

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2018 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg – Beitrag Nr. 19: Finanzierung der Studierendenwerke

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 21. Februar 2019 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/4919 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. die Höhe der Finanzhilfe des Landes zum laufenden Betrieb der Studierendenwerke zu überprüfen;*
- 2. mögliche Fusionen von Studierendenwerken zu prüfen;*
- 3. für die Bearbeitung von BAföG-Anträgen den Personaleinsatz sowie die IT-Verfahren zu optimieren und in diesem Zusammenhang die Konzentration der Zuständigkeit der Bearbeitung von BAföG-Anträgen Studierender der baden-württembergischen Hochschulen bei einem oder zwei Studierendenwerken zu prüfen;*
- 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2019 zu berichten.*

Bericht

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2019, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

1. Vorbemerkung

Die Landesregierung betrachtet die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für ein Studium als eine soziale Verpflichtung des Landes und einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Jeder und jede Studierwillige soll – unabhängig von der sozialen Herkunft – die gleichen Möglichkeiten haben, einen akademischen Abschluss zu erreichen.

Darüber hinaus möchte die Landesregierung den Wissenschaftsstandort Baden-Württemberg im nationalen und internationalen Wettbewerb stärken. Dies setzt die Bereitstellung einer studentischen Infrastruktur zu sozial verträglichen Preisen voraus.

Für die Prüfung der vom Landtag skizzierten Themenkomplexe durch das Wissenschaftsministerium wurde als übergeordnetes Ziel daher die Sicherstellung einer optimalen Betreuung und Förderung der Studierenden definiert. Folgende wichtige Aufgaben und Anforderungen an die Studierendenwerke wurden daraus abgeleitet:

Optimale Betreuung und Förderung der Studierenden durch

- a) die Gewährleistung von Chancengleichheit durch
 - günstige bzw. sozial angemessene Grundversorgung
 - die Übernahme sozialer Zusatzaufgaben
- b) effiziente Strukturen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Leistungsangebots
- c) eine gesicherte Finanzierung des Leistungsangebots

Unter Berücksichtigung dieses Ziels wurden die Empfehlungen des Rechnungshofs betrachtet und Vorschläge für das weitere Vorgehen formuliert.

Hierzu wurden Arbeitsgruppen gegründet. Diese setzen sich aus Vertretern des Wissenschaftsministeriums und der Studierendenwerke zusammen. Die Arbeitsgruppen sollen die Ergebnisse der Prüfungsmittelung des Rechnungshofes aufgreifen und die derzeitigen Strukturen und Abläufe bei den Studierendenwerken hinterfragen. Darauf aufbauend sollen Einsparmöglichkeiten, Effizienzreserven sowie mögliche Einnahmesteigerungen identifiziert werden, die nicht zu Einbußen bei der Qualität der Betreuung der Studierenden oder zu einer finanziellen Mehrbelastung der Studierenden führen.

2. Zwischenstand der Prüfung

2.1. Prüfung der Höhe der Finanzhilfe des Landes zum laufenden Betrieb der Studierendenwerke

Nach § 12 Abs. 4 StWG ist das Land verpflichtet, Zuschüsse zur Verfügung zu stellen, die den laufenden Bedarf und die notwendigen Investitionen in Verpflegung und Wohnheime der Studierendenwerke berücksichtigen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass der Anteil der Finanzhilfe an den Gesamterträgen der Studierendenwerke in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen ist¹.

¹ Der Anteil betrug im Jahr 2008 10 %, im Jahr 2018 (letzte Erhebung) noch 7,5 %. Quelle: Jahresergebnisse der Studierendenwerke.

