



**KULTUSMINISTER
KONFERENZ**

**Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen
Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus
im Hochschulbereich**

(Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.02.2016)

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
1. Einleitung: Erhalt der Wissenschaftsinfrastruktur	5
2. Sanierungsstau im Hochschulbereich	6
2.1. Hochschulen	7
2.2. Universitätsklinika	9
3. Bausteine zur Behebung des Sanierungsstaus im Hochschulbau	10
3.1. Realisierung von Einsparpotenzialen	10
3.1.1. Erhöhung der Kosteneffizienz	10
3.1.2. Kostenoptimierung durch gestärkte Eigenverantwortung	11
3.2. Zusätzliche Einnahmequellen	12
3.2.1. Sponsoring und Spenden	12
3.2.2. Kostendeckende Drittmittel	12
3.3. Zusätzliche Bundesmittel	13
3.3.1. Entflechtungsmittel (Art. 143c GG)	13
3.3.2. Forschungsbauten (Art. 91b GG)	14
3.3.3. Bund-Länder-Programm zur Hochschulbausanierung	14
3.3.4. Infrastrukturfonds des Bundes	15
3.4. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)	15
4. Resümee	17

Executive Summary

Die Zukunft Deutschlands wird ganz wesentlich von der Funktions- und Leistungsfähigkeit seiner Hochschulen geprägt. In diesem Bewusstsein haben Bund und Länder auf dem Bildungsgipfel 2008 vereinbart, dass ab 2015 jährlich 10 % des BIP in Bildung und Forschung fließen sollen. Gleichzeitig wurde inzwischen der „Öffnungsbeschluss“ der Hochschulen von 1977 erfolgreich umgesetzt. Darüber hinaus ist es Bund und Ländern mit den Hochschulpakten und der Exzellenzinitiative gelungen, wichtige Impulse zur nachhaltigen Stärkung des Wissenschaftsstandorts Deutschlands zu geben und hochqualifiziertes Personal für Forschung und Lehre zu gewinnen.

Bauinvestitionen müssen mit dem personellen Hochschulausbau Schritt halten

Die Investitionen in die Wissenschaftsinfrastruktur haben mit dem Ausbau der Hochschulen nicht Schritt gehalten. Forschung, Lehre, Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Technologietransfer benötigen eben nicht nur hochqualifiziertes Personal, sondern auch eine apparative und bauliche Ausstattung. Investitionen - insbesondere in die Sanierung und Modernisierung, Ertüchtigung oder den Ersatz abgängiger Gebäude - waren bei den oben genannten Programmen nicht ausreichend mitbedacht.

Obwohl in den letzten Jahren die Länder im Rahmen ihrer Hochschulbaubudgets viele wichtige Ertüchtigungs- und Neubaumaßnahmen (teilweise mit Bundesunterstützung) realisiert haben, ist bundesweit ein Sanierungsstau an Hochschulen aufgelaufen, der deren Leistungsfähigkeit empfindlich mindert und die Zukunftsfähigkeit des Wissenschaftsstandortes Deutschland in Gefahr bringen könnte. Die Situation wird dadurch verschärft, dass etliche Gebäude aus der Zeit des Öffnungsbeschlusses nun abgängig sind, weil sie nicht mehr ertüchtigt werden können, sicherheitstechnische Anforderungen stark gestiegen sind und auch eine erste große Sanierungswelle von Nachwendebauten in den neuen Ländern bevorsteht.

Bundesweiter Sanierungs- und Modernisierungsstau

Allein für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude (ohne Universitätsklinika) müssen in den Jahren 2017 bis 2025 bundesweit rund 29 Mrd. € aufgewendet werden. Trotz der immensen Investitionen, die die Länder im Hochschulbau tätigen, fehlen derzeit noch 8 Mrd. €, um diesen minimal notwendigen Bedarf zu decken. In Bezug zu den projektierten Gesamtausgaben der Länder in den Jahren 2017 bis 2025 in Höhe von 21 Mrd. € ergibt sich somit eine Finanzierungslücke von ca. 25 %.

Dieses Finanzierungsdefizit ist noch weitaus höher anzusetzen, wenn neben dem reinen Bestandserhalt der vorhandenen Gebäude auch die zwingend erforderlichen Aufwendungen für den Bedarf an zusätzlichen Forschungsflächen, ohne die der Wissenschaftsstandort Deutschland seine erreichte Position nicht halten kann, sowie die anhaltend starken Studierendenzahlen berücksichtigt werden. Zusammen mit dem bis zum Jahr 2016 aufgelaufenen Sanierungsstau ergibt sich bei einem angenommenen Flächenausbau von moderaten 1,2 % jährlich eine Finanzierungslücke für den Hochschulbau von sogar rund 35 Mrd. € bis zum Jahr 2025.

In die Gesamtbetrachtung müssen darüber hinaus die Universitätsklinika einbezogen werden. Sie sind das Rückgrat der medizinischen Versorgung von morgen in Deutschland und benötigen gemäß ihrem besonderen Auftrag eine ausreichende infrastrukturelle Ausstattung. Bundesweit ist hier bis zum Jahr 2025 eine Finanzierungslücke von rund 12 Mrd. € zu erwarten, wenn die Investitionen auf dem aktuellen Niveau fortgeschrieben würden.

