

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

23 Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte

Beteiligt:20 Stadtkämmerei
30 Rechtsamt
Gebäudewirtschaft Hagen**Betreff:**

Programm zur Sanierung der städtischen Gebäude

Beratungsfolge:24.10.2006 Betriebsausschuss GWH
26.10.2006 Haupt- und Finanzausschuss
09.11.2006 Rat der Stadt Hagen**Beschlussfassung:**

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, zunächst ein erstes Sanierungspaket nach dem in der Begründung beschriebenen Modell B mit einem Volumen von bis zu 15 Mio. € zusammenzustellen, in dem die dringlichsten Maßnahmen enthalten sind, bei denen zweifelsfrei feststeht, dass diese Gebäude auch in 10 bis 15 Jahren noch entsprechend ihrer derzeitigen Zweckbestimmung benötigt werden. Diese Maßnahmen werden im Haushaltsjahr 2007 aus der „normalen“ Jahresrate für Instandsetzungsmaßnahmen von 5 Mio. € und einer zusätzlichen Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 10 Mio. € finanziert.
3. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die restlichen betroffenen Gebäude langfristig für städtische Zwecke benötigt werden. Hiernach sind die Maßnahmen nach Dringlichkeit zu ordnen, wobei Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht, der Gefahrenabwehr und des Brandschutzes Priorität genießen. Bis zum Sommer 2007 ist hieraus ein zweites Maßnahmenpaket mit einem Volumen von bis zu 40 Mio. € für das Haushaltsjahr 2008 ff zu entwickeln und den politischen Gremien der Stadt vorzulegen.



In den vergangenen Jahren konnten die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz der städtischen Gebäude nicht regelmäßig im notwendigen Umfang durchgeführt werden, da die finanziellen Möglichkeiten stark eingeschränkt waren, aber auch die personellen Kapazitäten nicht zur Verfügung standen. Die Gebäudewirtschaft Hagen (GWH) beziffert den aufgelaufenen Bauunterhaltungsaufwand aktuell auf rd. 89 Mio. € einschließlich Baunebenkosten. Unberücksichtigt blieb bei dieser Prüfung, ob die untersuchten Gebäude mittel- bis langfristig für städt. Zwecke vorgehalten werden müssen. Eine Abstimmung mit den Nutzern / Hausherrenämtern konnte noch nicht vorgenommen werden.

Diese Vorlage zeigt einen Weg auf, mit dem Abbau des aufgelaufenen Bauunterhaltungsaufwandes zu beginnen. Hierzu soll zunächst nach dem in der Begründung beschriebenen Modell B im Jahr 2007 neben der „normalen“ Jahresrate von 5 Mio. € ein zusätzlicher Betrag von 10 Mio. € der Allgemeinen Rücklage entnommen werden. Für das Jahr 2008 ff soll ein weiteres Maßnahmenpaket im Volumen von bis zu 40 Mio. € entwickelt werden, wobei vorab zu überprüfen ist, ob die betroffenen Gebäude langfristig für städtische Zwecke benötigt werden. Die nach dieser Prüfung erforderlichen Maßnahmen sind nach Dringlichkeit zu ordnen.

Sachverhalt

In den vergangenen Jahren konnten die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz der städtischen Gebäude nicht regelmäßig im notwendigen Umfang durchgeführt werden, da die finanziellen Möglichkeiten stark eingeschränkt waren, aber auch die personellen Kapazitäten nicht zur Verfügung standen. Lediglich äußerst dringliche Maßnahmen konnten abgewickelt werden, eine koordinierte, perspektivische und wirtschaftliche Bauunterhaltung war nur eingeschränkt möglich. Dies führte zu einem Sanierungsstau und einer Verschlechterung der Bausubstanz der städtischen Gebäude mit einhergehenden Wertverlusten.

Der Rat der Stadt Hagen beauftragte daher am 02.03.2006 die Verwaltung,

- den aufgelaufenen Bauunterhaltungsaufwand im städtischen Gebäudebestand darzustellen,
- zu prüfen, welche Finanzierungsmöglichkeiten sich anbieten,
- zu prüfen, wie sich die mögliche Realisierung der verschiedenen Investitionsprogramm-Modelle auf die Eröffnungsbilanz nach den Vorschriften des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) auswirken wird.

