

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn),
Dr. Manuel Kiper, Simone Probst und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 13/3839 –

Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen

In Verlautbarungen hebt die Bundesregierung oft die Bedeutung des Hochschulwesens, von Forschung und Lehre für den „Standort Deutschland“ hervor. So heißt es in einer Erklärung der Bundesregierung vom 23. Januar 1996 zum „Bündnis für Arbeit“: „Grundlage für die Zukunft des Standortes Deutschland ist die Qualität des Bildungssystems.“ Der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Dr. Jürgen Rüttgers, erklärte am 30. November 1995: „Ein zukunftsfähiges Deutschland braucht ein zukunftsfähiges Bildungs- und Hochschulwesen“ (Presseerklärung des BMBF). In der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages erklärte Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers am 10. November 1995: „Hochschulen sind für Deutschland ein Standortfaktor ersten Ranges. Sie sind Magneten, die Anziehungskraft auch ins Ausland entwickeln. Sie können Firmen nach Deutschland ziehen, wenn hier exzellente Forschung zu haben ist.“

In der Realität wird die grundgesetzlich verankerte Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken seit Jahren – so berichtet z.B. „DER SPIEGEL“ in Ausgabe 42/1995 – vom Bund massiv unterfinanziert. Obwohl im Wintersemester 1995/96 über 1,9 Millionen Studentinnen und Studenten nur 970 000 Studienplätze gegenüberstanden und der Wissenschaftsrat daher einen Mittelsatz von 4,6 Mrd. DM für 1995 empfohlen hatte, standen im Bundeshaushalt nur 1,8 Mrd. DM zur Verfügung. Auch 1996 wurden nicht mehr Haushaltsmittel eingestellt.

Im Gegensatz zu den Verlautbarungen der Bundesregierung erklärte daher der Vorsitzende des Wissenschaftsrates, Prof. Dr. Karl-Heinz Hoffmann, laut „DER SPIEGEL“: „Deutschland wird in Sachen Bildung und Forschung zum Entwicklungsland.“

1. Wie verhält sich nach Meinung der Bundesregierung die bestehende Unterfinanzierung der Hochschulen generell zu den oben angeführten Zitaten, in denen die Bundesregierung die Bedeutung des Bildungssystems, insbesondere des Hochschulwesens, hervorhebt?

Wie begründet die Bundesregierung diese Ansicht?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 22. März 1996 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Hinsichtlich der Finanzierung des Hochschulbereichs besteht tatsächlich Anlaß zur Sorge. Die Finanzierungskompetenz liegt allerdings im wesentlichen bei den Ländern. Bereits 1992 hat der BMBW in einem Bericht an das Bundeskabinett darauf hingewiesen, daß „die OECD in diesem Zusammenhang nach Maßgabe ihrer Parameter konstatiert, daß die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit führenden westlichen Industrienationen mit ihrem Anteil an Ausgaben für Hochschulen (am Bruttosozialprodukt) hinter Staaten wie den USA, Japan, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und der Schweiz deutlich zurückliegt und vor Frankreich und Großbritannien rangiert.“ Es ist andererseits in diesem Zusammenhang unbestreitbar, daß eine ausgewogene Finanzierung der Hochschulen angesichts der allgemeinen finanziellen Probleme der öffentlichen Hand und der Anforderungen an das Hochschulsystem aus dem Prozeß der Neustrukturierung nach der deutschen Einheit und angesichts sich wandelnder quantitativer und qualitativer Anforderungen an das Bildungswesen z. Z. besonders schwierig ist. Für den Bereich, den die Bundesregierung zu vertreten hat, hat der Bund Vorschläge zu einer Reform der Finanzierung durch Novellierung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) und des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFG) vorgelegt, die erreichen sollen, daß die finanziellen Spielräume für eine aktive Hochschulpolitik wiedergewonnen werden. Die Bundesregierung hat mit diesen Vorschlägen zur Verbesserung der Hochschulsituation nach sorgfältiger Abwägung in einem kontroversen Feld eine verantwortungsvolle Initiative ergriffen und damit Bewegung in die erstarrte Diskussion gebracht.

