

## **BESCHLUSSVORLAGE**

öffentlich

<b>↳ Beratungsfolge</b>	Sitzungstermin	TOP
Haushaltsausschuss	29.09.2022	
Kreisausschuss	04.10.2022	

### **Betreff:**

Strategische Büro- und Flächenanalyse für die Verwaltungsgebäude des Landkreises Wittmund

### **Beschlussvorschlag:**

Die Verwaltung wird beauftragt, die Planungen auf der Grundlage der Szenarien 1 (Base Case/Bestandserhaltung) und 3 (Erweiterungsbau) fortzuführen und unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung beim Landkreis Wittmund (z. B. moderne Arbeitswelten, Home Office, Desk Sharing, Front- und Backoffice usw.) sowie der finanziellen Möglichkeiten weiter zu konkretisieren. Im Haushalt 2023 sind Mittel in Höhe von 50.000 EUR für weitere Planungen einzustellen.

### **Sachverhalt:**

Mit Beschluss vom 11.12.2019 (Vorlagen-Nr. 0127/2019) wurde die Verwaltung beauftragt, durch ein externes Fachbüro eine Analyse (Büro- und Flächenanalyse) sowie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung etwaiger baulicher Lösungsmöglichkeiten für die Landkreisverwaltung vornehmen zu lassen.

Nach erfolgter Ausschreibung wurde daraufhin die Firma combine Consulting GmbH, Hamburg, im September 2020 mit der Durchführung beauftragt. Zum Auftakt fand ein Nutzer- und Leitplankenworkshop mit den Amtsleitungen statt, in denen die Leitplanken und damit der Rahmen für die Analyse festgelegt wurden. In anschließenden Fachklausuren und Experteninterviews mit ausgewählten Personen aus den verschiedenen Fachbereichen/Fachdiensten wurden weitere Daten erhoben. Auf Grundlage dieser Daten wurde die Analyse durchgeführt. Aufgrund der Pandemie kam es im Ablauf zu Verzögerungen und Präsenztermine konnten nicht zeitnah durchgeführt werden.

Nunmehr liegt der Abschlussbericht vor. Firma combine hat die für die Verwaltungstätigkeiten im Bestand genutzten Gebäude inklusive Büroflächen auf ihre Flächenfunktionalität untersucht und bewertet. Nach Betrachtung der genutzten Flächen wurde der zukünftig theoretische Flächenbedarf ermittelt, unter denen eine moderne Arbeitswelt abbildbar ist. Die beinhaltet eine Öffnung der Bürostrukturen sowie die Schaffung von Treffpunkten für die Mitarbeiter, die den Austausch und die Kommunikation fördern.

Durch die bereichsübergreifende Nutzung solcher Bereiche können Synergie-Effekte geschaffen werden. Die Mitarbeiter haben in den modernen Arbeitswelten auf tätigkeitsbezogene Arbeitsplätze Zugriff, wie z. B. Besprechungs- und Projekträume. Desweiteren geht es um die Kommunikation mit den Bürgern. Die Öffnung der Bürostrukturen macht eine Trennung in Frontoffice und Backoffice notwendig. Im Frontoffice werden Bereiche für Beratung und Wartebereiche mit Besucherverkehr eingerichtet, so dass Mitarbeiter und deren Arbeitsprozesse im Backoffice ungestört bleiben. Mit einer bereichsübergreifenden Nutzung können multifunktionale Service-Center realisiert werden. In einer modernen Arbeitswelt werden zudem neue Dialogformen, wie z. B. die digitale Kommunikation amtsintern sowie mit den Bürgern berücksichtigt.

Da der Flächenbestand nicht 1:1 für moderne Arbeitswelten ertüchtigt werden und gleichzeitig den zukünftigen Flächenbedarf inklusive seiner Funktionalität abbilden kann, wurden in Abstimmung zwischen Firma combine und der Verwaltung drei Szenarien entwickelt. Diese reichen von wenigen Eingriffen im Bestand bis hin zum Bestandsverkauf bei der gleichzeitigen Umsetzung eines Neubauprojektes. Dabei wurde das Verwaltungsgebäude (VWG) I als repräsentatives und denkmalgeschütztes Gebäude bei allen Szenarien als Bestand angesehen. Für die wirtschaftliche Betrachtung wurden Parameter angesetzt, welche auf wissenschaftlich anerkannten Referenzwerten, Erfahrungswerten sowie lokalen Begebenheiten basieren. Ausgehend von diesen Parametern und der idealtypischen Kalkulation eines Neubaufächenbedarfs wurden die unterschiedlichen Cashflows berechnet.

