

**Die Praxis der Zielvereinbarungen  
zwischen Studentenwerken und Land  
in Baden-Württemberg**

Bestandsaufnahme, Bewertung und Empfehlungen

*Frank Ziegele  
Gütersloh, Oktober 2001*

**Frank Ziegele**

## **Die Praxis der Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerken und Land in Baden-Württemberg: Bestandsaufnahme, Bewertungen und Empfehlungen**

Eine Analyse im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer  
der baden-württembergischen Studentenwerke

### **Inhalt**

<b>1. Einführung .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Merkmale und Funktionen von Zielvereinbarungen.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Bewertung der baden-württembergischen Praxis der Zielvereinbarungen im Hinblick auf die Merkmale und Funktionen .....</b>	<b>8</b>
<b>4. Bewertung weiterer Regelungen zu den baden- württembergischen Zielvereinbarungen mit Studentenwerken ..</b>	<b>15</b>
<b>5. Grundlinien der zukünftigen Entwicklung des Instruments Zielvereinbarung .....</b>	<b>17</b>
<b>6. Zusammenfassende Empfehlungen an Staat und Studentenwerke .....</b>	<b>21</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>23</b>

## 1. Einführung

Das baden-württembergische Studentenwerksgesetz in der Fassung vom 19. Juli 1999 schafft die Möglichkeit zu Zielvereinbarungen zwischen Land und Studentenwerken. In § 13 (2) wird formuliert: „Das Wissenschaftsministerium kann für die soziale Betreuung und Förderung der Studierenden mit einem Studentenwerk oder einer Hochschule Zielvereinbarungen schließen.“

Mit dem Instrument der Zielvereinbarung wird - wie auch bei den Hochschulen in Baden-Württemberg - ein Wandel zu einem neuen Steuerungsansatz intendiert. Die Studentenwerke erhalten in Bezug auf die staatlichen Gelder weitgehende Finanzautonomie; ihnen wird eine sogenannte Finanzhilfe zugewiesen. Auf inputorientierte und detaillierte Steuerung über staatliche Haushalte wird verzichtet. Als Träger des Studentenwerks kann sich der Staat aber nicht vollständig aus der Steuerung zurückziehen. Die Idee der Zielvereinbarung ist es, zwischen Staat und Studentenwerk ein partnerschaftliches Verhältnis zu etablieren. Dabei werden Ziele und ergebnisorientierte Erfolgskriterien verabredet und über die Vereinbarungen dokumentiert. Auf diese Weise soll der Einfluss des Staates in einer Weise gesichert werden, die der Autonomie der Studentenwerke gerecht wird.

Dass der Übergang zum neuen Steuerungsansatz gelingt, ist mit dem Einsatz von Zielvereinbarungen jedoch nicht per se garantiert. Vielmehr zeigt sich gerade im Hochschulkontext an vielen Stellen die Gefahr, dass Zielvereinbarungen den Ansprüchen nicht gerecht werden und beispielsweise reinen staatlichen Zielvorgaben entsprechen oder so vage formuliert sind, dass die Zielerreichung nicht überprüfbar ist. Der Erfolg eines Zielvereinbarungsmodells kann daher nur beurteilt werden, wenn eine genaue Analyse der Praxis und Umsetzung vorgenommen wird.

Eine solche Analyse der baden-württembergischen Praxis vollzieht sich in vorliegendem Papier in den folgenden Schritten:

- Zielvereinbarungen haben bestimmte Merkmale und Funktionen. Zunächst wird überprüft, ob die Zielvereinbarungen mit den Studentenwerken in Baden-Württemberg diese Merkmale und Funktionen erfüllen.
- Ergänzend zu den Zielvereinbarungen liegen in Baden-Württemberg Thesen und Rahmenvorgaben zur Gestaltung von Zielvereinbarungen vor. Diese sollen in den Gesamtkontext eingeordnet und bewertet werden.
- Aufbauend auf der Bewertung der bestehenden Praxis sollen die Perspektiven für die zukünftige Entwicklung des Systems aufgezeigt und Handlungsempfehlungen für Staat und Studentenwerke abgeleitet werden.

Es wird das Verfahren der Dokumentenanalyse herangezogen; verwendet werden folgende Dokumente:

- Texte der abgeschlossenen Zielvereinbarungen zwischen den Studentenwerken und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg (MWK);

- Thesenpapier „Zielvereinbarungen im Bereich der Studentenwerke“ vom 14.5.2001;
- Aktenvermerk des MWK zu „strategischen Zielvereinbarungen“ vom 6.3.2001;
- Interne Auswertungen der Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer der baden-württembergischen Studentenwerke.

Die folgende Analyse wurde im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer der baden-württembergischen Studentenwerke erstellt.

## 2. Merkmale und Funktionen von Zielvereinbarungen

Die folgenden Grundsatzüberlegungen zu Zielvereinbarungen wurden vorwiegend im Hochschulkontext erarbeitet, sind aber voll auf Studentenwerke übertragbar. Wenn eine Zielvereinbarung ihre Funktion als Instrument der Partnerschaft und der ergebnisbezogenen, ordnungspolitischen Rahmensteuerung erfüllen soll, muss sie sich – sowohl für Hochschulen als auch für Studentenwerke - an den folgenden Merkmalen und Funktionen orientieren. Geschieht dies nicht, so droht eine Beliebigkeit (und damit auch eine Diskreditierung) des Instruments der Zielvereinbarung; nahezu jede Art von schriftlich dokumentiertem Aushandlungsergebnis zwischen den Partnern kann einfach mit dem Etikett „Zielvereinbarung“ versehen werden, ohne die Anforderungen wirklich zu erfüllen. Dann ist auch eine Wirkungslosigkeit des Instruments bis hin zu kontraproduktiven Effekten zu befürchten.

Die Merkmale und Funktionen erhalten damit die Funktion einer Checkliste, mit der die Eignung eines Zielvereinbarungsmodells geprüft werden kann (s. Abschnitt 3).

### **Merkmale von Zielvereinbarungen**

Trotz im Detail vielfältiger Formen und Ausprägungen von Zielvereinbarungen haben alle Zielvereinbarungen, die den neuen Steuerungsansatz ernst nehmen und umzusetzen versuchen, einen Grundbestand an gemeinsamen Merkmalen:

- *Partnerschaft*: Im Prozess der Zielvereinbarung sind MWK und Studentenwerke gleichberechtigte Partner, die einen Dialog über Ziele und deren geplante Erreichung führen und die Konsenspunkte in einer Zielvereinbarung festhalten. Zielvereinbarungen werden nicht einseitig festgelegt: Weder sollen sie staatlichen Zielvorgaben entsprechen noch sollen sie ausschließlich die strategische Planung der Studentenwerke ausdrücken. Stattdessen implizieren sie eine Abstimmung zwischen den Partnern auf Basis der jeweiligen Zielsetzungen.
- *Gegenstromverfahren*: Die Idee der Kontraktpartnerschaft impliziert, dass jedem Kontraktpartner bestimmte Rechte (Initiativ-, Vorschlags-, Gestaltungsrechte) zugebilligt werden. Daraus resultiert ein Gegenstromverfahren: Im Prozess der Zielvereinbarung ist festgelegt, welche Impulse von den Studentenwerken und welche vom MWK eingebracht werden. Sind diese Verfügungsrechte richtig

verteilt, kann man wirksame staatliche Rahmensteuerung und Autonomie der Studentenwerke simultan gewährleisten. Dem Studentenwerk kommt die Rolle des Entwicklers von Ideen und Maßnahmen zu; der Staat als Geldgeber steuert in Richtung auf übergreifende Ziele und setzt einen formalen Rahmen für den Vereinbarungsprozess.

