

Ingo Holzkamm | Jana Stibbe | Friedrich Stratmann |
Ralf Tegtmeyer

Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen

Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion
im Hochschulbau

Forum
Hochschulentwicklung

4 | 2015

Jana Stibbe

Telefon: +49 (0)511 1699-2917

E-Mail: stibbe@his-he.de

Ralf Tegtmeier

Telefon: +49 (0)511 1699-2912

E-Mail: tegtmeier@his-he.de

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.

Goseriede 13a | 30159 Hannover | www.his-he.de

Dezember 2015

Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Hintergrund.....	1
1.2	Ziel	1
1.3	Aktuelle Diskussion – Chancen/Risiken.....	2
1.3.1	Einbeziehung von Lebenszyklus-/Nachhaltigkeitsbetrachtungen in die Planungs- und Bauphase	2
1.3.2	Einbeziehung von Nutzeranforderungen (Forschung & Lehre) in die Planungs- und Bauphase	3
1.3.3	Einbeziehung von Gebäudemanagementkompetenzen (Hochschul- verwaltung) in die Planungs- und Bauphase.....	4
1.3.4	Schnittstellen/Verfahrensvereinfachung	4
1.3.5	Komplette Bauherrenfunktion unabhängig vom Bauvolumen	5
1.3.6	Finanzierungsrahmen und -bedingungen	6
1.3.7	Übergabe und Nutzung.....	7
1.3.8	Landesbaustandards/Wirtschaftlichkeit.....	7
1.3.9	Baufachliche Qualität/Bauerfahrung	8
1.3.10	Fazit/Konsequenzen	8
2	Welche Bauherrenpflichten und -aufgaben gibt es?	9
2.1	Allgemeine Bauherrenaufgaben	9
2.2	Bauherrenpflichten aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften.....	10
2.3	Aufgaben öffentlicher Bauherren im Landesbau	11
2.3.1	Objektbezogene Bauherrenaufgaben nach RBBau/A 2.2	12
2.3.2	Neugliederung objektbezogener Bauherrenaufgaben Hochschulbau – abgeleitet aus der RBBau/A 2.2.....	14
2.3.3	Objektübergreifende Bauherrenaufgaben nach RBBau/A 2.1	16
2.4	Fazit Bauherrenaufgaben und -pflichten im Hochschulbau.....	18
3	Welche haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sind bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion zu beachten?	19
3.1	Haushaltsgrundsatzgesetz ist maßgeblich.....	19
3.2	Ausgaben müssen für die Aufgabenerfüllung des Bundes/Landes notwendig sein (BHO/LHO)	19
3.3	Ausgaben müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen (BHO/LHO)	20
3.3.1	Sparsamkeitsgebot	20
3.3.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für finanzwirksame Maßnahmen (kleine und große Baumaßnahmen).....	20
3.3.3	Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR).....	21
3.4	Veranschlagung und Genehmigung von kleinen und großen Baumaßnahmen im Haushalt (BHO/LHO).....	21
3.5	Voraussetzungen für den Maßnahmenbeginn großer Baumaßnahmen.....	22
3.6	Vergabe öffentlicher Aufträge	23

3.7	Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen und Grundstücken (BHO/LHO).....	23
3.7.1	Vermögensgegenstände.....	23
3.7.2	Grundstücke	24
3.8	Fazit	24
4	Wer kann die Bauherrenfunktion wahrnehmen? – Rechtsformen.....	27
4.1	Wer ist Bauherr im Hochschulbau?	27
4.2	Wer kann die Bauherrenfunktion im Kontext staatlicher Verwaltung übertragen bekommen?	27
4.3	Übertragung der Bauherreneigenschaften auf die Hochschulen	30
4.3.1	Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtung.....	30
4.3.2	Hochschulaufgaben: Selbstverwaltung und staatliche Auftragsangelegenheiten	31
4.4	Übertragung von Aufgaben der Bauherrenfunktion an die Hochschulen.....	34
4.5	Übertragung der Eigentümerfunktion an die Hochschulen	34
4.6	Staatliche Einflussnahme auf die Hochschulen bei Übertragung der Bauherren- bzw. der Eigentümerfunktion auf die Hochschulen	35
4.7	Fazit HIS-HE.....	36
5	Schlussbemerkungen und Ausblick auf Teil 2	37

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Allgemeine Bauherrenaufgaben.....	9
Abb. 2	Öffentlich-rechtliche Vorschriften für Bauherren.....	10
Abb. 3	Objektbezogene Bauherrenaufgaben (Auszug aus RBBau/A 2.2)	12
Abb. 4	Neugliederung objektbezogener Bauherrenaufgaben Hochschulbau – abgeleitet aus der RBBau (siehe Abb. 3):.....	15
Abb. 5	Objektübergreifende Bauherrenaufgaben (Auszug aus RBBau/A 2.1).....	17
Abb. 6	Artikel 109 Grundgesetz (GG)	19
Abb. 7	Träger öffentlicher Verwaltung (Quelle: Eigenaufstellung HIS-HE)	29
Abb. 8	§ 58 HRG Rechtsform und Selbstverwaltungsrecht.....	30
Abb. 9	§ 2 HRG Aufgaben der Hochschulen (Forschung & Lehre)	31
Abb. 10	Selbstverwaltungs- und staatliche Aufgaben im Überblick	33

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die deutschen Hochschulen befinden sich seit einigen Jahren in einem Reformprozess, der sich unter anderem durch einen Paradigmenwechsel im Hochschulmanagement von einer eher detailgesteuerten zu einer verstärkt eigenverantwortlich geführten Hochschule manifestiert.

Vor diesem Hintergrund ist einzelnen Hochschulen auch die Bauherrenfunktion übertragen worden. Diese Beispiele werden von den Hochschulen als Erfolgsmodelle beschrieben, sodass weitere Hochschulen die Übernahme der Bauherrenfunktion anstreben. Beispiel hierfür ist u. a. die Düsseldorfer Erklärung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands anlässlich ihrer 55. Jahrestagung 2012, in der sie die Bündelung der Gesamtverantwortung für den wissenschaftlichen Betrieb und die baulich-technische Infrastruktur in der einzelnen Universität, verbunden mit einer Budgetierung, anregen.¹

Die vereinzelt von Rechnungshöfen untersuchten Modelle von Hochschulen mit Bauherrenfunktion wurden hingegen eher kritisch bewertet^{2,3}. Da in den Berichten der Rechnungshöfe einzelne Pilotprojekte untersucht wurden, ist hieraus keine grundsätzliche Stellungnahme abzuleiten. Sie verdeutlichen aber, dass eine Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen kein Selbstläufer ist. Vielmehr muss genau geprüft werden, mit welchen Anforderungen diese Aufgabe verbunden und unter welchen Voraussetzungen dieses Modell erfolgsversprechend ist.

Aktuell wird daher in einigen Bundesländern nach Möglichkeiten gesucht, die Bauherrenfunktion auf Hochschulen übertragen zu können, ohne die von den Rechnungshöfen bemerkten Risiken einzugehen.

1.2 Ziel

Ziel dieser Orientierungshilfe ist es, im vorliegenden ersten Teil Klarheit über die Rahmenbedingungen und Aufgaben im Hochschulbau zu schaffen. Durch die Auflistung und Beschreibung der vorhandenen und erforderlichen Rahmenbedingungen soll eine fundierte Grundlage geschaffen werden, die als Entscheidungshilfe für oder gegen eine Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen dienen kann. Darauf aufbauend werden in einem noch in Bearbeitung befindlichen zweiten Teil Umsetzungsempfehlungen gegeben, welche Rahmenbedingungen, Mindestanforderungen und Bauverfahrensanpassungen bei einer Übertragung der Bauherrenfunktion an Hochschulen erfüllt sein sollten. Dieser Teil soll dann als Grundlage dafür dienen, nicht mehr das „Ob“, sondern das „Wie“ einer Übertragung der Bauherrenfunktion an Hochschulen entscheiden zu können bzw. hierzu Anregungen und Argumente zu erhalten.

-
- 1 Düsseldorf Erklärung zum Hochschulbau der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten in Deutschland vom 28. September 2012. Online im Internet unter:
URL: http://www.uni-kanzler.de/fileadmin/Dateien/120928_Duesseldorfer_Erklaerung_zum_Hochschulbau.pdf.
 - 2 Neubau der Chirurgie Ulm: Einhaltung des Kosten- und Zeitplans ging zu Lasten der Qualität. Pressemitteilung Landesrechnungshof Baden-Württemberg vom 8. Juli 2013. Online im Internet unter:
URL: <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/informationen/presse/300049.html>.
 - 3 Sonderregelungen zur Beschleunigung von Baumaßnahmen des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger nur bedingt geeignet. Bundesrechnungshof, Bemerkungen Nr. 55 2012, S. 293 – 298.

1.3 Aktuelle Diskussion – Chancen/Risiken

In der aktuellen Diskussion werden verschiedene Argumente für und gegen eine Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen genannt. Die Hauptargumente aus HIS-HE-Sicht werden nachfolgend wertfrei beschrieben und Lösungsansätze der einzelnen Problemfelder auch außerhalb einer Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen aufgezeigt. Es sei an dieser Stelle explizit darauf hingewiesen, dass dies nicht das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage ist, sondern vielmehr eine Sammlung von Argumenten, die HIS-HE aus der Zusammenarbeit mit Hochschulen und Ministerien und aus Veröffentlichungen und Artikeln bekannt sind. Die nachfolgende Diskussion der Argumente erfolgt lediglich cursorisch und soll in das Thema einleiten. Die Argumente werden hierbei jeweils im Kontext einer dezentralen Bauherrenfunktion (Hochschule) bzw. einer zentralen Bauherrenfunktion auf Landesebene (z. B. Landesbetrieb) beleuchtet und basieren auf den derzeitigen Festlegungen in den Ländern hinsichtlich der Zuständigkeiten im Hochschulbau⁴ (überwiegend Bauherrenfunktion bei den Landesbau- und Liegenschaftsverwaltungen). Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Soweit im Text auf Regelungen Bezug genommen wird, sind die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) sowie die Bundeshaushaltsordnung (BHO) als Grundlage für die länderbezogenen Richtlinien und Haushaltsordnungen maßgeblich. Auf länderspezifische Ausgestaltungen kann in dieser Orientierungshilfe nur begrenzt eingegangen werden.

1.3.1 Einbeziehung von Lebenszyklus-/Nachhaltigkeitsbetrachtungen in die Planungs- und Bauphase

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Ein wesentliches Argument der Hochschulen für eine Übernahme der Bauherrenfunktion ist, die Gesamtzuständigkeit für Betrieb und Bau in eine Hand zu legen und dadurch die Wirtschaftlichkeit über die Baumaßnahmen hinaus auf den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes in den Fokus zu rücken. Hintergrund dieser Forderung ist unter anderem, dass derzeit bei den Bauinvestitionen die Baufolgekosten nicht hinlänglich berücksichtigt werden und somit die Hochschulen als Verantwortliche für den Gebäudebetrieb die zum Teil sehr hohen Bewirtschaftungs- und Betriebskosten hinnehmen und tragen müssen. Für ein kostenoptimiertes und nachhaltiges Immobilienmanagement über den gesamten Lebenszyklus ist daher die zusammenhängende Betrachtung von Investitions- und Bewirtschaftungskosten zielführend.

Wunsch der Hochschulen ist, diese Gesamtverantwortung selbst übertragen zu bekommen und somit ein lebenszyklusorientiertes Immobilienmanagement auf Basis der vorhandenen, nutzernahen Bewirtschaftung und damit eine nachhaltige Betrachtung und Bewertung in eigener Verantwortung verwirklichen zu können. Durch die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus sehen die Hochschulen die Chance, ein langfristig angelegtes, bedarfsgerechtes und ressourcenschonendes Immobilienportfolio für ihre Hochschulen realisieren zu können.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Die Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen der Länder reklamieren für sich ebenfalls das Ziel, ein langfristig angelegtes, bedarfsgerechtes und ressourcenschonendes Immobilienportfolio zu realisieren. Der Fokus bezieht sich hierbei per se auf die gesamte Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes und nicht auf einzelne Nutzer (u. a. Hochschulen). Aus Sicht der Länder ist daher eine

⁴ Stibbe, J./Stratmann, F./Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 3.2, S. 23 f.

nutzerunabhängige Regelung für alle Landesbaumaßnahmen inklusive Hochschulbau maßgebend. Wenn also eine Lebenszyklusbetrachtung als sinnvoll erachtet wird, soll diese nicht nur für den Hochschulbau sondern für den gesamten Landesbau Berücksichtigung finden.

Die Notwendigkeit einer Lebenszyklusbetrachtung ist – und zwar losgelöst von der reinen Hochschulbetrachtung – auf Landes- und Bundesebene als erforderlich erkannt worden. Die stärkere Einbeziehung von Lebenszykluskosten bei Baumentscheidungen wird daher seitens des Bundes und der Länder aktuell durch verschiedene Verfahren versucht sicherzustellen. Ein erster Schritt wurde durch die für große Baumaßnahmen vorgeschriebene Prüfung von Beschaffungsalternativen anhand der Veröffentlichung „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes (Leitfaden WU-Hochbau)“ unternommen. Gegenstand dieser Prüfung ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als vergleichende Gegenüberstellung von Eigenbauvariante gegenüber ÖPP-Variante unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus. Hierdurch wird zumindest bei dem Kostenrahmen und der Beschaffungsart (Eigenbau oder ÖPP) der Blick auf den gesamten Lebenszyklus gelegt. Um über die reinen Lebenszykluskosten hinaus die Nachhaltigkeitskriterien (ökonomische, ökologische, soziale Qualität) innerhalb des gesamten Prozesses im Blick zu haben, wurde bereits mit der Veröffentlichung „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ und dem „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB)“ eine Grundlage für eine nachhaltige Lebenszyklusbetrachtung geschaffen. Durch Anwendung dieser oder vergleichbarer Hilfen kann eine Lebenszyklusbetrachtung daher auch verfahrenstechnisch befördert werden und somit unabhängig von Zuständigkeiten erfolgen.

1.3.2 Einbeziehung von Nutzeranforderungen (Forschung & Lehre) in die Planungs- und Bauphase

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Im Projektstart hat der Nutzer (Hochschule) die Bauherrenfunktion, die er u. a. durch Vorgabe des Projektziels in den Nutzeranforderungen wahrnimmt. Hier sollten sowohl die Anforderungen aus Forschung und Lehre als auch aus der Hochschulverwaltung (vornehmlich Gebäudemanagement) einfließen. Da in vielen Hochschulen bereits hohe Baufachkunde vorhanden ist, können die spezifischen Anforderungen aus Forschung und Lehre aufgrund der vorhandenen Nähe umfassend in die Nutzeranforderungen eingebracht, ggf. überzogene Anforderungen „geerdet“ sowie weitere Aspekte vorausschauend mit aufgenommen werden.