Die gute finanzielle Lage der Studierendenwerke in den letzten Jahren ist im Wesentlichen nicht auf die staatliche Finanzhilfe, sondern auf

- die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre (niedriges Zinsniveau für Kredite),
- die bereits seit Einführung der Finanzhilfe erfolgten Rationalisierungsmaßnahmen, Preiserhöhungen und Effizienzsteigerungen,
- Sondereffekte im Jahr 2016 aufgrund des Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetzes (BilRUG)² und der Erstattung von Sanierungsgeldern für die Jahre 2013 bis 2015 durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

zurückzuführen. Zudem sind auf der Kostenseite

- die zunehmende Anzahl ausländischer Studierender mit erhöhtem Betreuungs- und Unterbringungsbedarf³,
- die jährliche reale Kürzung der Finanzhilfe durch ihre Festlegung auf fünf Jahre
- sowie das – in den vergangenen Jahren schwieriger gewordene – Umfeld in der Hochschulgastronomie

nicht berücksichtigt.

Des Weiteren wurden in die Betrachtung des Rechnungshofes die Auswirkungen möglicher Änderungen der globalen gesamtwirtschaftlichen Situation und der wirtschaftlichen Situation in Deutschland (langfristiger Anstieg des Zinsniveaus, Rezession) auf die zukünftigen Jahresergebnisse der Studierendenwerke nicht erwogen.

Darüber hinaus erfordern die Sicherung des derzeit erreichten Standards und die gezielte Weiterentwicklung in den nächsten Jahren verstärkte Investitionen der Studierendenwerke in die Infrastruktur (Schaffung von zusätzlichem Wohnraum für Studierende an Brennpunktstandorten, notwendige hohe Investitionen in die Sanierung von Wohnheimen und Verpflegungsbetrieben).

Alleine für die Schaffung von Wohnraum sowie notwendige Sanierungen und Instandhaltungsmaßnahmen im Wohnheimbereich sind von den acht baden-württembergischen Studierendenwerken in den nächsten fünf Jahren Investitionen in Höhe von insgesamt rund 260 Mio. Euro geplant. Darüber hinaus wirken sich die steigenden Personal- und Sachkosten zusätzlich negativ auf die finanzielle Lage der Studierendenwerke aus.

Sollte die Finanzhilfe reduziert werden, käme als Ausgleich hauptsächlich eine Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge in Betracht. Eine Erhöhung der Essenspreise führt nicht zwingend zu höheren Einnahmen. Die Nachfrage im studentischen Verpflegungsbereich reagiert erfahrungsgemäß sehr preissensibel und gerade Mensen und Cafeterien in den Innenstädten verzeichnen bei steigenden Preisen einen starken Nachfragerückgang. Unbegründete Mieterhöhungen sind ebenfalls schwierig zu realisieren, da die Bettplätze der Studierendenwerke gemäß Zuwendungsbescheid des Landes auf Vollkosten kalkuliert wurden.

Die Arbeitsgruppe Finanzhilfe (vgl. Abschnitt 1) hat auf Basis der Zahlen der Jahresergebnisse 2018 der Studierendenwerke die Auswirkungen einer etwaigen Reduktion der Finanzhilfe sowie der steigenden Personal- und Sachkosten auf die Studierendenwerksbeiträge dargestellt (*Anlage 1*).

Müsste ein Absenken der Finanzhilfe durch eine Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge ausgeglichen werden, so würde bereits eine Reduktion der Finanzhilfe um 15 % zu einer Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge in Baden-Württemberg um rund 10 Euro⁴ im Jahr pro Studierenden führen. Bei Zugrundelegung von weiter steigenden Personal-, Lebensmittel- und Sachkosten⁵ und Umlegung

² Ausweitung des Begriffs der Umsatzerlöse in den Jahresabschlüssen ab dem 31. Dezember 2016.

³ Ausländische Studierende an baden-württembergischen Hochschulen: WS 2008/2009: 34.091, WS 2017/2018: 49.926. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

