



# **Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**

## **Unterrichtung des Landtags nach § 99 Landeshaushaltsordnung**

### **über die Prüfung des Neubaus des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf**

G.K. - 172 E 7 - 132

Düsseldorf, 02.04.2013

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Wesentliche Prüfungsergebnisse und Empfehlungen</b>	<b>2</b>
1.1	Wesentliche Prüfungsergebnisse	2
1.2	Empfehlungen	3
<b>2</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Anlass des Neubaus und Baubeschreibung</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Planungs- und Kostensicherheit</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Wirtschaftlichkeit der Bauinvestition</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Bauvergabe</b>	<b>15</b>
6.1	Wahl der Vergabeart	17
6.2	Dokumentation der Vergabe	20
<b>7</b>	<b>Projektmanagement</b>	<b>21</b>
7.1	Gegenstand und Abschluss des Verhandlungsverfahrens	21
7.2	Änderung der Angebotspreise	24
7.3	Mehrkosten Kriminalwissenschaftliches und -technisches Institut	26
<b>8</b>	<b>Verwaltungsrat</b>	<b>27</b>
8.1	Vorlagen der Geschäftsführung des BLB NRW an den Verwaltungsrat	29
8.2	Zustimmungsverfahren	30
<b>9</b>	<b>Einzelfallübergreifende Empfehlungen</b>	<b>33</b>
9.1	Verbesserung der Planungs- und Kostensicherheit	33
9.2	Verbesserung des Projektmanagements durch Einführung einer Unterbringungsrichtlinie	35
9.3	Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Einführung einer Kostenmiete	35
9.4	Verbesserung der Kontrolle des BLB NRW	36

# 1 Wesentliche Prüfungsergebnisse und Empfehlungen

## 1.1 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die Prüfung des Neubaus des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen hat zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

- Zum Zeitpunkt der Etatisierung der Unterbringungsmaßnahme Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen war keine ausreichende Planungs- und Kostensicherheit gegeben, da weder Planungsunterlagen noch Kostenermittlungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen. Damit war ungewiss, wie sich die Baumaßnahme in qualitativer, kostenmäßiger und organisatorischer Hinsicht entwickeln würde (Nr. 4 der Gliederung).
- Die Gesamtkosten für den Neubau des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen betragen 106,7 Mio. €. Gegenüber den ursprünglich im Jahr 2006 kalkulierten Kosten von 66,3 Mio. € sind bis zur Fertigstellung der Baumaßnahme im Jahr 2010 Mehrkosten in Höhe von 40,4 Mio. € entstanden. Das entspricht einer Baukostensteigerung von rd. 62 v. H. (Nr. 5).
- Obwohl der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bereits zu Beginn interner Wirtschaftlichkeitsberechnungen einen Projektverlust von rd. 108 Mio. € kalkuliert hatte, berechnet auf der Grundlage der Laufzeit eines Mietvertrages von 25 Jahren, setzte er das Projekt fort, ohne Alternativen zu entwickeln oder kostensenkende Maßnahmen zu ergreifen. Aufgrund gestiegener Baukosten wuchs sein Verlust nach eigenen Berechnungen um mehr als das Doppelte auf rd. 246,3 Mio. € an. Dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen fehlen Mieteinnahmen in Höhe von rd. 4,6 Mio. € pro Jahr, um als Vermieter ein ausgeglichenes wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen (Nr. 5).
- Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat bei der Vergabe des Bauauftrags an einen Generalübernehmer in schwerwiegendem Maße gegen geltendes Vergaberecht verstoßen. Statt des rechtlich zwingend vorgeschriebenen Offenen Verfahrens vergab er ohne eine konkrete baufachliche Planung den Bauauftrag in Höhe von rd. 95,4 Mio. € im Wege eines Verhandlungsverfahrens nach Öff-

fentlicher Vergabebekanntmachung. Dies kommt einer Freihändigen Vergabe gleich (Nr. 6.1).

- Entgegen den Vorschriften des Vergaberechts erstellte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keinen Vergabevermerk und verzichtete somit auf das vorgeschriebene transparente und lückenlos nachvollziehbare Vergabeverfahren (Nr. 6.2).
- Der Leistungsumfang der Bauleistungen war selbst zum Zeitpunkt der Beauftragung immer noch unzureichend beschrieben und stellte keine verbindliche und belastbare Vertragsgrundlage dar. Gleichwohl erteilte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen den Bauauftrag und begab sich in die Abhängigkeit des Generalübernehmers (Nr. 7.1).
- Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen erteilte den Bauauftrag, ohne die erforderliche Überprüfung der Angebotssumme vorgenommen zu haben. Für den gegenüber dem ursprünglichen Angebot um rd. 10,6 Mio. € gestiegenen Auftragspreis konnte er keinen belastbaren Nachweis führen (Nr. 7.2).
- Da Leistungsanforderungen nicht rechtzeitig und qualifiziert formuliert worden waren, entstanden allein im Bereich des Kriminalwissenschaftlichen und -technischen Instituts vermeidbare Mehrkosten von rd. 7,6 Mio. € (Nr. 7.3).
- In dem Investitionsantrag sowie in zwei Nachträgen informierte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen seinen Verwaltungsrat nicht in dem erforderlichen Maße über entscheidungsrelevante Tatsachen. Der Verwaltungsrat stellte im Rahmen des Zustimmungsverfahrens sich aufdrängende kritische Fragen nicht (Nr. 8).

## 1.2 Empfehlungen

Beim Neubau des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen wird zum wiederholten Male deutlich, dass eine Kontrolle des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen durch seinen Verwaltungsrat in der Praxis nicht bzw. nicht in dem erforderlichen Maße stattfindet. Da auch das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen keine für den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen erkennbare Aufsichtsfunktion in diesem Verfahren wahrgenommen hat, ist für den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

nach wie vor offen, wer den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen letztlich bei der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben kontrolliert.

Die Prüfung des Neubaus des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen veranlasst den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung früherer Feststellungen dazu, im Hinblick auf Unterbringungsangelegenheiten des Landes folgende generelle Empfehlungen auszusprechen (Nr. 9):

- Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen muss zukünftig wirtschaftlicher und kostenstabiler bauen. Dazu ist unbedingt erforderlich, dass die Unterbringungsentscheidungen des Landes auf einer soliden Basis getroffen werden. Zum Zeitpunkt der Etatisierung von Unterbringungsmaßnahmen muss eine ausreichende Planungs- und Kostensicherheit gegeben sein.
- Das Projektmanagement bei Unterbringungsmaßnahmen des Landes muss durch Einführung einer Unterbringungsrichtlinie verbessert werden, in der Aufgaben und Verantwortung aller Projektbeteiligten grundsätzlich definiert werden, sodass ausreichende Klarheit über den Projektverlauf besteht.
- Im derzeitigen Vermieter-Mieter-Modell zwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und dem Land sollte eine Kostenmiete eingeführt werden, die die notwendigen Baukosten und die Miete zueinander in einen wirtschaftlichen Zusammenhang stellt.
- Die Kontrolle des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen durch Verwaltungsrat und Finanzministerium muss, falls die gegenwärtige Organisationsstruktur beibehalten wird, in der praktischen Umsetzung verbessert werden.

## 2 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat den Neubau des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen (LKA) geprüft, der durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) in den Jahren 2008 - 2010 realisiert wurde, und zwar im Wege des Vermieter-Mieter-Modells. Beim Vermieter-Mieter-Modell vermietet der BLB NRW als Eigentümer Immobilien an die Landesverwaltung als Mieter.

Der LRH hat seine Feststellungen mit Prüfungsmitteilungen (PM) vom 04.07.2012 dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) als zuständige Fach- und Rechtsaufsicht des BLB NRW, dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) als oberste Landesbehörde des Nutzers LKA und dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV)<sup>1</sup> übersandt. Die Ministerien sind - soweit von den PM betroffen - um Stellungnahme gebeten worden. Auf diese hat der LRH mit Entscheidungen vom 21.12.2012 geantwortet. Der Schriftwechsel mit dem FM und dem MIK dauert an.

Der LRH hält eine zeitnahe Unterrichtung des Landtags wegen der besonderen Tragweite der getroffenen Feststellungen und im Hinblick auf die vorgesehene Neuausrichtung des BLB NRW sowie die Tätigkeit des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum BLB NRW für geboten.

---

<sup>1</sup> Die aktuellen Ressortbezeichnungen werden auch für die Vergangenheit beibehalten.

### 3 Anlass des Neubaus und Baubeschreibung



Landeskriminalamt NRW

Foto: LRH

Das LKA war ursprünglich auf Dienstgebäude mit Standorten in Düsseldorf und Neuss verteilt. In der Völklinger Straße in Düsseldorf war das damalige Hauptgebäude in großen Teilen sanierungsbedürftig und entsprach in der technischen Ausstattung nicht mehr den Anforderungen an ein modernes LKA. Daher wurde der dortige Altbau abgerissen und an gleicher Stelle ein zentraler Neubau realisiert. Nach dessen Fertigstellung wurde der Standort in Neuss aufgegeben. Das Gebäude vereint nunmehr nahezu alle rd. 1.000 Bedienstete des LKA unter einem Dach.

Das neue Gebäude hat eine Brutto-Grundfläche (BGF) von rd. 60.000 m<sup>2</sup> und gliedert sich in drei Abschnitte mit unterschiedlicher Nutzung. Das Kriminalwissenschaftliche und -technische Institut (KTI) wurde als Laboreinheit mit fünf Geschossen auf dem westlichen Grundstücksbereich erstellt. Den östlichen Gebäudeteil bildet ein Verwaltungstrakt mit sechs Geschossen. Die beiden Gebäudeteile werden durch ein dazwischen liegendes zweigeschossiges Eingangsfoyer verbunden. Alle Bereiche werden über eine schräg durchlaufende Wege- und Orientierungsachse, die Magistrale, erschlossen. Sie erstreckt sich mit 196 Metern über die gesamte Längsrichtung des Objekts. In das Untergeschoss des Neubaus, welches größtenteils als Tiefgarage ausgelegt ist, wurde ein Rechenzentrum mit rd. 480 m<sup>2</sup> Nutzfläche integriert. Das Gebäude wurde auf einem Baufeld von rd. 200 m x 70 m im Wesentlichen in Stahlbetonbauweise errichtet. Sein Erscheinungsbild nach außen wird durch eine helle Putzfassade und farbige Glaspaneel-

le der Fensterbänder geprägt. Die Dachfläche ist in Teilen begrünt und mit Photovoltaik versehen. Weitere Bepflanzungen wurden im Bereich von Innenhöfen sowie auf einem gebäudeumlaufenden Sicherheitsstreifen integriert. Durch Nutzung von Geothermie in Verbindung mit Betonkernaktivierung soll im Winter die Heizanlage und im Sommer die Kühlung des Gebäudes unterstützt werden.

#### **4 Planungs- und Kostensicherheit**

Aus einer für das Jahr 2005 bei Kapitel 20 020 Titel 799 75 etatisierten Verpflichtungsermächtigung setzte das FM am 18.03.2005 für den Neubau des LKA einen Betrag von 20,8 Mio. € in den Miethaushalt des MIK um. Grundlage dafür war ein Kabinettsbeschluss vom 15.03.2005.

Wie die Summe von 20,8 Mio. € berechnet wurde, konnte der LRH nicht aufklären. Baupläne, Kostenberechnungen und andere Unterlagen wie z. B. die Ermittlung der Baunutzungskosten, die zu diesem Zeitpunkt die Höhe des Teilbetrags und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme hätten begründen können, fehlten vollständig.

Aus der vom LRH beim LKA vorgefundenen Dokumentation der Vorgänge zum Bauvorhaben geht hervor, dass Ende Mai/Anfang Juni 2005 der BLB NRW mit der Nutzerseite (MIK) einen sogenannten Letter of Intent unterzeichnen wollte. Darin sollten für die Realisierung des Neubauvorhabens die Absichten des BLB NRW und des LKA mit folgenden „Kernaussagen“ festgehalten werden:

- Erstellen eines Neubaus auf der Basis des vom LKA vorgelegten Raumprogramms,
- im Rahmen des von der Landesregierung zur Verfügung gestellten Mietbudgets in Höhe von rd. 5,8 Mio. €,
- Fertigstellung des letzten Bauabschnitts bis 2010/2011,
- Standort Behördengelände Düsseldorf, Völklinger Straße.

Diesen Letter of Intent hielt das MIK für nicht erforderlich. Auch Ausführungen zur Organisation, Einzelfestlegungen zum Neubauprojekt und zu weiteren Abläufen waren aus Sicht des MIK nicht notwendig. Erfahrungen mit anderen Bauvorhaben hätten gezeigt,



dass bestimmte Genehmigungs- und Prüfungsschritte auch parallel zu weiteren Planungsschritten erfolgen könnten. Zwischen dem MIK und dem BLB NRW sei die „weitere Vorgehensweise abgestimmt“, insbesondere sei dem BLB NRW die weitere „gewünschte Zusammenarbeit“ bekannt. Da der BLB NRW gehalten sei, sich dem Wettbewerb zu stellen, möge er auch das unternehmerische Risiko tragen. Die Rahmendaten (Zeitplan, Mietbudget, Standort, Hauptnutzfläche, Beauftragungsabsicht an den BLB NRW) seien bekannt und zugesichert.

Das MIK unterzeichnete den Letter of Intent nicht.

Hierzu hat der LRH in seiner PM bemerkt:

Mit der Gründung des BLB NRW zum 01.01.2001 wurde dieser Eigentümer der meisten Liegenschaften des Landes, die er anschließend an die jeweils nutzende Landesverwaltung vermietet hat. Damit änderte sich auch die Veranschlagung der nötigen Haushaltsmittel für größere Baumaßnahmen im Landeshaushalt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden größere Bauinvestitionen in den Einzelplänen der Nutzerressorts erst dann etatisiert, wenn gemäß § 24 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorlagen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan aus einer Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) ersichtlich waren. Eine differenziert ausgearbeitete, abgestimmte und genehmigte HU-Bau sorgte für ausreichende Planungs- und Kostensicherheit bereits zum Zeitpunkt der Etatisierung.

Heute gestaltet sich das Verfahren anders. Der BLB NRW als Nachfolger der Staatlichen Bauverwaltung erstellt grundsätzlich keine HU-Bau, mit der Begründung, nicht der Landeshaushalt finanziere die Baumaßnahmen, sondern er selbst. Die im Landeshaushalt bereitgestellten Mieten seien allenfalls ein Beitrag zu ihrer Refinanzierung. Sobald er die Realisierung einer größeren Baumaßnahme beabsichtige, lege er hierzu frühzeitig seinem Verwaltungsrat nach festgelegten Regeln<sup>2</sup> differenziert ausgearbeitete Bauunterlagen zur Genehmigung vor. Dieses Verfahren biete ihm eine rechtzeitige und ausreichende Planungs- und Kostensicherheit. Insofern sei der Landeshaushalt für ihn nicht von maßgeblicher Relevanz.

---

<sup>2</sup> S. Nr. 6.2.2 i. V. m. Nr. 6.5 des Leitfadens zur Genehmigung von Investitionsprojekten des BLB NRW, Stand 01.07.2008: Bei Gesamtkosten ab 2,5 Mio. € legt die Geschäftsführung dem Verwaltungsrat einen „Investitionsantrag Verwaltungsrat“ vor. Zu diesem Zeitpunkt muss mindestens eine Entwurfsplanung vorliegen.

Nach den Feststellungen des LRH enthielt die Verwaltungsvorlage des BLB NRW zum Neubau des LKA nicht annähernd die entsprechend den Regeln des BLB NRW notwendige Planungstiefe, die eine ausreichende Planungs- und Kostensicherheit hätte gewährleisten können.

Zum Zeitpunkt der Etatisierung der für das Vorhaben erforderlichen Haushaltsmittel war völlig ungewiss, wie und mit welchen Kosten sich die Maßnahme entwickeln würde. Selbst 2½ Monate nach dem Kabinettsbeschluss und der Umsetzung der Haushaltsmittel in den Miettitel (März 2005) im Zuge des Mietlistenverfahrens<sup>3</sup> hatte die Nutzerseite über die oben genannten wenigen Rahmendaten hinaus keine Planungen zum Neubau des LKA bzw. entsprechende Festlegungen zur Vorgehensweise mit dem BLB NRW getroffen. Da der BLB NRW im Vorfeld der Verwaltungsvorlagen keine ausreichenden Kostenermittlungen und Bauplanungen erarbeitete und die Nutzerseite - im Gegensatz zur Rechtslage vor Gründung des BLB NRW - keine genehmigte HU-Bau nachweisen musste, gab es zum Zeitpunkt der Etatisierung keine Planungs- und Kostensicherheit für das Bauvorhaben LKA.

