

SWM Stadtteilentwicklungsgesellschaft Wiesdorf/Manfort mbH
Postfach 10 11 40, 51311 Leverkusen

Stadt Leverkusen
Dezernat II – Finanzen und Digitalisierung
Herrn Daniel Capitain
Dönhoffstraße 39
51373 Leverkusen

Leverkusen, 15.11.2024

**Prüfauftrag des Rates der Stadt Leverkusen
Maßnahmen zur Beschleunigung von Schulbauprojekten**

Sehr geehrter Herr Capitain,

gemäß dem mir von Ihnen übersandten Prüfauftrag zur Vorlage Nr. 2024/2778 nehme ich wie folgt Stellung.

Ausgangslage:

Aufgrund der fehlenden Datenbasis aus der Stadt Leverkusen über entsprechende standardisierte Schulbaukennzahlen, wie z.B. Bau- und Planungskosten sowie Betriebskosten für Grundschulen, Sekundarschulen oder andere Schulbauten, kann ich keine detaillierte (Vergleichs-) Analyse vornehmen. Zudem konnte die SWM bekanntermaßen ebenfalls noch keine entsprechende Datenbasis aufbauen, auf die ich mich hätte beziehen können. Den Prüfauftrag habe ich zum Anlass genommen mich mit Thema der Durchführung von Schulbauten näher zu befassen. Hierzu habe ich u.a. das Büro PSPC aus Berlin um Unterstützung gebeten. Die PSP-Consulting GmbH ist zum einen in der Leverkusener Verwaltung bekannt und zum anderen haben wir diese aus der Projektübergabe der Bismarckschulen im Projektteam übernommen. Ich hoffe daher, dass das anliegende Kurzgutachten (Übernahme Schulbauleistungen SWM) von PSPC für den Stadtrat hilfreich ist.

Ausdrücklich sei an dieser Stelle von mir vermerkt, dass wir als städtische Tochter gern bereit sind, mehr Verantwortung zu übernehmen. Es erübrigt sich für mich die Erläuterung, dass eine Tochtergesellschaft wie die SWM dem Gesellschafter unterstützen sollte, wenn Bedarf geäußert wird. Trotzdem möchte ich darauf hinweisen, dass kürzlich der Gesellschaftsvertrag der SWM eine Ergänzung erhielt, wonach neue Aufträge durch den Stadtrat der Stadt Leverkusen mehrheitlich zu übertragen sind. D.h. die SWM benötigt ein klares Votum des Stadtrats.

Inhaltlich:

Der Schulbau ist, gem. § 50 Absatz 2 Nummer 12 BauO NRW 2018 (2. Änderung 2024) ein großer Sonderbau. Bei Sonderbauten kommt es immer darauf an, welcher Nutzer vorliegt. Anders als bei Wohn- und/oder Büronutzungen, benötigt der Sonderbau eine sehr enge Abstimmung mit dem Nutzer selbst. Mit Sonderbauten haben wir im Team der SWM ausreichend viel Erfahrung. Erfahrungen hinsichtlich Schulbauten sammeln wir derzeit in einer sehr guten Zusammenarbeit mit der Lehrerschaft und der Gebäudewirtschaft bei der Bismarckstraße in Manfort. Insbesondere sei hier die sehr gute, konstruktive und vor allem auch schnelle Zusammenarbeit mit dem Team von Frau Maus vermerkt. Sollte es in Betracht gezogen werden, dass die SWM die Schulneubauten und Schulsanierungen übernimmt, würden wir, je nach Aufgabenstellung, eine entsprechende Ressourcenplanung vornehmen, welches zweifellos möglich wäre. Auch über die Möglichkeiten, der notwendigen Strukturierungen können wir uns gern austauschen, sofern gewünscht.

Zudem kann ich dem Gesellschafter anbieten die Finanzierung der Schulbauten in der Gesellschaft zu übernehmen. Durch die Umfirmierung der SWM in eine GmbH & Co. KG sowie die Gründung einer Tochter als Schulbaugesellschaft (ebenfalls mit der Rechtsform GmbH & Co. KG) wären aus meiner Sicht die Voraussetzung geschaffen, um das Immobilieneigentum Grunderwerbsteuerfrei vom städtischen Eigentum über die SWM in die Schulbaugesellschaft transferieren zu können. Darüber würde die Gesellschaft Eigenkapital erhalten, welches für Finanzierungskonzepte ein wesentlicher Bestandteil wäre. Im Weiteren könnte die Stadt Leverkusen mit der Schulbaugesellschaft Mietverträge über die Sanierung und Neubau der entsprechenden Schulen abschließen.

Ich hoffe den Prüfauftrag ausreichend beantwortet zu haben.

Mit freundlichen Grüßen



Björn Krischick
Geschäftsführer

Prüfung von Beschleunigungspotentialen im Schulbau der Stadt Leverkusen durch Einbindung der SWM in verschiedenen Organisationsstrukturen

Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung ist die Fragestellung, ob und wie die Stadtteilentwicklungsgesellschaft Wiesdorf/Manfort (SWM) die Stadt Leverkusen im Schulbau verstärken kann.

In diesem Rahmen wurden verschiedene Möglichkeiten der Einbindung und Abwicklung sowie alternative Organisationsformen für den Schulbau untersucht.

Nutzung SWM-Ressourcen zur effizienten Projektabwicklung

SWM ist aufgrund ihrer Personalstruktur und ihrer Ressourcen in besonderer Weise zur Erbringung von Schulbauleistungen geeignet. Das vorhandene Personal bringt bereits entsprechende Erfahrungen und Referenzen im Schulbau mit. Durch eine flexible Gestaltung von Arbeits- und Vergütungsstrukturen ist darüber hinaus die Bindung hochqualifizierten und spezialisierten Personals möglich. Dadurch können interdisziplinär besetzte Teams gebildet werden, die auf eine zeit- und kosteneffiziente Durchführung von Schulbaumaßnahmen ausgerichtet werden. Diese Teams müssen sowohl über technische und wirtschaftliche Expertise sowie grundlegendes Wissen im Bereich des Vergaberechts verfügen.

Anders als in rein öffentlichen Strukturen besteht für die SWM hier die Möglichkeit, auch kurzfristig durch entsprechende Anreizstrukturen Personal zu finden und für Projekte einzusetzen.

Ergänzend zur konventionellen Vergabe, d.h. einer Vergabe in Fach- und Teillosten, können hier alternative Beschaffungsmodelle eingesetzt werden, wie beispielsweise eine Vergabe an einen Generalunternehmer (Übertragung von Planungs- und Bauleistungen auf Basis einer vorliegenden Baugenehmigung) oder eine Vergabe an einen Totalunternehmer (Vergabe von Planungs- und Bauleistungen ab Lph. 2).

Durch eine entsprechende Vorbereitung- und Taktung der Maßnahmen kann durch ein effizientes Multi-Projekt-Management durch SWM eine umfangreiche und kontinuierliche Nutzung der Marktkapazitäten kleiner und mittlerer Unternehmen erfolgen und somit im Ergebnis eine beschleunigte Gesamtprojektumsetzung erfolgen.

Auch eine Bündelung einzelner Schulbaumaßnahmen im Sinne sogenannter Multi-Projekt-Vergaben wäre denkbar. Dabei werden mittlere und große Lose gebildet, in denen geeignete Projekte zusammengefasst und Skaleneffekte (z.B. gemeinsame Nutzung von Ressourcen) genutzt werden.

Beispiele für Schulbaugesellschaften

Eine vergleichbare, rein öffentliche Schulbaugesellschaft wurde zuletzt in Köln gegründet.

Die *Kölner Schulbaugesellschaft mbH*, gegründet 2023, ist ein Tochterunternehmen der Stadt Köln. Sie unterstützt die Stadt als Bauherrin bei der Planung, Entwicklung und dem Bau von Schulen und Sportanlagen. Sie arbeitet eng mit externen Dienstleistern und Partnern zusammen.

Ziel ist die effiziente Planung, Entwicklung und Realisierung von Schul- und Sportanlagen, um den Schulbau in Köln zu beschleunigen.

In einem ersten Grundsatzbeschluss hat der Rat der Stadt Köln dabei u.a. folgende Prämissen zu Grunde gelegt:¹

- Die Schulbaugesellschaft soll als eine reine Bauprojektgesellschaft in 100%iger Eigentümerschaft der Stadt Köln gegründet werden
- Darüber hinaus wird die Schulbaugesellschaft in Absprache mit und im Auftrag der Gebäudewirtschaft Schulbauprojekte realisieren, die von der Gebäudewirtschaft personell nicht hinterlegt werden können. Dies umfasst ggf. auch die interimistische Bereitstellung von Schulplätzen.

Die Gründung der Schulbaugesellschaft wurde im Rahmen der Ratssitzung vom 08.09.2022 beschlossen.

Für die Bearbeitung von Projekten wurden im Rahmen der Gesellschaftsgründung Annahmen zum bearbeitbaren Projektvolumen je Mitarbeitendem im Bereich Projektleitung und Projektsteuerung getroffen. Es wird davon ausgegangen, dass je Mitarbeitendem p.a. rd. 4 Mio. EUR bei Einzelgewerkevergaben und 12,5 Mio. EUR bei Paketvergaben (GU/TU) umgesetzt werden können.²

Bestimmte Fachexpertise (bspw. Technik, Kommunikation, etc.) soll primär durch Fremdbezug sichergestellt werden. Das ermöglicht sowohl die Einbindung einer breiteren Fachlichkeit als auch die Erhaltung einer schlanken und effizienten Personalstruktur.

Die Steuerung erfolgt durch die Geschäftsführung. Aufgrund der Größe der Gesellschaft und mit Blick auf eine möglichst schlanke Struktur wird kein Aufsichtsrat gebildet. Die Aufsicht über die Geschäftsführung sowie wesentliche Zustimmungsvorbehalte obliegen der Gesellschafterversammlung. Alleinige Gesellschafterin ist die Stadt Köln.

Sofern Flächen von Dritten zum Zwecke des Schulbaus angekauft werden sollen, erfolgen diese folgerichtig unmittelbar über die Stadt Köln im Rahmen der üblichen Entscheidungswege. Die für die Abarbeitung der jeweiligen Projekte erforderlichen Aufträge kann die Schulbaugesellschaft selbst erteilen.

Vergleichbare Strukturen wurden auch mit der *Schulbau Hamburg* geschaffen:

Die SBH Schulbau Hamburg ist im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg verantwortlich für die Bewirtschaftung und alle Baumaßnahmen an Hamburger Schulen. In diesem Rahmen steuert sie die Projektrealisierung, beginnend von der Bedarfsplanung, bis hin zur Fertigstellung und Bewirtschaftung. Pro Jahr werden 350 Mio. EUR umgesetzt.³ Als Beispiel kann die Standorterweiterung und -erneuerung Gymnasium Corveystraße genannt werden. Hier werden

¹ Vgl. Beschluss Sitzung am 17.03.2022 (Vorlagen-Nr. 4065/2021).

² Vgl. (hier und im Folgenden) Beschlussantrag Gründung Schulbaugesellschaft, Anlage 2 zum Beschlussantrag der Sitzung vom 08.09.2022; abrufbar über das Ratsinformationssystem der Stadt Köln (Vorlagen-Nr.: 2360/2022).

³ Quelle: Schulbau Hamburg, <https://www.schulbau.hamburg/>, Abruf: 09.11.2024.

Neubauten und Sanierungen durchgeführt, um die Schule von vier auf sechs Züge zu erweitern. Es wurden acht Altbauten abgerissen und neue Fläche in Höhe von 7.612 m² geschaffen. Die Fertigstellung soll voraussichtlich 2032 erfolgen. Beim Neubau ist ein GEG 40 Standard – BEG bzw. ein klimafreundlicher Neubau NWG vorgesehen. Zusätzlich wird eine DGNB-QNG-Nachhaltigkeitszertifizierung Goldstandard angestrebt. SBH Schulbau Hamburg koordiniert dabei die Projekte im Auftrag der Stadt und arbeitet dabei mit privaten Architekten zusammen.

Gemischtwirtschaftliche Schulbau-Gesellschaft

Um eine kurzfristige Maximierung der Kapazitäten im Schulbau zu erreichen, wäre auch die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Schulbaugesellschaft denkbar. Das sog. Gesellschaftsmodell beschreibt die gesellschaftsrechtliche Beteiligung des Auftraggebers als Mitgesellschafter an einer mit Planung, Bau/Sanierung sowie unter Umständen auch Finanzierung und Betrieb beauftragten (PPP-)Projektgesellschaft.⁴

Die Gesellschaftsanteile würden zu mind. 51% im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben und bis zu 49% der Anteile würden an einen privaten Auftragnehmer übertragen werden.

Ein geeigneter Auftragnehmer würde in einem europaweiten Vergabeverfahren ausgeschrieben und ausgewählt.

Eine vergleichbare, gemischtwirtschaftliche Schulbaugesellschaft wurde bspw. zur Sanierung von 100 Schulen in Offenbach gegründet. Hier wurden Planung, Sanierung und Unterhaltung der Schulen in zwei Losen vergeben und mit dem jeweils im Vergabeverfahren obsiegenden Partner eine gemeinsame Gesellschaft gegründet. Das Projekt ist bereits abgeschlossen, d.h. die privatwirtschaftlich gehaltenen Anteile wurden nach Ende der Vertragslaufzeit wieder von der öffentlichen Hand übernommen. Das Eigentum an den Objekten liegt bei der öffentlichen Hand.

Die Steuerung einer solchen gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft könnte durch die SWM erfolgen. Entscheidend ist dabei, die öffentliche Position mit entsprechend qualifiziertem Personal zu besetzen und den erforderlichen Entscheidungsbefugnissen auszustatten, um hier einer Veränderung bzw. Fehlleitung von Anreizen (z.B. Fokussierung auf rein monetäre Aspekte und Gewinnmaximierung durch den privaten Partner) frühzeitig und konsequent zu unterbinden.

Der zentrale Vorteil einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft läge in der Möglichkeit der Aktivierung von in der Privatwirtschaft gebundenen Personalkräften, die (temporär) in die neue Gesellschaft abgeordnet werden könnten. Auch bei kurzfristigen Spitzen in der Auslastung könnten diese durch einen Rückgriff auf Personal des Partnerunternehmens abgefangen oder gemindert werden.⁵

Sofern die Implementierung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft zur Umsetzung von Schulbaumaßnahme in Betracht gezogen wird, wird die Gründung einer neuen

⁴ Als Gesellschaftsform kommen grundsätzlich Kapitalgesellschaften (insbesondere AG und GmbH) sowie Personengesellschaften (insbesondere OHG, KG, einschließlich GmbH & Co KG, und GbR) in Betracht. Die Auswahl der geeigneten Gesellschaftsform orientiert sich vor allem an der für das jeweilige Projekt zweckmäßigen oder zulässigen Gestaltung von Entscheidungsrechten und Haftungsfragen.

⁵ Entsprechende Regelungen sind im Gesellschaftsvertrag vorzusehen.

Tochtergesellschaft (der SWM oder der Stadt Leverkusen) empfohlen, um diese direkt an den Erfordernissen einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft auszurichten und keine Verwässerung des Unternehmenszwecks der SWM durch private Interessen zu riskieren.

Die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft bzw. die Vergabe von Anteilen an einer bestehenden Gesellschaft ist ausschreibungspflichtig. Ein entsprechendes Vergabeverfahren⁶ ist vorzusehen (Vorbereitung ca. 3 bis 6 Monate; Dauer Vergabeverfahren ca. 6 bis 12 Monate; jeweils unter Berücksichtigung der erforderlichen Gremienbeschlüsse).

Durch eine vorgeschaltete Markterkundung könnten Gespräche mit interessierten Unternehmen geführt und auf dieser Basis ein die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers in den Fokus stellendes, aber gleichzeitig marktfähiges Modell entwickelt werden.⁷

Fazit

Durch eine Einbindung der effizienten Strukturen der SWM in den öffentlichen Schulbau der Stadt Leverkusen bestehen erhebliche Potentiale zu einer Beschleunigung und Stärkung der Kapazitäten im Bereich Schulbau.

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung ist die Ausstattung der SWM mit entsprechenden Kompetenzen zur effizienten und zügigen Abarbeitung der Projekte.

Mit Blick auf die Zeitschiene erscheint die Erweiterung der bereits bestehenden SWM um eine spezialisierte Sparte „Schulbau“ effizienter als die Gründung einer neuen gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft.

⁶ Es wird davon ausgegangen, dass die Ausschreibung europaweit erfolgen muss.

⁷ Für eine Markterkundung sollte einschl. Auswertung der Ergebnisse ein Zeitraum von zwei bis drei Monaten angesetzt werden.