

Mitteilung

des Rechnungshofs

Jahresbericht 2026 zur Haushaltsrechnung 2024 (vgl. Drucksache 18/300)

hier: Beitrag Nr. 23 – Sanierungsbedarf und Flächenentwicklung an Universitätsgebäuden (Kapitel 1208)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2026, Az.: RHP3-0451.1-25/3/3:

Der Sanierungsbedarf der geprüften fünf Universitäten ist von 1,7 Mrd. € (2003) auf mehr als 4,7 Mrd. € angestiegen. Statt der vom Rechnungshof empfohlenen Flächenkonsolidierung sind die Nutzungsflächen um 4 % gestiegen. Um den wachsenden Sanierungsbedarf abzubauen, sind jährlich mehr als 2 % des Neubauwerts der Gebäude, das sind mehr als 270 Mio. €, für Bauunterhalt und Sanierung erforderlich.

23.1 Ausgangslage

Das Land besitzt rund 8.000 Gebäude, davon etwa 1.700 Hochschulgebäude. Der Rechnungshof untersuchte den Zustand der Universitätsgebäude bereits 2003 und 2010. In der Denkschrift 2011 stellte der Rechnungshof fest, dass das Ziel, den Sanierungsstau bis 2019 abzubauen, nicht erreicht werde. Statt einer angestrebten Bestandskonsolidierung waren Neubauten und Flächenzuwächse zu verzeichnen.

In der parlamentarischen Beratung der Denkschrift 2011¹ ersuchte der Landtag² die Landesregierung:

- dem Abbau des Sanierungsbedarfs erste Priorität einzuräumen, wofür jährlich mindestens 2 % des Neubauwerts erforderlich sind;

¹ Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 20, Landtagsdrucksache 15/120.

² Plenarprotokoll 15/32, Landtagsdrucksache 15/720.

- die anstehenden Sanierungen für eine Flächenkonsolidierung im betroffenen Gebäudebestand zu nutzen;
- die Sanierungsstrategie weiterzuentwickeln und die Bewertung der Gebäudesubstanz periodisch fortzuschreiben.

2024 prüfte der Rechnungshof erneut den Sanierungsbedarf und die Flächenentwicklung an den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim, Stuttgart und Tübingen (mit rund 800 Gebäuden) sowie die operative Umsetzung der Landtagsbeschlüsse vom 28. März 2012 durch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung für den Zeitraum 2015 bis 2023.

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Bewertung der Gebäudesubstanz wurde nicht ausreichend fortgeschrieben

Seit mehreren Jahren hat der Landesbetrieb Vermögen und Bau die Bestandsdaten der Universitätsgebäude nicht ausreichend fortgeschrieben. Die erforderlichen Gebäudedaten der Universitäten sind nicht einheitlich in einer zentralen Datenbank erfasst.

Die Dienstanweisung³ sieht vor, dass Vermögen und Bau alle 5 Jahre eine Bauschau mit Begehung aller Gebäude durchführt und die Ergebnisse dokumentiert. Unsere Stichprobe hierzu ergab, dass drei Viertel aller Bauschauen nicht rechtzeitig durchgeführt oder nicht hinreichend dokumentiert wurden.

Ohne regelmäßige Bewertung der Gebäudesubstanz und ohne eine zentrale valide Gebäudedatenbank drohen Sicherheitsrisiken und teure Notmaßnahmen.

Eine zentrale Gebäudedatenbank mit standardisierten Datenfeldern böte Überblick, Priorisierung, Kostensteuerung und lückenlose Dokumentation und könnte die Basis für eine wirtschaftliche und nachhaltige gesteuerte Sanierungsstrategie sein.

Nach Auskunft des Landesbetriebs wird derzeit ein neues Computer-Aided-Facility-Management-System (CAFM) schrittweise in den Ämtern ausgerollt, welches das alte Morada-Programm ersetzen und die Flächendaten übernehmen soll.

23.2.2 Flächenkonsolidierung wurde nicht umgesetzt

Die gesamte Nutzungsfläche der fünf Universitäten wurde von 2015 bis 2023 durch Neubauten und Anmietungen um etwa 55.000 m² (+4 %) auf 1,38 Mio. m² erhöht (siehe Tabelle 23-1).

Die Nutzungsflächen der einzelnen Universitäten entwickelten sich unterschiedlich. An vier Universitäten stiegen sie, lediglich an der Universität Tübingen sanken sie um 2 %.

Die angestrebte Flächenkonsolidierung⁴ wurde nicht erreicht. Durch den Flächenzuwachs erhöhen sich die Kosten für Bauunterhalt und Mietausgaben. Er bindet finanzielle Mittel sowie personelle Ressourcen und führt zu weiterem Sanierungsbedarf.

³ DAW D 3.11.1 des Finanzministeriums für die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung.

⁴ Plenarprotokoll 15/32, Landtagsdrucksache 15/720.



Abbildung 23-1: Moderne Lernumgebungen am InformatiKOM in Karlsruhe (KIT)

Eine Studie des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung „Zukunftskonzepte in Sicht?“⁵ prognostiziert einen Rückgang der Präsenzlehre an Hochschulen. Sie basiert auf Befragungen und Szenarien und bewertet diesen Wandel als dauerhafte strategische Neuausrichtung.

Ein Rückgang der Präsenzlehre wird die Flächenentwicklung beeinflussen. Der Bedarf an klassischen Lehrflächen wie Hörsälen und Seminarräumen wird zurückgehen. Stattdessen entstehen Anforderungen an neue Raumtypen wie digitale Studios und flexible Lernzonen für hybride Formate. Infolgedessen muss der Gebäudebestand funktional umgebaut und zukunftsfähig ausgestattet werden. Dieser Wandel sollte auch dazu genutzt werden, die notwendige Flächenkonsolidierung umzusetzen.

Tabelle 23-1: Nutzungsflächen (nach DIN NUF 1-6) der fünf Universitäten (in Tsd. m²)⁶

Flächen	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	Anstieg seit 2015 (in %)
Landeseigen	1.275	1.298	1.308	1.297	1.295	1.309	1.308	+3
Angemietet	50	46	47	48	55	63	72	+45
Summe	1.325	1.344	1.355	1.345	1.350	1.372	1.380	+4

⁵ HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V. (HIS-HE): Arbeitspapier Nr. 63 „Zukunftskonzepte in Sicht? Auswirkungen der Coronapandemie auf die Strategische Hochschulentwicklung“ vom März 2022.

⁶ Inklusive Flächenanteile externer Nutzer an Universitäten (z. B. Mensa, Materialprüfanstalten).

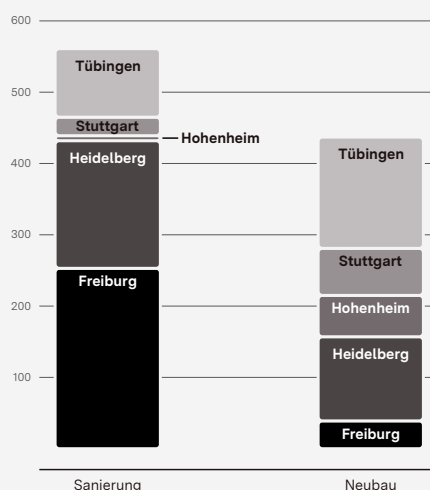
Nach Auskunft des Landesbetriebs wird im Hochschulbau zukünftig bei Büroflächen ein Desksharing-Faktor von 0,7 je Bedienstetem zugrunde gelegt. Bei Hörsaal- und Seminarflächen werde zudem ein Anteil für Online-Lehre von 20 bis 25 % berücksichtigt. Gleichwohl sei der Abbau der Präsenzlehre keine Zielsetzung der Landesregierung, da gemeinsames Lernen, persönlicher Austausch, direkte soziale Interaktion unverzichtbar für den Lernerfolg und die Persönlichkeitsbildung seien.

23.2.3 Neue Priorität „Sanierung vor Neubau“ wurde nicht überall umgesetzt

Der Rechnungshof stellte 2010 fest, dass an den fünf Universitätsstandorten mehr Mittel in Neubaumaßnahmen als in Sanierungen flossen. Er empfahl in der Denkschrift 2011, dass sich das Verhältnis zwischen Sanierung und Neubau deutlich zugunsten der Sanierung verändern müsse; andernfalls drohe eine erhebliche Verlängerung des Zeitraums für den Abbau des Sanierungsstaus – weit über das Jahr 2030 hinaus.

Unsere Prüfung 2024 ergab für den Zeitraum 2015 bis 2023, dass insgesamt mehr Mittel für Sanierungen als für Neubauten investiert wurden. Konkret wurden 561 Mio. € für Sanierungsmaßnahmen und 437 Mio. € für Neubauten ausgegeben (siehe Abbildung 23-2). Laufende Bauunterhaltsaufwendungen sind hierin nicht berücksichtigt, da diese nicht für Instandsetzungen bzw. erhebliche Wertverbesserungen dienen.

Abbildung 23-2: Ausgaben für Sanierungen und Neubauten in Mio. € (2015 bis 2023)



Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklung reichen die durchgeführten Sanierungsmaßnahmen nicht aus, um den Sanierungsstau effektiv abzubauen.

Bei der regionalen Betrachtung zeigt sich keine landesweite Trendwende: In Tübingen, Stuttgart sowie Hohenheim wurden von 2015 bis 2023 weiterhin mehr Mittel für Neubauten als für Sanierungen verausgabt. In Freiburg hingegen stellte der Rechnungshof eine deutliche Entwicklung hin zu großen Sanierungsmaßnahmen fest.

Der Landesbetrieb berichtete hierzu, dass die Sanierungen künftig durch neue energetische Richtlinien der EU unterstützt würden, die im Laufe des Jahres 2026 in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Namentlich gehe es dabei um die Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) und die Energieeffizienz-

Richtlinie EED (Energy Efficiency Directive). Die EPBD gibt vor, dass bis 2030 die 16 % energetisch schlechtesten Nichtwohngebäude saniert werden müssen. Die EED fordert eine jährliche Renovierungsquote öffentlicher Gebäudeflächen von mindestens 3 %.

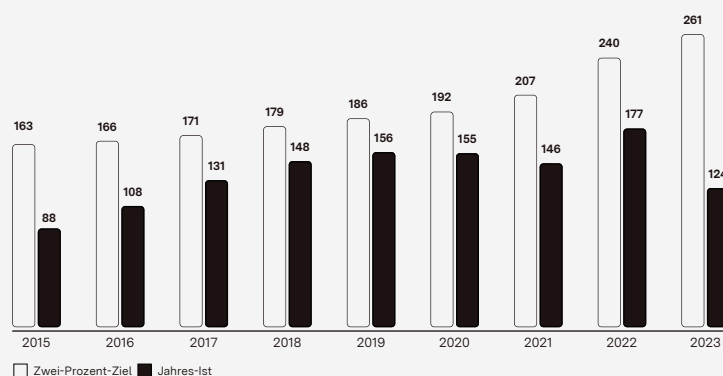
Aufgrund der komplexen baulichen Anforderungen konzipiere der Landesbetrieb weiterhin neue Forschungsbauten, um die Zukunftsfähigkeit des Wissenschaftsstandorts Baden-Württemberg zu sichern. Künftig werde jedoch noch stärker geprüft, ob neue Bedarfe über Bündelungen oder hochschulübergreifende Nutzungen abgebildet werden können.

23.2.4 Angestrebtes „Zwei-Prozent-Ziel“ wurde verfehlt

Der Rechnungshof legt für die Berechnung der Bauunterhaltung eine Mindestausstattung von 1,5 % des Gebäudeneubauwerts zugrunde. Wird zusätzlich die Abarbeitung des bestehenden Sanierungsstaus durch einzelne große Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt, ergibt sich ein durchschnittlicher jährlicher Mindestbedarf von 2 % des Neubauwertes („Zwei-Prozent-Ziel“).

Der Rechnungshof ermittelte 2024, dass der Neubauwert des Gebäudebestands der fünf Universitäten bei 13,4 Mrd. € lag. Auf dieser Basis berechnete der Rechnungshof das „Zwei-Prozent-Ziel“ für die Jahre 2015 bis 2023 und stellten dieses den tatsächlich geleisteten Bauunterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen (Jahres-Ist) gegenüber. Die Ergebnisse sind in Abbildung 23-3 dargestellt.

Abbildung 23-3: Soll/Ist Analyse – Bauunterhaltung und Sanierung in Mio. €



Das durchschnittliche Zwei-Prozent-Ziel von 2015 bis 2023 betrug 196 Mio. €. Tatsächlich wurden jedoch im genannten Zeitraum durchschnittlich nur Maßnahmen im Umfang von 132 Mio. € je Jahr umgesetzt (Jahres-Ist). Das entspricht 67 % des erforderlichen Zwei-Prozent-Ziels.

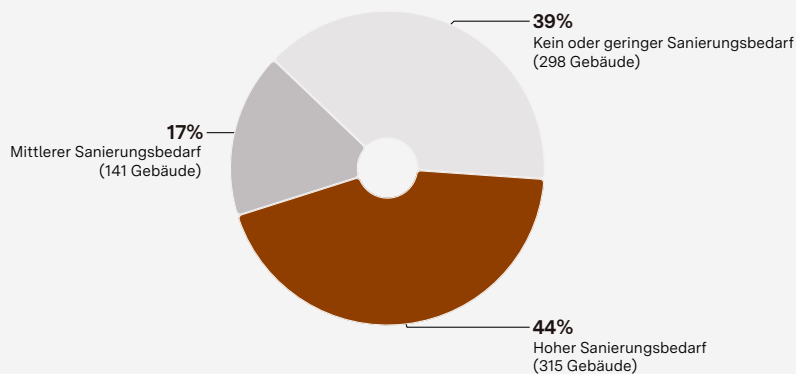
Wenn sich der Trend fortsetzt, dass der jährliche Mindestbedarf schneller ansteigt als die Ausgaben für Bauunterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, wird der Sanierungsbedarf weiter ansteigen. Dies gefährdet zunehmend die Bausubstanz und damit die Funktionsfähigkeit der Universitäten.

23.2.5 Sanierungsbedarf ist weiter gestiegen

Der Rechnungshof prüfte 2003 den Sanierungsbedarf der Universitäten und stellte damals einen Sanierungsbedarf von 1,7 Mrd. € für den Gebäudebestand der fünf Universitäten sowie insgesamt 2,4 Mrd. € für alle neun Universitäten des Landes fest.⁷ Dieser Bedarf von 1,7 Mrd. € entsprach etwa einem Drittel des damaligen Neubauwerts der Gebäude.

In der aktuellen Prüfung ermittelte der Rechnungshof erneut überschlägig den Sanierungsbedarf dieser fünf Universitäten. Geprüft wurden 754 Gebäude mit einem mittleren Gebäudealter von 85 Jahren. Diese Gebäude verfügen zusammen über eine Nutzungsfläche von rund 1,38 Mio. m². Etwa 50 % dieser Fläche wurde zwischen 1950 und 1980 errichtet, je etwa 25 % vor und nach diesem Zeitraum. Unsere Analyse ergab den aus Abbildung 23-4 ersichtlichen aktuellen Sanierungsbedarf.

Abbildung 23-4: Nutzungsfläche nach Grad des Sanierungsbedarfs



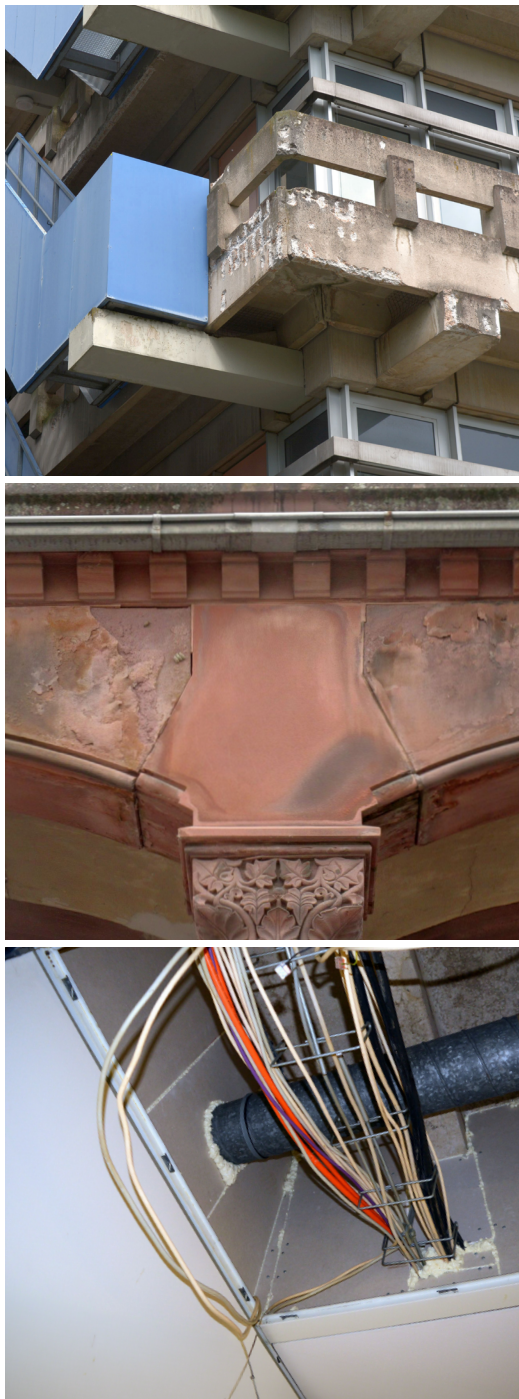
Die Ermittlung der zu erwartenden Sanierungskosten ergibt Gesamtbaukosten von rund 4,7 Mrd. €. Davon entfallen allein etwa 3,8 Mrd. € auf die 315 Gebäude mit hohem Sanierungsbedarf.

Die Flächen mit hohem Sanierungsbedarf (315 Gebäude) stammen überwiegend aus den 1950er bis 1970er Jahren. Die Gebäude aus dieser Zeit sind aufgrund ihrer Baukonstruktion energetisch besonders kritisch und sanierungsanfällig (schadhafter Sichtbeton, energetisch schlechte Fassadenbauteile). Bei vielen dieser Gebäude liegen die Kosten einer Grundsanierung durch geänderte Bestimmungen (Brand-, Klima-, Denkmal- und Arbeitsschutz) inzwischen bei den Kosten eines entsprechenden Neubaus.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, den bestehenden Sanierungsbedarf an den fünf Universitäten abzubauen. Aufgrund der Altersstruktur erwartet der Rechnungshof nach 2045 einen weiteren Anstieg des Sanierungsbedarfs, da ein größerer Teil des Gebäudebestands dann älter als 100 Jahre sein wird.

⁷ Beratende Äußerung vom 29. Oktober 2004, Landtagsdrucksache 13/3725.

Abbildung 23-5: Sanierungsbedarf an Baukonstruktion
und Haustechnik in Heidelberg



23.3 Empfehlungen

23.3.1 Bauschauen durchführen, Datenbank fortschreiben

Der Sanierungsbedarf aller Universitätsgebäude sollte durch eine detaillierte Bestandsaufnahme und Analyse im Rahmen der vorgeschriebenen Bauschauen sukzessive erfasst und im neuen CAFM-System dokumentiert werden.

23.3.2 Sanierungsplan aufstellen und umsetzen

Auf Basis des CAFM sollte ein umfassender Sanierungsplan erarbeitet werden, der folgende Elemente enthält:

- Priorisierung nach Objekten, Maßnahmen (z. B. Gebäudehülle, Heizsystem) und nach Wachstumsstandorten,
- messbare Zwischenziele, etwa jährliche Sanierungsquoten,
- regelmäßige Soll-Ist Analyse zum Abbau des Sanierungsstaus,
- einen Zeitplan für größere Bauvorhaben,
- den Umsetzungsstand der EED- und EPBD-Richtlinien.

23.3.3 Ausgaben für Bauunterhalt und Sanierung dem jährlichen Bedarf anpassen

Dem Abbau des Sanierungsbedarfs und dem Bauunterhalt sollte die gebotene Priorität eingeräumt werden. Hierzu sind für die Sanierung und den Bauunterhalt des Gebäudebestands der fünf Universitäten jährlich mehr als 270 Mio. € erforderlich.

23.3.4 Vorrangig Altbauten sanieren, statt den Bestand weiter auszubauen

Vorrangig sollten die bestehenden Universitätsgebäude saniert werden. Auf diese Weise wächst der Gebäudebestand nicht weiter und der Sanierungsbedarf kann langfristig verringert werden. Zudem reduziert eine Sanierungsstrategie den Ressourcenverbrauch, da Sanierungen deutlich weniger Energie und Baumaterial benötigen als Neubauten.

23.3.5 Flächenkonsolidierung umsetzen

Die Sanierungsstrategie sollte von einer Flächenkonsolidierung begleitet werden, um mittelfristig die dadurch freiwerdenden Mittel für Sanierung und Bauunterhalt zu verwenden.

23.4 Stellungnahme der Ministerien

Das Finanzministerium teilt mit, dass sich die aufgezeigten Handlungsfelder in wesentlichen Teilen mit den strategischen Zielsetzungen des Finanzministeriums deckten. Der Abbau des Sanierungsbedarfs habe höchste Priorität im Landesbau. Seit 2011 würden verschiedene Sanierungsprogramme umgesetzt. 2016 sei ein zusätzlicher Fokus auf den Abbau gerichtet worden. Wesentliches Ziel sei die Bereitstellung ausreichender Mittel für den Erhalt des Gebäudevermögens gewesen. Auch das Energie- und Klimaschutzkonzept 2030 (EuK 2030) enthalte klare Vorgaben zu den dargestellten Themenbereichen. Zudem seien konkrete Maßnahmen zur Flächenreduzierung und -effizienz sowie der Grundsatz „Sanierung vor Neubau“ festgelegt worden.

Das Wissenschaftsministerium unterstreicht die Notwendigkeit der Präsenzlehre, um die Qualität der Lehre und Forschung zu gewährleisten. Der Abbau der Präsenzlehre sei deshalb keine Zielsetzung der Landesregierung.

Das Finanzministerium führt aus, dass eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung der Sanierungsstrategie eine konsistente Datenbasis über den Gebäudebestand sei. Computer-Aided-Facility-Management-Systeme würden hierbei einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Datenerhebung, -pflege und -auswertung leisten.

Weiterhin seien im Sondervermögen für den Hochschulgesamtbereich des Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetzes (LuKIFG) Sanierungsmaßnahmen im Umfang von 271 Mio. € geplant. Darüber hinaus seien Maßnahmen zur Umstellung auf eine klimaneutrale Wärmeversorgung im Umfang von 135 Mio. € im gesamten Hochschulbereich vorgesehen.