

Jana Stibbe

Die Rollen der Landesbaubetriebe und Hochschulen im Spannungsfeld Sanierungsstau

Zwischen dynamischen Gebäudeanforderungen und
begrenzten Mitteln im Hochschulbau

HIS-HE:Medium

1 | 2018

Inhaltsverzeichnis

1 Zustandsbeschreibung der Hochschulinfrastruktur

2 Gründe für den Zustand

3 Aktuelle Rollenverteilung der Beteiligten

3.1 Aufgabe: Eigentümer- und Bauherrenfunktion

3.2 Aufgabe: Betrieb der Gebäude als Teil des Gebäudemanagements

3.3 Aufgabe: Monitoring des Bestandes

3.4 Aufgabe: Bauliche Anpassungen

3.5 Aufgabe: Bestandserhalt

3.6 Aufgabe: Neubau als Flächenerweiterung

3.7 Aufgabe: Festlegung der Nutzeranforderungen für die Planung

3.8 Aufgabe: Inbetriebnahmemanagement

3.9 Aufgabe: Dokumentation des Gebäudebestandes und der Belegung

3.10 Aufgabe: Bauliche Hochschulentwicklungsplanung

3.11 Aufgabe: Fachaufsicht

4 Aktuelle Finanzierungssysteme mit Bezug zum Bestandserhalt

4.1 Wartung, Prüfung, Inspektion als Bestandteil des Bestandserhalts

4.2 Instandsetzung (Bauunterhalt)

4.3 Reinvestition zum Bestandserhalt

4.4 Beispiel Mietmodell

4.5 Beispiel Investitionsprogramm

5 Aktuelle Personalsituation auf Bauherrenseite

6 Fazit

6.1 Verteilung der Zuständigkeiten im Lebenszyklus eines Gebäudes

6.2 Bauliche Hochschulentwicklungsplanung

6.3 Finanzierung, Personalressourcen und Risikobetrachtung

Jana Stibbe

Tel. +49(0) 511 169929-17

E-Mail: stibbe@his-he.de

HIS-Institut für Hochschulentwicklung

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

September 2018

Seit einiger Zeit wird in den Ländern diskutiert, wie die Hochschulen ihre Aufgaben in Forschung und Lehre mit Hilfe einer adäquaten Infrastruktur besser erfüllen können. Deutschlandweit bestehen zum Teil erhebliche Defizite bezüglich des baulichen Zustandes der Hochschulinfrastruktur. Diese sowohl sichtbaren als auch rechnerisch nachweisbaren¹ Sanierungsbedarfe sind inzwischen allgemein anerkannt. Ursachen liegen u. a. bei den komplexen Zuständigkeiten für die Hochschulliegenschaften als auch im Fehlen zielführender Finanzplanung.

1 Zustandsbeschreibung der Hochschulinfrastruktur

Im Wesen der Hochschulinfrastruktur liegt es, dass die Anforderungen an sie aus inhaltlicher und technischer Sicht ständigen Veränderungen unterliegen. Gebäude stellen einen wesentlichen Teil der Hochschulinfrastruktur dar, denen gedanklich Langlebigkeit nachgesagt wird. Darin liegt theoretisch ein Widerspruch, da insbesondere Forschung, aber auch Lehre – zumal in Zeiten der Digitalisierung – einer z. T. hohen Dynamik unterworfen sind. Überdies zeigen die Erfahrungen, dass Gebäude eine enger begrenzte Lebensdauer – auch bezüglich der Bausubstanz – aufweisen als allgemein angenommen.

Einerseits sehen sich die Hochschulen mit einer sanierungsbedürftigen Bausubstanz konfrontiert. Andererseits kommen – insbesondere im Bereich der Forschung – fehlende technische und räumliche Anpassungen an die funktionalen Anforderungen hinzu. Der derzeitige stetige Aufwuchs der Forschungsflächen durch Neubauten sowie auch Erweiterungen von Lehrflächen mindern nicht die benannten Defizite der bereits bestehenden Gebäude.

2 Gründe für den Zustand

In den letzten Jahrzehnten wurde weder den hochschulspezifischen Anpassungserfordernissen noch der tatsächlichen Lebensdauer der Gebäude im politischen und verwaltungstechnischen Handeln ausreichend Rechnung getragen.

Die angenommene Langlebigkeit und Funktionstüchtigkeit von Gebäuden, die i. d. R. kurzfristige Haushaltplanung², der schwierige Abgleich mit dem Bestand der jeweiligen Hochschulliegenschaften bei Bedarfsanmeldungen sowie verschiedene, unübersichtliche Finanzierungstöpsel haben maßgeblich zu den baulichen Defiziten der Hochschulinfrastruktur beigetragen.

Darüber hinaus führen die derzeitigen Strukturen bezüglich der Aufgabenzuständigkeit sowie der Zuständigkeiten für Finanzen im Hochschulinfrastrukturbereich zu unklaren Regelungen und Verantwortlichkeiten. Finanzhoheit, Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit liegen meist nicht in einer Hand. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, dass am Ende schlimmstenfalls

1 Forum Hochschule 5|2014, „Bau- und Instandsetzungsbedarf in den Universitäten – Debatte um auskömmliche Bau- und Instandsetzungsbudgets der Hochschulen – Soll-Ist-Vergleich für den Zeitraum 2008 bis 2012“

2 Trotz der wenigen längerfristigen Programme wie Hochschulbaumodernisierungsprogramm (HMoP) bzw. Hochschulbau-Konsolidierungsprogramm (HKoP) in NRW oder HEUREKA in Hessen.

nicht gehandelt wird, weil der Zuständige entweder nicht über das Geld verfügt oder der Geldgeber sich nicht zuständig fühlt.

3 Aktuelle Rollenverteilung der Beteiligten

Um die Komplexität erfassen zu können, werden im Folgenden die verschiedenen Aufgaben des Baus und Betriebs von Hochschulgebäuden beschrieben und dazu die jeweiligen Rollen der beteiligten Institutionen³ mit den daraus resultierenden Konsequenzen erläutert.

3.1 Aufgabe: Eigentümer- und Bauherrenfunktion

Der größte Teil der Hochschulliegenschaften befindet sich im Eigentum der Länder⁴. Alle Bundesländer verfügen für die Betreuung der Landesliegenschaften, zu denen auch die Hochschulliegenschaften gehören, über Landesbau- und Liegenschaftsverwaltungen, die zum Teil als Landesbetriebe existieren. Beide Aufgaben (Bau- und Liegenschaftsverwaltung) können dabei sowohl von einer einzigen Einrichtung (z. B. NRW, Schleswig-Holstein) als auch getrennt in verschiedenen Einrichtungen erbracht werden (z. B. Berlin), wobei eine Tendenz zur Zusammenlegung von Liegenschafts- und Bauverwaltung in den Ländern zu verzeichnen ist (z. B. Hessen 2016, Niedersachsen 2017). Somit nehmen die Bau- und Liegenschaftsbetriebe i. d. R. die Eigentümer- und Bauherrenfunktion im Bereich der Hochschulliegenschaften wahr. Einzig im Land Bremen übernehmen ausschließlich die Hochschulen die Eigentümer- und Bauherrenaufgaben.

3.2 Aufgabe: Betrieb der Gebäude als Teil des Gebäudemanagements

Darüber hinaus stellt es eine Besonderheit für die Landesliegenschaften dar, dass die Hochschulen als Nutzer größtenteils das Gebäudemanagement als staatliche Aufgabe erbringen (im Gegensatz z. B. zu Finanzämtern). Dazu können u. a. auch Eigentümeraufgaben gehören; eine klare Abgrenzung ist jedoch schwierig. Je nach Bundesland kann im Rahmen des Gebäudemanagements die Instandsetzung an Gebäuden und technischen Anlagen⁵ entfallen (z. B. Baden-Württemberg, NRW, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Brandenburg). Diese Aufgabe liegt dann bei den Landesbaubetrieben. Im Gegensatz dazu verfügen die Hochschulen in einigen Ländern neben der Aufgabe zur Instandsetzung auch über die Bauherrenfunktion für kleinere Baumaßnahmen, die sich insbesondere im Bereich des Bestandserhalts wiederfinden (z. B. Sachsen-Anhalt, Berlin). Vereinzelt Hochschulen verfügen neben den Aufgaben des Gebäudemanagements über die komplette Bauherren- und Eigentümerfunktion⁶.

