

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

15. **Studentenwerk Schleswig-Holstein AöR - Kostenanstieg bei der BAföG-Abwicklung trübt gute wirtschaftliche Bilanz**

Das Studentenwerk hat sich in den vergangenen Jahren wirtschaftlich erfolgreich entwickelt. Insbesondere aufgrund von Zuwächsen bei Studentenwerksbeiträgen und Landeszuschüssen konnten zuletzt deutlich positive Jahresergebnisse verzeichnet werden.

Sorgen bereitet allerdings die Entwicklung der Verwaltungskosten für Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Trotz nahezu stagnierender Antragszahlen stiegen die Kosten zwischen 2012 und 2017 um über 50 % auf 3,3 Mio. €. Dies belastet direkt den Landeshaushalt, weil das Land dem Studentenwerk die Kosten vollständig ersetzt.

Daneben zahlt das Land dem Studentenwerk Zuschüsse für soziale Maßnahmen sowie für Baumaßnahmen im Wohnheimbereich. Von weiteren realen Erhöhungen des Zuschusses für soziale Maßnahmen rät der LRH ab, insbesondere solange hierfür keine klareren Zielvorgaben vom Wissenschaftsministerium definiert werden.

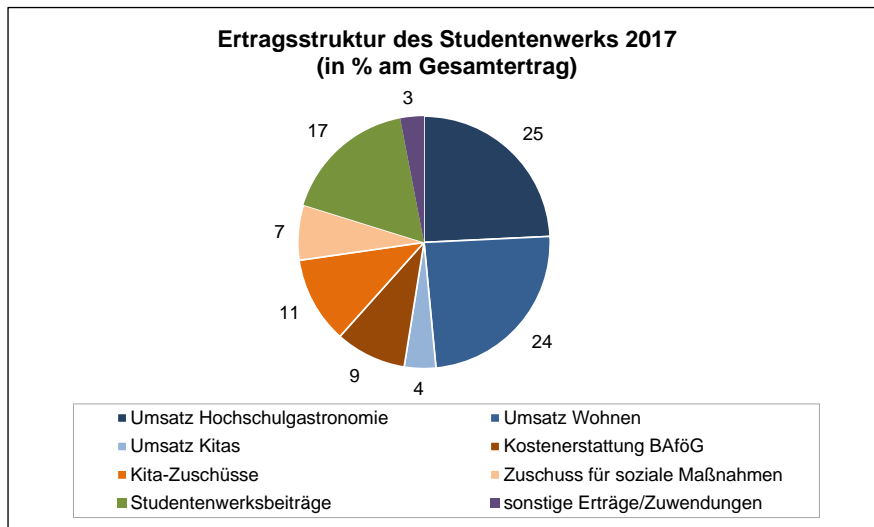
Bei der Förderung von Baumaßnahmen fordert der LRH vom Wissenschaftsministerium die stringendere Einhaltung des Zweckverwendungsrechts. Bei großvolumigen Maßnahmen ist die Gebäudemangement Schleswig-Holstein AöR einzubinden. Dies wurde in der Vergangenheit versäumt.

15.1 **Wie finanziert sich das Studentenwerk?**

Die Studentenwerk Schleswig-Holstein AöR (Studentenwerk) hat 3 Hauptertragsquellen. Zuvorderst sind die Umsatzerlöse zu nennen, die 2017 knapp 54 % der Gesamterträge von 34 Mio. € ausmachten. Hierunter fallen im Wesentlichen die Umsätze im Bereich der Hochschulgastronomie und der Vermietung studentischen Wohnraums.

Die zweite Finanzierungssäule bildeten mit ca. 30 % der Gesamterträge die Zuschüsse und Erstattungen. Davon kamen etwa 6 Mio. € (17 % der Gesamterträge) vom Land. Gezahlt wurden hieraus die Abwicklungskosten für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) (vgl. Tz. 15.3), der Zuschuss für soziale Maßnahmen (vgl. Tz. 15.4) sowie Zuschüsse für Baumaßnahmen (vgl. Tz. 15.5). Die weiteren Zuschüsse (2017 knapp