In einer ersten, überschlägigen Kostenschätzung bezifferte die Gebäudewirtschaft Hagen (GWH) im Mai 2006 den aufgelaufenen Bauunterhaltungsaufwand im Bereich der Vermarktungsimmobilien sowie der Bereitstellungsimmobilien (das sind Verwaltungsgebäude, Schulen, Sportstätten, Kindertagesstätten und sonstige Gebäude, die der Stadt Hagen zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienen) auf 50 – 75 Mio. €. Hierbei handelt es sich um Kosten zur Wiederherstellung des Sollzustandes, damit ist der Zustand gemeint, bei dem bauliche Risiken beseitigt und die Anforderungen hinsichtlich des Brandschutzes und der Unfallverhütung eingehalten werden. Darüber hinausgehende Maßnahmen, wie Modernisierungs- oder Verschönerungsmaßnahmen, sind in den Kosten nicht enthalten.

Zwischenzeitlich beziffert die GWH den aufgelaufenen Bauunterhaltungsaufwand auf rd. 89 Mio. € einschließlich Baunebenkosten. Eine Abstimmung mit den Hausherrenämtern und Nutzern über künftige Nutzungsnotwendigkeiten konnte aus zeitlichen Gründen noch nicht erfolgen. Bei der Ermittlung des Betrages wurde die Frage, ob die betreffenden Gebäude mittel- bis langfristig für städt. Zwecke benötigt werden, nicht geprüft.

Ein Sanierungsvolumen von rd. 89 Mio. € kann mittelfristig weder finanziell verträglich noch personell-organisatorisch abgebaut werden. Dies zeigt ein Blick auf die der GWH 2006 zur Verfügung stehenden Instandhaltungs- und Instandsetzungsmittel:

BEGRÜNDUNG

Drucksachennummer:

0854/2006

Teil 3 Seite 2

Datum:

17.10.2006

Nicht werterhaltende Instandhaltung
Instandhaltung Haustechnik
Instandsetzungsmaßnahmen

0,5 Mio. €

1,8 Mio. €

5,5 Mio. €

12,3 Mio. €

Die Instandhaltung umfasst Inspektion und Wartung, also Maßnahmen, die erforderlich sind, ein Gebäude in einem ordnungsgemäßen Zustand (Sollzustand) zu halten und Schäden vorzubeugen. Instandsetzung bezieht sich darauf, bereits eingetretene Schäden zu beseitigen. Die im Plan der GWH ausgewiesenen Mittel reichen nicht aus, um eine vorbeugende Instandhaltung für den vorhandenen Immobilienbestand zu betreiben.

Dem Substanzverfall und dem dadurch eintretenden wirtschaftlichen Dauerschaden kann nur durch ein umfassendes Bausanierungsprogramm begegnet werden. Dies erfordert, auch aus Gründen der Risikoabwehr, den Einsatz entsprechender Haushaltsmittel und eine von langfristigen Bedarfsprognosen abgeleitete Immobilienbereitstellungsplanung. Verwaltung (Eigentümer, Hausherrnämter, Nutzer) und politische Gremien müssen unter Berücksichtigung der vorliegenden Erkenntnisse zur demographischen Entwicklung festlegen, welche Gebäude in 10 bis 15 Jahren noch zur Verfügung stehen sollen bzw. müssen. Die Einwohnerzahl der Stadt Hagen ist seit 1976 (230.000 Einwohner) rückläufig und liegt derzeit knapp unter 200.000. Nur durch eine Festlegung der künftig vorzuhaltenden Gebäude kann vermieden werden, dass Gebäude im Rahmen des Programms saniert werden, die innerhalb der Zeitschiene nicht mehr für städt. Zwecke benötigt werden. Durch die Ausklammerung nicht mehr für städt. Zwecke vorzuhaltender Gebäude dürfte der Sanierungswand deutlich unterhalb der von der GWH geschätzten 89 Mio. € liegen.

Betrachtung unter bilanziellen Gesichtspunkten

Der städtische Gebäudebestand ist für die Eröffnungsbilanz, die nach dem aktuellen Umstellungszeitplan für die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in der Stadt Hagen im Haushaltsjahr 2008 vorliegen muss, zu bewerten. Der schlechte Zustand der städtischen Gebäude kann bei der Bewertung und der Einbringung in die Eröffnungsbilanz auf zweierlei Weise berücksichtigt werden:

- Es werden pauschale Bewertungsabschläge berücksichtigt, die jedoch nicht absolut identisch mit dem Sanierungsstau sind, sich jedoch in etwa gleicher Größenordnung bewegen werden.
- Es werden **keine** Bewertungsabschläge berücksichtigt, sondern Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung gebildet, wenn die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt ist und als bisher unterlassen bewertet werden muss (§ 36 GemHVO). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass dies nur zulässig ist, wenn die notwendigen Maßnahmen auch innerhalb von 5 Jahren durchgeführt werden.

