

BESCHLUSSVORLAGE DER VERWALTUNG NR.: 082/2015

Bezeichnung des Tagesordnungspunkts		
Konsolidierungsmaßnahme "Zentralisierung der Verwaltung"		
Datum 30.03.15	Geschäftszeichen FB 2 St	Beigef. Anlagen im einzelnen (mit Seitenzahl) Anlage 1 - Übersichtsplan Standorte (1 Seite) Anlage 10 - Merkblätter (11 Seiten) Anlage 2 - Zustandsdokumentation (4 Seiten) Anlage 3 - Publikation FM NRW (41 Seiten) Anlage 4 - Wirtschaftlichkeitsuntersuchung FM NRW (50 Seiten) Anlage 5 - Kosten Grundsanierung (1 Seite) Anlage 6 - Praxisleitfaden FM NRW (75 Seiten) Anlage 7 - Nutzwertanalyse (34 Seiten) Anlage 8 - Raumprogramm (1 Seite) Anlage 9 - Bericht Anbauvariante (9 Seiten)
Federführender Fachbereich: Fachbereich 2 - Immobilienmanagement		Beteiligte Fachbereiche: FB 3, G I, G II
Beratungsgremien	Beratungstermine	Zuständigkeit
Hauptausschuss	16.04.2015	Vorberatung
Rat der Stadt Schwelm	23.04.2015	Entscheidung

Vorab wird darauf hingewiesen, dass beim Papierversand dieser Sitzungsvorlage wegen des Umfangs auf das Beifügen der Anlagen verzichtet wird.

Beschlussvorschläge

1. Der Rat der Stadt Schwelm beschließt als Konsolidierungsmaßnahme und zur nachhaltigen Entlastung des kommunalen Haushaltes unter Berücksichtigung des umfangreichen vorliegenden Datenmaterials aus der Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchung sowie der Prozessanalyse als Grundsatzentscheidung, dass die dezentral verorteten Verwaltungsgebäude I in der Hauptstraße 14, das Verwaltungsgebäude II in der Moltkestraße 24 sowie das Verwaltungsgebäude III in der Moltkestraße 26 aufgegeben und in einem zentralen Verwaltungsgebäude eingebracht werden. Bei der Zusammenführung ist der Flächenanteil, der für den Betrieb der Bücherei, der städtischen Musikschule sowie der Volkshochschule notwendig ist, nur dann zu berücksichtigen, wenn in der Planungsphase keine dauerhaften anderweitigen Unterbringungsmöglichkeiten gefunden werden.
2. Der Rat der Stadt Schwelm beauftragt die Verwaltung bei einer entsprechenden Beschlussfassung zu Ziffer 1 des Beschlussvorschlages, umgehend alle weiteren notwendigen Projektschritte vorzubereiten und durchzuführen, die für die weitere Umsetzung der Grundsatzentscheidung notwendig sind. Hierzu gehört u.a. die Fortschreibung / Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsberechnung, um die sich seit dem Jahr 2012 geänderten wesentlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. Finanzierungsplanung unter Berücksichtigung Stärkungspaktkommune, Ankündigung

Investitionspaket des Bundes für den Städtebau, Bilanzielle Auswirkungen, Gebäudezustand, Nutzungsdauer, Gefährdungsbeurteilung, Zinsentwicklung, Fördermittel, etc.) berücksichtigen zu können. Von Beginn an erfolgt die Beteiligung der Bezirksregierung Arnsberg und des Ennepe-Ruhr-Kreises als zuständige kommunale Aufsichtsbehörden sowie des Rechnungsprüfungsamtes. Für die Fortschreibung / Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann sich die Verwaltung unter Beachtung geltender Vergaberichtlinien einer externen Beratung bedienen. Hierfür werden im Haushaltsjahr 2015 Finanzmittel in Höhe von 20.000 € zur Verfügung gestellt.

3. Der Rat der Stadt Schwelm beauftragt die Verwaltung, die sich aus Ziffer 2 dieses Beschlussvorschlages ergebenden Ergebnisse vor der Fortsetzung / Beauftragung weiterer Maßnahmen dem Hauptausschuss und Rat zur Entscheidung vorzulegen.

Sachverhalt

Die Verwaltung der Stadt Schwelm ist seit Jahrzehnten räumlich dezentral in drei Verwaltungsgebäuden untergebracht. Das Verwaltungsgebäude I (Baujahr 1955 mit einer Bruttogeschossfläche von rd. 3.490 m²) befindet sich in der Hauptstraße 14, die Verwaltungsgebäude II (Baujahr 1900 mit einer Bruttogeschossfläche von rd. 3.060 m²) und III (Baujahr 1900 mit einer Bruttogeschossfläche von rd. 1.870 m²) in der Moltkestraße 24 und 26. Diese Situation ist gegenüber einer "einhäusigen Verwaltung" in vielerlei Hinsicht ungünstig und wirkt sich negativ auf Flächenbedarf, Gebäude-/Nutzungskosten, Informations- und Kommunikationsfluss sowie Arbeitsabläufe aus.

Diese Erkenntnis führte bereits im Jahre 1987 / 1988 dazu, dass die WIBERA Wirtschaftsprüfungsgesellschaft / Düsseldorf den Auftrag erhielt, einen geeigneten Standort für ein zentrales Verwaltungsgebäude bzw. ein Bürgerzentrum zu finden. Grundsätzlich haben sich bei den Kriterien/Anforderungen dieser Prüfung keine wesentlichen Änderungen zum Jahr 2012 ergeben. Die seinerzeit angewandte Methode der Nutzwertanalyse hat auch aktuell Anwendung gefunden, um die Grundlagen für die erforderliche politische Entscheidung zu schaffen. Vor diesen Hintergründen sollen daher nachstehend zunächst die Kriterien vorgestellt werden, die 1987 / 1988 bezüglich der Standortalternativen für ein neues Verwaltungsgebäude / Bürgerzentrum Berücksichtigung gefunden haben:

Immaterielle Standortkriterien,

durch die die visuellen, psychischen und imaginären Erfahrungen mit dem Objekt „Rathaus“, dessen Umwelterscheinung und Umweltwirkung sowie die Wirkungsqualitäten des potentiellen Standortes definiert werden.

Kriterien des Stadtraumes,

die die Beziehungen struktureller, funktionaler und geographischer Art zwischen Rathaus/Rathausstandort und Stadt darstellen.

Kriterien des Grundstücks,

durch die geklärt wird, ob der Bau eines Rathauses (ggf. unter Einbeziehung weiterer kommunaler Einrichtungen) an gegebener Stelle möglich und zweckmäßig ist.

Kriterien des Bauwerks,

bei denen es sich überwiegend um funktionale, organisatorische und konstruktive Bedingungen handelt, die die Auswirkung der inneren Nutzung auf das Bauwerk und den Standort beschreiben.

Kriterien der Verkehrssituation,

durch die die Einbindung in das städtische und regionale Verkehrsnetz beurteilt werden kann, aber auch die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit des Rathausstandortes definiert wird.

Diese Kriterien wurden in einem zweiten Schritt durch einzelne Unterkriterien aufgegliedert. Auch diese Unterkriterien wurden so formuliert, dass ihre Inhalte sowohl auf die Anforderungen, die von einem zentralisierten Verwaltungsgebäude bzw. an ein Bürgerzentrum an den Standort gestellt werden, als auch auf die zur Auswahl stehenden Standorte zutreffen. Hierdurch wurden letztlich detaillierte Nutzwerte jeder einzelnen Standortalternative hergeleitet.

