
**Empfehlungen
der Kommission zur Finanzierung
des universitären Hochschulbaus
in Baden-Württemberg**

Hannover
im Oktober 2017

Executive Summary

Die Universitäten in Baden-Württemberg sind seit der Jahrtausendwende von einer hohen Forschungsdynamik sowie einem kontinuierlichen Anstieg der Drittmittel (+ 101 %), einem starken Wachstum der Studierendenzahlen (+ 65 %) sowie von einem deutlichen Zuwachs des Hochschulpersonals (+ 43 %) gekennzeichnet. Dieser hohen Dynamik auf allen Ebenen steht ein vergleichsweise geringer Flächenzuwachs gegenüber (+ 22 %). Zudem sind die Investitionen in den Hochschulbau in den letzten Jahren deutlich hinter dem allein für den Bestandserhalt notwendigen Maß zurückgeblieben (lediglich 62 % des tatsächlichen Bedarfs im Zeitraum 2008-2012). In der Folge ist ein hoher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf aufgelaufen (rund 5,9 Mrd. Euro auf Seiten der Universitäten, rund 3,2 Mrd. Euro perspektivisch für die Klinika), der dringend notwendige Zukunftsinvestitionen in die baulich-technische Infrastruktur (z. B. Bestandserweiterungen, IT-Investitionen) merklich bremst. Alle Beteiligten, die Universitäten, das Wissenschafts- und das Finanzministerium, wünschen sich eine bessere Koordination und Kooperation bei der Planung, Finanzierung und Umsetzung von Bauvorhaben nach Maßgabe einer gemeinsam erstellten, verlässlichen und übergreifenden strategischen Planung.

Die nachfolgenden Empfehlungen sind das Ergebnis der Anhörungen und Beratungen einer auf Initiative der Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg konstituierten Kommission zur Finanzierung des universitären Hochschulbaus in Baden-Württemberg. Sie beziehen die Perspektive der Universitäten und Klinika ebenso mit ein wie die des Wissenschafts- und Finanzministeriums und stützen sich unter anderem auch auf eine Datenabfrage zum derzeitigen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf sowie zur perspektivischen Investitionsplanung, die die Kommission selbst durchgeführt hat.

- 1) Erste Priorität muss es sein, den aufgelaufenen Sanierungs- und Modernisierungsstau zügig und effizient abzubauen. Darüber hinaus sollten soweit wie möglich weitere strategisch bedeutsame Zukunftsinvestitionen in die baulich-technische Infrastruktur getätigt werden.
- 2) Es ist notwendig, stärker als bisher übergreifend strategisch zu planen, bestehende Standorte weiterzuentwickeln und zu profilieren.
- 3) Planung, Genehmigung und Umsetzung von Bauvorhaben zwischen den Beteiligten sollten besser koordiniert, schneller durchgeführt und verbindlicher gestaltet werden.

- 4) Die Universitäten müssen die sich wandelnden Forschungserfordernisse und die digitale Infrastruktur in die weitere Planung von Anfang an einbeziehen.
- 5) Bei der Berechnung der Nutzungsdauer von Gebäuden muss von kürzeren Zyklen als bisher ausgegangen werden und zugleich die Bewirtschaftung in ihrer Effizienz weiter gesteigert werden.
- 6) Es erscheint wünschenswert, den Universitäten innerhalb eines definierten Rahmens die Bauherreneigenschaft zu übertragen.
- 7) Es gilt, ein professionelles Cash-Flow-Denken zu etablieren.
- 8) Zuwendungsgeber und Universitäten müssen künftig mit auskömmlichen Overheads planen.
- 9) Es ist geboten, Betreibermodelle stärker als bisher in den Blick zu nehmen und Bauunterhaltskosten von Anfang an einzuplanen.
- 10) Das Land bleibt hauptverantwortlich für den Bestand und die Weiterentwicklung der baulichen Infrastruktur. Es sollte gleichwohl gemeinsam mit den Universitäten eine proaktive Fundraising-Strategie entwickeln und sie durch Matching Funds attraktiv gestalten.
- 11) Alternative Finanzierungsmodelle sollten erprobt werden.
- 12) Das Kooperationsverbot im Hochschulbau sollte aufgehoben und das Zusammenwirken von Bund und Ländern im gesamten Bereich der Infrastrukturplanung und -finanzierung neu gestaltet werden.

Vorbemerkung

Zu Beginn des Jahres 2017 hat der Vorsitzende der Landesrektorenkonferenz der Forschungsuniversitäten Baden-Württemberg den Generalsekretär der VolkswagenStiftung gebeten, eine Kommission zu bilden, die sich mit der Finanzierung des universitären Hochschulbaus in Baden-Württemberg befasst. Die Kommission sollte eruieren, welcher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf an den baden-württembergischen Universitäten besteht, welche Vorhaben zur perspektivischen Weiterentwicklung in Planung sind und wie diese vor dem Hintergrund des noch zu bewältigenden Sanierungs- und Modernisierungsstaus sowie in Anbetracht der sogenannten „Schuldenbremse“ ab 2020 finanziert werden können. Dabei sollten auch alternative Finanzierungsmodelle erörtert werden.

Die Kommission bestand aus folgenden Personen:

Michaela **Eder von Grafenstein**, Aquila Capital, Hamburg,
Dieter **Grömling**, Leiter der Abteilung Forschungsbau und Infrastruktur der Max-Planck-Gesellschaft, München,
Michael **Heise**, Chefvolkswirt der Allianz SE, Frankfurt und München,
Wilhelm **Krull** (Vorsitzender), Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Hannover,
Norbert **Lossau**, Vizepräsident für Infrastrukturen der Universität Göttingen, Göttingen.

Darüber hinaus haben in der Kommission mitgewirkt:

Jens **Kuchenbecker**, Geschäftsbereichsleitung Planen und Bauen, Forschungszentrum Jülich,
Angelika **Malinowski**, Projekt Management/Office, Max-Planck-Gesellschaft, München,
Rudolf **Oberholzner**, Referat Technik, Max-Planck-Gesellschaft, München.

Weiterhin dankt die Kommission Kai Bäuerlein und Florian Seitzer von der Universität Stuttgart für die Zusammenstellung der Datengrundlage und Thomas Brunotte von der VolkswagenStiftung für die Betreuung der Kommission und die Ausarbeitung des Empfehlungspapiers.

Die Kommission hat Anhörungen mit Vertreter(inne)n der baden-württembergischen Universitäten und der Klinika sowie des Wissenschafts- und Finanzministeriums durchgeführt. Darüber hinaus hat sie zusätzlichen Rat bei weiteren einschlägigen Expert(inn)en von Beratungsunternehmen, Bauabteilungen außeruniversitärer Institutionen und des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung eingeholt. Sie stützt ihre Empfeh-

lungen auch auf eine eigene Abfrage zum derzeitigen und perspektivischen Investitionsbedarf in Bauangelegenheiten an den baden-württembergischen Universitäten und Universitätsklinika. Hinweise zu diesen Datensätzen finden sich im Anhang zu diesem Bericht.

I. Zusammenfassende Darstellung der Sachlage

Während der enorme Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der öffentlichen Schulen, der Ausbau der Kindertagesstätten sowie der Aufbau einer digitalen Infrastruktur für die Bildung spürbar in der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen und erste Lösungsversuche auf politischer Ebene auf den Weg gebracht werden (Artikel 104c GG zur Förderung der Kommunalen Bildungsinfrastruktur, Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsförderung 2017-2020“ sowie der „Digitalpakt“), gerät die prekäre Lage der baulich-technischen Infrastruktur in den Universitäten erst allmählich ins öffentliche Bewusstsein. Hinzu kommt, dass die Länder mit der Finanzierung der baulich-technischen Infrastruktur, abgesehen von zeitlich begrenzten Sonderprogrammen des Bundes, seit der Abschaffung der Mitfinanzierungsmöglichkeiten nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFVG) weitgehend alleingelassen sind.

