



Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Wissenschaft und
Gesundheit



Autonomie und Zukunftssicherung für das Studentenwerk Hamburg

– Bericht und Empfehlungen –

**Herausgeber:
CHE Centrum für Hochschulentwicklung**

Zu diesem Arbeitspapier ist ein Anhang
unter der Arbeitspapiernummer 56 b erschienen.

**Arbeitspapier
Nr. 56**

Juni 2004



Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Wissenschaft und Gesundheit



Centrum für
Hochschulentwicklung

Autonomie und Zukunftssicherung für das Studentenwerk Hamburg

- Bericht und Empfehlungen -

CHE Centrum für Hochschulentwicklung

Gütersloh, Juni 2004

Herausgeber

CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

Projektteam

Fatma Ebcinoglu

Yorck Hener

Kerstin Lenecke

Lars Hüning

Ulrich Müller

Dr. Klaus Palandt

Prof. Dr. Frank Ziegele (Projektleitung)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Überblick über die Empfehlungen zur Autonomie und	5
Zukunftsfähigkeit des Studentenwerks Hamburg	5
1. Vorbemerkungen	7
1.1 Zielsetzung und Fragestellungen.....	7
1.1.1 Zielsetzung	7
1.1.2 Fragestellungen.....	7
1.2 Analysemethode und Projektdurchführung	8
1.2.1 Analyseschritte und Projektdurchführung	8
1.2.2 Stand der Arbeiten	9
1.2.3 Theorieansätze.....	10
1.3 Begriffsklärung "Service- und Beratungsleistungen"	11
2. Ist-Situation der Service- und Beratungsleistungen des Studentenwerks Hamburg	14
2.1 Verpflegung.....	14
2.2 Studentisches Wohnen	15
2.3 Ausbildungsförderung und Darlehenskasse.....	15
2.4 Allgemeine Sozialberatung	16
2.5 Kinderbetreuung	16
2.6 Gesundheitsberatung.....	16
3. Wesentliche externe Entwicklungstrends und ihre Relevanz für Service- und Beratungsleistungen	17
3.1 Relevanz der Entwicklungstrends.....	17
3.2 Veränderungen in Bezug auf die Studierenden.....	17
3.3 Veränderungen in Bezug auf den Staat.....	19
3.4 Veränderungen in Bezug auf die Hochschulen	21
4. Empfehlungen zur Autonomie und Zukunftsfähigkeit des Studentenwerks Hamburg	22
4.1 Empfehlungen im Übergangszustand.....	24
4.1.1 Empfehlungen zur Leitbildentwicklung.....	24
4.1.2 Empfehlungen zur Steuerung, Autonomie und Finanzierung	25
4.1.3 Empfehlungen zu rechtlichen Regelungen	39
4.2 Empfehlungen zum Zielzustand	47
4.3 Empfehlungen zu den Produkten	53
4.3.1 Empfohlene Trends im Produkt- und Finanzierungsportfolio des Studentenwerks	53
4.3.2 Vorschläge zu speziellen Verfahrensregelungen im Produktbereich	64
5. Umsetzungsplanung	66
5.1 Umsetzung der Empfehlungen zum Übergangszustand.....	67
5.2 Umsetzung der Empfehlungen zum Zielzustand.....	69
5.3 Umsetzung der Empfehlungen zu den Produkten.....	71
5.4 Meilensteine und kurzfristige Aktivitäten.....	72

Abkürzungsverzeichnis

ASiG	=	Arbeitssicherheitsgesetz
AStA	=	Allgemeiner Studierendenausschuss
BAföG	=	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	=	Bundesangestelltentarif
BMBF	=	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BWF	=	Behörde für Wissenschaft und Forschung, Hamburg
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
CHE	=	Centrum für Hochschulentwicklung
c. p.	=	ceteris paribus
DSW	=	Deutsches Studentenwerk
HAW	=	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HfBK	=	Hochschule für bildende Künste Hamburg
HfMT	=	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
HmbHG	=	Hamburgisches Hochschulgesetz
HWP	=	Hochschule für Wirtschaft und Politik
HRK	=	Hochschulrektorenkonferenz
ISO	=	International Standard Organisation
KLR	=	Kosten- und Leistungsrechnung
NPM	=	New Public Management
NPO	=	Non-Profit-Organisation
SBL	=	Service- und Beratungsleistungen
StW	=	Studentenwerk Hamburg
StWG	=	Gesetz über das Studentenwerk Hamburg
ZLV	=	Ziel- und Leistungsvereinbarung
ZV	=	Zielvereinbarung

Überblick über die Empfehlungen zur Autonomie und Zukunftsfähigkeit des Studentenwerks Hamburg

Empfehlungen für den Übergangszustand

1. Leitbild für das Studentenwerk entwickeln
2. Leitbild an externen Entwicklungen ausrichten: möglichst gute Bedingungen für Studierende und Hochschulen als Stakeholder
3. Staatliche Regulierungen weiter abbauen
4. Verantwortung in klaren Rollen durch Akteure übernehmen
5. Staatliche Finanzierung verändern: Planungssicherheit einführen, studierendenbezogen finanzieren, Ziel- und Leistungsvereinbarung ergebnisorientiert gestalten
6. Nachfragesteuerung ausweiten
7. Nachfragesteuerung der Studierenden durch Markttransparenz und Mitbestimmung stärken: Semesterbeiträge aufschlüsseln und abstimmen lassen
8. Nachfragesteuerung der Hochschulen durch Kooperation ohne Kontrahierungszwang stärken
9. Kooperation Studentenwerk – Hochschulen schrittweise und fokussiert anfangen
10. Zielvereinbarungen gestalten
11. Neue Organstruktur mit Aufsichtsrat und Nutzerrat schaffen
12. Größe und Besetzung der Organe gestalten
13. Neue Rechtsform im Mensabereich schaffen; Lohn- und Gehaltstarif flexibilisieren
14. Studentenwerk und Hochschulen Eigentum an Liegenschaften übertragen

Empfehlungen zum Zielzustand

15. Im Übergang eingeschlagene Linie fortsetzen
16. Volle Prozesskettensteuerung der Hochschulen einführen
17. Studentische Mitbestimmung auch bei den Hochschulen stärken
18. Rechtsform mit Trägerschaft der Hochschulen schaffen
19. Potenziale für Service- und Beratungsleistungen bei Studiengebühren nutzen
20. Strukturwandel im Hamburger Hochschulraum berücksichtigen, auf dezentrale Bedürfnisse eingehen

Empfehlungen zu den Produkten

21. Erfolgreiche Arbeit bei Wohnen und Verpflegung fortsetzen
22. Wohnbereich stärken
23. Neue Produkte im Wohnbereich schaffen
24. Kostendeckung im Verpflegungsbereich anstreben
25. Leistungspakete für Ausländer schaffen
26. Beratung besser zugänglich machen: Räumlich bündeln und "Meta-Berater" schaffen
27. Sozial- und Finanzberatung ausbauen
28. Kita-Aktivitäten fortsetzen
29. Elterninitiativen fördern
30. Keine Übernahme des Hochschulsports; kein Engagement im kulturellen Bereich
31. Finanzierungsstruktur optimieren
32. Angebote in Kernbereichen differenzieren
33. Mieten differenzieren
34. Hochschulen an der Vergabe von Wohnheimplätzen beteiligen

1. Vorbemerkungen

1.1 Zielsetzung und Fragestellungen

1.1.1 Zielsetzung

Die Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg (BWF¹), das Studentenwerk Hamburg und das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) verabredeten im Dezember 2003 eine Kooperation im Rahmen des Projekts „Zukunftssicherung und Autonomie für das Studentenwerk Hamburg“. Ziel des Projektes ist eine durch das CHE durchgeführte, externe Analyse der Service- und Beratungsleistungen (im Folgenden: SBL) des Studentenwerks Hamburg, die teilweise auch die SBL der Hochschulen bzw. hochschulnaher Einrichtungen einbezieht. Als Ergebnis sollen Empfehlungen für eine zukunftsfähige Gestaltung der Strukturbedingungen für das Studentenwerk erarbeitet und Perspektiven für die Gestaltung der SBL und die zukünftige Rolle des Studentenwerks aufgezeigt werden.

V. a. folgende Hintergründe motivierten die beteiligten Institutionen, diese Analyse in Angriff zu nehmen:

- Die *BWF* verfolgt die hochschulpolitische Zielsetzung, im Rahmen eines umfassenden Gesamtkonzeptes bestmögliche Voraussetzungen zur Entwicklung der Hochschullandschaft Hamburgs zu schaffen. Grundlage dafür sind die vom Senat beschlossenen Leitlinien für die Hochschulentwicklung. In diesem Gesamtkonzept sind auch die Zukunftssicherung und Autonomie des Studentenwerkes zu berücksichtigen, damit das Studentenwerk den Bildungsauftrag des Staates und die Profilierung der Hochschulen zielgerichtet unterstützen kann.
- Das *Studentenwerk* ist ein Kompetenzzentrum für wirtschaftliche und soziale Beratungs- und Servicedienstleistungen im Hochschulraum Hamburg. Aufgrund von Zuschusskürzungen und absehbarer Veränderungen im Hamburger Hochschulraum will das Studentenwerk seine autonome und zukunftssichere Entwicklung stärken, um seine Aufgabe - als Partner der Hochschulen die sozialen Bedingungen des Studierens positiv zu gestalten - weiterhin möglichst gut erbringen zu können.
- Das *CHE* verfolgt das Ziel, Forschung, Lehre und Studium an den Hochschulen zu fördern, u. a. durch die Konzeption neuer Organisationsmodelle und die pilothafte Förderung ihrer Umsetzung in Hochschulen, Ministerien und hochschulnahen Institutionen. SBL für Studierende sind ein wichtiger Qualitätsfaktor für Lehre und Studium; ihre Bedeutung wird in absehbarer Zukunft noch zunehmen. Die exemplarische Auseinandersetzung mit der Bereitstellung von SBL in Hamburg kann Impulse auch für andere Hochschulstandorte und Regionen geben.

1.1.2 Fragestellungen

Auf Basis der Vereinbarung werden Antworten auf folgende Fragestellungen erarbeitet:

- Was sind generelle *Entwicklungstrends* im Hochschulraum, die für das Studentenwerk relevant sind?

¹ Aufgrund einer Umstrukturierung wurde die Behörde für Wissenschaft und Forschung während des Kooperationsprojekts umbenannt in "Behörde für Wissenschaft und Gesundheit". Da sich aber wesentliche Teile der Analyse auch auf die Vergangenheit beziehen, wird vereinfachend durchgehend weiterhin die Abkürzung "BWF" benutzt.

- Welche nationalen und internationalen *Veränderungen* bei den SBL und ihrer Bereitstellung gibt es?
- Welche *Empfehlungen* zur strategischen Ausrichtung, den Geschäftsfeldern und dem Produktportfolio, Kooperationspartnern, Zusammenarbeit mit den Hochschulen und damit zusammenhängend zur Finanzierung (Erlöse, Semesterbeiträge) und zur rechtlichen Gestaltung (Rechtsform, Organstruktur, Tarifbindung, Liegenschaften, Planungssicherheit) des Studentenwerks können gegeben werden?
- Welche *Umsetzungsplanung* ist für die Empfehlungen vorzusehen (inkl. Zeitplanung und der Diagnose möglicher Probleme)?

Bei allen Analyseschritten sind von der Position des Studentenwerks aus gesehen drei Perspektiven relevant: Die Beziehungen zu *Studierenden, Hochschulen und Staat*. Die angesprochenen Analyseschritte lassen sich exemplarisch am Beispiel des Staates konkretisieren (und werden analog auch für Studierende und Hochschulen angewandt):

- Welche Entwicklungstrends liegen in der Beziehung zum Staat und der staatlichen Steuerung vor?
- Wie wird staatliche Steuerung von SBL im Ausland gehandhabt?
- Welche Empfehlungen können für die zukünftige Rolle des Staates ausgesprochen werden?
- Was soll der Staat in der Übergangsphase und im Zielzustand tun?

Damit werden grundlegende strukturelle Überlegungen angestellt, die der Zukunftssicherung und Autonomie des Studentenwerks dienen. Es sollen Handlungsoptionen für das Studentenwerk aufgezeigt werden, wie es mit seinen Leistungen veränderten Anforderungen von außen gerecht werden kann.

Zu beachten ist, dass Fragen der Arbeitseffizienz, Prozessoptimierung und Binnenorganisation des Studentenwerks vereinbarungsgemäß nicht Bestandteil des Projektes sind. Zu diesen Fragen wurden keine Informationen erhoben und keine Empfehlungen abgeleitet.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können aufgrund der Fokussierung auf das Studentenwerk Hamburg und aufgrund der Berücksichtigung der besonderen Bedingungen vor Ort nicht ohne weiteres auf andere Studentenwerke und Hochschulen in Deutschland übertragen werden. Dennoch kann die Arbeit auch für andere Interessenten Anhaltspunkte liefern und Optionen aufzeigen. Beispielsweise kann die im Folgenden abgeleitete „Prozesskettenverantwortung“ der Hochschulen für den gesamten Studienprozess (inkl. der Lebensbedingungen) als generell gültige Entwicklungsrichtung betrachtet werden. Dies kann andernorts auch bedeuten, dass Studentenwerke bzw. deren Aufgaben in Hochschulen eingegliedert werden – eine Option, die für Hamburg ausdrücklich nicht empfohlen wird.

1.2 Analysemethode und Projektdurchführung

1.2.1 Analyseschritte und Projektdurchführung

Methodisch beruhen die Darstellungen neben Dokumentenanalysen auf Experteninterviews mit über 60 Personen; so hat das CHE u. a. mit Studierenden, mit den Leitungen aller betroffenen Hamburger Hochschulen, mit der Spitze und den Zuständi-

gen der BWF sowie mit Verantwortlichen des Studentenwerks und Experten außerhalb Hamburgs gesprochen und neben den Einzelgesprächen je einen Workshop mit Studierenden und Hochschulvertretern durchgeführt (Gesprächspartner und Workshopergebnisse s. Anhänge). Ergänzt wurden diese Gespräche durch nationale und internationale Recherchen. Die Erhebungsmethoden, die Auswahl der Interviewpartner sowie die Grundzüge des Vorgehens wurden im Projektverlauf in einer gemeinsamen Lenkungsgruppe der Projektpartner abgestimmt.

Die Untersuchung gliedert sich im Hauptteil inhaltlich in folgende Schritte:

- *Bestandsaufnahme*: Beschreibung der Ist-Situation in Hamburg und Darstellung der externen Entwicklungstrends (generell und im Hochschulraum Hamburg) (Kapitel 2 und 3).
- *Empfehlungen*: Für die Themen Leitbild, Steuerung und Finanzierung, Organ- und Entscheidungsstrukturen sowie Produkte werden die aus der Analyse resultierenden Empfehlungen im Überblick dargestellt und jeweils kurz begründet (differenziert nach Übergangs- und Zielzustand) (Kapitel 4).
- *Umsetzungsvorschläge*: Vorgehen, Zeitplan, Meilensteine werden differenziert nach kurz- und langfristig realisierbaren Maßnahmen bzw. erreichbaren Zielen dargestellt (Kapitel 5).

Dem Hauptteil folgen Anlagen. Sie haben den Zweck, die Informations- und Analysegrundlage für die Empfehlungen zu verdeutlichen und eine vertiefte Beschäftigung mit der Analyse zu ermöglichen. Die Anlagen enthalten:

- *Internationale Beispiele*: Der Möglichkeitenraum, den internationale Erfahrungen mit SBL eröffnen, wird dargestellt (Anlage 1).
- *Ergänzende Informationen zum Hochschulraum Hamburg* (Anlage 2).
- *Bewertungen*: Im Hauptteil sind zu den Bereichen Leitbild, Strukturfragen und Produkte nur die Empfehlungen dargestellt. In der Anlage wird ausgeführt, auf welcher Basis man zu den Empfehlungen gekommen ist: Eine Erhebung der Ist-Situation des Studentenwerks und der SBL (inkl. der Darstellung der Aussagen aus den Experteninterviews), ein Aufzeigen der Handlungsalternativen zur Veränderung des Status quo sowie eine Bewertung des Ist und der Alternativen (Anlagen 3 – 5).
- *Eine Simulation der Wirkungen denkbarer operativer Entscheidungen, um Möglichkeiten des Umgangs mit Zuschusskürzungen auszuloten* (Anlage 6).
- *Weitere Anhänge*: Liste der Interviewpartner, Leitfaden für Interviews, Ergebnisse von Workshops, Literatur (Anlagen 7 – 9).

1.2.2 Stand der Arbeiten

Das vorliegende Papier (inkl. der Anhänge) stellt die Endfassung des CHE-Projektberichts dar. Es unterbreitet insbesondere in Bezug auf die Strukturen (Organe, staatliche Steuerung, Rolle der Hochschulen und Studierenden etc.) klare, sofort oder später umsetzbare Vorschläge. Im Produktbereich hingegen stellen viele der Empfehlungen eher Entwicklungsrichtungen dar, die von den Akteuren im Hochschulraum in einem Prozess der Organisationsentwicklung in Angriff genommen werden sollten. Das Gutachten kann hier an vielen Stellen keine abschließenden Empfehlungen unterbreiten, sondern nur Startpunkte für Entwicklungen definieren. In einer ersten Runde der Interviews und Analyse lassen sich an vielen Stellen nur Problemfelder und Lösungsmöglichkeiten identifizieren; die Erarbeitung einer Lösung

bedarf eines längeren Prozesses der Organisationsentwicklung (z.B. Neuausrichtung im Beratungsbereich).

Die inhaltliche Verantwortung für die Analyse und Empfehlungen trägt allein das CHE; diese wurden zwar mit den Beteiligten diskutiert und rückgekoppelt, aber nicht gemeinsam verabschiedet.

1.2.3 Theorieansätze

Um die Argumentationsweise und die „Gedankenwelt“ der folgenden Empfehlungen nachvollziehen zu können, müssen die theoretischen Referenzpunkte deutlich werden. Zwei Theorieansätze werden vom CHE zugrunde gelegt.

Insbesondere die Überlegungen zu den Rollen der verschiedenen Akteure Studentenwerk, Staat, Studierende und Hochschulen fußen auf den Ideen des „*New Public Management*“ (NPM; auch: „Neues Steuerungsmodell“), die sich seit einigen Jahren im öffentlichen Sektor und Hochschulraum durchsetzen.² NPM setzt auf dezentrale Entscheidungsverantwortung, denn „vor Ort“ kennt man die Bedürfnisse der Nachfrager und die Probleme am Besten und kann flexibel handeln. Entscheidend ist demnach die Gewährung von Autonomie und die Freiheit von staatlicher Regulierung und Prozesssteuerung. Der Staat soll gemäß ordnungspolitischem Verständnis einen Rahmen setzen (in Form von Spielregeln und Anreizsystemen), in dem das Studentenwerk frei agieren kann. Die Steuerung soll sich über Outputs und Ergebnisse des Handelns vollziehen, nicht über die Festlegung von Inputgrößen.

Ein weiteres Element des NPM ist die „Stakeholder“-Orientierung.³ Stakeholder i.e.S. sind Mitarbeiter, Kunden, Zulieferer und Geldgeber einer Organisation, bei den Studentenwerken also v.a. Mitarbeiter, Studierende, Hochschulen und Ministerien. I.w.S. gehören zu den Stakeholdern alle Gruppen/Personen, die auf die Organisationsziele Einfluss nehmen können oder durch die Verfolgung der Organisationsziele betroffen sind. Hier wird von der engeren Definition ausgegangen.

Öffentliche Organisationen müssen die Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen erfassen und sie ausgewogen erfüllen. Ein Teil der Stakeholder-Orientierung ist die Ausrichtung an der Nachfrage (also an den Bedürfnissen von Studierenden und Hochschulen). Der neue Steuerungsansatz sieht deshalb auch vor, die direkte staatliche Intervention teilweise durch Mechanismen der Nachfragesteuerung zu ersetzen. Der Staat gestaltet dabei u.a. Finanzierungsverfahren so, dass die Nachfrager/Stakeholder die Mittelflüsse bestimmen. Dies soll Anreize erzeugen, die Bedürfnisse der Nachfrager bestmöglich zu erfüllen. Es entstehen Marktbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern. NPM setzt also stark auf die Wirksamkeit von Wettbewerb. Dies ist verbunden mit der Aufgabe, die Bedingungen für funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen.

Und schließlich steht NPM auch für Ideen des Kontraktmanagements, d.h. für partnerschaftliches Aushandeln von Zielen und damit auch für eine zielbezogene Steuerung. NPM versucht, betriebswirtschaftliche Mechanismen für die Bedürfnisse des öffentlichen Sektors und seiner speziellen Institutionen adäquat anzupassen.⁴

² Vgl. Ziegele (2000), S. 331ff.

³ Zum Stakeholder-Begriff vgl. Hinz/Kuhn/Wex (2003), S. 12f.

⁴ Vgl. Brügge-meier (2001), S. 377ff.

Ein weiterer relevanter Ansatz ist das *Modell der „hybriden Organisation“*.⁵ Nach diesem Ansatz gibt es drei Sektoren, in denen sich Organisationen verorten lassen: Sie sind erwerbswirtschaftlich tätig, Teil des Staatssektors oder eine Non-Profit-Organisation.⁶ Je nach Sektor sind unterschiedliche Zielsetzungen relevant und bieten sich unterschiedliche Strukturen und Managementverfahren an. Als typisch für die Entwicklung in modernen Industriegesellschaften wird die Tatsache betrachtet, dass sich viele Organisationen nicht klar in einem der Sektoren verorten lassen (hybride Organisationen). Beispielsweise lagert der Staat Aufgaben in Non-Profit-Organisationen aus, belässt aber Reste staatlicher Steuerung. Gleichzeitig verwenden staatliche Einrichtungen Managementmethoden der Erwerbswirtschaft oder installieren Marktmechanismen. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen übernehmen möglicherweise Ziele aus dem Non-Profit-Bereich. Studentenwerke sind ein typisches Beispiel für eine hybride Organisation:

- Es gibt Elemente, die aus dem traditionellen Gedanken des Selbsthilfevereins resultieren (z.B. Repräsentanzen in den Organen; Selbstverwaltungsverfahren im Wohnheimbereich, Mitgliedsbeiträge).
- Hinzu kommen staatliche Steuerungsmechanismen (Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Staatsvertreter in Organen etc.).
- Und schließlich wird ein Studentenwerk intern nach erwerbswirtschaftlichen Kriterien und mit entsprechenden Methoden (Controlling, KLR, Marketing etc.) geführt und steht im Wettbewerb mit anderen Anbietern.

Wenn man sich den hybriden Charakter des Studentenwerks bewusst macht, trägt dies dazu bei, an verschiedenen Stellen Probleme besser analysieren zu können (z.B. warum es so schwierig ist, ein einheitliches Leitbild zu finden).

1.3 Begriffsklärung "Service- und Beratungsleistungen"

Unter Service- und Beratungsleistungen (SBL) für Studierende werden im Folgenden alle Dienstleistungen verschiedener Anbieter, vom Studentenwerk über die Hochschulen bis zu Privaten, verstanden, die im Hochschulraum generell Studierenden rund um das Studium zu Gute kommen können. Diese SBL haben als "Student Services" das Ziel, die Studierenden bei der Aufnahme eines Studiums und auf dem Weg zu einem erfolgreichen Abschluss zu unterstützen. Die nachfolgende Auflistung von SBL beansprucht keine Vollständigkeit. Sie stellt das mögliche Spektrum dar, das sich im Hochschulbereich unter dem Sammelbegriff der SBL im In- und Ausland entwickelt hat. Die möglichen Produkte sind an dieser Stelle daher nicht nach Relevanz oder Kosten gewichtet. Es handelt sich um einen Gesamtüberblick ohne Bezug zu bestimmten Trägern der Bereitstellung; selbstverständlich kommt das Studentenwerk als Anbieter nicht für alle genannten Produkte in Frage.

⁵ Vgl. Hinz/Kuhn/Wex (2003), S. 21ff.

⁶ Non-Profit-Organisationen sind Teil der so genannten „Bürgergesellschaft“, also Organisationen, die auf bestimmte Stakeholder-Interessen ausgerichtet sind und sich auf dieser Basis mit freiwilliger Mitgliedschaft formieren; typisches Beispiel sind Vereine.

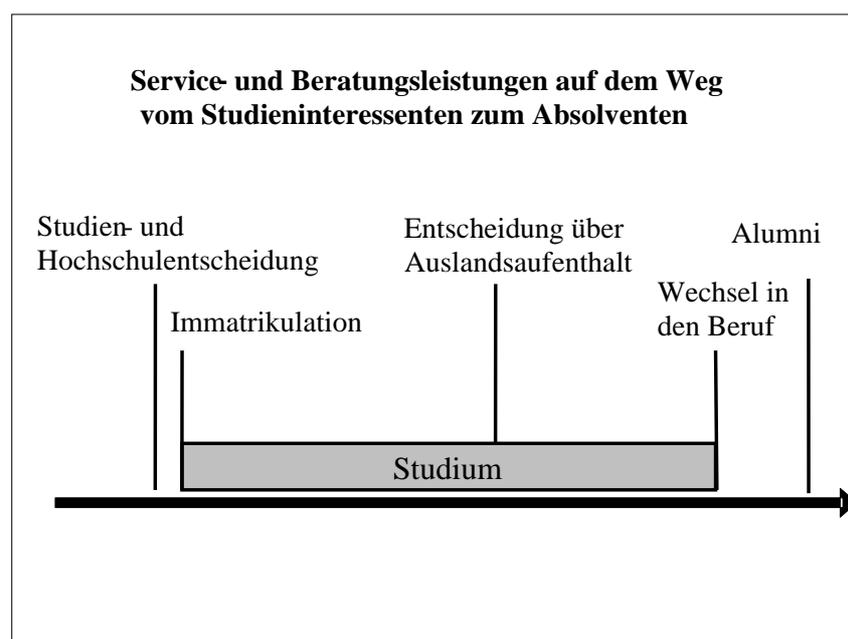
Denkbares SBL-"Produktportfolio"

Bereich	Mögliche Produkte
<u>Verpflegung</u>	Essensangebote (morgens, mittags, abends); Cafeteria-Angebote; Party- und Eventservice; Kochmöglichkeiten/Gemeinschaftsküchen; Verleih von Küchenzubehör usw.
<u>Wohnen</u>	Wohnraum (Wohnheime, Wohnungen, WGs); behindertengerechte Wohnungen; Wohnraumvermittlung/-börsen; Information über Anbieter; Hoteldienste; Kurzvermietungen (Ferienzimmer, Praktikanten) usw.
<u>Kultur + Freizeit</u>	Sportangebote; Kultur- und Partyangebote (Hörsaal-Kino, Mensaparty etc.); Kultur-Cafe; AG`s (Chor, Orchester etc.); Musikanlagen u. ä.; Vermietung von Räumen für Veranstaltungen; Musik-Übungsraumvermietung; Werkraum-Bereitstellung (Töpferei, Fotolabore etc.); Buchladen; Hochschul-Souvenir-Laden; Reiseveranstaltungen/-büros; Bibliothek (nichtakademische Literatur) usw.
<u>Gesundheitsförderung</u>	Gesundheitsberatung und -aufklärung; Impfservice; Sport- und Gymnastikangebote; Ausstellen von Gesundheitszeugnissen für Praktika; Krankenversicherung usw.
<u>Beratung</u>	Gesundheitsberatung; akademische (Fach-)Beratung / Studienberatung; psychologische Beratung; soziale Beratung; Rechtsberatung; Finanzberatung (Studienfinanzierung, BAföG, Schuldnerberatung, auch Versicherung, Steuern, etc.); Beratung für spezielle Zielgruppen (z.B. Behinderte und chronisch Kranke); Seelsorge, Berufsberatung usw.
<u>Allgemeine Services</u>	Frisör; Fahrradwerkstatt und -verleih; IT-Dienste; Copy-shops; Mitfahrzentralen; Schreibwarenladen, Merchandising usw.
<u>Studienbezogene Dienstleistungen</u> (nach Studienphasen)	<ul style="list-style-type: none"> • Für <i>Studieninteressierte</i>: allgemeine Studienberatung; institutions-/fachspezifische Studienberatung; Call Center; zielgruppenbezogene Information; Schnupperstudium/Rent a Prof/Schülertage etc.; Studienvorbereitungsprogramme; Campusführungen usw. • Für <i>Studienanfänger</i>: Zugangs- und Auswahlverfahren; Immatrikulation; Anmeldung bei der Stadt; zentrale Einführungsveranstaltungen; Wohnraumvermittlung; Tutorienprogramme; Anmeldung in der Bibliothek; Einrichten einer Hochschul-E-Mailadresse; Hochschulkreditkarte; Versicherungen; Einführungswoche usw. • <i>Services im Studienalltag</i>: Kinderbetreuung; Praktikumsvermittlung; Prüfungsverwaltung; Rückmeldungen; Zugang zum Internet; Semesterticket; Kinderbetreuung; Klausurenarchiv; Dienste für Behinderte; Gruppenarbeitsräume; außercurriculare Angebote wie "Lernen" lernen; Schulung in Studienorganisation und Zeitmanagement usw. • <i>Examenskandidaten</i>: Prüfungsvorbereitung; Organisation von Studienabschlussfeiern; Studienabschlusskredite; Bewerbungstraining usw.