Das FM hat in seiner Antwort auf die PM die grundsätzliche Auffassung des LRH geteilt, dass „der BLB NRW und der Verwaltungsrat“ die Investitionsentscheidungen und die verbindlichen Mietangebote auf einer möglichst belastbaren Planungsgrundlage treffen müssen. Es hat dem LRH im Ergebnis zugestimmt, dass die erforderliche Kosten- und Planungssicherheit beim Neubau des LKA nicht gegeben war. Das FM habe aber seit 2009 verschiedene Maßnahmen, u. a. zur Verbesserung der Qualität der Verwaltungsvorlagen, ergriffen. Dazu seien zuletzt die Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des BLB NRW (AnwVOBLB) vom 14.08.2012 angepasst worden.

Der LRH hat in seiner Entscheidung vom 21.12.2012 dem FM mitgeteilt, dass er nicht nachvollziehen kann, wie die erforderliche Planungs- und Kostensicherheit zukünftig über die modifizierten AnwVOBLB sichergestellt sein soll. Die AnwVOBLB enthalten keinerlei Regelungen darüber, wie und welche Bauunterlagen zwischen dem BLB NRW

---

<sup>3</sup> Als Mietlistenverfahren wird das seit dem Haushaltsjahr 2005 praktizierte Verfahren beschrieben, bei dem im Haushaltsvollzug über neue Anmietungen zeitnah entschieden wird. Hierzu wird alljährlich im Einzelplan 20 sowohl ein Baransatz als auch eine Verpflichtungsermächtigung eingestellt; die Ressorts melden ihren Bedarf für mieterhöhende Maßnahmen an. Diese Anmeldung dient als Grundlage einer Kabinettsentscheidung über mieterhöhende Maßnahmen.

und anderen Beteiligten (z. B. nutzende Verwaltung vor Ort, aufsichtführende Ministerien) künftig aufzustellen, abzustimmen und zu genehmigen sind.

Der LRH hat das FM nochmals gebeten, zu der generellen Forderung nach belastbaren und abgestimmten Bauunterlagen vor der Etatisierung eindeutig Stellung zu nehmen.

## **5 Wirtschaftlichkeit der Bauinvestition**

Im August 2006 kalkulierte der BLB NRW die Kosten für den Neubau des LKA auf 66,3 Mio. €. Tatsächlich sind bis zur Fertigstellung des Gebäudes im Oktober 2010 Kosten in Höhe von 106,7 Mio. € entstanden. Das entspricht einer Baukostensteigerung von rd. 62 v. H.

Der BLB NRW legte sich von vornherein auf einen Neubau an der Völklinger Straße in Düsseldorf fest. Die von ihm selbst am 01.08.2006 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf der Grundlage eines Vollständigen Finanzplans ergaben über einen Betrachtungszeitraum von 25 Jahren und bei einer seinerzeit erwarteten Jahresmiete von rd. 5,8 Mio. € ein negatives Endvermögen (Projektverlust) von 108,1 Mio. €. Unter Einbeziehung der mit dem LKA später vereinbarten Jahresmiete von 6,6 Mio. € und der entstandenen Baukostensteigerungen von 40,4 Mio. € errechnete der BLB NRW selbst über den vorgenannten Betrachtungszeitraum einen Projektverlust von 246,3 Mio. €. Nach Berechnungen des LRH fehlen dem BLB NRW durch die gestiegenen Baukosten Mieteinnahmen in Höhe von mindestens 4,6 Mio. € pro Jahr, um als Vermieter ein ausgeglichenes wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen.

Das LKA hatte für seine Neuunterbringung eine interne Projektgruppe eingerichtet, die den Nutzerbedarf vorgeben und die Baumaßnahme begleiten sollte. Das LKA führte keine eigenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Die Wirtschaftlichkeit hatte nach Auffassung des LKA darin Ausdruck gefunden, dass bereits zu Beginn der Neubauüberlegungen eine Jahresmiete von nur rd. 5,8 Mio. € mit dem BLB NRW fixiert worden sei.

Hierzu hat der LRH in seiner PM bemerkt:

Obwohl schon im Jahr 2006 offensichtlich war, dass der BLB NRW durch die Realisierung des Bauprojekts einen massiven Projektverlust von über 108 Mio. € erleiden würde, setzte er die Projektentwicklung fort, ohne kostengünstigere Unterbringungsalternativen zu prüfen. Durch erhöhte Baukosten stieg der Projektverlust auf Basis der anfänglichen Kalkulation um mehr als das Doppelte auf über 246 Mio. € an.

Unter den gegebenen Vorzeichen hätte der BLB NRW das Neubauprojekt auf keinen Fall realisieren dürfen. Vielmehr hätte er kostengünstigere Varianten in Betracht ziehen müssen. Für den LRH ist die Handlungsweise des BLB NRW, der nach seinem Selbstverständnis als betriebswirtschaftlich orientiertes Immobilienunternehmen am Markt bestehen will, nicht nachvollziehbar und scharf zu kritisieren.

Auch das LKA hat der LRH kritisiert, da es auf die nach § 7 Abs. 2 LHO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vollends verzichtete. Nach Nr. 2.4.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO ist nämlich auch grundsätzlich diejenige Organisationseinheit zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtet, die mit der Maßnahme befasst ist. Das wirtschaftliche Handeln des LKA machte sich offensichtlich lediglich daran fest, dass es eine aus seiner Sicht günstige Jahresmiete mit dem BLB NRW vereinbaren konnte.

Der beim BLB NRW entstandene Projektverlust zeigt jedoch, dass sich die allein auf den Mietzins abgestellte Betrachtung der nutzenden Verwaltung im übergeordneten Landesinteresse als unwirtschaftlich erweisen kann. Mit Gründung des BLB NRW bzw. Einführung des Vermieter-Mieter-Modells sollten die Unterbringungskosten der Landesverwaltung transparent gemacht werden, um sie unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten planen und steuern zu können. Beim Vermieter-Mieter-Modell schlagen sich Kosten für Bauvorhaben nicht im Landeshaushalt, sondern beim BLB NRW nieder. Dort müssen sie über die gesamte Lebensdauer des fertiggestellten Bauvorhabens kontinuierlich im Blick behalten werden. Dieses geschieht durch Refinanzierung der Vorhaben über Mieten, die sich in den Einzelplänen der nutzenden Ressorts im Landeshaushalt wiederfinden. Besteht Baubedarf zur Neuunterbringung einer Landesbehörde, liegt es meist im Verantwortungsbereich des BLB NRW, das Vorhaben baulich zu planen, zu realisieren und zu finanzieren. Das zuständige Ministerium der Behörde, die das neue Gebäude nutzt, muss im Gegenzug zur Refinanzierung der Baukosten die Zahlung einer angemessenen, wirtschaftlichen Miete aus dem Landeshaushalt an den BLB NRW sicherstellen.

Die zwischen dem LKA und dem BLB NRW vereinbarte Miete von zunächst 5,8 Mio. € und später von 6,6 Mio. € pro Jahr steht in keinem ausgewogenen wirtschaftlichen Verhältnis mit den geplanten bzw. tatsächlichen Baukosten. Ihre Refinanzierung erfolgt nur zu einem Teil über die Miete. Der andere Teil wird dadurch aufgefangen, dass der BLB NRW aufgrund des immensen Projektverlustes Eigenkapital aufzehrt. Damit spiegelt die Miete für das LKA im Landeshaushalt den für die Baumaßnahme erforderlichen Finanzierungsbedarf nicht zutreffend wider. Für den LRH ergibt sich daraus die Schlussfolgerung, dass die im Landeshaushalt etatisierten Mieten nicht transparent sind und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nur unzureichend geplant und gesteuert werden. Dies gilt umso mehr, als es sich vorliegend um keinen Einzelfall handelt, wie z. B. die Prüfungen des LRH zum Landesarchiv in Duisburg und zur Erweiterung des Polizeipräsidiums Köln-Kalk aufgezeigt haben.

Das FM weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der BLB NRW die Möglichkeit wirtschaftlich günstigerer Unterbringungsalternativen für das LKA berücksichtigt habe. Als Alternativen seien grundsätzlich die Kündigung des bestehenden Mietverhältnisses, die Instandsetzung und Modernisierung der Bestandsgebäude oder der Neubau eines Ersatzgebäudes in Betracht gekommen. Die Instandsetzung und Modernisierung der Bestandsgebäude sei wegen der baufachlichen Einschätzung des BLB NRW ausgeschlossen. Aufgrund des für jeden sachverständigen Dritten offenkundig maroden Zustands habe der BLB NRW keine detaillierte Berechnung der voraussichtlichen Sanierungskosten vorgenommen. Das FM hat zur Notwendigkeit eines Ersatzneubaus dem BLB NRW gegenüber beanstandet, dass „keine ausreichende Fixierung der Entscheidungsgrundlage erfolgt“ ist.

