Sitzungsvorlage

Landkreis Esslingen

Nummer: 2020/125
den 08.09.2020

Mitglieder des Kreistags
des Landkreises Esslingen

Ältestenrat	21.09.2020	nicht öffentlich	Vorberatung
Verwaltungs- und Finanzausschuss	01.10.2020	öffentlich	Kenntnisnahme

Betreff: Neubau Landratsamt Esslingen - Sachstandsbericht

Anlagen:
1. Beratungschronologie
2. Fortschreibung Finanzierungsstrategie (Investitionsprogramm 2020 bis 2026) (Vorlage 2020/029)
3. Präsentation Drees & Sommer

BESCHLUSSANTRAG:

Kenntnisnahme

Auswirkungen auf den Haushalt:

Im Haushaltsplan 2020 sind im Teilhaushalt 2, Finanzhaushalt, Produktgruppe 1124 bei der Maßnahme „Neubau Verwaltungsgebäude Pulverwiesen“ im Haushaltsjahr 2020 Mittel in Höhe von 1,3 Mio. EUR veranschlagt. Zudem steht ein Ermächtigungsübertrag aus 2019 in Höhe von 0,45 Mio. EUR zur Verfügung. Die Gesamtaufwendungen sind im Investitionsprogramm mit 129,7 Mio. EUR eingeplant. Hinzu kommen weitere 14,3 Mio. EUR im Ergebnishaushalt für Interimsmaßnahmen sowie lose Möblierung.

Sachdarstellung:

Mit dem Neubau des Landratsamtes Esslingen steht der Landkreis vor einem seiner bedeutsamsten Bauprojekte. Nach intensiven Beratungen in den Gremien, welche bis in das Jahr 2012 zurückgehen (vgl. Anlage 1), ist der Startschuss für die Durchführung des Vergabeverfahrens am 09. Mai 2019 durch den Verwaltungs- und Finanzausschuss gefallen (vgl. VFA-Vorlage 57/2019).

Ab Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung am 10.05.2019 konnten sich Bieter für den Wettbewerb bewerben. Die zur Teilnahme zugelassenen Bieter hatten bis zur Abgabefrist am 31.07.2020 die Möglichkeit, ihre Entwürfe auszuarbeiten und einzureichen.

Für die Bewertung der Angebote ist eine sog. Bewertungskommission mit der Aufgabe gebildet worden, den gestalterischen und funktionalen Angebotsteil zu bewerten und die Entscheidung für den Verwaltungs- und Finanzausschuss sowie den Kreistag vorzubereiten. Die Kommission soll am 14.10.2020 sowie am 16.12.2020 über die Entwürfe beraten und eine Empfehlung aussprechen. Der Bau- und Vergabebeschluss ist aus heutiger Sicht für die Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses am 18.03.2021 sowie für den Kreistag am 25.03.2021 vorgesehen.

Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Krise hat die Verwaltung geprüft, ob an der geplanten Vorgehensweise festgehalten werden kann oder ob es einer „Kurskorrektur“ bedarf. Aus diesem Grund werden nachstehend die wichtigsten Punkte beleuchtet und auf bereits vorliegende Fragestellungen aus der Mitte des Kreistags (Email von Herrn Kreisrat Richter vom 06.08.20) eingegangen.

1) Finanzielle Situation

In der Sitzung des VFA am 31.01.2019 (Vorlage Nr. 1/2019) wurde erstmals die „Finanzierungsstrategie Investitionsprogramm 2019 bis 2025“ vorgestellt. Dargestellt wurden die Finanzierungsinstrumente Eigenfinanzierung und Fremdfinanzierung, mit den Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises. Die Verwaltung wurde beauftragt drei Bausparverträge mit einem Gesamtvolumen von 60 Mio. EUR abzuschließen. Auf Zwei Bausparverträge wurden bereits je 8 Mio. EUR einbezahlt. Die Bausparsumme für den dritten Bausparvertrag soll nach der Beschlussfassung des Haushaltsplans 2021 einbezahlt werden.

