Einstürzende Hochschulbauten?

Eine Bestandsaufnahme des Investitionsstaus an den Hochschulen

Der Zustand der baulichen Infrastruktur in Deutschland weist wachsende Probleme auf. Ob Straßen oder Schienenwege, Krankenhäuser oder Schulen – in vielen Bereichen entfaltet sich ein erheblicher Sanierungsstau. Auch der bauliche Zustand der Hochschulen verschlechtert sich zusehends, bisweilen – wie in Marburg oder an der TU Berlin – stürzen sogar Räumlichkeiten ein. Es besteht also akuter Handlungsbedarf, findet Jana Stibbe und fordert neben finanziellen Maßnahmen auch strukturelle Veränderungen.[1]

Der Sanierungsbedarf an deutschen Hochschulen wird aktuell auf 74 Milliarden Euro geschätzt.[2] Eine Erhebung der KMK aus dem Jahr 2016 zu den geplanten Investitionen ergab, dass bei einer kontinuierlichen Flächenerweiterung um 250.000 m²[3] bis 2025 insgesamt 20 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2017 bis 2025 vorgesehen waren. Ein Abgleich mit den tatsächlich getätigten Ausgaben steht noch aus. Von diesen 20 Milliarden Euro wurden 14 Milliarden für die Flächenerweiterung eingeplant, sodass rechnerisch nur 6 Milliarden Euro für die Erhaltung bestehender Gebäude – durch Sanierungen oder Ersatzneubauten – übrig bleiben würden über einen Zeitraum von neun Jahren. Das reicht nicht für den Abbau des Sanierungsstaus.

Historische Betrachtung der Finanzierung

Um nachzuvollziehen, wie es zu der aktuellen Situation kommen konnte, lohnt sich ein Blick auf die Finanzierung des Hochschulbaus und die dahinterstehende Haushaltssystematik.

Von 1970 bis 2006 regelte das Hochschulbauförderungsgesetz, dass der Bund 50 % der Kosten für den Ausbau und Neubau von Hochschulen übernahm. Dies galt allerdings nur für Flächenerweiterungen – die Instandsetzung bestehender Gebäude lag schon immer in der Verantwortung der Bundesländer.

Das Gesetz wurde als Reaktion auf den „Sputnik-Schock“ eingeführt. Die damalige Sowjetunion hatte ein Bildungssystem, das gezielt Arbeiter- und Bauernkinder förderte. Um dem entgegenzuwirken, sollte auch in der Bundesrepublik der Hochschulzugang für bildungsferne Schichten erleichtert werden. Neben der Gründung von Gesamtschulen zur Erhöhung der Abiturquote erfolgte ein beispielloser Ausbau der Hochschullandschaft in Rekordtempo. Dabei kam jedoch oft die Qualität des Bauens zu kurz.

Bis zur Abschaffung des Gesetzes im Jahr 2006 hatten viele dieser Gebäude eine Lebensdauer von etwa 37 Jahren erreicht. Zwar wurden bestehende Mängel durch Instandsetzungsmaßnahmen behoben, doch die erwartete Nutzungsdauer von Lehrgebäuden (ca. 40 bis 60 Jahre) und Forschungsgebäuden (ca. 30 bis 50 Jahre) rückte näher.

Seit 2007 liegt die Verantwortung für den Hochschulbau vollständig bei den Bundesländern – mit Ausnahme von Forschungsbauten nach §91b GG, an denen weiterhin der Bund mit 50 % beteiligt ist. Diese Änderung erfolgte im Rahmen der Föderalismusreform. Damit zog sich der Bund genau zu dem Zeitpunkt aus der Finanzierung zurück, als für viele Gebäude eine Sanierung oder ein Ersatzneubau bevorstand. Die damit verbundenen Kosten sind mit denen eines Neubaus vergleichbar, mussten nun aber zu 100 % von den Ländern getragen werden.