In der Projektabwicklung (Baumaßnahme) hingegen haben i. d. R. die Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen die Bauherrenfunktion. Die spezifischen Nutzeranforderungen sind hier Grundlage der Planungen, können aber nicht im Planungs- und Bauprozess weiterentwickelt, konkretisiert und verbindlich vorgegeben werden. Der Nutzer (Hochschule) wird zwar einbezogen, hat hier aber keine Entscheidungsbefugnisse mehr. Bei einer Übernahme der Bauherrenfunktion sehen die Hochschulen daher die Chance, die Nutzeranforderungen im gesamten Planungs- und Bauprozess besser einbeziehen zu können.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Die Nutzeranforderungen sind Grundlage für Planung und Bau. Durch die Einbeziehung des Nutzers in die Planungs- und Bauphase werden die spezifischen Anforderungen darüber hinaus laufend mit berücksichtigt. Die Trennung zwischen Nutzer (in diesem Fall Hochschule) und Bauverwaltung gewährleistet, dass nur solche Nutzerwünsche umgesetzt werden, die zum einen vom zuständigen Ressort anerkannt sind (Erforderlichkeit) und zum anderen die im Landesstandard festgelegten Baustandards nicht grundlos überschreiten (Wirtschaftlichkeit). Hierdurch soll ge-

währleistet werden, dass Eigeninteressen der Hochschulen nicht über die Landesinteressen (dessen Aufgabe der Hochschulbau und seine Finanzierung ist) gestellt werden.

1.3.3 Einbeziehung von Gebäudemanagementkompetenzen (Hochschulverwaltung) in die Planungs- und Bauphase

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Das Gebäudemanagement in den Hochschulverwaltungen verfügt über ein langjährig entwickeltes hohes Erfahrungswissen über die bauliche und technische Infrastruktur. Mit einer Übernahme der Bauherrenfunktion verbinden die Hochschulen die Erwartung, ihren gesammelten Erfahrungsschatz direkter in alle Phasen der Entscheidungs- und Planungsprozesse für Baumaßnahmen einbringen zu können. Da sowohl Gebäudemanagement als auch Baumanagement dann Teil der Hochschulverwaltung sind, ist die frühzeitige Einbindung der für den anschließenden Betrieb verantwortlichen Mitarbeiter in den Planungsprozess aufgrund geringer Reibungsverluste eher gewährleistet.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Jegliche Erfahrungen und daraus resultierende Anforderungen an einen Bau sollten auch jetzt schon in die Nutzeranforderungen und somit schon zum Projektstart und fortlaufend durch die Planungsbegleitung einfließen. Den Hochschulen selbst obliegt die Entscheidung, wen sie hier als Nutzervertreter benennen und welche weiteren Personen aus der Hochschulverwaltung sie am Verfahren beteiligen möchten⁵. Eine stärkere Einbeziehung des Gebäudemanagements ist daher auch jetzt schon möglich und liegt in der Verantwortung der Hochschulen.

1.3.4 Schnittstellen/Verfahrensvereinfachung

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Die derzeitige Wahrnehmung der Aufgaben „Planung“ und „Bau“ gegenüber Bedarfsplanung, Nutzung und Betrieb in unterschiedlichen Zuständigkeiten bedingt natürliche Schnittstellen. Diese führen im praktischen Betrieb häufig zu Reibungsverlusten, z. B. durch unterschiedliche Verfahrensweisen, Prioritäten, Missverständnisse und rufen dadurch Verzögerungen im Planungs- und Bauverfahren hervor. Mit der Zusammenführung der Aufgaben in eine Zuständigkeit versprechen sich die Hochschulen eine Verringerung der Schnittstellen und damit eine Verfahrensbeschleunigung. Zudem ermöglicht es den Hochschulen, auf die Wahl der Planungs- und Baubeteiligten, die ihrer Ansicht nach am geeignetsten sind, Einfluss zu nehmen.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Durch die Verteilung der Aufgaben in unterschiedliche Zuständigkeiten existieren Kristallisationspunkte, durch die Schwierigkeiten frühzeitig erkannt und gelöst werden können. Die Aufklärung von „Missverständnissen“ sowie „Reibungen“ ist daher ggf. ein notwendiges Mittel, um frühzeitig die richtigen Weichen stellen zu können. Darüber hinaus findet hierüber auch ein unabhängiges Controlling und damit eine „objektivere“ Bewertung der Verfahrensabläufe statt. Fokus ist daher eher, durch transparente Prozesse und nicht durch veränderte Zuständigkeiten Lösungen zu finden.

Bei einer Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen käme zudem nicht mehr das landesübliche, verkürzte „Zustimmungsverfahren“ bei der obersten Bauaufsichtsbehörde (Land) zum Tragen (siehe Länderbauordnungen). Vielmehr wäre dann das aufwändigere, klassische „Bau-

⁵ Eindeutige und verbindliche Regelungen in den Richtlinien der Länder sind HIS-HE jedoch nicht bekannt.

antragsverfahren“ bei den unteren Bauaufsichtsbehörden (Kommunen) zu stellen. Das Verhältnis von Antragsteller zu Genehmigungsinstanz ist dann nicht mehr „Land – Land“, sondern „Hochschule – Kommune“. An dieser Stelle käme somit eine neue Schnittstelle und gleichsam eine externe Genehmigungsbehörde hinzu und ein längeres Bauantragsverfahren wäre durchzuführen. Dies dürfte das Gegenteil einer Verfahrensbeschleunigung bewirken.

Darüber hinaus haben die vereinzelt durchgeführten Prüfungen der Rechnungshöfe aufgezeigt, dass durch die Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen genau dieser Aspekt der Verfahrensbeschleunigung in den untersuchten Projekten nicht zutreffend war^{6,7}.

1.3.5 Komplette Bauherrenfunktion unabhängig vom Bauvolumen

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Die Hochschulen nehmen bei Bauunterhaltungsmaßnahmen und kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahmen (KNUE, bis ca. 1 Mio. €, kann in einzelnen Ländern höher sein) die Bauherrenfunktion bereits in einem Großteil der Länder wahr⁸. Bei großen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahmen (GNUE, ab ca. 1 Mio. €, kann in einzelnen Ländern höher sein) besitzen die Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen i. d. R. die Bauherrenfunktion. Die Bauverantwortung im Hochschulbau ist daher je nach Größe der Baumaßnahme in unterschiedliche Zuständigkeiten aufgeteilt. Eine Zusammenlegung der Bauverantwortung an einer Stelle würde einen umfassenderen Blick auf alle Baumaßnahmen pro Hochschule ermöglichen und nicht nur bis oder ab einer gewissen Wertgrenze. Hierdurch wäre ein übergreifendes Steuern aller Baumaßnahmen pro Hochschule besser möglich.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Die Verlagerung der Bauverantwortung auf die einzelnen Hochschulen eines Landes für alle Baumaßnahmen unabhängig von Wertgrenzen würde eine „Entbündelung“ der Bauverantwortung für Hochschulgebäude des Landes bedeuten. Statt einer zentralen Verantwortung für alle größeren Baumaßnahmen an allen Hochschulen eines Landes, würden hier kleine Einheiten pro Hochschule geschaffen werden. Gerade jedoch bei großen Baumaßnahmen sind aufgrund ihrer finanziell bedeutsamen Größe für den Landeshaushalt gleiche Maßstäbe anzusetzen und einheitliche Verfahren zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zu verwenden. Diese können durch den Verbleib der Bauherrenfunktion bei den Landesbaubetrieben bzw. -verwaltungen konsequenter und routinierter wahrgenommen werden, da sie durch eine Vielzahl vergleichbarer Projekte umfassende Erfahrungen besitzen und durch die Ressourcenkonzentration ein enger Austausch über die gewonnenen Erkenntnisse stattfindet. Zudem können die vorhandenen Mitarbeiter hochschulübergreifend bzw. sogar landesweit eingesetzt werden. Hat eine einzelne Hochschule temporär eine geringere Bauaktivität, können die Mitarbeiter für Hochschulen oder andere Landesbauten mit mehr Bauaktivität tätig werden. Dadurch ist zudem eine wirtschaftliche Ressourcensteuerung möglich.

6 Neubau der Chirurgie Ulm: Einhaltung des Kosten- und Zeitplans ging zu Lasten der Qualität. Pressemitteilung Landesrechnungshof Baden-Württemberg vom 8. Juli 2013. Online im Internet unter:
URL: <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/informationen/presse/300049.html>.

7 Sonderregelungen zur Beschleunigung von Baumaßnahmen des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger nur bedingt geeignet. Bundesrechnungshof, Bemerkungen Nr. 55 2012, S. 293 – 298.

8 Stibbe, J./Stratmann, F./Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 3.2, S. 23 f.

1.3.6 Finanzierungsrahmen und -bedingungen

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Neben der Übernahme der kompletten Bauverantwortung durch die Hochschulen streben einige von ihnen darüber hinaus ein eigenverantwortliches Steuern der Baumaßnahmen über Wertgrenzen hinaus an. Neben dem Wunsch der Hochschulen nach einem verbindlichen langfristigen Finanzrahmen für den Hochschulbau in der Landeshaushaltsplanung besteht auch vereinzelt der Wunsch, ein Baubudget pro Hochschule zu erhalten und dies in eigener Verantwortung einzusetzen und steuern zu dürfen. Sie können ihrer Meinung nach ihren Gebäudebestand dadurch insgesamt wirtschaftlicher gestalten und unterhalten. Die jeweilige Mittelfreigabe durch das Parlament verzögert zudem aus Sicht einiger Hochschulen den Maßnahmenprozess und ist bei der Zeitplanung nicht abzuschätzen.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Die Finanzierung des Bestandserhalts bzw. der dauerhaften Nutzbarkeit des Bestandes und ggf. der Erweiterung der Hochschulinfrastruktur ist unabhängig von den Zuständigkeiten hinsichtlich der Bauherrenfunktion eine Aufgabe der Länder als verantwortliche Eigentümer.

Der Festlegung eines Globalbaubudgets für Baumaßnahmen je Hochschule steht entgegen, dass grundsätzlich das Parlament die Hoheit über die Verwendung von Haushaltsmitteln hat. Für die Veranschlagung und Genehmigung von Haushaltsmitteln werden in den Landeshaushaltsordnungen (LHO) Vorgaben gemacht, wie diese erfolgen muss. Hiernach ist ein Baubudget für die Bauunterhaltung und kleine Baumaßnahmen (KNUE) nach RBBau/RLBau möglich und wird den Hochschulen bereits z. T. zur Verfügung gestellt. Bei großen Beschaffungen (GNUE nach RBBau/RLBau) entscheidet dagegen grundsätzlich das Parlament einzeln über die Einstellung und Freigabe der Mittel (Einzelveranschlagung mit separater Freigabe). Dies schließt ein frei verfügbares Baubudget insbesondere für große Baumaßnahmen aus. Wollen die Hochschulen daher die Bauherrenfunktion selbst wahrnehmen, müssen sie große Baumaßnahmen analog zu den Landesbaubetrieben bzw. -verwaltungen im Haushalt einzeln veranschlagen und vom Parlament freigeben lassen (siehe §24 und §54 BHO/LHO).

Eine abweichende Regelung von der LHO für Hochschulbaumaßnahmen bei Bauherrenfunktion durch Hochschulen würde die Parlamentshoheit einschränken und die gerade bei finanzwirksamen Maßnahmen (finanziell bedeutsame Vorhaben) erheblichen Haushaltsbelastungen der parlamentarischen Kontrolle und Steuerung entziehen. Da im Schadensfall nicht die Hochschule, sondern der Steuerzahler einsteht, sollte das Parlament hier einen Genehmigungsvorbehalt behalten. Verzögerungen des Zeitplanes können durch die Festlegung von Fristen zur Bearbeitung durch die beteiligten Organisationseinheiten im Prozess oder gegebenenfalls durch alternative Bearbeitungsformen⁹ minimiert werden. Auch in der Beschlussvorlage zur Mittelfreigabe durch das Parlament sind aktuelle Zeit- und Kostenpläne vorzulegen, die ab der Mittelfreigabe kalkulierbar sind.

Auch rechtlich selbständige Hochschulstiftungen müssen bei landesfinanzierten Baumaßnahmen diese Einzelveranschlagung bei großen Baumaßnahmen über ihren Zuwendungsbauantrag einhalten.

⁹ In Niedersachsen prüfen die betroffenen Organisationseinheiten die Entwurfs(EW)-Unterlagen parallel zur Erarbeitung der Beschlussvorlage und nicht nacheinander. In einer abschließenden gemeinsamen Sitzung werden alle kritischen Punkte besprochen und endgültige Festlegungen getroffen zur Einarbeitung in die EW-Unterlagen als Beschlussvorlage zur Mittelfreigabe.

1.3.7 Übergabe und Nutzung

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Liegt die Betreiber- und Bauherrenfunktion in einer Hand (z. B. in der Hand der Hochschulverwaltung), so wird die frühzeitige Beteiligung der für den späteren Betrieb zuständigen Verantwortlichen am Bauplanungsprozess gefördert, da lediglich innerhalb einer Verwaltung koordiniert werden muss. Die Übergabe eines fertiggestellten Gebäudes an den Nutzer sowie an den für den Betrieb zuständigen Verwaltungsteil wird erleichtert und damit ein reibungsloser Betrieb gewährleistet. Durch die Zusammenlegung der Rollen von Betreiber und Bauherr wird zudem das Interesse des Bauherrn erhöht, zwingend erforderliche Revisionsunterlagen mit größerem Druck von Bauauftragnehmern einzufordern. Außerdem werden ein nachdrückliches Nachtragsmanagement und die Mängelbeseitigung ebenfalls stärker in den Fokus des Bauherrn gerückt, da dieser auch gleichzeitig als Nutzer unter der Nichtbeseitigung von Mängeln leiden würde.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Auch das Land hat ein Interesse an einem nachdrücklichen Nachtragsmanagement und die zeitnahe Bereitstellung der Revisionsunterlagen, ebenso an der frühzeitigen Einbindung und Einweisung der Nutzer und der Gebäudemanager. Es wird auch schon jetzt versucht, dies durch entsprechende Verfahren (RLBau o. ä.) sicherzustellen. Eine Optimierung dieser Verfahren im Hinblick auf die Übergabe könnte auch hier verfahrenstechnisch befördert werden. Da die Gebäudemanager bei einer nachhaltigen Lebenszyklusbetrachtung noch stärker am gesamten Prozess beteiligt sein müssen, könnten z. B. der „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ und das „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen“ hier verstärkt Anwendung finden.

1.3.8 Landesbaustandards/Wirtschaftlichkeit

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Die von den Landesbaubetrieben bzw. -verwaltungen angewandten Landesbaustandards sind für den Hochschulbau nicht immer zielführend, da sie i. d. R. lediglich einen zur Erfüllung der Bauaufgabe „ausreichenden“ Kostenaufwand berücksichtigen. Beim Hochschulbau handelt es sich zumeist um Sonderbauten, die wenig vergleichbar mit den sonstigen Landesbauten sind¹⁰. Auch wird durch eine herausragende Infrastruktur ein optimales Arbeiten und Lernen erst ermöglicht. Um hier nicht im internationalen Wettbewerb abgehängt zu werden, müssen bereits die Gebäude spezifische, wissenschaftsbezogene Anforderungen erfüllen und dürfen nicht auf ein „Standardprogramm“ reduziert werden. Der Begriff der „Wirtschaftlichkeit“ muss daher an die Hochschulerefordernisse – statt an eine ausreichende, an eine optimale Forschungs- und Lernumgebung – angepasst werden. Eine Übernahme der Bauherrenfunktion würde diesen Blickwinkel stärker in den Focus rücken und ihm mehr Bedeutung beimessen.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Die Diskussion, wie die Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes bemessen werden sollte, betrifft nicht nur den Hochschulbau, sondern alle Landesbauten, auch wenn den Hochschulgebäuden hier eine besondere Bedeutung zukommt. Diese Weiterentwicklung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs bei Hochschulgebäuden sollte jedoch im gemeinsamen Dialog aller Beteiligten stattfinden (durch eine Anwendung des Leitfadens Nachhaltiges Bauen würden die Nutzerinteressen bereits eine größere Bedeutung erhalten). Diese sollten dann für alle Hochschulen gleichermaßen gelten und

¹⁰ Stibbe, J./Stratmann, F./Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 2.2, S. 6 f.

nicht individuell entschieden werden. Hier besteht sonst die Gefahr, dass zu stark Einzelinteressen im Vordergrund stehen könnten und der Blick für die Wirtschaftlichkeit seitens der Hochschulen in den Hintergrund rückt.

