

An den
Sächsischen Landtag
Ausschuss für Wissenschaft und Hochschule, Kultur und Medien

(per Mail an Ausschuss.AWHKM@slt.sachsen.de übermittelt)

Stellungnahme
des CHE Centrum für Hochschulentwicklung
für den Sächsischen Landtag

zur

**Drucksache 5/4866: „Studentenwerke langfristig sichern –
Zielvereinbarungen über Zuschüsse und zukünftige
Entwicklung abschließen“**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Hintergrund

In dem Antrag 5/4866 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Studentenwerke langfristig finanzieren – Zielvereinbarungen über Zuschüsse und zukünftige Entwicklungen abschließen“ wird die Staatsregierung aufgefordert, „Zielvereinbarungen über die Höhe der Zuschüsse und die von den Studentenwerken zu erbringenden Leistungen für den Zeitraum von mehreren Jahren abzuschließen“. Zweck der Zielvereinbarungen sei es, so die Begründung, „die Leistungsstärke der Studentenwerke zu erhöhen, ihre Arbeit berechenbar zu gestalten und eine effektive Verwendung der Zuschüsse zu gewährleisten.“

Insbesondere sollen, so der Antrag, dabei sechs Themenbereiche berücksichtigt werden:

1. Die Entwicklung der Semesterbeiträge und der Preise der Studentenwerksdienstleistungen insbesondere in der Mensa- und Wohnheimversorgung soll nicht über die allgemeine Entwicklung der Lebenshaltungskosten steigen.
2. Auch künftig soll durch die Studentenwerke ein Bestand an Wohnheimplätzen vorgehalten werden, der insbesondere Studierenden aus sozial schwachen Familien und dem Ausland sowie Studierenden mit Kindern den Zugang zu preiswerten und qualitativ hochwertigem Wohnraum ermöglicht und Barrierefreiheit sicherstellt.
3. Die Studentenwerke sollen ihre Aufgaben an Nachhaltigkeitskriterien ausrichten und speziell eine energetische Sanierung und einen energieeffizienten Betrieb ihres Gebäudebestandes sowie eine Mensenversorgung auf der Grundlage ökologisch hergestellter Lebensmittel gewährleisten.
4. Die Beratungsdienstleistungen der Studentenwerke für Studierende sollen entsprechend des Bedarfs ausgebaut werden.
5. Die Studentenwerke sollen die Vereinbarkeit von Kind und Studium als weiteren zentralen Auftrag wahrnehmen und Kindertagesstätten bedarfsgerecht anbieten können.
6. Die Studentenwerke sollen in die Lage versetzt werden, notwendige Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen unter Nutzung von Kreditfinanzierungen und öffentlichen Fördermittelprogrammen durchzuführen.

Bewertung aus Sicht des CHE

Aus Sicht des CHE ist festzuhalten, dass jedes der im Antrag genannten Ziele prinzipiell seine Berechtigung hat. Gegen preiswerten und qualitativ hochwertigen Wohnraum, Nachhaltigkeit, ökologische Ausrichtung, Beratungsangebote, Familienfreundlichkeit etc. wird niemand etwas einzuwenden haben.

Es ist aber nicht auszuschließen, dass in Zeiten knapper Kassen Zielkonflikte zu befürchten sind, etwa zwischen dem Ziel gering zu haltender studentischer Beiträge und einer stärkeren ökologischen Ausrichtung der Mensaversorgung.

Darüber hinaus ist aber die Frage zu beantworten, ob neben den oben genannten weitere Ziele und Einflussfaktoren berücksichtigt werden müssen. Im Folgenden werden grundlegende Aspekte dargestellt, die aus Sicht des CHE in diesem Zusammenhang mit bedacht werden sollten. Sie zeigen auf, wie Prioritäten

festgehalten werden könnten und welche Rolle die vorgeschlagenen Zielvereinbarungen dabei spielen könnten.

