



Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks (DSW) zum Referentenentwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes (HZG) des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Das Deutsche Studentenwerk (DSW) ist der Dachverband der 58 Studentenwerke in Deutschland und nimmt außerdem satzungsgemäß sozialpolitische Belange der Studierenden der Hochschulen wahr. Vor diesem Hintergrund nehmen wir im Folgenden zu dem Referentenentwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen Stellung, soweit dies die Arbeit der Studentenwerke bzw. sozialpolitische Belange der Studierenden an den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen betrifft.

1. Generelle Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf

Das Deutsche Studentenwerk begrüßt grundsätzlich, dass das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen den ‚außergewöhnlichen Herausforderungen im Hochschulbereich ... gemeinsam mit den Hochschulen - optimal aufgestellt begegnen‘ will (Begründung des Referentenentwurfs S. 5).

Diese Herausforderungen existieren jedoch bereits heute und werden von den Hochschulen und den Studentenwerken des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der derzeit bestehenden gesetzlichen Grundlagen bestens bewältigt. Wie erfolgreich dieses geschieht, betont die Landesregierung selbst in ihrer Begründung zum Gesetzentwurf an erster Stelle, zum einen im Hinblick auf die Hochschulen (S. 173): *„Die nordrhein-westfälischen Hochschulen haben ihre Autonomie und die beachtlichen Ressourcenzuwächse des letzten Jahrzehnts - Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, Qualitätswettbewerb – durchaus erfolgreich genutzt und ihre Leistungen in Forschung und Lehre erheblich gesteigert.“*, zum anderen im Hinblick auf die Studentenwerke (S. 337): *„Die vor 20 Jahren mit der Gesetzesnovelle eingeleitete Umwandlung der Studentenwerke von „Behörden“ zu „Dienstleistungszentren“ ist inzwischen vollzogen und hat sich grundsätzlich bewährt.“* Dass sich das 1974 geänderte Studentenwerksge-

setz in Nordrhein-Westfalen bewährt hat, hatte die Landesregierung bereits im Jahr 2009 gegenüber dem Landtag betont, als es seiner in § 14 Abs. 3 Studentenwerksgesetz festgeschriebenen Berichtspflicht nachkam (Landtags-Vorlage 14/3011). Allerdings war vor 20 Jahren nicht nur von ‚Dienstleistungszentren‘, sondern von ‚Dienstleistungsunternehmen‘¹ die Rede, was die wesentlich höhere Reichweite des damaligen Veränderungswillens dokumentiert.

Mit dem nun vorliegenden Referentenentwurf eines ‚Hochschulzukunftsgesetzes‘ sollen Hochschulen und Studentenwerke im Hinblick auf die derzeitigen und künftigen Herausforderungen zukunftsfähig gemacht und das „*Hochschulrecht in Nordrhein-Westfalen zukunftstauglich weiterentwickelt*“ (S. 173) werden. Dabei soll für die Hochschulen nach wie vor gelten, „*dass Hochschulautonomie, moderne Organisationsstrukturen und Gestaltungsfreiheit die Schlüssel zu leistungsstarken Hochschulen sind.*“ (S. 173) Im Hinblick auf die Studentenwerke soll die vor 20 Jahren veränderte „*Struktur ... daher mit dieser Novellierung nochmals weiter gestärkt werden*“. Dies kann für die Studentenwerke ebenso nur einen weiteren Ausbau unternehmerischer Tätigkeiten bzw. der Autonomie bedeuten.

Dieser Weg einer Stärkung der Autonomie von Hochschulen und Studentenwerken wird mit dem vorliegenden Referentenentwurf jedoch nicht beschränkt - im Gegenteil, die beabsichtigten neuen Regularien wie eine stärkere ministerielle Steuerung, die Einführung einer Hochschulfinanzaufsicht, eine veränderte interne Hochschulverfassung oder die Kreation neuer Gremien in den Studentenwerken, die Einführung neuer ministerieller Genehmigungsvorbehalte bzw. die Rechtsaufsicht überschreitende künftig mögliche wirtschaftliche Prüfungen etc. bedeuten eine erhebliche Reduzierung der bisher geltenden Autonomie von Hochschulen und Studentenwerken.

