

Hochschulautonomie im Baubereich: Lernen von den Niederlanden

Marcelo Ruiz

Bau- und Bewirtschaftungsaufgaben zerfallen im deutschen Hochschulbereich nach wie vor auf zahlreiche Akteure. Dies führt oft zu zersplitterten Kompetenzen und fehlenden Anreizen für einen effizienten Umgang mit Immobilien. Deutsche Hochschulen diskutieren zwar die Übernahme von Bauherrenkompetenzen, die Debatte um die Übertragung des Immobilieneigentums auf die Hochschulen ist jedoch ins Stocken geraten. Am Beispiel der Niederlande schildert der Beitrag, wie die bauliche Hochschulentwicklung Mitte der 1990er Jahre in die Selbstverantwortung der Hochschulen gelegt wurde, welcher Reformkontext der landesseitigen Hochschulsteuerung Voraussetzung dieses hinzugewonnenen Autonomie war und wie der konkrete Schritt der Eigentumsübertragung erfolgte. Den Abschluss bilden erste Einschätzungen zu den Wirkungen der baulichen Hochschulautonomie in den Niederlanden.

1 Probleme des Hochschulbaus in Deutschland

Obwohl die Problemdiagnosen *„zersplitterte Kompetenzen“* und *„fehlende Anreize für einen effizienten Umgang mit den Immobilien“* für den öffentlichen Baubereich (Pöll, 2006, S. 70) und insbesondere für den Hochschulbau in Deutschland nicht mehr neu sind (Alfen, Kiesewetter & Schwanck, 2009, S. 611), zerfallen Bau- und Bewirtschaftungsaufgaben im Hochschulbereich nach wie vor auf zahlreiche Akteure. Angesichts des enormen Sanierungsstaus (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2004; Stibbe & Stratmann, 2016), der in den deutschen Hochschulen in den letzten Jahrzehnten aufgelaufen ist, und angesichts der beispielsweise durch manche Landesrechnungshöfe kritisierten mangelnden Steuerungsleistung der zuständigen Ministerien (vgl. Fangmann, 2012; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2014; Thüringer Rechnungshof, 2016), hat man den Eindruck, dass mit den Aufgaben mitunter auch die Verantwortlichkeiten irgendwo zwischen Kultus- und Finanzministerien, Liegenschafts- und Baubetrieben sowie den Hochschulen selber feststecken. Effizienzpotentiale durch die Übertragung aller Investitions- und Bauunterhaltsmittel an die Hochschulen vermuteten die deutschen Hochschulkanzler bereits vor zehn Jahren (Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“, 2009), so dass gefragt werden muss, welche Sanierungs- und Instandhaltungsstrategie eine Regelung hervorbringt, nach der die meisten deutschen Hochschulen nicht für Bau- und Sanierungskosten, sehr wohl aber für Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten aufkommen müssen?

Vor diesem Hintergrund wird seit einiger Zeit verstärkt die Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Hochschulen diskutiert (Binnewies, Stibbe, Stratmann, Tegtmeyer, 2016; Hinz & Hecht, 2013; Holzkamm, Stibbe, Stratmann, Tegtmeyer 2015; Rechnungshof Baden-Württemberg, 2012). Damit könnte ein weiteres Element der bislang auf verschiedene Akteure aufgeteilten Gesamtverantwortung zusammengeführt werden. Als weiteren Schritt auf dem Weg zu einer größeren Autonomie im Baubereich erörtern die deutschen Hochschulkanzler bereits seit einiger Zeit (Kischkel, 2008) und ohne abschließende Positionierung auch die Eigentümerschaft: *„Auch die Frage, ob mit der Übertragung der Bauherreneigenschaft eine Übertragung des Grundstückseigentums auf die Hochschulen verbunden sein müsse, (und ob dies überhaupt gewünscht werde), wurde aufgeworfen und bedarf einer weiteren Bearbeitung“* (Kupfer 2017, S. 115).

Der Artikel versucht, anhand des Praxisbeispiels der Niederlande zu zeigen, wie die bauliche Hochschulentwicklung Mitte der 1990er Jahre in die Selbstverantwortung der Hochschulen gelegt wurde, welcher Reformkontext der landesseitigen Hochschulsteuerung Voraussetzung dieses Hinzugewinn an Autonomie war und wie der konkrete Schritt der Eigentumsübertragung erfolgte. Der Artikel schließt mit ersten Erfahrungen, die in den Niederlanden mit der baulichen Hochschulautonomie gesammelt wurden.

