

Stellungnahme zu "Teil 4 Studierendenwerke" des Gesetzentwurfs des Bayerisches Hochschulinnovationsgesetzes (BayHIG) 2022

Am 20.10.2020, nur eine knappe Woche nach der Sachverständigenanhörung zur Reform des bayerischen Hochschulrechts, beschloss der Ministerrat die Eckpunkte für das bayerische Hochschulinnovationsgesetz und StM Siblinger stellte sie in der anschließenden Pressekonferenz vor. Nach Protesten, Diskussionen und einem neuen Wissenschaftsminister wurde nun am 3. Mai 2022 ein überarbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt.

Wie nicht anders zu erwarten hat sich bei der grundlegenden Ausrichtung des Reformbestrebens an einem einseitig, ökonomistisch ausgelegten Hochschulverständnis nichts geändert. Darüber können auch vordergründige Entschärfungen oder semantische Nachbesserung nicht hinweg täuschen. Nach wie ist die fehlende Demokratisierung und Selbstverwaltung, sowie das Vorantreiben der "unternehmerischen" Hochschule und der Rückzug des Staates zu bemängeln.

An einigen Stellen zeigen allerdings die Proteste und Eingaben Wirkung. Für den Teil 4 über die Studierendenwerke betrifft das vor allem den Art. 98 Aufgaben, Verordnungsermächtigung (1) in dem nun "die Bereitstellung von Beratungsangeboten" aufgenommen wurde. Bleibt zu hoffen, dass diese explizite Nennung auch zu greifbaren Ergebnissen führt, namentlich eine adäquate Finanzausstattung. Die Beratungsangebote der Studierendenwerken sind ein mittlerweile wichtiges und etabliertes Angebot für die Studierenden, die steigende Nachfrage spricht Bände. Leider muss aber dieses Angebot bisher aus den Semesterbeiträgen und über Einnahmen aus anderen Bereichen quer finanziert werden. Um für eine ausreichende Betreuung zu sorgen müssten somit die Beiträge entsprechen hoch sein oder Mieten, Speiseeinnahmen, usw. zweckentfremdet werden. Beides ist vor allem aus sozialen Gründen nicht akzeptabel. Selbst der Gesetzentwurf begrenzt, wenn auch vage, die erste Möglichkeit in Art. 121 (2):

"1Die Höhe des Grundbeitrags richtet sich nach den durchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnissen des beitragspflichtigen Personenkreises und dem zur Durchführung der Aufgaben der Studierendenwerke nach Art. 98 Abs. 1 Satz 1 erforderlichen Aufwand."

In wie weit die Einnahmen für Dienstleistungen zweckgebunden sind wäre zu klären und vor allem den "Kunden" zu erklären. Hier fiel den Protagonisten ihre eigene ökonomische Logik selbst auf die Füße. Ähnlich wie bei den Zuschüssen für den Wohnheimbau, dem Mensazuschuss oder der Kostenübernahme bei der Umsetzung des BAföG muss es endlich auch eine staatliche Finanzierung bei der Studierendenberatung sowie der Kulturangebote geben. Letztlich ist auch das im Gesetz festgelegt, nämlich im gleichen Art. 121 Finanzierung und Wirtschaftsführung (1):

"1Der Freistaat Bayern stellt den Studierendenwerken nach Maßgabe des Staatshaushalts Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Verfügung. 2Eigene Einnahmen der Studierendenwerke sind vorbehaltlich zulässiger Rückstellungen und genehmigungsfähiger Rücklagen vorweg einzusetzen."

Diesbezüglich darf allerdings nicht der Hinweis fehlen, dass dies gerade kein Novum ist, sondern bereits in den voran gegangenen BayHSchG zu finden war. Beim ebenfalls bereits damals vorhandenem kulturellen Auftrag hat das auch zu keiner irgendwie angemessenen Finanzausstattung geführt. Momentan müssen Studierende im Großraum München 75€ Semesterbeitrag bezahlen, eine gute Ausstattung in Soziales und Kultur ist neben all dem Anderen damit nicht zu haben. Die Folgen sind Personal-, Qualitäts- und Angebotsmangel bei gleichzeitig gestiegenen Anforderungen an Qualität und Quantität.