Die Auswirkungen auf die Bilanz stellen sich wie folgt dar:

BEGRÜNDUNG

Drucksachennummer:

0854/2006

Teil 3 Seite 3

Datum:

17.10.2006

- Die Bewertungsabschläge führen zu einer Reduzierung des Anlagevermögens auf der Aktiv-Seite, wodurch sich gleichzeitig das Eigenkapital auf der Passiv-Seite reduziert.
- Die Rückstellungsalternative bewirkt zwar ein höheres Anlagevermögen, das Eigenkapital bleibt jedoch unverändert, da die Rückstellung auf der Passiv-Seite ausgewiesen wird.

Insoweit führen beide Vorgehensweisen zu einem weitgehend identischen Eigenkapital. Es gibt aber noch weitere Dinge zu betrachten:

- Die Bewertungsabschläge reduzieren dauerhaft das Anlagevermögen. Auch nach erfolgter Instandsetzung sind Wertzuschreibungen aus nachgeholter Unterhaltung nicht zulässig. Die Bilanz wird dauerhaft verkürzt.
- Die Berücksichtigung des ungeminderten Wertes führt zu einem höheren Anlagevermögen und damit zu einer Bilanzverlängerung.
- Ein geringeres Anlagevermögen verursacht niedrigere Abschreibungen als ein höheres Anlagevermögen. Abschreibungen belasten als Aufwand die Ergebnisrechnung.

Beide Verfahren führen somit zu einem gleich hohen Eigenkapital, wenn auch bei unterschiedlichem Bilanzvolumen. Im weiteren ergeben sich dann jedoch deutliche Unterschiede.

Für die kommenden 4 bis 5 Jahre ist davon auszugehen, dass die Einzahlungen die Auszahlungen nicht decken werden. Für den Abbau des Sanierungsstaus müssten jedoch zusätzliche Mittel, die in der bisherigen Finanzplanung nicht berücksichtigt sind, eingesetzt werden. Dies führt in beiden Alternativen dazu, dass zusätzliche Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden müssen. Dies wiederum erhöht die kurzfristigen Verbindlichkeiten auf der Passiv-Seite der Bilanz.

Wenn mit Bewertungsabschlägen gearbeitet wurde, führt dies in der Bilanz zwangsläufig zu einer Reduzierung des Eigenkapitals, da Wertzuschreibungen nach Instandsetzung ausgeschlossen sind.

Wurde jedoch mit Rückstellungen gearbeitet, wird die Erhöhung der kurzfristigen Verbindlichkeiten durch eine Auflösung der Rückstellung kompensiert. Das Eigenkapital bleibt unverändert.

Für beide Alternativen ist zu beachten, dass die Erhöhung der Kredite zur Liquiditätssicherung über einen längeren Zeitraum zu einer Zinsbelastung führt, die sich wiederum auf das Jahresergebnis negativ auswirkt.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist beabsichtigt, dass der volle Wert der Gebäude in die Bilanz eingebracht und gleichzeitig eine entsprechende Rückstellung für unterlassene Unterhaltung ausgewiesen wird.

Die bilanziellen Auswirkungen aus der Auflösung des Unterhaltungsstaus unterscheiden sich bei einer Eigenrealisierung nur geringfügig von denen einer Drittrealisierung.

Zur Reduzierung des Sanierungsstaus sind folgende Modelle denkbar:

Modell A): Sanierung und Finanzierung über die Gesellschaft für Immobilien und aktive Vermögensnutzung der Stadt Hagen (G.I.V.)

Die G.I.V. schlägt zur Auflösung des Sanierungsstaus folgende Vorgehensweise vor: Die Stadt überträgt der G.I.V. die Sanierung der städtischen Immobilien. Dazu gehören Ausschreibung und Vergabe der Maßnahmen sowie die **Vorfinanzierung** und Bezahlung der Unternehmerleistungen auf eigene Rechnung. Bauüberwachungsleistungen und Leistungen zur Prüfung der Bauabrechnungen werden von der GWH beigestellt (Personalbeistellung als Eigenleistung).

Die G.I.V. beschafft die erforderlichen Mittel am Kapitalmarkt. Nach Fertigstellung der einzelnen Maßnahmen werden diese zum Jahresende **zum Festpreis** mit der Stadt in Raten über einen Zeitraum von 12 bis 15 Jahren abgerechnet. Die G.I.V. kalkuliert einen Gewinnzuschlag von 0,1% ein.