Folgende Standortalternativen wurden 1987 / 1988 geprüft:

- Derzeitiger Standort VG I unter Berücksichtigung möglicher Erweiterungsflächen (I)
- **Derzeitiger Standort des Verwaltungsgebäudes II an der Moltkestraße / Schillerstraße unter Berücksichtigung möglicher Erweiterungsflächen (II)**
- Ehemalige Grundschule an der Potthoffstraße (III)
- Grundstück zwischen Wilhelmstraße und Römerstraße (IV)

Auf Grundlage der oben dargestellten Kriterien wurde folgendes Fazit aus der Prüfung gezogen (Auszug aus WIBERA Gutachten):

*Bei Betrachtung aller Kriterien erzielt die **Standortalternative II** unabhängig von der zugrunde gelegten Gewichtungsalternative die höchsten Nutzwerte, dicht gefolgt von der Standortalternative IV, während die Standortalternativen I und III nur die unteren Plätze in der Rangfolge der Nutzwerte einnehmen und für eine Realisierung nicht empfohlen werden. Hinsichtlich der verbleibenden Standorte II und IV ist davon auszugehen, dass der Standort IV leichte Vorteile bezüglich der funktionalen Verortung im Stadtkern aufweist, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass dieser Standort Probleme hinsichtlich der Akzeptanz in der Bevölkerung aufwerfen kann. Die Empfehlung lautet daher, der Standortalternative II den Vorzug zu geben und sie den weiteren Überlegungen zugrunde zu legen.*

Die seinerzeit parallel zu der Standortuntersuchung im Jahre 1987/1988 beauftragte Bestandserfassung und Soll-Definition für ein Raumprogramm (auch durch WIBERA erstellt) kann aufgrund der Entwicklung in den letzten rund 25 Jahren nicht als Grundlage aktueller Überlegungen genutzt werden. Die seit dem Ende der 1980er Jahre vorliegenden Ergebnisse wurden nicht weiter verfolgt. Auch ein durchgeführter Architektenwettbewerb in 1990 brachte keine Weiterentwicklung.

Die Stadt Schwelm befindet sich seit rd. 20 Jahren in einer sehr schwierigen Haushaltssituation, d.h. alle Ausgabepositionen bedürfen einer besonderen Betrachtung. Unter Beachtung geltender Gesetze / Rechtsvorschriften ist der Haushalt wirtschaftlich zu führen. Insbesondere sind Ausgabepositionen zu verringern bzw. die Einnahmepositionen zu erhöhen. Ein Hauptanteil städtischer Einnahmen erfolgt durch die Gewerbesteuer. Für die flächenkleinste Stadt in NRW stellt die Verbesserung der Gewerbesteuererinnahmen jedoch ein Problem dar, da die Flächen für Gewerbeansiedlungen nahezu erschöpft sind. Demnach muss die Priorität weiterhin auf der Reduzierung der Ausgaben liegen.

In den vergangenen Jahren wurde gemeinsam von Politik und Verwaltung eine Vielzahl von Ausgabenreduzierungen umgesetzt, um eine Genehmigung des Haushaltes zu erreichen. Intensiv wurden zum Teil auch Haushaltspositionen betrachtet, die eine jährliche Höhe von 1.000 € nicht überschreiten. Es ist unstrittig, dass auch Beträge geringen Umfangs zur Konsolidierung beitragen. Für eine grundlegende Haushaltskonsolidierung müssen aber insbesondere die wesentlichen Ausgabepositionen eines städtischen Haushaltes auf den Prüfstand gestellt werden. Und hierzu gehören u.a. die Kosten für den Betrieb von Gebäuden. Eine dieser wesentlichen Ausgabepositionen ergibt sich aus der Zentralisierung der Verwaltung, die wie bereits dargestellt, an verschiedenen Standorten innerhalb des Stadtgebietes verortet ist. Die Standorte können dem beigefügten Plan (**Anlage 1**) entnommen werden.

Auch die Serviceorientierung und davon ausgehende Wirkungen auf die Bürgerfreundlichkeit werden durch die Lage, Parkplatzsituation, Erreichbarkeit und Gestaltung der Geschäftsräume der Verwaltung (z. B. barrierefreier Zugang, leichte Orientierung für Besucher im Rathaus bzw. in den Verwaltungsgebäuden, freundliche Gestaltung der Geschäftszimmer, der Wartezonen und Flure) beeinträchtigt. Erschwerend kommt ein jeweils schlechter baulicher Zustand der Gebäude hinzu. Beispielbilder sind in der **Anlage 2** dargestellt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Die vorgenannten Aspekte führten aufgrund der Relevanz für die Haushaltskonsolidierung Ende 2010 zu der Überlegung, die Zentralisierung erneut aufzugreifen. Durch die Kontaktaufnahme der Verwaltung mit dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM NRW) konnte festgestellt werden, dass der Gedanke, den Haushalt durch eine Zentralisierung zu entlasten, durchaus in Verbindung mit einer vom FM beauftragten Studie stehen könnte (Anlage). Ende Mai 2011 teilte das FM NRW der Verwaltung mit, dass nach einer Absprache zwischen dem Finanz- sowie Innenministerium NRW auch Überlegungen angestellt werden, dass bestimmte kommunale Vorhaben in einem nächsten Schritt anhand der vorliegenden (theoretischen) Studie einen „Praxis-Test“ durchlaufen könnten. Ende Juni 2011 erhielt die Verwaltung die positive Nachricht, dass sich das FM NRW bereit erklären würde, diesen „Praxis-Test“ mit der Stadt Schwelm durchzuführen. Nach politischen Beratungen wurde mit der Vorlage Nr. 178/2011/1 der einstimmige Beschluss gefasst, den Kooperationsvertrag mit dem FM NRW zu schließen, um weitere gemäß § 76 GO NRW notwendige Konsolidierungsmaßnahmen für die Entlastung des kommunalen Haushaltes zu prüfen. Durch diesen Kooperationsvertrag mit dem FM NRW bestand für die Stadt Schwelm die Möglichkeit, die Thematik Zentralisierung unter neutraler und professioneller Begleitung aufzuarbeiten. Die Studie „Untersuchung wirtschaftlicher Auswirkungen von langfristig unterlassenen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen“ wurde in Schwelm einem umfassenden Praxistest unterzogen (**Anlage 3**).

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden folgende Handlungsoptionen über einen Zeitraum von 25 Jahren bzw. 27 Jahre betrachtet (Lebenszyklusbetrachtung):

0-Variante

Hier werden durch die Kommune lediglich Instandhaltungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung von Funktion und Verkehrssicherung nach den geltenden technischen Regeln und den fachlich nutzungsbedingten Regeln durchgeführt. Der Weiterbetrieb erfolgt ohne Sanierung.

Eigenrealisierungsvariante

Durchführung von Modernisierungs-/Sanierungsmaßnahmen zur Herstellung der Funktion eines Gebäudes nach dem aktuellen Stand der Technik unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Standes und den fachlich nutzungsbedingten Regeln.

ÖPP

Durchführung durch Privaten von Modernisierungs-/Sanierungsmaßnahmen zur Herstellung der Funktion eines Gebäudes nach dem aktuellen Stand der Technik unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Standes und den fachlich nutzungsbedingten Regeln.

Ein Team von Beratungsgesellschaften, welches weitgehende Erfahrungen im Bereich von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Lebenszyklusprognosen im Facility Management, Projekterfahrungen bei kommunalen Immobilien sowie des Neuen Kommunalen Finanzmanagements hat, wurde vom FM NRW beauftragt. An den regelmäßigen Treffen zwischen dem FM NRW, dem beauftragten Beraterteam sowie der Stadt Schwelm hat neben Vertretern der NRW.Bank auch die Kommunalaufsicht der Bezirksregierung Arnsberg teilgenommen.

Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (**Anlage 4**/Hinweis zu dieser Anlage: Die Bestandteile 7.1-7.7 wurden aufgrund des Umfangs nicht beigelegt, können aber bei Bedarf jederzeit zur Verfügung gestellt werden) zeigt, dass die sog. 0-Variante den mit Abstand höchsten Ressourcenverbrauch aufzeigt. Die Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung, die bei der 0-Variante lediglich dem Funktionserhalt und der Verkehrssicherheit dienen, schaffen keinen Substanzwert.