2. a) Wie hat sich die Diskrepanz zwischen der Zahl der Studentinnen und Studenten und der der Studienplätze seit 1990 entwickelt?
 - b) Wenn die Entwicklung progressiv war, wie wird dies von der Bundesregierung beurteilt, und welche konkreten Schritte beabsichtigt die Bundesregierung, um diese „Schere“ zu schließen?
 - c) Wie haben sich im Vergleich dazu die zur Verfügung gestellten Bundesmittel für den Hochschulbau entwickelt?
- a) In der folgenden Übersicht ist die Entwicklung der Studierendenzahlen und der Studienplätze von 1990 bis 1994 – ab 1992 einschließlich neuer Länder – dargestellt.
(Quelle: 25. Rahmenplan für den Hochschulbau; 1996 bis 1999)

	Studierende	Studienplätze
1990	1 523 904	810 389
1991	1 575 164	821 397
1992	1 756 090	957 673
1993	1 778 446	970 297
1994	1 783 697	986 820

Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, daß ein rechenhafter Vergleich der Zahlenreihen nicht möglich ist, da „flächenbezogene Studienplätze“ lediglich den Flächen-

bedarf der Studierenden in der Regelstudienzeit decken sollen. Die durch Langzeitstudenten insoweit „aufgeblasenen“ Studentenzahlen, die sich nicht in einer entsprechenden erhöhten Nutzung der räumlichen Kapazitäten niederschlagen, müssen außer Betracht bleiben. Eine generelle Verschlechterung der räumlichen Ausstattung der Hochschulen gemessen an den Studentenzahlen kann danach nicht festgestellt werden; im Gegenteil, die Zahl der Studienplätze ist proportional stärker gestiegen als die Zahl der Studierenden.

- b) Die Entwicklung war nicht progressiv. Bei z. Z. stagnierenden Studienanfängerzahlen konzentriert sich der Ausbau der Hochschulen daher auf die qualitative Sicherung des Hochschulbereichs:

- In den neuen Ländern ist der größte Teil der bestehenden Hochschuleinrichtungen zu erneuern und entsprechend der vom Wissenschaftsrat empfohlenen Strukturplänen auszubauen.
- Der Fachhochschulbereich ist systematisch zu erweitern.

Es müssen vielerorts Anstrengungen zur strukturellen Ergänzung der Hochschulen und zur Sicherung der Forschungsausstattung vorgenommen werden. Zusätzlich zu der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sind im Rahmen des Hochschulerneuerungsprogramms für die neuen Länder Investitionsfördermittel für kleine Baumaßnahmen in Höhe von insgesamt 406 Mio. DM geleistet worden. Von diesen Anforderungen trägt der Bund 75 %, also einen überproportionalen Anteil.

- c) Die Bundesregierung hat die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zur Verfügung gestellten Bundesmittel von 1990 bis zum Jahre 1996 viermal erhöht.

Im einzelnen wurden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau folgende Bundesmittel den Ländern zugewiesen:

1990 = 1,25 Mrd. DM
1991 = 1,60 Mrd. DM (erstmalig mit den neuen Ländern)
1992 = 1,60 Mrd. DM
1993 = 1,68 Mrd. DM
1994 = 1,68 Mrd. DM
1995 = 1,80 Mrd. DM

Haushaltsansatz für 1996 = 1,88 Mrd. DM (davon 80 Mio. DM gesperrt). Die Bundesmittel sind demnach um 44 % gestiegen, die Studierendenzahlen dagegen nur um 17 %.

3. a) Welche konkreten Ergebnisse gibt es bei der vom Planungsausschuß für den Hochschulbau am 15. September 1995 beauftragten Bund-Länder-Arbeitsgruppe?
- b) Hat die Arbeitsgruppe ihren Auftrag, bis Ende 1995 einen konkreten Vorschlag für eine Reform der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu entwickeln, erfüllt?
- c) Sind die z.B. in der Presseerklärung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) vom 15. September 1995 vorgegebenen Eckpunkte für die Reform [Erhöhung der Bagatellgrenzen, Berücksichtigung alter-

nativer Planungs- und Finanzierungsverfahren (z.B. Leasing),
Verwaltungsvereinbarungen] in die Ergebnisse der Arbeits-
gruppe eingeflossen?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, warum nicht?

a) Den Ländern ist der Abschlußbericht der Arbeitsgruppe am 20. Februar 1996 zugesandt worden. Der Bericht enthält eine Verständigung von Bund und Ländern über die Anhebung der Bagatellgrenzen für Bauvorhaben von 0,5 Mio. DM auf 3 Mio. DM und für Großgeräte im Bereich der Universitäten von 150 000 DM auf 250 000 DM sowie eine Reihe weiterer Maßnahmen, die eine kostensparende Verwaltungsvereinfachung bewirken oder eine Schwerpunktsetzung auf prioritäre Ausbauziele erlauben. Die Länder haben allerdings erklärt, daß sie den Anhebungen der Bagatellgrenzen nur zustimmen könnten, wenn ihre hieraus entstehende Belastung durch andere Maßnahmen ausgeglichen wird; insbesondere denken sie hierbei an eine Anhebung der Baunebenkostenpauschale und eine Absenkung der Bauunterhaltungskostenpauschale. Zum Leasing vgl. Antwort zu Frage 5.

b) Ja, vergleiche a),

c) ja, vergleiche a).

