



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2014

Nr. 23 Studierendenschaften der Hochschulen Koblenz und Trier sowie der Fachhochschule Worms - Hilfestellung bei der Mittelbewirtschaftung und der Aufgabenerledigung erforderlich -

Impressum:

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

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

Nr. 23 Studierendenschaften der Hochschulen Koblenz und Trier sowie der Fachhochschule Worms - Hilfestellung bei der Mittelbewirtschaftung und der Aufgabenerledigung erforderlich -

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften wies zahlreiche, zum Teil erhebliche Mängel auf. Hohe Rücklagen waren nicht oder unwirtschaftlich angelegt.

Bei verschiedenen Aktivitäten der Studierendenschaften fehlte ein unmittelbarer Bezug zu den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben.

Sowohl die Organe der Studierendenschaften als auch die Hochschulleitungen kamen ihren Aufsichtspflichten nur unzureichend nach. Bei einer Studierendenschaft führte dies dazu, dass gravierende Mängel über Jahre nicht erkannt und abgestellt wurden.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz bilden die Studierenden jeder Hochschule eine Studierendenschaft. Die Studierenden an Hochschulen mit Abteilungen oder Fachbereichen an verschiedenen Orten bilden besondere örtliche Studierendenschaften. Sie nehmen die hochschulpolitischen, sozialen und kulturellen Belange der Studierenden sowie deren Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschulen wahr. Sie pflegen die überregionalen und internationalen Beziehungen der Studierenden.

Die Studierendenschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze und ihrer Satzungen selbst verwalten. Sie unterstehen der Rechtsaufsicht der Präsidentin oder des Präsidenten der Hochschule. Organe der Studierendenschaft sind das Studierendenparlament und der Allgemeine Studierendenausschuss¹.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften der Hochschule Koblenz (Standorte Koblenz und Remagen), der Hochschule Trier (Standorte Birkenfeld und Trier) sowie der Fachhochschule Worms in den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 geprüft. Dabei wurde auch untersucht, ob die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäß erledigt wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängelbehaftete Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften gelten die Bestimmungen der §§ 106, 107, 109 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO). Die §§ 1 bis 87 LHO finden entsprechende Anwendung, wenn die Studierendenschaft die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, die Rechnungslegung sowie die Rechnungsprüfung nicht in einer Finanzordnung regelt².

¹ §§ 108 Abs. 1, 2 und 4, 109 Abs. 1 sowie 111 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), BS 223-41.

² § 110 Abs. 2 HochSchG. Für die Studierendenschaften der Hochschule Trier, Standorte Birkenfeld und Trier, sowie der Fachhochschule Worms lagen Finanzordnungen vor. Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Remagen, hat während der örtlichen Erhebungen eine Finanzordnung erlassen. Bei der Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, war eine Finanzordnung - obwohl nach der Satzung verbindlich vorgegeben - nicht vorhanden.

Wie die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen, wurden haushaltsrechtliche Vorgaben oftmals nicht beachtet.

2.1.1 Buchhaltung, Kassenverwaltung, Beschaffungswesen und Anlagenverwaltung

Die zahlreichen, zum Teil schwerwiegenden Mängel werden exemplarisch am Beispiel einer Studierendenschaft dargestellt:

- Haushaltspläne und Jahresabschlüsse waren nicht, verspätet oder erst nach der Prüfungsankündigung des Rechnungshofs der Rechtsaufsicht vorgelegt und von dieser genehmigt worden.
- Einnahmen und Ausgaben wurden nicht vollständig und getrennt voneinander ausgewiesen (Bruttoprinzip). Ausnahmen von dem Saldierungsverbot waren nicht zugelassen.
- Das Vier-Augen-Prinzip, wonach derjenige, der Anordnungen erteilt, an Zahlungen oder Buchungen nicht beteiligt sein darf, wurde nicht beachtet. Selbst in eigenen Angelegenheiten wurden Auszahlungen (Gehalt, Honorare, Reisekostenerstattungen) ohne Beteiligung z. B. eines Mitglieds des Allgemeinen Studierendenausschusses geleistet.
- Buchungen waren nicht immer belegt, zahlungsbegründende Unterlagen fehlten.
- Die Bareinnahmen aus dem Betrieb von Kopierern, Veranstaltungen u. a. wurden ungeprüft übernommen. Die vollständige Ablieferung und Buchung war nicht sichergestellt.
- In der Barkasse wurden nicht benötigte Geldbestände von bis zu 29.000 € vorgehalten.
- Die nach der Satzung verpflichtend vorgesehene Finanzprüfungskommission war nicht gebildet worden. Eine Prüfung der Finanzen der Studierendenschaft erfolgte daher nicht.
- Bei Beschaffungen wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt.
- Vermögensgegenstände waren nicht inventarisiert, Inventuren fanden nicht statt. Zugänge, Entnahmen und Bestände des Umlaufvermögens wurden nicht aufgezeichnet und nicht kontrolliert.

Insbesondere die fehlende Überwachung durch die Organe der Studierendenschaften³ sowie die teilweise nur unzureichend wahrgenommene Rechtsaufsicht trugen dazu bei, dass die Mängel über Jahre nicht erkannt und abgestellt wurden.

Das Ministerium hatte zuletzt 2002 durch Rundschreiben an die Studierendenschaften und deren Rechtsaufsicht auf Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung hingewiesen und hierzu entsprechende Empfehlungen ausgesprochen⁴.

Die Studierendenschaften haben bereits während der Prüfung des Rechnungshofs zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung ergriffen und weitere in Aussicht gestellt. Unabhängig hiervon hält es der Rechnungshof auch im Hinblick auf die Personalfuktuation der Studierendenschaften³ für erforderlich, ihnen für die Mittelbewirtschaftung Handreichungen zukommen zu lassen. Das Ministerium hat die Hochschulen gebeten, einen gemeinsamen Leitfaden zu erstellen.

³ Die Amtszeit der Organe beträgt ein Jahr (§ 109 Abs. 3 HochSchG).

⁴ Schreiben des damaligen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 28. Januar 2002 - Az. 1535 Tgb. Nr. 227/01 - 52 332-4/44.

2.1.2 Beiträge

Mit der Einschreibung an der Hochschule werden die Studierenden Mitglieder der Studierendenschaft. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Studierendenschaft von ihren Mitgliedern Beiträge erheben. Beitragspflicht und -höhe sind in einer Beitragsordnung zu regeln⁵.

Von dieser Möglichkeit der Einnahmehbeschaffung machten alle in die Erhebungen einbezogenen Studierendenschaften Gebrauch. Sie erhoben im Prüfungszeitraum Beiträge von 8,50 € (Hochschule Trier, Standort Birkenfeld) bis zu 16 € (Hochschule Koblenz, Standorte Koblenz und Remagen) je Studierenden und Semester. Allerdings hatte die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Remagen, keine eigene Beitragsordnung erlassen. Der von der Studierendenschaft der Fachhochschule Worms erhobene Semesterbeitrag überstieg den in der Beitragsordnung festgesetzten Betrag.

Die Studierendenschaften der Hochschule Koblenz, Standort Remagen, und der Fachhochschule Worms haben zwischenzeitlich Beitragsordnungen erlassen oder aktualisiert. Die Studierendenschaften der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, und der Hochschule Trier, Standort Trier, haben angekündigt, die Höhe des Semesterbeitrags auch vor dem Hintergrund ihrer hohen Rücklagen zu überprüfen.

2.1.3 Rücklagen

Regelungen zur Bildung von Rücklagen waren bei den Studierendenschaften der Hochschule Koblenz nicht vorhanden. Die anderen Studierendenschaften hatten in ihren Finanzordnungen festgelegt, dass der Gesamtbetrag aller Rücklagen 30 % der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Semesterbeiträgen nicht übersteigen darf.