Die von der Stadt an die G.I.V. zu zahlenden Jahresraten werden aus den jährlich zur Verfügung stehenden Mitteln von 5,5 Mio. € für Instandsetzungsmaßnahmen finanziert. Hiervon können allerdings nur max. 4,5 Mio. /Jahr für Zins- und Tilgungsleistungen eingesetzt werden, da Mittel der Schul- und Sportpauschale nicht jedes Jahr in gleicher Höhe zur Verfügung stehen und Reserven für unvorhersehbare Maßnahmen vorhanden sein müssen. Bei marktüblichen Zinssätzen und einer Laufzeit von 12 bis 15 Jahren dürfte so ein Kreditvolumen von 42 – 50 Mio. € generierbar sein.

Die Beauftragung der G.I.V. als 100-prozentiger Tochtergesellschaft der Stadt ist als so genanntes „In-House-Geschäft“ anzusehen und muss nicht ausgeschrieben werden. Die vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten Kriterien der „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ und „Tätigkeit der Gesellschaft im Wesentlichen für den Auftraggeber“ sind erfüllt.

Die G.I.V. muss ihrerseits weitere (Bau-)Unternehmen beauftragen. Diese Beauftragungen stellen vergaberechtlich relevante Aufträge dar.

Die Vorteile des Modells:

- Bei einer „In-House-Lösung“ sind die Vorteile von PPP-Modellen (Einbindung von gebäudewirtschaftlichem Know-how, Finanzierung, Ergebnisorientierung statt Bedarfsorientierung und zielgerichtetes Gebäudemanagement in einer Hand) zu erreichen, ohne die Risiken von PPP (z. B. Insolvenz der Partner, langfristige Bindung an einen Dritten, höhere Zusatzkosten bei vorher nicht vereinbarten Nutzungsänderungen, ungünstigere Finanzierungsbedingungen) in Kauf nehmen zu müssen. Als 100-prozentiges Tochterunternehmen ist die G.I.V. von der Stadt kontrollier- und steuerbar.
- Aufgrund der Möglichkeit der Kreditierung können auch Großmaßnahmen kurzfristig begonnen werden.

- Finanzielle Risiken werden auf die G.I.V. übertragen.

Die Nachteile:

- Alle durchzuführenden Maßnahmen müssten sofort in einem Maßnahmenpaket festgelegt werden. Damit würde in 2007 nur ein eingeschränktes Volumen umgesetzt werden können, da die Vorbereitungen für eine politische Entscheidung über die zu realisierenden Maßnahmen einen längeren Vorlauf benötigen.
- Die langfristige Kapitalbindung schränkt die Flexibilität ein und erlaubt während der Laufzeit von 12 bis 15 Jahren keine weiteren, über die festgelegten Maßnahmen hinausgehenden Arbeiten.

Auf folgende bilanzielle Besonderheit ist an dieser Stelle hinzuweisen. Ein Maßnahmenpaket von 42 Mio. € bei einer Laufzeit von 12 Jahren würde eine Auflösung der Rückstellung für unterlassene Unterhaltung in Höhe von 42 Mio. € bewirken, gleichzeitig aber auch die Einbuchung eines Lieferantenkredites in Höhe von 54 Mio. € (12 Jahre à 4,5 Mio. €) bewirken. Dies würde somit zu einer Reduzierung des Eigenkapitals um 12 Mio. € führen.

Modell B): Sanierung durch die GWH und Finanzierung aus Mitteln der Allgemeinen Rücklage

Das Sanierungsprogramm wird in einem ersten Schritt durch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage finanziert (vorhandener freier Bestand der Allgemeinen Rücklage rd. 10 Mio. €). Damit stünden der GWH dann für das Haushaltsjahr 2007 insgesamt 15 Mio. € für die Durchführung von Maßnahmen zur Verfügung. Das wäre immerhin das dreifache des bisherigen Volumens. Die GWH beauftragt unter Beachtung des Vergaberechts die erforderlichen Maßnahmen.

