



**Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**



**Feststellungen zur  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW  
(BLB NRW)**

**Beratung des Landtags  
nach § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung**

**G.K. - 172 E 7 - 230**

Düsseldorf, 27.04.2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Wesentliche Prüfungsergebnisse</b>	<b>4</b>
2.1	Keine § 7 LHO entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	4
2.2	Strukturelle Kalkulationsschwächen bei Investitionsentscheidungen	5
2.3	Keine nachgängigen Erfolgskontrollen	5
2.4	Verwaltungsratsvorlagen nicht vollständig	6
2.5	Hohe Investitionen in den Altbestand des Verwaltungsvermögens erforderlich	6
2.6	Schiefelage bei Investitionen	7
2.7	Anlagenspiegel mit geringem Informationsgehalt	8
2.8	Unvollständige Steuerungsinstrumente des BLB NRW	8
2.9	Mietermittlung nicht verursachungsgerecht	9
<b>3</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>9</b>
3.1	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen haushaltsrechtskonform durchführen	9
3.2	Dokumentation und Verwaltungsratscontrolling übersichtlich und revisionssicher ausgestalten	10
3.3	Finanzmittel zur Beseitigung des Investitionsdefizits bereitstellen	11
3.4	Flexible Finanzierungs- und Investitionssteuerung erforderlich	11
3.5	Strategische Planungs- und Controllinginstrumente umsetzen und weiterentwickeln	11
3.6	Ganzheitliche strategische Planung nach Kundengruppen einführen	12
3.7	Preisregulierung und Neufestsetzung bei allen Mieten initiieren	13
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>14</b>

## 1 Vorbemerkungen

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) hat seit dem Jahr 2011 begonnen, sich strategisch neu auszurichten. Die Neuausrichtung sollte sich in zwei Stufen vollziehen.

Die erste Stufe der Neuausrichtung ab Oktober 2012 wurde durch Änderungen der Anweisung über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (AnwVOBLB)<sup>1</sup> und der Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat des BLB NRW<sup>2</sup> umgesetzt und betraf folgende wesentliche Punkte:

- Verpflichtung des BLB NRW zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Risikoanalysen sowie Variantenbetrachtungen bei Investitionen,
- grundsätzlich gesicherte Refinanzierung für jede Investitionsentscheidung sowie
- Dokumentationspflichten zu Entscheidungen der Betriebsleitung und des Verwaltungsrats im Rahmen von Bauprojekten.

Gegenstand der seit November 2014 in der Bearbeitung befindlichen zweiten Stufe sind die im Eckpunktepapier der Landesregierung<sup>3</sup> genannten langfristigen Maßnahmen zur Beseitigung struktureller Probleme beim BLB NRW (z. B. grundlegende Umstellung der Mieten auf Marktbedingungen, Einführung eines Warmmietmodells, verbindliche Festlegung der Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Leerstandsmanagement).

Mit seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof (LRH) die bisher ergriffenen Maßnahmen und ihre Wirkung untersucht. Der LRH ist insbesondere der Frage nachgegangen, ob und in welcher Qualität der BLB NRW vor einer Investitionsentscheidung haushaltsrechtskonforme Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und dokumentiert hat.

---

<sup>1</sup> RdErl. des FM vom 20.12.2000, zuletzt geändert durch RdErl. vom 14.08.2012 (MBl. NRW. S. 623). Es erfolgte eine weitere Neufassung in Stufe 2 der Neuausrichtung: RdErl. des FM vom 11.05.2015, VV 4430 - 6 - VI A 4 (SMBl. 2000) und RdErl. des FM vom 15.08.2017, O 1774 - 2 - VI A 4 (MBl. NRW. 2017 Nr. 27).

<sup>2</sup> Erlass des FM vom 18.12.2001, geändert durch Schreiben des FM vom 08.08.2012 (VV 4430 - 6 - VI 1), in Kraft getreten am 01.10.2010.

<sup>3</sup> LT-Vorlage 16/2453 des FM vom 20.11.2014.