4. a) Welche Bedeutung und Funktion haben die Bagatellgrenzen in der Hochschulbauförderung nach Auffassung der Bundesregierung?

b) Besteht bei der Einschätzung der Bedeutung und Funktion der Bagatellgrenzen ein Konsens zwischen Bund und Ländern?

Falls nein, weshalb nicht, und welche Position nimmt die Bundesregierung hierzu ein?

a) Nach Artikel 91 Abs. 1 Satz 1 GG wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes für die Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Zum Sinn der Bagatellgrenzen heißt es in der Begründung des Regierungsentwurfes zum HBFG (Drucksache V/4091, S. 8f.):

„Die Bagatellgrenze soll den Sinn der Gemeinschaftsaufgabe, gemeinsame Wahrnehmung nur der für die Gesamtheit bedeutsamen Vorhaben, unterstreichen und dementsprechend auch den Planungsausschuß nicht mit Aufgaben von geringer Bedeutung belasten.“

Die seit 1970 unveränderten Bagatellgrenzen für die Mitfinanzierung von Bauvorhaben und Großgeräten im Hochschulbauförderungsgesetz entsprechen diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr. Sie müssen deshalb – wie jetzt vorgesehen – angemessen erhöht werden.

Da eine Anhebung der Bagatellgrenze wie vorgesehen knapp 40 % aller Kategorie I-Vorhaben betrifft, führt dies überdies zu

einer erheblichen administrativen Entlastung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.

- b) Über die Sinnhaftigkeit einer Anhebung der seit 1970 unveränderten Bagatellgrenzen besteht zwischen Bund und Ländern Einvernehmen. Ungeachtet der Tatsache, daß damit zu einem großen Teil nur in der Vergangenheit bereits eingetretene Kostensteigerungseffekte nachträglich korrigiert werden, wünschen die Länder eine Kompensation oder Teilkompensation der ihnen wieder zufallenden Aufwendungen.

5. a) Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag des Landes Rheinland-Pfalz, Leasing-Modelle in die Hochschulbauförderung einzuführen?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

- b) Welche Rolle spielt dieser Vorschlag in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe?

- c) Gab es hierzu einen Konsens zwischen Bund und Ländern?

Wenn nein, weshalb nicht?

- d) Wie beurteilt die Bundesregierung die Leasing-Finanzierung sowohl unter juristischen als auch unter finanzpolitischen Gesichtspunkten?

- e) Stimmt die Bundesregierung der Aussage im „SPIEGEL“ (Nr. 42/1995) zu: „Finanzexperten warnen jedoch, das Leasen von Lern- und Forschungsgebäuden könne auf Dauer teurer kommen, als selbst zu bauen“?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

- a) Der Mitfinanzierung von Leasingformen sind enge verfassungsrechtliche Grenzen gezogen, die eine Einbeziehung von reinen Mietformen in die Hochschulbauförderung ausschließen. Unter dieser Voraussetzung haben Bund und Länder in der Arbeitsgruppe Einvernehmen erzielt, daß es grundsätzlich möglich sein sollte, die jeweils im Einzelfall wirtschaftlichste Planungs- und Finanzierungsform für die Errichtung von Hochschulbauten und ihre Mitfinanzierung in der Hochschulbauförderung nach dem HBFG zu wählen. Es darf allerdings kein Zweifel daran bestehen, daß sich diese Formen in den Finanzrahmen einpassen müssen, den Haushaltsgesetzgeber und die Bundesregierung für den Hochschulbau vorgesehen haben.

Zur Frage, wie alternative Finanzierungsformen neben der Frage der Wirtschaftlichkeit unter volkswirtschaftlichen, haushaltswirtschaftlichen, finanzpolitischen, steuerrechtlichen und verteilungsrechtlichen Aspekten generell zu bewerten sind, wird das BMF auf eine entsprechende Bitte der Finanzministerkonferenz der Länder grundsätzlich Stellung nehmen. Die Bundesregierung hat – um diesem Bericht nicht vorzugreifen – auf eine Aufnahme von Regelungen zur Mitfinanzierung von Leasingformen in den Regierungsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes verzichtet. Das BMBF hat sich aber – abhängig vom Ergebnis der weiteren Beratungen der Finanzministerien – vor-

behalten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Regelungen vorzuschlagen, die – wie in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Hochschulbauförderung“ vorgesehen – die Nutzung alternativer Finanzierungsformen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ermöglichen.

Unabhängig hiervon haben sich die Vorstellungen des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderprogramme aufzulegen, als unrealistisch erwiesen.

