

Studentenwerke Sachsen

Der Freistaat Sachsen fördert die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke mit jährlich 5 bis 9 Mio. €. Ein tragfähiges Förderkonzept mit der Festlegung zutreffender Bemessungskriterien liegt bis heute nicht vor. Haushalts- und abgabenrechtliche Grundsätze wurden nicht beachtet.

In den Jahren 2012 bis 2014 wurden entgegen den geplanten Fehlbeiträgen von 2,5 Mio. € Gewinne von 0,75 Mio. € erzielt. Aus der Positivabweichung von 3,25 Mio. € wurden Rücklagen gebildet, die bei Projektförderung nicht zugelassen sind.

Nachdem die Studentenwerke einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen des Staates haben, sollte die Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren umgestellt werden.

Die Studentenwerke haben darauf zu achten, dass die nicht studierenden Mensanutzer an den Infrastrukturkosten angemessen beteiligt werden. Der Finanzierungsschlüssel ist demgemäß anzupassen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Studentenwerke erbringen für die Studierenden der ihnen zugeordneten Hochschulen Leistungen auf wirtschaftlichem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Gebiet. Hauptaufgaben sind der Betrieb von Mensen und Cafeterien, die Bereitstellung von Wohnheimen sowie die Ausführung der staatlichen Ausbildungsförderung. Als Anstalten öffentlichen Rechts unterstehen die 4 sächsischen Studentenwerke (Chemnitz-Zwickau, Dresden, Freiberg, Leipzig) der Aufsicht des SMWK.
- 2 Der SRH hat die Umsetzung seiner Prüfungsergebnisse (2000 und 2005) insbesondere zur Bewirtschaftung der Verpflegungseinrichtungen und die Verwendung der Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Verpflegungseinrichtungen in den Hj. 2012 bis 2014 unter Berücksichtigung der Zuschussentwicklung ab 2015 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rechtsgrundlagen

- 3 Derzeit gilt unverändert die auf der Grundlage von § 120 Abs. 1 Sächsisches Hochschulgesetz vom 11.06.1999 erlassene Wirtschaftsführungsrichtlinie (WiFüRi Studentenwerke) vom 19.12.2001.
- 4 Das SMWK hat bislang die Wirtschaftsführung der Studentenwerke nicht durch Rechtsverordnung geregelt, wie es der seit 01.01.2009 geltende § 112 Abs. 1 Satz 3 SächsHSFG vorschreibt.

Fehlende Rechtsverordnung

2.2 Finanzierung

- 5 Die Studentenwerke finanzierten sich u. a. aus der Bewirtschaftung der Verpflegungsbetriebe und der Vermietung studentischen Wohnraums i. H. v. 67 Mio. €, der Erhebung von Semesterbeiträgen von rd. 111 Tsd. Studierenden i. H. v. 16 Mio. € und den Landeszuschüssen zum laufenden Betrieb i. H. v. 6 Mio. € (Angaben Berichtsjahr 2014).