Im Fazit liegen in Deutschland die Eigentümer- und Bauherrenfunktion für die Hochschulinfrastruktur somit wie bereits erwähnt i. d. R. bei den Bau- und Liegenschaftsbetrieben, während

³ Vertiefender Ländervergleich siehe HIS:Forum Hochschule 9|2012 „Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern“

⁴ Ausnahmen: Universität zu Köln, Universität des Saarlandes, Stiftungshochschulen

⁵ Auch als Bauunterhalt in den Landeshaushalten bezeichnet

⁶ Universität zu Köln, TU Darmstadt, Stiftungsuniversitäten Niedersachsen, ab Juli 2018 TU Braunschweig, ab 2019 Universität Hannover

aufgrund der Wahrnehmung der Aufgaben des Gebäudemanagements die Betreiberverantwortung bei den Hochschulen liegt. Die Betreiberverantwortung ist jedoch nur eingeschränkt wahrnehmbar, wenn ein entscheidender Teil der Aufgaben, nämlich die Instandsetzung zum Funktionserhalt und Maßnahmen zum Werterhalt (Teilsanierungen als Reinvestitionen) und somit die dazugehörige Entscheidungskompetenz sowie die Finanzhoheit nicht bei den Hochschulen liegt. Die Betreiberverantwortung kann sich demzufolge nur auf die Aufgaben beziehen, die den Hochschulen vollumfänglich zugewiesen sind und wofür sie ein angemessenes Budget erhalten. Über Notwendigkeit und Durchführung von Baumaßnahmen im Bestand entscheiden in diesem Fall dann andere Beteiligte, denen gegenüber die Hochschulen nicht weisungsbefugt sind.

3.3 Aufgabe: Monitoring des Bestandes

Eine weitere derzeit auffällige Diskrepanz besteht bei dem Wunsch aller Beteiligten nach Kenntnis über Daten von Gebäuden in der Nutzungsphase (Kosten und Verbräuche) und der dafür erforderlichen fehlenden Infrastruktur zur Erhebung von Daten. Es wird hier grundsätzlich von allen Beteiligten bis auf die betroffenen Hochschulen davon ausgegangen, dass die fehlenden Messeinrichtungen von den mit dem Gebäudemanagement beauftragten Hochschulen aus deren allgemeinem Hochschulbudget finanziert werden und die Maßnahmen auch von den Hochschulen beauftragt werden. Aufgrund der Größenordnung beim Mangel an Messeinrichtungen handelt es sich jedoch i. d. R. um eine Investition, die nicht über das Budget für den Bauunterhalt abgedeckt ist. Zudem hat die Hochschule die Aufgabe, den Betrieb nach Abschluss der Gewährleistungs- und Einregulierungsphase regulieren und steuern zu können. Dafür ist sie vom Eigentümer der Liegenschaften im Rahmen der Baumaßnahmen in die Lage zu versetzen. Das ist in den vergangenen Jahrzehnten bei der Erstellung der Hochschulbauten häufig nicht geschehen und ist jetzt nachzuholen. Auch hierfür müssen eindeutige Regelungen über Zuständigkeit und Finanzierung für den nachträglichen Einbau von Messeinrichtungen getroffen werden, wobei es sich erst einmal grundsätzlich um eine Eigentümergelegenheit handelt, und daher von den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben wahrgenommen werden muss, da sie zum Gebäude gehören und nicht zur Nutzereinrichtung.

3.4 Aufgabe: Bauliche Anpassungen

Im Rahmen des Bestandserhalts (Instandsetzung und Reinvestition) kommen zusätzliche hochschulspezifische aber auch gesetzliche Anforderungen und Berichtspflichten als Aufgaben hinzu, bei denen die Zuständigkeit oft nicht klar geregelt ist. Dazu gehören zum einen die Nutzungsanpassungen z. B. bei Neuberufungen. In der Praxis werden diese Maßnahmen unterschiedlich organisiert und finanziert. Die Nutzungsanpassungen können von Fachbereichen und Instituten aus deren hochschulinternen Budgets finanziert und auch von diesen beauftragt werden. In anderen Fällen sind die Bauabteilungen der Hochschulen für die Durchführung der Maßnahmen zuständig. Die Finanzierung kann dabei sowohl durch Fachbereiche als auch aus dem Gesamtbudget der Hochschulen erfolgen. Außerdem können auch Landesbaubetriebe dafür zuständig sein und die Finanzierung aus ihrem Budget leisten. Derzeit stehen viele Maßnahmen zum Brandschutz oder der Barrierefreiheit aufgrund verschärfter gesetzlicher Regelungen an. In einigen Fällen ist umstritten, ob für Hochschulen mit ihren öffentlichen Gebäuden ein Bestandsschutz besteht. Bei der Feststellung von Brandschutzmängeln können Schließungen von Hoch-

schulgebäuden drohen⁷. Die Landes- und Liegenschaftsbetriebe nehmen auch in ihrer Funktion als Eigentümer- und Bauherrenvertreter ihre Verantwortung wahr und erfassen die dafür erforderlichen Maßnahmen inkl. Kostenschätzungen. Da solche Maßnahmen aber in den Landesbau-richtlinien per Definition dem Bauunterhalt⁸ zugewiesen sind, und der Bauunterhalt als Aufgabe in einigen Ländern den Hochschulen übertragen wurde inkl. der Zuweisung der Mittel⁹, gehen bis auf die betroffenen Hochschulen alle Beteiligten davon aus, dass diese Maßnahmen aus den Hochschulhaushalten zu finanzieren sind und somit auch die Hochschulen als Bauherrenvertreter fungieren. Diese Maßnahmen übersteigen jedoch i. d. R. bei weitem das den Hochschulen zugewiesene Budget für Bauunterhaltsmaßnahmen, so dass sie diese nicht durchführen können. Entsprechend der jeweiligen Kostengrenzen sind sie dann ggf. aus dem Investitionshaushalt des Landes zu finanzieren. Auch hierbei ist somit die Betreiberverantwortung der Hochschulen nur in eingeschränktem Rahmen wahrnehmbar. Es muss die Frage gestellt werden, ob die bauliche Anpassung der Gebäude an neue gesetzliche Anforderungen nicht grundsätzlich eine bei den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben angesiedelte Eigentümeraufgabe darstellt, die nicht an die Nutzer im Rahmen des Gebäudemanagements delegiert werden kann, wenn diese nicht über das entsprechende Budget verfügen.

3.5 Aufgabe: Bestandserhalt

Als Eigentümer- und Bauherrenvertreter sind i. d. R. die Landesbaubetriebe für den Bestandserhalt zuständig. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Instandsetzung laut DIN 18960 (Nutzungskosten im Hochbau) zum Funktionserhalt der Gebäude, technischen Anlagen und Außenanlagen (in den Landeshaushalten meist im Titel Bauunterhalt erfasst) sowie Baumaßnahmen zum Werterhalt (Reinvestition z. B. als Teil- oder Grundsanierung, in den Landeshaushalten unter Investitionen meist als KNUE- und GNUE-Maßnahmen¹⁰ erfasst). Diese Maßnahmen zur Reinvestition werden nicht in der DIN 18960 berücksichtigt, da deren Kosten dort bereits als Abschreibung enthalten sind. Die Reinvestitionsmaßnahmen sollten, um den Wert eines Gebäudes zu erhalten, mindestens den Wertverlust in Höhe der Abschreibungen während der Nutzungsphase ausgleichen. Wie bereits erwähnt, sind im Hochschulbereich die Zuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen zum Funktions- und Werterhalt teilweise auf unterschiedliche Institutionen verteilt. Dadurch entsteht potenziell Unklarheit über die Zuständigkeit für die systematische, regelmäßige Begehung zur Erfassung des Instandsetzungs- und Sanierungsbedarfs der jeweiligen Hochschulliegenschaft. In den meisten Landesbau-richtlinien ist aber festgelegt, dass regelmäßige Begehungen stattzufinden haben, bei denen eine Liste mit notwendigen Maßnahmen erstellt wird und Prioritäten (A, B, und teilweise C) sowie die Zuständigkeit für die Durchführung und Finanzierung der einzelnen Maßnahmen festgelegt werden. Im Hochschulbereich ist die Begehung i. d. R. gemeinsam von Landesbaubetrieben als Eigentümer- und Bauherrenvertreter und Hochschulen als Nutzer vorgesehen. Darüber hinaus können auch Sachverständige oder Vertreter des örtlichen Brandschutzes hinzugezogen werden. Es gibt jedoch auch Bundesländer, in denen diese Begehungen der Hochschulliegenschaften trotz Vorgabe nicht ausreichend erfolgen. Hierfür können zum einen eine unklare Zuständigkeit und zum anderen die inzwischen vielfach abgebauten Personalressourcen in den Landesbaubetrieben ursächlich sein.