Die „Fortschreibung der Finanzierungsstrategie Investitionsprogramm 2020 bis 2026“ (Vorlage Nr. 2020/029) war für die Sitzung des VFA am 26.03.2020 geplant. Eine Beratung konnte aufgrund der Corona-Pandemie nicht stattfinden. Die Vorlage ist dieser Sitzungsvorlage beigefügt (Anlage 2). Die dritte Fortschreibung ist für Sitzung des VFA im März 2021 geplant.

Die VFA-Vorlage „Fortschreibung Finanzierungsstrategie“ (Nr. 2020/029) beschreibt umfänglich, wie sich die finanzielle Situation aktuell darstellt.

Da die Investitionskosten für den Neubau des Landratsamtes fast ausschließlich über Darlehen finanziert werden, wirken sich die aktuell zinsgünstigen Kreditkonditionen äußerst vorteilhaft aus. So können derzeit Kreditmarktdarlehen mit einem Zinssatz von rd. 0,4 % bei einer Laufzeit von 30 Jahren erzielt werden. Dieses historische Zinstief spricht klar dafür, dass jetzt der richtige Zeitpunkt ist, in einen Neubau zu investieren.

Die Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt ergeben sich aus der Nutzungsdauer des Gebäudes. Der Neubau wird über 50 Jahre (Afa = 2%) abgeschrieben. Bei Investitionskosten von 129,7 Mio. EUR abzgl. Bausparguthaben von 24 Mio. EUR, netto 105,7 Mio. EUR, und einem Darlehenszinssatz von rd. 0,4 % belaufen sich die Aufwendungen im Ergebnishaushalt für Abschreibung und Zinsen auf rd. 3,1 Mio. EUR pro Jahr. Dies entspricht aus heutiger Sicht etwa 0,4 Prozentpunkte der

Kreisumlage und kann im Haushalt dargestellt werden.

Ein weiteres Argument für die Investition in den Neubau ist der politische Auftrag für die öffentliche Hand, gerade in Krisenzeiten bei abschwächender Konjunktur eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Vergaben bei unseren Projekten Planen und Bauen gehen wir davon aus, dass erneut Unternehmen aus der Region an der Erstellung des Gebäudes mitwirken werden.

2) Realisierung Neubau vs. Sanierung und Erweiterung

Der Altbau des Landratsamtes Esslingen (Baujahr 1978) weist in den verschiedensten Bereichen erhebliche bauliche, technische und funktionale Mängel auf. So sind bspw. das Dach und die Fenster undicht. Dies wirkt sich u.a. extrem negativ auf die Dämmwerte des Gebäudes aus. Die technische Gebäudeausrüstung ist allgemein sanierungsbedürftig. Regelmäßig müssen Instandsetzungsarbeiten vorgenommen werden, um das Gebäude „am Leben zu erhalten“. Hinzu kommt, dass für eine unbefristete Weiternutzung umfängliche Brandschutzmaßnahmen realisiert werden müssen. Darüber hinaus ist eine reine Sanierung des Altbaus mit Blick auf die prognostizierte Mitarbeiterzahl (675 Arbeitsplätze) nicht ausreichend, so dass zusätzliche Büroflächen benötigt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen einer Immobilienstrategie 2025 untersucht, ob ein Neubau oder eine Sanierung + Erweiterung weiterverfolgt werden soll. Im Ergebnis zeigte sich sehr deutlich, dass die Vorteile bei der Variante „Neubau“ klar überwiegen:

- Die durchgeführte **Wirtschaftlichkeitsanalyse** spricht im Ergebnis für einen Neubau. In der Gesamtwirtschaftlichkeit über 50 Jahre liegt der Neubau um mindestens 1% günstiger als die Sanierung + Erweiterung.

- **Moderne Büroformen** lassen sich aufgrund des vorhandenen Fassadenrasters im Altbau des Landratsamtes nur eingeschränkt realisieren. In einem Neubau hingegen ist eine optimale Ausgestaltung möglich.

- In einem Neubau ist die Grundrissgestaltung flexibel, was zu einer **hohen Flächeneffizienz** führt.