Zudem hat der LRH geprüft, ob sowohl die seit längerem bestehenden als auch die im Zuge der Neuausrichtung eingeführten betriebswirtschaftlichen Instrumente für die Steuerung und Überwachung des Unternehmens hinreichend geeignet sind und auch genutzt werden.

Er hat flankierend die Daten der Haushaltswirtschaft und der Vermögensentwicklung des BLB NRW – zum Teil seit dessen Gründung – vertieft analysiert und u. a. Folgewirkungen des unternehmerischen Wirkens nachgezeichnet.

Seine Feststellungen hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen vom 06.11.2017 dem BLB NRW und dem Ministerium der Finanzen (FM) übersandt. Das FM und der BLB NRW haben mit Schreiben vom 19.01.2018 und vom 22.01.2018 Stellung genommen. Darauf hat der LRH jeweils mit Folgeentscheidung vom 09.04.2018 geantwortet. Der Schriftwechsel dauert an.

Die Feststellungen haben den LRH veranlasst, nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung den Landtag zu beraten und gleichzeitig die Landesregierung zu unterrichten.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Keine § 7 LHO entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Der LRH hat die Investitionsentscheidungen des BLB NRW im Hinblick auf ihre finanziellen Auswirkungen geprüft.

Von den im Zeitraum von Oktober 2012 bis September 2015 im Datenverarbeitungssystem des BLB NRW erfassten 125 Investitionsvorhaben mit einem Volumen von rd. 4,7 Mrd. € konnte der LRH aufgrund des vorhandenen Datenmaterials 93 Fälle mit einem Volumen von rd. 4,0 Mrd. € überprüfen. Er hat festgestellt, dass der BLB NRW für diese 93 Baumaßnahmen Investitionsentscheidungen getroffen hat, ohne dafür § 7 LHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben. Der BLB NRW hat dabei nicht die haushaltsrechtlich erforderlichen Aussagen zu Zielen, Prioritätsvorstellungen, Zielkonflikten, relevanten Lösungsmöglichkeiten sowie deren Kosten, Nutzen

bzw. ihre Eignung zur Zielerreichung getroffen. Der zumeist als einziges Instrument für den Nachweis einer Wirtschaftlichkeit eingesetzte sog. Vollständige Finanzplan<sup>4</sup> kann lediglich ein Teil einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO sein.

Mit diesem – nach den Feststellungen des LRH auch methodisch zu überarbeitenden – Instrument überprüft der BLB NRW unter Berücksichtigung einer Laufzeit von 25 Jahren, ob die Kosten der einzelnen Baumaßnahme (insbesondere Baukosten, Kreditzinsen und Instandhaltungskosten) über die Mieteinnahmen refinanziert werden können. Je nachdem, ob dabei am Ende der Laufzeit ein Überschuss oder eine Unterdeckung erzielt wird, handelt es sich um ein sog. positives oder negatives Endvermögen.

## 2.2 Strukturelle Kalkulationsschwächen bei Investitionsentscheidungen

Die vom LRH geprüften 93 Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rd. 4,0 Mrd. € führen nach den beim BLB NRW aufgefundenen Daten zu prognostizierten negativen Endvermögen von saldiert 1,27 Mrd. €. Die Streuung von + 570 Mio. € bis - 1,84 Mrd. € der positiven bzw. negativen Endvermögen aller 93 Baumaßnahmen offenbart strukturelle Kalkulationsschwächen. Das Ausmaß dieser „Ausschläge“ hat den BLB NRW bisher nicht veranlasst, seine Investitionsentscheidungen kritisch zu reflektieren. Das Ziel der ersten Stufe der Neuausrichtung, dass der BLB NRW eine belastbare Refinanzierung seiner Investitionsmaßnahmen sicherstellen muss, wurde damit verfehlt.

## 2.3 Keine nachgängigen Erfolgskontrollen

Der BLB NRW lässt seinen Investitionsmaßnahmen auch keine nachgängigen Kontrollen auf wirtschaftlichen Erfolg und eventuelle Liquiditätsverluste folgen.

