

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landtags NRW am 28.05.2014, Drucksache 16/5410

Stellungnahme der Geschäftsführer/-in zum Gesetzesentwurf vom 27.03.2014 für ein Hochschulzukunftsgesetz, insbesondere zu Artikel 4 (Studierendenwerksgesetz)

I. Grundsätzliche Kommentierung des Gesetzesentwurfes

Seit Jahren arbeiten die Studentenwerke als selbstständige Partner der Hochschulen und der Studierenden an der Qualität ihrer Einrichtungen. Vieles hat sich sehr positiv entwickelt. Mensen, Wohnheime, Studienfinanzierung, Kinderbetreuung, Beratung – in diesen Bereichen ist der Weg - weg von der Bürokratie hin zum modernen Dienstleistungsunternehmen - gelungen. Voraussetzung dafür war und ist ein rechtlicher Rahmen, der durch die Reform des Gesetzes in den Jahren 1994 und 2004 geschaffen wurde.

Die Studentenwerke benötigen zur Bewältigung ihrer Aufgabenstellung eine angemessene finanzielle Ausstattung. Gegenläufig zu den gestiegenen Anforderungen und dem gestiegenen Versorgungsvolumen stellt sich allerdings die Entwicklung der finanziellen Unterstützung des Landes dar. Die Zuschüsse des Landes sind in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen: In den 1990er Jahre lag der Anteil der Zuschüsse zum laufenden Betrieb noch über 20 Prozent der Gesamteinnahmen der Studentenwerke - 2012 dagegen nur noch bei 12 Prozent.

Diese Entwicklung konnte nur aufgefangen werden aufgrund gesetzlicher Rahmenbedingungen, die auf der Grundlage regionaler fachlicher Entscheidungskompetenzen ein effektives, schnelles und innovatives Zusammenarbeiten der betroffenen Hochschulpartner - Hochschulen, Studierende, Studentenwerke - zuließen. So konnten die Studentenwerke in NRW im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten sehr flexibel auf örtliche Besonderheiten reagieren. Rückblickend kann unstreitig festgestellt werden, dass die Leistungen der Studentenwerke deutlich verbessert und die Serviceangebote vor Ort spürbar ausgebaut wurden. Ermöglicht und finanziert wurde dieser Fortschritt im Wesentlichen von den Studentenwerken durch innovative Dynamik, regional entscheidungsfähige Fachkompetenz und gesteigerte betriebswirtschaftliche Effizienz.

II. Kommentierung zu einzelnen Regelungen des Gesetzesentwurfs

(nachfolgend StWG-E)

§ 1 StWG-E - Bezeichnung „Studierendenwerk“

Die Studentenwerke respektieren es, wenn die Bezeichnung „Studierendenwerk“ im Gesetz politisch gewünscht ist. Die Studentenwerke gehen davon aus, dass auch in Hinblick auf § 15 Abs. 1 StWG-E die Umbenennung nicht zwangsläufig auch die Namensänderung der Studentenwerke zur Folge hat, auch soweit das Wort „Studentenwerk“ aktuell Bestandteil des Namens ist. Das Namensrecht ist Teil des Selbstverwaltungsrechts der Anstalt. Der Name einer Anstalt wird in der Satzung geregelt. Die Namensänderung wird erhebliche Umstellungskosten verursachen, die letztlich von den Studierendenwerken und letztlich von den Studierenden zu finanzieren sind.

§ 2 Abs. 3 StWG-E - Einwilligungsvorbehalt bei Unternehmensbeteiligungen oder -gründungen

Die Arbeitsgemeinschaft lehnt den Einwilligungsvorbehalt bei Unternehmensgründung oder Beteiligung ab, da damit der bürokratische Aufwand deutlich erhöht wird. Er steht eindeutig im Widerspruch zu den Zielen der Gesetzesnovellen 1994 und 2004, hin zu mehr unternehmerischer Gestaltungsfreiheit. Damals waren Ausgründungen gewollt und als sinnvolles Instrumentarium in der Geschäftspolitik von Studentenwerken akzeptiert. Der nun enthaltene Einwilligungsvorbehalt ist nicht nur auf rechtliche Fragestellungen begrenzt, sondern ermöglicht die Ablehnung eines Beteiligungs- oder Gründungsvorhabens, ohne hierfür Kriterien zu definieren. Eine solche Gesetzesvorgabe greift fachlich in den Gestaltungsrahmen des örtlichen Studentenwerks und seiner Organe ein. Mit diesem Vorbehalt kann das Ministerium mögliche wirtschaftliche Fehlentwicklungen nicht verhindern. Denn die Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung obliegt dem Aufsichtsgremium der Tochtergesellschaft und erfolgt weit nach dem Termin der Einwilligung.

