

Bericht und Antrag

des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (18. Ausschuß)

zu dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes

— Drucksache 7/904 —

zu dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes

— Drucksache 7/912 —

A. Problem

Planung und Finanzierung von Studentenwohnheimen erfolgen außerhalb der Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes. Daher fehlt es an einer hinreichenden Koordinierung der Studentenwohnheimförderung mit der Erweiterung der Hochschulkapazitäten, so daß dem wachsenden Bedarf an Wohnheimplätzen nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann.

B. Lösung

Die in den beiden Entwürfen vorgesehene Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes soll klarstellen, daß auch der Studentenwohnheimbau unter die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ fällt. Damit soll sichergestellt werden, daß beim Aus- und Neubau von Hochschulen der Studentenwohnheimbau angemessen berücksichtigt wird.

C. Alternativen

Die Mehrheit des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (SPD, FDP) hält die Einbeziehung der Studentenwohnheimförderung in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nicht für zweckmäßig. Sie gibt dem flexiblen Förderungsverfahren nach den

Richtlinien für die Studentenwohnraumförderung den Vorzug. Einstimmig spricht sich der Ausschuß dafür aus, daß eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung des Studentenwohnraumbaus inner- und außerhalb von Heimen getroffen wird.

D. Kosten

keine, da die Gesetzentwürfe von der Mehrheit des Ausschusses abgelehnt wurden.

A. Bericht der Abgeordneten Dr. Enders, Dr. Hornhues und Möllemann

Die Intention der beiden vorliegenden Gesetzentwürfe — die Förderung des Studentenwohnheimbaus durch eine inhaltliche Erweiterung des § 4 des Hochschulbauförderungsgesetzes in die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ nach Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG einzubeziehen — war bereits in der 6. Wahlperiode Gegenstand einer Gesetzesinitiative der Fraktion der CDU/CSU gewesen (Drucksache VI/2465). Die Beratung dieses Gesetzentwurfs wurde im federführenden Ausschuß für Bildung und Wissenschaft im Januar 1972 abgeschlossen; die Mehrheit des Ausschusses (SPD, FDP) lehnte den Gesetzentwurf ab (s. den Schriftlichen Bericht Drucksache VI/3053).

Die zweite und dritte Lesung im Plenum des Bundestages fand jedoch vor dem Ende der Wahlperiode nicht mehr statt. Noch während der 6. Wahlperiode hatte das Land Rheinland-Pfalz im Bundesrat erneut eine gleichgerichtete Gesetzesinitiative vorgelegt, die in der 7. Wahlperiode von der Mehrheit des Bundesrates angenommen und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung am 13. Juli 1973 als Drucksache 7/904 zugeleitet wurde. Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 7/912 — wurde am 19. Juli 1973 vorgelegt. Beide Gesetzentwürfe wurden in der 48. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. September 1973 in erster Lesung beraten und an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft federführend, an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mitberatend sowie an den Haushaltsausschuß gemäß § 96 GO überwiesen. Die Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses wird unten mitgeteilt; der Haushaltsausschuß wird seinen Bericht nach § 96 GO gesondert erstatten.

I.

Der federführende Ausschuß für Bildung und Wissenschaft beriet beide Entwürfe erstmals in der 13. Sitzung am 17. Oktober 1973.

Die Diskussion im Ausschuß konzentrierte sich zum einen auf die rechtliche Frage, ob Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG, der die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau als „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ definiert, eine Einbeziehung der Förderung des Studentenwohnheimbaus in die Gemeinschaftsaufgabe zulasse, zum zweiten auf die inhaltliche Frage, ob die Förderung des Studentenwohnheimbaus wirksamer auf der Grundlage der Richtlinien des Bundes und der Länder für die Studentenwohnraumförderung vom 28. April 1972 oder aber mittels Einbeziehung in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 BG betrieben werden könne. Auf Grund dieser Aussprache bat der Ausschuß je zwei der Länder, die im Bundesrat für bzw. gegen

den Gesetzentwurf votiert hatten, um mündliche Stellungnahmen im Ausschuß für Bildung und Wissenschaft. Diese Stellungnahmen wurden in der 16. Sitzung des Ausschusses am 5. Dezember 1973 abgegeben. Außerdem beschloß der Ausschuß, den Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages um eine Stellungnahme zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Einbeziehung der Förderung des Studentenwohnheimbaus in die Gemeinschaftsaufgabe gemäß Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG zu bitten.

II.

Zur Frage, ob Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG eine Einbeziehung der Förderung des Studentenwohnheimbaus in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zulasse, vertrat der Rechtsausschuß des Bundestages in seiner Stellungnahme vom 5. Dezember 1973 mehrheitlich — wie schon in der 6. Wahlperiode — die Auffassung, der Studentenwohnungsbau könne aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in die Regelungen des Hochschulbauförderungsgesetzes einbezogen werden. Der Studentenwohnheimbau, für den die Hochschulen keine Trägerschaft hätten, falle nicht unter die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“. Die Minderheit des Rechtsausschusses war der Meinung, daß gegen die beabsichtigte Erweiterung des § 4 des Hochschulbauförderungsgesetzes keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestünden.

Im Ausschuß für Bildung und Wissenschaft schlossen die Koalitionsfraktionen sich der Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses an. Die Opposition wies dagegen darauf hin, daß zu den in § 4 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes angesprochenen „Einrichtungen“ der Hochschulen, die im Sinne dieses Gesetzes gefördert werden können, nach allgemeiner Handhabung auch Wohnraumbauten für die an Hochschulen tätigen Dienstkräfte sowie soziale Einrichtungen für Studenten — wie Mensen und Studentenhäuser — gezählt würden; es sei deshalb nicht einsichtig, daß Studentenwohnheime nicht ebenfalls zu den Hochschuleinrichtungen im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes gehören könnten. Die Opposition verwies dabei auch darauf, daß der Rechtsausschuß des Bundesrates mehrheitlich den gleichen Standpunkt eingenommen hatte.

III.

Zur Frage, ob die Förderung des Studentenwohnheimbaus wirksamer auf der Grundlage der Richtlinien für die Studentenwohnraumförderung oder aber durch Einbeziehung in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau betrieben werden könne, wurde von der Opposition ausgeführt, das Fehlen einer koordinierten Planung von Hochschul- und Studen-

tenwohnraumbau habe zu großen Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Wohnraum für Studenten geführt. Ziel der Gesetzesinitiative sei es, diese in zunehmendem Maße besorgniserregende Entwicklung durch die Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung zu koordinierter Planung im angeführten Sinne zu korrigieren. Zugleich werde auf diese Weise die Finanzierung des Studentenwohnheimbaus langfristig gesichert.

Dieser Argumentation hielt die Bundesregierung im Ausschuß entgegen, die Bund-Länder-Richtlinien legten in Ziffer 1 ausdrücklich fest, daß die Studentenwohnraumförderung im Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Maßgabe eines jährlich fortzuschreibenden Förderungsplanes in Abstimmung mit dem Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz zu erfolgen habe.

Entscheidende Bedeutung legten die Fraktionen der SPD und FDP der Tatsache bei, daß das Förderungsverfahren nach den Richtlinien in der Praxis deshalb wirksamer sei, weil es ein rasches und flexibles Reagieren auf die eintretenden Bedürfnisse ermögliche. Bei der Einbeziehung des Studentenwohnheimbaus in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau werde sich — u. a. durch die Notwendigkeit, in jedem Einzelfall den Wissenschaftsrat einzuschalten — eine Planungsvorlaufzeit von etwa ein- einhalb Jahren ergeben. Auch das Finanzierungsverfahren der Richtlinien sei beweglicher als das des Hochschulbauförderungsgesetzes: auf der Grundlage der in Artikel 91 a GG festgelegten starren Regelung könne der Bund nicht mehr wie bisher auch bei Unterschreitung des „Kostenrichtwertes“ dem Land dennoch 50 Prozent dieses Wertes zuweisen. Das oft — vor allem mit den freien Trägern — praktizierte Pauschbetragsverfahren sei nur auf der Grundlage der Richtlinien möglich. Das zur Zeit in großem Umfange angelaufene Sanierungsprogramm für ältere Wohnheime müsse wegfallen, da der Begriff der Investitionskosten im Hochschulbauförderungsgesetz wesentlich enger verstanden werde als in den Richtlinien. Eine Übernahme der „Bagatellgrenze“ des Hochschulbauförderungsgesetzes würde bedeuten, daß Wohnheime nicht mehr gefördert werden könnten, deren Gesamtkosten unter 500 000 DM liegen.