Aufgabe von nationaler Bedeutung: Sicherung der baulichen Infrastruktur

Angesichts der Höhe des Sanierungsstaus und der notwendigen Investitionen sowie ihrer Bedeutung für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands werden die bisherigen Finanzierungsmechanismen nicht mehr ausreichen, um die anstehenden Aufgaben zu meistern. Vielmehr wird es darauf ankommen, eingespielte Finanzierungswege fortzuentwickeln und durch neue zu ergänzen. Dabei sind die Länder und der Bund sowie auch die Wissenschaftseinrichtungen selbst gleichermaßen gefordert. Dieses Papier zeigt hierzu eine Reihe von Optionen auf, angefangen von der Erhöhung der Kosteneffizienz im Hochschulbau über die Generierung zusätzlicher Einnahmequellen, u. a. durch die Einbeziehung privater Investitionen, bis hin zur Einrichtung eines Bund-Länder-Programms zur Hochschulbausanierung.

Eines ist klar: Die Herausforderungen dieser Aufgabe von nationaler Bedeutung werden nur gemeinsam zu bewältigen sein. Deshalb wollen die Länder in Gespräche mit dem Bund eintreten, um Lösungswege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich aufzuzeigen und umzusetzen. Nur so kann der Wissenschaftsstandort Deutschland zukunftsfest gestaltet werden.

1. Einleitung: Erhalt der Wissenschaftsinfrastruktur

Die Zukunft Deutschlands wird ganz wesentlich von der Funktions- und Leistungsfähigkeit seiner Hochschulen in Forschung, Lehre und Technologietransfer geprägt. In diesem Bewusstsein haben Bund und Länder auf dem Bildungsgipfel 2008 vereinbart, dass ab 2015 jährlich 10 % des BIP in Bildung und Forschung fließen sollen. Gleichzeitig wurde inzwischen der „Öffnungsbeschluss“¹ der Hochschulen erfolgreich umgesetzt. Laut Vorausberechnung der KMK von Juli 2014 werden sich die Studierendenzahlen trotz weitreichender Bewältigung der doppelten Abiturjahrgänge in Zukunft auf einem hohen Niveau einpendeln. Insbesondere die höhere Zahl studienberechtigter Schulabgänger, die gestiegene Studierneigung sowie die seit einigen Jahren stark anwachsende Zahl ausländischer Studierender ist dafür ausschlaggebend. Darüber hinaus werden in den nächsten Jahren zusätzliche Studienanfänger mit Fluchthintergrund hinzukommen.

Mit den Hochschulpakten und der Exzellenzinitiative ist es Bund und Ländern gelungen, wichtige Impulse zur nachhaltigen Stärkung des Hochschulstandortes Deutschland zu setzen und hochqualifiziertes Personal für Forschung und Lehre zu gewinnen oder zu qualifizieren. Im Vordergrund der Programme von Bund und Ländern stand dabei zunächst die Sicherung einer personell und inhaltlich exzellenten Forschung und Lehre.

Forschung, Lehre, Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Technologietransfer benötigen aber neben hochqualifiziertem Personal eine nicht nur apparative, sondern auch bauliche Infrastruktur, die es ermöglicht, die gesetzten Ziele zu erreichen. Investitionen - insbesondere in die Sanierung und Modernisierung, Ertüchtigung oder den Ersatz abgängiger Gebäude - sind bei den oben genannten Programmen nicht ausreichend mitbedacht worden. Obwohl die Länder in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Hochschulbaubudgets viele wichtige Ertüchtigungs- und Neubaumaßnahmen (teilweise mit Bundesunterstützung) realisiert haben, ist bundesweit ein Sanierungsstand an Hochschulen aufgelaufen, der deren Leistungsfähigkeit empfindlich mindert. Die Situation wird dadurch verschärft, dass etliche Gebäude aus der Zeit des Öffnungsbeschlusses nun abgängig sind, weil sie nicht mehr ertüchtigt werden können, sicherheitstechni-

¹ Mit dem sog. „Öffnungsbeschlusses“ von 1977 vereinbarten Bund und Länder, die Hochschulen angesichts demographisch bedingter Zuwächse trotz unzureichender räumlicher und personeller Kapazitäten prinzipiell offen zu halten und dafür zeitweise Überlastbedingungen in Kauf zu nehmen.

sche Anforderungen stark gestiegen sind und auch eine erste große Sanierungswelle von Nachwendebauten in den neuen Ländern bevorsteht.

Die Hochschulen können ihre Position im zunehmend intensiver werdenden internationalen Wettbewerb um die besten Studierenden und Wissenschaftler, um die Einwerbung von Drittmitteln, um die Ansiedlung national und international bedeutsamer Forschungsstätten aber nur dann festigen, wenn es gelingt, hierfür die erforderliche baulich-technische Infrastruktur bereitzustellen. Die Sicherung und der Ausbau der Wissenschaftsinfrastruktur sind - in Analogie zur Verkehrsinfrastruktur Straße/Schiene - eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Um die starke Position Deutschlands hier weiter gewährleisten zu können, müssen zum einen die Höhe der notwendigen Investitionen beziffert und zum anderen Lösungswege aufgezeigt werden, den Sanierungsstau zu bewältigen.