Den teilweise hohen Instandhaltungskosten bei der 0-Variante steht keine Verbesserung der Gebäudesubstanz gegenüber, die zu einer Erhöhung der Buchwerte führen würde, so dass sich das Ergebnis der 0-Variante als das schlechteste herausstellt. Bei der 0-Variante werden aufgrund der fehlenden Grundsanierung zu Beginn des Betrachtungszeitraums über den Gesamtzeitraum in unregelmäßigen Abständen größere Instandsetzungsmaßnahmen notwendig. Im Vergleich zur Sanierungs- und Neubauvariante ist die jährliche Instandhaltung der 0-Variante nicht gleichmäßig. Die jeweiligen Zeitpunkte, zu denen größere Instandsetzungsmaßnahmen für die Sicherstellung der Funktion und Verkehrssicherheit notwendig werden, sind nicht genau vorhersehbar. Die Instandhaltungskosten in der 0-Variante sind daher nicht planbar und führen somit nicht zu einer konstanten, sondern zeitweise zu einer überdurchschnittlich hohen Haushaltsbelastung. Im Vergleich hierzu erhöhen die Sanierungsmaßnahmen in der Sanierungsvariante den Wert der Gebäudesubstanz, was sich positiv auf die Buchwerte der Gebäude auswirkt. Die Buchwerte der Neubauvariante sind aufgrund einer Veräußerung von drei Standorten in dieser Variante geringer als in der Sanierungsvariante.

Neben der vorteilhafteren Ressourcenveränderung stellt sich die Neubauvariante auch bezüglich der Restnutzungsdauer im Vergleich zu den anderen Varianten besser dar. Die Neubauvariante zeigt auch über den Zeitraum von 27 Jahren eine Vorteilhaftigkeit im Vergleich zur Sanierungsvariante. Diese Vorteilhaftigkeit besteht in Kostenvorteilen sowie einem geringeren Ressourcenverbrauch der Neubauvariante. Ein weiterer Vorteil der Neubauvariante liegt in der längeren Restnutzungsdauer im Vergleich zur Sanierungsvariante.

Aufgrund der Vorteilhaftigkeit gegenüber einer Sanierungsvariante wird der Neubau eines zentralen, bedarfsgerechten Verwaltungsgebäudes als Ersatz für die maroden Bestandsgebäude mit hohem Sanierungsaufwand empfohlen.

Die Veräußerung nicht benötigter Grundstücke und Objekte führt zu einer Reduzierung des Finanzierungsbetrags für den Neubau. Ein Neubau schafft eine planbare Instandhaltung und gleichbleibende Haushaltsbelastung. In Ergänzung zu der bilanziellen und wirtschaftlichen Bewertung der unterschiedlichen Handlungsalternativen wurde eine qualitative Betrachtung der nicht-monetären Faktoren durchgeführt.

Folgendes Ergebnis kann für die Sanierungs- und Neubauvariante festgehalten werden:

- Bei dem Kriterium Wegezeiten wurde die Neubauvariante vorteilhaft bewertet, da sie über eine sehr gute ÖPNV-Anbindung verfügt und auch die hausinternen Laufwege erheblich verkürzt werden.
- Das wurde auch mit Blick auf die verwaltungsinternen Synergieeffekte und Arbeitsabläufe positiv bewertet.
- Bei der Flexibilität und Funktionalität der Räume wurde unter anderem die Schaffung eines multifunktionalen Ratssaals in die Bewertung einbezogen.
- Der Erhöhung der Arbeitsplatzqualität sowie der Betriebssicherheit tragen beide Varianten Rechnung.
- Bei der Zentralität und Qualität für die Besucher (Bürger) lag die Neubauvariante eindeutig vorne.
- Bei den Kriterien „Barrierefreiheit“ und „Energieeffizienz“ wurden ebenfalls Vorteile zu Gunsten der Neubauvariante ausgemacht.
- Zu Gunsten der Neubauvariante spricht zudem die neue Flächenplanung, die durch das Freiziehen der Altstandorte möglich werden würde.

Im Ergebnis zeigt die Neubauvariante eine größere Anzahl an qualitativen Vorteilen und stellt sich somit auch bei nicht-monetärer Bewertung als vorteilhaftere Handlungsvariante dar.

Zudem ist durch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung transparent geworden, dass die VG I, II und III sowie das Gebäude Kaiserstraße 69 einen enorm hohen Sanierungsbedarf (**Anlage 5**) haben und die Kern-/Grundsanierung auch aufgrund des Alters der Gebäude wirtschaftlich keinen Sinn macht. Die Nutzung der Turnhalle Schillerstraße wurde aufgrund baulicher Mängel und notwendiger Investitionen (z.B. Dacherneuerung) bereits vor Jahren aufgegeben. Abhängig von den weiteren Planungen könnte diese Fläche entweder ergänzend für den Neubau oder aber für den Wohnungsbau genutzt werden. Die Ergebnisse der umfangreichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden der Politik, der Kommunalaufsichten sowie der Gemeindeprüfungsanstalt Anfang Februar 2012 im Rahmen einer Informationsveranstaltung im Haus Martfeld präsentiert. Das Projekt Schwelm ist seit dem Jahr 2014 auch Bestandteil der Publikation „Praxisleitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau“ (**Anlage 6**).

Durchführung einer Organisationsuntersuchung

In seiner Sitzung vom 29.3.2012 hat der Rat der Stadt Schwelm einstimmig beschlossen (Vorlage-Nr. 033/2012/6), vor dem Einstieg in die weitere Gebäudeplanung bzw. Gebäudeaufteilung zur Zentralisierung der Stadtverwaltung eine Organisationsuntersuchung durchführen zu lassen, um die künftig organisatorisch abzubildenden Prozessketten innerhalb der Stadtverwaltung Schwelm, deren organisatorische Aufteilung und Anordnung in dem ggf. neu zu errichtenden Verwaltungsgebäude bzw. in den sanierten Verwaltungsgebäuden sowie die dazu notwendigen Flächen und Flächenreserven zu ermitteln.

Zwischenzeitlich gingen bei der Verwaltung zahlreiche Fragen aus den Fraktionen zu dem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des FM NRW ein. Die insgesamt 30 Fragen wurden vom FM NRW, dem von dort beauftragten Beraterteam sowie der Verwaltung vollumfänglich beantwortet. Nach einem Auswahlverfahren hat der Rat der Stadt Schwelm dann in seiner Sitzung vom 28.6.2012 (nichtöffentliche Vorlage Nr. 033/2012/6) beschlossen, den Auftrag zur „Durchführung einer Organisationsuntersuchung einschließlich der Erarbeitung von Handlungsoptionen für eine Flächenoptimierung“ an die Unternehmen PricewaterhouseCoopers (PwC) und Drees & Sommer zu vergeben.

Folgende Aspekte wurden bei der Auftragsvergabe an PwC und Drees & Sommer nach Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung zu Grunde gelegt (Originaltext der Anschreiben):

Im Rahmen der weiterhin notwendigen Haushaltskonsolidierung haben der Rat und die Verwaltung der Stadt Schwelm entschieden, mögliche Optimierungspotentiale der kommunalen Infrastruktur zu finden. Insbesondere unter Beachtung der vorliegenden Ergebnisse einer bereits vom FM NRW durchgeführten Wirtschaftlichkeits-/Machbarkeitsüberprüfung zur Zentralisierung der Verwaltungsgebäude soll in einem ersten Schritt zunächst eine Organisationsuntersuchung durchgeführt werden. Das Ergebnis der Untersuchung soll die belastbare Basis für die Festlegung der Größe und Struktur der benötigten Flächen darstellen. Grundlage hierfür sind nicht nur die Anzahl der Mitarbeiter/innen, sondern auch die abzubildenden – ggf. zu optimierenden – Prozessketten innerhalb der Stadtverwaltung sowie deren zugrunde liegende organisatorische Anordnung in einem evtl. neu zu errichtenden Verwaltungsgebäude bzw. im bestehenden Gebäudebestand. Neben der gebäudewirtschaftlichen Optimierung muss sich die Verwaltung mit Unterstützung der Politik unter Beachtung der Aufgaben, der Mitarbeiter/innen, die diese Aufgaben erledigen sowie der Sachmittel, die für die Aufgabenerledigung benötigt werden, zukunfts- und bürgerorientiert aufstellen. Basis hierfür ist unter anderem eine optimierte Organisations- und Prozessstruktur. Das Ergebnis der Organisationsuntersuchung bzw. die

sich daraus ergebende Handlungsempfehlung muss die Entscheidungsgrundlage für die weitere ganzheitliche Entwicklung der Stadtverwaltung Schwelm darstellen.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Laufe der Untersuchung erkennbare, zeitnah auch im Vorgriff möglicher Sanierungen oder des Neubaus sinnvoll umsetzbare Optimierungen unabhängig von der zukünftigen „baulichen Unterbringung“ näher betrachtet und umgesetzt werden sollen. Bedingt durch die Komplexität des Sachverhaltes wird es für erforderlich gehalten, diese Untersuchung in eine Vor- und Hauptuntersuchung zu gliedern. Mit Hilfe der Voruntersuchung soll es möglich sein, kurzfristig und mit relativ geringem Finanzmitteleinsatz die Machbarkeit der Aufgabenstellung zu überprüfen sowie die Hauptuntersuchung zu strukturieren und zu organisieren.