Vor dem Hintergrund eines für die geprüften 93 Baumaßnahmen prognostizierten negativen Endvermögens von rd. 1,27 Mrd. € betrachtet der LRH dies im übergeordneten Landesinteresse mit Sorge. Denn das Land sichert die Liquidität des BLB NRW gemäß § 11 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes (BLBG) und haftet für die Verbindlichkeiten des BLB NRW gemäß § 3 Abs. 3 BLBG.

---

<sup>4</sup> Der Vollständige Finanzplan ist eine Methode der dynamischen Investitionsrechnung und berechnet als Ergebnis ein sog. Endvermögen bzw. einen Endwert. Er ist z. B. eine Alternative zur Kapitalwertmethode.

## 2.4 Verwaltungsratsvorlagen nicht vollständig

In den Vorlagen für den Verwaltungsrat<sup>5</sup> waren durchgängig der Vollständige Finanzplan sowie die Angabe des errechneten Endvermögens nicht enthalten. Überdies waren die Vorlagen unübersichtlich gestaltet, die relevanten Informationen nicht immer sachgerecht aufbereitet. Die den Entscheidungen des Verwaltungsrats zugrundeliegenden begründenden Unterlagen waren im Rahmen der Prüfung des LRH – wenn überhaupt – nur mit erheblichem Aufwand aufzufinden und der jeweiligen Entscheidung zuzuordnen. Das bereits anlässlich der ersten Stufe der Neuausrichtung vorgegebene Ziel, Planungs- und Genehmigungsprozesse für Investitionen nachvollziehbar und revisionssicher zu dokumentieren, hat der BLB NRW bei den vom LRH geprüften Investitionsmaßnahmen nicht erreicht.

## 2.5 Hohe Investitionen in den Altbestand des Verwaltungsvermögens erforderlich

Der BLB NRW hat keine Berechnungen angestellt, welche Investitionslasten in seinem Altbestand zukünftig zu erwarten sind. Der Gebäudebestand des BLB NRW weist insgesamt ein hohes Durchschnittsalter auf. Rund 80 % der Gesamtmietflächen ordnet er dem Altbestand zu. Diese Gebäude sind überwiegend mehr als 50 Jahre alt. Aus der Altersstruktur und dem zunehmend notleidenden baulichen Zustand der Gebäude folgt in den kommenden 25 Jahren ein hoher Investitionsbedarf.

Ein vom LRH ersatzweise entwickeltes Investitionsszenario zeigt in einer groben Skizzierung, dass auf den BLB NRW im Altbestand des Verwaltungsvermögens (insbesondere Innen-, Finanz- und Justizverwaltung) eine Investitionslast von zusätzlich bis zu 200 Mio. € pro Jahr zukommen könnte. Den Berechnungen hat der LRH die dort in den Jahren 2008 bis 2015 praktizierte Investitionstätigkeit des BLB NRW zugrunde gelegt. Auf dieser Basis hat der LRH ermittelt, welche finanziellen Anstrengungen der BLB NRW im Verwaltungsvermögen unternehmen muss, um die aktuell dem Altbestand zugeordneten Gebäude in gleicher Art und Weise wie die bisher sanierten oder erneuerten Gebäude herzurichten. Unter der im Investitionsszenario getroffenen Annahme,

---

<sup>5</sup> Zum Verwaltungsrat und seinen Aufgaben siehe Nrn. 3 und 4 der AnwVOBLB. Gem. Nr. 4.5.4 entscheidet er über die Durchführung von Vorhaben mit Gesamtkosten einschließlich Grundstückskäufen von mehr als 25 Mio. €.

dass der BLB NRW seine im Hochschulbereich in den Jahren 2008 bis 2015 praktizierte Investitionstätigkeit im aktuellen Altbestand fortsetzt, sind dort keine darüber hinausgehenden finanziellen Anstrengungen erforderlich. Hierzu hat das Hochschulmodernisierungsprogramm<sup>6</sup> beigetragen.

## 2.6 Schiefelage bei Investitionen

Seine Investitionen und Aufwendungen plant und bildet der BLB NRW – finanzierungstechnisch gesehen – nicht projektbezogen ab. Alle laufenden Mieteinnahmen finanzieren global alle Ausgaben.