Die vom LRH genannten Projektverluste vor und nach der Kostensteigerung bedürften der „Konkretisierung bzw. Richtigstellung“. Der BLB NRW habe seinen Projektkosten nicht nur das wirtschaftliche Ergebnis des Neubaus, sondern zusätzlich die wirtschaftlichen Folgen des Abrisses der Altgebäude zugrunde gelegt. Unabhängig davon, ob die Leerstands-, Sanierungs- oder Neubualternative gewählt würde, hätte der BLB NRW die wirtschaftliche Belastung aus Darlehen für Altgebäude in jedem Fall tragen müssen. Insoweit sei zur wirtschaftlichen Würdigung des Neubauprojekts ausschließlich auf die Kosten des Neubaus abzustellen. Die ursprüngliche Rentabilitätsberechnung des BLB NRW zu Beginn des Projekts schließe zwar mit einem negativen Endvermögen in Höhe von 108,1 Mio. €. Das wirtschaftliche Ergebnis betrachte jedoch Alt- und Neubau. Bei

dieser Berechnung würde sich, wenn der Kostensteigerung nur die Neubaukosten zugrunde gelegt werden würden, ein Projektgewinn von 19,9 Mio. € ergeben. Bei Berücksichtigung der Kostensteigerung ergäbe sich hingegen ein Projektverlust in Höhe von 127,5 Mio. €. Dies bedeute, dass bei einer Betrachtung (nur) des Neubaus die Projektkosten nicht vollständig über die Miete refinanziert werden könnten. Diesen Kostenverlauf, der der kaufmännischen Aufgabenstellung des BLB NRW nicht entspräche, halte das FM für nicht akzeptabel. Als Reaktion hierauf habe das FM die AnwVOBLB zum 01.10.2012 unter Einführung der „Grundlegenden Arbeitsanweisungen zur Geschäftsführung“ weiterentwickelt. Das FM habe darüber hinaus zur zukünftigen Vermeidung von Kostenerhöhungen durch Mieterwünsche den BLB NRW angewiesen, solche Kundenanforderungen ohne Refinanzierung nicht mehr zu erfüllen.

Darauf hat der LRH erwidert:

Die im Nachhinein abgegebene Einschätzung, dass die Bestandsgebäude des LKA offenkundig marode und ihre Instandsetzung bzw. Modernisierung nicht in Frage gekommen sein sollen, ist - wie das FM selbst einräumt - mangels Baudokumentationen und Kostenberechnungen durch den BLB NRW nicht belegbar. In Übereinstimmung mit dem FM hält auch der LRH die vollumfänglich fehlenden Dokumentationen und Berechnungen für die Notwendigkeit der Errichtung eines Ersatzneubaus für besonders kritikwürdig.

Der LRH geht wegen des fehlenden Nachweises auch nicht davon aus, dass die Bestandsgebäude praktisch wertlos und daher abzureißen waren. Dagegen spricht, dass für die Bestandsgebäude immerhin ein Bilanzwert von über 24 Mio. €<sup>4</sup> ausgewiesen war. Bei solch einem hohen Wert kann der Zustand des LKA bei Gründung des BLB NRW nicht - wie das FM behauptet - „dementsprechend desaströs“ gewesen sein. Es wäre bei der Frage nach wirtschaftlich günstigeren Unterbringungsalternativen des LKA beispielsweise durchaus denkbar gewesen, die Altgebäude des LKA durch Sanierungsmaßnahmen einer normal üblichen Büronutzung durch einen anderen Mieter zuzuführen. In diesem Zuge hätte ein den speziellen Bedürfnissen eines modernen LKA genügendes neues Gebäude an einem anderen Standort errichtet werden können. Eine derartige Prüfung ist aber nicht vorgenommen worden. Bei dieser Alternative wäre die finanzielle Belastung aus dem Altbestand wegen der anfallenden Büromieten nicht oder

---

<sup>4</sup> Buchwert zum Zeitpunkt der Gründung des BLB NRW am 01.01.2001.

nur abgemindert gegeben. Darüber hinaus hätten Interimskosten für die vorübergehende Unterbringung des LKA eingespart werden können.

Auch nach den Einlassungen des FM steht außer Frage, dass der BLB NRW selbst seinerzeit im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Projektverluste für das LKA von 108,1 Mio. € bzw. nach den entstandenen Baukostensteigerungen von 246,3 Mio. € errechnet hat.

Wenn das FM nunmehr diese Projektverluste durch Außerachtlassung der sich aus den Altgebäuden ergebenden finanziellen Belastungen relativiert, hält der LRH dem entgegen, dass der BLB NRW diese Berechnungsmethode bei seinen damaligen Wirtschaftlichkeitserwägungen gerade nicht zugrunde gelegt hat. Damit bleibt es bei der Feststellung des LRH, dass der BLB NRW seinerzeit ein unwirtschaftliches Projekt ohne Alternativabwägungen durchgeführt hat.

Unabhängig davon hält der LRH die Argumentation des FM hinsichtlich der Neuberechnung des (negativen) Endvermögens schon vom Ansatz her für verfehlt. Nach Auffassung des LRH spielen bei der Frage der Wirtschaftlichkeit bei jeder denkbaren Alternative (Abriss und Neubau an gleicher Stelle, Leerstand und Neubau an anderer Stelle, Modernisierung und Weitervermietung der Altgebäude ans LKA) finanzielle Altlasten in jedem Fall eine Rolle. Sie sind daher in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen. Jeder ordentlich handelnde Kaufmann würde bestehende finanzielle Belastungen aus Altimmobilien in seine Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einbeziehen.

Der LRH hat im Ergebnis die zusammenfassende Aussage des FM begrüßt, dass der Kostenverlauf des LKA-Projekts „nicht akzeptabel“ sei, da er der kaufmännischen Aufgabenstellung des BLB NRW nicht entspreche.

Auch die vom FM gegenüber dem BLB NRW ergriffenen Maßnahmen zur Kostenstabilisierung und die Anweisung an den BLB NRW, künftig nachträgliche baukostensteigernde Mieteranforderungen ohne Refinanzierung nicht mehr zu erfüllen, hat der LRH befürwortet. Das FM kann damit erreichen, dass der BLB NRW künftig Baumaßnahmen nicht mehr realisiert, wenn die Mieten die entstehenden Kosten nicht decken. Ebenso kann damit der vom LRH geforderte wirtschaftliche Zusammenhang zwischen Baukosten und Mieten hergestellt werden.

Das MIK hat in seiner Antwort bestätigt, dass das LKA keine eigenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat. Dazu sehe das MIK als Mieter eines Gebäudes, das der BLB NRW erstelle, keine Verpflichtung. Die Untersuchungen seien grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme - hier Erstellung eines Neubaus LKA - befasst sei. Dies sei nach dem Verständnis des MIK und offensichtlich nach seinem eigenen Verständnis der BLB NRW als der für das Liegenschaftsmanagement des Landes verantwortliche Landesbetrieb. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre dem MIK faktisch auch nicht möglich gewesen. Wirtschaftliche Überlegungen hätten dennoch das Handeln des LKA während des gesamten Planungs- und Realisierungsprozesses bestimmt.

Auf die Antwort des MIK hat der LRH erwidert:

Der LRH hat erneut darauf hingewiesen, dass die zurzeit bestehende Rechtslage (§ 7 LHO) grundsätzlich diejenige Organisationseinheit zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtet, die mit der jeweiligen Maßnahme befasst ist. Wird ein neues Gebäude für einen bestimmten Mieter errichtet, muss sich auch die Mieterseite mit ihrer Unterbringungsmaßnahme beschäftigen. Insofern obliegt der Mieterseite auch die Verpflichtung, sich mit Fragen der Wirtschaftlichkeit zu befassen.

## **6 Bauvergabe**

Der Vergabe des LKA-Neubaus lagen keine Bauplanungen zugrunde. Diese sollten erst im Rahmen des Angebotsverfahrens sukzessive entwickelt werden. Der BLB NRW schrieb daher sämtliche Planungs- und Bauleistungen mit einer geschätzten Auftragssumme von rd. 66,3 Mio. € in einem „Verhandlungsverfahren nach Öffentlicher Vergabebekanntmachung“ aus. Mit Bekanntmachung des Wettbewerbs im Amtsblatt der Europäischen Union am 20.09.2006 legte der BLB NRW fest, dass fünf von ihm ausgesuchte Teilnehmer zur späteren Angebotsabgabe aufgefordert werden würden. Die Bieterzahl sollte im weiteren Verfahren reduziert werden.