⁷ Z. B. Universität des Saarlandes (2015), Universität Hamburg (2017)

⁸ Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen

⁹ Ausnahmen: Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen, Schleswig-Holstein

¹⁰ KNUE = Kleine Neubau-, Umbau- oder Erweiterungsbauten, GNUE = Große Neubau-, Umbau- oder Erweiterungsbauten

Erfahrungsgemäß werden wesentlich mehr Maßnahmen auf den aus den Begehungen resultierenden Listen aufgeführt, als aus den veranschlagten Globalmitteln für Bauunterhalt finanziert werden können. Maßnahmen, die über den Funktionserhalt hinausgehen, also auch viele Maßnahmen zum Werterhalt, können ggf. erst im jeweiligen Haushaltsjahr durch die Parlamente mit dem Haushaltsbeschluss bewilligt werden¹¹. Auch hier schaffen es meist nicht alle erfassten Maßnahmen in die Finanzierung. Diese Defizite führen zu dem sichtbaren und rechnerisch ermittelten Sanierungsstau. Auch die fehlende Erfassung von ggf. erforderlichen Maßnahmen, z. B. aufgrund von nicht durchgeführten Begehungen, führt am Ende zum Sanierungsstau.

Hochschulen führen die Erhebung von erforderlichen Maßnahmen in der Praxis u. U. aus Eigeninteresse durch, ohne explizit für diese Aufgabe zuständig zu sein, um den reibungslosen Hochschulbetrieb zu gewährleisten und ihrer Betreiberverantwortung nachzukommen. Beim Abstellen der Mängel sind ihnen aber die Hände gebunden. Im schlimmsten Fall sorgen die Hochschulen dann selbst für die Beseitigung der Mängel aus ihren Eigenmitteln (die aber in erster Linie der Forschung und Lehre dienen sollten), wenn die Weitergabe der Mängel an den jeweiligen Landesbaubetrieb nicht zur Beseitigung durch diesen führt. Aber auch diese Ausgaben decken sichtbar nicht den tatsächlichen Bedarf.

Eine weitere – häufig sehr kostspielige – Lösung stellt die Beauftragung von externen Gutachtern zur Erfassung sämtlicher Baubedarfe aus baufachlicher Sicht dar, wie z. B. in Berlin durch alle Hochschulen des Landes (eine Priorisierung der Maßnahmen steht dort jedoch noch aus). Im Kontext der stetig dem Wandel unterliegenden Hochschulen sind Maßnahmen zum Bestandserhalt, die aus rein baufachlicher Notwendigkeit erfasst werden, sowie erfasste Maßnahmen zur Erfüllung gesetzlicher Anforderungen jedoch keinesfalls ausreichend für eine Priorisierung von Maßnahmen im Bestand. Darüber hinaus wären alle Gebäude auch regelmäßig auf deren Nutzungstauglichkeit inhaltlicher Art (Funktionalität) zu bewerten. Dazu wäre zu klären, ob die technische Ausstattung und die Raumaufteilung noch den aktuellen Anforderungen aus Forschung und Lehre des jeweiligen aktuellen Nutzers entsprechen. Daraus könnte ggf. die Entscheidung für einen Neubau als Ersatzbau (inkl. Abriss) fallen, was demnach der Aufgabe des Bestandserhalts zuzuordnen wäre und nicht der folgenden Aufgabe „Neubau als Flächenerweiterung“.

3.6 Aufgabe: Neubau als Flächenerweiterung

Oft wird auf die großen Anstrengungen bei den Investitionen im Hochschul- und Wissenschaftsbereich verwiesen. Und diese sind in den letzten Jahren in der Tat erfolgt. Dabei werden jedoch auch Investitionen in Erweiterungen als Bemühungen zum Bestandserhalt deklariert. Auch führen in den wenigsten Fällen Neubauten, die als Ersatzbau angemeldet wurden, zur kompletten Aufgabe anderer Gebäude. Diese werden ggf. saniert und umgebaut und dann einem anderen Nutzer innerhalb der Hochschulen zur Verfügung gestellt. Die Erhebung zum Bau- und Instandsetzungsbedarf der Universitäten von 2008 bis 2012 hat dies anschaulich bewiesen, da hierfür auch die Erhebung der Flächenentwicklung zur Berechnung erforderlich war. Es ist festzustellen, dass Investitionsprogramme meist zusätzlichen Gebäuden zu Gute kommen, da deren Bewilligungskriterien Forschung/Forschungsvorhaben in innovativen Bereichen voraussetzen. Diese sind selten oder gar nicht im Bestand realisierbar. Unterstützung erfahren die Forschungsgebäude zudem bei den Ländern, da Kofinanzierungen des Bundes zur Verfügung stehen, im Gegensatz zum Bestandserhalt.

Die fehlende Trennung von Maßnahmen zum Bestandserhalt und Maßnahmen zur Erweiterung von Hochschulen sowohl in den Köpfen der EntscheiderInnen als auch daraus resultierend

¹¹ Das gilt z. B. nicht für die Länder Hessen und NRW.

in den Landeshaushalten und Landesbaurichtlinien¹² führt zu fehlenden sachlichen Informationen über Bemühungen zum Bestandserhalt. Dies wiederum lässt ein steuerndes Handeln zur Verbesserung des Zustandes der Bestandsgebäude nicht zu, sondern verstetigt im Gegenteil den Sanierungsstau im Hochschulbereich.

3.7 Aufgabe: Festlegung der Nutzeranforderungen für die Planung

Im Zusammenhang mit Baumaßnahmen (Neubau und Sanierung/Umbau) haben die Hochschulen nach der Bedarfsanerkennung zudem die Aufgabe, ihre qualitativen Nutzeranforderungen, die im Hochschulbau sehr komplex und häufig hochgradig technisch sind, zu definieren. Hier hängt es maßgeblich von den Landesbaubetrieben ab, diese Nutzeranforderungen als Bauherrenvertreter vollständig – ggf. unter Ergänzung der eigenen Kompetenz – umzusetzen und den planenden Architekten und Fachingenieuren entsprechend zu vermitteln; die Hochschulen haben nur indirekten Einfluss. Die Sichtweise der Landesbaubetriebe, dass sie sich als Dienstleister der Nutzer bzw. Hochschulen verstehen, greift hier jedoch i. e. S. nicht, da die Hochschulen nicht deren „Auftraggeber“ im privatrechtlichen Sinne des Vertragsrechts sind. Und eine Weisungsbefugnis seitens der Hochschulen gegenüber den Landesbaubetrieben besteht – natürlich – schon gar nicht. Weisungsbefugt gegenüber den Landesbaubetrieben sind nur die Ressorts, denen die Landesbaubetriebe nachgeordnet sind, i. d. R. die Finanzressorts¹³. Es liegt zwar ein Entscheidungsvorbehalt bezüglich der Anerkennung der qualitativen Nutzeranforderungen bei den Wissenschaftsressorts, die aber oft nicht über die Ressourcen zur Beurteilung der Nutzeranforderungen verfügen und damit auf die Landesbaubetriebe angewiesen sind, denen gegenüber weder Rechts-, noch Fach- und Dienstaufsicht besteht. Die Hochschulen sind auch nicht Vertragspartner der planenden Architekten und Fachingenieure, so dass sie diesen theoretisch nicht ihre Nutzeranforderungen kommunizieren können. Das ist die Aufgabe der Landesbaubetriebe. Die Kommunikation hängt sehr stark von den individuellen Akteuren auf Bauherren- und Nutzerseite und dem Vorhandensein interner Verwaltungsvorschriften und Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Landesbaubetrieben ab. Verbindliche Regelungen oder organisatorische Abläufe, die eindeutig die Kommunikation (auch verbindlich) zwischen den Hochschulen als Nutzer und den von den Landesbaubetrieben beauftragten Planern während des gesamten Prozesses der Baumaßnahme festschreiben, sind nicht bekannt bzw. öffentlich zugänglich.

3.8 Aufgabe: Inbetriebnahmemanagement

Weitere Aufgaben werden in der Praxis im Rahmen des Inbetriebnahmemanagements nach Fertigstellung der Baumaßnahmen auf Hochschulen und Landesbaubetriebe verteilt. Als Auftraggeber der Planer und Baufirmen sind die Landesbaubetriebe mit den Bauherrenaufgaben wie den vertragsrechtlichen Abnahmen nach Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV), dem Einfordern der für die Nutzung erforderlichen Dokumente (Revisionspläne etc.), die Mängelbeseitigung im Rahmen der Gewährleistungsfrist und das Monitoring (Abgleich Planungszielzahlen z. B. Verbrauch mit tatsächlichem Verbrauch im Betrieb) sowie der daraus resultierenden Einregulierung mit Hilfe der Planer und

¹² Das gilt z. B. nicht für die Landesbaurichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern. Hier werden die kleinen und großen Baumaßnahmen getrennt nach Bestand und „Entwicklung“.