Hinzu kam, dass sich die ursprünglichen Annahmen zur Nutzungsdauer vieler Gebäude als zu optimistisch erwiesen. Gleichzeitig wurde auch der Ausbau von Hochschulen zur alleinigen Aufgabe

Neue Mensa Dresden, Bergstraße

der Länder – und das, obwohl die Zahl der Studierenden weiter stark anstieg.

Zur Entlastung der Länder zahlte der Bund bis 2019 jährlich 695 Millionen Euro, allerdings ohne Zweckbindung für den Hochschulbau. Diese Summe entsprach in etwa den Fördermitteln von 2006. Doch schon damals war das Bauvolumen deutlich geringer als in den frühen Jahren des Programms – so lag es 1980 beispielsweise umgerechnet bei ca. 1,2 Milliarden Euro. Zudem waren die Baupreise zwischen 1980 und 2006 um ca. 70 % gestiegen. Diese Faktoren spielten bei der Höhe der Kompensierung keine Rolle.

Die Folgen waren absehbar: Die Länder mussten erhebliche Mehrausgaben stemmen, um den Erhalt der Gebäude zu sichern – zusätzlich zu ihren anderen Aufgaben. Seit 2020 hat sich die Lage weiter verschärft, da die Kompensationszahlungen des Bundes nun komplett entfallen. Gleichzeitig belasten steigende Energiekosten die Wissenschaftshaushalte zusätzlich.

Aktuelle Haushaltssystematik und Finanzierung

Ein weiteres Problem beim Erhalt bestehender Hochschulgebäude ergibt sich aus der Haushaltssystematik der Länder. Während die meisten Kommunen inzwischen die Doppik (doppelte Buchführung) nutzen, wodurch sich durch Abschreibungen der Reinvestitionsbedarf für Gebäude sichtbar machen lässt, arbeiten die Länder weiterhin mit der Kameralistik. Dieses System stellt lediglich Einnahmen und Ausgaben gegenüber, sodass notwendige Investitionen für den Erhalt von Hochschulbauten nicht automatisch erkennbar sind. Eine separate Berechnung des Sanierungsbedarfs findet oft nicht statt bzw. ist dann nicht Teil der Haushaltsplanungen.

Die Vergabe von Mitteln für Hochschulbauprojekte erfolgt nicht nach Bedarf, sondern nach verfügbaren Haushaltsmitteln. Hochschulen melden Bauprojekte an, die anschließend so priorisiert werden, dass sie ins vorhandene Haushaltsvolumen passen. Doch selbst wenn ein Projekt in die Planung aufgenommen wird, bedeutet das noch keine gesicherte Finanzierung. Erst mit dem Haushaltsbeschluss – basierend auf einer detaillierten Entwurfsplanung – wird über die Bereitstellung der Mittel entschieden. Dabei werden jedoch nur Projekte berücksichtigt, für die zu diesem Zeitpunkt vollständige Unterlagen vorliegen und die ins Budget passen. Somit schafft nur ein Teil der erforderlichen Maßnahmen den Weg zu einer Finanzierung und bereits in der Planung befindliche Maßnahmen ziehen sich übermäßig in die Länge. Dabei wird leider nicht zwischen Maßnahmen zu Flächenerweiterungen und Maßnahmen zum Bestandserhalt (Sanierung oder Ersatzneubau) unterschieden. Auf diese Weise wird auch hier wieder dem Bestandserhalt die Priorität entzogen und der Sanierungsstau weiter anwachsen.

Ein positives Beispiel für eine langfristige Investitionsplanung ist das Land Hessen mit seinem Heureka-Programm (2008 - 2031). Doch auch hier reichen die Mittel nicht aus, um den gesamten Sanierungsstau zu beseitigen.

In den letzten Jahren zeigt sich jedoch ein weiteres Problem: Mittel bleiben ungenutzt, weil in den Landesbaubehörden nicht genügend Personal für die Planung und Umsetzung der Bauprojekte vorhanden ist.

