

Investitionen in Bildung und Forschung

Maßnahmen für ein zweites Konjunkturpaket von Bund, Ländern und Kommunen

A. Einleitung

Im Bereich der Bildungsinfrastruktur in Deutschland besteht ein massiver Investitionsstau. Dies betrifft nicht nur dringend überfällige Sanierungsprojekte in den Kommunen, vor allem an Schulen, sondern auch Renovierungsmaßnahmen an zahlreichen Universitäten und Fachhochschulen in den Ländern. So schätzt der Deutsche Städtetag den Sanierungsbedarf an den Schulen in Deutschland in den kommenden 15 Jahren auf insgesamt rund 73 Mrd. Euro. Die Hochschulrektorenkonferenz geht von einem nachholenden Sanierungsbedarf an den Hochschulen in Höhe von bundesweit bis zu 36 Mrd. Euro aus. Auch der Wissenschaftsrat beziffert die seit Jahrzehnten fehlenden Mittel auf 500 bis 700 Mio. Euro jährlich, die sich inzwischen zu einem entsprechend hohen Investitionsrückstand aufsummiert haben.

Ein hinreichend hoher Anteil dieses enormen Gesamtbedarfs an nachholenden Investitionen in die Bildungsinfrastruktur lässt sich sowohl im Bereich der Schulen als auch der Hochschulen durch gezielte Investitionsanreize kurzfristig aktivieren und auf diese Weise eine zeitnahe Bautätigkeit mit konjunkturstimulierender Wirkung anregen. Dieser Vermerk formuliert Vorschläge für kurzfristig realisierbare Investitionen in vergabereife Projekte vor allem im Bereich der Bildungsinfrastruktur (insbesondere in Schulen und Hochschulen), die in einem von der SPD geforderten „Investitionspakt“ zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Investitionsprogramm II) Berücksichtigung finden sollten. Außerdem werden einige Anregungen zu Forschungsbauinvestitionen sowie zum Bereich des pädagogischen Personals zusammengefasst.

B. Investitionen in Schulen

1) Sachstand und Bedarf

Zur sozialen Infrastruktur in den Kommunen gehören bundesweit rund 44.000 Schulen, 48.000 Kindergärten, Kindertagesstätten und Krippen sowie mehrere zehntausend (Schul-) Turnhallen. Über die Hälfte dieser rund 150.000 Gebäude gilt als dringend (energetisch) sanierungsbedürftig. Vor allem Schulen der 60er und 70er Jahre sind betroffen. Schätzungen zufolge befinden sich etwa 50 Prozent der Schulgebäude in schlechtem Zustand.

Vor allem Städte und Gemeinden in schwieriger Haushaltslage können die für die Sanierung erforderlichen Mittel oft nicht oder nur unzureichend akquirieren. Auch der Investitionspakt zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur, in dem der Bund seit 2008 im Zusammenwirken mit Ländern und Kommunen die energetische Sanierung von Schulen, Kindergärten und anderen sozialen Gebäuden insbesondere in Kommunen mit "besonders schwieriger" Haushaltslage durch Investitionszuschüsse fördert, ist angesichts des enormen Bedarfs eher ein Tropfen auf den heißen Stein.

So lagen im Jahr 2008 nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) wesentlich mehr Anträge für eine Förderung im Rahmen des Investitionspaktes vor als bewilligt werden konnten. Den Angaben zufolge war das Programm bis zu 11fach überzeichnet.

2) Empfehlung

Die im Rahmen des Konjunkturpakets II angedachte Stärkung von Investitionen in die soziale Infrastruktur insbesondere in finanzschwachen Kommunen ist aus bildungspolitischer Sicht zu begrüßen. Dabei sollte ein klarer Schwerpunkt auf zusätzliche Investitionen in die Sanierung kommunaler Bildungsinfrastruktur (v.a. Schulgebäude) gelegt werden. Um dies zu erreichen erscheint neben der Frage einer Erleichterung der kommunalen Inanspruchnahme zinsgünstiger Darlehen vor allem eine deutliche Aufstockung entsprechender Investitionszuschüsse an finanzschwache Kommunen auf der Grundlage einer Vereinbarung nach 104b GG (energetische Sanierung/Städtebau; etwa im Rahmen des Investitionspaktes zur energetischen Sanierung) als sinnvoll.