Kein Förderkonzept	6	Das SMWK fördert die Studentenwerke seit Jahren ohne konzeptionelle Vorgaben und die Festlegung zutreffender Bemessungskriterien. Für das laufende Geschäft der Verpflegungsbetriebe wurden 2012 bis 2014 jährlich rd. 5 Mio. € (ab 2015 9 Mio. €) im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Die Zuschüsse zum laufenden Betrieb entsprechen nach Auffassung des SRH einer Fehlbedarfsfinanzierung.
	7	Entgegen den in den Jahren 2012 bis 2014 geplanten Fehlbeträgen von 2,5 Mio. € wurden Gewinne von 0,75 Mio. € erzielt. Aus der Positivabweichung von 3,25 Mio. € wurden Rücklagen gebildet, die bei Projektförderung nicht zugelassen sind.
Fehlende messbare Ziele	8	Eine staatliche Steuerung mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen ist nur auf der Grundlage einer Förderkonzeption mit Parameterangaben zu den Programmzielen realisierbar.
Zuwendungsempfänger prüft Verwendungsnachweis	9	2.3 Verwendungsnachweisprüfung Bereits im Jahr 2000 hat der SRH festgestellt, dass das SMWK seine Pflicht zur eigenständigen Prüfung der Verwendungsnachweise auf den Zuwendungsempfänger delegiert hat.
	10	Trotz Aufforderung des SRH, diese Praxis abzustellen, ist die Verwendungsnachweisprüfung bei den Studentenwerken verblieben.
		2.4 Wirtschaftsführung Studentenwerke
		2.4.1 Vermögens- und Finanzlage
	11	Die Studentenwerke verfügten bei einer Bilanzsumme von insgesamt 380 Mio. € im Jahr 2014 über ein Eigenkapital von 188 Mio. € (davon Wiederbeschaffungsrücklagen 109 Mio. €). Diesem stehen zum 31.12.2014 jedoch nur 27 Mio. € flüssige Mittel (Aktiva) gegenüber. Der wesentliche Anteil des Eigenkapitals ist im Anlagevermögen gebunden und steht kassenmäßig nicht zur Finanzierung der notwendigen Investitionen zur Verfügung. Der Werteverzehr des Anlagevermögens betrug 2014 46 %.
Intransparente Bewirtschaftung der Betriebsgrundlagen		2.4.2 Bewirtschaftung Immobilien
	12	Die von den Studentenwerken bewirtschafteten Grundstücke sind überwiegend landeseigene Immobilien, die mietzinsfrei oder in Erbpacht überlassen wurden. Die im wirtschaftlichen Eigentum der Studentenwerke stehenden Immobilien sind nur teilweise bilanziert.
	13	Die Aussagekraft der Jahresabschlüsse der Studentenwerke ist hinsichtlich des wirtschaftlichen Eigentums am betriebsnotwendigen Vermögen und des Informationsbedarfs der Gremien unzureichend. Insbesondere der Werteverzehr des nicht bilanzierten Vermögens wird nicht adäquat abgebildet.
		2.5 Nachschau Mensen und Cafeterien
Kompensation der Defizite über Investitionsstau		2.5.1 Leistungsdaten – Überblick
	14	Die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke bewirtschaften 39 Mensen und Cafeterien sachsenweit mit insgesamt 11.188 Tischplätzen und fertigen jährlich rd. 6,4 Mio. Portionen. Der SRH hat diese Kostenstellenbereiche in allen Studentenwerken einer Analyse unterzogen und festgestellt, dass bei gleichbleibenden Produktionsfaktoren und anhaltenden Kostensteigerungen die Verpflegungsbetriebe unverändert defizitär wirtschaften. Ertragszuwächse sind im Wesentlichen der Steigerung der Beitragseinnahmen Studierender (bis zu 278 %) zu verdanken. Die Erhöhung der Umsatzerlöse wurde durch Kostensteigerungen aufgezehrt. Die Hochschulgastronomie kompensiert seit Jahren die Defizite über Einspa-

rungen bei Instandhaltungs- und Reparaturkosten. Mit der Erhöhung des Landeszuschusses ab 2015 (9 Mio. €) soll die Finanzierung der Infrastrukturvorhaltekosten gesichert werden.

2.5.2 Kantinenversorgung durch die Studentenwerke

15 In ihren Mensen und Cafeterien versorgen die Studentenwerke weiterhin auch Bedienstete der Universitäten und Hochschulen sowie Gäste. Der SRH hatte bereits im Jahr 2005 von den Studentenwerken gefordert, die Leistungen an Studierende eindeutig von den übrigen Umsatzerlösen abzugrenzen und die Verbilligung der Verpflegung für Bedienstete in den Wirtschaftsplänen auszuweisen. Dies ist bis heute nicht abschließend erfolgt.

