

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 12. März 2020 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/7742 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 31. Juli 2021 erneut zu berichten.

(Der Beschluss bezieht sich auf den vorausgegangenen Landtagsbeschluss vom 5. Dezember 2019 – Drucksache 16/7445 Abschnitt II:

- 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 Zuständigkeiten der Bearbeitung von Bafög-Anträgen Studierender der baden-württembergischen Hochschulen bei einem oder zwei Studierendenwerken zu prüfen.)*

Bericht

Mit Schreiben vom 30. Juli 2021, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Der Landtag hat das Staatshaushaltsgesetz 2020/21 am 18. Dezember 2019 beschlossen und den Staatshaushaltsplan 2020/21 festgestellt. In diesem Rahmen erfolgte eine Erhöhung des Haushaltsansatzes der Finanzhilfe um 1 Mio. Euro p. a. (entspricht ca. 4,6 % des Haushaltsansatzes) durch Mittelumschichtung innerhalb des Haushaltskapitels 1409 „Aufwendungen für die Förderung der Studenten im Hochschulwesen“. Mit der Verwaltungsvorschrift des Wissenschaftsministeriums zur Verteilung der Finanzhilfe an die Studierendenwerke vom 3. März 2020 wurde diese Veränderung entsprechend umgesetzt. Auf Grundlage von § 12 Absatz 1 Studierendenwerksgesetz (StWG) gelten die Verwaltungsvorschrift und damit die Höhe der Zuschüsse für den laufenden Betrieb der Studierendenwerke als Festbeträge für die Jahre 2020 bis 2024.

Im Rahmen der Festlegung der Finanzhilfe für den Zeitraum ab dem Jahr 2025 wird die Höhe erneut geprüft. In diese Prüfung werden dann auch die Ergebnisse der Kosten- und Organisationsuntersuchung (s. u.) einfließen. Es wird allerdings auf die Stellungnahme im Bericht des Staatsministeriums vom 5. Dezember 2019 (Drucksache 16/7445) an den Landtag verwiesen. Dort wird ausgeführt, dass bei einer Reduzierung der Finanzhilfe als Ausgleich hauptsächlich eine Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge in Betracht käme und Anlage 1 der Drucksache verdeutlicht, in welcher Höhe eine Kürzung der Finanzhilfe zur Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge führt. 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. Mieterhöhungen sind ebenfalls schwierig zu realisieren, da die Bettplätze der Studierendenwerke gemäß Zuwendungsbescheid des Landes auf Vollkosten kalkuliert werden. Insoweit ist das Wissenschaftsministerium bei seinen Überlegungen zur Höhe der staatlichen Finanzhilfe auf alle Sparvorschläge des Rechnungshofs eingegangen und hat diese nicht nur auf die Reduzierung der Finanzhilfe oder Erhöhung der Studierendenwerksbeiträge beschränkt, wie dies in Drucksache 16/7742 protokolliert ist.

Zu Ziffer 2 und 3 gemeinsam:

Das Wissenschaftsministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofes, die derzeitigen Strukturen und Abläufe bei den Studierendenwerken zu hinterfragen, um Einsparmöglichkeiten, Effizienzreserven sowie mögliche Einnahmesteigerungen zu identifizieren, sorgfältig und ergebnisoffen aufgegriffen.

Das Wissenschaftsministerium hat hierzu das HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V. (HIS-HE) beauftragt, eine vergleichende Untersuchung zu Kosten und Organisation der Aufgabenwahrnehmung durch die Studierendenwerke des Landes durchzuführen. Im Rahmen der Vorarbeiten zur Ausschreibung der externen Untersuchung wurde deutlich, dass fundierte Kenntnisse in deren sehr spezifischen Themenfeldern eine unabdingbare Voraussetzung sind. Gerade das HIS-HE besitzt eine derartige Expertise.

Für die externe Untersuchung wurde als übergeordnetes Ziel die Sicherstellung einer optimalen Betreuung und Förderung der Studierenden durch die Bereitstellung einer studentischen Infrastruktur zu sozial verträglichen Preisen definiert. 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.