Hinzu kommt eine weitere Herausforderung: Hochschulen sind durch das Klimaschutzgesetz des Bundes und einiger Länder verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen zu senken.[4] Dies ist oft nur durch die Sanierung des Gebäudebestands möglich. Allerdings gibt es kaum Fördermittel für diesen Zweck – Hochschulen sind von vielen Fördertöpfen des Bundes ausgeschlossen. Maßnah-

Universitäts-Frauenklinik, Rundbau, Berlin-Mitte

men zum Klimaschutz sollten jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern als integraler Bestandteil des Bestandserhalts.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die aktuelle Finanzierung des Hochschulbaus, insbesondere des Bestandserhalts, unzureichend geplant ist. Eine sachgerechte Finanzierungsstrategie ist notwendig. Vor allem sollte eine klare Trennung zwischen Sanierung und Flächenerweiterungen erfolgen, damit der Erhalt bestehender Hochschulgebäude eine höhere Priorität erhält.

Zuständigkeiten

Ein wichtiger Aspekt des Sanierungsstaus im Hochschulbereich ist die unklare Verteilung der Zuständigkeiten für die Hochschulinfrastruktur. In der Regel sind die Landesbaubetriebe für den gesamten Landesbau verantwortlich und übernehmen damit auch die Eigentümer- und Bauherrenaufgaben. Die Hochschulen hingegen tragen die Betreiberverantwortung, die häufig auch die Instandsetzung der Gebäude umfasst.[5]

Eine ganzheitliche Betrachtung eines Hochschulcampus ist schwierig, da Wissen und Zuständigkeiten auf verschiedene Organisationen verteilt sind. Diese unterstehen zudem unterschiedlichen rechtlichen und fachlichen Aufsichten. Im ungünstigsten Fall hat keine der beteiligten Organisationen den vollständigen Überblick oder es wird erst gar nicht versucht, diesen gemeinsam zu erarbeiten.

Hinzu kommt, dass viele hochschulbezogene Aufgaben von Ministerien (z. B. durch Vorgaben zu Kriterien und Methoden) und Parlamenten (z. B. durch die Bereitstellung finanzieller Mittel) beeinflusst werden. Dies erschwert es den Hochschulen erheblich, ihre Verantwortung für die Infrastruktur wahrzunehmen und bestehende Herausforderungen zu bewältigen. Dazu gehören insbesondere:

- den Zustand der Gebäude erfassen,
- die Sicherheit für Nutzer gewährleisten,
- die Funktionalität der Gebäude sicherstellen,
- Treibhausgasemissionen reduzieren,
- ein effizientes Flächenmanagement betreiben,
- Bauvorhaben anmelden und umsetzen.

Aufgaben für die Zukunft

Neben der auskömmlichen Finanzierung spielen weitere Aspekte eine Rolle, die dabei helfen können, zukünftig dem Sanierungsstau zu begegnen. Dabei kommt den Hochschulen eine besondere Verantwortung in Bezug auf den nachhaltigen Umgang mit vorhandenen Ressourcen zu, die neben den o. g. Aufgaben von entscheidender Bedeutung ist. Um diesen ressourcenschonenden Umgang zu ermöglichen, sind auf Hochschul-, Ministeriums- und Parlamentsebene Entscheidungen und deren operative Umsetzung erforderlich.