Zudem sind die den beabsichtigten Veränderungen zugrundeliegenden Zielsetzungen nicht nachvollziehbar: eine Hochschulübergreifende Landesplanung ist legitim und landespolitisch sinnvoll, allerdings ist sie bereits jetzt möglich. Dazu bedarf es jedoch nicht einer stärkeren ministeriellen Aufsicht, sondern vielmehr einer durch die Exekutive vorzunehmenden und durch die Legislative demokratisch zu legitimierenden Landeshochschulentwicklungsplanung, die dann im Rahmen der bereits existierenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf die einzelne Hochschule heruntergebrochen werden kann. Ebenso wenig nachvollziehbar ist die Absicht der Implementation einer zusätzlichen Hochschulfinanzaufsicht. Bereits jetzt sind die Wirtschaftspläne der Hochschulen dem zuständigen Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen zugänglich, ebenso die Wirtschaftsprüfungsberichte. Dies gilt gleichermaßen für die Studentenwerke, deren Prüfberichte bereits jetzt dem zuständigen Ministerium zugehen.

¹ Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (HRSG): Wie geht's? Gebrauchsanweisung zum neuen Studentenwerksgesetz, 2. Auflage, Düsseldorf 1994

2. Herausforderungen für die Studentenwerke

Die Leistungen der Studentenwerke in den Bereichen Studienfinanzierung, Verpflegung, Wohnen und soziale Beratungs- und Betreuungsangebote sind unverzichtbar für den Studienerfolg. Dies gilt in besonderem Maß unter den aktuellen Bedingungen der Bologna-Reform und einer zunehmend heterogenen Studierendenschaft. Die Studentenwerke bilden mit ihren Angeboten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags die wirtschaftliche und soziale Bildungs- und Hochschulinfrastruktur und tragen damit erheblich zur Profilbildung der Hochschulen bei.

Hochschulen wie Studentenwerke benötigen dafür eine angemessene finanzielle Ausstattung. Mit Sorge sieht das Deutsche Studentenwerk daher, dass die Zuschüsse der Länder in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen sind: Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil der Zuschüsse zum laufenden Betrieb im Bundesdurchschnitt noch bei mehr als 24 Prozent der Gesamteinnahmen der Studentenwerke - 2012 dagegen nur noch bei 9,7 Prozent. In Nordrhein-Westfalen waren es 10,8 Prozent.

Neben einer hinreichenden finanziellen Ausstattung erfordert die Bewältigung der Herausforderungen daher vor allem gesetzliche Rahmenbedingungen, die ein effektives und effizientes Arbeiten von Hochschulen und Studentenwerken ermöglichen. Dies kann nur mit einer künftig noch steigenden Autonomie, einer geringeren Regelungsdichte und am Wohl des Dienstleistungsunternehmens orientierten, zeitnah entscheidungsfähigen inneren Strukturen erfolgen, die insbesondere angesichts der seit Jahren gesunkenen Landeszuschüsse den unabdingbaren Garant für das erfolgreiche Wirken der Studentenwerke in den letzten 20 Jahren bildeten.

Demgegenüber würden mit dem nun vorliegenden Referentenentwurf die in den letzten zwanzig Jahren erreichten grundlegenden Modernisierungsschritte aus Sicht des Deutschen Studentenwerks wesentlich zurückgenommen, so dass von einer Stärkung der Struktur (Begründung Seite 337) und Fortsetzung des eingegangenen Weges dann keine Rede mehr sein kann. Das Deutsche Studentenwerk empfiehlt daher, von den vorgesehenen Änderungen des Studentenwerksgesetzes abzusehen. Es schlägt vielmehr vor, auf Basis der in den letzten 20 Jahren vorzeigbaren erfolgreichen Umwandlung zu Dienstleistungsunternehmen möglicherweise künftig erforderliche Veränderungsbedarfe zu ermitteln und darauf aufbauend erst eine notwendige Gesetzesanpassung anzugehen.