- *Leistung/Gegenleistung*: Die Partner einer Zielvereinbarung gehen wechselseitige Verpflichtungen ein, die Beiträge der Beteiligten zu einem gemeinsamen Anliegen darstellen. Das MWK trägt finanzielle Mittel oder immaterielle Leistungen zu einem gemeinsamen Ziel bei; das Studentenwerk erbringt bestimmte Handlungen zur Zielerreichung in Bezug auf dasselbe Ziel. Sowohl Leistung als auch Gegenleistung sind auf die vereinbarten strategischen Zielsetzungen bezogen und stehen damit in direktem inhaltlichen Zusammenhang.
- *Strategie-/Ziel-/Profilbezug*: Die Grundlage für die bei den Verhandlungen eingebrachten Positionen sind die Strategien der Partner. Die Zielvereinbarungen sind ein Instrument, das abstrakt formulierte Strategien in handhabbare Ziele umsetzt und dadurch Strategien „zum Leben erweckt“. Durch die Individualität der Verhandlungen können die vereinbarten Ziele und damit auch die Messansätze heterogen sein. Damit ist eine studentenwerksspezifische Profitorientierung möglich.
- *Ergebnisorientierung/Messbarkeit*: Zielvereinbarungen verwenden Indikatoren und Messwerte, die aus Zielen abgeleitet sind und die Zielverfolgung sowie Zielerreichung überprüfbar machen. Dabei werden nicht nur Ist-Werte betrachtet, sondern es werden Zielwerte für die Zukunft gesetzt und hinterher wird gemessen, ob sie erreicht wurden. Die Erfolgsmessung orientiert sich an Ergebnissen und nicht an den Maßnahmen. Die „ordnungsgemäße Ausführung“ von Maßnahmen kann kein Erfolgskriterium sein.
- *Innovationsbezug*: Zielvereinbarungen beinhalten Leistungsversprechen für die Zukunft; damit erhalten sie einen innovationsorientierten Charakter. Sie sind ein geeignetes Instrument, um Neuerungen zu fördern und einer Erfolgsbeurteilung zu unterziehen.
- *Mehrjährigkeit*: Zielvereinbarungen sind aufgrund ihres Strategie- und Ergebnisbezugs mehrjährig angelegt.
- *Schriftform*: Zielvereinbarung werden schriftlich festgelegt.
- *Strukturierung/Transparenz*: Zielvereinbarungen sind öffentlich zugängliche Dokumente. Sie gewährleisten damit die Transparenz von Verhandlungsergebnissen. Zielvereinbarungen sollten eine Strukturierung aufweisen; dazu kann ein „Formular“ entwickelt (und von staatlicher Seite vorgegeben) werden, das die Vereinbarungstexte strukturiert und einen einheitlichen formalen Rahmen vorgibt, in den die individuellen Inhalte von den Studentenwerken eingefügt werden.
- *Verbindlichkeit*: Ziele werden über klare Prüfkriterien, Zielwerte und festgelegte Zeithorizonte verbindlich.

- *Finanzielle Dimension:* Die vereinbarten Ziele sollten finanziell abgebildet werden. Dabei sind zwei Dimensionen entscheidend: Einerseits sollte die Zielverfolgung gefördert werden, d.h. es sollte eine Vorfinanzierung für gesteckte Ziele erfolgen. Andererseits ist eine Belohnung bzw. Sanktion finanzieller Art je nach Grad der Zielerreichung erforderlich. Die Kombination dieser finanziellen Mechanismen sorgt dafür, dass der Anreiz besteht, sich hohe, aber dennoch realistische Ziele zu stecken.

### **Funktionen von Zielvereinbarungen**

Die denkbaren Funktionen von Zielvereinbarungen lassen sich in vier Bereiche einteilen.

#### *(1) Ziele generieren und durchsetzen*

- *Koordination:* Zielvereinbarungen können dezentrale Aktivitäten so koordinieren, dass sie sich an zentralen, gemeinsamen Zielen ausrichten. D.h. die Studentenwerke vereinbaren individuelle – möglicherweise im Detail sehr unterschiedliche – Beiträge zu übergreifenden Landeszielen mit dem MWK. Dadurch lassen sich Ziele des Landes herunterbrechen und für einzelne Studentenwerke operationalisieren.
- *Profilierung:* Zielvereinbarungen können dezentrale strategische Planung in den Studentenwerken anregen und heterogene, studentenwerksspezifische Ziele beinhalten. Damit steht die Profilbildung der einzelnen Studentenwerke im Vordergrund.
- *Erfolgsmaßstäbe:* Zielvereinbarungen eignen sich besonders zur Festsetzung spezifischer Erfolgsmaßstäbe. Sie eröffnen die Möglichkeit für Studentenwerke, den Erfolg in Bezug auf die Zielerreichung an einem adäquaten Prüfkriterium zu messen, das genau auf die Besonderheiten des jeweiligen Studentenwerks eingeht (anstelle von einheitlichen Messkonzepten für alle Studentenwerke).
- *Stärken-Schwächen-Analyse:* Häufig sind strategische Ziele noch gar nicht bestimmt und ausformuliert. Zielvereinbarungen bieten damit den äußeren Anlass, sich in eine Analyse der eigenen Stärken und Schwächen zu begeben und davon ausgehend die Ziele und Zielwerte zu bestimmen.

#### *(2) Autonomie fördern*

- *Rahmenvereinbarungen:* Zielvereinbarungen können die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen vom Staat ans Studentenwerk zum Gegenstand haben und dafür die Rahmenbedingungen, Rechte und Pflichten der Akteure festlegen.
- *Gegenstromansatz:* Zielvereinbarungen sind eine Möglichkeit, das bereits erläuterte Gegenstromprinzip, das Impulse von beiden Seiten kombiniert und in

einen strukturierten Ablauf bringt, im Verhältnis Staat – Studentenwerk als tragendes Prinzip zu verankern.

- *Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit.* Zielvereinbarungen können Verpflichtungen der Studentenwerke beinhalten, bestimmte Verfahren einzuführen, die die Selbststeuerungsfähigkeit gewährleisten (z.B. Rechnungslegung, Qualitätssicherung). Der Staat greift dabei nicht in die Abläufe der Selbststeuerung ein, sondern prüft nur die Existenz der Selbststeuerungsmechanismen, um eine Vertrauensgrundlage in die Fähigkeit zur Selbststeuerung zu erlangen.

### (3) Handeln und Kultur verändern

- *Dialog:* Zielvereinbarungen implizieren das Gespräch zwischen den Partnern und die wechselseitige Auseinandersetzung mit Zielen und Vorhaben. Dadurch wird ein kontinuierlicher Dialog zwischen MWK und Studentenwerk institutionalisiert.
- *Verbindlichkeit.* Zielvereinbarungen definieren Verantwortliche; damit wird eine Kultur der klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten geschaffen.
- *Ergebnisorientiertes Denken:* Die ergebnisbezogene Erfolgsmessung führt auch zu einem Umdenken der handelnden Akteure. Die Orientierung auf eine ex post-Analyse der z.B. mit einem Innovationsvorhaben erzielten Ergebnisse bedeutet auch eine Veränderung in den Köpfen und führt weg vom alten, inputbezogenen Denken.
- *Handlungsfähigkeit.* Die Anforderungen, Zielvereinbarungen mit dem Land zu schließen, erzeugen Handlungsdruck in den Studentenwerken und erhöhen v.a. die Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung im Hinblick auf die Durchsetzung strategischer Zielsetzungen nach innen.