Folgende Aspekte sollten bei der Voruntersuchung, die das Ziel hat, eine Grundlage für eine erfolgreiche Abwicklung der Aufgabenstellung zu schaffen, u.a. berücksichtigt werden:

- Aufgabenstellung (Ziel der Untersuchung)
- Kurze Darstellung der Ist- und Sollsituation bzgl. der Aufbau- und Ablauforganisation (unter Berücksichtigung etwaiger Erkenntnisse hinsichtlich der Gebäudestruktur sowie vorhandener „Schnittstellen“ auch zu den Technischen Betrieben als AÖR der Stadt Schwelm)
- Unterbreitung eines Lösungsvorschlages für die Umsetzung der Hauptuntersuchung (u.a. Definition des Untersuchungsauftrages, Zeitplandarstellung, Organisation der Untersuchung)

Die Hauptuntersuchung sollte sich dann anschließend in eine Analyse, Konzeption (z.B. Soll-Definition Raumprogramm) und Realisierung (bzw. Realisierungsempfehlung) gliedern und in einer geeigneten Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung münden.

Folgende Objekte sind bei der Organisationsuntersuchung grundsätzlich einzubeziehen:

- Verwaltungsgebäude I (Hauptstr. 14), BJ 1955, BGF: rd. 3.490 m², 65 Mitarbeiter
- Verwaltungsgebäude II (Moltkestr. 24), BJ 1900, BGF: rd. 3.060 m², 45 Mitarbeiter
- Verwaltungsgebäude III (Moltkestr.26), BJ 1900, BGF: rd. 1.870 m², 37 Mitarbeiter
- Gebäude Kaiserstr. 69 (Musikschule und VHS), BJ 1900, BGF: rd. 2.040 m²
- Ggf. die städtische Bücherei, die sich in der Hauptstr. 9 befindet (Anmietung von rd. 500 m²)

Hier sind selbstverständlich insbesondere die Ergebnisse der bereits durchgeführten Wirtschaftlichkeits-/ Machbarkeitsüberprüfung zu berücksichtigen, die nachstehend kurz erläutert werden. Für die Prüfung, ob eine Zusammenführung der Verwaltungsgebäude zur Aufwandsreduzierung beitragen kann, bedurfte es zunächst einer umfangreichen Wirtschaftlichkeits-/Machbarkeitsüberprüfung. Mit dem FM NRW konnte ein unabhängiger und neutraler Partner gefunden werden. Die Aufgabenstellung für dieses Projekt beinhaltete die Feststellung, inwieweit es in einem Zeitraum von 25 Jahren (Lebenszyklusbetrachtung) wirtschaftlicher ist, Maßnahmen in Eigenrealisierung oder im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft durchzuführen oder sie zu unterlassen.

Mit der Prüfung wurden folgende Handlungsoptionen betrachtet:

0-Variante

Bei dieser Variante werden keine Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Es werden keine investiven werterhaltenden Maßnahmen durchgeführt. Der zu tätige Instandhaltungsaufwand dient lediglich zur Aufrechterhaltung der Funktion und Sicherheit.

Sanierungsvariante

Bei dieser Variante erfolgt eine Grund- bzw. Kernsanierung des Gebäudebestandes einschließlich energetischer Sanierungsmaßnahmen nach dem aktuellen Stand der Technik unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Standes und den fachlich nutzungsbedingten Regeln. Investive, werterhaltende Maßnahmen werden im Rahmen der Kommunalfinanzierung durchgeführt.

Neubauvariante

Bei dieser Variante wird ein Rathausneubau betrachtet. Gegebenenfalls werden durch den Neubau nicht mehr benötigte Bestandsgebäude und Grundstücke veräußert. Die Veräußerungserlöse sowie entsprechende Kommunalkredite tragen zur Deckung des Finanzierungsbedarfes bei. Der zu tätigende Instandhaltungsaufwand gewährleistet die neue Restnutzungsdauer.

Das Ergebnis für die Prüfung der 0-Variante zeigt, dass die Nutzung des Gebäudebestandes mittelfristig ohne wertsteigernde Investitionen nicht wirtschaftlich ist, da die Gebäude vorzeitig das bilanzielle und bauliche Ende erreichen. Unter den gegebenen Umständen wäre noch eine maximale Nutzungsdauer von 20 Jahren möglich. In diesem Zeitraum - und hier insbesondere in den nächsten maximal fünf Jahren - müssten aber nicht unerhebliche Finanzmittel, u.a. für den Brandschutz- oder Verkehrssicherungsmaßnahmen, im städtischen Haushalt berücksichtigt werden. Hier würde es sich jedoch nicht um wertsteigernde Investitionen handeln. Zudem sind anfallende Instandhaltungskosten bei dieser Variante nicht planbar und demnach risikoreich.

Die vorstehend dargestellte Unwirtschaftlichkeit der 0-Variante führte in der weiteren Betrachtung dazu, dass der Vergleich auf die Sanierungs- bzw. Neubauvariante reduziert wurde. Diese weitergehende Vergleichsrechnung führt zu der Empfehlung der Berater, den Neubau eines zentralen, bedarfsgerechten Verwaltungsgebäudes als Ersatz für Bestandsgebäude mit hohem Sanierungsaufwand zu realisieren. Diese Lösung ist unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauches wirtschaftlicher als die Sanierungsvariante und stellt auch eine Grundlage für eine planbare Instandhaltung und gleichbleibende Haushaltsbelastung dar.

Für die Entscheidungsfindung durch Politik und Verwaltung wurde entschieden, zunächst die hier nachgefragte Organisationsuntersuchung durchzuführen. Auf Basis des Untersuchungsergebnisses ist in einem zweiten Schritt darzustellen, welche der vorstehenden Handlungsoptionen (einschließlich einer möglichen Umsetzung der 0-Variante) am geeignetsten ist, die gewonnenen Erkenntnisse umzusetzen.

Ergebnisse der Organisationsuntersuchung / Flächenbedarfsermittlung

PwC

Nachstehend werden die wesentlichen Fakten des Abschlussberichtes von PwC eingefügt. Die Ergebnisse wurden eingehend in den zuständigen politischen Gremien beraten.

Ausgehend von einer dezentralen räumlichen Unterbringung der Verwaltung in drei Verwaltungsgebäuden mit jeweils hohem Sanierungsbedarf bestand die Aufgabenstellung in einer organisatorischen, räumlichen und gebäudewirtschaftlichen Optimierung der Stadtverwaltung Schwelm. Die Umsetzung der Aufgabenstellung erfolgte in intensiver Zusammenarbeit zwischen PwC für den Projektteil "Organisationsuntersuchung" und der Drees & Sommer GmbH für den Projektteil "Variantenuntersuchung zur Gebäude-Flächenoptimierung".

Die Stadt Schwelm befindet sich wie viele Kommunen in Deutschland in einer schwierigen Haushaltssituation und hat eine langjährige Historie von Nothaushaltsslagen. Dies ist Hintergrund zum einen für die problematische räumliche Unterbringung der Verwaltung sowie zum anderen für die äußerst engen Handlungsspielräume bei den Gestaltungsmöglichkeiten. Die Verwaltung ist räumlich dezentral in drei Verwaltungsgebäuden untergebracht. Diese Situation ist natürlich gegenüber einer "einhäusigen Verwaltung" in vielerlei Hinsicht ungünstig

Zielkatalog

Die derzeitige dezentrale räumliche Unterbringung der Kernverwaltung in drei Verwaltungsgebäuden erhält Bestandsschutz, so dass

- Service- und Bürgerorientierung
- Informations- und Kommunikationsfluss (Abstimmungsaufwand, Wegezeiten)
- Nutzung von Effizienzreserven bei der Aufgabenerledigung
- und damit auch die Umsetzung von Teilaspekten des Zielkatalogs der Stadt Schwelm beeinträchtigt werden.