Als rechnerische Vorgehensweise wurde das Discounted-Cashflow-Verfahren, auch als Barwertmethode bezeichnet, verwendet. Bei diesem Verfahren lassen sich Investitionen über mehrere Perioden, z. B. Jahre oder Monate, kalkulieren und vergleichen. Die Einnahmen und Ausgaben über die Perioden hinweg werden dazu mit einem Kalkulationszinssatz diskontiert, so dass sie zu einer festgelegten Periode 0 saldiert und verglichen werden können. Die Höhe der Einnahmen und Ausgaben hängen dabei von einer Vielzahl von Parametern ab und beruhen größtenteils auf statistischen Daten und Erfahrungswerten. Der Kalkulationszinssatz enthält zudem einen Ausdruck der Risikobereitschaft des Investors.

Die drei Szenarien werden nachfolgend dargestellt.

### **Szenario 1 – Base Case (Bestandserhaltung)**

In diesem Szenario bleibt der aktuelle Bestand an VWG bestehen und wird instandgehalten.

Im Rahmen der Analyse der Bestandsfunktionalität bezüglich der Nutzungsflexibilität für moderne Arbeitswelten und der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurden die sechs VWG des Landkreises Wittmund genauer betrachtet. Auf Basis der Raumübersicht wurden die Nutzflächen und Netto-Raumflächen ermittelt. Anhand statistischer Kennzahlen für Bürogebäude kann auf Basis der Netto-Raumflächen die Konstruktionsgrundfläche abgeschätzt werden. Aus diesen beiden Werten ergibt sich dann die Brutto-Grundfläche mit deren Hilfe Kennzahlen zur Gebäudeeffizienz errechnet und ein Vergleich zur Neubau-Kalkulation gemäß des entsprechenden idealtypischen Funktions- und Flächenprogramms gezogen werden kann. Weiterhin werden bei der Bewertung der Funktionalität in Bezug auf die Umsetzung moderner Arbeitswelten die lichten Raumhöhen der Gebäudestockwerke herangezogen. Für die Realisierung offener Bürostrukturen sollten laut der Arbeitsstättenrichtlinie (ASR) entsprechende lichte Raumhöhen gegeben sein, um größere flächenmäßig zusammenhängende Bereiche zu ermöglichen. Das Ergebnis der Funktionalität der Bestandsgebäude ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Gebäude	Eignung für moderne Arbeitswelten
Verwaltungsgebäude I Kreishaus	
Verwaltungsgebäude II Ordnung	
Verwaltungsgebäude III Bauen	
Verwaltungsgebäude IV Schulen, IT, Gebäudemanagement	
Verwaltungsgebäude V Gesundheit	
Verwaltungsgebäude VI Centrum für Arbeit, Soziales und Jugend	

 Gut geeignet  
 Eingeschränkt geeignet  
 Nicht geeignet

Es wird deutlich, dass sich keines der Bestandsgebäude gut für das Umsetzen moderner Arbeitswelten eignet. Das VWG I steht unter Denkmalschutz, was die baulichen Handlungsräume einschränkt. Die vorhandene räumliche Struktur der Zellenbüros ist für Bürostrukturen im Sinne moderner Arbeitswelten nicht geeignet. Das gleiche gilt für das VWG IV. Hier kommen noch die geringen lichten Raumhöhen und Bundtiefen hinzu. In den restlichen VWG wäre eine Umsetzung, zumindest in Teilbereichen, möglich.

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Base Case spielen die Betriebskosten der Verwaltungsgebäude im Eigentum eine zentrale Rolle, ebenso wie die Miete des VWG V. Alle diese Kosten laufen über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg. Hinzu kommen Finanzierungskosten für neue Ausstattung, die ab 2027 anfallen und von dort mit einem Finanzierungszeitraum von 15 Jahren laufen. Die Kosten für die Ausstattung belaufen sich auf 2,1 Mio. EUR (Barwert = 15,9 Mio. EUR).