Bereich	Mögliche Produkte
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nach Abschluss</i>: Exmatrikulation; Alumni-Arbeit; Jobbörsen/Jobmessen; Weiterbildungsangebote; Career Services; Hilfe bei Existenzgründung usw. • <i>Auslandsaufenthalt</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Incoming: Förderung/Betreuung ausländischer Studierender (Sprachkurse, Wohnheimplätze, kulturelle Angebote, Tutorprogramm etc.); Sprachkurse; "Willkommensdienste"; Aufenthaltsgenehmigung/Meldepflicht; Newcomerservice (Konto, Krankenversicherung etc.) usw. ○ Outgoing: Projekte zur interkulturellen Kompetenz; International Student Identity Card; Studienaufenthalte an Partnerhochschulen; Sprachkurse; Sommerkurse; Einlagerung von Hausrat/Zwischenvermietungsvermittlung etc. bei mehrmonatigem Auslandsaufenthalt usw.
<u>Studienfinanzierung</u>	Ausbildungsförderung (BAföG-Verwaltung und -beratung); Darlehenskasse; Semesterticket-Härtefonds; Stipendien; Aushandeln günstiger Konditionen für Studierende (Nachfragemacht für Semestertickets etc.); Stipendienberatung usw.

Diese Aufzählung macht deutlich, wie breit das Spektrum möglicher SBL ist und auf welchen unterschiedlichen Bedeutungsebenen SBL möglich sind. Ein erheblicher Teil dieser SBL wird auch im Hochschulraum Hamburg erbracht. Anbieter sind Studentenwerk und Hochschulen, aber letztlich auch die zahlreiche dritte Anbieter bis hin zur „Döner-Bude um die Ecke“. Die Darstellung zeigt, dass SBL und Angebote des Studentenwerks nicht gleichzusetzen sind.

Einzelne SBL lassen sich beispielhaft in einer Prozesskette „Studium“ einordnen.



Für ein erfolgreiches Studium sind die SBL als Determinanten dieser Prozesskette relevant. Beispiele: Studierende benötigen bestimmte Beratungsleistungen, die den Studienverlauf und -erfolg beeinflussen können, z.B. genau zum Zeitpunkt der Studienwahl oder der Immatrikulation; ein Wohnheimplatz ist v. a. im ersten Studienjahr entscheidend. Career Services können sich über die zweite Studienhälfte erstrecken, die BAföG-Bearbeitung kann sich über das gesamte Studium ziehen usw. Die Prozesskette zeigt, dass man mit der darin angelegten Struktur teilweise die SBL (für bestimmte Zielgruppen) ordnen kann. Die enge Verbindung der einzelnen Leistungen legt ein aufeinander bezogenes Handeln zwischen den unterschiedlichen Trägern der Leistungen, insbesondere Studentenwerk und Hochschule, nahe.

2. Ist-Situation der Service- und Beratungsleistungen des Studentenwerks Hamburg

Die wesentlichen Produktbereiche des Studentenwerks Hamburg sind:

- Verpflegung (Mensa- und Wirtschaftsbetriebe),
- Studentisches Wohnen,
- Ausbildungsförderung (BAföG) und Darlehenskasse und
- Soziales (Allgemeine Sozialberatung, Kinderbetreuung sowie weitere Sozial-einrichtungen).

Ausführliche Beschreibungen zu den wesentlichen Produktbereichen des Studentenwerks finden sich im Anhang. An dieser Stelle erfolgt nur ein zusammenfassender Überblick.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Größe und Relevanz einzelner Produktbereiche:

	Mitarbeiterzahl ⁷	Entspricht Anteil
Verpflegung	268	65,4%
Studentisches Wohnen	47	11,5%
Ausbildungsförderung	64	15,6%
Allgemeine Sozialberatung/Gesundheit	4	1,0%
Kinderbetreuung	27	6,6%

2.1 Verpflegung

Zentraler Aufgabenbereich des Studentenwerks Hamburg sind die Mensen und die angeschlossenen Wirtschaftsbetriebe. Mit einem Umsatz aus Verkaufserlösen von annähernd 10 Mio. € steht das Studentenwerk Hamburg 2002 an dritter Stelle der deutschen Studentenwerke. Studierende identifizieren das Studentenwerk vor allem über die Mensa, die für viele sozialer Tagesmittelpunkt der Hochschule ist. 13 Mensabetriebe mit insgesamt über 250 Mitarbeitern und 4.670 Plätzen versorgen täglich bis zu 20.000 Gäste.⁸ Die günstigste Mittagsmahlzeit („Eintopf/kleine Gerichte“; Es-

⁷ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 49.

⁸ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 2.

sen 1) kostet 1,-- €, die teuerste („Hochwertige Fleisch- und Fischgerichte“; Essen 5) 3,35 €. Die am stärksten nachgefragten Essen sind „Fleisch- und Fischgerichte“ (Essen 3/ 1,80 €) mit 33,8% aller ausgegebenen Essen und „Die Alternative“; vegetarisch-vollwertig“ (Essen 4: 2,-- €) mit 27,1%.⁹ Die Preise werden jährlich im vom Verwaltungsrat des Studentenwerks beschlossenen Wirtschaftsplan festgelegt. Zur Finanzierung werden die Einnahmen aus dem Verkauf, Zuschüsse der BWF sowie Anteile des studentischen Solidarbeitrags herangezogen.¹⁰ Verpflegungsleistungen für Dritte (Catering) spielt bislang nur eine untergeordnete Rolle; 2002 sind 880 Arbeitszeitstunden (entspricht ca. 40% einer Vollzeitstelle) im Geschäftsbericht ausgewiesen.

2.2 Studentisches Wohnen

Zusammen mit dem Angebot anderer Wohnheimträger gibt es in Hamburg derzeit knapp 5.000 Plätze in Studentenwohnanlagen.¹¹ Damit liegt Hamburg im Verhältnis zur Studierendenzahl im Vergleich der Bundesländer auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Das Studentenwerk Hamburg verfügte 2002/2003 über 20 Wohnanlagen, die mit mehr als 3.500 Plätzen in Zimmern (1.413) und Appartements (2.134) 70% des Wohnheimplatz-Angebots abdecken. Insbesondere aufgrund der Erwartung, dass die Anzahl der ausländischen Studierenden in Zukunft steigen wird (derzeit bei etwa 8.400), sieht das Studentenwerk für die Zukunft einen wachsenden Bedarf an Wohnplätzen. Bereits jetzt beträgt der Ausländeranteil (ohne Bildungsinländer) in einigen Wohnheimen 50%.¹²

Die monatliche Miete wird als Durchschnitt für alle Häuser festgesetzt (sog. Mietpooling) und beträgt für ein möbliertes Zimmer 163 €, für ein nicht möbliertes Zimmer 158 € (Warmmiete).¹³ Das Studentenwerk geht davon aus, dass sich die „für die Wohnqualität entscheidenden Merkmale wie Entfernung von der Hochschule, Zimmergröße, Apartment- oder traditionelle Struktur, Freizeit- und Sporträume im Haus oder im Stadtteil“ weitgehend ausgleichen.¹⁴ Damit wird eine Kostenmiete jeder einzelnen Anlage, die sich am Markt möglicherweise nicht umsetzen lässt, vermieden zugunsten einer Kostendeckung der Wohnanlagen insgesamt.

2.3 Ausbildungsförderung und Darlehenskasse

Das Studentenwerk Hamburg ist als Amt für Ausbildungsförderung mit der Verwaltung des BAföG beauftragt. Seit der Reform der Ausbildungsförderung 2000/2001 ist die Zahl der Anträge ebenso wie der Anteil der geförderten Studierenden gestiegen. Im Bereich der Inlandsförderung war die Summe der ausgezahlten Förderungsmittel nach einem historischen Hoch von 54,8 Mio. € im Jahr 1991 sukzessive auf 28,7 Mio. € in 1998 gefallen. Inzwischen liegt sie wieder bei 41,1 Mio. € (Stand 2002).¹⁵ Außerdem ist das Studentenwerk zuständig für die Förderung von Schülerinnen und

⁹ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 18-19, sowie <http://www.studentenwerk-hamburg.de/essen/index.html> (16.02.04).

¹⁰ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 21.

¹¹ Vgl. <http://www.studentenwerk-hamburg.de/wohnen/wohnhaeuser.php> (17.02.04).

¹² Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 2-3, S. 35.

¹³ Vgl. <http://www.studentenwerk-hamburg.de/wohnen/wohnhaeuser.php> (17.02.04).

¹⁴ Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 33.

¹⁵ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 29-30.

Schülern, Studierenden und Praktikantinnen und Praktikanten, die eine Ausbildung in den USA durchführen.¹⁶

Die Darlehenskasse des Studentenwerks unterstützt in geringem Umfang sowohl Studierende, die aufgrund ihrer speziellen Lebens- oder Studiensituation keinen BAföG-Anspruch haben, als auch jene mit Anspruch, die sich in einer Notsituation befinden. Letztere werden aus einer zweckgebundenen BWF-Zuwendung unterstützt.¹⁷ Zwar werden auch Einzeldarlehen vergeben, die Regel stellen jedoch BAföG-Überbrückungsdarlehen und so genannte Studienabschlussdarlehen dar, deren Förderungsdauer ein Jahr beträgt. Der Zweck dieser Darlehen ist es, eine Grundsicherung für die Zeit bis zum Abschluss des Studiums zu gewährleisten. Die aus Eigenmitteln des Studentenwerks und den Mitteln der BWF finanzierten Darlehen beliefen sich in 2002 auf insgesamt 53.240 €.¹⁸

2.4 Allgemeine Sozialberatung

Die allgemeine Sozialberatung des Studentenwerks bietet Unterstützung v.a. in den Bereichen „Sozialhilfeleistungen“, „Wohngeld“, „Krankenversicherung“, „Jobben und Sozialabgaben“ und „Studieren mit Kind“. Anlaufstelle ist zunächst die Informationsstelle des Studentenwerks. Wird ein Beratungsbedarf festgestellt, der über die Informationsangebote der Sozialberatung hinausgeht, verweist die Informationsstelle die Studierenden an das BAföG-Amt oder an geeignete externe Institutionen. Die offene Sprechstunde der Beratungsstelle wurde 2002 von gut 1.000 Studierenden genutzt, wobei in der Mehrzahl der Fälle aufgrund der Komplexität der Probleme mehrere Termine vereinbart oder die Studierenden an andere Stellen verwiesen wurden. Schwangere Studentinnen bilden den größten Anteil der Studierenden, die Beratung nachfragen.¹⁹

2.5 Kinderbetreuung

Das Studentenwerk verfügt über drei Kinderbetreuungseinrichtungen mit insgesamt 130 Plätzen.²⁰ Die beiden Kindertagesstätten und der betreute Spielplatz „Kinderkiste“ liegen im Universitätsstadtteil Rothenbaum. Die Kindertagesstätten werden durch die Freie und Hansestadt Hamburg sowie über Elternbeiträge finanziert. Bei der Finanzierung der „Kinderkiste“ stellt das Jugendamt den größten Teil der Personalkosten, einen kleineren Teil übernehmen der AStA der Universität und das Studentenwerk Hamburg. Die Räume stellt die Universität zur Verfügung, die Sachkosten trägt das Studentenwerk; die Eltern zahlen einen ihrem Einkommen entsprechenden Betrag.²¹

2.6 Gesundheitsberatung

Das Studentenwerk Hamburg bietet einen ärztlichen Beratungsdienst an. Eine Ärztin steht einmal in der Woche nachmittags für zwei Stunden für Studierende mit Fragen

¹⁶ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 27.

¹⁷ Diese wurde dem Studentenwerk übertragen mit dem Zweck, BAföG-berechtigte Studierende in Notsituation auf Darlehensbasis zu unterstützen. Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 31.

¹⁸ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 29-31.

¹⁹ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 38.

²⁰ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S. 2.

²¹ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2003a), S.39.

zur Verfügung. Bei ihr können sich die Studierenden die oftmals für Praktika erforderlichen Gesundheitszeugnisse kostenlos ausstellen lassen sowie an kostenlosen Impfaktionen (Gripeschutz im Winter-, Diphtherie-Tetanus-Impfungen im Sommersemester) teilnehmen.²² Es handelt sich insgesamt, abgesehen von den Impfungen, um ein reines Vorsorge- und Beratungsangebot; bei akuten Erkrankungen, die eine Behandlung erfordern, müssen die Studierenden sich an einen Hausarzt wenden. Das Angebot dient auch dazu, ausländischen Gaststudierenden die hiesige Gesundheitsversorgung zu erläutern und Hilfestellung zu Fragen der Versicherung etc. zu leisten.

3. Wesentliche externe Entwicklungstrends und ihre Relevanz für Service- und Beratungsleistungen

3.1 Relevanz der Entwicklungstrends

Um die Veränderungen der externen, d.h. außerhalb des Studentenwerks stattfindenden Entwicklungstrends zu erfassen, orientieren wir uns am „Stakeholder“-Ansatz. Dabei wird unterstellt, dass sich eine öffentliche Einrichtung wie das Studentenwerk nicht nur über den staatlichen Auftrag definiert, sondern über die Bedürfnisse ihrer Stakeholder, d.h. der Gruppen, die Ansprüche an sie richten. Die Präferenzen der Stakeholder müssen zum Tragen kommen, auftretende Konflikte müssen ausgeglichen werden. Das Studentenwerk ist gefordert, seine Produkte und Leistungen an den Anspruchsgruppen auszurichten. Die wesentlichen Stakeholder des Studentenwerks Hamburg, die hier einbezogen werden sollen, sind

- die Studierenden, die Service- und Beratungsleistungen nutzen;
- die Hochschulen, für die SBL eine komplementäre Rolle zu den Lehr- und Ausbildungsangeboten spielen.
- der Staat, der den Grundauftrag definiert und Beiträge zu politischen Zielsetzungen erwartet;

Bei den Stakeholdern finden Veränderungen statt: Ihre Bedürfnisse und ihr Verhalten ändern sich, sie stellen im Zeitablauf andere Ansprüche an das Studentenwerk. Es muss die Frage gestellt werden, welche Veränderungen in den letzten 10-15 Jahren eingetreten sind. Dann kann man feststellen, ob die Strukturen und Angebote des Studentenwerks noch zu den veränderten Bedingungen passen.

3.2 Veränderungen in Bezug auf die Studierenden

- Studierendenzahlen verändern sich im Zeitablauf. Prognosen sind eher schwierig. Dennoch wird das politische Ziel verfolgt, die Studierquote und die Akademikerquote zu erhöhen. Sowohl für die Steigerung der Studierquote (Attraktivität eines Studiums, soziale Öffnung der Hochschulen) als auch für die Erhöhung der Studiererfolgsquote (u.a. Betreuung, Studienfinanzierung) spielen SBL eine wesentliche Rolle.

Beispiel Hamburg: Die Dohnanyi-Kommission empfiehlt einen Anstieg der Hamburger Absolventen von 6.100 auf 6.700 in zehn Jahren bei sinkenden Studieren-

²² Vgl. <http://www.hwp-hamburg.de/4535.shtml> (24.02.04).

denzahlen inkl. einer Umschichtung zwischen den Fächern (zugunsten Erziehungs-, Natur-, Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften sowie Medizin).²³

- Mit der Bachelor-Master-Struktur verändern sich die Bedürfnisse der Studierenden: Das Bachelor-Studium erfordert Effizienz und kurze Studienzeiten; mit dem Master kommen Hochschul- und Ortswechsler mit anderem Alter und anderen Bedürfnissen an die Hochschulen. Der Wechsel der Hochschule wird sich auf den Übergang zum Masterstudium verlagern. Für die erste Studienphase sind optimal abgestimmte SBL noch wichtiger, weil die effizienteren Studienformen mit effizienten Rahmenbedingungen einhergehen müssen. Die Erwartungen von Studierenden an diese Dienstleistungen werden wachsen. Mit dem Graduiertenstudium wird eine höhere Mobilität in der fortgeschrittenen Studienphase begünstigt, die sich auf Wohnen und Sozialleistungen wie bei Studienanfängern auswirken kann.
- Die Mobilität der Studierenden nimmt zu. Sie liegt aber noch erheblich unter den Werten internationaler Vergleiche und wissenschaftspolitischer Empfehlungen. Aufgrund der wachsenden Bedeutung der Internationalisierung ist mit weiter zunehmender internationaler Mobilität zu rechnen. Steigende Mobilität muss in Zukunft verstärkt durch umfangreiche begleitende Maßnahmen unterstützt werden. Viele SBL weisen einen unmittelbaren Zusammenhang zur Mobilität auf, insbesondere im Wohnungs- und Beratungsbereich.
- Die studentische Lebenswelt hat sich in den letzten Jahren gewandelt: Die Interessen sind erheblich heterogener geworden. Von der Mehrheit der Studierenden wird Studium nicht mehr als Bildungsphase, sondern als Vorbereitung auf einen akademischen Beruf verstanden. Studium ist nicht mehr für alle das Lebenszentrum, sondern ein Feld unter mehreren in dieser Lebensphase. Studium neben der Arbeit, Studium mit Partner und Kindern (bei 7% aller Studierenden) treten neben das „klassische“ Vollzeitstudium. Studierende sind an zusätzlichen Aktivitäten in der Studienphase interessiert, vor allem Auslandserfahrungen und berufsbezogene Praktika. Es werden damit heterogenere Ansprüche an SBL gestellt, SBL müssen sich stärker differenzieren.
*Beispiel Hamburg: Das soziale Bild der Studierenden in Hamburg ist von einem hohen Anteil der Erwerbstätigkeit, der Studierenden mit Kind und einem hohen Durchschnittsalter gekennzeichnet. Fast 80% der Studierenden arbeiten ganz oder teilweise während der Vorlesungszeit, 25% betreiben ein Teilzeitstudium in einer Vollzeitstudienstruktur.*²⁴
- Das Nachfrageverhalten und die Ansprüche der Studierenden haben sich gewandelt. Dies lässt sich aus den erfragten Wünschen der Sozialerhebung nachlesen. Danach haben über die Hälfte der Studierenden den Wunsch nach einer privaten Wohnung allein oder mit Partner. Die Ansprüche an das Essen gehen von einem hohen Qualitätsanspruch bis zu einem völlig zeitlich flexibilisierten Essensverhalten. Die SBL müssen sich an den Wünschen und Bedürfnissen der Studierenden orientieren. Studierende, bei denen die Finanzierbarkeit einen höheren Stellenwert als der Lebensstandard einnimmt, sind genauso zu berücksichtigen, wie diejenigen, bei denen es umgekehrt ist.

²³ Vgl. Strukturkommission Hamburg (2003).

²⁴ Vgl. Studentenwerk Hamburg (2001a), S. 26-28.

- Die Studierenden tragen über steigende Semesterbeiträge zunehmend nach dem Prinzip der Solidarfinanzierung zur Bereitstellung von SBL bei. Durch die derzeit an vielen Stellen realisierten staatlichen Kürzungen wird dieser Trend verstärkt. Daraus resultieren z.B. die Fragen, ob es eine zu den steigenden Beiträgen korrespondierende Mitbestimmungsmöglichkeit und eine hinreichende Abwägung zwischen den Alternativen Beitrags- vs. Preisgestaltung gibt.
Beispiel Hamburg: Binnen zwei Jahren wird der Studierenden-Beitrag in zwei Stufen von 25,50 € auf 47,50 € je Semester (ab SS 2005) nahezu verdoppelt, zuletzt als Reaktion auf die für 2005 und ab 2006 geplante staatliche Kürzung.
- Eine mögliche Einführung von allgemeinen Studiengebühren wird die Anspruchshaltung der Studierenden stärken. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung wird wichtiger, dabei spielen alle Leistungsangebote, sowohl die akademischen wie die SBL, eine Rolle. Die Studierenden werden für ihren finanziellen Beitrag eine Gesamtleistung von der Hochschule erwarten, an die sie die Gebühren entrichten.

3.3 Veränderungen in Bezug auf den Staat

- Der Staat steuert zunehmend nach den erläuterten Grundideen des New Public Managements. Der neue Steuerungsansatz rückt auch für öffentliche Tätigkeit das Kriterium der Kundenorientierung in den Vordergrund. Bei der Gestaltung der Angebote wird verstärkt von den Kundenbedürfnissen her gedacht; der Nachfrager öffentlicher Leistungen wird als Kunde betrachtet, um den es zu werben gilt. Das gilt auch für die SBL von Hochschulen und Studentenwerken.
Beispiel Hamburg: Das NPM war handlungsleitend für die letzten Novellierungen des Hochschulgesetzes und für die Veränderungen der staatlichen Hochschulfinanzierung (Ziel- und Leistungsvereinbarungen, leistungsbezogene Finanzierung). Auch beim Studentenwerk hat die Umorientierung stattgefunden: Der Slogan „Service für Studierende“ betont bereits die Kundenorientierung. Instrumente wie Zufriedenheitsbefragungen schaffen die Grundlagen für Kundenorientierung.
- Mit dem neuen Steuerungsverständnis verbunden ist ein teilweiser Rückzug des Staates auf die Wahrung der „Gewährleistungsverantwortung“. D.h. anstatt die Bereitstellung bestimmter Leistungen selbst zu steuern, sorgt der Staat dafür, dass der Markt funktioniert. Beispiel aus dem Hochschulkontext: Nach dem traditionellen Verständnis des Kapazitätsrechts sorgt der Staat für eine bestimmte Menge an Studienplätzen durch deren direkte Bereitstellung. Im Verständnis der Gewährleistungsverantwortung wäre es hinreichend, ein staatliches Anreizsystem zu schaffen, das möglichst hohe Kapazitäten belohnt (z.B. durch Finanzierung nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“). Die Umsetzung dieses Prinzips würde für SBL bedeuten, dass SBL stärker über Marktprozesse bereitgestellt würden. Z.B. würde die Vergabe des Mensabetriebs ausgeschrieben werden. Der Staat würde dabei die Voraussetzungen schaffen, dass Marktprozesse funktionieren (z.B. Chancengleichheit zwischen dem Studentenwerk und anderen Anbietern in Bezug auf Lohn- und Gehaltstarife).
- Insbesondere im Hochschulbereich verknüpft der Staat den neuen Steuerungsansatz mit Planungssicherheit: Autonom handelnde Einrichtungen sollen mehrjährig strategisch planen können und erhalten längerfristige Budgetzusagen (zumeist 3-5 Jahre). Die Planungssicherheit impliziert nicht zwingend einen fest zugesagten

Betrag für die einzelne Einrichtung; sie kann auch bedeuten, dass die Kriterien der Mittelzuweisung klar definiert sind.

Beispiel Hamburg: Es wird zwar ein 3-jähriger Planungshorizont im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) zwischen BWF und Hochschulen gewährt, aber keine Mehrjährigkeit bei der staatlichen Finanzierung des Studentenwerks geschaffen.

- Staatliche Haushalte sind in einer tief greifenden finanziellen Krise und unterliegen Sparzwängen. In diesem Zusammenhang wird von staatlicher Seite auch der Rückzug auf Grundfunktionen staatlicher Finanzierung erwogen. Ein Trend in diesem Kontext ist der Rückzug aus der laufenden Finanzierung von Einrichtungen und eine Beschränkung auf Investitionszuschüsse und Finanzierungsbeiträge im Bereich der Infrastruktur. Gleichzeitig resultiert aus der finanziellen Krise die permanente Gefahr kurzfristiger finanzieller Instabilitäten durch Zugriffe von der Finanzseite. Diese Bedingungen wirken auch auf die Bereitstellung von SBL; z.B. im Wohnheim- und Verpflegungsbereich ist die Beschränkung auf Investitionsförderung international verbreitet.

Beispiel Hamburg: Eine Kürzung (Halbierung) des laufenden Globalzuschusses an das Studentenwerk ist in 2005 (2006) geplant. Es liegt nahe, dass mit der Reduzierung der staatlichen Finanzierung auch eine reduzierte Rolle des Staates verbunden ist.

- Staatliche Ziele liegen einerseits bei der möglichst guten Gestaltung von Studienbedingungen (im Sinne kurzer Studienzeiten, niedriger Abbrecherzahlen u.ä.), andererseits in der Förderung bedürftiger Studierender (zur Sicherung der sozialen Chancengleichheit beim Hochschulzugang). Traditionell konkurrieren die beiden Zielsetzungen in Bezug auf SBL. In jüngerer Zeit gibt es aber die Tendenz, die Förderung Bedürftiger mit BAföG und weiteren Instrumenten der finanziellen Individualförderung zu koppeln (Darlehen²⁵, Stipendien) und für die SBL die angemessenen Studienbedingungen für alle Studierenden in den Vordergrund zu rücken.
- Immer mehr Bundesländer führen Studiengebühren ein, derzeit insbesondere in Form der Gebühren für Langzeitstudierende (nach einer Entscheidung des BVerfG in diesem Jahr möglicherweise sehr schnell mit weitergehenden Modellen). Das setzt neue Anforderungen an SBL, z.B. in der Finanzierungsberatung für Studierende.
Beispiel Hamburg: Beschlossen sind Langzeitstudiengebühren (500 € pro Semester) sowie allgemeine Studiengebühren (500 € pro Semester) ab Sommersemester 2004 für alle, die ihren Wohnsitz nicht in der Metropolregion Hamburg haben. Es resultieren Rückwirkungen auf die Studierendenzahlen; die BWF prognostiziert einen Rückgang um 4.000 bis 6.000 Studierende. Das Studentenwerk rechnet mit einem höheren Rückgang auf ca. 55.000 Studierende.
- Die politischen Diskussionen verändern sich: Auf politischer Ebene stehen Fragen der Finanzierung von Forschung und Lehre (Stichwort „Eliteuniversitäten“, Studiengebühren), Zukunft des Standorts Deutschland, lange Studienzeiten u. ä. im Vordergrund. Der politische Zündstoff liegt derzeit nicht im Bereich der SBL, z. B.

²⁵ Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung von Studiengebühren, vgl. Dräger (2003b).

bei Essenspreisen. Die Handlungsspielräume für SBL steigen durch geringere Politisierung ihrer Gestaltung.

Beispiel Hamburg: In Hamburg dominiert der geplante Umbau des Hamburger Hochschulraums auf Basis der Empfehlungen der Dohnanyi-Kommission²⁶ die derzeitige hochschulpolitische Diskussion.

