

## BESCHLUSSVORLAGE DER VERWALTUNG NR.: 176/2020/1

Bezeichnung des Tagesordnungspunkts		
<b>Zentralisierung</b>		
Datum <b>12.11.20</b>	Geschäftszeichen	Beigef. Anlagen im einzelnen (mit Seitenzahl)
Federführender Fachbereich: <b>Geschäftsbereichsleitung I</b>		Beteiligte Fachbereiche:
Beratungsgremien	Beratungstermine	Zuständigkeit

Rat der Stadt Schwelm	12.11.2020	Entscheidung
-----------------------	------------	--------------

### Beschlussvorschlag:

Der neue Rat bekräftigt die Fortführung der bisherigen Planungen zur Zentralisierung am Standort der ehemaligen Brauerei und beauftragt die Verwaltung, die rechtsverbindlichen Zu- und Absagen an die Bieter aus allen bereits submittierten Ausschreibungen innerhalb der jeweiligen Bindefristen zu versenden und mit den Bauarbeiten zu beginnen.

Die Verwaltung wird weiterhin beauftragt,

- 1.) die aufgeführten Investitionsprojekte unter Beteiligung der Fachausschüsse in den Etat 2021, bzw. die mittelfristige Finanzplanung einzustellen,
- 2.) die Bemühungen zur Vermietung der gewerblichen Flächen des Rathaus Neubaus fortzusetzen und parallel alternative/ergänzende Ideen zur Nutzung zu entwickeln,
- 3.) die dargestellten allgemeinen Auswirkungen für den Haushalt in der nächsten Sitzung des Finanzausschusses vertiefend darzustellen.

**Die Vorlage 176/2020/1 ersetzt die Vorlage 0176/2020**

### **Sachverhalt:**

Der Investitionsstau in Bezug auf die räumliche Infrastruktur der Stadt Schwelm ist unstrittig. Der Zustand der Verwaltungsgebäude, der Hauptwache der Feuerwehr und weiterer Gebäude erfordert kurz- bis mittelfristig eine erhebliche Kraftanstrengung. Dennoch kreist die öffentliche Diskussion im Wesentlichen um den Bau des Rathauses. Die zum Teil ungeklärten Fragen hinsichtlich der weiteren Projekte können allerdings nicht losgelöst von der Entscheidung über die weitere Entwicklung zur Zentralisierung der Verwaltung gesehen werden.

Dem o. a. Beschlussvorschlägen liegt eine Analyse der aktuellen Situation sowie der Chancen und Risiken zu Grunde.

1. Ausgangslage
  - a. Finanzielle Betrachtung

- i. Einplanung der Investitionen in den Finanzplan

Bei der Analyse der anstehenden finanziellen Verpflichtungen lässt sich feststellen, dass sich einige Projekte trotz ihrer immensen Bedeutung für die Stadt noch nicht in der mittelfristigen Finanzplanung wiederfinden. In manchen Fällen gibt es keine Kostenschätzung (KS) oder Kostenberechnung (KB) nach DIN 276, sodass trotz der sich daraus ergebenden Risiken lediglich ein Kostenrahmen (KR) herangezogen werden kann, der auf Annahmen und Erkenntnissen aus vergleichbaren Projekten beruht und insoweit plausibel ist.

Aufgrund der Systematik des städtischen Haushalts ist die selbst zu 100 % kreditfinanzierte Darstellung im Finanzplan unkritisch, da den neuen Schulden ein Zuwachs an kommunalem Vermögen gegenübergestellt wird.

Folgende Projekte sind von herausgehobener Bedeutung:

Projekt	Kosten in Mill €	Qualität der Daten
Rathaus + Parkhaus/-palette (evtl.)	25,4 0,5	KB/SE KR
Denkmal Brauerei	10,3	KB
Hauptwache Feuerwehr	15,0	KR
GH Linderhausen/Winterberg	3,5	KR
Bäderlandschaft	31,0	KS
Sporthalle West	4,0	KB
Schulen		
Gesamt	89,7	
KR= Kostenrahmen/KS = Kostenschätzung/KB= Kostenberechnung/SE= Submissionsergebnis		