Es ergeben sich idealtypische Bedingungen zur Optimierung der Arbeits- und Entscheidungsprozesse in Politik und Verwaltung:

- Bürgerfreundliche und dienstleistungsorientierte Verwaltung
- Steigerung der Leistungsbereitschaft und –fähigkeit der Verwaltung
- Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsprozesse

Aufbauorganisation

Die derzeitige Unterbringung der Fachbereiche in Bestandsimmobilien orientiert sich - soweit wie möglich - an folgenden Prinzipien

- Standortidentität („jeder Fachbereich nur an einem Standort“)
- Zusammenhängende Unterbringung der Fachbereiche möglichst auch auf einer Ebene
- Konzentration von Bürgerdiensten
- Insofern besteht zwar kein Handlungsbedarf, aber auch keine Flexibilität hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Fachbereiche und damit der Optimierung der Verwaltungsgliederung

Die Optimierung der Verwaltungsgliederung durch Zusammenlegung von Aufgaben- und Fachbereichen im Rahmen eines räumlichen Verbundes ist ohne Einschränkungen umsetzbar

Auch mit Blick auf strategische Ziele der Stadt und Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ist eine zentrale "einhäusige" räumliche Unterbringung der Verwaltung zu favorisieren.

Drees & Sommer

Nachstehend werden die wesentlichen Fakten des Abschlussberichtes eingefügt. Die Ergebnisse wurden eingehend in den zuständigen politischen Gremien beraten.

Drees & Sommer wurde mit der Analyse zum Flächenbedarf und des örtlichen Funktionsprogramms auf Basis der von PwC ermittelten Grundlagen beauftragt. Weiterhin wurde Drees & Sommer mit der Untersuchung beauftragt, wie die Flächenbedarfe und die räumliche Unterbringung der Funktionsbereiche in den drei Varianten V 0 (keine Sanierung), V 1 (Sanierung) und V 2 (Neubau) wirtschaftlich zu realisieren sind.

Die Stadt Schwelm nutzt drei Gebäude in Schwelm, welche sich in der Hauptstraße 14, der Moltkestraße 24 und der Moltkestraße 26 befinden. Bedingt durch einen akuten Platzmangel, einen nicht zufriedenstellenden baulichen Zustand der Gebäude und eine ineffektive Flächennutzung in Bezug auf Zusammenarbeit, wurde eine Organisationsuntersuchung initiiert. Diese sollte auf Grundlage einer Flächenbedarfsanalyse klären, ob und wie die Gebäude wirtschaftlich weiter genutzt werden können. Drees & Sommer wurde mit dieser Flächenbedarfsanalyse und mit der Erstellung eines örtlichen Raum- und Funktionsprogramms beauftragt. Hierbei dienten die von PwC ermittelten Grundlagen als Ausgangspunkt. Geprüft wurde, wie der Flächenbedarf und die räumliche Unterbringung der Funktionsbereiche unter funktionalen Aspekten in den drei Varianten keine Sanierung (V0), Sanierung (V1) und Neubau (V2) wirtschaftlich zu realisieren ist.

Ziel dieses Projektes ist es, auf Grundlage belastbarer Daten eine Entscheidungsgrundlage für eine der drei oben genannten Varianten zu erarbeiten. Im nachfolgenden Bericht sind die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Anforderungsanalyse dokumentiert. Die visuellen Protokolle der Workshops sind integriert und die Kernaussagen dieser zusammengefasst.

Die für die Wirtschaftlichkeitsvergleiche erforderlichen Angaben wurden bereits durch das FM NRW erhoben und somit nicht erneut beauftragt. Drees & Sommer hat die vorliegende Ermittlung plausibilisiert. Die dem Wirtschaftlichkeitsvergleich zu Grunde gelegten Finanzierungskonditionen (z.B. Kommunalkredit) wurden von Drees & Sommer daher nicht verändert. Um eine wirtschaftliche Vergleichbarkeit der Varianten zu erreichen, mussten die Voraussetzungen theoretisch getroffen werden. VG II und VG III haben mit 100 Jahren die Nutzungszeit von 80 Jahren überschritten. Um die Gebäude in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubinden, wurde die Restnutzungsdauer theoretisch erhöht. Dieser Veränderung der Bewertungsgrundlage wurde mit einer theoretischen Sonderabschreibung entgegengewirkt.

Eine Bestandsbegehung und Bewertung der vorhandenen Gebäudesubstanz sowie der bestehenden Mängel wurde auf Grund des vorliegenden Gutachtens des FM NRW nicht erneut beauftragt. Drees & Sommer hat somit keine eigene der Mängelaufnahme durchgeführt, sondern die benannten Kosten für die benannten Mängel gem. Gutachten des FM NRW plausibilisiert und kann diese anhand den vorliegenden Unterlagen bestätigen.

Die für die Flächenbedarfsermittlung erforderlichen Angaben zu Prozessen und Mitarbeiteranzahlen wurden durch PwC ermittelt und der Bedarfsermittlung Drees & Sommer zugrunde gelegt.

Zusammenfassung / Handlungsempfehlung

Die vergleichende Betrachtung in allen 5 Hauptkriterien stellt heraus, dass neben den wirtschaftlichen Aspekten auch die sozialen Aspekte mindestens für eine grundlegende Sanierung sprechen und definiert somit die Mindestbedingungen für eine nachhaltige Umstrukturierung. Die Bestandsgebäude in aktuellem Zustand zu belassen und keine wertsteigernden Maßnahmen durchzuführen, widerspricht den zukünftigen Erfordernissen der Gebäude. Die Gebäudesubstanz als auch insbesondere die technischen Anlagen, haben die Lebenserwartung bereits erreicht bzw. diese weit überschritten.

Es somit davon auszugehen, dass für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs in den nächsten Jahren 3- 4 Mio. € zu investieren sind. Diese Investitionen stellen jedoch keine nachhaltige Wertsteigerung der Gebäude dar, sondern dienen lediglich der Beseitigung des Sanierungsstaus, der über eine lange Zeit aufgelaufen ist. Drees & Sommer rät aus wirtschaftlichen Aspekten davon ab, die Gebäude in jetzigem Zustand zu belassen und

weiterhin Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nur nach aktuellen Erfordernissen durchzuführen.

Eine Sanierung der Gebäude ist als umfassende Kernsanierung zu verstehen, da neben der Gebäudehülle, der Gebäudetechnik und dem Ausbau, massive Eingriffe in die Gebäudekonstruktion erforderlich sind. Risiken aus bisher unbekanntem, verdeckten Mängeln, wie z.B. erforderliche Beton- und Mauerwerkssanierungen, Abdichtungserneuerungen im Erdreich etc., sind nicht zerstörungsfrei zu identifizieren und somit vor Planungsbeginn detailliert gutachterlich zu untersuchen. Diese Risiken im Bestand können mitunter immense Auswirkungen auf die Budgetentwicklung und die Terminalschiene haben.

Die Sanierung stellt jedoch im Vergleich zu Variante 0 eine nachhaltig wertsteigernde Maßnahme dar, die den Wert und Nutzungsdauer der Gebäude stark positiv beeinflusst. Weiterhin reduzieren sich die Nebenkosten erheblich zum Vergleich mit der 0- Variante. Die jährliche Belastung des Haushaltes der Stadt Schwelm kann durch die Investitionen der Sanierung somit herabgesetzt werden. Die Flächenüberhänge aus den Einzelgebäuden lassen sich nicht in nennenswertem Maße reduzieren, da nicht in Gänze auf die Flächen eines Gebäudes verzichtet werden kann. Der Anteil der Nebenkosten auf die ineffizienten Flächenanteile wird weiterhin anfallen.

Da im Fall der Sanierung die bestehenden Strukturen der dezentralen Verwaltung unverändert bleiben, sind die Auswirkungen auf soziokulturelle Aspekte gegenüber der Variante 0 nahezu unverändert.

