



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

G.K. – 172 E 7 – 87

Beratungsbericht des LRH

gemäß § 88 Abs. 2 LHO

Vermieter-Mieter-Modell

des

Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb

Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 07. Dezember 2009

Die Bauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) unterlag in den letzten Jahrzehnten zahlreichen Reformbemühungen.

Als letzte und bislang tiefgreifendste Strukturreform wurde das Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) zum 01.01.2001 errichtet.

Die Landesregierung hat in ihrem Erfahrungsbericht zum 30.06.2008¹ gemäß § 4 Satz 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLBG)² den aktuellen Sachstand der Reform dargelegt. Der positiven Würdigung der Landesregierung kann aufgrund der in den letzten Jahren durchgeführten Prüfungen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) nicht zugestimmt werden. In diesem Beratungsbericht können jedoch nicht die vielfältigen festgestellten Schwierigkeiten des neuen Liegenschaftsmanagements dargestellt werden. Es wird zunächst ein immer wiederkehrendes, strukturelles Problem des von der Landesregierung gewählten Vermieter-Mieter-Modells aufgegriffen. Die sonstigen Feststellungen werden in den jeweiligen Einzelprüfungen weiterverfolgt.

¹ Landtagsvorlage 14/2042 vom 28.08.2008.

² GV.NRW. 2000, S. 754.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ziele der Reform der Liegenschaftsverwaltung	4
3	Erfahrungsbericht der Landesregierung	6
4	Vermieter-Mieter-Modell	7
4.1	Bestehende Mietverhältnisse	7
4.2	Neuer Unterbringungsbedarf	8
4.3	Flächenbewirtschaftung	8
4.4	Voraussetzungen für das Funktionieren des Vermieter-Mieter-Modells	9
4.4.1	Anreizsystem	9
4.4.2	Vorliegen eines Marktes	10
5	Empfehlungen des LRH	11

1 Zusammenfassung

Ein Kernelement der neu strukturierten Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes NRW ist das Vermieter-Mieter-Verhältnis zwischen dem für das Land als Liegenschaftseigentümer und -bewirtschafter handelnden BLB NRW sowie den Nutzern der Gebäude und Grundstücke. Die Prüfungen des LRH haben gezeigt, dass das vom Gesetzgeber vorgesehene Modell unter den zurzeit definierten Rahmenbedingungen grundsätzliche Mängel aufweist. Bisher sind die mit dem System erhofften Optimierungseffekte, wie z. B. Reduzierung des Flächenverbrauchs und Transparenz der realen Unterbringungskosten, nicht festzustellen. Es fehlt die auf den Markt ausgerichtete Orientierung der Beteiligten, die zu einer Selbststeuerung des Systems führen sollte.

Das Vermieter-Mieter-Modell auf seiner jetzigen Basis muss daher neu gestaltet werden. Der LRH empfiehlt, für das gesamte Vermieter-Mieter-Verhältnis eine kostenorientierte Miete auf Basis der tatsächlich unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entstandenen Baukosten und der zu erwartenden Unterhaltungskosten einzuführen.

2 Ziele der Reform der Liegenschaftsverwaltung

Mit seiner Regierungserklärung vom Juni 1998 hatte der Ministerpräsident des Landes NRW das Ziel der Landesregierung bekannt gegeben, ein zentrales, betriebswirtschaftlich orientiertes Immobilienmanagement aufzubauen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Bauverwaltung und das Liegenschaftsvermögen des Landes zu einer flexibel am Markt arbeitenden Organisation zusammenzufassen.

Auf Vorlage des Finanzministeriums (FM) hat die Landesregierung daraufhin beschlossen, zum 1. Januar 2001 den BLB NRW als teilrechtsfähiges Sondervermögen zu errichten. Hiermit sollte die Liegenschaftsverwaltung des Landes NRW grundlegend reformiert und ein zentrales betriebswirtschaftlich orientiertes Immobilienmanagement eingeführt werden.