Durchschnittlich investieren die Länder bis 2025 rund 2,3 Mrd. Euro in den Erhalt der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen (ohne Universitätsklinika) und liegen damit 900 Mio. Euro pro Jahr hinter dem tatsächlichen Mittelbedarf zurück. Es wird befürchtet, dass dies allein in Kürze zu einem Sanierungsstau von 20 Mrd. Euro anwächst.¹ Die Kultusministerkonferenz rechnet sogar mit einer Finanzierungslücke von 35 Mrd. Euro bis 2025 (unter Mitberücksichtigung des notwendigen Flächenausbaus). Würden die Universitätsklinika in diese Rechnung einbezogen, müssten weitere 12 Mrd. Euro veranschlagt werden.²

Baden-Württemberg ist da keine Ausnahme. Gemäß einem Soll-Ist-Vergleich des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung und dem Arbeitskreis der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands zum Hochschulbau, der sich auf die Jahre 2008 bis 2012 bezieht, wird für Baden-Württemberg ein negativer Finanzierungssaldo von 441 Mio. Euro (jährlich 88 Mio. Euro) ermittelt. Insgesamt sind diesem Vergleich zufolge lediglich 62 % des Bedarfs für den Bestandserhalt in diesem Zeitraum tatsächlich ver-

¹ Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Zukunftspakt für den Hochschulbau unabdingbar. Thesen der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Bereich der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen, Flensburg, 9. Januar 2017. Vgl. Stibbe, J. und Stratmann, F., „Bau- und Instandsetzungsbedarf in den Universitäten – Soll-Ist-Vergleich für den Zeitraum 2008-2012“, Forum Hochschule, Heft 5, 2014 sowie Stibbe, J. und Stratmann, F., „Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025“, Hannover 2016, S. 6ff.

² Kultusministerkonferenz, Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen. Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11. Februar 2016, S. 7 und 9.

ausgabte worden.³ Baden-Württemberg nimmt damit als vergleichsweise wohlhabendes Bundesland keinen Spitzenplatz ein, sondern liegt lediglich im Bundesdurchschnitt.

Mit den Universitäten Konstanz und Ulm hat das Land zwei Universitäten, die vor rund 50 Jahren als Ganze neu gegründet worden sind und nun in weiten Teilen ihres Gebäudebestands deutlich spürbaren Sanierungs- und Modernisierungsbedarf aufweisen. An den Traditionsuniversitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen hingegen gibt es einen sehr großen Bestand an älteren und vereinzelt stehenden Gebäuden, die ebenfalls hohe Instandhaltungskosten verursachen und von den Universitäten kaum effizient genutzt werden können. Nicht nur hier, sondern auch in Stuttgart und am Karlsruher Institut für Technologie (KIT) gibt es Verbindungen zu außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder zu Einrichtungen der Großforschung. Erste Schritte zur Bildung von Synergien – auch bei der baulich-technischen Infrastruktur – sind mit der Zusammenlegung von TU und Forschungszentrum Karlsruhe zum KIT bereits gegangen worden; an anderen Standorten fehlen solche übergreifenden Strukturen. In Mannheim und Hohenheim sind Schlösser von hohem kulturellem Wert zentraler Bezugspunkt der Universität und erfordern besondere Aufmerksamkeit bei der Bewahrung der historischen Bausubstanz.

Bei ihrer Analyse der Sachlage hat sich die Kommission auf die folgenden Themenfelder fokussiert:

Sanierung: Die Universitäten und Klinika beklagen eine viel zu kleinteilige und somit ineffiziente Sanierung der Gebäude. Übereinstimmend wird die Errichtung von Ersatzneubauten gefordert, mit denen eine langfristige, effiziente und nachhaltige Sanierungsplanung ermöglicht werden könnte. Allzu oft wird eine solche Planung durch dringend notwendige Brandschutzmaßnahmen durchkreuzt, die aufgrund von unvorhergesehenen Befunden und gesetzlichen Auflagen zwingend prioritär durchgeführt werden müssen. Die bisherigen Sanierungsschritte erscheinen eher situativ und reaktiv, nicht jedoch von einer übergreifenden und langfristigen Planung geprägt.

Modernisierung: Die Universitäten und Klinika weisen darauf hin, dass vor dem Hintergrund der enormen Veränderungsdynamik im Wissenschaftsbetrieb manche Gebäude einen veränderten und oft auch wesentlich kürzeren Lebenszyklus (Bürogebäude 30-45 Jahre) haben als derzeit in den Planungen veranschlagt (im Durchschnitt 65

³ Vgl. Stibbe, J. und Stratmann, F., „Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025. Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich“, Forum Hochschulentwicklung, Heft 1, 2016. Und Stibbe, J. und Stratmann, F., „Bau- und Instandsetzungsbudgets der Hochschulen. Soll-Ist-Vergleich für den Zeitraum 2008 bis 2012“. Forum Hochschulentwicklung, Heft 5, 2014, S. 34.

Jahre). Insbesondere bei Spezial-, Labor- und manchen Klinikbauten ist eine effiziente, funktionsgerechte und kostengünstige Nutzung nicht über einen bestimmten Zeitraum (20-25 Jahre) hinaus möglich.

Forschungsdynamik und Ausdifferenzierung: Der Wissenschaftsstandort Baden-Württemberg ist von einer hohen Forschungsdynamik mit einem großen Drittmittelaufkommen gekennzeichnet. Seit dem Jahr 2000 ist das Volumen der Drittmittel um 101 % gestiegen.⁴ Auch die voranschreitende Ausdifferenzierung von Lehrangeboten und Studierendennachfrage führt zu einem höheren Flächenbedarf. Hinzu kommt, dass die Programmpauschalen oder Overheads nicht ausreichen, um den mit den Drittmitteln gestiegenen Bedarf an baulich-technischer Infrastruktur decken zu können.

Studierendenzahlen und Hochschulpersonal: Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Studierenden um 65 % und das Hochschulpersonal um 43 % angewachsen. Demgegenüber sind die Flächen jedoch nur um 22 % erweitert worden.⁵

Bestandserweiterung: Das hohe Drittmittelaufkommen und die gestiegenen Studierendenzahlen machen aus Sicht der Universitäten Bestandserweiterungen unerlässlich, zusätzlich zur besseren Flächenausnutzung. Die Verfahren der Bedarfsplanung und Genehmigung dauern nach Auffassung der Universitäten deutlich zu lang. Darüber hinaus wünschen sie sich mehr Möglichkeiten zur Mitbestimmung an diesen Verfahren. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch die Möglichkeit der Übertragung der Bauherrenfunktion auf die Universitäten erörtert. Hier zeigt sich ein uneinheitliches Bild auf Seiten der Universitäten.

Infrastrukturerfordernisse: Eine große Zukunftsherausforderung, die auch Auswirkungen auf die Infrastruktur und den Flächenbedarf haben wird, ist die Digitalisierung. Diese betrifft die Universitäten und Klinika gleichermaßen. Die Klinika befinden sich zudem durch den Prozess der Ambulantisierung, aber auch wegen der demographischen Entwicklung (Geriatrisierung) in einer Umbruchphase. Die Digitalisierung ruft neben weiterhin dringend notwendigen Investitionen in eine zukunftsfähige Forschungsinfrastruktur den größten Finanzierungsbedarf hervor. Dies sind Einzel- und strukturelle Investitionen.

Finanzierung: Die Universitäten und Klinika bemängeln übereinstimmend, dass sich Entscheidungen wegen Finanzierungsschwierigkeiten in die Länge ziehen und letztlich

⁴ Quellen: Statistisches Landesamt, MFW und Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung. Präsentation des Wissenschaftsministeriums vom 6. Juni 2017, Gespräch mit Ministerin Bauer.