Für die Bürger der Stadt der Schwelm steht weiterhin kein Gebäude zur Verfügung, in welchem sämtliche Bürgeranliegen zentral bündelt werden und eine zentrale Information für Serviceangebote zur Verfügung steht. Wegezeiten und Wegestrecken sowohl für Bürger als auch für Verwaltungsmitarbeiter fallen weiterhin in bekanntem Umfang an. Verbesserte Synergien zwischen den Fachbereichen und Abteilungen durch räumliche Nähe sind nicht bzw. nur in sehr geringem Umfang zu erwarten. Bei der Bewertung der Neubauvariante wurde zu Grunde gelegt, dass die Anforderungen an das Gebäude in den vorliegenden Gutachten des FM NRW, PwC und Drees & Sommer vordefiniert wurden und entsprechend in der weiteren Planung berücksichtigt werden. Die Umsetzung der Prozessanalyse sowie der erforderlichen Flächen- und Anforderungsbedarfe werden von Drees & Sommer als realistische Planungsziele eingeschätzt, die im weiteren Planungsverlauf zu detaillieren und erfolgreich umzusetzen sind. Die vollständige Umsetzung der Prozessanalyse und der Organisationsuntersuchung ist nur in der Neubauvariante umzusetzen

Im Rahmen einer Neubaumaßnahme sind die zu erwartenden Risiken, hier insbesondere Baurecht, im Wesentlichen durch die Verwaltung selbst einzuschätzen und zu beeinflussen.

In der Kostenbetrachtung wird ersichtlich, dass im Falle eines Neubaus die Investitionen im Verhältnis unwesentlich geringer ausfallen als in der Sanierungsvariante. Die Risiken der Sanierungsvariante und deren monetäre Bewertung sind in den Vergleich nicht eingeflossen. Die größte Beeinflussung der Life-Cycle-Costs und somit der Nebenkosten ist durch die planerische Untersuchung von ressourcenschonenden, nachhaltigen Technologien im Rahmen der Neubauvariante gegeben.

Im Vergleich zu den Varianten 0 und 1 kann die Planung eines Neubaus auf die Flächenbedarfe von heute abgestellt werden, überhängige, ineffiziente Flächen und deren Nebenkostenanteile sind auf ein Mindestmaß reduziert. Zudem kann durch langfristige Betrachtung eine Berücksichtigung der Stadtentwicklung im Rahmen der Planung erfolgen. Zukünftig nicht benötigte Flächen können durch einfache Planungsvorgaben zu abgeschlossenen, eigenen Einheiten umgenutzt oder teilvermietet werden.

Eine umfangreiche Nutzwertanalyse, dessen Bewertungskriterien im Rahmen eines Workshops auch mit Unterstützung aller im Rat vertretenen Fraktionen Ende 2012 erarbeitet

wurden, zeigt im Ergebnis die Vorteilhaftigkeit der Neubauvariante. Das Ergebnis der Nutzwertanalyse ist als **Anlage 7** beigefügt.

Das von Drees & Sommer festgestellte notwendige Raumprogramm zeigt nach einer detaillierten Betrachtung / Prüfung aller Bereiche einen Flächenbedarf von rd. 9.400 m². Hierbei berücksichtigt sind auch (geschätzte) Flächen für die VHS als auch für die Musikschule und Bücherei. Im Bestand werden hierfür insgesamt rd. 10.400 m² benötigt, d.h. durch einen Neubau ist eine Flächenreduzierung von rd. 1.000 m² möglich. Die Zusammenfassung des Raumprogramms ist als **Anlage 8** beigefügt.

Die immer mehr zunehmende Digitalisierung und die stetig fortschreitende Entwicklung technischer Möglichkeiten innerhalb und außerhalb des Internets, führt zu veränderten Ansprüchen und Verhaltensweisen einer immer größer werdenden Gruppe der Bevölkerung. Gerade diese Entwicklung wurde von Drees & Sommer bei den Organisations- und Flächenanalysen berücksichtigt.

Nach erneuter eingehender Beratung der Ergebnisse wurde zwischen Politik und Verwaltung entschieden, Drees & Sommer mit der Prüfung einer weiteren Variante zu beauftragen. Die Prüfung der Variante „**Sanierung VG I und Neubau als Ergänzung zum VG I**“ wurde im Juni 2013 beauftragt. Der Bericht zur Prüfung dieser Anbauvariante ist als **Anlage 9** beigefügt. Als Ergebnis wird festgestellt, dass sich auf Basis der Bewertung Drees & Sommer die Neubauvariante mit 311 T€ günstiger darstellt als die Sanierungs- / Anbauvariante. Dies resultiert maßgeblich aus der Aufrechterhaltung des Betriebs der Gebäude VG II, VG III und Kaiserstraße 69 bis zur Fertigstellung der Sanierungsmaßnahmen im VG I. Drees & Sommer verweist im Bericht u.a. auch darauf, dass für den Grundstücksbereich südlich des VG I kein gültiger Bebauungsplan vorliegt. Ob das Maß der baulichen Nutzung zulässig ist, konnte aufgrund des fehlenden Bebauungsplans nicht geprüft werden. Erforderliche Feuerwehrumfahrten, Rettungswege etc. konnten ebenfalls aufgrund fehlender Baugrenzen nicht überprüft werden.

Arbeitsschutz / Betriebssicherheitsverordnung in den Verwaltungsgebäuden

Mit Umsetzung der EG-Richtlinie 89/391/EWG (Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz) in nationales Recht wurden durch Novellierung des Arbeitssicherheitsgesetzes (ASiG) zum 31.10.06 und Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) am 07.08.96, sowie der Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) vom 27.06.02 hinsichtlich des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsvorsorge neue Anforderungen – auch an die Kommunen – gestellt. Gemäß §§ 5 und 6 des Arbeitsschutzgesetzes sowie § 3 der Betriebssicherheitsverordnung ist die Kommune zur Durchführung einer Beurteilung der auf die Mitarbeiter einwirkenden Gefährdungen und Belastungen, die Maßnahmen des Arbeitsschutzes erfordern, verpflichtet. Hierbei sind neben den „klassischen“ Gefährdungen durch mechanische, thermische oder chemische Einflüsse auch Aspekte der Ergonomie und Qualifikation sowie psychische Belastungen zu berücksichtigen.

Im November 2014 erfolgte die letzte Begehung der Verwaltungsgebäude I-III sowie des Objektes Kaiserstraße 69. Die Begehungsprotokolle ergeben zum Teil relevante Handlungsempfehlungen. Hierzu gehört beispielsweise die Sicherstellung bzw. die Überprüfung der Fluchtwege im VG III. Zudem besteht durch die andauernde Feuchtigkeit im Kellerbereich immer wieder die Notwendigkeit, Schimmelpilzbelastungen zu vermeiden bzw. zu entfernen. Gegenüber den Mitarbeiter/innen besteht eine Fürsorgepflicht, d.h. jegliche Gesundheitsgefährdungen müssen ausgeschlossen sein bzw. werden.

Brandschutz

Im Rahmen eines i.d.R. jährlich stattfindenden Grundsatzgespräches zwischen dem Immobilienmanagement, der Leitung der Feuerwehr sowie der Bauaufsichtsbehörde wurde das Immobilienmanagement im Februar 2015 von der Leitung der Bauaufsicht darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsgebäude der Stadt Schwelm schon seit vielen Jahren erneut einer Brandschau unterzogen werden müssten. Das letzte Brandschutzgutachten datiert aus dem Jahre 2007. Die Leitung der Feuerwehr bestätigte die Notwendigkeit der Durchführung von regelmäßigen Brandschauen. Aufgrund der dargestellten Dringlichkeit wurde die Brandschauen in den Verwaltungsgebäuden I, II und III Mitte Februar 2015 durchgeführt.