¹³ In Bayern das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr; im Saarland das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport

Baufirmen betraut. Die Hochschulen sind für die Vorbereitung und Beschaffung der erforderlichen Leistungen des Gebäudemanagements zuständig (Wartung, Reinigung, Energieversorgung etc.).

Die Inbetriebnahmephase kann sich bis zu 5 Jahre (!) nach Fertigstellung einer Baumaßnahme (gesetzliche Gewährleistungsfrist) in den laufenden Betrieb erstrecken. Mit der Übergabe des Gebäudes an die Hochschulen zur Nutzung und Wahrnehmung der Gebäudemanagementaufgaben erfolgt vermeintlich auch die Übergabe von Bauherrenaufgaben während der Inbetriebnahmephase auf die Hochschulen. Hierin liegen Konfliktpotenziale, solange die Hochschulen nicht als Vertragspartner gegenüber den Planern und Baufirmen festgeschrieben sind. Diese können dann nicht die Mängelbeseitigung, fehlende Dokumente und das Einregulieren von technischen Anlagen direkt bei den Baufirmen einfordern. Auch eine Regelung, dass die Hochschulen zumindest den Landesbaubetrieben die Fehler melden, liefert keine Garantie, dass die Landesbaubetriebe ihre vertraglichen Rechte und Pflichten wahrnehmen. Die Möglichkeit, dass die Hochschulen die Landesbaubetriebe anweisen, ihre Bauherrenaufgaben im Rahmen des Inbetriebnahmemanagements zu erfüllen, besteht selbstverständlich nicht. Damit wird jedoch die gleichzeitige Übernahme der Betreiberverantwortung ab Nutzung der Gebäude durch die Hochschulen in Frage gestellt, da sie diese so nicht vollumfänglich wahrnehmen können.

Im Fazit bedeutet das, dass selbst klar formulierte Regelungen das Problem nicht ausreichend lösen, da die Hochschulen über keine vertragsrechtlichen Hebel weder gegenüber den Landesbaubetrieben noch den Planern und Baufirmen verfügen. Daher ist die Übernahme der Verantwortlichkeit durch den Landesbaubetrieb bis zur Behebung sämtlicher Mängel bzw. bis zum Ende der Gewährleistung ganz wesentlich. Denn die Hochschulen müssen am Schluss mit den Mängeln leben. Im Klartext: „Den Letzten beißen die Hunde“.

3.9 Aufgabe: Dokumentation des Gebäudebestandes und der Belegung

Über den Gebäudebestand existieren Dokumente und Daten, die archiviert und regelmäßig aktualisiert werden müssen. Nach jeder durchgeführten Baumaßnahme erweitert sich der Dokumenten- und Datenbestand.

Dazu gehören u. a. Angaben zu den Grundstücken, Lagepläne, Leitungspläne, Gebäudepläne (Genehmigungsunterlagen, Ausführungspläne), Raumdateien inkl. Angaben zur Belegung, Anlegenkataster etc. Die Dokumentation dient unterschiedlichen Zwecken. Insbesondere die Aktualität der Baupläne aller genutzten Bestandsgebäude ist von hoher Bedeutung, um Baubedarfe sowohl inhaltlicher als auch technischer Art beurteilen zu können. Da es sich zum größten Teil um Landesliegenschaften handelt, könnte man davon ausgehen, dass die Eigentümervertreter (i. d. R. die Landesbau- und Liegenschaftsbetriebe) über sämtliche Baupläne im aktuellen Stand verfügen. Die Anpassung von Plänen erfolgt jedoch immer durch die jeweilige Bauherrenvertretung, die in den Ländern je nach Art und Größe der Baumaßnahmen sowohl bei den Landesbaubetrieben als auch bei den Hochschulen liegen kann. In diesem Fall liegen bei den jeweiligen Bauherrenvertretern ggf. unterschiedliche Planungsstände zu gleichen Gebäuden vor. Zudem gehört die Gebäudebestandsdokumentation auch zu den Aufgaben des Gebäudemanagements, was i. d. R. bei den Hochschulen liegt. Eine klare Abgrenzung zwischen Eigentümeraufgaben und Aufgaben des Gebäudemanagements ist auch hier nicht möglich. Die Hochschulen müssen immer auch Eigentümeraufgaben übernehmen, womit diese ebenfalls auf mehrere Einrichtungen verteilt sind.

Die Hochschulen verfügen derzeit jedoch nicht in ausreichendem Maße über Baubestandspläne. Das kann sich sowohl auf die Genehmigungsunterlagen aus Zeiten der Ersterstellung von Gebäuden, aber auch auf Genehmigungsunterlagen zu aktuell sanierten Gebäuden oder Neu-

baumaßnahmen beziehen. Darüber hinaus mangelt es an alten und auch aktuellen Ausführungsplänen, die Auskunft über technische und baukonstruktive Details geben. Dadurch können die Beurteilung und die Durchführung von Baumaßnahmen erschwert werden, die im Verantwortungsbereich der Hochschulen liegen. Umgekehrt kann es auch passieren, dass die Landesbaubetriebe nicht über die aktuellen Baustände in Form von Bauplänen verfügen, wenn sie über die Maßnahmen, die von den Hochschulen durchgeführt werden, nicht von diesen informiert werden. Sämtliche relevante Unterlagen müssen jeder möglichen bauverantwortlichen Stelle vollumfänglich zur Verfügung stehen, d. h. ggf. von den Hochschulen den Landesbaubetrieben oder umgekehrt übermittelt werden.

Im Fazit ist festzustellen, dass für die Archivierung und Aktualisierung der Baupläne keine klaren Regeln und Zuständigkeiten für den Bereich der Hochschulliegenschaften aufgrund seiner Sonderstellung im Landesbau existieren und somit ggf. bei keinem der Beteiligten eine vollumfängliche und aktuelle Dokumentation der Baubestandspäne vorliegt. Eine zentrale Datenbank, die für alle möglichen Bauverantwortlichen zur Archivierung und Aktualisierung der Bestandspläne zugänglich ist, könnte eine Lösung darstellen.

Ein anderes Ziel verfolgt die Erfassung der Räume inkl. der Belegungsangaben. Sie dient in erster Linie der internen Verwendung in den Hochschulen im Rahmen des Flächenmanagements. Allerdings stellt eine aktuelle Dokumentation auch eine Grundlage zur Beurteilung des Bedarfs dar und hat damit auch eine Außenwirkung in Richtung Wissenschaftsressort. Dieses muss in seiner Funktion als Entscheider über Bedarfsanerkennungen absolutes Vertrauen in die Aktualität und Vollständigkeit der Angaben haben. Ggf. ist ein Plausibilitätscheck durch den Abgleich je Hochschule der Gesamtflächen nach Angaben der Landesbau- und Liegenschaftsbetriebe als Eigentümerversreter und den Raumangaben der Hochschulen als Flächenmanager erforderlich. Dafür bedarf es jedoch auch einer einheitlichen Grundlage bei allen Beteiligten.

3.10 Aufgabe: Bauliche Hochschulentwicklungsplanung

Die einzelnen Hochschulen verfügen i. d. R. über mehrere Liegenschaften, die in Streu- oder Campuslage innerhalb einer Stadt oder auch auf Standorte in mehreren Städten verteilt sein können. Diese Liegenschaften wiederum sind jeweils mit mehreren Gebäuden und baulichen Anlagen (z. B. Parkplätze, Brücken) bebaut, seltener mit zusammenhängenden komplexen Gebäuden¹⁴. Für die langfristige Unterbringungsplanung als Ergebnis einer inhaltlichen Hochschulentwicklungsplanung sowie der Festlegung von erforderlichen baulichen oder sonstigen Maßnahmen aus Nutzer- sowie baufachlicher Sicht ist die Erstellung baulicher Hochschulentwicklungspläne erforderlich.

Auch hier sind die Zuständigkeiten und vor allem die Entscheidungskompetenzen sämtlicher Aufgaben im Rahmen der Aufstellung verbindlicher baulicher Entwicklungspläne für Hochschulliegenschaften vielfältig verteilt.