1.3.9 Baufachliche Qualität/Bauerfahrung

Dezentrale Bauherrenfunktion (Hochschulen)

Durch die Hochschulerfahrung mit kleineren Baumaßnahmen und teilweise großen drittmittel-finanzierten Maßnahmen liegen weitreichende Erkenntnisse für Hochschulbaumaßnahmen vor. Diese können bei einer Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen direkter eingebracht werden und somit eine Verbesserung der baufachlichen Qualität ermöglichen.

Zentrale Bauherrenfunktion (Landesbetriebe)

Durch eigene Bauabteilungen je Hochschule werden kleine „Inselabteilungen“ geschaffen. Diese sind von der Erfahrung und dem Wissen der Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen abgekoppelt. Zudem stehen deren Erfahrungen anderen Organisationseinheiten innerhalb der Länder mit Bauherrenfunktion ebenfalls nicht mehr zur Verfügung.

Die Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen verfügen über langjährige Erfahrung mit Hochschulgebäuden verschiedener Gebäudetypen im jeweiligen Bundesland. Darüber hinaus fließt auch das Wissen und die Erfahrung anderer Landesbauten ein. Durch das Mitwirken der Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen an Vorschriften, Regelwerken und Leitfäden zum Bauen sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene, fließen zudem ständig aktuelle Entwicklungen und Erkenntnisse unmittelbar ein. Übernehmen Hochschulen die Bauherrenfunktion selbst, drohen diese Erfahrungen für die Hochschulen verloren zu gehen und keine neuen Erkenntnisse mehr einzufließen. Dies würde u. a. auch die baufachliche Qualität reduzieren.

1.3.10 Fazit/Konsequenzen

Die oben genannten Gründe und Motive für die Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen spiegeln die Schwachstellen der aktuellen Situation im Hochschulbau sowie z. T. auch im übrigen Landesbau (z. B. hinsichtlich der Lebenszyklusbetrachtung) wider. Andererseits wird auch deutlich gemacht, welche Vorteile mit der derzeit vorherrschenden Verortung der Bauherrenfunktion in den Landesbaubetrieben bzw. -verwaltungen verbunden sind.

Da die dargestellten Argumente und Diskussionspunkte nicht alle Sichtweisen und Gründe wiedergeben, sondern vielmehr mögliche Sichtweisen und Blickwinkel aufzeigen sollen, kann an dieser Stelle kein abschließendes Fazit gezogen werden. Hier sollte vielmehr aufgezeigt werden, dass je nach Blickwinkel unterschiedliche Lösungen denkbar sind und die **Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen lediglich ein Lösungsweg von vielen** sein kann.

Im Folgenden wird dieser eine mögliche Lösungsweg beschrieben. Alle anderen zum Teil bereits genannten Lösungswege werden hier nicht weiter betrachtet – können aber durchaus zielführend sein.

2 Welche Bauherrenpflichten und -aufgaben gibt es?

2.1 Allgemeine Bauherrenaufgaben

Um die Frage beantworten zu können, ob eine Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen sinnvoll ist, muss zunächst eine Verständigung über die konkreten Inhalte dieser Funktion erfolgen. Viele Hochschulen möchten gerne als Bauherr fungieren. Gemeint ist dabei, die Verantwortung – und damit entsprechende Entscheidungsbefugnisse – für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen als Hochschule selbst übernehmen zu können.

Für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion gibt es im öffentlichen Hochbau (unabhängig davon, wer diese Funktion wahrnimmt) Vorgaben, die zwingend einzuhalten bzw. zu erbringen sind. Wer die Bauherrenfunktion wahrnehmen möchte, muss sich daher über die damit verbundenen vielfältigen Bauherrenaufgaben, -leistungen und -pflichten im Klaren sein.

Wesentlich ist, dass der Bauherr nicht nur die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für das Projekt schaffen und die damit verbundenen Vorgaben und Entscheidungen treffen muss. Er trägt zudem als Auftraggeber eine hohe Verantwortung gegenüber den Vertragspartnern. Ihm obliegen daher auch alle Managementaufgaben gegenüber den Projektpartnern. Die Bauherrenaufgaben werden auch als „Projektmanagement“ bezeichnet. Um ein Grundverständnis für diese Aufgaben zu erhalten, sind diese nachfolgend möglichst allgemeinverständlich (nicht fachspezifisch) zusammengefasst.

Abb. 1 Allgemeine Bauherrenaufgaben

1	<p>Schaffung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für das Projekt</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung des Grundstücks – Bereitstellung des Projektbudgets – Einholen der notwendigen Genehmigungen – Bereitstellung von Ressourcen für die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben
2	<p>Projektinitiierung/Projektentscheidung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Projektidee/-erfordernis – Festlegen der Projektziele (Kosten, Termine, Qualitäten) – Festlegen des Projektdesigns/-konzepts (Beteiligte, Verfahren) – Entscheidung für das Projekt
3	<p>Managementaufgaben als Auftraggeber in der Projektabwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abschließen und Abwickeln von Verträgen zur Verwirklichung der Projektziele – Koordination, Leitung und Steuerung der Projektbeteiligten – Sicherstellung eines reibungslosen Projektablaufs – Schaffung der Rahmenbedingungen für eine optimale und effektive Zusammenarbeit der Projektbeteiligten (Information, Kommunikation, etc.) – Abnahme von Planungs- und Bauleistungen und Überprüfung im Hinblick auf Einhaltung der Projektziele

- Ggf. Anpassung der Projektziele im Projektfortschritt
- Rechnungsprüfung und -begleichung
- Endabnahme des Bauprojekts

4 **Übergeordnete Aufgaben/Liegenschaftsmanagement**

- Städtebauliche Masterpläne zur Flächenentwicklung sowie Abstimmung mit den betroffenen Grundstückseigentümern
- Organisation des langfristigen Planungs- und Baurechts/Zusammenarbeit mit der Kommune zur Schaffung des Planungs- und Baurechts (F-Pläne, B-Pläne)
- Organisation der Erfassung/Dokumentation des kompletten Liegenschaftsbestandes (Gebäude und Außenanlagen) in technischer (Pläne, Benutzerhandbücher etc.) und rechtlicher (Verträge, Eigentumsverhältnisse) Hinsicht
- Verwaltung der Liegenschaften inklusive Immobilientransaktionen (Organisation der Leistungen zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit, Erhalt während Nutzungsphase, Vermietung)

[Quelle: Eigenaufstellung HIS-HE]

Die konkreten fachspezifischen Anforderungen aus den allgemein gültigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften (u. a. Baurecht) sowie aus den speziell für den öffentlichen Hochbau gültigen Bauverwaltungsvorschriften werden in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben.

2.2 **Bauherrenpflichten aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften**

Eine Vielzahl der Bauherrenaufgaben wird über öffentlich-rechtliche Vorschriften vorgegeben, zu deren Erfüllung der Bauherr gesetzlich verpflichtet ist. Diese sind jedoch nicht in einem Gesamtwerk zusammengefasst, sondern ergeben sich aus einer Vielzahl einzelner Gesetze und Verordnungen, die sich laufend in ihrer Anzahl und im Regelungsinhalt verändern. Die konkreten Pflichten müssen von dem Bauherrn daher fortwährend auf Aktualität überprüft werden.

Welche Pflichten mit der Übernahme der Bauherrnfunktion verbunden sind, beschreiben u. a. die Musterbauordnung (die Grundlage für die jeweiligen Länderbauordnungen ist) sowie die Baustellenverordnung und das Arbeitsschutzgesetz.

Abb. 2 **Öffentlich-rechtliche Vorschriften für Bauherren**

- 1 Musterbauordnung (MBO) in der Fassung vom November 2002 (Rechtsstand 2012)**
Auszug:
„§ 52 Grundpflichten
Bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und der Beseitigung von Anlagen sind der Bauherr und im Rahmen ihres Wirkungskreises die anderen am Bau Beteiligten dafür verantwortlich, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden.“

§ 53 Bauherr

(1) Der Bauherr hat zur Vorbereitung, Überwachung und Ausführung eines nicht verfahrensfreien Bauvorhabens sowie der Beseitigung von Anlagen geeignete Beteiligte nach Maßgabe der §§ 54 bis 56 zu bestellen, soweit er nicht selbst zur Erfüllung der Verpflichtungen nach diesen Vorschriften geeignet ist. Dem Bauherrn obliegen außerdem die nach den öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlichen Anträge, Anzeigen und Nachweise. Er hat vor Baubeginn den Namen des Bauleiters und während der Bauausführung einen Wechsel dieser Person unverzüglich der Bauaufsichtsbehörde schriftlich mitzuteilen. Wechselt der Bauherr, hat der neue Bauherr dies der Bauaufsichtsbehörde unverzüglich schriftlich mitzuteilen. (...)

[Quelle: §§ 52 und 53 MBO in der Fassung vom November 2002 (Rechtsstand 2012)]

2 Baustellenverordnung (BaustellenVO) und Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)

- Bei der Planung der Ausführung eines Bauvorhabens sind die allgemeinen Grundsätze nach § 4 des Arbeitsschutzgesetzes zu berücksichtigen (§ 2 BaustellenVO).
- Ggf. ist eine Vorankündigung der Baumaßnahme bei der zuständigen Behörde erforderlich (§ 2 BaustellenVO).
- Ein Sicherheits- und Gesundheitsschutzplan ist vor Einrichtung der Baustelle bei Baustellen mit Beschäftigten mehrerer Auftraggeber zu erstellen (§ 2 BaustellenVO).
- Für Baustellen, auf denen Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber tätig werden, sind ein oder mehrere geeignete Koordinatoren zu bestellen (§ 3 BaustellenVO).
- Die Arbeitgeber haben bei der Ausführung der Arbeiten die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu treffen sowie die Hinweise des Koordinators und den Sicherheits- und Gesundheitsschutzplan zu berücksichtigen (§ 5 BaustellenVO).

[Quelle: Zusammenstellung von HIS-HE anhand der BaustellenVO und dem ArbSchG]

2.3 Aufgaben öffentlicher Bauherren im Landesbau

Für öffentliche Bauherren, und somit auch für Hochschulen mit Bauherrenfunktion, sind darüber hinaus als „Treuhänder der Steuergelder“ besondere Vorschriften zu berücksichtigen und spezielle Bauherrenaufgaben zu erbringen. Die Definition und Zuweisung von staatlichen Hochbauaufgaben (Neubau, Umbau, Erweiterungen, Sanierung, Bauunterhalt) und den damit verbundenen Bauherrenaufgaben erfolgt in den jeweiligen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben der Länder (RLBau¹¹). Die RLBau sind i. d. R. an der RBBau (Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes) orientiert und ergänzen diese um länderspezifische Regelungen. Die daraus resultierenden Bauherrenaufgaben (Projektmanagementaufgaben) werden im Abschnitt A der RBBau¹² allgemein beschrieben und bezüglich der einzelnen Verfahren, z. B. für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, noch einmal konkretisiert. Auch nach Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Hochschulen handelt es sich weiterhin um öffentliche Bauvorhaben der Län-

¹¹ Die Bezeichnungen können in einzelnen Bundesländern abweichen (z. B. Dienstanweisung DAW in Baden-Württemberg), dienen jedoch identischen Zwecken.

¹² Zur Vereinfachung wird hier die RBBau wiedergegeben, da die Formulierungen innerhalb der Richtlinien in den einzelnen Bundesländern voneinander abweichen können, auch wenn sie sinngemäß identisch sind.

der, sodass auch hier i. d. R. die jeweiligen RL Bau der Länder gelten und entsprechende Aufgaben von der Hochschule zu übernehmen sind.

2.3.1 Objektbezogene Bauherrenaufgaben nach RBBau/A 2.2¹³

Alle von dem öffentlichen Bauherrn (hier Land) zu erbringenden objektbezogenen Aufgaben (Projektmanagement) sind in der RBBau/A 2.2 beschrieben. Dies umfasst sowohl die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben (Projektleitung), die unter 2.2.1. und 2.2.2 und z. T. 2.2.4. benannt sind und zwingend vom Bauherrn selbst zu erbringen sind. Darüber hinaus umfasst dies auch die delegierbaren Bauherrenaufgaben (Projektsteuerung) sowie die Planer-Leistungen (Architekten, Ingenieure), die unter 2.2.3. zusammengefasst sind und entweder vom öffentlichen Bauherrn selber oder von freiberuflich Tätigen erbracht werden können.

Die Richtlinien basieren dabei auf dem Grundsatz, dass das Land als Eigentümer der Landesbauten der Bauherr ist und es sich bei den Nutzern und den mit der Durchführung der Bauaufgaben beauftragten Institutionen um separate und zum Teil verselbständigte Organisationseinheiten handelt und das Land die Bauherrenaufgaben an die Organisationen delegiert.

Abb. 3 Objektbezogene Bauherrenaufgaben (Auszug aus RBBau/A 2.2)

2.2 Objektbezogene Aufgaben

Objektbezogene Aufgaben umfassen für den Einzelfall die Bauherrenaufgaben und die Leistungen, die für die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen erforderlich sind.

2.2.1 Bauherrenaufgaben des Bedarfsträgers¹⁴ sind:

- Vorgabe des Zieles, das mit der Baumaßnahme erreicht werden soll,
- Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung der Bauaufgaben,
- Entscheidungen über die Durchführung der Baumaßnahme hinsichtlich Zeit, Qualität und Kosten.

2.2.2 Die Bauverwaltung erbringt insbesondere die baufachlichen Bauherrenaufgaben.

Dies sind die Beratung der Bedarfsträger und das Projektmanagement.

Dazu gehören unter anderem:

- Klärung der Voraussetzungen für die reibungslose Planung und Ausführung der Baumaßnahmen, Projektorganisation und Projektleitung,
- Wahrnehmung der baurechtlichen Belange auf Grund der Landesbauordnungen,
- Vorgabe baufachlich abgesicherter Termine und Kosten,
- Auswahl der zu Beteiligten,
- Bereitstellen erforderlicher Unterlagen und Erteilen notwendiger Auskünfte an die Beteiligten,
- Abschluss von Vereinbarungen mit rechtlichen und finanziellen Auswirkungen,

¹³ Zur Vereinfachung wird hier die RBBau wiedergegeben, da die Formulierungen innerhalb der Richtlinien in den einzelnen Bundesländern voneinander abweichen können, auch wenn sie sinngemäß identisch sind.

¹⁴ Bedarfsträger ist der Nutzer (z. B. Hochschule).

- Überwachung der Leistungserfüllung,
- Verhandeln mit Behörden,
- Haushaltsführung und -überwachung,
- Rechtsgeschäftliche Abnahme und Übergabe,
- Leistung von Zahlungen,
- Wahrung von Rechtsansprüchen.

2.2.3 Die Bauverwaltung erbringt z. B. folgende Leistungen für die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen entsprechend den Leistungsbildern der HOAI und für die Bauunterhaltung:

- Projektsteuerung,
- Planung, Kostenermittlung und Bauausführung,
- Einholen der nach öffentlich-rechtlichen oder sonstigen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen (einschließlich Anträge auf Ausnahmen oder Befreiungen),
- Kostenkontrolle, Kostenfeststellung,
- Sicherstellung der Entsorgung der im Rahmen einer Baumaßnahme anfallenden Abfälle,
- Anträge auf behördliche Abnahme und Teilnahme hieran,
- Übergabe der Objekte,
- Überwachen der Verjährungsfristen für Mängelansprüche,
- Überwachen der Beseitigung der bei der Abnahme der Bauleistungen festgestellten Mängel,
- Objektbetreuung und Dokumentation.

Dabei kann sie Aufgaben auf freiberuflich Tätige übertragen.

2.2.4 Weitere baufachliche Aufgaben sind ggf.:

- Mitwirkung bei Baumaßnahmen mit staatlichen Zuwendungen,
- Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken,
- Baufachliche Beratung anderer Verwaltungen,
- Bereitstellung von Daten für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement,
- Wahrnehmung der baufachlichen Aufgaben im Bereich der Beseitigung von schädlichen Bodenveränderungen/Altlasten sowie der Kampfmittelräumung,
- Erledigung der baufachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz (AKG) gem. VV-AKG

[Quelle: RBBau/A 2.2]

An dieser Aufstellung ist ersichtlich, dass Teile der Bauherrenaufgaben (z. B. Zielvorgabe) auch jetzt schon beim Nutzer (Bedarfsträger), also bei der Hochschule, liegen (unter 2.2.1). Die **baufachlichen** Bauherrenaufgaben (unter 2.2.2, 2.2.3 und 2.2.4.) liegen überwiegend in der Verantwortung der Landesbaubetrieben bzw. -verwaltungen¹⁵. Diese Aufgaben werden innerhalb der Landesbauverwaltung zum Teil von der fachaufsichtsführenden Ebene (Ministerien) und zum Teil von der baudurchführenden Ebene (z. B. Landesbaubetriebe) wahrgenommen.

¹⁵ Stibbe, J./Stratmann, F./Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 3.2, S. 23 f.

2.3.2 Neugliederung objektbezogener Bauherrenaufgaben Hochschulbau – abgeleitet aus der RBBau/A 2.2

In der Orientierungshilfe geht es in erster Linie um die Übertragung von Aufgaben der baudurchführenden Ebene, also von Aufgaben der Landesbaubetriebe auf die Hochschulen. Daher ist genau zu prüfen, welche einzelnen Bauherrenaufgaben, wie in der RBBau beschrieben, mit Rücksicht auf Personalkapazitäten und vorhandener Fachkompetenz auf die Hochschulen übertragen werden können.

Für diese Entscheidung müssen einige in Frage kommenden Aufgaben differenzierter dargestellt werden (z. B. welche Aufgaben hinter der Projektsteuerung stehen). Des Weiteren ist eine stärkere Untergliederung in Aufgabenpakete erforderlich, die unterschiedlichen Zuständigen zugeführt werden könnten. In der unten stehenden „Neugliederung Bauherrenaufgaben Hochschulbau“ werden daher von HIS-HE folgende Untergliederungen und Ergänzungen vorgenommen:

- Punkt 2.2.1 „Bauherrenaufgaben des Bedarfsträgers“ bleibt erhalten. Diese Aufgabe ist auch weiterhin grundsätzlich vom Nutzer¹⁶ zu erbringen. Hierbei handelt es sich um „nichtdelegierbare“ Bauherrenaufgaben und diese dürfen somit nicht an juristische Personen des Privatrechts, sondern nur an juristische Personen des öffentlichen Rechts der Länder (z. B. Hochschulen, Stiftungen und Anstalten) vergeben werden.
- Punkt 2.2.2 „Baufachliche Bauherrenaufgabe“ wird in die Aufgaben der „Fachaufsichtführenden Ebene“¹⁷ (Controllingstelle) und in die Aufgaben der „Baudurchführenden Ebene“¹⁸ untergliedert. Weitere Controllingaufgaben werden aus den Verfahren für kleine und große Baumaßnahmen aus RBBau D und E ergänzt. Hierbei handelt es sich ebenfalls um „nichtdelegierbare“ Bauherrenaufgaben.
- Punkt 2.2.3 „Leistungen für Planung und Ausführung“ wird in die Aufgaben der Projektsteuerung (delegierbare Bauherrenaufgabe) und die Planungsleistungen nach HOAI unterteilt. Welche Aufgaben hinter der Projektsteuerung stehen, wird unter diesem Punkt ergänzt.
- Punkt 2.2.4 „Weitere baufachliche Aufgaben“ wird als Punkt beibehalten, jedoch auf den Hochschulbau reduziert. Zudem wird der Hinweis ergänzt, dass hier ggf. zusätzliche Aufgaben aus dem Liegenschafts- und/oder Gebäudemanagement anfallen können.

Diese Neugliederung wird nachfolgend abgebildet und die ergänzten Punkte werden kursiv dargestellt.

¹⁶ Nutzer kann z. B. eine Organisationseinheit innerhalb einer Hochschule sein. Entscheidungsverantwortung hinsichtlich dieser Aufgaben sollte jedoch bei der Hochschulleitung liegen.

¹⁷ Fachaufsichtführende Ebene kann z. B. das für Liegenschaften zuständige Ministerium, ein Landesbaubetrieb oder eine von der Hochschulleitung unabhängige Abteilung der Hochschule sein.

¹⁸ Baudurchführende Ebene kann z. B. die entsprechende Verwaltungsabteilung der Hochschule sein.

Abb. 4 Neugliederung objektbezogener Bauherrenaufgaben Hochschulbau – abgeleitet aus der RBBau (siehe Abb. 3):

Gliederungspunkte entsprechend RBBau/A 2.2:	
2.2.1	Nichtdelegierbare Bauherrenaufgaben des Bedarfsträgers (Nutzers): (Projektleitung im Projektstart)
	<ul style="list-style-type: none"> – Vorgabe des Zieles, das mit der Baumaßnahme erreicht werden soll – Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung der Bauaufgaben – Entscheidungen über die Durchführung der Baumaßnahme hinsichtlich Zeit, Qualität und Kosten
2.2.2	Die Fachaufsichtsführende und Baudurchführende Ebene erbringt insbesondere die baufachlichen Bauherrenaufgaben:
2.2.2a	<i>Nichtdelegierbare baufachliche Bauherrenaufgabe der Fachaufsichtführenden Ebene (Projektcontrolling im gesamten Projektmanagement)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung des Nutzers – Beratung der Baudurchführenden Ebene – Ggf. Prüfung und Freigabe der Bauunterlagen – Ggf. Mittelfreigabe – Vorgabe baufachlich abgesicherter Termine und Kosten
2.2.2b	<i>Nichtdelegierbare baufachliche Bauherrenaufgabe der Baudurchführenden Ebene (Projektleitung in der Projektdurchführung)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Klärung der Voraussetzungen für die reibungslose Planung und Ausführung der Baumaßnahmen, Projektorganisation und Projektleitung – Wahrnehmung der baurechtlichen Belange auf Grund der Landesbauordnungen, – Auswahl der zu Beteiligten – Bereitstellen erforderlicher Unterlagen und Erteilen notwendiger Auskünfte an die Beteiligten – Abschluss von Vereinbarungen mit rechtlichen und finanziellen Auswirkungen, – Vergabe der Leistungen – Überwachung der Leistungserfüllung – Verhandeln mit Behörden – Haushaltsführung und -überwachung – Rechtsgeschäftliche Abnahme und Übergabe – Leistung von Zahlungen – Wahrung von Rechtsansprüchen – Koordination des Projektstellers (wenn extern vergeben)
2.2.3	Die Baudurchführende Ebene erbringt z. B. folgende Leistungen für die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen entsprechend den Leistungsbildern der HOAI und für die Bauunterhaltung:
2.2.3a	<i>Delegierbare baufachliche Bauherrenaufgabe der Baudurchführenden Ebene (Projektsteuerung in der Projektdurchführung)</i> => kann an juristische Personen des Privatrechts übertragen werden
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Kostenplanung/Mittelabflussplanung</i> – <i>Terminplanung</i>

- Koordination aller Beteiligten (extern Beauftragte)
- Information zu Projektfortschritt an Projektleitung
- Beschaffung aller erforderlichen Unterlagen zur Weitergabe an den Projektleiter als Entscheidungsgrundlage
- Bauherrenseitige Rechnungsprüfung

2.2.3b Planungs- und Ausführungsaufgaben der Baudurchführenden Ebene (Architekten- und Ingenieuraufgaben nach HOAI/keine Bauherrenaufgabe)
=> kann an juristische Personen des Privatrechts übertragen werden

- Planung, Kostenermittlung und Bauausführung
- Einholen der nach öffentlich-rechtlichen oder sonstigen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen (einschließlich Anträge auf Ausnahmen oder Befreiungen)
- Kostenkontrolle, Kostenfeststellung
- Sicherstellung der Entsorgung der im Rahmen einer Baumaßnahme anfallenden Abfälle
- Anträge auf behördliche Abnahme und Teilnahme hieran
- Übergabe der Objekte
- Überwachen der Verjährungsfristen für Mängelansprüche
- Überwachen der Beseitigung der bei der Abnahme der Bauleistungen festgestellten Mängel
- Objektbetreuung und Dokumentation

2.2.4 Ggf. weitere baufachliche Aufgaben der Baudurchführenden Ebene

- Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken
- Bereitstellung von Daten für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement
- Wahrnehmung der baufachlichen Aufgaben im Bereich der Beseitigung von schädlichen Bodenveränderungen/Altlasten sowie der Kampfmittelräumung
- *Mitwirken oder Selbstwahrnehmung von Liegenschaftsmanagementaufgaben (siehe Abb. 1 Punkt 4)*
- *Mitwirkung bei/Selbstwahrnehmung von Gebäudemanagementaufgaben (z. B. Bauunterhalts- und Reinvestitionsplanungen)*

[Quelle: Eigenaufstellung HIS-HE anhand der RBBau/A 2.2]

2.3.3 Objektübergreifende Bauherrenaufgaben nach RBBau/A 2.1

Neben den objektbezogenen Bauherrenaufgaben (s. Abschnitt 2.3.1) erfüllt die öffentliche Bauverwaltung vielfältige objektübergreifende Aufgaben, die in der RBBau in Abschnitt A 2.1 benannt sind. Dabei handelt es sich um originäre Aufgaben der Bauverwaltungen der Länder und können nicht auf Hochschulen übertragen werden. Diese umfassen unter anderem die Mitwirkung an Regelwerken und Gesetzen für den öffentlichen Hochbau. Es ist daher zwingend erforderlich, dass eine zentrale fachkundige Organisation des Landes die Schwierigkeiten und Belange der einzelnen Organisationen kennt, die mit der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion betraut sind und in direktem Austausch mit diesen steht. Nimmt eine zentrale Organisationseinheit die Bauherrenfunktion für alle Landesbauten wahr, ist dieser Austausch grundsätzlich gewährleistet. Möchte man die Bauherrenfunktion auf andere (z. B. Hochschulen) übertragen, muss für eine adäquate

Aufgabenwahrnehmung der objektübergreifenden Bauherrenaufgaben der Austausch weiterhin gesichert werden. Nur so wäre auch gewährleistet, dass die Belange des Hochschulbaus auch weiterhin in den Regelwerken und Gesetzen berücksichtigt werden. Nachfolgend werden die objektübergreifenden Bauherrenaufgaben im Landesbau aus der RBBau¹⁹, Abschnitt 2.1 aufgeführt.

Abb. 5 Objektübergreifende Bauherrenaufgaben (Auszug aus RBBau/A 2.1)

2.1 Objektübergreifende Aufgaben

Mit der Erfüllung der objektübergreifenden Aufgaben muss die Bauverwaltung die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Baumaßnahmen gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften wirtschaftlich, gestalterisch, funktionell und technisch einwandfrei sowie in jeder Hinsicht ordnungsgemäß nach einheitlichen Grundsätzen und unter Berücksichtigung von eingeführten Leitfäden, Handbüchern und Arbeitshilfen der Obersten Technischen Instanzen durchgeführt werden können.

Objektübergreifende Aufgaben sind u. a.:

2.1.1 Aufstellung und Fortschreibung von Regelwerken mit Festlegungen, insbesondere über:

- Aufbau- und Ablauforganisation, Zuständigkeiten (z. B. in RL Bau),
- Umfang und Inhalt von Bauunterlagen,
- Standardleistungsbuch,
- Vergabe- und Vertragswesen,
- Haushaltsvollzug, Kostenplanung und -kontrolle,
- Planungs- und Ausführungsstandards,
- Wettbewerbe RPW 2008
- Bauten mit staatlichen Zuwendungen,
- Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken.

2.1.2 Erfassung und Auswertung aller aus der Durchführung der Baumaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse, insbesondere im Hinblick auf:

- Planungs- und Kostendaten (z. B. Investitions- und Folgekosten),
- Bauschäden,
- Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter,
- Vergabestatistik,
- Energieeinsparung,
- Umweltschutz.

¹⁹ Zur Vereinfachung wird hier die RBBau wiedergegeben, da die Formulierungen innerhalb der Richtlinien in den einzelnen Bundesländern voneinander abweichen können.

2.1.3 Sonstige berufliche Verwaltungstätigkeiten:

- Mitwirkung bei der Entwicklung von Bau- und Baunebenrecht, einschließlich Honorarordnungen,
- Mitwirkung bei der Aufstellung von Normen und technischen Regeln,
- Beiträge zu Vorlagen für Regierung und Parlament,
- Ausbildung und Fortbildung,
- Veröffentlichungen.

[Quelle: RBBau/A 2.1]

2.4 Fazit Bauherrenaufgaben und -pflichten im Hochschulbau

Anhand dieser nicht abschließenden Aufzählung und Beschreibung der umfangreichen Bauherrenpflichten und -aufgaben im Allgemeinen und abgeleitet für Hochschulen ist ersichtlich, dass die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion eine sehr komplexe Aufgabe ist. Wer die Bauherrenfunktion erfüllen will, hat daher nicht nur Bauherrenrechte, sondern vor allem umfangreiche Bauherrenpflichten und -aufgaben. Mit diesem Kapitel ist somit ein Ausblick gegeben, welche Aufgaben die Bauherrenfunktion umfasst. Was bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion haushaltsrechtlich zu beachten ist, wird im nächsten Kapitel vorgestellt.

3 Welche haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sind bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion zu beachten?

In diesem Kapitel werden die für den Landesbau wesentlichen Paragraphen der Bundeshaushaltsordnung bzw. Landesbauordnungen benannt und textlich hinterlegt. Die Textstellen werden im Anschluss von HIS-HE hinsichtlich der Anwendung für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion erläutert. Die Erläuterungen haben nicht die Funktion einer juristischen Fachdiskussion der haushaltsrechtlichen Vorschriften.

