

Kurzfristige Lösung dringend gesucht

Zur schwierigen Lage des allgemeinen Hochschulbaus in Deutschland

| **MANFRED PRENZEL** | Der Hochschulbau ist seit Jahren deutlich unterfinanziert. Dies ist auch eine der Folgen der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau im Zuge der Föderalismusreform. Die letzte Grundgesetzänderung zur Jahreswende bietet nun die Chance, grundlegende Fragen der dringend notwendigen Investitionen, ihrer langfristigen Finanzierung verbindlich zu beantworten. Eine Analyse des Wissenschaftsrates.



Hochschulbau vor der Föderalismusreform

Der derzeitige Bestand an Hochschulbauten in Deutschland unter Einschluss der Universitätsmedizin verdankt sich in seiner Entstehung und Finanzierung immer noch zu nennenswerten Teilen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau auf Basis Art. 91a GG (alt). Diese Gemeinschaftsaufgabe, für die nähere Bestimmungen in einem eigenen Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) geregelt wurden, erntete hinsichtlich ihrer Durchführung und ihrer unerwünschten Nebenfolgen in den letzten Jahren ihres Bestehens große Kritik. Sie wurde im Zuge der Föderalismusreform 2005/06 abgeschafft.

Zwischen 1970 und 2006 haben Bund und Länder – gestützt auf die Empfehlungen des Wissenschaftsrates – gut 60 Milliarden Euro Investitionsmittel aufgebracht, so dass der Ausbau des deutschen Hochschulsystems in der alten Bundesrepublik sowie die Sanierung und Integration der Hochschulen in den neuen Ländern im Wesentlichen gelingen konnten.

Rückblickend – möglicherweise in einer gewissen nostalgischen Verklärung – war die Grundidee dieser Gemeinschaftsaufgabe durchaus verlockend: Alle Länder meldeten ihren Baubedarf, darunter auch Sanierung und Modernisierung, beim Wissenschaftsrat für ihre Hochschulen und deren Standorte als „Vorhaben“ an; dieser priorisierte sodann jährlich die Bedarfe im Sinne einer bundesweiten Rahmenplanung für den Hochschulbau und verband schließlich die befürworteten Vorhaben mit Finanzierungsempfehlungen, die von Bund und Ländern gemeinsam entsprechend dem Empfehlungsvolumen umgesetzt würden.

Auch wenn das komplexe Regelwerk der Rahmenplanung schon länger versunken ist, so erscheinen zwei Prinzipien auch aus heutiger Sicht der Erinnerung wert: Es bestand zum einen das Ziel, dass die Hochschulen in Deutschland „ein zusammenhängendes System bilden, durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Ausbildungs- und Forschungsplätzen gewährleistet wird“ (HBFG). Dieses Ziel kann nur im Rahmen einer bundesweiten Gesamtschau verfolgt werden. Zum anderen sollte die Gemeinschaftsaufgabe ursprünglich eine Form der staatlichen Finanzierung bilden, bei der die fachlichen Bedarfe von einer unabhängigen Instanz zunächst länderübergreifend

festgestellt werden, für die Bund und Länder dann, wie erwähnt, die erforderlichen Mittel auch bedarfsgerecht bereitstellen. Insbesondere diese Vorstellung musste spätestens seit den 1990er Jahren aufgegeben werden und der strikten Vorgabe jährlicher Maximal-Budgets weichen; gleichwohl erscheint gerade die bedarfsgerechte Investitionsfinanzierung weiterhin das zentrale Problem zu sein.

»Die bedarfsgerechte Investitionsfinanzierung ist das zentrale Problem.«

In den letzten Jahren der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau standen jährlich knapp zwei Milliarden Euro von Bund und Ländern zur Verfügung. Der Hochschulbau war selbst damit – gemessen am angemeldeten Bedarf – deutlich unterfinanziert, so dass ein erheblicher Investitionsstau diagnostiziert werden musste. Dieser Investitionsstau stellte die Funktionalität der Gemeinschaftsaufgabe alsbald in Frage. Finanziell potente Länder wurden aufgrund der Bindung an das HBFG daran gehindert, mehr Mittel in ihr Hochschulsystem zu investieren.

»Wir erleben vielerorts einen Stillstand.«

Die Bemühungen des Wissenschaftsrates, die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe im Zuge der Föderalismusreform zu verhindern, waren daher auch nicht auf den Erhalt des Verfahrens an sich gerichtet, sondern auf den Erhalt einer gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern, da die absehbare Entwicklung der Länderhaushalte zumindest in einigen Ländern eine noch deutlichere Unterfinanzierung des Hochschulbaus erwarten ließ.