3.4 Veränderungen in Bezug auf die Hochschulen

- Hochschulen erhalten größere Autonomie und Selbstverantwortung. Dies ist eng verknüpft mit der Anforderung der Profilbildung. Traditionell galt in Deutschland die Fiktion von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auch im Hochschulkontext: Egal wo man studiert, man sollte überall dieselben fachlichen Möglichkeiten, Standards und sozialen Bedingungen erhalten. Dieses Prinzip tritt nun bei fachlichen Fragen in den Hintergrund: Hochschulen sollen demonstrieren, was sie von anderen unterscheidbar macht, warum sie besser sind bzw. für bestimmte Zielgruppen ein passgenaues Angebot bieten. Dadurch rechtfertigen sie dauerhaft ihre Existenz. In diesem Kontext richten Hochschulen verstärkt Ansprüche an SBL: Es erscheint nahe liegend, dass SBL für die Profilbildung relevant werden. Wird z. B. Internationalität als Profilelement betont, ist es entscheidend für die Attraktivität für ausländische Studierende, ob ein entsprechendes Wohnungsangebot zur Verfügung steht. Die Gestaltung von SBL eignet sich auf der Maßnahmenebene zur Umsetzung von Profilen und steht in direkter Wechselwirkungen mit den Leistungen der Hochschulen in Lehre und Studium. Die Ansprüche an SBL entstehen auf allen Ebenen der Hochschulen, auch auf Fächerebene. Sie können auch dazu führen, dass das Angebot von SBL an einigen Stellen verstärkt von den Hochschulen selbst übernommen wird. Daraus resultiert ein Koordinationsproblem mit dem Studentenwerk.

Beispiel Hamburg: Die Hamburger Hochschulen sind dabei, Leitbilder und Strategien zu formulieren und teilweise auch in operative Arbeit umzusetzen. Die Profilbildung wurde in Hamburg als wichtiges Kriterium der staatlichen Steuerung verankert: Einerseits zielen Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf die Formulierung von spezifischen Strategien ab, andererseits wird die Profilbildung auch über die Mittelvergabe belohnt (hochschulspezifische Leistungsindizes). Ein besonderes Problem für Hamburg resultiert daraus, dass das Studentenwerk sich mit seinen Leistungen auf Bedarfe von sieben Hochschulen einrichten muss. Es resultiert ein erhebliches Problem, unterschiedliche Interessen ausgleichen zu müssen.

- Die Hochschulen treten in verschärften Wettbewerb um Studierende. Der traditionelle Haushalt, der auf historischer Fortschreibung beruht, setzte keine Anreize, möglichst viele Studierende zu attrahieren. In neuen Mittelvergabemodellen hingegen werden Studierenden- und Absolventenzahlen belohnt. Zur Sicherung der finanziellen Basis müssen Hochschulen Studierende an sich binden, auf ihre Bedürfnisse eingehen. Sie müssen mit ihren Angeboten Studierendenmarketing betreiben. Studierende sind keine „Last“, sondern ein entscheidender und finanziell spürbarer Erfolgsfaktor für die Hochschulen. Dies verstärkt sich mit der Einführung von Studiengebühren und mit erweiterten Möglichkeiten der Hochschulen, die Auswahl von Studierenden selbst zu steuern und Kriterien der Zulassung von Studierenden zu definieren. Der Erfolg im Wettbewerb um Studierende hängt nicht nur vom Lehrangebot und den akademischen Bedingungen, sondern auch von al-

²⁶ Vgl. Strukturkommission Hamburg (2003).

len anderen Komponenten der Lebensqualität ab. Damit spielen auch SBL eine Rolle. Sie können als Argument im Wettbewerb um Studierende verwendet werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die SBL vom Studentenwerk, der Hochschule selbst oder Dritten bereitgestellt werden.

Beispiel Hamburg: Derzeit ist geplant, die Hochschulfinanzierung in Hamburg im Bereich der Basisfinanzierung radikal auf eine Finanzierung nach Absolventenzahlen umzustellen. Dies würde einen intensiven Wettbewerb um Studierende und deren gute Betreuung auslösen (denn die Hochschulen sind nicht nur an der Gewinnung von Studierenden interessiert, sondern auch an einem erfolgreichen Studienverlauf).

- An den Hochschulen finden Strukturveränderungen statt. Die Autonomie auf Ebenen unterhalb der Hochschulleitung steigt; Profilbildung wird auch dort betrieben. *Beispiel Hamburg: Die Umsetzung der Empfehlungen der Dohnanyi-Kommission führt zu steigender Relevanz der neuen Fakultäten als Ebene der Profilbildung. Die Abstimmungsprozesse zum Studentenwerk müssen zukünftig daher auch auf dieser Ebene laufen.*
- Im Verhältnis Staat – Hochschulen und innerhalb von Hochschulen werden zunehmend Zielvereinbarungen als Koordinationsinstrument eingesetzt. Die Idee ist dabei, im Rahmen einer gleichberechtigten Partnerschaft Ziele zu verabreden und ihre Verfolgung und Erreichung prüfbar zu machen. Es sollen Leistungs-Gegenleistungs-Beziehungen in Bezug auf verabredete Ziele etabliert werden. Im Sinne konsistenter Steuerungsverfahren im Hochschulraum erscheint es nahe liegend, Zielvereinbarungen auch zwischen Hochschulen und Studentenwerken einzusetzen (bzw. trilateral zwischen Staat, Hochschulen und Studentenwerken). Dadurch lässt sich der Kontext zwischen SBL und den jeweiligen Zielen der Parteien herstellen, die den Kontrakt eingehen. Besonders geeignet erscheinen Zielvereinbarungen aufgrund der wechselseitigen Verpflichtungen: Sollen mit SBL bestimmte Ziele erreicht werden, müssen beide Seiten einen Beitrag dazu leisten. *Beispiel Hamburg: Ziel- und Leistungsvereinbarungen gehören in Hamburg seit Jahren zum Standardinstrumentarium auf staatlicher Ebene und werden zunehmend auch innerhalb der Hamburger Hochschulen eingesetzt.*
- Das Hochschulmanagement befindet sich derzeit noch im Umbruch. Personalmanagement, Marketing und Controlling befinden sich noch im Aufbau, die wissenschaftsadäquate Umsetzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente ist noch nicht abgeschlossen. Studentenwerke sind da tendenziell weiter: Eine betriebswirtschaftliche Unternehmensführung auf Basis kaufmännischer Rechnung ist dort seit langem üblich, die Instrumentarien sind entwickelt.

4. Empfehlungen zur Autonomie und Zukunftsfähigkeit des Studentenwerks Hamburg

Das Bild des Studentenwerks Hamburg ist geprägt von einer modernen und effektiven Wahrnehmung seiner Aufgaben. Es ist weiterhin bestimmt von einem hohen Zufriedenheitsgrad der Studierenden in den Befragungen und von den Hochschulen und auch der Behörde in den Interviews. Dennoch ergeben sich aus der Kumulation der beschriebenen externen Entwicklungen Handlungsnotwendigkeiten. Die Empfeh-

lungen zeigen vor diesem Hintergrund Optionen und Entwicklungsmöglichkeiten auf. Dabei ist natürlich die anstehende staatliche Zuweisungskürzung ein wesentlicher externer Faktor, der Anpassungsbedarf im Studentenwerk erzeugt. Dennoch sollen im Folgenden strategische Perspektiven über die Bewältigung kurzfristiger Haushaltsnotlagen hinaus formuliert werden.

Die Empfehlungen werden nach den Zeithorizonten differenziert:

- Zunächst wird mit den Empfehlungen ein „Übergangszustand“ beschrieben. D.h. es handelt sich um pragmatische Empfehlungen, die kurzfristig umgesetzt werden können und die auf längerfristige Ziele hinführen. Bei den Erläuterungen zum Übergangszustand wird die Grundrichtung der empfohlenen Entwicklung dargestellt.
- Dann werden die Empfehlungen dargestellt, die zum „Zielzustand“ führen. Dabei geht um längerfristig umzusetzende Vorschläge, für die z. T. heute die Voraussetzungen noch fehlen. Wichtig ist, dass Übergangsmaßnahmen und Endzustand konsequent aufeinander aufbauen.

Bei den Strukturfragen (Steuerung, Finanzierung, Organe etc.) lässt sich die Entwicklung bis hin zum Zielzustand sehr klar beschreiben. Es lassen sich Strukturen beschreiben, die zu den externen Entwicklungstrends passen. Produkte hingegen unterliegen kurzfristigen Entwicklungen und das Produktportfolio ist Gegenstand der strategischen Planung des Studentenwerks. Daher beschränkt sich der Produktbereich auf unmittelbare Anregungen für den Übergangszustand. Einige Empfehlungen sind Anregungen zur Bildung eigener Positionen auf der Grundlage der vorgelegten Argumente und eine Aufforderung vor allem an das Studentenwerk, diese Anregungen in einem Diskussions- und Entscheidungsprozess zu prüfen.

Im Folgenden wird im Sinne der Schrittabfolge zunächst der Übergangszustand, danach der Zielzustand dargestellt. Um aber bereits vorab deutlich zu machen, welche Zielrichtungen eingeschlagen werden, sind in folgender Tabelle wesentliche Eckpunkte des Zielzustands stichwortartig zusammengestellt:

Rückzug des Staates aus der Steuerung, nicht aus der Finanzierung von SBL (über die Globalbudgets der Hochschulen)
Übergang der Trägerschaft des Studentenwerks vom Staat an die Hochschulen; Zielvereinbarungen Hochschulen – Studentenwerk
Stärkung der Nachfragesteuerung durch die Studierenden (über Markttransparenz und Mitbestimmung)
Verankerung der Strategiefunktion in den Organen des Studentenwerks; Arbeiten des Studentenwerks auf Basis eines konsentierten Leitbilds
Strategiebildung an profilierten Hochschulen zu Fragen der SBL; Prozesskettenverantwortung der Hochschulen
Wettbewerbliche Nachfrage von SBL durch die Hochschulen; keine Kontrahierungszwänge
Dezentrales Liegenschaftsmanagement und flexibilisierte Lohn- und Gehaltstarife
Veränderte Bedingungen durch Studiengebühren und neue Systeme der Individualförderung als Chancen für SBL

4.1 Empfehlungen im Übergangszustand

4.1.1 Empfehlungen zur Leitbildentwicklung

Empfehlung 1: LEITBILD FÜR DAS STUDENTENWERK ENTWICKELN

Das Studentenwerk Hamburg soll vor dem Hintergrund der externen Entwicklungstrends die Chance nutzen, über ein prägnant und motivierend formuliertes verbindliches Leitbild Transparenz, Klarheit und Einheitlichkeit über das Selbstbild zu erlangen, um

- **die interne und externe Wahrnehmung weiter zu vereinheitlichen und**
- **proaktiv die eigenen Entwicklungsziele zu bestimmen.**

Das Leitbild soll die Aspekte Selbstverständnis, Produktpalette und Leistungserstellung berühren. Es soll partizipativ entwickelt und einheitlich auf der Webseite, in den Geschäftsberichten, Broschüren und sonstigen Veröffentlichungen publiziert und kommuniziert werden.

Das Studentenwerk Hamburg hat bereits leitbildhafte Zielvorstellungen entwickelt. Zu nennen ist dabei insbesondere die im Oktober 2003 formulierte „strategische Ausrichtung des Studentenwerks zum Nutzen des Hochschulraums Hamburg“. Diese machen die Bereitschaft deutlich, das Selbstverständnis zu definieren. Mit den neuen Rahmenbedingungen werden allerdings für die nächsten Jahre Anforderungen gestellt, denen sich das Studentenwerk am besten durch eine Diskussion mit dem gesamten Personal stellen kann. Das Leitbild sollte eine intern mehrheitsfähige, spezifische Entwicklungslinie skizzieren. Daher sollte es zwar von oben angestoßen, aber unter Beteiligung der Mitarbeiter in einem Gegenstromprozess formuliert und nicht top down (von Seiten der Geschäftsführung) vorgegeben werden. Es empfiehlt sich eine Verabschiedung im Nutzerrat (s. Empfehlung 11).

Folgende Fragestellungen sollten in die Leitbilddiskussion einbezogen werden:²⁷

Die Frage des Selbstverständnisses

- Wer sind wir?
- Wofür sind wir da? (Welchen gesellschaftlichen und politischen Auftrag verfolgen wir?)

Die Frage der Produktpalette

- Was tun wir für wen? (Wer sind unsere Nachfrager, und wem gegenüber sind wir rechenschaftspflichtig?)
- Wo liegen unsere spezifischen Kompetenzen?

Die Frage der Leistungserstellung

- Wie tun wir es? (Wie positionieren wir uns in unserer Umwelt? Worin besteht unsere Philosophie, und was macht uns einzigartig?)
- Wie gehen wir mit unseren Partnern und miteinander um?

Die vorliegende Analyse kann als Input für die Leitbildentwicklung verwendet werden. Das Leitbild ist wiederum Voraussetzung dafür, dass der Prozess der Organisationsentwicklung im Studentenwerk eine Richtung erhält.

²⁷ Siehe u. a. Müller-Böling/Krasny (1998), S. 25.

Empfehlung 2: LEITBILD AN EXTERNEN ENTWICKLUNGEN AUSRICHTEN: MÖGLICHST GUTE BEDINGUNGEN FÜR STUDIERENDE UND HOCHSCHULEN ALS STAKEHOLDER

Das Leitbild des Studentenwerks muss zwei Kernpunkte aufgreifen:

(1) Das Studentenwerk sorgt für angemessene Lebensbedingungen aller Studierenden, hat also primär keinen Auftrag zur selektiven Förderung bedürftiger Studierender.

(2) Die Hochschulen müssen im Leitbild als zweite Stakeholder-Gruppe neben die Studierenden treten.

Die inhaltliche Ausrichtung des Leitbildes für das Studentenwerk Hamburg kann im Sinne größtmöglicher interner Akzeptanz nicht von außen vorgegeben werden. Dennoch ist die Berücksichtigung einiger Eckpunkte in der aktuellen Situation sinnvoll und für das Studentenwerk eine entscheidende Frage der Zukunftsfähigkeit. Leitbilder und Strategien müssen sich auf die externen Entwicklungstrends einstellen.

Zu diesen Entwicklungstrends gehört der Wandel in den Zielvorstellungen der Beteiligten: In den Experteninterviews wurde angegeben, dass die staatliche Förderung und das Selbstverständnis der Studentenwerks-Mitarbeiter zunehmend auf möglichst gute Lebensbedingungen statt auf Förderung Bedürftiger ausgerichtet sind (Ausnahme BAföG). Diese Realität sollte explizit gemacht werden. Damit ist das Studentenwerk Anbieter einer Dienstleistung und muss eine dem Dienstleister-Verständnis entsprechende Kundenorientierung realisieren. Um den Anforderungen des Wettbewerbs um Studierende und der Profilbildung im Hochschulraum Rechnung zu tragen, müssen zudem die Hochschulen als zweite „stakeholder“-Gruppe neben die Studierenden treten und ins Leitbild Eingang finden. Im Text zur „strategischen Ausrichtung“ des Studentenwerks vom Oktober 2003 ist dies ansatzweise bereits geschehen, der volle Weg zur Anerkennung der Prozesskettenverantwortung der Hochschulen (s. Empfehlung 4) allerdings noch nicht vorgezeichnet..

Zu beachten ist eine enge inhaltliche und zeitliche Koppelung mit Empfehlung 4, da Wechselwirkungen zwischen der Rollendefinition der verschiedenen Akteure bestehen.

4.1.2 Empfehlungen zur Steuerung, Autonomie und Finanzierung

Empfehlung 3: STAATLICHE REGULIERUNGEN WEITER ABBAUEN

Die Basis für die Zukunftsfähigkeit des Studentenwerks liegt in seiner Autonomie. Die bereits jetzt sehr weitgehende Unabhängigkeit vom Staat ist im Sinne der Ideen des NPM weiter zu stärken. Dafür sind die Reste der alten Steuerung zu beseitigen (Genehmigungsvorbehalte, Regulierungen u.ä.) sowie Signale zu größerer Freiheit zu setzen (Öffnung des Aufgabenkatalogs, kein Vorschreiben von Gemeinnützigkeit, Möglichkeit zur Unternehmensgründung).

Reste der „alten“ staatlichen Steuerung sollten in folgenden Bereichen beseitigt werden, um einen konsistenten Steuerungsansatz zu schaffen:

- Eine Mitwirkung des Staates in den Organen des Studentenwerks ist nicht erforderlich. Hier sollte die Steuerung durch die Stakeholder Studierende und Hochschulen im Vordergrund stehen. Der Staat hat über Finanzierung und ZLV genügend Einflussmöglichkeiten.
- Die in der ZLV gesetzten Restriktionen der Wirtschaftsführung im Mensabereich sind inputbezogen und unnötig (die Entwicklung der Essenszahlen reicht aus zur Beurteilung der Adäquanz der Preis- und Qualitätsgestaltung).
- Die Begrenzung der Rücklagenbildung über die ZLV ist aufzuheben, denn Freiheit in der Rücklagengestaltung ist die Voraussetzung für Investitionsplanung.
- Die staatlichen Genehmigungsvorbehalte (Satzung, Beitragsordnung), die über die Rechtsaufsicht hinausgehen, sind aufzuheben. Die Rechtsform der Anstalt mit dem Staat als Träger macht allerdings aus rechtlichen Gründen (Demokratiegebot) die Beibehaltung der Rechtsaufsicht unvermeidbar.

Am hohen Freiheitsgrad in Bezug auf Finanzen, Personal und Organisation muss festgehalten werden. Über die gesetzlichen Regelungen sollten Signale gesetzt werden, die zur noch stärkeren Wahrnehmung der Selbststeuerung auffordern:

- Es sollte an Stelle eines festen Aufgabenkatalogs ein Signal im Gesetzestext enthalten sein, dass das Studentenwerk durch eigenständige Entscheidung neue Service- und Beratungsleistungen bereitstellen oder auch aus anderen Bereichen aussteigen kann. Welche Leistungen das Ziel „damit Studieren gelingt“ am besten erfüllen, muss im Sinne des neuen Steuerungsansatzes in dezentraler Verantwortung, also im Studentenwerk und an den Hochschulen, entschieden und ggf. flexibel an die Bedürfnisse der Stakeholder angepasst werden.
- Es sollte kein striktes Gemeinnützigkeitsgebot gelten. Verbleibt das Kerngeschäft des Studentenwerks gemeinnützig, hat dies steuerliche Vorteile. Aber auch in der gemeinnützigen Organisation können im Rahmen so genannter Betriebe gewerblicher Art Überschüsse generiert werden, mit denen sich interne Subventionen für die gemeinnützigen Kernaufgaben erzielen lassen. Dabei sollte die Bedingung gelten, dass die gemeinnützigen Aufgaben nicht beeinträchtigt werden. Mit der expliziten Erwähnung des Rechts zur Unternehmensgründung könnten die Signale in diese Richtung noch weiter bestärkt werden. Ob solche Potenziale nutzbar sind, kann für Hamburg aus der Außenperspektive nicht abschließend beurteilt werden; die Möglichkeiten sollten jedoch von staatlicher Seite auf jeden Fall geschaffen werden.

Anreize zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen hängen allerdings nicht nur von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ab: Entscheidend ist auch, dass die Prinzipien der dezentralen Ressourcenverantwortung innerhalb des Studentenwerks greifen. Wenn beispielsweise ein Mensabetrieb vor Ort auf dem jeweiligen Campus durch Catering Zusatzeinnahmen erzielt, muss zumindest ein Teil davon dort zur freien Verfügung verbleiben. Dies sichert finanzielle Belohnungen für hohes Engagement.

Empfehlung 4: VERANTWORTUNG IN KLAREN ROLLEN DURCH AKTEURE ÜBERNEHMEN

Alle Beteiligten (Staat, Hochschulen, Studierende, Studentenwerk) müssen zu einem Rollenverständnis finden, das den externen Entwicklungstrends entspricht, und diese Rollen aktiv wahrnehmen. Die gemeinsame Klammer ist „damit Studieren gelingt“; für die Hochschulen kommt die „Prozesskettenver-

antwortung“, für die Studierenden Solidaraspekte und für das Studentenwerk das Effizienzziel hinzu.

Die Expertengespräche haben gezeigt, dass die Rollen der Beteiligten derzeit nicht klar strukturiert sind. Es zeichneten sich jedoch Ziele (s. Empfehlung 2) und externe Entwicklungstrends ab, die insgesamt ein stimmiges Bild ergeben. Die Rollen und Steuerungsinstrumente sollten konsequent darauf abgestimmt werden:

- *Staat*: Der Staat bezweckt mit seiner Förderung des Studentenwerks, dass „Studieren gelingt“ (bezogen auf alle Studierenden im Sinne der oben formulierten Leitbildüberlegungen). Für alle Bereiche außer BAföG geht es um eine Subventionierung der SBL, sowohl an Hochschulen wie beim Studentenwerk, um dadurch günstige Rahmenbedingungen für die Lebensphase des Studierens zu schaffen. Dieses Verständnis ist auch international üblich.
- *Hochschulen*: Hochschulen streben zunehmend „Prozesskettenverantwortung“ an.²⁸ Wenn Hochschulen sich im Wettbewerb um Studierende und Ressourcen behaupten wollen, müssen sie ihr Augenmerk verstärkt auf den Gesamtprozess des Studierens richten und im Interesse ihrer Studierenden agieren. Studierenden geht es nicht nur um den akademischen Grad, sondern um die Attraktivität des Gesamtpakets „Studieren mit Abschluss“. Studierende erwarten eine Gesamtleistung; der gesamte Prozess des Studierens muss in der Verantwortung der Hochschulen liegen (inkl. Service und Beratung rund um das Studium), wenn sie die Qualität des Produkts Studium sicherstellen wollen. Die Hochschulen müssen daher die Möglichkeiten haben, auf alle Schritte des Prozesses Einfluss zu nehmen. Die Zusammenführung der Verantwortung ist Voraussetzung für Transparenz, konsistentes Handeln und Optimierung der Prozesskette. Es müssen Steuerungsmechanismen geschaffen werden, die eine solche Verantwortung ermöglichen. Diese Entwicklung hat wiederum Rückwirkungen auf die Rolle des Staates: Je stärker die Prozesskettenverantwortung an die Hochschulen geht, desto stärker konzentriert sich der Staat auf eine Förderung von SBL durch Zuweisungen an die Hochschulen.
- *Studierende*: Die Studierenden verfolgen ihre Interessen als Nachfrager, die Leistungen entsprechend ihrer Bedürfnisse erhalten möchten. Bei den Bedürfnissen geht es um individuelle Ziele (erneut „damit Studieren gelingt“), aber auch um soziale Zielsetzungen (z. B. im Sinne der Bildung einer Solidargemeinschaft oder der Übernahme von Eigenverantwortung). Dies hat z. B. Einfluss auf die Finanzierungsfrage Entgelte vs. Semesterbeiträge und auf Fragen der Partizipation von Studierenden.
- *Studentenwerk*: Generelle Ziele (präzisiert durch das Leitbild) sind Effektivität und Effizienz. So wird es bereits jetzt im Studentenwerk von den meisten Führungskräften gesehen. Beim ersteren geht es um die bestmögliche und abgewogene Erfüllung der Ansprüche der Stakeholder. Beim zweiten stehen die Fragen der Wirtschaftlichkeit und der Kostenminimierung (die nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse ist) im Vordergrund.

Es sollte in der Umsetzung der Empfehlungen eine Verständigung bei allen Beteiligten erfolgen, ob die dargestellten Ziele zutreffen. Die Steuerungsinstrumente und Strukturen sind dann auf die Ziele hin auszurichten.

²⁸ Vgl. Schick (2003).

Empfehlung 5: STAATLICHE FINANZIERUNG VERÄNDERN: PLANUNGSSICHERHEIT EINFÜHREN, STUDIERENDENBEZOGEN FINANZIEREN, ZIEL- UND LEISTUNGSVEREINBARUNG ERGEBNISORIENTIERT GESTALTEN

Für die weiterhin erforderliche globale Zuweisung ist mehrjährige Planungssicherheit herzustellen, entweder über die ZLV oder über eine gesetzlich verankerte Finanzhilfe. Sie soll nach der Zahl der Studierenden berechnet werden. Die mit der BWF geschlossene ZLV soll Ziele und ergebnisbezogene Messgrößen als Gegenleistung des Studentenwerks für den direkten Zuschuss formulieren. Die Finanzierung des BAföG und die wettbewerbsorientierte Investitionsförderung und Kapitaldienste sollen bleiben.

Beim staatlichen Globalzuschuss zur laufenden Finanzierung des Studentenwerks sind Änderungen anzustreben:

- Für den Globalzuschuss wird mehrjährige Planungssicherheit geschaffen (Zeithorizont zwischen 3 und 5 Jahren). Dies ist notwendig, um ein strategisches, zielbezogenes Handeln des Studentenwerks zu fördern und bessere Grundlagen für Planungs- und Investitionsentscheidungen zu schaffen.
- Zur Verankerung der Planungssicherheit gibt es zwei Möglichkeiten: Eine mehrjährige Verabredung in der ZLV oder die Festlegung fester Sätze der Kostenerstattung als Finanzhilfe im Studentenwerksgesetz (wie in Niedersachsen). Die zweite Alternative sichert die Stabilität noch besser ab (denn sie definiert einen Rechtsanspruch und verhindert unterjährige Einsparungen); gesetzliche Verpflichtungen zu festen Zahlungen haben aber geringe politische Realisierungschancen.
- Die Berechnungsbasis des Globalzuschusses sollte sich ändern: Es erscheint nicht sinnvoll, die Kostenerstattung wie bisher auf Basis der Mensaeessen zu berechnen. Es gibt keine plausible Rechtfertigung dafür, staatliche Förderkriterien auf den Essensbereich zu begrenzen, denn dies würde implizit bedeuten, dass die Zielerreichung in diesem Feld besondere Anreize erfordert. Auch würde der Bereich gewählt, der für den Studienerfolg eher weniger kritisch zu sein scheint; dies stellt ein Problem für die Legitimation der Zuweisung dar. Die erforderlichen Leistungen zur Erreichung der Ziele sind vielfältiger und erhalten z. B. zunehmend Beratungskomponenten, Leistungen für Studierende mit Kindern, übergeordnete Services etc. Daher sollte der Globalzuschuss in der Bemessung eine Offenheit und Flexibilität für alle Arten von SBL signalisieren. Ein geeigneter Indikator wäre damit die Zahl der Studierenden, denn es wird keine Festlegung auf Teilaspekte der SBL getroffen sondern die Prozesskette „Studium“ insgesamt in den Blick genommen. Es ist plausibel, dass sich die Kosten von Service- und Beratungsleistungen proportional zur Studierendenzahl verhalten. Die Umstellung sollte so erfolgen, dass der Globalzuschuss 2006 nicht weiter abgesenkt wird.
- Es könnte argumentiert werden, diese Veränderung würde den Leistungsbezug der Finanzierung reduzieren, da Essensportionen ein Leistungskriterium sind, Studierendenzahlen hingegen in der Terminologie von Mittelvergabesystemen eine „aufgabenbezogene“ Zuweisung²⁹ darstellen. Aber erstens ist ein Leistungsbezug, der sich selektiv auf einen Teil der Leistungen richtet, eher kontraproduktiv, und zweitens sollten ergebnisbezogene Messgrößen in die ZLV Eingang finden. Drittens ist ein Anreiz, mehr Studierende in die Mensa zu bringen und für eine hö-

²⁹ Vgl. Witte (1999), S. 187ff.

here Auslastung zu sorgen, vorhanden, wenn die Preise und die Leistungen freier gestaltet werden können.