3.1 Haushaltsgrundsatzgesetz ist maßgeblich

Wer die Bauherrenfunktion wahrnimmt, muss Anforderungen verschiedener Rechtsvorschriften erfüllen. Die für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion maßgeblichen rechtlichen Vorgaben sind im Haushaltsrecht verankert. Bund und Länder sind gem. Art. 109 Abs. (1) GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Sie haben jedoch auf Grundlage des Art. 109 Abs. (4) GG ein gemeinsames Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) verabschiedet.

Abb. 6 Artikel 109 Grundgesetz (GG)

„Artikel 109 GG

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

...

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.“

Mit der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den Landeshaushaltsordnungen (LHO) erfüllen Bund und Länder jeweils ihre selbstgegebene Verpflichtung, ihr Haushaltsrecht nach den gemeinsamen Grundsätzen des HGrG zu regeln. Die Paragraphenfolge und Inhalte sind daher in allen Haushaltsordnungen weitgehend identisch. Die ergänzenden Regelungen, auch in Form von Verwaltungsvorschriften zur BHO/LHO (VV-BHO/LHO), sind in den Ländern und dem Bund unterschiedlich, zielen aber auf die Erfüllung der gleichen Grundsätze aus dem HGrG ab.

3.2 Ausgaben müssen für die Aufgabenerfüllung des Bundes/Landes notwendig sein (BHO/LHO)

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

„§ 6 Notwendigkeit der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.“

Auf Baumaßnahmen bezogen heißt das zum einen, dass nur die Flächen angemeldet werden dürfen, die für die Aufgabenerledigung der Hochschulen direkt notwendig sind. Zum anderen darf auch die Baugestaltung und Ausstattung nur in der Weise erfolgen, wie es für die direkte Aufgabenerfüllung notwendig ist. Z. B. sind Landesbauten daher in „Landesstandard“ zu erstellen. Abweichungen hiervon dürfen in Ausnahmefällen erfolgen. Deren Notwendigkeit zur direkten Aufgabenerfüllung ist zu begründen. Dies kann auf einen Teil der Hochschulgebäude zutreffen (siehe hierzu auch nachfolgenden Punkt zur sparsamen Haushaltsführung).

3.3 Ausgaben müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen (BHO/LHO)

3.3.1 Sparsamkeitsgebot

Bundshaushaltsordnung (BHO)

„§ 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können....“

Die Wirtschaftlichkeit kann auf zwei Weisen erreicht werden:

1. Sparsamkeitsprinzip – Minimalprinzip

(bestimmtes vorgegebenes Ergebnis mit minimalem Mitteleinsatz erreichen)

2. Ergiebigkeitsprinzip – Maximalprinzip

(mit bestimmtem vorgegebenem Mitteleinsatz bestmögliches Ziel erreichen)

Die Landesverwaltung ist grundsätzlich gehalten, dem Grundsatz der Sparsamkeit zu entsprechen und somit das Minimalprinzip anzuwenden. D. h., das vorgegebene Ergebnis (beim Bauen ist das die Bedarfsdeckung notwendiger Flächen mit einer zur Erfüllung der Aufgaben des Nutzers geeigneten Ausstattung und Qualität) muss mit minimalem Mitteleinsatz erfolgen.

3.3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für finanzwirksame Maßnahmen (z. B. große Baumaßnahmen)

Bundshaushaltsordnung (BHO)

„§ 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

...

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren)....“

Unter „finanzwirksame Maßnahmen“ fallen z. B. große Baumaßnahmen nach RL Bau. Hierbei ist im „Interessenbekundungsverfahren“ auch zu prüfen, ob eine juristische Person des Privatrechts die öffentliche Aufgabe genauso gut oder besser erfüllen kann. In einigen Bundesländern und im Bund wird das Verfahren der WU in einer Verwaltungsvorschrift (VV) zum § 7 BHO/LHO konkretisiert.

3.3.3 Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR)

Bundshaushaltsordnung (BHO)

„§ 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

...

(3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.“

Für die baudurchführenden Organisationen von Bundesbauten fordert der Bund für die Erbringung seiner Bauleistungen die Einführung einer KLR und gibt die zugehörigen Produktbereiche in der RBBau vor. Diese Produktbereiche sind auch Grundlage für die KLR der Länderbaumaßnahmen. Sollten Hochschulen diese Aufgabe wahrnehmen, empfiehlt es sich daher, landesweit einheitliche Produktbereiche in Anlehnung an die RLbau/RBBau zu verwenden und in die Kostenrechnung der Hochschulen zu integrieren, um dadurch weiterhin ein landesweites (beziehungsweise auch bundesweites) Benchmarking zu ermöglichen und vergleichbare Daten insbesondere für die Erhaltung der Hochschulinfrastruktur erzeugen zu können.

3.4 Veranschlagung und Genehmigung von kleinen und großen Baumaßnahmen im Haushalt (BHO/LHO)

Bundshaushaltsordnung (BHO)

„§ 24 Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben

(1) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

(2) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für größere Beschaffungen und größere Entwicklungsvorhaben dürfen erst veranschlagt werden, wenn Planungen und Schätzungen der Kosten und Kostenbeteiligungen vorliegen. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Ausnahmen von den Absätzen 1 und 2 sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung dem Bund ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen, für welche die Unterlagen noch nicht vorliegen, sind gesperrt.

(4) Auf einzeln veranschlagte Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen sind die Absätze 1 bis 3 entsprechend anzuwenden, wenn insgesamt mehr als 50 vom Hundert der Kosten durch Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden gedeckt werden. Das Bundesministerium der Finanzen kann Ausnahmen zulassen.“

In diesem Paragraphen wird für Baumaßnahmen, größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben ein besonderes Verfahren zur Veranschlagung und Genehmigung im Haushalt vorgeschrieben. Ziel hierbei ist es, dem Parlament als Inhaber der Haushaltshoheit für besonders finanzintensive Maßnahmen die Mittelbewilligung oder -verweigerung zu ermöglichen. Hiernach dürfen für derartige Maßnahmen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VEs) vom Parlament erst genehmigt und in den Haushalt eingestellt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen. Konkret umfasst dies in der Regel Aussagen zu der Art der Ausführung, zu den Baukosten, zur Finanzierungsart, zum Zeitplan und die Schätzung jährlicher Folgekosten.

In den meisten Bundesländern und im Bund ist eine Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes/Landes (RBBau/RLBau) als VV zu § 24 BHO/LHO erlassen worden, in der differenziert vorgegeben ist, wie diese Veranschlagung zur Genehmigung im Haushalt für Baumaßnahmen auszuführen ist.

Im Bund wird diese Forderung der Veranschlagung bei großen Baumaßnahmen (GNUE – Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) nach RBBau E durch das Aufstellen der Entscheidungsunterlage - Bau (ES-Bau) und bei kleinen Baumaßnahmen (KNUE – Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) nach RBBau D durch die Ausgabenanmeldung - Bau (AABau) erfüllt. In den Ländern sind vergleichbare Unterlagen zu erstellen, die je nach Bundesland unterschiedlich bezeichnet sind, z. B. in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz für GNUE Kostenvoranmeldung Bau (KVM-Bau) und für KNUE (analog zum Bund) die Ausgabenanmeldung-Bau (AABau). Jedoch dienen diese Unterlagen laut einiger Richtlinien der Länder nur der Abstimmung der Ressorts und der mittelfristigen Haushaltsplanung. Für die Veranschlagung im Haushaltsplan werden in diesen Richtlinien hingegen detailliertere Unterlagen verlangt (siehe Pkt. 3.5).

Auch in Bundesländern, die keine entsprechende Verwaltungsvorschrift (wie z. B. eine RLBau) eingeführt haben, ist diese Sonderveranschlagung für Baumaßnahmen auf Grundlage des § 24 BHO/LHO durchzuführen.

3.5 Voraussetzungen für den Maßnahmenbeginn großer Baumaßnahmen

Bundshaushaltsordnung (BHO)

„§ 54 Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben

- (1) Baumaßnahmen dürfen nur begonnen werden, wenn ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen vorliegen, es sei denn, dass es sich um kleine Maßnahmen handelt. In den Zeichnungen und Berechnungen darf von den in § 24 bezeichneten Unterlagen nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist; weitergehende Ausnahmen bedürfen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen.
- (2) Größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben sind ausreichende Unterlagen zugrunde zu legen. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

Als nicht erhebliche Abweichung gelten ca. 15 %, je nach Bundesland. Erst wenn diese Zeichnungen und Berechnungen in der Haushaltsunterlage zusammengestellt und vom Parlament (i. d. R. im Haushaltsausschuss) genehmigt sind, kann die Mittelfreigabe für den Maßnahmenbeginn erfolgen. Ziel dieser Regelung ist es, für finanzwirksame Maßnahmen (finanziell bedeutsame Vorhaben, im Baubereich also nur für große Maßnahmen) eine parlamentarische Zwischenkontrolle/Freigabe einzuführen und dadurch bei starken Kostenabweichungen eine Maßnahme stoppen oder bei fehlender Ausführlichkeit/Verlässlichkeit der Unterlagen eine Maßnahme zurückstellen zu können.

Im Bund wird diese Unterlage als Entwurfsunterlage – Bau (EW-Bau) nach RBBau E und bei den Ländern entsprechend der Länderrichtlinien (RLBau) erstellt. In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt wird die Unterlage mit ähnlich detaillierten Anforderungen z. B. als Haushaltsunterlage – Bau (HU-Bau) oder in Baden-Württemberg als Bauunterlage (BU) bezeichnet. Diese sind in einigen Bundesländern laut deren Richtlinien jedoch bereits zur Veranschlagung in den Haushalt zu erstellen (z. B. Niedersachsen und Sachsen-Anhalt). Gleichzeitig sind sie aber auch Entscheidungsgrundlage in den Finanz- oder Haushaltsausschüssen für die Mittelfreigabe bzw. Beauftragung der Ausführungsplanung (z. B. Sachsen-Anhalt). Bei Stiftungen wird diese Unterlage in den Bundesländern als "Förderantragsunterlage Bau" nach den Richtlinien für Zuwendungsbaumaßnahmen (ZBau) erstellt.

3.6 Vergabe öffentlicher Aufträge

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

„§ 55 Öffentliche Ausschreibung

(1) Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

(2) Beim Abschluss von Verträgen ist nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren.“

Durch diesen Paragraphen wird Bezug genommen auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das die Vergabe öffentlicher Aufträge regelt. Hiernach ist die öffentliche Ausschreibung für Vergaben der öffentlichen Hand grundsätzlich vorgeschrieben. Darüber hinaus wird in vielen Bundesländern durch eine Verwaltungsvorschrift zum § 55 BHO/LHO die Durchführung der Vergabe nach GWB präzisiert (z. B. die Anwendung der VOB, VOL und VOF verbindlich vorgeschrieben) und weitere Richtlinien werden verbindlich eingeführt (Richtlinie zur Korruptionsprävention, Mittelstandsrichtlinie, etc.).

Alle Vergaben im Hochschulbaubereich fallen unter die Anforderungen der öffentlichen Ausschreibung und müssen vergaberechtskonform erfolgen. Für Hochschulen, welche die Bauaufgaben wahrnehmen möchten, kämen daher zu den Vergaben nach VOL nun auch verstärkt Vergaben nach VOB und VOF hinzu. Des Weiteren werden auch verstärkt EU-weite Vergaben durchzuführen sein, also solche Vergaben, die oberhalb des EU-Schwellenwertes liegen. Hier sind die Vorschriften für EU-Verfahren zu berücksichtigen.

3.7 Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen und Grundstücken (BHO/LHO)

3.7.1 Vermögensgegenstände

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

„§ 63 Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen

(1) Vermögensgegenstände sollen nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit erforderlich sind.

(2) Vermögensgegenstände dürfen nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Unbewegliche Vermögensgegenstände, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes weiterhin benötigt werden, dürfen zur langfristigen Eigennutzung veräußert werden, wenn auf diese Weise die Aufgaben des Bundes nachweislich wirtschaftlicher erfüllt werden können.

(3) Vermögensgegenstände dürfen nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Ausnahmen können im Haushaltsplan zugelassen werden. Ist der Wert gering oder besteht ein dringendes Bundesinteresse, so kann das Bundesministerium der Finanzen Ausnahmen zulassen.

(4) Für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstandes gelten die Absätze 2 und 3 entsprechend.“

Dieser Paragraph ist selbsterklärend. Eine Aussage, welcher Wert dem „vollen Wert“ entspricht, Verkehrswert oder Sachwert, erfolgt hier jedoch leider nicht. Diese Vorgaben sind beim Erwerb und der Veräußerung von Gebäuden zu berücksichtigen. Da Gebäude i. d. R. mit Grundstücken verbunden sind, ist hierzu auch der § 64 Grundstücke zu berücksichtigen.

3.7.2 Grundstücke

Bundshaushaltsordnung (BHO)

„§ 64 Grundstücke

- (1) Bundeseigene Grundstücke dürfen nur mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen und des für das Bundesvermögen zuständigen Bundesministeriums veräußert werden; die Bundesministerien können auf ihre Mitwirkung verzichten.
- (2) Haben Grundstücke erheblichen Wert oder besondere Bedeutung und ist ihre Veräußerung im Haushaltsplan nicht vorgesehen, so dürfen sie nur mit Einwilligung des Bundestages und des Bundesrates veräußert werden, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme hiervon geboten ist. Ist die Zustimmung nicht eingeholt worden, so sind der Bundestag und der Bundesrat alsbald von der Veräußerung zu unterrichten.
- (3) Für zu erwerbende oder zu veräußernde Grundstücke ist eine Wertermittlung aufzustellen.
- (4) Dingliche Rechte dürfen an bundeseigenen Grundstücken nur gegen angemessenes Entgelt bestellt werden. Die Bestellung bedarf der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen und des für das Bundesvermögen zuständigen Bundesministeriums; die Bundesministerien können auf ihre Mitwirkung verzichten.
- (5) Beim Erwerb von Grundstücken können Hypotheken, Grund- und Rentenschulden unter Anrechnung auf den Kaufpreis ohne die Voraussetzungen des § 38 Abs. 1 übernommen werden.“

Im § 64 BHO/LHO werden die Zuständigkeiten und die Verwaltung von Grundstücken geregelt. Je nach Bundesland ist dieses sehr unterschiedlich organisiert. Grundsätzlich obliegt dem Eigentümer der Grundstücke (zumeist das jeweilige Bundesland) das Liegenschaftsmanagement. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Liegenschaftsmanagement und Baumanagement (unabhängig davon, wer diese Aufgabe wahrnimmt) ist unerlässlich.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass für eine Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch die Hochschulen die Eigentumsübertragung der Liegenschaften auf die Hochschulkörperschaften nicht erforderlich ist.

3.8 Fazit

Das Haushaltsrecht enthält eine Vielzahl von Vorschriften, die grundsätzlich für alle Baumaßnahmen und damit verbundenen Grundstücksgeschäften gelten, unabhängig davon, welche Organisationen die Bauherrenfunktion für die Hochschulliegenschaften der Länder wahrnimmt. Des Weiteren ermöglichen die betreffenden Vorschriften die Mitbestimmung und Übersicht der Parlamente an finanzwirksamen Maßnahmen der Landeshaushalte.

