

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes

A. Zielsetzung

Der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken wird nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern wahrgenommen. Bei der Bestimmung des Umfangs der Gemeinschaftsaufgabe sind Differenzen zwischen Bund und Ländern aufgetreten, ob auch der Bau von Studentenwohnheimen umfaßt wird. Planung und Finanzierung von Studentenwohnheimen erfolgen derzeit außerhalb der Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes. Der Bundesrat strebt eine verbesserte Koordinierung mit der Erweiterung der Hochschulkapazitäten an. Dem hohen und stetig wachsenden Bedarf an Wohnheimplätzen soll auf diese Weise Rechnung getragen werden.

B. Lösung

Mit der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Gesetzesänderung wird klargestellt werden, daß auch der Studentenwohnheimbau unter die Gemeinschaftsaufgabe fällt. Damit werden die Auslegungsdifferenzen beseitigt und sichergestellt, daß bei dem Aus- und Neubau von Hochschulen der Studentenwohnheimbau angemessen berücksichtigt wird.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Der Bund trägt nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes 50 % der Investitionskosten, die z. Z. mit etwa 22 000 DM je Studentenwohnheimplatz zu veranschlagen sind. Gegenwärtig sind im Bundesdurchschnitt ca. 13 % der Studenten in Wohnheimen untergebracht.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (III/1) — 250 19 — Ho 17/73

Bonn, den 13. Juli 1973

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 392. Sitzung am 13. April 1973 beschlossenen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Scheel

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1556), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 2140), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 4 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Einrichtungen im Sinne von Satz 1 sind auch Studentenwohnheime.“
2. a) In § 12 wird folgender Absatz 2 eingefügt:
„(2) Bei der Förderung des Studentenwohnheimbaus erstattet der Bund die Hälfte der Kosten einer Maßnahme. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Einzelheiten über Gegenstand und Art der Förderung des Studentenwohnheimbaus sowie der Anrechnung der Drittmittel zu bestimmen.“
- b) Die Absätze 2 und 3 werden Absätze 3 und 4.

Artikel 2

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1972 in Kraft.

(2) Bund und Länder können über die Fortsetzung der bereits vor dem 1. Januar 1972 begonnenen Studentenwohnheimbauten, die gemeinsam gefördert werden, Vereinbarungen treffen (Fortsetzungsvorhaben). Als Fortsetzungsvorhaben gelten auch Vorhaben, die Bund und Sitzland gemeinsam zur Förderung vorgesehen haben, ohne mit der Förderung bereits begonnen zu haben. Die Vereinbarungen über Fortsetzungsvorhaben können die vor dem 1. Januar 1972 angewandten Förderungsgrundsätze in ihrer jeweiligen Fassung auch für die Zeit ab 1. Januar 1972 zugrunde legen.

(3) Zum Rahmenplan für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ werden Vorhaben des Studentenwohnheimbaues erstmals zur Fortführung des Rahmenplans für den am 1. Januar 1974 beginnenden Planungszeitraum im Jahre 1973 angemeldet. Für die Zeit bis zu dem am 1. Januar 1974 beginnenden Planungszeitraum können Bund und Länder Vereinbarungen über die Planung und Finanzierung neuer Vorhaben des Studentenwohnheimbaues treffen. Diese Vereinbarungen sollen den Grundsätzen des Hochschulbauförderungsgesetzes entsprechen.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Begründung

A. Allgemeines

Der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken ist nach Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Die Gemeinschaftsaufgabe wird gemäß Artikel 91 a Abs. 2 des Grundgesetzes durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt. Auf dieser Grundlage ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2140), ergangen. Aus § 4 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes folgt, daß sich die Gemeinschaftsaufgabe nicht auf die Hochschulen im engeren organisationsrechtlichen Sinne beschränkt, sondern eine Abgrenzung nach der materiellen Funktionsfähigkeit der Hochschule getroffen ist. So wurden bisher schon Hilfseinrichtungen einbezogen, die Forschung, Lehre und Studium durch die soziale Betreuung von Angehörigen der Hochschule fördern, wie z. B. Wohnraumbauten für an den Hochschulen tätige Dienstkräfte, Mensen und Studentenhäuser. Nach dem so verstandenen materiell-funktionalen Hochschulbegriff sind auch Studentenwohnheime unter die Einrichtungen der Hochschule einzuordnen.

Die vorgesehene Änderung des § 4 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes soll daher nur der Klarstellung dienen. Diese Klarstellung ist allerdings notwendig. Der Wohnheimbau für Studenten wurde bisher außerhalb der Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes von Bund und Ländern geplant und finanziert. Bei diesen Maßnahmen fehlte es aber bisher an hinreichend koordinierten Planungen insbesondere im Hinblick auf Hochschulneugründungen. Dies hat zu großen Wohnungsschwierigkeiten für die Studenten geführt, die wegen der ständig steigenden Studentenzahl und weiteren Neugründungen sich weiter zu verschlechtern drohen. Es ist daher dringend erforderlich, auch den Studentenwohnheimbau nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes auf rechtlich einwandfreier Basis durchzuführen. Differenzen zwischen Bund und Ländern bei der Auslegung des Hochschulbauförderungsgesetzes in dem hier aufgezeigten Sinne haben dies jedoch bisher verhindert.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die vorgesehene Ergänzung des § 4 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes trifft die als not-

wendig erachtete Klarstellung hinsichtlich der Studentenwohnheime. Dabei ist unerheblich, ob die Wohnheime vom Träger der Hochschule oder aber von Dritten errichtet werden. Entscheidend ist vielmehr die funktionale Zuordnung der gesamten Einrichtung zur Hochschule. Daraus folgt andererseits, daß der Bau von Studentenzimmern außerhalb von Heimen, die nicht ausschließlich der Unterbringung von Studenten dienen, nicht in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen ist. Eine Förderung solcher Maßnahmen durch besondere Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Sitzgemeinden wird hierdurch selbstverständlich nicht ausgeschlossen.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Mit der Einbeziehung des Studentenwohnheimbaus in das HBFG soll der Wohnheimbau nicht ausnahmslos den Finanzierungsgrundsätzen des Gesetzes unterworfen werden. Danach wären alle nicht unmittelbar staatlichen Leistungen von dem der Erstattung durch den Bund zugrunde zu legenden Betrag abzusetzen; ebenso müßte nach dem bisherigen Verfahren die Landesleistung eine endgültige Ausgabe des Landes sein. Ferner wäre nicht gesichert, daß auch außergewöhnliche Formen der Förderung des studentischen Wohnens — vom Ankauf von Wohnungen bis über die Mitfinanzierung langfristiger Wohngelegenheiten bei kommunalen und/oder gemeinnützigen Bauträgern oder Privaten — möglich sind.

Nach dem zwischen Bund und Ländern erarbeiteten Richtlinienentwurf für die Studentenwohnraumförderung vom 28. April 1972, dessen Annahme der Hochschulausschuß der KMK empfohlen hat, nach dem teilweise schon verfahren wird und dem auf der Grundlage des Artikels 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen bereits zugestimmt haben, sind jedoch Landesleistungen in Form von Darlehen, die gegebenenfalls auch nur mittelbar durch das Land gegeben werden (z. B. durch Anstalten zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus) oder veranlaßt werden, zulässig, ohne daß die Zuschußbeteiligung des Bundes beeinträchtigt wird.

Den besonderen Bedingungen der Studentenwohnheimförderung und der Notwendigkeit des Abbaus der dort vorhandenen Engpässe kann nur durch eine flexible und weitreichende Regelung Rechnung getragen werden. Diese sollte in Gestalt einer Rechtsverordnung weitgehend mit dem Inhalt des erwähnten Richtlinienentwurfs erfolgen.

Zu Artikel 2

Die nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vorzunehmende Aufnahme von Studentenwohnheim-

bauten in den Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz ist erstmals für den Planungszeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 1974 möglich; die Anmeldungen gemäß § 8 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes müssen bis zum 1. März 1973 abgegeben sein. Daraus ergibt sich angesichts der Dringlichkeit des Wohnheimbaues die Notwendigkeit von Übergangsvorschriften (Absätze 2 und 3).

Hierbei wird differenziert zwischen Bauvorhaben, die bei Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits begonnen oder von Bund und Sitzland zur gemeinsamen Förderung vorgesehen sind (Fortsetzungsvorhaben) und Bauvorhaben, die nach dem 1. Januar 1972 neu geplant werden. Im ersten Fall wird in Absatz 2 die Möglichkeit zu Vereinbarungen eröffnet, die bisherigen Förderungsgrundsätze weiter anzuwenden, da die Beteiligten sich an diesen schon orientiert haben. Für neue Planungen sind ebenfalls Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern vorgesehen, die dann aber den Grundsätzen des Hochschulbauförderungsgesetzes entsprechen sollen (Absatz 3).

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Nach dem o. a. Gesetzentwurf des Bundesrats soll der Studentenwohnheimbau in das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) einbezogen werden. Das soll dadurch geschehen, daß dem § 4 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes folgender Satz 2 angefügt wird: „Einrichtungen im Sinne von Satz 1 sind auch Studentenwohnheime“. Durch eine Änderung des § 12 HBFG soll u. a. festgestellt werden, daß der Bund die Hälfte der Kosten einer Maßnahme trägt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats Einzelheiten über Gegenstand und Art der Förderung des Studentenwohnheimbaus sowie der Anrechnung der Drittmittel zu bestimmen. Das Gesetz soll mit Wirkung vom 1. Januar 1972 in Kraft treten; Übergangsregelungen sind vorgesehen.

Die Bundesregierung vermag dem Gesetzentwurf nicht zuzustimmen, weil er insgesamt eine Verschlechterung gegenüber den gemeinsamen „Richtlinien des Bundes und der Länder für die Studentenwohnraumförderung“ vom 28. April 1972 bedeutet, die inzwischen von zehn Bundesländern gebilligt wurden und in diesen Ländern in Kraft getreten sind (mit der Zustimmung des Landes Berlin wird nach Auskunft des Senators für Wissenschaft und Kunst in Kürze gerechnet).