Die Opposition sah durch die in Artikel 1 Nr. 2 a des Gesetzentwurfs des Bundesrates eröffnete Möglichkeit, durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Einzelheiten der Förderung des Studentenwohnheimbaus zu regeln, gewährleistet, daß die flexiblen Verfahrensweisen der Richtlinien in die gesetzliche Regelung übernommen werden könnten. Zur Bekräftigung ihrer Auffassung verwies sie darauf, daß im Bundesrat auf Grund dieser Rechtsverordnungsmächtigung, die durch eine Initiative des Landes Hamburg in den Gesetzentwurf des Landes Rheinland-Pfalz aufgenommen worden war, außer den von CDU und CSU regierten Ländern auch die Länder Hamburg, Hessen und Berlin dem Gesetzentwurf zugestimmt hatten. Die Mehrheit im Ausschuß (SPD, FDP) sah demgegenüber in dieser Möglichkeit keine ausreichende Garantie für die Beibehaltung der wirksamen Verfahrensweisen nach den Richtlinien.

Einen wichtigen Aspekt innerhalb der gesamten Problematik stellte für die Koalitionsfraktionen die Überlegung dar, daß die Förderung von Studentenwohnraum außerhalb von Wohnheimen von großer Bedeutung für die soziale Integration der Studierenden in die Bevölkerung ihres Studienortes sei. Dieser Bereich der Förderung solle nicht eventuellen, in den Gesetzentwürfen lediglich „nicht ausgeschlossenen“ Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Sitzgemeinden überlassen werden, da eine solche Zweigleisigkeit der Studentenwohnraumförderung eine Verzögerung und Erschwerung bedeuten würde. Einen ähnlichen Standpunkt nahm der mitberatende Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in der Sitzung am 17. Oktober 1973 ein, indem er sich dafür aussprach, daß Studentenwohnraum verstärkt und inner- wie außerhalb von Studentenwohnheimen mindestens gleichrangig gefördert werden sollte, wobei der Bau von Studentenzimmern und Studentenwohnungen außerhalb von Studentenwohnheimen verstärkt in die Altbausanierung einbezogen werden sollte.

Die unterschiedlichen Standpunkte traten in den Stellungnahmen der Länder in gleicher Weise zutage. Die Vertreter der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz betonten die Notwendigkeit einer koordinierten Planung sowie einer rechtlichen Verpflichtung des Bundes zur finanziellen Leistung, wie sie im Hochschulbauförderungsgesetz gegeben ist, und sahen die erwünschte Flexibilität durch die im Bundesratsentwurf vorgesehene Rechtsverordnungsmächtigung gesichert; eine gesetzliche Regelung verhindere weder andere Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums noch ein — von der städtischen Gesamtplanung abhängiges — integriertes Wohnen der Studenten.

Der Vertreter des Landes Hessen hielt die Intention der beiden Gesetzentwürfe, die sachliche Verknüpfung des Studentenwohnheimbaus mit dem Hochschulbau, für grundsätzlich richtig, gab aber angesichts der gegebenen gesetzlichen Bindungen des Hochschulbauförderungsgesetzes dem weitaus flexibleren Verfahren nach den Richtlinien den Vorzug. Die im Hochschulbauförderungsgesetz vorgesehene Möglichkeit des vorsorglichen Grunderwerbs sei durch eine einvernehmliche Klarstellung auch bei den Richtlinien geschaffen worden. Der Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen wies zusätzlich darauf hin, daß es zweifelhaft werde, ob die Werbung für Bereitstellung von Studentenwohnraum durch die Hochschulstädte, die Kirchen, die freien Wohlfahrtsverbände und Privatleute mit dem bisherigen Erfolg fortgeführt werden könne, wenn der Studentenwohnheimbau gesetzliche Aufgabe des Bundes und der Länder werde.