In ihrer Sitzung am 07.05.2015 hat die Amtschefscommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“ der KMK die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich“ eingesetzt, um den aktuellen Sanierungs- und Modernisierungsstau im Hochschulbereich mit Zahlen zu belegen und Lösungsbausteine zum Abbau des bundesweiten Sanierungsstaus aufzuzeigen. Für beide Aufgaben wurde die Expertise des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung (HIS-HE) hinzugezogen.

Angesichts der Höhe des Sanierungsstaus und der notwendigen Investitionen, aber auch aufgrund ihrer Bedeutung für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des gesamten Landes, muss bezweifelt werden, dass die bisherigen Finanzierungsmechanismen ausreichen, diese Aufgabe zu meistern. Vielmehr wird es darauf ankommen, eingespielte Finanzierungswege fortzuentwickeln und durch neue Beiträge zu ergänzen. Dabei sind die Länder und der Bund sowie auch die Wissenschaftseinrichtungen selbst gleichermaßen gefordert. Die Herausforderungen werden nur gemeinsam zu bewältigen sein.

2. Sanierungsstau im Hochschulbereich

Im föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist die Finanzierung und Sanierung der Hochschulbauten seit der Föderalismusreform 2006 in die alleinige Zuständigkeit der Länder übergegangen. Der Bund zahlt nach bisherigem Stand bis 2019 über die Entflechtungsmittel jährliche Kompensationsleistungen für die ehemalige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in Höhe von 695 Mio. €. Diese Summe wurde seit der

Festlegung zum 01.01.2007 weder gemäß der allgemeinen Preisentwicklung noch gemäß der eingetretenen Baukostensteigerung erhöht.

Die Länder bewältigen die Aufgabe in eigener Hoheit und erheben dementsprechend auch ihre Bedarfe als Grundlage für die weitere Bauplanung. Bislang fehlt allerdings ein bundesweiter Überblick über das Ausmaß dieser Aufgabe zumindest für die nächsten zehn Jahre. Mit den nun vorliegenden Daten soll eine Grundlage geschaffen werden, um fundierte Lösungswege aufzuzeigen.

2.1. Hochschulen

Nach den Ergebnissen einer von HIS-HE im Jahr 2015 durchgeführten Untersuchung müssen in den Jahren 2017 bis 2025 für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude - das heißt ohne jegliche Berücksichtigung von Flächenerweiterungen und ohne Berücksichtigung des bis dahin aufgelaufenen Sanierungsstaus - rund 29 Mrd. € aufgewendet werden². Bei Fortschreibung der gegenwärtigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen wird den Ländern in diesem Zeitraum aber nur ein Baubudget in Höhe von 21 Mrd. € zur Verfügung stehen. Somit ergibt sich eine Finanzierungslücke in Höhe von 8 Mrd. € bzw. von mindestens 25 % bis zum Jahr 2025.

Diese Finanzierungslücke ist noch weitaus höher anzusetzen, wenn neben dem reinen Bestandserhalt der vorhandenen Gebäude auch die zwingend erforderlichen Aufwendungen für den Bedarf an zusätzlichen Forschungsflächen, ohne die der Wissenschaftsstandort Deutschland seine erreichte Position nicht halten kann, sowie die anhaltend starken Studierendenzahlen berücksichtigt werden. Zusammen mit dem bis zum Jahr 2016 aufgelaufenen Sanierungsstau und bei einem angenommenen Flächenausbau von moderaten 1,2 % jährlich müsste das Finanzierungsdefizit für den Hochschulbau letztlich auf rund 35 Mrd. € bis zum Jahr 2025 angesetzt werden³.

Die Untersuchung von HIS-HE knüpft methodisch und inhaltlich an die ebenfalls von HIS-HE im Auftrag des „Arbeitskreises Hochschulbau“ der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten in Deutschland erstellte Studie zum „Bau- und Instandsetzungsbedarf an

² Siehe Jana Stibbe und Friedrich Stratmann: „Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025“, Hannover 2016, S. 4ff. In dem Bericht wird auch die Methodik der Untersuchung im Detail erläutert.

³ Siehe ebenda, S. 8.

den Universitäten“ aus dem Jahre 2014⁴) an, indem der Bedarf (Soll) mit den tatsächlichen bzw. geplanten Ausgaben (Ist) gegenübergestellt wird.

Mittels einer Abfrage bei den Wissenschaftsressorts der Länder zu den Ist-Ausgaben für Bau und Instandsetzung der Jahre 2013 und 2014 und zu den veranschlagten, geplanten bzw. geschätzten Ausgaben für Bau und Instandsetzung im Hochschulbereich für die Jahre 2015 bis 2025 sowie mit Hilfe von Hochrechnungen und Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Baupreise und der zukünftigen Flächenentwicklung wurde die frühere Erhebung aktualisiert. Gleichzeitig erfolgte eine Ergänzung um die nicht-universitären Hochschulen.