- A. Rathaus

Zuletzt durch Beschluss vom 29.8.2019 hat der Rat der Stadt Schwelm mit der Beschlussvorlage 121/2019 den Kostenrahmen für die Neubauten Rathaus und Kulturzentrum auf der Grundlage der Kostenberechnungen mit der Summe von 32,6 Mill € (Stand 05.08.2019), wovon 25,4 Mill € auf das Rathaus entfallen, festgesetzt. Aktuell sind rd. 65 % der Gewerke ausgeschrieben und submittiert. Gegenüber der ursprünglichen Kostenberechnung erbrachten die Submissionen bislang insgesamt eine Reduzierung der Kosten.

Für den Bauantrag liegt noch kein Stellplatznachweis vor, der aber im Zusammenhang mit dem Mobilitäts- und Parkraumkonzept entwickelt werden soll. Mit einem Ergebnis ist nicht vor dem Frühsommer 2021 zu rechnen. Der Stellplatznachweis könnte an verschiedenen Stellen geführt werden, wodurch Investitionskosten für den Bau einer Parkpalette o. ä. entstehen könnten. Hierfür wurde ein Kostenrahmen von 0,5 Mill € angesetzt, der bislang nicht berücksichtigt wurde. Je nachdem wo die Umsetzung erfolgt, sind auch zusätzliche Kosten der Anbindung dauerhaft im Ergebnisplan zu berücksichtigen.

Die Stellplätze müssen mit Aufnahme der Nutzung des Rathauses vorhanden sein.

#### B. Denkmal Brauerei

Für das Denkmal Brauerei sind bereits 6,75 Mill € auf der Basis einer ersten Kostenschätzung im Haushalt 2020 eingeplant. Die aktuelle Kostenschätzung des städtischen Projektentwicklers kommt zu einem Betrag von 10,3 Mill €. Die Differenz wäre bei unveränderter Betrachtung des Projekts zusätzlich im Haushalt einzuplanen. Eine Umsetzung der Maßnahme sollte die Nutzung von Förderprogrammen des Landes und des Bundes berücksichtigen, aber auch die Einbung Dritter nicht ausschließen.

#### C. Hauptwache Feuerwehr

Die Hauptwache der Feuerwehr sollte nach Auffassung der Verwaltung an der bereits im städtischen Eigentum stehenden Fläche am Ochsenkamp schnellstmöglich errichtet werden. Erfolgte Besichtigungen Hauptwache durch die Unfallkasse, aber auch aus dem politischen Raum, haben die Unabweisbarkeit dieser Maßnahme bestätigt.

Eine Vergrößerung auf den erforderlichen Flächenbedarf scheidet am aktuellen Standort aus.

Hier ist keine Aufschiebung möglich, da aufgrund der baulichen Situation die im Rahmen einer Gefährdungsanalyse festgestellten Risiken organisatorisch nicht abzustellen sind.

#### D. GH Linderhausen/Winterberg

Nach Einschätzung der Verwaltung ist der Neubau eines Gerätehauses in Linderhausen notwendig. Am Gerätehaus Winterberg könnte durch umfangreiche Sanierung ein betriebssicherer Zustand hergestellt werden.

Für beide Maßnahmen ist ein Kostenrahmen von 3,5 Mill € angesetzt worden. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit in Linderhausen der Bau einer zusätzlichen Kindertagesstätte oder eines Langzeitarchivs noch zu berücksichtigen ist.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit Programme zur Förderung des ländlichen Raums zu nutzen.

#### E. Bäderlandschaft

Im Rahmen eines öffentlich tagenden Arbeitskreises wurde die Bäderlandschaft für Schwelm entwickelt. Die letzte Kostenschätzung auf der Basis einer Arbeitskreissitzung am 29.1.2020 wurde in die Machbarkeitsstudie „Zukunft der Bäderlandschaft in Schwelm“ mit Stand 12.5.2020 eingearbeitet und ergab einen Finanzbedarf von rd. 31 Mill € einschließlich MwSt.

Die Stadt Schwelm hat weiterhin einen neuen Vertrag über drei Jahre mit dem Trägerverein Schwelmebad abgeschlossen.

