

## Unterrichtung

Der Präsident  
des Niedersächsischen Landtages  
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 29.02.2016

### Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

#### Finanzierung der niedersächsischen Studentenwerke

**Beschluss** des Landtages vom 17.09.2015 (Nr. 2 der Anlage zu Drs. 17/4192)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt zur Kenntnis, dass die Finanzierung der Studentenwerke durch das Land nach Auffassung des Landesrechnungshofs an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen ist.

Der Ausschuss erwartet, dass die Landesregierung die Vorschläge des Landesrechnungshofs zu einer Reform der Finanzierung der Studentenwerke prüft.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.03.2016 zu berichten.

#### **Antwort** der Landesregierung vom 24.02.2016

Der LRH kommt nach seiner Prüfung der Finanzierung der Studentenwerke zu der Auffassung, dass die Finanzlage der Studentenwerke aufgrund der positiven Jahresergebnisse gut sei, ebenso die Ausstattung mit Rücklagen und Liquidität. Er leitet daraus ab, dass eine Überfinanzierung durch das Land vorliegt. Er hält es andererseits für erforderlich, einen ebenfalls festgestellten Sanierungsstau in Wohnheimen - insbesondere bei drei Studentenwerken - aufzulösen. Die wesentliche Forderung des LRH ist, dass sich das Land einmalig an den Kosten für diese Sanierungsmaßnahmen in Wohnheimen der Studentenwerke beteiligen soll, um danach die Höhe der Finanzhilfe neu zu ermitteln und entsprechend (nach unten) anzupassen. Er hält es sogar für möglich, dass die Finanzhilfe ganz eingestellt werden kann, wenn die Studentenwerke weiterhin Überschüsse erwirtschaften und über Liquidität verfügen und zudem die Studentenwerksbeiträge für die Studierenden erhöht werden würden.

Diesen Überlegungen und Vorschlägen sollte aus Sicht der Landesregierung aus den nachstehenden Gründen nicht gefolgt werden:

Zu seiner Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der Studentenwerke ist der LRH nur gelangt, weil er bei der Betrachtung der Jahresergebnisse von ihm als einmalig und außergewöhnlich qualifizierte Belastungen ausgenommen hat. Eine dieser besonderen Belastungen ist der bestehende Sanierungsstau und die damit verbundenen Sanierungsaufwendungen. Dieser wird von einigen Studentenwerken als erheblich beschrieben. Die positive Einschätzung als „überfinanziert“ basiert also darauf, dass eine sehr wesentliche Belastung außer Betracht bleibt. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist dieser Ansatz nicht haltbar.

Die Höhe der erzielten Jahresüberschüsse in Höhe von durchschnittlich rd. 950 000 Euro pro Anstalt innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren ist angesichts der Größe der Studentenwerke nicht unangemessen. Die Studentenwerke als gemeinnützige, d. h. nicht gewinnorientierte Anstalten des öffentlichen Rechts sind als mittelständische Wirtschaftsunternehmen ihrer Region anzusehen. Sie haben alle rd. 300, das Studentenwerk OstNiedersachsen sogar über 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sind damit auch beachtliche Arbeitgeber in ihrer Region mit Arbeitsverträgen auf Basis des TV-L und damit Arbeitgeberleistungen des öffentlichen Dienstes.

Positive Jahresergebnisse sind nicht mit dem Zufluss echter Liquidität gleichzusetzen: Bei Studentenwerken, die Studentenwohnheime mit Zuschüssen von Bund und Land errichtet und ausgebaut haben, liegt ein großer Teil ihres Vermögens in diesen Immobilien. Die in der Vergangenheit erhaltenen Zuschüsse werden in der Bilanz z. B. als Sonderposten für Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen dargestellt. Dieser Sonderposten wird jährlich durch Auflösung erfolgswirksam verringert und „verbessert“ damit beispielsweise das Jahresergebnis des Studentenwerks OstNiedersachsen um durchschnittlich etwa 1 Million Euro. Damit sind jedoch keine Einnahmen verbunden. Diese Jahresergebnisse sind daher nicht in voller Höhe für Ausgaben oder Rücklagenbildung verwendbar.