Darüber hinaus hat sich nichts in der Frage der klaren Aufgabenabgrenzung zwischen Hochschulen und Studierendenwerken getan. In diesem Sinne sei hier die vorangegangene Stellungnahme zum Referentenentwurf zitiert:

"Vor allem fehlt es an einer klaren, definitorischen Abgrenzung der jeweiligen Aufgaben von Hochschule und Studierendenwerk sowie Dritter. Nur so wird es ein verlässliches, qualitativ hochwertiges und umfassendes Angebot geben und nur so können langfristige, aufwendige Strategien verfolgt werden für die es stabiler Strukturen wie Finanzierung bedarf."

Im Gesetzentwurf heißt es lediglich unter Art. 2 Allgemeine Aufgaben:

"(6) 1Die Hochschulen wirken an der sozialen Förderung der Studierenden mit und setzen sich dabei auch für den weiteren Ausbau des Angebots von studentischem Wohnraum ein. 2Sie schaffen für alle Mitglieder familienfreundliche Rahmenbedingungen und unterstützen die Einrichtung von Kinderbetreuungsstätten. 3Die Hochschulen fördern in ihrem Bereich kulturelle und musische Belange sowie den Sport."

Unter sozialer Förderung kann damit durchaus die soziale, finanzielle und psychologische Beratung verstanden werden. Was sonst? Studentisches Wohnen, Kitas und der kulturelle Bereich sind alles Aufgaben der Studierendenwerke. Auf der anderen Seite gibt es einen großen Bedarf an Studienberatung vor und während des Studiums, an Coaching, Tutoria oder zusätzlicher Förderung, dazu schweigt sich allerdings dieses Gesetz beredt aus.

Was gibt es außer der fehlenden Abgrenzung in den studienunterstützenden Angeboten zwischen Hochschulen und Studierendenwerken und der fehlenden Finanzierungssicherheit im neuen Entwurf noch zu bemerken?

1. Der Text wurde an einigen Stellen sprachlich überarbeitet und damit verständlicher.
2. Neu ist im Art. 114 (5) 2 die explizite Nennung des notwendigen Austausch personenbezogener Daten mit anderen Behörden. Das mag sicher an der ein oder anderen Stelle sinnvoll sein, kann aber auch für zweifelhafte Zwecke mißbraucht werden. Eine genauere Definition wann und unter welchen Bedingungen das möglich ist sucht man an dieser Stelle vergebens. Alleine die vorgebliche Notwendigkeit im Zuge einer behördlichen Kooperation genügt der Staatsregierung. Das mag sein, einem angemessenem Datenschutz genügt das nicht.
3. Mit Art. 114 (5) 3 ermächtigt sich die Regierung selbst den Studierendenwerken im Rahmen von Sparmaßnahmen vorzuschreiben wie und mit wem sie ihre Aufgaben erledigen. Auch wenn das bereits aufgrund der knappen Mittel erzwungen wird (z.B. mit Leiharbeiter:innen an den Spülen der Mensen) oder mit Verordnungen wie z.B. bei der Fremdvergabe der Gebäudereinigung, so läßt das schon aufhorchen. Zum einen fragt man sich welche von den spärlichen staatlichen Mittel das wären, mit denen wenig sparsam umgegangen würde, zum anderen werden damit schon etwaige Sparmaßnahmen (z.B. im Wohnheimbau) in den Bereich des Möglichen gerückt. Dem Tenor des Gesetzes entsprechend kann das durchaus bedeuten, dass die Studierendenwerke zukünftig verstärkt auf PPP, bzw. Drittmittel oder private Anbieter verpflichtet werden könnten.