Die Übernahme der städtischen Gebäude in die Eröffnungsbilanz nach den Vorschriften des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) ist zum 01.01.2008 vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt wird für die noch nicht realisierten Sanierungsmaßnahmen in der Eröffnungsbilanz eine Rückstellung für unterlassene Unterhaltung gebildet. Die Bausanierungsausgaben werden ab 2008 erfolgsneutral durch die Inanspruchnahme der Rückstellung für unterlassene Unterhaltung finanziert (keine Ergebnisbelastung). Die erforderliche Liquidität wird durch eine Erhöhung der Kredite zur Liquiditätssicherung beschafft. Der damit verbundene Zahlungsabfluss führt jedoch zu einer entsprechend erhöhten Zinsbelastung. Die entsprechend erhöhten Aufwänden führen damit zu einer Negativbelastung des jeweiligen Jahresergebnisses.

Die Vorteile dieser Vorgehensweise:

- Die grundsanierten Gebäude werden „instandhaltungsfähig“, d.h. die objektbezogenen durchschnittlichen Instandhaltungskosten vermindern sich; langfristig geht die GWH von einem Niveau von rd. 5,-- €/qm/Jahr aus.

- Mit der Realisierung erster Maßnahmen kann Anfang 2007 begonnen werden, ohne sofort eine Beschlussfassung über ein Gesamtpaket von bis zu 55 Mio. € bei Einbindung der G.I.V. herbeiführen zu müssen.
- Ein kurzfristiger Austausch von Maßnahmen bleibt möglich.
- Eine langfristige Kapitalbindung wird vermieden, die Flexibilität bleibt erhalten.

Auch bei diesem Modell ist festzustellen, dass der Sanierungsstau nicht aufgelöst werden kann, ohne jährlich zusätzliches Geld in die Hand zu nehmen. Es wird jedoch nicht die Möglichkeit verbaut, für 2008 ff ein weiteres Maßnahmenpaket zu schnüren und über die G.I.V. realisieren zu lassen. Dieses Paket könnte im Laufe des Haushaltsjahres 2007 ohne Zeitdruck zusammengestellt werden, ohne die Realisierung eines mit 15 Mio. € erheblichen Maßnahmenpaketes im Haushaltsjahr 2007 zu behindern.

Auch dieses, von der Verwaltung vorgeschlagene Modell B, lebt von der Annahme, mit den heutigen 4,5 Mio. € Mitteln für die bauliche Instandsetzung künftig eine Summe von ca. 40 Mio. € Baumittel finanzieren zu können.

Die verbleibende Summe von ca. 34 Mio. € wird sich reduzieren, sofern die Festlegung getroffen ist, welche Gebäude nach Ablauf von 10 bis 15 Jahren für eine kommunale Nutzung zur Verfügung stehen müssen.

Ausgehend davon, dass diese Entscheidung im Laufe des Jahres 2007 getroffen wird, ist über den dann verbleibenden restlichen Sanierungsbetrag eine Reduzierung des bilanziellen Anlagevermögens erforderlich.

Fazit

Mittel zur Beseitigung eines Sanierungsstaus von rd. 89 Mio. € können weder kurz- noch mittelfristig haushaltsverträglich zur Verfügung gestellt werden. Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung ist daher zu prüfen, welche Gebäude mittel- bis langfristig noch für städt. Zwecke zur Verfügung stehen müssen.

Die Verwaltung empfiehlt daher, in einer gestuften Vorgehensweise nach dem Modell B zunächst ein erstes Sanierungspaket mit einem Volumen von 15 Mio. € zusammenzustellen, in dem die dringlichsten Maßnahmen enthalten sind, bei denen zweifelsfrei feststeht, dass die betroffenen Gebäude auch in 10 bis 15 Jahren noch benötigt werden.

Diese Maßnahmen werden in 2007 aus der „normalen“ Jahresrate von 5 Mio. € und einer zusätzlichen Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 10 Mio. € finanziert.

In einem zweiten Schritt wird geprüft, welche Gebäude mittel- bis langfristig für städt. Zwecke vorgehalten werden müssen. Hiernach ist die Dringlichkeit der Maßnahmen bei den verbleibenden Gebäuden zu bewerten. Nach Beratung in den zuständigen politischen Gremien

BEGRÜNDUNG

Teil 3 Seite 7

Drucksachennummer:

0854/2006

Datum:

17.10.2006

kann hiernach ein zweites Maßnahmenpaket mit einem Volumen von bis zu 40 Mio. € für das Haushaltsjahr 2008 ff entwickelt werden.

**FINANZIELLE
AUSWIRKUNGEN**

Teil 4 Seite 1

Drucksachennummer:

0854/2006

Datum:

17.10.2006



Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

Veröffentlichung:

Ja
Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

23 Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte
20 Stadtkämmerei
30 Rechtsamt
Gebäudewirtschaft Hagen

Gegenzeichen:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:

