

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung**

zur Kenntnis im:

Betreff: Haushaltsplanung, neue Struktur des Sammelnachweis 2 (SN 2)

Bezug:

Anlagen: keine

Zusammenfassung:

Die Finanzplanung und das operative Geschäft der Gebäudeunterhaltung sollen effizienter und wirkungsvoller gestaltet werden. Dafür wird die derzeitige Struktur des Sammelnachweises 2 (SN2) aufgegeben und der (bereits heute hinterlegte) Budgetgedanke deutlich gestärkt werden. Neben der Vereinfachung der Haushaltsplanung soll so ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und zur Sicherung der städtischen Vermögenswerte geleistet werden.

Ziel:

Neustrukturierung des SN 2 mit den Zielen: Flexibilisierung und Verstetigung der Gebäudeinstandhaltung über die Haushaltsjahre hinaus, langfristiger Erhalt der städtischen Vermögenswerte, Vereinfachung der Verfahren.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Die Struktur des Sammelnachweises 2 hat sich in den zurückliegenden Jahren immer mehr zu einer detaillierten Aufstellung einzelner Kleinmaßnahmen zur Gebäudeunterhaltung entwickelt. Es hat sich gezeigt, dass diese Struktur äußerst unflexibel ist. Auch ist bei der derzeitigen Struktur nicht immer gewährleistet, dass die Gebäudeunterhaltung die wirtschaftlichen und technischen Ziele erreicht und auf die akuten Bedarfe reagieren kann. Auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und den Empfehlungen der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) soll eine wirkungsvolle strategische Instandhaltungsplanung ermöglicht werden. Hierzu ist die Veränderung der derzeitigen Struktur des SN 2 notwendig.

2. Sachstand

2.1 Heutige Struktur

Im Haushaltsplan 2011 finden sich die Angaben zum Sammelnachweis 2 auf den Seiten 88 und 89 und die konkreten Haushaltsansätze im Verwaltungshaushalt ab S. 119. Bei den einzelnen Haushaltsstellen sind diese Finanzmittel aufgeteilt in die Begriffe „Gebäudeunterhaltung“ (Untergruppe 000), „Sanierungsrückstände“ (Untergruppe 100), „Einzelsanierungen/-reparaturen“ (Untergruppe 200) und „Brandschutz“ (Untergruppe 400). Ergänzt werden die Zahlen durch oft detaillierte Erläuterungen am Schluss der einzelnen Haushaltsstellen.

Der Sammelnachweis 2 ist die finanzielle Basis der Gebäudeunterhaltung. Er wird von der Fachabteilung 81 bewirtschaftet und war in den letzten vier Jahren mit durchschnittlich 3,9 Mio € ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf die 164 Liegenschaften der Stadt Tübingen mehr oder weniger gleichmäßig auf. Im Haushaltsplan sind die Maßnahmen beschrieben. Die für die Gebäude zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sorgen dafür, dass die beschriebenen Maßnahmen durchgeführt werden. Alle Einzelpositionen sind untereinander deckungsfähig. In den jeweiligen Haushaltsberatungen erfolgt die Bemessung des SN 2 auf Basis der gemeldeten Maßnahmen im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des Haushalts. Oft werden einzelne Maßnahmen auf ihre Notwendigkeit hin diskutiert.

Die Gebäude der Stadt Tübingen sind größtenteils in einem schlechten Unterhaltungszustand. In den letzten Jahren durchgeführte Generalsanierung versetzten einige Gebäude in einen nahezu neuwertigen Zustand (GSS, Wildermuth-Gymnasium, Kepler-Gymnasium, Projekte des Konjunkturprogramms). An den übrigen Gebäuden wird deutlich, dass es insgesamt einen erheblichen Sanierungsrückstand gibt, der nur sehr langsam abgearbeitet werden kann. Der Gebäudezustand wurde zuletzt in der Gebäudeliste 2008 dokumentiert. Bis zum Jahreswechsel wird dem Gemeinderat eine aktualisierte Liste vorgelegt.