Die bauliche Hochschulentwicklungsplanung dient der Entwicklung und Optimierung der durch Hochschulen genutzten Immobilienbestände der Länder aber auch evtl. von Hochschulen oder Ländern angemieteten Gebäudeflächen. Zu den baulichen Maßnahmen an Landesbauten inkl. deren Abriss können auch An- und Verkäufe von Grundstücken und Gebäuden, An- und Abmietungen von privaten Bestandsflächen sowie ÖPP-Beschaffungen¹⁵ (i. d. R. Erweiterung von Ge-

¹⁴ Z. B. Universitäten Bielefeld, Bochum

¹⁵ Z. B. Neubau nur für Hochschulzweck durch privaten Partner mit anschließender Übernahme des Bauwerks und des Kredits durch Auftraggeber (hier Land oder Hochschule) oder Verbleib des Bauwerks im Eigentum des privaten Partners und somit auch Übernahme des Gebäudemanagements durch privaten Partner

bäudeflächen speziell für den jeweiligen Nutzer) gehören. Es werden somit die Aufgaben Bestandserhalt inkl. Neubau als Ersatzbau sowie Neubau als Erweiterung strategisch zusammengefasst.

Zum einen bedarf es einer inhaltlichen Hochschulentwicklungsplanung bezüglich der Ausrichtung (Fächer, Forschungsschwerpunkte) und Studierendenzahlen. Die dafür erforderliche Kompetenz liegt ausschließlich bei den Hochschulen und den Wissenschaftsressorts. Die Kompetenz für daraus erwachsende bauliche Anforderungen sowie den Überblick über die Eignung vorhandener Landesliegenschaften liegt dagegen bei den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben. Die Kompetenz zur Abschätzung der erforderlichen Maßnahmen zum Bestandserhalt kann, wie bereits erwähnt, sowohl bei den Landesbaubetrieben als auch bei den Hochschulen liegen. Dieser Sachverhalt führt ggf. zur Unübersichtlichkeit seitens der Länder bezüglich der baulichen Entwicklungspotenziale und -notwendigkeiten der jeweiligen Hochschulliegenschaften. Eine klare Zuordnung der Zuständigkeit für Festlegungen zur baulichen Hochschulentwicklungsplanung und deren Umsetzung ist unter diesen Umständen nicht möglich.

Auch die Verantwortlichkeiten für die Finanzierung der dafür erforderlichen Leistungen¹⁶ ist dadurch nicht eindeutig zuordenbar. Schlussendlich kann der jeweilige Haushaltsplan, der vom Finanzressort aufgestellt und von den Parlamenten beschlossen wird, über die tatsächliche bauliche Entwicklung ohne landesweite bauliche Hochschulentwicklungspläne bzw. ohne einen Abgleich der beschlossenen Maßnahmen mit diesen Plänen oder auch den inhaltlichen Anforderungen entscheiden¹⁷. Im schlimmsten Fall werden überwiegend substanziell bedingte Maßnahmen den inhaltlich notwendigen Maßnahmen vorgezogen, da das federführende Finanzressort zur Aufstellung des Haushaltsplans i. d. R. gleichzeitig über die Fach- bzw. Rechtsaufsicht über die Landesbaubetriebe verfügt, während die Wissenschaftsressorts mit ihren Hochschulen dem Finanzressort keine Vorgaben hinsichtlich erforderlicher inhaltlicher Maßnahmen machen können.

In der Praxis beauftragen sowohl Hochschulen, Landesbau- und Liegenschaftsbetriebe und Wissenschaftsressorts je nach Bundesland die für ein strategisches Immobilienmanagement erforderlichen Leistungen. Eine einheitliche Vorgehensweise bzw. eine entsprechende Festlegung über Zuständigkeiten existiert i. d. R. nicht. Wer wann welche Leistung beauftragt, hängt von aktuellen Bedürfnissen ab. Hochschulen beauftragen Raumprogramme zur Bedarfsanerkennung i. d. R., um den Wissenschaftsressorts ihren aktuellen Mehrbedarf an Fläche zu begründen. Umgekehrt versuchen derzeit einige Wissenschaftsressorts und Finanzressorts mit Hilfe von Flächenkennwerten Bedarfsanmeldungen der Hochschulen unaufwendig zu prüfen bzw. zu plausibilisieren (Angemessenheit der Fläche für das geplante Personal, Abgleich des Flächenbestandes des Fachbereichs oder der Hochschule mit dem geplanten Personal)¹⁸. Nicht selten mangelt es an einer Gesamtbetrachtung des Flächenbestandes und an umfassenden Flächenprogrammen als unabdingbare Grundlage für alle immobilienbezogenen Entscheidungen. Ein weiteres Problem stellt die mangelnde Datenerfassung im Bereich der Nutzungskosten dar. Diese führt ggf. zu unrealistischen Annahmen bei den Folgekosten von Erweiterungsmaßnahmen.

Teilweise werden städtebauliche Masterpläne erstellt. Oft werden diese auch von Hochschulen ohne Bauherrenfunktion beauftragt, da von anderer zuständiger staatlicher Seite für die Landesliegenschaften diese nicht erbracht oder beauftragt werden. In einigen Bundesländern existieren umfangreiche Gutachten zu erforderlichen substanziellen Maßnahmen¹⁹. Generell verfügt

16 Flächenbedarfsbemessungen, bauliche Masterpläne, baufachliche Gutachten zum Bestand

17 Z. B. Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Land, die oft ohne Klärung des daraus entstehenden baulichen Bedarfs abgeschlossen werden.

18 Z. B. Bremen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

19 Z. B. Bayern, Berlin, Hamburg

kaum ein Bundesland über speziell für die gesamten Hochschulliegenschaften eines Landes erkennbare bauliche und vor allem auf inhaltliche Festlegungen abgestimmte, also vollumfängliche Entwicklungspläne, auf deren Basis sämtliche Investitionen in die Hochschulinfrastruktur entschieden werden²⁰. Zudem entfielen sogar die Angaben zu Flächenentwicklungen seitens der Hochschulen gegenüber den Wissenschaftsressorts seit Wegfall der Beteiligung des Bundes am Hochschulbau im Jahr 2007²¹.

Auch wenn ggf. regelmäßige Abstimmungen mit allen für das Portfoliomanagement zuständigen Akteuren erfolgen, führt das dennoch nicht zwangsläufig zu einem für die Hochschulen bzw. die Wissenschaftsressorts befriedigenden Ergebnis²².

3.11 Aufgabe: Fachaufsicht

Für alle staatlichen Aufgaben, um die es sich bei den Bau- und Liegenschaftsverwaltungen der landeseigenen Hochschulliegenschaften handelt, bedarf es einer Fachaufsicht durch die Ministeriumsebene. Die Fachaufsicht dient der Sicherstellung rechtmäßigen und zweckmäßigen Verwaltungshandelns. Dabei ist eine entsprechende Fachkompetenz der aufsichtsführenden Ebene bezogen auf die zu prüfenden Aufgaben und Verwaltungsvorgänge unerlässlich.

Die Rechtsaufsicht (Kontrolle „lediglich“ der Gesetz- und Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit) über die Hochschulen liegt ausschließlich bei den Wissenschaftsressorts für deren Selbstverwaltungsaufgaben. Für die staatlichen Aufgaben, die den Hochschulen übertragen werden, übernehmen die Wissenschaftsressorts zudem die Fachaufsicht. Derzeit üben in allen Bundesländern die Finanz- und ggf. Bauressorts die Fachaufsicht für den Bau und die Verwaltung von Landesliegenschaften aus, die nicht von Hochschulen genutzt werden. Im Bereich der Hochschulliegenschaften im Eigentum der Länder stellt sich die Situation differenzierter dar. Je nach Aufgabenübertragung bezüglich der Hochschulliegenschaften der Länder geht diese Fachaufsicht auf die Wissenschaftsressorts über, da es sich um staatliche Aufgaben handelt. Das trifft vor allem für den Aufgabenbereich Gebäudemanagement zu. In den Ausnahmefällen, bei denen die Bauherrenfunktion für landeseigenen Hochschulbau bei den Hochschulen liegt, muss die Fachaufsicht im Bereich Bau ebenfalls bei den Wissenschaftsministerien liegen aufgrund der Definition als staatliche Aufgabe²³.

Angesichts des gewachsenen Liegenschaftsbestandes ist jedoch zu hinterfragen, inwieweit alle Wissenschaftsressorts in den Ländern über ausreichende Fachkompetenz und Personalressourcen verfügen, um auch die Fachaufsicht über die Aufgaben der Hochschulen bezüglich der Liegenschaften und ggf. des Bauens adäquat wahrnehmen zu können.

Zudem lassen sich die Aufgabenzuteilung des Bau- und Liegenschaftsmanagements und die damit verbundene Fachaufsicht für diese staatlichen Aufgaben nicht aus allen Hochschulgesetzen eindeutig ableiten. In diesen werden i. d. R. die Fragen der staatlichen Aufgaben sowie der Rechts- und Fachaufsicht über die Hochschulen geregelt. In einem Großteil der Hochschulgesetze ist geregelt, dass die Fachaufsicht über staatliche Aufgaben der Hochschulen bei den Wissenschaftsressorts liegt, jedoch sind die Aufgaben im Bereich des Bau- und Liegenschaftsmanagements nicht

20 Ausnahmen: Bremen: Mittelfristiger Wissenschaftsplan inkl. erforderlicher Hochschulinfrastrukturkosten für 5 Jahre; Hessen: HEUREKA-Investitionsprogramm bis 2025 für Hochschulen.