Ende 2012 verfügten die Studierendenschaften über Rücklagen von 91.000 € bis 173.000 €. Diese Bestände überschritten die zulässige Höhe um ein Mehrfaches. Bei der Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Birkenfeld, betrug die Rücklagen das Siebenfache des zulässigen Höchstbetrags. Der Vermögensbestand der Studierendenschaft Koblenz, Standort Remagen, hätte ausgereicht, um zwei Jahre ohne Beitragseinnahmen (2012: 84.000 €) wirtschaften zu können.

Außerdem waren die Mittel überwiegend unwirtschaftlich angelegt. Die Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Birkenfeld, hatte zeitweise mehr als 200.000 € auf ihrem Girokonto. Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, hatte von den ihr zur Verfügung stehenden 119.000 € lediglich 5.400 € auf einem Geldmarktkonto angelegt, der restliche Betrag wurde auf dem Girokonto vorgehalten.

Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz hat mitgeteilt, Barbestände über 500 € würden künftig auf das Girokonto eingezahlt. Die Bestände des Girokontos würden über die Nutzung eines Tagesgeldkontos reduziert. Sofern noch nicht geschehen - wollten die Studierendenschaften Regelungen zur Höhe ihrer Rücklagen treffen. Im Übrigen haben die Studierendenschaften zugesagt, die Rücklagen auf das gebotene Maß zurückzuführen.

2.1.4 Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften

Alle Studierendenschaften hatten Fachschaften gebildet. Diese umfassen die eingeschriebenen Studierenden eines Fachbereichs.

Die Fachschaften erhielten für ihre Aufgaben aus den Studierendenbeiträgen sogenannte Fachschaftsgelder. Zusätzlich erwirtschafteten sie eigene Einnahmen, z. B. aus Veranstaltungen, die sie auf getrennten, teilweise auch privaten Konten verwalteten.

⁵ § 110 Abs. 1 HochSchG.

Keiner der geprüften Studierendenschaften waren die Höhe der Einnahmen und Ausgaben sowie die finanziellen Verhältnisse der Fachschaften bekannt.

Bei den Fachschaften handelt es sich um rechtlich unselbstständige Untergliederungen der Studierendenschaft. Im Hochschulgesetz finden sie keine Erwähnung. Aufgrund der fehlenden Selbstständigkeit sind die Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften der Studierendenschaft zuzurechnen.

Durch die bisherige Form der Bewirtschaftung können sich haftungs- und steuerrechtliche Risiken für die Studierendenschaften ergeben, z. B. Umsatzsteuerpflicht bei Veranstaltungen.

Die Studierendenschaften haben mitgeteilt, die Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften würden künftig über die Konten der Studierendenschaften abgewickelt und in deren Haushalt ausgewiesen.

2.1.5 Beschäftigte der Studierendenschaften

Drei der fünf geprüften Studierendenschaften beschäftigten für die Erledigung von Verwaltungstätigkeiten fest angestelltes Personal. Hierzu wurde festgestellt:

- Die Beschäftigung erfolgte teils außertariflich, teils in Anlehnung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)⁶. Die außertariflichen Leistungen waren gemessen an den wahrgenommenen Aufgaben zu hoch.
- Ein- und Höhergruppierungen von Beschäftigten erfolgten, ohne dass das Vorliegen der Anspruchsgrundlagen nachgewiesen war. Entgeltanzahlungen wurden ohne Rechtsgrundlage geleistet. Steuern und Sozialabgaben wurden nicht abgeführt. Leistungen wurden nach Ablauf der Ausschlussfrist gewährt.

Die Studierendenschaften sind verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten⁷. Mit Letzteren stehen höhere Leistungen als die nach dem TV-L nicht im Einklang.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs. Die Studierendenschaften sollten, sofern sie eigenes Personal beschäftigen, den TV-L analog anwenden, um dem Prinzip der Einheitlichkeit Rechnung zu tragen. Darüber hinaus würden die Präsidenten der Hochschulen gebeten, die Verwaltung der Personalangelegenheiten der hauptberuflichen Beschäftigten der Studierendenschaften zu übernehmen.