2 Grundzüge des niederländischen Hochschulreformprozesses

Die Niederlande standen Anfang der 1980er Jahre vor der Herausforderung, eine hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig öffentlichen Sparauflagen bekämpfen zu müssen. Weil zudem die Studierendenzahlen sanken, entschied man sich aufgrund der offensichtlichen Verknüpfungen zwischen Bildungsgrad und Arbeitsmarkterfolg für umfassende Reformen (Putten & Frissen 1998, S. 118). Den Einstieg in den niederländischen Hochschulreformprozess markiert der 1983 gestartete radikale Vergrößerungs-, Profilierungs- und Konzentrationsprozess der niederländischen Berufsausbildungsinstitutionen, in deren Folge die heutigen Fachhochschulen entstanden (Bemmel, 2006).

Existierten Mitte der 1980er Jahre noch 384 Einrichtungen, waren diese bis zum Jahr 2007 auf 13 Universitäten und 42 Stiftungsfachhochschulen fusioniert (Weert & Boezeroy, 2007, S. 11 ff.). Den nächsten Reformschritt markierte 1985 das Positionspapier „Autonomie und Qualität in der Hochschulbildung“ (Boer, Enders, File, Jongbloed, 2009, S. 418). In diesem Positionspapier, dessen Steuerungsphilosophie 1993 in ein Gesetz überführt wurde, wird der Wandel von der inputorientierten Detailsteuerung hin zur ergebnisorientierten Globalsteuerung der Hochschulen postuliert (Jongbloed & Salerno, 2003). Autonomie wurde zu einer der Leitmotive in den Bereichen institutionelle Ausrichtung, Ressourceneinsatz und Personalpolitik. Die übertragene Verantwortung wurde verknüpft mit ergebnisorientierten

Finanzierungsstrukturen und einem systematischen Qualitätsmanagement für Forschung und Lehre durch den Staat und die Einrichtungen selbst (Vught, 1989; Weert, 2007).

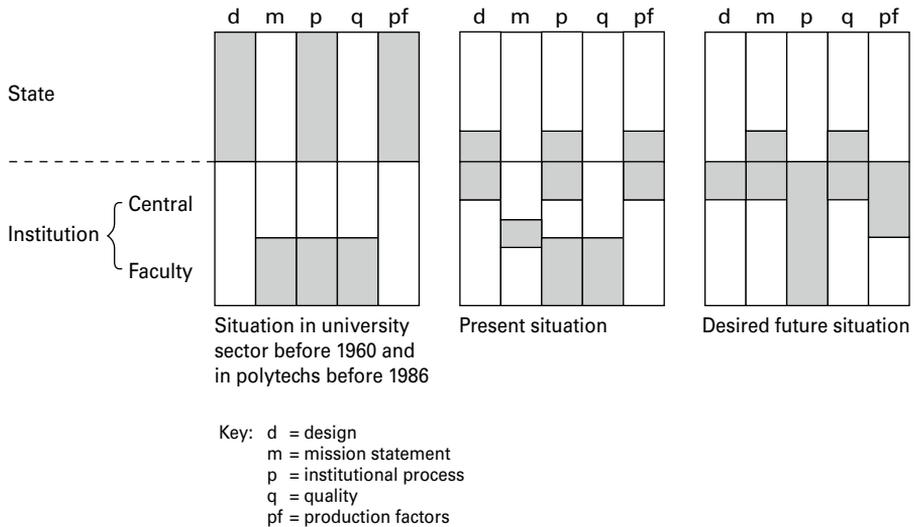
Die niederländischen sind im Vergleich zu den deutschen Finanzierungsstrukturen nicht nur als performanceorientierter zu charakterisieren (Schimank 2009, S. 134). Ein wichtiger und in Deutschland nicht in die leistungsorientierte Mittelzuweisung einbezogener Aspekt (vgl. Bogumil et al., 2013; Dohmen & Krempkow, 2015) betrifft den Baubereich. Die niederländischen Finanzierungsstrukturen schlossen in konsequenter Umsetzung des New Public Management Gedankens (Buschor, 2005; Hanft, 2008; Kracht, 2006; Nickel, 2011) alle immobilienbezogenen Kosten ab Mitte der 1990 Jahre in die Globalbudgets ein. Bei den Fachhochschulen wurde beispielsweise zunächst zwischen sechs unterschiedlichen Studienprofilen mit unterschiedlichen Tarifen unterschieden. Mittlerweile gelten nur noch zwei um 20 Prozent voneinander abweichende Profile sowie Sonderregelungen für Studierende in den künstlerischen Fächern.