Im Übrigen ist wegen der rigiden Vorgaben der Landesregierung bezüglich der Dienstverhältnisse der Geschäftsführer/-in nicht mehr zu erwarten, dass es in absehbarer Zeit noch zu Neugründungen kommen wird.

§ 4 StWG-E - Erhöhung der Mitgliederzahl des Verwaltungsrates

Die Arbeitsgemeinschaft hält es für nicht sinnvoll, die Zahl der Studierenden und Belegschaftsvertreter um jeweils ein Mitglied zu erhöhen. In der Arbeitspraxis hat sich die Besetzung mit 7 Mitgliedern bewährt, insbesondere weil diese Mitgliederzahl eine sehr hohe Arbeitseffektivität des Gremiums sicherstellt. Auch werden die im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und der Selbstverwaltung maßgeblichen Interessen der betroffenen Personengruppen angemessen berücksichtigt.

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft führt diese Ausweitung nicht zu einer Qualitätsverbesserung der Arbeit des Verwaltungsrates.

Es ist auch nicht erkennbar, dass dieser Vorschlag zu einer erhöhten Einflussnahme einer Interessengruppe führen würde. Keine der Interessengruppen erlangt durch eine solche Änderung etwa eine Sperrminorität. Auch politisch stellt sich die Frage, warum sozusagen symbolisch die Hochschulvertreter im Verhältnis zu den anderen Interessengruppen geschwächt werden sollen. Der Verwaltungsrat ist kein Studierendenparlament, sondern hat Kontroll- und Sachaufgaben zu erfüllen und die strategische Ausrichtung des Studentenwerkes zu begleiten. Die Interessen der Belegschaft sind im Übrigen mit einem gewählten Mitglied völlig hinreichend im Verwaltungsrat vertreten.

Mitbestimmungsstrukturen in Anlehnung an das BetrVerfG 1976, das Montangesetz und das Drittelbeteiligungsgesetz – hier geht es um Unternehmen mit 500-2000 Beschäftigten - erscheinen angesichts der Größe und der öffentlich-rechtlichen Struktur der Studentenwerke nicht als sachgerecht. In seinem Mitbestimmungsurteil vom 1.3.1979 stellt das BVerfG fest: „Die Unternehmensmitbestimmung hat die Aufgabe, die mit der Unterordnung der Arbeitnehmer unter fremde Organisations- und Leitungsgewalt in größeren Unternehmen verbundene Fremdbestimmung durch die institutionelle Beteiligung an den unternehmerischen Beteiligungen zu mildern und die ökonomische Legitimation der Unternehmensleitung durch eine soziale zu ergänzen.“ Sowohl das BVerfG als auch der Gesetzgeber gehen mithin davon aus, dass derartige Mitbestimmungsstrukturen in größeren Unternehmen der Privatwirtschaft erforderlich sind. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das LPVG, anders als in Unternehmen der Privatwirtschaft, und die tarifvertraglichen Regelungen die Mitbestimmungsrechte des Personalrats bereits erheblich stärken (vgl. u. a. Wirtschaftsausschuss nach § 65a LPVG NRW). Insoweit sind nach Auffassung der Studentenwerke in NRW die Belegschaftsinteressen mit einem Sitz im Verwaltungsrat ausreichend berücksichtigt.