Als Ergebnis dieser Begehungen kann festgehalten werden, dass insbesondere in den Verwaltungsgebäuden I und II erhebliche Mängel hinsichtlich des Brandschutzes festgestellt wurden und die seit dem Jahr 2007 durch das Brandschutzgutachten festgesetzten Maßnahmen im VG I in einem nicht ausreichendem Maße umgesetzt wurden. Die Mängel – insbesondere bei der Sicherstellung der Rettungswege – sind so gravierend, dass die Leitung der Bauaufsicht eine unverzügliche Mängelbeseitigung angemahnt hat. Der Brandschutzsachverständige kommt gar zu der Erkenntnis, dass „zum jetzigen Zeitpunkt kein ausreichender Personenschutz für das VG I attestiert werden kann.“ Dieser Auffassung schließen sich die Leitungen der Feuerwehr und Bauaufsicht vollumfänglich an.

Stadtentwicklung

Wie bereits dargestellt, wurde durch den Beschluss des Rates im Jahr 2009, das Stadtentwicklungskonzept „Zukunft Schwelm“ bis zum Jahr 2020 umzusetzen, auch das Ziel festgelegt, die Verwaltung zu einer bürgerfreundlichen und dienstleistungsorientierten Verwaltung zu entwickeln. Zudem wurde das Ziel festgelegt, ein Bürgerzentrum zu schaffen. Durch die dezentrale Struktur ist diese Zielerreichung nicht möglich. Dies wurde auch im Rahmen der durchgeführten Organisationsuntersuchung deutlich. Eine Verwaltung muss so aufgestellt sein, dass sie integrative Planungs- und Gestaltungsprozesse befördern kann. Querschnittsreferate/fachbereiche, Stabstellen oder übergeordnete Arbeitsgruppen können hierbei helfen. Stadtentwicklung wird heute zunehmend als Gemeinschaftsaufgabe verstanden. Eine integriert arbeitende und mit Akteuren vernetzte Verwaltung ist daher notwendige Basis.

Durch ein zentrales Bürgerzentrum besteht nicht nur die Möglichkeit, den Haushalt über Jahrzehnte zu entlasten, sondern auch die Schaffung eines für die Bürgerinnen und Bürger attraktiven zentralen Anlaufpunktes. Die Stadtentwicklung insbesondere im Zentrum der Stadt ist von einer wesentlichen Bedeutung. Der Standort eines neuen Bürgerzentrums demnach ideal. Es besteht eine kurze Entfernung zum Siedlungsschwerpunkt (Bereich Fußgängerzone). Der derzeitige Standort wird von den Bürger/innen stark frequentiert und stellt schon jetzt einen Schwerpunkt kommunaler Verwaltung dar. Das Grundstück ist fußläufig gut an den Siedlungsschwerpunkt angeschlossen. Günstig ist auch die räumliche Beziehung zum Park, der als Aktionsraum für die Bürger/innen, auch nach Realisierung von Erweiterungen, an diesem Standort zur Verfügung steht. Optimal ist die Lage an drei innerstädtischen Straßen (Wilhelmstraße/Moltkestraße/Schillerstraße). Demnach besteht eine sehr gute Erreichbarkeit des Standortes. Im Zuge von möglichen Verkehrsberuhigungen könnte die Wilhelmstraße bis zur Einmündung der Moltkestraße entsprechend gestaltet werden, möglichst ohne den Verkehr auszuschließen.

Die Einbindung in den öffentlichen Verkehrsraum ist als günstig zu bezeichnen. Auch in Bezug auf die Erkennbarkeit des Standortes sind gute Voraussetzungen einer neu zu schaffenden Eingangssituation und damit einhergehenden Öffnung zur Stadtmitte gegeben. Die nächste Haltestelle des ÖPNV ist ca. 200m vom Standort entfernt (Haltestelle Kreishaus).

Der Schwelmer Bahnhof kann durch die bestehenden Buslinien in ca. 3 min erreicht werden. Der Standort liegt ca. 100m – 200m nordöstlich der Fußgängerzone (Siedlungsschwerpunkt).

Eine gute fußläufige Erreichbarkeit ist gegeben. Die Eingangssituation kann in Richtung Park / Fußgängerzone / Wilhelmstraße ausgerichtet werden.

Den Bürger/innen kann für eine Vielzahl von Einrichtungen ein zentraler barrierefreier Anlaufpunkt in der Stadtmitte (Bücherei / VHS / Musikschule) geschaffen werden. Ergänzend kann über die Schaffung eines kulturellen Mittelpunktes in der Stadtmitte (Konzerte / „Musikmuschel“ / Ausstellungen /Präsentationen /ggf. Einbindung eines Cafes) nachgedacht werden. Ggf. kann eine Vermietung von Räumen an Institutionen, die von den Bürger/innen stark frequentiert werden (z.B. Familien-, Pflegeberatung) erfolgen.

Die aktuelle politische Diskussion über die Verortung der städtischen Musikschule und Volkshochschule zeigt, dass die Relevanz dieser Einrichtungen noch stärker erkannt wurde und eine Unterbringung in einem Bürgerzentrum parteiübergreifend befürwortet wird. Der Neubau soll zudem eine zentrale Anlaufstelle für die Elektromobilität darstellen, d.h. bei der Planung soll und wird dieser zukunftsweisende Aspekt eine wesentliche Rolle spielen. So können z.B. die Vorbereitungen getroffen werden, um den städtischen Fuhrpark bei Bedarf auf den Betrieb mit Strom umzustellen.

Standortvorteile des Neubaus

Weiterhin vorteilhaft ist der Standort hinsichtlich einer möglichen Zusammenarbeit mit der Kreisverwaltung. Hier besteht ggf. die Möglichkeit, den zwingend notwendigen und außerhalb des Gebäudes unterzubringenden Back-Up-Serverraum in den Räumen der Kreisverwaltung unterzubringen. Weiterhin benötigt die Kreisverwaltung einen Kreistagssaal, der auch Menschen mit Behinderung zugänglich sein muss. Durch einen modular aufgebauten Mehrzweck-(Rats)saal besteht ggf. die Möglichkeit, die Kreistagssitzungen im neuen Rathausgebäude stattfinden zu lassen.

Nicht nur bei der notwendigen Funktionalität/Flexibilität des Gebäudes sondern auch hinsichtlich der Organisationsentwicklungsplanung ist anzumerken, dass neben den Fragen der quantitativen Entwicklung des Personalbestandes insbesondere auch Fragen der künftigen Organisationsentwicklung zu betrachten sind. So muss man durchaus die Frage stellen: „Wie wird sich die Verwaltung in den nächsten Jahren entwickeln?“. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass durch neue Gesetze oder auch gesellschaftliche Veränderungen die Aufgaben- und Organisationsstrukturen neu zu definieren und anzupassen sind.

Der Einsatz von Informations- und Datenverarbeitungstechnologien wie z.B. geographischen Informationssystemen (GIS) oder Dokumentenmanagementsystemen (DMS) bedingen weitreichende Veränderungsprozesse der Arbeitsbeziehungen der Verwaltung zwischen Organisationseinheiten, den politischen Entscheidungsträgern, Bürgerinnen und Bürgern oder anderen Verwaltungseinheiten außerhalb der Stadtverwaltung Schwelms.

Bei der Planung künftiger Organisations- und Raumkonzepte ist es daher zweckmäßig, die voraussichtlichen Entwicklungen künftiger Arbeits- und Kommunikationsformen im Sinne von Zukunftsprognosen (keine Vorhersagen) einzuschätzen und ihre absehbaren Auswirkungen auf organisatorische und räumliche Konzepte zu berücksichtigen. Exemplarisch sei an dieser Stelle die mögliche Einführung des DMS sein. Organisations- und Raumkonzepte müssen im Ergebnis prognostizierbare Entwicklungen berücksichtigen, gleichzeitig aber auch genügend Flexibilität aufweisen, um auf nicht prognostizierbare Veränderungen weitgehend vorbereitet zu sein.

Demografie

Der demografische Wandel, insbesondere die Alterung und die Ausdifferenzierung der Lebensformen erfordert Umbauten, Umnutzungen, Ergänzungen und Rückbauten in Gebäuden und Quartieren. Dies ist auf intelligente Weise mit dem ökologischen Umbau der Stadt zu verbinden. Gerade in Gesellschaften mit Bevölkerungsrückgang werden die zukünftigen Aufgaben nur bewältigt werden können, wenn ältere Bürgerinnen und Bürger länger aktiv bleiben – beruflich wie ehrenamtlich. Der alters- und familiengerechte Wohnungsneubau und die altersgerechte Modernisierung im Bestand sind auch eine Aufgabe sozialer Wohnungspolitik. Gemischte Stadtstrukturen, kurze Wege, bezahlbare Mieten und altersgerechte Wohnungen sind für ältere Menschen eine Voraussetzung, um möglichst lange in der angestammten Umgebung bleiben zu können. Sie sind ebenfalls für Familien wichtig, um in der Stadt wohnen zu können. In kompakten Gebäude- und Stadtstrukturen lassen sich demografische und ökologische Ziele am besten verbinden.

Neben der Schaffung eines Bürgerzentrums im Bereich des derzeitigen Standortes VG II kann durch den Verkauf des Verwaltungsgebäudes I die Möglichkeit geschaffen werden, diesen altersgerechten Wohnungsbau südlich des Grundstückes Hauptstr. 14 abzubilden. Das Verwaltungsgebäude I, welches verkauft und nach Ansicht der Verwaltung zu einem Mehrgenerationenhaus umgebaut werden soll, steht der Erschließung nach ersten Überlegungen und Planungen bzgl. der Grundstücksflächen nicht entgegen.

Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsberechnung

Unter Berücksichtigung, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung des FM NRW aus dem Jahre 2012 datiert und sich die Rahmenbedingungen insbesondere auf dem Zinsmarkt erheblich verändert haben, bedarf die Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsberechnung besonderer Beachtung. Die in Ziffer 2 des Beschlussvorschlages hierfür berücksichtigten Finanzmittel Höhe von 20.000 € sind eine Schätzung und können derzeit noch nicht belastbar berechnet werden.

Stärkungspaktkommune

Die Stadt Schwelm gehört seit dem Jahr 2012 zum Kreis der Stärkungspaktkommunen. Demnach gelten für die Aufstellung bzw. die erforderliche Genehmigung eines Etats Richtlinien / Erlasse des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW.

Durch den entsprechenden Erlass vom 7.3.2013 zu § 6 Stärkungspaktgesetz besteht die Möglichkeit, dass auch solche Maßnahmen zum Gegenstand der Sanierungsplanung gemacht werden können, deren Wirtschaftlichkeit sich nur über einen längeren Zeitraum darstellen lassen. Die Errichtung eines zentralen Bürgerzentrums stellt eine solche Maßnahme dar, da sich die finanzwirtschaftliche Situation verbessert werden kann. Wie bereits dargestellt, wurde die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u.a. von der Bezirksregierung Arnsberg als Kommunalaufsicht begleitet. Die Stärkungspaktmittel laufen nach aktuellem Stand im Jahre 2021 aus. Die Vorgabe der Kommunalaufsichten, auch langfristige wirtschaftliche Maßnahmen umzusetzen, führen unter Berücksichtigung des betrachteten Zeitraumes von 27 Jahren zu der Notwendigkeit, gemeinsam mit der Kommunalaufsicht einen gangbaren Weg der Finanzierung zu finden.

Fördermittel

Im Rahmen der Abarbeitung der Beschlussvorschläge werden von der Verwaltung die Förder- und Zuschussmöglichkeiten geprüft. Nach aktueller Aussage der NRW.Bank werden umfangreiche Zuschuss- und Förderprogramme angeboten. Erste kurze Darstellungen über mögliche Förderprogramme sind als **Anlage 10** beigefügt. Zudem wurde in einem persönlichen Gespräch mit der Leitungsebene der NRW.Bank eine Unterstützung bei der Akquirierung von Fördermitteln zugesagt.

In der Kabinettsitzung der Bundesregierung wurde am 18.3.2015 der vom Bundesfinanzminister erstellte Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen als Tagesordnungspunkt behandelt. Hintergrund dieses Gesetzentwurfes ist, dass finanzschwache Kommunen erforderliche Investitionen, z. B. zur Instandhaltung, Sanierung und zum Umbau der örtlichen Infrastruktur, häufig nicht finanzieren können.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf leistet der Bund einen Beitrag, dieser Entwicklung durch die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen zu begegnen. Mit der Einrichtung eines vom Bund mit Mitteln in Höhe von 3,5 Milliarden Euro ausgestatteten Sondervermögens im Jahr 2015, aus dem in den Jahren 2015 bis 2018 Investitionen von als Folge von Strukturschwäche finanzschwachen Kommunen mit einem Fördersatz von bis zu 90 % gefördert werden.

Zudem wird der Bund den Kommunen im Jahr 2017 weitere 1,5 Milliarden Euro zur Verfügung stellen, um ihnen so weitere Spielräume für zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Die Verwaltung ist durchaus der Ansicht, dass diese Fördermittel eine Grundlage zur Unterstützung dieses Projektes darstellen können.

Zusammenfassung

- Die Gegenüberstellung der Alternativen Sanierung und Neubau über den Betrachtungszeitraum von 27 Jahren zeigt, dass eine Zentralisierung der Verwaltung bei der ganzheitlichen Betrachtung aller zu berücksichtigenden Kosten- und Erlösbestandteile einen **Konsolidierungsbeitrag von rd. 3,1 Millionen €** aufweist und damit die wirtschaftlichste Variante darstellt. Das Ergebnis wurde durch eine Nutzwertanalyse bestätigt (Optimierung der Wegezeiten, Nutzung von verwaltungsinternen Synergieeffekten, Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit).
- Die durchgeführte **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durch das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Ergebnisse der **Organisationsuntersuchung bzw. Prozessanalyse** zeigen, dass eine zentralisierte Verwaltung die Möglichkeit schafft, alle monetären und nichtmonetären Vorteile vollumfänglich zu nutzen. Die Suche nach einem Standort führte bisher immer zu den Liegenschaften in der Moltkestraße / Schillerstraße. Kein anderer Standort innerhalb des Stadtgebietes bietet insbesondere für die Bürger/innen die im Sachverhalt dargestellten Vorteile. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sehen einen Neubau vor.
- Die durch einen Neubau erhebliche **Reduzierung der Energiekosten** entlastet die Umwelt in einem beträchtlichen Umfang. Für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt als auch für das Klimaschutzziel der Bundesregierung ist die Reduzierung des CO²-Ausstoßes von großer Bedeutung.
- Neben der nicht unerheblichen Haushaltsentlastung sowie der für die Bürger/innen der Stadt entstehenden Vorteile eines zentralen Bürgerzentrums muss auch die Grundlage für eine **dienstleistungsorientierte Verwaltung** geschaffen werden. Den Mitarbeiter/innen der Verwaltung müssen Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden, die den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechen.

- Durch einen Neubau wird an zentraler Stelle der Stadt Schwelm die Möglichkeit einer weiteren attraktiven und integrativen **Stadtentwicklung** begründet.
- Der Beschluss über diese Vorlage stellt einen **Grundsatzbeschluss** zum Neubau eines Bürgerzentrums dar. Ziel muss es sein, dass dieser **parteiübergreifend** als wesentlicher Bestandteil der städtischen Konsolidierungsbemühungen gesehen wird. Die Bürger/innen haben nicht nur einen Anspruch auf eine **effektive, kostengünstige, barrierefreie und dienstleistungsorientierte Verwaltung** sondern auch auf ein zentrales Bürgerzentrum, in dem die insbesondere unter Berücksichtigung der Demografie notwendigen Angebote vorgehalten werden.
- Nach Fassung des Grundsatzbeschlusses zur Priorisierung der Neubaulösung wird die Verwaltung zur Vorbereitung und Umsetzung aller weiteren Schritte eine verwaltungsinterne **Projektlenkungsgruppe** gründen, die die weiteren Verfahrensschritte vorbereitet und umsetzt.

Finanzielle Auswirkungen:

Produkt Nr. Bezeichnung
 01.01.13.543 Sachverständigen, Gerichts- und ähnliche Kosten
 160

Aufwand	Ertrag	Einmalig	Wiederkehrend	Investiv	Konsumtiv	Bedarf i. Haushaltsjahr	Folgekosten
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>20000,00</u>	<u>0,00</u>

Im Etat enthalten: ja
 nein

Deckungsvorschlag:

Kann nicht unterbreitet werden.

Der Bürgermeister
 gez. Stobbe