- Der **Ressourcenverbrauch** ist bezogen auf den Lebenszyklus (60 Jahre) für beide Varianten nahezu identisch. Die Vorteile des Erhalts der Tragstruktur bei einer Sanierung werden über Flächenineffizienzen und Einschränkungen aus der Bestandsstruktur aufgezehrt.

In beiliegender Präsentation der Fa. Drees & Sommer (vgl. Anlage 3) wurden unter Nr. 1 die entsprechenden Folien aus den vergangenen Sitzungen als Management-Summary zusammengetragen und nochmals übersichtlich dargestellt. Dabei wird auch explizit auf das Thema Ressourcenverbrauch bzw. „CO2-Fußabdruck/CO2-Emissionen über den Lebenszyklus des Gebäudes“ eingegangen.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass neben der vorteilhafteren Wirtschaftlichkeit vor allem auch die nicht monetären Kriterien für die Realisierung eines Neubaus sprechen. Die Corona-Krise wirkt sich hierbei nicht aus. Insofern sollte

weiterhin an dem Kreistagsbeschluss vom 08.12.2016 (KT-Vorlage 127/2016) festgehalten und die Neubau-Variante weiterverfolgt werden.

3) Bürokonzeption

Der Ausschreibung für den Neubau liegen in Summe 675 Büroarbeitsplätze zugrunde, welche in der Büroform „Hybrid“ zu realisieren sind. Diese setzt sich aus einer Mischung der Büroformen „Kombibüro“ und „Multispace“ zusammen und wird im Rahmen eines sog. „3-Zonenprinzips“ umgesetzt. Dabei findet eine Aufteilung in öffentlicher Bereich, nichtöffentlicher Bereich und interner Bereich statt. Die geplante Einrichtung von kundenfreundlichen Frontoffice-Schaltern sorgt bei den Besucherinnen und Besuchern für eine schnelle Orientierung und für kurze Wege zur Erledigung ihrer Anliegen. Zum anderen wird durch o.g. Zonierung die Arbeitseffektivität sowie die Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöht.

Die Berechnung der Büroarbeitsplätze erfolgte anhand der im Jahr 2015 tatsächlich beschäftigten Mitarbeitenden sowie der bereits vorhandenen Überbelegungen und der zu erwartenden Zuwächse. Zudem wurde auch die zunehmende Digitalisierung sowie flexible Arbeitszeitmodelle (z.B. Home-Office) gewissenhaft betrachtet und eingeschätzt. Die durchschnittlichen Stellenzugänge der letzten 3 Jahre liegen im prognostizierten Zielkorridor der erarbeiteten Zuwachsprognose.

Die Corona-Krise und der damit einhergehende Lockdown führten dazu, dass in kürzester Zeit eine große Anzahl von Mitarbeitenden im Home-Office arbeiten mussten. Dies war der Notsituation geschuldet und diente als Behelfslösung. Allerdings wurde dadurch die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes erheblich erschwert, weswegen nahezu alle Mitarbeitenden zwischenzeitlich wieder an ihren Büroarbeitsplatz zurückgekehrt sind. Eine Ausnahme stellen lediglich die Mitarbeitenden dar, welche aufgrund der Kinderbetreuung oder einer schweren Vorerkrankung weiterhin im Home-Office arbeiten müssen.

Sicherlich führt die Corona-Krise zu einem Umdenken. Das Arbeiten im Home-Office wird künftig zunehmen. Allerdings bis auf Weiteres nicht in einem zeitlichen Umfang, um die vorhandenen Arbeitsplätze im Job Sharing nutzen zu können. Dies wird lediglich vereinzelt und über einen größeren Zeithorizont der Fall sein. Die dadurch gewonnenen Potenziale werden jedoch dann benötigt, um weitere Personalzuwächse abbilden zu können und ggf. zusätzliche Raumangebote z.B. für Videokonferenzen zu schaffen. Deswegen besteht aus Sicht der Verwaltung weiterhin der dringende Bedarf an den geplanten Büroflächen.

