

An den
Ausschuss für Wirtschaft und Wissenschaft
des Thüringer Landtages

(per Mail übermittelt an poststelle@landtag.thueringen.de)

**Stellungnahme des CHE
zum Gesetzentwurf der Landesregierung**

**„Gesetz zur Änderung des
Thüringer Studentenwerksgesetzes“**

– Drucksache 6/1971 –

1. Ausgangslage

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor,

- das Thüringer Studentenwerk umzubenennen in „Thüringer Studierendenwerk“ und
- den bislang in § 6 Abs. 3 Satz 1 des Thüringer Studentenwerksgesetzes (ThürStudWG) fixierten Zuschuss, den das Land dem Studentenwerk zur Verfügung stellt, künftig über eine Ziel- und Leistungsvereinbarung zu regeln.

Die „Kriterien für die Bemessung der Höhe der Finanzhilfe“ sowie die Laufzeit der Vereinbarung sollen ebenfalls in der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegt werden. Daneben soll die Ziel- und Leistungsvereinbarung auch „Ziele und Maßnahmen“ enthalten, „die der Qualitätssicherung bei der Aufgabenerfüllung des Studierendenwerks dienen“ (§ 6 Abs. 3 neu).

2. Stellungnahme des CHE

Auf Bitten des Thüringer Landtags nimmt das CHE im Folgenden gerne Stellung zum Gesetzentwurf.

Fragenblock 1: Allgemeine Fragestellungen

1. Welche allgemeinen Hinweise zum Gesetzgebungsverfahren möchten Sie geben?

-

2. Wie wird die bisherige Entwicklung der Studentenwerke in der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere in Thüringen eingeschätzt?

Die bisherige Entwicklung der Studentenwerke lässt sich an anderer Stelle (vgl. entsprechende Publikationen des DSW und der ostdeutschen Studentenwerke) nachvollziehen. Wesentlich ist aus Sicht des CHE v.a., dass sich das Selbstverständnis der Studentenwerke in Orientierung an die jeweiligen Erfordernisse im Lauf der Zeit mehrfach gewandelt hat (von der Selbsthilfe der Studierenden über ein in erster Linie sozialstaatliches Angebot hin zum modernen Dienstleister für Studierende und Hochschulen). So hat sich die Perspektive der Studentenwerke von der Fokussierung auf besonders hilfsbedürftige Studierende geweitet auf eine Unterstützung der Studierenden insgesamt durch Maßnahmen, die möglichst allen zu Gute kommen.

Aktuell rücken angesichts der steigenden studentischen Vielfalt und heterogenen Bedürfnisse wieder spezielle Zielgruppen besonders in den Blickpunkt. Aufgrund der zunehmenden „diversity“, d.h. der unterschiedlichen Studierendengruppen mit vielfältigen Bedürfnissen, wird sich in den kommenden Jahren auch der Studierendenservice (weiter) ausdifferenzieren müssen.

3. Welche Stellung und vor allem welche Bedeutung wird dem Studentenwerk Thüringen im Rahmen der Hochschullandschaft in Thüringen beigemessen?

Das Thema Student Services ist in den letzten Jahren mehr in den Fokus der Hochschulen gerückt. Den Hochschulen ist bewusster geworden, dass für die Profilierung neben Forschung und Lehre eben auch die Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle spielen. Eine bundesweite Umfrage auf Leitungsebene unter Hochschulen und Studentenwerken aus dem Jahr 2012¹ belegt, dass Hochschulen nichtakademische Student Services als wichtig für ihre Profilierung und Attraktivität wahrnehmen – auch, wenn sie nicht hochschulseitig, sondern vom Studentenwerk erbracht werden.

¹ Müller, Ulrich; Bönsch, Christin; Berghoff, Sonja: Die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Studentenwerken - Ergebnisse einer Umfrage auf Leitungsebene, Gütersloh, CHE, 2012. Online unter: http://www.che.de/downloads/Zusammenarbeit_Hochschulen_Studentenwerke.pdf.

Angesichts des Trends hin zur Hochschulbildung als Normalfall² (und der damit verbundenen zunehmenden Heterogenität der Studierendenschaft) tritt dabei der Aufbau neuer Angebote für vielfältige Zielgruppen (etwa für berufstätige Studierende) in den Vordergrund. Gerade im Bereich der Beratung, der Vereinbarung von Familie und Studium sowie bei der Anwerbung ausländischer Studierender hat sich in letzter Zeit eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Studentenwerken etabliert.