Michael Bayer, Fachgruppe Hochschule und Forschung Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft München

Mitgeltende Unterlagen:

- https://www.gew-muenchen.de/fileadmin/dateien/Aktuelle_Homepage/Fachgruppen/Hochschule_und_Forschung/HuF/20210320_Hochschulreform_Studentenwerk3.2.pdf
- Synoptische Stellungnahme zu "Teil 4 Studierendenwerke" des Gesetzentwurfs des Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz (BayHIG) 2022

Synoptische Stellungnahme zu "Teil 4 Studierendenwerke" des Gesetzentwurfs des Bayerisches Hochschulinnovationsgesetzes (BayHIG) 2022

Dieser Text bezieht sich explizit auf den Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung zu den Studierendenwerken und nimmt dabei zu einzelnen Passagen Bewertungen vor.

Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz 2022

Teil 4 Studierendenwerke

Die Änderung der traditionellen Bezeichnung "Studentenwerk" in Studierendenwerk ist in jedem Fall zu begrüßen. Als Grund dafür, dass dieser überfällige Schritt nicht schon längst erfolgt war wurden die damit verbundenen hohen Kosten angegeben. Damit wurde eindrücklich dargestellt welchen Stellenwert die Anerkennung von Frauen, sei es formell, strukturell oder informell, im Hochschulbetrieb hat. Nichts desto trotz fallen tatsächlich Kosten an, die beglichen werden müssen. Damit der Forderung nach mehr Diversität auch Taten folgen und es nicht bei Lippenbekenntnissen bleibt, wie einer Unterschrift auf der Charta der Vielfalt, müssen Mittel bereit gestellt werden und verbindliche Zielvorgaben vereinbart werden. Damit soll nicht nur die Gleichstellung von Mann und Frau, sondern generell die Gleichstellung und die Teilhabe aller voran getrieben werden, Stichwort: Diversity-Mainstreaming.

ad Art. 114 Aufgaben, Verordnungsermächtigung

Auch wenn die Aufnahme der "Bereitstellung von Beratungsangeboten" längst überfällig war und nur die Realität nachzeichnet ist im Gesetz nichts konkretes zu deren Finanzierung angemerkt. Mit Anerkennung ist einerseits die dezidierte Nennung aber eben auch die finanzielle Flankierung gemeint. Das Studentenwerk München bietet z.B. Allgemeine und Soziale Beratung, Stipendienberatung, Studienkreditberatung, Allgemeine BAfög-Beratung, Beratung für Studierende mit Behinderung und/oder chronischen Krankheiten, Beratung für Schwangere und Studierende mit Kind, Studierendencoaching, Psychotherapeutische und Psychosoziale Beratung, Beratungsstelle "Sexuelle Belästigung, Diskriminierung und Gewalt", Rechtsberatung oder auch Beratung zum Wohnangebot. Gerade in Bezug auf Diversität, Chancengleichheit und Öffnung der Hochschulen ist dieses Angebot von unschätzbarem Wert, dem leider keine entsprechende Wertschätzung durch eine adäquate staatliche Finanzierung gegenüber steht.

ad (4)

Bereits jetzt gibt es immer wieder Fälle in denen Daten von Studierenden ohne große Bedenken weiter gegeben werden. Die Digitalisierung und die Onlinekonten der Studierenden leisten dem Vorschub. Das mag in bestimmten Fällen sinnvoll sein ist es aber nicht per se. In Anbetracht der inzwischen allgemeinen Anerkennung des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung ist der Absatz (4) vollkommen unzulänglich. Um nicht letztlich wieder die Gerichte wegen eines schlampigen Gesetzes bemühen zu müssen, muss hier nachgebessert werden. Es fehlt eine Verpflichtung zur Datensparsamkeit, zur Transparenz und zu den Rechten der Studierenden. Die Fälle des Datenaustauschs und der "erforderliche" Umfang müssen genauer gefasst werden ansonsten ist diese Gesetz ein Blankoscheck für willkürlichen, unverhältnismäßigen und inflationären Datenaustausch.

ad (5)