Der 1987 eingeführte Plan für Hochschulbildung und -forschung stellte einen weiteren bedeutenden Reformschritt auch für die bauliche Entwicklungsplanung dar. Mit ihm wurde eine dialogorientierte Landeshochschulplanung installiert (Vught, 1997). Das Planverfahren basierte auf jährlichen Berichten der Hochschulen über die Mittelverwendung und mündete in einen alle vier Jahre vom Ministerium formulierten Entwurf für die nächste Zielvereinbarungsperiode. Der Entwurf skizzierte alle relevanten zukünftigen Anforderungen, Entwicklungen und ihre Umsetzung durch die verschiedenen Institutionen des Hochschulsektors. Das Ministerium ließ anschließend den Einrichtungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Ergebnisse dieses Dialogs wurden in die finale Version des Plans eingearbeitet. Die Steuerungsinstrumente des Staates konzentrierten sich auf die Begutachtung der volkswirtschaftlichen Effizienz einzelner Studiengänge, die Festlegung und formelbasierte Verteilung eines Gesamtbudgets auf die Hochschulen, die Formulierung von Zugangsregelungen zu Studiengängen in Abhängigkeit von arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und die grundlegende Festlegung personalpolitischer Richtlinien. Interessenvertretungen der Fachhochschulen und Universitäten entstanden, um dem gesellschaftlichen Mitbestimmungswunsch zu entsprechen, und übernahmen koordinierende Funktionen vor allem im Bereich der Qualitätssicherung und Evaluation.

Die Weiterentwicklung der staatlichen Steuerungsstrukturen erzeugte eine Dynamik, in der auch hochschulinterne Reformprozesse möglich wurden. Nachdem die Hochschulen insgesamt mehr Verantwortung für die Ressourcensteuerung erhalten hatten, mussten sie dieser Verantwortung auch im Inneren gerecht werden. Die Entwicklung professioneller, zentralisierter Hochschulmanagementstrukturen wird als eine der bedeutendsten Veränderungen für den Hochschulsektor erachtet, weil sie das Verhältnis zwischen den Hochschulleitungen und Fakultäten bzw. einzelnen Professoren

einschneidend veränderten. Gerade die schwache Position mancher Hochschul- und Verwaltungsleitungen gegenüber den Professoren wird in Deutschland als Hindernis für eine verantwortungsvolle Übernahme weiterer beruflicher Kompetenzen angesehen, weil dadurch Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit der hochschulinternen Flächenversorgung nicht gewährleistet werden könnten (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst & Ministerium für Finanzen des Landes Baden-Württemberg 2018, S. 117 ff.).

Abbildung: Modernisierung der hochschulinternen Governance



Quelle: Vught 1989

Bemerkenswert am niederländischen Reformprozess war die hochschultypübergreifend klare Benennung der Steuerungskonsequenzen, die mit den Reformen erreicht werden sollten. In einer dreigliedrigen Graphik, mit der das Ministerium die Zielrichtung des Reformprozesses beschrieben hatte, wird deutlich, dass sich auch das Verhältnis von Hochschulleitung und Fakultäten hinsichtlich der Flächensteuerung (hier als Produktionsfaktoren pf bezeichnet) verändern sollte.

3 Eigentumsübertragung

In den Diskussionen im Vorfeld der Reformen im Immobilienbereich war ein Kritikpunkt herausragend, der vielfach auch heute für deutsche Hochschulbauprozesse formuliert wird: Die Abstimmungsprozesse zwischen den Bauanträge stellenden Universitäten und dem Ministerium inklusive der Bauphasen sind zu lang und nehmen bis zu zehn Jahre in Anspruch (Krull, 2017, S. 15). Bedarfsanmeldungen liefen Gefahr, von anderen

Entwicklungen überholt zu werden und nicht mehr den Anforderungen entsprechende Neubauten hervorzubringen. Die eigentlichen Übertragungen waren eingebettet in die bereits beschriebenen Reformen der Hochschulfinanzierung und führten in diesem Zuge auch zu einer veränderten Finanzierung der Bewirtschaftungskosten. Die Bemessung dieses Kostenanteils erfolgte bis dahin – vergleichbar zur bis heute gültigen Regelung in Deutschland – getrennt von den sich auf Lehre und Forschung beziehenden Finanzierungsströmen (Stibbe, Stratmann & Söder-Mahlmann, 2012).

3.1 Bedarfsorientierte Finanzierung der Bewirtschaftungskosten

Bis Mitte der 1980er Jahre trug das Ministerium für Kultur und Wissenschaften sowohl die Investitions- als auch die Bewirtschaftungskosten der Hochschulimmobilien. Während bei den Fachhochschulen die Umstellung der Bewirtschaftungskostenfinanzierung vergleichsweise geräuschlos im Zuge des Profilierungs- und Zusammenlegungsprozesses ab 1986 von nachgewiesenen Kosten für Investitionen, Mieten und Pachten auf eine Finanzierung als Globalbudget erfolgte, eskalierte die Situation bei den Universitäten.