Eine Studierendenschaft hat mitgeteilt, Rückforderungen würden - soweit möglich - geltend gemacht. Die Notwendigkeit der Nachentrichtung von Steuern und Sozialabgaben würde durch einen Steuerberater überprüft.

2.2 Aktivitäten ohne unmittelbaren Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben

Bei verschiedenen Aktivitäten der Studierendenschaften war ein unmittelbarer Bezug zu deren gesetzlichen Aufgaben nicht ersichtlich.

2.2.1 Projektarbeit

Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, war seit Mitte 2009 Träger des Projekts "Beratungsnetzwerk gegen Rechtsextremismus in Rheinland-Pfalz". Das Landesjugendamt finanzierte das Projekt durch jährliche Zuwendungen. Die Bewilligung war mit dem Auftrag verbunden,

⁶ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungsvertrages Nr. 7 vom 9. März 2013 (MinBl. S. 287 ff.). Für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gilt § 16 TV-L in der Fassung des § 40 Nr. 5 TV-L.

⁷ § 111 Abs. 3 HochSchG.

- im jeweiligen regionalen Raum als Sensor für Krisen zu fungieren,
- krisenhafte Vorfälle an die Landeskoordinierungsstelle weiterzumelden,
- bei interventionsindizierten rechtsextremen Phänomenen aktiv auf Betroffene bzw. kommunal Verantwortliche zuzugehen,
- mobile Interventionsteams zu bilden und
- an Interventionen im Sinne der Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement mitzuwirken.

Das Projekt richtete sich an einen weit über den Hochschulstandort hinausgehenden Adressatenkreis (Region Westerwald, Mittelrhein) und erforderte spezifische Kenntnisse und Anstrengungen, denen eine Studierendenschaft in der Regel nicht oder nur unter Zurückstellung ihrer sonstigen Aufgaben gerecht werden kann. Darüber hinaus wurden zur Finanzierung der Sach- und Personalkosten des Projekts nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs auch Sozialbeiträge Studierender eingesetzt. Der genaue Betrag war mangels Aufzeichnungen über die auf das Projekt entfallene Arbeitszeit nicht festzustellen.

Die Studierendenschaft hat das Projekt mittlerweile beendet.

2.2.2 Mitwirkung bei der Erfüllung von Aufgaben der Hochschule

Die Studierendenschaften beteiligten sich teilweise auch an der Erfüllung von Aufgaben der Hochschulen. Beispiele:

- Die Studierendenschaften der Fachhochschule Worms und der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, betrieben öffentlich zugängliche Kopiergeräte. Letzterer entstanden daraus Verluste von bis zu 37.000 € jährlich.
- Die Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Trier, hatte mit dem Rechenzentrum der Hochschule eine Kooperationsvereinbarung für den Betrieb von Druckern und Plottern geschlossen. Die Studierendenschaft übernahm danach die Kosten für den laufenden Betrieb der Geräte sowie die Wartungsarbeiten für die Kartenlesegeräte und erhielt im Gegenzug die Einnahmen aus den von den studentischen Nutzern entrichteten Nutzungsentgelten. Unabhängig davon leistete die Studierendenschaft Ausgaben für die Wartung weiterer Geräte.
- Die gleiche Studierendenschaft förderte Projekte der Hochschule, z. B. mit 1.500 € und mit 5.000 €. Zudem übernahm sie die Finanzierung von Abonnements für Fachzeitschriften der Hochschulbibliothek.

Die Mitwirkung der Studierendenschaften an der Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen sollte insbesondere Stellungnahmen zu hochschul- oder wissenschaftspolitischen Fragen umfassen⁸, nicht jedoch die Übernahme von wirtschaftlichen Risiken und finanzielle Unterstützungen.

