

Zukunftsinvestitionen

in eine moderne und zukunftsfähige
Wissenslandschaft in Niedersachsen



Impressum

Herausgeber:
Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt
Otto-Brenner-Straße 1, 30159 Hannover
www.niedersachsen.dgb.de

Verantwortlich: Dr. Mehrdad Payandeh, Vorsitzen-
der DGB-Bezirk Niedersachsen –
Bremen – Sachsen-Anhalt
Autor*innen: Dr. Eva Clasen, Johannes Grabbe,
Sebastian Meise, Dr. Mehrdad Payandeh
Redaktion: Heike Robrahn
Gestaltung/Druck: drucktechnik-altona.de

Januar 2021

Liebe Leserinnen und Leser,

gute Bildung ist für eine aktive Teilhabe an unserer Gesellschaft unverzichtbar. Sie ist entscheidend für die Persönlichkeitsentwicklung, für ein Leben und Arbeiten in Würde, für eine Erziehung zur Toleranz und zur Übernahme von Verantwortung und damit für eine aktive demokratische Beteiligung an der gesellschaftlichen Entwicklung. Sie ist aber auch zentral für die wirtschaftliche Entwicklung eines Standortes und damit für Investitionen und Arbeitsplätze von Morgen. Wer morgen Wohlstand für alle erzielen will, muss heute kräftig in Bildung investieren. Dazu gehört auch die vielfältige niedersächsische Wissenschaftslandschaft, die für die Zukunft unseres Bundeslandes von entscheidender Bedeutung ist.

Gleichzeitig stehen die niedersächsischen Hochschulen vor großen Herausforderungen. Rund die Hälfte eines Jahrgangs studiert heute. Weder die Personalausstattung noch die Investitionen in die Infrastruktur haben mit dieser Entwicklung mithalten können. Wir müssen dringend darüber sprechen, was Niedersachsen sein Hochschulwesen wert ist. Die Finanzierung ist jetzt schon mangelhaft, weitere Kürzungsrounden gefährden die Qualität der Wissenschaft in Niedersachsen akut. Gute Bildung und gute Hochschulen sind aber kein Luxus, den man sich nur in guten Zeiten gönnen kann. Vielmehr brauchen wir einen langfristig angelegten Zukunftsplan für unsere Hochschulen, der unabhängig von konjunkturellen Schwankungen und damit unabhängig der Kassenlage umgesetzt wird. Gerade die aktuelle Corona-Pandemie macht den hohen Wert von Wissenschaft und

Wissenstransfer und deren Förderung durch einen solchen Zukunftsplan in besonderer Weise deutlich.

Deshalb müssen wir alles daran setzen, unsere Hochschulen kurzfristig zu stärken und sie zukunftsfit zu machen. Dazu gehört eine gute Personalausstattung mit guten Arbeitsbedingungen genauso wie eine moderne Infrastruktur, um den jungen Menschen das Handwerkzeug mitzugeben, das sie in einer sich rasant ändernden Arbeitswelt brauchen.

Mit dem vorliegenden Papier geben wir einen Vorschlag in die Diskussion, wie mehr Investitionen und mehr Personal für unsere Hochschulen transparent und ökonomisch sinnvoll organisiert und finanziert werden können. Was wir jetzt brauchen, ist ein langfristig angelegtes Programm zur Modernisierung der niedersächsischen Hochschulen. Mit unserem Vorschlag einer Niedersächsischen Hochschulgesellschaft (N-HEG) wollen wir zum einen eine Alternative zu Sparhaushalten an den Hochschulen und zum anderen eine Alternative zu kostspieligen öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) aufzeigen. Wir verstehen unsere Vorschläge stets als Beitrag zur Zukunftsgestaltung unseres Bundeslandes.

Ich wünsche eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre.

Dr. Mehrdad Payandeh

Vorsitzender des DGB-Bezirks
Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt



Dr. Mehrdad Payandeh
Vorsitzender des DGB-Bezirks
Niedersachsen –
Bremen – Sachsen-Anhalt

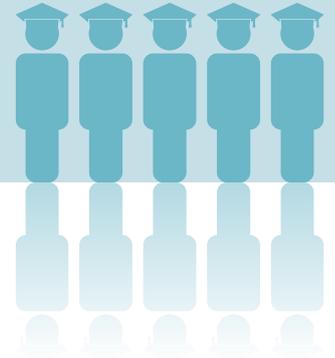
Zukunftsinvestitionen in eine moderne und zukunftsfähige Wissenschaftslandschaft in Niedersachsen

Bildung ist die Basis für eine demokratische, innovative und kreative Gesellschaft und grundlegend notwendig, um ein zukunftsfestes und gutes Leben sicherzustellen – für jetzige und für zukünftige Generationen. Angesichts der drängenden gesellschaftlichen Herausforderungen des Klimawandels, der Digitalisierung, der Globalisierung und auch der zunehmenden Infragestellung demokratischer Ideale wird die enorme Bedeutung von Bildung für die und in der Gesellschaft deutlich.

Die Hochschulen in Niedersachsen sind ein wichtiger Motor gesellschaftlicher und ökonomischer Innovationen.

Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Hochschulen als Stätten hochwertiger Bildung und Wissenschaft von zentraler Wichtigkeit. **Mit ihrer exzellenten Forschung sind die Hochschulen in Niedersachsen ein wichtiger Motor gesellschaftlicher und ökonomischer Innovationen und leisten einen unverzichtbaren Beitrag für die Wertschöpfung und den Wohlstand in Niedersachsen.** Um die sozial-ökologische Transformation unserer Gesellschaft auf Basis von guter Arbeit zu gestalten, braucht unser Bundesland moderne und gut ausgestattete Hochschulen.

Die niedersächsische Hochschullandschaft ist international angesehen und deren staatliche Finanzierung eine unverzichtbare, wertvolle Ressource, die das hohe Gut der Unabhängigkeit von Forschung und Lehre materiell und ideell sicherstellt. Derzeit zeigt sich, welche unverzichtbaren Akteure die niedersächsischen Hochschulen für die Erforschung der Covid-19-Pandemie und deren Auswirkungen sind. In dieser außergewöhnlichen Situation wird der hohe Wert von Wissenschaft und Wissenstransfer in besonderer Weise deutlich.



Anstieg der Studierendenzahlen und Rückgang von Personal und Investitionen

Betrachtet man den Zeitraum von 2010 bis 2020 beträgt die Zunahme der Studierendenzahlen 47,5 Prozent – ein bemerkenswertes Indiz für den stark steigenden Stellenwert hochschulischer Bildung in unserer Gesellschaft und auch für die Attraktivität niedersächsischer Hochschulen. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass in der Arbeitswelt zunehmend hochqualifizierte Fachkräfte benötigt werden: **Unsere Hochschulen leisten zur Ausbildung dieser Fachkräfte einen unverzichtbaren Beitrag.** Damit korrespondiert der sehr gute zweite Platz Deutschlands im OECD-Ranking für den Bereich der Investitionen in Forschung und Entwicklung.

Der Aufwuchs bei den Studierendenzahlen spiegelt sich allerdings nicht angemessen in der hochschulischen Personalausstattung wider: Zwar stieg die absolute Anzahl an Personal an den Hochschulen von im Jahr 2010 rund 14000 Beschäftigten auf rund 20000 im Jahr 2018, jedoch ist das Studierenden-Lehrkräfteverhältnis (umgerechnet in Vollzeit-Äquivalente) in Niedersachsen gesunken: 2010 kamen auf eine Lehrkraft 10 Studierende. 2018 beträgt dieser Wert nur noch 10,7. Gleichzeitig wurde zu wenig in die Hochschulen investiert: Etwa im Bereich der Investitionen für grundlegende Bildungsgüter und -leistungen (u. a. Ausstattung und Gebäude der Hochschulen) liegt Deutschland sogar unter dem OECD-Schnitt. Als Folge der zu niedrigen Investitionen

müssen beispielsweise niedersächsische Hochschulen außerhochschulische Gebäude anmieten, um dem wachsenden Platzbedarf gerecht zu werden. Eine Kompensation aus öffentlichen Mitteln erhalten sie dafür nicht.

Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Expansion im Hochschulsystem führen zu einem entscheidenden **Mismatch in der Ausstattung der Hochschulen**: Mehr Personal und mehr Studierende brauchen ein Mehr an Infrastruktur (Lehr- und Forschungsgebäude, Bibliothekskapazitäten, Versorgungs- und Sozialflächen wie Mensen oder Wohnraum). Auch die soziale Infrastruktur muss Schritt halten, die Studierendenwerke müssen demnach ebenso befähigt werden, ihren Aufgaben vollumfänglich und qualitativ hochwertig nachkommen zu können. Kurzum: Es werden sowohl Investitionsmittel als auch konsumtive Mittel benötigt.

Vor diesem Hintergrund sind die **aktuellen Mittelkürzungen durch das Land Niedersachsen kontraproduktiv** für die Entwicklung der Hochschulen: Die niedersächsischen Hochschulen müssen seit 2020 eine globale Minderausgabe von rund 24 Millionen Euro jährlich leisten. Die Corona-Krise ist noch nicht vorüber und auch noch lange nicht bewältigt, doch schon lässt die Landesregierung verlauten, dass sie von 2021 bis 2024 insgesamt 1,4 Mrd. Euro in nur vier Jahren im Landeshaushalt einsparen will. Es ist zu erwarten,

Hochschulen leisten zur Ausbildung von Fachkräften einen unverzichtbaren Beitrag.

Mittelkürzungen sind kontraproduktiv für die Entwicklung der Hochschulen.

»Die Corona-Krise ist noch lange nicht bewältigt, doch schon lässt die Landesregierung verlauten, dass sie bis 2024 insgesamt 1,4 Mrd. Euro im Haushalt einsparen will. Es ist zu erwarten, dass auch die Hochschulen von diesen Kürzungen betroffen sein werden.«

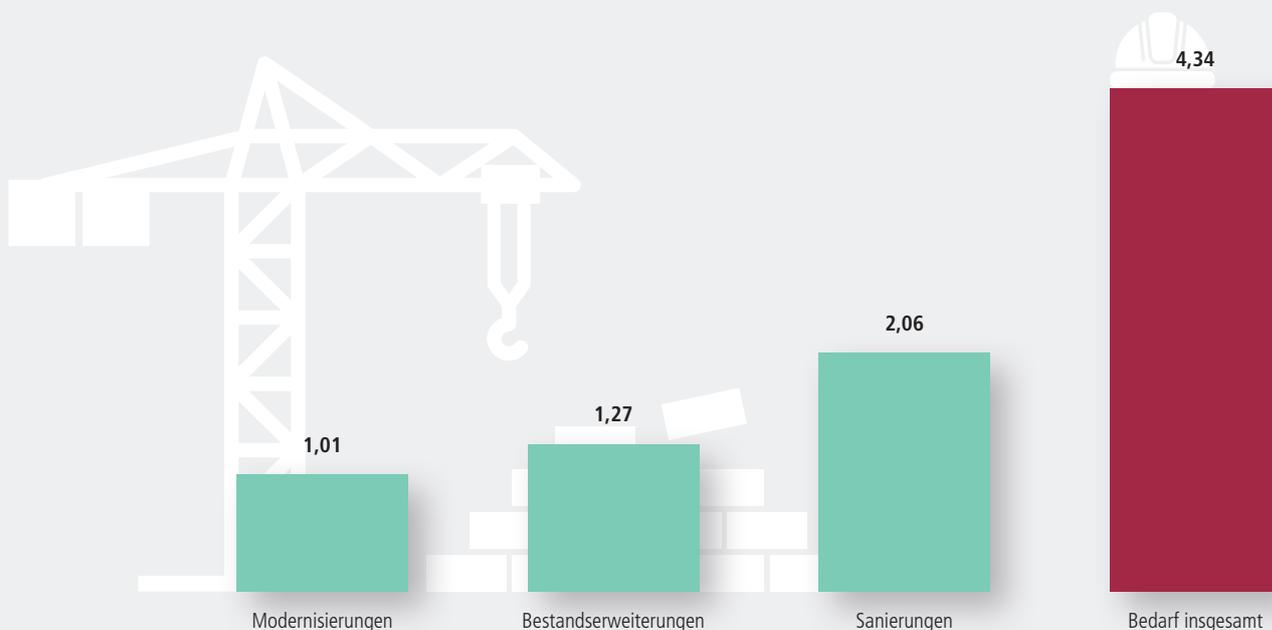
dass auch die Hochschulen von dieser weiteren Kürzungsrunde betroffen sein werden, obwohl ihre gesellschaftliche Bedeutung in der Corona-Zeit besonders deutlich zu Tage getreten ist. Sparzwänge sind besonders fatal für den Hochschulbereich, da es schon vor der Corona-Pandemie einen beträchtlichen Investitionsstau gab.