Die Ergebnisse belegen, dass die Länder bereits erhebliche Summen in die Infrastruktur der Hochschulen investiert haben und weiter investieren wollen. Die Ist-Ausgaben in den Jahren 2013 und 2014 (einschließlich EU- und sonstiger Transfermittel) sowie die für die Jahre 2015 und 2016 etatisierten Landesmittel belaufen sich auf zusammen rund 10 Mrd. €. Die geschätzten Ausgaben für die Jahre 2017 bis 2025 werden auf 21 Mrd. € veranschlagt. Unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen würden die Länder in den nächsten zehn Jahren folglich etwa 2,3 Mrd. € pro Jahr für den Hochschulbau (ohne Universitätsklinika) aufbringen.

Diese Mittel reichen gleichwohl nicht aus, um den Bestandserhalt der Hochschulgebäude sicherstellen zu können. Vielmehr wird der Sanierungsstau weiter anwachsen. Der steigende Baupreisindex sowie die erhöhten sicherheitstechnischen Vorgaben wirken zusätzlich verschärfend.

Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die vorliegenden Zahlen nur den aufgelaufenen Sanierungsstau der Jahre 2008 bis 2025 beziffern. HIS-HE stehen über einen ggf. bereits bis zum Jahr 2008 aufgelaufenen Sanierungsstau im Hochschulbereich jedoch keine belastbaren Angaben für das gesamte Bundesgebiet zur Verfügung und hat deshalb darauf verzichtet, weitere Zahlen aufzunehmen.

⁴ Siehe Jana Stibbe, Friedrich Stratmann: „Bau- und Instandsetzungsbedarf in den Universitäten - Soll-Ist-Vergleich für den Zeitraum 2008 bis 2012“, Forum Hochschule, Heft 5, 2014.

2.2. Universitätsklinika

Neben dem Sanierungs- und Modernisierungstau an den Hochschulen ist der Bereich der Universitätsklinika zu betrachten. Der Verband der Universitätsklinika Deutschlands (VUD) hat Ende 2015 in einer separaten Erhebung den Bau- und Instandsetzungsbedarf der Universitätsmedizin insgesamt⁵ ermittelt und für die Jahre 2016 bis 2025 eine weitere Finanzierungslücke in Höhe von rund 12 Mrd. € errechnet. Diese Angaben decken sich mit stichprobenartigen Plausibilitätsüberprüfungen der Länder.

Erfasst wurden nur die entsprechend der gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich förderfähigen Maßnahmen. Für die Jahre 2013 und 2014 wurden die Ist-Ausgaben und für 2015 die hochgerechneten Ist-Ausgaben angegeben. Die ab 2016 geplanten Ausgaben beruhen auf einer Abschätzung von Investitionsvorhaben, die sich in dem jeweiligen Zeitraum auch tatsächlich projektieren und umsetzen lassen. Die Ergebnisse gestalten sich wie folgt:

Die Ist-Ausgaben in den Jahren 2013 bis 2015 für Investitionen betragen jährlich ca. 2,1 Mrd. €. Der von den Einrichtungen ermittelte jährliche Investitionsbedarf für den Zeitraum 2016 bis 2019 liegt hochgerechnet bei ca. 3,6 Mrd. € pro Jahr. Insofern besteht für diese Jahre ein Finanzierungsdefizit von 1,5 Mrd. €, wenn die aktuell möglichen Ist-Ausgaben fortgeschrieben werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein Standort jährlich zwischen 12 % und 14 % seines Umsatzes an Investitionsmitteln benötigt, um seine Substanz zu erhalten und den Standort im notwendigen Umfang weiterzuentwickeln. Hinzu kommen die Mittel, die zum Abbau des bereits aufgelaufenen Investitionstaus erforderlich sind. Die Grobschätzung für den Zeitraum 2020 bis 2025 ergibt einen Investitionsbedarf von ca. 3,1 Mrd. € pro Jahr. Die Reduktion gegenüber der Periode 2016 bis 2019 wird damit erklärt, dass die Investitionspläne der Standorte über das Jahr 2020 hinaus noch nicht abgeschlossen sind.

Für den gesamten Zeitraum von 2016 bis 2025 ergibt sich somit für die Universitätsklinika in Deutschland eine Finanzierungslücke in Höhe von rund 12 Mrd. € bzw. von 1,2 Mrd. € pro Jahr, wenn die bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen nicht geändert werden.

⁵ Eine Aufteilung nach Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre hat sich wegen der vielfältigen Verflechtungen als nicht durchführbar erwiesen.

3. Bausteine zur Behebung des Sanierungsstaus im Hochschulbau

Seit der Föderalismusreform liegt es in der Verantwortung der Länder, für eine auskömmliche Finanzierung des Hochschulbaus zu sorgen. Angesichts der enormen zusätzlichen Mittelbedarfe ist es allerdings unrealistisch, dass sie diese Aufgabe alleine bewältigen werden können, denn unter den Bedingungen der Schuldenbremse bedeutet jeder zusätzliche Euro für den Hochschulbau - bei preisbereinigt gleichbleibenden Einnahmen - eine entsprechende Einsparung an anderer Stelle des Landeshaushalts, da keine zusätzlichen Kredite mehr aufgenommen werden können.

Da die benötigten Mittel unter den bisherigen Rahmenbedingungen nicht allein durch höhere Mittelzuführungen aus den Länderhaushalten aufgebracht werden können, ist zu überlegen, welche zusätzlichen Bausteine zur Finanzierung zur Verfügung stehen.