### **Szenario 2 – Neubau**

Unter Beibehaltung des VWG I und dem Verkauf bzw. der Abmietung der restlichen Gebäude wird hier der Neubau eines zentralen VWG auf einem Ankaufgrundstück betrachtet.

Für die Errichtung eines neuen VWG ist das sogenannte Funktions- und Flächenprogramm eine idealtypische Anforderungsverifikation. Es dient als Lastenheft für planende und entwerfende Instanzen. Abgebildet werden die im Rahmen der Analysen der Arbeitsweisen und –inhalte herausgearbeiteten Bedarfe sowie darüber hinaus gehende Anforderungen an Sonderflächen etc. Grundlage bilden hier die o. g. vereinbarten Projektleitplanken. Dabei wird sowohl auf eine hohe Wirtschaftlichkeit der neuen Flächen abgezielt als auch auf die Einhaltung der gängigen Normen und Richtlinien, wie z. B. der ASR sowie Gesetzgebungen des Bundes und Landes.

Das neue Gebäude soll in einer gemischten Nutzungsform aus offenen Bürostrukturen und Einzelbüros ausgelegt sein. Insgesamt soll ein attraktiver Standort sowohl für die Mitarbeiter des Landkreises als auch für Externe, wie Bürger und Partnerfirmen, entstehen. Es soll ein zukunftsweisendes Nutzungskonzept umgesetzt werden, bei dem es nicht nur um die quantitative Abbildung des Raumbedarfes geht, sondern auch um eine Verbesserung der Kommunikation. Diese wird beispielsweise durch die Trennung der öffentlichen Zone (Frontoffice) von den Backoffice-Arbeitsplätzen realisiert. Ergänzend dazu soll sich das neue Gebäude durch ein hohes Maß an Flexibilität auszeichnen, um zukünftige Entwicklungen wie z. B. neue Arbeitsformen, Anpassungen der Mitarbeiterzahlen oder Einzug weiterer Fachbereiche abbilden zu können.

Das Szenario ist darauf ausgelegt, auch die zukünftige Entwicklung der Mitarbeiterzahlen abzubilden. Dabei wurde vom aktuellen Mitarbeiterstand ausgegangen und auf diesen der

jährliche Mitarbeiterzuwachs seit 2012, d. h. der letzten 10 Jahre, angewendet. Durch diese Betrachtungsweise ergab sich ein zu berücksichtigender Mitarbeiterstand von 465. Dies bedeutet für die Mitarbeiterverortung:

Gesamt: 465 Mitarbeiter  
./ 42 Mitarbeiter = 42 Arbeitsplätze in VWG I (kein Sharing)  
= 423 Mitarbeiter im Neubau  
= 319 Arbeitsplätze im Neubau (Sharingquote 75 %\*, aufgerundet)

\*wurde im Vorfeld als Parameter festgelegt

Für den idealtypischen Neubaufächenbedarf wird somit von einem neuen Bürogebäude mit 319 Backoffice-Arbeitsplätzen ausgegangen. Aus diesen ergibt sich ein Büroflächenbedarf von 3.454,8 m<sup>2</sup>, der ergänzt wird um Sonderflächen der Organisationseinheiten (Meetingräume, Telefonzellen usw.) von 446,1 m<sup>2</sup>, fixe und flexible Sonderflächen von 465,0 m<sup>2</sup> und infrastrukturelle Sonderflächen (inkl. Frontoffice-Bereiche) oberirdisch von 1.221,6 m<sup>2</sup>. Aus der Summe der kalkulierten Module ergibt sich eine Nutzfläche von 6.101,8 m<sup>2</sup>, die mit einer Flächenkennziffer von 62,5 % auf eine Gesamtfläche von 9.762,9 m<sup>2</sup> hochgerechnet wird. Anhand dieser Flächenbedarfe können die Parameter für die Barwertmethode bestimmt werden.

Im Szenario Neubau endet die Miete von VWG V im Jahr 2027 ebenso wie die Betriebskosten der restlichen Standorte ausgenommen VWG I. Nach der Errichtung des Neubaus in 2028 fallen auch für diesen Betriebskosten an. Die Finanzierungskosten beinhalten in diesem Fall neben der Ausstattung auch die Finanzierung des Neubaus und des Betriebsausbaus sowie die Bauzeitfinanzierung. Hinzu kommen außerdem die einmaligen Umzugskosten, zusätzliche Kosten für z. B. das Change Management und die Verkaufserlöse für die restlichen VWG. Der Verkauf würde nach der Errichtung des Neubaus im Jahr 2028 stattfinden. Die Kosten für die vorgenannten Maßnahmen belaufen sich auf 34,9 Mio. EUR (Barwert = 30,9 Mio. EUR).