4 Mio. €) stammten von den Kommunen und dienten der Kita-Finanzierung.

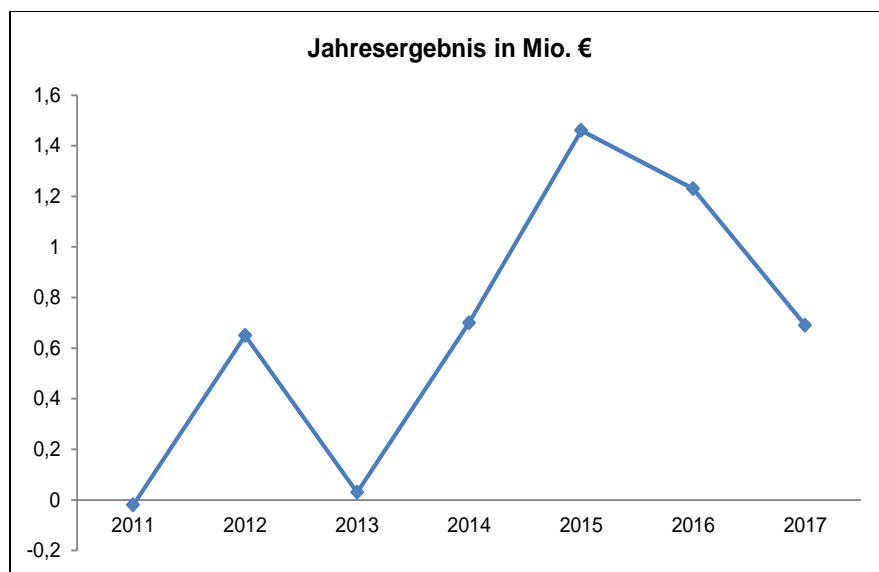


Quelle: Geschäftsbericht 2017 des Studentenwerks

Die verbleibenden knapp 17 % der Gesamterträge (6 Mio. €) stammten aus den Beiträgen der Studierenden. Deren Anteil wird in den kommenden Jahren aufgrund der für das Sommersemester 2019 beschlossenen Semesterbeitragsenerhöhung von 53 auf 63 € ansteigen.

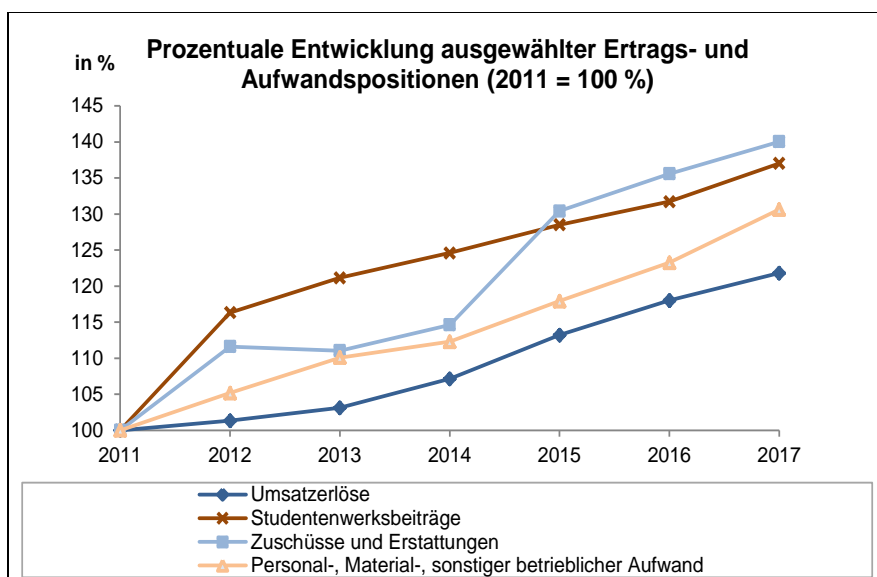
15.2 Seit 2014 deutliche Jahresüberschüsse und steigende Rücklagen

Das Studentenwerk hat in den vergangenen Jahren seine Ertragslage verbessert. Während 2011 noch ein leicht negatives Jahresergebnis zu Buche schlug, konnte das Studentenwerk seit 2014 regelmäßig einen Jahresgewinn mindestens im hohen 6-stelligen Bereich erzielen.