Effizientes Flächenmanagement mit hohem Auslastungsgrad

Ein großes Potential liegt in der effizienteren Nutzung der Flächen und somit der Förderung der Flächensuffizienz. Auch über diesen Weg lässt sich ein Teil des Sanierungsstaus abbauen, da die knappen Finanzmittel statt in zusätzliche Flächen in den Bestand investiert werden können. Dafür sind ausschließlich die Hochschulen verantwortlich. Hierbei hilft es, Lehr- und Laborflächen fächerübergreifend zur Verfügung zu stellen. Das gilt auch für die Facility Cores (Geräte). Darüber hinaus stellen New Work-Konzepte eine Unterstützung zur besseren Auslastung dar. Bedarfe sollten regelmäßig anhand einheitlicher Flächenbedarfsberechnungsmethoden überprüft und ggf. neu zugewiesen werden. Darüber hinaus können regelmäßige Auslastungsuntersuchungen der Flächensteuerung zugutekommen. Für ein effizientes Flächenmanagement sind zudem digitale Tools für Raumbuchungen unverzichtbar. Die Ministerien sollten bei Bauanmeldungen prüfen, ob im Vorfeld ein Flächenmanagement mit allen erforderlichen Methoden und Werkzeugen in den Hochschulen etabliert wurde bzw. etabliert ist.

Hochschulcampusplanung mit einheitlichen Kennzahlen und Methoden

Eine einheitliche und standardisierte Campusplanung erfordert klare Kennzahlen und Methoden. Ziel ist es, dass alle Hochschulen auf gemeinsame,

nachvollziehbare und transparente Kriterien zurückgreifen, um der Ministeriumsebene eine geeignete Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft insbesondere:

- Flächenbedarfsermittlungen
- Priorisierung von Baumaßnahmen nach einheitlichen Kriterien
- Darstellungen (Priorisierungen, bauliche Hochschulentwicklungsplanung) etc.

Optimierung der Bauverfahren und Finanzierung durch Änderung der Haushaltssystematik

Die Finanzierung des Hochschulbaus sollte langfristig durch ein globales Budget im Landeshaushalt für alle Projekte statt durch die Einzelveranschlagung von Maßnahmen sichergestellt werden, im Idealfall mit einem informellen Budget für jede Hochschule. Dies würde den Aufwand bei den Bauverfahren reduzieren und eine flexiblere Projektplanung ermöglichen. Hochschulen könnten dann eigenständig und effektiver zwischen verschiedenen Baumaßnahmen priorisieren und im Rahmen ihres Budgets anpassen. Somit könnte die Finanzierung sichergestellt sein. Ein solches Modell würde die Planungssicherheit erhöhen und eine kontinuierliche Investition in den Erhalt und Ausbau der Hochschulinfrastruktur ermöglichen.

Schärfung der Zuständigkeiten für den Bestandserhalt

Aufgrund der verteilten Zuständigkeiten in Bezug auf den Bestandserhalt auf mehrere Organisationen ist dringend eine Schärfung der Zuständigkeit erforderlich. Dazu gehört eine klare Definition von Aufgaben. Insbesondere die Zustandsbewertung, die erst jetzt in den Fokus der Länder gerückt ist, ist weder als Aufgabe definiert noch klar zugeordnet. Aktuell laufen diese Erhebungen innerhalb der Länder ggf. parallel bei verschiedenen Organisationen oder gar nicht, weil sich keiner zuständig fühlt. Oder sie werden sogar an Dritte vergeben, die jedoch zwingend auf das Personal angewiesen sind, das mit den Eigentümer-, Bauherren- und Betreiberaufgaben betraut ist. Ergebnisse der unterschiedlichen Organisationen weichen ggf. voneinander ab. Im Idealfall wird vom Land eine Methode inkl. der Kriterien für die Zustandsbewertung vorgegeben und jede Organisation leistet innerhalb der Erhebung Aufgaben entsprechend ihrer Kompetenz. Dritte sollten lediglich zur Prüfung auf Plausibilität der Ergebnisse herangezogen werden. Schwieriger gestaltet sich die Verteilung bei den Bauherrenaufgaben. Aktuell dürfen viele Hochschulen neben der Instandsetzung jetzt schon kleinere Baumaßnahmen durchführen. Die dazugehörigen Unterlagen fließen dann jedoch nicht zwingend in die Unterlagen der Landesbaubetriebe ein. Am Ende fehlt der Gesamtüberblick über alle Gebäude, sowohl für die Gebäude selbst als auch die Gesamtzahl der Gebäude. Eine Lösung stellt die komplette Übertragung der Bauherrenaufgaben auf die Hochschulen dar, die schon lange kontrovers diskutiert wird.[6] Dies gilt auch im Hinblick auf die zu geringen Personalkapazitäten bei den Landesbaubetrieben. Ca. 4 % der Hochschulen verfügen aktuell über die komplette Bauherrenfunktion für ihre Hochschulen. Die Entwicklung hin zur Verlagerung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen ist ein Prozess, der bereits seit 2008 im Gang ist. Mit einer Beschleunigung diesbezüglich ist aktuell nicht zu rechnen, abgesehen von der Übertragung für einzelne Baumaßnahmen, da diese Möglichkeit in mehreren Hochschulgesetzen ergänzt wurde.