3. Anmerkungen zu einzelnen Aspekten des Gesetzentwurfs

3.1 Zusammenarbeit mit Hochschulen und Kommunen

Der Referentenentwurf sieht im geplanten § 10 Studierendenwerksgesetz (im Folgenden: StwG-E) die Möglichkeit der Einsetzung einer Vertreterversammlung vor, welche den Verwaltungsrat und den/die Geschäftsführer/in beraten soll. In der Begründung (S. 341) heißt es dazu: *„Die Vorschrift soll die Studierendenwerke klarstellend in die Lage versetzen, die Kommunikation mit den Hochschulen und den Kommunen zu verbessern.“*

Die Studentenwerke verstehen sich nicht nur als Dienstleister für die Studierenden, sondern auch als Dienstleister und Partner der Hochschulen. Eine Abstimmung mit diesen und mit den Kommunen ist für die Studentenwerke Tagesgeschäft. An vielen Stellen läuft dies bereits heute sehr gut. An anderen Stellen sehen es die Studentenwerke als ihre Aufgabe an, den Dialog und die Vernetzung noch stärker zu unterstützen. Verschiedene vom Deutschen Studentenwerk in den letzten Jahren initiierte Veranstaltungen haben dazu nochmals bei allen Beteiligten zu einer verstärkten Sensibilität geführt und konkrete Handlungsoptionen für einen noch besseren Austausch aufgezeigt.

Diese vorgeschlagene Gesetzesänderung zeigt die an mehreren Stellen deutlich werdende Herangehensweise des Referentenentwurfs: Wo es eigentlich um inhaltliche Aspekte bzw. eine Kultur der Zusammenarbeit gehen sollte, sieht der Referentenentwurf die Lösung in formalen, bürokratischen Strukturen. Die Studentenwerke benötigen jedoch neben den Organen Verwaltungsrat und Geschäftsführer/in kein weiteres Gremium: Es war ein wesentlicher Modernisierungsschritt, von ursprünglich drei Organen auf heute zwei zu kommen. Auf die mit § 10 StwG-E vorgesehene Ergänzung sollte daher verzichtet werden.

3.2 Verwaltungsrat

Die Verwaltungsräte der Studentenwerke in Nordrhein-Westfalen haben heute sieben Mitglieder. Damit gehören sie bundesweit zu den Gremien mit der kleinsten Personenzahl. In der Arbeitspraxis hat sich dies bewährt: es erleichtert die Entscheidungsfindung. Und die im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und der Selbstverwaltung maßgeblichen Interessen der betroffenen Personengruppen werden damit angemessen bei der Ausrichtung der Arbeit der Studentenwerke berücksichtigt.

In dem Referentenentwurf ist eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Verwaltungsrats vorgesehen: statt bisher drei Studierenden sollen nun vier, statt eine/m Bediensteten sollen nun zwei Mitglied im Verwaltungsrat sein. Es ist aus Sicht des DSW nicht ersichtlich, inwieweit eine Vergrößerung des Gremiums in diesem Sinne und damit eine Veränderung der geeigneten Zusammensetzung eine Verbesserung für die Arbeit der Studentenwerke bedeuten

sollte. Auf diese geplante Regelung ist daher zu verzichten. Ebenso ist unverständlich, wieso der Referentenentwurf lediglich für die Gruppe der Mitglieder des Präsidiums oder Rektorats vorsieht, dass hier Vertreter/innen zu bestellen sind. Dies dürfte in der Praxis zu Unverständnis insbesondere bei den anderen Personengruppen im Verwaltungsrat führen. Auf diese Änderung ist ebenso zu verzichten.

Gleiches gilt für den in § 7 Abs. 3 StwG-E vorgesehenen Grundsatz, Verwaltungsratssitzungen öffentlich abzuhalten. Die Frage der Öffentlichkeit und welche Tagesordnungspunkte hierfür geeignet oder – etwa wegen der Behandlung auch von Betriebsgeheimnissen Externer – nicht geeignet sind, sollte dem jeweiligen Verwaltungsrat vor Ort überlassen bleiben.