IV.

Aus der Diskussion im Ausschuß zog die Mehrheit (SPD, FDP) den Schluß, es sollten zunächst eine längere Zeit Erfahrungen mit der Studentenwohnraumförderung nach den Bund-Länder-Richtlinien gesammelt werden; in dieser Zeit könne auch geprüft wer-

den, wie eine gesetzliche Regelung aussehen müßte, die den Gegebenheiten der Studentenwohnraumförderung flexibel Rechnung tragen könnte.

Bei der abschließenden Beratung im Ausschuß für Bildung und Wissenschaft am 24. April 1974 brachte die Fraktion der CDU/CSU einen zusätzlichen Antrag ein, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, gemeinsam mit den Ländern eine Reihe von Maßnahmen zu treffen, die auf alle in der Diskussion über die beiden Gesetzentwürfe zum Ausdruck gebrachten Erfordernisse der Studentenwohnraumförderung antworten (s. Antrag des Ausschusses). Die-

sem Antrag stimmte der Ausschuß einstimmig zu. Ebenso nahm er einen Antrag der Fraktion der SPD einstimmig an, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, bis zum Ende des Jahres 1975 über die Erfahrungen mit der Studentenwohnraumförderung nach den Bund-Länder-Richtlinien zu berichten und in diesem Bericht auch zu prüfen, ob eine zweckmäßige Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes möglich ist.

Den beiden Gesetzentwürfen des Bundesrates und der Fraktion der CDU/CSU stimmte die Mehrheit des Ausschusses nicht zu.

Bonn, den 24. April 1974

Dr. Enders Dr. Hornhues Möllemann

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 7/904 — und den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 7/912 — abzulehnen;
2. die Bundesregierung aufzufordern, gemeinsam mit den Ländern darauf hinzuwirken, daß
 - die notwendigen Mittel bereitgestellt werden, um die Zielzahlen des Bildungsgesamtplans I der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung für den Studentenwohnraumbau erfüllen zu können;
 - die öffentlichen Mittel des Bundes und der Länder möglichst als (zins- und tilgungsfreie) Zuschüsse gewährt werden, um für die Studierenden sozial tragbare Mieten auch auf Dauer sicherzustellen;
 - die Bestimmungen in den Richtlinien über die Förderung von Wohnraum für Studenten außerhalb von Wohnheimen verbessert werden, um stärkere Anreize vor allem für private Bauherren zu schaffen, sich im Studentenwohnraumbau zu engagieren;
 - inner- und außerhalb von Studentenwohnheimen ein breiter Angebotsfächer geschaffen wird, um den sich wandelnden Wohnbedürfnissen und Wohnwünschen der Studierenden optimal gerecht zu werden;
 - die notwendige soziale Integration der Studierenden in die übrige Wohnbevölkerung nicht nur durch die verstärkte Förderung von Studentenwohnraum außerhalb von Heimen, sondern auch durch die Einrichtung von Studentenwohnheimen möglichst in Wohngebieten sichergestellt wird; einer wohnungsmäßigen Isolierung der Studierenden soll dadurch entgegen gewirkt, zugleich soll der Studentenwohnraumbau in die Altstadtsanierung einbezogen werden;
 - beim Studentenwohnheimbau die zunehmende Zahl verheirateter und behinderter Studenten angemessen berücksichtigt wird;
 - die gleichrangige Förderung von Studentenwohnraumbau in und außerhalb von Studentenwohnheimen eng und rechtzeitig mit den Planungen beim Ausbau und Neubau von Hochschulen abgestimmt wird;
3. die Bundesregierung aufzufordern, bis zum Ende des Jahres 1975 über die Erfahrungen mit der Studentenwohnraumförderung nach den Richtlinien des Bundes und der Länder zu berichten und in diesem Bericht zu prüfen, ob eine den Bedürfnissen der Studentenwohnraumförderung gerecht werdende Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes zweckmäßig und möglich ist.

Bonn, den 24. April 1974

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft

Dr. Probst	Dr. Enders	Dr. Hornhues	Möllemann
Vorsitzender	Berichterstatter		