- Der Deutsche Städtetag geht für die nächsten 15 Jahre von einem Sanierungsbedarfs an (allen) Schulen in Deutschland von durchschnittlich knapp 4,87 Mrd. Euro pro Jahr (ca. 9,73 Mrd. Euro in zwei Jahren) aus.
- Im Falle einer Aufstockung des Investitionspaktes zur energetischen Sanierung erscheint es aus bildungspolitischer Sicht wünschenswert, eine bestimmte Förderquote für Schulen anzustreben, die bei mindestens 60 Prozent des Mittelvolumens liegen sollte.
- Zu prüfen wäre, inwieweit die Kofinanzierungspflicht der Kommunen potenzielle Investitionsaktivitäten in Kommunen mit schwieriger Haushaltslage hemmt und ggf. flexibilisiert werden sollte.
- Zu prüfen wäre außerdem, inwieweit nicht nur in die Sanierung von Schulgebäuden, sondern auch in die Ausstattung (EDV, Labore etc.) investiert werden sollte.
- Als sozialdemokratisches Alleinstellungsmerkmal bietet es sich an, neben Investitionen ein beschäftigungswirksames Programm zur Förderung der Schulsozialarbeit, insbesondere an Ganztagschulen, aufzulegen (vgl. Abschnitt F unten sowie PV-Beschluss „Aufstieg durch Bildung“ vom September 2008).
- Für die oben genannten Maßnahmen an Schulen können u.E. Mittel in Höhe von insgesamt rund 5 Mrd. Euro in 2009 und 2010 realistischerweise verausgabt werden.

C. Investitionen in Hochschulen

1) Sachstand und Bedarf

Seit Jahren weisen die Hochschul- und Wissenschaftsorganisationen auf eine chronische Unterfinanzierung gerade des Hochschulbaus hin. Die Investitionsausgaben sind allein von 2001 bis 2006 absolut um fast 20 Prozent zurückgegangen. Die HRK geht mittlerweile von einem Nachholbedarf im Hochschulbau von bundesweit 25 Mrd. bis 36 Mrd. Euro, das Hochschul-Informationssystem HIS von etwa 20 Mrd. Euro aus. Auch der Wissenschaftsrat beziffert die seit Jahrzehnten fehlenden Mittel auf 500 bis 700 Mio. Euro jährlich, die sich zu einem entsprechenden Investitionsrückstand aufsummiert haben. Allein bei den Universitätsklinikum wird von einem Bedarf von 5 bis 9,5 Mrd. Euro ausgegangen.

Die ohnehin angespannte Haushaltslage der Fachhochschulen und Universitäten fällt in den letzten Jahren zusammen mit der ressourcenintensiven Studienstrukturreform im Zuge des Bologna-Prozesses sowie mit den in den kommenden Jahren weiter steigenden Studierendenzahlen. Die KMK rechnet bis 2015 mit einem Potenzial von 275.000 zusätzlichen Studienanfängerinnen und -anfängern. Dies verschärft den von HRK und Wissenschaftsrat identifizierten enormen Investitionsstau im Hochschulbau erheblich.

Von dem im Investitionsstau enthaltenen Gesamtbedarf müssen diejenigen Maßnahmen differenziert werden, die kurzfristig aktivierbar – also bereits weitestgehend projektiert und damit vergabereif – und besonders konjunkturwirksam sind oder sein können. Hinzu kommt erstens die Anforderung, dass es sich um zusätzliche, bisher für 2009 und 2010 nicht zur Umsetzung anstehende Maßnahmen handelt, um Mitnahmeeffekte zu minimieren. Zweitens sind aufgrund des hohen Handlungs- und Zeitdrucks zeitintensive europaweite Ausschreibungen zu vermeiden, wodurch sich eine Maßnahmenkostengrenze von etwa 5,1 Mio. Euro ergibt. Unter diesem Gesichtspunkt bleiben in nachstehender Berechnung größere baureif geplante (Neubau-)Vorhaben mit einem vom Wissenschaftsrat geschätzten Volumen von rund 300 Mio. Euro unberücksichtigt.

