

## Neuausrichtung der

## Bewirtschaftung der staatlichen Schulgebäude in Hamburg

---

### 1. Einführung eines Mieter-Vermieter-Modells

Die im Zusammenhang mit der Gründung von Schulbau Hamburg formulierten Erwartungen wurden nur teilweise erfüllt.



\*

Daher soll das vom Senat angestrebte „Mieter-Vermieter-Modell“ für eine weitere Optimierung der nachhaltigen Bewirtschaftung städtischer Immobilien und hier insbesondere der Schulgebäude zur Anwendung kommen.

In diesem Zusammenhang gilt es zum einen Lösungsansätze zur effizienteren Bewirtschaftung der Schulen durch Schulbau Hamburg, zum anderen einen gesellschaftsrechtlichen und organisatorischen Rahmen sicherzustellen, der es ermöglicht, das Mieter-Vermieter-Modell auch auf weitere Immobilien der Freien und Hansestadt Hamburg zu übertragen.

Vorrangiges Ziel dieses optimierten Bewirtschaftungsmodells ist der effiziente Einsatz der öffentlichen Mittel sowie eine zügige Umsetzbarkeit.

Insbesondere gilt es klare Verantwortlichkeiten zu definieren und Maßstäbe zu finden, die allen Beteiligten die Berücksichtigung der ökonomischen Konsequenzen einer jeder Einzelentscheidung ermöglicht.

Der in der Immobilienbewirtschaftung übliche Maßstab dafür ist die Miete. Sie sollte die langfristigen Kosten repräsentieren, die durch eine Immobilie verursacht werden. Sie definiert auch die Verantwortlichkeiten, denn sie dient auf der Mieter-Seite zur Beurteilung und Priorisierung von Bedarfen und setzt auf der Vermieter-Seite den Maßstab, an dem sich die möglichen Kosten für den Bau und Betrieb einer Immobilie auszurichten haben. Sie setzt damit den richtigen Maßstab für eine effiziente Leistungserbringung.

Im bisherigen Modell einer Globalmiete für die Gesamtheit der Schulgebäude verliert die Miete ihre Steuerungswirkung.

Die Einführung einer objektbezogenen Miete ist damit der Schlüssel für die Bedarfssteuerung auf der Mieter-Seite („Wie viel Schulraum kann ich mir leisten?“; „Was ist mir wichtig und was ist mir weniger wichtig?“) und für die Leistungserbringung auf der Vermieter-Seite („Wie viel darf der Schulraum kosten?“).



Um diesen Prozess in die Wege zu leiten, braucht Schulbau Hamburg neben der spezifischen eigenen Kompetenz im Schulbau das immobilienwirtschaftliche Know-how der am Markt agierenden städtischen Unternehmen.

## 2. Ansatzpunkte für ein optimiertes Bewirtschaftungsmodell

Seit Einführung des neuen Gebäudemanagements in den 1990er Jahren hat die Stadt unterschiedliche Erfahrungen im Bau und Betrieb öffentlicher Gebäude gemacht. Insbesondere hat sie sich vom Eigentum an Standardbürogebäude getrennt, die nicht aufgrund ihrer besonderen öffentlichen Nutzung in öffentlicher Hand bleiben müssen. Für spezielle öffentliche Zwecke errichtete Gebäude (wie z.B. Polizei- und Feuerwachen, Museen, Schulen, Hochschulen) wurden allerdings im unmittelbaren oder mittelbaren Eigentum der Stadt gehalten.

Die GWG Gewerbe hat sich als effizienter Dienstleister im Bereich der Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude erwiesen. Dazu hat nicht zuletzt der Zugriff auf die immobilienwirtschaftliche Kompetenz von SAGA GWG beigetragen.

Bewährt hat sich auch die funktionale Trennung der Rollen von

- Nutzer / Mieter,
- Bewirtschafter der Immobilie / Dienstleister und
- Eigentümer.

Mit Blick auf den hohen Sanierungs- und Zubaubedarf im Bereich des Schulbaus gilt es, ein entsprechend optimiertes Bewirtschaftungsmodell zügig einzuführen ohne den Schulbau durch umfassende Organisationsprozesse zu lähmen.

## 3. Neuausrichtung von Schulbau Hamburg

### *a). Trennung von Vermögen/Eigentum und Dienstleistung bei Schulbau Hamburg*

Die funktionale Entflechtung von Schulbau Hamburg erfolgt durch die Trennung der Funktion des reinen Vermögensträgers (SBH Vermögen) vom immobilienwirtschaftlichen Dienstleister (SBH Dienstleistung). Zu diesem Zweck wird SBH Vermögen als Sondervermögen nach § 26 (2) LHO geführt, während SBH Dienstleistungen in einen Landesbetrieb nach § 26 (1) LHO umgewandelt wird.

Während der Landesbetrieb SBH Dienstleistung im Rahmen der angestrebten Gleichordnung als eigenständiger Dienstleister fungiert, wird das Sondervermögen SBH Vermögen unter Wahrung der Eigentümerinteressen in der Finanzbehörde verwaltet. Aufgrund der bestehenden Kreditermächtigung gewährleistet SBH Vermögen auch die Finanzierung von Zubau- und Sanierungsleistungen.

Die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion durch das Immobilienmanagement der Finanzbehörde verbindet die Vorteile eines bereits erfahrenen Eigentümers

und Vertragspartners der Modelle Hamburg-Süd sowie der HIBB-Tranche mit Synergien im Rahmen der Stadtteil- und Quartiersentwicklung und bei der Entwicklung von Wohnungsbauflächen.

Die Dienstleistungsfunktion beinhaltet analog des Aufgabenspektrums von GWG Gewerbe im Modell „Hamburg Süd“ nachhaltige Bewirtschaftung, Sanierung und Zubau.

Die Dienstleister SBH Dienstleistung und GWG Gewerbe werden dazu durch SBH Vermögen im Sinne eines Immobilienverwalters ermächtigt, gegenüber der Schulbehörde als Vermieter aufzutreten und alle notwendigen Verträge abzuschließen. Einzige Ansprechpartner für Schulbehörde und die Schulen sind SBH Dienstleistungen und GWG Gewerbe (Hamburg Süd).

#### *b). Gleichordnung von Schulbau Hamburg und GWG Gewerbe*

Um die Qualität der Leistungserbringung von SBH Dienstleistung und GWG Gewerbe zu steuern, erfolgt deren organisatorische Gleichordnung. Erster Schritt in diesem Zusammenhang ist die personenidentische Besetzung der Geschäftsführung beider Unternehmen.

Weitere Schritte sind die Harmonisierung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Unternehmens- und Investitionssteuerung nach dem Vorbild der GWG Gewerbe sowie unter Berücksichtigung der bereits eingeleiteten Prozessoptimierungen und „best practise“-Erfahrungen von SBH.

#### *c). Herauslösung von GWG Gewerbe aus SAGA*

Mit Blick auf die sich mit dieser „Gleichordnung“ abzeichnenden Interessenskonflikte für SAGA vor dem Hintergrund der laufenden Vertragsverhandlungen zur Erweiterung des Modells „Hamburg Süd“ wie auch zur Vorbereitung des Projektes „UHH Campus Bundesstraße“ und unter Berücksichtigung der sich aus der sogenannten „Inhouse-Konstruktion“ ergebenden Friktionen, ist im Zusammenhang mit der Neuorganisation des Schulbaus der Gesellschafterwechsel durch den Verkauf der GWG Gewerbe an die HGV unvermeidlich.

Zur Sicherstellung des Know-How-Transfers im Zuge des Gesellschafterwechsels steht die SAGA mit Blick auf die während der erfolgreichen Umsetzung des Modells „Hamburg Süd“ gewonnenen Erfahrungen sowie der erfolgreichen Gleichordnung von SAGA und GWG für ein begleitendes Beratungsprojekt in der Übergangsphase zur Verfügung.

## **4. Zusammenwirken von Mieter und Vermieter**

### *Klare Rollen und Verantwortlichkeiten als kritischer Erfolgsfaktor*

Die objektbezogene Miete gibt Mieter und Vermieter den gemeinsamen Maßstab zur Beurteilung von Bau- und Sanierungsmaßnahmen und unterstützt damit klare Entscheidungsstrukturen, die sicherstellen, dass sich Schulbehörde

als Mieterin und SBH Dienstleistung bzw. GWG Gewerbe als Vermieter auf Augenhöhe begegnen.

- *Mieter: Schulbehörde*

Die BSB übernimmt auf der Grundlage des Schulentwicklungsplans die fachliche Bedarfsanalyse und –steuerung und die Steuerung ihres Mietbudgets.

Sie muss für jeden Schulstandort als Mieterin hinsichtlich des Flächenverbrauchs, der Ausstattungsstandards und der Kostenansätze je Schüler beurteilen können, welche Kosten durch die Inanspruchnahme dieses Standortes verursacht werden, ob sie die Kosten in ihrem Mietbudget abbilden kann und ob diese im Verhältnis zum Nutzen gerechtfertigt sind.

Jede Mehranforderung führt zu einer Erhöhung der Miete, die im Rahmen des Gesamtbudgets der BSB auszusteuern und abzudecken ist. Jede Aufgabe von Schulgebäuden oder Teilen davon entlastet das Mietenbudget der BSB.



- *Dienstleister: SBH Dienstleistung, GWG Gewerbe*

Als Vermieter stehen der Schulbehörde die Dienstleister – derzeit SBH Dienstleistung und GWG Gewerbe – gegenüber. Nach Vergabe der HIBB-Tranche kommt ein weiterer Partner hinzu.

Die Mietpreise bilden sich im Gleichgewicht zwischen den Kosten, die Bau und Betrieb der Immobilie verursachen, und dem verfügbaren Mietbudget der BSB.

Maßstäbe sind Kostenmieten für vergleichbare Objekte, Erfahrungswerte von Schulbau Hamburg und GWG Gewerbe sowie ggf. auch Vergleichsdaten anderer Städte. Die Effizienzsteigerung im Bereich der Leistungserbringung soll zu einer Zielmiete führen, die unterhalb der heutigen Kosten liegt (Benchmark).

- *Eigentümer: SBH Vermögen*

Um den Dienstleistern, diese Handlungsfreiheit zu gewähren, werden sie vom Eigentümer beauftragt, alle Aufgaben im Rahmen der nachhaltigen und wertorientierten Bewirtschaftung und damit einhergehenden Vermögensverwaltung zu erbringen. Der Eigentümer und Vermögensträger nimmt keine unmittelbaren Aufgaben in der Bewirtschaftung wahr, sondern achtet neutral auf die Einhaltung der mit dem Modell verbundenen Vorgaben, so wie sie sich aus den Verträgen konkretisieren und ergeben.

Die erforderlichen Mittel für Sanierung und Zubau werden durch das Sondervermögen kreditär vorfinanziert. Der aus der Investitionstätigkeit resultierende Kapitaldienst (Annuität) muss über die Mietzahlungen ausgeglichen werden.



Die Dienstleister müssen daher alle Investitionen dahingehend prüfen, ob sie im Rahmen der vereinbarten Miete getätigt werden können oder ob sie zu einer Mietanpassung führen. Instandhaltungsinvestitionen werden in der Regel im Rahmen der vereinbarten Miete zu tätigen sein. Neu-, Zu- und Umbau- sowie

Modernisierungsmaßnahmen, die über die Instandhaltung hinausgehen, werden in der Regel zu Mietanpassungen führen.

Basis für die konkrete Programmfindung ist dabei ein revolvierender Planungsprozess, den der Dienstleister durchzuführen hat.

Ausgehend von den Investitionsbedarfen des Schulentwicklungsplans sowie der baulichen Gegebenheiten an den einzelnen Standorten werden im Rahmen dieses Planungsprozesses kurz-, mittel- und langfristige Investitionsprogramme im Sinne einer wertorientierten Bestandsentwicklung definiert. Dabei sind die Bedarfe der Schulbehörde ebenso einzubeziehen wie Anforderungen der Eigentümerin.

Entsprechend der Wirtschaftsplan-Systematik der öffentlichen Unternehmen werden die kurzfristigen Programme verbindlich vereinbart, während die mittel- und langfristigen Planansätze hinsichtlich ihrer Priorisierung fortlaufend überarbeitet bzw. angepasst werden.

Ist die Investition mit einer Mietanpassung verbunden, so kann sie nur erfolgen, wenn sie durch Anpassung des Mietvertrages von der Schulbehörde beauftragt wird. Damit erhält die BSB den ihr zustehenden Einfluss auf die Investitionstätigkeit in den Schulgebäuden.

## **5. Steuerung der Dienstleister**

Die Dienstleistungsgesellschaften SBH Dienstleistung und GWG Gewerbe, stehen als eigenständige Einheiten auf der Grundlage der organisatorischen Gleichordnung sowie gleicher betriebswirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Anforderungen in einem unmittelbaren Wettbewerb. Ihre Leistung bemisst sich an der Kundenzufriedenheit und zu vereinbarenden Service Levels sowie an den Vergleichs- und Zielmieten im Sinne des o.g. Benchmarking. Die Effizienzsteuerung erfolgt durch eine einheitliche wertorientierte Balanced Score Card.

Darüber hinaus sind beide Dienstleistungsgesellschaften auf einheitlich vorgegebene Rentabilitätsvorgaben im Eigenbetrieb verpflichtet, um auf dieser Grundlage die Effizienz der Betriebsabläufe vergleichen und sicherstellen zu können. Durch die so abgesicherte Systematik im Wettbewerb soll eine wirksame Effizienzsteuerung und Transparenz für die Freie und Hansestadt Hamburg erreicht werden.

## **6. Verträge und Budgetsteuerung**

Die bestehenden Verträge werden schrittweise überführt in einen landesweit gültigen Rahmendienstleistungsvertrag (Bau, Betrieb, Immobilienverwaltung) zwischen Eigentümer und Dienstleistern sowie einen Rahmenmietvertrag und Mietverträge für jeden Schulstandort zwischen Schulbehörde und Dienstleistern. Erste Priorität bei der Umstellung haben Standorte mit Sanierungs- bzw. Zubaubedarf.

Die BSB koordiniert die Bedarfsanalysen und Konzepterstellung (Raumprogramme o. ä.) je Schulstandort. Auf der Grundlage ihrer spezifischen

Standortanalyse für jeden Schulstandort werden im ersten Schritt auf der Grundlage von Benchmarks hinsichtlich durchschnittlicher Flächenbedarfe und Durchschnittskosten je Schüler und Schulart standardisierte Kostenmieten je Schulstandort entlang von Typenklassen abgeleitet. Diese Kenngrößen stellen dann Richtgrößen für den Einsatz des Mietbudgets der Schulbehörde dar.

Abweichungen von durchschnittlichen Kosten- und Flächenansätzen sind im Rahmen der Status-Quo-Analyse zu begründen und können somit zur Identifikation und Mobilisierung von Kosten- und Flächeneinsparpotenzialen beitragen.

Die so ermittelten Bedarfsanalysen fließen in den skizzierten revolvierenden Prozess der Investitionsplanung der Dienstleister ein.

Die seitens BSB für jede Schule abzuschließenden Mietverträge weisen die Kosten und Flächenverbräuche offen aus. Unter Transparenz- und Allokationsgesichtspunkten sind diese von Bedeutung, da zukünftig jeder Flächen- oder Ausstattungsmehrbedarf zu Kosten- und damit Mieterhöhungen führt, die im Gesamtbudget der BSB ausgesteuert werden müssen. Mehrbedarfe erfordern also Einsparungen im Schulbudget an anderer Stelle. Von daher sind in Zukunft Budgets je Schulstandort erforderlich, die Mieten, Personal- und Sachkosten beinhalten und auf der Ebene der Schulaufsichtsbezirke zu Gruppen zusammengefasst sind .



Nach Festlegung der „Status-Quo-Kostenmieten“ leiten die Dienstleister analog des Vorgehens von GWG Gewerbe im Projekt Hamburg Süd entsprechend des Schulentwicklungsplans die zukünftigen Flächen-, Sanierungs- sowie Zubaubedarfe je Schulstandort ab. Die identifizierten Bedarfe sind auf der Zeitachse im Hinblick auf die Umsetzungserfordernisse sowie die verfügbaren Gesamtbudgetmittel zu priorisieren.

Auf der Grundlage der ermittelten „Status-Quo-Kostenmieten“ sowie der Entwicklungsbedarfe je Schulstandort im Bereich Sanierung und Zubau auf der Zeitachse werden die standortbezogenen Mietverträge unter Berücksichtigung der zu erzielenden Effizienzvorteile abgeleitet, zwischen Schulbehörde und den Dienstleistern verhandelt und abgeschlossen. Dabei ist eine ggf. erhöhte Miete in der Regel erst nach Abschluss der vereinbarten Sanierung bzw. Fertigstellung des Zubaus fällig.

Die verhandelten Mieten müssen die laufende Bewirtschaftung und Instandhaltung, die Kosten des Dienstleisters sowie den Kapitaldienst abdecken.<sup>1</sup>

Zusätzliche seitens der BSB bzw. der Schulen gewünschte Investitionen oder Mittelbedarfe im Zeitablauf, die im Rahmen der objektbezogenen Mietverträge nicht eingepreist worden sind, führen zu Erhöhungen der vereinbarten Mietansätze der betroffenen Schulstandorte und belasten das Mietbudget der BSB. Sie sind seitens der für die Budgetsteuerung verantwortlichen Controllingeinheit der BSB freizugeben, soweit im Mietbudget der BSB

<sup>1</sup> Bestandteil der Grundmiete sind Kapitaldienst, Instandhaltung, Verwaltungsaufwand sowie etwaige Erlösausfallwagnisse. Im Bereich der Nebenkosten werden die Bewirtschaftungskosten (Garten- und Landschaftspflege, Unterhalts- und Glasreinigung, Hausmeisterkosten, Entsorgung, Energiekosten etc.) abgerechnet.

entsprechende Budgetverschiebungen möglich sind und dies im Einklang mit dem vertraglich zwischen Eigentümer und Dienstleistern fixierten Regelwerk und festgelegten Wertgrenzen steht.

Unter Benchmarking-Gesichtspunkten werden in der Folge mit Blick auf die bestehenden Haushalts- und Budgetrestriktionen standortspezifische Optimierungspotenziale zu prüfen sein. Um im Einzelfall Mietbudgetentlastungen zu erreichen, müssen unter anderem Standortverlagerungen oder -verkleinerungen wie auch die Senkung der Bewirtschaftungskosten überprüft werden.

Grundsätzlich gilt, dass - wie marktüblich - einmal abgeschlossene Mietverträge budgettechnisch eine 25jährige Mittelbindung erzeugen und mithin die so gebundenen Budgetmittel seitens BSB nicht anderweitig verfügbar sind. Im Regelfall werden, wie ausgeführt, vertraglich festgelegte Mieten nur dann geändert, wenn geforderte Mehrleistungen an einem betroffenen Schulstandort umgesetzt werden.