16 Für alle Studentenwerke wurde festgestellt, dass rechnerisch der finanzielle Einsatz der Studierenden für ein Essen anhaltend höher liegt, als für Bedienstete und Gäste. Zudem wurden in einem Studentenwerk erheblich verbilligte Mahlzeiten an Mitarbeiter der Verpflegungsbetriebe abgegeben.

Kantinenfunktion begünstigt Landesbedienstete und Gäste

17 **Kostendeckende Regelungen zur Preisgestaltung für nicht studierende Nutzer sind nicht getroffen worden.**

2.5.3 Preiskalkulation

18 Nach den Vorschriften zur Wirtschaftsführung der Studentenwerke sind für Dienstleistungen ohne einen ausgeprägt sozialen Charakter kostendeckende Leistungsentgelte zu erheben. Die Kosten- und Leistungsrechnung der Studentenwerke erfüllt jedoch aufgrund der unvollständigen Abbildung aller Geschäftsprozesse – insbesondere durch die entgeltfreie Überlassung von Grundstücken und technischer Erstausrüstung durch den Freistaat Sachsen – die Anforderungen an eine Vollkostenkalkulation als Basis für eine korrekte Preisbestimmung nicht.

Kalkulationsmängel

19 **Die Kalkulationsansätze für die Preisbildung sind für nichtstudentische Nutzer mangelhaft und die Anforderungen an die Abgrenzung der Leistungen für Studierende werden nicht angemessen erfüllt.**

3 Folgerungen

20 Das SMWK hat gem. § 112 Abs. 1 SächsHSFG eine Rechtsverordnung für die Wirtschaftsführung unter Berücksichtigung der aktuellen hochschulrechtlichen sowie handels-, steuer- und haushaltsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.

Fehlende Rechtsverordnung ist zu erlassen

21 Durch den jahrelangen Verzicht auf eine Angemessenheitsprüfung hat das SMWK versäumt, den notwendigen Finanzbedarf mit entsprechender Sorgfalt und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu ermitteln.

Ermittlung des notwendigen Finanzbedarfs

22 Das Instrument der Projektförderung wird zweckentfremdet und verstößt gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorschriften. Trotz kritischer Hinweise des SRH (2000 und 2005) hat das SMWK das Verfahren bis heute nicht korrigiert.

23 Die Verwendungsnachweise sind von der Zuwendungsbehörde zu prüfen, um eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen.

Prüfung des Verwendungsnachweises durch SMWK

24 Die Studentenwerke sind Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und erhalten staatliche Mittel auf der Grundlage des SächsHSFG. Die aufgrund des gesetzlichen Anspruchs ausgereichten Leistungen können daher keine Zuwendungen i. S. d. § 23 SÄHO sein. Das SMWK sollte die Umstellung auf das Zuweisungsverfahren prüfen.

Umstellung auf Zuweisungsverfahren

- 25 Eine nachhaltige Erfüllung der steuerbegünstigten satzungsgemäßen Zwecke der Studentenwerke wird durch die Bildung von Wiederbeschaffungsrücklagen auf Basis bereits verwendeter Zuschüsse nicht erreicht und verstößt gegen Zuwendungsrecht sowie die abgabenrechtlichen Grundsätze zeitnaher Mittelverwendung.
- Einheitliche Ansatz- und Bewertungsmethoden
- 26 Die Überwachung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Studentenwerke durch das SMWK setzt einheitliche Ansatz- und Bewertungsmethoden in den Studentenwerken voraus.
- 27 Das im wirtschaftlichen Eigentum der Studentenwerke stehende Grundvermögen sollte auch dort bilanziert werden. Klare Regelungen zu den Eigentums- und Besitzverhältnissen der von den Studentenwerken bewirtschafteten Grundstücke sowie der Finanzierung ihres Substanzerhalts sind erforderlich.
- Finanzierungsschlüssel ist anzupassen
- 28 Aufgrund der wesentlichen Erhöhung der Zuwendungen im Verpflegungsbereich ab 2015 sollte das SMWK auf eine unterjährige Überwachung betriebswirtschaftlicher Kennziffern nicht mehr verzichten. Die Studentenwerke haben darauf zu achten, dass die nicht studierenden Mensanutzer an den Infrastrukturkosten durch entsprechende Preise angemessen beteiligt werden. Der Finanzierungsschlüssel ist demgemäß anzupassen. Eine Vollkostenkalkulation als Basis für eine korrekte Preisbestimmung muss künftig vorgenommen werden.