3.3 Aufgaben der Studentenwerke

Bei den Aufgaben der Studentenwerke soll § 2 Abs. 1 S. 2 StwG-E nun bestimmen: Die Studentenwerke berücksichtigen die besonderen Bedürfnisse Studierender *„mit Behinderung oder chronischer Erkrankung, mit Verantwortung für nahe Angehörige mit Pflege und Unterstützungsbedarf sowie mit Kindern.“* Die Studierendenschaft wurde in den letzten Jahren auf Grund verschiedenster gesellschaftlicher und bildungspolitischer Entwicklungen zunehmend heterogen. Die Studentenwerke begrüßen diese Diversität und fördern sie in ihrer täglichen Arbeit. Neben den genannten Personengruppen spielen dabei insbesondere auch ausländische Studierende eine Rolle. Wie in den gesetzlichen Aufgabenfestlegungen der meisten Bundesländer sollte diese Personengruppe daher auch ausdrücklich in die gesetzliche Aufgabenfestlegung mit aufgenommen werden.

Den Studentenwerken die wirtschaftliche Freiheit der Unternehmensbeteiligung und Unternehmensgründung zu geben, war ein wesentliches Element der Novellierung des Studentenwerksgesetzes im Jahr 2004. Diese Maßnahmen nun mit dem geplanten § 2 Abs. 3 S. 1 StwG-E unter einen Einwilligungsvorbehalt des Ministeriums zu stellen, würde einen Rückschritt weg von der notwendigen Autonomie der Studentenwerke bedeuten.

3.4 Aufsicht

Nach dem geplanten § 14 Abs. 3 S. 2 StwG-E soll das Wissenschaftsministerium, falls das Studentenwerk einer Anordnung des Ministeriums zur Erfüllung von Verpflichtungen nicht nachkommt, *„die Durchführung des Erforderlichen auf Kosten des Studierendenwerkes anderen übertragen“* können. Eine Notwendigkeit für eine solche Ergänzung ist nicht ersichtlich: Die Studentenwerke nehmen als Anstalten öffentlichen Rechts gesetzlich festgelegte Aufgaben wahr, welche sie erfüllen. Sofern in einem theoretischen Fall ein Studentenwerk

eine seiner Verpflichtungen nicht erfüllen würde, könnte bereits jetzt das Ministerium die notwendigen Anordnungen treffen. Dass diese Regelung noch um die o.g. Alternative ergänzt werden soll, würde den Eindruck erzeugen, als gäbe es nicht eine vertrauensvolle Kultur der Zusammenarbeit. Statt auf Dialog würde hier auf die Möglichkeit der Selbstvornahme und damit ein Instrument des förmlichen Verwaltungsverfahrens gesetzt.

Im gleichen Sinne erscheint die in § 14 Abs. 4 StwG-E vorgenommene Ergänzung, wo es heißen soll: *„Das Ministerium kann sich jederzeit, auch durch Beauftragte und auch außerhalb von Maßnahmen der Rechtsaufsicht, über sämtliche Angelegenheiten des Studierendenwerks informieren, insbesondere sich berichten und Akten vorlegen lassen sowie die Geschäfts- und Kassenführung prüfen oder prüfen lassen und an den Sitzungen aller Gremien teilnehmen.“* Die vorgesehene Regelung erinnert im Stil eher an den Umgang einer vorgesetzten zu einer nachgelagerten Verwaltungseinheit. Die Studentenwerke sind jedoch eigenständige Anstalten öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Bei aller Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von Rechtsaufsicht sollte dies auch bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen Berücksichtigung finden.