Service- und Beratungsleistungen, die Verantwortlichkeit für ein unterstützendes Umfeld und für soziale Infrastruktur sind entscheidend für die Zukunft der Hochschulen. Also müssen sie in diesem Bereich auch Einfluss haben und Gestaltungsmöglichkeiten wahrnehmen können. In den nächsten Jahren wird – so die Annahme des CHE – daher noch enger zusammenwachsen, was zusammengehört: Lehre, Service für Studierende und angemessene soziale Rahmenbedingungen werden stärker als bislang zusammen gedacht und gestaltet werden. Gelingt der strategische Schulterschluss zwischen Hochschulen und Studentenwerken, können Hochschulen und Studentenwerke ihre Stärken ausspielen, um gemeinsam spezifische Hochschulprofile herauszubilden und Studierende von der Aufnahme bis zur erfolgreichen Beendigung des Studiums zu unterstützen. Die o.g. Umfrage bestätigt, dass auch hochschulübergreifend tätige Studentenwerke vielfältige Hochschulprofile mit ihren jeweils unterschiedlichen Implikationen individuell unterstützen können.

4. Wie ist das Studentenwerk Thüringen in das Gesamtensemble der Thüringer Hochschullandschaft einzuordnen?

Siehe vorige Antwort.

Fragenblock 2: Finanzierung des Studentenwerks Thüringen

5. Wie wird die Finanzierungsgrundlage des Studentenwerks bewertet?

Siehe Frage 6.

6. Wie beurteilen Sie allgemein die vorgeschlagene Neuregelung der jährlichen Finanzhilfe im § 6 Abs. 3 des Thüringer Studentenwerksgesetzes, also die jährlichen Finanzausweisungen über das Instrument von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu regeln?

Das CHE begrüßt grundsätzlich den Vorschlag, eine explizite Klärung wesentlicher Entwicklungslinien des Studentenwerks Thüringen 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 bis-

² Vgl. dazu: Dräger, Jörg; Ziegele, Frank; Thiemann, Jan; Müller, Ulrich; Rischke, Melanie; Khodaei Dolouei, Samira: Hochschulbildung wird zum Normalfall - Ein gesellschaftlicher Wandel und seine Folgen, Gütersloh, CHE, 2014. Online unter: http://www.che.de/downloads/Hochschulbildung_wird_zum_Normalfall_2014.pdf.

herigen Erfahrungen im Hochschulkontext sind auch leicht Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Zielvereinbarungsprozesse abzuleiten (Gegenstromprozess, Verhandlung auf „Augenhöhe“, klare Spielregeln...³).

In einem Punkt greift der vorliegende Gesetzentwurf allerdings aus Sicht des CHE zu kurz: Er artikuliert nur direkte staatliche Ansprüche an die Studentenwerke, bedenkt aber nicht mit, dass die Studentenwerke nur im Zusammenwirken mit den Hochschulen ihre volle Wirkung entfalten können. Umgekehrt sind die Hochschulen zur Umsetzung ihres je spezifischen Profils auf Dienstleistungen des Studentenwerks angewiesen.⁴ 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. Unentbehrlich ist daher eine Koppelung der Strategie und Profilierung der jeweiligen Hochschulen und der Zielausrichtung des Studentenwerks. Hochschulen müssen hier Einfluss haben und Gestaltungsmöglichkeiten wahrnehmen können.

Insofern ist zu fragen, inwiefern eine Zielvereinbarung, die Tätigkeitsfelder des Thüringer Studentenwerks festhält, nur zwischen Ministerium und Studentenwerk ausgehandelt werden kann. Die hochschulspezifischen Strategien müssen Niederschlag finden in den Handlungsfeldern des Studentenwerks. Aufgrund der Wechselwirkungen erscheint es ratsam, eine zeitliche und inhaltliche Koppelung der Zielvereinbarung, die das Studentenwerk mit dem Ministerium schließt, mit den Zielvereinbarungen sicherzustellen, die die Hochschulen ihrerseits mit dem Ministerium abschließen.

Da im Verwaltungsrat des Thüringer Studentenwerks nicht alle Hochschulen durch die Hochschulleitung repräsentiert werden⁵ und ohnehin unklar ist, inwieweit dem Verwaltungsrat Mitsprachemöglichkeit beim Abschluss der Ziel- und Leistungsvereinbarung zukommt, sind hier entsprechende Mitwirkungsrechte der Hochschulen sicherzustellen (ein Vorschlag wird in der Antwort zu Frage 10 skizziert).

³ 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.