Die Landeshochschulkonferenz (LHK) hat eine Expertenkommission unter der Leitung von Dr.

Wilhelm Krull beauftragt, einen Bericht und daraus abgeleitet Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen zu erstellen. Der Bericht wurde Ende März 2020 vorgelegt. Die von der Expertenkommission aufgeführten Selbsteinschätzungen der Hochschulen bezüglich ihrer finanziellen Bedarfe bei der Sanierung, Modernisierung und Bestandserweiterung zeigen auf, dass für **Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen rund 3,1 Mrd. Euro** benötigt werden. Kommen

Grafik 1: Investitionsbedarfe des Hochschulbaus in Niedersachsen

Angaben in Mrd. Euro / gerundete Werte



Quelle: Kommission zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen 2019, eigene Darstellung



Bestandserweiterungen hinzu, erhöht sich der Bedarf auf insgesamt 4,3 Mrd. Euro (siehe Grafik 1). Dabei ergeben sich Investitionsbedarfe an allen niedersächsischen Hochschulstandorten, wenngleich sich schon aufgrund der vielfältigen niedersächsischen Hochschullandschaft deutliche Unterschiede in den absoluten Mittelbedarfen ergeben (siehe Grafik 2).

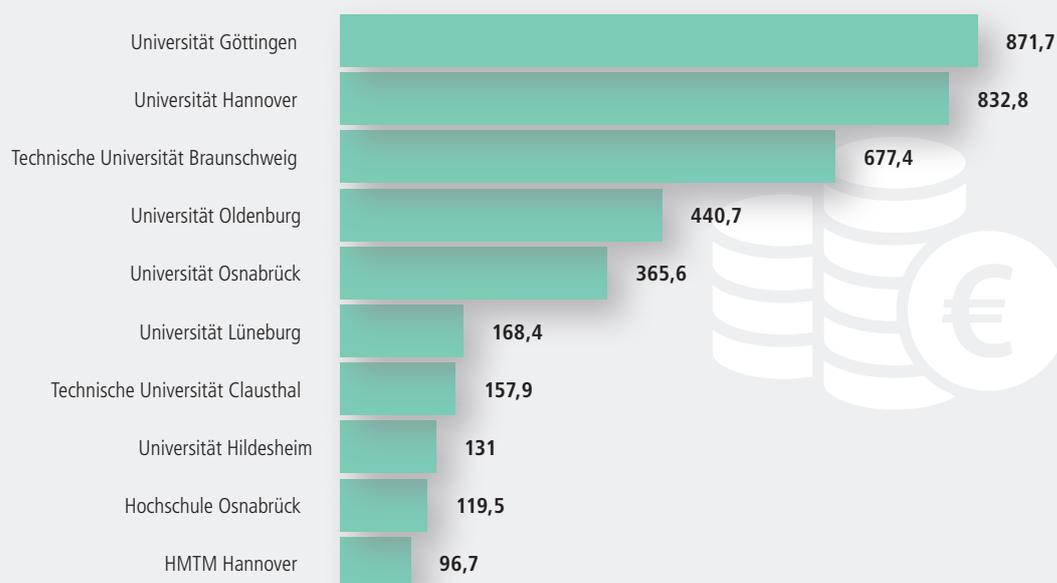
Die Sanierung und Modernisierung von Hochschulgebäuden stellt Hochschulen in Nieder-

sachsen vor immense Herausforderungen. Dieser **Kostendruck geht direkt zu Lasten der Qualität der Wissenschaft** und spielt personelle Ausstattung und notwendige Investitionen gegeneinander aus. Das zeigt spürbare Auswirkungen auf die Forschung und Lehre. So sind z. B. funktionsfähige Labore unerlässlich für die Lehre, das Studium und die Forschung. Sie sind aber auch notwendig, um exzellente Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu gewinnen.

Rund 3,1 Mrd. Euro werden für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen benötigt.

Grafik 2: TOP 10 der niedersächsischen Hochschulen nach Investitionsbedarfen

Angaben in Mio. Euro



Quelle: Kommission zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen 2019, eigene Darstellung



Eine massive Ausweitung der Zukunftsinvestitionen ist unerlässlich, um die Hochschullandschaft in Niedersachsen auch für künftige Generationen nachhaltig und gut gerüstet aufzustellen.

Investitionsoffensive für die niedersächsischen Hochschulen

Es ist dringend angezeigt, dass der Wissenschaftsstandort gestärkt wird. Das kann nicht mit Sparmaßnahmen erreicht werden, sondern vielmehr mit einer Investitionsoffensive des Landes Niedersachsen zur Modernisierung seiner Hochschulen. Eine **massive Ausweitung der Zukunftsinvestitionen** ist unerlässlich, um die Hochschullandschaft in Niedersachsen auch für künftige Generationen nachhaltig und gut gerüstet aufzustellen. Das Land Niedersachsen stellt an sich selbst zu Recht die Erwartung, „langfristig hochattraktive Rahmenbedingungen für eine positive Entwicklung der niedersächsischen Hochschullandschaft“ zur Verfügung zu stellen.¹ Der bisherige Rahmen reicht allerdings offensichtlich nicht aus, um den Investitions- und Sanierungsstau an den niedersächsischen Hochschulen aufzulösen. Es besteht die Gefahr, dass die Hochschulen deshalb gezwungen sind, die notwendigen Investitionen mit Hilfe von öffentlich-privaten Partnerschaften zu ungünstigen Konditionen vorzunehmen. Damit würden die Haushalte der Hochschulen über einen langen Zeitraum empfindlich einge-

schränkt, da die Hochschulen nicht nur die Investitionen zurückzahlen, sondern zudem noch die Rendite-Erwartungen der privaten Partner erfüllen müssten. Investitionsentscheidungen und Bautätigkeiten haben bislang v.a. für größere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten einen zu langen Vorlauf bei akuten Bedarfen und sind von der jährlichen Haushaltslage und wechselnden parlamentarischen Konstellationen abhängig.

Um dieses strukturelle Defizit zu überwinden und eine langfristige Investitionsplanung zu ermöglichen, schlagen wir die Gründung einer Niedersächsischen Hochschulentwicklungsgesellschaft (N-HEG) vor, auf die die öffentlichen Investitionen in den Hochschulbau übertragen werden. Dadurch werden Bauinvestitionen außerhalb des Kern-Haushalts der Hochschulen angesiedelt und überjährig planbar. Gleichzeitig hätten die Hochschulen im laufenden Haushalt mehr finanzielle Spielräume für ihre Kernaufgaben Lehre und Forschung.

Grundzüge einer Niedersächsischen Hochschulentwicklungsgesellschaft (N-HEG)

¹ Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, 2018: Zielsetzungen und Erwartungen des Landes zur Hochschulentwicklung in Niedersachsen gemäß § 1 Abs. 3 NHG für die Erarbeitung von Zielvereinbarungen 2019–2021 mit den Niedersächsischen Hochschulen, S.3.

Die Niedersächsische Hochschulentwicklungsgesellschaft fungiert als öffentliche Unternehmung des Landes, ist im vollständigen unveräußerlichen Landesbesitz und ist Dienstleister

für die niedersächsischen Hochschulen bei der Ausweitung ihrer Investitionstätigkeit. Im Rahmen von öffentlich-öffentlichen Partnerschaften nimmt die N-HEG Investitionen für die

»Eine direkte Partizipation der jeweiligen Hochschule bei Bautätigkeiten ist unerlässlich, um bedarfsgerecht die Nutzungsbedürfnisse der Hochschule adäquat abzubilden und umzusetzen.«

einzelnen Hochschulen vor, indem sie etwa neue Hochschulgebäude errichtet oder ältere Gebäudebestände saniert. Gleiches ist auch für die Studentenwerke als Anstalten des öffentlichen Rechts möglich. Die Tätigkeiten der N-HEG werden von einem Verwaltungsrat begleitet, in dem die zentralen Akteurinnen und Akteure aus den Hochschulen, dem Parlament und dem Fachministerium vertreten sind.

Eine **direkte Partizipation der jeweiligen Hochschule bei Bautätigkeiten** ist unerlässlich, um bedarfsgerecht die Nutzungsbedürfnisse der Hochschule adäquat abzubilden und umzusetzen. Ein permanentes Monitoring in enger Abstimmung mit den Hochschulen erlaubt einen transparenten Bauprozess und somit ebensolche Kostenstrukturen. Die Hochschulen als Nutzerinnen der Investitionen/ Gebäude schließen mit der N-HEG einen Miet- bzw. Konzessionsvertrag. Für die Hochschulen bedeutet das, dass sie die Investitionen nicht aus ihrem Haushalt auf einmal stemmen müssen, was in der Regel zulasten der Lehre und Forschung geht. Die N-HEG generiert durch

Mieten und Konzessionen eigene Einnahmen (Cashflow) und kann ihre Investitionskosten decken. Entlang der Ausgaben für die Hochschulen **im Rahmen der Miet- bzw. Konzessionsverträge sind angemessene Mittelzuflüsse von Landesseite sicherzustellen**. Jede Investition wird mit einem Tilgungsplan versehen, eine **unkontrollierte Verschuldung ist ausgeschlossen**.

Die N-HEG wird dabei mit einem Eigenkapital aus Landesmitteln ausgestattet. Mit Hilfe eines landeseigenen Investitionsfonds (NFonds) nimmt die N-HEG dann weiteres Kapital am Kapitalmarkt zu den aktuellen staatlichen Niedrigzins- bzw. sogar Negativzinskonditionen auf. Auf diese Weise kann der komplette Investitions- und Sanierungsstau an den niedersächsischen Hochschulen zu historisch günstigen Konditionen beseitigt werden, indem Investitionen vorgezogen werden und ihre Finanzierung konform mit der Schuldenbremse und dem europäischen Fiskalpakt zeitlich gestreckt wird.

Angemessene
Mittelzuflüsse von
Landesseite sind
sicherzustellen.