Da es sich bei Hochschulgebäuden in der Regel weiterhin um Liegenschaften im Eigentum der Länder handelt und somit auch der Bestandserhalt²⁰ der Gebäude in der Verantwortung der Länder liegt, sind die baubezogenen haushaltsrechtlichen Vorschriften von jeder Organisation mit Bauherrenfunktion einzuhalten. Dafür ist ein entsprechend qualifiziertes Personal (Haushaltsrecht, Finanzwirtschaft, Immobilienwirtschaft, Bauen) unerlässlich.

Ein von einigen Hochschulen gewünschtes Baubudget kann sich aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften nur auf die Bauunterhaltung und ggf. die kleinen Baumaßnahmen nach RBBau/

²⁰ Reinvestition (Ausgleich des Wertverlustes des Gebäudes, i. d. R. Sanierung) und Instandsetzung der einzelnen Bauteile bis zum Ablauf der jeweiligen Lebensdauer der einzelnen Bauteile nach Erstinvestition (Erstellung).

RLBau^{21,22} beschränken, da diese zwar einzeln bemessen, im Haushalt aber gesamtveranschlagt werden. Für große Baumaßnahmen nach RBBau/RLBau ist jedoch eine Einzelveranschlagung im Haushalt und zusätzlich eine separate Mittelfreigabe nach § 54 LHO erforderlich. Dies schließt ein frei verfügbares Baubudget für große Baumaßnahmen im Globalhaushalt der Hochschulen aus.

Bei abweichenden Regelungen von den Landshaushaltsordnungen für Hochschulbaumaßnahmen hinsichtlich des Globalhaushaltsbudgets muss allen Beteiligten bewusst sein, dass die gerade bei finanzwirksamen Maßnahmen erheblichen Haushaltsbelastungen im Hochschulbau vom Parlament nur noch im Nachhinein geprüft, aber nicht mehr während der Maßnahmen gesteuert oder beeinflusst werden können.

Die Gewährträgerschaft für Bauverträge und Kaufverträge, die von Hochschulen geschlossen werden, liegt dennoch weiter bei den Landshaushalten, selbst, wenn die Liegenschaften in die Hochschulkörperschaften- oder Stiftungen übertragen werden, da die Hochschulen selbst im Eigentum der Länder stehen.

Unabhängig davon ist in der langfristigen Haushaltsplanung der Länder ein verlässlicher, ggf. verbindlicher und auskömmlicher Finanzrahmen für den Hochschulbau sowohl für den Bestands-erhalt als auch für Flächenerweiterungen (z. B. im Zusammenhang mit steigenden Studierendenzahlen oder Forschungsleistungen) erforderlich.

21 „Zur Bauunterhaltung gehören alle konsumtiven Maßnahmen, die der Erhaltung der baulichen Anlagen, einschließlich der Technischen Anlagen (Betriebstechnik) und der Außenanlagen dienen, jedoch nicht Wartung und Inspektionen sowie die Herrichtung, die durch eine neue Zweckbestimmung erforderlich wird (vgl. B 1.1.3). Investive, wertsteigernde Maßnahmen sind nach Abschnitt D bzw. E durchzuführen. Die Bauunterhaltung dient neben der Werterhaltung dem Erhalt der Sicherheit von baulichen Anlagen (Verkehrssicherungspflicht, vgl. H 1)“; Auszug RBBau, Seite C 1/4, Stand 12.1.2015.

22 Ob es sich um wertsteigernde Maßnahmen handelt, ist schwer zu definieren. Bei einem Austausch/Ersatz auch einzelner Bauteile (z. B. alle Elektroleitungen und -verteilungen eines Gebäudes als Teilsanierung) wird ein im Vorfeld entstandener Wertverlust ausgeglichen. Somit handelt es sich zum Zeitpunkt der Maßnahme um eine Wertsteigerung. Dieser Annahme wird in der RBBau/RLBau Rechnung getragen, indem Höchstbeträge für einzelne Maßnahmen der Bauunterhaltung festgesetzt wurden, und größere Maßnahmen nicht in diese Beträge gestückelt werden dürfen. Demnach beschränkt sich die Bauunterhaltung nach RBBau/RLBau i. d. R. auf Instandsetzungsmaßnahmen zum Erhalt von Bauteilen.

4 Wer kann die Bauherrenfunktion wahrnehmen? – Rechtsformen

4.1 Wer ist Bauherr im Hochschulbau?

Allgemein formuliert ist Bauherr, wer Baumaßnahmen verantwortlich initiiert, organisiert sowie Planung und Durchführung beauftragt und finanziert und dabei die Entscheidungen für die Nutzungsphase hinsichtlich Nutzungsart und den technischen Standards für den Betrieb trifft. Dazu gehören folgende Maßnahmen:

1. Neubau auf unbebautem Grundstück oder Erweiterung bestehender baulicher Anlagen
2. Abriss bestehender baulicher Anlagen und anschließender Neubau
3. Umbau bestehender baulicher Anlagen (beinhaltet i. d. R. auch Sanierung)
 - a. Investition mit Nutzungsänderung (Umbau in andere Nutzungsart - Beginn einer neuen Nutzungsphase), z. B. Umbau Kaserne zum Hochschulinstitut, Umbau Labor zum Isotopenlabor, etc.
 - b. Investition ohne Nutzungsänderung (Umbau innerhalb der Nutzungsart - verlängert die Nutzungsdauer), z. B. Anpassung an veränderte Nutzungs-Standards und Nutzungswünsche/-erfordernisse aufgrund von z. B. Berufsmaßnahmen – Nutzungsart (Institut) bleibt dabei gleich
4. Sanierungen ohne Umbau
 - a. Investition durch Ersatz einzelner Bauteile inklusive Anpassung an veränderte Bau-Standards, aber ohne Anpassung an veränderte Nutzungs-Standards (Teilsanierung)
 - b. Investition durch Ersatz aller Bauteile (außer evtl. Rohbau) inklusive Anpassung an veränderte Bau-Standards, aber ohne Anpassung an veränderte Nutzungs-Standards (Grundsanieung)
5. Instandsetzung der einzelnen Bauteile bis zum Ersatz

Grundsätzlich ist der Eigentümer einer Liegenschaft der Bauherr im wirtschaftlichen und rechtlichen Sinne. Im rechtlichen Sinne ist der Grundbucheintrag als Eigentümer oder Pächter maßgeblich.

In den meisten Bundesländern ist selbiges Eigentümer der Liegenschaften im Hochschulbereich und somit grundsätzlich Bauherr. Die Bauherrenfunktion kann jedoch von unterschiedlichen Trägern der unmittelbaren bzw. mittelbaren Verwaltung wahrgenommen werden. Hierfür ist eine *Übertragung der Bauherrenfunktion* vom Land als Eigentümer auf den entsprechenden Träger erforderlich. Weitergehend kann auch das Eigentum selbst auf Träger, bei denen es sich um rechtlich selbständige Organisationen handelt, übertragen werden. Die Übertragung der Eigenschaft als Bauherr geht damit automatisch auf den neuen Eigentümer über.

Im Folgenden soll die Übertragung von Bauherren- wie auch Eigentümerfunktion auf die Hochschulen hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen näher erläutert werden.

4.2 Wer kann die Bauherrenfunktion im Kontext staatlicher Verwaltung übertragen bekommen?

Bund und Länder sind mit der Wahrnehmung von Eigentümer- und Bauherrenfunktion unmittelbarer Träger von Rechten und Pflichten der öffentlichen (Staats-)Verwaltung. Sie können diese Aufgaben durch die Bundes-/bzw. Landesbehörden unmittelbar wahrnehmen lassen, z. B. durch die

staatlichen Bauverwaltungen. Darüber hinaus können Sie einzelnen Aufgabenbereichen innerhalb der **unmittelbaren Staatsverwaltung** mehr Selbständigkeit verleihen und sie organisatorisch als Bundes- oder Landesanstalten oder -betriebe (z. B. Staatliches Baumanagement) verselbständigen. Rechtlich bleiben sie jedoch staatliche Einrichtungen des Bundes bzw. Landes ohne eigene Rechtsfähigkeit (können selber nicht Träger von Rechten und Pflichten sein). Ein weiterer Schritt in Richtung Selbständigkeit ohne eine Auslagerung an rechtlich selbständige Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts stellt das Sondervermögen dar (z. B. BLB Nordrhein-Westfalen). Bei dem Sondervermögen handelt es sich um eine vom Bundes- oder Landeshaushalt abgekoppelte Vermögensmasse, die wirtschaftlich selbständig verwaltet wird. Diese unmittelbare staatliche Einrichtung ist daher sowohl organisatorisch als auch wirtschaftlich verselbständigt und ist daher teilrechtsfähig. Es bleibt aber eine unmittelbare Staatsverwaltung, die daher auch weiterhin der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht des Bundes bzw. Landes untersteht. Die Schwierigkeit beim Sondervermögen besteht jedoch darin, dass die Vermögensmasse (z. B. Liegenschaften als Vermögen) vom Haushalt getrennt und daher der parlamentarischen Kontrolle entzogen ist („Schattenhaushalt“).

Bund oder Länder können aber Teile ihrer Staatsverwaltungsaufgaben an rechtlich selbständige Organisationen (Körperschaften, Stiftungen, Anstalten) übertragen oder privatrechtliche Rechtssubjekte mit einer Staatsverwaltungsaufgabe „beleihen“.

Grundsätzlich kann jedem, der Träger (oder Teil eines Trägers) der öffentlichen Verwaltung ist, die Bauherrenfunktion übertragen werden also auch rechtlich unselbständigen staatlichen Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung. Das Eigentum an Liegenschaften hingegen kann nur an Rechtssubjekte – also entweder dem Bund oder Land direkt oder Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen der mittelbaren Staatsverwaltung sowie „Beliehenen“ übertragen werden.

Abb. 7 zeigt in einer Übersicht die unterschiedlichen Träger der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung, die mit der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion beauftragt werden können.

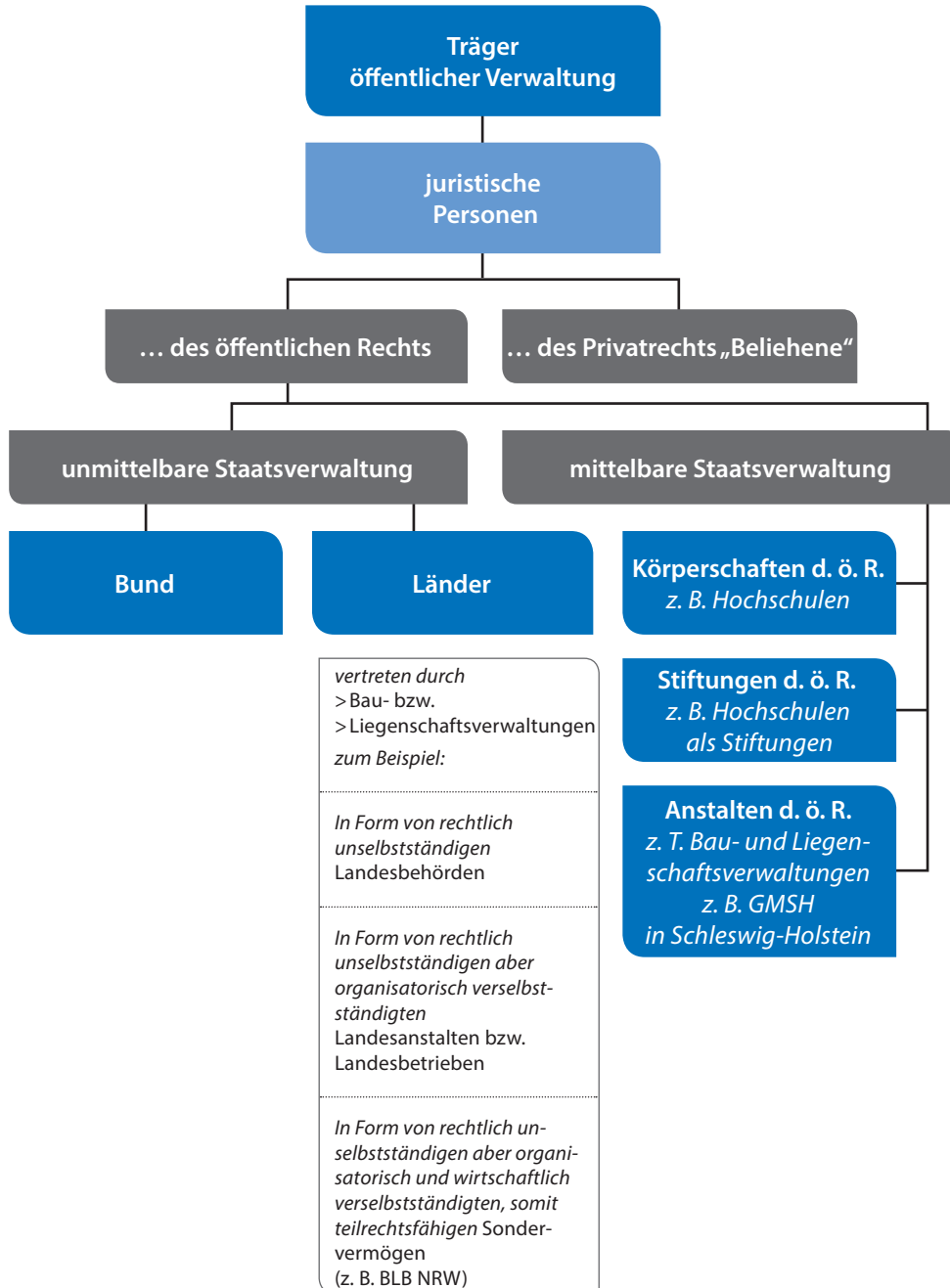
Die ressortmäßige Zuständigkeit, die Gliederung der Aufgaben auf den entsprechenden Verwaltungsebenen wie auch die Einrichtung sog. „fachlicher Organe“ ist für den Hochschulbau in den Ländern unterschiedlich geregelt²³. Zumeist sind mit Bauherrenaufgaben sowohl das für die Belange der Hochschulen zuständige Ressort (z. B. Ministerium für Wissenschaft und Kunst) sowie das für den Hochschulbau zuständige Ressort (i. d. R. das Ministerium für Finanzen) involviert. Es gibt aber Unterschiede bei der Verantwortung für die Bau-Mittel. Beispiel Niedersachsen: Die Mittel obliegen der Verantwortung des Wissenschaftsministeriums (MWK). Die Hochschulen erhalten vom MWK bedarfsgerechte und abgestimmte Mittelzuweisungen. Vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen (SBN) erhalten die Hochschulen die Rechnungen (geprüft). Diese Rechnungen werden von den Hochschulen dann beglichen. Das SBN erhält kein „Geld“ (auch nicht als Durchlaufposten) mit Ausnahme eines Anteils von 22 % für die Baunebenkosten.