⁴ Gewichteter Durchschnitt

⁵ Personalkostenerhöhung 2019/2020: 4,5 % und 2021: 3 %; Lebensmittelerhöhung 3 % jährlich; Sachkostenerhöhung: 1,5 % jährlich

auf die Studierendenwerksbeiträge, führt dies zu einer zusätzlichen Erhöhung der Beiträge von rund 68 Euro⁶ pro Studierenden bis zum Jahr 2021⁷. Insgesamt würde das eine Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge in Baden-Württemberg um rund 78 Euro⁸ pro Studierenden bis zum Jahr 2021 bedeuten. Dies wären durchschnittlich rund 39 Euro Beitragserhöhung pro Studierenden auf das Semester gerechnet. Der Durchschnitt der Studierendenwerksbeiträge in Baden-Württemberg liegt derzeit bei 54,30 Euro⁹ pro Semester (WS 2017/2018). Bis zum Jahr 2021 lägen die durchschnittlichen Semesterbeiträge in Baden-Württemberg somit bei rund 93 Euro. Damit lägen die Studierendenwerksbeiträge in Baden-Württemberg weit über dem Bundesdurchschnitt von 70,40 Euro (WS 2017/2018)¹⁰ pro Semester.

Bereits bei gleichbleibender Finanzhilfe müssen die Studierendenwerke aufgrund steigender Personal-, Lebensmittel- und Sachkosten folglich eine Erhöhung der studentischen Beiträge in Betracht ziehen, um langfristig einer Abnahme der Liquidität entgegenzuwirken. Die Auswirkungen der geplanten Investitionen im Wohnheimbereich sowie die Umsatzeinbußen im Verpflegungsbereich aufgrund der Sanierungsmaßnahmen auf die finanzielle Lage der Studierendenwerke sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Das Wissenschaftsministerium kommt zu dem Ergebnis, dass die für ein erfolgreiches Studium notwendige Bereitstellung einer studentischen Infrastruktur zu sozial verträglichen Preisen nur gewährleistet werden kann, wenn sich das Land ausreichend finanziell beteiligt. Aus diesem Grund ist im Rahmen des vom Ministerrat am 8. Oktober 2019 beschlossenen Entwurfs des Staatshaushaltsplans 2020/2021 eine Erhöhung des Haushaltsansatzes der Finanzhilfe um 1 Mio. Euro p. a. durch Mittelumschichtung innerhalb des Haushaltskapitels 1409 vorgesehen. Damit sollen die Studierendenwerke für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben gestärkt werden, gleichzeitig sind sie weiterhin gefordert, wirtschaftlich vernünftig zu agieren.

2.2. Prüfung von möglichen Fusionen der Studierendenwerke und Zentralisierung der BAföG-Ämter

Auch bei gleichbleibender Finanzhilfe führen die Schaffung und Instandhaltung von benötigtem Wohnraum sowie steigende Personal-, Lebensmittel- und Sachkosten voraussichtlich zu einem höheren Finanzierungsbedarf der Studierendenwerke. Um diesen zu decken, werden die Vorschläge des Rechnungshofes, die derzeitigen Strukturen und Abläufe bei den Studierendenwerken zu hinterfragen, um so Einsparmöglichkeiten, Effizienzreserven sowie mögliche Einnahmesteigerungen zu identifizieren, sorgfältig und ergebnisoffen geprüft.

Bei der Prüfung von Synergiepotenzialen durch mögliche Fusionen oder durch die Zentralisierung von Teilbereichen sowie der Zentralisierung der BAföG-Ämter hat die Wahrung von Objektivität oberste Priorität. Das Wissenschaftsministerium hat daher eine externe Organisationsuntersuchung der Studierendenwerke ausgeschrieben. Dabei soll analysiert werden, wie mögliche Synergieeffekte zwischen den Studierendenwerken genutzt werden können; dies umfasst

- die Prüfung möglicher Fusionen von Studierendenwerken;
- die Identifizierung möglicher Kostensenkungspotenziale durch Teilzentralisierung einzelner Bereiche; die Ausbildungsförderung wird hierbei berücksichtigt;
- die Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen von zum einem Fusionen und zum anderen Teilzentralisierungen.

Diese berücksichtigt den gesetzlichen Auftrag der Zusammenarbeit der Studierendenwerke mit den staatlichen Hochschulen sowie die Verbesserung der sozialen Situation der Studierenden.

In der Untersuchung soll auch herausgearbeitet werden, welche Stärken und Schwächen die aktuelle organisatorische Aufstellung der Studierendenwerke hat.