3.5 Besondere Belange von Studierenden mit Behinderung oder chronischer Krankheit

Die Vertretung der Belange behinderter und chronisch kranker Studierender durch eine/n Beauftragte/n ist neu in § 52a Hochschulgesetz vorgesehen. Damit würde eine Voraussetzung für die Verwirklichung des inklusiven Hochschulraums geschaffen. Wünschenswert wäre im Hinblick auf die Absicherung der Mitwirkungsmöglichkeiten die rechtliche Verankerung der/des Behindertenbeauftragten analog der Gleichstellungsbeauftragten in Teil 3 Kapitel 1 Hochschulgesetz „Die Zentrale Organisation der Hochschule“ statt in Teil 5 Kapitel 1 Hochschulgesetz „Zugang und Einschreibung“. Die Beschreibung der Aufgaben des/der Beauftragten sollte an aktuelle Anforderungen angepasst und die notwendigen Mitwirkungsrechte und finanziellen sowie zeitlichen Ressourcen sichergestellt werden. Dafür sollte die starke Fokussierung auf das Beschwerdemanagement aufgegeben und stattdessen die proaktive Mitwirkung am Abbau von Barrieren und an der Gestaltung angemessener Vorkehrungen für Studierende und Studienbewerber/innen mit Behinderung oder chronischer Erkrankung als Arbeitsschwerpunkt definiert werden. Gleichzeitig sollte das Recht der Beauftragten auf umfassende Information, z.B. durch den Hochschulrat, und auf Einbeziehung in strategische Planungen der Hochschule, z.B. im Rahmen einer Hochschulkonferenz, gestärkt und in § 21 Abs. 5a Hochschulgesetz und § 22b Abs. 2 Hochschulgesetz festgeschrieben werden. Nur so können Beauftragte frühzeitig auf die Belange behinderter Studierender aufmerksam machen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu Hochschulbildung und lebenslangem Lernen für Menschen mit Behinderungen sowie die Sicherung ihrer Teilhabe durch die Gestaltung angemessener Vorkehrungen (Artikel 24 Abs. 5 UN-BRK). Entsprechend dieser Vorgaben sollte die Aufgabenbeschreibung in § 3 Abs. 5 Hochschulgesetz aktualisiert und durch die Verpflichtung der Hochschulen zur Realisierung gleichberechtigter und diskriminierungsfreier Studienbedingungen ergänzt werden. Die Regelung sollte ab Satz 2 etwa lauten: *“Die Hochschulen wirken an der sozialen Förderung der Studierenden mit. Sie berücksichtigen die besonderen Bedürfnisse von Studienbewerber/innen und Studierenden sowie Beschäftigten mit Behinderung oder chronischer Erkrankung. Sie sichern die gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Teilhabe behinderter und chronisch kranker Studierender am Studium und ermöglichen im Rahmen angemessener Vorkehrungen beim Hochschulzugang, im Studium und bei Prüfungen einen Nachteilsausgleich. Die Hochschulen berücksichtigen die besonderen Bedürfnisse von Studierenden und Beschäftigten mit Verantwortung für Kinder. Sie fördern die Vereinbarkeit von Studium, Berufstätigkeit und Erziehung, insbesondere durch eine angemessene Betreuung der Kinder. Die Hochschulen berücksichtigen die besonderen Bedürfnisse von Studierenden und Beschäftigten mit Verantwortung für nahe Angehörige mit Pflege- und Unterstützungsbedarf. Die Hochschulen nehmen die Aufgabe der Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz wahr. Sie fördern in ihrem Bereich Sport und Kultur.“*

Detaillierte Vorgaben helfen, Benachteiligungen zu vermeiden. Deshalb sollten konkretisierende nachteilsausgleichende Maßnahmen für behinderte und chronisch erkrankte Studierende im Zusammenhang mit dem Zugang zum Hochschulstudium, den Prüfungsordnungen und der Promotion für mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung sorgen. Außerdem ist erforderlich, dass digitale Angebote der Hochschule barrierefrei gestaltet sind. Die Standards der BITV NRW sind daher beim Ausbau von Online-Lehrangeboten und der Konzeption von Eignungsfeststellungstests zu beachten. Entsprechende Vorgaben sollten gesetzlich verankert werden.

Die vorgenannten Hinweise zur Sicherung chancengerechter Teilhabe Studierender mit Behinderung oder chronischer Erkrankung im Hochschulgesetz NRW gelten entsprechend für die Neugestaltung des Kunsthochschulgesetzes NRW.

Berlin, 6. Januar 2014

Achim Meyer auf der Heyde

Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks