



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## Auszug aus dem Jahresbericht 2013

### Nr. 20 Studierendenwerk Mainz - Zahlreiche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung -

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 20                    Studierendenwerk Mainz  
- Zahlreiche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung -**

**Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks Mainz war verbesserungsbedürftig. Allein infolge des überhöhten Abrufs von Fördermitteln und verzögerter Vertragsabschlüsse entstanden finanzielle Nachteile von 267.000 €.**

**Bilanzierungsrichtlinien für die Studierendenwerke fehlten. Dadurch waren die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse nicht sichergestellt. Außerdem lagen Richtlinien zur Förderung von Wohnraum für Studierende nicht vor.**

**Das Studierendenwerk stellte Plätze in einem Wohnheim und einer Kindertagesstätte Dritten zur Verfügung, obwohl die Nachfrage der Studierenden noch nicht befriedigt war.**

**Die Anmietung einer Studierendenwohnanlage führte im Vergleich zum Erwerb oder Bau zu erheblichen finanziellen Nachteilen.**

**Förderungen des Landes zugunsten des Studierendenwerks erfolgten ohne Grundlage und waren nicht transparent im Landeshaushalt ausgewiesen.**

**1                    Allgemeines**

Die fünf Studierendenwerke<sup>1</sup> in Rheinland-Pfalz haben die Aufgabe, die Studierenden sozial zu betreuen sowie wirtschaftlich und kulturell zu fördern. Sie beraten und unterstützen ausländische Studierende, Studierende mit Kindern und Studierende mit Behinderungen. Sie fördern die Vereinbarkeit von Studium und Familie<sup>2</sup>.

Die Studierendenwerke sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Ihre Organe sind der Verwaltungsrat und der Geschäftsführer. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur führt die Rechtsaufsicht sowie in Teilbereichen die Fachaufsicht über die Studierendenwerke<sup>3</sup>.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks Mainz der Jahre 2009 bis 2011 geprüft. Dieses ist zuständig für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz - ohne den Fachbereich Translations-, Sprach- und Kulturwissenschaft in Germersheim - sowie für die Fachhochschulen Mainz und Bingen.

**2                    Wesentliche Prüfungsergebnisse**

**2.1                Fehlende Bilanzierungsrichtlinien schränkten die Vergleichbarkeit ein**

Richtlinien, die die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse der Studierendenwerke ermöglichen, lagen nicht vor. Beim Studierendenwerk Mainz fehlten Regelungen insbesondere zur Aktivierung des Anlagevermögens, zur Bildung von Rücklagen,

---

<sup>1</sup> Studierendenwerke Kaiserslautern, Koblenz, Mainz, Trier und Vorderpfalz.

<sup>2</sup> § 112 a Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 455), BS 223-41.

<sup>3</sup> §§ 112 und 116 HochSchG.

Sonderposten und Rückstellungen. Dies führte teilweise zu einer uneinheitlichen Bilanzierung.

Das Ministerium hat erklärt, die Grundsätze für die einheitliche Wirtschaftsführung der Studierendenwerke würden um entsprechende Bilanzierungsrichtlinien ergänzt. In diese seien insbesondere Regelungen zur Bildung von Rücklagen und die gesetzlichen Kriterien für die Bildung von Rückstellungen aufzunehmen.

## 2.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Mängeln

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks wies in vielen Bereichen Mängel auf. Beispiele:

- Geschäftsvorgänge, wie z. B. Beschaffungen, waren häufig nicht ausreichend dokumentiert.
- Aufgaben der Innenrevision wurden über einen längeren Zeitraum nicht wahrgenommen.
- Finanzwirksame Vereinbarungen wurden oftmals nur mündlich geschlossen. So wurden ohne schriftliche Verträge Zahlungen von 200.000 € für die Sanierung einer Küche geleistet und einer Tochtergesellschaft Darlehen von über 40.000 € gewährt. Ferner wurden in einer Kindertagesstätte Plätze durch Dritte belegt, obgleich die Kostenerstattung noch nicht abschließend geklärt war.
- Mehrfach blieben die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt. Die erforderliche europaweite Ausschreibung beispielsweise des Bezugs von Strom unterblieb. Versicherungsverträge wurden jahrelang mit einem Unternehmen fortgeführt, weitere Verträge wurden mit diesem ohne Einholung anderer Angebote geschlossen.
- Mit der Prüfung der Jahresabschlüsse 2002 bis 2013 wurde ohne Vergabeverfahren dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung war für die Berechnung von Mieten und Entgelten im Verpflegungsbereich unzureichend. Ein angemessenes Informations- und Steuerungsinstrumentarium zur Unterstützung der Geschäftsführung (z. B. Controlling) fehlte.
- Forderungen wurden nicht zeitnah geltend gemacht. So war mehr als zwei Monate nach dem Verkauf von drei Transportfahrzeugen lediglich für ein Fahrzeug eine Rechnung erstellt. Auch zwei Monate später war diese noch nicht beglichen. Zahlungsrückstände von rund 60.000 € aus der Vermietung von gewerblichen Flächen wurden zinslos gestundet.
- Abgerufene Fördermittel aus dem Konjunkturprogramm II wurden nicht innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt. Dies führte zu Zinsforderungen des Landes von 157.000 €.
- Verzögerte Vertragsabschlüsse verursachten Mehraufwendungen für den Bezug von Strom von 47.000 € und Mietausfälle von 63.000 €.
- Für finanzwirksame Maßnahmen wurden nicht immer angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Dies betraf u. a. die Fahrzeugbeschaffung, bei der ein Vergleich zwischen Kauf und Leasing unterblieb. Unentgeltlich vom Land überlassene Betriebseinrichtungen der Bäckerei wurden durch den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung ersetzt. Ob die Herstellung von Backwaren durch das Studierendenwerk unter Berücksichtigung dieser Investitionen wirtschaftlicher als der Fremdbezug ist, war zuvor nicht ermittelt worden.

Das Studierendenwerk hat mitgeteilt, es habe Maßnahmen eingeleitet, um die Haushalts- und Wirtschaftsführung zu verbessern.

### **2.3 Aufgabenwahrnehmung - Förderung von Studierenden sollte Vorrang haben**

Das Studierendenwerk stellte seine Einrichtungen gegen Entgelte und Beiträge auch anderen Mitgliedern und Angehörigen des Hochschulstandortes zur Verfügung. Teilweise ging dies zu Lasten der Studierenden:

- Insgesamt 32 Appartements einer 2010 fertiggestellten Studierendenwohnanlage wurden für 15 Jahre an eine Forschungseinrichtung und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz vermietet. Zum Zeitpunkt der Wohnraumvergabe fehlten in Mainz rund 1.000 Wohnheimplätze für Studierende.
- Mehr als die Hälfte der 81 belegten Plätze in einer 2011 in Betrieb genommenen Kindertagesstätte entfiel im März 2012 auf Kinder von Nicht-Studierenden. In der Warteliste waren 50 Kinder von Studierenden erfasst.

Das Ministerium hat erklärt, der Gesetzgeber habe den Studierendenwerken die Möglichkeit eröffnet, ihr Aufgabenspektrum zugunsten der anderen Mitglieder und Angehörigen der Hochschule zu erweitern. Zwar dürfe sich dies nicht nachteilig auf die Aufgabenwahrnehmung für die Studierenden auswirken. Insofern werde dem Verwaltungsrat des Studierendenwerks aber ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, der ihn verpflichte, die sozialen Belange der Studierenden und aller anderen Mitglieder und Angehörigen der Hochschulen gegeneinander abzuwägen und angemessen zu berücksichtigen. Dieser Beurteilungsspielraum sei grundsätzlich nicht überschritten, wenn sichergestellt sei, dass die Aufgabenerfüllung für andere Mitglieder und Angehörige der Hochschulen nicht aus Entgelten oder Beiträgen der Studierenden finanziert werde, sondern hierfür andere Mittel zur Verfügung stünden<sup>4</sup>.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass der Beurteilungsspielraum unabhängig von der Finanzierung bereits dann erheblich reduziert ist, wenn dies zu einer Verknappung des Angebots und damit letztlich sogar zu einem Ausschluss von Studierenden führt.

### **2.4 Mietkalkulation - Mietpooling sollte geprüft werden**

Die Miethöhe in den unterschiedlichen Studierendenwohnheimen differierte zum Teil erheblich. Sie wurde u. a. von wohnheimspezifischen Gegebenheiten, wie z. B. den Finanzierungskosten, dem energetischen Gebäudezustand und hiervon abhängigen Heizkosten oder der Höhe der Förderung, bestimmt.

Durch ein sogenanntes Mietpooling<sup>5</sup> könnte unter Berücksichtigung der Lage und Ausstattung eines Wohnheims die Miethöhe weitgehend unabhängig von wohnheimspezifischen Gegebenheiten festgelegt werden.

Das Studierendenwerk hat erklärt, die Geschäftsführung habe bereits einen Vorschlag zur Änderung der Mietkalkulation vorgelegt. Dieser sei im Wohnheimparlament auf Bedenken gestoßen. Die Geschäftsführung sei derzeit mit der Vorlage eines modifizierten Modells beauftragt.

### **2.5 Anmietung einer Studierendenwohnanlage - Investormodell auch für das Studierendenwerk wirtschaftlich?**

#### **2.5.1 Landesförderung**

Das Studierendenwerk hatte zur Deckung des wachsenden Bedarfs an kostengünstigen Wohnheimplätzen für Studierende verschiedene Alternativen geprüft. Im November 2011 schloss es einen Vertrag über die Anmietung der Studierendenwohnanlage Kisselberg mit insgesamt 795 Wohnheimplätzen. Die Anlage wird von einem privaten Investor gebaut und soll bis spätestens April 2014 fertiggestellt sein.

---

<sup>4</sup> § 112 a Abs. 2 Satz 2 HochSchG i. V. m. § 115 a Abs. 2 Satz 2 und 3 HochSchG.

<sup>5</sup> Gemeinsame Mietermittlungen für alle Wohnheime.

Die Wirksamkeit des Mietvertrags war an die Bedingung geknüpft, dass das Land bis Dezember 2011 eine Zuwendung von 4 Mio. € zu der vereinbarten Mietvorauszahlung bewilligt. Nachdem bis dahin kein Zuwendungsbescheid erlassen worden war und die Prüfung der vergabe- und beihilferechtlichen Zulässigkeit des Mietvertrags weitere Zeit in Anspruch nahm, stellte das Studierendenwerk im März 2012 seinen Zuwendungsantrag um. Anstelle der Mietvorauszahlung sollte die Ersteinrichtung der Wohnanlage gefördert werden. Hierzu bewilligte das Ministerium noch im gleichen Monat eine Zuwendung von mehr als 3 Mio. €.

Umfangreiche Mietvertragsänderungen führten zu weiteren finanziellen Aufwendungen (z. B. Kosten für die notarielle Beurkundung) für das Studierendenwerk.

Die vom Ministerium zunächst in Aussicht gestellte Förderung der Mietvorauszahlung war von der Zweckbestimmung des entsprechenden Haushaltstitels<sup>6</sup> nicht gedeckt. Richtlinien zur Förderung des studentischen Wohnraums, die Rechts- und Planungssicherheit, Transparenz sowie die Gleichbehandlung aller Studierendenwerke gewährleisten, fehlten.

Das Ministerium hat zugesagt, Förderrichtlinien nach landesrechtlicher Abstimmung zu erlassen.

## 2.5.2 Wirtschaftlichkeit

Nach Berechnungen des Rechnungshofs wäre der Bau oder der Erwerb der Wohnanlage die wirtschaftlichere Lösung gewesen. Der Mietvertrag über dreißig Jahre wies im Vergleich zu einem Bau oder Erwerb bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % bis 4 % einen Barwertnachteil<sup>7</sup> zwischen 9,8 Mio. € und 3,6 Mio. € auf. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Studierendenwohnanlage bei einer Nutzungsdauer von 50 Jahren nach Ablauf der Mietzeit von dreißig Jahren noch über einen Restbuchwert von 40 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten (zuzüglich Grundstückswert) verfügt.

Das Ministerium hat erklärt, ein geeignetes Grundstück für den Bau durch das Studierendenwerk oder eine fertiggestellte Studierendenwohnanlage hätten nicht zur Verfügung gestanden. Im Übrigen wäre es dem Studierendenwerk hierbei nicht möglich gewesen, die Finanzierungsregelung<sup>8</sup> einzuhalten, da die Eigenmittel durch den Bau der Studierendenwohnanlage "Alte Musik" bereits ausgeschöpft gewesen wären. Der Vergleich zwischen dem Bau und Erwerb einer Studierendenwohnanlage einerseits sowie deren Anmietung andererseits habe daher hypothetischen Charakter. Zudem würden die vom Vermieter getragenen Instandsetzungsarbeiten und der vergleichbare Aufwand, den das Studierendenwerk als Eigentümer zu tragen gehabt hätte, außer Betracht gelassen, so dass das Modell Erwerb/Bau deutlich zu günstig erscheine.

Diese Argumentation lässt unberücksichtigt, dass das Studierendenwerk nach dem Mietvertrag die Lasten für die Instandhaltung und Instandsetzung weitgehend übernommen hat. Der Vermieter hingegen trägt lediglich die Instandhaltung an Dach und Fach (z. B. Dachkonstruktion, Rohbaukonstruktion, Rohrleitungen in Außenwänden, Fassade). Letztlich hinderten die hochschulgesetzliche Begrenzung der

---

<sup>6</sup> Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumförderung, Titel 894 01 Förderung der Errichtung und des Aus- und Umbaus von Wohnraum für Studierende sowie der Errichtung von Kindertagesbetreuungseinrichtungen in Trägerschaft der Studierendenwerke einschl. Grunderwerb und Ersteinrichtung sowie größere Instandhaltungsarbeiten.