Mit dem BLBG wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung des Reformvorhabens geschaffen. Durch das Gesetz wurde das Liegenschaftsvermögen vom übrigen Vermögen des Landes abgesondert. Das Gesetz orientiert sich an Beispielen aus der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung. Es basiert wesentlich auf Empfehlungen eines Gutachtens des Beratungsunternehmens Dr. Seebauer über die Liegenschaftsverwaltung des Landes mit den folgenden Kernelementen:

- Flächen, Gebäude, Räumlichkeiten müssen als knappes Gut begriffen werden; ihre Kosten müssen von der nutzenden Verwaltung getragen werden.
- Zu diesem Zweck haben die nutzenden Verwaltungen für alle von ihnen genutzten Flächen einen Preis, eine Miete zu entrichten. Das erforderliche Mietbudget wird im Landeshaushalt bereitgestellt.
- Es wird - nach einer gewissen Übergangszeit - wirtschaftlicher Wettbewerb hergestellt. Die Nutzer sind dann im Rahmen eines Unterbringungsbudgets im Grundsatz frei, ob sie die Unterbringung ihrer Verwaltung bei dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb oder am freien Markt vornehmen; sie sind für die wirtschaftliche Verwendung des Unterbringungsbudgets verantwortlich.
- Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb hingegen ist für den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, für Neubauten, für die Werterhaltung des Liegenschaftsvermögens und für die Wertschöpfung durch Bewirtschaftung, Entwicklung und Vermarktung der Grundstücke zuständig und verantwortlich. Er soll sich durch unternehmerisches Handeln im Wettbewerb behaupten und Erträge erwirtschaften.
- Das den Verwaltungen zur Verfügung gestellte Liegenschaftsvermögen wird vom übrigen Landesvermögen abgesondert und von einem eigenständigen und handlungsfähigen wirtschaftlichen Eigentümer verwaltet, bewirtschaftet und verwertet.³

Mit der Umsetzung der Kernelemente sollten Kostentransparenz geschaffen, die Unterbringungskosten für die Dienststellen und Einrichtungen des Landes NRW den Marktverhältnissen angepasst und reduziert werden.

³ Landtagsdrucksache 13/189 vom 18.09.2000.

3 Erfahrungsbericht der Landesregierung

Entsprechend § 4 Satz 2 BLBG legte die Landesregierung dem Landtag im August 2008 einen ersten zusammenfassenden Erfahrungsbericht zum BLB NRW vor. Darin wurde die Umstrukturierung der Immobilienverwaltung als grundsätzlich gelungen und positiv gewertet.

U. a. wurde ausgeführt:

„Mit der Zentralisierung der Immobilienverwaltung durch die Errichtung des BLB NRW ist es erstmals möglich, die umfangreichen und über Nordrhein-Westfalen verteilten landeseigenen Grundstücke und Gebäude effizient zu erhalten und zu bewirtschaften.

...

Der BLB NRW hat zum 01.01.2001 insgesamt rd. 4.700 Liegenschaften mit rd. 43 Mio. m² Grundstücksfläche in seine Verwaltung übernommen. Das Anlagevermögen zum 31.12.2007 betrug rd. 8,1 Mrd. €.

...

Der BLB NRW wird entsprechend § 7 Absatz 1 BLBG wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Für die Nutzung der Vermögensgegenstände und die Inanspruchnahme seiner Dienstleistungen sind die Landesbetriebe, Landesbehörden und Landeseinrichtungen entsprechend § 61 Landeshaushaltsordnung (LHO) zur Kostenerstattung verpflichtet. Um den Unterbringungsbedarf am Markt und seine Kostenstrukturen spiegeln zu können, wurde ein Mieter-Vermieter-Verhältnis auf Basis ortsüblicher Mieten begründet. Die damit gewonnene Kostentransparenz eröffnet die Möglichkeiten der Steuerung des Flächenverbrauchs und der Flächenkosten.

Der BLB NRW deckt mit seinen Aufgabenbereichen Eigentumsmanagement, Gebäudemanagement sowie Planen und Bauen das gesamte Leistungsspektrum des Immobilienlebenszyklus ab. Die bei der Betreuung der Kunden sowie der Verwaltung, Bewirtschaftung, Entwicklung und Verwertung des Immobilienbestandes zu treffenden Entscheidungen werden auf Grundlage immobilienökonomischer Beurteilungen getroffen.“

Nach Auffassung des LRH vermittelt der vorgelegte Bericht den Eindruck eines funktionierenden Immobilienmodells gleichsam als eine Garantie für Kostenersparnis und Kostentransparenz.

Schon das vom FM im Juni 2006 in Auftrag gegebene Gutachten zur strategischen Ausrichtung des BLB NRW kam jedoch zu dem Schluss, dass die mit der Gründung des BLB NRW verfolgte Zielsetzung, die Haushaltsmittel des Landes für Mietausgaben insgesamt zu reduzieren, nicht erreicht worden ist. Im Zeitraum von 2002 bis 2006 sind die Mietausgaben im Haushalt nominal um mehr als 10 v. H. gestiegen.