⁴ Vgl. dazu: Ziegele, Frank; Meyer auf der Heyde, Achim (Hrsg.): Hochschulprofilierung und Studentenwerke. Ein Symposium des Deutschen Studentenwerks (DSW) und des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) - Dokumentation, Berlin/Gütersloh, DSW/CHE, 2012. Online unter: http://www.che.de/downloads/Hochschulprofilierung_Studentenwerke.pdf.

⁵ Um den nötigen strategischen Schulterschluss zwischen Hochschulen und Studentenwerken gelingen zu lassen und eine stärkere Verknüpfung, einen koordinierenden Austausch und ein stärkeres Zusammenwirken im Sinne eines abgestimmten Vorgehens zu gewährleisten, hält das CHE es für unumgänglich, eine klare Verankerung der Hochschulleitungen im Leitungsorgan des Studentenwerks vorzusehen. Dies unterstützt das konstruktive und komplementäre Zusammenspiel zwischen Hochschule und Studentenwerk. Ob die in der Satzung des Studentenwerks bereits vorgesehenen „lokalen Beiräte“ (§ 7) diese Funktion zum Teil übernehmen (können), kann vom CHE auf Basis der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden. Auch sie sehen allerdings keine starke Stellung der Hochschulleitung qua Amt vor.

7. Ist aus Ihrer Sicht der Wegfall des Festbetrags von jährlich fünf Millionen Euro Finanzhilfe eher als Vor- oder Nachteil zu sehen angesichts der Zielstellung einer angemessenen und auskömmlichen Finanzierung der Aufgaben?

An die Stelle einer starren Festlegung soll künftig eine „bedarfsgerechte Feststellung der angemessenen Finanzhilfe vor dem Hintergrund sich ändernder Umstände“ treten (S. 1). Die Zielstellung einer „einer angemessenen und auskömmlichen Finanzierung der Aufgaben“ ist unterstützenswert, setzt aber voraus, dass Aufgabenstellung / Ziel- und Leistungsvereinbarung und Zurverfügungstellung der dafür nötigen Mittel durch das Land in einem adäquaten Bezug stehen. Vorteilhaft sind Zielvereinbarungen insbesondere dann, wenn sie mehrjährige Planungssicherheit schaffen. Eine Detailsteuerung durch den Staat sollte ausgeschlossen werden.

8. Wie ist eine gesetzliche Regelung der staatlichen Finanzierung des Studentenwerks im Rahmen von jährlichen Festbeträgen zu bewerten?

Zielvereinbarungen sind ein geeignetes Instrument, um Leistungen *und deren Finanzierung* zu regeln. Gegebenenfalls müssen bei begrenzten Zuschüssen Prioritäten gesetzt werden. Wenn Kürzungen unvermeidbar sind, heißt das, dass auch die Erwartungshaltung des Staates an die Leistungserbringung des Studentenwerks nicht unverändert bleiben kann.

Gerade bei begrenzten finanziellen Spielräumen des Landes und angesichts nicht endlos 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 etwa würde eine sehr undifferenzierte Art der Breitenförderung darstellen. Es ist fraglich, ob die hochschulgastronomische Verpflegung der limitierende Faktor für die Aufnahme eines Studiums und den Studienerfolg ist. Dem CHE liegt jedoch keine Aufschlüsselung der Verwendung des staatlichen Zuschusses vor, so dass hier keine konkretere Einschätzung erfolgen kann.

9. Welche Kriterien sollten nach Ihrer Auffassung bei der geplanten Ziel- und Leistungsvereinbarung herangezogen werden?

Zunächst einmal sollte die Ziel- und Leistungsvereinbarung dazu genutzt werden, die Erwartungen an das Studentenwerk und seine Aufgaben explizit zu klären und zu präzisieren.

Das Land sollte – falls nicht anderweitig bereits umgesetzt – klarer als bislang knapp in § 3 des ThürStudWG skizziert definieren, welche konkreten Aufgaben das Studentenwerk Thüringen aus Sicht des Staates hat. Folgende Fragen sollten aus Sicht des CHE dabei geklärt werden:⁶

⁶ 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).