- b) Vergleiche a).
- c) In dem Bericht der Arbeitsgruppe bestand Einvernehmen, daß Leasingformen mit fest vereinbartem Eigentumserwerb realisierbar sind. Über die Einbeziehung von Leasingformen mit vollständiger oder teilweiser Rückzahlungspflicht bei Nichtausübung der Option sind die Gespräche noch nicht abgeschlossen.
- d) Vergleiche a) und c).
- e) Es besteht kein Anlaß, an der Aussage der Zeitschrift „DER SPIEGEL“ zu zweifeln. Einzelheiten der Begründung werden sich aus dem Ergebnis der Beratungen der Finanzministerien ergeben.

- 6. a) Welche konkreten Verwaltungsvereinfachungen in der Hochschulbauförderung werden von der Bundesregierung angestrebt?
- b) Welche Rolle spielt diese Frage in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe?
- c) Gab es hierzu Konsens zwischen Bund und Ländern?
Wenn nein, weshalb nicht?

- a) Zwischen Bund und Ländern wurde in der Arbeitsgruppe Einvernehmen über folgende Verwaltungsvereinfachungen erzielt, die durch Beschluß des Planungsausschusses für den Hochschulbau umgesetzt werden sollen:
 - Globalbeträge für kleinere Bauvorhaben bis 6 Mio. DM bei mehrfacher listenmäßiger Anmeldemöglichkeit im Jahr,
 - vereinfachtes Anmelde- und Aufnahmeverfahren bei Akzeptanz von „Kostendeckeln“, sowohl bei Neubauten als auch bei Umbauten,
 - vereinfachte Baukostenprüfung bei solchen Vorhaben,
 - Überprüfung der für die Rahmenplanung notwendigen Statistiken,
 - Prüfung des verstärkten Einsatzes integrierter organisationsüberschreitender Datenbanken,
 - vereinfachte Bewirtschaftung der Rahmenplanmittel,
 - Verfahrensvereinfachungen bei der Abrechnung.
- b) Da Bund und Länder gemeinsam erhebliche Verwaltungsvereinfachungen in der Rahmenplanung für unabdingbar halten, hat diese Frage mit dem o. a. Ergebnis einen erheblichen Fortschritt gebracht.

c) Ja.

7. a) Welche Bedeutung hat die Erklärung von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers zum Arbeitsauftrag für die Bund-Länder-Gruppe („Konkrete Ergebnisse sind die Voraussetzung für einen Rahmenplan im kommenden Jahr“) in Hinblick auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe?
- b) Geht der Konsens zwischen Bund und Ländern über die o.g. Eckpunkte weit genug, daß in Hinblick auf diese Erklärung von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers aus der Sicht der Bundesregierung die Voraussetzungen für den Rahmenplan im Jahr 1996 gegeben sind?
- a) Von erheblicher Bedeutung für den Fortgang der Dinge ist ein Konsens von Bund und Ländern im laufenden Gesetzgebungsverfahren für eine Novelle des HBFG und des BAföG.
- b) In den Gesetzentwurf für die HBFG-Novelle werden sowohl die wesentlichen Ergebnisse der Arbeitsgruppe als auch Regelungen aufgenommen, die klarstellen, daß der mitfinanzierungsfähige Ausbau der Krankenversorgungseinrichtungen der Hochschulkliniken auf den Bedarf von Forschung und Lehre begrenzt ist. Wenn die Länder dem im Zusammenhang mit einer Einigung zur BAföG-Novelle zustimmen, steht der Freigabe der bisher gesperrten Bundesmittel von 80 Mio. DM für den Hochschulbau 1996 und einer Verabschiedung eines 26. Rahmenplans grundsätzlich nichts entgegen.
8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung in der oben zitierten Äußerung des Vorsitzenden des Wissenschaftsrates?
Wenn ja, welche Folgerungen zieht sie hieraus?
Wenn nein, warum teilt sie diese Einschätzung nicht?

Plakative Übertreibungen nützen dem gemeinsamen Anliegen nicht immer. Sorgen um die Finanzierung des Hochschulbereichs sind, wie bereits dargestellt, berechtigt. Sie müssen sich allerdings in den gesamtfinanzwirtschaftlichen Rahmen und andere gesellschaftliche Prioritäten einordnen. Der Beitrag des Bundes zu Forschung und Hochschulen kann sich auch im internationalen Vergleich nach wie vor sehen lassen. Mit den Vorschlägen zur Neuordnung von BAföG und HBFG und den sich daraus ergebenden Zuwächsen im Hochschulbautitel hat die Bundesregierung einen richtungweisenden und realistischen Beitrag zur Verbesserung der Situation der Hochschulen geleistet.