Durch die veränderten Finanzierungsmechanismen (s. auch Empfehlung 6) und aufgrund zahlreicher entbehrlicher Inhalte sollte die ZLV zwischen BWF und Studentenwerk auf wenige wesentliche Teile reduziert werden:

- Die mehrjährige Zusage eines bestimmten Absolutbetrags pro Studierendem (zunächst abgeleitet aus Studierendenzahlen und Zuschuss 2006). Dazu kommen Regelungen wie eine Bandbreite, in der Schwankungen der Studierendenzahlen nicht finanzrelevant werden (bei Mittelvergabemodellen an Hochschulen, z. B. in Hessen, wird mit +/- 5 Prozent gearbeitet) und eine Anpassung an die Preisentwicklung (durch Indexierung).
- Die Formulierung von (wenigen) Zielen und Messgrößen, die für das Ziel „damit Studieren gelingt“ stehen. Dabei sollten Ziele, Teilziele, Messgrößen und Zielwerte strukturiert dargestellt werden. Ansätze dazu sind bereits in der Anlage der ZLV zu finden, aber noch nicht in die Zielfestlegungen einbezogen. Die Indikatoren sollten aus den intendierten Zielsetzungen abgeleitet werden: Für Effizienzziele kommen Output-Input-Relationen in Frage (z.B. Essensportionen oder Beratungsfälle pro eingesetztem Personal), in Bezug auf den Beitrag zur Internationalisierung Ausländeranteile in Wohnheimen, zur Erfassung des Beitrags zur Integration Hamburger Neubürger der Anteil von Studierenden der ersten zwei Semester in Wohnheimen, als Outcome-Größen v.a. Zufriedenheitswerte, etc.
- Aussagen über die Konsequenzen mangelnder Zielerreichung (z. B. zukünftige Senkung/Erhöhung der Sätze pro Studierendem je nach Zielerreichung, sinnvollerweise aber nicht als Automatismus).
- Aussagen zu Laufzeiten, Berichtspflichten und Möglichkeiten zur Fortschreibung und Anpassung der Inhalte.

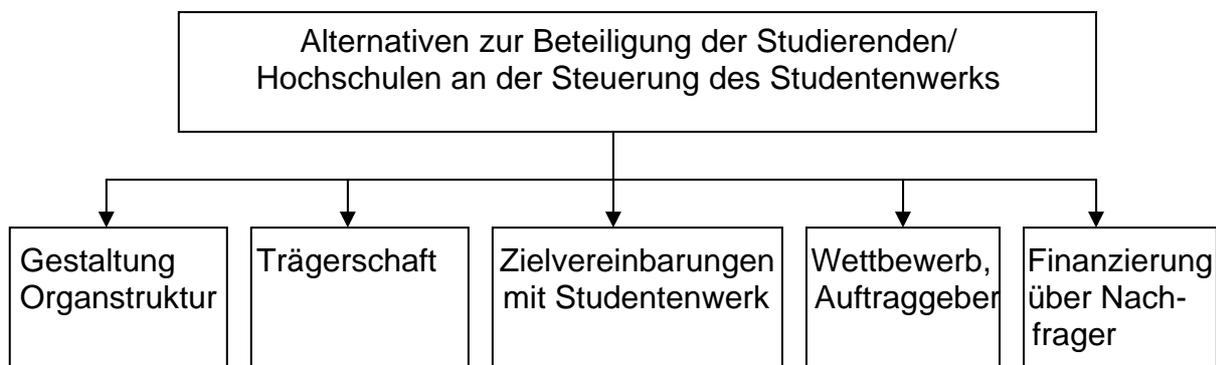
Aber nicht alle Finanzierungsbestandteile müssen sich verändern: Unveränderter Bestandteil der aufgabenbezogenen Finanzierung ist die Erstattung der Kosten für die Auftragsangelegenheit BAföG-Administration und -Beratung. Die BWF sollte sich zudem auch weiter in der Investitionsförderung engagieren; einer Finanzierungsform mit Innovationsorientierung, die auf jeden Fall beibehalten werden sollte. Dabei sollte wie folgt verfahren werden:

- Neu- und Instandhaltungsinvestitionen in Wohnheime und Verpflegungsbetriebe sollten weiter staatlich gefördert werden können. Ziel ist dabei die Realisierung eines „Preistrichters“, d. h. eine preissenkende Wirkung auf den Märkten für Service- und Beratungsleistungen (s. die Ausführungen in der Anlage 1 zu Österreich). Eine staatliche Förderung des Wohnheimbaus ist – über die verbilligten Kredite der Wohnungsbaukreditanstalt hinaus – allerdings derzeit nicht absehbar.
- Um die Zuschüsse/Kredite kann sich jeder Träger bewerben, der staatlich gesetzte Anforderungen erfüllt. Das Studentenwerk tritt in Konkurrenz zu anderen Anbietern von Serviceleistungen. Diese Konkurrenz ist sofort realisierbar; es gibt keine Begründung für Kontrahierungszwänge mit dem Studentenwerk.
- Die Initiative für eine Investition kann von allen Seiten ausgehen (BWF, Studentenwerk, Hochschulen, dritte Träger – aber auch von Kooperationen z.B. im Rahmen von Investorenmodellen, s. Wohnanlage Berliner Tor). Es sollte jedoch zur Bedingung gemacht werden, dass in die Investitionsplanung stets der Träger der Serviceleistung und die betroffene(n) Hochschule(n) eingebunden sind. Damit können keine Planungen an den Bedürfnissen der Hochschulen vorbei stattfinden.

Empfehlung 6: NACHFRAGESTEUERUNG AUSWEITEN

Der Rückzug des Staates aus der direkten Steuerung muss von einer Ausweitung der Nachfragesteuerung durch Studierende und Hochschulen begleitet werden.

Eine zentrale Rolle spielt die Frage, auf welche Weise die Stakeholder bzw. Nachfrager auf die Entscheidungen über Service- und Beratungsleistungen des Studentenwerks einwirken können, wenn sie aufgrund des Rückzugs des Staates eine stärkere Rolle in der Steuerung des Studentenwerks spielen sollen. Nachfragesteuerung ist eine zentrale Komponente des NPM. Dafür gibt es fünf alternative Ansätze, über deren Realisierung und Gewicht eine Entscheidung getroffen werden muss:



1. Die Organe des Studentenwerks werden so gestaltet, dass die Studierenden und Hochschulen einen entscheidenden Einfluss auf den Leistungsumfang und die Produkte haben. Dazu ist ein Organ mit maßgeblicher strategischer und planerischer Kompetenz einzusetzen; die Geschäftsführung handelt mit umfassender operativer Freiheit im Rahmen der strategischen Vorgaben des Organs (s. Empfehlung 11).
2. Dies kann noch verstärkt werden, indem die Studierenden bzw. Hochschulen anstelle des Staates Träger des Studentenwerks werden. Das Studentenwerk würde zu einem Organ der Kooperation der Hamburger Hochschulen bzw. Studierendenschaften. Dies ist in verschiedenen Rechtsformen möglich (siehe Empfehlung 18). Es resultiert daraus auch die Anforderung an die Hochschulen bzw. Studierendenschaften, für finanzielle Defizite des Studentenwerks einzustehen. Der wesentliche Mehrwert dieser Lösung - neben der sehr engen Kooperationsbeziehung - liegt damit in einer Beteiligung am Risiko der Tätigkeit des Studentenwerks. Daraus resultiert der Anreiz, wirtschaftliche Kriterien in die Ansprüche der Nachfrager einzubeziehen.
3. Hochschulen bzw. Studierendenschaften und Studentenwerk schließen Zielvereinbarungen ab, um ihre jeweiligen Strategien und Ziele in Bezug auf die Produktbereiche abzustimmen. Beide Seiten bringen Leistungen ein, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Es wird ein partnerschaftliches Kooperationsverhältnis etabliert.

4. Es wird Wettbewerb geschaffen, indem die Hochschulen bzw. Studierenden nicht auf das Studentenwerk als Kontraktpartner angewiesen sind, sondern auch mit Dritten die Bereitstellung von Service- und Beratungsleistungen vereinbaren können. Bei den Studierenden ist das selbstverständlich: Das Studentenwerk konkurriert mit zahlreichen anderen Anbietern von Verpflegung und Wohnungen. Wenn die Hochschulen über ihre Gebäude als Eigentümer verfügen können, kann in einer Konkurrenz verschiedener Mensabetreiber derjenige ausgewählt werden, der die Bedürfnisse der Hochschule und ihrer Studierenden am besten erfüllt. Ein solcher Wettbewerb ist aber nur dann sinnvoll und möglich, wenn das Studentenwerk z.B. in Bezug auf den Tarif Chancengleichheit mit anderen Anbietern hat. Dann bietet der Know-how-Vorsprung des Studentenwerks eine gute Ausgangsbasis im Wettbewerb. Der Wettbewerbsansatz führt dazu, dass Hochschule und Studentenwerk in ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis eintreten.

5. Die Finanzierung des Studentenwerks erfolgt stärker über die Studierenden bzw. die Hochschulen. Relevant ist dieser Aspekt v. a. für die Hochschulen. Er betrifft eigene Mittel der Hochschulen; aber auch die staatlichen Mittel für das Studentenwerk könnten zweckgebunden den Hochschulen zugewiesen und mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen an das Studentenwerk weitergeleitet werden. Praktisch würde das bedeuten, dass ein bestimmter Prozentsatz der Finanzhilfe pro Studierendem an das Studentenwerk nicht ausgezahlt wird, bis die Zielvereinbarung mit einer Hochschule abgeschlossen ist (bezogen auf die Studierendenzahl dieser Hochschule). Die Mittel werden dadurch nicht zum Bestandteil der Globalbudgets der Hochschulen, es gilt ein „Einigungsvorbehalt“ zwischen Hochschule und Studentenwerk für diesen Teil der Gelder (dessen Regelung die Liquidität des Studentenwerks sicherstellen muss). Ohne Zweckbindung besteht in der augenblicklichen Situation die Gefahr, dass angesichts der finanziellen Knappheit die Gelder für andere Zwecke in Forschung und Lehre aufgezehrt würden. Verfahrenstechnisch muss die Liquidität des Studentenwerks gesichert sein.

Die Frage ist, wie die Alternativen zusammenhängen bzw. ob sie sich ausschließen:

- 1 und 2 stellen logisch aufeinander aufbauende Schritte dar. Kurzfristig kann eine Umgestaltung der Organe innerhalb bestehender Strukturen erfolgen, mittelfristig kann die eingeleitete Organveränderung durch die Trägerschaft der Hochschulen / Studierenden zusätzlich verankert werden.
- 3 passt zu 1 und 2. Die Hochschulen/Studierendenschaften tragen kooperativ das Studentenwerk bzw. dessen Strategie, auf Basis dieser Strategie muss aber eine Abstimmung mit der einzelnen Hochschule bzw. deren Studierendenschaften erfolgen. Das kann über Zielvereinbarungen geschehen, die den Kontrakt mit der BWF ergänzen. Die Ansätze sind damit komplementär.
- Auch 5 passt zu 1, 2 und 3. Der beschriebene Finanzierungsmechanismus untermauert Zielvereinbarungen zwischen Kooperationspartnern finanziell.
- 1, 2, 3 einerseits und 4 andererseits sind Alternativen. Beispiel Hochschule: Entweder Hochschule und Studentenwerk sind eng verwobene Partner oder die Hochschule ist Auftraggeber und das Studentenwerk ein Auftragnehmer unter mehreren. Im letzten Fall wäre es nicht erforderlich, die Hochschulen maßgeblich in den Organen zu verankern.

Im Folgenden ist zu zeigen, welche Alternativen für die Studierenden und Hochschulen genutzt werden sollten.

Empfehlung 7: NACHFRAGESTEUERUNG DER STUDIERENDEN DURCH MARKTTRANSPARENZ UND MITBESTIMMUNG STÄRKEN: SEMESTERBEITRÄGE AUFSCHLÜSSELN UND ABSTIMMEN LASSEN

Der Einfluss der Studierenden als Stakeholder des Studentenwerks soll gestärkt werden. Der Einfluss über finanzielle Beiträge ist bereits vorhanden, soll aber durch Markttransparenz und Mitbestimmung weiter verbessert werden. Die Studierenden sollen über die Verwendung des Semesterbeitrags informiert werden und darüber abstimmen können.

Aus mehreren Gründen ist bei der Auswahl der Alternativen aus Empfehlung 6 nicht zu empfehlen, eine Trägerschaft durch die Studierenden (z.B. nach norwegischem Vorbild) anzustreben:³⁰

- Von der aktuellen Situation her argumentiert: Eine studentische Trägerschaft würde sich empfehlen, wenn entweder die Studierenden das Studentenwerk besser managen könnten als die bisher Verantwortlichen oder wenn es im Augenblick ein Defizit an studentischer Mitbestimmung gäbe. Beides ist nicht der Fall: Das Studentenwerk verfügt über ein kompetentes Management, die Mitbestimmung wird von den Beteiligten positiv bewertet. Eine Trägerschaft der Studierenden trägt damit nichts zu Problemlösungen bei.
- Von der Lage der Studierendenschaften her argumentiert: Es fehlt im Unterschied zu Norwegen an einer zentral organisierten, personell stabil besetzten Studierendenschaft mit hauptamtlichem Personal. Die Einbindung der Studierendenschaften in das finanzielle Risiko der Studentenwerke dürfte deren Etats überfordern.
- Rechtlich argumentiert: Die Studierenden sind Mitglieder der Körperschaft Hochschule, sie werden durch die Körperschaft vertreten und können daher nicht eigenständig als Träger auftreten. Als Teilkörperschaft der Körperschaft Hochschule sind sie rechtlich nicht selbständig. Der besonderen Betroffenheit der Studierenden in Fragen der SBL wird in den Organen des Studentenwerks Rechnung getragen.

Andererseits findet bereits jetzt eine ausgeprägte Marktsteuerung durch die Studierenden statt. Die Studierenden fragen Wohnraum und Essen nach und zahlen dafür einen Preis. Die Zahlungsbereitschaft ist nur dann vorhanden, wenn sie eine bedarfsgerechte Leistung erhalten. Würde das Studentenwerk am Markt vorbei Angebote bereitstellen, hätten die Wohnheime Leerstand zu verzeichnen und die Mensa wäre leer. Die wichtigsten der oben dargestellten Steuerungsmechanismen sind daher die Alternativen „Wettbewerb“ und „Finanzierung über Nachfrager“ (nicht nach dem oben beschriebenen Mechanismus, sondern direkt aus dem Einkommen der Studierenden). Der Mechanismus, der das Angebot entsprechend der Nachfrage lenkt, ist der Preis. Wenn die in Empfehlung 3 erläuterten Restriktionen der Preisgestaltung fallen oder auf im Mensabereich auf einzelne Gerichte beschränkt werden, funktioniert die Marktsteuerung besser (z. B. durch größere Produkt- und Qualitätsdifferenzierung, s. die Ausführungen zu den Produkten).

Der wesentliche für die Nachfragesteuerung durch die Studierenden relevante Bereich sind die Semesterbeiträge. Über die Beiträge ist das Solidarmodell Teil der Fi-

³⁰ Die Argumente gelten gleichermaßen für eine studentische Teilträgerschaft bei einzelnen Produkten, z.B. Verpflegungsbetriebe oder Wohnanlagen.

finanzierung des Studentenwerks: Alle Studierenden zahlen solidarisch für bestimmte SBL, unabhängig davon, wie stark sie diese Leistungen in Anspruch nehmen. Dadurch wird für alle Studierenden eine preisgünstige Grundversorgung bereitgestellt. Derzeit gehen die Gelder überwiegend in den Verpflegungsbereich. Grundsätzlich sollten die Mittel für alle SBL verwendbar sein. Die Frage ist, wie an dieser Stelle die Nachfragesteuerung gestärkt werden kann. Es wird folgendes Konzept vorgeschlagen:

- Zentrale Basis für die Äußerung von Studierendeninteressen ist das Vorliegen von Informationen über den Semesterbeitrag. Bei Bezahlung der Semesterbeiträge gibt es aber keine genauen Informationen über die Verwendung der Gelder im Studentenwerk. Dadurch ist die Merklichkeit der Kosten von SBL gering: Die Studierenden schätzen ein günstiges Mensaangebot, sind sich aber möglicherweise nicht über den Beitrag bewusst, den sie über ihre Semesterbeiträge dazu leisten. Sie würden dann möglicherweise in Abstimmungsprozessen eine zu hohe Präferenz für billige Mensaangebote äußern. Noch schlimmer: Unmerkliche Finanzierungsmöglichkeiten sind für Politiker attraktiv, denn sie machen Kürzungen staatlicher Gelder leichter (die Last wird auf viele verteilt, es tut dem Einzelnen nicht offenkundig weh). Möglicherweise ist das der Grund, warum eine Halbierung des staatlichen Beitrags politisch durchsetzbar ist: Die Kürzung lässt sich leicht und mit geringer Merklichkeit abfangen. Das bringt das Studentenwerk in eine ungünstige Situation. Die bisherige Information durch das Studentenwerk reicht für diesen Zusammenhang nicht aus. Die Empfehlung lautet daher: Vor jedem Einschreibe- und Rückmeldungsvorgang und der damit verbundenen Entrichtung der Beiträge erhält jeder Studierende eine genaue Information über die bisherige bzw. geplante Verwendung der Beiträge: Welche Leistungen des Studentenwerks werden in welchem Umfang durch die Beiträge subventioniert?
- Auf Basis dieser Information sollten basisdemokratische Abstimmungsprozesse ermöglicht werden. Studierende sollten die Möglichkeit haben, für Verwendungsvorschläge für die Semesterbeiträge Unterschriften zu sammeln und bei einer bestimmten Mindestzahl an studentischen Unterzeichnern diese zur Abstimmung stellen zu lassen. Soweit die Satzungen der Studentenschaften dies nicht vorsehen, sollten sie dahingehend geändert werden. Das Abstimmungsergebnis sollte bei den Entscheidungen im Nutzerrat über Fragen der Beitragserhebung (s. Empfehlung 11) einbezogen werden.
- Gleichzeitig soll der Einfluss der Studierenden auf die Entscheidung über die Beitragsordnung im Studentenwerk erhöht werden: Die Stimmen der Studierendenvertreter im Nutzerrat werden bei der Entscheidung über die Beitragsordnung höher gewichtet, so dass die Studierenden die Stimmenmehrheit aufweisen. Diese Gewichtung soll auch die unterschiedliche Größe der vertretenen Studentenschaften berücksichtigen. Gleichzeitig sollte, um die Planungssicherheit der Geschäftsführung zu gewährleisten, eine zwei- bis dreijährige Bestandssicherheit der Beschlüsse festgeschrieben werden.
- Bei einer Einführung allgemeiner Studiengebühren ist davon auszugehen, dass der Semesterbeitrag Teil der Gebühren sein wird. In diesem Fall sind die Mitwirkungsrechte der Studierenden auf andere Weise sicherzustellen (vgl. dazu Empfehlung 17).

Empfehlung 8: NACHFRAGESTEUERUNG DER HOCHSCHULEN DURCH KOOPERATION OHNE KONTRAHIERUNGSZWANG STÄRKEN

Zur Stärkung des Einflusses der Hochschulen im Sinne der Schaffung von Prozesskettenverantwortung gibt es zwei Wege: Kooperation oder Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Im Übergang sollte die Lösung der Kooperation ohne Kontrahierungszwang gewählt werden, bei langfristiger Sicherung der getätigten Investitionen.

Aus den in Empfehlung 6 dargestellten fünf Möglichkeiten ergeben sich für die Beziehung Hochschulen-Studentenwerk folgende zwei alternative Wege:

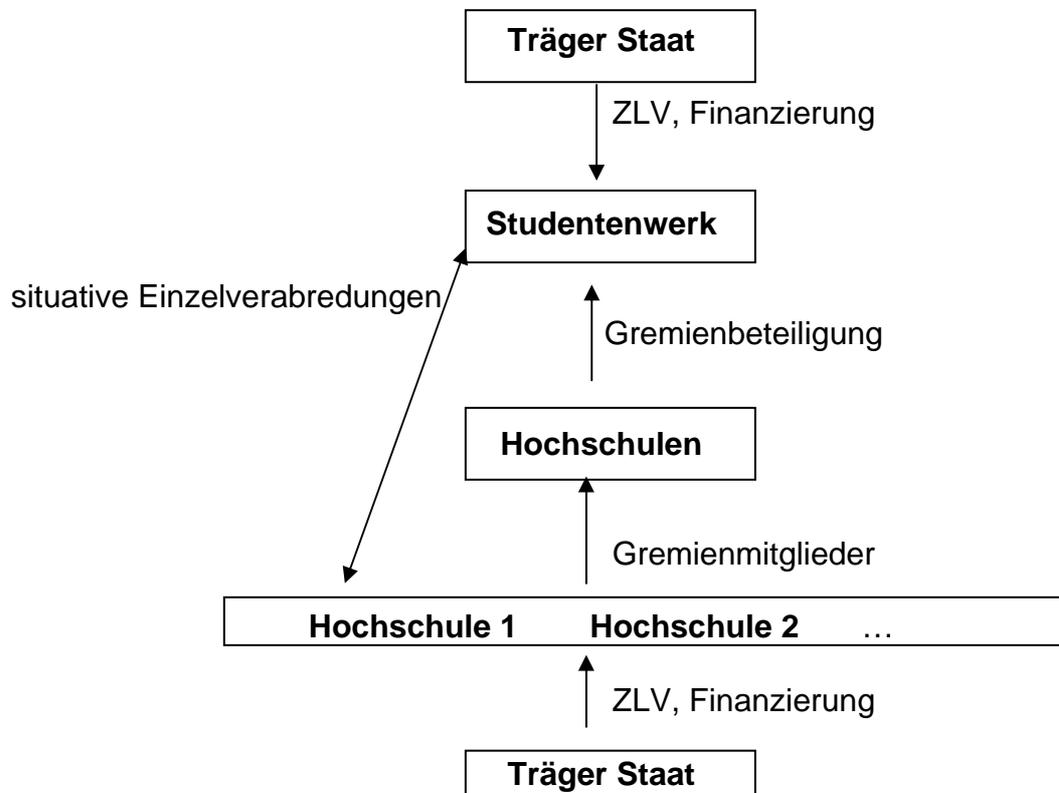
- *Kooperation*: Das Studentenwerk wird schrittweise zu einem kooperativen Organ der Hochschulen, zuerst über Organreformen, dann über Trägerschaft. Unterstützt wird dies durch Zielvereinbarungen und die Finanzierungsmechanismen, bei denen das staatliche Geld nach dem beschriebenen Verfahren über die Hochschule geleitet wird.
- *Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis*: Es werden wie oben erläutert konsequent die Rahmenbedingungen für Wettbewerb und gleiche Startbedingungen der Wettbewerber geschaffen, der Hochschule die Stellung des Auftraggebers (und damit auch Finanziers) eingeräumt und das Studentenwerk als Auftragnehmer in den freien Wettbewerb mit anderen Anbietern entlassen.

Diese Optionen sind aber derzeit in Hamburg nur begrenzt realisierbar:

- Eine Trägerschaft der Hochschulen erscheint kurzfristig unrealistisch. Die Hochschulen sind mit dem Stand ihrer Strategie- und Steuerungsfähigkeit im derzeitigen Umbruchprozess nicht dafür aufgestellt und haben zahlreiche weitere „Baustellen“. Der stärkere Einfluss über eine Umgestaltung der Gremien ist aber auf jeden Fall als erster Schritt zu empfehlen.
- Weitgehender Wettbewerb mit den Hochschulen als Auftraggeber setzt die Schaffung von gleichen Ausgangsbedingungen voraus, z. B. im Tarifbereich. Zudem müssen die Hochschulen ihre Prozesskettenverantwortung voll erkannt und umgesetzt haben. Beides ist erst mittelfristig realistisch.

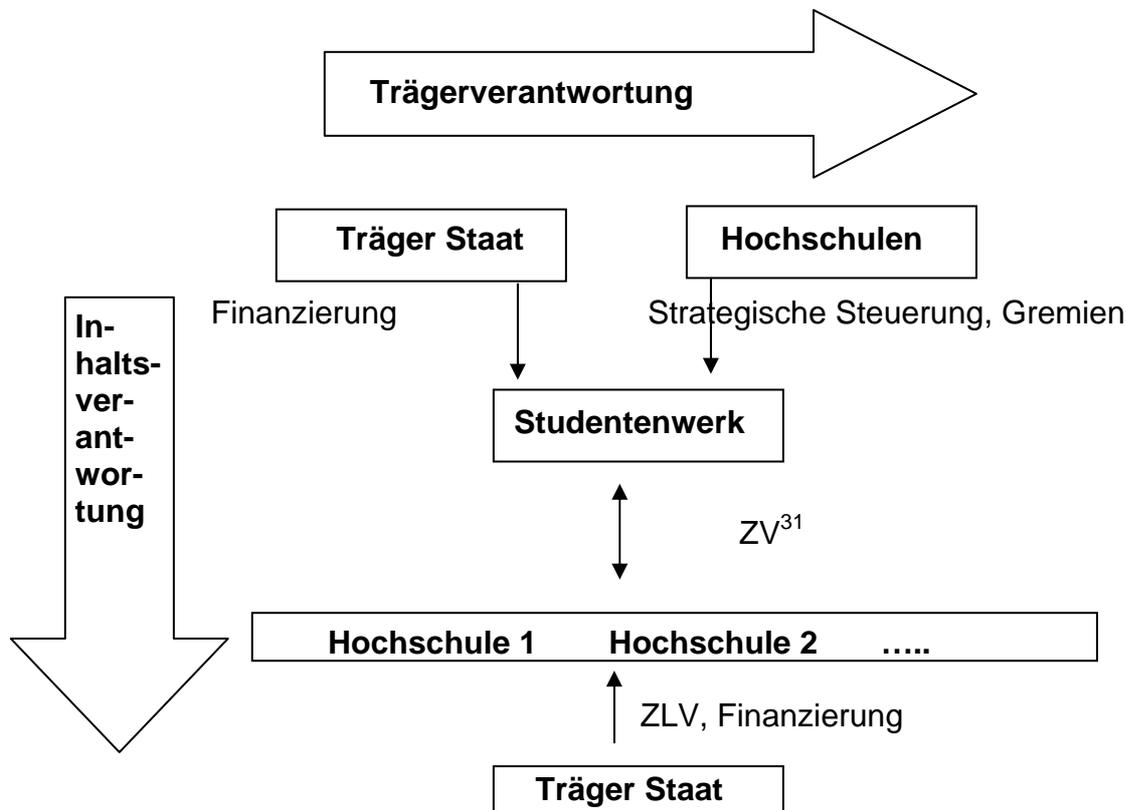
Vorgeschlagen wird daher für die Übergangsphase in Hamburg eine Zwischenlösung: Kurzfristig sollte ein Einstieg in die Kooperationslösung bei langfristiger Sicherung der getätigten Investition gesucht werden. Die Hamburger Hochschulen sind an einer Umwälzung zu einem reinen Wettbewerbssystem kurzfristig nicht interessiert und können dies in der aktuellen Umbruchsituation auch nicht leisten. Die Kooperationslösung soll mit Zielvereinbarungen instrumentell umgesetzt werden. Der staatliche Zuschuss wird kurzfristig weiter von der BWF direkt ans Studentenwerk gezahlt; allerdings unter der Bedingung des Abschlusses hochschulspezifischer Zielvereinbarungen. Dadurch entstehen Anreize, bei den Planungen und Angeboten des Studentenwerks die Bedürfnisse jeder einzelnen Hochschule zu berücksichtigen.

Die Konstellation zwischen Studentenwerk, Hochschulen und Staat soll nochmals graphisch verdeutlicht werden, zunächst im traditionellen Steuerungsmodell:



Die Graphik macht einige Probleme nochmals deutlich: Der Staat zersplittert seine Aktivitäten, Nachfragesteuerung ist gering ausgeprägt, dezentrale Bedürfnisse der Hochschulen werden nicht systematisch akzentuiert. In den situativen Einzelverabredungen (orientiert an bestimmten Sachfragen, zu denen man sich fallweise austauscht) besteht die Gefahr überzogener Ansprüche der Hochschulen sowie geringe Anreize für das Studentenwerk, solche Beziehungen einzugehen. Weder der Staat als Träger noch die Hochschulen sind maßgeblich an der strategischen Planung des Studentenwerks beteiligt.