### (4) Staatliche Mittelbemessung begründen

- *Gegenleistung für Grundausrüstung:* Zielvereinbarungen können im Gegenzug zu einer Gewährung staatlicher Grundausrüstung erfolgen. Dann haben Zielvereinbarungen eher umfassenden Charakter und beziehen sich auf alle Leistungsbereiche der Studentenwerke.
- *Innovationsförderung:* Statt der Ausrichtung auf die Grundausrüstung können Zielvereinbarungen auch ein Instrument sein, aus dem sehr selektiv und bezogen auf einzelne Vorhaben Innovationsförderung betrieben wird, also Neuerungen vorfinanziert werden. Dafür wird i.d.R. ein Mittelpool (Innovationspool) eingerichtet, der per Zielvereinbarung vergeben wird.
- *Komplementarität zur Formel:* Zielvereinbarungen übernehmen häufig eine komplementäre Rolle zur formelgebundenen Finanzierung (z.B. indem gezielt gegengesteuert werden kann, wenn automatisierte Formeln für einzelne Studentenwerke zu finanziellen Abwärtsspiralen führen).

- *Flexibilität statt Fortschreibung*: Durch Zielvereinbarungen lassen sich historisch begründete Mittelausstattungen aufbrechen. Die Verteilung der Gelder wird flexibler und kann sich stärker an Leistungen und Innovationsfähigkeit orientieren.

Mit den Funktionen sollte folgendermaßen umgegangen werden:

- Es sollten klare Prioritäten für bestimmte Funktionen gesetzt werden. Dabei sind auch Abwägungen zwischen Funktionen nötig, die im Konflikt stehen (z.B.: Sollen eher zentrale oder dezentrale Ziele im Vordergrund stehen?). Es kann aber auch eine begrenzte Zahl von Funktionen kombiniert werden.
- Die Funktionen sollten vor Beginn des Vereinbarungsprozesses abgestimmt, zwischen den Partnern vereinbart und explizit festgehalten werden. Damit besteht eine verlässliche Basis, auf die sich alle Akteure zu jedem Zeitpunkt berufen können, und wird die Gefahr vermieden, dass implizit inkompatible Funktionen von unterschiedlichen Partnern unterstellt werden.
- Die Funktionen bestimmen die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen.

### 3. Bewertung der baden-württembergischen Praxis der Zielvereinbarungen im Hinblick auf die Merkmale und Funktionen

Ein tabellarischer Überblick über die Inhalte der bisher in Baden-Württemberg zwischen Staat und Hochschulen geschlossenen Zielvereinbarungen findet sich im Anhang.

***Sind die Merkmale von Zielvereinbarungen gegeben und wie ist die Regelung in Baden-Württemberg zu bewerten?***

Merkmale	Regelungen im Verhältnis Staat-Studentenwerk in Baden-Württemberg	Bewertung der vorliegenden Regelungen
<b>Partnerschaft</b>	Die Zielvereinbarungen werden vom MWK vorformuliert. Die Leistungen der Studentenwerke, die im Gegenzug zur Bewilligung bestimmter Gelder verlangt werden, haben den Charakter von Zielvorgaben. Der Dialog über die Inhalte der Zielvereinbarungen ist kaum ausgeprägt.	Die faktische Anwendung der Zielvereinbarungen ist weniger ein Ausdruck von Partnerschaft, als vielmehr eine Handhabung im Sinne traditioneller Hierarchien. Damit wird kein entscheidender Fortschritt im Umgang miteinander erzielt und eine Grundidee des Instruments nicht umgesetzt.
<b>Gegenstromverfahren</b>	Es gibt kein festgelegtes und konsentiertes Verfahren, in dem die Initiativrechte zwischen Staat und Studentenwerken explizit verteilt werden (z.B.: Wer kann die Erstinitiative zu Vereinbarungen ergreifen? Auf welcher Ebene soll der Staat Ziele	Durch die fehlende Verfahrensfestlegung fehlt die Vertrauensbasis für Zielvereinbarungen. Eine Festlegung der Initiativrechte sollte schnellstmöglich nachgeholt werden.

Merkmal	Regelungen im Verhältnis Staat-Studentenwerk in Baden-Württemberg	Bewertung der vorliegenden Regelungen
	formulieren? Wem steht die Konzeption von Maßnahmen und Zielwerten zu? u.ä.). In der Praxis werden die Inhalte der Zielvereinbarungen top-down vom MWK vorgegeben und nicht im Gegenstromverfahren entwickelt. Auch Indikatoren, wie z.B. bestimmte Kostendeckungsgrade, werden zentral vorgegeben.	Die gegenwärtige Form der top-down-Zielvorgaben führt dazu, dass alle Vorteile der Zielvereinbarung in Bezug auf Profilierung, heterogene Messansätze und Nutzung dezentraler Kreativität ungenutzt bleiben. Das eigentliche Anliegen der Zielvereinbarung, Steuerung zu ermöglichen, aber Autonomie zu wahren, wird nicht erreicht. Stattdessen wird die Autonomie und Flexibilität der Studentenwerke eingeschränkt.
<b>Leistung + Gegenleistung</b>	Zwischen Leistung und Gegenleistung fehlen teilweise die logischen Bezüge. Bsp.: (1) Gegenstand der Zielvereinbarung ist eine Baumaßnahme in einer Cafeteria, eine der Gegenleistungen ist die Wertermittlung des betriebsbedingten Inventars aller Mensen und Cafeterien. (2) Leistung ist die Finanzierung eines Kassen- und Zahlungssystems; eine Gegenleistung ist die Ausschreibung der Essensversorgung in einer bestimmten Mensa. (3) Finanzierung der baulichen Umgestaltung einer Mensa als Leistung; Grundkonzeption für Verbesserung der Speiseversorgung an allen Standorten als Gegenleistung.	Das Anliegen von Zielvereinbarungen, die Zielbeiträge von Partnern zu vereinbaren, die an einem gemeinsamen Ziel arbeiten, wird nicht erfüllt. Stattdessen entsteht der Eindruck, dass Förderungen konkreter Maßnahmen durch das MWK davon abhängig gemacht werden, dass bestimmte staatliche Wünsche erfüllt werden, die das MWK ansonsten nicht durchsetzen könnte. Bei den Studentenwerken werden die Zielvereinbarungen daher weniger als Chance zur Realisierung von Zielen, sondern eher als staatliches Druckmittel wahrgenommen. Es wird befürchtet, dass eine „Fachaufsicht durch die Hintertür“ zustande kommt. Wenn die Vertrauensbasis in das Instrument fehlt, werden Zielvereinbarungen von den Studentenwerken nicht aktiv aufgegriffen.
<b>Strategie-/ Profilbezug</b>	Die Zielvereinbarungen enthalten keine strategischen Ziele, weder dezentrale Ziele des Studentenwerks noch strategische Vorstellungen von staatlicher Seite. Stattdessen geht es um laufende Maßnahmen z.B. der Sanierung, der Renovierung und Bauunterhaltung des Neubaus oder der Verbilligung von Kapitalmarktzinsen. Die Gegenleistungen sind zumeist auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtet (v.a. Kostendeckungsgrade), was noch am ehesten ein strategisches Ziel darstellt. Weitere Gegenleistungen sind aber eher im Bereich von Bewirtschaftungs- und Rechenschaftsregeln zu verorten (z.B. Regelungen über Abschreibungen, Verzinsung von Eigenleistungen oder Inventar-Wertermittlungen). Teilweise wird	Der Strategiebezug ist minimal. Auf beiden Seiten werden eher operative Dinge verabredet, entweder laufende Investitionsmittel oder Bewirtschaftungs- und Rechenschaftsregeln bzw. „Geldschöpfungstechniken“ (v.a. über die Abschreibungsregeln). Generelle, übergeordnete Ziele schlagen sich ausschließlich in Form von Wirtschaftlichkeitserwägungen nieder. Dies kann aber nur ein Ausschnitt aus strategischen Zielen sein. Individuelle Profile der Studentenwerke kommen nicht zum Tragen, zumal die vom MWK eingeforderten Gegenleistungen große Einheitlichkeit aufweisen. Es stellt sich die Frage, warum Regeln, die das