3.1. Realisierung von Einsparpotenzialen

Grundsätzlich gilt, dass die Anstrengungen weiter zu verstärken sind, um sämtliche Einsparpotenziale innerhalb der Hochschulen zu mobilisieren und auszuschöpfen. Diese betreffen einerseits die Höhe der Baukosten und andererseits den Umfang und die Qualität der Flächenbereitstellung und der Flächennutzung.

3.1.1. Erhöhung der Kosteneffizienz

Die Diskussion um mögliche Kostenoptimierungen im Hochschulbau (sowohl bezogen auf das Bauwerk als auch auf die Ausgestaltung der Haustechnik) wird seit geraumer Zeit geführt. Hier wird es durchaus als möglich angesehen, dass noch weitere Potenziale bestehen, insbesondere durch eine stärkere - auch bundesweite - Standardisierung von Hochschulbauten. Erstrebenswert wären darüber hinaus die Erfassung von best-practice-Beispielen für kostensparendes Bauen und anschließend die Überprüfung, inwieweit diese Ansätze verallgemeinerbar bzw. auf andere Bauvorhaben übertragbar sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Einsparpotenzialen der jährlich steigende Baupreisindex, zusätzliche gesetzliche Vorgaben (zum Beispiel beim Brandschutz), die HOAI-Novellierung sowie auch die Forderung, bei Hochschulbaumaßnahmen Aspekte der Klimateffizienz zu berücksichtigen, gegenüberstehen.

Quantitativ sollten Kostenoptimierungsmaßnahmen bei der Schließung der Finanzierungslücke allerdings nicht überschätzt werden, da mögliche Effizienzgewinne vorwie-

gend bei Neubauten, weniger jedoch bei den anstehenden Sanierungen realisiert werden können.

3.1.2. Kostenoptimierung durch gestärkte Eigenverantwortung

In den vergangenen Jahren wurde ebenfalls intensiv über die Stärkung der Hochschulautonomie im Bau- und Liegenschaftsbereich diskutiert und hinterfragt, inwieweit durch veränderte Organisationsstrukturen und die Setzung von Anreizen zur sparsamen Flächennutzung Einsparungen realisiert werden können⁶. Neben anderen Maßnahmen werden von einer Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Hochschulen und der pauschalen Zuweisung von Baubudgets Effizienzrenditen erwartet⁷. Analoge Überlegungen wurden auch bei der Implementierung von Mieter-Vermieter-Modellen im Verhältnis Land-Hochschule angestellt.

Es gibt noch keine breite empirisch gesicherte Bestätigung, aber erfolgversprechende Beispiele dafür, dass trotz weiterhin zu beachtender zentraler Regularien eine Verlagerung der Bauherreneigenschaft auf die Hochschulen zum Aufbau schlanker Strukturen und Abläufe im Baumanagement führt.

So wurde aus der Universität Köln, der im Jahr 2008 die Bauherreneigenschaft und die Budgetverantwortung für alle Baumaßnahmen übertragen worden sind, berichtet, die bisher vorliegenden Erfahrungen seien „überaus positiv“⁸. Bereits 2005 wurde der Technischen Universität Darmstadt die komplette Bauherreneigenschaft und ein eigenes Baubudget übertragen. Hier hat der Hessische Rechnungshof bestätigt, dass es der Universität gelungen sei, „die Baumaßnahmen eigenverantwortlich, flexibel und zeitnah durchzuführen“⁹. Ein weiteres Beispiel ist der Bau des Laborkomplexes „Analysezent-

⁶ Derzeit sind die Zuständigkeiten des Bau- und Liegenschaftsmanagements der Hochschulen in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Vgl. dazu Jana Stibbe, Friedrich Stratmann, Joachim Söder-Mahlmann: „Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern“, Forum Hochschule, Heft 9, 2012.

⁷ Vgl. etwa die „Düsseldorfer Erklärung zum Hochschulbau“ der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands anlässlich ihrer 55. Jahrestagung vom 27. bis 29. September 2012; http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/120928_Duesseldorfer_Erklaerung_zum_Hochschulbau.pdf.

⁸ Siehe Johannes Neyses: „Die Universität zu Köln als Bauherr“, in Forschung und Lehre, Heft 7/2012, S. 562.

⁹ Siehe Hessischer Rechnungshof: „Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen“, S. 371.

rum III“ 2014 am Universitätsklinikum Heidelberg, bei dem der kalkulierte Kostenrahmen deutlich unterschritten wurde.

Um die besten Modelle im Rahmen ihrer jeweiligen Kontexte zu identifizieren, wäre eine länderübergreifende Überprüfung hilfreich, inwieweit sich die Erwartungen der verschiedenen Modelle hinsichtlich der Effizienzrenditen erfüllt haben und ob entsprechende Modelle auch für alle Hochschulformen tragfähig sind.

3.2. Zusätzliche Einnahmequellen

Allein über die Realisierung von Einsparmaßnahmen wird der Investitionsbedarf in die Wissenschaftsinfrastruktur aber nicht zu meistern sein. Aus diesem Grund ist es notwendig, über neue Finanzierungsquellen nachzudenken und diese systematischer zu nutzen.