Die bauliche Instandhaltung der städtischen Gebäude hat das Ziel, Substanz- und Wertverluste zu vermeiden und die Gebäude in gebrauchstauglichem Zustand zu erhalten. In der Vergangenheit konnte dieses Ziel nicht immer erreicht werden. Um die Wirkung der eingesetzten Finanzmittel zu erhöhen und deren Einsatz stärker an den akuten Erfordernissen zu orientieren soll die derzeitige Struktur aufgegeben. „Ineffizienz und ungenügende finanzielle Ausstattung hat regelmäßig teurere Reparatur- und Sanierungsmaßnahmen zur Folge. In so fern leistet eine sachgerechte Instandhaltungsstrategie einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.“ (KGSt-Bericht 7/2009)

2.2 Wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen der KGSt

Der Bericht 7/2009 der KGSt befasst sich mit der „Instandhaltung kommunaler Gebäude“. Auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse werden Handlungsempfehlungen für Kommunen zur strategischen Planung und Finanzierung des Unterhaltungsaufwands an städtischen Gebäuden entwickelt.

a) Unterhaltungsbudget

„Ein Jahresbudget EINZELNER Gebäude lässt sich nicht festlegen. Nicht an jedem Objekt fällt in jedem Jahr Instandhaltungsaufwand an. Nur die Mischung aus instandhaltungsbedürftigen und –freien Objekten ergibt auf das Jahr betrachtet den Budgetbedarf“.

Diese Erkenntnis führt zur Abkehr vom Gießkannenprinzip, auf dem der Sammelnachweises 2 noch weitestgehend beruht. Sie ermöglicht die zielgenaue, flexible und effiziente Verwendung der Haushaltsmittel. Statt vieler Kleinmaßnahmen auf alle Gebäude verteilt können die Verantwortlichen mit einem Budget die Gebäudeunterhaltung strategisch planen und unabhängig von Haushaltsjahren den Gebäudebestand instandhalten.

b) Bemessung

Der Instandhaltungsaufwand einzelner Gebäude hängt u. a. von folgenden Faktoren ab: Gebäudetyp; Nutzungsintensität; Alter; Technikanteil, Qualität der Bausubstanz.

Ab einer gewissen Gebäudeanzahl gleichen sich diese Faktoren untereinander aus, so dass der Gesamtaufwand pauschal ermittelt werden kann. Die KGSt empfiehlt für einen durchschnittlichen Gebäudebestand einen Richtwert von 1,2 % des Wiederbeschaffungszeitwerts aller Objekte als Grundlage für den jährlichen Instandhaltungsaufwand.

c) Ausschlüsse

„Bestehende Sanierungsstaus können nicht mit abgedeckt werden! Die zum Abbau nötigen Mittel müssen zusätzlich bereitgestellt werden“. Die Instandhaltung der Gebäude hat das Ziel, „die Gebäudesubstanz in dem Zustand zu erhalten, in dem sie ursprünglich hergerichtet wurde. Dies erfordert regelmäßige Inspektion, Wartung sowie auf die tatsächliche Abnutzung abgestellte Instandhaltungsmaßnahmen.“ Nicht eingeschlossen in die Instandhaltung sind ebenso Maßnahmen des Brandschutzes. Auch hierfür sind gesondert Mittel einzusetzen.

d) Zusammenhang zwischen Investitionskosten und Unterhaltungsaufwand

Es werden drei einfache Zusammenhänge dargestellt:

- mangelhafte Planung, geringe Bauteilqualität und schlechte Materialverarbeitung führen zu hohe Instandhaltungskosten!
- hochwertige, betriebskostenorientierte Planung, hohe Bauteilqualität, guter Materialverarbeitung führen zu geringen Instandhaltungskosten!
- hohe Investitionskosten aufgrund aufwendigen Architekturdesigns, ausgefallener Ausstattung und Planung ohne Beachtung der Folgekosten führen zu hohen Instandhaltungskosten.

Zitat aus dem KGSt-Bericht: „Mehrkosten... sind dann positiv zu beurteilen, wenn sie zu niedrigeren Instandhaltungskosten in den Folgejahren führen.“

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung hat aus den eigenen Erfahrungen und den KGSt-Empfehlungen eine neue Struktur für den Sammelnachweis 2 entwickelt. Der Budget-Gedanke soll gestärkt werden, um zielgerichtet und effizient arbeiten und flexibel auch unterjährig über Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltungsplanung entscheiden zu können.

Die neue Struktur hat drei Bestandteile:

- 1 Das Instandhaltungsbudget. Es sichert den heutigen baulichen Status der Gebäude
- 2 Das Budget zur Abarbeitung von Sanierungsrückständen. Es verbessert den heutigen Status vernachlässigter Gebäude durch gezielte Einzelmaßnahmen.
- 3 Das Brandschutzbudget.