Das ursprünglich geplante Vorgehen von HIS-HE umfasste eine Reihe von Workshops und Vor-Ort-Gesprächen und musste aufgrund der Einschränkungen durch die Corona-Epidemie modifiziert werden. Der Fokus der Analyse verlagerte sich

von der operativen Ebene auf die Erarbeitung von Vorschlägen zur Implementierung von Instrumenten und Strukturen für eine verbesserte Kooperation zwischen den Studierendenwerken.

Das HIS-HE kommt im Rahmen seiner „Vergleichenden Untersuchung der Kosten und Organisation der Aufgabenwahrnehmung durch die Studierendenwerke in Baden-Württemberg“ zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- In den kaufmännischen Jahresabschlüssen für 2019 sei die finanzielle Situation der Studierendenwerke zu positiv dargestellt, da die Abschreibungssätze für die Wohnheime mit 2 Prozent p. a. zu niedrig angesetzt seien. Diese resultieren aus einer geplanten Nutzungsdauer der Wohnheime von 50 Jahren, allerdings würden die Wohnheime – laut Aussage der Geschäftsführungen der Studierendenwerke – in der Regel bereits nach rund 30 bis 35 Jahren grundsaniert. Als Konsequenz würden in der Ergebnisrechnung zu hohe Überschüsse und in der Bilanz zu umfangreiche Gewinnrücklagen ausgewiesen.
- Die finanziellen Ergebnisse der Wohnheimbetriebe, die einen großen Einfluss auf die Jahresergebnisse der Studierendenwerke haben, seien von den Studierendenwerken nur sehr begrenzt zu beeinflussen. Die Höhe der Miete orientiere sich an gesellschaftspolitischen Anforderungen (die BAföG-Wohnpauschale beträgt derzeit 325 Euro) und die Studierendenwerke übten nur sehr bedingt Kontrolle über die Höhe der Baukosten aus.
- Einer Verbesserung des Kostendeckungsgrads der Verpflegungsbetriebe seien ebenfalls enge Grenzen gesetzt, da weder die Schließung von Einrichtungen noch die Erhöhung der Essenspreise mit dem Versorgungsauftrag zu vereinbaren sei. Des Weiteren werde der Umsatz der Mensen stark von Faktoren beeinflusst, die nur bedingt von den Studierendenwerken beeinflusst werden könnten, wie beispielsweise die jeweilige Lage der Mensa.
- Bei der BAföG-Beratung und -Antragsbearbeitung handelt es sich um Aufgaben, die an den jeweiligen Hochschulstandorten wahrzunehmen seien, weil die Sozialleistungsträger gegenüber den Antragstellenden umfassende Aufklärungs-, Auskunft- und Beratungspflichten haben (vgl. § 14 Erstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB I). Um dies gewährleisten zu können, dürfe die räumliche Distanz zwischen Amt für Ausbildungsförderung und der betreuten Hochschule nicht zu groß sein. Diese elementare Anforderung lasse eine Zentralisierung der BAföG-Ämter durch die Konzentration der Antragsbearbeitung auf ein oder zwei Studierendenwerke bzw. Standorte nicht zu.
- Die Konzentration der Dienstleistungen auf wenige Standorte sei aus sachlichen (Verpflegung, Wohnen, Kinderbetreuung) oder rechtlichen Gründen (BAföG-Auftragsverwaltung) ausgeschlossen. Eine mögliche Fusion von Studierendenwerken betreffe folglich lediglich den Verwaltungsbereich. Dem vergleichsweise geringen zu erzielenden Einsparungen im Verwaltungsbereich stünde ein erheblicher Zusatzaufwand in der Übergangsphase gegenüber.
- Darüber hinaus legten die geringe Beeinflussbarkeit der finanziellen Ergebnisse des Wohnheimbetriebs und der gastronomischen Betriebe durch die Studierendenwerke die Schlussfolgerung nahe, dass mögliche Fusionen nicht zu einer langfristigen Verbesserung der finanziellen Ergebnisse führen würden. Aufgrund der zahlreichen externen Faktoren, die die Betriebsergebnisse beeinflussten, könnten kaum „Best-Practices“ von ertragreichen auf weniger ertragreiche Standorte übertragen werden.