Dieses Bild verändert sich nach den vorliegenden Empfehlungen in zwei Richtungen:



Die Verantwortung des Trägers wird schrittweise an die Hochschulen abgegeben, die Verantwortung für die inhaltliche Gestaltung der Prozesskette Studium wird dezentralisiert. Die Hochschulen tragen die Verantwortung für eine strategische Gesamtplanung, die dezentrale Umsetzung erfolgt in der Zielvereinbarung mit der einzelnen Hochschule (Analogien in der Strategieentwicklung einer Hochschule: Dekane arbeiten an der Entwicklungsplanung der Hochschule mit; zur Umsetzung des Gesamtplans trifft das Präsidium Zielvereinbarungen mit den Dekanen). Solange der Staat aber noch Träger ist und die Zielvereinbarungen mit den Hochschulen noch begrenzte Reichweite haben, läuft die Finanzierung weiter direkt vom Staat ans Studentenwerk. Auf die staatliche ZLV wird jedoch bereits kurzfristig zugunsten der Zielvereinbarungen mit den Hochschulen verzichtet. Das Auseinanderfallen von Zielvereinbarung und Finanzierung stellt keine Etablierung eines „Dreiecksverhältnisses“ dar, sondern ist Ausdruck einer schrittweisen und noch nicht vollständig vollzogenen Substitution der staatlichen Steuerung durch die Hochschulen. Das Studentenwerk muss auf Basis der vorliegenden Empfehlungen zwei Prozesse von großer Tragweite simultan bewältigen: Das Hineinwachsen in die Steuerung durch die Hochschulen sowie die drastische Veränderung der Strukturen im Verpflegungsbereich (s. Empfehlung 24). Da zweiteres sofort angegangen werden muss, ist die Entwicklung zur Trägerschaft der Hochschulen ebenfalls sofort zu beginnen, aber zeitlich zu strecken.

³¹ Im Folgenden stehen zur optisch deutlicheren Unterscheidung "ZV" für Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Studentenwerk und "ZLV" für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen BWF und Studentenwerk bzw. Hochschulen.

Empfehlung 9: KOOPERATION STUDENTENWERK – HOCHSCHULEN SCHRITTWEISE UND FOKUSSIERT ANFANGEN

Die Hochschulen müssen schrittweise in die Prozesskettenverantwortung für Service- und Beratungsleistungen hineinwachsen. Auch das Bewusstsein im Studentenwerk für Profile und Ziele der Hochschulen kann sich nur Schritt für Schritt entwickeln. Daher sollte das neue Instrument Zielvereinbarungen zunächst thematisch fokussiert werden. Wesentlich erscheinen dabei Ziele in den Bereichen Internationalisierung und Beratung.

Hochschulen und Studentenwerk müssen in die engere Beziehung schrittweise hineinwachsen. Im Studentenwerk besteht noch kein durchgängiges Bewusstsein für das Anliegen der Profilierung der Hochschulen und des Hochschulraums; die Hochschulen haben meist noch keine klaren Strategien und Konzepte für die Übernahme der Prozesskettenverantwortung und die Rolle von Service und Beratung. D. h., das neue Denken muss von beiden Seiten „eingeübt“ werden.

Das Kooperationsverhältnis sollte daher in der Übergangsphase auf ausgewählte Felder beschränkt und schrittweise ausgedehnt werden. Damit wird das Bewusstsein für die Relevanz der Service- und Beratungsleistungen allmählich gestärkt. Besonders nahe liegend scheint als „Übungsfeld“ zunächst die volle Prozesssteuerung für das Studium ausländischer Studierender und damit eine Ausrichtung am Ziel der Internationalisierung zu sein. Die Internationalisierung stellt Anforderungen an alle Bereiche der Service- und Beratungsleistungen.

Der Grund dafür ist einfach: Hamburgs Hochschulen stehen in weltweiter Konkurrenz um ausländische Studierende. In anderen Ländern ist es üblich und im Sinne des Studierendenmarketing auch erforderlich, Ausländern ein „Gesamtpaket“ aus Beratung, Wohnraum, Sprachkursen, akademischen Leistungen etc. zu bieten. Auch in Deutschland gibt es entsprechende Ansätze (vgl. das Beispiel der Hochschule Bremen an anderer Stelle). Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können, sind Komplettangebote unerlässlich. Die Hochschulen müssen Verantwortung für den Gesamtprozess und seine Gestaltung übernehmen. Dabei ist eine Abstimmung mit den Aktivitäten des ICGS zu suchen.

Umfassende Steuerung von Prozessketten zwingt in keiner Weise dazu, dass die Hochschulen die Leistungen alle selbst erstellen müssen. Teilleistungen müssen selbstverständlich weiter von Kooperationspartnern mit Größen- und Know-how-Vorteilen wie dem Studentenwerk erbracht werden. Es ist in Hamburg keine Perspektive erkennbar, in der die Hochschulen kurzfristig selbst zum Produzenten von SBL des Studentenwerks werden.

Ergänzend sollte auch eine spezielle SBL (anstatt einer Zielgruppe) herausgegriffen und im Hinblick auf den Einsatz im Gesamtprozess optimiert werden. Auch dabei läge eine thematische Fokussierung vor. In Frage kommen insbesondere die Beratungsleistungen für Studierende (s. Empfehlungen 26 und 27), bei denen kurzfristig Koordinationsleistungen zu erbringen sind.

Das schrittweise Vorgehen bedeutet auch, dass Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Studentenwerk sich zunächst nicht umfassend auf alle Bereiche der Tätigkeit des Studentenwerks erstrecken, sondern die prioritären Felder in den Blick

nehmen. Zielvereinbarungen einzuführen und damit umfassend alle Tätigkeitsbereiche des Studentenwerks abzudecken zu wollen, wäre unrealistisch und kontraproduktiv.

Empfehlung 10: ZIELVEREINBARUNGEN GESTALTEN

Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerk und Hochschulen sollten die Verfahrensregelungen „guter“ Zielvereinbarungen im Hochschulkontext beachten.

Statt den ZLV mit der BWF werden Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Studentenwerk geschlossen. Der Zielvereinbarungsprozess mit den Hochschulen dient dazu, teilweise bereits vorhandene Aushandlungsprozesse zu disziplinieren und zu strukturieren; er sollte die Merkmale „guter“ Zielvereinbarungen aufweisen:³²

- Ausgangspunkt sind die strategischen Ziele der Hochschule und des Studentenwerks. Auf Basis dieser Ziele treten beide Seiten in einen partnerschaftlichen Verhandlungsprozess. Die Zielvereinbarung ist selektiv auf wenige prioritäre Felder ausgerichtet. Damit erheben die Vereinbarungen nicht den Anspruch, das Verhältnis Studentenwerk-Hochschule und die Arbeit des Studentenwerks umfassend abzudecken und zu regeln. Ein so umfassendes Anliegen wäre nicht einlösbar.
- Die Partnerschaft dokumentiert sich in klar verteilten Initiativrechten. So könnte der Prozess folgendermaßen laufen:
 - (1) Die Hochschule formuliert in Kenntnis der strategischen Ziele des Studentenwerks 2-3 Kernziele und daraus abgeleitete Teilziele. Beispiel Internationalisierung: Kernziel: Erleichterung der Integration ausländischer Studierender. Teilziele: Schaffung einer einzigen Anlaufstelle; Bereitstellung kurzfristig verfügbaren Wohnraums etc.
 - (2) Das Studentenwerk formuliert ebenfalls Teilziele zu den übergeordneten Kernzielen (z.B. rechtzeitige Information der Hochschulen über den Bedarf an Wohnheimplätzen; Ausfallgarantie der Hochschulen als Gegenleistung für die Bereitstellung eines Zimmerkontingents für Ausländer).
 - (3) Für die Zielbereiche, deren Bearbeitung in der Verantwortung des Studentenwerks steht, erarbeitet das Studentenwerk Mess- und Operationalisierungsansätze, ermittelt Ziel- und Ist-Werte und konzipiert Maßnahmen (die nicht den Erfolgsmaßstab darstellen). Entsprechendes gilt für Teilziele in Verantwortung der Hochschule.
 - (4) Auf Basis der inhaltlichen Vorschläge wird verhandelt und Konsens gesucht. Möglicherweise lässt sich dieser Dialogprozess mit der bestehenden Struktur von Arbeitsgruppen koppeln.
 - (5) Nach Einigung wird die Vereinbarung unterzeichnet, veröffentlicht und die daran gekoppelte leistungsbezogene Zuweisung an das Studentenwerk erfolgt.
- Nicht zu vergessen ist, dass in der Konstellation „ein Studentenwerk und sieben Hochschulen“ inhaltliche Koordinationsprozesse erforderlich sind. Die einzelnen Zielvereinbarungen müssen insgesamt ein Bild ergeben, das für das Studentenwerk realisierbar ist. An Hochschulen hat sich beispielsweise bewährt, die Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen in der Dekanerunde abzustimmen. Analog dazu ist die Abstimmung der Zielvereinbarungen mit den Hochschulen im Organ mit Strategiezuständigkeit zu empfehlen. Die individuellen

³² Vgl. Ziegele (2001), S. 4f.

Beiträge zu den Gesamtzielen werden dort abgewogen und zum Ausgleich gebracht.

- Der beschriebene Gegenstromprozess bewirkt, dass die Partner der Zielvereinbarungen wechselseitige Verpflichtungen eingehen und Beiträge zu einem gemeinsamen Ziel leisten. Dabei beschränkt sich die Leistung der Hochschule nicht nur auf die Mittelzuweisung (über das in Empfehlung 6 beschriebene System des Einigungsvorbehalts und/oder wenn eigene finanzielle Beiträge der Hochschule eingebracht werden, z. B. mietfreies Überlassen von Liegenschaften), sondern umfasst auch inhaltliche Beiträge zur Zielerreichung.
- Vertragspartner der Zielvereinbarungen sollten die Hochschulleitungen und die Geschäftsführung des Studentenwerks sein. Die Organe bieten ein Forum zur Diskussion und Abstimmung der Zielvereinbarungen; die Beschlusskompetenz und Verantwortung (die sich in der Unterzeichnung manifestiert) liegt jedoch beim Geschäftsführer (auf Hochschuleseite entsprechend beim zuständigen Präsidiumsmitglied).

Die Ausführungen zeigen, dass sich die Zielvereinbarungen inhaltlich fokussieren und der Idee der ergebnisorientierten Grobsteuerung folgen sollten. Es wäre absurd, anstelle der staatlichen Steuerung nun eine Detailsteuerung des Studentenwerks zu implementieren, die von den Hochschulen ausgeht. Die Autonomiestellung des Studentenwerks, die derzeit faktisch ausgeprägter ist als die der Hochschulen, darf durch die stärkere Einbeziehung der Hochschulen nicht beschädigt werden.

Zudem knüpft die vorgesehene Form der Zielvereinbarungen an ohnehin notwendige Kooperationsprozesse an; die koordinierte Bereitstellung von Service und Beratung für Ausländer ist eine unvermeidbare Aufgabe, die ansonsten über andere Mechanismen erfüllt werden müsste. Die Zielvereinbarung ist also kein bürokratischer Zusatz, sondern ein standardisiertes, transparentes Instrument zur effizienten Koordination des Handelns im Hinblick auf gemeinsame Ziele.

Wichtig ist schließlich, dass der Zielvereinbarungsprozess für das Studentenwerk Sicherheit in Bezug auf die Liquiditätsplanung schafft. Es stellt sich daher die Frage, wie damit umgegangen wird, wenn keine Zielvereinbarungen zustande kommen. Es könnte wie bereits angedeutet in einem ersten Schritt die früher zwischen BWF und Hochschulen angewandte Praxis des „Einigungsvorbehalts“ verwendet werden, bei der nur ein kleiner Teil des Zuschusses (bei den Hochschulen waren es 1-2%) bis Abschluss der ZV zurückbehalten und erst danach ausgeschüttet wird. Zudem sollte von staatlicher Seite die klare Ansage erfolgen, dass zukünftige Entscheidungen über die Zuschusshöhe pro Studierendem vom erfolgreichen Zustandekommen von Zielvereinbarungen abhängig gemacht werden.

4.1.3 Empfehlungen zu rechtlichen Regelungen

Empfehlung 11: NEUE ORGANSTRUKTUR MIT AUFSICHTSRAT UND NUTZER-RAT SCHAFFEN

Die Dreigliedrigkeit der Organe sollte beibehalten werden. Allerdings sollten sich die Organe verändern: An die Stelle von Vorstand und Verwaltungsrat sollten „Aufsichtsrat“ und „Nutzerrat“ treten. In einer Neufassung des Studentenwerksgesetzes sollten die Kompetenzen auf die Funktionszuschnitte der

Organe abgestimmt werden: Die operativen Befugnisse des Geschäftsführers werden gestärkt, der Aufsichtsrat strategisch und betriebswirtschaftlich ausgerichtet und der Nutzerrat wird zum Repräsentanzorgan der Stakeholder.

Als ein Defizit der bisherigen Organstruktur wird das Fehlen eines gesetzlich verankerten Strategieorgans gesehen (bisher liegen strategische und operative Steuerung zusammen alleine bei der Geschäftsführung³³, s. Anlage 4). Es muss ein Organ geben, das im Wechselspiel mit der Geschäftsführung die Zielbildung und strategische Planung vorantreibt. Dabei müssen die Hochschulen die Verantwortung übernehmen. Sie werden durch die Hochschulleitungen und Studierende vertreten. Die stärkere Einbeziehung der Hochschulen ist unter veränderten Randbedingungen (Autonomie der Hochschulen, staatliche Steuerung nach Absolventenzahlen, Aufgabe der Profilbildung etc.) die Basis für die Zukunftsfähigkeit des Studentenwerks. Die in Empfehlung 6 erarbeitete Kooperationsbeziehung zwischen Hochschulen und Studentenwerk wird über die Organstruktur fundiert.

Das zweite Defizit besteht in der Vermischung des Repräsentanzgedankens mit dem Anliegen der betriebswirtschaftlichen Aufsicht über den Vorstand. Das kleine Aufsichtsgremium sollte stärker darauf ausgerichtet werden, extern zu spiegeln, wie die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit von Entscheidungen ausfällt.

Um die o.g. Defizite zu überwinden, ist weiterhin eine Dreigliedrigkeit der Organe erforderlich. Aus dem Vorstand wird der „Aufsichtsrat“, aus dem Verwaltungsrat der „Nutzerrat“.

Der Aufsichtsrat hat drei Kernaufgaben: Strategie, betriebswirtschaftliche Aufsicht, Entlastung. Er soll als „policy“-Organ die von der Geschäftsführung vorgelegten strategischen Pläne intensiv diskutieren und mitgestalten. Er entscheidet mit den strategischen Rahmen für die operative Steuerung durch den Geschäftsführer und die Abteilungen des Studentenwerks. Gleichzeitig überwacht er das wirtschaftliche Handeln im Rahmen der strategischen Vorgaben und bestellt, entlässt und entlastet die Geschäftsführung. Der Aufsichtsrat hat enge Tagungsintervalle, ungefähr alle 2 Monate.

Der Nutzerrat entspricht der Versammlung der Stakeholder. Er fasst bestimmte Grundsatzbeschlüsse und übernimmt die legislative Funktion. Er tagt 1-2-mal pro Jahr. Der Nutzerrat wird im Zielzustand – bei Trägerschaft der Hochschulen - zur „Gesellschafter-/Trägerversammlung“.

Mit den veränderten Aufgaben muss sich auch der Kompetenzzuschnitt ändern. Die Veränderung soll den folgenden Leitlinien folgen:

- operative Entscheidung beim Geschäftsführer stärken;
- Aufsichtsrat auf Strategieorientierung ausrichten;
- Stakeholderorientierung über Nutzerrat bzw. Gesellschafter-/Trägerversammlung stärken.

Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen ergeben sich beim Geschäftsführer die folgenden Veränderungen (der Rest sollte unverändert bleiben).

- Volle Handlungskompetenzen im operativen Bereich.

³³ Umgesetzt z. B. über das Strategiepapier "Strategische Ausrichtung des Studentenwerks Hamburg zum Nutzen für den Hochschulraum Hamburg"; vgl. Studentenwerk Hamburg (2003g).

- Bindung an die strategischen Vorgaben, die mit dem Aufsichtsrat erarbeitet und im Nutzerrat verabschiedet werden.
- Erarbeitung der strategischen Planung in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat.
- Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Hochschulen.
- Die Einstellung und Entlassung von leitenden Angestellten I (kein Zustimmungsvorbehalt mehr).

Die Stärkung der operativen Kompetenzen sollte auch die Ebenen unterhalb der Geschäftsführung einschließen; so sollten auf der Ebene der Abteilungsleiter entsprechend große operative Spielräume vorhanden sein. Ob dies der Fall ist, kann im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht beurteilt werden.

Kompetenzen des Aufsichtsrats sind:

- Zustimmung zu mehrjährigen strategischen Planungen für das Studentenwerk (strategischer Entwicklungsplan).
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Abstimmung der Zielvereinbarungen mit den Hochschulen.
- Beschluss des Wirtschaftsplans (als ressourcenmäßige Umsetzung der Strategie).
- Überwachung der Geschäftsführung (betriebswirtschaftliche Führung, Umsetzung strategischer Vorgaben).
- Bestellung, Entlassung und Entlastung des Geschäftsführers und Feststellung des Jahresabschlusses.
- Zustimmungsvorbehalte: Gründung von Unternehmen und Beitritt zu Vereinen und Gesellschaften; Übertragung einzelner Aufgaben an Dritte; Aufnahme von Darlehen und Übernahme von Bürgschaften.
- Beschluss der vom Geschäftsführer vorgeschlagenen Ergebnisverwendung.

Dagegen sollten die Kompetenzen des Nutzerrats folgende Bereiche umfassen:

- Beschluss der Satzung wie bisher Verwaltungsrat.
- Bestellung und Entlassung des Aufsichtsrats. Dabei sollten die Stimmrechte der Hochschulen die Zahl der jeweiligen Studierenden berücksichtigen, wobei es angesichts der Studierendenzahlen an der Universität Hamburg einen Minderheitenschutz für kleinere Hochschulen geben muss.
- Beschluss des strategischen Entwicklungsplans (keine weiteren Zustimmungsvorbehalte).
- Der Beschluss der Beitragsordnung liegt beim Nutzerrat, da die Studierenden aller Hochschulen die Gestaltung des Semesterbeitrags maßgeblich bestimmen sollten.
- Entgegennahme des Jahresabschlusses. Dieser soll Informationen zur Umsetzung der strategischen Ziele enthalten.

Zu der dargestellten Organstruktur bietet sich eine stringente Alternative: Die Strategie wird bei der Geschäftsführung entwickelt und vom Nutzerrat verabschiedet. Der Aufsichtsrat ist ein rein betriebswirtschaftliche orientiertes Aufsichtsgremium, das den wirtschaftlichen Erfolg des Studentenwerks sichern soll. Die stringente Abtrennung der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben spricht für diese Variante; die maßgebliche Beeinflussung der Strategie durch die Hochschulen über ein kleines, handlungsfähiges Organ wie den Aufsichtsrat legt die ausgesprochene Empfehlung nahe. Zwischen diesen Argumenten ist abzuwägen; der strategische Aspekt gab hier den Ausschlag.

An dieser Stelle soll betont werden: Die vorliegenden Empfehlungen richten sich lediglich auf die gesetzlich definierte Leitungsebene des Studentenwerks. Aufgabe des Studentenwerks ist es aber, die Grundprinzipien der Organisation nach Innen weiter zu tragen. Die Träger der Leistung und Innovation des Studentenwerks sind zuvorderst die Mitarbeiter und Führungskräfte vor Ort, also in den Abteilungen, Mensen, Wohnheimen usw. Dieser Teil ist nicht zuletzt wegen der Binnenautonomie des Studentenwerks in dieser gutachterlichen Stellungnahme ausgeblendet.

Empfehlung 12: GRÖSSE UND BESETZUNG DER ORGANE GESTALTEN

Die Mitglieder sollten primär Organisationen, nicht Statusgruppen vertreten. Nutzer- und Aufsichtsrat werden für jeweils 2 Jahre paritätisch aus Hochschulleitungen und Studierenden besetzt und haben 14 bzw. 7 Mitglieder.

Die Wahl des Aufsichtsrats durch den Nutzerrat, die Wahl der Studierenden im Nutzerrat durch das Studierendenparlament (auf 2 Jahre) sowie die Mitgliedschaft der Präsidien qua Amt entsprechend den alten Regelungen sollten beibehalten werden. Bei einem kollegialen Präsidium kann auch z. B. das für Fragen des Studiums zuständige Präsidiumsmitglied Mitglied sein. Der Nutzerrat hat bei sieben Hochschulen demnach 14 stimmberechtigte Mitglieder. Der Geschäftsführer ist im Nutzerrat beratendes Mitglied. Die Mitglieder des Nutzerrats repräsentieren ihre Hochschule als Institution, nicht ihren Status als Professor oder Studierender. Der Vorsitzende wird aus der Mitte des Nutzerrats gewählt, sollte aber ein Mitglied der Hochschulleitungen sein (im Sinne der Vorbereitung auf die Trägerschaft durch die Hochschulen, s.u.). Seine Stimme gibt bei Pattsituationen den Ausschlag.

Im Aufsichtsrat sollten weiterhin sieben Personen sitzen. Das Kriterium des wirtschaftlichen Sachverstands sollte weiter gelten, dazu kommt das Kriterium der strategischen Planungskompetenz. Nach diesen Kriterien werden die Personen vom Nutzerrat bestimmt; es sollten mindestens zwei Vertreter von Hochschulleitungen und mindestens zwei externe Experten für betriebswirtschaftliche Fragen vertreten sein. Hochschulraum-externe Mitglieder sind im Aufsichtsrat besser verortet als früher im Verwaltungsrat; es sollte jedoch über die genannten Vorgaben hinaus keine Verpflichtung bestehen, bestimmte Personengruppen heranzuziehen. Gleiches gilt z. B. für eine denkbare Mitgliedschaft eines Kanzlers im Aufsichtsrat. Die Amtszeiten sollten im Aufsichtsrat ebenfalls auf zwei Jahre vereinheitlicht werden (ggf. mit Nachwahlen für die Studierenden). Eine Doppelmitgliedschaft in Nutzer- und Aufsichtsrat soll zulässig sein; der Nachteil der Ansiedlung von Kontroll-, Strategie- und legislativen Kompetenzen bei denselben Personen wiegt weniger schwer als der Vorteil der Verankerung der Hochschulprofile und der Herstellung von Prozesskettenverantwortung. Der Vorsitzende wird aus der Mitte des Aufsichtsrats gewählt. Der Geschäftsführer nimmt beratend an den Sitzungen teil.

Im Nutzerrat ist entscheidend, dass alle Hochschulen vertreten sind; im Aufsichtsrat sollte die Handlungsfähigkeit in der kleinen Gruppe gewährleistet sein. Im Nutzerrat ist die Repräsentanz entscheidend; im Aufsichtsrat die dargestellten Qualifikationsanforderungen.

Die staatliche Seite sollte sich aus den Gremien vollständig zurückziehen, um die Organisationsautonomie zu wahren. Die Durchsetzung staatlicher Ziele über die

Gremienmitwirkung wurde von der BWF ohnehin nicht als adäquater Weg angesehen und genutzt, da die ZLV als deutlich wirksamer eingeschätzt wurde. Es sind auch keine staatlichen Zustimmungsvorbehalte (Grundordnung, Beitragssatzung) erforderlich, denn diese wären ein Eingriff in die inneren Angelegenheiten des Studentenwerks.

Die Gruppe Studentenwerksmitarbeiter ist im Nutzerrat nicht vorgesehen, da eine klare Ausrichtung auf die Nachfrager erfolgen soll. Die Interessensvertretung der Mitarbeiter ist hinreichend im Personalvertretungsgesetz geregelt.

Zur Vorbereitung der Entscheidungen in den Organen sollte weiterhin auf Arbeitsgruppen unter Beteiligung unterschiedlicher Experten, insbesondere der Abteilungsleiter des Studentenwerks, zurückgegriffen werden.

Die in Empfehlung 11 dargestellte Alternative des rein betriebswirtschaftlich ausgerichteten Aufsichtsrats (ohne größere Strategiekompetenz) hätte auch Rückwirkungen auf die Organbesetzung: In diesem Fall wäre sich eine rein externe, expertenorientierte Besetzung möglich. Zentrales Kriterium ist dann ausschließlich der wirtschaftliche Sachverstand.

Empfehlung 13: NEUE RECHTSFORM IM MENSABEREICH SCHAFFEN; LOHN- UND GEHALTSTARIF FLEXIBILISIEREN

In der Übergangsphase besteht an der Rechtsform des Studentenwerks kein Veränderungsbedarf: Alle angestrebten Veränderungen des Steuerungsmodells sind in der Anstaltsform möglich.

Die Möglichkeit zu anderen Rechtsformen sollte jedoch auf Ebene der einzelnen Geschäftsfelder eröffnet werden, derzeit zwingend im Verpflegungsbereich. Notwendig ist eine den Studentenwerksbelangen und den jeweiligen Marktbedingungen angemessene Tarifstruktur, um externen Vergleichen standhalten zu können. Für das Studentenwerk insgesamt ist es dringend erforderlich, Elemente moderner Tarifsysteme zu realisieren.

Alle bisherigen Vorschläge zur Umgestaltung der Organ- und Entscheidungsstruktur, zur staatlichen Steuerung, zur Mitwirkung von Studierenden und Hochschulen und zur Finanzierung lassen sich verwirklichen, ohne dass die Rechtsform des Studentenwerks verändert werden muss. In der Übergangsphase sollte daher die Anstaltsform beibehalten werden.

Für das Studentenwerk ist aber ein Lohn- und Gehaltstarif zu realisieren, der leistungsbezogene Entgelte enthält, dereguliert und flexibilisiert. Orientierungspunkte für entsprechende Regelungen bieten der Tarifvertrag für die kommunalen Versorgungsbetriebe.³⁴ und die Entwicklung eines derzeit in der Diskussion befindlichen Wissenschaftstarifvertrags (der einen Tarif für den "Arbeitsort Hochschule" darstellen soll). Die zeitliche Perspektive und inhaltliche Ausgestaltung eines solchen Tarifs ist derzeit aber noch unklar.

³⁴ Vgl. Höfer (2001), S. 96.

Die BWF sollte diese Überlegungen unterstützen; da die Frage des Tarifes der entscheidende Hebel ist und Weichenstellungen erst mittel- bis langfristig wirksam werden (vgl. Anhang 6), sollte diese Umstellung ohne Zeitverzug erfolgen.

Diese Überlegungen gelten für das Studentenwerk insgesamt; gesondertes Augenmerk ist jedoch auf den Verpflegungsbereich zu richten. In der Einleitung wurde die Theorie der hybriden Organisation vorgestellt. Im Studentenwerk besteht angesichts der Heterogenität der Produkte das Problem, dass die drei Pole der hybriden Organisation für jedes Produkt unterschiedlich ausgeprägt sind. Insbesondere der Verpflegungsbereich liegt von der Steuerung und Arbeitsweise sehr nah beim privatwirtschaftlich-unternehmerischen Modell. Je stärker der wirtschaftliche, unternehmerische Charakter hinsichtlich der einzelnen Geschäftsfelder betont wird, um so eher ist an eine privatrechtliche Rechtsform zu denken, hinsichtlich derer sich die GmbH anbietet. Die Option der eigenständigeren Führung von Geschäftsfeldern bis hin zur eigenständigen Rechtsform sollte auf jeden Fall vorhanden sein. Im internationalen Kontext ist dies gängige Praxis.

Das Studentenwerk sollte die Ausgliederung der Mensen und Verpflegungsbetriebe in eine GmbH mit dem Studentenwerk als Anteilseigner schnellstmöglich anstreben. Die privatwirtschaftliche Rechtsform würde die Möglichkeit bieten,

- Am Markt für Verpflegungsleistungen zu gleichen Bedingungen wie private Wettbewerber zu agieren, insbesondere durch Anwendung des marktgerechten Lohn- und Gehaltstarifs,
- Personalkosten durch ein neues Tarifgefüge zu differenzieren und langfristig auch zu reduzieren und damit einen Wettbewerbsnachteil zu beseitigen,
- Neue Aufgabenfelder zur Verbesserung der Finanzierungsbasis vor allem in den gewinnorientierten Feldern des Catering oder der Restaurantbetriebe einfacher zu erschließen,
- durch die Festlegung von Leistungszielen die wesentlichen Zielsetzungen festzulegen,
- Die wirtschaftliche Betriebsführung durch den Zwang zur Bildung von Rücklagen und Berücksichtigung von Abschreibungen zu sichern,
- Insgesamt Chancengleichheit im Wettbewerb mit anderen Anbietern zu erreichen.

Prinzipiell ist die GmbH frei in der Gestaltung der neuen Arbeitsverträge und auch in der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Über den Gesellschafter, also das Studentenwerk, könnten zu erfüllende Mindestvoraussetzungen wie etwa die Festlegung eines speziellen Angebots, eines Grundpreises für billiges Essen oder die Öffnungszeiten gesetzt werden. Da die Effekte einer Auslagerung erst langsam eintreten, sollten die Entwicklungen schnellstmöglich eingeleitet und alle Möglichkeiten zu ihrer Beschleunigung genutzt werden (s. Anlage 6).

In Österreich besteht eine GmbH des gesamten Landes, die für einzelne Hochschulen Betreiber einsetzt. In der Schweiz (Beispiel Zürich) werden die Verpflegungsbetriebe vollständig einzelnen Betreibern in Form eigener Gesellschaften überlassen. In Dänemark und Finnland sind an einigen Hochschulen eigenständige Gesellschaften für den Betrieb von Restaurants eingerichtet. In Deutschland sind Ansätze von Studentenwerken zur Bildung neuer Rechtsformen vorhanden, etwa in Kiel oder Oldenburg, die allerdings nur Teilbereiche der Aktivitäten umfassen. Eine GmbH für einen gesamten Verpflegungsbereich gibt es bislang nicht.

Die Unabhängigkeit einzelner Produktfelder des Studentenwerks würde insbesondere auch ermöglichen, andere, an den jeweiligen Märkten orientierte Lohn- und Gehaltstarife als den BAT zu wählen. Im Mensabereich wäre das z.B. der Tarif Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG). Die Tarifbindung an den BAT wird von vielen Experten als ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu mehr Wettbewerbschancen für das Studentenwerk gesehen, unter anderem, weil die Personalkosten der privaten Konkurrenten in manchen Aufgabenfeldern niedriger sind.³⁵ Der NGG-Tarif liegt um bis zu 30 % unter dem BAT.³⁶ Hier liegt eine zentrale Voraussetzung für Kostendeckung im Verpflegungsbereich (s. Empfehlung 24) und für den Umgang mit der aktuellen staatlichen Kürzung. Aber nicht nur die Kostensenkung, sondern auch flexiblere Strukturen bei der Bezahlung und der Arbeitszeit für eine mehr leistungsbezogene Gehaltsstruktur sind gewichtige Argumente.

Die Veränderung des bestehenden Tarifgefüges ohne eine weitergehende organisatorische Veränderung erscheint kaum durchsetzbar. Unterschiedliche Entlohnungssysteme bei ansonsten gleichen Bedingungen würden als ungerecht betrachtet und haben kaum Chancen auf Akzeptanz. Stattdessen sollte gleichzeitig die Autonomie des betroffenen Produktbereichs gestärkt werden. Es sollte Möglichkeiten für neue Angebote geben (inkl. leistungsbezogener Entlohnung bei erfolgreicher Innovation). Das Gesamtpaket aus unternehmerischem Handeln und tariflicher Flexibilisierung kann die Akzeptanz der Veränderung befördern. Dennoch wird der Wechsel des Tarifgefüges ein für das Studentenwerk und seine Beschäftigten schmerzhafter und anspruchsvoller Prozess bleiben.

Weitere Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln sind in einem Planungsprozess zu klären, z.B. die Möglichkeit, eigenes Personal im Rahmen ihrer Tätigkeit oder durch Zusatzverträge in weitergehende Aktivitäten im Catering einzubinden, sowie steuerliche Konsequenzen.

Empfehlung 14: STUDENTENWERK UND HOCHSCHULEN EIGENTUM AN LIEGENSCHAFTEN ÜBERTRAGEN

Eine wesentliche staatliche Rahmenbedingung ist die dezentrale Ressourcenverantwortung durch Eigentumsübertragung. Entscheidungs- und Ressourcenkompetenz ist zusammenzuführen. Zentrale Liegenschaftsmodelle sollten nicht realisiert werden. Dem Studentenwerk und den Hochschulen sollte stattdessen die volle Verantwortung für die zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Ressourcen übertragen werden (Einheit von Aufgaben- und Mittelverantwortung). Dazu gehört grundsätzlich auch das Eigentum an den für ihre Zwecke benötigten Grundstücken. Eindeutig für SBL genutzte Liegenschaften sollten im Eigentum des Studentenwerks sein, gemeinsam genutzte und flexibel nutzbare im Eigentum der Hochschulen.

Eine Zentralisierung der Liegenschaftsverwaltung wie in NRW konterkariert die Grundideen des New Public Management und der dezentralen Ressourcenverantwortung. Die Effizienzvorteile dezentraler Entscheidungen wären nicht nutzbar. Da-

³⁵ Vgl. Höfer (2001), S. 96.

³⁶ In Teilbereichen (Servicepersonal) sind aber auch Trinkgeld-Einnahmen zu berücksichtigen.

her sind auf jeden Fall dezentrale Lösungen mit Eigentums- oder eigentumsähnlichen Rechten der Hochschulen bzw. Studentenwerke vorzusehen.

Mit der Eigentumsübertragung würde die wirtschaftlich gebotene Einheit der Verantwortung für Aufgaben und Ressourcen gewahrt. Dieser Grundsatz gilt auch für das Studentenwerk: als rechtlich selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts ist das Studentenwerk Träger eigener Rechte, sie sind auch bereits Eigentümer der von ihnen errichteten Wohnheime. Die Mitgliederversammlung des DSW hat daher mit Beschluss vom 3./4. 12. 2002³⁷ die Eigentumsübertragung „an den für die Erfüllung ihrer Aufgaben genutzten Grundstücken und Gebäuden, die allein stehend oder als Bestandteil eines Hochschulgebäudes im unmittelbaren oder mittelbaren Landeseigentum stehen“ gefordert. Die Hochschulen lehnen allerdings die Eigentumsübertragung an Gebäuden, die Teil des Hochschulcampus sind oder die gemischt genutzt werden, entschieden ab. Die Hochschulen machen zu Recht geltend, dass sie die Möglichkeit haben müssen, ihren Campus eigenverantwortlich zu gestalten. Daher müssen sie über alle Liegenschaften verfügen, die flexibel für unterschiedliche Zwecke nutzbar sind. Dies betrifft v.a. Mensen in von Studentenwerk und Hochschulen gemeinsam genutzten Gebäuden. Auch für die Prozesskettenverantwortung der Hochschulen und die mögliche zukünftige Intensivierung des Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen Anbietern von SBL ist es eine essentielle Voraussetzung, dass die Liegenschaften der Verpflegungsbetriebe im Eigentum der Hochschulen stehen. Die Hochschulen sollten durch eine mietfreie Abgabe an das Studentenwerk oder an andere Betreiber sowie durch Übernahme von Betriebskosten wie bisher zu einer indirekten Subventionierung der Preisgestaltung in den Verpflegungseinrichtungen beitragen. Dies ist eine international übliche Praxis und kann in den Zielvereinbarungen verankert werden.

Die Frage ist aber, wer das Eigentum an Liegenschaften erhalten sollte, die eindeutig nur für SBL nutzbar sind bzw. außerhalb des Campus liegen, insbesondere Wohnanlagen. Der Status des Studentenwerks als rechtlich selbständige Anstalt spricht grundsätzlich für eine Eigentumsübertragung bzw. die Einräumung von Erbbaurechten. Bei den Wohnheimen ist das bereits jetzt vollzogen. Es spricht an dieser Stelle alles dafür, die Situation, wie sie jetzt ist, nicht zu verändern, und das Eigentum beim Studentenwerk zu belassen. Alle übrigen vom Studentenwerk für ihre Zwecke genutzten Grundstücke und Gebäude sollten in ihr Eigentum übergehen, soweit das noch nicht geschehen ist.

In Zukunft wird der Bau und Betrieb neuer Wohnheime allerdings durch Partnerschaften mit privat organisierten Investoren geprägt sein (so die letzten beiden Wohnheimprojekte). Hier ist das Know-how des Studentenwerks gefragt und wird von ihm auch in Sinne einer unternehmerischen Verantwortung zur Zufriedenheit aller Partner wahrgenommen. Das Studentenwerk ist in diesen Fällen nicht Eigentümer, sondern Mieter und Dienstleister.

³⁷ Vgl. http://www.studentenwerke.de/mv/2002/c_2002.pdf

4.2 Empfehlungen zum Zielzustand

Empfehlung 15: DIE IM ÜBERGANG EINGESCHLAGENE LINIE FORTSETZEN

Ein großer Teil der Empfehlungen, die bereits für den Übergang ausgesprochen wurden, müssen auch im Zielzustand Gültigkeit behalten. Dazu gehören insbesondere das Loslassen des Staates, das Handeln auf Basis eines Leitbilds, die empfohlene Rollenteilung inkl. Prozesskettenverantwortung der Hochschulen, der Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerk und Hochschulen und die Stärkung der Nachfragesteuerung durch Studierende und Hochschulen, die Rolle des Staates bei der Investitionsfinanzierung, die Einrichtung eines Strategieorgans, das dezentrale Liegenschaftsmanagement, die Ausgründung im Verpflegungsbereich und die Flexibilisierung des Lohn- und Gehaltstarifs.

Die Übergangsphase sollte die Entwicklung hin zum Zielzustand vorbereiten. Daher ist es konsequent, auf den im Übergang empfohlenen Regelungen aufzubauen. Die angeführten Kernideen des veränderten Steuerungs- und Organisationsmodells sollten auch langfristig gelten. Die Übergangsphase ist so anzulegen, dass in einem Zeitraum von 3 – 5 Jahren mit der Umsetzung des Zielzustands begonnen werden kann.

Empfehlung 16: VOLLE PROZESSKETTENSTEUERUNG DER HOCHSCHULEN EINFÜHREN

In einem Zielzustand sollte die volle Verantwortung für die Prozesskette „Studium“ an die Hochschulen gehen. Dazu müssen die Hochschulen zum Träger des Studentenwerks werden. Der Wettbewerb der Anbieter von Service- und Beratungsleistungen sollte zunehmen. Allerdings ist darauf zu achten, dass im Wettbewerb langfristige Kontrakte geschlossen werden. Es gibt klare Bedingungen für das Erreichen dieses Zielzustands.

Die laufenden Finanzaufweisungen der BWF sollten auch im Zielzustand erhalten bleiben, allerdings mit dem Unterschied, dass anstelle der laufenden Zuweisung ans Studentenwerk langfristig eine erhöhte Globalzuweisung an die Hochschulen tritt (orientiert am staatlichen Zuweisungsmodell für den Globalzuschuss, d.h. mit keinem gesonderten Verfahren). Mit dem Globalbudget finanzieren die Hochschulen alle SBL und werden damit vollständig für die Prozesskette Studium verantwortlich (auch die Zweckbindung der Gelder entfällt). Der Staat muss seine Zielsetzungen nicht mehr gegenüber dem Studentenwerk artikulieren, sondern gegenüber der Hochschule, wo die Gesamtverantwortung für alle Produktbereiche des Studentenwerks liegt. Die staatliche Rechtsaufsicht des Studentenwerks entfällt und wird Aufgabe der Hochschulen als Träger. Die Finanzierungsströme laufen dann wieder kongruent zu den Zielvereinbarungen; die übergangsweise Trennung von Vereinbarungsprozess und Geldfluss wird aufgehoben. Die Hochschulen sollten sich darauf einigen, die Finanzierung des Studentenwerks nach Studierendenzahlen als Basisfinanzierung beizubehalten. Zudem können ergebnisbezogene Erfolgsgrößen in Bezug auf SBL zum

Gegenstand der ZV zwischen BWF und Hochschulen werden. Der Staat zieht sich vollständig aus der Steuerung des Studentenwerks zurück.

Dabei wird auch vermehrt die wettbewerbliche Lösung eine Rolle spielen; die Hochschulen werden andere Partner neben dem – von ihnen nun getragenen - Studentenwerk einbeziehen. Das Studentenwerk ist zwar die „eigene“ Organisation (s. Empfehlung 18); dennoch haben die Hochschulen die Option „make or buy“. Damit kommen im Zielzustand auch Elemente des Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses ergänzend zur Kooperation ins Spiel.

Bedingungen für die Realisierung dieses Zielzustands sind:

- In den Hochschulen ist das Bewusstsein für die Prozessverantwortung und die Relevanz von SBL verankert. Es müssten Service- und Beratungsleistungen als Kernaufgabe der Hochschulen begriffen und im Gesamtkontext mit den Leistungen in Forschung und Lehre gesehen werden. Es muss die Bereitschaft bestehen, in diesen Bereichen Verantwortung zu übernehmen. SBL-bezogene Strategien müssen entwickelt sein.
- Die Hochschulen verfügen über moderne Organisationsstrukturen und Managementverfahren und sind damit voll steuerungsfähig; die umfassende Reorganisation des Hamburger Hochschulraums ist abgeschlossen. Das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln ist dort ebenso ausgeprägt wie im Studentenwerk.
- Das Studentenwerk verfügt über Chancengleichheit mit anderen Wettbewerbern; der Umbau des Verpflegungsbereichs hat stattgefunden.
- Für die ungedeckten Verpflichtungen aus der Altersversorgung (ca. 13 Mio €) wurde zwischen Studentenwerk und staatlicher Seite eine Lösung vereinbart.

Beim Wettbewerb dürfen geeignete Anbieter nicht durch eine Kurzfristigkeit von Kontrakten ausgeschlossen werden. Serviceleistungen wie Wohnheime oder Mensen erfordern hohe Investitionen, die sich erst über einen längeren Zeitraum amortisieren können. Ein Betreiber wird sich daher kaum auf eine kurzfristige Vergabe der Angebotsrechte einlassen. Dennoch bleibt der potenzielle Wettbewerb zu späterem Zeitpunkt ein wichtiger Mechanismus, um Leistungsdruck aufrechtzuerhalten.

Im Zielzustand wird die Frage der Liquiditätsplanung des Studentenwerks noch wichtiger: Wenn der gesamte Staatszuschuss über die einzelnen Hochschulen läuft und vom Abschluss der Zielvereinbarungen abhängig ist, stehen erhebliche Budgetteile in Frage. Es wäre daher zu überlegen, ob eine gemeinschaftliche Rahmenzielvereinbarung aller Hochschulen mit dem Studentenwerk getroffen wird, die Grundlinien und Gesamtfinanzierung pro Studierendem festlegt und die Zuweisung bis auf einen kleinen Prozentsatz Einigungsvorbehalt bereits zu Jahresbeginn zuweist. Die individuellen Zielvereinbarungen würden dann eher den oben angesprochenen „service level agreements“ entsprechen, die nicht direkt mit den Geldflüssen verbunden sind, aber eine Rückwirkung auf die Ausschüttung des einbehaltenen Geldes haben.

Strebt man stärkeren Wettbewerb verschiedener Anbieter an, muss man sich mit dem Argument des „Rosinenpickens“ auseinandersetzen. Dieses besagt, dass z.B. Mensen an unterschiedlich attraktiven Standorten liegen, auch Wohnheime in den Innenstadtlagen sind für die Studierenden interessanter. Daher sind „Außenstellen“ schlecht ausgelastet, können nicht kostendeckend betrieben werden und würden reduziert werden, was die Versorgung der Studierenden verschlechtert. Denn Anbieter würden um die besten Standorte konkurrieren und die schlechteren nicht bedie-

nen wollen; für das Studentenwerk blieben dann nur die Teile, die einer internen Subvention bedürfen. Das Studentenwerk wäre so nicht überlebensfähig. Dagegen lässt sich anführen:

- Das Problem des Rosinenpickens kann von den Hochschulen gezielt angegangen werden, indem profitable und weniger profitable Bereiche im Paket vergeben werden. Bei verantwortlichem und kooperativem Umgang mit dem Problem lassen sich die Negativwirkungen vermeiden.
- Die Relevanz des Rosinenpickens relativiert sich, wenn man davon ausgeht, dass ein von den Restriktionen des Tarifs u. ä. befreites Studentenwerk die Größenvorteile ausschöpfen kann, so dass konkurrierende Anbieter kaum bessere Konditionen bieten können. Alle Expertengespräche, auch mit Geschäftsführern in anderen Bundesländern, deuten darauf hin, dass Studentenwerke voll konkurrenzfähig sein können.
- Schließlich ist ein Zulassen des Rosinenpickens durch die Hochschulen deshalb nicht zu erwarten, weil die Hochschulen über Trägerschaft eine besondere Verantwortung für das Studentenwerk haben und sehr sorgfältig überlegen werden, ob andere Anbieter zum Zuge kommen.

Empfehlung 17: STUDENTISCHE MITBESTIMMUNG AUCH BEI DEN HOCHSCHULEN STÄRKEN

Volle Prozesskettenverantwortung und Finanzierung durch die Hochschulen impliziert, dass die Mitbestimmung der Studierenden stärker über die Hochschulen zum Tragen kommen muss.

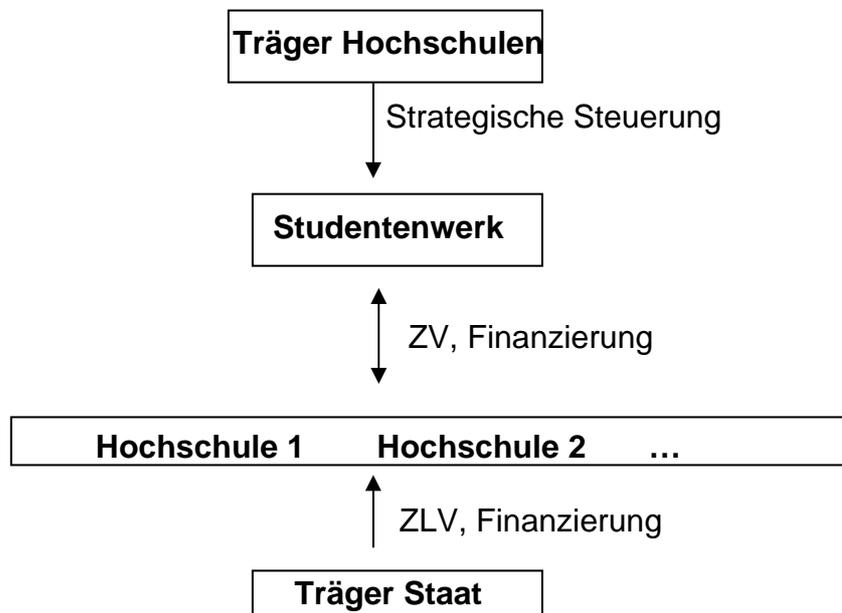
Wenn SBL ein wesentliches Thema der Hochschulen werden, dann werden Entscheidungen darüber verstärkt in den hochschulinternen Organen diskutiert werden. Hier kommt auch den Studentenschaften eine besondere Rolle zu; neben der unveränderten Mitwirkung in den Organen des Studentenwerks werden die Studierenden auch hier mitbestimmen können. Insbesondere Studiengebühren, die im Zielzustand wahrscheinlich sind, erfordern wirksame studentische Mitbestimmung über die Mittelverwendung. Die erweiterten Entscheidungsmöglichkeiten der Studierenden über die Semesterbeiträge werden damit Teil eines umfassenderen Systems der studentischen Entscheidungsfindung. Die Semesterbeiträge müssen in die Gebühren integriert werden (das ist z.B. bei der Bucerius Law School schon heute der Fall). Die Hochschulen tragen das Studentenwerk, die Studierenden machen ihre Interessen in den Organen und bei den Hochschulen geltend.

Empfehlung 18: RECHTSFORM MIT TRÄGERSCHAFT DER HOCHSCHULEN SCHAFFEN

Im Zielzustand ist eine Rechtsform anzustreben, in der die Trägerschaft des Studentenwerks vom Staat auf die Hochschulen übergeht. Dies ist im Rahmen der GmbH, aber auch in der Anstaltsform möglich.

Trägerschaft bedeutet, dass die Hochschulen die Gewährleistungspflichten für das Studentenwerk vom Staat übernehmen, der dann nur noch mittelbar über seine Verpflichtung zur finanziellen Förderung verantwortlich ist. Indem die Hochschulen die Verantwortung und damit auch eine Schutzfunktion für „ihr“ Studentenwerk über-

nehmen, stehen sie diesem selbstverständlich nicht mehr als lediglich eigeninteressierte Auftraggeber gegenüber, sondern sie tragen auch die Folgen, wenn durch ihr Verhalten gegenüber dem Studentenwerk dieses in Schwierigkeiten gerät. Die Trägerschaft führt die in der Graphik in Empfehlung 8 dargestellte Entwicklung konsequent zu Ende:



Der Staat ist klar über die Hochschuleseite verortet, die Hochschulen übernehmen Verantwortung für das Studentenwerk, Zielvereinbarungen und Finanzierung werden zum mehrstufigen Prozess mit klarer Richtung. Die Trägerschaft ist die entscheidende Bedingung für die Stabilität des Studentenwerks. Wird sie nicht gewählt, wird der Trend verstärkt in Richtung reiner Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse gehen. Über die Trägerschaft der Hochschulen wird das Studentenwerk letztlich im Vergleich zur bisherigen Konstellation der staatlichen Trägerschaft und im Vergleich zu einer Situation als ein Anbieter unter vielen die größte finanzielle Stabilität realisieren können.

Die Notwendigkeit der Trägerschaft hat Folgen für die Rechtsform. Die Hochschulen als Körperschaften könnten Anteile an einer Studentenwerks-GmbH erwerben (solche Kooperationsprojekte werden im Hochschulraum teilweise bereits jetzt praktiziert, vgl. "E-Learning-Consortium Hamburg"). Der Nutzerrat würde zur Gesellschafterversammlung, ansonsten blieben die Grundstrukturen der Organe und die in Empfehlung 11 beschriebene Kompetenzaufteilung erhalten.

Aber auch die Anstaltsform steht einer Beteiligung der Hochschulen nicht entgegen. So lange die Hochschulen selbst nicht in privater Rechtsform organisiert sind, bietet sich die Anstaltsform sogar als eine in mancher Weise näher liegende Form an. Hierzu ist auf die neuere rechtliche Entwicklung des kommunalen Anstaltsrechts zu verweisen. Danach sind Beteiligungen der kommunalen Anstalten an anderen Unternehmen, auch in der Rechtsform von Anstalten, möglich, wenn diese der Zwecksetzung der kommunalen Anstalt dienen (s. z. B. Art. 89 Bayrische Gemeindeordnung; § 113a ff Niedersächsische Gemeindeordnung). Diesem Rechtsgedanken folgend, könnten sich Hochschulen in ihrer Ausformung als rechtlich selbständige Körper-

schaften an der fortbestehenden Anstalt Studentenwerk beteiligen. Das Studentenwerk wäre dann allein eine Anstalt der Hochschulen. An der Organstruktur würde sich nichts ändern.

Welche Alternative gewählt wird, hängt von den intendierten Signalen ab: Soll der staatsnahe Charakter oder die unternehmerische Dienstleistung in den Vordergrund gestellt werden? Beide Lösungen erfordern eine Änderung des Studentenwerksgesetzes, die GmbH-Lösung zusätzlich die Gründung der Gesellschaft (gleichzeitig würden die organbezogenen Regelungen des Studentenwerksgesetzes überflüssig, da diese ihren Ausdruck in der Satzung finden würden). Die Anstaltslösung wäre pragmatischer und mit geringerem Umstellungsaufwand realisierbar.

Empfehlung 19: POTENZIALE FÜR SERVICE- UND BERATUNGSLEISTUNGEN BEI STUDIENGEBÜHREN NUTZEN

Die zukünftige Studienfinanzierung wird sich verändern; sie ist als „Gesamtpaket“ zu betrachten. Wenn Studiengebühren eingeführt werden, steigen die Potenziale für den Ausbau von Service- und Beratungsleistungen. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich staatliche Förderung stärker auf Individualförderung fokussieren wird.

Offen ist, wie sich die Studienfinanzierung in Zukunft generell entwickeln wird: Werden allgemeine Studiengebühren eingeführt? Werden neue Formen der Förderung und Darlehen bereitgestellt? Ganz gleich, welche Entwicklungen sich einstellen, sie sind auf jeden Fall in einen Zusammenhang mit SBL zu bringen. Wesentlich scheint, dass die Förderung von Studierenden als „Gesamtpaket“ zu betrachten ist. Man kann direkte monetäre Transfers, z.B. durch Darlehen, nicht unabhängig von indirekten Förderungen durch Service und Beratung betrachten.³⁸ Die hier unterbreiteten Vorschläge sind daher in ein solches Paket einzubinden, sobald die Konturen der Studienfinanzierung deutlich werden.

Wenn man allerdings davon ausgeht, dass Studiengebühren mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Element der Hochschulfinanzierung im Zielzustand sein werden, ergibt sich zunächst eine Chance für den Ausbau von SBL. Die Flexibilität der Hochschulen für die Finanzierung zusätzlicher Service- und Beratungsleistungen steigt. Also steigt auch das Finanzvolumen, mit dem Zielvereinbarungen mit dem Studentenwerk unterlegt werden können. Einnahmen aus Studiengebühren sollten zweckgebunden für Belange der Studierenden ausgegeben werden; auch hier kann jedoch die Prozesskettenbetrachtung greifen. Gebühreneinnahmen sind daher nicht nur auf akademische Leistungen ausgerichtet, sondern können auch auf die begleitenden Service- und Beratungsleistungen ausgerichtet werden. Im Ausland ist es selbstverständlich, dass Studierende für ihre Gebührenzahlung ein Paket an Gegenleistungen inkl. SBL erhalten.

Studiengebühren werden allerdings auch dazu führen, dass v. a. der Staat stärkeres Augenmerk auf die Individualförderung von Studierenden legen wird. Die Zielsetzungen der Unterstützung von Bedürftigen wird eine wichtige Rolle spielen, z. B. indem Darlehens- und Stipendiensysteme geschaffen werden.³⁹ Die Förderung Bedürftiger

³⁸ Vgl. Schwarz/Rehburg (2002).

³⁹ Vgl. Dräger (2003b).

vollzieht sich damit weiter außerhalb der SBL. Die staatlichen Prioritäten zwischen den Zielen „damit Studieren gelingt“ und der Förderung Bedürftiger werden in dieser Situation neu überdacht werden und müssen explizit gemacht werden. Staatliche Zielprioritäten bestimmen, ob langfristige Finanzmittel stärker in Stipendien- und Darlehensmodelle oder in die Bereitstellung von SBL fließen. Da dies politisch entschieden werden muss, sind dazu über die Aufforderung zur transparenten Zielklärung hinaus hier keine Empfehlungen möglich.

Empfehlung 20: STRUKTURWANDEL IM HAMBURGER HOCHSCHULRAUM BERÜCKSICHTIGEN, AUF DEZENTRALE BEDÜRFNISSE EINGEHEN

Bei einer Umsetzung der geplanten Strukturentwicklung im Hamburger Hochschulraum verlagert sich die Ebene der Profilbildung von den Hochschulen auf die neuen Fakultäten. Dies ändert aber prinzipiell nichts an den dargestellten Empfehlungen. Einerseits wird die Rolle des Studentenwerks gestärkt, andererseits muss das Studentenwerk verstärkt durch Flexibilität und Information auf Bedürfnisse auf Fächerebene eingehen.

Die Frage ist, ob die Prozesskette angesichts der Strukturveränderungen in den Hamburger Hochschulen auch in Zukunft auf der Ebene der gesamten Hochschule gesteuert werden sollte. Eine Realisierung der aktuellen Strukturreform kann dazu führen, dass die Ebene der Profilierung in Forschung und Lehre stärker bei den neu gebildeten Fakultäten liegen wird. Dann müsste die Prozesskettensteuerung eher dort verankert sein. Dies stärkt das Argument der Größenvorteile des Studentenwerks weiter: Die kleinere Einheit Fakultät wird es noch schwerer haben, selbst für Service- und Beratungsangebote zu sorgen (z.B. ein eigenes Wohnheim zu betreiben). Die grundsätzlichen Ausführungen zur Verankerung der Nachfrageposition der Hochschulen lassen sich ohne weiteres auf Fakultäten oder andere Organisationseinheiten übertragen. Es wird aber abzuwarten bleiben, wie sich die Aufgabenteilung im Verhältnis Hochschule - Fakultät in Zukunft entwickeln wird und wie stark die Rolle der Hochschulebene sein wird.

Außer dass in der Beziehung Hochschule – Studentenwerk möglicherweise die Fakultäten stärker auftreten, sind in Bezug auf die vorangegangenen Empfehlungen keine Veränderungen zu erkennen. Steuerungsmodell, Finanzierung und Organstruktur können prinzipiell genauso weiter umgesetzt werden.

Es resultiert aber eine neue Anforderung an das Studentenwerk aufgrund von Dezentralisierung der Verantwortung: Wenn in den Hochschulen dezentrale Einheiten über Globalbudgets verfügen, werden von dort SBL nachgefragt. Der Leiter einer Forschungseinheit, der eine Tagung organisiert, wird möglicherweise wenig Wissen über Kooperationsbeziehungen mit dem Studentenwerk auf Leitungsebene haben und die Angebote des Studentenwerks gar nicht kennen. Für das Studentenwerk resultiert die wichtige Marketingaufgabe, auf die dezentralen Einheiten zuzugehen, Informationen über Angebote bereitzustellen und flexibel auf dezentrale Wünsche einzugehen.

4.3 Empfehlungen zu den Produkten

4.3.1 Empfohlene Trends im Produkt- und Finanzierungsportfolio des Studentenwerks

Empfehlung 21: ERFOLGREICHE ARBEIT BEI WOHNEN UND VERPFLEGUNG-FORTSETZEN

Die Zufriedenheit der Nutzer mit dem Angebot des Studentenwerks ist hoch. Es sind in den Kernbereichen Wohnen und Verpflegung keine drastischen Veränderungen nötig.

Alle Aussagen in den Interviews und alle schriftlichen Dokumente deuten darauf hin, dass das Studentenwerk in den Kernbereichen ein Produktangebot bereitstellt, mit dem die Nutzer zufrieden sind. Es besteht kein akuter Bedarf, das Portfolio drastisch zu verändern.

So arbeitet beispielsweise der Wohnheimbereich des Studentenwerks wirtschaftlich, zur hohen Zufriedenheit der Nutzer und im laufenden Betrieb weitgehend kostendeckend. Es werden Größenvorteile genutzt. Es besteht kein Grund, die bestehende Praxis mit dem Studentenwerk als Betreiber und Eigentümer in Frage zu stellen. Der Erfahrungshintergrund des Studentenwerks und der Grad der Zufriedenheit der Stakeholder spricht für eine Fortführung der bestehenden Praxis. Ein weiteres Argument für die Fortschreibung ist der relativ geringe Verwaltungsaufwand durch zentrale Wahrnehmung dieser Aufgabe für verschiedene Anlagen. Eine Privatisierung oder eine Übertragung des Eigentums auf die Hochschulen würde keine direkt erkennbaren Vorteile bringen, im Gegenteil ist durch Wegfall der Größenvorteile ein Anstieg der Kosten zu erwarten.

Empfehlung 22: WOHNBEREICH STÄRKEN

Der Bedarf an Wohnheimplätzen wird in Zukunft weiter steigen. Grund dafür ist nicht eine Zunahme der Studierendenzahlen, sondern eine Veränderung der Rahmenbedingungen (Bachelor-Master-Strukturen, Internationalisierung, Hochschulzulassung, Mobilität der Studierenden) in Verbindung mit dem Mietniveau auf dem Hamburger Wohnungsmarkt. Die Wohnraumversorgung sollte daher im Portfolio des Studentenwerks weiter hohe Priorität haben. Dies gilt unabhängig davon, ob staatliche Wohnanlagen gebaut werden oder Investorenmodelle realisiert werden. Bei letzteren sollte das Studentenwerk Dienstleistungen anbieten.

Der Hamburger Wohnungsmarkt erscheint zwar entspannt, aber das relativ hohe Mietniveau lässt weiterhin die staatliche Subventionierung preisgünstiger Wohnmöglichkeiten sinnvoll erscheinen, zumal das Angebot an studentischen Wohnplätzen im Bundesvergleich unterdurchschnittlich ist.

Künftiger Bedarf kann nicht mehr aus dem Anstieg der Studierendenzahl und einem Versorgungsgrad an Wohnheimplätzen abgeleitet werden, sondern muss spezifische Programme und Strategien der Hochschulen und deren Folgen für das Wohnen berücksichtigen. Die staatliche Hochschulpolitik fördert die Internationalisierung, was möglicherweise zu einem höheren Anteil an externen Bewerbern und Studierenden führt. Mit der Einführung der konsekutiven Studienstrukturen und ihren Folgen für das studentische Mobilitätsverhalten (v. a. durch Wechselmöglichkeiten nach dem Bachelor) ist von einem steigenden Bedarf auszugehen. Dies gilt auch für die mögliche Einführung neuer Aufnahmeverfahren, die in Verbindung mit verstärkter Profilierung der Hochschulen zu einer höheren Mobilität durch andere Auswahlkriterien und eine stärkere Abkehr von regionaler Auswahl des Hochschulorts führen können.

Um dem hohen Bedarf nachzukommen, sollten weiter Baumodelle erprobt werden, die mit staatlicher Förderung und der Mobilisierung privaten Kapitals arbeiten (Beispiel Berliner Tor). Bei solchen Modellen sollte das Studentenwerk aus folgenden Gründen als Partner beteiligt sein:

- Investoren haben i. d. R. kein Interesse daran, den Betrieb von Wohnheimen zu übernehmen. Das Studentenwerk ist hier ein Dienstleister mit hohem Know-how.
- Das Studentenwerk kann sein Know-how zudem in der Planungsphase einbringen. Beim Bau des Wohnheims Berliner Tor wurde die Gestaltung der Anlage umfassend vom Studentenwerk unentgeltlich beraten und beeinflusst. Solche Leistungen könnten allerdings eine Einnahmequelle für das Studentenwerk sein und sollten in Zukunft entgeltlich erbracht werden.
- Die Nähe des Studentenwerks zu den künftigen Nutzern verspricht eine gute Belegungsquote.
- Die hohe Fluktuation und die hohe Ausländerrate erfordern eine effektive Verwaltung mit hoher sozialer Kompetenz.

Die Beteiligung des Studentenwerk schafft damit die Bedingungen, die den Wohnheimbau für private Investoren erst attraktiv machen. Es entstehen zusätzliche Beratungsprodukte, mit denen Einnahmen erzielbar sind.

Das private Investorenmodell ist derzeit als günstigste Alternative anzusehen, weil zusätzliche Investitionen der Freien und Hansestadt Hamburg nicht zu erwarten sind und diese als Bauherr Kredite aufnehmen müsste. Private Mittel sind unter den gegebenen finanziellen und ökonomischen Rahmenbedingungen eine gute Alternative (auch im Sinne der Subsidiarität: wenn es für den Zweck preisgünstige Wohnungen auch private Lösungswege gibt, sind sie ordnungspolitisch den staatlichen vorzuziehen). Es wäre eine denkbare Alternative, dass das Studentenwerk sich eigenständig als Investor betätigt, und damit auch das volle unternehmerische Risiko trägt (über das vorhandene Risiko hinaus, das durch langfristige Anmietungen auch bereits jetzt vom Studentenwerk eingegangen wird). Diese Perspektive ist durchaus vorstellbar; wird aber nicht ausdrücklich empfohlen.

Empfehlung 23: NEUE PRODUKTE IM WOHNBEREICH SCHAFFEN

Das Studentenwerk könnte den Hochschulen gegen Entgelt Dienstleistungen für die Organisation zusätzlicher Wohnraumangebote auf dem freien Wohnungsmarkt anbieten. Dies kann in Form der reinen Vermittlung oder als unternehmerischer Betreiber geschehen.

Der in der vorangegangenen Empfehlung dargestellte Bedarf erfordert Wohnraumbeschaffung über die Wohnheime und die oben dargestellten Kontingente hinaus. So spricht vieles dafür, die zunehmende Zahl der Programmstudierenden oder auch Gastdozenten aus dem Ausland in organisierter Weise nicht nur in Wohnheimen, sondern auch in privaten Wohnungen unterzubringen. Auf diese Weise würde man auch dem Problem der mangelnden Integration der ausländischen Studierenden in den Wohnheimen begegnen, die entstehen kann, wenn der Anteil deutscher Bewohner zu gering wird. Aber auch inländische Studierende dürften aufgrund des ausgeprägten Wunsches nach einer eigenen Wohnung (s. die Ausführungen in der Anlage) solche Angebote in Anspruch nehmen.

Die an anderer Stelle erprobten Modelle für die Beschaffung von privatem Wohnraum durch Dienstleister außerhalb der Hochschule sind erfolgreich. Zwei Beispiele: Die Hochschule Bremen hat mit privaten Vermietern langfristige Verträge für große Wohnungen abgeschlossen, die sich als Wohngemeinschaften eignen. Die Hochschule hat eine private GmbH gegründet, die für die Wohnungen haftet und die Verwaltung erledigt. Die Vermieter treten nur gegenüber der Hochschule auf, die Studierenden, insbesondere ausländische Studierende, erhalten ein Zimmer in der Wohngemeinschaft durch die Hochschul-GmbH untervermietet. Die Universität Groningen (NL) hat mit der städtischen Wohnungsbaugesellschaft ein Abkommen zur engen Kooperation. Die Wohnungen, die für Studierende zur Vermietung oder zur Untervermietung geeignet sind, werden über die Hochschule vermittelt. Mieter und haftend sind die Studierenden selbst. Aufgrund des Leerstands im sozialen Wohnungsbau in Hamburg sollten entsprechende Kontakte zu örtlichen Wohnungsbaugesellschaften aufgenommen werden. Aber auch die Hamburger Initiative auf der Veddel, bei der aus Gründen der Stadtentwicklung Vermieter von Studierendenwohnungen eine staatliche Förderung erhalten, ist hier als positives Beispiel zu nennen, das allerdings ein staatliches Engagement einschließt.

Das Studentenwerk kann seine Kompetenz in diesem Bereich zugunsten der neuen Bedarfe, die über die bisherigen Aufgaben hinausgehen, anbieten. Dies wird spätestens dann relevant, wenn in den Hochschulen durch Studiengebühren z. B. für internationale Masterprogramme auch zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen. Eine Erweiterung der Einnahmen des Studentenwerks durch solche Dienstleistungen würde zur Zukunftssicherung beitragen.

Empfehlung 24: KOSTENDECKUNG IM VERPFLEGUNGSBEREICH ANSTREBEN

Das Studentenwerk Hamburg sollte anstreben, auf mittlere Sicht Kostendeckung im Verpflegungsbereich zu realisieren. Die Voraussetzungen dafür sollten umgehend geschaffen werden; der angestrebte Effekt könnte durch eine differenziertere Preisgestaltung und eine Steigerung der Aktivitäten im Catering sowie anderen über die Mensa hinausgehenden Dienstleistungen erreicht werden. Essentiell ist aber der Übergang zur privatrechtlichen Rechtsform und die Schaffung von Chancengleichheit im Wettbewerb, v.a. durch Wechsel des Lohn- und Gehaltstarifs.

Die Versorgung der Studierenden mit gutem und preiswertem Essen ist eine gesetzlich zugewiesene Aufgabe des Studentenwerks Hamburg. Über die ZLV übte die

staatliche Seite bisher Einfluss auf die Gestaltung der Preise in der Mensa aus. Der ganz überwiegende Teil der staatlichen Zuschüsse geht in die Subventionierung des Mensaessens für alle Studierenden, ebenso der größte Teil der Beiträge der Studierenden. Wenn bei verringerten staatlichen Zuschüssen, aber bereits entsprechend erhöhten Studentenwerksbeiträgen langfristig finanzielle Spielräume für andere SBL entstehen sollen, kann dies nur über den Verpflegungsbereich realisiert werden. Daher ist die Kostendeckung, d.h. die Deckung der Kosten aus den Erlösen, kurzfristig zu erhöhen (mit dem mittelfristigen Ziel der Deckung). Ein wettbewerbsfähiger Verpflegungsbereich ist nicht zuletzt auch eine Voraussetzung für die Übernahme der Trägerschaft durch die Hochschulen und für den kurzfristigen Umgang mit der aktuellen staatlichen Zuschusskürzung. Angesichts dieser Implikationen ist die Veränderung im Verpflegungsbereich – neben der neuen Rolle der Hochschulen anstelle des Staates – die zweite tiefgreifende „Schlüsselreform“ für das Hamburger Studentenwerk. Dabei wird realistisch von einer indirekten Reduzierung der laufenden Kosten (z. B. durch Investitionsförderung; siehe unten) durch Staat und Hochschulen ausgegangen.

Durch die zuletzt beschlossenen Erhöhungen der Semesterbeiträge ist das Studentenwerk Hamburg binnen kurzer Zeit von einem moderaten Beitrag zu einem nahezu doppelt so hohen übergegangen. Bei der Verwertung der Beiträge erscheint es jedoch problematisch, das Prinzip der solidarischen Finanzierung durch Studierende stark mit der Verpflegung in Mensen zu koppeln. Warum sollten Studierende mit anderen Präferenzen⁴⁰ in hohem Ausmaß die in der Mensa essenden Studierenden subventionieren? Daraus resultieren keine systematischen, sinnvollen Verteilungseffekte. Daher sollte die Option der Erhöhung und Differenzierung von Nutzungsentgelten derzeit vorrangig vor der Erhöhung von Semesterbeiträgen genutzt werden. Die Frage ist, ob dazu Spielräume bestehen (s. Anlage 6).

Sozialpolitisch ist von allen Hamburger Stakeholdern eine besonders günstige Verpflegungsmöglichkeit in den Hochschulen gewünscht. Die Qualität soll vergleichbar, aber der Preis unterhalb des Marktniveaus sein. Dieses Ziel kann jedoch auch ohne direkte Förderung der laufenden Kosten realisiert werden: Im Ausland tragen der Staat oder die Hochschule z. T. auch zu einer Subventionierung und damit einer günstigen Preisgestaltung des Essens von Studierenden bei. Dabei wird aber fast immer auf eine direkte Preissubvention verzichtet; die staatlichen Hilfen sind auf Investitionshilfen reduziert, die Hochschule fördert durch miet- und betriebskostenfreie Liegenschaften und die Verpflegungsbetriebe haben eine große Gestaltungsfreiheit.

Es spricht einiges dafür, dass ein großer Teil der Studierenden sich an den Vorteilen der besonderen Qualität, der weit reichenden Auswahl wie auch der räumlichen Nähe von Verpflegungsangeboten stärker orientiert als am Durchschnittspreis. Das Studentenwerk hat eine gute und differenzierte Auswahl von Essen im Angebot. Befragungen von Studierenden und die Experteninterviews im Studentenwerk weisen auf die Möglichkeit hin, dass eine noch höhere Differenzierung des Angebots, der Qualität und der Preise die Zahl der Nutzer und die Einnahmen der Mensa erhöhen und die laufenden Kosten (inkl. Personal) zunehmend decken könnte. Dies sollte erprobt werden. Zur sozialen Grundsicherung ist die Preisbindung von einem oder zwei preiswerten Essen ausreichend. Hier zeigt sich, dass die vorliegende Analyse Ent-

⁴⁰ In der Zufriedenheitsbefragung 2002 äußerten 13,9% der Befragten, die die Mensa selten nutzen, dass sie kein Mittagessen einnehmen und über 30%, dass sie sich selbst versorgen. Vgl. Studentenwerk Hamburg (2002a).

wicklungsrichtungen benennen kann, die mit den externen Entwicklungstrends korrespondieren, aber noch keinen konkreten Plan bereitstellen kann, wie das Ziel zu erreichen ist. Eine Simulation der Wirkung denkbarer operativer Entscheidungen findet sich im Anhang 6.

Die staatlichen Subventionen sollten unabhängig von einer stärkeren Finanzierung der Mensen durch Entgelte ab 2006 fortgeschrieben werden: Wenn neue Möglichkeiten zur Finanzierung zu direkten Einbußen beim staatlichen Zuschuss zu den laufenden Kosten führen, fehlen die Anreize zu kreativen Lösungen, da sich jede neue und kostengünstige Lösung zum Nachteil des Studentenwerks auswirken würde. Die ggf. frei werdenden Mittel sollten anderen Arbeitsbereichen zur Verfügung stehen, deren Bedarf an anderen Stellen dieses Gutachtens benannt ist. Dazu bedarf es einer Prioritätensetzung in der strategischen Planung des Studentenwerks.

Studentenwerke in Deutschland haben bereits in unterschiedlichem Maße damit begonnen, Aktivitäten als Unternehmer in und außerhalb der Hochschule stärker zu entfalten, etwa durch Übernahme eigenständiger Aufgaben wie Catering und weitere Cafeterien. Als Beispiel sei Schleswig-Holstein genannt mit zwei GmbHs seit 1994, der Hochschulservice Seeburg und der Firma "campusreisen", die bislang eher privat angebotene SBL übernommen haben und damit Überschüsse erzielen. Aus Beispielen in Kiel oder Oldenburg und vor allem aus Österreich und der Schweiz kann geschlossen werden, dass Überschüsse erzielbar sind. Eine Auseinandersetzung mit den entsprechenden Geschäftsmodellen, die ebenfalls zum Ziel der Kostendeckung im Verpflegungsbereich beitragen könne, sollte erfolgen.

Das Studentenwerk hat mit seinen langjährigen institutionellen Erfahrungen im gesamten Verpflegungsbereich und seinem kompetenten Personal einen Wettbewerbsvorteil. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Ressourcen durch den Semesterzyklus unterschiedlich ausgelastet sind, vorübergehend freie Ressourcen also für Zusatzangebote nutzbar sind. Die erzielten Gewinne können der Subventionierung von preiswerten Essensangeboten in den Mensen dienen. Es ist daher sinnvoll, den gesamten Verpflegungsbereich als eine Einheit zu sehen und die erzielten Überschüsse aus neuen Aktivitäten zur Quersubventionierung zu nutzen.

In Anlage 6 wird untersucht, welche finanziellen Beiträge die verschiedenen Optionen (Preiserhöhungen, Catering etc.) erbringen könnten. Dabei wird eines deutlich: Die bisher dargestellten Ansätze erbringen finanzielle Beiträge, allerdings in begrenztem Umfang. Vergegenwärtigt man sich die aktuelle staatliche Kürzung, gibt es zunächst keine Spielräume für neue Aktivitäten. Daher ist die Entwicklung in Empfehlung 13 zur eigenen Rechtsform mit den Veränderungen im Tarifbereich von entscheidender Bedeutung. Auch hier resultieren jedoch finanzielle Effekte erst sehr langsam mit dem Ausscheiden von Mitarbeitern (s. Anlage 6). Studentenwerk und BWF sollten daher kurzfristig nach Lösungen suchen, die Veränderungen im Verpflegungsbereich zu beschleunigen. Dabei gerät das Ziel der Besitzstandswahrung der Mitarbeiter in Konflikt mit dem Ziel eines zügigen Veränderungsprozesses.

Empfehlung 25: LEISTUNGSPAKETE FÜR AUSLÄNDER SCHAFFEN

Für die Nutzung vor allem durch Austauschstudierende sollten entgeltliche Leistungspakete rund um das Wohnen durch Studentenwerk und Hochschulen kooperativ entwickelt werden.

Austauschstudierende werden von den Hochschulen für einen begrenzten Zeitraum von 3 bis 6 Monaten an die Partnerhochschule geschickt, um einen fest umrissenen Teil des Studiums dort zu absolvieren. Immer mehr deutsche Hochschulen bieten für diese Studienphase einen besonderen Service an: Sie bieten ein Komplettangebot von der Wohnung über die Formalitäten der Einschreibung, Krankenversicherung bis zur sozialen und kulturellen Versorgung, etwa durch Theaterkarten etc. für die Austauschstudierenden. Solche Leistungen sind durch ihren Zeitaufwand teuer und daher zusätzlich zu vergüten. Besonders attraktive Angebote bestehen daher dort, wo auch Studiengebühren erhoben werden, wie an den Graduate Schools etwa in Bremen oder an ausländischen Hochschulen wie Groningen. Es ist aber erwägenswert, auch an Hochschulen, die keine Studiengebühren erheben, solche Angebote gegen zusätzliches Entgelt zu offerieren, da von einem wachsenden Bedarf auszugehen ist. Die besondere Attraktivität liegt in der Dienstleistung aus einer Hand, die für „Newcomer“ von großem Interesse ist. Das Studentenwerk kann sich hierbei als Dienstleister für alle Hochschulen in Hamburg profilieren; eine Bündelung des Know-hows an einer Stelle in Hamburg erscheint als effiziente Lösung. Das Angebot sollte mindestens kostendeckend bereitgestellt werden (evtl. auch inklusive Sicherung der Mietausfälle). Eine Abstimmung mit dem ICGS sollte erfolgen.

Empfehlung 26: BERATUNG BESSER ZUGÄNGLICH MACHEN: RÄUMLICH BÜNDELN UND „META-BERATER“ SCHAFFEN

Beratungsangebote sind vielfältig vorhanden. Ihre teilweise geringe Nutzung trotz bestehendem Bedarf weist allerdings darauf hin, dass sie leichter zugänglich gemacht werden müssen. Dazu sind Beratungsangebote räumlich zu zentralisieren und übergeordnete weitervermittelnde „Meta-Berater“ zu installieren, die als Wegweiser zu den benötigten Informationen und Beratungsangeboten dienen.

Die Bedeutung der Beratung wird aufgrund neuer Orientierungsbedürfnisse⁴¹ weiter zunehmen. Insbesondere sind hier folgende Faktoren für einen steigenden Bedarf zu nennen: Die Einführung von (Langzeit- oder allgemeinen) Studiengebühren mit entsprechenden Finanzierungsproblemen; die steigende Komplexität des Studienangebots und der Servicepakete, die eine orientierende Beratung erfordern; der Wettbewerb um Studierende mit entsprechender Studierendenauswahl; die staatliche Mittelvergabe (wenn nach Absolventen finanziert wird, sind Hochschulen daran interessiert, sofort die richtigen Studierenden zu bekommen, die nicht abbrechen und schnell durchkommen) sowie die zunehmende Wichtigkeit kurzer Studiendauern (keine Zeitverluste durch Suchkosten). Die Bemühung der Hochschulen um Internationalisierung bedingt ebenfalls besondere Beratungsangebote.

⁴¹ Vgl. z.B. Rott, 206

Fast alle notwendigen Bausteine der Beratung sind im Hamburger Hochschulraum bereits vorhanden, sie werden aber z.T. wenig genutzt (deutlich wird dies beim Angebot der Studentenärztin mit jährlich ca. 200 "Fällen", aber auch bei der Sozialberatung mit ca. 1000). Nahe liegende Erklärungen sind mangelnde Transparenz und Zugänglichkeit der Angebote. Durch zwei Maßnahmen ließe sich Abhilfe schaffen:

- Eine räumliche Konzentration der Beratungsaktivitäten der verschiedenen Akteure ist notwendig, um leicht erreichbare Anlaufstationen für Studierende zu schaffen. Bei gleichzeitiger interner Differenzierung und Konzentration auf die jeweiligen Stärken ergeben sich durch eine Bündelung der Personal- und Sachressourcen an einer Anlaufstelle Synergieeffekte, unnötige Doppelangebote werden vermieden. Innerhalb der Hochschulen sollten „service points“ nach dem Vorbild der TU München⁴² eingerichtet werden (allerdings unter Beachtung der Hochschulkulturen; gerade bei kleineren Hochschulen sollte die "Kultur der offenen Tür" beibehalten werden und keine Bürokratisierung der Beratung einsetzen). Daneben sollte es aber einen zentralen „service point“ für den Hochschulraum Hamburg geben, der auf dem Campus der Universität mindestens folgende Beratungsangebote räumlich bündelt: Meta-Beratung (s.u.), Wohnberatung, Sozialberatung, psychologische Beratung, Finanzierungsberatung (inkl. BAföG), Hochschulteam der Bundesagentur für Arbeit (d.h. alle Elemente, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulraums insgesamt relevant sind, auf Hochschulebene auch nicht „gestemmt“ werden können). Gesundheitsberatung hat kaum studienspezifische Aspekte und ist angesichts der Absicherung der Studierenden über die Krankenversicherung nicht kritisch für den Studienerfolg. Sie erscheint daher nicht erforderlich. Bei einer gewissen kritischen Masse an Studierenden in abgelegenen Studienstandorten erscheint es denkbar, die zentralen Angebote zusätzlich tageweise oder mit analog gebündelten "Ablegern" auch in dezentralen service points anzubieten, um keine neuen Hemmschwellen aufzubauen.
- Eine übergeordnete "Meta-Beratung" mit der Funktion, Studierende auf adäquate Angebote zu verweisen, würde eine stärkere Nutzung der vorhandenen Angebote bewirken. Selbstverständlich nehmen schon heute verschiedene Beratungsstellen u.a. des Studentenwerks, der Hochschulen und der Studierenden praktisch die vermittelnde Aufgabe eines "Meta-Beraters" zumindest in Teilbereichen wahr; es fehlt jedoch an der wirksamen Positionierung einer festen Anlaufstelle. Durch die räumliche Nähe zu den jeweiligen Angeboten würde die Chance, dass das entsprechende Angebot auch wahrgenommen wird, erhöht. Dies zeigt die Notwendigkeit der Kopplung der Installierung einer "Meta-Beratung" mit der o.g. Zusammenführung der Beratungsangebote. Die Meta-Beratung kann in erheblichem Maße Mail-/Internet-gestützt erfolgen.

Es stellt sich die Frage nach dem Träger des gemeinsamen service points: Er sollte als service point der Hamburger Hochschulen firmieren und sollte Personal- und Sachressourcen aus den Hochschulen, von den Studierendenschaften und aus dem Studentenwerk bündeln. D.h. die Aufgabe wird nicht dem Studentenwerk zugewiesen, sondern die bisherigen Träger bringen weiter ihre jeweiligen Ressourcen in eine Kooperationsaktivität ein. Eine Regelung dieser Kooperationsbeziehung sollte über die Zielvereinbarungen erfolgen; die Idee der Prozessführerschaft der Hochschulen sollte auch hier greifen. Kooperation, Bündelung und Abstimmung zwischen allen Akteuren im Beratungsbereich kann auch ohne zusätzliche Mittel sofort angegangen werden.

⁴² TUMStudenten-Service-Center, oder: Umsetzung der Reorga.-Empfehlungen von Booz-Allen&Hamilton.

Empfehlung 27: SOZIAL- UND FINANZBERATUNG AUSBAUEN

Die Sozial- und Finanzberatung sollte im Studentenwerk ausgebaut werden. Diese Beratung sollte allen Studierenden mit möglichst niedrigen Zugangsschwellen und maximaler Offenheit zur Verfügung gestellt werden. Entgelte für Beratungsaktivitäten sind zu vermeiden.

Die oben beschriebene Bündelung vorhandener Aktivitäten ist ein erster Schritt, um Beratungsangebote möglichst vielen Studierenden zugänglich zu machen. Allerdings ist zu vermuten, dass dadurch auch die Nachfrage steigt und auch beim Studentenwerk größere Ressourcen vorgehalten werden müssen.