3.2.1. Sponsoring und Spenden

Obwohl keine umfassende Untersuchung der in den vergangenen Jahren von Hochschulen eingeworbenen Spenden vorliegt, spielen Sponsorengelder an einzelnen Universitäten und Universitätsklinika durchaus eine Rolle. Hier gilt es, die vorhandenen Potenziale möglichst umfassend auszuschöpfen. Private Spender haben allerdings vorwiegend an der Finanzierung von Neubauten und weniger an Bestandssanierungen Interesse. Daher dürfen die diesbezüglichen Potenziale nicht überschätzt werden. Zu prüfen sind Instrumente, mit denen ein Anreiz zur Einwerbung von Spenden und Sponsorengeldern gegeben werden kann.

3.2.2. Kostendeckende Drittmittel

In den vergangenen beiden Jahrzehnten haben die Hochschulen und insbesondere die Universitäten enorme Steigerungen bei der Einwerbung von Drittmitteln aus dem privaten und dem öffentlichen Bereich erzielt. Dadurch konnten die Forschungsaktivitäten der Hochschulen signifikant gesteigert werden. Entsprechend stieg der Personal- und damit auch der Flächenbedarf. Durch den Anstieg der Drittmittel verstärkt sich die generelle Problematik, dass Drittmittel bauliche Kosten allenfalls punktuell abbilden.

Die Forschungsförderung sollte durchgängig so gestaltet sein, dass die Kosten der Inanspruchnahme von Ressourcen bei der Forschungsförderung verursachergerecht erstattet werden. Sowohl die Drittmittel aus der Privatwirtschaft als auch die Drittmittel von

der EU sollten bereits kostendeckend kalkuliert sein. Daher sind die Anstrengungen der Hochschulen zu verstärken, Vollkostenrechnungen darstellen zu können. Bei den öffentlichen Drittmitteln konnte sich dem Ziel der Kostendeckung durch die Einführung von Programmpauschalen (DFG-Projekte) bzw. Projektpauschalen (BMBF-Projekte) zwar angenähert, aber mit Blick auf bauliche Investitionen nicht vollständig erreicht werden. In beiden Fällen ist daher eine Anpassung der Höhe der Förderung an die tatsächlichen Kosten wünschenswert.

Zu bedenken ist allerdings, dass die Erhöhung der Overheadpauschalen im Rahmen der öffentlichen Förderung lediglich zu einer Reallokation der Mittel, nicht aber zu zusätzlichen Einnahmen führt, sofern die Erhöhung aus den bestehenden Budgets finanziert wird.

3.3. Zusätzliche Bundesmittel

Mit der vollständigen Übernahme der BAföG-Kosten hat der Bund die Länder im Hochschulbereich erheblich entlastet. Diese Mittel werden in erster Linie zur Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen und zur Verbesserung der Perspektiven des wissenschaftlichen Nachwuchses eingesetzt und helfen, die Qualität der Hochschullehre weiter zu verbessern. Auswirkungen auf die Baubudgets der Länder gab es nicht. Angesichts des Umfangs des Sanierungsstaus, der Unzulänglichkeit der bisherigen Finanzierungsmechanismen und –budgets sowie der nationalen Bedeutung werden hier weitere Bausteine aufgezeigt, wie sich der Bund am Abbau des Sanierungsstaus beteiligen könnte.

3.3.1. Entflechtungsmittel (Art. 143c GG)

Der einstimmig verabschiedete Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz vom 03.12.2015 zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sieht vor, dass die Länder eine allgemein bessere Finanzausstattung vor allem durch einen höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten. Im Gegenzug entfallen damit aber auch - wie bereits im Zuge der Föderalismusreform vereinbart - die Entflechtungsmittel nach Art. 143c GG für den Hochschulbau in Höhe von 695 Mio. € p. a. Die Länder werden durch den neuen Bund-Länder-Finanzausgleich neue finanzielle Spielräume in ihren Haushalten erlangen. Von Wissenschaftsseite wird es nach Abschluss der Vereinbarung notwendig sein, diese Spielräume auch für den Hochschulbau zu nutzen.

Falls der Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz nicht mit dem Bund geeint werden kann, müssten die Entflechtungsmittel verstetigt und zumindest um die laufenden Preissteigerungen erhöht werden. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass die 2013 ausgelaufene Zweckbindung für den Hochschulbau bundesweit verankert wird. Da die Befristung und die Höhe der Entflechtungsmittel grundgesetzlich geregelt sind, erfordern Änderungen einen vergleichsweise hohen gesetzgeberischen Aufwand.

3.3.2. Forschungsbauten (Art. 91b GG)

Nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau beteiligt sich der Bund über den Art. 91b GG auch an der Finanzierung von Forschungsbauten einschließlich Großgeräte. Hier besteht ohne Gesetzesänderung grundsätzlich die Möglichkeit, den Beitrag des Bundes von zurzeit 298 Mio. € p. a. zu erhöhen.

Eine Erhöhung der Mittel wäre angesichts allgemein steigender Forschungsleistungen, aber auch mit Blick auf die jährlichen Baupreissteigerungen, sachgerecht. Denkbar wäre zudem, dass der Bund seinen Finanzierungsanteil von zurzeit 50 % in Analogie zur Exzellenzinitiative auf 75 % erhöht, um insbesondere Forschungsinvestitionen in strukturschwächeren Ländern nicht durch unerfüllbare Kofinanzierungspflichten zu verhindern.

3.3.3. Bund-Länder-Programm zur Hochschulbausanierung

Auf Basis des Art. 91b GG wäre es ferner möglich, ein Bund-Länder-Programm zur Hochschulbausanierung aufzulegen. Ein solches Programm könnte auch auf eine bestimmte Zweckbestimmung, wie etwa energetische Optimierung oder Nachhaltigkeitsstrategie, fokussiert werden. Die konkrete Ausgestaltung könnte sich dabei an dem von der Bundesregierung im Jahr 2009 beschlossenen „Konjunkturpaket II“ orientieren. Dabei wurden die Bundesmittel nach festen Anteilen auf die Länder zur eigenständigen Bewirtschaftung verteilt, die für die Kofinanzierung und die gesetzeskonforme Verwendung zu sorgen hatten.

Sollte der Sanierungstau an den Hochschulen (ohne Universitätsklinika) durch ein Bund-Länder-Programm bis 2025 vollständig abgebaut werden, wären - sofern keinerlei Flächenerweiterungen realisiert werden würden - jährliche Mittel in Höhe von ca. 2 Mrd. € nötig. Eine Kofinanzierungsregelung von 50 % durch das Land würde die landesinterne Priorisierung von Hochschulbauinvestitionen zwar befördern. Dennoch steht

zu befürchten, dass einzelne Länder nicht in der Lage sind, die Finanzierung des Landesanteils vollständig zu erbringen.

3.3.4. Infrastrukturfonds des Bundes

Alternativ zu einem Bund-Länder-Programm könnte der Bund die Finanzierung eines Hochschulbausanierungsprogramms auch vollständig und kreditfinanziert durch die Einrichtung eines Infrastrukturfonds übernehmen. Im Gegensatz zu den Ländern bleiben dem Bund weiterhin Spielräume zu Kreditaufnahme in Höhe von 0,35 % des BIP, d. h. zur Zeit rund 10 Mrd. €. Da Deutschland erwiesenermaßen von Hochschulbauinvestitionen profitiert, die auch eine kreditfinanzierte Investition rentabel machen, und angesichts der aktuell günstigen Refinanzierungsbedingungen wäre eine zusätzliche Kreditfinanzierung durch den Bund grundsätzlich sachgerecht.

Die rechtlichen und organisatorischen Details eines solchen Infrastrukturfonds des Bundes wären zu klären, insbesondere auch hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen und wechselseitigen Bereitschaft bezüglich der Kooperation von Bund und Ländern im Hochschulbereich. Am sinnvollsten wäre eine Finanzierung von Hochschulbaumaßnahmen aus einem Infrastrukturfonds des Bundes, wenn alle Leistungen an die Länder in der Finanzverantwortung des Bundes abgewickelt würden.

3.4. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)

Ein von der öffentlichen Hand bereits seit Jahren praktizierter Weg, Probleme bei der Kapitalbeschaffung zu reduzieren, ist die sogenannte Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP)¹⁰. Auch wenn sich die Kontexte jeweils deutlich unterscheiden, ist die Basiskonstruktion von ÖPP-Projekten immer gleich: Die Finanzierung einer Investition in die öffentlich-rechtliche Infrastruktur wird von einem privatwirtschaftlichen Dritten übernommen, der im Gegenzug ein festes Entgelt erhält. Die verschiedenen ÖPP-Modelle unterscheiden sich vor allem darin,

- ob öffentlich-rechtliches Eigentum oder hoheitliche Aufgaben auf eine juristische Person privaten Rechts übertragen werden oder ob es keine Übertragung gibt,

¹⁰Ein Überblick über abgeschlossene und laufende ÖPP-Projekte findet sich auf der Homepage der „ÖPP Deutschland AG“, die 2008 unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung als unabhängiges Beratungsunternehmen für öffentliche Auftraggeber zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften gegründet wurde. Siehe <http://www.partnerschaften-deutschland.de/home/>

- ob diese Übertragung dauerhaft ist oder befristet wird,
- ob die Investitionen aus laufenden Einnahmen refinanziert werden oder die öffentliche Hand Entgelte zahlt,
- ob die private Seite aus einem Unternehmen oder mehreren besteht,
- ob nur die Bereitstellung einer Infrastruktur Vertragsgegenstand ist oder auch der Betrieb.

Für die Länder bieten ÖPP-Regelungen den Vorteil, dass das zur Sanierung der Liegenschaften notwendige Kapital von Dritten aufgebracht wird. Allerdings führen alle ÖPP-Modelle - sei es in Form von Investor-Miet-Konstruktionen, Geschäftsbesorgungsverträgen oder Energie-Contracting-Modellen - zumeist zu höheren Kosten:

- Gegenüber einer direkten Kreditaufnahme durch das Land fallen für Private höhere Zinskosten an.
- Jedes ÖPP-Modell muss Gewinn- und Risikomargen mit einkalkulieren.
- Bei jedem ÖPP-Modell fallen Transaktionskosten für die Vertragsgestaltung an.