⁵ Quellen: Statistisches Landesamt, MFW und Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung. Präsentation des Wissenschaftsministeriums vom 6. Juni 2017, Gespräch mit Ministerin Bauer.

im Finanzministerium und nicht im Wissenschaftsministerium getroffen werden. Die Universitäten sehen sich gezwungen, für Verwaltungsaufwendungen bestimmtes Geld aus den Drittmiteleinnahmen für Bauangelegenheiten verwenden zu müssen. Bei den Klinika besteht offenbar keine Möglichkeit mehr, Eigenmittel aus Rücklagen für weitere Bauvorhaben aufzuwenden oder Einnahmen aus den inzwischen gekürzten Fallpauschalen (DRGs) für die baulich-technische Infrastruktur zu verwenden.

Koordination der Verfahren: Die Universitäten und Klinika wünschen sich eine übergreifende, koordinierte und insgesamt an strategischen und nachvollziehbaren Kriterien orientierte Hochschulbaupolitik, die den Anforderungen eines modernen Wissenschaftssystems Rechnung trägt. Aus ihrer Sicht erschwert die Detailsteuerung durch das Finanzministerium bzw. den Landesbetrieb „Vermögen und Bau“ das Fortkommen. Angesichts des gewaltigen Sanierungs- und Modernisierungstaus (und bereits aufgelaufener Abschreibungen) sehen die Universitäten und Klinika ohne grundlegende Änderungen kaum noch Möglichkeiten, zukunftsorientiert zu planen und zu investieren. In anderen Bundesländern, wie etwa Hessen, ist eine gemeinsame und koordinierte Bedarfs- und Bauplanung schon deutlich besser entwickelt.

Zusammenarbeit zwischen Wissenschafts- und Finanzministerium: In Baden-Württemberg ist der Landesbetrieb „Vermögen und Bau“ Eigentümer der Immobilien, die sich im Landesbesitz befinden, und Bauherr des Landes. Der Landesbetrieb ist ein verlängerter Arm des Finanzministeriums und als solcher für seine Investitionsplanung auf standortbezogene und landesweite Priorisierungen des Wissenschaftsministeriums angewiesen. Übereinstimmend wünschen sich das Finanz- und Wissenschaftsministerium sowie auch die Universitäten eine bessere Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Hochschulbauentwicklungsplanung.

II. Zusammenschau des von der Kommission ermittelten Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs

Auf Bitten der Kommission haben die Universitäten den folgenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarf (ohne Klinika) ermittelt. Die nachfolgende Tabelle stellt diese Angaben den Erhebungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2002 gegenüber:

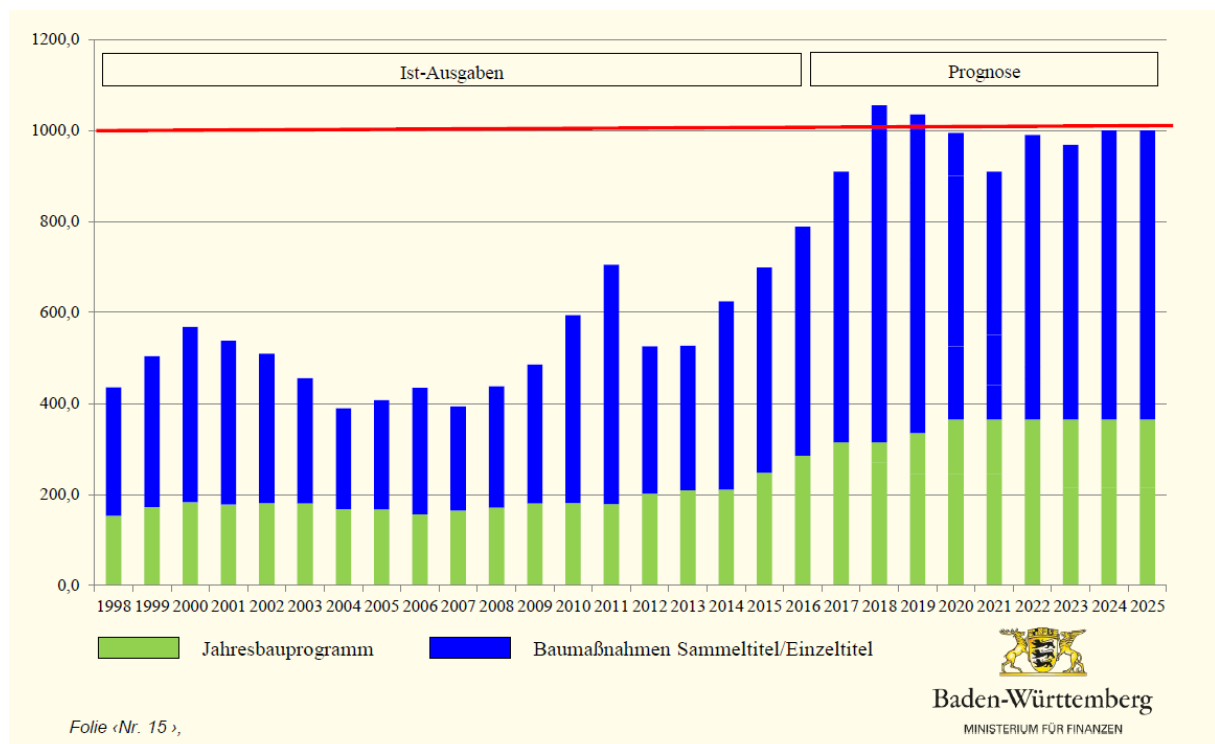
Universitäten (ohne Klinika)	2002	2017
Universität Freiburg	209 Mio. Euro	522 Mio. Euro
Universität Heidelberg	423 Mio. Euro	778 Mio. Euro
Universität Hohenheim	154 Mio. Euro	337 Mio. Euro
KIT⁶	561 Mio. Euro	1.268 Mio. Euro
Universität Konstanz	180 Mio. Euro	388 Mio. Euro
Universität Mannheim	83 Mio. Euro	184 Mio. Euro
Universität Stuttgart	434 Mio. Euro	958 Mio. Euro
Universität Tübingen	458 Mio. Euro	1.103 Mio. Euro
Universität Ulm	177 Mio. Euro	392 Mio. Euro
Gesamt	<u>2.679 Mio. Euro</u>	<u>5.930 Mio. Euro</u>

Hinsichtlich der Klinika wird auf die Zahlen des pwc-Gutachtens vom 9. März 2017 verwiesen.⁷ Für den Zeitraum von 2012 bis 2015 ermittelt das Gutachten ein Investitionsdefizit von 394 Mio. Euro für die Bereiche Baumaßnahmen, Ausstattung/Einrichtung, Medizintechnik und EDV/IT (Punkt 74). Insgesamt ist der pwc-Erhebung zufolge in diesem Zeitraum 30 % weniger investiert worden als eigentlich benötigt worden wäre. Darüber hinaus wird für den Zeitraum von 2017 bis 2022 ein weiterer Gesamtinvestitionsbedarf in Höhe von 3.178 Mio. Euro prognostiziert (Punkt 87). Das Gutachten bezieht sich auf die Klinika in Heidelberg, Tübingen, Freiburg und Ulm. Zusätzlich hat Heidelberg-Mannheim, Medizinische Fakultät Mannheim der Universität Heidelberg, einen Sanierungsrückstand der Fakultät in Höhe von 400 Mio. Euro und einen Sanierungsbedarf des Klinikums in Höhe von 200 Mio. Euro angegeben (Stand 2017). Letzterer betrifft jedoch das Universitätsklinikum Mannheim, das sich in städtischer Trägerschaft befindet und daher nicht in die Zuständigkeit des Landes fällt.

⁶ Der Wert von 2002 bezieht sich nur auf die Universität und ist geschätzt, der von 2017 auf das mit der Großforschung fusionierte KIT insgesamt.

⁷ PricewaterhouseCoopers, Gutachterliche Stellungnahme zum Investitionsbedarf der Universitätsklinik in Baden-Württemberg, 9. März 2017.