§ 5 Abs. 3 StWG-E - Frauenquote im Verwaltungsrat

Die Geschäftsführer/-in der nordrhein-westfälischen Studentenwerke befürworten eine angemessene Berücksichtigung beider Geschlechter im Verwaltungsrat. Die Beachtung und Durchsetzung von Gleichstellungsgrundsätzen in Bezug auf beide Geschlechter sind wichtige Grundsatzziele der Studentenwerke. Die neue Regelung ist handwerklich ungenügend und in der Realität nicht durchgehend umsetzbar. Soweit die Besetzungsentscheidung funktionsbezogen erfolgt, ist die Besetzungsentscheidung hinsichtlich der Geschlechterfrage durch die vorhandenen Funktionsträger vorgegeben. Des Weiteren werden die Studierenden und Belegschaftsvertreter/-innen gewählt. Der Entwurf berücksichtigt insoweit nicht, wie vorzugehen ist, wenn sich eine Kandidatin nicht findet oder nur geeigneter erscheinende männliche Kandidaten sich bei einer Wahl durchsetzen. Wie diesen in der Realität nun einmal vorkommenden Situationen begegnet werden soll und ob ein Verwaltungsrat überhaupt wirksam ohne eine ausreichende „Frauenquote“ gebildet werden kann, beantwortet das Gesetz nicht. Vielmehr wird auf die Selbstregulierungskraft verschiedener grundsätzlich voneinander unabhängig agierender Institutionen gesetzt. Im Übrigen ist auch inhaltlich nicht einzusehen, warum einer weniger geeignet erscheinenden Kandidatin der Vorzug gegeben werden soll vor einem besser geeigneten männlichen Kandidaten. Hier wird ein politisch gut zu verkaufender, auch von der Arbeitsgemeinschaft

unterstützter Grundgedanke zwar in den StWG-E aufgenommen, jedoch in punkto Umsetzung dieses Grundsatzes nicht weitergedacht. Insoweit halten wir im Hinblick auf die geschilderte tatsächliche Sachlage eine Sollvorschrift für zielführender.

§ 5 Abs.5, letzter Satz StWG-E - Unterschiedliche Statusgruppen der vorsitzende Person und der vertretenden Person

Die Vorgabe, dass Vorsitzende/r und Stellvertreter/in nicht derselben Statusgruppe angehören dürfen, wird kritisch gesehen, weil damit die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrats unnötig eingeschränkt wird. Besser erscheint es, die Formulierung dahin gehend geändert, dass nur ausnahmsweise Vorsitzende/r und Stellvertreter/in derselben Statusgruppe angehören dürfen.

§ 10 StWG-E - Vertreterversammlung Zusammenarbeit mit Hochschulen und Kommunen

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft sollte es der regionalen Sachentscheidung des Verwaltungsrates überlassen bleiben, ob und in welchem Ausmaß eine Vertreterversammlung gebildet wird. Maßgebend für die Güte einer Kooperation ist nicht die formale Existenz eines weiteren Gremiums, sondern die gelebte Kooperationsbereitschaft der handelnden Akteure. Die Studentenwerke verstehen sich bereits jetzt als Dienstleister und aktive Partner der Hochschulen und Studierenden und suchen bereits aufgrund der sich ergebenden operativen Sachzwänge den unmittelbaren und eigeninitiierten Kontakt mit den betroffenen Standortkommunen. Dies geschieht bedarfsorientiert und zur Vermeidung unnötigen und damit kostenintensiven Aufwands eben nicht institutionalisiert.

Die vorgeschlagene Regelung führt darüber hinaus zu einem nicht handlungsfähigen Gremium. Insbesondere bei den größeren Studentenwerken mit vielen Standorten könnte ein solches Gremium aus 20 oder mehr Personen bestehen. Viele der Teilnehmer, etwa die Vertreter kleinerer Hochschulen und Standortkommunen hätten nur wenige oder u. U. gar keinen Abstimmungsbedarf, weil ganz überwiegend für sie nicht relevante Sachfragen thematisiert werden würden.

Auch aus Kostengesichtspunkten sollte von einer Vertreterversammlung zu Gunsten der aktuell praktizierten bedarfsorientierten Vorgehensweise abgesehen werden. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass derartige Strukturen bei einer mittel- und langfristigen Betrachtung zu erhöhter Arbeitsbelastung und letztlich aufgrund nicht unerheblicher Mehrkosteneffekte unweigerlich auch zu einer Mehrkostenbelastung der Studierenden führen werden, sei es durch weitere Anhebung der Sozialbeiträge oder der Mieten und Entgelte für Mensaessen.

Artikel 10-E, Änderung des LPVG, Landespersonalrätekonferenz, § 105 a Abs. 1, Satz 1 Nr. 3 LPVG

Seit vielen Jahren ermöglichen die Studentenwerke den Personalräten einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch in vollkommen ausreichendem Umfang, finanziert durch die Studentenwerke. Die

Einführung einer so genannten Landespersonalrätekonferenz führt zu weiteren Kostensteigerungen, die letztlich die Studierenden finanzieren müssten. Die Arbeit der Studentenwerke würde hierdurch keinesfalls verbessert.