Die Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Trier, hat mitgeteilt, sie werde künftig keine Aufgaben der Hochschule finanzieren und die Kooperationsvereinbarung sowie die Wartungsverträge zum Ende des Jahres kündigen. Die Hochschule werde den Betrieb der Geräte und die monetäre Abwicklung übernehmen.

2.3 Soziale Betreuung von Studierenden - Doppelstrukturen vermeiden

Mehrere Studierendenschaften gewährten finanzielle Unterstützungen an Studierende in Form von Darlehen oder "verlorenen" Zuschüssen. Ferner unterhielten die Studierendenschaften der Hochschule Koblenz eine Sozialberatung für Studierende. In allen Fällen bestand ein vergleichbares Angebot des zuständigen Studierendenwerks.

⁸ § 108 Abs. 4 Nr. 4 HochSchG.

Die Studierendenschaft der Fachhochschule Worms führte die Verhandlungen mit den Verkehrsbetrieben für das Semesterticket. An anderen Hochschulstandorten wurde diese Aufgabe durch die Hochschule selbst oder durch das Studierendenwerk wahrgenommen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zur Vermeidung von Doppelstrukturen derartige Aufgaben bei den Studierendenwerken zu konzentrieren, zumal diese über die notwendige Personalausstattung sowie die finanziellen Ressourcen verfügen. Insbesondere im Hinblick auf die personelle Diskontinuität sowie die fehlenden Verwaltungsstrukturen sollten die Studierendenschaften von aufwändigen Verwaltungsvorgängen und langfristigen finanziellen Verpflichtungen entlastet werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es teile zwar die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Studierendenwerke sowohl über das notwendige Personal als auch über die finanziellen Ressourcen verfügten. Die Studierendenschaften könnten aber in diesen Bereichen nicht völlig ausgeschlossen werden, weil ihnen nach dem Hochschulgesetz die Wahrnehmung der wirtschaftlichen und sozialen Belange ihrer Mitglieder obliege.

Die Studierendenschaften der Hochschule Trier, Standort Trier, und der Fachhochschule Worms haben mitgeteilt, sie würden Studierende künftig an das Studierendenwerk verweisen. Die Studierendenschaft der Fachhochschule Worms hat darüber hinaus zugesagt, Gespräche mit dem Studierendenwerk bezüglich des Semestertickets zu führen.

Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, hat erklärt, sie befürworte die Vergabe von Sozialdarlehen und die Weiterführung der Sozialberatung durch die Studierendenschaft ausdrücklich. Ein entsprechender Beschluss sei bereits gefasst worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf eine Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften hinzuwirken,
- b) Mittel, die nicht zur Deckung des regelmäßigen Bedarfs verfügbar sein müssen, sicher und zinsbringend anzulegen,
- c) von Studierenden Beiträge nur auf der Grundlage von Beitragsordnungen und nicht über die darin festgelegten Sätze hinaus zu erheben,
- d) Regelungen zur Begrenzung der Rücklagen zu treffen und Rücklagenbestände auf die vorgesehenen Höchstbeträge zurückzuführen,
- e) die Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften über den Haushalt der Studierendenschaft abzuwickeln,
- f) die tarifrechtlichen Vorschriften des TV-L für die Beschäftigten der Studierendenschaften anzuwenden und für die Verwaltung der Personalangelegenheiten der festangestellten Beschäftigten die Amtshilfe der örtlichen Hochschulen in Anspruch zu nehmen,
- g) ohne Rechtsgrund gezahlte Entgelte - soweit möglich - zurückzufordern und die Nachentrichtung von Steuern und Sozialabgaben zu klären.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die Organe der Studierendenschaften und die Hochschulleitungen ihren Aufsichtspflichten nachkommen,
- b) den Studierendenschaften Handreichungen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung zukommen zu lassen,
- c) von Aktivitäten ohne Bezug zu den hochschulgesetzlichen Aufgaben der Studierendenschaft abzusehen,
- d) Doppelstrukturen bei der sozialen Betreuung von Studierenden zu vermeiden,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe g zu berichten.