Die nachfolgende Übersicht, die der Kommission vom Finanzministerium zur Verfügung gestellt worden ist,⁸ verdeutlicht, dass es vor allen Dingen in den Jahren 2004 bis 2014 zu einem erheblichen Rückgang der für Bauangelegenheiten vorgesehenen Mittel gekommen ist. Zugleich wird deutlich, dass im Finanzministerium bereits Planungen erstellt worden sind, die zum Ziel haben, den Sanierungs- und Modernisierungstau in den kommenden Jahren konsequent abzubauen. Bei dieser Übersicht ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich jeweils um den Gesamtbauhaushalt handelt, der sich nicht nur auf die Hochschulen, sondern auf alle landeseigenen Gebäude bezieht.



⁸ Präsentation von Staatssekretärin Gisela Splett „Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg (VBV)“ Rahmen des Gesprächs vom 29. August 2017 in der Geschäftsstelle der Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg, Folie 15.

III. Bewertung und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund des beachtlichen, bereits aufgelaufenen Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs, in Anbetracht der noch zu bewältigenden Zukunftsinvestitionen in die baulich-technische Infrastruktur (einschließlich der digitalen Infrastruktur) sowie unter besonderer Berücksichtigung des gemeinsamen Wunsches aller Beteiligten (Universitäten, Wissenschafts- und Finanzministerium) nach einer besseren Koordination und Kooperation in Bauangelegenheiten kommt die Kommission zu den nachfolgenden zwölf Empfehlungen. Wegen der Weitläufigkeit und Vielschichtigkeit der Problemlage empfiehlt die Kommission, die Lösungsstrategie auf mehreren Ebenen anzusiedeln. Dies bedeutet, neben einem konsequenten Abbau von Altlasten zugleich Zukunftsinvestitionen mit in den Blick zu nehmen (Empfehlung 1), Koordination und Kooperation auf allen Ebenen zu verbessern, um gemeinsam übergreifend und strategisch zu planen (Empfehlungen 2 und 3), übergreifende Trends zu berücksichtigen (Empfehlung 4), Spielräume für Effizienzgewinne bei der Planung und Durchführung sowie im Flächen- und Liegenschaftsmanagement zu nutzen (Empfehlungen 5 und 6) und darüber hinaus auch alternative Finanzierungs- bzw. Betreibermodelle in den Blick zu nehmen (Empfehlungen 7 bis 9) sowie privates finanzielles Engagement für den Hochschulbau zu incentivieren (Empfehlungen 10 und 11) sowie auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass der Bund sich substantiell für den Hochschulbau engagiert (Empfehlung 12).

1) Erste Priorität muss es sein, den aufgelaufenen Sanierungs- und Modernisierungsstau zügig und effizient abzubauen. Darüber hinaus sollten soweit wie möglich weitere strategisch bedeutsame Zukunftsinvestitionen in die baulich-technische Infrastruktur getätigt werden.

In der Vergangenheit hat das Land Baden-Württemberg aus Sicht der Kommission vergleichsweise zurückhaltend in den Hochschulbau investiert. Es ist ein beträchtlicher Sanierungs- und Modernisierungsstau aufgelaufen, zudem sind wichtige Infrastrukturinvestitionen (z. B. auf dem Feld der Digitalisierung) nicht hinreichend berücksichtigt worden. Die perspektivische Planung leidet unter dem dringend notwendigen Abbau von Altlasten.

Das Land fühlt sich dem Primat der Bestandserhaltung verpflichtet, erkennt aber an, dass der Ausbau der bestehenden Infrastruktur eine zentrale Zukunftsaufgabe für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg ist. Die Kommission betont demgegenüber die Bedeutung beider Seiten: Sowohl im Bestandserhalt als auch im

Bereich der Bestandserweiterung sind große Anstrengungen notwendig, um den Zukunftsherausforderungen angemessen begegnen zu können.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die Kommission begrüßt die Pläne des Finanzministeriums, den Bauetat aus den zu erwartenden Steuermehreinnahmen aufzustocken, um den bestehenden Sanierungsstau konsequent und zügig abzubauen und bisher aufgeschobene Modernisierungsmaßnahmen unverzüglich nachzuholen. Beispielgebend ist hier das Land Niedersachsen, das in ähnlicher Lage ein Sondervermögen für Klinika gebildet sowie ein Sonderinvestitionsprogramm initiiert hat.⁹

Um möglichst effizient vorzugehen, sollten bevorzugt Ersatzneubauten errichtet und Sanierungsmaßnahmen in deutlich größeren Abschnitten als bisher durchgeführt werden. Ein Beispiel bietet das Sanierungsprogramm der Universität Bielefeld mit dem „Gebäude X“, das erst die effiziente Durchführung der Modernisierungsmaßnahmen des Universitätshauptgebäudes ermöglicht hat.¹⁰ Die Kommission weist darauf hin, dass auch in anderen Ländern weitreichende Lösungswege, die bis hin zum völligen Neubau reichen, diskutiert werden, die sich unter bestimmten Bedingungen als kosteneffizienter erweisen können (vgl. Vorschlag des Landesrechnungshofs Niedersachsen zum Neubau der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen).¹¹

Wenn es unausweichlich erscheint, für die Finanzierung künftiger Bauvorhaben Kredite aufzunehmen, dann muss für deren Rückzahlung von Anfang an ein realistischer und verbindlicher Finanzierungsplan von maximal 20 Jahren eingehalten werden.

Empfehlung an das Land und die Universitäten:

Priorisierungen für die Durchführung von Baumaßnahmen sowie die Entscheidung über strategische Zukunftsinvestitionen sollten sich aus einer unter Federführung des Wissenschaftsministeriums und unter Beteiligung der Universitäten

⁹ Quelle: <https://www.ms.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/erstes-sonderinvestitionsprogramm-fuer-niedersachsens-krankhaeuser-beschlossen--mit-13-milliarden-euro-wird-der-sanierungsstau-mageblich-abgebaut-151442.html>, zuletzt gesehen am 7. August 2017.

¹⁰ Quelle: http://www.uni-bielefeld.de/bau/campusentwicklung/neubauten/gebaeude_x.html, zuletzt gesehen am 7. September 2017.

¹¹ Niedersächsischer Landesrechnungshof, Empfehlungen zur Realisierung der Großbauprojekte bei der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen, Quelle: https://www.lrh.niedersachsen.de/download/119751/2017-06-26_Beratende_Aeusserung_Hochschulkliniken.pdf, zuletzt gesehen am 11. September 2017.

und des Finanzministeriums entwickelten, koordinierten, übergreifenden und strategischen Hochschulentwicklungs- und Bauplanung ergeben (vgl. Punkt 2). Mit Blick auf die kurzfristig zur Verfügung stehenden Mittel erscheint es dringend geboten, zügig umsetzungsreife Pläne für die dringendsten Bauvorhaben vorzulegen.

Als Grundlage für diese übergreifende Planung könnten die vom Finanzministerium erwähnten Masterpläne dienen, die von allen Universitäten verbindlich aufgestellt und mit den entsprechenden Beteiligten abgestimmt werden sollten. Dabei ist klar, dass diese Masterpläne keine starren Vorgaben machen sollten, sondern sich auch flexibel weiterentwickeln lassen müssen. Vorzugsweise sollte eine einheitliche Struktur und Bearbeitungstiefe gewählt werden, um die daraus resultierenden Anforderungen zwischen den Universitäten vergleichen und aggregieren zu können. Besonderes Augenmerk wäre aus Sicht der Kommission auf die Schwerpunktthemen a) Grundlagenermittlung, b) Evaluation der Bedarfe bei Personal und Flächen, c) Aufbau einer Sanierungsstrategie und d) Aufbau eines Flächenmanagements zu legen. Eine einheitliche Vorgabe könnte z. B. von der HIS oder einem einschlägigen Beratungsunternehmen erarbeitet werden.

Empfehlung an die Adresse der Universitätsklinik:

Die im pwc-Gutachten¹² erörterte Option, eine Gesetzesänderung auf den Weg zu bringen, die es den Klinika erlauben würde, selbst Kredite aufzunehmen, die nicht der Schuldenbremse zuzurechnen wären, erscheint wenig überzeugend und bedeutet letztlich eine Verschiebung des Problems in eine unbestimmte Zukunft. Hiervon sollte Abstand genommen werden.