Auf die Bekanntmachung hin gingen elf Teilnahmeanträge ein. Von den fünf vom BLB NRW zur Teilnahme aufgeforderten Bewerbern beteiligten sich vier am Verfahren. Im Rahmen einer Vorprüfung wurden die vier eingegangenen Angebote analysiert. Das LKA prüfte dabei insbesondere, ob die Planungen seine funktionalen Arbeitsabläufe widerspiegeln. Die Ergebnisse der Vorprüfung wurden einem Entscheidungsgremium,



bestehend u. a. aus Vertretern des MIK, BLB NRW und LKA, am 25.05.2007 präsentiert. Die Mitglieder des Gremiums beurteilten die einzelnen Angebote auf Basis einer Bewertungsmatrix, die der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots dienen sollte. Kriterien für die Bewertungsmatrix waren der Preis und der Lebenszyklus<sup>5</sup> mit jeweils einer Gewichtung von 25 v. H. sowie die Funktionalität mit einer Gewichtung von 50 v. H.

Nach der Angebotsprüfung und -bewertung nahm aufgrund der Gewichtung der Zuschlagskriterien der preisgünstigste Bieter C nur den dritten Bieter ein.

Letztlich beschloss das Entscheidungsgremium, Bieter A und B zur Teilnahme am weiteren Verfahren (2. Angebotsrunde) aufzufordern und den beiden anderen Bietern abzusagen.

In der 2. Angebotsrunde wurden die Angebote von A und B konkretisiert und verändert. Sie endete mit Abgabe der letzten verbindlichen Angebote am 27.08.2007. Das Angebot von A schloss mit 91,5 Mio. € ab, während B ein Angebot von 93,5 Mio. € abgab. Anschließend erfolgte wiederum eine Angebotsauswertung auf der Basis der Bewertungsmatrix.

Das LKA stellte am 05.09.2007, rd. sechs Wochen vor der Auftragserteilung, fest:

„Es zeichnet sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt ab, dass mit dem - späteren - Auftragnehmer [A] noch intensive (Detail)Planungen durchgeführt werden müssen, um so letztlich den Anforderungen des LKA, insbesondere in Hinsicht auf reibungslose innerbehördliche Arbeitsabläufe, gerecht werden zu können.“

Der BLB NRW sagte am 01.10.2007 Bieter B ab und informierte ihn darüber, dass Bieter A den Zuschlag bekäme. Nach einem Besprechungsvermerk des LKA vom Oktober 2007 bestand zu diesem Zeitpunkt im Hinblick auf das Angebot des Bieters A noch erheblicher Änderungsbedarf aufgrund von Planungsmängeln. Dem Vermerk ist zu entnehmen, dass das LKA den BLB NRW auf die Notwendigkeit hinwies, die Mängel des Angebotes und den daraus resultierenden Änderungsbedarf im Zuge der Auftragsvergabe an A zu berücksichtigen. Dieser Aufforderung kam der BLB NRW nicht nach. Nach Angaben des LKA begründete er dies wie folgt:

---

<sup>5</sup> Der Lebenszyklus eines Gebäudes umfasst den gesamten Zeitraum von der Entwicklung entsprechender Planungen über die Baurealisierung, die Nutzung und den Abbruch des Gebäudes.

„Da Bieter [A] ja nunmehr als bestes Angebot auch vom LKA bewertet wurde, müssten nach Aussage des BLB <...> nunmehr die Schwächen des Angebotes hingenommen werden <...>“

„Bieter [A] hat ja von der Ablehnung des Angebotes Bieter [B] Kenntnis und sind sich bewusst, dass sie den Auftrag am 17.10.07 erhalten sollen. Wenn jetzt noch Änderungen gefordert werden, wird Bieter [A] den Vertrag nicht gegenzeichnen.“

Auf dieser Grundlage erteilte der BLB NRW am 17.10.2007 an A den Bauauftrag in Höhe von 91,5 Mio. €<sup>6</sup>. Nach der Vergabe des Bauauftrags mussten, wie bereits vom LKA befürchtet, noch intensive Planungen zur Sicherstellung der funktionalen Nutzung des Neubaus durchgeführt werden.

Während seiner Prüfung forderte der LRH vom BLB NRW mehrfach die Vorlage eines Vergabevermerks, aus dem sich u. a. die Wahl und die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens ergeben müssen. Die zuständige BLB-Niederlassung Düsseldorf erklärte letztlich gegenüber dem LRH, das Vergabeverfahren sei nicht schriftlich fixiert worden. Weiterhin gab sie an, dass für die Wahl des Verhandlungsverfahrens die Nichtbeschreibbarkeit des Lebenszyklus des Neubaus ausschlaggebend gewesen sei.

## 6.1 Wahl der Vergabeart

Zur Wahl der Vergabeart hat der LRH in seiner PM bemerkt, dass der BLB NRW als öffentlicher Auftraggeber Waren, Bau- und Dienstleistungen nach Maßgabe des § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Wettbewerb und damit im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen hat. Der gleichzeitigen Vergabe von Planungs- und Bauleistungen lag ein Bauauftrag zugrunde, der seinen Schwerpunkt im Bereich der Bauleistungen hatte. Daher war nach § 99 Abs. 3 GWB i. V. m. § 6 Abs. 1 Vergabeverordnung die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) anzuwenden.

Nach § 3a Nr. 2 i. V. m. § 3 Nr. 2 VOB - Teil A (VOB/A) muss das Offene Verfahren, welches der Öffentlichen Ausschreibung entspricht, angewendet werden, wenn nicht die

---

<sup>6</sup> Daneben wurde A auch mit der Errichtung eines in den Neubau zu integrierenden Rechenzentrums mit einem Auftragsvolumen in Höhe von rd. 3,9 Mio. € beauftragt, sodass die sich daraus ergebende Auftragssumme insgesamt 95,4 Mio. € betrug.

Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Nur in begründeten Ausnahmefällen darf u. a. nach § 3a Nr. 1 Buchst. d) i. V. m. § 3 Nr. 1 Abs. 3 VOB/A von der Regel des Offenen Verfahrens abgewichen und ein Verhandlungsverfahren, das einer Freihändigen Vergabe gleichkommt, durchgeführt werden. Die Anwendungsfälle des hier gewählten Verhandlungsverfahrens nach europaweiter Bekanntmachung sind in § 3a Nr. 5 VOB/A abschließend geregelt. Danach ist ein solches Verfahren nur zulässig, wenn

- a. bei einem Offenen Verfahren oder Nichtoffenen Verfahren keine annehmbaren Angebote abgegeben worden sind, sofern die ursprünglichen Verdingungsunterlagen nicht grundlegend geändert werden,
- b. die betroffenen Bauvorhaben nur zu Forschungs-, Versuchs-, oder Entwicklungszwecken und nicht mit dem Ziel der Rentabilität oder der Deckung der Entwicklungskosten durchgeführt werden,
- c. im Ausnahmefall die Leistung nach Art und Umfang oder wegen der damit verbundenen Wagnisse nicht eindeutig und so erschöpfend beschrieben werden kann, dass eine einwandfreie Preisermittlung zwecks Vereinbarung einer festen Vergütung möglich ist.

Das Verhandlungsverfahren nach Öffentlicher Vergabebekanntmachung stellt wegen des reduzierten Wettbewerbs und der weitgehenden Formlosigkeit einen Ausnahmefall zum Offenen Verfahren dar. Die einzelnen Tatbestände sind daher restriktiv auszulegen. Die Darlegungslast trägt der Auftraggeber.

Bei dem hier vergebenen Bauauftrag handelt es sich im Wesentlichen um einen Ersatzneubau für das alte LKA. Die Bauleistungen für das neue Gebäude des LKA hätten mit hin eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können. Sie wären die notwendige Grundlage für die Durchführung eines Offenen Vergabeverfahrens gewesen, welches nur durchgeführt werden kann, wenn eine genaue Leistungsbeschreibung vorliegt. Da der BLB NRW zu Beginn des Vergabeverfahrens keine baufachliche Planung bzw. konkrete Beschreibung der Bauleistungen vorzuweisen vermochte, war auch die Durchführung des Offenen Verfahrens nicht möglich. Dies ist jedoch für den BLB NRW keine Rechtfertigung dafür, den Bauauftrag für das LKA quasi freihändig zu vergeben.

Die oben aufgeführten Tatbestände, die eine Abweichung von der Regel des Offenen Verfahrens begründen könnten, sind nicht einschlägig. Sie wurden vom BLB NRW bei

der Vergabeentscheidung auch nicht vorgetragen oder belegt. Durch die Wahl der falschen Vergabeart hat der BLB NRW einen großen Bauauftrag dem offenen Wettbewerb entzogen und damit in besonders schwerwiegendem Maße gegen geltendes Vergaberecht verstoßen.