<b>Merkmal</b>	<b>Regelungen im Verhältnis Staat-Studentenwerk in Baden-Württemberg</b>	<b>Bewertung der vorliegenden Regelungen</b>
	die Erarbeitung von Konzeptionen verabredet; dies ist eine Vorstufe zu strategischen Überlegungen, indem solche überhaupt erst in Gang gesetzt werden.	MWK offensichtlich für alle Studentenwerke schaffen will, individuell per Zielvereinbarung festgelegt werden.
<b>Ergebnisorientierung / Messbarkeit</b>	Ergebnisbezogene Messungen liegen nur in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit vor und beziehen sich auf Kostendeckungsgrade oder Verbesserungen des Betriebsergebnisses. Für die Kostendeckungsgrade werden exakte Werte angegeben. Die weiteren verabredeten Leistungen liegen im Maßnahmenbereich.	Es sollte neben den verwendeten Kernindikatoren wie Kostendeckungsgraden nach weiteren, individuellen Messgrößen gesucht werden, die Ergebnisse abbilden. Dies gilt auch für das Ziel der Wirtschaftlichkeit, das auch über ergänzende Messkonzepte, die stärker die jeweiligen Bedingungen des Studentenwerks aufgreifen, abbildbar ist. Hier sollten die Studentenwerke individuelle Messkonzepte vorschlagen, die auf die Ziele abgestimmt sind. Die exakten Werte für die Kostendeckung erscheinen teilweise etwas willkürlich; sinnvoll erschiene hier möglicherweise das Arbeiten mit angestrebten Bandbreiten für Zielwerte.
<b>Innovationsbezug</b>	Die Zielvereinbarungen enthalten keine besonderen Innovationsziele, sondern haben eher das „laufende Geschäft“ zum Gegenstand.	Die Funktion der Vorfinanzierung und Unterstützung neuer Ideen durch das MWK wird nicht erfüllt.
<b>Mehrjährigkeit</b>	Die zeitliche Dimension der Zielvereinbarungen ist unterschiedlich. Teilweise werden Kostendeckungsgrade über die Periode hinaus fixiert. Teilweise werden Termine für bestimmte Meilensteine festgelegt. In einigen Fällen bleiben aber Zeitangaben auch offen. Zumeist bewegen sich die Zeitangaben innerhalb der laufenden Periode.	Die Zielvereinbarungen sehen nur teilweise und ansatzweise eine mehrjährige Orientierung vor. Dies hängt mit den Inhalten zusammen, die weniger langfristig strategischer Natur sondern vielmehr operativ angelegt sind. Damit wird das Ziel mehrjähriger Planungssicherheit nicht erreicht.
<b>Schriftform</b>	Die Zielvereinbarungen sind schriftlich fixiert.	Die Anforderung ist erfüllt.
<b>Strukturierung/ Transparenz</b>	Die Zielvereinbarungen werden nicht veröffentlicht, aber in der Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer der Studentenwerke ausgetauscht. Dadurch wurde – allerdings erst nach Abschluss der ersten Vereinbarungen – eine Einheitlichkeit der staatlichen Ziele und ein Raster für die Vereinbarungen festgestellt. Dies wurde jedoch nicht zu Beginn des Prozesses transparent gemacht. Es existiert kein allgemeines „Formular“ für Zielvereinbarungen.	Die Transparenz hat sich durch Austausch der Akteure im Zeitablauf ergeben, sie war aber im Prozess nicht von vorneherein angelegt. Auch dies stellt ein Problem für die Vertrauensbasis dar. Es würde sich empfehlen, von Seiten des MWK ein „Formular“ für Zielvereinbarungen zu konzipieren, das einen formalen Rahmen setzt, aber inhaltlich Leerstellen aufweist, die von den Studentenwerken zu erarbeiten sind.

Merkmal	Regelungen im Verhältnis Staat-Studentenwerk in Baden-Württemberg	Bewertung der vorliegenden Regelungen
<b>Verbindlichkeit</b>	Prinzipiell sind die Zielvereinbarungen auf Verbindlichkeit angelegt. Allerdings finden sich Formulierungen wie „das MWK beabsichtigt, Fördermittel zu bewilligen“. Dadurch werden die finanziellen Zusagen noch unter einen Haushaltsvorbehalt gestellt und es wird ein ergänzender Verwaltungsakt in Form eines Zuwendungsbescheids erforderlich. Die Verbindlichkeit der finanziellen Zusage wird dadurch eingeschränkt.	Zielvereinbarungen setzen voraus, dass die Zusagen beider Seiten verbindlich sind; die vereinbarten Zuweisungen sind unter keine Vorbehalte außerhalb der Zielvereinbarung zu stellen. Die Praxis des ergänzenden Zuwendungsbescheids führt zu einer Doppelung zwischen altem und neuem Steuerungsmodell und zu einer Einschränkung der Relevanz von Zielvereinbarungen.
<b>Finanzielle Dimension</b>	Das Volumen der Mittelvergabe begründet sich aus der realisierten Maßnahme und nicht aus dem Ausmaß der Zielverfolgung oder Zielerreichung. Zielvereinbarungen werden nicht systematisch in Beziehung zu bestimmten Finanzierungstöpfen gesetzt, z.B. zu den 20 Mio DM, die vom MWK nicht per Formel, sondern diskretionär vergeben werden.	Ein systematisches Anreizsystem wird im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen nicht geschaffen. Das Mittelvolumen, das hinter den Zielvereinbarungen steht, bleibt intransparent. Die Chance, die angesprochenen 20 Mio. DM über Zielvereinbarungen dauerhaft zu legitimieren, bleibt ungenutzt.

Zusammenfassend zeigt sich:

- Wesentliche Merkmale von Zielvereinbarungen sind nicht gegeben. Dadurch werden Kernaspekte wie Partnerschaft, Strategiebezug und Profilorientierung vollständig vernachlässigt.
- Die Praxis des ausgeprägten top-down-Ansatzes, der weitgehend zu staatlichen Zielvorgaben führt, gefährdet die Autonomie der Studentenwerke. Zielvereinbarungen werden dabei nicht im Sinne der neuen Steuerungs Idee angewandt und dadurch als Instrument diskreditiert.
- Insbesondere der teilweise fehlende Bezug zwischen Leistung und Gegenleistung entspricht nicht dem Zweck von Zielvereinbarungen und sollte vermieden werden.
- Es wird kein geeigneter Bezug zu finanziellen Größen hergestellt.
- Es fehlt an Verabredungen zum Instrumenteneinsatz, die eigentlich im Vorfeld zu treffen sind. Dies ist schnellstmöglich nachzuholen (Formular, Veröffentlichung...).
- Lediglich einige technische Grundanforderungen wie Schriftform o.ä. sind erfüllt. Ansonsten bedürfen die Zielvereinbarungen jedoch erheblicher Weiterentwicklungen in Bezug auf Inhalte und Methoden.