Der BLB NRW vereinnahmte in den Jahren 2008 bis 2015 Mieten in Höhe von insgesamt rd. 9,2 Mrd. € und erbrachte in diesem Zeitraum Bauleistungen von insgesamt rd. 7,2 Mrd. €.<sup>7</sup>

Im Innen-, Finanz- und Gerichtsbereich generierte der BLB NRW Mieteinnahmen von rd. 3,05 Mrd. € und investierte rd. 1,45 Mrd. €. Damit sind nur rd. 48 % der Mietzahlungen dieser Verwaltungsbereiche in den Jahren 2008 bis 2015 als Bauleistungen zurückgeflossen. Dagegen vereinnahmte der BLB NRW im Hochschulbereich und den Justizvollzugsanstalten Mieten von rd. 5,56 Mrd. € und erbrachte Bauleistungen von rd. 5,11 Mrd. €. Die entsprechende Rückflussquote lag hier bei rd. 92 %, da dort verstärkt investiert wurde.

Unabhängig von der Frage, ob der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit sachgerecht ist, hält der BLB NRW diese weder nach noch steuert er diese. Dies ist mit Blick auf das vorgenannte Finanzierungsmodell des BLB NRW nicht akzeptabel. Entgegen den mit der Einführung von EPOS.NRW verfolgten Zielen können die im Landeshaushalt ausgewiesenen Mieten den tatsächlichen ressortspezifischen Ressourcenverbrauch so auch nicht abbilden.

---

<sup>6</sup> Das für die Jahre 2009 bis 2015 angedachte und bisher nicht vollständig abgeschlossene Hochschulmodernisierungsprogramm umfasst ein Investitionsvolumen von 2 Mrd. €. Nach den dort getroffenen Finanzierungsregeln trägt der BLB NRW von den Investitionskosten einen nicht refinanzierten Eigenanteil von 800 Mio. €. Die verbleibende vom BLB NRW getätigte Investitionssumme in Höhe von 1,2 Mrd. € wird hauptsächlich durch zusätzliche Mietmittel des Landes und zu einem geringen Teil durch Baukostenzuschüsse der Hochschulen refinanziert.

<sup>7</sup> Hierbei handelt es sich um die Gesamtsummen der in den Jahren 2008 bis 2015 generierten Mieten und erbrachten Bauleistungen des BLB NRW. Der LRH hat das Zahlenwerk nachfolgend analysiert und erfasst mit den o. g. Bereichen annähernd 94% der Gesamtmieteinnahmen des BLB NRW.

Die Schieflage bei den Investitionen führt zu einem Vermögensverzehr in der Gebäudeinfrastruktur des betroffenen Verwaltungsvermögens. Dieser Zustand wird sich angesichts der unzureichenden Refinanzierung der bisherigen Investitionsmaßnahmen sowie durch aktuelle Investitionsprogramme für Hochschulen und Justizvollzugsanstalten verstärken. Ein Ausgleich dieses Vermögensverzehrs wird bei gleichbleibenden Finanzmitteln des BLB NRW kaum möglich sein.

## 2.7 Anlagenspiegel mit geringem Informationsgehalt

Da der Zustand der Gebäude des BLB NRW im Anlagenspiegel zum Jahresabschluss nicht auszuweisen ist, bietet diese Pflichtberichterstattung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber und den Ressorts einen geringen Informationsgehalt. Weder eine gestaltende Mitwirkung des Haushaltsgesetzgebers und der Ressorts bei der Steuerung des Immobilienportfolios noch das Erkennen von Haushaltsrisiken ist auf dieser Basis möglich.

## 2.8 Unvollständige Steuerungsinstrumente des BLB NRW

Die strategische Steuerung des BLB NRW ist mangelhaft. Die im BLB NRW entwickelten strategischen Steuerungsinstrumente (Strategietool, AIR-Tool<sup>8</sup>, sog. Strategielandkarte/Balanced Scorecard und Strategische Ergebnisrechnung) sind unvollständig, unzureichend gepflegt oder aufgrund technischer Hindernisse gar nicht umgesetzt.