Kennziffern einer Ausweitung der Investitionen durch NFonds und Niedersächsische Hochschulentwicklungsgesellschaft

Durch eine Standardisierung der Durchführung von Hochschulbauinvestitionen können sogar Kostenvorteile aufgrund von Skaleneffekten realisiert werden. Aufträge an Bauunternehmen können mehrere Bauwerke umfassen, die Verhandlungsposition ist somit für die N-HEG

vorteilhaft. **Investitionen können somit überjährig und unabhängig von kurzfristigen Haushaltsplanungen geplant und durchgeführt werden**, was insbesondere bei größeren Investitionsvorhaben essentiell ist. Die N-HEG sichert somit eine langfristig ge-

»Durch eine Standardisierung der Durchführung von Hochschulbauinvestitionen können sogar Kostenvorteile aufgrund von Skaleneffekten realisiert werden.«

plante Investitionstätigkeit strukturell ab. Die N-HEG fungiert selbst nicht als Bauunternehmer, sondern entwickelt gemeinsam mit und für Hochschulen Lösungskonzepte für eine mo-

derne und zukunftsfähige Hochschullandschaft in Niedersachsen. Sie kann als Auftraggeber auch Partnerschaften mit Bauunternehmen eingehen.

Investitionshöhe	4,3 Mrd. EUR
Lebenszyklus	30 Jahre
Gesamtkosten über 30 Jahre/Bearbeitungsgebühr des NFonds 0,5 %	4,64 Mrd. EUR
jährliche Zahlungen/Mieten durch die Konzessionsverträge (alle Hochschulen zusammen)	150 Mio. EUR

Tabelle 1 eigene Berechnungen auf Basis von interhyp.de

Struktur der Investitionstätigkeit durch eine Niedersächsische Hochschulentwicklungsgesellschaft (eigene Darstellung)



Zusammenfassung



Vorteile durch eine Investitionstätigkeit mittels einer Niedersächsischen Hochschulentwicklungsgesellschaft

- ▶ **Massive Ausweitung der Zukunftsinvestitionen** für eine moderne Hochschul-landschaft – auch für künftige Generationen
- ▶ **Langfristige Planungssicherheit** für Investitionen:
 - überjährig
 - unabhängig von der kurzfristigen HaushaltsplanungDies ist bei vielen Investitionsvorhaben und Langfristaufgaben entscheidend.
- ▶ **Hebelwirkung durch Kapitalaufnahme:** Durch einen langfristigen Investitionspfad wird die notwendige Modernisierung der Hochschulen möglich und deren Finanzierung nutzerbezogen oder zeitlich gestreckt.
- ▶ Tätigkeiten des NFonds und der Niedersächsischen Hochschulentwicklungsgesellschaft sind **konform mit der Schuldenbremse**.
- ▶ Das Finanzierungsmodell ist **attraktiver als ÖPP und Eigenfinanzierung**, da zu besseren Konditionen mehr investiert werden kann. **Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften (ÖÖP)** vergrößern somit die Spielräume.
- ▶ Investitionen können über die Niedersächsische Hochschulentwicklungsgesellschaft im großen Rahmen geplant werden und durch **Standardisierung** können **Kostenvorteile** realisiert werden.
- ▶ Investitionstätigkeit wird durch NFonds und Hochschulentwicklungsgesellschaft strukturell abgesichert. Gleichzeitig entstehen **neue Spielräume in den laufenden Haushalten** auch für konsumtive Ausgaben (z. B. Personal für die Hochschulen).
- ▶ Investitionen werden an verschiedene Konditionen wie die Einhaltung von Umwelt- und **Sozialstandards**, Prinzipien von **guter Arbeit und Nachhaltigkeit** gebunden.
- ▶ Der NFonds ist ein Instrument für vorgezogene Investitionen und eine geplante und kontrollierte Kapitalaufnahme für Zukunftsinvestitionen. Hierfür gibt es eine breite **gesellschaftliche Akzeptanz**.

DGB

Niedersachsen



Netzwerk
der Kooperationsstellen
Hochschulen - Gewerkschaften
in Niedersachsen