Quelle: Jahresabschlüsse des Studentenwerks

Dies ist nach der Feststellung des LRH einerseits einer umsichtigen und professionellen Geschäftsführung zu verdanken. Andererseits ist zu konstatieren, dass die Ergebnisverbesserung weitgehend auf den Anstieg der Studentenwerksbeiträge (bedingt durch eine Beitragserhöhung und steigende Studierendenzahlen) sowie der Zuschüsse und Erstattungen zurückzuführen ist. Der Einbruch 2013 war durch Sondereffekte im Bereich Wohnen (insbesondere Mietausfälle aufgrund von Baumaßnahmen) bedingt. Die Steigerungsrate der Umsatzerlöse blieb hingegen hinter dem Zuwachs der wichtigsten Aufwandspositionen zurück. Da Preiserhöhungsspielräume im Mensa- und Wohnheimbereich auch künftig nur begrenzt gegeben sind, sollten vor diesem Hintergrund insbesondere die Personalkosten streng im Blick behalten werden.



Quelle: Jahresabschlussberichte des Studentenwerks, Berechnungen des LRH

Durch die Gewinne der vergangenen Jahre konnten die Rücklagen seit 2011 mehr als verdoppelt werden. Sie liegen mittlerweile bei über 8 Mio. € und teilen sich auf in eine Betriebsmittel-, Wohnheim- und Investitionsrücklage. Zum Prüfungszeitpunkt fehlte es an einem ausformulierten Konzept, welchem jeweiligen Zweck die Rücklagen dienen, unter welchen Bedingungen sie aufgelöst werden können und welche Zielgrößen angestrebt werden. Da die Rücklagen letztlich auch aus Landeszuschüssen und Beiträgen der Studierenden angefüllt werden, dürfen sie nicht unbegrenzt anwachsen und sind bei der zukünftigen Festlegung des Zuwendungsbedarfs zu berücksichtigen. Der LRH hat die Geschäftsführung aufgefordert, ein Rücklagenkonzept zu erarbeiten und mit dem Verwaltungsrat zu erörtern.

Das **Studentenwerk** hat mitgeteilt, dass ein Rücklagenkonzept inzwischen erarbeitet worden sei und dieses beim Jahresabschluss 2018 Anwendung

finden werde. Bezüglich der Rücklagenhöhe sei u. a. zu berücksichtigen, dass einige Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Wohnheime längst überfällig seien und lediglich aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten bisher nicht umgesetzt werden konnten. Aufgrund der zusätzlichen Unterstützung des Landes zum Ausbau von Planungskapazitäten (vgl. Tz. 15.5) geht das Studentenwerk davon aus, dass diese Maßnahmen in den nächsten Jahren unter Auflösung eines Teils der Rücklagen durchgeführt werden können. Da die Rücklagen im Anlagevermögen gebunden seien, sei es weiterhin notwendig, Kredite zur Finanzierung der Wohnheimbauten aufzunehmen.

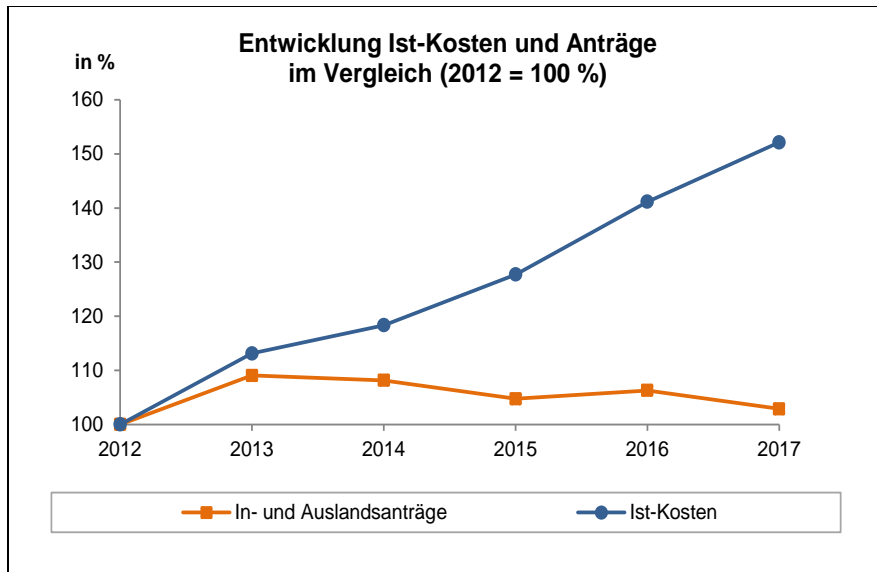
Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) sollte sich über den Inhalt und die Auswirkungen des Rücklagenkonzepts berichten lassen.

