



**GREENFORT**

## **Eignungstest Projekt „Neubau und Bewirtschaftung der Fröbelschule“**

Die Stadt Offenbach am Main („**Stadt**“) beabsichtigt den Bau und die Bewirtschaftung der Fröbelschule („**Projekt**“) im Rahmen einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit im Sinne des neuen § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen („**GWB**“) zu realisieren. Als öffentlicher Vertragspartner der Stadt ist die GBO Gemeinnützige Baugesellschaft mbH Offenbach am Main („**GBO**“) vorgesehen.

Das Projekt wäre aber nicht weiter zu verfolgen, wenn sich schon in diesem verhältnismäßig frühen Planungsstadium herausstellen sollte, dass es aus bestimmten rechtlichen, fachlichen oder politischen Gründen gar nicht umgesetzt werden könnte bzw. dürfte. Gegenstand dieses Eignungstests ist die daher Frage, ob das Projekt nach gegenwärtigem Kenntnisstand<sup>1</sup> zumindest grundsätzlich realisierbar erscheint.

### **I. Handlungs- und Investitionsbedarf im Rahmen des Projekts**

Das Projekt und dessen wesentliche Komponenten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### **1. Gegenstand des Projekts**

Gegenstand des Projekts ist die Fröbelschule, deren derzeitiger Standort die Goethestraße 10 – 12, 63067 Offenbach am Main, ist. Dabei handelt es sich um eine **Schule mit Förderschwerpunkt geistige Entwicklung und Abteilung für körperlich-motorische Entwicklung (Ganztagsschule)**.

#### **2. Geplante Maßnahmen**

Das Gebäude der Fröbelschule wurde bereits vor ca. 100 Jahren errichtet und ist inzwischen in erheblicher und dringlicher Weise sanierungsbedürftig

(s. dazu auch <http://www.froebelschule.info/schule/schulsanierung>).

Eine Sanierung kommt jedoch nach einer Untersuchung durch das Amt für Stadtplanung, Verkehrs- und Baumanagement der Stadt Offenbach am Main („**Amt 60**“) insbesondere wegen der in dem Altstandort der Fröbelschule nicht mehr wirtschaftlich zu realisierenden baurechtlichen und sonderschulfachlichen Anforderungen nicht in Betracht. So kommt das Amt 60 in seiner Untersuchung zu den folgenden Schlüssen:

*„Das Bestandsgebäude ist über verschiedene Geschosse und Ebenen gegliedert und ist für die große und stetig wachsende Zahl der rollstuhlfahrenden Kinder nur mit einem unvertretbar hohen Aufwand anzupassen. Auch mit einem hohen Maß an baulichen und finanziellen Mitteln wird der Bestandsbau*

<sup>1</sup> Der Eignungstest beruht in baufachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht auf Informationen, die wir von der Stadt Offenbach erhalten haben.



**GREENFORT**

*nicht die Belange der Fröbelschule und ihrer zu betreuenden Schülerschaft zufriedenstellend abdecken können. Ein Neubau auf einem größeren Grundstück ist die einzige Möglichkeit, den heutigen Anforderungen an einen zeitgemäßen und zukunftsfähigen Betrieb der Fröbelschule gerecht zu werden.“*

(S. dazu auch die Präsentation „Neubau Fröbelschule Mühlheimer Straße/Im Eschig“ im Rahmen der Ausschusssitzung Umwelt, Planen und Bauen am 30. Juni 2016).

Aus diesem Grund hat sich der Magistrat grundsätzlich für einen Neubau der Fröbelschule ausgesprochen.

Der Schulneubau soll die momentan vorhandene Fläche zuzüglich des angemeldeten Raumbedarfs durch die steigenden Schülerzahlen abbilden. Mit dem Neubau sollen insbesondere die spezifischen Anforderungen an Raumorganisation, Barrierefreiheit und bedarfsgerechter Betreuung erfüllt werden. Die Baumaßnahmen werden neben dem eigentlichen Schulneubau auch eine Bewegungshalle und ein Lehrschwimmbecken umfassen, deren Ausführungsstandard den aktuell technischen und gesetzlichen Anforderungen entspricht.

(S. zu den weiteren Details in diesem Zusammenhang die Vorlage 2016-21/DS-I(A)0047, ausgegeben am 23. Juni 2016)

Der Neubau ist auf einem städtischen Grundstück in der Mühlheimer Straße 264 – 282 in 63075 Offenbach am Main vorgesehen. Das Grundstück liegt damit außerhalb des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main. Nach Einschätzung des Amts 60 wäre das Grundstück für den Neubau auch darüber hinaus, also insbesondere in baufachlicher und baurechtlicher Hinsicht, grundsätzlich geeignet.

(S. auch dazu im Detail die Vorlage 2016-21/DS-I(A)0047.)

Allerdings lässt sich derzeit nicht ausschließen, dass auf dem Grundstück noch Kampfmittel vorhanden sind, da sich das Grundstück nach einer Feststellung des Kampfmittelräumdienstes vom 7. September 2015

*„in einem Bombenabwurfgebiet und im Bereich von ehemaligen Flakstellungen“*

befindet.

Da dieses Risiko auch im Falle einer Eigenerledigung des Projekts durch die Stadt bestünde, ist vor der Beauftragung der GBO zunächst noch die Kampfmittelfreiheit auf dem betreffenden Grundstück herzustellen und das Baufeld auch im Übrigen frei zu räumen. Die entsprechenden Kosten sind von der Stadt zu tragen.



**GREENFORT**

Sonstige rechtliche Hindernisse, die dem Neubau der Fröbelschule im Rahmen des Projekts entgegenstünden, sind nach derzeitigem Kenntnisstand nicht ersichtlich.

### **3. Bedarfsprognose**

Aktuell werden ca. 100 Kinder, Jugendliche und Erwachsene im Alter von 5 – 21 Jahren, davon ca. 22 Rollstuhlfahrer/innen, in der Fröbelschule betreut.

Das Stadtschulamt hat jedoch einen Anstieg der Schülerzahl auf 148 im Jahr 2025 prognostiziert, was einem Anstieg um fast 50 % entspräche und gegenüber dem Stand von 1999 (62 Schüler) eine Steigerung von ca. 138 % bedeuten würde.

Das Staatliche Schulamt hat deshalb schon in einer Stellungnahme vom 13. April 2015 festgestellt,

*„dass die vorhandenen Förderschulplätze im Förderbereich geistige Entwicklung im Schulamtsbereich Stadt und Kreis Offenbach nicht ausreichen werden.“*

Nach Einschätzung des Stadtschulamtes würde sich daran auch durch die Inklusion von Schülern an allgemeinbildenden Schulen nichts ändern.

Diesem prognostizierten Anstieg der Schülerzahlen an der Fröbelschule ist im Rahmen des Bestandsgebäudes nicht mehr zu begegnen. Auf der Basis der gegenwärtigen Erkenntnisse besteht deshalb auch mittel- bzw. langfristig ein erheblicher Bedarf für den Neubau der Fröbelschule. Aus diesem Grund würde auch ein langfristiger Mietvertrag, den die Stadt im Rahmen des Projekts mit der GBO über einen Zeitraum von 30 Jahren abschließen würde, kein unzumutbares Risiko für die Stadt bedeuten.

### **4. Finanzierung des Projekts**

Die Kosten für den Neubau der Fröbelschule (einschließlich Planung) werden nach einer vorläufigen Berechnung des Amtes 60 und der OPG GmbH vom 1. Juni 2016 auf etwa 24,5 Mio. Euro geschätzt.

Die Kosten für die Bewirtschaftung der Fröbelschule, die über einen Nachunternehmer der GBO erfolgen wird, lassen sich frühestens nach der Fertigstellung des Raumprogramms schätzungsweise angeben. Diese Bewirtschaftungskosten werden jedoch nicht höher liegen, als dies bei einer Eigenerledigung durch die Stadt der Fall wäre. Soweit die Stadt bessere Konditionen als die GBO hinsichtlich einzelner Versorgungsleistungen (z.B. Energie und Wasser) erhält, werden diese der Fröbelschule unmittelbar durch die Stadt zur Verfügung gestellt.

Die Kosten des Projekts sind jedoch nicht bereits vollständig bei Fertigstellung der Fröbelschule von der Stadt gegenüber der GBO zu entrichten. Vielmehr erfolgt die Vergütung der entsprechenden Planungs-, Bau- und Bewirtschaftungskosten im Rahmen von – abgesehen von vertraglich vorgesehenen Preisanpassungen – gleichbleibenden monatlichen Mietraten, die die Stadt gegenüber der GBO über die Laufzeit des Projektvertrags zu zahlen hat.

Insofern werden die Ausgaben für das Projekt nicht als Investition im Finanzhaushalt der Stadt Offenbach gezeigt. Die Mietraten werden als Aufwand im Ergebnishaushalt veranschlagt und gehen in das ordentliche Jahresergebnis der Stadt Offenbach ein. Entsprechend fallen keine Aufwendungen aus Zinsen und Absetzung für Abnutzung und keine Zahllasten für Tilgung an.

## 5. Projektstruktur und -alternativen

### a) Beabsichtigte Projektstruktur

Das Projekt ist als sog. öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit im Sinne des § 108 GWB konzipiert. Im Gegensatz zu öffentlichen Projekten mit privaten Partnern bedarf die Beauftragung der GBO durch die Stadt keines vorherigen Vergabeverfahrens, was sich vor allem in zeitlicher Hinsicht positiv auswirken dürfte. Diese besondere Form der öffentlichen Zusammenarbeit wurde durch die Novelle des GWB im Jahre 2015 ermöglicht und soll nun erstmals im Rahmen eines Projekts der Stadt realisiert werden.

Steuerliches Ziel des Projekts ist im Übrigen, dass das Grundstück und die Fröbelschule bei der GBO zu bilanzieren sind.

Das Projekt ist in zwei eng aufeinander bezogenen Schritten umzusetzen. Unmittelbar nach Erteilung der Genehmigung für das Projekt durch das Regierungspräsidium Darmstadt wird zunächst in einem ersten Schritt das Grundstück der Stadt in das Gesellschaftsvermögen der GBO zur Stärkung ihres Eigenkapitals eingebracht („**Grundstücksgeschäft**“).

In einem sich unmittelbar anschließenden zweiten Schritt werden im Rahmen des Projektvertrags alle Rechten und Pflichten der Stadt und der GBO im Zusammenhang mit dem Bau und der Bewirtschaftung der Fröbelschule geregelt („**Projektvertrag**“).

Der Projektvertrag wird als gemischter Vertrag, der sowohl werkvertragliche als auch mietvertragliche Elemente enthält, konzipiert. Aus diesem Grund wird der Vertrag im Wesentlichen aus zwei Abschnitten bestehen.

In dem ersten Abschnitt verpflichtet sich die GBO dazu, den Neubau der Fröbelschule anhand der Vorgaben der Stadt zu errichten und während der Lauf-



**GREENFORT**

zeit des Projektvertrags – geplant sind aktuell 30 Jahre – zu bewirtschaften. Die Pflichten der GBO, die ihr in dieser Hinsicht obliegen, werden im Rahmen einer Leistungsbeschreibung festgelegt, die als Anlage zu dem Projektvertrag fungieren wird.

Der zweite Abschnitt regelt das Mietverhältnis zwischen der GBO als Eigentümerin und der Stadt als Mieterin der Fröbelschule. Dieser Abschnitt orientiert sich weitgehend an den gesetzlichen Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches.

## **b) Projektalternativen**

Im Rahmen einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit käme grundsätzlich auch die Realisierung des Projekts auf der Basis eines sog. „Inhabermodells“ in Betracht. Dabei würde die GBO die Fröbelschule auf städtischem Grund errichten, also nicht Eigentümerin des Grundstücks und der Schule werden. Die GBO hätte dann lediglich ein umfassendes Nutzungs- und Besitzrecht an der Immobilie, um ihre Pflichten nach dem Projektvertrag zu erfüllen. Ein solches Modell dürfte jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit die steuerlichen Ziele des Projekts – die Bilanzierung von Grundstück und Fröbelschule bei der GBO – verfehlen. Aus diesem Grund wäre ein solches Inhabermodell für die Realisierung des Projekts kaum zu empfehlen.

Als Projektalternative ohne Einbindung der GBO kommt in erster Linie die traditionelle Eigenerledigung durch die Stadt Offenbach in Betracht. Diese bleibt auch nach wie vor eine denkbare Variante für die Realisierung des Projekts. Insbesondere dann, wenn sich im weiteren Verlauf des Projekts herausstellen sollte, dass der Neubau der Fröbelschule durch die GBO nicht wirtschaftlicher als im Rahmen einer Eigenerledigung durch die Stadt zu realisieren wäre, wäre die Stadt schon kommunalrechtlich daran gehindert, den entsprechenden Auftrag an die GBO zu vergeben.

Grundsätzlich käme auch die Realisierung des Projekts im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft („ÖPP“ oder „PPP“) in Betracht. Angesichts der Erfahrungen der Stadt mit solchen Projekten dürfte ein ÖPP/PPP-Projekt für die Fröbelschule jedoch zumindest derzeit schon aus politischen Gründen ausscheiden.

## **6. Steuerliche Behandlung**

Im Zuge der Vorbereitung des Projekts wurden insbesondere auch diverse steuerliche Fragen durch die GBO und ihre Berater untersucht. Mit Datum vom 15. November 2016 wurden diese im Rahmen einer Anfrage auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft gegenüber dem für die Stadt zuständigen Finanzamt gestellt. Eine Beantwortung der Anfrage steht bislang noch aus.

Sollte diese jedoch im Sinne der GBO bzw. der Stadt ausfallen, stünden der Realisierung des Projekts auch keine steuerlichen Aspekte entgegen. Andernfalls müsste die Projektstruktur nach Möglichkeit angepasst oder eine andere Realisierungsalternative gewählt werden.

## 7. Bisherige Beschlusslage der politischen Gremien

Mit Beschluss vom 7. Juli 2016 hatte die Stadtverordnetenversammlung der Realisierung des Neubaus der Fröbelschule mit einer Bewegungshalle und einem Lehr- und Therapieschwimmbecken auf dem städtischen Grundstück zwischen Mühlheimer Straße und Im Eschig auf der Grundlage der von der Offenbacher Projektentwicklungsgesellschaft mbH (OPG) im Rahmen einer vom städtischen Hochbaumanagement beauftragten Machbarkeitsstudie erstellten und vom Revisionsamt geprüften überschlägigen ersten Grobkostenschätzung mit voraussichtlichen Gesamtkosten in Höhe von 24, 5 Mio. Euro zugestimmt.

Gleichzeitig hatte die Stadtverordnetenversammlung den Magistrat mit Beschluss vom 7. Juli 2016 damit beauftragt, im Rahmen einer Arbeitsgruppe ein Konzept zu erarbeiten, dass unter anderem

*„a) eine deutlich schnellere Errichtung eines Neubaus der Fröbelschule auf Grundlage des zwischen der Schule und der Fachverwaltung abgestimmten Raumkonzeptes vorsieht,*

*b) eine Übertragung des Projekts auf die GBO GmbH einschließlich Finanzierung und Durchführung des gesamten Vorhabens durch die GBO GmbH vorsieht.“*

Ein solches Konzept wurde im Rahmen der „Konzeption Neubau Fröbelschule“ vom 8. September 2016 („**Konzeption**“) insbesondere durch Mitarbeiter der Stadt Offenbach und der GBO (bzw. deren externe Dienstleister) als ein erstes und damit vorläufiges Positionspapier erarbeitet.

Die Konzeption enthält diverse Aussagen zum Vergaberecht/Steuerrecht, zur Finanzierung, zur Zeitplanung, zum Projektablauf und zum weiteren Vorgehen hinsichtlich des Neubaus der Fröbelschule.

Die Konzeption wurde im Rahmen der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 29. September 2016 mit Mehrheitsbeschluss zur Kenntnis genommen. Der Magistrat wurde zugleich damit beauftragt, auf Grundlage der Konzeption

*„alle notwendigen Schritte zur abschließenden Beschlussfassung durch die STVV vorzubereiten“.*



**GREENFORT**

## **II. Ergebnis**

Der vorliegende Eignungstest hat ergeben, dass der Neubau der Fröbelschule an dem dafür von der Stadt vorgesehenen Standort in fachlicher Sicht möglich und geboten ist. Auch die Bedarfsplanung hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Schülerzahlen spricht für die Realisierung des Projekts.

In steuerlicher Hinsicht bleibt die Antwort des zuständigen Finanzamtes auf die verbindliche steuerliche Anfrage abzuwarten. Eine positive Antwort ist jedoch zu erwarten. Weitere rechtliche Hindernisse, die gegen die Realisierung des Projekts sprechen könnten, sind derzeit nicht ersichtlich.

Auch die aktuelle Haushaltssituation der Stadt spricht nicht gegen die Realisierung des Projekts, zumal die entsprechenden Kosten nicht im Rahmen einer hohen Einmalzahlung, sondern von grundsätzlich über die Laufzeit des Projektvertrags gleichbleibenden monatlichen Mietraten an die GBO zu entrichten wären.

Das wirtschaftliche Risiko für die Stadt wäre selbst dann gering, wenn sich herausstellen würde, dass die Realisierung des Projekts durch die GBO weniger wirtschaftlich als eine Eigenerledigung durch die Stadt wäre. In diesem Fall würde die Stadt die planerischen Vorarbeiten der GBO – gegen eine entsprechende Kostenerstattung – von dieser übernehmen und das Projekt konventionell umsetzen.

Im Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass der Realisierung des Projekts, also der Neubau und die Bewirtschaftung der Fröbelschule im Rahmen einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit mit der GBO, nach unserem Kenntnisstand keine rechtlichen und fachlichen Gründe entgegen stehen. Nach einem zustimmenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung sollte das Projekt daher grundsätzlich weiter verfolgt werden.

Frankfurt, den 10. März 2017

Prof. Dr. Claus Pegatzky