Ebenso ergab eine Vielzahl von Prüfungen des LRH, dass Entscheidungen zur Unterbringung von Landesbehörden beim BLB NRW häufig auf Grundlage nicht ausreichender immobilienökonomischer Beurteilungen getroffen wurden. Weder wurden zur Bewertung und Entscheidung von Unterbringungsalternativen die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt noch erfolgte eine geeignete Ermittlung der Baufolgekosten, die wesentlicher Bestandteil einer lebenszyklusorientierten Kostenbetrachtung ist.

Diese Beanstandungen sind indes nicht Gegenstand des vorgelegten Berichts, sie werden vom LRH in gesonderten Prüfungsverfahren verfolgt.

4 Vermieter-Mieter-Modell

Ein Ziel der Reform war es, mittels des Vermieter-Mieter-Modells Kostentransparenz und letztlich Einsparungen bei den Mietausgaben zu erzielen. Alle Dienststellen des Landes mieten die von ihnen genutzten Liegenschaften beim BLB NRW an; das dafür erforderliche Mietbudget wird über den Landeshaushalt bereitgestellt. Die Mietzinsen sollen im Wesentlichen durch die Verhältnisse am Markt bestimmt werden.

4.1 Bestehende Mietverhältnisse

Für bestehende Unterbringungen wird mit dem Instrument von befristeten Mietverträgen ein vorläufiger Bestandsschutz auf Seiten der Nutzer wie des BLB NRW erzielt. Die Mieter sind gehalten, innerhalb der Kündigungsfrist die Anmietung gemäß § 7 LHO zu über-

prüfen. Die Marktsituation soll zur Orientierung der Parteien bei der Mietzinshöhe dienen.

4.2 Neuer Unterbringungsbedarf

Bei neuen Unterbringungsfällen sollten die Nutzer in der Wahl ihres Vertragspartners frei sein. Damit sollte sichergestellt werden, dass Wettbewerb stattfindet und sich Einsparungen in den einzelnen Mietbudgets ergeben. Der BLB NRW sollte sich bei einer Neuunterbringung der Konkurrenz mit anderen privaten Anbietern stellen. Die Nutzerverwaltung hat den BLB NRW über den Neuunterbringungsbedarf zu unterrichten und ihm Gelegenheit zur Abgabe eines Angebots zu geben, welches der BLB NRW im Rahmen des vergaberechtlich Zulässigen noch optimieren kann. Dazu sollten weitere Verfahrensregelungen, insbesondere zum Beteiligungsverfahren, erarbeitet werden. Mit den Regelungen sollte sichergestellt werden, dass die günstigste Entscheidung für eine Unterbringung im Landesinteresse gefunden wird.

4.3 Flächenbewirtschaftung

Um allgemein den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit anzumietenden Flächen zu steigern, war ein Anreizsystem geplant, bei dem Einsparungen anteilig im jeweiligen Einzelplan verbleiben sollten. Die Höhe der bei den Nutzern verbleibenden Einsparungen sollte dabei so bemessen werden, dass ein hinreichender Anreiz zur Flächenreduzierung bestünde. Der nicht bei den Nutzern verbleibende Anteil sollte dem BLB NRW zustehen, um auch bei ihm einen Anreiz zu schaffen, auf Einsparungen beim Nutzer hinzuwirken.

4.4 Voraussetzungen für das Funktionieren des Vermieter-Mieter-Modells

Das angestrebte Vermieter-Mieter-Modell basiert auf der Interaktion der Beteiligten. Nur wenn die Rollen als Vermieter und Mieter adäquat wahrgenommen werden, werden die gewünschten Optimierungsprozesse angemessen angestoßen⁴.

Die jeweiligen Rollen können jedoch die Beteiligten, sowohl die Nutzer als auch der BLB NRW, nur dann in der vorgesehenen Form wahrnehmen, wenn die dafür notwendigen Rahmenbedingungen vorliegen, und zwar:

- Bestehen eines Anreizsystems zur Optimierung auf Seiten der Nutzer und des BLB NRW
- Mietpreisbildung anhand eines Marktes (Wettbewerb).

4.4.1 Anreizsystem

Ein wirksames System wurde bislang nicht installiert.