Die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben für die Hochschulliegenschaften selbst erfolgt (unabhängig davon, welches Fachministerium zuständig ist) überwiegend zentral durch die jeweiligen Landesbaubetriebe bzw. -verwaltungen. Teile der Bauherrenaufgaben liegen jedoch auch jetzt schon bei den Hochschulen. In Einzelfällen sind Hochschulen in den letzten Jahren mit der Wahrnehmung der kompletten Bauherrenfunktion betraut (z. B. Universität zu Köln, Hochschule Rhein-Sieg, TU Darmstadt, Stiftungshochschulen) oder Hochschulgesetze novelliert worden, in denen Hochschulen die Option einer Übertragung der Bauherrenfunktion, sei es durch Auf-

²³ Stibbe, J./Stratmann, F./Söder-Mahlmann, J.: Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. HIS: Forum Hochschule 9/2012, Kapitel 3.2, S. 23 f.

gabenübertragung (z. B. Hessen) oder durch Errichtung von Stiftungen (z. B. Niedersachsen inkl. Eigentumsübertragung) eingeräumt wird.

Abb. 7 Träger öffentlicher Verwaltung (Quelle: Eigenaufstellung HIS-HE)



4.3 Übertragung der Bauherreneigenschaften auf die Hochschulen

4.3.1 Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtung

Die traditionelle und immer noch in den meisten Landeshochschulgesetzen vorherrschende Beschreibung der Hochschule ist die der Körperschaft und zugleich staatlichen Einrichtung²⁴. Die Landeshochschulgesetze übernehmen dabei die weiterhin bestehende Formulierung des Hochschulrahmengesetzes.

Abb. 8 § 58 HRG Rechtsform und Selbstverwaltungsrecht

„§ 58 HRG Rechtsform und Selbstverwaltungsrecht

(1) Die Hochschulen sind in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie können auch in anderer Rechtsform errichtet werden. (...)“

Körperschaft des öffentlichen Rechts aus verwaltungsorganisationsrechtlicher Sicht heißt, eine rechtsfähige, mitgliedschaftlich verfasste, vom Wechsel der Mitglieder unabhängige Organisationseinheit zu sein, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter staatlicher Aufsicht dient. Sie ist der klassische Verwaltungstyp der Selbstverwaltung. Die Struktur einer Körperschaft ermöglicht eine fachaufsichtsfreie Wahrnehmung der akademischen Angelegenheiten²⁵ bei Beibehaltung einer zwingend vorgegebenen Rechtsaufsicht. Die mitgliedschaftliche Verfassung der Hochschule garantiert eine wissenschaftsadäquate Binnenorganisation mit dem nach Art. 5 Abs. (3) GG geforderten überwiegenden Einfluss der Hochschullehrer in wissenschaftsadäquaten Angelegenheiten.

Gemäß § 58 Abs. 1 Hochschulrahmengesetz (HRG) können staatliche Hochschulen durch Gesetz auch in anderer Rechtsform errichtet oder in eine andere Rechtsform umgewandelt werden.

Voraussetzung ist, dass

- die Freiheit von Wissenschaft und Lehre gewahrt bleibt,
- den Hochschulen ein hinreichendes Selbstverwaltungsrecht gewährleistet wird und
- die verfassungsrechtlich notwendigen staatlichen Einflussmöglichkeiten gesichert sind.

Das Land als Gesetzgeber hat daher unter Sicherstellung vorgenannter Voraussetzungen z. B. die Möglichkeit, wie in Niedersachsen und anderen Ländern in Einzelfällen bereits praktiziert, eine Umwandlung in eine Stiftung als Träger der Hochschule vorzunehmen.

Der Zusatz „zugleich staatliche Einrichtung“ als Element anstaltlicher Natur könnte darauf hindeuten, dass der Gesetzgeber die Hochschule als Bestandteil der staatlichen Verwaltungsorganisation festlegen wollte²⁶. Die Interpretation des Zusatzes in dieser Richtung ist in der Rechtsliteratur höchst umstritten. Zwar wird konstatiert, dass mit der Formulierung „anstaltliche Elemente“ implantiert sind²⁷, andererseits kennt die Anstalt keine Mitglieder, sondern nur Benutzer. Die Übertragung des Modells der Anstalt auf die Hochschule würde den personalisierten Gehalt der akademischen Selbstverwaltung verfehlen. Die Grundentscheidung für eine Verselbständigung der Hochschule in einer körperschaftlichen Struktur hat Konsequenzen für die organisationsrechtli-

24 Müller, M. J.: Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule. Frankfurt/Main 2015, S. 150.

25 Ebenda, S. 154.

26 Ebenda, S. 157.

27 Gärditz, K.-F.: Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung. Tübingen 2009, S. 557.

che Stellung und einer verfassungskonformen Auslegung der anstaltlichen Elemente. Sie werden der Hochschule und nicht dem Staat zugerechnet. Staatliche Einrichtung ist somit kein hinzutretendes Element, sondern eine Verdeutlichung der im Vergleich zu anderen Körperschaften stärkeren staatlichen Abhängigkeit der Hochschulen bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Die Hochschulen sind hierbei nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung eingebunden, sondern stehen dem Staat als eigenständiger Verwaltungsträger gegenüber²⁸.

Das Hochschulrecht geht von einem einheitlichen Rechtsträger aus, der in seiner Gesamtheit aus der unmittelbaren Staatsverwaltung herausgelöst und verselbständigt wurde. Die anstaltlichen Elemente, für die ein Anwendungsbereich außerhalb von Forschung und Lehre gesehen werden könnte, sind deshalb nur integriert wahrzunehmen.

Der Zusatz „staatliche Einrichtung“ hat keine Bedeutung für die äußere Organisationsform der Hochschulen. Der Grad der Abhängigkeit vom staatlichen Einfluss richtet sich vielmehr nach der genauen Aufteilung der Aufgaben und der Selbständigkeit, z. B. in finanziellen Fragen nach den Landeshochschulgesetzen²⁹. Die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung werden unabhängig von der Rechtsform geregelt. Einige Länder haben deshalb in ihren Landeshochschulgesetzen (z. B. NRW, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) auf den Zusatz „staatliche Einrichtung“ verzichtet.

4.3.2 Hochschulaufgaben: Selbstverwaltung und staatliche Auftragsangelegenheiten

Inhalt und Umfang der Hochschulautonomie bestimmen sich auch durch die Aufgaben, die die Hochschulen wahrzunehmen haben.

Abb. 9 § 2 HRG Aufgaben der Hochschulen (Forschung & Lehre)

„§ 2 HRG Aufgaben

(1) Die Hochschulen dienen entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern.
(...)

(9) (...) die Aufgaben der einzelnen Hochschulen werden durch das Land bestimmt. Andere als die in diesem Gesetz genannten Aufgaben dürfen den Hochschulen nur übertragen werden, wenn sie mit den in Absatz 1 genannten Aufgaben zusammenhängen.“

Das Aufgabenportfolio der Hochschulen ist durch Dualismus von akademischen Selbstverwaltungsaufgaben (Forschung und Lehre) und sogenannten „staatlichen Aufgaben“ gekennzeichnet. Dabei ist die Abgrenzung von akademischen und staatlichen Aufgaben teilweise schwierig. Alle staatlichen Aufgaben haben Einfluss auf Belange von Forschung und Lehre und damit auf den akademischen Bereich³⁰. Die frühere Liste des § 59 Abs. 2 HRGs ist gestrichen worden. Dennoch orientieren

28 Ebenda, S. 559 f.

29 Müller, M. J.: Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule. Frankfurt/Main 2015, S. 160.

30 Hartmer, M./Detmer, H. (Hrsg): Hochschulrecht, ein Handbuch für die Praxis. Heidelberg 2004, S. 172.

sich die Landeshochschulgesetze bei der Benennung von staatlichen Aufgaben bzw. Aufgaben in „staatlichen Auftragsangelegenheiten“ hieran und zählen diese in einem Katalog auf (s. Abb. 10).

Der Umfang des Selbstverwaltungsrechts richtet sich (auch) danach, welche Aufgaben die Hochschule traditionell eigenständig wahrgenommen hat. Alle Aufgaben einer Hochschule im Bereich Forschung und Lehre sind originäre Hochschulaufgaben. Die Hochschulen nehmen diese Aufgaben „im eigenen Wirkungskreis“ wahr. In der Regel werden hierzu die Planung, Organisation und Durchführung von Forschung und Lehre, die Ausbildung, die Hochschulprüfungen einschl. Promotion und Habilitation sowie die Verleihung von akademischen Graden gerechnet (s. Abb. 10).

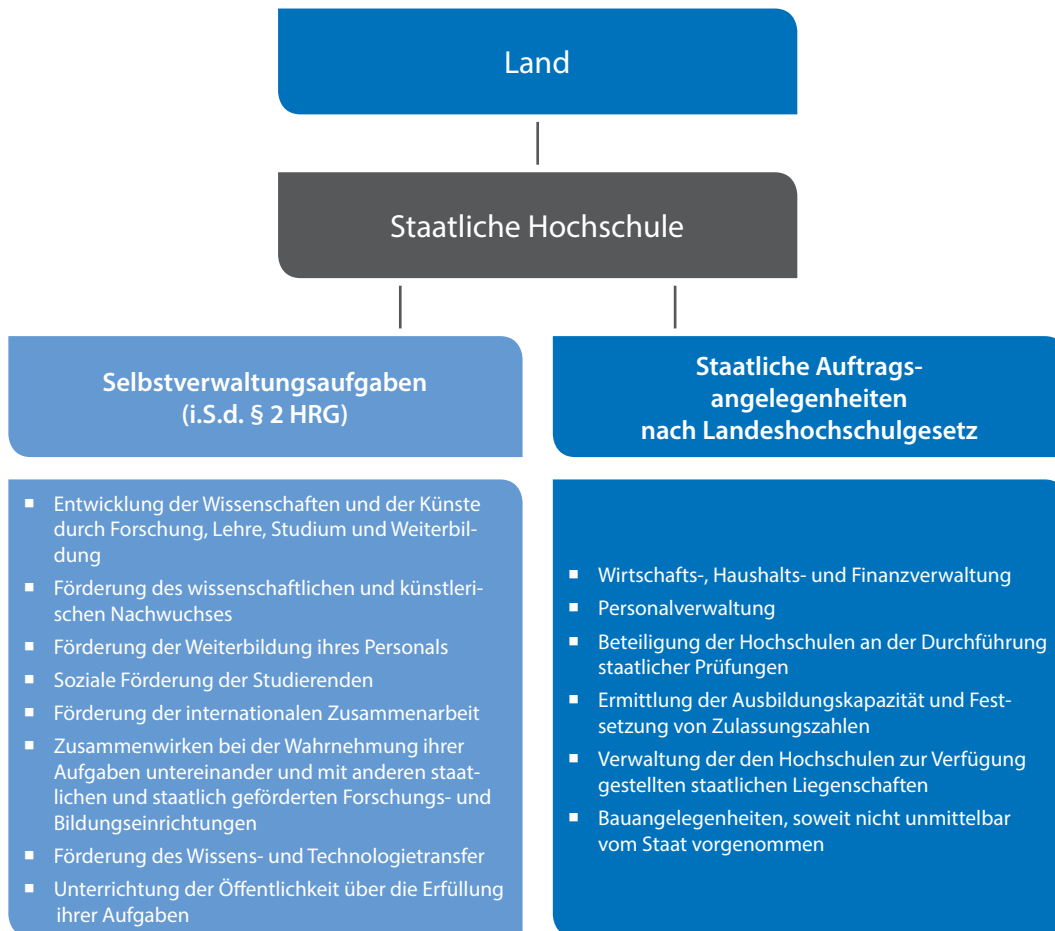
Die Verwaltung einer Hochschule hingegen ist originäre Staatsaufgabe der jeweiligen Länder und gehört damit zur unmittelbaren Staatsverwaltung (Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht des Landes). Das zuständige Fachministerium für diese Verwaltungsaufgaben ist i. d. R. das Wissenschaftsministerium bzw. für die Liegenschaftsverwaltung inklusive Baumanagement auch das Finanzministerium.

Zu den staatlichen Aufgaben werden diejenigen Aufgaben gezählt, die die wissenschaftliche Forschung und Lehre nur am Rande tangieren. Ihr Umfang ergibt sich aktuell aus den Katalogen des Landesrechts. Überwiegend wird hier die Wirtschafts-, Haushalts und Finanzverwaltung gefasst, zu der dann auch die mit der Wahrnehmung von Bauherrenfunktion einhergehenden Aufgaben zu zählen wären.³¹ Staatliche Auftragsangelegenheiten sind dadurch gekennzeichnet, dass das Land die Aufgaben selbst wahrnehmen oder auch unter Zweckmäßigkeitssichtspunkten an Dritte übertragen kann. Dies erfolgt üblicherweise durch Übertragung der Aufgaben auf die Hochschulen im Landeshochschulgesetz. Darin ist geregelt, mit welchem Maß an Autonomie und in welcher Rechtsform diese Aufgaben von der Hochschule wahrgenommen werden.

Die folgende Grafik stellt die üblichen Selbstverwaltungs- bzw. staatlichen Aufgaben der Hochschulen gegenüber:

31 Thieme, W.: Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der Universitäten sowie der künstlerischen und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, München 2004, S. 151 f.;
Oppermann, T.: Selbstverwaltung und Staatliche Verwaltung. In: Handbuch des Wissenschaftsrechts. 1. Auflage, Berlin 1982, S. 1028 f.

Abb. 10 Selbstverwaltungs- und staatliche Aufgaben im Überblick



In den Reformbemühungen der letzten Jahre, den Hochschulen mehr Autonomie zu gewähren, ist der Dualismus zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben selbst zur Disposition gestellt worden. So sind den Hochschulen in nahezu allen Hochschulgesetzen mehr Freiräume bei der Wirtschafts-, Finanz- und Personalverwaltung eingeräumt worden, nicht zuletzt auch, um die Entscheidungsspielräume zu stärken. Im früheren Hochschulfreiheitsgesetz in NRW (im novellierten Hochschulzukunftsgesetz allerdings revidiert) wie auch aktuell für die TU Darmstadt nahmen (nehmen) die Hochschulen alle Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben wahr³². Letztlich verbleibt bei der Aufgabenwahrnehmung die Frage nach dem Mehr oder Weniger staatlicher Aufsichtsbefugnisse, sei es in der klassischen Form von Rechts- und Fachaufsicht oder in neuen Formen wie Ziel- und Leistungsvereinbarungen bzw. Kontraktmanagement (s. Kap. 4.6).

4.4 Übertragung von Aufgaben der Bauherrenfunktion an die Hochschulen

Wenn die mit der Bauherrenfunktion einhergehenden Aufgaben im Kontext des Bereichs Wirtschafts- und Finanzverwaltung als Aufgaben in staatlichen Auftragsangelegenheiten charakterisiert werden, müssen sie bei Wahrnehmung durch die Hochschulen an diese übertragen werden.

32 Müller, M. J.: Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule. Frankfurt/Main 2015, S. 173.

Um dem Wunsch der Hochschulen nach mehr Autonomie (siehe Düsseldorfer Erklärung der Hochschulkanzler) auch in baulichen Angelegenheiten stattzugeben, gibt es in den Bundesländern unterschiedliche Modelle bzw. Modellversuche, diese staatlichen Aufgaben mit mehr Eigenverantwortung von den Hochschulen wahrnehmen zu lassen. Dies kann als Übertragung staatlicher Aufgaben bei Beibehaltung des Auftragscharakters („übertragener Wirkungskreis“) oder aber als Übertragung staatlicher Aufgaben als „eigene Aufgaben“ geschehen. Rechtstechnisch kann dies entweder im Landeshochschulgesetz für alle Hochschulen festgelegt werden. Alternativ kann im Landeshochschulgesetz eine Übertragung auf Antrag der Hochschulen ermöglicht und dann mit der beantragenden Hochschule eine Geschäftsbesorgungsvereinbarung getroffen werden. Des Weiteren kann – sofern die gesetzliche Grundlage im Landeshochschulgesetz geschaffen ist – das Ministerium als übergeordnete Behörde auch per Dienstanweisung (also einseitig) den Verwaltungsteil einer Hochschule zur Wahrnehmung der Bauherrenfunktion verpflichten. Auch dies kann durch Änderung des Landeshochschulgesetzes (s. aktueller Entwurf einer Gesetzesnovelle in Schleswig-Holstein³³) oder durch landesinterne Organisationsänderung, die keiner Schaffung oder Änderung einer Rechtsnorm bedarf³⁴, erfolgen.