15.3 **BAföG-Abwicklung - Massiver Kostenanstieg trotz kaum steigender Antragszahlen**

Das Studentenwerk wickelt im Auftrag des Landes die BAföG-Förderung ab. Hierfür erstattet das Land dem Studentenwerk sämtliche damit einhergehenden Kosten inklusive Gemeinkosten.

Das Verfahren zur Kostenerstattung ist transparent und nachvollziehbar. Die abgerechneten Kosten ließen sich aus der Kosten- und Leistungsrechnung sowie den Jahresabschlüssen des Studentenwerks ableiten.

Bemerkenswert ist allerdings der Kostenanstieg der vergangenen Jahre. Von 2012 bis 2017 hat das Studentenwerk sein Personal im Amt für Ausbildungsförderung deutlich von 37 auf 53 Vollzeitstellen erhöht. Eine wesentliche Begründung hierfür war die seinerzeitige Studienanfängerprognose der Kultusministerkonferenz, die aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs (2016) einen starken Anstieg der Studierendenzahlen und des Antragsaufkommens erwarten ließ.



Quelle: Jahresabschlüsse sowie Antragsstatistik des Studentenwerks

Tatsächlich ist der prognostizierte Antragsanstieg bislang ausgeblieben. Die Anträge auf Inlands-BAföG nahmen im o. g. Zeitraum lediglich um 2 % zu. Die zahlenmäßig weniger ins Gewicht fallenden Auslandsanträge erhöhten sich um 13 %. Daraus resultierte ein Gesamtanstieg der Antragszahlen um knapp 3 %. Demgegenüber nahmen die Abwicklungskosten um 52 % zu. Dies geht weit über die durch Tarifsteigerungen bedingten Kostenerhöhungen hinaus.

Das Wissenschaftsministerium hat die deutlichen Steigerungsraten regelmäßig vorab genehmigt und akzeptiert, ohne die massive Diskrepanz zwischen Antrags- und Kostenentwicklung zu thematisieren. Der LRH konnte nicht erkennen, dass die Gründe für den Kostenanstieg hinterfragt wurden oder auf eine stärkere Kostenbegrenzung hingewirkt wurde. Zu bedenken ist dabei auch: Selbst wenn es zu der ursprünglich prognostizierten Erhöhung der Antragszahlen aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs gekommen wäre, hätte es sich hierbei um einen Einmaleffekt gehandelt, der nicht zu dauerhaft höheren Kosten hätte führen dürfen.

In seiner Mittelfristplanung hat das Studentenwerk weitere Kostensteigerungen vorgesehen, auch wenn diese mit 3 % pro Jahr geringer ausfallen sollen als zuletzt. Der LRH sieht den Anstieg kritisch und erwartet, dass der Kostenentwicklung der vergangenen Jahre stärker entgegengewirkt wird.

Das **Wissenschaftsministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die Personalverstärkung auch dazu dienen sollte, das BAföG-Amt servicefreundlicher aufzustellen. Nach seiner Auffassung ist das Studentenwerk

bereits für die infolge des 26. BAföG-Änderungsgesetzes zu erwartenden steigenden Antragszahlen gut aufgestellt.

Das **Studentenwerk** verweist darauf, dass der Kostenanstieg nicht allein auf den Personalaufbau zurückzuführen sei. Vielmehr seien auch erhöhte Miet- und Sachaufwendungen zu verzeichnen. Diese seien u. a. durch die Eröffnung einer Außenstelle in Flensburg, zusätzliche Servicebüros und überproportional gestiegene Kosten für die EDV-Betreuung bedingt. Die Kostenentwicklung lasse sich nicht einzig an die Antragszahlen koppeln. Es seien auch zusätzliche Aufgaben wie die Zuständigkeit für das Forderungsmanagement inklusive Buß- und Zwangsgeldverfahren zu berücksichtigen. Die kostenintensive Doppelbesetzung von Stellen zwecks Einarbeitung neuer Mitarbeiter sei nach wie vor notwendig. Für die zukünftige Entwicklung bleibe abzuwarten, inwiefern die Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge durch das 25. BAföG-Änderungsgesetz verzögert zu höheren Antragszahlen führen werde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Kostenentwicklung im BAföG-Bereich vom Wissenschaftsministerium strenger in den Blick genommen werden muss. Dies gilt für Personal- wie Sachkosten gleichermaßen. Dem Wissenschaftsministerium sollte eine Personalbedarfsberechnung vorgelegt werden.

15.4 **Landeszuschuss für soziale Maßnahmen wenig zielgerichtet**

Der Landeszuschuss für soziale Maßnahmen dient dazu, das Defizit des Studentenwerks im Bereich der Hochschulgastronomie zu verringern. Er ist daran geknüpft, dass Studierenden in den Mensen ein vergünstigtes Mittagessen angeboten wird. Auf die genaue Höhe und Ausgestaltung der Vergünstigung und die sonstigen Parameter der Preisgestaltung im Bereich der Hochschulgastronomie nimmt das Land allerdings keinen Einfluss.

Der Zuschuss variierte in den vergangenen gut 10 Jahren sehr stark. Nachdem er von 2008 bis 2012 von 2,9 auf 2 Mio. € abgesenkt worden war, ist er 2016 und 2017 wieder auf nunmehr 2,4 Mio. € erhöht worden. Die ursprünglich vom Wissenschaftsministerium angestrebte weitere sukzessive Erhöhung auf 3 Mio. € fand in den Haushalten 2018 und 2019 keinen Niederschlag.

Letztlich hat der Zuschuss die Wirkung einer mehr oder weniger pauschalen Unterstützungsleistung für das Studentenwerk. Erhöhungen des Zuschusses erweitern die wirtschaftlichen Handlungsspielräume des Studentenwerks, Kürzungen erhöhen den Spardruck. Es gibt derzeit hingegen

keinen Mechanismus, der sicherstellt, dass ein steigender Zuschuss den Studenten über Qualitätsverbesserungen oder zusätzliche Vergünstigungen im Bereich der Hochschulgastronomie zugutekommt. Stattdessen können Erhöhungen vom Studentenwerk auch genutzt werden, um sein Leistungsangebot in anderen Bereichen zu erhöhen oder schlichtweg die Rücklagen weiter anwachsen zu lassen.

Vor dem Hintergrund der soliden Ertragslage, eines mittlerweile hohen Rücklagenbestands und zuletzt gestiegener Leistungen des Landes zugunsten der Planung, Sanierung und des Neubaus von Wohnheimen rät der LRH von realen Erhöhungen des Zuschusses für soziale Maßnahmen ab. Über die Preissteigerungsrate hinausgehende Zuwächse ließen sich nur rechtfertigen, wenn hiermit konkrete Zielsetzungen verbunden wären. Diese müssten dann mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen kontrolliert werden.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist darauf, dass der Zuschuss 2019 nicht erhöht werde. Für die Folgejahre sei dies offen und unter verschiedenen Blickrichtungen zu prüfen. Man greife den Hinweis des LRH auf und werde mit dem Studentenwerk diskutieren, ob zusätzliche Differenzierungen in der vom LRH vorgeschlagenen Ausrichtung in den Zuwendungsbescheid aufgenommen würden.

Das **Studentenwerk** betont, dass Erhöhungen des Zuschusses in der Vergangenheit genutzt wurden, um die Mensa-Preise weniger stark ansteigen zu lassen als die Aufwandspositionen im Gastronomiebereich. Den Vorschlag, den Zuschuss allenfalls im Umfang der Preissteigerungsrate zu erhöhen, hält das Studentenwerk für nicht nachvollziehbar. Es verweist auf die Kürzungen der Jahre 2008 bis 2012 und auf die Tatsache, dass die Studierendenzahl zwischenzeitlich um 30 % gestiegen sei. Dadurch habe sich der Handlungsspielraum des Studentenwerks verringert. Hingegen sei der prozentuale Finanzierungsanteil der Studierenden stetig gestiegen.

Der **LRH** stellt fest, dass sich das finanzielle Engagement des Landes in den vergangenen Jahren erhöht hat. Hierbei sind neben dem Landeszuschuss für soziale Maßnahmen auch die Zuschüsse für Wohnheime und zusätzliche Planungskapazitäten zu berücksichtigen. Die Jahresergebnisse zeigen, dass dies in der Gesamtbetrachtung zu einer für das Studentenwerk auskömmlichen Finanzierung geführt hat. Die Studierendenbeiträge bewegen sich dabei selbst nach der geplanten Erhöhung deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts von etwa 70 € (Stand Wintersemester 2017/18). Der LRH befürwortet, dass das Wissenschaftsministerium die Verankerung differenzierterer Ziele im Zuwendungsbescheid mit dem Stu-

dentenwerk erörtern wird. Von pauschalen Erhöhungen des Zuschusses über die Preissteigerungsrate hinaus rät er weiterhin ab.