**Werden die Funktionen von Zielvereinbarungen erfüllt und wie ist die Regelung in Baden-Württemberg zu bewerten?**

Funktion	Regelungen im Verhältnis Staat-Studentenwerk in Baden-Württemberg	Bewertung der vorliegenden Regelungen
----------	---	---------------------------------------

<b>Koordination</b>	Es wird auf bestimmte Wirtschaftlichkeitsziele und einheitliche Vorschriften hin koordiniert. Allerdings sind die übergeordneten Ziele des MWK nicht im Vorfeld explizit formuliert worden, sondern haben sich für den Partner Studentenwerke erst durch den Vergleich der abgeschlossenen Zielvereinbarungen herausgestellt.	Um eine Vertrauensbasis für die Koordination im Hinblick auf staatliche Ziele zu erhalten, müssen diese Ziele explizit formuliert werden. Die Koordination darf aber nicht wie bisher bedeuten, dass die vereinbarten Leistungen der Studentenwerke sehr einheitlich gestaltet werden; stattdessen sollte es darum gehen, studentenwerksspezifische Beiträge zu übergeordneten Zielen zu bestimmen.
<b>Profilierung</b>	Die Zielvereinbarungen sind von einheitlichen Vorschriften und staatlichen Vorgaben geprägt; Profilbildung findet so gut wie gar nicht statt.	Die Chance zur Beförderung strategischer Ziele der Studentenwerke wird nicht genutzt; die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Erfolgsmaßstäbe</b>	Die vereinbarten Leistungen sind sehr einheitlich (z.B. 2% Afa Wohnheimgebäude, 10% Afa Wohnimmobilien, Verzinsung der Eigenleistungen möglichst nicht unter 3%, kalk. Abschreibung Mensamobilien). Individuelle Erfolgsmaßstäbe tauchen kaum auf.	Die Chance von Zielvereinbarungen, Studentenwerken an individuellen Erfolgsmaßstäben zu messen, wird nicht genutzt; die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Stärken-Schwächen-Analyse</b>	Da Studentenwerke bisher in Zielvereinbarungen keine eigenen strategischen Ziele eingebracht haben, bestand auch kein Anreiz, Stärken-Schwächen-Analysen und strategische Planungsaktivitäten durchzuführen.	Die Chance des Anreizes zu strategischer Analyse und Planung wird nicht genutzt; die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Rahmenvereinbarungen</b>	Die Leistung des MWK besteht in der Finanzierung einzelner Maßnahmen und nicht in einem Autonomiegewinn. Im Gegenteil bewirkt der top-down-Charakter der Zielvereinbarungen eher eine Autonomiebeschränkung.	Das Ziel der Rahmenvereinbarung – Stärkung der dezentralen Autonomie – wird nicht erreicht; die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Gegenstromansatz</b>	Es wird kein Gegenstromprinzip verankert.	Die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Nachweis Selbststeuerungsfähigkeit</b>	Die Rechnungslegungs- und Wirtschaftsführungsvorschriften sind auf den Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit ausgelegt.	Die Funktion wird in einem begrenzten Bereich erfüllt.
<b>Dialog</b>	Die traditionelle Kultur in der Verhandlung zwischen MWK und Studentenwerken wird nicht verändert. Das neue Instrument der Zielvereinbarungen wird in die alten Kommunikationswege eingepasst.	Eine neue, partnerschaftliche Dialogkultur wird nicht etabliert; die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Funktion</b>	<b>Regelungen im Verhältnis Staat-Studentenwerk in Baden-Württemberg</b>	<b>Bewertung der vorliegenden Regelungen</b>

<b>Verbindlichkeit</b>	Um die Verbindlichkeit als tragendes Prinzip zu etablieren, muss beiderseitige Verbindlichkeit garantiert sein. Die oben dargestellten vagen Formulierungen für Leistungen des MWK stellen diesen Kulturwandel in Frage.	Da das Prinzip nicht konsequent durchgehalten wird, bleibt seine Tragweite begrenzt.
<b>Ergebnisorientiertes Denken</b>	In Bezug auf Wirtschaftlichkeit wird ein Ergebnisbezug hergestellt, v.a. über die Kostendeckungsgrade.	Die Beschränkung auf die Wirtschaftlichkeit impliziert keine wesentliche Veränderung im Denken. Kriterien der Wirtschaftlichkeit sind für Studentenwerke schon seit langem selbstverständlich. Andere Ergebniskategorien, z.B. die Wirkung des Handelns auf die Kundenzufriedenheit oder die Internationalisierung, die eher einen Wandel bedeuten würden, sind nicht enthalten.
<b>Gegenleistung Grundausrüstung</b>	Die Zielvereinbarungen werden nicht als Gegenleistung für Grundausrüstung eingesetzt.	Die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Innovationsförderung</b>	Die Finanzierung bezieht sich auf Sanierungen und Investitionen im Rahmen des „normalen“ Geschäfts und stellt nicht auf besondere Innovationen ab.	Die Funktion wird nicht erfüllt.
<b>Komplementarität zur Formel</b>	Die Zielvereinbarungen sind im Finanzierungsmodell nicht klar verortet und nicht einem bestimmten Mittelpool zugeordnet. Ihre Rolle im Verhältnis zur Finanzierungsformel ist nicht geklärt.	Die Funktion wird nicht erfüllt.

Zusammenfassend zeigt sich:

- Die meisten Funktionen werden durch die baden-württembergische Umsetzung der Zielvereinbarungen nicht erfüllt. Damit werden zahlreiche Chancen von Zielvereinbarungen nicht genutzt.
- Ergebnisorientiertes Handeln ist zwar in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit impliziert; dies bedeutet aber für die Studentenwerke, die ohnehin wirtschaftlich arbeiten müssen, kein Umdenken.
- Somit bleibt zum einen die Koordinationsfunktion. Bei der Koordination wird jedoch die Idee des Gegenstromprinzips verfehlt, dezentrale Ideen der Studentenwerke auf gemeinsame Ziele hin auszurichten; stattdessen erfolgen staatliche Vorgaben. Zudem wurden zentrale Ziele eher versteckt in den Prozess eingebracht und nicht von vorneherein transparent dargestellt. Dies erschwert die Koordinationsfunktion.
- Hinzu kommt zum anderen der Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit als wesentliche Funktion. Angesichts der konkreten Regelungen, die darunter fallen,

und die den Charakter allgemeiner, operativer Bewirtschaftungs- und Rechenschaftsregeln haben, stellt sich jedoch die Frage, ob Zielvereinbarungen das richtige Instrument dafür sind. Es erscheint sinnvoll, diese Dinge – wenn die staatliche Seite darauf besteht - in Verabredungen über operative Regeln festzuhalten, die für alle Studentenwerke gelten, und die Zielvereinbarungen für strategische, studentenwerksspezifische Inhalte vorzubehalten.

#### **4. Bewertung weiterer Regelungen zu den baden-württembergischen Zielvereinbarungen mit Studentenwerken**

Die bisherige Analyse bezog sich auf die Texte der Zielvereinbarung. Darüber hinaus gilt es, weitere, allgemeine Regelungen zum Zielvereinbarungsprozess in Baden-Württemberg darzustellen und zu bewerten.

Vom MWK wurde am 14.5.2001 ein „*Thesenpapier zu Zielvereinbarungen im Bereich der Studentenwerke*“ vorgelegt, das zuvor in einer Arbeitsgruppe mit Studentenwerks- und Hochschulvertretern diskutiert wurde (s. Anhang). Das Thesenpapier versucht, Grundanliegen der Zielvereinbarungen zu definieren und einige „Spielregeln“ für das Verfahren festzulegen. Auch erfolgen einige Abgrenzungen zu Aspekten, die aus Sicht der Partner mit Zielvereinbarungen nicht verbunden sein sollen (z.B. die Legitimation der Grundfinanzierung im Rahmen der Finanzhilfe). Zu diesem Thesenpapier ist festzuhalten:

- Das Thesenpapier enthält einen Großteil der oben dargestellten notwendigen Merkmale von Zielvereinbarungen. So legt es das partnerschaftliche Verhältnis, den Dialog, die Innovations- und Profitorientierung sowie den inhaltlichen Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung fest. Auch wird definiert, dass die Leistungen über Zielwerte und nicht über Maßnahmen zu erfassen sind. Das Thesenpapier ist damit ein guter Ausgangspunkt für die Verständigung über den Einsatz des Instruments Zielvereinbarungen. Anhand des Thesenpapiers kann jetzt das Versäumnis nachgeholt werden, sich am Anfang des Vereinbarungsprozesses über die „Spielregeln“ zu verständigen. Zu überlegen ist, ob die enthaltenen Spielregeln noch ergänzungsbedürftig sind.
- Gleichzeitig wird deutlich: Die bisher geschlossenen Zielvereinbarungen würden dem Anspruch des Thesenpapiers in den genannten Punkten nicht genügen. Lediglich Punkt 6. des Thesenpapiers ist tendenziell auf die bisherige Praxis ausgerichtet, denn dort wird der Zielvereinbarung u.a. die Funktion zugewiesen, Rechenschaftslegung zu konkretisieren und die damit verbundene Transparenz und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Wie oben erläutert ist es aber fraglich, ob dies eine adäquate Funktion von Zielvereinbarungen ist, denn erstens geht es um operative Verfahrensregeln und zweitens liegt keine staatliche Gegenleistung vor, die in inhaltlichem Zusammenhang steht. Die in Punkt 6. genannte Funktion sollte daher durch allgemeine Verfahrensregeln und nicht durch Zielvereinbarungen erfüllt werden und daher aus dem Thesenpapier zu Zielvereinbarungen entfernt werden.

- In Punkt 7. wird die Unterscheidung getroffen zwischen Zielvereinbarungen zur „Sanierung“ und „Anpassung an geänderte Verhältnisse“ einerseits und Zielvereinbarungen über „konzeptionelle oder strategische Ziele“ von Studentenwerken mit stabiler wirtschaftlicher Basis andererseits. Diese Unterscheidung erscheint schwer nachvollziehbar. Warum sollte sich ein Studentenwerk mit Sanierungsaufgaben nicht strategisch ausrichten? Ist nicht die Anpassung an geänderte Verhältnisse ein Grundbestandteil konzeptionellen und strategischen Handelns? Geht es nicht unabhängig von der wirtschaftlichen Lage um Strategien, Profilbildung und Ziele wie Wirtschaftlichkeit? Der Bezug auf Innovation, Profilierung und bestimmte staatliche Ziele stellt eine gemeinsame Klammer für alle Zielvereinbarungen dar und lässt die getroffene Typisierung als unnötig erscheinen. Wenn eine Typisierung angestrebt wird, erscheint der Ansatz, der z.B. an der TU München zwischen Hochschulleitung und Fakultäten praktiziert wird, plausibler: Dort wird unterschieden zwischen Zielvereinbarungen, die stärker auf Koordination im Hinblick auf zentrale Ziele ausgerichtet sind, und Zielvereinbarungen, die Profilierung und dezentrale Zielsetzungen befördern. Je nach Typ liegen die Initiativrechte für die Definition übergeordneter Ziele entweder bei der zentralen oder bei der dezentralen Einheit. An der TU München werden beide Typen simultan realisiert.

Neben dem Thesenpapier gibt es ein weiteres Dokument von grundlegender Bedeutung: Der *Aktenvermerk des MWK vom 6.3.2001* (s. Anhang), in dem aus Sicht der staatlichen Seite aufgelistet wird, welche Leistungen der Studentenwerke bzw. des Landes Gegenstand von Zielvereinbarungen sein könnten (bezogen auf den Typ der „strategischen und konzeptionellen“ Zielvereinbarungen). Dazu ist zu bemerken:

- Die Grundidee des Papiers ist richtig: Wenn Zielvereinbarungen getroffen werden, dann sollte die staatliche Seite formulieren, welche strategischen Ziele aus ihrer Sicht den Zielvereinbarungen zugrunde liegen. Damit lässt sich Transparenz der Strategien auf Landesebene herstellen und die Studentenwerke können die staatlichen Ziele bei ihren inhaltlichen Vorschlägen für die Zielvereinbarungen berücksichtigen und mit den eigenen Zielsetzungen abgleichen.
- Trotz der richtigen Grundidee ist die Umsetzung problematisch: Strategische und konzeptionelle Ziele sind im Papier nicht zu erkennen. Wie bei den bisherigen Zielvereinbarungen geht es um Rechnungslegungsvorschriften und Bewirtschaftungsregeln, die aus Sicht des MWK für alle Studentenwerke gelten sollen.
- Einige der aufgezählten Leistungen sind bereits stark maßnahmenbezogen und sehr detailliert. Beispielsweise werden genannt: Essenspreise und Semesterbeiträge werden grundsätzlich nicht erhöht, Pauschalbeträge für Rückstellungen für Bauunterhaltung, Preispolitik für die Kinderbetreuung. Für den Kostendeckungsgrad im Verpflegungsbereich wird ein genereller Richtwert benannt. Diese Zielformulierungen entsprechen nicht der Idee der Zielvereinbarungen, denn sie orientieren sich nicht am Gegenstromprinzip, sondern machen detaillierte staatliche Vorgaben, und sie bewegen sich z.T. auf der Maßnahmen- statt auf der Ergebnisebene.

Zu den Inhalten der Bewirtschaftungs- und Rechnungslegungsregeln wird hier keine Stellung genommen, da es nur um das Zielvereinbarungsverfahren geht. Welche dieser Regeln adäquat sind und wie sie ggf. verändert werden sollen, ist – außerhalb der Zielvereinbarungen – zwischen MWK und Studentenwerken zu diskutieren und auszuhandeln.

## **5. Grundlinien der zukünftigen Entwicklung des Instruments Zielvereinbarung**

1. Auf Basis einer Weiterentwicklung des Thesenpapiers sollte eine Verständigung zwischen MWK und Studentenwerken über die Zwecke, Funktionen und Ausrichtung der Zielvereinbarungen gesucht werden. Damit wird die Diskussion, die eigentlich am Anfang der Zielvereinbarungsprozesse stehen sollte, nachgeholt.

Das Thesenpapier ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es stellt eine wichtige Grundlage für Zielvereinbarungen dar, denn es kann Vertrauen in das Instrument schaffen. Alle Partner können sich jederzeit auf das Thesenpapier berufen und die Einhaltung der Spielregeln einfordern. Durch die Spielregeln sollte gesichert werden, dass die oben dargestellten notwendigen Merkmale der Zielvereinbarung erfüllt werden und dass eine klare Prioritätensetzung innerhalb des Spektrums der möglichen Funktionen vorgenommen wird.

Es sollte Konsens über die Spielregeln zwischen MWK und allen Studentenwerken hergestellt werden. Bei Zielvereinbarungen an Hochschulen wird dazu häufig ein Workshop mit allen Beteiligten durchgeführt, auf dem eine Verständigung über die Grundlagen erfolgt.

Die Festlegung der Spielregeln sollte idealtypisch am Beginn des Einsatzes von Zielvereinbarungen erfolgen. In Bezug auf die baden-württembergischen Studentenwerke kann dies nachgeholt werden und den Beginn einer Weiterentwicklung des Zielvereinbarungsinstruments markieren.

2. Die bisher in den Zielvereinbarungen enthaltenen Leistungen der Studentenwerke sind überwiegend kein geeigneter Gegenstand für individuelle Zielvereinbarungen mit einzelnen Studentenwerken. Vielmehr sollten sie – wenn die staatliche Seite daran festhält - in „Richtlinien für die Wirtschaftsführung“ zwischen MWK und Studentenwerken vereinbart werden und als generelle Rahmenbedingungen für das Handeln aller Studentenwerke gelten.

Ob die beschriebenen Regelungen tatsächlich gebraucht werden und richtig konzipiert sind, ist hier nicht Gegenstand der Betrachtung, denn es geht in der vorliegenden Analyse nur um das Instrument der Zielvereinbarung. Es ist aber festzuhalten, dass die Zielvereinbarungen der falsche Platz für allgemeine Regelungen der Wirtschaftsführung und der Rechenschaftslegung sind, die für alle Studentenwerke gleichermaßen gelten sollen und die operativer Natur sind. Wenn die staatliche Seite solche Richtlinien will, dann muss sie dieses Anliegen auch beim Namen nennen.

Daher ist – abgetrennt vom Prozess der Zielvereinbarung – eine Einigung zwischen Staat und Hochschule über diese operativen Regeln zu erzielen. Die Regeln sind schriftlich festzuhalten, gelten für alle Studentenwerke und sind kein Gegenstand bilateraler Aushandlungsprozesse. Die Regeln sind nicht mit dem „Druckmittel“ bestimmter Finanzierungszusagen zu koppeln, zu denen kein direkter inhaltlicher Zusammenhang besteht.

Die Studentenwerke sollten es akzeptieren, wenn der Staat über bestimmte Regeln fordert, dass die Studentenwerke den Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit erbringen. Dieses Anliegen ist angesichts des Einsatzes von Steuerzahlergeldern legitim. Die Studentenwerke sollten daher die Aufgabe, im Bereich der Rechenschaftslegung und Wirtschaftsführung das Vertrauen des Staates sicherzustellen, aktiv und gestaltend angehen. Sie sollten mit geeigneten Vorschlägen in die Vorlage treten, um dadurch auch ihre Ausstattung mit staatlichen Geldern dauerhaft zu sichern.

3. Die Zielvereinbarungen sollten methodisch so weiterentwickelt werden, dass die notwendigen Merkmale erfüllt werden. Das Thesenpapier vom 14.5.2001 ist dafür der geeignete Ausgangspunkt; es sollte aber um einige Aspekte erweitert werden.

Um den Grundideen der Zielvereinbarungen zu genügen und ihre Funktionen erfüllen zu können, sollten Inhalt und Gestaltung der Zielvereinbarungen gegenüber der bisherigen Praxis verändert werden. Wesentliche Aspekte sind wie oben dargestellt im vorliegenden Thesenpapier vom 14.5.2001 bereits enthalten, folgende Spielregeln könnten z.B. noch deutlicher herausgearbeitet werden:

- Es sollte ein klarer logischer Zusammenhang zwischen Strategien, Zielen, Messgrößen, Maßnahmen und der Finanzierung hergestellt werden. Daraus sollte insgesamt ein partnerschaftliches Arbeiten an gemeinsamen Zielen deutlich werden.
- Es sollte ein Prozessablauf festgelegt werden, in dem die Initiativrechte zwischen MWK und Studentenwerken klar verteilt sind. Die Festlegung der Initiativrechte sollte sich auch auf die verschiedenen Zielebenen beziehen (z.B. sollte das Vorschlagsrecht für Zielwerte und Maßnahmen beim Studentenwerk liegen).
- Es sollte eine Kombination aus Koordinations- und Profilierungsfunktion angestrebt werden, beispielsweise über Zielvereinbarung zur Durchsetzung zentraler Ziele vs. Zielvereinbarung zur Beförderung dezentraler Ziele als zwei Grundtypen.
- Es sollten output- und outcomebezogene Zielformulierungen vereinbart werden.
- Grundlage für die Zielvereinbarungstexte sollte ein Formular sein, das einen groben formalen Rahmen für die Zielvereinbarungen setzt und das Gegenstromverfahren anlegt, indem es inhaltliche Leerstellen festlegt, die von den Studentenwerken zu erarbeiten und auszufüllen sind.
- Die Zielvereinbarungen sollten veröffentlicht werden und für alle Studentenwerke zugänglich sein.

- Die Zielvereinbarungen sollten mit klaren, mehrjährigen Zeitdimensionen versehen werden.
- Finanzierungsmechanismen sollten im Sinne eines wirksamen Anreizsystems so angelegt sein, dass sowohl die Zielverfolgung als auch die Zielerreichung finanziell belohnt bzw. sanktioniert werden.

4. Entscheidend ist eine strategische Orientierung der Zielvereinbarungen. Dafür sind Zielklärungen bei MWK und Studentenwerken nötig. Die Formulierung strategischer Ziele ist die Grundlage für Zielvereinbarungen.

Land und Studentenwerke müssen sich in Bezug auf strategische Ziele positionieren. Dabei spielt die Wirtschaftlichkeit eine Rolle, kann aber sicherlich nicht die einzige relevante Größe bleiben. Es kann zudem um die verschiedensten strategischen Dimensionen gehen, z.B. um Kunden- oder Mitarbeiterzufriedenheit, um die Struktur des Dienstleistungsangebots, um Marktpositionen und Erschließung von Zielgruppen, um Qualitätsstandards, um Beiträge zu übergeordneten Zielen wie Internationalisierung oder ressourcenschonender Umweltnutzung – um nur einige Aspekte zu benennen. Die strategische Zielbestimmung von beiden Partnern als Ausgangspunkt für den Zielvereinbarungsprozess fehlt bisher völlig und muss kurzfristig angegangen werden. Erst auf dieser Basis sind Zielvereinbarungen sinnvoll.

Dann wird auch die Basis für ein Gegenstromverfahren geschaffen: Wenn das MWK abstrakte strategische Zielgrößen einbringt, haben im Gegenzug die Studentenwerke die Aufgabe, ihre spezifischen Beiträge dazu sowie Zielwerte und Messgrößen vorzuschlagen.

5. Inkonsistenzen zwischen altem und neuem Steuerungsansatz sollten beseitigt werden. Z.B. sollten Zielvereinbarungen Bewilligungsbescheide ersetzen statt beides nebeneinander zu betreiben.

Es kann nicht darum gehen, Zielvereinbarungen in die alte Steuerungslogik zu integrieren. Vielmehr muss die Gesamtheit der Steuerungsinstrumente zwischen Land und Studentenwerken auf die neue, partnerschaftliche Form der Vereinbarung und Zielorientierung ausgerichtet werden. Daher ist zu prüfen, wie Zielvereinbarungen mit anderen Elementen des Steuerungsmodells zusammenwirken, und ein konsistentes Gesamtmodell zu schaffen.

Beispiel: Zu den Zielvereinbarungen tritt bisher faktisch ein zugehöriger Verwaltungsakt in Form eines Zuwendungsbescheids mit Rechtsbehelfsbelehrung, Rechtsmittelverzichtserklärung und allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen. Daraus resultiert eine Doppelung der Instrumente; nach der neuen Steuerungslogik ist die Zielvereinbarung alleine hinreichend für eine bestimmte Mittelzuweisung.