Ohne die Erzielung von Jahresüberschüssen wäre es den Studentenwerken nicht möglich, Rücklagen zu bilden und damit etwaige Risiken abzufedern. Ohne Rücklagen könnten keine Ersatzbeschaffungen und Investitionen in Mensen erfolgen, keine Wohnheime saniert oder die weiteren sozialen Dienstleistungen weiterentwickelt werden. Die Systematik der Rücklagenbildung ist den Studentenwerken in jedem Fall für die Bewirtschaftung der Wohnheime auch durch eine ausdrückliche Forderung des Landtages aufgegeben worden. Dieser hatte in seiner Landtagsentschließung „Chancengleichheit verbessern - Studentenwerke stärken“ gebeten, dass die Studentenwerke für die Bauunterhaltung und Sanierung ihrer Studentenwohnheime entsprechende Rücklagen bilden mögen (vgl. dazu die Antwort der Landesregierung vom 26.08.2009 in der Drs. 16/1583). Doch schon durch die Richtlinien des Bundes und der Länder für die Studentenwohnraumförderung, die für Wohnheime galten, die ab dem Jahr 1973 mit der Förderung durch öffentlich Mittel errichtet wurden, bestand der Grundsatz, dass Studentenwohnheime so zu bewirtschaften sind, dass laufende Zuschüsse für den Betrieb und die Instandhaltung nicht erforderlich sind. Die Studentenwerke mussten und müssen also aus Jahresüberschüssen Rücklagen bilden, auf die sie bei der Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen zurückgreifen können, soweit die Überschüsse eines laufenden Jahres (wovon in der Regel auszugehen ist) nicht ausreichen. Dieser Grundsatz ist nur beim Vorhandensein positiver Ergebnisse möglich, die nicht immer bei allen Studentenwerken gegeben waren und auch nicht ausnahmslos für die Zukunft zu erwarten sind. Gebildete Rücklagen sind gewissermaßen als „Fremdgeld“ anzusehen, da die in den vereinnahmten Mieten enthaltenen Instandhaltungskosten meistens erst zeitversetzt, also nach der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen, zu Ausgaben werden. Diese Posten müssen also übergangsweise „geparkt“ werden. Daraus folgt auch, dass eine Verwendung der für Bauerhaltung bestimmten Rücklagen für andere Zwecke unzulässig wäre.

Die Bildung von Instandhaltungsrücklagen ist auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten unverzichtbar. Aufgrund der Tatsache, dass Instandhaltungsmaßnahmen bei Gebäuden in mehrjährigem Turnus anfallen, ist es ein betriebswirtschaftliches Gebot, die hierfür entstehenden Ausgaben gleichmäßig über die Nutzungsperioden zu verteilen, da alle Perioden in gleicher Weise zu der Instandhaltungsnotwendigkeit beigetragen haben. Während die Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Gebäudes durch planmäßige Abschreibungen für die Nutzungsdauer aufwandswirksam zu verrechnen sind, sind Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen ebenfalls periodisiert worden. Mittels dieser Rücklagen für Instandhaltung werden die vor einer bestimmten Instandhaltungsmaßnahme liegenden Perioden sachgerecht mit den ihnen zurechenbaren Erhaltungsaufwendungen belastet. Es handelt sich also um ein revolvierendes System von Entnahmen und Zuführungen, was auch erklärt, warum die Rücklagen der Studentenwerke für die Instandhaltung der Wohnheime nicht auf „0“ zurückgefahren werden können. Dies bedeutet aber auch, dass die Studentenwerke mit vorhandenen Rücklagen in der Lage sind, Sanierungen mit einer Kombination aus Eigenmitteln und Kreditmitteln finanzieren zu können.