4 Stellungnahmen SMWK und Studentenwerke

- 29 Die entstandenen Überschüsse seien nicht zur Rücklagenbildung eingesetzt worden, sondern zum Ausgleich des Verlustvortrages aus Vorjahren.
- 30 Die Empfehlung des SRH, dass im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Steuerung eine Förderkonzeption erstellt sowie Zielvereinbarungen mit den Studentenwerken geschlossen werden sollten, entspreche auch der Intention des SMWK und liege im Interesse der Studentenwerke. Voraussetzung für eine parametergesteuerte Bezuschussung im Rahmen einer Förderkonzeption solle eine angemessene, langfristige Finanzierungszusage des Freistaates Sachsen für mehrere Jahre in Verbindung mit der Auferlegung messbarer Ziele sein. Nur so könne eine effektive Steuerung erfolgen und eine langfristige Planungssicherheit gewährleistet werden.
- 31 Die Auffassung des SRH zur Umstellung des Finanzierungsverfahrens auf das Zuweisungsverfahren halte das SMWK für sachgerecht. Das SMWK arbeite aktuell an der Umstellung des Finanzierungsverfahrens und befinde sich im Hinblick auf die zu erlassende Wirtschaftsführungsverordnung in Abstimmung mit dem SMF.
- 32 Der Vergleich des finanziellen Einsatzes der Studierenden für ein Essen mit dem für Bedienstete und Gäste sei unzutreffend. Der Zuschuss des Freistaates diene der Finanzierung der Infrastrukturvorhaltekosten der hochschulgastronomischen Einrichtungen und die Semesterbeiträge der Studierenden würden für die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser gezahlt.
- 33 Die Aussage, dass die nicht studierenden Mensanutzer durch angemessene Preise an den Infrastrukturkosten für die Mensen und Cafeterien zu beteiligen sind, sei nicht sachgerecht und würde zu einer Ungleichbehandlung der Hochschulmitarbeiter gegenüber den anderen Landesbediensteten führen. Die Mensen und Cafeterien hätten gegenüber den Bediensteten Kantinefunktion. Die weitgehend fixen Infrastrukturkosten seien durch den Landeszuschuss zum laufenden Betrieb zu decken. Die Semesterbeiträge der Studierenden und die Essenserlöse müssten die

Kosten des Wareneinsatzes und des Personals decken. Die Preise für die Bediensteten seien daher so zu kalkulieren, dass die Kosten des Wareneinsatzes gedeckt seien und ein optimaler Deckungsbeitrag aus Bedienstetenessen zur Deckung der Personalkosten erzielt würde.

5 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH begrüßt die Absicht des SMWK zur Umstellung der Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren sowie die Zustimmung des SMWK und der Studentenwerke zu einer ergebnisorientierten, parametergesteuerten Förderung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen.
- 35 Hinsichtlich der wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Studentenwerke hält der SRH die eindeutige Zuordnung und Bewertung der Betriebsgrundlagen für unerlässlich.
- 36 Es erschließt sich nicht, dass Studierende mit ihrem Semesterbeitrag für die Nutzung der Infrastrukturanspruchnahme zahlen sollen, das SMWK dies für Hochschulmitarbeiter und Dritte jedoch als nicht sachgerecht erachtet.
- 37 Aufgabe der Studentenwerke ist in erster Linie die Versorgung der Studierenden. Weitere Aufgaben, wie die Kantinenversorgung von Landesbediensteten, können die Studentenwerke übernehmen, soweit dies wirtschaftlich zweckmäßig und die Finanzierung gesichert ist.