Nach der Föderalismusreform

Die Politik begegnete den Sorgen einer drohenden Unterfinanzierung zumindest teilweise – etwa mit den sogenann-

ten „Kompensationsleistungen“ des Bundes für den allgemeinen Hochschulbau. Nach Art. 143c GG erhalten die Länder Mittel vom Bund im Umfang von jährlich 695 Millionen Euro bis einschließlich 2019.¹ Zudem wurde mit dem Programm Forschungsbauten und Großgeräte nach Art. 91b GG im Umfang von 596 Millionen Euro (Bundesanteil 298 Millionen Euro) ein wichtiges Instrument zur Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen etabliert, das primär der Forschung an Universitäten zugutekommt.

Nach meiner Beobachtung hat die mit der Föderalismusreform ebenfalls entfallene Pflicht zur Gegenfinanzierung der Bundesmittel im Verhältnis von 1:1 ganz unterschiedliche Folgen gehabt. Einige Länder investierten danach massiv und deutlich mehr in ihre Hochschulen als zu Zeiten des HBFG, andere Länder stellten im krassesten Fall nur noch die Bundesmittel nach 143c GG für den Hochschulbau zur Verfügung. Zu den Kollateralschäden zählt auch, dass seither keine spezifische Statistik mehr über den Hochschulbau geführt wird.

Auch wenn fraglos anzuerkennen ist, dass etliche Milliarden Euro seit der ersten Föderalismusreform aus unterschiedlichen Quellen und jeweils schon unter erheblichen finanzpolitischen Anstrengungen in den Hochschulbau geflossen sind: An zahlreichen Hochschulstandorten herrscht weiterhin ein vielfältiger Mangel. Es fehlt an Flächen, im wahrsten Sinne an Räumen und an angemessener Ausstattung; erforderliche Sanierungen und Modernisierungen haben über Jahre nicht stattgefunden; ältere Gebäude sind marode und von der Schließung bedroht. Wir erleben mithin vielerorts einen Stillstand und das in einer Situation, die es eigentlich dringend macht, die räumliche und technische Infrastruktur zu verbessern – will man der derzeit dramatisch wachsenden Zahl von Studienanfängern und ihrem Raumbedarf gerecht werden. Nicht zuletzt haben die erhöhten Drittmittel-Volumina auch eine verstärkte Nachfrage nach geeigne-

AUTOR

Professor Dr. **Manfred Prenzel** ist Vorsitzender des Wissenschaftsrates.

Foto: facesbyfrank



ten, modernen Forschungsinfrastrukturen erzeugt.

Im Jahre 2013 sind die Universitätskanzler und -kanzlerinnen aufgrund der andauernden Defizite im Baubestand aktiv geworden und haben mit HIS zusammen ein Konzept für eine bundesweite Ermittlung des Bau- und Investitionsbedarfs in Form eines Soll-Ist-Vergleichs erarbeitet. Eine entsprechende

»Die erhöhten Drittmittel haben die Nachfrage nach modernen Forschungsinfrastrukturen verstärkt.«

Studie liegt seit Juni 2014 vor (Jana Stibbe/Fritz Stratmann: Bau- und Instandsetzungsbedarf in den Universitäten. Forum Hochschule 5/2014). Diese bezieht sich auf die Jahre 2008 bis 2012 und umfasst im Wesentlichen die Universitäten ohne Klinika. Das Verfahren war in der Erhebung der Daten bei den Hochschulen und in deren Validierung recht aufwendig; im Ergebnis erscheint es zumindest plausibel.

Die in diese Berechnung aufgenommenen 71 Universitäten verfügten 2012 über einen Flächenbestand von rund 11,5 Millionen Quadratmetern. Für deren Bau und Instandsetzung haben die Länder und die Hochschulen selbst im genannten Fünfjahreszeitraum rund 5 Milliarden Euro aufgewendet. Dem steht ein aufgrund von Kennziffern ermittelter Bedarf von rund 8,3 Milliarden Euro gegenüber. Das heißt, innerhalb

»Die Hochschulen haben zum Teil hohe Rücklagen gebildet, die eingesetzt werden sollten.«

von 5 Jahren hat sich ein negatives Finanzierungssaldo von mehr als 3 Milliarden Euro schon allein für rund zwei Drittel der Universitäten in Deutschland ergeben.