<sup>7</sup> Der Barwert ist der Wert künftiger Zahlungen (hier Mieten) zu einem bestimmten Zeitpunkt, zumeist in der Gegenwart. Er wird ermittelt, indem alle künftigen Zahlungen zu diesem Zeitpunkt abgezinst werden. Die so erhaltenen einzelnen Barwerte werden anschließend zu dem (Gesamt-)Barwert summiert.

<sup>8</sup> Nach § 115 a Abs. 4 HochSchG können Studierendenwerke Investitionen zu 80 % durch Darlehen finanzieren. Sie haben insofern einen Eigenanteil von mindestens 20 % aufzubringen.

Darlehensaufnahme auf 80 % der Investitionen<sup>8</sup> und die fehlende Landesförderung das Studierendenwerk daran, eine wirtschaftlichere Alternative in Erwägung zu ziehen. Künftig sollten Ausnahmen von dieser Regelung in begründeten Fällen ermöglicht werden.

## **2.6 Landesförderung - im Haushalt nicht dargestellt**

### **2.6.1 Mieterträge**

Erträge von 28.000 € aus der Vermietung von Flächen, die das Land dem Studierendenwerk unentgeltlich überlassen hatte, führte dieses zur Hälfte an die Universität ab. Vertragsgemäß standen die Erträge grundsätzlich dem Land zu. Sie konnten nach Maßgabe des Haushaltsplans bis zur Hälfte dem Studierendenwerk belassen werden. Eine entsprechende Regelung im Haushaltsplan des Landes fehlte.

Das Ministerium hat erklärt, die Erläuterungen zur mietfreien Überlassung von Gebäuden und Räumen durch die Universität seien 2005 mit der Auslagerung in den Globalhaushalt entfallen. In den kommenden Haushalt 2014/2015 werde das Ressort die ggf. erforderlichen Erläuterungen einfügen.

### **2.6.2 Rücklagen**

Das Studierendenwerk setzte zur Finanzierung der Studierendenwohnanlage K 3 u. a. Rücklagen von rund 3,3 Mio. € ein, die es für andere Wohnheime gebildet hatte. Die Rücklagen standen nach den zwischen Studierendenwerk und Land bzw. der Universität geschlossenen Verträgen dem Land zu. Ein Vertreter des Fachressorts hatte 2008 in einer Verwaltungsratssitzung erklärt, es sei wahrscheinlich, dass das Land auf die Rücklagen verzichten werde. In der Folge behandelte das Studierendenwerk die dem Land zustehenden Rücklagen als Zuwendung und bildete hieraus einen Sonderposten.

Das Ministerium hat erklärt, ein genereller Anspruch des Landes auf Abführung der Rücklagen bestehe nicht, da die Grundstücke dem Studierendenwerk ausdrücklich unentgeltlich überlassen werden sollten. Sinn und Zweck der vertraglichen Regelung sei es vielmehr, mögliche Ansprüche des Landes wegen unzureichend durchgeführter Instandhaltungsmaßnahmen zu sichern. Eine darüber hinausgehende Abführung der Rücklage käme der Verpflichtung gleich, nachträglich eine Miete zu entrichten. Deshalb könne bei entsprechender Auslegung der vertraglichen Regelungen ein Anspruch des Landes auf Abführung der gebildeten Rücklagen nur bestehen, soweit Instandhaltungsmängel im Zeitpunkt der Rückgabe geltend gemacht worden wären. Dies sei nicht geschehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für die Belassung und Verwendung der Rücklagen keine Ermächtigungsgrundlage bestand und die faktische Landesförderung des Studierendenwerks im Haushalt nicht ausgewiesen wurde.

## **3 Folgerungen**

### **3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:**

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) einheitliche Bilanzierungsrichtlinien zu erstellen,
- b) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks zu verbessern,
- c) die Einführung eines Mietpoolings zu untersuchen,
- d) Richtlinien zur Förderung von Wohnraum für Studierende zu erlassen.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d zu berichten,
- b) die Ressourcen des Studierendenwerks vorrangig zur Förderung von Studierenden einzusetzen,
- c) Leistungen des Landes transparent im Landeshaushalt auszuweisen.

**3.3** Der Rechnungshof hat empfohlen, in begründeten Fällen Ausnahmen von der Begrenzung der Darlehensaufnahme auf 80 % der Investitionen<sup>8</sup> zuzulassen.