Nur rd. 28 % der in seinen strategischen Steuerungstools überhaupt erfassten Wirtschaftseinheiten waren im Prüfungszeitraum auf einem aktuellen Bearbeitungsstand. Die immobilienwirtschaftlichen Herausforderungen des Gesamtportfolios sowie die finanziellen Risiken für das Land NRW werden bisher im System nicht abgebildet.

---

<sup>8</sup> AIR-Tool (AIR = Abschätzung des Instandhaltungs- und Reinvestitionsbedarfs).



## 2.9 Mietermittlung nicht verursachungsgerecht

Die nach der bisherigen Systematik ermittelten Mieten und deren Höhe sieht der LRH aus Sicht des übergeordneten Landesinteresses äußerst kritisch. Die Mieten basieren überwiegend auf einer vereinfachten gutachterlichen Ermittlung bei Gründung des BLB NRW und einer ggf. hinzuaddierten Mehrmiete für Investitionen. Dieser Ansatz bildet nicht den ressortspezifischen Ressourcenverbrauch ab. Er führt zu fehlgeleiteten Mietberechnungen und Unterbringungsentscheidungen. Für den LRH bestehen grundlegende Zweifel, ob die im Rahmen der strategischen Neuausrichtung grundsätzlich geplante Umstellung der Mieten auf Marktbedingungen an dem aktuellen Zustand etwas zu ändern vermag. Denn die Wirtschaftlichkeit von Landesbauten orientiert sich an deren Kosten/Nutzen-Relation, die ergänzend zu der rein monetären Kalkulation – wie ebenfalls im Eckpunktepapier<sup>9</sup> ausgeführt – andere übergreifende Aspekte wie die baupolitischen Ziele<sup>10</sup> des Landes (z. B. nachhaltiges, umweltschonendes und städtebaulich integriertes Bauen, Denkmalschutz) berücksichtigen muss. Sie orientiert sich damit nicht ausschließlich am gewinnorientierten Mietmarkt. Zudem verwaltet der BLB NRW in seinem Immobilienportfolio zu mehr als der Hälfte nicht marktgängige Spezialimmobilien wie Hochschulgebäude oder Justizvollzugsanstalten.

## 3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen haushaltsrechtskonform durchführen

Der LRH wiederholt seine schon im Jahr 2014<sup>11</sup> ausgesprochene Forderung, dass der BLB NRW bei jeder Investitionsentscheidung künftig gemeinsam mit dem Nutzer haushaltsrechtskonforme Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 7 LHO und deren Erfolgskontrollen sicherstellen muss.

---

<sup>9</sup> Siehe Fn. 3.

<sup>10</sup> RdErl. d. Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport - III.3 - B 1013 - vom 19.10.2002.

<sup>11</sup> Siehe Nrn. 1, 4.2.2 und 5 der Stellungnahme des Großen Kollegiums des LRH vom 18.08.2014 (G.K. - 172 E 7 - 163) zu „Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ (LT-Stellungnahme 16/1970).

Als Abschluss einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erwartet der LRH eine lückenlose von Nutzer und BLB NRW getragene Ergebnisdokumentation, die allen erforderlichen Untersuchungsvarianten Rechnung trägt und für Dritte nachvollziehbar und plausibel ist. Entsprechende Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten in dem zurzeit pilotierten Flächenbereitstellungsprozess der Landesregierung formuliert werden.

Der LRH bekräftigt zudem für den Flächenbereitstellungsprozess seine seit Jahren erhobene Forderung, dass die Rollenverteilung und die jeweiligen Verantwortlichkeiten des BLB NRW bzw. der Ressorts verbindlich und vertieft geregelt werden müssen. Dem effizienten Zusammenwirken aller Beteiligten sowie der Beschleunigung und Verschlan-  
kung von Entscheidungsprozessen sollte hohe Priorität beigemessen werden.

### 3.2 Dokumentation und Verwaltungsratscontrolling übersichtlich und revisionssicher ausgestalten

Der LRH erwartet, dass die vorgefundenen Dokumentationsmängel kurzfristig abgestellt und alle relevanten, der jeweiligen Investitionsentscheidung zugrundeliegenden Daten revisionssicher und auffindbar in einem Dokumentenmanagementsystem gespeichert werden.