Diese Kooperationsgebot erscheint Angesichts der klaren Ausrichtung des Hochschulsektors auf unternehmerische Konkurrenz ein wenig deplatziert, solange nicht genauer definiert wird was damit gemeint ist. Nichts desto Trotz würde eine gemeinsame Kommission aus Studierendenwerken, Hochschulen, öffentlicher Hand und weiteren Akteuren mit Handlungskompetenz Sinn machen. Gerade der zukünftig zu befürchtende Wildwuchs mit weißen Flecken und Doppelung im Rahmen der Standortkämpfe macht Koordination, Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung noch notwendiger. Darüber hinaus können damit gesellschaftliche Entwicklungen antizipiert und gemeinsame Initiativen initiiert werden. Mit einem derart wagen Gebot wird das aber nicht zu haben sein, hier muss dringend nachgebessert werden. Vor allem fehlt es an einer klaren, definitorischen Abgrenzung der jeweiligen Aufgaben von Hochschule und Studierendenwerk sowie Dritter. Nur so wird es ein verlässliches, qualitativ hochwertiges und umfassendes Angebot geben und nur so können langfristige, aufwendige Strategien verfolgt werden für die es stabiler Strukturen wie Finanzierung bedarf.

ad Art. 115 Errichtung und Zuständigkeit, Verordnungsermächtigung

Diese unverändert fortgeführte Anordnung erscheint doch ein wenig aus der Mottenkiste des autoritären Zentralstaats. Eine weiteren Demokratisierung und mehr Subsidiarität würde auch hier gut tun. Die Studierendenwerke, Hochschulen und weitere Akteure wissen am Besten über die Bedürfnisse und die Situation vor Ort Bescheid. Durch den Einbezug der Beschäftigten, der Studierenden, der Gebietskörperschaften und weiterer könnten bessere Entscheidungen als die einer Ministerialbürokratie getroffen werden. Darüber hinaus könnte der Art. 98 Absatz (4) in der oben geforderten überarbeiteten Form integriert werden.

ad Art. 117 Vertreterversammlung

Wenn schon ein neues Gesetz mit Regelungen zu den Studierendenwerken geschrieben wird das auf unternehmerische Freiheiten setzt dann sollten auch über effektive und demokratische Entscheidungsstrukturen diskutiert werden. Letztlich liegt die ganze Entscheidungskompetenz in Händen der Geschäftsführung und der Verwaltungsrat hat sehr eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Die Vertreterversammlung geht kaum über schmückendes pseudodemokratisches Beiwerk hinaus. Wertvolle ernst zu nehmende Impulse für die Entwicklung der jeweiligen Studierendenwerke kommen so nicht zustande. Hieran wird sich mit dem neuen Gesetz auch nicht viel ändern. Es ist positiv, dass die Position der Studierenden in den Gremien verstärkt wurde, solange diese jedoch kaum Mitbestimmungsmöglichkeiten haben ist das nur schöner Schein. Dass bei der Entsendung der Studierenden zukünftig diese auch gefragt werden sollen ist nun wirklich nicht revolutionär, zumal „im Einvernehmen“ nur bedeuten kann, dass die Studierendenvertretungen zu der Personalie gefragt werden. Im Zweifel wird sich hier die Hochschulleitung durchsetzen. Warum können die Studierenden nicht selbst bestimmen wen sie in die Vertreterversammlung (besser Vertreter:innenversammlung) entsenden wollen. Dem Personalrat wird die beim Verwaltungsrat auch zugestanden. Unverständlich, dass hier bei einem eher symbolischen Ehrenamt nach wie vor der autoritäre Charakter der Ordinarienuniversität durchscheint.

ad Art. 118 Verwaltungsrat

Die Bestellung einer Wirtschaftsprüfung ist durchaus positiv zu sehen, allerdings wird nichts über deren zwingend notwendige Unabhängigkeit sowie deren Rechte und Möglichkeiten verlautbart.

Art. 121 Finanzierung und Wirtschaftsführung

ad (2)

Wer definiert nach welchen Kriterien die "durchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnissen" und den "erforderlichen Aufwand"? Das ist hier die Frage, wobei die Antwort auf der Hand liegt, es wird die Geschäftsführung des Studierendenwerks sein, einzig die zukünftige unternehmerische Hochschule, letztlich deren Geschäftsführer, wird dazu gehört werden.