Das FM hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass dem BLB NRW bekannt gewesen sei, dass das gewählte Verfahren eine Ausnahme von dem Grundsatz des Offenen Verfahrens ist. Daher habe sich der BLB NRW rechtlich von einer Rechtsanwaltskanzlei beraten lassen und nach intensiver Diskussion für das gewählte Verfahren entschieden. Der BLB NRW habe wegen der Errichtung des LKA als Spezialbau die auszuschreibende Leistung nach Art und Umfang und der damit verbundenen Wagnisse nicht eindeutig und erschöpfend beschreiben können. Daher sei eine einwandfreie Preisermittlung zwecks Vereinbarung einer festen Vergütung in einem Offenen Verfahren nicht möglich gewesen.

Für das Ministerium sei auch das im Zeitpunkt der Entscheidung über die Vergabeart bestehende Wissen des BLB NRW über die Art und den Umfang der auszuschreibenden Leistungen und die insoweit gegebenen eigenen Möglichkeiten des BLB NRW nicht zu rekonstruieren gewesen. Damit könne die nach rechtlicher Beratung erfolgte Entscheidung des BLB NRW nicht als richtig oder falsch angesehen werden.

Das FM werde den BLB NRW anweisen, zukünftig die Gründe für die Wahl der Vergabeart aussagekräftig zu dokumentieren.

Darauf hat der LRH erwidert:

Der BLB NRW ist als Öffentlicher Auftraggeber in der Pflicht, die Vergabevorschriften einzuhalten und Abweichungen davon entsprechend zu begründen. Eine externe Rechtsberatung entbindet ihn nicht davon, seine Bauaufträge nach der geltenden Rechtslage vorzubereiten, zu dokumentieren und zu vergeben. Rechtsberatung kann lediglich unterstützender Natur sein, befreit den BLB NRW jedoch nicht von der Verantwortung, die nationalen und EU-weiten Vergabevorschriften einzuhalten. Zudem konnte der BLB NRW dem LRH während der Prüfung nicht belegen, dass die von ihm gewählte Rechtsberatung ihm tatsächlich die Durchführung des Verhandlungsverfahrens empfohlen hatte.

Die Begründung des BLB NRW, die auszuschreibenden Leistungen seien nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar gewesen, da das LKA als Spezialbauwerk anzusehen

sei, ist durch nichts unterlegt worden. Für einen Ersatzneubau waren die Leistungen eindeutig beschreibbar.

Zudem ist der LRH bisher davon ausgegangen, dass der BLB NRW mit seiner jahrelangen Kompetenz als öffentlicher Auftraggeber in der Lage ist, dem Markt eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen auch für „Spezialbauten“ vorzugeben. Schließlich sind private Unternehmen auf diese Maßgaben angewiesen, da derlei Bauten in aller Regel nicht zu ihrem Routinegeschäft gehören. Insofern verwundert es den LRH sehr, dass das FM inzident diese spezielle Kompetenz des BLB NRW in Frage stellt und daraus eine Begründung für die Abweichung von der Regel des Offenen Verfahrens herzuleiten versucht.

Der LRH hat das FM diesbezüglich nochmals um Erläuterung gebeten.

Aus dem offensichtlich rechtswidrigen Vorgehen des BLB NRW bei der Vergabe dieses Bauauftrags meint das FM mangels Rekonstruierbarkeit des Sachverhalts keine Folgen ziehen zu müssen, da es ausführt, dass die nach rechtlicher Beratung gewählte Vergabeart nicht als richtig oder falsch angesehen werden könne.

Der LRH hat die Haltung des FM kritisiert und erwartet, dass es in solchen Fällen eindeutig Stellung bezieht und seiner gesetzlichen Aufsichtspflicht nachkommt. Nach seiner Auffassung hat das FM für die Zukunft vom BLB NRW die zwingende Einhaltung des Vergaberechts zu fordern, um einen echten Wettbewerb zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots sicherzustellen. Bei derartig gravierenden Mängeln ist es als Aufsichtsbehörde in der Pflicht, die Vergabepaxis des BLB NRW zu kontrollieren und ggf. zu korrigieren.

## 6.2 Dokumentation der Vergabe

Der LRH hat in seiner PM ferner kritisiert, dass der BLB NRW die Gründe für die Wahl der Verfahrensart nicht - wie in § 30a VOB/A zwingend gefordert - in einem Vergabevermerk niedergelegt hat, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält. An all dem fehlt es im vorliegenden Verfahren. Da der BLB NRW die gesetzlich geforderte Aufzeichnungspflicht missachtet hat, hat er zugleich gegen das wettbewerbsrechtlich verankerte Transparenzgebot, einen wesentlichen Eckpfeiler der Korruptionsprävention, verstoßen.

Auch die im Nachhinein von der BLB-Niederlassung Düsseldorf gegebene mündliche Vergabebeurteilung der nicht beschreibbaren Lebenszyklusbetrachtung ist, abgesehen davon, dass der Dokumentationsmangel im Nachhinein nicht heilbar ist, unschlüssig. Soweit der BLB NRW daraus einen Grund für die Wahl des Verhandlungsverfahrens ableiten will, entbehrt dies einer Rechtsgrundlage. Zudem ist die von ihm vorgetragene Lebenszyklusbetrachtung vor dem Hintergrund ständig steigender Energie- und Bewirtschaftungskosten eine Kernaufgabe, die er bei jeder Baumaßnahme erfüllen muss. Von daher ist für den LRH nicht verständlich, warum wegen der Lebenszyklusbetrachtung die Leistungen für den Neubau des LKA nicht beschreibbar gewesen sein sollen.

Auch das FM hat in seiner Antwort den fehlenden Vergabebericht gerügt. Es will den BLB NRW erneut auf die Notwendigkeit der Dokumentation hinweisen. Zudem will es der Geschäftsführung des BLB NRW aufgeben, die formelle Dokumentation der Vergabe verstärkt durch die Innenrevision prüfen zu lassen.

## **7 Projektmanagement**

### **7.1 Gegenstand und Abschluss des Verhandlungsverfahrens**

Der BLB NRW überließ - neben der Vergabe der Bauleistungen - die Erstellung der gesamten Planung den potenziellen Bietern bzw. dem späteren Generalübernehmer A. Beim BLB NRW und LKA entstanden Diskussionen darüber, ob und in welchem Umfang die vorgelegten Planungen die geforderte Funktionalität der Arbeitsabläufe widerspiegeln.

Dazu hat der LRH in der PM bemerkt:

Eine Bauplanung basiert auf einem abgestimmten und realisierbaren Nutzungskonzept, das sowohl abschließend gedanklich entwickelt als auch zeichnerisch dargestellt wird. Erst nachdem eine solche Bauplanung vorliegt, in der sich das Nutzungskonzept und die Funktionalität der Arbeitsabläufe eindeutig widerspiegeln, hätten die zur Realisierung der Planung erforderlichen Bauleistungen auf dem Markt preislich abgefragt und beauftragt werden dürfen.

Im vorliegenden Fall waren die Bieter hingegen aufgefordert worden, die an das Projekt gestellten Anforderungen planerisch zu interpretieren und umzusetzen. Dies führte zur

Vorlage von unterschiedlichen, nicht vergleichbaren Planungen und Angeboten während des laufenden Verhandlungsverfahrens.

Mit einer belastbaren Bauplanung als Grundlage eines Vergabeverfahrens wären planerische Interpretationen während des laufenden Vergabeverfahrens nicht erforderlich gewesen. Die Angebote wären preislich prüf- sowie bewertbar gewesen. Eine objektive Vergleichbarkeit der Angebote sowie eine transparente Vergabeentscheidung hätten auf diese Weise sichergestellt werden können. Aus welchen Gründen von diesem grundsätzlichen Prinzip abgewichen wurde, dass eine konkrete Planung vor weiteren Projektschritten stehen muss, erschließt sich dem LRH nicht.

Tatsächlich war der Leistungsumfang zum Zeitpunkt der Beauftragung des Generalübernehmers immer noch unzureichend beschrieben. Zu dieser Zeit standen noch umfangreiche Planungen zur Sicherstellung reibungsloser innerbehördlicher Arbeitsabläufe im LKA aus.