3.1 Die Ziele im Einzelnen

- **Erhöhung der Flexibilität**
Die Festschreibung einzelner, oft auch kleiner Maßnahmen im Haushaltsplan erfordert zum Stichtag eine Festlegung, die sich im laufenden Jahr aus technisch-fachlicher Sicht nicht immer bestätigt. Es verunmöglicht auch die unterjährige Anpassung und den zielgerechten Einsatz der Finanzmittel nach sich ändernden Prioritäten.
Ein Budget erlaubt eine fortlaufende Aktualisierung der Instandhaltung und Anpassung an neue Erkenntnisse. Es ermöglicht auch rasche Reaktionen auf unvorgesehene Schadensereignisse.
- **Strategische Instandhaltungsplanung**
Die Instandhaltungsplanung ist nur effizient, wenn sie unabhängig von Haushaltsjahren zielgerichtet und alleine an den bautechnischen Bedarfen orientiert aufgestellt werden kann. Im Budget kann leicht und wirkungsvoll zwischen instandhaltungsbedürftigen und -freien Gebäude eingegangen werden. Auch größere Maßnahmen können so lang- und mittelfristig geplant und finanziert werden. Das Gießkannenprinzip wird durch effiziente Schwerpunktplanung ersetzt.
- **Sicherung der städtischen Vermögenswerte**
Die neue Struktur muss den Grundbedarf der Instandhaltungsfinanzierung so absichern, dass die städtischen Gebäudewerte erhalten werden können. Dies muss auch in schlechten Haushaltsjahren sicher gestellt sein, um Folge-Mehraufwendungen und damit eine Belastung der späteren Haushaltsjahre zu vermeiden.
- **Vereinfachung der Haushaltsberatungen**
In der Verwaltung führt die detaillierte und termingenaue Planung des SN 2 regelmäßig zu erheblichem Aufwand. Auch sind die im Haushaltsplan aufgeführten Einzelmaßnahmen in den Gemeinderatsberatungen zwar informativ, aber auch belastend. Die Diskussion kann sich zukünftig mit der neuen Struktur auf die das Grundbudget überschreitenden Mittel zum Abbau des Sanierungsrückstandes und die Brandschutzmaßnahmen beschränken und unabhängig von den Einzelmaßnahmen alleine auf Basis der jeweiligen Haushaltslage geführt werden.

- **Verlässliche Zahlen**
Die Berechnung der jeweiligen Haushaltsmittel und deren Verwendung müssen transparent und prüfbar sein. Auch der Erfolg der Gebäudeunterhaltung und die Fortschritte im Abbau des Sanierungsrückstands müssen regelmäßig überprüft werden.
- **Eindeutige Berechnungsbasis**
Die Berechnungsbasis muss eindeutig und nachvollziehbar sein. In Vorbereitung der Doppik wurde der Gebäudebestand der Stadt Tübingen bewertet. Diese Bewertung wird laufend fortgeschrieben mit den werterhöhenden Sanierungsmaßnahmen und den Neubauten. Die Summe aller Gebäudewerte bildet somit eine verlässliche Basis zur Berechnung der Instandhaltungsmittel.

3.2 Konkrete Umsetzung und Berechnung

Berechnung des Budgets

Grundlage der Budgetbemessung ist der „Wiederbeschaffungszeitwert“ der Gebäude. Die im Rahmen der Doppik ermittelten Werte der „Herstellungskosten“ können zunächst als Berechnungsbasis dienen. Sie müssen zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden.

Die finanzielle Ausstattung des Instandhaltungsbudgets wird auf dieser Grundlage wie folgt bemessen:

$$255.133.279 \text{ €} \times 1,2 \% = 3.061.599 \text{ €}$$

Im Budget enthalten sind die laufende Unterhaltung der Untergruppe 000 (siehe unten Punkt 1.1) und die Einzelsanierungsmaßnahmen der Untergruppe 200 (siehe unten 1.2).

Laufende Unterhaltung Untergruppe 000

Bewährt hat sich die in der ersten Spalte im Haushaltsplan aufgeführte Pauschale (Untergruppe 000) für jedes Gebäude. Sie wurde bisher und wird auch zukünftig nicht mit Maßnahmen hinterlegt, da sie der allgemeinen, nicht vorhersehbaren Gebäudeunterhaltung dient. Die Betragshöhe pro Gebäude hat sich aus den Erfahrungen der vorausgegangenen Jahre gebildet. Da die Beträge untereinander deckungsfähig sind, können damit übers Jahr alle unvorhergesehenen akuten Schäden und Probleme beseitigt werden. Hier ist keine Änderung geplant.