1. **Das CHE begrüßt grundsätzlich den Vorschlag, eine explizite Klärung wesentlicher Entwicklungslinien der sächsischen Studentenwerke und ihrer Finanzierung in einer Ziel- und Leistungsvereinbarung festzuhalten.** Das Instrument der Zielvereinbarung hat sich im Hochschulkontext bereits seit Jahren bewährt. Richtig angewandt lenkt es die Diskussionen auf die verfolgten Ziele und sichert die Autonomie der Studentenwerke bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele. Aus den bisherigen Erfahrungen im Hochschulkontext sind auch leicht Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Zielvereinbarungsprozesse abzuleiten (Gegenstromprozess, Verhandlung auf „Augenhöhe“, klare Spielregeln...¹).
2. Die Finanzierung der Aufgabenübernahme durch die Studentenwerke ist sicherzustellen. **Zielvereinbarungen sind ein geeignetes Instrument, um Leistungen und deren Finanzierung zu regeln.** Vorteilhaft sind Zielvereinbarungen insbesondere dann, wenn sie mehrjährige Planungssicherheit schaffen. Gegebenenfalls müssen hier bei begrenzten Zuschüssen Prioritäten gesetzt werden. Wenn Kürzungen unvermeidbar sind, heißt das, dass auch die Erwartungshaltung des Staates an die Leistungserbringung der Studentenwerke nicht unverändert bleiben kann.
3. Bislang führten die Kürzungen bei den Landesmitteln in Sachsen offensichtlich nicht zu einer veränderten Leistungserwartung an die Hochschulen. **Die Erwartungen an die Studentenwerke und die Aufgaben der Studentenwerke sollten durch das Land daher im Rahmen der Zielvereinbarung explizit geklärt und präzisiert werden.** Die im Antrag genannten Ziele auf allgemeinpolitischer Ebene reichen dazu nicht aus, vielmehr stellen sich noch ganz andere Fragen, die speziell für Studentenwerke relevant sind. Das Land sollte (klarer als bislang knapp in § 109 Abs. 4 des Sächsischen Hochschulgesetzes) definieren, welche konkreten Aufgaben die sächsischen Studentenwerke haben. Folgende Fragen sollten aus Sicht des CHE dabei geklärt werden:²
 - Worauf soll der Fokus bei den Studentenwerken liegen: Geht es darum, möglichst alle Studierende durch geeignete Rahmenbedingungen und Services zu unterstützen? Oder sind Studentenwerke eher für die Benachteiligten da, geht es also eher um selektive Förderung spezieller Zielgruppen (z.B. internationale Studierende, Studierende mit Kindern, behinderte Studierende, Studierende mit finanziellen Problemen, Studierende mit gesundheitlichen Problemen, Studierende in psychosozialen Notlagen ...), die besonderer Unterstützung bedürfen?
 - Welches Selbstverständnis / Rollenverständnis wird bei Studentenwerken präferiert: Sieht das Land Studentenwerke (auch) als Dienstleister für die Hochschulen? Ist ein Studentenwerk eine Selbsthilfeorganisation der

¹ Vgl. dazu: Müller, Ulrich; Ziegele, Frank: Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, Arbeitspapier Nr. 45, Gütersloh, 2003, online unter http://www.che.de/downloads/Zielverein_HS_NRW_AP45.pdf.

² Näheres zu diesem Ansatz unter: Müller, Ulrich; Ziegele, Frank; Hüning, Lars: Grundlagen eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings am Beispiel der finanziellen Leistungen des Landes an das Studentenwerk Berlin. Arbeitspapier Nr. 74. S. 40ff; http://www.che.de/downloads/Studentenwerk_Berlin_AP_74.pdf).

Studierenden? Stellt das Studentenwerk ein sozialstaatliches Angebot für Studierende dar? Fällt die Rollenbeschreibung unterschiedlich aus je nach Aufgabenbereich?

- Wünscht das Land eine integrierte Sicht von akademischer Verantwortung und sozialer Verantwortung oder sollen die beiden Bereiche sauber getrennt sein? Sind Studentenwerke eher ein sozialstaatliches Angebot oder eng an die strategischen Planungen der Hochschulen gekoppelt?
- Welche Produktpalette, welches Leistungsspektrum erwartet das Land von den Studentenwerken? Sind neue Geschäftsfelder erwünscht oder nur geduldet? Sollen die Angebote hochschulübergreifend einheitlich sein oder kann man sie differenzieren?
- Und die Hauptfrage lautet: Welche Bereiche möchte das Land, auch wenn sie nicht kostendeckend sind, weiter finanzieren, welche nicht?

Die Beantwortung der hier gelisteten Fragestellungen hat selbstverständlich Konsequenzen: Wenn der Staat sich etwa zunehmend aus der Finanzierung der Studentenwerke zurückzieht, sollte er sich ebenfalls analog aus der Steuerung zurückziehen. Staatliche Genehmigungsvorbehalte sollten konsequent abgebaut werden, die Hochschulen (also Hochschulleitung und Studierende) sollten größeres Gewicht erhalten, etwa in den Leitungsgremien der Studentenwerke (siehe unten).

All diese Fragen bleiben im vorliegenden Antrag ausgeklammert, sie sind jedoch wichtig für die Zukunft der sächsischen Studentenwerke.