Zu Beginn der 1980er Jahre hatten die Universitäten zunehmend steigende Flächenbedarfsanmeldungen beim Ministerium angezeigt. Daraufhin errechnete das Ministerium im staatlichen Finanzierungsbescheid des Jahres 1984 auf der Grundlage eines neuen Bedarfsberechnungsmodells ein Reduktionspotenzial bei den universitären Flächen von 20 bis 40 Prozent! Zwischen Ministerium und Hochschulen entbrannte ein Streit um Berechnungsmodelle zur Ermittlung einer angemessenen Flächenausstattung. Der Druck auf die Universitäten nahm zu, als im Jahr 1987/1988 die Finanzierung der Bewirtschaftungskosten anstelle der bis dahin gültigen bestandsorientierten Bemessung auf eine bedarfsfinanzierte Budgetierung umgestellt wurde. Fortan wurden nur noch für die Flächenbedarfe Bewirtschaftungskosten finanziert, die mit dem ministeriellen Berechnungsmodell legitimiert werden konnten (Geselschap, 2013). In Folge dessen unterhielten die meisten niederländischen Universitäten in den 1990er Jahren interne Verrechnungsmodelle, mit denen die Bewirtschaftungskosten auf Fakultäten umgelegt wurden (Vermieter-Mieter, Bonus-Malus etc.). Die offiziell anerkannte Methodik ermittelte den Flächenbedarf weitgehend anhand studienplatzbasierter Parameter und kann als angebotsbasiertes Berechnungsmodell charakterisiert werden. Diese Budgetierungsformel wurde 1993 weiterentwickelt und zu einer sowohl auf Studienanfängern als auch erfolgreichen Studienabschlüssen beruhenden nachfrageorientierte Finanzierung umgestellt (Heijer, 2011, S. 71).

3.2 Eigentumsübertragung bei den Fachhochschulen als Immobilienkauf

Ab 1986 mussten Fachhochschulen bauliche Entwicklungsplanungen beim Ministerium vorlegen. Die vorzulegenden Pläne setzten sich zusammen aus Angaben zum Gebäudebestand (Anmietung, Eigentum, Flächen), Planungen zur Unterbringung mit Prognosen der zukünftigen Studierendenzahlen, sowie Neubau- und Sanierungsplanungen. 1988 war dazu der Auftrag an alle Fachhochschulen ergangen, den Gebäudebestand exakt aufzumessen. Allein dieser Prozess nahm fast drei Jahre in Anspruch, war jedoch als Grundlage einer Bilanzierung mit den errechneten Flächenbedarfen unerlässlich.

1990 setzte dann ein zweijähriger Diskussionsprozess ein, um den genauen Ablauf der Eigentumsübertragung festzulegen. Letztlich mussten die Fachhochschulen ihre Gebäude kaufen. Wesentliche Argumente für die kapitalmarktfinanzierte Eigentumsübertragung bei den Fachhochschulen waren der größere und schwieriger zu taxierende Umstrukturierungsbedarf gepaart mit ihrer bereits gesetzlich festgestellten formalen Eigentümerschaft. Die Übertragungsstrategie ‚Immobilienkauf‘ umfasste folgende Elemente:

- die Erweiterung des Globalbudgets,
- die Ermittlung von Beteiligungssummen und
- die Einführung eines Sicherheitsfonds.

Die Bewirtschaftungskostenfinanzierung wurde ab 1993 zudem um Investitionskostenanteile erhöht. Der Investitionskostenanteil wurde anhand der Studierendenzahlen und normativer Flächenvorgaben des für die Fachhochschulen geltenden Raumbedarfsmodells ermittelt. Die Formel lautete:

$$\text{Investitionskostenanteil} = \text{Flächenfaktoren} \times \text{Studierendenzahlen} \times \text{Betrag/m}^2$$

Da die Investitionskostenzuschüsse auf einer normativen studienplatzabhängigen Berechnungsgrundlage neu ermittelt wurden, war es erklärtes Ziel des Staates, die baulich unterschiedlichen Ausgangspositionen auszugleichen (HBO-Raad, 1993, S. 7). Mit den von den Hochschulen zu entrichtenden so genannten Beteiligungssummen sollte einerseits eine gerechte Vergütung der Eigentumsrechte stattfinden und andererseits der Ausgleich der unterschiedlichen Startpositionen zwischen den Hochschulen erreicht werden. Beide beteiligten Ministerien, Wissenschaft und Forschung sowie das Agrarministerium, rechneten mit insgesamt rund 1,6 Milliarden Gulden (damals ca. 726 Millionen Euro). Bei der Ermittlung der Beteiligungssummen kamen ausgleichend wirkende Kaufpreisreduzierungen zum Tragen, beispielsweise bei fusionsbedingten Neubaubedarfen und absehbaren Zusatzkosten.