Aus diesen Ergebnissen resultieren aus Sicht von HIS-HE folgende Empfehlungen für das Wissenschaftsministerium bzw. die Studierendenwerke für die Prüfungen nach Nr. 2 und 3 getrennt:

Zu Ziffer 2:

1. Die Weiterentwicklung und Fortschreibung eines Kostenrechnungs-Instruments:

Alle Studierendenwerke sollten auf Basis der von HIS-HE entwickelten Erhebungsbögen die Aufwendungen und Erträge je Aufgabenbereich und Standort turnusmäßig an das Wissenschaftsministerium übermitteln, um u. a. gemeinsam die Kostenunterschiede im Bereich Wohnen und Verpflegung besser im Hinblick auf die Beeinflussbarkeit und Nichtbeeinflussbarkeit der verantwortlichen Faktoren zu analysieren. Auf dieser Grundlage ist vorgesehen, die Entwicklung der Aufwands- und Ertragslage sowie des Zuschussbedarfs regelmäßig, zunächst jährlich, mit dem Wissenschaftsministerium zu erörtern.

2. Die Anwendung realistischer Abschreibungssätze:

Die Abschreibungssätze im Wohnheimbereich müssen dahingehend überprüft werden, inwieweit sie die wirtschaftliche Lage der Studierendenwerke im Jahresabschluss verzerren. Die Nutzungsdauer der Gebäude sollte mit einem realistischen Wert veranschlagt werden.

3. Die Abstimmung der Investitionsplanung:

Die Studierendenwerke bilden grundsätzlich liquide Reserven aus den laufenden Deckungsbeiträgen der Wohnheimbetriebe. Wie sich diese im Hinblick auf beispielsweise Corona-bedingte Einnahmeausfälle entwickeln und wie sich dies auf die zukünftige Investitionsplanung auswirkt, ist abzuwarten.

4. Eine vertiefte institutionalisierte Kooperation:

Hinsichtlich der möglichen Intensivierung der Kooperation zwischen den Studierendenwerken sollte das Wissenschaftsministerium in die Diskussion über Potenziale und Grenzen eingebunden werden. Eine Intensivierung der Kooperation – durchaus auch im Sinne der Übernahme bestimmter Aufgaben durch jeweils nur ein Studierendenwerk – wirkt deutlich vielversprechender als eine Fusion.

Zu Ziffer 3:

1. Die Vergütung des Aufwands der Auftragsverwaltung BAföG auf Grundlage von Zielzahlen:

Um die für die Bearbeitung einer bestimmten Zahl von Anträgen notwendig vorzuhaltenden Strukturen zu finanzieren, sollte vom Land eine entsprechende Zielzahl vorgegeben werden, auf welche die Fallpauschale Anwendung findet.

2. Ein Peer-Review der Antragsbearbeitung BAföG:

Im Rahmen eines Review-Prozesses unter Mitwirkung von anderen Ländern (z. B. Nordrhein-Westfalen und Hessen, wo die Auftragsverwaltung ebenfalls bei den Studierendenwerken angesiedelt ist) sollten die Abläufe im Hinblick auf einen möglichen Optimierungsbedarf überprüft werden.

Das Wissenschaftsministerium schließt sich dem Ergebnis der Untersuchung durch HIS-HE an, dass von Fusionen von Studierendenwerken und Zentralisierung der BAföG-Ämter abzusehen ist. Bei den weiteren Empfehlungen hält das Wissenschaftsministerium (beispielsweise hinsichtlich Anpassung der Bilanzierungs- und Abschreibungsmodalitäten im Zusammenhang mit dem Gebäudebestand) Klärungen für erforderlich. Das Wissenschaftsministerium strebt an, die sich aus diesem Prozess ergebenden Erkenntnisse und Empfehlungen in einem turnusmäßigen, strukturierten Dialog mit den Geschäftsführungen der Studierendenwerke umzusetzen.