4. **Die zukunftsorientierte Entwicklung der Studentenwerke sollte eng an die Hochschulstrategien gekoppelt werden.** Der vorliegende Antrag greift deshalb zu kurz, weil er nur direkte staatliche Ansprüche an die Studentenwerke artikuliert, aber nicht mitbedenkt, dass nur im Zusammenwirken mit den Hochschulen die Studentenwerke ihre volle Wirkung entfalten können. Es ist eine Koppelung der Strategie und Profilierung der jeweiligen Hochschulen und der Zielausrichtung des zugehörigen Studentenwerks notwendig. Für diese notwendige Koppelung finden sich verschiedene Beispiele:

- Service- und Beratungsleistungen unterstützen Studierende bei der Aufnahme des Studiums, sie unterstützen sie auf dem Weg hin zu einem erfolgreichen Abschluss und sie sorgen für größere Effizienz des Studiums. Die individuelle Bedeutung von Student Services oder Service- und Beratungsleistungen hat zugenommen und nimmt weiter zu. Die Bedeutung von Service- und Beratungsleistungen steigt aber auch für die Hochschulen.³ Da für die Positionierung der Hochschulen im Wettbewerb und die Profilierung neben Forschung und Lehre eben auch die Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle spielen, müssen Studierendenservices, soziale Aspekte und akademische Kernprozesse zusammen gedacht und gestaltet werden. Hochschulen und Studentenwerke sind gemeinsam gefordert, ein Gesamtpaket für die Studierenden zu schnüren, bestehend aus guter Lehre, überzeugender Betreuung, aber auch angemessenen sozialen Rahmenbedingungen.

³ Vgl. dazu Müller-Böling, Detlef; Rinkens, Hans-Dieter: ... damit Studieren gelingt! - Perspektiven für das Zusammenwirken von Hochschule und Studentenwerk, Berlin / Gütersloh, DSW / CHE, 2004, online unter http://www.che.de/downloads/DSW_CHE_Dokumentation.pdf und Müller, Ulrich: Aktueller Begriff: Student Services, in: Wissenschaftsmanagement - Zeitschrift für Innovation (4/04), 10, (2004), S. 39-42, online unter http://www.che.de/downloads/Student_services_WM_2004.pdf.

- Soll den Herausforderungen der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen dauerhaft sinkenden Nachfrage in Sachsen⁴ begegnet werden, indem etwa Schulabgänger aus den alten Ländern attrahiert werden, indem ausländische Studierende verstärkt angeworben werden, indem Familie und Studium besser vereinbar gemacht werden und ein Studium eben auch bildungsferneren Schichten leichter erreichbar gemacht wird, sind Service- und Beratungsleistungen notwendige Bausteine entsprechender Handlungsstrategien.
- Wenn Hochschulen Verantwortung haben für diesen Gesamtprozess „erfolgreich Studieren“, haben sie auch für den nichtakademischen Bereich Mitverantwortung und brauchen Gestaltungsmöglichkeiten für ihn. Es geht hier um eine Mitsteuerung, um eine Mitverantwortung und nicht zwangsläufig um eine operative Übernahme dieser Aufgaben. Die Studentenwerke sind erfahrene „Player“, die schon seit Jahren in diesem Metier erfolgreich tätig sind. Natürlich sollten die Hochschulen auf die Kompetenz der Studentenwerke zurück greifen, um sich auf ihre eigenen Kernkompetenzen konzentrieren zu können. Aber wenn es stimmt, dass Student Services entscheidend für die Zukunft der Hochschulen in Sachsen sind, dann können sie diese Service- und Beratungsleistungen, diese Verantwortlichkeit für ein unterstützendes Umfeld und für soziale Infrastruktur nicht vollständig aus der Hand geben. Sie müssen Einfluss haben und stärkere Gestaltungsmöglichkeiten wahrnehmen können. Die Hochschulen selber müssen in Zukunft stärker mit „die Regie übernehmen“, was Service- und Beratungsleistung angeht.
- Insofern ist zu fragen, inwiefern eine Zielvereinbarung, die Tätigkeitsfelder der sächsischen Studentenwerke festhält, nur zwischen Staatsministerium und Studentenwerken ausgehandelt werden kann. Die hochschulspezifischen Strategien müssen Niederschlag finden in den Handlungsfeldern der Studentenwerke, eine Koppelung der Studentenwerks- und Hochschulstrategien ist zwingend nötig. Auf jeden Fall sollte der Beitrag zur Profilierung der Hochschulen mit in den oben genannten Katalog an Aufgaben aufgenommen und mit hoher Priorität versehen werden. Denkbar wäre auch, dass sich eine Zielvereinbarung zwischen Land und Studentenwerken auf eine (gemeinsam mit allen Studentenwerken) geschlossene Grundlagenvereinbarung beschränkt, die die wesentlichen Rollen und Aufgabenfelder wie oben beschrieben fixiert und entsprechende Finanzmittel verbindlich und über einen mehrjährigen Horizont zusagt. Für die Ausschüttung dieser Mittel könnte jedoch der Abschluss hochschulindividueller Zielvereinbarungen zur Voraussetzung gemacht werden. Eine Verankerung der Kooperation in formaler Weise kann die Kooperation zwischen Studentenwerk und Hochschule unabhängig machen von eher zufälligen Personenkonstellationen. Solche hochschulspezifischen Zielvereinbarungen sollten knapp und auf das Wesentliche konzentriert gemeinsame Vorhaben und standortbezogene Schwerpunkte festhalten.