Als weiteres Element der Eigentumsübertragung bei den Fachhochschulen ist der zur Absicherung der kapitalmarktgetragenen Finanzierung ins Leben gerufene

„*Waarborgfonds*“ (WHV-Gesetz, § 2.15, i.d.F. 08.10.1992)¹ zu nennen. Den Beitrag zum Sicherheitsfonds konnten die Hochschulen ebenfalls vom Kaufpreis abziehen. Die Fachhochschulen mussten ihre Kreditfinanzierungen vom Fonds bürgen lassen, der seinerseits einen Sanierungsplan vorlegen durfte, wenn die finanzielle Stabilität der Hochschule nicht mehr ausreichend gewährleistet war. Der Waarborgfonds übernahm eine Signalfunktion für die Hochschulen. Sie hatten ihren Haushaltsplan und Jahresbericht zu hinterlegen.

Die Ermittlung des Kaufpreises

Die niederländische Bezeichnung für den Kaufpreis lautete „*deelnamesommen*“ und brachte zum Ausdruck, dass sich die Hochschulen durch den Kauf der Immobilien am Bildungssystem des Landes beteiligen konnten (De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, De Minister van Justitie, 1993). Die Kaufpreisermittlung erfolgte für die Gebäude mit einem Restzeitwertverfahren, wobei zwischen drei verschiedenen Gebäudetypen unterschieden wurde:

- Typ A, permanente Gebäude: 30 Jahre Lebensdauer, 2.700 Gulden Baukosten/m² Hauptnutzfläche (ca. 1.225 Euro)
- Typ B, semi-permanente Gebäude: 20 Jahre Lebensdauer, 2.313 Gulden Baukosten/m² Hauptnutzfläche
- Typ C, Notbauten: 10 Jahre Lebensdauer, 1.567 Gulden Baukosten/m² Hauptnutzfläche

Als Betrachtungsstichtag wurde der 01.01.1993 angenommen. Der Wertverlust wurde hälftig linear und hälftig zinsbasiert angenommen. Berücksichtigung fanden Eigeninvestitionen z. B. von Stiftungshochschulen.

Für Grundstücke wurde nicht nur der überbaute Teil des Grundstücks als Bauland bewertet, sondern die gesamte als Bauland ausnutzbare Fläche. Falls im Rahmen der Bauleitplanung kein Baurecht vorlag, wurde die bebaute Grundfläche der vorhandenen Gebäude zuzüglich 15 Prozent als preisbestimmende Grundfläche angesetzt. Es wurden 300 Gulden pro m² Bauland angerechnet. Der einheitliche Quadratmeterpreis wurde damit begründet, dass die höheren Kosten aufgrund der stärker zu nutzenden Grundstücksfläche in innerstädtischen Gebieten auch mit einer höheren Ausnutzungsmöglichkeit in Großstädten im Vergleich zu ländlicheren Außenbezirken einhergehen.

¹Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, § 2.15, i.d.F. vom 08.10.1992. Abgerufen am 13.2.2019 von <https://wetten.overheid.nl/BVBR0005682/2017-09-01#Opschrift>

Für Außensportflächen wurden pauschal pro Sportplatz 400.000 Gulden berechnet. Bereits genehmigte Neubauten gingen mit dem vollen Neubaupreis in die Gesamtkaufsumme ein. Sonderregelungen betrafen Mietnutzer, deren Mieten auf 10 Prozent des angesetzten Kaufpreises begrenzt sein mussten. Abgezogen werden konnten beim grundstücksbezogenen Kaufpreis eventuell ausstehende Darlehensbelastungen, Mietzahlungen, Pachtkosten und laufende Investitionsaufwendungen für Neubauten. Für Gebäude, die bis zum 01.01.1993 seitens der Hochschulen abgestoßen wurden, mussten diese keine Kaufpreise entrichten.

Die Fachhochschulen stimmten bereits 1990 der Eigentumsübertragung zu. Das genaue Verfahren wurde dann im Jahr 1991 festgelegt. Im August des Jahres verschickte das Ministerium Briefe an alle Hochschulen, in denen die Kaufpreise beziffert wurden. Solange bis die endgültigen Kaufpreissummen aller Fachhochschulen landesweit ermittelt wurden, blieben auch die jeweiligen Aufschläge auf die Globalbudgets zur Finanzierung der zusätzlichen Kapitalmarktkosten offen. Hier war lediglich die Gesamtsumme bekannt, die das Ministerium unter den Fachhochschulen nach bedarfsabhängigen Kriterien aufteilen konnte.

3.3 Eigentumsübertragung bei den Universitäten „om niet“²

Die Eigentumsübertragung wurde bei den Universitäten als prinzipielle Verantwortung für den Hochschulbau („*Integrale Verantwoordelijkheid Huisvesting*“) bezeichnet. Die Universitäten erhielten ihre Immobilien, ohne dafür einen Kaufpreis zahlen zu müssen, und traten ab dem 01.01.1995 in die volle wirtschaftliche Verantwortung für diese Immobilien. Verkaufserlöse konnten beispielsweise zur weiteren Verwendung eingesetzt werden. In den Begründungen zum Gesetz zur Eigentumsübertragung der Hochschulimmobilien wird direkt Bezug genommen auf das Positionspapier „Autonomie und Qualität in der Hochschulbildung“ und die Zielsetzung formuliert, alle Beschränkungen von den Hochschulen zu nehmen und ihnen die volle finanzielle Selbstständigkeit über den Hochschulbau und ihre eigenen Immobilien zu übertragen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1993).

Die unterschiedliche Durchführung der Eigentumsübertragung im Vergleich zu den Fachhochschulen begründete der Gesetzgeber (a.a.O., S. 4) damit, dass die Universitätsimmobilien bereits eine hohe Lebensdauer erreicht hatten und mit der den Kaufpreis bestimmenden Restwertmethode nur sehr geringe Werte zustande gekommen wären. Als weiterer Grund wurde angeführt, dass die Fachhochschulen einen Konzentrationsprozess grundsätzlicher Art zu durchlaufen hatten, der mit mehr baulichen Modernisierungsaufgaben verbunden war. Alle Aufwendungen für

² „Umsonst“

Investitionen und Bewirtschaftungskosten wurden in den bereits existierenden Globalbudgets untergebracht, die ihre Berechnungsbasis in den bereits geschilderten performance-orientierten Parametern hatten. Reichsweit beliefen sich die jährlichen Investitionssummen auf rund 90 Millionen Euro, die unter den 13 Universitäten verteilt wurden.

In der politischen Debatte im Vorfeld der Übertragung war ein prominentes Argument der Universitäten ihre Verschiedenartigkeit, auf die das Reich mit individuellen Kompensationszahlungen hätte reagieren sollen. Die Reichsregierung lehnte diese Argumentation jedoch mit dem Verweis auf die zu übertragenen Grundstückswerte ab. Die problematischen, z.B. denkmalgeschützten Immobilienbestände einzelner Universitäten lägen auf vergleichsweise wertvollen innerstädtischen Grundstücken, deren Verkaufserlöse wiederum eine ausreichende Handlungsfähigkeit bedeuteten. Die Campusstandorte am Stadtrand seien demgegenüber vergleichsweise jüngeren Datums und entsprechend kostengünstiger zu bewirtschaften.

4 Fazit

Welche Erfahrungen haben die Niederländer mit dem Reformprozess und der Eigentumsübertragung gemacht und was können die deutschen Hochschulen und Landesministerien davon lernen? Eine spannende Erkenntnis zu den Chancen umfassender Hochschulbauautonomie lautet, dass es den niederländischen Universitäten trotz knapper Mittel gelang, die Qualität ihres Gebäudebestands erheblich zu verbessern. Alexandra den Heijer kam 2011 (S. 72) noch zu dem ambivalenten Schluss, dass die Universitäten seit 1995 zwar viele Gelegenheiten wahrgenommen hätten, von der Eigentümerschaft zu profitieren. Allerdings hätten auf der Agenda von Campus Managern, Universitätsleitungen und der niederländischen Vereinigung der Universitäten in den vergangenen Jahren ebenso die Bedrohungen gestanden, den Campus der Zukunft nicht gestalten und die Unterhaltungskosten der Gegenwart nicht finanzieren zu können. In einer Studie vier Jahre später zeigte sie jedoch, dass die Universitäten 22 Prozent mehr Studierende und 14 Prozent mehr Personal als noch zehn Jahre zuvor auf annähernd den gleichen Flächen ausbildeten. Ebenso war es den Universitäten gelungen, den Sanierungsstau abzubauen und die Qualität des Gebäudebestands stark zu verbessern (TU Delft, 2016, S. 47–49). Dazu hatten die Universitäten erfolgreich mehr Mittel, als noch 1995 für die Sanierung bereitgestellt worden waren, mobilisieren können.

Auch das in der deutschen Debatte präsente Argument, dass die Qualität des Gebäudebestands und der damit verbundene Sanierungs- und Bewirtschaftungsaufwand der Hochschulen zu unterschiedlich sei, um durch eine formelgebundene Hochschulfinanzierung angemessen berücksichtigt zu werden, entkräftet das niederländische

Beispiel. Dort reichte die studiengangsspezifische Spreizung der performancebasierten Zuschüsse gepaart mit einer festen, hochschulspezifischen Finanzierungskomponente, um die unterschiedlich hohen Bau- und Bewirtschaftungskosten in die Finanzierung zu integrieren.