## F. Sporthalle West

Für die Sanierung der Sporthalle West liegt eine Kostenberechnung in Höhe von 4 Mill € vor. Diese Berechnung ist Grundlage eines derzeit laufenden Förderantrags.

## G. Schullandschaft

Der Schulentwicklungsplan weist auf zusätzlich notwendigen Schulraum an den Grundschulen und den weiterführenden Schulen hin. Kostenschätzungen liegen weder für den bereits beschlossenen Umzug der GS Engelbert in die Gustav-Heinemann-Schule, noch für den notwendigen Neubau an den anderen Schulen vor. Hier sollte schnellstmöglich eine Willensbildung in den politischen Gremien unter Berücksichtigung des Rechtsanspruchs auf OGS-Plätze stattfinden. Die Formulierung selbst eines Kostenrahmens ist aufgrund der hierfür notwendigen Parameter aktuell nicht möglich.

### ii. Einplanung der Aufwandpositionen im Ergebnisplan

Aufgrund der oben vorgestellten Zahlen zuzüglich der Investitionen in die Schullandschaft kann vereinfachend von einem Investitionsvolumen in Höhe von 100 Mill. € in den kommenden Jahren ausgegangen werden.

Bei Abschreibung der Investitionen über 80 Jahre ergeben sich jährliche Abschreibungen in Höhe von 1,25 Mill € zusätzlich.

Durch den Verkauf von Alt-Immobilien wird sich die Gesamt-AFA auf die städtischen Immobilien allerdings in nennenswertem Umfang reduzieren.

Beim Ansatz eines Zinssatzes von 1 % ist von einer weiteren Belastung von 1 Mill € jährlich für den Ergebnisplan auszugehen.

Hinsichtlich der Unterhaltungskosten für das Rathaus geht der Haushaltssanierungsplan von einem wirtschaftlicheren Betrieb bei einem Neubau als Ersatz für die Verwaltungsgebäude I – III aus. Dabei ist allerdings ein jährlicher Mietertrag für die gewerblichen Flächen zu berücksichtigen. Bei den übrigen Projekten wird eine Verbesserung unterstellt.

### iii. Einplanung der Bilanzposten

Durch die Erstellung neuer Gebäude besteht die Möglichkeit aufzugebende Gebäude zu verkaufen. Das Ziel muss es sein, Verkaufserlöse über die in der Bilanz aufgeführten Restbuchwerte zu generieren. Eine Einschätzung darüber, ob dies hinsichtlich der in Frage kommenden Gebäude zu erreichen ist, ist mangels vorliegender Verkehrswertgutachten nicht möglich.

## 2. Risiken

### a. Allgemeine Haushaltslage

Die Rahmenbedingungen für die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2021 gestalten sich noch schwieriger als in den Vorjahren. Die Entwicklung der Steuern, hier insbesondere der Gewerbesteuer, der Einkommens- und Umsatzsteuer, ist aktuell coronabedingt von einem deutlichen Aufkommensrückgang geprägt, der auch über 2021 hinausgehen wird. Es gestaltet sich schwierig, verlässliche Planungswerte für 2021 und die Folgejahre zu ermitteln. In welcher Höhe die Bilanzierungshilfe für coronabedingte Schäden zum Tragen kommt, wird zurzeit geprüft.

b. Finanzielle Risiken Zentralisierung

Bereits im Jahr 2013 hat sich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Federführung der PPP-Task-Force des Finanzministerium des Landes NRW konkret mit der NKF-Bewertung alternativer Rathaus-Lösungen beschäftigt. Nach dem festgestellt wurde, dass eine Sanierung bei 2 von 3 Verwaltungsgebäuden ausscheidet, hat sich ergeben, dass ein Neubau unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs über die gesamte Nutzungsdauer die wirtschaftlichste Lösung sei. Aus diesem Grund ist die Maßnahme „Zentralisierung“ in den Haushaltssanierungsplan eingeflossen. Im Zuge der weiteren Planung ist im Rahmen der politischen Diskussion der Beschluss getroffen worden, dass eine Ladenzeile zur Stärkung der Innenstadt in der Planung zu berücksichtigen sei. Auch diese Variante könnte positive Effekte erzielen, ist allerdings mit dem Risiko versehen, dass sich diese nur bei einer tatsächlichen Vermietung der Flächen ergeben. Derzeit laufen Gesprächen mit interessierten Unternehmen.