Einzelsanierungsmaßnahmen Untergruppe 200

Die Einzelsanierungsmaßnahmen werden fortlaufen geplant und abgearbeitet, aus dem Gesamtbudget finanziert und sind zukünftig nicht mehr in einzelnen Haushaltsstellen dargestellt.

Sanierungsrückstände

Finanzmittel zur Abarbeitung von Sanierungsrückständen sind, wie oben dargestellt, nicht Bestandteil des Unterhaltungsbudgets. Auch sie werden zukünftig nicht mehr als einzelne (Klein-)Maßnahmen unter den einzelnen Haushaltsstellen, sondern in EINEM Betrag pauschal dargestellt. Zu den Haushaltsberatungen macht die Verwaltung dem Gemeinderat hierzu einen Vorschlag, der je nach Haushaltslage und Konkurrenz mit anderen Projekten diskutiert und aus gestattet werden kann.

Brandschutz

Auch Brandschutzmaßnahmen sind nicht Teil des Budgets. Sie sind in ihrem derzeitigen Umfang eine Zeiterscheinung. Schadenereignisse (Flughafen Düsseldorf) mit hohen Personenschäden haben dazu geführt, dass die Bauverwaltungen konsequent auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften achten. Auch bei den Tübinger Gebäuden gibt es erheblichen Nachholbedarf zur Herstellung der notwendigen Sicherheit (offene Treppenhäuser, Probleme bei den Rettungswegen).

Die Verbesserung des Brandschutzes bei städtischen Gebäuden ist in vollem Gange. Die hierfür notwendigen Mittel werden sich in den kommenden Jahren jedoch sukzessive reduzieren. Sie werden wie bisher im Haushaltsplan als einzelne Maßnahmen tabellarisch an zentraler Stelle dargestellt.

3.3 Berichtswesen

Die Verwendung der Finanzmittel aus dem Budget wird weiterhin auf die einzelnen Gebäude und damit auf einzelne Haushaltsstellen gebucht. So werden die durchgeführten Maßnahmen fortlaufend dokumentiert. Die Verwaltung plant eine regelmäßige Information des Gemeinderats zusammen mit Vorlage der aktualisierten Gebäudeliste.

4. Lösungsvarianten

4.1 Die Struktur des Sammelnachweises 2 bleibt wie gehabt und wird im Haushaltsplan in einzelnen Positionen und Maßnahmen bei den jeweiligen Gebäuden bzw. Haushaltsstellen hinterlegt.

4.2 Die neue budgetorientierte Struktur des Sammelnachweises wird noch konsequenter umgesetzt. Auch die Pauschalbeträge der Untergruppe 000 „Laufende Unterhaltung“ werden als ein Pauschalbetrag dargestellt und nicht mehr den einzelnen Gebäuden zugewiesen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Umstrukturierung des Sammelnachweises 2 hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Auch wird mit dieser Veränderung nicht das Ziel verfolgt, die Haushaltsmittel zu erhöhen. Das Instandhaltungsbudget selbst liegt mit 3,061 Mio € unter den mittleren Beträgen der zurückliegenden vier Jahre (3,9 Mio €). Es wird wie bisher je nach Haushaltslage ergänzt durch Mittel zur Beseitigung der Sanierungsrückstände und für Brandschutzmaßnahmen. Das Budget selbst sichert den Vermögenswert der städtischen Gebäude (Status Quo). Die zusätzlichen Mittel für Sanierungsrückstände und Brandschutzmaßnahmen verbessern den Gebäudezustand. Hierüber wird der Gemeinderat jährlich befinden. Die Verwaltung geht davon aus, dass die neue Struktur insgesamt positive Effekte auf die Vermögenswerte der Gebäude hat. Einerseits können Unterhaltungsmaßnahmen nachhaltiger, flexibler und damit effizienter geplant werden, andererseits reduziert sich in der Verwaltung der Planungsaufwand für die Haushaltsaufstellung.

Im Haushaltsplan wird sich die neue Struktur wie folgt darstellen:

Neue Struktur SN 2, beispielhafte HH-Anmeldung

1.	Instandhaltungsbudget $255.133.279 \text{ €} \times 1,2 \% =$		3.061.599 €
1.1.	enthaltene laufende Unterhaltung (000)	1.221.300 €	
1.2.	enthaltene Einzelmaßnahmen (200)	1.840.299 €	
	Summe Budget	3.061.599 €	
2.	Sanierungsrückstände		1.000.000 €
3.	Brandschutzmaßnahmen		471.000 €
	SN 2 gesamt		4.532.599 €

6. Anlagen