Unter diesen Rahmenbedingungen taxiert der Wissenschaftsrat das konkrete kurzfristige Realisierungspotenzial an großen Universitäten auf ca. 8 Mio. Euro, an kleineren Universitäten bzw. Fachhochschulen entsprechend geringer. Im Durchschnitt sind daher realistischer Weise etwa 5 Mio. Euro jährlich pro Universität bzw. Technischer Hochschule sowie etwa 2,5 Mio. Euro jährlich pro Fachhochschule rechnerisch anzunehmen, in der Verteilung allerdings sinnvollerweise nach der Studierendenzahl zu staffeln. Bei insgesamt etwa 390 Einrichtungen (grob gegliedert in rund 220 Fachhochschulen sowie 170 Universitäten, Technische Hochschulen und Kunsthochschulen) ergibt sich hieraus ein kurzfristig aktivierbarer Bedarf von rund 1,4 Mrd. Euro pro Jahr.

	2009		2010		2009/10
Univ,	170 x 5,0 Mio. €	850 Mio. €	170 x 5,0 Mio. €	850 Mio. €	1,7 Mrd. €
FH	220 x 2,5 Mio. €	550 Mio. €	220 x 2,5 Mio. €	550 Mio. €	1,1 Mrd. €
Summe	1.400 Mio. €		1.400 Mio. €		2,8 Mrd. €

2) Empfehlung

Das Potenzial an zusätzlich und kurzfristig aktivierbaren Sanierungsmaßnahmen kleineren und mittleren Umfangs im Bereich des Hochschulbaus sollte im Rahmen eines zweiten Konjunkturpakets berücksichtigt werden. Dies sollte auf bewährten und tragfähigen verfassungsrechtlichen Grundlagen erfolgen. Hier bieten sich auch für Sanierungsmaßnahmen an Hochschulen Bundesländer-Vereinbarungen über Finanzhilfen des Bundes an, die im Rahmen der Bundeskompetenzen für energetische Gebäudesanierung bzw. Städtebaurecht nach Art. 104b GG getätigt werden.¹

Dabei sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Ein weiteres zusätzliches Investitionsvolumen von etwa 2,8 Mrd. Euro in 2009 und 2010 dürfte eine realistische Größenordnung für kurzfristig zu tätige Investitionen im Bereich Hochschulbau darstellen. (Bei Einbeziehung größerer baureif geplanter Projekte über dem vergaberechtlichen Schwellenwert erhöht sich das Bedarfsvolumen entsprechend.)

¹ So sollte erstens von einer Änderung der Übergangsregelungen zum Hochschulbau (Art. 143c GG und EntflechtG) abgesehen werden, da die Höhe der jährlichen Bundeszuweisungen ohne Verfassungsänderung kaum aufgestockt werden können. Allenfalls könnten auf einfachgesetzlicher Basis im EntflechtG Bundesmittel für die Jahre 2010ff. in 2009 vorgezogen werden. Diese müssten dann aber bis 2013 auch wieder negativ angerechnet werden, so dass die Gesamtsumme bis 2013 unverändert bliebe. Zweitens ist auch der Weg über eine Vereinbarung nach Art. 91b GG mit Rechtsrisiken behaftet, die möglichst vermieden werden sollten.

- Idealerweise ist für diese Maßnahmen eine neue Verwaltungsvereinbarung nach Art. 104b GG zu beschließen, die sowohl die Länderverteilung der Mittel an den Studierendenzahlen orientiert als auch das Verfahren regelt. Hierbei wären die zusätzlichen Mittel entsprechend zweckzubinden und eine Höchstgrenze für Einzelmaßnahmen auf 5 Mio. Euro festzulegen.
- Um einen raschen Mittelabfluss zu gewährleisten, ist eine Kofinanzierung der Länder u.E. verzichtbar, sofern und soweit die Länder sich nachprüfbar verpflichten, mit den Bundesmitteln tatsächlich zusätzliche Maßnahmen im Hochschulbau zu finanzieren und eine Substitution von Landesmitteln effektiv auszuschließen.