c. Einstellung der Planung Rathaus auf der Brauereibrache

i. Rechtliche Risiken

Die Bestimmungen über die Aufhebung der Ausschreibung (§ 17 VOB/A, § 17 VOL/A bzw. über die Aufhebung von Vergabeverfahren (§ 63 VgV) dienen dem Schutz der Bieter vor einer nutzlosen Erstellung zeit- und kostenintensiver Angebote. Die Aufhebung einer Ausschreibung ist grundsätzlich möglich, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen rechtmäßig. Der § 17 VOB/A normiert drei Gründe aus denen Ausschreibungen rechtmäßig aufgehoben werden können. Im vorliegenden Fall könnte dies sein, weil die Vergabeunterlagen grundlegend geändert werden müssten oder andere schwerwiegende Gründe bestehen. Diese Gründe müssten allerdings neu sein und zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch nicht bekannt gewesen sein. Findet eine Aufhebung der Ausschreibung statt, ohne dass wirksame Aufhebungsvoraussetzungen vorliegen, könnte die Aufhebung i. d. R. rechtswidrig und der öffentliche Auftraggeber gegenüber den Bietern potentiell schadensersatzpflichtig werden.

Es sind bislang keine neuen Erkenntnisse bekannt geworden, die zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch nicht vorgelegen hätten.

ii. Finanzielle Risiken

Der aktuelle Planungsstand ist bereits so weit fortgeschritten, dass bei einem Planungsabbruch mit erheblichen finanziellen Verlusten zu rechnen ist. Insbesondere aus den bestehenden Projektsteuerungs- und Generalplanerverträgen sind bereits erhebliche Mittel abgeflossen, da sich das Projekt am Ende der HOAI Leistungsphase 7 befindet. Grundlagenermittlung, Vorplanung, Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Ausführungsplanung, Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe sind also bereits abgeschlossen bzw. nahezu abgeschlossen. Zusätzlich hat sich aus dem laufenden Prozess heraus eine Vielzahl weiterer vertraglicher Verpflichtungen ergeben, von denen nur wenige bei einer veränderten Planung Verwendung finden würden oder könnten (z.B. Abbruch, Bodengutachten). Zudem sind bereits 12 Gewerke submittiert. Bei einer Aufhebung der Submission ist daher mit Schadensersatzforderungen zu rechnen. Die diesbezügliche Risikoabschätzung der Verwaltung wurde in Abstimmung mit einem Fachanwaltsbüro beziffert.

Letztlich haben sich auch im Verwaltungsbereich allein für die verschiedenen Steuerungsgruppen (Arbeitskreis Zentralisierung, Lenkungsgruppe, Bauherrenteambesprechungen) interne Kosten angesammelt. Hieraus ergibt sich ein Gesamtbetrag aus bereits geleisteten Zahlungen, der Risikoabschätzung von möglichen Schadensersatzansprüchen sowie internen Kosten in Höhe von 8 Millionen Euro.

d. Änderung der Planung Rathaus

Bei einer Änderung der Planung, die zu einer Nutzungsänderung führt (z. B. Verzicht auf eine vollständige Etage, Wohnen statt Büro etc.) wären die laufenden Vergabeverfahren mit den unter 2. c genannten Risiken aufzuheben. Je nach Umfang der Planänderung wäre eine entsprechende Neuplanung von verschiedenen Gewerken notwendig und käme damit einem Stopp der laufenden Planung gleich.

e. Denkmal Brauerei

Das Denkmal Brauerei besitzt für große Teile der Schwelmer Bevölkerung einen hohen emotionalen Stellenwert. Aufgrund des baulichen Zustandes des Gebäudes herrscht Handlungsbedarf.

Es gibt Überlegungen das Gebäude zu sanieren und Flächen für Gastronomie, Co-Working-Spaces und Wohnen zu erstellen. Hierbei handelt es sich um Nutzungen, die nicht zwingend von der Stadt Schwelm bereitgestellt werden müssen. Bisher sind hierfür Kosten in Höhe von 10,3 Mill. € ermittelt. Diese könnten sich rentieren, wenn die erstellten Flächen vermietet werden könnten. Dies ist allerdings mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden.