2) Es ist notwendig, stärker als bisher übergreifend strategisch zu planen, bestehende Standorte weiterzuentwickeln und zu profilieren.

Die hohe Dynamik im Wissenschaftsbetrieb (gestiegene Studierendenzahlen, erhöhte Forschungsintensität, verdoppeltes Drittmittelaufkommen) sowie auch die voranschreitende Differenzierung des Wissenschaftssystems führen zu einem deutlich höheren Flächenbedarf. Nicht zuletzt durch die sogenannte

¹² PricewaterhouseCoopers, Gutachterliche Stellungnahme zum Investitionsbedarf der Universitätsklinik in Baden-Württemberg, Frankfurt am Main, 9. März 2017.

„Schuldenbremse“ werden die Ressourcen jedoch im Laufe der 2020er Jahre immer knapper.

Die bisherige Bedarfsplanung erfolgt aktuell vornehmlich in den einzelnen Universitäten und überwiegend objekt- und einzelfallbezogen, nicht jedoch in einer koordinierten, übergreifenden und strategischen Planung auf Landesebene, in die alle Hochschulen und Standorte einbezogen sind. Der aus der Binnenperspektive der einzelnen Universitäten prognostizierte Bedarf ist aus Sicht der Kommission zu hoch und könnte auf ein realistischeres Niveau gesenkt werden, wenn er im Licht einer koordinierten, übergreifenden und strategischen Bedarfsplanung oberhalb objekt- und einzelfallbezogener Perspektiven betrachtet würde.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die Bedarfsplanung unter der Koordination des Wissenschaftsministeriums sollte strategisch an der Entwicklung der Wissenschaftslandschaft Baden-Württembergs orientiert sein. Ihr Ziel sollte es sein, Standorte zu profilieren und komplementär zueinander zu entwickeln. Dabei sollten auch mögliche Synergieeffekte in Bezug auf die gemeinsame Nutzung von baulich-technischer Infrastruktur zwischen Hochschulen, Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit in Betracht gezogen werden. Die Differenzierung des Wissenschaftssystems sollte dabei als eine Stärke erhalten und gefördert werden. Es kommt jedoch darauf an, diese klug über die verschiedenen Standorte zu verteilen. Als beispielgebend für eine koordinierte und ganzheitliche Landes- und Hochschulentwicklungsplanung kann das Land Hessen mit dem Programm „HEUREKA“ betrachtet werden, bei dem nicht Einzelvorhaben im Vordergrund stehen, sondern die Umsetzung nachhaltiger baulicher Gesamtkonzepte und Campusanlagen, die von den Hochschulen jeweils maßgeblich mitgestaltet worden sind.¹³

Teil dieser Bedarfsplanung sollte eine klare Priorisierung von Maßnahmen sein, die durch das Wissenschaftsministerium, das Finanzministerium und die Universitäten gemeinsam vorgenommen werden muss. Insbesondere mit Blick auf die Einrichtung zusätzlicher medizinischer Fakultäten und Klinika ist ferner zu berücksichtigen, dass dies erhebliche weitere Kosten mit sich brächte.

¹³ Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Hochschulbau in Hessen. Das Hochschulinvestitionsprogramm HEUREKA, 2016.

Es ist wichtig, dass in der übergreifenden strategischen Planung allgemeine Trends wie der starke Anstieg der Studierendenzahlen, die Flexibilitätserfordernisse durch das hohe Drittmittelaufkommen, die gewachsenen Anforderungen an die wissenschaftlich-technische Infrastruktur durch die Digitalisierung, die demographische Entwicklung (Geriatrisierung) und auch die Ambulantisierung im medizinischen Bereich mitberücksichtigt werden.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Ausgehend von ihrer jeweiligen Situation sollten die Universitäten frühzeitig mit einer übergreifenden Standort- und Entwicklungsplanung beginnen und dabei eigene Priorisierungen vornehmen. Insbesondere bei der projektförmigen Drittmittelförderung sollten die Universitäten verstärkt darauf achten, ob die zusätzlichen Projekte das Kernprofil der Universität stützen oder eher zu einer Ausdünnung des Profils führen, die auch die räumlichen Kapazitäten der Universität übersteigen würde. Obwohl ein hohes Drittmittelvolumen wünschenswert erscheint, sollte genau geprüft werden, ob die Projekte auch zum strategischen Profil der Universität passen. Mithin kann es ratsam sein, bestimmte Projekte auch an andere Institutionen zu vermitteln.

3) Planung, Genehmigung und Umsetzung von Bauvorhaben zwischen den Beteiligten sollten besser koordiniert, schneller durchgeführt und verbindlicher gestaltet werden.

Verfahren, die von der Planung über die Genehmigung bis hin zur Umsetzung zehn Jahre und in Einzelfällen sogar über 20 Jahre dauern, sind nach Auffassung der Kommission entschieden zu lang. Bei den Universitäten hat sich der Eindruck verfestigt, dass sie keinen Einfluss auf den Ausgang der Verfahren nehmen können. Das Erfordernis, beschlussreife Planungen jeweils in einen Doppelhaushalt einzubringen, führt nach Auffassung der Universitäten ebenfalls zu unnötigen Verzögerungen.

Über die Jahre hat sich zudem die Praxis etabliert, von den Universitäten einen immer größer werdenden finanziellen Eigenanteil zu fordern. In manchen Fällen scheint dies sogar die einzige Möglichkeit gewesen zu sein, ein Verfahren überhaupt in Gang zu setzen. Wenn Genehmigungsverfahren länger dauern, weil die Finanzierung (noch) nicht sichergestellt werden kann, so führt das dazu, dass letztlich das Finanzministerium über strategische Fragen der Wissen-

schaftspolitik entscheidet. Diese Verlagerung von Kompetenzen sollte nach Auffassung der Kommission unbedingt vermieden werden.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Genehmigungsverfahren sollten entlang einer strategischen Masterplanung unter Federführung des Wissenschaftsministeriums gemeinsam mit den Universitäten und dem Finanzministerium zügig, verbindlich und verlässlich durchgeführt werden (vgl. Punkt 2). Dass die Ressourcen für die Genehmigung von Bauvorhaben knapp sind, darf nicht dazu führen, dass sich Genehmigungsverfahren in die Länge ziehen. Ebenso ist es nicht sinnvoll, die Höhe der Mitfinanzierung durch die Universitäten zum ausschlaggebenden Faktor werden zu lassen. Es ist insgesamt ratsam, auch die Genehmigungsverfahren für die konsequente Verfolgung von übergeordneten strategischen Priorisierungen zu nutzen. Diese sollten grundsätzlich unabhängig von der Finanzkraft der einzelnen Universitäten sein.

Die Kommission begrüßt das Vorhaben einer Evaluation, die eine Neuregelung der Zusammenarbeit in Bauangelegenheiten der Universitäten zum Gegenstand hat. Dabei sollte geprüft werden, wie die Universitäten besser an der Bedarfsplanung und strategischen Priorisierung beteiligt werden können.

4) Die Universitäten müssen die sich wandelnden Forschungserfordernisse und die digitale Infrastruktur in die weitere Planung von Anfang an einbeziehen.