Auf die mit der Organisation des Übergangs einhergehenden Fragen des Vermögens- und Personalübergangs wird hier nicht näher eingegangen. Fragen der Rechts- und Fachaufsicht werden in Kap. 4.6 näher behandelt.

4.5 Übertragung der Eigentümerfunktion an die Hochschulen

In einigen Bundesländern wird nicht nur die Übertragung der Bauherrenfunktion diskutiert, sondern eine weitergehende Übertragung des Eigentums, womit grundsätzlich auch das komplette Liegenschafts- und Baumanagement verbunden ist. Formal ist dies möglich, da die Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist und somit eine Eigentumsübertragung auf eine vollrechtsfähige juristische Person erfolgen kann.

Für die Aufgabenwahrnehmung der Liegenschaftsverwaltung ist die Eigentumsübertragung keine Voraussetzung. Eine andere Übertragungsform ist das Schließen eines Geschäftsbesorgungsvertrags zwischen Hochschule und Land. Hierfür muss jedoch erst eine gesetzliche Grundlage im Landeshochschulgesetz geschaffen werden, damit weitere Aufgaben auf Antrag der Hochschulverwaltung übertragen werden können.

33 Vgl. Übertragung der Bauherreneigenschaften an die Hochschulen nach § 9 Abs. 1, Satz 4, Nr. 2 im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes – Ltags.-Drucksache 18/3156 –

34 Mitteilung des MWK Niedersachsen vom 17.11.2015 auf Anfrage von HIS-HE mit Hinweis auf interne Prüfungen einer Gesetzesänderung bei Übertragung der Bauherreneigenschaft auf niedersächsische Hochschulen nach § 7 Abs. 2 Hochschulentwicklungsvertrag

4.6 Staatliche Einflussnahme auf die Hochschulen bei Übertragung der Bauherren- bzw. der Eigentümerfunktion auf die Hochschulen

Die Hochschulen befinden sich im besonderen Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG und der entsprechenden Regelungen in den Landeshochschulgesetzen. Gleichwohl stehen die Hochschulen mit dieser Autonomie im Staatsgefüge, weshalb diese wie andere Körperschaften auch der Aufsichtsbefugnis des Staates unterliegen.³⁵

Die Aufsicht des Landes beschränkt sich gegenüber der Hochschule, soweit sie eigenverantwortlich auf Basis autonomer Rechtsetzung (Satzung) im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben handelt, auf die Rechtsaufsicht (§ 59 Abs. 1 HRG). Rechtsaufsicht heißt, Verstöße gegen objektives Recht zu rügen. Dies kann z. B. die Verletzung von Bundesrecht (HRG), Landesrecht (Landeshochschulgesetze, Landeshaushaltsrecht), daraus abgeleiteter Rechtsverordnungen, aber auch die Verletzung innerhochschulischen Rechts betreffen.³⁶ Die Rechtsaufsicht kann sich auch gegen rechtswidrig begünstigende Maßnahmen (z. B. Prüfungsentscheidungen) stellen. Sie kennt ein umfassendes Instrumentarium, mittels dessen das Land das Selbstverwaltungsrecht von Hochschulen einschränken kann (z. B. Informationspflichten, Beanstandungen, Ersatzvornahme).

Im Fall der Übertragung der Bauherren- bzw. Eigentümerfunktion verbleibt immer eine Rechtsaufsicht beim Staat. Dies wäre auch dann der Fall, wenn entweder die damit verbundenen Aufgaben den Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen würden oder aber, wenn die Bauherrenfunktion als Bestandteil der Eigentümerfunktion im Kontext einer Vermögensübertragung an die Hochschulen übertragen würde.

Im Gegensatz zur Rechtsaufsicht ist bei der Fachaufsicht die Zweckmäßigkeit Aufsichtsmaßstab. Das Instrument der Fachaufsicht ist die Weisung. Dabei bestimmt das Landesrecht immer auch den Umfang, wenngleich das Land als Aufsichtsbehörde die Grundsätze der pflichtgemäßen Ermessensausübung auch hier zu wahren hat. Erschwerend kommt hinzu, dass im Einzelfall – trotz der Aufgabenkataloge in einigen Landeshochschulgesetzen, eine klare Trennung von Selbstverwaltungs- und staatlichen Aufgaben im Hochschulbereich nicht immer möglich ist. Nicht zuletzt deshalb spricht das HRG nicht von Fachaufsicht, sondern in § 59 Abs. 2 von „weitergehender Aufsicht“. Von daher gilt es, auch bei der Fachaufsicht der Eigenverantwortlichkeit der Hochschule in wissenschaftsbezogenen Fragen Rechnung zu tragen³⁷. Dieser Fachaufsicht mit Augenmaß gilt es, sie als Forderung der Zusammenarbeit von Land und Hochschule zu betonen. Selbst bei Definition aller Hochschulaufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben (wie bei der Novellierung des Hochschulgesetzes in Nordrhein-Westfalen) scheint eine nachträgliche Wiederaufnahme von staatlichen Aufgaben (s. § 75 HG) rechtlich möglich zu sein. Und auch bei Hochschulen in der Trägerschaft einer Stiftung beschreibt die Fachliteratur, dass die Stiftung unter eine Fachaufsicht gestellt werden kann, wenn das Land als Einkommensstiftung dauerhaften Einfluss ausüben möchte.³⁸

Fasst man die Aufgaben der Bauherrenfunktion unter die in einigen Landesgesetzen enumerativ aufgelisteten Aufgaben, wie z. B. die Wirtschaftsverwaltung, lässt sich eine Fachaufsicht begründen. Klärungsbedürftig ist dann allerdings, wer diese Fachaufsicht ausübt. Wenn die Fachaufsicht im Bereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung bisher zumeist von einem Ressort des

35 Oppermann, T.: Staatliche Aufsicht. In: Handbuch des Wissenschaftsrechts. 1. Auflage, Berlin 1982, S. 1109.

36 Hartmer, M./Detmer, H. (Hrsg.): Hochschulrecht, ein Handbuch für die Praxis. Heidelberg 2004, S. 174.

37 Thieme, W.: Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der Universitäten sowie der künstlerischen und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, München 2004, S. 156;

Oppermann, T.: „Staatliche Aufsicht“ in: Handbuch des Wissenschaftsrechts. 1. Aufl., Berlin 1982, S. 1118 f.; vgl. allgemein: Etscheid, M.: Fachaufsicht neu denken und gestalten. Siegburg 2011.

38 Müller, M. J.: Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule. Frankfurt/Main 2015, S. 195.

Finanzministeriums oder einer Oberbehörde, z. B. Oberfinanzdirektionen, wahrgenommen wird, könnte das fachliche Weisungsrecht weiterhin faktisch bei der staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung verbleiben. Es könnte aber auch an das für die Rechtsaufsicht zuständige Ministerium für Hochschulbelange übergehen, wie z. B. das Wissenschaftsministerium.

Unzweifelhaft geht aus der Literatur hervor, dass die Verwaltung des Eigenvermögens der Hochschule eine Angelegenheit der körperschaftlichen Selbstverwaltung ist. Eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Verwaltung und Verwendung der körperschaftlichen Mittel kann hier nur über eine Rechtsaufsicht erfolgen. Allerdings verbleibt auch hier, neben der Rechtsaufsicht, die Aufsicht über die „Vermögensgebarung“ juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Kontrolle ihrer Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne und/oder ihrer Jahresrechnungen im Sinne einer Haushaltsaufsicht beim Land.³⁹ Die juristische Person des öffentlichen Rechts ist dabei nicht völlig frei, sondern kann Erträge aus dem Vermögen für die Erfüllung ihrer Aufgaben verwenden.

Abschließend sollte auch im Kontext der Übertragung der Bauherrenfunktion darauf hingewiesen werden, dass sich eine staatliche Einflussnahme auf autonome Hochschulen nicht mehr auf die Mittel der Rechts- und Fachaufsicht reduzieren lässt. Vielmehr wird in den letzten Jahren auf andere Steuerungsmittel zurückgegriffen, in denen das partnerschaftliche Verhältnis und die wissenschaftsadäquate Steuerung stärker zum Ausdruck kommen⁴⁰. Hier sind in erster Linie die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu nennen, mit denen der staatliche Einfluss, wenn auch begrenzt und jeweils begründungsbedürftig, erhalten bleibt.

4.7 Fazit HIS-HE

Für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch Hochschulen ist eine Eigentumsübertragung möglich, aber nicht erforderlich. Die Bauaufgaben sind als Aufgaben der staatlichen Auftragsangelegenheiten zu bewerten und unterliegen damit weiterhin der Rechts- und Fachaufsicht durch das Land. Da Rechts- und/oder Fachaufsicht stets den Charakter der Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit den Besonderheiten von Forschung und Lehre zu berücksichtigen hat, ist von einer eher partnerschaftlichen „hochschulfreundlichen“ Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen auszugehen.

39 Thieme, W.: Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der Universitäten sowie der künstlerischen und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, München 2004, S. 133f.;
Bley, H.: Die Universitätskörperschaft als Vermögensträger. Freiburg 1963, S. 83f.

40 Müller, M. J.: Die Rechtsform der wissenschaftlichen Hochschule. Frankfurt/Main 2015, S. 59.

5 Schlussbemerkungen und Ausblick auf Teil 2

Unabhängig davon, ob es sinnvoll ist, die Bauherrenfunktion an Hochschulen zu übertragen oder nicht (wesentliche Chancen und Risiken hierzu sind in den vorherigen Kapiteln benannt), sind zur Abmilderung von Risiken bei einer Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen aus HIS-HE-Sicht Mindestanforderungen sicherzustellen und bestimmte Rahmenbedingungen einzuhalten. Inwieweit die verbleibenden Restrisiken durch die Chancen der Übertragung aufgewogen werden und dadurch eine Übertragung erst in Betracht kommt, muss von den Zuständigen im Einzelfall eingehend geprüft werden.

Mit den im vorherigen Kapitel beschriebenen zu schaffenden rechtlichen Voraussetzungen zur Übertragung der Bauherrenfunktion an Hochschulen wird zunächst die grundsätzliche Übertragung ermöglicht. Zur Sicherstellung der haushaltskonformen, also u. a. wirtschaftlichen und qualitätsorientierten Mittelverwendung, werden vom zuständigen Ministerien Vorgaben für eine adäquate Wahrnehmung der Bauherrenfunktion vorgeschrieben, an die sich die Bauverantwortlichen halten müssen. Diese „Mindestanforderungen“ werden im 2. Teil benannt und es werden zudem Empfehlungen für deren Erfüllbarkeit durch die Hochschulen gegeben.

Bereits aus den hier genannten Rahmenbedingungen lassen sich einige Punkte ableiten, die bei einer Umsetzung betrachtet und umgesetzt werden müssten. Diese sind im Folgenden kurz benannt und werden im Teil 2 der Orientierungshilfe „Empfehlungen“ näher beschrieben.

Einheitliche Verwendung von Regelwerken – „Hochschulbaustandards“

Die in den zentralen Landesbauverwaltungen vorhandenen und bewährten Vorschriften, Regelwerke und Leitfäden sollten sinngemäß auch in den Hochschulen angewendet werden, da sie bewährte Verfahrensweisen beschreiben, die baufachliche Qualität sichern und sowohl wirtschaftliche als auch baupolitische Aspekte berücksichtigen.

Sicherstellung des Wissens- und Informationstransfers

Um teure „Pionierarbeit“ beim Bauen durch Hochschulen zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass die Erkenntnisse der zentralen Landesbauverwaltungen laufend an die Hochschulen mit Bauherrenfunktion weitergereicht und dort angewendet werden. Auch in umgekehrter Richtung muss eine Lösung gefunden werden, wie die Landesbauverwaltungen die Erkenntnisse der Hochschulbauabteilungen erhalten können und somit das hochschulübergreifende Wissen gewahrt und weiterentwickelt werden kann. Ohne diese Wissenskonzentration bei den staatlichen Bauverwaltungen sind diese nicht in der Lage, die Erfordernisse des Hochschulbaus in den Regelwerken und Gesetzen, an denen sie mitwirken, zu berücksichtigen.

Einhaltung der Berichts- und Dokumentationspflichten

Die in der RBBau/RLBau umfänglich aufgeführten Berichtspflichten bei Baumaßnahmen sollten auch bei der Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen weiterhin bedient werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Verwendung der KLR-Produkte für Baumaßnahmen als auch auf die Dokumentation aller öffentlichen Landesbaumaßnahmen in der Datenbank PLAKODA sowie auf die Daten der Liegenschaftsverwaltung.

Sicherstellung der unabhängigen Controlling-Instanz

Bei einer Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen ist je nach Rechtsform zu klären, wie die bislang durch die zentralen Landesbauverwaltungen wahrgenommene, weitgehend unabhängige Controllingfunktion auf andere oder gleiche Weise weiterhin sichergestellt werden kann. Hier ist sowohl quantitativ als auch qualitativ hinlänglicher Bausachverstand notwendig.

Mindestanforderungen an eine Hochschulbauabteilung

Um die Bauherrenfunktion umfassend und verantwortungsbewusst wahrnehmen zu können, sollten an die entsprechenden Hochschulen die gleichen personellen und organisatorischen Mindestanforderungen wie bei den zentralen Landesbauverwaltungen gestellt werden. Hierbei ist sowohl der Nachweis von hinreichendem quantitativem als auch qualitativem eigenem baufachlichem Sachverstand erforderlich sowie eine funktionierende Aufbau- und Ablauforganisation.

Anpassung des Hochschulbauverfahrens

Aufgrund der geänderten Zuständigkeit müssen die Hochschulbauverfahren an den Rollentausch angepasst werden. Dies umfasst sowohl die Berücksichtigung von geänderten Verfahrensschritten, wie beispielsweise das dann erforderliche Bauantragsverfahren bei der Kommune. Ferner muss auch das Verfahren der Mittelverteilung überprüft und ggf. angepasst werden.

Herausgeber:

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.
Goseriede 13a | 30159 Hannover | www.his-he.de

Tel.: +49(0)511 1699 29-60 | Fax: +49(0)511 1699 29-64

Geschäftsführender Vorstand:

Dr. Friedrich Stratmann

Vorstandsvorsitzender:

MDgt Carsten Mühlenmeier

Registergericht:

Amtsgericht Hannover | VR 202296

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:

DE297391080

Verantwortlich:

Dr. Friedrich Stratmann

Hinweis gemäß § 33 Datenschutzgesetz (BDSG):

Die für den Versand erforderlichen Daten (Name, Anschrift) werden elektronisch gespeichert.

ISBN 978-3-9817230-3-8