Im niederländischen Ministerium wurde als Vorteil der Eigentumsübertragung der Bürokratieabbau angesehen, der durch den Wegfall der vormals notwendigen baulichen bzw. bedarfsbezogenen Prüfaufgaben realisiert werden konnte. Bei den Universitäten stand ein größeres immobilienwirtschaftliches Risiko der hinzugewonnenen Beweglichkeit gegenüber. Eventuell fehlendes immobilienökonomisches und baufachliches Know-How wurde einerseits durch die Kooperation mit den Finanzabteilungen und andererseits durch die verstärkte Beauftragung Externer kompensiert. Für die Fachhochschulen kam die letzte staatliche Begutachtung des hochschulischen Immobilienmanagements 2016 zum Schluss, dass sich keine Risiken abzeichneten, die angesichts der eigenständig durchgeführten und geplanten Bauvorhaben der Hochschulen zu einer Quersubventionierung der Bauvorhaben aus Personalmitteln geführt und die Qualität der Lehre dadurch beeinträchtigt hätten (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

Literatur

Alfen, H. W., Kiesewetter, F. & Schwanck, A. (2009). Lebenszyklusorientiertes Liegenschaftsmanagement deutscher Hochschulen. 1969–2009. In D. Heck & H. Lechner (Hrsg.), Festschrift 40 Jahre Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft (S. 611–621). Graz

Arbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ (Hrsg.). (2009). Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule. Gießen

Bemmel, A. van. (2006). Hogescholen en hbo in historisch perspectief. Abgerufen am 24.05.2013 von http://drikus.net/hanzewiki/images/e/eb/Geschiedenis_hogescholen1.pdf

Binnewies, K., Stibbe, J., Stratmann, F. & Tegtmeyer, R. (2016). Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen. Teil 2: Umsetzungsempfehlungen für die Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen (Forum Hochschulentwicklung). Hannover: HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V

Boer, H. de, Enders, J., File, J. & Jongbloed, B. (2009). Progress in higher education reform across europe: Governance and Funding Reform. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies Universiteit Twente (CHEPS)

Bogumil, J., Burgi, M., Heinze, R. G., Gerber, S, Gräf, I., Jochheim, L., Schickentanz, M. (2013). Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell. Umsetzungsstand und Bewertung der neuen Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten. Grande,

E., Jansen, D., Jarren, O., Rip, A., Schimank, U., Weingart, P. (Hrsg.). *Neue Governance in der Wissenschaft* (S. 49–71). Bielefeld: transcript Verlag

Buschor, E. (2005). Potenziale von New Public Management (NPM) für Bildung und Wissenschaft. In R. Fisch & S. Koch (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung* (S. 25–36). Bonn: Lemmens

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, De Minister van Justitie. (1993). *Besluit berekeningswijze deelnamesommen*. Abgerufen am 19.12.2018 von <https://maxius.nl/besluit-berekeningswijze-deelnamesommen>

Dohmen, D. & Krempkow, R. (2015). *Hochschulautonomie im Ländervergleich. Bestandsaufnahme und Ausblick auf künftige Entwicklungen*. Langfassung (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Hrsg.). Berlin

Fangmann, H. (2012). Gelehrtenrepublik und staatliche Anstalt – Verfassungsrechtliche Grundlagen und systemischer Kontext der Organisation Hochschule. In U. Wilkesmann & C. Schmid (Hrsg.), *Hochschule als Organisation (Organisationssoziologie, S. 61–68)*. Wiesbaden: Springer VS

Geselschap, J. (2013). *Het huisvesten van complexe organisaties. Het D3 sturingsmodel*. Delft: Eburon

Hanft, A. (2008). *Bildungs- und Wissenschaftsmanagement*. München: Vahlen

HBO-Raad. (1993). *Wetsontwerp decentralisatie huisvesting hbo. Hogeschoolbericht (153), 1–28*

Heijer, A. den. (2011). *Managing the university campus. Information to support real estate decisions*. Dissertation. Delft: Eburon

Hinz & Hecht, M. (2013). *Liegenschaftsmanagement der Universität Hamburg. Empfehlungen für eine Neuausrichtung*. Hamburg

Holzmann, I., Stibbe, J., Stratmann, F. & Tegtmeyer, R. (2015). *Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen. Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau (Forum Hochschulentwicklung)*. Hannover: HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V

Inspectie van het Onderwijs. (2016). *Huisvesting in het mbo, hbo en wo. Themaonderzoek*. Utrecht: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Jongbloed, B. & Salerno, C. (2003). *De Bekostiging van het Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland: Modellen, Thema's en Trends*. Achtergrondstudie voor de AWT. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)