- Welches Selbstverständnis / Rollenverständnis wird bei dem Studentenwerk präferiert: Stellt das Studentenwerk ein sozialstaatliches Angebot für Studierende dar? Oder ist es vom Grundansatz her eine Selbsthilfeorganisation der Studierenden? Oder sieht das Land das Studentenwerk als Dienstleister für Studierende und/oder die Hochschulen? Fällt die Rollenbeschreibung unterschiedlich aus je nach Aufgabenbereich?
- Worauf soll der Fokus bei dem Studentenwerk liegen: Geht es darum, möglichst alle Studierende durch geeignete Rahmenbedingungen und Services zu unterstützen? Oder ist das Studentenwerk primär 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?
- Wünscht das Land überhaupt eine integrierte Sicht von akademischer Verantwortung und sozialer Verantwortung oder sollen die beiden Bereiche sauber getrennt sein? Wenn ersteres angestrebt wird: Wie soll und kann das Studentenwerk eng an die strategischen Planungen der Hochschulen gekoppelt werden?
- Welche Produktpalette, welches Leistungsspektrum erwartet das Land vom Studentenwerk? Sind neue Geschäftsfelder erwünscht oder nur geduldet? Sollen die Angebote hochschulübergreifend einheitlich sein oder kann das Studentenwerk sie differenzieren?
- 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 und diese stärker den Hochschulen überlassen.

Aus Sicht des CHE sollte auf jeden Fall der Beitrag zur Profilierung der Hochschulen mit in den oben genannten Katalog an Aufgaben aufgenommen und mit hoher Priorität versehen werden.

10. Sehen Sie gegebenenfalls andere mögliche Maßnahmen außer einer Ziel- und Leistungsvereinbarung, um die Finanzierungssicherheit für das Thüringer Studentenwerk herzustellen?

Denkbar wäre, dass sich eine Zielvereinbarung zwischen Land und Studentenwerk auf eine 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. Dabei sind verschiedene Arten der Kooperation, verschiedene Möglichkeiten dieser Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Studentenwerk denkbar. Wünsche der Hochschulen, die den in der Grundlagenvereinbarung des Landes festgehaltenen Rahmen

überschreiten, müssen dann natürlich über zusätzliche hochschulische Mittel finanziert werden.

11. Wie werden die dem Studentenwerk bereits eingeräumten erweiterten Handlungsspielräume, dessen Autonomie und dessen Flexibilität bei der Bewirtschaftung eingeschätzt?

Ein systematischer Abgleich des ThürStudWG mit Regelungen anderer Länder und v.a. mit idealer Autonomiegewährung bedürfte einer intensiveren Auseinandersetzung und ist im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme nicht zu leisten.

Fragenblock 3: Umbenennung des Studentenwerks Thüringen

12. Welche Position vertreten Sie allgemein zur Umbenennung des Thüringer Studentenwerks in Thüringer Studierendenwerk?

Eine Umbenennung des Thüringer Studentenwerks in „Thüringer Studierendenwerk“ ist aus Sicht des CHE nicht notwendig. Die Begründung zum Gesetz fällt in Bezug auf die Umbenennung denkbar knapp aus (die Beschreibung des Problems und des Regelungsbedürfnis auf S. 1 des Gesetzentwurfs steht gar nur im Konjunktiv: „Die Bezeichnung als ‚Studentenwerk‘ *könnte* weibliche Studierende diskriminieren. Durch die Umbenennung ... wird eine *mögliche* Diskriminierung weiblicher Studierender verhindert“ – Hervorhebung durch das CHE) – es bleibt somit offen, ob tatsächlich ein Problem identifiziert und belegt werden kann und ob eine Umbenennung dieses Problem lösen würde. Mit einer analogen Begründung könnte der Gesetzentwurf auch eine (zusätzliche) fremdsprachige Bezeichnung für das Studentenwerk vorsehen – um eine *mögliche* Diskriminierung internationaler Studierender zu vermeiden ...

13. In den vergangenen Jahren ist in einer Vielzahl von Bundesländern eine Umbenennung vollzogen worden, so dass inzwischen fast die Hälfte der vergleichbaren Einrichtungen den Namen Studierendenwerk trägt. Ist es aus Ihrer Sicht vor diesem Hintergrund richtig, dass Thüringen dieser Entwicklungsrichtung folgt?

Siehe Antwort zu Frage Nr. 12.

14. Wie beurteilen Sie die im Gesetzentwurf vorgenommene Kostenschätzung bezüglich der geplanten Umbenennung des Studentenwerks Thüringen in „Studierendenwerk Thüringen“; mit welchen Kosten ist aus Ihrer Sicht zu rechnen?

Hier können sicherlich Vertreter von Studierendenwerken, die die Umbenennung bereits umgesetzt haben, fundierte Angaben machen. Aus Sicht des CHE ist – gleichgültig, wie hoch die Summe der Umstellung letztlich anzusetzen sein wird – die Frage zu stellen, ob die dafür eingesetzten Mittel nicht sinnvoller verwendet werden können.

Gütersloh, 23. Mai 2016

Ulrich Müller

Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
33332 Gütersloh