Begründung

1. Der Gesetzentwurf des Bundesrates beinhaltet nur die Einbeziehung der Studentenwohnheimförderung in das HBFG. Auch die in dem Entwurf vorgesehene Ermächtigung der Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrats Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln, kann sich daher nur auf die Wohnheimförderung beziehen. Eine Förderung von Wohnraum außerhalb von Wohnheimen, die integraler Bestandteil der Bund-Länder-Richtlinien vom 28. April 1972 und von besonderer Bedeutung für die soziale Integration der Studierenden in die übrige Wohnbevölkerung ist, soll nach der Begründung des Bundesrats-Beschlusses unter B., Absatz 1 ausdrücklich nicht in die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ einbezogen, sondern lediglich „nicht ausgeschlossenen“ Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Sitzgemeinden überlassen werden. Die hierdurch hergestellte „Zweigleisigkeit“ in der Studentenwohnraumförderung würde eine Verzögerung und damit Erschwerung der Studentenwohnraumförderung insgesamt bedeuten.
2. In diese Richtung wirkt auch die notwendigerweise geringere Flexibilität einer gesetzlichen Regelung. Trotz der Möglichkeit der Regelung

von Einzelheiten durch Rechtsverordnung(en) mit Zustimmung des Bundesrats sind die gemeinsamen Richtlinien — auch im Hinblick auf die Kostenaufteilung (vgl. Artikel 91 a Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes) — beweglicher und können damit schneller neuen Bedingungen angepaßt werden. Das hat sich bei der letzten Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kostenrichtwerte“ am 3. Mai 1973 gezeigt, auf der z. B. die Flächen- und Kostenrichtwerte für Ehepaar-Appartements — vor allem für Ehepaare mit Kindern — mit Wirkung vom gleichen Tag erheblich verbessert und damit bedarfsgerechter gestaltet werden.

3. Die Behauptung des Bundesrates, die Einbeziehung des Studentenwohnheimbaus in das HBFG sei zur besseren Koordinierung des Baus von Wohnheimplätzen mit der Erweiterung der Hochschulkapazitäten erforderlich, da es „bisher an hinreichend koordinierten Planungen insbesondere im Hinblick auf Hochschulneugründungen“ gefehlt habe, ist nicht stichhaltig. Sie läßt außer Betracht, daß die Bund-Länder-Richtlinien vom 28. April 1972 in Ziffer 1 das Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Maßgabe eines jährlich fortzuschreibenden Förderungsplanes“ in Abstimmung mit dem Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz“ ausdrücklich bestimmen und Kriterien dafür festlegen.
4. Der Artikel 91 a des Grundgesetzes ist in seiner gegenwärtigen Fassung als Rechtsgrundlage für die Einbeziehung der Studentenwohnheimförderung in das HBFG entgegen der Auffassung des Bundesrates nicht unproblematisch. Das zeigen nicht zuletzt die gegensätzlichen Voten der Rechtsausschüsse des Bundestages und des Bundesrates. Während der Rechtsausschuß des Bundesrats Artikel 91 a des Grundgesetzes bei der Vorbereitung der Gesetzesinitiative des Bundesrats am 15. November 1972 als eine ausreichende Grundlage für die Einbeziehung des Studentenwohnheimbaus in die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen angesehen hat, hat dies der Rechtsausschuß des Bundestags am 11. November 1971, als er sich zu einer im wesentlichen inhaltsgleichen Gesetzesinitiative der CDU/CSU-Fraktion äußerte, verneint. Auch insofern ist der Beschluß des Bundesrats nebst Begründung nicht überzeugend.

Die Bundesregierung stimmt daher mit der Empfehlung des federführenden Ausschusses für Kulturfragen und des Finanzausschusses des Bundesrats (vgl. Bundesrats-Drucksache 396/2/72 vom 2. April 1973) überein, „vor Einleitung gesetzlicher Schritte zunächst praktische Erfahrungen mit den Richtlinien des Bundes und der Länder für die Studentenwohnraumförderung zu sammeln“, die — soweit eine ge-

setzliche Regelung überhaupt erwogen werden sollte — dann dafür genützt werden könnten. Sie hält dies nicht nur, wie unter 1. bis 4. dargelegt, für sachlich begründet; sie ist auch der Meinung, daß dies im Interesse einer ausreichend begründeten und gefestigten Gesetzgebung liegen würde. Nicht zuletzt würde die Einbeziehung des Studentenwohnheimbaues entsprechend dem Gesetzentwurf des Bundesrats zu einer Verunsicherung der an der Studentenwohnraumförderung und am Studentenwohnraumbau Beteiligten führen, die sich gerade erst auf die Bund-Länder-Richtlinien vom 28. April 1972 eingestellt haben, oder dabei sind, das zu tun.