Am 3.12. findet in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung eine Online Bürgerbeteiligung statt, die als Einstieg in eine breitere Bürgerbeteiligung zu verstehen ist. Zu diesem Zweck sollen im Wesentlichen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger motiviert werden, dieses Format zu nutzen. Zusätzlich wird in den sozialen Medien und Printmedien um Mitwirkung geworben.

3. Chancen

a. Zentralisierung

Das Projekt Rathaus-Neubau wird unter dem Begriff „Zentralisierung“ geführt. Allerdings ist bereits in der Vergangenheit im Rahmen interkommunaler Kooperationen eine Dezentralisierung erfolgreich gelaufen. Die Rechnungsprüfung, die Lohnbuchhaltung und nicht zuletzt demnächst die Adoptionsvermittlungsstelle werden dezentral in Kooperation mit anderen Städten durchgeführt.

Das Ziel der Verwaltung ist es, weitere Kooperationen aktiv zu suchen, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern und Kosten zu reduzieren.

Dezentralisierung sollte das Gebot der Zeit sein, um nach einer grundlegenden Aufgabenkritik Partner für die gemeinsame Durchführung von Aufgaben zu gewinnen. Mit einer Dezentralisierung kann auch die Reduzierung notwendiger Büroflächen einhergehen, sodass perspektivisch die Büroflächen im Rathaus und damit Baukosten reduziert werden könnten.

b. Mobiles Arbeiten/Arbeiten auf Distanz

Das Thema mobiles Arbeiten ist auch im öffentlichen Dienst kein neues Thema. Allerdings lässt sich feststellen, dass das Interesse an modernen Formen der Arbeit deutlich gestiegen ist.

Die Möglichkeiten sind allerdings in kleineren Verwaltungen dadurch eingeschränkt, dass eine Trennung von Back- und Frontoffice-Tätigkeiten bei vielen Mitarbeitenden aufgrund der aktuellen Organisationsform nicht möglich ist. Dennoch könnten auch in Schwelm durch Formen des mobilen Arbeitens Büroflächen im Rathaus reduziert werden.

#### 4. Abwägung zum Bauvorhaben Rathaus

##### a. Allgemeines

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen gibt es hinsichtlich der Durchführung des Bauvorhabens Rathaus Risiken die für und gegen die Maßnahme sprechen. Die durch Corona angestoßenen Entwicklungen hinsichtlich der Geschwindigkeit von Veränderungen auch im Umfeld moderner Formen der Arbeit lassen innerhalb der nächsten Jahre einen Rückgang benötigter Büroflächen erwarten.

Allerdings duldet die Entscheidung über die Fortsetzung des Projekts Zentralisierung keinen Aufschub, denn ein Verstreichen der Bindefrist am 13.11.2020 für die bereits submittierten Angebote führt zu einem Stopp der gesamten Maßnahme und damit zwangsläufig zu den skizzierten finanziellen Risiken.

Grundsätzlich könnten diese Risiken dann eingegangen werden, wenn durch eine Neuplanung eine preiswertere Variante umgesetzt würde, die mindestens das finanzielle Risiko von max. 8 Mill € auffängt.

##### b. Finanzielle Abwägung

Durch den beauftragten Projektentwickler sind Baukosten für die gewerbliche Nutzung und die Tiefgarage in Höhe von 4,5 Mill € ermittelt worden. Bei einer Neuplanung müssten unter Verzicht auf eine gewerbliche Nutzung und die Tiefgarage weitere 3,5 Mill € durch die Reduzierung von Büroflächen generiert werden, damit allein das finanzielle Risiko abgedeckt ist.

##### c. Zeitliche Abwägung

Ein Stopp der Planung für das Rathaus führt zu einer Verzögerung von mind. 12 Monaten. Für den Fall, dass auch ein neuer Generalplaner ausgeschrieben werden müsste, auch deutlich länger.