Damit der Verwaltungsrat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens treffen kann, müssen all diese Dateien und Unterlagen zu einer Investitionsentscheidung strukturiert aufbereitet und in Ursprungsform beigestellt werden. Diese Maßnahmen müssen im Zusammenspiel mit einer § 7 LHO entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend dazu führen, dass der Verwaltungsrat oder die Geschäftsleitung des BLB NRW – wie mit der ersten Stufe der Neuausrichtung beabsichtigt – nur noch Investitionen mit einer belastbaren Refinanzierung tätigt.

Da eines der wesentlichen Ziele der ersten Stufe der Neuausrichtung des BLB NRW, die Verbesserung der Dokumentation der Entscheidungsprozesse, bisher nicht erreicht worden ist, empfiehlt der LRH dem Landtag, sich über die Umsetzung durch die Fachaufsicht und den BLB NRW kontinuierlich berichten zu lassen.

### 3.3 Finanzmittel zur Beseitigung des Investitionsdefizits bereitstellen

Das vom LRH ersatzweise entwickelte Investitionsszenario zeigt, dass der BLB NRW zur Beseitigung der im Verwaltungsvermögen bestehenden Investitionslasten erhebliche Finanzmittel benötigen könnte. Der LRH hat den BLB NRW dazu aufgefordert, entsprechende Berechnungen selbst zu erstellen, um dem Haushaltsgesetzgeber die nötigen Grundlagen für die Entscheidung über die Bereitstellung weiterer Finanzmittel zu geben.

### 3.4 Flexible Finanzierungs- und Investitionssteuerung erforderlich

Zur Vermeidung einer zukünftigen Schieflage bei Investitionen und zum Erhalt einer flexiblen Finanzierungs- und Investitionssteuerung sollte dem BLB NRW aufgegeben werden, die Mietzahlungen der Ressorts nicht nur zentral im BLB NRW zu bündeln, sondern in Anlehnung an ein „Cash Pool Modell“ den Mittelzufluss und -abfluss kundengruppenscharf nach strategischen Gesichtspunkten nachzuhalten und zu steuern. Auch die im Landeshaushalt erforderliche realitätsnahe Abbildung der tatsächlichen Unterbringungskosten und des ressortspezifischen Ressourcenverbrauchs ist erst nach Umsetzung dieser Maßnahmen gewährleistet.

### 3.5 Strategische Planungs- und Controllinginstrumente umsetzen und weiterentwickeln

Die unzureichende Nutzung, Aktualisierung und Ausgestaltung der im BLB NRW vorhandenen strategischen Steuerungsinstrumente bewertet der LRH als erheblichen Mangel, der dringend vollumfänglich abgestellt werden muss.

Vor allem soll der BLB NRW durch deren sachgerechte Nutzung zukünftig Unternehmensrisiken und Konsolidierungspotenziale ermitteln, darstellen und heben können. Durch transparentes Aufzeigen seiner Finanz- und Vermögenslage, des Zustands und der Investitionslasten in seiner Portfoliostruktur könnte er die Landesregierung in die (Mit-)Verantwortung und -gestaltung für die wirtschaftliche Nutzung des Immobilienvermögens des Landes nehmen.

Der LRH empfiehlt, dass sich der Landtag zur Umsetzung und zum Resultat dieser Maßnahmen durch die Fachaufsicht und den BLB NRW kontinuierlich berichten lässt.

### 3.6 Ganzheitliche strategische Planung nach Kundengruppen einführen

Eine ausreichende Informationsbasis für haushaltspolitische Weichenstellungen der Politik und strategische Unterbringungsüberlegungen der Ressorts ist zurzeit nicht vorhanden. Die unzureichende Planung, Darstellung und Steuerung der im Immobilienbestand des BLB NRW liegenden Risiken kann sich in erheblichem Maße negativ auf seine wirtschaftliche Situation, den Landeshaushalt sowie die Qualität staatlicher Aufgabenwahrnehmung auswirken.