Bei der Betrachtung der von den Studentenwerken (für unterschiedliche Zwecke) gebildeten Rücklagen sind darüber hinaus folgende Aspekte zu bedenken: Der Ausweis von Rücklagen bedeutet nicht automatisch, dass diese Beträge als liquide Mittel zur Verfügung stehen. Die Rücklagen können verschiedentlich anderweitig gebunden sein, bei den Studentenwerken ist dies größtenteils im Anlagevermögen der Fall. Es ist außerdem nach dem Steuerrecht (Gemeinnützigkeitsrecht) gesichert, dass auch gemeinnützige Anstalten öffentlichen Rechts Überschüsse (Gewinn) erzielen dürfen. Maßgebend dabei ist deren Verwendung für gemeinnützige Zwecke. Sie sollen und müssen gemeinnützigkeitsrechtlich zulässige Rücklagen in angemessener Höhe bilden, um eine nachhaltige satzungsmäßige Tätigkeit in der Zukunft gewährleisten zu können. In jedem Fall ist davon aus-

zugehen, dass die Bildung von Rücklagen voraussetzt, dass diese erforderlich sind, um die steuerbegünstigten Zwecke der Anstalt nachhaltig zu erfüllen. Daran, dass dieser Sachverhalt für die Studentenwerke zutrifft, besteht kein Zweifel. Rücklagen sowie Erträge aus Finanzanlagen werden von den Studentenwerken ausschließlich für Studentenwerksaufgaben eingesetzt.

Die Bewirtschaftung von Wohnheimplätzen erfordert also eine stete Bildung von Rücklagen für deren Instandhaltung und gegebenenfalls auch umfassendere Sanierung. Es ist bezüglich der Höhe der Rücklagen daher nachvollziehbar, dass das Studentenwerk Göttingen als das Studentenwerk mit den meisten Wohnheimplätzen auch über den höchsten Rücklagenbestand unter den Studentenwerken verfügt.

Die Studentenwerke Osnabrück, Oldenburg und Hannover haben sich dazu entschlossen, aktuell neue Wohnheimplätze zu errichten. Auch beim Studentenwerk Göttingen bestehen entsprechende Überlegungen. Für diese Neubauvorhaben werden auch soweit möglich eigene Mittel der Studentenwerke eingesetzt.

Eine Vergleichbarkeit der Studentenwerke ist in jeder Hinsicht schwierig. Dies bezieht sich nicht nur auf die - auch vom LRH in seiner Prüfungsmitteilung anerkannte - durch unterschiedliche, gesetzlich zulässige Strukturen bedingte, nicht durchführbaren Vergleiche der Jahresabschlüsse, sondern auch auf viele andere Aspekte der Wirtschaftsführung. Berücksichtigt werden müssten bei Vergleichen z. B. ein erhöhter Personalbedarf bei Studentenwerken mit vielen zu betreuenden Hochschulstandorten, mit vielen alten Wohnheimen mit Sanierungsstau, mit vielen Kindertagesstätten und allgemein unterschiedlichen Rahmenbedingungen wie privater Wohnungsmarkt und der Anzahl zu betreuender Hochschulen an den Standorten.

Von der Liquidität bzw. der Höhe der Mittel, die ein Studentenwerk vorhalten muss, um seinen Betrieb bewirtschaften zu können, besteht seitens des LRH eine nicht ganz zutreffende Vorstellung. Die Landesmittel fließen in den laufenden Betrieb ein, sie werden nicht erst dann zugewiesen, wenn ein Liquiditätsengpass auftritt. Das Auftreten eines solchen Engpasses ist für Wirtschaftsbetriebe in der Größenordnung der Studentenwerke auch nicht darstellbar, da laufend Verbindlichkeiten beglichen werden müssen.

Die Höhe der Liquidität ist in den Jahresabschlüssen stichtagsbezogen auf den 31.12. eines Jahres ausgewiesen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass darin Mittel enthalten sind, die den Studentenwerken im Voraus zur Verfügung gestellt werden und sozusagen den Charakter einer Anzahlung oder Vorauszahlung haben wie z. B. die Studentenwerksbeiträge für das laufende Semester, Mietvorauszahlungen für den Januar des Folgejahres, Mittel für den Betrieb von Kindertagesstätten. Diese Mittel werden bereits kurze Zeit später wieder „verbraucht“. Auch eingezahlte Kautionen für Wohnheimplätze stellen liquide Mittel dar, sind aber für das Studentenwerk nicht frei verfügbar, da sie im Fall des Auszugs der Mieterin oder des Mieters wieder ausgezahlt werden müssen.

Zum Stichtag 31.12.2011 hatte das Studentenwerk OstNiedersachsen z. B. einen Bestand an kurzfristigen Verbindlichkeiten inklusive Rückstellungen in Höhe von 6,41 Millionen Euro. Zudem hätte ein Liquiditätspuffer in Höhe von rd. 7,3 Millionen Euro vorgehalten werden müssen. Dieser errechnet sich aus der Höhe von 3/12 der Jahresaufwendungen ohne Abschreibungen. Dieser Wert wird im Bereich gemeinnütziger Unternehmen als allgemein anerkannt angesehen. Er berücksichtigt z. B. die Zahlungsintervalle der Hochschulen, die Einnahmerückgänge während der vorlesungsfreien Zeiten sowie Mietausfälle in den Wohnheimen bei Sanierungen und Renovierungen. Durch das Vorhalten einer gewissen Liquiditätshöhe wird verhindert, dass ein Kontokorrent in Anspruch genommen werden muss und sichergestellt, dass Zahlungsverpflichtungen jederzeit erfüllt werden können.

Das Studentenwerk Hannover kalkuliert mit einem Liquiditätspuffer von 5 Millionen Euro. Die Summe der kurzfristigen Verbindlichkeiten des Studentenwerks Göttingen betrug laut Jahresabschluss 2014 ebenfalls gut 5 Millionen Euro. Auf dieser Grundlage ist die Feststellung, dass fünf Studentenwerke zum 31.12.2012 über einen Kassenbestand und Bankguthaben in Höhe von 24,8 Millionen Euro verfügten, passgenau nachvollziehbar und absolut angemessen.

Im Übrigen müssen die Studentenwerke bei den Banken Eigenmittel und Liquidität nachweisen, um die für Sanierungen notwendigen Kredite aufnehmen zu können.

Die niedersächsischen Studentenwerke sind vom Land errichtet worden, um die in § 68 Abs. 1 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes genannten Aufgaben der sozialen Betreuung der Studierenden für das Land Niedersachsen zu erfüllen. Sie erhalten hierfür eine Grundfinanzierung. Seit nunmehr über zwanzig Jahren erfolgt dies - nach einer Fehlbedarfsfinanzierung zuvor - durch die Finanzhilfe. Der Verteilungsschlüssel, der dieser Finanzhilfe zugrunde liegt, ist seinerzeit in Zusammenarbeit und im Einvernehmen zwischen dem LRH, dem MWK und den Studentenwerken entwickelt worden. Nach einhelliger Meinung der Studentenwerke und des MWK hat sich dieser Verteilungsschlüssel als die beste Regelung für eine möglichst gerechte Mittelverteilung unter den Studentenwerken erwiesen.

Die Gesamteinnahmen der Studentenwerke setzen sich neben der Finanzhilfe im Wesentlichen aus zwei weiteren Einnahmequellen zusammen: den von den Studierenden zu zahlenden Studentenwerksbeiträgen und den Einnahmen aus den gastronomischen Einrichtungen und Wohnheimmieten. Die vom LRH vorgeschlagene Erhöhung der Studentenwerksbeiträge für eine Beendigung der Finanzhilfezahlung des Landes könnte nicht „maßvoll“ sein, sondern müsste weitere rd. 90 Euro pro Studentin oder Student und Semester betragen, um insgesamt 16,3 Millionen Euro Einnahmeverlust auszugleichen. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Essenpreise in den Mensen und Cafeterien und die Mieten für die Wohnheimplätze deutlich anzuheben. Auch diese Maßnahme würde im Wesentlichen einseitig die Studierenden finanziell erheblich belasten.