21 Nur noch in Thüringen und Bayern bekannt, jedoch ohne erkennbare Nutzung der Daten.

22 Z. B. Bautage in Baden-Württemberg, bei denen jede Hochschule ihre aktuellen Planungen mit allen Akteuren bespricht. Die endgültige Entscheidung über Maßnahmenpriorisierung liegt dann beim Finanzressort.

23 TU Darmstadt, TU Braunschweig, Leibniz Universität Hannover (ab 1.1.2019). Alle anderen Hochschulen mit Bauherrenfunktion sind Eigentümer ihrer Liegenschaften, so dass die Aufgaben unter die Selbstverwaltung fallen.

immer unter den staatlichen Aufgaben aufgelistet. Ggf. können diese in gesonderten Vereinbarungen übertragen worden sein. Es gibt auch Hochschulgesetze, in denen eine Aussage darüber fehlt, welche Form der Aufsicht das Wissenschaftsressort für die staatlichen Aufgaben zu übernehmen hat. Dort ist dann nur die Rechtsaufsicht für die Selbstverwaltungsaufgaben explizit geregelt.

Hochschulgesetze können auch Regelungen enthalten, die die Fachaufsicht für einzelne staatliche Aufgaben einem anderen Fachressort zuordnen. In Sachsen-Anhalt hat laut Hochschulgesetz das Bauressort die Fachaufsicht über die Bauaufgaben der Hochschulen²⁴.

Es ist somit anzunehmen, dass für einen Großteil der Hochschulliegenschaften die Fachaufsicht für die damit zusammenhängenden Aufgaben auf das Wissenschafts- und das Bauressort verteilt sind, da die meisten Hochschulen nicht oder im eingeschränkten Maße über die Bauherrenfunktion verfügen, jedoch in großem Umfang über die Aufgaben des Gebäudemanagements.

Insbesondere für die bauliche Hochschulentwicklungsplanung, die sowohl den Sanierungsbedarf zum Bestandserhalt als auch den Flächenbedarf abbildet, wird dabei ein gesamtbetrachtes Handeln durch die Fachaufsicht aufgrund der Aufteilung dieser auf zwei Ressorts erschwert.

4 Aktuelle Finanzierungssysteme mit Bezug zum Bestandserhalt

Eine weitere entscheidende Rolle für den Bestandserhalt von Hochschulliegenschaften spielen die Finanzierungssysteme für die Hochschulinfrastruktur. Je nach Aufgabe im Bereich der Hochschulinfrastruktur werden den einzelnen Akteuren die jeweiligen Mittel zur Bewirtschaftung vom Land zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus sind durch die Hochschulen im Fall von Tätigkeiten für die Privatwirtschaft mit Hilfe der kalkulatorischen Miete in der Trennungsrechnung Einnahmen für den Bestandserhalt zu generieren.

Trotz des bekannten Sanierungsstaus und des daraus resultierenden bekannten Finanzbedarfs zumindest zum Bestandserhalt sind nur zögerliche Änderungen im Verhalten der Länder im Rahmen der Landeshaushaltsplanungen zu verzeichnen. Im Bereich der Reinvestitionen wurden Sonderprogramme aufgelegt, aber noch nicht auskömmlich und mit dem Ziel der Verstetigung verbunden. Bauunterhaltsbudgets zur Instandsetzung werden überwiegend in gleicher Höhe fortgeschrieben, trotz erkennbaren Mehrbedarfs. Flächenerweiterungen haben selten Auswirkungen auf das nachfolgende Bauunterhaltsbudget und auch der Budgets für die weiteren Aufgaben des Gebäudemanagements, obwohl diese Mehrbedarfe bei der Haushaltsveranschlagung der Investitionsmaßnahme vom jeweiligen Bauherrenvertreter anzugeben und somit bekannt sind. Wenn dennoch Mittel im Bereich des Betriebs und der Instandsetzung aufgestockt werden, dann ggf. nur als Sonderbetrag bezogen auf eine Haushaltsperiode ohne geplante Verstetigung²⁵.

4.1 Wartung, Prüfung, Inspektion als Bestandteil des Bestandserhalts

Die Wartung, Prüfung und Inspektion von Gebäuden, technischen Anlagen und Außenanlagen gehören zu den Aufgaben des Betriebs im Rahmen des Gebäudemanagements, das in den

²⁴ Die Hochschulen Sachsen-Anhalts verfügen grundsätzlich über die Bauherrenfunktion für kleine Baumaßnahmen und auf Antrag für große Baumaßnahmen nach RL Bau.

²⁵ Z. B. Sachsen-Anhalt bezüglich Bauunterhaltsmittel

meisten Bundesländern den Hochschulen obliegt. Die Finanzierung dieser Aufgaben bzw. je nach Bundesland teilweise nur die Wartung, Prüfung, Inspektion der technischen Anlagen (ohne Gebäude) werden in allen Bundesländern über die Grundfinanzierung bzw. das Globalbudget der Hochschulen abgedeckt. Eine ordnungsgemäße Wartung verlängert die Funktionstüchtigkeit der einzelnen Bauteile und technischen Anlagen. Die Prüfung und Inspektion dient dagegen der Ableitung von erforderlichen Instandsetzungsmaßnahmen zur Wiederherstellung der Funktion und Sicherheit sowie Reinvestitionsmaßnahmen zum Werterhalt. Eine geeignete Datengrundlage für die Festlegung einer auskömmlichen Finanzierung dieser Aufgaben ist jedoch in den meisten Landesministerien nicht vorhanden. Gleichwohl ist es auch bei der Festlegung eines Globalbudgets sinnvoll, Kennzahlen für die einzelnen Aufgaben der Hochschulen zu verwenden, um zu einer auskömmlichen Finanzierung für alle Aufgaben der Hochschulen zu kommen. Und auch im Rahmen der Berichtspflichten sollten die Ausgaben zumindest für die staatlichen Aufgaben der Hochschulen (zu diesen gehören Wartung, Prüfung und Inspektion) separat darstellbar sein. Dabei handelt es sich nicht um einen Eingriff in die Autonomie der Hochschulen, die sich auf die Aufgaben Forschung und Lehre (in eigener Angelegenheit) bezieht.

Ein weiteres Problem stellt in diesem Zusammenhang die Zuständigkeit für Eigentümeraufgaben bei den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben dar. Bei der Prüfung und Inspektion von Gebäuden, technischen Anlagen und Außenanlagen handelt es sich gleichzeitig um Eigentümeraufgaben. Da die Eigentümerfunktion i. d. R. bei den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben liegt, kommt es hier, wie bereits bei den Rollen beschrieben, zu Unklarheiten über die Zuständigkeit und somit auch der Finanzierung.

4.2 Instandsetzung (Bauunterhalt)

Beim Bauunterhalt handelt es sich um Instandsetzungsmaßnahmen, die dem Wiederherstellen bzw. dem Erhalt der Funktionstüchtigkeit der Gebäude, technischen Anlagen und Außenanlagen dienen. Je nach Zuständigkeit für die Instandsetzung werden die Mittel diesen Institutionen zur Bewirtschaftung zugewiesen. Mit diesen Mitteln werden insbesondere an Hochschulen zudem Anpassungen von Anlagen und Gebäuden finanziert, die sich aus Neuberufungen ergeben. Außerdem sind grundsätzlich Maßnahmen daraus zu finanzieren, die sich aus gesetzlich geänderten Anforderungen ergeben (z. B. Brandschutz, Barrierefreiheit, Arbeitsschutz).

In einigen Bundesländern werden diese Mittel zweckgebunden zugewiesen²⁶. In anderen Ländern erfolgt die Zuweisung ohne Zweckbindung im Rahmen des Globalbudgets²⁷. Eine verlässliche Datengrundlage für die Festlegung einer auskömmlichen Finanzierung dieser Aufgaben bezogen auf Hochschulliegenschaften ist jedoch auch hier nicht vorhanden. Zwar werden die zweckgebundenen Bauunterhaltsmittel in der Abrechnung des Landeshaushalts sichtbar, die Ausgaben der Hochschulen, die darüber hinaus ggf. eingesetzt werden, sind jedoch nicht Bestandteil einer Berichtspflicht. Unbekannt ist der Einsatz der Mittel bei der Zuweisung ohne Zweckbindung. Auch eine Kosten-Leistungsrechnung bei kaufmännisch geführten Einrichtungen schafft keine Abhilfe, da das Produkt „Instandsetzung“ in den meisten Fällen nicht angelegt ist.