Stellt man dann noch in Rechnung, dass das Konjunkturpaket II, die Nutzung von EFRE-Mitteln und einzelne Sonderprogramme der Länder in den untersuchten Zeitraum fallen, wird klar, dass das Saldo ohne diese zusätzlichen Mittel noch schlechter ausgefallen wäre. Außerdem setzt das Saldo der Jahre 2008 bis 2012 auf vergleichbare Negativsalden der Vorjahre auf.

Der Gesamtbetrag für den so im Laufe der vergangenen Jahre und Jahrzehnte aufgelaufenen Investitionsstau ist mit dieser Studie also nicht erfasst. Sie gibt jedoch Hinweise, welche finanziellen Anstrengungen zukünftig notwendig sein werden, um den Nutzungsanforderungen aus Forschung und Lehre an allen staatlichen Hochschulen (also einschließlich Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen, Musik- und Kunsthochschulen) gerecht zu werden. Bei einem Gesamtflächenbestand von knapp 17 Millionen Quadratmetern müssten rund

2,6 Milliarden Euro jährlich in Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen investiert werden. Auf die Universitäten entfallen bei dieser Berechnung rd. zwei Milliarden Euro.

Auch wenn gewisse Unsicherheiten in der Datenlage bleiben, möchte ich folgende Thesen formulieren:

- Trotz erheblicher Anstrengungen, die einige Länder kontinuierlich im Hochschulbau unternehmen, werden sie in ihrer Gesamtheit dauerhaft nicht in der Lage sein, den kompletten Bau- und Instandsetzungsbedarf ihrer Hochschulen ohne zusätzliche Finanzmittel zu befriedigen. Dies wird in einzelnen Ländern schon heute auf geradezu schmerzhaft Weise deutlich.
- Exzellenzinitiative und Hochschulpakete haben in den letzten Jahren Bundesmittel in erheblichem Umfang weit überwiegend für konsumtive Zwecke in die Hochschulen fließen lassen. Eine komplementäre Investitionsfinanzierung in angemessener Höhe existiert nicht,

wäre jedoch notwendig, um den Erfolg des Mitteleinsatzes auch infrastrukturell zu sichern.

- Die Hochschulen haben – je nach Beteiligungserfolg an diesen großen Programmen – zum Teil hohe Rücklagen gebildet, die, sofern sie nicht zweckgebunden sind, auch für Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden sollten.

Im Lichte dieser Befunde stelle ich fest:

Erstens: Das deutsche Hochschulsystem benötigt eine kurzfristige und wirkungsvolle Lösung für die akuten Sa-

nierungs- und Modernisierungsbedarfe. Dies wird zusätzliche Mittel erfordern, über deren Bereitstellung sich Bund und Länder zeitnah verständigen müssen. Zweitens: Der Hochschulbau ist und bleibt eine staatliche Aufgabe. Dabei geht es nicht nur um – unverzichtbare – Neubauten für Forschungszwecke, sondern maßgeblich auch um nachhaltigen Bestandserhalt auf Grundlage valider statistischer Daten und eines funktionierenden Monitoringsystems. Nur unter dieser Maßgabe werden konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen innerhalb des deutschen Hochschul- und Wissenschaftssystems auch künftig ermöglicht werden können.

Während die erste Föderalismusreform noch einem weitgehenden Rückzug des Bundes aus dem Hochschulbau den Weg bereiten sollte, bietet die letzte Grundgesetzänderung zur Jahreswende die Chance, nicht zuletzt die grundlegenden Fragen des investiven baulichen Bedarfs, ihrer langfristigen Finanzierung und der damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten nun verbindlich zu beantworten. Der Wissenschaftsrat ist bereit, sich an einer Verständigung zwischen Bund und Ländern über die künftige Ausgestaltung des Hochschulbaus als staatliche Daueraufgabe zu beteiligen.

1 Seit letztem Jahr gilt die gesetzlich für die ersten Jahre verankerte Zweckbindung dieser Mittel nicht mehr. Der Bund hat daher an die Länder appelliert, die Kompensationsmittel weiterhin ausschließlich für den Hochschulbau einzusetzen. Einige Länder – wie Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen – haben sich dazu auch verpflichtet. Das heißt, in anderen Ländern ist nicht auszuschließen, dass zumindest ein Teil der für den Hochschulbau der Länder gedachten Bundesmittel auch anderen Landesbauten zugutekommt.