Zu beachten ist, dass die personalratsbezogenen Themen eher betriebsbezogen sind. Darüber hinaus müssten die Zuständigkeiten der Personalrätekonferenz zwingend und eindeutig geregelt werden und im Hinblick auf Kostenübernahmegesichtspunkte Maßstab für die Notwendigkeit kostenverursachender Treffen sein. Insoweit ist die Zahl der Personalrätekonferenzen zu unbestimmt. Die Arbeitsgemeinschaft geht davon aus, dass maximal die Reisekosten und die Freistellung eines entsandten Personalratsmitglieds pro Personalrätekonferenz vom Studierendenwerk übernommen werden müssen. Eine Deckelung der Reise-, Verpflegungs- und Übernachtungskosten wäre zudem zwingend notwendig.

Im Übrigen bestünde auch die Möglichkeit über eine Dienstvereinbarung ein derartiges Gremium landesweit zu institutionalisieren und insbesondere den Aufwand zu deckeln. Bleibt dieser Aspekt ungeklärt, werden auch hier unabsehbare Kosten zu Lasten der Studierenden entstehen.

III. Ausblick

Die tatsächlich relevanten Zukunftsfragen werden durch diesen Gesetzesentwurf nicht gelöst. Daher hat die Arbeitsgemeinschaft gemeinsam mit dem Deutschen Studentenwerk - unabhängig vom aktuellen Gesetzesentwurf - zu einem ersten Symposium zur künftigen strategischen Ausrichtung der Studentenwerke am 13.05.2014 in Bochum eingeladen. Es wurde sehr erfolgreich damit begonnen, das Studentenwerksgesetz unter Beachtung der aktuellen Erwartungen der Studierenden und Hochschulvertreter an die Arbeit der Studentenwerke und unter Berücksichtigung der Vorstellungen der Landesregierung und der realisierbaren Finanzmittelverfügbarkeit grundlegend zu überprüfen. Weitere Symposien und Workshops mit Experten sind geplant.

Für folgende Problemstellungen sollten hierbei Lösungen gefunden werden:

- Wie kann die Finanzierung der Studentenwerke künftig sichergestellt werden? Was muss rechtzeitig geändert werden, um die Weiterexistenz der Studentenwerke und ihre Aufgabenwahrnehmung nicht zu gefährden?
- Wie können die Studentenwerke ausreichend qualifiziertes Fach- und Führungspersonal gewinnen? Können diese Probleme mit den bisherigen Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes gelöst werden?
- Zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Folgen für die Studentenwerke erfolgt die Umsetzung der so genannten Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU ins Deutsche Recht? Bleibt die Umsatzsteuerbefreiung für unsere Leistungen an Studierende erhalten? Welche Folgen und Konsequenzen hätte der Verlust der Steuerbefreiung?

- Ist der regionale Zuschnitt der Zuständigkeiten (von 1974!) noch funktionsgerecht und zeitgemäß? Ist die bisherige Aufgabenteilung in der sozialen, wirtschaftlichen Betreuung der Studierenden zwischen Hochschulen und Studentenwerken noch sachgerecht und vernünftig? Lassen sich Kosten einsparen/reduzieren, wenn die Studentenwerke einen Teil ihrer notwendigen Tätigkeiten gebündelt/gemeinsam wahrnehmen (IT/Personalabrechnung etc.) und wie könnte das organisiert werden?
- Der Landeszuschuss zum laufenden Betrieb der Studentenwerke macht noch ca. 12 % der Gesamterlöse aus. Rechtfertigt diese Entwicklung noch eine öffentlich-rechtliche Organisationsform (AöR), oder wäre eine privatrechtliche Organisationsform insgesamt oder in Teilbereichen nicht sachgerechter (wie z. B. viele kommunale Krankenhäuser, Stadtwerke, Stadthallen etc.)?
- Viele Studentenwerke führen einen Großteil ihrer Aufgaben (Mensen, Cafeterien) in Räumlichkeiten aus, die sich im Eigentum des Bau- und Liegenschaftsbetriebs (BLB) NRW befinden. Dabei stehen die Studentenwerke nicht in einem unmittelbaren Rechtsverhältnis zum Eigentümer. Hieraus ergeben sich immer wieder viele Probleme und auch Kosten, die von den Studentenwerken kaum beeinflussbar sind. Wie lässt sich diese Situation verändern bzw. wenigstens verbessern?

Bielefeld, den 16.05.2014



Günther Remmel
Sprecher der Arbeitsgemeinschaft