Das FM hat bereits im Jahre 2008 unter Berücksichtigung der Feststellungen des LRH nach externen Vergleichsuntersuchungen und der Entwicklung eines Kennzahlensystems festgestellt, dass für eine wirtschaftlichere Nutzung der Liegenschaften des Landes mit dem Ziel der Senkung bzw. Stabilisierung der Mietausgaben Handlungsbedarf besteht.

Die bisherigen Untersuchungen hätten gezeigt, dass das Anreizsystem in der gegenwärtigen Form als Steuerungselement für eine Reduktion der Mietausgaben nicht funktioniert. Das Mieter-Vermieter-Modell sei aufgrund der nicht ausreichenden Anreizwirkungen zwischen den Ressorts und dem BLB NRW als alleiniges Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Mietausgaben nicht geeignet.

Deshalb bedürfe es einer zentralen koordinierenden Stelle im Finanzministerium für ein Mietausgabencontrolling und ein ressortübergreifendes Flächenmanagement.

⁴ Auf diese Problematik wird auch im Erlass des FM zur Aufstellung des Entwurfs des Haushalts für das Jahr 2010 und der Finanzplanung bis 2013 vom 16.03.2009 unter Punkt 5.3 Bezug genommen: „Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 10.10.2007 zu den Mietverträgen des BLB NRW darauf hingewiesen, dass das Vermieter-Mieter-Modell nur dann zu Optimierungsprozessen führen könne, wenn die Rollen als Vermieter und Mieter auch wahrgenommen werden.“

Das FM hat inzwischen ein Referat mit den Aufgaben „Flächenmanagement und Mietausgabencontrolling“ betraut. Der LRH begrüßt die Einrichtung des genannten Referats, sieht aber darüber hinaus weiteren Handlungsbedarf: Es besteht insbesondere das Problem eines fehlenden Preismechanismus als ergänzendes Steuerungselement.

4.4.2 Vorliegen eines Marktes

Dreh- und Angelpunkt des gewählten Vermieter-Mieter-Modells sollte der Wettbewerb sein. Über den Wettbewerb am Markt sollte sich das Modell selbstständig steuern: Durch den Wettbewerb mit Dritten sollte auf Seiten des BLB NRW ein Kostendruck aufgebaut werden. Der BLB NRW sollte angehalten werden, seine Kalkulationen an einem marktüblichen Niveau zu orientieren.

Die Prüfungen von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen durch den LRH haben ergeben, dass die Nutzer seit der Gründung des BLB NRW eine Wettbewerbssituation nur in seltenen Ausnahmefällen hergestellt haben, indem sie Angebote von Dritten anforderten. In der Regel wandten sie sich zur Deckung ihres Unterbringungsbedarfs unter Umgehung des Marktes direkt an den BLB NRW. Dieser erstellte sodann die anzumietenden Flächen nach den Bedürfnissen der Nutzer. Die zu zahlende Miete ermittelte der BLB NRW aufgrund von vom LRH nicht nachvollziehbaren Kostenschätzungen. Eine Offenlegung der Mietberechnungen gegenüber den Nutzern fand und findet bis heute nicht statt. Eine Anpassung der aufgrund von Baukostenschätzungen vereinbarten Miete an eine an den tatsächlichen Baukosten orientierte Miete hat der BLB NRW stets abgelehnt. Der BLB NRW bestimmt somit ohne Kontrolle und Steuerung die Mieten auf einer geschätzten Kostenbasis. Die Miete orientiert sich weder an einer ortsüblichen Vergleichsmiete noch an den tatsächlich entstandenen Kosten.

Da der Wettbewerb ausschlaggebend für die Selbststeuerung des Modells durch den Markt ist, hat der LRH in seinen Prüfungsbemerkungen immer wieder die Herstellung eines Wettbewerbs nach den einschlägigen Vergaberechtsvorschriften gefordert. Indes weigert sich das FM, der Forderung des LRH nachzukommen. Der BLB NRW sei nach dem Gesetz gehalten und in der Lage, den Unterbringungsbedarf der Einrichtungen des Landes abzudecken. Beim Abschluss von Mietverträgen zwischen Einrichtungen des Landes und dem BLB NRW sei das Vergaberecht nicht anwendbar. Bei Geschäften zwi-