Zugleich wächst der Bedarf. Das Beratungsangebot des Studentenwerks Hamburg wird mit der Bafög-Verwaltung und der bisherigen begrenzten Kapazität der Sozialberatung der wachsenden Bedeutung des Themas Studienfinanzierung noch nicht gerecht. Die Einführung von (Langzeit- oder allgemeinen) Studiengebühren verstärkt aktuell den Bedarf weiter, v.a. wenn die Entwicklung hin zu neuen Darlehens- und Stipendiensystemen geht.

Als zweiten Schritt soll daher die Sozial- und Finanzberatung ausgebaut werden. Die bestehende Sozialberatung kann der Kern dieser erweiterten Beratungsstelle sein. Das Ziel ist ein umfassendes Angebot persönlicher Beratung von Studierenden für die sozialen und wirtschaftlichen Probleme. Diese Beratung sollte eng verknüpft sein mit den verschiedenen Stipendienberatungen, der Bafög-Verwaltung und anderen für die sozialen und wirtschaftlichen Belange relevanten Stellen.

Entgelte für Beratungsleistungen sind grundsätzlich abzulehnen, um keine Zugangsschwellen aufzubauen. Im Sinn maximaler Offenheit sollte daher der gesamte Beratungsbereich, der nicht fachbezogene übergreifende Aspekte persönlicher Notsituationen, Schwierigkeiten oder phasen- bzw. situationsbezogener Fragestellungen umfasst, über staatliche Haushalte und studentische Solidarbeiträge (bzw. Studiengebühren) finanziert werden. Die Finanzierung sollte durch schrittweise Umschichtung aus dem Bereich der Verpflegung/Wirtschaftsbetriebe erfolgen.

Es stellt sich die Frage nach dem geeigneten Träger. Finanzierungsberatung scheint ein Element der Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulraums insgesamt zu sein, die Hamburger Hochschulen werden kaum aufgrund unterschiedlicher Finanzierungsberatung miteinander konkurrieren. Der differenzierte Hochschulraum mit den unterschiedlichen Hochschultypen und kleinen Hochschulen legt auch unter Effizienzgesichtspunkten eine zentrale Lösung nahe. Aus diesen Gründen und wegen der Zusammenführung mit der Bafög-Verwaltung sollte die Finanzierungsberatung beim Studentenwerk verortet sein. Die Finanzierungsberatung ist im Ausland ein wesentliches Instrument der "Kundenbindung". Im Sinne einer Profilierung des Hochschulraums Hamburg besteht an dieser Stelle vehementer Handlungsbedarf. Das Studentenwerk könnte diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Hochschulen und den Studierenden übernehmen. Maßgeblich für die große Rolle des Studentenwerks ist in diesem Bereich die Stadtstaatsituation.

Empfehlung 28: KITA-AKTIVITÄTEN FORTSETZEN

Die Kindertagesstätten des Studentenwerks haben sich bewährt und erfüllen eine wichtige Funktion. Sie sollten in der derzeitigen Form weitergeführt werden. Die Möglichkeiten zur Kinderbetreuung sollten ausgebaut werden.

Das Studentenwerk hat das nötige Know-how und eine enge Verbindung zur Hochschulkultur, so dass die Qualitätskriterien für eine Betreuung von Studierendenkindern erfüllt sind. Durch das Kita-Gutschein-System entstehen für das Studentenwerk keine zusätzlichen Kosten. Langfristig ist ein Ausbau der Kinderbetreuungsplätze notwendig, um den im Anhang erläuterten hohen Bedarf von Studierenden zu decken. Wie die Ist-Analyse im Anhang gezeigt hat, ist die Versorgung von studierenden Eltern mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten ein kritischer sozialer Faktor. Er erscheint im Sinne der treffgenauen Förderung sinnvoll, staatliche Zuschüsse bzw. Semesterbeiträge stärker in Richtung Kinderbetreuung zu lenken. Allerdings ist dies aufgrund der Eingliederung ins System der Stadt Hamburg nicht vom Studentenwerk lösbar und außerhalb der hier vorgenommenen Analyse.

Die „Kinderkiste“ mit stundenweiser Betreuung ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine professionelle und flexible Betreuung mit geringen Mitteln geschaffen werden kann. Bei einem nicht ausreichenden Angebot an ganztätigen Betreuungsmöglichkeiten stellt die stundenweise Betreuung durch einen professionellen Anbieter eine gute Alternative für die kurzzeitige Betreuung während Seminaren und Vorlesungen dar. Da auch in Zukunft von keiner zusätzlichen finanziellen Unterstützung von Seiten der Stadt auszugehen ist, sollten Studentenwerk und Hochschule hier zusammen Möglichkeiten finden, um das Angebot der Kinderkiste auszubauen. Des Weiteren sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die Kita-Gutscheine auch für die Kinderkiste einzusetzen, um die Studierenden bei der Inanspruchnahme des Angebots finanziell zu entlasten. Damit müssten allerdings die Gutscheine flexibel stundenweise einsetzbar sein.

Empfehlung 29: ELTERNINITIATIVEN FÖRDERN

Um kurzfristig Engpässe in der Kinderbetreuung zu beheben, sollte auf die Förderung von Eigeninitiative der Eltern gesetzt werden. Grundproblem der Eigeninitiativen bisher ist, dass es keinen stabilen organisatorischen Rahmen gibt. Hier könnte das Studentenwerk Abhilfe schaffen, indem im Rahmen des Tätigkeitsschwerpunkts Beratung organisatorische und Informationsgrundlagen für wechselseitige Betreuung u. ä. geschaffen werden.

Trotz der Gefahr der mangelnden Professionalität von studentischer Selbsthilfe sind Elterninitiativen günstige und flexible Alternativen, die einen Nachfrageüberhang abfangen. Zwar kann man eine Ausweitung der Gutschein-Ausgabe fordern; man sollte aber dennoch nicht untätig sein und kurzfristig auch „second best“-Lösungen unterstützen, die realistisch sind. Zentrale Probleme von Eigeninitiativen sind Kontinuität und instabile Rahmenbedingungen; genau an diesen Stellen sollte eine Förderung der Initiativen durch das Studentenwerk ansetzen. Das Studentenwerk könnte z.B. Folgendes tun:

- In Zusammenarbeit mit den Hochschulen Räume bereitstellen, in denen Eltern abwechselnd ihre Kinder betreuen können.
- Als Ansprechpartner für die Nutzer dieser Räume fungieren (den Schlüssel bereithalten, die Reinigung organisieren etc.).
- Ein Betreuungsnetzwerk zwischen Studierendeneltern schaffen. Nach dem Vorbild der österreichischen UniKids wird eine Datenbank (online) aufgebaut, in die Eltern ihre Betreuungswünsche und Betreuungsfreiräume einstellen können, um gegenseitige Betreuung der Kinder besser zu organisieren.
- Beratungsangebot schaffen, in denen interessierte Eltern sich über die juristischen und bürokratischen Hürden von Elterninitiativen informieren können.

Empfehlung 30: KEINE ÜBERNAHME DES HOCHSCHULSPORTS; KEIN ENGAGEMENT IM KULTURELLEN BEREICH

Der Hochschulsport sollte in seiner derzeitigen bereits hochschulübergreifenden Organisationsform bestehen bleiben und nicht beim Studentenwerk angesiedelt werden. Es besteht auch keine Notwendigkeit für ein Engagement des Studentenwerks im Bereich kultureller Förderung.

Im Gegensatz zu anderen Städten ist der Hamburger Hochschulsport bereits jetzt hochschulübergreifend organisiert, von daher ist der Vorteil einer denkbaren Anbindung an das Studentenwerk nicht erkennbar. Der Hochschulsport Hamburg ist eine effizient arbeitende und sich weitgehend selbst finanzierende Organisation. Sie bietet ein modernes und umfangreiches Sportangebot für alle Hamburger Hochschulen und unterstützt gleichzeitig die Bemühungen der einzelnen Hochschulen um ein sportliches Profil und eigene campusnahe Einrichtungen (s. Beispiele in der Anlage 5.7). Der Sport ist ein wichtiges Element der Integration und der Identifikation der Studierenden mit ihrer Hochschule und sollte deshalb möglichst hochschulnah erfolgen. Durch die hochschulinternen Strukturen kann der Hochschulsport sich über die speziellen Bedürfnisse der einzelnen Hochschulen und ihrer Studierenden informieren und mit Hilfe der Kenntnisse über die Hochschulstrukturen z.B. in der Förderung des Spitzensports effektiv arbeiten. Die sportbezogenen Liegenschaften sind flexibel und abgestimmt für akademische Zwecke und Belange des Hochschulsports zu nutzen. Diese Gründe sprechen einer Eingliederung des Hochschulsports in das Studentenwerk entgegen. Die Hochschulen betrachten den Sport als Element ihrer Profilierung und insbesondere als Instrument des internationalen Marketings und der Hochschulbindung.

Soweit spezielle studentische Bedürfnisse kultureller Art bestehen, werden diese bereits durch Angebote befriedigt, welche hochschulintern v. a. von Studierenden selbst (entweder über die Studierendenschaft oder über studentische Gruppen) organisiert werden. Darüber hinaus deckt das Spektrum des kulturellen Lebens der Großstadt Hamburg vielfältige Bedürfnisse. Denkbar wäre höchstens, dass der Studierendenschaft bei der Organisation von kulturellen Veranstaltungen Unterstützung angeboten wird, z.B. durch Nutzung der Mensaräume für Veranstaltungen. Dadurch dürfen aber keine Mehrkosten für das Studentenwerk entstehen (beispielsweise Reinigung).

Empfehlung 31: FINANZIERUNGSSTRUKTUR OPTIMIEREN

Aus der Summe der vorgeschlagenen Veränderungen im Produktportfolio resultieren finanzielle Konsequenzen: Im Wohnheim- und Verpflegungsbereich sollte kostendeckend gearbeitet werden. Durch Zusatzangebote rund um die Kernkompetenzen sollten Zusatzerlöse und Überschüsse erzielt werden. Durch diese Entwicklungen sollten die staatlichen Kürzungen aufgefangen und soweit möglich verstärkter Mitteleinsatz primär in den Bereichen Internationalisierung und Beratung ermöglicht werden.

Die unterschiedlichen Entwicklungen, mit denen Mittel freigesetzt und neu eingesetzt werden, sollten im Rahmen einer strategischen Planung und der Finanzplanung im Studentenwerk koordiniert werden. Dadurch erscheint ein schrittweiser und gradueller Wandel im Angebotsportfolio finanzierbar. Ein wesentlicher Punkt ist die Freisetzung von staatlichen Mitteln und Semesterbeiträgen aus dem Verpflegungsbereich. Staatliche Zuschüsse und Semesterbeiträge der Studierenden sollten schrittweise stärker anderen, zukunftsorientierten Verwendungen zukommen (v. a. Internationalisierung, Beratung, allgemeine Service- und Informationsfunktionen z.B. bei Unterstützung von Elterninitiativen), die für die Frage, ob „Studieren gelingt“, kritischer sind als die Verfügbarkeit eines warmen Mittagessens. Gleichzeitig ist aber kurzfristig die staatliche Mittelkürzung zu bewältigen. Der Aufbau zusätzlicher Leistungen im Beratungsbereich muss realistisch gesehen werden: Erst wenn das o.g. Defizit gedeckt ist, kann schrittweise über neue Angebote nachgedacht werden. Einige Plausibilitätsrechnungen zur finanziellen Entwicklung sind in Anlage 6 dargestellt.

Empfehlung 32: ANGEBOTE IN KERNBEREICHEN DIFFERENZIEREN

Aus der Summe der vorgeschlagenen Änderungen im Produktportfolio resultiert der Trend zur Differenzierung der Angebote im Kerngeschäft des Studentenwerks. Das Studentenwerk sollte sich dieser Aufgabe annehmen.

Die Nachfrager nach SBL, Studierende und Hochschulen, haben zunehmend heterogene Bedürfnisse. Daraus folgt, dass Angebote differenziert werden müssen. Das bedeutet nicht, dass das Studentenwerk neue Produktbereiche ins Portfolio aufnimmt, sondern dass die Differenzierung innerhalb des Kerngeschäfts steigt. Z. B. sollten SBL zu Paketen für bestimmte Studienphasen oder Zielgruppen kombiniert werden, wie erläutert zunächst insbesondere Ausländer. Verpflegungsangebote für die Hochschulen sollten sich an die unterschiedlichen Catering-Bedürfnisse auf Fächerebene richten. Unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften sollte durch Preisdifferenzierung Rechnung getragen werden, verschiedene Qualitätsansprüche sollten befriedigt werden.

4.3.2 Vorschläge zu speziellen Verfahrensregelungen im Produktbereich

Empfehlung 33: MIETEN DIFFERENZIEREN

Der Einheitspreis in den Wohnheimen sollte zugunsten einer größeren marktbezogenen Differenzierung aufgegeben werden.

Die Poolmiete in allen Wohnheimen verdeckt den unterschiedlichen Wohnwert und führt zur indirekten Subventionierung der guten Lagen. Sie verhindert eine preisgünstigere Belegung und Auslastung der Randlagen. Eine differenzierte Preisgestaltung kommt den differenzierten Bedürfnissen von Studierenden entgegen. Die bestehende Quersubventionierung zum Ausgleich unterschiedlicher Baukosten muss dabei nicht aufgegeben werden. Wesentlich ist, dass ein Lenkungseffekt entsteht, der zu einer besseren Auslastung auch der Randlagen führt.

Der Einheitspreis resultiert aus der Anforderung, im öffentlich geförderten Wohnungsbau kostendeckende Mieten zu realisieren. Das Studentenwerk kommt dieser Vorgabe nach, indem die Miete „gepoolt“ wird und die Kostendeckung über alle Wohnheime realisiert wird. Ob die Preisdifferenzierung möglich ist, ist damit ein rechtliches Problem. Dem Gedanken der Poolmiete, bei der die Mieteinnahmen insgesamt die Gesamtkosten decken, würde prinzipiell auch Rechnung getragen, wenn sich die gepoolten Einnahmen aus unterschiedlichen Miethöhen errechnen. Eine Gesamtkostendeckung wäre auch mit differenzierten Preisen möglich. Zu klären ist, ob dies rechtlich möglich ist.

Empfehlung 34: HOCHSCHULEN AN DER VERGABE VON WOHNHEIMPLÄTZEN BETEILIGEN

Der Vergabemodus für Wohnheimplätze sollte verändert werden: Neben dem bisherigen Verfahren, das Bedürftigkeitskriterien in den Vordergrund stellt, sollte ein Teil der Plätze durch die Hochschulen vergeben werden. Die Vergabekriterien sollten sich an den Profilen und hochschulpolitischen Zielen orientieren (Gewinnung bestimmter Studierendenzielgruppen, Internationalisierung). Dafür sind Kontingente für die Hochschulen von einem noch zu bestimmenden Prozentsatz der Wohnheimplätze zu schaffen. Dafür sollten sie allerdings verpflichtet werden, eine finanzielle Absicherung bei Mietausfällen zu garantieren, wenn sie das Kontingent nutzen.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen ist an mehreren Stellen mit der flexiblen Verfügbarkeit von preisgünstigem Wohnraum verknüpft:

- Die Hochschulen haben wachsende Probleme bei der Unterbringung von ausländischen Studierenden, insbesondere Programmstudierenden.
- Im Wettbewerb um qualifizierte Studierende (in Verbindung mit neuen Zulassungsverfahren) kann das Argument der Wohnraumbeschaffung ein wichtiger Wettbewerbsfaktor sein.
- Mit berufsbegleitenden Master-Studiengängen und dem Ausbau des lebenslangen Lernens entstehen neue, kurzfristige Wohnbedarfe.

Um Abhilfe zu schaffen und Flexibilität in der Nutzung zu gewährleisten, sollten die Hochschulen über die Belegung größerer Kontingente entscheiden können. Von der Hochschuleseite sind vor allem in diese Richtung Wünsche geäußert worden, weil ihre Attraktivität für ausländische Studierende sehr stark an diesen Möglichkeiten hängt. Das Studentenwerk ist teilweise bereits auf die Nachfrage nach Kontingenten eingegangen. Eine solche Regelung bedeutet aber auch finanzielle Risiken für das Studentenwerk, die durch die Hochschulen durch Ausfallsicherung (evtl. bei Überschreiten des üblichen Anteils des Leerstands im betreffenden Wohnheim) kompensiert werden müssten. Hier haben die Hochschulen in der Vergangenheit keine ausreichenden Angebote gemacht, teils aus rechtlichen Bedenken, teils aus Mangel an Mitteln. Vom Studentenwerk kann aber nicht erwartet werden, dass es die Risiken für den zusätzlichen Service trägt, ohne dass sich die Hochschulen beteiligen.

5. Umsetzungsplanung

An dieser Stelle werden die wesentlichen Empfehlungen im Überblick zusammengefasst, Anhaltspunkte zur Umsetzung werden erarbeitet. Den Zielen werden jeweils die entsprechenden Maßnahmen zugeordnet; die Verantwortlichen werden benannt und Zeithorizonte - soweit möglich - präzisiert.

Im Übergangszustand sind nahezu alle Vorschläge kurzfristig umsetzbar. Bei den Empfehlungen zum Zielzustand müssen Zeitangaben zu dem längerfristig umzusetzenden Vorschlägen teilweise vage bleiben und sich auf die Konkretisierung notwendiger Voraussetzungen konzentrieren. Die Empfehlungen zu den Produkten beschränken sich, wie oben dargestellt, auf unmittelbare Anregungen für den Übergangszustand.

5.1 Umsetzung der Empfehlungen zum Übergangszustand

Ziel / Maßnahmen		Vgl. Empf.	Verantwortlich	Zeithorizont
Arbeit des Studentenwerks auf Basis eines konsentierten Leitbildes				
	Strategiediskussion; Entwicklung eines Leitbildes für das StW	1+2	StW	Beginn des partizipativen Leitbildprozesses: sofort möglich; Verabschiedung im Nutzerrat ist anzustreben für Frühjahr 2005
Deregulierung; Beseitigung von Elementen "alter Steuerung"				
	Rückzug des Staates aus Gremien des StW	3	BWF	Neufassung des StWG sollte sofort in die Wege geleitet werden.
	Verzicht auf Restriktionen (Wirtschaftsführung im Mensabereich; Begrenzung der Rücklagenbildung, Setzung eines Aufgabenkatalogs) und Genehmigungsvorbehalte	3	BWF	Neufassung des StWG sollte sofort in die Wege geleitet werden.
Die Akteure sollten im Bereich SBL ihre Verantwortung in klaren Rollen übernehmen				
	Verständigung von BWF, StW, Studierenden und Hochschulen auf ihre Ziele, Rolle und Verantwortlichkeiten im Komplex SBL	4	BWF, StW, Hochschulen, Studierenden	Präzisierung durch koordinierende Gespräche sofort möglich; danach laufend
Veränderung der staatlichen Finanzierungsmechanismen				
	Einführung von Planungssicherheit, Umstellung auf studierendenbezogene Finanzierung, ergebnisorientierte Gestaltung der ZLV	5	BWF	Neufassung des StWG sollte sofort in die Wege geleitet werden.
Stärkung der Nachfragesteuerung der Studierenden				

	Markttransparenz verbessern: Verbesserung der Informationen über die Verwendung des Semesterbeitrags	7	StW	zum Wintersemester 2004/05
	Mitbestimmung verbessern: Einführung basisdemokratischer Abstimmungsprozesse; Höhergewichtung der Stimmen der Studierenden bei Entscheidungen über die Beitragsordnung	7	StW	Setzt Änderung der Organstruktur voraus; Neufassung des StWG sollte sofort in die Wege geleitet werden.
Stärkung der Nachfragesteuerung der Hochschulen; Hineinwachsen der Hochschulen in die Prozesskettenverantwortung für SBL				
	Einstieg in eine Kooperationslösung ohne Kontrahierungszwang (ZV, Veränderung des Finanzierungsmechanismus`)	8, 9,10	BWF (HS, StW)	Abschluss ergänzender, thematisch fokussierter ZLV mit den Hochschulen 2005 möglich. Verhandlungsbeginn ab Ende 2004
	Umgestaltung der Gremien: Schaffung einer neuen Organstruktur mit Aufsichtsrat und Nutzerrat; Neuzuschnitt der Kompetenzen der Organe	11,12	BWF (StW)	Neufassung des StWG sollte sofort in die Wege geleitet werden.
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des StW				
	Ermöglichung neuer Rechtsformen für Teilbereiche (Ausgliederung der Mensen in GmbH); Einführung eines konkurrenzfähigen Tarifs im Verpflegungsbereich	13	BWF, StW	Sofort in die Wege zu leiten
	Flexibilisierung des Lohn- und Gehaltstarifs für das StW insgesamt	13	BWF, StW	hängt von Entwicklungen in Bezug auf den Tarif für den Hochschulraum ab
	Übertragung des Eigentums der eindeutig für SBL genutzten Liegenschaften an das STW; Übertragung der gemeinsam genutzten und flexibel nutzbaren an die Hochschulen	14	BWF (+ evtl. weitere Behörden)	Sofort in die Wege zu leiten, eingebunden in die sonstigen Entwicklungen zum Liegenschaftsmanagement

5.2 Umsetzung der Empfehlungen zum Zielzustand

Ziel / Maßnahmen		Vgl. Empf.	Verantwortlich	Zeithorizont
Volle Prozesskettensteuerung an die Hochschulen				
	Hochschulen in einer geeigneten Rechtsform zum Träger des StW machen; diese übernehmen die Gesamtverantwortung für alle Produktbereiche des StW	16,18	BWF, Hochschulen, StW	Zeithorizont unklar, folgende Bedingungen müssen erfüllt sein: <ul style="list-style-type: none"> • Verankerung des Bewusstseins für die Prozessverantwortung und die Relevanz von SBL in HS; Strategiebildung an profilierten Hochschulen zu Fragen der SBL • Steuerungsfähigkeit der Hochschulen (moderne Organisationsstrukturen und Managementverfahren), betriebswirtschaftliches Denken in den HS • Reorganisation des Hamburger Hochschulraums ist abgeschlossen • Chancengleichheit des StW mit anderen Wettbewerbern
	Staatliche Zuweisung über die Hochschulen leiten (erhöhte Globalzuweisung); ZLV BWF-StW entfällt			s. o.
	Staatliche Rechtsaufsicht entfällt (jetzt Aufgabe der HS als Träger)			s. o.
	Studentische Mitbestimmung über die Hochschulen sichern	17		s. o.

Auf allgemeine Studiengebühren reagieren				
	Einnahmen aus Studiengebühren zweckgebunden auch für Ausbau von SBL nutzen	19	HS	Voraussetzung: Einführung allgemeiner Studiengebühren
	Transparente Zielklärung staatlicher Prioritäten: langfristige Finanzmittel stärker in Stipendien- und Darlehensmodelle oder in die Bereitstellung von SBL?	19	BWF	Voraussetzung: Einführung allgemeiner Studiengebühren
Strukturwandel und Neuausrichtung des Hamburger Hochschulraums berücksichtigen				
	Wenn sich die Profilbildung eher auf Ebene der neuen Fakultäten verlagert, muss das StW verstärkt auf deren Bedürfnisse eingehen.	20	StW	Voraussetzung: Reorganisation des Hamburger Hochschulraums ist abgeschlossen

5.3 Umsetzung der Empfehlungen zu den Produkten

Ziel / Maßnahmen		Vgl. Empf.	Verantwortlich	Zeithorizont
Wohnbereich				
	Weiterführung der erfolgreichen Arbeit; Beteiligung an Investorenmodellen	22	StW	Sofort möglich
	Schaffung neuer Produkte (Organisation zusätzlicher Wohnraumangebote für Hochschulen auf dem freien Markt gegen Entgelt)	23	StW	Voraussetzung: Über Studiengebühren müssen zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen
	Angebot von Leistungspaketen / Komplettangeboten für Austauschstudierende (gegen Entgelt)	25	StW + HS	Sofort möglich; verstärkt, wenn Hochschulpartnerschaften ausgebaut werden und über Studiengebühren zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen
	Differenzierung der Angebote und Preise	32, 33	StW + BWF	Sofort möglich
	Beteiligung der Hochschulen an der Vergabe eines Teils der Wohnheimplätze (bei finanzieller Absicherung)	34	StW + HS	Sofort möglich
Verpflegungsbereich				
	Erhöhung der Kostendeckung durch differenzierte Preisgestaltung, Steigerung von Zusatzangeboten und Catering	24		Voraussetzung: Schaffung konkurrenzfähiger Bedingungen (s.o.)
	Differenzierung der Angebote und Preise	32	StW + BWF	Sofort möglich
	Umstellung auf neue Rechtsform, Einführung neuer Lohn- und Gehaltstarif	24	StW + BWF	sofort angehen
Beratung				
	Räumliche Konzentration verschiedener Beratungsangebote; Installation einer "Meta-Beratung" als Anlaufstelle	26	StW + HS + Studierende	Strukturell sofort möglich; weitergehende Finanzierung setzt Optimierung der Finanzierungsstruktur im Verpflegungsbereich voraus

	Aufbau einer umfassenden Finanzierungsberatung, Ausbau der Sozialberatung	26, 27	StW (+ HS + Studierende)	Strukturell sofort möglich; weitergehende Finanzierung setzt Optimierung der Finanzierungsstruktur im Verpflegungsbereich voraus
	Einstellung der Gesundheitsberatung durch die Studierendenärztin	26	StW	Sofort möglich
Kinderbetreuung				
	Ausbau der Kinderkiste; Förderung von Elterninitiativen	28,29	StW + HS	Sofort möglich

5.4 Meilensteine und kurzfristige Aktivitäten

Aus den dargestellten Maßnahmen lassen sich die wichtigsten Meilensteine der weiteren Entwicklung ableiten. Die Meilensteine dienen einerseits als Controlling, ob die Ziele erreicht werden. Andererseits müssen sie in eine zeitliche Reihenfolge gebracht werden. Zudem müssen die Prozesse angelegt und terminiert werden, die jeweils zur Erreichung des Meilensteins führen.

- Abschluss der Diskussion zwischen StW, BWF und Hochschulen zur Klärung der Rollen und zum Umgang mit den Empfehlungen,
- Verabschiedung des Leitbilds des StW,
- Verabschiedung des neuen Studentwerkgesetzes,
- Umsetzung der neuen Organstruktur,
- Einsatz des neuen Finanzierungsmodells (inkl. Planungssicherheit, Finanzierung nach Studierenden),
- Abschluss der ersten Runde der Zielvereinbarungen mit den Hochschulen,
- Vollzug der Produktanpassungen zur Schließung der finanziellen Deckungslücke,
- Bereitstellung der Informationen für Studierende zum Semesterbeitrag,
- Gründung der Verpflegungs-GmbH,
- Einführung eines neuen Lohn- und Gehaltstarifs,
- Abschluss des Veränderungsprozesses im Verpflegungsbereich,
- Übertragung des Eigentums an Liegenschaften an Hochschulen und StW,
- Neugestaltung Wohnheimplatzvergabe,

- Preisdifferenzierung bei den Wohnheimen,
- Schaffung neuer Wohnprodukte,
- Bereitstellung Servicepakete für Ausländer,
- Schaffung der Servicepoints,
- Integration des Semesterbeitrags in ein Studiengebührenmodell und
- Vollzug Trägerschaft der Hochschulen.

Ende Mai wurde auf dem Abschlussworkshop mit StW, BWF und Hochschulen bereits über die ersten Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen gesprochen. Unternommen werden sollen auf jeden Fall sofort folgende Schritte:

- Studentenwerk und BWF richten eine Arbeitsgruppe ein, in der Lösungen für die Veränderungen im Verpflegungsbereich erarbeitet und diskutiert werden. Ziel soll sein, bereits in einem Zeitraum von 3-5 Jahren zu deutlichen sachlichen und finanziellen Effekten zu kommen und den Veränderungsprozess im Verpflegungsbereich soweit wie möglich umgesetzt zu haben.
- Eine Neufassung des Studentenwerkgesetzes soll unmittelbar unter Beteiligung von Studentenwerk und Hochschulen von der BWF in Angriff genommen werden.