Nach Auffassung des FM war die zusammengefasste Vergabe von Planungs- und Ausführungsleistungen sowie die Lebenszyklusbetrachtung des BLB NRW wirtschaftlich sinnvoll. Der Entwicklung eines Betreiberkonzeptes zur Erfüllung der Qualitätsstandards eines „modernen LKA“ mit dem Ziel, die zukünftigen Nutzungs- und Instandhaltungskosten zu optimieren, sei eine wesentliche wirtschaftliche Bedeutung zugekommen. Im Planungsstadium wären dazu umfangreiche Abstimmungen zwischen Planern und Bauausführenden erforderlich, somit seien vor Beginn der Planung Umfang und Inhalt des Betreiberkonzeptes nicht abschließend definierbar gewesen. Dies habe zwangsläufig zu einer zusammengefassten Auftragsvergabe geführt. Mit der vom LRH geforderten belastbaren Bauplanung als Grundlage eines Vergabeverfahrens hätte der BLB NRW hingegen dem Erfordernis eines Betreiberkonzeptes nicht ausreichend Rechnung tragen können. Das FM kommt daher zu dem Schluss, dass eine getrennte Vergabe von Planungs- und Bauleistungen bei dem Spezialbau LKA den erforderlichen Lebenszyklusansatz zu Lasten der späteren Wirtschaftlichkeit des Gebäudes außer Betracht gelassen hätte.

Das FM hat hingegen der Bewertung des LRH zugestimmt, dass die Auftragserteilung an A wegen diverser erheblicher Planungsmängel und -schwächen nicht hätte erfolgen dürfen.

Auf die Antwort des FM hat der LRH erwidert:

Die Auffassung des FM, die getrennte Vergabe von Planungs- und Bauleistungen ließe den Lebenszykluskostenansatz zu Lasten der späteren Wirtschaftlichkeit des Gebäudes außer Betracht, ist nicht haltbar und würde einen „Freibrief“ für den BLB NRW darstellen. Mit der Begründung der „nicht abschließenden Definierbarkeit von Betreiberkonzepten“ müsste der BLB NRW alle Bauprojekte ohne feststehende Planungen im Verhandlungsverfahren bzw. freihändig vergeben. Der BLB NRW darf sich als öffentlicher Auftraggeber aber gerade nicht der Grundregel des Offenen Verfahrens entziehen und sollte eine belastbare Planung zum Gegenstand seiner Vergabeverfahren machen. Bauprojekte müssen fundiert vorbereitet und Nutzerbedarfe festgeschrieben sein, sodass eine im Vorhinein gesicherte Bauplanung als Grundlage der Vergabe dient. Nur so kann das Risiko späterer Mehrkosten minimiert werden. Ein Mehraufwand in der Planung bzw. die Änderung der Planung mangels festgeschriebener Bedarfe im unmittelbaren Vorfeld der Vergabe führen zwangsläufig zu einem kostenintensiven Mehraufwand der beauftragten Unternehmen, die sich diesen zusätzlich teuer bezahlen lassen, wie der vorliegende Fall deutlich aufzeigt.

Der BLB NRW hat in seiner Weisung Nr. 134<sup>7</sup> die einzelnen Stufen der Lebenszyklusbetrachtung beschrieben. Danach hat der Geschäftsbereich Gebäudemanagement des BLB NRW bereits in der Entwicklungsphase eines Projekts ein Betreiberkonzept zu initiieren. Dieses soll die gesamte Bandbreite des bei Bauprojekten zu bewerkstellenden Facility Managements von der Entwicklungs- bis zur Nutzungsphase beinhalten. Zielsetzung ist dabei, eine Qualitäts- und Effektivitätssteigerung der Gebäudenutzung zu erreichen<sup>8</sup>.

Der LRH begrüßt, dass der BLB NRW sich so das Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Gebäuden gesetzt hat. Lebenszyklusbetrachtungen und die Erfüllung der dafür erforderlichen Regelungen sind ein essentieller Bestandteil des Geschäftsauftrags des BLB NRW.

Der LRH hat aber das FM um Aufklärung des Widerspruchs gebeten, warum es nunmehr abweichend von den in o. g. Weisung enthaltenen Maßgaben die Auffassung vertritt, das Betreiberkonzept sei vom BLB NRW nicht selbst, sondern gemeinsam mit der

---

<sup>7</sup> Weisung Nr. 134 des BLB NRW „Betreiberkonzepte und Betreiberhandbücher für die Immobilien des BLB NRW“ vom 18.11.2010.

<sup>8</sup> S. Nr. 4.3.4 der Weisung Nr. 134 des BLB NRW.



Planung durch einen Generalübernehmer zu entwickeln. Dies ist letztlich vor dem Hintergrund, dass der BLB NRW damit ohne nachvollziehbare Gründe auf die Wahrnehmung seiner Schlüsselkompetenz verzichten würde, völlig unverständlich.

Der LRH hat vor diesem Hintergrund dem FM die Frage gestellt, welche Aufgaben der BLB NRW im Rahmen des Öffentlichen Bauens eigentlich wahrnehmen soll.

## 7.2 Änderung der Angebotspreise

Nach Abgabe erster Angebote der verbliebenen beiden Bieter am 20.03.2007 betragen die Angebotssummen von A zunächst 80,9 Mio. € und von B zunächst 83,3 Mio. €. Zum Abschluss der 2. Angebotsrunde am 27.08.2007 belief sich das letzte Angebot von A auf 91,5 Mio. € und dasjenige von B auf 93,5 Mio. €<sup>9</sup>. Gegenüber den Ursprungsangeboten erhöhten sich somit die Angebotssummen um 10,6 Mio. € bei A bzw. um 10,2 Mio. € bei B. Nach Angabe der BLB-Niederlassung Düsseldorf lag die Ursache dieser Erhöhungen in geänderten Leistungsanforderungen, die mit den Bietern nach Abgabe ihrer ersten Angebote verhandelt worden waren.

Die in einem Prüfbericht vom 10.09.2007 enthaltene Angebotsauswertung der BLB-Niederlassung Düsseldorf enthielt zwei Listen („Vermutliche Begründung für wesentliche Mehrkosten“ und „Realisierte Minderkostenansätze“) mit insgesamt 26 einzelnen Positionen, die die in der 2. Angebotsrunde geänderten Leistungen darstellten. Von den 26 Positionen waren lediglich zwei kostenmäßig quantifiziert. Den restlichen 24 Positionen waren keine Kosten zugeordnet.

Bieter A erhielt am 17.10.2007 den Auftrag in Höhe der letzten Angebotssumme von 91,5 Mio. €. Auf Nachfrage teilte die BLB-Niederlassung Düsseldorf dem LRH mit, eine über den Bericht vom 10.09.2007 hinausgehende Prüfung der Angebote und der ihnen zugrunde liegenden Preise habe nicht stattgefunden, weil sowohl Bieter A mit Mehrkosten von 10,6 Mio. € als auch Bieter B mit Mehrkosten von 10,2 Mio. € bei ihrem letzten Angebot fast gleichauf gelegen hätten.

---

<sup>9</sup> Ohne die Kosten für das in der 2. Angebotsrunde hinzugekommene Rechenzentrum des LDS.

Hierzu hat der LRH bemerkt:

Die vorgenommene Prüfung der Angebotskosten war unzureichend. Die Auftragserteilung stützte sich im Hinblick auf die Kostenerhöhung lediglich auf reine Mutmaßungen, die stichpunktartig und im Wesentlichen ohne Kostenansatz aufgelistet wurden. Der Auftrag hätte auf dieser Grundlage nicht erteilt werden dürfen. Stattdessen hätte der BLB NRW im Zuge der Angebotsprüfung ausnahmslos alle Leistungsänderungen kostenmäßig quantifizieren und bewerten müssen.

Der BLB-Niederlassung Düsseldorf reichte es stattdessen aus, dass sich die beiden Angebote um nahezu die gleichen Beträge erhöhten. Diese Auffassung ist nicht tragfähig, weil ungeprüfte Preisangaben von Mitbewerbern keinen objektiven Vergleichsmaßstab bilden können. Jedes eingegangene Angebot ist zwingend und losgelöst von anderen Angeboten auf seine individuelle Angemessenheit zu prüfen. Der LRH sieht in dem Umstand, dass eine solche Prüfung hier nicht vorgenommen wurde, einen schwerwiegenden Mangel des Projektmanagements des BLB NRW. Die BLB-Niederlassung hätte dafür Sorge tragen müssen, dass für die Mehrung der Angebotskosten ein belastbarer Nachweis geführt wird.