schen dem BLB NRW als teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes NRW und Einrichtungen des Landes NRW handele es sich um sog. Inhouse-Geschäfte. Eine Verpflichtung zum Wettbewerb bestehe nicht, da es sich um einen internen Auftrag handle, der nicht die Rechtssphäre des Landes verlasse⁵, es bestünden sogar seitens der Koordinierungs- und Beratungsstelle VOL (KBSt-VOL) des FM NRW Bedenken, ob der BLB NRW im Falle einer Ausschreibung eines Nutzers überhaupt am Wettbewerb teilnehmen dürfe. Gehe der Auftrag nämlich über die reine Planungs- und Organisationsleistung hinaus und beinhalte er schwerpunktmäßig die Erbringung von Bauleistungen, dürfe der BLB NRW kein Angebot abgeben, da nach § 8 Nr. 6 VOB/A Betriebe der öffentlichen Hand nicht zum Wettbewerb zugelassen seien.

Der LRH hält die vom FM vertretene Rechtsauffassung in dem vorliegenden Zusammenhang zwar nicht für überzeugend. Da aber die gesamte Landesverwaltung einheitlich der vom FM und BLB NRW vertretenen Rechtsmeinung folgt und sich entsprechend verhält, wird bei der Begründung von Mietverhältnissen über Grundstücke und Gebäude zwischen Einrichtungen der Landesverwaltung und dem BLB NRW der Markt in der Regel nicht in Anspruch genommen. Somit bleibt die seit Gründung des BLB NRW eigentlich beabsichtigte Kontrolle und Kostenoptimierung mit Hilfe des wettbewerbsorientierten Vermieter-Mieter-Modells ohne Wirkung. Sofern aber ein Wettbewerb aus Rechtsgründen nicht hergestellt werden kann oder soll und das Regulativ des Marktpreises wegfällt, sind andere Regelungen zu treffen, um die Mietkosten transparent und damit nachvollziehbar zu machen. Dies gilt insbesondere auch für Gebäude, für die aufgrund ihrer besonderen Nutzung von vorneherein keine Immobilienteilmärkte existieren, z. B. Hochschulgebäude, Justizvollzugsanstalten.

5 Empfehlungen des LRH

Der LRH empfiehlt, für das gesamte Vermieter-Mieter-Verhältnis eine kostenorientierte Miete auf Basis der tatsächlich unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entstandenen Baukosten und der zu erwartenden Unterhal-

⁵ Schreiben des FM vom 05.07.2009, Az. VV 4430 - 5 - III A 5 an den LRH.

tungskosten einzuführen. Die Miete würde sich an dem gebundenen Kapital orientieren. Weitere in die Miete einfließende Faktoren wären die Bewirtschaftungskosten, wie Verwaltungskosten, Instandhaltungskosten, nicht umlegbare Betriebskosten und ggf. Mietausfallwagnis. Der genaue Umfang der mit der Miete abzugeltenden Kosten ist nicht von vornherein bestimmt und sollte durch die Fachaufsicht noch festgelegt werden. Damit wäre zum ersten Mal für alle Beteiligten Transparenz bei der Ermittlung der Mieten gegeben. Basis der Mietberechnung sind nicht mehr die Schätz-, sondern die tatsächlich entstandenen Kosten. Bei Einführung einer kostenorientierten Miete könnten sämtliche mit der Errichtung des BLB NRW verfolgten Ziele auch weiterhin umgesetzt werden:

- Das Vermieter-Mieter-Modell bleibt bestehen.
- Die Kostenauswirkungen einschließlich der Folgekosten der verschiedenen Alternativen werden den Entscheidern eindeutig vor Augen geführt.
- Der BLB NRW ermittelt als zentrale Stelle die Kosten für die Unterbringungsalternativen, z. B. Eigenbau, Sanierung vorhandener Bausubstanz, Anmietung bei Dritten.
- Der baufachliche und immobilienökonomische Sachverstand des BLB NRW kann genutzt werden, um die Entwicklung von Flächenstandards zu unterstützen und das Flächenmanagement operativ vor Ort umzusetzen.
- Standortkonzepte können ressortübergreifend auf ihre Wirtschaftlichkeit seitens des BLB NRW untersucht und umgesetzt werden.

Mit der Einführung eines veränderten Modells ist die Weiterentwicklung der Liegenschaftsverwaltung nicht abgeschlossen. Auf Basis der Erkenntnisse der tatsächlich entstandenen Kosten müssen mit Hilfe vom FM zu installierender Controllinginstrumente zukünftig weitere Einsparpotenziale identifiziert werden.