Fazit

Die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Ministerien und Parlamenten. Alle Beteiligten müssen dabei anerkennen, dass der Hochschulbau aufgrund der besonderen Campussituation und der vielfältigen Nutzungsarten völlig andere Anforderungen hat als der übrige Landesbau mit einzelnen, homogen genutzten Gebäuden. Daher sind spezifische Lösungen notwendig.

Zudem darf der bauliche Zustand der Hochschulinfrastruktur nicht isoliert vom Bildungs- und Hochschulsystem betrachtet werden. Eine durchdachte Hochschulentwicklungsplanung eines Landes sollte stets die Infrastruktur mit einbeziehen. Gleichzeitig muss diese Planung realistisch bleiben und die finanziellen Ressourcen des Landes berücksichtigen, die für Investitionen zur Verfügung stehen.

Ein Problem dabei ist, dass es derzeit keine belastbaren Kennzahlen zu den tatsächlichen Kosten eines Studienplatzes gibt, die auch die Infrastrukturkosten umfassen. Die „AKL"-Daten des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) berücksichtigen weder Bau- noch Betriebskosten, obwohl die Länder ihre Hochschulbudgets darauf ausrichten. Diese Lücke erschwert eine realistische Hochschulfinanzierungsplanung für die Länder.

Anmerkungen

1) Der Beitrag beruht auf einem Vortrag der Autorin bei der Fachtagung zur Bildungsfinanzierung von BdWi, GEW und Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: »Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft – Rolle und Finanzierung der Bildung in diesem Prozess« am 21.09.2024 in Göttingen.
2) KMK 2023: Bericht zur klimagerechten Sanierung der staatlichen Hochschulen in Deutschland. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 23.06.2023 https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2023/2023_06_23-Klimagerechte-Sanierung-Hochschulen.pdf.
3) Flächenangabe erfolgt gemäß NUF 1-6 nach DIN 277. NUF 1-6 enthält nur die Hauptnutzungen (Seminar, Büro, Hörsaal, Labor).
4) Philipp Nußbaum / Marcelo Ruiz / Jana Stibbe / Cord Wöhning / Christiane Dietrich 2024: »Bilanzierung, Reduktion und Kompensation von Treibhausgasemissionen an Hochschulen. Vom Footprint zum Handprint«, in: *HIS-HE:Forum* 3/2024, https://his-he.de/publikationen/bilanzierung-reduktion-und-kompensation-von-treibhausgasemissionen-an-hochschulen/
5) Jana Stibbe / Friedrich Stratmann / Joachim Söder-Mahlmann 2012: »Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern – Sachstandsbericht«, in: *HIS:Forum Hochschule* 9/2012, https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Forum_Hochschulentwicklung/fh-201209.pdf.
6) Wissenschaftsrat 2022: Probleme und Perspektiven des Hochschulbaus 2030. Positionspapier. https://www.wissenschaftsrat.de/download/2022/9470-22.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

Jana Stibbe, Dipl.-Ing. FH, Architektin, HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V., Geschäftsbereich Hochschulinfrastruktur, Schwerpunkte: Sanierungsstau, Bauprozesse, Organisationsberatung im Bau- und Gebäudemanagement