Dazu folgendes Zitat von Herrn Steffen Szeidl, Vorstand der Drees & Sommer SE: *„Es geht nicht um die schiere Quadratmeterzahl, sondern um die Flächen an sich: Sind sie flexibel genug, digital genug, nachhaltig genug, wertig genug, um den zukünftigen Anforderungen zu genügen? Darauf kommt es an in der viel beschworenen neuen Normalität, in der viele einerseits die Rückkehr ins Büro in den Kreis der Kollegen herbeisehnen – und andererseits die positiven Aspekte des pandemiebedingten Home-Office-Feldversuchs nicht missen wollen.“(Quelle: Drees & Sommer, Arbeitswelt Reloaded, Heft 1 08/20)*

Zusätzliche Raumkapazitäten, die sich – wider Erwarten – in der Zukunft gewinnen lassen, müssen gezielt für die Reduzierung und Auflösung von Nebenstandorten genutzt werden.

Mit dem vorhandenen Bürokonzept befindet sich der Landkreis auf dem richtigen Weg. Dieses bietet eine sehr hohe Flexibilität, um auf die anstehenden Entwicklungen reagieren zu können. Denn die Digitalisierung wird nicht zwangsläufig zu Flächeneinsparungen führen. Viel wahrscheinlicher ist, dass sich die Nutzung der Büroflächen verändert (z.B. steigender Bedarf an Rückzugsräumen, Besprechungs- und Projekträumen, offene Arbeits- und Begegnungsflächen). Mit dem geplanten Bürokonzept kann dieser Entwicklung Rechnung getragen werden. Da die Konzeption optimal nur in einem Neubau umgesetzt werden kann, ist dies ein klarer „Pluspunkt“ für die Neubau-Variante.

Dieses Ergebnis wird seitens der Fa. Drees & Sommer gestützt. Entsprechende Ausführungen können der beiliegenden Präsentation unter Nr. 2 entnommen werden.

3) Vergabeverfahren

Bei der Ausschreibung handelt es sich um ein komplexes europaweites Vergabeverfahren, welches sich bereits in der Angebotsphase befindet. Der vorgegebene Zeitplan dient dabei den Bietern als Kalkulationsgrundlage. Eine zeitliche Verzögerung würde unmittelbar zu Mehrkosten führen, da die Bieter weitere Baupreissteigerungen und Risikopotentiale einpreisen würden. Aus diesem Grund ist der Zeitplan einzuhalten.

Zudem wird dringend davon abgeraten, die Umsetzung des Neubaus zu verwerfen und stattdessen die Variante „Sanierung + Erweiterung“ weiterzuverfolgen. Dies würde voraussetzen, dass das laufende Vergabeverfahren aufgehoben werden müsste. Hierzu bedarf es jedoch schwerwiegender Gründe, welche der Landkreis nicht selbst herbeigeführt haben darf. Ansonsten wäre zu befürchten, dass erhebliche Schadensersatzansprüche auf den Landkreis zukommen.

Überdies wäre der Zeitplan hinfällig, da eine komplett neue Planung erstellt werden müsste. Die Kostenauswirkungen („verlorene Kosten“) wären in diesem Fall enorm und aus Sicht der Verwaltung nicht zu rechtfertigen. Lt. einer ersten Schätzung müsste bei einem Projektstopp bzw. einer maßgeblichen Projektverzögerung von ca. 1 Jahr bereits mit Kosten in einer Größenordnung von 9 – 17,5 Mio. EUR gerechnet werden (vgl. Nr. 3 der Präsentation).

Fazit

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Landkreis sich mit dem Neubauprojekt in Esslingen weiterhin auf dem richtigen Weg befindet. Durch die Flexibilität eines Neubaus kann auf die Entwicklungen der künftigen Bürowelten optimal reagiert werden. Die aktuell günstigen Kreditmarktdarlehen sprechen ebenfalls dafür, zum jetzigen Zeitpunkt in einen Neubau zu investieren.

gez.
Heinz Eininger
Landrat