Um insoweit Abhilfe zu schaffen, sind in einem ersten Schritt der bauliche Zustand der Gebäude und deren Risiken im gesamten Portfolio des BLB NRW exakt und vollständig zu erfassen, technisch und kaufmännisch zu bewerten sowie in einem zweiten Schritt gegenüber Ressorts und Politik als „Qualitätsbericht zum Portfolio“ regelmäßig zu publizieren.

Zudem sollten die Nutzer bzw. Ressorts verpflichtet werden, ihre Bedarfe im Rahmen der jeweiligen Vorgaben langfristig fundiert zu ermitteln und zu definieren. Der BLB NRW, das FM und das jeweilige Nutzerressort sollten eine gemeinsame immobilienwirtschaftliche Unternehmens- bzw. Ressortstrategie formulieren und in einer Zielvereinbarung festhalten. Zu denken ist an einen langfristigen, strategischen Planungshorizont sowie die Erstellung von Bedarfs- und Szenarioplänen der Ressorts zur Unterbringung und zukunftsfähigen Gestaltung des ressortspezifischen Arbeitsumfelds. Erst aus einem solchen Steuerungsansatz können ein verbindlicher langfristiger Bedarfsplan und Standortkonzepte erwachsen.

Daraus hat der BLB NRW einen langfristigen strategischen Investitionsbedarf für die einzelnen Kundengruppen abzuleiten und ebenfalls zu publizieren.

Dieser Steuerungsansatz ist auch zwingende Voraussetzung für die sachgerechte Durchführung haushaltsrechtskonformer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Denn diese scheiterten bisher nach den Prüfungserfahrungen des LRH auch an einer rechtzeitigen

und vertieften Kenntnis der ressortspezifischen Anforderungen und der baulichen Zustände und weiteren Rahmenbedingungen der jeweiligen Gebäude.

Die zurzeit noch praktizierte Steuerung ausschließlich über Einzelmaßnahmen oder einzelne Investitionsprogramme hält der LRH für nicht zielführend. Die Empfehlungen des LRH gehen daher über das ihm bekannte Konzept des Flächenbereitstellungsprozesses hinaus. Dieser hat nach wie vor Einzelprojekte im Blick. Konsequenterweise muss auch die Bau- und Mietliste, in die einzelne Sanierungs- oder Neubaumaßnahmen mit einem zusätzlichen Bedarf an Mietmitteln aufgenommen werden, ersetzt werden. Das neu zu schaffende Instrument muss sowohl den haushaltsrechtlichen als auch den Anforderungen eines ganzheitlichen und flexiblen Steuerungsansatzes Rechnung tragen.

Der BLB NRW sollte hierzu sein Portfolio nach strategischen Gesichtspunkten in einer sukzessiv zunehmenden Planungs- und Kostentiefe auch vorausschauend beplanen können.

### 3.7 Preisregulierung und Neufestsetzung bei allen Mieten initiieren

Der LRH hält seine Forderung nach einer grundlegenden Veränderung des Systems der Mietpreisbildung aufrecht. Unter Verweis auf seine zum Mietmodell und der Kostenmiete ergangenen Entscheidungen<sup>12</sup> empfiehlt er ergänzend:

Die Offenlegung der Kalkulation und der zugrunde gelegten Parameter gegenüber dem jeweiligen Nutzer und dem FM sollte zur Regel werden. Die Mietkalkulation ist im Binnenverhältnis zu den Ressorts kein „Betriebsgeheimnis“ des BLB NRW.

Für die Mietberechnung und die Finanzierung künftiger Baumaßnahmen ist ein Regulierungsrahmen zu entwickeln. Der Mietpreis ist kostenorientiert zu ermitteln und sollte die Lebenszykluskosten einer Immobilie, die Investitionslasten und die Kostenrisiken innerhalb einer Kundengruppe berücksichtigen. Im Ergebnis sollte zwischen

---

<sup>12</sup> Siehe Nr. 5 des Beratungsberichtes vom 07.09.2009 „Vermieter-Mieter-Modell des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ (G.K. - 172 E 7 - 87). Die Empfehlung wurde mit Stellungnahme des LRH zum Thema „Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ vom 18.08.2014 für die Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28.08.2014 wiederholt (S. 9, Nr. 4.2.2) (LT- Stellungnahme 16/1970).