D. Studentischer Wohnungsbau

1) Sachstand und Bedarf

Das Deutsche Studentenwerk (DSW) weist in seinen Jahresberichten regelmäßig eine Unterversorgung an studentischem Wohnraum aus. Das Angebot stagniert seit Jahren bei etwa 220.000 Wohnheimplätzen, die Neubauförderung ist seit Ende der 90er Jahre fast zum Erliegen gekommen. Auch bei Ausbau- und Sanierungsmaßnahmen in der Hochschulgastronomie und bei Kindertagesstätten stehen dem DSW jedes Jahr erneut keine ausreichenden Mittel zur Verfügung. Erschwerend kommt hinzu, dass die Länder ihren Zuschussanteil am DSW-Budget seit Beginn der 90er Jahre von 23,8% (1992) auf 11,9% (2007) um die Hälfte verringert haben.

Das DSW geht von einem zusätzlichen Wohnheimbedarf von 20.000 - 25.000 Plätzen aus. Daraus ergibt sich bei einer gleichbleibenden Zuschussförderung von 20.000 Euro pro Platz (Baukosten 30.000 bis 40.000 Euro) ein Förderbedarf von $20.000 \cdot 20.000 = 400$ Mio. Euro bzw. $25.000 \cdot 20.000 = 500$ Mio. Euro. Nicht eingerechnet sind hierbei Sanierungs- und Renovierungskosten. In der Hochschulgastronomie beziffert das DSW den Gesamtbedarf auf 800 Mio. Euro (i.d.R. nur öffentlich finanziert), bei Kindertagesstätten auf 50 Mio. Euro. Insgesamt ergibt sich ein Bedarf von etwa 1,35 Mrd. Euro ($500+800+50$), sollte auf den Eigenfinanzierungsanteil verzichtet werden müssen sogar von 1,85 Mrd. Euro.

Auch beim studentischen Wohnungsbau sind kurzfristig realisierbare – also vergabereife – und direkt konjunkturwirksame Maßnahmen zu identifizieren. Aufgrund der geforderten zeitnahen Wirksamkeit fallen zunächst alle planungsintensiven Maßnahmen aus. Für diesen Bereich erscheint nach Schätzungen des DSW ein kurzfristig abrufbarer Bedarf von etwa 350 Mio. Euro pro Jahr realistisch. Damit ergibt sich ein kurzfristig abrufbares Bedarfsvolumen von rund 700 Mio. Euro in 2009 und 2010.

2) Empfehlung

In Anbetracht der wachsenden Bedeutung der Studienbedingungen etwa im Hinblick auf Studieneffektivität und Abbrecherquoten sowie angesichts der erwarteten steigenden Studierendenzahlen kommt der Zurverfügungstellung angemessenen und günstigen Wohnraums für Studierende bildungspolitisch eine hohe Bedeutung zu. Daher sollte auch eine Einbeziehung des studentischen Wohnungsbaus in ein zweites Konjunkturpaket in Erwägung gezogen werden.

- Das Fördervolumen sollte sich an einem kurzfristigen abrufbaren Bedarf von rund 700 Mio. Euro in 2009 und 2010 orientieren.
- Empfohlen werden kann hinsichtlich der kurzfristigen Bedarfe ebenfalls eine Bund-Länder-Vereinbarung über Finanzhilfen des Bundes im Rahmen der Bundeskompetenzen für energetische Gebäudesanierung bzw. Städtebaurecht nach Art. 104b GG. Aufgrund des Sachzusammenhangs bietet es sich an, in eine neue Verwaltungsvereinbarung zur Hoch-

schulbausanierung ein entsprechendes Kapitel für den studentischen Wohnungsbau aufzunehmen. Dabei sollten entsprechende zusätzliche Mittel für den studentischen Wohnungsbau bzw. für die Hochschulgastronomie und Kindertagesstätten zweckgebunden werden.