Die Digitalisierung wird den Wissenschaftsbetrieb auf allen Ebenen grundlegend verändern. Es ist absehbar, dass sich dies auch auf das bisherige Verständnis von „Lernraum“ in erheblichem Maße auswirken wird. Neben einem Präsenzstudium werden auch Lerngruppen, Tutorien und Seminare in virtuellen Räumen im Universitätsalltag eine wachsende Bedeutung bekommen. Gleichzeitig werden die Anforderungen an eine raumübergreifende digitale Infrastruktur erheblich steigen. Dies gilt nicht nur für die online vermittelte Lehre, sondern auch für den Forschungsprozess und den klinischen Bereich, wo zunehmend auf digitale Ressourcen zurückgegriffen wird. Hier sind aus Sicht der Kommission in allen Bereichen erhebliche und kostenintensive Investitionen notwendig, die von Anfang an bei der Bedarfsplanung berücksichtigt werden müssen.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die Kommission unterstützt die Forderung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, eine sogenannte „Infrastrukturpauschale“ als ein neues Instrument der programmbezogenen Refinanzierung und Mitfinanzierung des Hochschulbaus durch den Bund einzuführen.¹⁴ Das Land sollte darauf hinwirken, dass jegliche neuen Sonderprogramme des Bundes nicht ohne die Berücksichtigung der Kosten für die entsprechende Infrastruktur aufgelegt werden. Weiterhin unterstützt die Kommission die Empfehlung des Rats für Informationsinfrastrukturen, den koordinierten Aufbau einer nationalen und übergreifenden Informationsinfrastruktur voranzubringen.¹⁵ Das Land sollte sich aktiv daran beteiligen und die Entwicklung über eigene Förderprogramme mitsteuern.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten und Klinika:

Die Universitäten und Klinika sollten bei ihrer Bedarfsplanung einen besonderen Schwerpunkt auf die digitale Infrastruktur legen und mögliche Effizienzsteigerungen sowie dringend notwendige Investitionsbedarfe identifizieren. Dabei sollte auch ermittelt werden, ob sich daraus Effizienzsteigerungen bei der Flächennutzung ergeben.

5) Bei der Berechnung der Nutzungsdauer von Gebäuden muss von kürzeren Zyklen als bisher ausgegangen werden und zugleich die Bewirtschaftung in ihrer Effizienz weiter gesteigert werden.

Die Dynamik des Wissenschaftsbetriebs bringt es mit sich, dass insbesondere Spezialbauten (Klinika, Labore, Forschungsbauten) häufiger modernisiert, veränderten Gegebenheiten angepasst werden müssen und in vielen Fällen insgesamt einen deutlich kürzeren Lebenszyklus aufweisen. Mithin kann man daher bei solchen Bauten nicht von einem Lebenszyklus von 50 bis 65 Jahren ausgehen.¹⁶ Der projektförmige Charakter der Drittmittelförderung erfordert zudem eine sehr hohe Flexibilität bei der Flächennutzungsplanung. Räumliche Konstellationen können sich schnell verändern. Längerfristige Planungen sind unter diesen Bedingungen eine Herausforderung.

¹⁴ Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Thesen der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Bereich der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen, Flensburg, 9. Januar 2017.

¹⁵ Rat für Informationsinfrastrukturen, Leistung aus Vielfalt. Empfehlungen zu Strukturen, Prozessen und Finanzierung des Forschungsdatenmanagements in Deutschland, Göttingen, 2016.

¹⁶ Vgl. Papier des Finanzministeriums: Ermittlung des grundständigen Mittelbedarfs im Staatlichen Hochbau zur Erhaltung des landeseigenen Gebäudebestands und zur Unterbringung der Einrichtungen des Landes, S. 4.

Eine Auslastungsuntersuchung der Lehrräume an baden-württembergischen Universitäten von HIS-HE aus dem Jahr 2013 hat sehr unterschiedliche Ergebnisse gezeitigt. Nach Auffassung der Kommission sind weitere Effizienzsteigerungen durch ein konsequentes Flächenmanagement und eine funktionsgerechtere und modularisierte Gestaltung von Gebäuden möglich.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die Kommission hält den Ansatz einer Lebensdauer von Hochschul- und Forschungsgebäuden von 50 bis 65 Jahren für deutlich zu lang. Als Erfahrungswerte scheinen Zeiträume für einen Sanierungszyklus von 35 bis max. 45 Jahren realistisch, wobei in jedem Fall ein zweiter Zyklus nach 15 bis 20 Jahren für die Sanierung der technischen Gebäudeausrüstung zu berücksichtigen ist. Bei künftigen Bedarfsplanungen sollte daher auf einen der Funktion der Gebäude angemessenen Lebenszyklus geachtet werden. So sinnvoll es ist, in die langfristige Nutzbarkeit von Gebäuden zu investieren, deren Substanz dauerhaft zu erhalten und bestehende Bauten so lange wie möglich zu nutzen, so sehr sollte dabei auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass gerade bei Spezialbauten in vielen Fällen mit deutlich kürzeren Lebenszyklen zu rechnen ist als bisher angenommen. Hier sollte also entweder mit deutlich kürzeren Horizonten geplant oder von Anfang an ein alternatives Nachnutzungskonzept mitbedacht werden.

Mithin erscheint es nicht ratsam, in die Sanierung eines Gebäudes zu investieren, das nach Maßgabe der modernen Anforderungen weder effizient noch funktionsgerecht genutzt werden kann. Wo dies möglich ist, sollten modular veränder- und erweiterbare Bauten bzw. Ersatzbauten errichtet werden.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Die Universitäten sollten auf ein konsequentes und effizientes Flächen- und Raummanagement setzen. Insbesondere ist darauf zu achten, die vorhandenen Ressourcen so gut wie möglich zu nutzen, bevor an die Errichtung weiterer Gebäude gedacht wird.¹⁷ Als Best-Practice-Beispiel kann hier die Universität Bre-

¹⁷ Zu einem interessanten Ansatz der Flächenplanung, der strategische Planung und technische Ausstattung gleichermaßen berücksichtigt und konsequent auf die Bedürfnisse und Anforderungen von Studierenden ausgerichtet ist, vgl. Ruiz, Marcelo (2017), „Flächenplanung in Hochschulen ‚Down Under‘. Bericht über den ‚TEFMA Space Leadership and the Digital Frontier Workshop‘ in Brisbane, Australien, am 9./10. Mai 2017“, Magazin für Hochschulentwicklung 1/2017, S. 3-5. Quelle: https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Magazin/mag-201701.pdf, zuletzt gesehen am 8. September 2017.

men genannt werden, die über empirische Erhebungen zu einer inzwischen stark optimierten Flächenbewirtschaftung gekommen ist.¹⁸

Um die Vergleichbarkeit zwischen den Universitäten zu ermöglichen, empfiehlt die Kommission zu prüfen, ob ein einheitliches Erhebungs- und Berichtsformat eingeführt werden kann, aus dem die jeweiligen Kennwerte „automatisch“ ermittelt werden können (z. B. Quadratmeter Nutzfläche pro Studierenden, Quadratmeter Bürofläche je AP in der Verwaltung, etc.). Hier wäre zu prüfen, ob eine webbasierte Datenerhebung und Datenpflege auf Basis einer Datenbank für alle Universitäten durchgeführt werden könnte, um einen schnellen Zugriff auf alle Flächendaten zu ermöglichen.¹⁹

6) Es erscheint wünschenswert, den Universitäten innerhalb eines definierten Rahmens die Bauherreneigenschaft zu übertragen.

Um den Handlungsspielraum des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) weiter zu stärken und das Regelungsregime für seine beiden Bereiche (Universität und Forschungszentrum der Helmholtz-Gemeinschaft) weiter anzugleichen, hat das Land dem KIT über eine Experimentierklausel für den „Campus Ost“ die Bauherreneigenschaft für die bauliche Entwicklung des Areals sowie für Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten bis zu sieben Mio. Euro einschließlich eines jährlichen Baubudgets von vier Mio. Euro aus Landesmitteln übertragen. Dieser Schritt soll nun mit einer Evaluation durch das HIS-Institut für Hochschulentwicklung ausgewertet werden.

Die Kommission sieht in der Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Universitäten zusätzliches Potential für Effizienzsteigerungen. In vielen Fällen, etwa am Beispiel der Stiftungsuniversität Göttingen, hat sich gezeigt, dass diese wirtschaftlich, zügig, betriebsorientiert und bedarfsgerecht mit im Ergebnis hoher Nutzerzufriedenheit vorgehen können. Zugleich sehen aber nicht alle ba-

¹⁸ Vgl. Fenner, Heinrich (2014), „Hörsäle und Seminarräume: Bestände besser nutzen Auslastungsuntersuchungen an Hochschulen als Basis eines effektiven Lehrraummanagements“ Wissenschaftsmanagement 2, März/April 2014, Quelle:

http://www.wissenschaftsmanagement.de/dateien/dateien/management/downloaddateien/wim_2014_02_henrich_fenner_hoersaele_und_seminarraeume_bestaende_besser_nutzen.pdf, zuletzt gesehen am 8. September 2017.