Die Finanzhilfe trägt somit nur zu einem kleinen Teil zur Gesamtfinanzierung der Studentenwerke bei. Das Land gewährt sie den Studentenwerken für die Übernahme eines umfassenden sozialen Leistungsangebots für die Studierenden an den niedersächsischen Hochschulen. Mit diesem Angebot, das größtenteils in gleichwertiger Qualität an allen Hochschulstandorten, unabhängig von der Größe der Hochschule, zur Verfügung steht, tragen die Studentenwerke zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Studium und damit zur Effizienz des Studiums und zur Profilbildung der Hochschulen bei.

In Anerkennung dieser Leistungen hat die Landesregierung in den vergangenen Jahren die Höhe der Finanzhilfe nicht reduziert, sondern bis 2018 garantiert. Die Spielräume, die ein Studentenwerk für die Gestaltung seiner Preise und der Studentenwerksbeiträge hat, stehen im Einklang mit der Finanzautonomie der Studentenwerke. So kann jedes Studentenwerk seine wirtschaftlichen Prioritäten nach den Bedarfen an den verschiedenen Hochschulstandorten festlegen und entscheiden, wie diese zu finanzieren sind. Die Festlegung der Höhe der Studentenwerksbeiträge liegt seit über 20 Jahren bei den Studentenwerken. Die mit der Finanzautonomie verbundene Verantwortung wird von den Geschäftsführungen und Gremien der Studentenwerke gewissenhaft wahrgenommen. Die Zusammensetzung der paritätisch besetzten Gremien mit Mitgliedern der Hochschulpräsidien und Studierenden sowie dem Hochschulbereich nicht angehörenden Mitgliedern aus Wirtschaft und Verwaltung bietet die Voraussetzung für sachgerechte Entscheidungen, bei der die Erfordernisse der jeweiligen Hochschulstandorte und deren Besonderheiten berücksichtigt werden können. Dazu gehören auch die gesetzlichen Vorgaben zur Wirtschaftsführung und die notwendig vorzulegenden Testate durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

Eine Streichung der Finanzhilfe würde die Existenz der Studentenwerke in Niedersachsen gefährden und bedeutete die vollständige Abkehr von der Förderung der sozialen Infrastruktur für das Studium und damit der Studierenden selbst. Die Bedeutung der sozialen Infrastruktur nicht nur für den Erfolg des Studiums sollte unstrittig sein. Das Land Niedersachsen sieht sich in der Pflicht, insbesondere vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Anzahl der Studierenden an den Hochschulen, weiterhin für eine soziale Grundversorgung von Studierenden zu sorgen. Die Anregung des LRH, die Finanzhilfe zu ändern, zu reduzieren oder gar ganz einzustellen, steht im Widerspruch zu dem bisherigen politischen Konsens in der Bewertung der Leistungen der Studentenwerke für ein erfolgreiches Studium. Eine Abkehr von diesem Konsens würde für die Studierenden zu einer Verteuerung und gegebenenfalls zu einer Verlängerung des Studiums führen und ein falsches Signal für das Studium in Niedersachsen aussenden. Dies würde letztlich dem Ansehen des Landes als Studienstandort schaden.

Darüber hinaus sollte auch aus folgendem Grund nicht zu einer Form des Zuwendungsrechts bei der Auszahlung der Finanzhilfe durch den Nachweis eines Bedarfs zurückgekehrt werden: Der Nachweis eines Bedarfs kann theoretisch durch das Akzeptieren von hohen Kosten, geringen Ein-

nahmen und ein dadurch bedingtes Defizit erreicht werden. Durch die jetzige Form der Finanzhilfe wurde stattdessen erreicht, dass die Studentenwerke ein gutes Kostenbewusstsein entwickelt haben und ihre Einrichtungen und Abläufe regelmäßig auf Effizienz hin untersuchen. Sie haben Anreize, ihre Wirtschaftlichkeit hoch zu halten und hierfür moderne Managementinstrumente zu entwickeln.