²⁶ Z. B. in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt als Zuweisung an die Hochschulen

²⁷ Z. B. in Hessen als Zuweisung an die Hochschulen

4.3 Reinvestition zum Bestandserhalt

In der Regel, auch bei den Stiftungshochschulen in Niedersachsen, erfolgt die Veranschlagung dieser Mittel als Investition im Landeshaushalt. Die großen Maßnahmen werden einzeln veranschlagt, die kleineren Maßnahmen i. d. R. als Sammelveranschlagung. Mit jeder Haushaltsvorlage werden die neuen Maßnahmen einzeln von den Parlamenten beschlossen. Dabei werden die Reinvestitionen in den Bestand meist nicht abgegrenzt von den Investitionen in Erweiterungen von Hochschulliegenschaften.

Reinvestitionen zum Bestandserhalt zählen jedoch zu den Daueraufgaben und werden dennoch nicht auf lange Sicht geplant. Die regelmäßigen Abschreibungen und somit der Wertverlust zählen zu den Nutzungskosten von Gebäuden nach DIN 18960. Zur Begründung, warum diese langfristige Haushaltsplanung für den Bestandserhalt nicht erfolgt, wird regelmäßig das Haushaltsrecht herangezogen, das bei Investitionen i. d. R. Einzelveranschlagungen ab einer bestimmten Höhe vorsieht. Das setzt voraus, dass alle Maßnahmen bekannt sind und bereits über eine hohe Planungstiefe verfügen. Diese Praxis läuft den hohen Anpassungs- und Veränderungserfordernissen der Hochschulliegenschaften zuwider. Jedoch zeigen unterschiedliche Praktiken in den einzelnen Bundesländern, dass Möglichkeiten zur langfristigen Planung von Finanzmitteln ohne eine bereits unumstößliche Festlegung von Maßnahmen zum Bestandserhalt offensichtlich bestehen. Außerdem haben bereits einige Länder Sonderinvestitionsprogramme zum Bestandserhalt angekündigt, die jedoch in ihrer Summe noch nicht den Bedarf decken.

4.4 Beispiel Mietmodell

Eine mögliche Gewähr auskömmlicher Finanzmittel zum Bestandserhalt liefern derzeit die Vermieter-Mieter-Modelle, bei denen die Hochschulen als Nutzer die Mieterseite und Landesbau- und Liegenschaftsbetriebe die Vermieterseite einnehmen²⁸. Es wird eine sogenannte „Miete“ bzw. ein Nutzungsentgelt für die Hochschulliegenschaften in die Einzelpläne der Wissenschaftsressorts bzw. die Hochschulkapitel eingestellt und über die Hochschulhaushalte den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben zur Bewirtschaftung bzw. zur Erledigung ihrer Aufgaben zum Bestandserhalt, Instandsetzung und Reinvestition²⁹, zugeführt. Diese muss auch mit jeder Flächenerweiterung entsprechend angepasst werden. Auskömmlich sind diese Mieten für den Bestandserhalt jedoch nur, wenn realistische Annahmen bezüglich der Wertverluste dieser Bestandsgebäude der Mietberechnung zugrunde liegen. Die von den beiden Ländern, die ein Vermieter-Mieter-Modell eingeführt haben, verwendete Methode zur Wertermittlung generiert zu geringe Wertverluste³⁰ und demzufolge zu niedrige „Mieteinnahmen“. Daher besteht auch dort ein sichtbarer Sanierungsstau. In NRW kommt erschwerend hinzu, dass keine Berichtspflicht seitens des Landesbaubetriebs bezüglich der Verwendung dieser Mittel gegenüber dem Finanzressort und dem Parlament besteht. Die Ausgaben (Mieten) erscheinen im Landeshaushalt als konsumtive Ausgaben nur auf Seiten der Hochschulen. Die tatsächliche Verwendung dieser Mittel z. B. für Investitionen in die Hochschulinfrastruktur ist jedoch nicht sichtbar für die Öffentlichkeit, im Gegensatz zu anderen Investitionen des Landes (z. B. Universitätskliniken), die in der Haushaltsrechnung dargestellt werden. Eine Nachsteuerung durch Anpassung der Mieten zur Verbesserung der Situation ist dem Finanzressort bzw. dem Parlament so nicht möglich. Das Mietmodell verkompliziert auch die Möglich-

28 Z. B. NRW, Hamburg für einzelne Gebäude, Rheinland-Pfalz (wird jedoch in 2019 abgeschafft)

29 Reinvestitionsmittel sind nur Bestandteil der Mieten in NRW, nicht in Rheinland-Pfalz. Diese werden in Rheinland-Pfalz herkömmlich über eine Einzelveranschlagung im Landeshaushalt dem LBB zur Bewirtschaftung zugewiesen.

30 Siehe HIS:Forum Hochschule 1|2013, „Wertermittlung von Hochschulliegenschaften“

keit der Übernahme der Bauherrenfunktion durch Hochschulen bei Maßnahmen im Bestand, da die erforderlichen Mittel zum Bestandserhalt dem Landesbaubetrieb zur Bewirtschaftung unterliegen und daraus auch das Personal zur Aufgabenerledigung finanziert wird. Lediglich für ggf. erforderliche Flächenerweiterungen erscheint die Aufgabenübertragung auf die Hochschulen in diesem Modell geeignet. Nach Fertigstellung müssten diese Neubauten jedoch wieder von den Hochschulen als Bauherrenvertreter an den Landesbaubetrieb als Eigentümer- und Bauherrenvertreter für Bestandsgebäude aufgrund des angewendeten Mietmodells übergeben werden.

4.5 Beispiel Investitionsprogramm

Eine weitere Möglichkeit der langfristigen und ggf. auskömmlichen Finanzierung des Bestandserhalts liefert das Land Hessen. Hessen verfügt über ein von 2007 bis 2025 angelegtes Investitions- bzw. Modernisierungsprogramm für Hochschulen namens HEUREKA (Hochschul-Entwicklungs- und Umbauprogramm: Runderneuerung, Konzentration und Ausbau von Forschung und Lehre in Hessen) mit einem Gesamtvolumen von 4 Mrd. Euro. Die Investitionen können somit sowohl in den Bestand als Reinvestition als auch in Erweiterungen fließen. Der Beschluss zum Investitionsprogramm erfolgte im Jahr 2007 durch das Parlament und bietet Planungssicherheit bis zum Jahr 2025. Hervorzuheben ist hierbei noch, dass die Entscheidungshoheit über die Mittelverwendung bzw. Festlegung der Maßnahmen, die aus dem Programm finanziert werden, ausschließlich beim Wissenschaftsressort und den Hochschulen liegt. Das Finanzressort prüft lediglich die Einhaltung des jährlichen Finanzrahmens. Jedoch sind die Ausgaben grundsätzlich als Investitionen im Landeshaushalt erkennbar im Gegensatz zum Mietmodell. Dennoch gibt es auch in Hessen einen sichtbaren Sanierungsstau. Die Mittel zur Instandsetzung (Bauunterhalt) sind Bestandteil der Grundfinanzierung der hessischen Hochschulen, anders als in anderen Bundesländern. Es existiert keine Zweckbindung aber auch keine Berichtspflicht über die Ausgaben der Hochschulen zur Instandsetzung der landeseigenen Liegenschaften. Es können also sowohl zu geringe Ausgaben der Hochschulen zur Instandsetzung als auch die Entscheidung zu Flächenerweiterungen statt Reinvestitionen in den Bestand ursächlich für den vorhandenen Sanierungsstau sein.

Ein weiteres mögliches Beispiel existiert in Schleswig-Holstein. Hier wurde im Jahr 2012 ein Sondervermögen Hochschulsanierung sowie im Jahr 2015 das Sondervermögen Impuls 2030 (Infrastruktur-Modernisierungs-Programm) eingerichtet, um langfristig auch Reinvestitionen in die Hochschulinfrastruktur unabhängig von den kurzfristigen Landeshaushaltsplanungen durchführen zu können.