Warum werden hier nicht die Betroffenen, die Studierenden, gehört, warum nicht die Kooperation aus Art. 98 Absatz (4), warum nicht die Versammlung? Es gäbe selbst unter den bestehenden Strukturen vielfach bessere Möglichkeiten. Und warum soll es nur ein Anhörungs- aber kein Mitbestimmungsrecht geben? Auch diese Regelung bleibt weit hinter demokratischen und zeitgemäßen Standards zurück.

ad (3)

Wie schon bei Art. 98 Absatz (4) angemerkt muss auch bei dem neuen Zusatz zum automatischen Datenaustausch zwischen ÖPNV und Hochschulen der Datenschutz sowie die Transparenz gewährleistet werden. Das muss verpflichtend im Gesetz festgehalten werden sowie der Rahmen und der Inhalt des Austausches. Nur so können die Betroffenen ihre Rechte wahren und nur so kann Willkür und Unverhältnismäßigkeit ein Riegel vorgeschoben werden.

ad (4)

Sinnvoller bei der Mehrfachimmatrikulation wäre es, dass dort der Beitrag entrichtet wird, wo sich der Studienschwerpunkt befindet, weil da auch die Leistungen abgerufen und die entsprechenden Kosten entstehen. Wenn nun weitere involvierte Studierendenwerke auch noch Gebühren erheben können, dann müssen zumindest die Leistungen, die dafür abgerufen werden können genannt werden.

Es ist unverständlich, gerade Eingedenk des sozialen Auftrags der Studierendenwerke, dass sich die einzige Härtefallregelung ausschließlich auf temporär abwesende Studierende bezieht. Ein inklusives und diverses Studierendenwerk muss die Möglichkeit haben mittels Satzung die z.B. von der Vertreter:innenversammlung verabschiedet wird Härtefalltatbestände festzulegen, wie bei chronisch Erkrankten oder Erziehenden. Reduktion oder Beitragsbefreiung können den Grundbeitrag aber auch weitere Beiträge wie z.B. das Semesterticket betreffen. Da die Kosten dafür wahrscheinlich über eine Umlage finanziert werden wäre es nur recht und billig die Studierenden die das bezahlen mit einzubeziehen.

ad (7)

Wie jemand der von Innovation und modernen Management spricht auf den Begriff Anstaltsbedienstete für die Mitarbeiter:innen der Studierendenwerke kommt mag dessen Geheimnis sein. Hier geht es jedoch nicht nur um Semantik sondern auch um verbrieft Arbeitnehmer:innenrechte. Nachdem rechtlich kein Unterschied mehr zwischen Arbeiter:innen und Angestellten gemacht wird und es nur mehr Beschäftigte oder Beamte gibt sollte das auch im Gesetz so gehandhabt werden. Darüber hinaus sollte hier auf Outsourcing, (Pflicht-)Praktikant:innen, Leiharbeiter:innen, etc. eingegangen werden, die alle keinen direkten Beschäftigten der Studierendenwerke sind, die es aber durchaus gibt.

ad Art. 122 Verordnungsermächtigung

In welchem Verhältnis steht das zur Mitbestimmung in und zur Autonomie der Studierendenwerke? Wie oben bereits ausgeführt ist es notwendig in dieses Gesetz weitere Spezifizierungen und Demokratisierungen einzubauen. Eine Verordnung kann die Regierung ohne jegliche Kontrolle (Landtag) oder Mitsprache (Verbändeanhörung) einfach erlassen oder abschaffen, je nach

politischem Gusto oder Großwetterlage. Das ist keine verlässliche Grundlage für ein langfristiges Engagement.

Michael Bayer
Mitglied Fachgruppe Hochschule und Forschung
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft München

Weitere und ergänzende Texte sowie Stellungnahmen sind auf der Homepage der GEW München zu finden: <https://www.gew-muenchen.de/fachgruppen/hochschule-forschung/huf/>
Insbesondere zu den Studierendenwerken hier:
https://www.gew-muenchen.de/fileadmin/dateien/Aktuelle_Homepage/Fachgruppen/Hochschule_und_Forschung/HuF/20210320_Hochschulrefom_Studentenwerk3.2.pdf