¹⁹ Weiterführend auch: Ruiz, Marcelo (2015), „Welche Bedeutung haben Flächen in der Hochschulsteuerung auf Landes und Hochschulebene?“, Magazin für Hochschulentwicklung 2/2015, S. 21-13. Quelle: https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Magazin/mag-201502.pdf, zuletzt gesehen am 8. September 2017.

den-württembergischen Universitäten in der Bauherreneigenschaft für sich einen Vorteil, zumal ihnen derzeit nicht in hinreichendem Maße kompetentes Personal zur Verfügung steht.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die Kommission begrüßt die vorgesehene Evaluation zur Bauherrenfunktion und regt darüber hinaus eine Prüfung an, innerhalb welcher Rahmenbedingungen auch anderen Universitäten die Bauherreneigenschaft übertragen werden kann. Insbesondere dort, wo die Baumaßnahmen überwiegend aus Eigenmitteln finanziert werden, erscheint dieser Schritt geboten. Weiterhin sollte das Land an einer Adaptation der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Universitäten arbeiten und neue Steuerungsmodelle für ein entsprechendes Flächenmanagement erproben, die den Universitäten einen angemessenen Handlungsrahmen innerhalb der Rahmensetzung des Landes verschaffen.

Weiterhin sollte geprüft werden, ob der Personalbestand in den Bauämtern ausreicht, um die geplante Steigerung der Bautätigkeit zu bewältigen. Womöglich bietet der derzeit bestehende Handlungsbedarf Spielraum, die Aufgabenverteilung im Hochschulbau zu überarbeiten und ggf. auch seitens der Universitäten externe Dritte mit der Organisation und Durchführung von Bauprojekten zu beauftragen.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Eine Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Universitäten ist nur dann sinnvoll, wenn sie auf die notwendigen organisatorischen, personellen und qualifikatorischen Voraussetzungen zurückgreifen können. Die Universitäten sollten, auch in Abstimmung mit Wissenschafts- und Finanzministerium, frühzeitig Strategien entwickeln, wie sie sich angesichts des derzeit an vielen Orten vorherrschenden Mangels an qualifiziertem Personal auf diese Aufgaben vorbereiten können.

7) Es gilt, ein professionelles Cash-Flow-Denken zu etablieren.

Angesichts der sogenannten „Schuldenbremse“ werden künftig auch private Gelder für den Hochschulbau eingesetzt werden müssen. Die derzeitige Niedrigzinsphase macht Investitionen im öffentlichen Sektor, darunter auch langle-

bige Hochschulimmobilien, für private Anleger interessant, selbst wenn sie vergleichsweise wenig Rendite versprechen. Voraussetzung auf Seiten der Universitäten ist aber ein verlässlicher und regelmäßiger Cash Flow, mit dem der finanzielle Spielraum für die Verwirklichung von Zukunftsplänen erweitert werden könnte. Dieser könnte z. B. zumindest teilweise aus den Overheads von Drittmitteleinnahmen generiert werden.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass es den Universitäten ermöglicht wird, einen eigenen Cash Flow zu definieren, mit dem sie ihren Handlungsspielraum bei Gebäudeüberlassungen erweitern können. Dies gilt insbesondere für die Regelungen zur Bilanzierung. Im Fall der Klinika müssen zudem die nach HGB bilanzierten Abschreibungen auch wieder durch laufende Einnahmen verdient werden können. Als ein Beispiel könnte das Programm „Opération Campus“ des französischen Wissenschaftsministeriums gelten, das einen langfristigen Cash Flow garantiert, um den Hochschulbau auch mit privaten Mitteln voranzubringen.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Künftig sollte stärker eruiert werden, welche Flächen für die Kernaufgaben der Universität notwendig sind und welche darüber hinaus auch flexibel je nach zeitlichem Bedarf angemietet werden könnten. Insbesondere bei Aufgaben mit kurz- bis mittelfristigem Planungshorizont kann auch über Mietmodelle nachgedacht werden, die aus einem regelmäßigen Cash Flow finanziert werden.

8) Zuwendungsgeber und Universitäten müssen künftig mit auskömmlichen Overheads planen.

Die derzeit üblicherweise seitens der öffentlichen Förderorganisationen gewährte Programmpauschale von 22 % reicht nicht aus, um neben den Kosten für die Verwaltung auch diejenigen für die Unterbringung und die Infrastruktur von Drittmittelprojekten zu decken. In Baden-Württemberg variiert der Overhead für Auftrags- und Kooperationsprojekte mit der Industrie von Universität zu Universität. Am starken Industriestandort Stuttgart sind es sogar nur 15 %. Dies ist aus Sicht der Kommission viel zu knapp bemessen, weil die Kosten für die Flächennutzung und die notwendige Infrastruktur darin nicht hinreichend berücksichtigt sein können.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Mit einer entsprechenden Rahmengesetzgebung könnten die Overheads für Industrieprojekte einheitlich definiert und festgesetzt werden. So könnte sichergestellt werden, dass bestimmte Mindestgrenzen nicht unterschritten werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Industrieprojekte nicht wegen zu knapp bemessener Overheads von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden müssen (EU-Beihilferecht).

Weiterhin sollte sich das Land dafür einsetzen, dass der Bund eine deutliche Anhebung der Programmpauschale auf den Weg bringt,²⁰ die auch einen Anteil zur Finanzierung der baulich-technischen Infrastruktur enthält (vgl. Empfehlung 4).²¹

Analog zu den Programmpauschalen zeigt sich, dass in den Universitätsklinika die Fallpauschalen (DRGs) ebenfalls nicht auskömmlich sind, um daraus den Erhalt und den Ausbau der baulich-technischen Infrastruktur mitzufinanzieren. Da die Höhe der DRGs eng mit der Frage der angemessenen Höhe der Krankenversicherungs- und Arbeitskosten verbunden ist, erscheint eine Erhöhung derzeit nicht möglich. Daher sollte das Land darauf hinwirken, dass für die Universitätsklinika eine Sockelfinanzierung bereitgestellt wird, damit diese ihre Aufgaben in der Hochleistungsmedizin dauerhaft wahrnehmen können.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Insbesondere bei Auftragsprojekten aus der Industrie sollte der Overhead auskömmlich berechnet werden und auch Kosten für Baumaßnahmen, Infrastruktur, Raumnutzung und Bauunterhalt eingepreist werden. Beispielgebend hierfür sind die Verfahrensweisen der RWTH Aachen, die vor dem Hintergrund des EU-Beihilferechts ihre Overhead-Regelungen grundlegend überarbeitet hat („NRW-Kostenmodell“). Ein Overhead von 60 bis 70 % der Personalkosten erscheint demnach angemessen und erforderlich.

²⁰ Ähnlich auch die Forderung der Internationalen Expertenkommission zur Evaluation der Exzellenzinitiative, Endbericht 2016.

²¹ Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Zukunftspakt für den Hochschulbau unabdingbar. Thesen der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Bereich der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen, Flensburg, 9. Januar 2017.

9) Es ist geboten, Betreibermodelle stärker als bisher in den Blick zu nehmen und Bauunterhaltskosten von Anfang an einzuplanen.

Die Bauplanung ist landesweit stark auf Einmalinvestitionen fokussiert, die über den öffentlichen Haushalt finanziert und langfristig genutzt werden sollen. In vielen Fällen geraten bei den Planungen die sehr viel höheren Kosten für den Bauunterhalt und den Betrieb aus dem Blick. Tatsächlich machen die reinen Baukosten jedoch nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten des vollen Lebenszyklus eines Gebäudes aus.