- Zusätzlich oder mittelfristig wäre eine Erweiterung des Wohnraumförderungsgesetzes zu prüfen, die den studentischen Wohnbau als förderfähig im Sinne der Regelförderung von Bund und Ländern einstuft.

E. Gemeinsame Forschungsbauförderung beschleunigen

1) Sachstand und Bedarf

Die gemeinsame Forschungsbauförderung von Bund und Ländern ist mit der Föderalismusreform 2006 auf eine neue Grundlage gestellt worden (Art. 91b GG). Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) übernimmt die Steuerung der gemeinsamen Förderung nach Maßgabe einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung. Der Bund stellt für Forschungsbauten und Großgeräte jährlich 298 Mio. Euro bereit, diese Höhe ist einfachgesetzlich festgelegt (EntflechtG). Die Mittel sind von Länderseite in gleicher Höhe gegen zu finanzieren und werden im GWK-Verfahren vergeben.

Neben der zeitintensiven Prozedur inklusive Begutachtungsverfahren durch den Wissenschaftsrat stellt sich derzeit insbesondere die notwendige Gegenfinanzierung durch die Länder als Hemmnis dar. So konnten allein 2008 trotz Bedarfs mindestens 50 Mio. Euro nicht verausgabt werden, weil die betreffenden Länder die notwendigen Mittel nicht aufbringen konnten.

2) Empfehlung

Da sowohl die Projektierung als auch wissenschaftliche Priorisierung von Forschungsbauvorhaben bereits vorliegt, könnte eine Aufstockung der Bundesanteile in der Forschungsbauförderung ohne Gegenfinanzierungspflicht der Länder zielführend wirken, um bereits geplante Maßnahmen vorzuziehen. Aufgrund des bereits projektierten Bedarfs erscheint eine befristete Aufstockung der Bundesmittel gegenüber der bestehenden GWK-Vereinbarung um 300 Mio. Euro pro Jahr – somit also insgesamt 600 Mio. Euro in 2009 und 2010 – kurzfristig investierbar. Die Länder sollten von der Kofinanzierungspflicht dieser zusätzlichen Mittel entbunden werden, um einen raschen Mittelabfluss und schnelle Konjunkturimpulse sicherzustellen.

F. Beschäftigung in Bildung und Wissenschaft stärken

Zu prüfen wäre, ob neben Investitionen in die Bildungsinfrastruktur auch ein vorübergehend bundesseitig finanzierter, kurzfristiger Ausbau des pädagogischen Personals wirksame Arbeitsmarktimpulse mit verbesserten Betreuungsrelationen und Beschäftigungschancen im zentralen Zukunftsbereich Bildung verbinden könnte – sei es in Kindertagesstätten, Schulen (Stichwort flächendeckende Schulsozialarbeit) oder Hochschulen (Stichwort Juniorprofessuren und Frauenförderung im akademischen Mittelbau).

Die Länder wären aufgefordert, noch während der Laufzeit des Konjunkturprogramms mit dem Bund geeignete und angemessene Finanzierungsmodelle für die Fortführung und nachhaltige Verstetigung eines solchen Personalausbaus zu entwickeln.

Anhang

Kurzfristig realisierbarer Investitionsrahmen in Bildung und Forschung (2009/10)

	2009	2010	2009 & 2010
Schulen	2,5 Mrd. €	2,5 Mrd. €	5 Mrd. €
Hochschulbau	1,4 Mrd. €	1,4 Mrd. €	2,8 Mrd. €
Studentischer Wohnungsbau	350 Mio. €	350 Mio. €	0,7 Mrd. €
Forschungsbau	300 Mio. €	300 Mio. €	0,6 Mrd. €
Summe	4,55 Mrd. €	4,55 Mrd. €	9,1 Mrd. €