- den Mieten sowohl für die einzelnen Objekte als auch (aggregiert) der Kundengruppe und
- den Leistungen des BLB NRW

in jeweils zu definierenden Bandbreiten Äquivalenz herrschen.

Die Parameter für die Mietpreiskalkulation sollten in einer Rahmenvereinbarung zwischen den jeweiligen Ressorts, dem FM und dem BLB NRW festgeschrieben werden und in festzulegenden Regulierungsintervallen überprüft und ggf. nachjustiert werden.

Sämtliche Bestandsmieten gehören auf den Prüfstand. Denn die Relation von Kosten und Leistungen wird verzerrt, sobald in einem so wesentlichen Posten wie der vom BLB NRW geforderten Miete derartige Abweichungen von den tatsächlichen Kosten wie bisher existieren.

Die noch im Eckpunktepapier<sup>13</sup> genannte grundsätzliche Planung, die Mieten auf Marktbedingungen umzustellen, hält der LRH nicht für zielführend. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der BLB NRW in seinem Immobilienportfolio mehr als die Hälfte nicht marktgängige Spezialimmobilien wie Hochschulgebäude oder Justizvollzugsanstalten verwaltet sowie die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten hat.

## **4 Schlussbemerkungen**

Soweit der BLB NRW und das FM sich geäußert haben, teilen beide die vom LRH getroffenen Feststellungen und Schlussfolgerungen. In seiner Antwort auf die Prüfungsmitteilungen des LRH hat der BLB NRW die Umsetzung entsprechender Maßnahmenpakete angekündigt, soweit er die geforderten Neujustierungen innerbetrieblich umsetzen kann. Diese betreffen die Verbesserungen von Entscheidungsprozessen, Dokumentationen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie der Planung und des Controlling. Der BLB NRW hat nach eigenem Bekunden bereits parallel zur laufenden Prüfung mit der Umsetzung begonnen. Der LRH begrüßt das und wird diesen Erneuerungsprozess eng

---

<sup>13</sup> Siehe Fn. 3.

begleiten, da es vor allem darauf ankommen wird, ob und in welcher Qualität die Konzepte und Maßnahmen vom BLB NRW tatsächlich umgesetzt und „gelebt“ werden. Er hat den BLB NRW gebeten, ergänzend zu seinen Ankündigungen einen vollständigen und verbindlichen Zeit- und Maßnahmenplan vorzulegen. Außerdem hat er den BLB NRW darum gebeten, zu noch offen gebliebenen Punkten (z. B. Cashpooling-Modell, kundengruppenbezogener Steuerungsansatz und strategische Steuerungssystematik, Abbildung von Risiken bei der Mietfestsetzung) Stellung zu nehmen.

Für das Gelingen der Neuausrichtung des BLB NRW empfiehlt der LRH eindringlich die Realisierung seiner weitergehenden Empfehlungen. Es sollte insbesondere ein neues Verantwortungsmodell zwischen BLB NRW, den Ressorts und dem Haushaltsgesetzgeber erarbeitet werden. Vor allem sind deswegen die Rollenverteilung bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Erstellung von langfristigen Bedarfs- und Szenarioplänen auf Ressortseite, die Vereinbarung einer entsprechenden Unterbringungsstrategie mit dem BLB NRW sowie die Weiterentwicklung des Verfahrens zur Bau- und Mietliste regelungsbedürftig. Dem BLB NRW sollte durch die Verpflichtung zu einer kostengerechten Mietkalkulation und die finanzielle Ermächtigung zu einer proaktiven Planung eine unternehmerische Gestaltungsverantwortung übertragen werden, um u. a. die haushalts- und baupolitischen Zielsetzungen des Landes NRW sachgerecht erfüllen zu können.

gez.  
**Prof. Dr. Mandt**  
Präsidentin

gez.  
**Clouth**  
Vizepräsident

gez.  
**Welzel**  
LMR

gez.  
**Jahnz**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Dr. Lascho**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Stadtmann**  
LMR

gez.  
**Zelljahn**  
LMR