5 Aktuelle Personalsituation auf Bauherrenseite

In den letzten Jahren setzte eine Reduzierung der Personalkapazitäten auf Bauherrenseite aus vermeintlich wirtschaftlichen Erfordernissen ein. Und das in der Endphase im Lebenszyklus eines Großteils der Hochschulgebäude und auch weiterer Gebäude der öffentlichen Hand. Die im Bestand zu bewältigende zukünftige Aufgabe war für die Entscheider offenbar noch nicht ausreichend sichtbar. Bis dahin nahm das Personal der öffentlichen Bauverwaltungen neben den Bauherrenaufgaben auch Planungs- und Bauüberwachungsaufgaben wahr. Diese Aufgaben werden von der öffentlichen Hand zwischenzeitlich überwiegend an private Anbieter vergeben. Das gilt

auch für Projektsteuerungsaufgaben, die den Bauherrenaufgaben zuzurechnen sind. Jedoch führt die Vergabe dieser Aufgaben zu einem erhöhten Kontrollaufwand, der neben der Fehleinschätzung des Umfangs des Sanierungsbedarfs ebenfalls in der Personalpolitik unberücksichtigt blieb.

Im Fazit ist auf Bauherrenseite, unabhängig von den jeweils verantwortlichen Institutionen, eine Situation entstanden, die – selbst bei gutem Willen zur auskömmlichen Finanzierung von Reinvestitionen in den Bestand – den Abbau des Sanierungsstaus aufgrund zu geringer Personalkapazitäten unmöglich macht. Ein Aufwuchs erscheint aktuell aufgrund des Fachkräftemangels sowie der gegenüber der Privatwirtschaft als nachteilig empfundenen Anstellungsbedingungen der öffentlichen Hand als aussichtslos.

In dieser Situation werden die inzwischen ganz überwiegend nachweisbar unwirtschaftlicheren ÖPP-Verfahren gegenüber dem Eigenbau wieder salonfähig. Es wird damit geworben, dass bei fehlenden Personalkapazitäten der private Partner die Bauherrenaufgaben übernimmt (und ja auch rechtlich der Bauherr ist).

Angesichts der Diskussion über Spannungen zwischen Hochschulen und Landesbaubetrieben im Bereich des Hochschulbaus und des bestehenden Sanierungsstaus stellt das ÖPP-Modell zumal im komplexen Hochschulbau jedoch keine wirksame Lösung dar. Realisierte Projekte sind selten und betreffen i. d. R. „Standardbauten“ mit überwiegender Büronutzung³¹. Angeführte problematische Schnittstellen blieben erhalten, da der private Investor der Bauherr mit vollumfänglicher Entscheidungskompetenz ab Planung bis Fertigstellung wird. Der Neubau hochtechnisierter Hochschulgebäude und auch Sanierungen von Bestandsgebäuden gelten als ungeeignet, da diese nicht vor Beauftragung eines privaten Partners ohne umfassende Planungsleitungen kalkulierbar und vertraglich vereinbar sind. Hinzu kommt das Risiko des Anspruchs auf Gewinnmaximierung bei Erstellung von Gebäuden auf Seiten des privaten Investors. Darüber hinaus sind die privaten Investoren hauptsächlich an der langfristigen Übernahme der Aufgaben des Gebäudemanagements inkl. der Instandsetzung mit entsprechender Gewinnabsicht für das jeweilige Objekt interessiert. Da die Aufgaben des Gebäudemanagements jedoch i. d. R. bei den Hochschulen liegen, würden die Zuständigkeiten innerhalb einer Hochschulliegenschaft noch vielfältiger werden, als sie es jetzt schon sind und somit ein einheitliches Liegenschafts- bzw. Portfoliomanagement erschweren.

6 Fazit

6.1 Verteilung der Zuständigkeiten im Lebenszyklus eines Gebäudes

Insbesondere im Bereich der bestehenden Hochschulliegenschaften haben die Länder mit einer Zuständigkeitsvielfalt zu tun, die ein einheitliches und vollumfassendes Vorgehen zu deren Erhalt erschweren. Organisatorisch sind daher sämtliche Aufgaben umfassender zu definieren, um eine zielführende Zuordnung der einzelnen Aufgaben zu ermöglichen. Das gilt insbesondere für die Erfassung der substanziell erforderlichen Maßnahmen sowie die Entscheidungshoheit über die Priorisierung der Maßnahmen zum Bestandserhalt und somit auch derer für die bauliche Hochschulentwicklungsplanung. Zudem muss das Finanzierungssystem so organisiert sein, dass der

³¹ Dipl.-Ing. Jens Markus Offermann, Hessisches Ministerium der Finanzen, Leiter PPP-Kompetenzzentrum, auf Nachfrage zu „ÖPP aus Sicht des Landes Hessen“ auf der Tagung des HIS-HE-Arbeitskreises Hochschulbau am 06.04. 2018

jeweils Zuständige auch über die Mittel für die Finanzierung seiner Aufgaben verfügen kann. Dabei ist vor allem zu klären, welche Einrichtung die gesetzliche Verantwortung für die Aspekte der Gebäudesicherheit übernimmt, um ihr die für die Wahrnehmung dieser Verantwortung erforderlichen Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zuzuordnen. Weiterhin ist zu klären, welches Ressort grundsätzlich die Fachaufsicht bezüglich des Liegenschaftsmanagements und Bauens im Hochschulbereich wahrnimmt, wenn es sich um Landesliegenschaften handelt. Ein Ressort das diese Aufgabe zusätzlich erhält (i. d. R. Wissenschaftsressort), ist analog des ursprünglichen Fachressorts auszustatten.

6.2 Bauliche Hochschulentwicklungsplanung

Im Bereich der baulichen Hochschulentwicklungsplanung ist eine engere Verzahnung dieser mit der inhaltlichen Hochschulentwicklungsplanung anzustreben. Eine Rolle sollte hierbei auch die qualitative Beurteilung des Gebäudebestandes hinsichtlich der Erfüllung der Anforderungen aus Forschung und Lehre sowie der quantitative Abgleich mit den Bestandsflächen spielen. Hierfür ist die Erstellung einer Flächenbilanz über ein gesamtes Fach als weitere Grundlage zur Bedarfsanerkennung anzuraten. Zudem ist es für Entscheidungen wichtig, die Folgekosten (Nutzungskosten) bereits in der Bedarfsplanung angemessen zu berücksichtigen. Im Dialog erarbeitete und von allen Seiten, dem Finanzressort mit den Landesbau- und Liegenschaftsbetrieben sowie dem Wissenschaftsressort mit den Hochschulen, anerkannte Ansätze bzw. Kenndaten und Bedarfsgrundlagen helfen dabei, ein qualitativ und quantitativ verlässliches Maß für alle Beteiligten zu garantieren.

6.3 Finanzierung, Personalressourcen und Risikobetrachtung

Ein **verlässlicher Finanzrahmen** ist unerlässlich für die Planung. Sowohl in der kaufmännischen Buchführung als auch in der Kameralistik müssen für eine Haushaltsplanung und -abrechnung bzw. Wirtschaftsplanung echte Investitionen einer juristischen Person (hier das jeweilige Bundesland) auch als Investitionen ablesbar sein, weshalb eher ein Titel für Reinvestitionen zum Bestandserhalt zu empfehlen ist anstatt einer Zuordnung der dafür erforderlichen Mittel zu den Aufwendungen bzw. dem konsumtiven Teil der Kameralistik im Landeshaushalt (wie z. B. Mieten). Diese Vorgehensweise wird z. B. in den Ländern Hessen und Schleswig-Holstein bereits praktiziert, müsste jedoch dort über das Jahr 2025 bzw. 2030 hinaus verstetigt werden, da es sich beim Bestandserhalt um eine Daueraufgabe handelt. Investitionen für Erweiterungen sollten zudem separat kenntlich gemacht werden.

Die entscheidenden Faktoren für den Abbau des Sanierungsstaus liegen jedoch bei der auskömmlichen Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen und der flankierenden Aufgaben sowie einer angemessenen Personalausstattung auf Bauherrenseite zur reibungslosen Abwicklung der erforderlichen Maßnahmen. Daten und Methoden zur Bemessung einer auskömmlichen Finanzierung des Bestandserhalts existieren bereits bzw. müssen aktiviert werden.

Nichtbeeinflussbare Faktoren, wie die derzeitige Baukonjunktur, müssen eingeplant werden, auch wenn dies ggf. grundsätzlich längere Planungs- und Bauphasen und höhere Baukosten als gewünscht einschließt. Planung bedeutet immer auch das Einbeziehen von Risiken, um am Ende realistische Annahmen treffen zu können.

Herausgeber:

HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.

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

Tel.: +49(0)511 16 99 29-60 | Fax: +49(0)511 16 99 29-64

Geschäftsführender Vorstand:

Ralf Tegtmeyer

Vorstandsvorsitzender:

MDgt Carsten Mühlenmeier

Registergericht:

Amtsgericht Hannover | VR 202296

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:

DE297391080

Verantwortlich:

Ralf Tegtmeyer

Hinweis gemäß § 33 Datenschutzgesetz (BDSG):

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

ISBN 978-3-9817230-9-0