6. Im Rahmen der strategischen Ausrichtung ist zu überlegen, ob eine Koppelung mit den strategischen Planungen der Hochschulen erreicht werden kann. In Pilotprojekten könnte erprobt werden, wie eine Zielvereinbarung zwischen MWK, Hochschulen und Studentenwerk zu organisieren und zu gestalten ist, wenn alle drei Institutionen zu einem gemeinsamen strategischen Ziel beitragen.

Viele strategische Ziele der Studentenwerke hängen unmittelbar mit denen der Hochschulen zusammen: Die Kundenzufriedenheit mit den Leistungen der Studentenwerke weist z.B. eine Verbindung zur Bindung der Studierenden an ihre Hochschule auf. Beim Ziel der Internationalisierung müssen Hochschulen adäquate Lehrangebote schaffen und Studentenwerke Infrastruktur bereitstellen. Es erscheint daher naheliegend bzw. teilweise sogar unverzichtbar, in Zielvereinbarungen Beiträge von Land, Studentenwerken und Hochschulen zu gemeinsamen strategischen Zielen zu vereinbaren.

Dadurch bleiben Studentenwerke bei aktuellen Entwicklungen wie Bachelor-/Masterstudiengängen, Hochschulmarketing, Internationalisierung oder Herausbildung virtueller Studienangebote u.ä. nicht außen vor. Sie werden als maßgeblicher Akteur in die Zielbildung einbezogen (und erfahren beispielsweise nicht erst am Ende strategischer Planungsprozesse, dass aufgrund bereits gesetzter Internationalisierungsziele kurzfristig mehr Wohnheimplätze für ausländische Studierende gebraucht werden o.ä.).

Da bei einer solchen Ausrichtung für Zielvereinbarungen Neuland beschritten würde, empfiehlt sich eine Erprobung dieser Idee in einzelnen Pilotprojekten.

7. Es sollte geklärt werden, wie die ca. 20 Mio. DM „diskretionäre“ Zuweisungen mit den Zielvereinbarungen zusammenhängen. Zielvereinbarungen sollten ein Instrument zur dauerhaften Legitimation dieser Mittel und zur Sicherung der Transparenz der staatlichen Mittelvergabe sein.

Ungefähr ein Drittel des Landeshaushalts für Studentenwerke wird nicht durch eine Formel erklärt, nur zwei Drittel sind als Finanzhilfe nach festen Kriterien kalkulierbar. Ca. 20 Mio. DM werden „diskretionär“, d.h. per Einzelfallentscheidung mit Ermessensspielraum, vom Ministerium vergeben. Daraus ergeben sich Probleme: Zum einen besteht die Gefahr der intransparenten Mittelvergabe, zum anderen wird das Finanzvolumen nicht über Vergabekriterien legitimiert, wodurch die Gefahr pauschaler Kürzungen steigt.

Würde jedoch dieser finanzielle „Topf“ (ggf. zu einem Teil) systematisch mit einer Mittelvergabe per Zielvereinbarung gekoppelt, könnte dieses Verfahren die Zuweisungen transparent machen und legitimieren. Damit würde man auch ein konsistentes Gesamtfinanzierungsmodell erhalten, das formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen zu komplementären Elementen verbindet.

8. Auf Basis der vorgelegten Analyse sollte ein Workshop mit MWK und Studentenwerken stattfinden, auf dem Ergebnisse diskutiert und die weiteren Entwicklungen und Verfahrensschritte beschlossen werden.

Die vorangegangene Analyse sollte als Anlass genutzt werden, die Weichen in Bezug auf Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerken und Land in Baden-Württemberg neu zu stellen und den bisherigen Entwicklungsstand voranzutreiben. Die aufgezeigten Defizite sollten diskutiert und darauf aufbauend methodische Weiterentwicklungen eingeleitet werden. Gleichzeitig können die Spielregeln für Zielvereinbarungen verabredet und die operativen Vereinbarungen zu Rechenschaftslegung und Bewirtschaftung diskutiert werden. Geeignet wäre dafür die Durchführung eines Workshops mit allen Beteiligten.

## 6. Zusammenfassende Empfehlungen an Staat und Studentenwerke

### *Empfehlungen an die Studentenwerke*

- Ergebnisse der vorliegenden Analyse mit dem MWK diskutieren und Konsequenzen für methodische Weiterentwicklungen ziehen.
- Spielregeln zu Zielvereinbarungen mit dem MWK diskutieren und vereinbaren. Formulierung von Zweck und Funktionen der Zielvereinbarungen und Vereinbarung von Grundthesen als dauerhafte Basis für die Handhabung des Instruments vom Staat einfordern.
- Selbst strategische Überlegungen anstellen und als einen der Ausgangspunkte für Zielvereinbarungen formulieren. Positionen zu aktuellen Entwicklungen wie Internationalisierung, Virtualisierung u.ä. erarbeiten.
- Den Staat auffordern, seine strategischen Ziele zu benennen.
- In Bezug auf Zielvereinbarungen agieren statt reagieren; mit Gestaltungsvorschlägen in die Vorlage gehen.
- Zielvereinbarungen selbst inhaltlich gestalten.
- Demonstrieren, dass staatliches Interesse an Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit der Studentenwerke als legitim betrachtet wird.
- Auf die Diskussion über „Richtlinien für die Wirtschaftsführung“ mit dem MWK einlassen und nach Konsens über allgemeine Regeln suchen; aber auf eine Festlegung außerhalb der Zielvereinbarungen hinwirken.
- Strategische Zielvereinbarungen zusammen mit MWK und Hochschulen als Pilotprojekte erproben.

<i>Empfehlungen an das MWK</i>
--------------------------------

- Ergebnisse der vorliegenden Analyse mit den Studentenwerken diskutieren und Konsequenzen für methodische Weiterentwicklungen ziehen.
- Spielregeln zu Zielvereinbarungen mit den Studentenwerken diskutieren und vereinbaren.
- Keine Zielvereinbarungen der bisherigen Form mehr vorlegen sondern eine Weiterentwicklung des Instruments unter Beseitigung der aufgezeigten Defizite anstreben.
- Unterscheidung zwischen den zwei Typen von Zielvereinbarungen (Sanierung vs. strategisch/konzeptionell) aufgeben.
- Überlegungen zu staatlichen strategischen Zielen anstellen und als einen der Ausgangspunkte für Zielvereinbarungen formulieren.
- Formular für Zielvereinbarungen entwickeln, mit dem das Gegenstromprinzip verankert wird.
- Vertrauen stärken, indem partnerschaftliches Verhalten demonstriert wird.
- Reste des alten Steuerungsmodells überprüfen, z.B. Zuwendungsbescheide.
- Konsistentes Gesamtfinanzierungsmodell mit Finanzhilfe und Mittelvergabe per Zielvereinbarung schaffen und dadurch Zuweisung legitimieren.
- Zielvereinbarungstexte veröffentlichen und dadurch Transparenz gewährleisten.
- Strategische Zielvereinbarungen zusammen mit Studentenwerken und Hochschulen als Pilotprojekte erproben.

## Anhang

- (1) Tabellarische Übersicht über die abgeschlossenen Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerken und MWK (erstellt von der Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer der baden-württembergischen Studentenwerke)
  
- (2) Thesenpapier „Zielvereinbarungen im Bereich der Studentenwerke“ vom 14.5.2001 (erstellt vom MWK)
  
- (3) Aktenvermerk des MWK zu „strategischen Zielvereinbarungen“ vom 6.3.2001