⁶ Gewichteter Durchschnitt

⁷ Kalkuliert auf Basis der Jahresabschlüsse 2018 der Studierendenwerke

⁸ Gewichteter Durchschnitt

⁹ DSW Studentenwerke im Zahlenspiegel 2017/2018 gewichtet mit den Studierendenzahlen der StW.

¹⁰ DSW Studentenwerke im Zahlenspiegel 2017/2018.

Bei der Ermittlung von Synergiepotenzialen soll nicht nur auf Synergieeffekte abgestellt werden, die sich z. B. aus der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen ergeben können, sondern auch auf strategische Synergien durch Vernetzung, Kooperationen und Wissenstransfer zwischen den Studierendenwerken.

Im Hinblick auf die Durchführung der Untersuchung wird eine Methodik als zielführend erachtet, bei der der Auftragnehmer in einem beteiligungsorientierten Prozess mit den Studierendenwerken mögliche Verbesserungsvorschläge erarbeitet.

Ziel ist, die Folgerungen der Organisationsuntersuchung der künftigen Förderentscheidung zugrunde zu legen.

3. Weiteres Vorgehen

Nach Abschluss der externen Prüfung wird das Wissenschaftsministerium das Prüfungsergebnis kommentieren und dem Landtag erneut über den Fortschritt der Umsetzung des Beschlusses vom 21. Februar 2019 berichten.

Anlage 1

Studierendenwerk	Kalkulierte Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge bei Kürzung der Finanzhilfe und steigenden Personal- und Sachkosten ¹									
	Beitragserhöhung bei Kürzung der Finanzhilfe um			Beitragserhöhung bei steigenden Personal- und Sachkosten ²			Beitragserhöhung gesamt			
	15 %	30 %	50 %	2019	2020	2021	2019-2021	15 %	30 %	50 %
							2019-2021			
Bodensee	10,35 €	20,70 €	34,50 €	22,67 €	23,54 €	18,60 €	64,81 €	75,16 €	85,51 €	99,31 €
Freiburg	10,77 €	21,55 €	35,91 €	22,77 €	23,56 €	19,53 €	65,86 €	76,63 €	87,40 €	101,77 €
Heidelberg	10,35 €	20,69 €	34,48 €	28,40 €	29,45 €	23,60 €	81,45 €	91,79 €	102,14 €	115,93 €
Karlsruhe	9,25 €	18,49 €	30,82 €	18,86 €	19,54 €	15,91 €	54,31 €	63,56 €	72,81 €	85,13 €
Mannheim	11,84 €	23,67 €	39,45 €	25,09 €	25,98 €	21,26 €	72,33 €	84,17 €	96,00 €	111,79 €
Stuttgart	8,16 €	16,33 €	27,21 €	26,13 €	27,04 €	22,18 €	75,35 €	83,52 €	91,69 €	102,57 €
Tübingen-Hohenheim	9,82 €	19,64 €	32,73 €	23,33 €	24,18 €	19,86 €	67,37 €	77,19 €	87,01 €	100,10 €
Ulm	9,68 €	19,36 €	32,27 €	20,94 €	21,73 €	17,45 €	60,12 €	69,80 €	79,48 €	92,39 €
Gew. Durchschnitt³	9,82 €	19,65 €	32,76 €	23,72 €	24,58 €	20,01 €	68,31 €	78,13 €	87,96 €	101,07 €

¹ Auf Basis der Zahlen der Jahresabschlüsse 2018

² Personalkostenerhöhung 2019/2020: 4,5 % und 2021: 3 %; Lebensmittelkostenerhöhung 3 % jährlich; Sachkostenerhöhung: 1,5 % jährlich

³ Studierendenzahlen WS 2017/2018: StW Bodensee 26.505; StW Freiburg 49.215; StW Heidelberg 47.915; StW Karlsruhe 47.652; StW Mannheim 24.452; StW Stuttgart 61.268; StW Tübingen-Hohenheim 52.652; StW Ulm 28.177 (Quelle amtl. Landesstatistik)