⁴ Vgl. dazu: Berthold, Christian; Hener, Yorck; von Stuckrad, Thimo: Demographische Entwicklung und Hochschulen - Pilotprojekt Sachsen, Bestandsaufnahme und politische Empfehlungen. März 2008. Arbeitspapier Nr. 104; http://www.che.de/downloads/Demographische_Entwicklung_und_Hochschulen_Pilotprojekt_Sachsen_AP104.pdf bzw. Berthold, Christian; Gabriel, Gösta; Herdin, Gunvald und von Stuckrad, Thimo: Bewertung der ersten Phase des Hochschulpaktes 2020, Länderbericht Sachsen, CHE 2011, online unter http://www.che.de/downloads/HSP_I_SN_1304.pdf.

Dabei sind verschiedene Arten der Kooperation, verschiedene Möglichkeiten dieser Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Studentenwerk denkbar. Das „Campusbüro Uni mit Kind“ als übergreifende Einrichtung der TU Dresden und des Studentenwerks Dresden zeigt Möglichkeiten auf, wie Hochschulen und Studentenwerke stärker gemeinsam auftreten und zusammen erfolgreich tätig werden können. Wünsche der Hochschulen, die den in der Grundlagenvereinbarung des Landes festgehaltenen Rahmen überschreiten, müssen dann natürlich über zusätzliche hochschulische Mittel finanziert werden.

5. Eine klare Verankerung der Hochschulleitung in den Leitungsorganen des Studentenwerks unterstützt das konstruktive und komplementäre Zusammenspiel.

- Das sächsische Hochschulgesetz sieht in § 111 Abs. 2 lediglich den Kanzler einer zugeordneten Hochschule als (sogar nur beratendes!) Mitglied des Verwaltungsrates eines sächsischen Studentenwerks vor. Eine solche Regelung ist nicht geeignet, den nötigen strategischen Schulterschluss zwischen Hochschulen und Studentenwerken gelingen zu lassen. Nötig ist nach Ansicht des CHE eine Vertretung aller Hochschulleitungen der zugeordneten Hochschulen qua Amt im Verwaltungsrat der Studentenwerke, selbstverständlich mit Stimmrecht. So wertvoll es erscheinen mag, dass dem Leitungsorganen der Studentenwerke engagierte Hochschullehrer oder Vertreter von Statusgruppen angehören, so ist es doch entscheidend, dass v.a. die Hochschulleitung dort die Hochschulstrategie einbringt. Auf diese Weise ist eine stärkere Verknüpfung, ein koordinierender Austausch und ein stärkeres Zusammenwirken im Sinne eines abgestimmten Vorgehens leichter zu gewährleisten.

6. Die im Antrag formulierte Position zu den Mensapreisen sollte hinterfragt werden.

- Gerade bei begrenzten finanziellen Spielräumen des Landes und angesichts nicht endlos weiter in die Höhe zu treibender Studierendenbeiträge sollte die Verwendung der Finanzmittel strategisch und gezielt erfolgen. Im Mittelpunkt der Subventionen sollten Aktivitäten stehen, die wirklich entscheidend sind für die Studienaufnahme und den Studienerfolg. Eine weitgehende Subventionierung des laufenden Betriebes der Hochschulgastronomie durch staatlichen Zuschüsse (und die Semesterbeiträge der Studierenden) stellt eine sehr undifferenzierte Art der Breitenförderung dar. Nach Ansicht des CHE ist zu hinterfragen, ob die hochschulgastronomische Verpflegung wirklich der limitierende Faktor für die Aufnahme eines Studiums und den Studienerfolg ist. Gefährdet eine geringfügige Verteuerung der Portionspreise den Studienerfolg der Studierenden? Ob eine leichte Erhöhung der Essenspreise verhindert, dass Studieninteressierte zum Studium von Düsseldorf nach Leipzig ziehen?
- Eine solidarische Subventionierung der Beratung, der Kinderbetreuung (auch über Kita-Plätze hinaus, beispielsweise erweist sich eine flexible Kinderbetreuung für kurzfristig auftretenden Bedarf für Studierende oder MitarbeiterInnen mit Kind häufig als wichtiges Angebot) oder zinsfreier Abschlussdarlehen etwa erscheint plausibel und ist überzeugend begründbar.

Gütersloh, 04. Oktober 2011

Ulrich Müller

Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Straße 6
33332 Gütersloh