Aus Sicht der Kommission könnten daher Betreibermodelle stärker in den Blick genommen werden, bei denen ein Investor ein Gebäude mit entsprechender Infrastruktur zur Verfügung stellt und zugleich für den Bauunterhalt sorgt. Die entsprechende Planung und die damit verbundenen (finanziellen) Risiken könnten so auf einen Dritten übertragen werden, begleitet durch Verträge, die den öffentlichen Haushalten zugleich langfristig Finanzierungssicherheit geben. Je nach Rahmenbedingungen würde die Universität solche Bauten auch zeitlich flexibel (z. B. für Drittmittelprojekte) nutzen können.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Das Land sollte prüfen, durch welche Maßnahmen Betreibermodelle trotz geringer Renditen für den privaten Anleger insgesamt attraktiver gemacht werden könnten. Ein gangbarer Weg wären hier z. B. langfristige Erbpachtverträge oder die Zurverfügungstellung von Flächen für neue Hochschulbauten.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Die Universitäten sollten prüfen, für welchen Flächenbedarf Betreibermodelle strategisch günstig erscheinen (z. B. für die Unterbringung von Drittmittelprojekten). Sie sollten sich bewusst machen, dass Betreibermodelle in bestimmten Bereichen Flexibilitätsvorteile mit sich bringen können, insbesondere dort, wo projektförmige Vorhaben die strategischen Kernaufgaben nur temporär ergänzen. Dabei ist wichtig, sich von Anfang an auf realistische Optionen zu fokussieren und klare Verträge auszuhandeln. Hoch installierte Forschungsgebäude sind wegen fortlaufend notwendiger Anpassungen der Bausubstanz für solche Modelle nicht geeignet.

10) Das Land bleibt hauptverantwortlich für den Bestand und die Weiterentwicklung der baulichen Infrastruktur. Es sollte gleichwohl gemeinsam mit den Universitäten eine proaktive Fundraising-Strategie entwickeln und sie durch Matching Funds attraktiv gestalten.

In Großbritannien, Norwegen und Finnland hat z. B. der Staat Anreizsysteme für die Gewinnung privater Gelder für die Wissenschaft initiiert. Private Spenden werden von Seiten des Staates nach einer bestimmten Quote aufgestockt und den Universitäten zur Verfügung gestellt.

In Baden-Württemberg gibt es eine große Bandbreite an mittelständischen Betrieben und großen Unternehmen, die ein hohes Interesse an der Zusammenarbeit mit und auch an der Förderung von Universitäten haben. Die Kommission sieht hierin eine große Chance, auch für den Hochschulbau privates Geld zu mobilisieren, die noch weitaus besser als bisher genutzt werden könnte.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Die Entwicklung einer Kultur des Stiftens und Spendens im Sinne des bürgerschaftlichen Engagements für die Wissenschaft bedarf eines weiteren Anschubs von staatlicher Seite. Das Land sollte daher eine umfassende Matching-Fund-Strategie entwickeln, die auch ein Konzept enthält, wie mit möglichen Standortvor- oder -nachteilen umgegangen werden kann, um auf eine gerechte Verteilung der Chancen bei der Mittelakquisition hinzuwirken.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Den Universitäten ist zu raten, aktiv auf potentielle Förderinnen und Förderer sowie Spenderinnen und Spender zuzugehen und auch lokale Unternehmen gezielt anzusprechen.

11) Alternative Finanzierungsmodelle sollten erprobt werden.

Im sogenannten „mission oriented investment“ sehen Förderer angesichts knapper Zinsen und kaum noch attraktiver anderer Anlagemöglichkeiten die Chance, ihren jeweiligen Stiftungs- oder Förderzweck über den Weg der Kapitalanlage verstärkt zu erfüllen. Ein Beispiel ist das „Mathematikon“ auf dem Neuenheimer Feld an der Universität Heidelberg. Der Gebäudekomplex besteht zu etwa einem Drittel aus Räumlichkeiten, die die Klaus-Tschira-Stiftung der

Universität überlassen hat, und zu etwa zwei Drittel aus einer Laden- und Gastronomieinfrastruktur, die die Stiftung als Kapitalanlage vermietet. Zugleich trägt dieses Gebäude zur Quartiersentwicklung auf dem Neuenheimer Feld bei. Die Kommission hält solche alternativen Modelle für einen vielversprechenden Weg, zusätzlichen Flächenbedarf zu decken.

Empfehlung an die Adresse des Landes:

Das Land sollte an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Planung und Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaften arbeiten. Mithin erscheint es sinnvoll, bei gemeinsam mit Partnern aus der Wirtschaft finanzierten Gebäuden den Unternehmen ein (Teil-)Eigentum, bspw. an einzelnen Stockwerken eines Gebäudes, einzuräumen. Dies könnte die Zusammenarbeit mit privaten Partnern erleichtern.

Empfehlung an die Adresse der Universitäten:

Die Universitäten sollten systematisch eruieren, wo es Spielraum für solche Mischformen von privaten und öffentlichen Investitionen gibt und Flächen, die nicht-universitär genutzt werden, einen Beitrag zur Quartiersentwicklung leisten können, der sowohl einem möglichen Förderer als auch dem Standort einen Mehrwert verspricht.

12) Das Kooperationsverbot im Hochschulbau sollte aufgehoben und das Zusammenwirken von Bund und Ländern im gesamten Bereich der Infrastrukturplanung und -finanzierung neu gestaltet werden.

Die Sanierung, Modernisierung und der Ausbau der Hochschulen in Deutschland bleiben wichtige Zukunftsaufgaben für die kommenden Jahrzehnte, nicht nur in Baden-Württemberg. Sie erfordern eine übergreifende Koordination, nicht nur auf Landes-, sondern auch auf Bundesebene. Während der Bund mit Artikel 104c des Grundgesetzes die Möglichkeit geschaffen hat, sich an der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu beteiligen, sollen die Entflechtungsmittel für den Hochschulbau nach 2019 sogar vollständig wegfallen. Auch beim Aus- und Aufbau von Kinderbetreuungsplätzen engagiert sich der Bund. Über Sonderprogramme hinausgehende Maßnahmen für den Erhalt und den Ausbau der Hochschulinfrastruktur sowie ein zusätzliches Programm für die Digitalisierung sind aus Sicht der Kommission aber unerlässliche Instrumente, mit denen der Bund den Hochschulbau der Länder weiter unterstützen sollte.

Empfehlung an die Adresse des Bundes und der Länder:

Gemeinsam mit den Ländern sollte der Bund an einer übergreifenden strategischen Planung für eine nachhaltige und zukunftsorientierte Förderung der gesamten Hochschulinfrastruktur arbeiten. Dies ist zwingend erforderlich, um eine koordinierte, übergreifende und strategische Weiterentwicklung des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts Deutschland voranzubringen. Die Weichenstellung für zukunftsentscheidende Investitionen darf nicht weiter dem Zufall überlassen bleiben. Auch die Infrastrukturplanung der Länder bedarf insbesondere bei übergreifenden Einrichtungen und Großgeräten einer strategischen Koordination. Diese Funktion sollten sie gemeinsam mit dem Bund stärker als bisher wahrnehmen.

Anhang:

Hinweis zu den von der Kommission erhobenen Daten zum Sanierungs- und Modernisierungsbedarf sowie zum perspektivischen Investitionsbedarf der baden-württembergischen Universitäten

Die von der Kommission erhobenen Daten zum Sanierungs- und Modernisierungsbedarf sowie zu weiteren Investitionserfordernissen der baden-württembergischen Universitäten werden über die Internetseite der Landesrektorenkonferenz Forschungsuniversitäten Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt (www.lrk-bw.de).

Kontakt:
Katharina Kadel
Kadel@lrk-bw.de

Den Vorsitzenden der Kommission erreichen Sie wie folgt:

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär
VolkswagenStiftung
Kastanienallee 35
30519 Hannover

E-Mail: Krull@Volkswagenstiftung.de