Die Unterbringung von Teilen der Verwaltung in den Verwaltungsgebäuden II und III ist auch aus Gründen des Arbeitsschutzes nicht mehr zumutbar und nur dank des Entgegenkommens der Kolleginnen und Kollegen und des Personalrats aktuell noch möglich. Für den Fall des Stopps der Planung wird eventuell eine Übergangslösung erforderlich.

##### d. Städtebauliche Abwägung

Aus städtebaulicher Sicht ist die Entwicklung der Brauereibrache nicht nur vor dem Hintergrund des ISEK zur Stärkung der Innenstadt von großer Bedeutung. Eine Verzögerung einer Bebauung um bis zu 2 Jahren könnte zwar vor dem Hintergrund möglicher Risikominimierung vertretbar sein, wirkt sich allerdings negativ auf das Erscheinungsbild sowie die Attraktivität der Innenstadt aus und könnte damit den Kaufkraftabfluss verstärken.

#### 5. Fazit

Der Bau des Rathauses auf der Brauereibrache ist mit einigen Risiken versehen, die allerdings bereits bekannt sind und bei den politischen Beschlüssen berücksichtigt wurden. So ist vor allem die Haushaltslage der Stadt Schwelm bekannt und die

Auswirkungen der Corona Krise auf die Ertragslage der Stadt Schwelm zum Zeitpunkt der Ausschreibungen im Sommer dieses Jahres dem Grunde nach ebenso. Doch gerade von der Zentralisierung der Verwaltung werden positive Effekte auf den Haushalt erwartet.

Das Risiko des fehlenden Stellplatznachweis besteht zwar aktuell, allerdings ist der Lösungsweg bereits aufgezeigt.

Das Risiko der Verpachtung gewerblicher Flächen ist vom aktiven Zutun Dritter abhängig und für die Wirtschaftlichkeit von Bedeutung.

Allerdings ist auch der Stopp der Planung mit erheblichen Risiken verbunden. Dabei ist es unerheblich, ob die Gesamtmaßnahme angehalten wird oder „nur“ eine Umplanung in wesentlichen Teilen erfolgen soll. Soweit sich diese Form der Umplanung aber merkbar auf die bestehenden Planungen auswirken sollte, käme sie tatsächlich einem Stopp gleich.

Nach Abwägung der dargestellten Risiken erscheint der Stopp des Bauvorhabens mit größeren, derzeit nicht kalkulierbaren Risiken behaftet zu sein, als dessen Fortsetzung. In der Kürze der bereitgestellten Zeit kann keine tragfähige alternative Lösung entwickelt werden, die mit einiger Sicherheit eine Reduzierung der Kosten um 8 Mill € erzielen könnte. Denn nur dann wäre es sinnvoll, aus Kostengründen das Projekt anzuhalten.

Weiterhin besteht das Risiko, dass bei einer weiteren Verzögerung eine Übergangslösung zur Schaffung von Büroarbeitsplätzen (z. B. Bürocontainer o. ä.) für die kommenden etwa 3 Jahre zu finden wäre.

Es ist festzustellen, dass die laufende Planung und die Steuerung des Projekts vor dem Hintergrund des politisch beschlossenen Auftrags fehlerfrei abgewickelt werden. Die Kalkulation ist solide, was sich derzeit anhand der erheblich kostengünstigeren Submissionsergebnissen gegenüber der Kostenberechnung feststellen lässt.

Vor dem Hintergrund des unabweisbar bestehenden Vermietungsrisikos der gewerblichen Flächen sollte zeitnah über alternative, bzw. ergänzende sinnvolle Nutzungen nachgedacht werden. Hierzu könnten z. B. unter anderem ein vergrößertes Bürgerbüro oder die Einrichtung zweier Großtagespflegestellen zählen.

Ein Festhalten an der Planung erfordert allerdings auch die Festlegung auf Prioritäten der übrigen bislang ungeklärten Investitionsvorhaben im Rahmen der Etatberatungen für das Haushaltsjahr 2021. Hierbei ist insbesondere auf die Hauptwache der Feuerwehr zu verweisen, für die beim Arbeitsschutz ebenfalls erhebliche Mängel bestehen.

Die Frage der personellen Ressourcen zur Umsetzung der Projekte ist von Anfang an mitzudenken





Der Bürgermeister  
gez. Langhard