

Mehr Tempo im Schulbau

Orientierung für zukunftsfähige Investitionsentscheidungen

Herausgegeben von der bulwiengesa GmbH im Rahmen der Initiative Bildungsimmobilien



Leitfrage

Wie lassen sich Schulbauten schneller, wirtschaftlich und langfristig tragfähig realisieren – und welches Umsetzungsmodell passt zu den jeweiligen Rahmenbedingungen?

Mit freundlicher Unterstützung von



 KURZSTUDIE | MEHR TEMPO IM SCHULBAU



Quelle: Volker Andrae, Referatsleiter Staatlicher Hochbau und Baufachtechnische Zuwendungsprüfung (BZP), Senator für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen; Architekten Dohle+Lohse, Braunschweig

Vorwort

» Bildungsimmobilie neu denken – gemeinsam

Der Schulbau in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Ein erheblicher Teil der bestehenden Schulgebäude ist sanierungsbedürftig, gleichzeitig steigen die Anforderungen an moderne Lernumgebungen durch Ganztagsbetreuung, Inklusion, Digitalisierung und Klimaschutz. Hinzu kommen vielerorts begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen der öffentlichen Hand sowie langwierige Planungs- und Genehmigungsprozesse. Der bestehende Investitionstau ist daher längst nicht mehr ausschließlich eine Finanzierungsfrage, sondern zunehmend auch eine Frage der verfügbaren Umsetzungskapazitäten.

Vor diesem Hintergrund rücken unterschiedliche Umsetzungsmodelle stärker in den Fokus. Neben der klassischen kommunalen Eigenentwicklung werden Investorenmodelle sowie partnerschaftliche Umsetzungsformen zunehmend als Möglichkeiten diskutiert, Bildungsinfrastruktur schneller und effizienter bereitzustellen. Die öffentliche Debatte wird dabei häufig kontrovers geführt und ist vielfach von pauschalen Aussagen geprägt.

Die vorliegende Kurzstudie verfolgt deshalb bewusst einen anderen Ansatz. Sie möchte weder für noch gegen ein bestimmtes Modell argumentieren. Vielmehr soll sie kommunalen Entscheidungsträgern, öffentlichen Auftraggebern sowie weiteren Akteuren im Schulbau eine fachlich fundierte Orientierung bieten, unter welchen Rahmenbedingungen unterschiedliche Umsetzungsmodelle geeignet sein können und welche Kriterien bei der Auswahl berücksichtigt werden

sollten. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welches Modell unter den jeweiligen Projekt- und Standortbedingungen den größten wirtschaftlichen, organisatorischen und langfristigen Mehrwert bietet.

Die Studie ist zugleich die erste Veröffentlichung der Initiative Bildungsimmobilien, einer von der bulwiengesa GmbH initiierten Plattform für den fachlichen Austausch zwischen Kommunen, Investoren, Projektentwicklern, Finanzierungsinstituten, Rechtsberatern und weiteren Marktakteuren. Ziel der Initiative ist es, Bildungsimmobilien als eigenständiges Marktsegment stärker in den Fokus zu rücken, Markttransparenz zu schaffen und gemeinsam Impulse für eine zukunftsfähige Bildungsinfrastruktur zu entwickeln.

Diese erste Kurzstudie konzentriert sich bewusst auf den kommunalen Schulbau. Weitere Bildungssegmente – beispielsweise Hochschulen, Kindertagesstätten oder Campusentwicklungen – weisen teilweise abweichende rechtliche, wirtschaftliche und organisatorische Rahmenbedingungen auf und sollen im Rahmen zukünftiger Veröffentlichungen der Initiative vertieft betrachtet werden.

Wir danken allen Mitgliedern der Initiative Bildungsimmobilien herzlich für ihre fachliche Mitwirkung sowie den offenen und konstruktiven Austausch bei der Entstehung dieser Studie.

Mitglieder der Initiative Bildungsimmobilien

>> Partner entlang der gesamten Wertschöpfungskette

Die Initiative Bildungsimmobilien vereint Akteure entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Bildungsimmobilien. Von Finanzierung, Planung und Entwicklung über rechtliche Strukturierung bis hin zu langfristigem Investment und Bestandhalten bringen die Mitglieder ihre jeweiligen Kompetenzen in die gemeinsame Arbeit ein.

Akteursradar der Initiative

FINANZIEREN	ENTWICKELN	PLANEN & STEuern	RECHTLICH STRUKTURIEREN	INVESTIEREN UND HALTEN
DKB	HIH Projektentwicklung	Drees und Sommer	GSK Stockmann	Hemsö, LHI, Mondial, KanAm, KGAL, Art Invest Real Estate, LBBW Immobilien

Gerade diese unterschiedlichen Perspektiven ermöglichen eine ganzheitliche Betrachtung von Bildungsimmobilien und fördern den fachlichen Austausch zwischen öffentlicher Hand, Immobilienwirtschaft und Kapitalmarkt. Ziel der Initiative ist es, Markttransparenz zu erhöhen, gemeinsame Lösungsansätze zu entwickeln und Bildungsimmobilien als eigenständiges Marktsegment weiterzuentwickeln.



Bildungscampus und Betreiberimmobilien

Art-Invest Real Estate entwickelt und investiert in moderne Bildungsstandorte. Der Schwerpunkt liegt auf der Verbindung von Immobilienkompetenz, Betreiberanforderungen und zukunftsfähigen Lernumgebungen sowie der Entwicklung integrierter Bildungsquartiere.