Kischkel, R. (2008, 13. Oktober). *Eckpunkte einer zukunfts-fähigen Hochschulbau-finanzierung*. AG Liegenschaftsmanagement. Dortmund: Technische Universität Dortmund

Kracht, S. (2006). Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau (Studien zum öffentlichen Recht, Bd. 3, 1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos

Krull, W. (2017). Empfehlungen der Kommission zur Finanzierung des universitären Hochschulbaus in Baden-Württemberg. Zugriff am 18.12.2018. Verfügbar unter https://www.lrk-bw.de/images/12_Empfehlungen_Hochschulbau_BaW%c3%bc_12_Oktober_2017.pdf

Kupfer, F. (2017). Bericht aus der Arbeitsgruppe Hochschulbau. In K. Gerlof (Hrsg.), Kooperation und Konkurrenz. Universitäten und ihre Partner unter verschärften Wettbewerbsbedingungen? (S. 113–115). 60. Jahrestagung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands. Potsdam

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.). (2014). Sonderbericht über die Prüfung der Hochschulfinanzierung. Schwerin

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst & Ministerium für Finanzen des Landes Baden-Württemberg (2018) (Hrsg.). Evaluierung der Regelung der Zusammenarbeit bei Bauangelegenheiten der Universitäten. Erstellt durch BSL Managementberatung. Stuttgart

Ministry of Education, Culture and Science. (2012). Key Figures 2007–2011. Education, Culture and Science. Rotterdam

Nickel, S. (2011). Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen. In T. Brüsemeister (Hrsg.), Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule (Bd. 13, S. 123–144). Münster: Verl.-Haus Monsenstein und Vannerdat

Pöll, E. (2006). Organisation des Immobilienmanagements der öffentlichen Hand. In K.-W. Schulte, W. Schäfers, E. Pöll & M. Ammon (Hrsg.), Immobilienmanagement der öffentlichen Hand. Handbuch (S. 61–81). Köln: Müller

Putten, M. von der & Frissen, P. (1998). Higher vocational education in the Netherlands. In J. Twining, S. Nisbet & J. Megarry (Hrsg.), World Yearbook of Education 1987: Vocational Education (S. 118–133). London: Routledge

Rechnungshof Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004). Bauunterhalt und Sanierungsbedarf der Universitätsgebäude. Az.: V - 1208Q09 - 03.12. Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO. Karlsruhe

Rechnungshof Baden-Württemberg. (2012). Rechnungshof stellt erheblichen Sanierungsbedarf bei Universitätsgebäuden fest. Karlsruhe

Schimank, Uwe (2009). Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive. In Bogumil, J. Heinze, R.G. Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz (S. 123–137). Berlin: Sigma

Stibbe, J., Stratmann, F. & Söder-Mahlmann, J. (2012). Verteilung der Zuständigkeiten des Liegenschaftsmanagements für die Universitäten in den Ländern. Sachstandsbericht. Hannover: HIS: Forum Hochschule

Stibbe, J. & Stratmann, F. (2016). Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025. StS-Arbeitsgruppe der KMK: „Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstatus im Hochschulbereich“. Hannover: HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V

Thüringer Rechnungshof (Hrsg.). (2016, 2. Juni). Jahresbericht 2016. Rudolstadt

TU Delft. (2016). Campus NL – Investeren in de toekomst. (rapport in opdracht van VSNU en 14 universiteiten). Delft: Faculteit Bouwkunde, afdeling Management in the Built Environment (MBE)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (Hrsg.). (1993). Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen in het wetenschappelijk onderzoek onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Nr. 3 Memorie van Toelichting, Bd. 23801. den Haag

Vught, F. A. van (1989). The New Government Strategy for Higher Education in the Netherlands: An Analysis. *Higher Education Quarterly*, 43 (4), 351–363

Vught, F. A. van (1997). Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands. *Higher Education Policy* (10), 211–224

Weert, E. de & Boezeroy, P. (2007). Higher education in the Netherlands. Country report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies Universiteit Twente (CHEPS)

Manuskript eingereicht: 22.11.2018
Manuskript angenommen: 12.02.2019

Anschrift des Autors:

Dipl. Ing. Marcelo Ruiz
HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V.
Goseriede 13a
30159 Hannover
E-Mail: ruiz@his-he.de

Marcelo Ruiz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei HIS-HE und berät Hochschulen bundesweit zu Fragen der Flächenbedarfsplanung und des Flächenmanagements. Im Rahmen des BMBF-Forschungsprojekts „Allokation und Steuerung von Flächenressourcen in Hochschulen“ beschäftigte er sich mit den Implementationsbedingungen hochschulinterner Flächensteuerungsmodelle.