### **Szenario 3 – Erweiterungsbau**

Als drittes Szenario wird ein Erweiterungsbau als ergänzendes Verwaltungsgebäude auf einem Ankaufgrundstück betrachtet. Die Verwaltungsgebäude I bis IV sowie VI bleiben dabei erhalten, das Gebäude V wird abgemietet.

Für dieses Szenario wurde ebenfalls ein Flächen- und Funktionsprogramm zugrunde gelegt und mit den gleichen Anforderungen gearbeitet (siehe Szenario 2). Es wird davon ausgegangen, dass in unmittelbarer Nähe zum VWG VI ein Gebäude errichtet wird, welches die Fachbereiche 32 (Ordnung) und 53 (Gesundheit) aufnimmt (Arbeitsplätze für 70 Mitarbeiter). Die genannten Fachbereiche eignen sich in besonderem Maße in einem separaten Erweiterungsgebäude untergebracht zu werden. Zum einen, da beide Bereiche über ein vergleichsweise hohes Maß an Besucherverkehr verfügen und damit der Ausbau eines separaten Besucherbereiches mit Frontoffice sinnvoll erscheint. Das VWG II entspricht dabei nicht den Vorgaben an modernes Arbeiten in Kombination mit starkem Kundenverkehr. Zum anderen weist insbesondere der Fachbereich 53 besondere Anforderungen auf, u. a. hinsichtlich eventueller Wachstumsszenarien aufgrund eines weiteren Pandemiegeschehens usw., die sich im Bestand nicht mehr abbilden lassen. Darüber hinaus wurde in dem Erweiterungsbau den besonderen Flächenanforderungen eines Gesundheitsamtes Rechnung getragen.

Die Mitarbeiterverortung stellt sich wie folgt dar:

FB 32 und FB 53 gesamt = 70 Mitarbeiter  
= 57 Arbeitsplätze im Erweiterungsbau (Sharingquote 75 %, aufgerundet)

Aus diesen 57 Arbeitsplätzen ergibt sich ein Büroflächenbedarf von 623,0 m<sup>2</sup>, der ergänzt wird um Sonderflächen der Organisationseinheiten von 139,5 m<sup>2</sup>, fixe und flexible

Sonderflächen von 358,1 m<sup>2</sup> und infrastrukturelle Sonderflächen oberirdisch von 352,4 m<sup>2</sup>. Aus der Summe der kalkulierten Module ergibt sich eine Nutzfläche von 1.503,0 m<sup>2</sup>, die mit einer Flächenkennziffer von 62,5 % auf eine Gesamtfläche von 2.404,7 m<sup>2</sup> hochgerechnet wird. Anhand dieser Flächenbedarfe können auch für dieses Szenario die Parameter für die Barwertmethode bestimmt werden.

Analog zum Szenario 2 entfällt auch im Szenario 3 die Miete für das VWG V ab dem Jahr 2028. Die Betriebskosten der restlichen Verwaltungsgebäude laufen über den gesamten Betrachtungszeitraum weiter; Verkaufserlöse gibt es dementsprechend nicht. Die Finanzierungskosten umfassen auch hier die Finanzierung der Ausstattung, des Baus sowie des Betriebsausbaus über die festgelegten Zeiträume.

Für eine bessere Vergleichbarkeit wurden konstante Kosten für z. B. Change Management angenommen, was auch vor dem Hintergrund neuer Arbeitsweisen in den Bestandgebäuden sinnvoll ist. Die Kosten für den Erweiterungsbau liegen bei 8,1 Mio. EUR (Barwert = 19,8 Mio. EUR).

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung – Vergleich der Szenarien



### Bewertung der Szenarien

Wie bereits dargestellt, wurden als Bewertungskriterien die Wirtschaftlichkeit, die Funktionalität, die Flexibilität und begleitende Risiken zugrunde gelegt. In der nachfolgenden Tabelle sind die Erkenntnisse aus der Analyse zusammenfassend dargestellt. Je höher die Punktzahl ist, desto eher kann dem Kriterium entsprochen werden. Es wurden drei Punkte vergeben, wobei bei 1 Punkt das Kriterium nicht oder nur sehr schwer bzw. unter sehr hohem finanziellen Aufwand erfüllt werden kann. Bei 2 Punkten kann das Kriterium erfüllt werden, sofern gewisse Aufwände auch finanzieller Natur in Kauf genommen werden und bei 3 Punkten ist das Kriterium erfüllt.

## Abschlussbewertung

Kriterien	Szenario 1 Base Case	Szenario 2 Neubau	Szenario 3 Erweiterungsbau
<b>Wirtschaftlichkeit</b>	3	1	3
<b>Funktionalität</b> Umsetzung ‚Moderne Arbeitswelten‘	1	3	2
<b>Flexibilität</b> Abbildung des Mitarbeiterwachstums	1	3	2
<b>Begleitende Risiken</b> Höhere Punktzahl bei geringem Risiko	3	1	3
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>

Sofern keine finanziellen Investitionen getätigt werden sollen, ist lediglich das Szenario 1 (Bestandserhaltung) umsetzbar. Sofern Investitionen vorgesehen sind, kommen Szenario 2 (Neubau) und 3 (Erweiterungsbau) in Betracht, wobei der Erweiterungsbau mit geringeren Investitionen verbunden ist. Gewichtet nach der Flächenfunktionalität sind die Szenarien 2 und 3 vorteilhafter als Szenario 1, da beide das Abbilden moderner Arbeitswelten ermöglichen, wenn auch in stark unterschiedlichem Ausmaß. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Szenario 2 zwar eine höhere Flächenfunktionalität aufweist, von der wirtschaftlichen Bewertung her jedoch nachteiliger ist. Zudem sind im Falle eines Neubaus die mit der Nachnutzung der nicht mehr benötigten Gebäude verbundenen Risiken nicht zu unterschätzen. Bei der Betrachtung der Flexibilität kann das prognostizierte Mitarbeiterwachstum lediglich mit erheblichen Anstrengungen baulicher, organisatorischer und struktureller Natur und den damit verbundenen Kosten abgebildet werden.

## Fazit

Vor dem Hintergrund der zukünftigen Entwicklungen und Herausforderungen in Kombination mit den strategischen Zielen, erscheint das Szenario 3 (Erweiterungsbau) als die am besten geeignete Lösung für den Landkreis Wittmund. Gründe hierfür sind zum einen, dass im Vergleich zu dem Neubauszenario mit wesentlich geringeren Mitteln Grundzüge modernen Arbeitens umgesetzt werden können. Zum anderen können zusätzliche Mitarbeiter ohne großen organisatorischen und baulichen Aufwand im Bestand untergebracht werden.

Zudem sind die begleitenden Risiken insofern überschaubar, als dass bereits eine geeignete Fläche für die Errichtung eines Erweiterungsbaus zur Verfügung steht. Weiterhin sind keine Diskussionen über die Nachnutzung der Bestandsgebäude zu erwarten, da diese im Szenario 3 weiterhin durch Fachbereiche des Landkreises genutzt werden.

Weitere Erläuterungen sind dem beigefügten Abschlussbericht zu entnehmen. Die Firma combine wird das Ergebnis in der Sitzung anhand einer Präsentation noch einmal vorstellen und steht für Fragen zur Verfügung.

## Finanzierung:

1. Gesamtkosten	2. jährliche Folgekosten	3. objektbezogene Einnahmen
50.000	keine	keine
€	€	€
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Haushaltsmittel

Produktkonto:

- Noch zur Verfügung: €
- stehen nicht zur Verfügung

Wittmund, den 14.09.2022

gez. Cassens (Erster  
Kreisrat)

Abstimmungsergebnis:			
<b>Fraktion</b>	Ja:	Nein:	Enth.:
<b>Fachausschuss</b>	Ja:	Nein:	Enth.:
<b>Kreisausschuss</b>	Ja:	Nein:	Enth.:
<b>Kreistag</b>	Ja:	Nein:	Enth.:

**Anlagenverzeichnis:**

Abschlussbericht Firma combine Strategische Büro- und Flächenanalyse