Finanzierung sozialer Infrastruktur

Die DKB bringt ihre Finanzierungscompetenz in der Sozialwirtschaft und Bildungsinfrastruktur ein und unterstützt Kommunen, freie Träger sowie Investoren bei der Realisierung moderner Lernumgebungen, Standorterweiterungen und neuer Bildungsprojekte. Mit langfristigen Finanzierungslösungen und über 25 Jahren Erfahrung im Bereich partner-schaftlicher Umsetzungsmodelle trägt sie zur erfolgreichen Realisierung öffentlicher Bildungsinfrastruktur bei.

Planung, Steuerung und Umsetzung

Drees & Sommer verfügt über umfassende Erfahrung in der Beratung, Planung und Projektsteuerung komplexer Bildungsbauprojekte. Neben klassischen Neubauvorhaben stehen insbesondere serielle Bauweisen, nachhaltige Planungskonzepte sowie effiziente Umsetzungsstrategien für Kommunen im Fokus.

Rechtliche Strukturierung

GSK Stockmann ergänzt die Initiative um ihre Expertise im öffentlichen Vergaberecht, Immobilienrecht sowie bei komplexen öffentlich-privaten Projektstrukturen. Insbesondere bei der rechtlichen Ausgestaltung innovativer Umsetzungsmodelle bringt das Unternehmen umfassende Erfahrung ein.

Mitglieder der Initiative Bildungsimmobilien

HEMSÖ

HIH

KanAm
Grund Group

KGAL
REAL INVESTMENTS

LB BW
Immobilien

LHI

Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH

mondial
kapitalverwaltungs
gesellschaft

Langfristiger Bestandhalter

Hemsö ist auf Sozialimmobilien spezialisiert und investiert langfristig in Bildungsimmobilien, Gesundheitsimmobilien und weitere Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Im Mittelpunkt stehen Entwicklung, Modernisierung und nachhaltige Bewirtschaftung langfristig genutzter Immobilien.

Entwicklung und Umsetzung

Die HIH Projektentwicklung bringt ihre immobilienwirtschaftliche Entwicklungs- und Umsetzungskompetenz in die Initiative ein. Neben der Entwicklung neuer Bildungsimmobilien beschäftigt sie sich insbesondere mit der Umnutzung bestehender Immobilien sowie der Integration privater Investitionen in kommunale Bildungsprojekte.

Institutionelles Investment

Die KanAm Grund Group bringt ihre Expertise als international tätiger Investmentmanager in die Initiative ein. Schwerpunkte liegen auf der Strukturierung institutioneller Immobilieninvestments sowie dem langfristigen Asset Management komplexer Immobilienportfolios.

Institutionelle Kapitalanlage

Die KGAL erweitert die Initiative um ihre Kompetenz in den Bereichen Real Assets und institutionelle Kapitalanlage. Bildungsimmobilien werden dabei als langfristig attraktive, nachhaltige Investmentsegmente mit hoher gesellschaftlicher Relevanz betrachtet.

Entwicklung, Investment, Bestand

Als 100-prozentige Tochter der Landesbank Baden-Württemberg vereint LBBW Immobilien umfassende Expertise in der Entwicklung, Realisierung und langfristigen Bewirtschaftung von Bildungsimmobilien. Neben Development und Kommunalentwicklung zählen institutionelle Fondsstrukturen sowie Asset- und Property-Management zu den wesentlichen Kompetenzfeldern.

Strukturierung und Finanzierung

Die LHI verfügt über langjährige Erfahrung in der Strukturierung und Finanzierung von Infrastrukturimmobilien. Als verlässlicher Partner für Kommunen eröffnet sie institutionellen Investoren den Zugang zu Bildungsimmobilien als nachhaltige und gesellschaftlich wirksame Investmentklasse.

Spezialfonds-Kompetenzen für Bildungsimmobilien

Als unabhängige Kapitalverwaltungsgesellschaft für offene Immobilien-Spezial-AIF verfügt mondial über langjährige Erfahrung im Management institutioneller Immobilieninvestments. Mit dem Fokus auf nachhaltige Konzepte und soziale Infrastruktur stärkt mondial Bildungsimmobilien als zukunftsorientierte Assetklasse und unterstützt institutionelle Investoren dabei, neue Investitionsansätze frühzeitig zu erkennen und zu entwickeln.

Ausgangslage

Schulbau zwischen Investitionsbedarf, Umsetzungs- kapazitäten und strategischen Entscheidungen

» Schulbau im Spannungsfeld

Der kommunale Schulbau befindet sich deutschlandweit in einem tiefgreifenden Spannungsfeld. Einerseits besteht ein erheblicher Investitionsbedarf, um bestehende Schulgebäude zu sanieren, neue Kapazitäten zu schaffen und den Anforderungen an zeitgemäße Lernumgebungen gerecht zu werden. Andererseits sehen sich viele Kommunen mit begrenzten finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen konfrontiert. Die zentrale Herausforderung besteht daher nicht allein darin, zusätzliche Investitionsmittel bereitzustellen, sondern Bauprojekte auch innerhalb eines angemessenen Zeitraums realisieren zu können.

Die Anforderungen an Schulgebäude haben sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Ganztagsangebote, Inklusion, Digitalisierung, moderne pädagogische Konzepte sowie steigende Anforderungen an Nachhaltigkeit und Energieeffizienz führen dazu, dass Schulgebäude heute deutlich komplexere Infrastrukturprojekte darstellen als noch vor wenigen Jahrzehnten. Gleichzeitig befinden sich zahlreiche Bestandsgebäude in einem baulich unzureichenden Zustand und erfordern umfangreiche Sanierungs- oder Ersatzneumaßnahmen.

Während die bildungspolitischen Rahmenbedingungen überwiegend durch die Bundesländer vorgegeben werden, liegt die Verantwortung für Planung, Bau, Sanierung und Bewirtschaftung der Schulgebäude in der Regel bei den Kommunen. Dadurch treffen steigende qualitative Anforderungen auf sehr unterschiedliche finanzielle Handlungsspielräume sowie unterschiedlich ausgeprägte Verwaltungs- und Planungskapazitäten. Insbesondere kleinere und mittlere Kommunen verfügen häufig nicht über ausreichende personelle Ressourcen, um mehrere komplexe Schulbauprojekte parallel umzusetzen.

Hinzu kommt, dass sich der Engpass im Schulbau zunehmend von der Finanzierung auf die Umsetzung verlagert. Selbst wenn Haushaltsmittel oder Förderprogramme grundsätzlich zur Verfügung stehen, verzögern sich Projekte oftmals aufgrund fehlender Planungskapazitäten, langwieriger Vergabeverfahren, komplexer Genehmigungsprozesse oder begrenzter Kapazitäten in der Bauwirtschaft.

Für wachsende Kommunen kann dies dazu führen, dass dringend benötigte Schulplätze nicht rechtzeitig bereitgestellt werden und Interimslösungen über einen deutlich längeren Zeitraum genutzt werden müssen als ursprünglich vorgesehen.

» Frage nach geeigneten Umsetzungsmodellen

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage nach geeigneten Umsetzungsmodellen zunehmend an Bedeutung. Neben der klassischen kommunalen Eigenentwicklung werden Investorenmodelle sowie partnerschaftliche Umsetzungsformen diskutiert, um zusätzliche UmsetzungsKapazitäten zu erschließen, Projektrisiken zielgerichtet zu verteilen und Bauvorhaben effizienter umzusetzen. Die Wahl eines geeigneten Modells ist dabei jedoch keine grundsätzliche Entscheidung für oder gegen private Beteiligung, sondern hängt maßgeblich von den jeweiligen Projektzielen, den organisatorischen Rahmenbedingungen sowie den verfügbaren Ressourcen der Kommune ab.

Die Diskussion über unterschiedliche Umsetzungsmodelle ist daher keine reine Finanzierungsdebatte. Vielmehr handelt es sich um eine strategische Entscheidung über Projektorganisation, Risikoverteilung, Steuerungsmöglichkeiten und langfristige Wirtschaftlichkeit. Eine fundierte Bewertung unterschiedlicher Modelle setzt deshalb eine ganzheitliche Betrachtung des Projekts über seinen gesamten Lebenszyklus voraus.

» Herausforderungen im kommunalen Schulbau

- Steigende Anforderungen an Schulgebäude erhöhen die Komplexität von Planung, Bau und Betrieb.
- Investitions- und Haushaltsdruck erschweren die Finanzierung notwendiger Neubau- und Sanierungsmaßnahmen.
- Begrenzte personelle Ressourcen in Verwaltung und Projektsteuerung verzögern vielerorts die Umsetzung geplanter Projekte.
- Unterschiedliche Umsetzungsmodelle können – abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen – einen Beitrag zur effizienteren Realisierung von Schulbauprojekten leisten.

Vergleichsmodelle im Überblick

Unterschiedliche Wege – ein gemeinsames Ziel

>> Welches Umsetzungsmodell wählen?

Kommunen stehen bei Schulbauprojekten regelmäßig vor der Frage, welches Umsetzungsmodell unter den jeweiligen Projekt- und Rahmenbedingungen am besten geeignet ist. Unabhängig von der gewählten Beschaffungsform müssen dabei stets dieselben grundlegenden Fragestellungen beantwortet werden:

- Wer übernimmt Planung und Bau?
- Wer finanziert die Investition?
- Wer trägt welche Risiken?
- Wer verantwortet Betrieb und Instandhaltung?
- Wer bleibt langfristig Eigentümer der Immobilie?
- Welche Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten verbleiben bei der öffentlichen Hand?

Die Beantwortung dieser Fragen bestimmt maßgeblich die Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und langfristige Steuerbarkeit eines Projekts. Ein allgemein überlegenes Modell existiert dabei nicht. Vielmehr unterscheiden sich die einzelnen Ansätze hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeiten, ihrer Risikoverteilung sowie ihrer organisatorischen und finanziellen Ausgestaltung.

Für die nachfolgende Betrachtung werden drei grundlegende Umsetzungsmodelle unterschieden. Weitere Vertrags- und Beschaffungsformen stellen dabei keine eigenständigen Grundmodelle dar, sondern können innerhalb dieser Modelle zur Anwendung kommen.

Systematik der Umsetzungsmodelle



i Die dargestellten Ausgestaltungsformen stellen keine abschließende Systematik dar. In der Praxis werden Modelle oft individuell und hybrid kombiniert.

Vergleichsmodelle im Überblick

Unterschiedliche Wege – ein gemeinsames Ziel

» Kommunale Eigenentwicklung

Bei der kommunalen Eigenentwicklung verbleiben Planung, Finanzierung, Bauherrenfunktion sowie die langfristige Steuerung des Projekts weitgehend bei der öffentlichen Hand. Die Kommune entscheidet selbst über Raumprogramm, Qualitätsstandards und spätere Anpassungen und profitiert in der Regel von günstigen öffentlichen Finanzierungsbedingungen.

Demgegenüber trägt sie auch die wesentlichen Risiken aus Planung, Kostenentwicklung, Bauzeit sowie der späteren Instandhaltung und Bewirtschaftung. Die Eigenentwicklung eignet sich insbesondere dann, wenn ausreichende personelle Ressourcen, Erfahrung im Projektmanagement sowie finanzielle Handlungsspielräume vorhanden sind.

» Investor- bzw. Mietmodell

Beim Investor- bzw. Mietmodell übernimmt ein privater Akteur Planung, Finanzierung und Errichtung der Bildungsimmobilie. Die öffentliche Hand nutzt das Gebäude auf Grundlage eines langfristigen Miet- oder Verfügbarkeitsvertrags. Je nach Vertragsgestaltung können auch Leistungen der Instandhaltung oder des technischen Gebäudebetriebs Bestandteil des Modells sein.

Der wesentliche Vorteil liegt in der Entlastung kommunaler Umsetzungskapazitäten sowie in einer hohen Planbarkeit der laufenden Zahlungen. Gleichzeitig sind Vertragslaufzeiten, Indexierungsmechanismen, Anpassungsrechte sowie die langfristige Wirtschaftlichkeit sorgfältig zu prüfen.

» Partnerschaftsmodelle (PPP / ÖPP)

Partnerschaftsmodelle verbinden öffentliche und private Kompetenzen innerhalb eines langfristigen Vertragsmodells. Planung, Bau, Finanzierung und – abhängig von der gewählten Vertragsgestaltung – auch Betrieb und Instandhaltung werden über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie integriert betrachtet.

Ziel dieser Modelle ist es, Verantwortung dort zu bündeln, wo Leistungen effizient gemeinsam erbracht werden können. Durch eine frühzeitige Berücksichtigung des späteren Betriebs können Qualitäts-, Termin- und Wirtschaftlichkeitsaspekte bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden.

Ob Partnerschaftsmodelle wirtschaftliche Vorteile bieten, hängt maßgeblich von der konkreten Projektstruktur, der Vertragsgestaltung sowie einer ausgewogenen Verteilung der Chancen und Risiken zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner ab.

Weitere Umsetzungsformen und Vertragsmodelle

Neben den dargestellten Grundmodellen existieren weitere Vertrags- und Organisationsformen, die projektabhängig eingesetzt werden können.

» Generalunternehmer- bzw. Totalunternehmermodell

GU- bzw. TU-Modelle bündeln Planung und/oder Bauleistungen bei einem Auftragnehmer und reduzieren dadurch Schnittstellen während der Projektrealisierung. Sie stellen jedoch kein eigenständiges Umsetzungsmodell dar, sondern können sowohl innerhalb der kommunalen Eigenentwicklung als auch in Partnerschafts- oder Investorenmodellen eingesetzt werden.

» Projektgesellschaft

Projektgesellschaften dienen der organisatorischen Bündelung eines Projekts und übernehmen abhängig von ihrer Ausgestaltung einzelne Aufgaben der Planung, Finanzierung oder Projektsteuerung. Sie stellen damit ebenfalls kein eigenständiges Grundmodell dar, sondern ein mögliches Organisationsvehikel innerhalb unterschiedlicher Umsetzungsmodelle.

» Mietkauf und kommunales Leasing

Ergänzend können projektabhängig auch Mietkaufmodelle oder kommunale Leasinglösungen zur Anwendung kommen. Diese ermöglichen eine langfristig gestreckte Finanzierung bei gleichzeitig unterschiedlichen Eigentums- und Rückübertragungsregelungen. Aufgrund ihrer vergleichsweise geringen praktischen Bedeutung werden sie im Rahmen dieser Studie nicht vertieft betrachtet.

Wirtschaftlichkeitsvergleich

Was kostet der Schulplatz wirklich?

» Kosten während des Lebenszyklus

Die wirtschaftliche Bewertung eines Schulbauprojekts sollte sich nicht auf die Errichtungskosten beschränken. Schulgebäude werden über mehrere Jahrzehnte genutzt und verursachen während ihres gesamten Lebenszyklus Kosten für Planung, Grundstück, Finanzierung, Bau, Betrieb, Instandhaltung sowie spätere Modernisierungs- und Anpassungsmaßnahmen. Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt daher sämtliche projektbezogenen Kosten und bewertet diese im Zusammenhang mit den jeweiligen Risiken und Verantwortlichkeiten.

Bei der kommunalen Eigenentwicklung fallen die wesentlichen Investitionskosten zu Beginn des Projekts an. Planung, Finanzierung und Bau werden überwiegend durch die öffentliche Hand verantwortet. Gleichzeitig verbleiben auch die Risiken aus Kostensteigerungen, Terminverzögerungen sowie der späteren Instandhaltung und Bewirtschaftung bei der Kommune. Dem stehen häufig günstige öffentliche Finanzierungskonditionen sowie ein hoher Grad an Steuerungs- und Anpassungsmöglichkeiten gegenüber.

Bei Investoren- oder Mietmodellen werden die Investitionskosten dagegen in langfristige Miet- oder Verfügbarkeitsentgelte überführt. Diese umfassen – abhängig von der jewei-

gen Vertragsgestaltung – neben der Finanzierung häufig auch Leistungen der Instandhaltung oder des technischen Gebäudebetriebs. Für die wirtschaftliche Bewertung ist daher weniger die isolierte Betrachtung einzelner Kostenbestandteile entscheidend als vielmehr die Frage, welche Leistungen, Risiken und Verantwortlichkeiten im jeweiligen Entgelt enthalten sind und wie diese im Vergleich zur Eigenentwicklung zu bewerten sind.

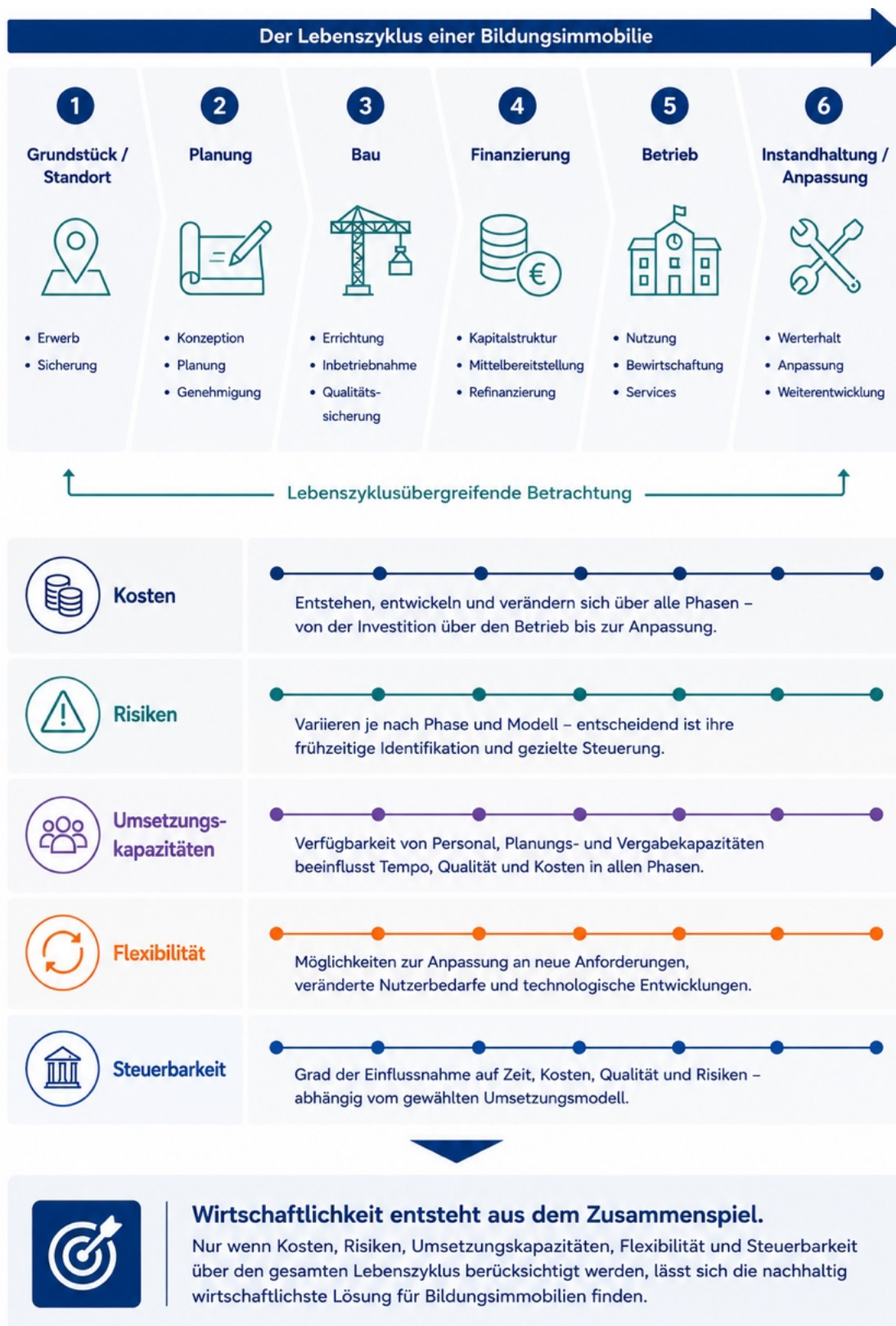
Eine wesentliche Einflussgröße stellt darüber hinaus das Grundstück dar. Je nach Projekt können Kauf, Erbbaurecht oder die Einbringung eines kommunalen Grundstücks in eine Projektstruktur erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit sowie auf die langfristigen Eigentums- und Gestaltungsmöglichkeiten haben. Die Grundstücksstrategie sollte deshalb frühzeitig in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen werden.

Die Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Umsetzungsmodelle lässt sich folglich nicht anhand einer einzelnen Kennzahl beurteilen. Vielmehr ergibt sie sich aus dem Zusammenspiel von Investitions- und Finanzierungskosten, Risikoverteilung, Lebenszykluskosten, verfügbaren Umsetzungskapazitäten sowie den langfristigen Anforderungen an Flexibilität und Steuerbarkeit. Eine projektspezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bildet daher die Grundlage jeder belastbaren Modellentscheidung.

Kostenkomponenten im Lebenszyklusvergleich

Kostenkomponente	Kommunale Eigenentwicklung	Investor-Mietmodell
Grundstück	Kauf, Bestand oder Erbbaurecht durch die Kommune	Kauf, Erbbaurecht oder Einbringung durch die Kommune bzw. den Investor
Planung und Projektsteuerung	überwiegend öffentliche Verantwortung	je nach Vertragsgestaltung Bestandteil des Gesamtmodells
Baukosten	öffentliche Investition	über langfristige Miet- bzw. Verfügbarkeitsentgelte refinanziert
Finanzierung	öffentliche Refinanzierung	private Finanzierung entsprechend Vertragsmodell
Betrieb	durch Kommune oder separat vergeben	je nach Vertragsgestaltung teilweise integriert
Instandhaltung	öffentliche Verantwortung	häufig vertraglich geregelt
Vertrags- und Steuerungskosten	Vergabe, Projektsteuerung und Controlling	Vertragsmanagement, Controlling sowie Anpassungs- und Änderungsmanagement

Wirtschaftlichkeitsvergleich



Risiko, Steuerung und Allokation

Ganzheitliche Betrachtung über den Lebenszyklus

>> Abwägung der Risikoverteilung

Die Wahl eines geeigneten Umsetzungsmodells entscheidet nicht nur über die Finanzierung eines Schulbauprojekts, sondern auch darüber, wie Risiken verteilt, Verantwortlichkeiten geregelt und spätere Anpassungen ermöglicht werden. Wirtschaftlichkeit und Risiko stehen dabei in einem engen Zusammenhang: Ein scheinbar kostengünstiges Modell kann langfristig Nachteile mit sich bringen, wenn notwendige Anpassungen nur eingeschränkt möglich sind oder wesentliche Risiken letztlich doch von der öffentlichen Hand getragen werden müssen.

Für die Bewertung unterschiedlicher Umsetzungsmodelle ist daher nicht allein entscheidend, ob Risiken formal übertragen werden. Vielmehr ist zu prüfen, ob diese Risiken tatsächlich vom jeweiligen Projektpartner gesteuert und beherrscht werden können und ob die vertragliche Ausgestaltung eine wirkungsvolle Risikoübertragung ermöglicht.

Insbesondere Baukosten- und Terminrisiken spielen im Schulbau eine zentrale Rolle. Verzögerungen führen nicht nur zu höheren Projektkosten, sondern häufig auch zu organisatorischen Einschränkungen durch Interimslösungen oder verlängerte Nutzungen sanierungsbedürftiger Bestandsgebäude. Gleichzeitig können langfristige Vertragsbindungen die Flexibilität der öffentlichen Hand einschränken, wenn sich pädagogische Konzepte, Schülerzahlen oder technische Anforderungen während der Nutzungsdauer verändern.

Vor diesem Hintergrund gewinnen neben klassischen Projektrisiken auch Aspekte der Steuerbarkeit und Anpassungsfähigkeit zunehmend an Bedeutung. Gerade Schulgebäude werden über mehrere Jahrzehnte genutzt und müssen auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren können. Die Möglichkeit, Flächen umzunutzen, Gebäude zu erweitern oder technische Standards anzupassen, ist daher ein wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Verantwortlichkeiten in den Umsetzungsmodellen

Themenfeld	Eigenentwicklung	Investor-Mietmodell	Partnerschaftsmodell
Planung	Kommune	Investor	Gemeinsam
Finanzierung	Kommune	Investor	Vertragsabhängig
Bau	Kommune	Investor	Gemeinsam
Betrieb	Kommune	Vertragsabhängig	Vertragsabhängig
Instandhaltung	Kommune	Vertragsabhängig	Vertragsabhängig
Steuerung	Kommune	Kommune	Gemeinsam
Flexibilität	Hoch	Mittel	Vertragsabhängig

Verantwortung sollte dort liegen, wo Risiken und Aufgaben wirksam gesteuert werden können. Entscheidend ist daher nicht die möglichst weitgehende Übertragung von Verantwortung, sondern ihre klare und projektspezifische Zuordnung. Je nach Umsetzungsmodell können Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Instandhaltung unterschiedlich zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern verteilt werden. Eine klare vertragliche Abgrenzung von Zuständigkeiten schafft Transparenz, reduziert Schnittstellenrisiken und bildet eine wesentliche Grundlage für eine langfristig tragfähige Projektstruktur.

Risiko- und Steuerungsaspekte im Überblick

Themenfeld	Fragestellungen für die Modellwahl
Baukosten und Termine	Sind Leistungsumfang, Qualitätsanforderungen und Fertigstellungstermine eindeutig definiert und vertraglich abgesichert?
Finanzierung	Wie wirken sich Finanzierungskosten, Laufzeiten und Indexierungsmechanismen auf die langfristige Wirtschaftlichkeit aus?
Betrieb und Instandhaltung	Wer trägt die Verantwortung für Betrieb, Instandhaltung und Qualitätsstandards während der Nutzungsdauer?
Flexibilität	Können Gebäude bei veränderten pädagogischen Anforderungen oder Nutzerbedarfen wirtschaftlich angepasst werden?
Drittverwendungsfähigkeit	Bestehen Möglichkeiten einer späteren Umnutzung oder alternativen Nutzung der Immobilie?
Eigentum und Zugriff	Welche Eigentumsverhältnisse bestehen langfristig und welche Rückkaufs- oder Zugriffsrechte verbleiben bei der öffentlichen Hand?
Vertrags- und Projektsteuerung	Verfügt die öffentliche Hand über ausreichende Möglichkeiten zur Steuerung und Kontrolle des Projekts während der gesamten Laufzeit?

» Flexibilität als Bestandteil der Wirtschaftlichkeit

Schulgebäude unterliegen einem stetigen Wandel. Veränderungen pädagogischer Konzepte, der Ausbau von Ganztagsangeboten, neue digitale Anforderungen oder demografische Entwicklungen können bereits innerhalb weniger Jahre Anpassungen an bestehenden Gebäuden erforderlich machen. Die Fähigkeit eines Umsetzungsmodells, auf solche Veränderungen reagieren zu können, stellt daher einen eigenständigen Wirtschaftlichkeitsfaktor dar.

Während kommunale Eigenentwicklungen grundsätzlich einen hohen Grad an Steuerungs- und Anpassungsmöglichkeiten bieten, werden Änderungsrechte bei langfristigen Vertragsmodellen maßgeblich durch die jeweilige Vertragsgestaltung bestimmt. Eine sorgfältige Definition von Anpassungsmechanismen und Verantwortlichkeiten ist daher unabhängig vom gewählten Modell von zentraler Bedeutung.

Gleichzeitig gewinnt die Drittverwendungsfähigkeit von Bildungsimmobilien zunehmend an Bedeutung. Gebäude, die langfristig flexibel genutzt oder an veränderte Bedarfe angepasst werden können, reduzieren nicht nur wirtschaftliche Risiken, sondern erhöhen auch ihre langfristige Werthaltigkeit. Bereits in frühen Planungsphasen sollte daher geprüft werden, inwieweit Grundrisse, technische Infrastruktur oder Gebäudestrukturen spätere Nutzungsänderungen ermöglichen.



Moderne Bildungsinfrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Deutschlands. Um die damit verbundenen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, braucht es sowohl engagierte Kommunen als auch langfristig orientierte Investoren, die mit verlässlichem Kapital nachhaltige Lösungen unterstützen.

Birte Becker
Head of Origination Real Estate Funds
LBBW Immobilien Investment Management GmbH

Entscheidungsmatrix

Die Wahl eines geeigneten Umsetzungsmodells sollte nicht losgelöst von den jeweiligen Projekt- und Rahmenbedingungen erfolgen. Unterschiedliche Schulbauprojekte stellen unterschiedliche Anforderungen an Finanzierung, Umsetzungsgeschwindigkeit, Steuerung und langfristige Flexibilität. Ein pauschal überlegenes Modell existiert daher nicht.

Die nachfolgende Entscheidungsmatrix dient als Orientierungshilfe für typische Ausgangssituationen im kommunalen Schulbau. Sie ersetzt keine projektspezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zeigt jedoch auf, welche Umsetzungsmodelle unter bestimmten Rahmenbedingungen typischerweise Vorteile bieten können.

Ausgangslage	Tendenziell geeignetes Modell	Begründung
Gute personelle Ressourcen, ausreichende Finanzierung und hohe Steuerungsanforderungen	Kommunale Eigenentwicklung	Hohe Einflussmöglichkeiten auf Planung, Bau und spätere Anpassungen sowie günstige öffentliche Finanzierung.
Hoher Zeitdruck und begrenzte Umsetzungskapazitäten	Investor-/Mietmodell oder Partnerschaftsmodell	Zusätzliche Umsetzungskapazitäten können Projekte beschleunigen und kommunale Ressourcen entlasten.
Komplexe Großprojekte mit langfristigem Betriebsbezug	Partnerschaftsmodell (PPP/ÖPP)	Lebenszyklusorientierte Planung sowie gebündelte Verantwortung können Wirtschaftlichkeit und Qualität langfristig verbessern.
Hoher Bedarf an späteren Nutzungsanpassungen	Kommunale Eigenentwicklung	Hohe Flexibilität bei zukünftigen Umnutzungen, Erweiterungen oder geänderten pädagogischen Anforderungen.
Begrenzte Investitionsspielräume bei gleichzeitig hohem Handlungsdruck	Investor-/Mietmodell	Verlagerung der Investitionskosten auf langfristige Nutzungsentgelte; Wirtschaftlichkeit ist projektspezifisch zu prüfen.
Umfangreiche Sanierungsprogramme mit standardisierbaren Maßnahmen	Kommunale Eigenentwicklung mit GU-/TU-Vergabe oder Partnerschaftsmodell	Bündelung von Planung und Bau kann Prozesse beschleunigen und Schnittstellen reduzieren.
Einordnung: Die dargestellten Modelle stellen keine Rangfolge dar. Vielmehr verdeutlichen sie, dass die geeignete Beschaffungs- und Umsetzungsstrategie stets von den spezifischen Projektzielen, den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen sowie den organisatorischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune abhängt. Neben der Wirtschaftlichkeit sind insbesondere Umsetzungskapazitäten, langfristige Steuerungsmöglichkeiten, Risikoverteilung sowie die Anforderungen an Flexibilität und spätere Anpassungen in die Entscheidung einzubeziehen. Die Wahl des geeigneten Umsetzungsmodells ist daher nicht ausschließlich eine Finanzierungsentscheidung, sondern eine strategische Infrastrukturrentscheidung über den gesamten Lebenszyklus einer Bildungsimmobilie.		

„Private Investitionen in Bildungsimmobilien vereinen wirtschaftliche Nachhaltigkeit mit sozialer Verantwortung.“

Maike Günzel
Geschäftsführerin
mondial Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH



Fazit und Handlungsempfehlungen

>> Investitionsbedarf bleibt hoch

Der Investitionsbedarf im kommunalen Schulbau wird in den kommenden Jahren hoch bleiben. Neben der Modernisierung bestehender Schulgebäude müssen zusätzliche Kapazitäten geschaffen und gleichzeitig neue Anforderungen an Ganztagsbetreuung, Digitalisierung, Inklusion und Nachhaltigkeit berücksichtigt werden.

Gleichzeitig sehen sich viele Kommunen mit begrenzten personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen konfrontiert. Die erfolgreiche Umsetzung zukünftiger Schulbauprojekte wird daher nicht allein von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel abhängen, sondern zunehmend auch von der Fähigkeit, Projekte effizient zu organisieren und umzusetzen.



„Staatliche Institutionen sollten die Motivation der Privatwirtschaft nutzen und ihre Agilität stärken, indem wir unsere Entscheidungsprozesse, die häufig zu Unrecht als schleppend empfunden werden, erklären.“

Dr. Ximena Sejas
Referatsleiterin strategische Immobilienentwicklung
Freie Hansestadt Bremen

>> Mehr als die Frage nach den Kosten

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Diskussion über unterschiedliche Umsetzungsmodelle nicht auf die Frage reduziert werden kann, welches Modell die geringsten Investitionskosten verursacht. Entscheidend ist vielmehr, welche Lösung unter den jeweiligen Projekt- und Rahmenbedingungen den größten wirtschaftlichen und organisatorischen Mehrwert bietet. Neben den Errichtungskosten sind insbesondere die Lebenszykluskosten, die Verteilung von Risiken, verfügbare Umsetzungskapazitäten sowie langfristige Steuerungs- und Anpassungsmöglichkeiten in die Bewertung einzubeziehen.

Kommunale Eigenentwicklungen bieten insbesondere dann Vorteile, wenn ausreichende personelle Ressourcen, Planungskapazitäten und Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden sind und langfristig ein hoher Grad an Steuerung und Flexibilität gewünscht wird. Private oder partnerschaftliche Umsetzungsmodelle können hingegen insbesondere bei komplexen Projekten, begrenzten Umsetzungskapazitäten oder hohem Zeitdruck geeignete Alternativen darstellen. Voraussetzung hierfür sind eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, eine ausgewogene Vertragsgestaltung sowie eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Risiken.

>> Projektspezifische Betrachtung bei Wahl des Umsetzungsmodells

Ein allgemeingültiges „bestes“ Umsetzungsmodell existiert daher nicht. Vielmehr erfordert jedes Schulbauprojekt eine projektspezifische Betrachtung der organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Wahl des geeigneten Modells ist damit weniger eine Grundsatzentscheidung für oder gegen private Beteiligung als vielmehr eine strategische Infrastrukturentscheidung über den gesamten Lebenszyklus einer Bildungsimmobilie.

Mit der Initiative Bildungsimmobilien möchte bulwiengesa gemeinsam mit ihren Partnern hierzu einen fachlich fundierten Beitrag leisten. Ziel ist es, den Dialog zwischen öffentlicher Hand, Immobilienwirtschaft und Kapitalmarkt weiter zu intensivieren, Markttransparenz zu schaffen und den Wissenstransfer zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu fördern. Die vorliegende Studie bildet hierfür einen ersten Baustein. Aufbauend darauf sollen weitere Veröffentlichungen folgen, die einzelne Teilsegmente – beispielsweise Hochschulen, Kindertagesstätten oder Campusentwicklungen – vertiefend betrachten und damit die Diskussion um zukunftsfähige Bildungsimmobilien weiterentwickeln.

Kontakt

Herausgeber

bulwiengesa GmbH
Invalidenstraße 65
10557 Berlin
Tel. +49 30 27 87 68-0
www.bulwiengesa.de

Veröffentlicht im September 2026

Bearbeitung

Sven Carstensen, bulwiengesa GmbH
sven.carstensen@bulwiengesa.de

Jakob Nussbaum, bulwiengesa GmbH
jakob.nussbaum@bulwiengesa.de

Anna Wolfgarten, bulwiengesa GmbH
anna.wolfgarten@bulwiengesa.de

Copyright © 2026

Die in dieser Studie vorgelegten Ermittlungen und Berechnungen sowie die durchgeführten Recherchen wurden nach bestem Wissen und mit der nötigen Sorgfalt auf der Grundlage vorhandener oder in der Bearbeitungszeit zugänglicher Quellen erarbeitet. Eine Gewähr für die sachliche Richtigkeit wird nur für selbst ermittelte und erstellte Informationen und Daten im Rahmen der üblichen Sorgfaltspflicht übernommen. Eine Gewähr für die sachliche Richtigkeit für Daten und Sachverhalte aus dritter Hand wird nicht übernommen.

Der Begriff Studie steht für alle Formen der Vervielfältigungen, Veröffentlichungen und Weitergabe sowie der Informationen, und diese gesamt unterliegen diesem urheberrechtlichen Hinweis. Es zählen hierzu unter anderem Daten, Datenreihen, Tabellen, Graphiken, Texte, Analysen, Berichte, Studien, Abhandlungen, Empfehlung oder Bewertungen.

Die Ausfertigungen dieser Studie bleiben bis zur vollständigen Bezahlung des vereinbarten Honorars Eigentum der bulwiengesa GmbH. Die Studie ist urheberrechtlich geschützt und bei der bulwiengesa GmbH registriert. Der Auftragnehmer erteilt dem Auftraggeber, und dieser wiederum dem Nutzer, insbesondere das Recht, die Studien als PDF-Dokumente oder in anderen digitalen Formaten zu speichern, Ausdrücke zu erstellen und das Gutachten oder Teile davon innerhalb des üblichen Rahmens für Analysen, Bewertungen, Beschlussfassungen, Präsentationen, Prospekte, Pressemitteilungen zu nutzen. Unter anderem besteht dieses Nutzungsrecht im fachlichen Austausch gegenüber Bauherren, Investoren, Banken, öffentlicher Hand (Gemeinden, Städten, Kreisen, Ländern, Bund und zugeordneten Behörden), Vereinen, Verbänden, Zweckgesellschaften, Wirtschaftsprüfern und Verwahrstellen des Nutzers sowie Vertrieb oder Verkäufern. Die Quellenangabe ist obligatorisch. Umfangreiche Veröffentlichungen und Publikationen der Studie oder Teilen davon, welche über das übliche Maß hinausgehen, (z. B. im Rahmen von Auslegungsverfahren, Marketing-Produkte der bulwiengesa GmbH auf der Website des Auftraggebers oder Nutzers, Kampagnen in sozialen Medien) in analoger und digitaler Form sind im Vorfeld zwischen den Parteien abzustimmen und schriftlich gemäß dem Angebot und der Beauftragung zu bestimmen. Das Nutzungsrecht für PDF-Dokumente und andere Downloads ist zeitlich unbeschränkt.

Disclaimer

Interpretiert und bewertet werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Erfahrungen der bulwiengesa GmbH in ihrer deutschland- und europaweiten Forschungs- und Beratungstätigkeit. Aktuell sind weiterhin sowohl wirtschaftliche als auch politische Risiken zu verzeichnen, die eine gesicherte Einschätzung der mittel- und längerfristigen Marktentwicklung deutlich erschweren. In den Analysen werden die zum Stichtag zur Verfügung stehenden Markt- und Planungsdaten herangezogen und objektspezifisch unter Berücksichtigung der aktuellen Situation gewürdigt.