Grundsätzlich gilt auch, dass künftige Entwicklungen bei der Vertragsgestaltung bereits möglichst umfassend zu berücksichtigen sind. Bei Hochschulgebäuden können daher wegen der sich wandelnden und teilweise schwer zu prognostizierenden Anforderungen in Forschung und Lehre und der notwendig langen Laufzeit der Miet- oder Geschäftsbesorgungsverträge erhebliche Vertragsrisiken entstehen, oder aber die Flexibilität bei der späteren Nutzung wird erheblich eingeschränkt.

Inwieweit bzw. wann und unter welchen Rahmenbedingungen ÖPP-Projekte im Hochschulbau zu Effizienzgewinnen führen, kann ohne eine flächendeckende Evaluierung nicht pauschal beantwortet werden. Einzelbeispiele belegen sowohl positive als auch negative Erfahrungen.

Insbesondere im Bereich der Universitätsklinik werden aktuell mehrere große Bauprojekte als ÖPP-Maßnahme durchgeführt, so zum Beispiel bei der baulichen Erneuerung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) mit Standorten in Kiel und Lübeck, beim zweiten Bauabschnitt des Universitätsklinikums Jena sowie bei der Errichtung des neuen Untersuchungs- und Behandlungszentrums West (Universität Köln).

Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit in ÖPP-Modellen die Rendite Dritter weiter gesenkt werden kann. Ggf. sind die Investoren bereit, ihr Renditeziele zu beschränken, wenn sie im Gegenzug diesen Verzicht wirkungsvoll vermarkten können. Inwieweit eine solche Verbindung von Sponsoring und ÖPP eine realistische Option darstellt, müsste aber jeweils standortbezogen entschieden werden. Grundsätzlich denkbar wäre es, dass sich zum Beispiel Stiftungen oder auch Privatpersonen an dem Fonds mit Einlagen beteiligen und ebenfalls mit geringeren Renditezielen einverstanden sind. Gerade in Anbetracht der Zinsentwicklung könnte sich hieraus Potenzial ergeben, ohne jedoch das Gesamtproblem umfassend lösen zu können.

4. Resümee

An den Hochschulen in Deutschland besteht seit vielen Jahren ein gravierender Sanierungs- und Modernisierungstau. Dieser wird sich - wie die Ergebnisse der von HIS-HE im Jahr 2015 durchgeführten Untersuchung zum „Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025“ zeigen - in den nächsten zehn Jahren weiter erhöhen, sofern hier nicht rasch Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Um den aufgelaufenen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf abzudecken, sind zusätzlich zu dem den Ländern unter den derzeitigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2025 zur Verfügung stehenden Baubudget in Höhe von 21 Mrd. € je nach Flächen-erweiterungsszenario weitere 8 bis 35 Mrd. € nötig. Hinzu kommt ein nicht minder gravierender Sanierungs- und Modernisierungstau an den Gebäuden der Universitätsklinik. Nach einer aktuellen Erhebung des Verbands der Universitätsklinik Deutschland ist hierfür ein zusätzlicher Betrag von mindestens 12 Mrd. € bis zum Jahr 2025 anzusetzen.

Die Länder können diesen enormen Finanzierungsbedarf trotz bereits unternommener großer Anstrengungen nicht aus eigener Kraft schultern. Unstrittig ist gleichwohl, dass sie gemeinsam mit den Hochschulen weiterhin alles daran setzen müssen, um bestehende Einsparpotenziale auszuschöpfen und zusätzliche Einnahmequellen zu generieren. Hierfür sind moderne Organisationsstrukturen und die Etablierung effizienter Flächenmanagementsysteme ebenso erforderlich wie die verstärkte Einwerbung von Sponsorengeldern. All diese Maßnahmen werden aber bei Weitem nicht ausreichen, um den Sanierungs- und Modernisierungstau im Hochschulbereich zu beseitigen.

Der naheliegende Weg, den Investitionsbedarf über zusätzliche Kredite zu finanzieren, ist den Ländern nicht möglich. Die Alternative, über öffentlich-private Partnerschaften an zusätzliches Kapital für die Hochschulen zu gelangen und als Gegenleistung in Miet- oder Pachtverträge einzusteigen, bedarf jeweils der genauen Prüfung im Einzelfall, da hier stets zusätzliche Kosten und Risiken in Rechnung zu stellen sind.

Empfehlenswert ist daher ein stärkeres Engagement des Bundes beim Hochschulbau und den Forschungsbauten, denn von einer hervorragenden Wissenschaft und den daraus resultierenden wirtschaftlichen Effekten profitiert auch der Bund gesamtstaatlich.

Vor dem Hintergrund der nun vorliegenden Bausteine wird die Ländergemeinschaft und jedes Land für sich verhandeln müssen, welche Bausteine konkret für welches Projekt genutzt werden sollen und können. Gewiss ist, dass die gewaltige Aufgabe zur Sicherung der Zukunft Deutschlands weder durch einen einzelnen Baustein noch alleine durch die Länder gelöst werden kann. Deutlich wird aber auch, dass die Aufgabe keinen Aufschub duldet und nur durch eine intelligente Kombination der Bausteine zu bewältigen ist.