15.5 **Landeshaushaltsordnung bei Wohnheimförderung beachten**

Die Versorgungsquote mit Wohnheimplätzen für Studierende liegt in Schleswig-Holstein mit gut 5 % deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts von gut 9 % (Stand 2017). Aus diesem Grund stellt das Land dem Studentenwerk seit 2018 Mittel von 500 T€ jährlich zur Verfügung, um die eigenen Planungskapazitäten zu erhöhen und so schneller zusätzlichen Wohnraum schaffen zu können.

Die Finanzierung der Baumaßnahmen selbst erfolgte in den vergangenen Jahren weitgehend über Mittel des sozialen Wohnungsbaus. Dank der günstigen Finanzierungsbedingungen trugen sich die Projekte unter Einbeziehung der Mieteinnahmen wirtschaftlich selbst. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass dem Studentenwerk zu diesem Zweck Grundstücke seitens des Landes oder der Kommunen kostengünstig überlassen werden.

Darüber hinaus stellt das Land dem Studentenwerk für Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie im Einzelfall auch für Neubauten Zuwendungen zur Verfügung. Von 2013 bis 2017 hat das Land hierfür ca. 6 Mio. € bewilligt. Der LRH hat diverse Mängel im Zuwendungsverfahren aufseiten des Wissenschaftsministeriums festgestellt und erwartet, dass die Ausgestaltung der Förderung angepasst wird.

So ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen über 500 T€ gemäß Landeshaushaltsordnung (LHO) zwingend die Einbindung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) vorgesehen. Diese soll bereits in der Antragsphase die Planungen auf ihre Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hin überprüfen. Das Wissenschaftsministerium hat es in mehreren Fällen versäumt, die GMSH bei Zuwendungen über 500 T€ zu beteiligen. Besonders kritisch zu sehen ist eine Zuwendung über 2,85 Mio. € für ein Wohnheim in Flensburg. Das Wissenschaftsministerium bewilligte die Summe 2017, ohne dass aussagekräftige Antragsunterlagen im Hinblick auf die Bauplanung, das Raumkonzept oder die Zusammensetzung der voraussichtlichen Kosten vorlagen. Selbst der Standort des zu errichtenden Gebäudes änderte sich nach Bewilligung des Vorhabens noch. Erst auf Hinweis des LRH hat das Wissenschaftsministerium den Bescheid angepasst und die Beteiligung der GMSH eingefordert. Das änderte allerdings nichts mehr daran, dass der Bescheid ohne ausreichende bauplanerische Grundlage rechtskräftig bewilligt worden war. Der LRH erwartet, dass die GMSH bei solchen Projekten künftig von Anfang an eingebunden

wird und Zuwendungsbescheide erst dann erstellt werden, wenn eine entsprechende Bewilligungsreife vorliegt.

Außerdem liegt der Wohnheimförderung keine Förderrichtlinie zugrunde, obwohl seit Jahren Förderungen an das Studentenwerk und andere Träger von Wohnheimen bewilligt werden und ein eigener Haushaltstitel hierfür existiert. Der LRH fordert das Wissenschaftsministerium auf, eine Förderrichtlinie zu veröffentlichen. Dies sollte dazu führen, dass weitere festgestellte Mängel in Zuwendungsbescheiden und bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushalt künftig nicht mehr auftreten.

Das **Wissenschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass seit 2017 eine „Richtlinie zur Förderung von Einrichtungen, Bau- und Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der Wohnraumsituation für Studierende in Schleswig-Holstein“ vorliege, die auch zur Anwendung komme. Es fehle bisher lediglich die Abstimmung mit den zu beteiligenden Ressorts der Landesregierung. Die vom LRH angemerkten Regelungsinhalte würden darin berücksichtigt. Dies gelte auch für die vom LRH angemahnte Beteiligung der GMSH bei Zuwendungen über 500 T€. Die Richtlinie solle 2019 mit den zu beteiligenden Ressorts der Landesregierung abgestimmt und dann veröffentlicht werden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass ihm die Richtlinie bisher auch auf Nachfrage nicht vorgelegt wurde. Die von ihm geprüften Zuwendungen wurden nicht auf Basis einer solchen Richtlinie bewilligt. Er erwartet das in der LHO vorgesehene Beteiligungsverfahren für die Richtlinie und die daran anschließende Veröffentlichung.