Der LRH hat im Nachhinein die Angemessenheit der angebotenen Mehrkosten überprüft. Zu diesem Zweck hat er eine eigene überschlägige Kostenaufstellung zum Angebot von A erarbeitet. Dabei hat er die einzelnen in dem Prüfbericht des BLB NRW vom 10.09.2007 aufgelisteten Positionen zu Mehr- und Minderleistungen anhand von in der BLB-Niederlassung Düsseldorf abrufbaren Daten und Unterlagen kostenmäßig erfasst, jeweils aufsummiert und gegenübergestellt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die Mehr- und Minderkosten annähernd gegenseitig aufheben. Diese Gegenüberstellung lässt mithin darauf schließen, dass die Mehrkosten in Höhe von 10,6 Mio. € nicht annähernd gerechtfertigt waren. Zusammenfassend gesehen ist der LRH bei der gegebenen Sachlage davon überzeugt, dass die BLB-Niederlassung Düsseldorf den Auftrag zu einem vollkommen überzogenen Preis erteilte.

Das FM hat dem LRH zugestimmt, dass der BLB NRW Angebotspreise kritisch zu überprüfen habe und dieser Vorgang schriftlich fixiert werden müsse.

Der LRH hat in seiner Antwort darauf hingewiesen, dass offen bleibt, wie die geforderte kritische Überprüfung von Angebotspreisen und deren Dokumentation seitens des BLB NRW zukünftig sichergestellt werden soll.

### 7.3 Mehrkosten Kriminalwissenschaftliches und -technisches Institut

Das KTI nimmt rund ein Drittel der neuen Gebäudefläche des LKA ein. Besonderer Schwerpunkt der dort stattfindenden Laborarbeit ist die Erstellung von DNA-Analysen. Ein maßgeblicher Grund für den Neubau des LKA war, dass die ursprünglichen Labor- und Untersuchungsräume des Instituts veraltet waren.

Mit E-Mail vom 23.11.2007, rund einen Monat nach Auftragserteilung, teilte das LKA dem BLB NRW mit, dass dort hinsichtlich der Laborplanung des KTI Informationsdefizite bestünden. Nach Angaben des LKA waren von ihm gewünschte Planungsänderungen in den vom BLB NRW mit A am 17.10.2007 abgeschlossenen Vertrag „offensichtlich nicht übernommen worden“. Das LKA habe im Hinblick auf eine Berücksichtigung in den Ausschreibungsunterlagen die Änderungen bereits am 11.01.2007 gemeldet.

Das LKA gab dem BLB NRW weiterhin am 23.11.2007 zu verstehen, dass es eine Überarbeitung der Laborpläne für notwendig hielt. In den folgenden Tagen bestätigte der BLB NRW, dass auch aus seiner Sicht eine Überarbeitung erforderlich sei. Daraufhin fanden vom 10.12. bis 14.12.2007 Workshops unter Beteiligung des BLB NRW, des LKA und des Auftragnehmers A statt. Auf der Grundlage der dortigen Ergebnisse wurde A durch den BLB NRW am 20.03.2008 mit der Umplanung des KTI beauftragt. Als Folge der Umplanung verzögerte sich der im Bauvertrag vereinbarte Fertigstellungstermin um rd. sechs Monate, und es entstanden Mehrkosten in Höhe von rd. 7,6 Mio. € für baubetriebliche Leistungen (z. B. für verlängerte Vorhaltezeiten der Baustelleneinrichtung und Preissteigerungen von Nachunternehmern).

Das LKA sieht die Verantwortung für die Mehrkosten beim BLB NRW, da seine Änderungswünsche nicht während der Angebotsphase oder der anschließenden Verhandlungsphase an die Bieter übergeben worden seien. Der BLB NRW gibt hingegen an, die Änderungswünsche des LKA seien „nach Redaktionsschluss“ (gemeint ist nach dem Versand der Ausschreibungsunterlagen am 21.12.2006) und somit zu spät übermittelt worden. Darüber hinaus habe das LKA erst im Rahmen der Workshops vom 10.12. bis 14.12.2007 Änderungen und Anpassungen in den Grundrissen des KTI eingefordert, welche im Vorfeld nicht mitgeteilt worden seien.

Hierzu hat der LRH in seiner PM bemerkt:

Der BLB NRW und das LKA vermochten im Zuge ihrer nachträglichen Erläuterungsversuche zum Sachverhalt keine übereinstimmende Stellungnahme abzugeben. Vielmehr warfen sie sich gegenseitig Versäumnisse und Pflichtverletzungen vor. Der LRH kann nicht nachvollziehen, warum bei der gegebenen Sachlage die noch weit vor Beauftragung des Auftragnehmers A mitgeteilten Änderungswünsche des LKA keine Berücksichtigung mehr finden konnten. Er betrachtet die gegenseitigen Schuldzuweisungen als Zeugnis eines weiteren verfehlten Projektmanagements. Hätte der BLB NRW gemeinsam mit dem LKA die Anforderungen an den Neubau rechtzeitig und qualifiziert erarbeitet, wären die Kosten für die Bauzeitverzögerung von rd. 7,6 Mio. € nicht entstanden.

Das FM bezieht sich in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen des BLB NRW. Zudem hätten seiner Meinung nach beide Parteien ausreichend Gelegenheit gehabt, die Änderungen in der Laborplanung rechtzeitig zu konkretisieren. Es sei heute nicht aufklärbar, warum der BLB NRW die Änderungswünsche des LKA im Januar 2007 nicht verfolgte und das LKA seine Änderungswünsche im weiteren Vergabeverfahren nicht rechtzeitig einbrachte.

Hierauf hat der LRH erwidert:

Die auch durch das Ministerium eingeräumte schlechte Zusammenarbeit zwischen LKA und BLB NRW beruhte offensichtlich auf dem Umstand, dass den Beteiligten von vornherein völlig unklar war, in welchem ablauforganisatorischen Handlungsrahmen sie sich zu bewegen hatten. Die einzelnen Rollen als Nutzer (Mieter) und Bauherr (Vermieter) waren nicht definiert. Es wäre projektorganisatorisch wirtschaftlicher gewesen, wenn die Beteiligten im Rahmen vorab definierter Rollen zunächst die Anforderungen an den Neubau gemeinsam erarbeitet und auf dieser Grundlage anschließend die Bauvergabe begonnen hätten. Dadurch wären weitaus weniger Konflikte und im Ergebnis auch geringere Kosten entstanden.

## **8            Verwaltungsrat**

Ein vom BLB NRW beauftragter Dienstleister stellte im November 2005 für das Neubaufvorhaben eine Kostenrahmenermittlung auf der Basis von Kostenkennwerten auf. Diese Berechnung wies eine Gesamtsumme in Höhe von 77,3 Mio. € aus. Die dabei zugrunde gelegte Brutto-Grundfläche (BGF) betrug 50.122 m<sup>2</sup>. Dementsprechend betrug der Kos-

tenkennwert 1.543 €/m<sup>2</sup> BGF. Zum 01.08.2006 gingen das MIK, das LKA und der BLB NRW übereinstimmend von einer zu realisierenden BGF von nunmehr rd. 57.000 m<sup>2</sup> aus. Am 14.08.2006 legte der BLB NRW seinem Verwaltungsrat einen Investitionsantrag zur Genehmigung vor, in dem er den Bauauftrag mit 66,3 Mio. € kalkulierte. Der BLB NRW gab dabei ohne weitere Begründung an, eine Vergabe auf der Grundlage einer Funktionalausschreibung im Generalübernehmer-Verhandlungsverfahren durchführen zu wollen.

Den sich aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BLB NRW vom 01.08.2006 errechneten Projektverlust von 108,1 Mio. € (vgl. Nr. 5) erwähnte der BLB NRW in seinem Investitionsantrag nicht.

Das Bauvorhaben wurde in einer Verwaltungsratssitzung 2006 erörtert. In der Sitzung erklärte ein Mitglied des Verwaltungsrats, dass eine baufachliche Bewertung der Baumaßnahme auf der Basis der Verwaltungsratsvorlage nicht möglich sei. Weiterhin befragte es die Geschäftsführung des BLB NRW, inwieweit die für den Neubau des LKA vorgesehene Ausschreibung eines Generalübernehmer-Vertrags im Einklang mit einer mit dem Nordrhein-Westfälischen Handwerkstag getroffenen Vereinbarung stehe. Die Geschäftsführung erwiderte, die Themenstellung sei mit Vertretern der Kammer abgestimmt worden. Daraufhin stimmte der Verwaltungsrat dem Bauvorhaben einstimmig zu.

Unter dem 18.09.2007 beantragte der BLB NRW in einem ersten Nachtrag beim Verwaltungsrat die Genehmigung von Mehrkosten des Neubaus in Höhe von 34 Mio. €. Davon war ein Kostenanteil von 20 Mio. € u. a. für konjunkturell bedingte Baupreiserhöhungen inklusive erhöhter Umsatzsteuer ausgewiesen. Im Einzelnen wurde dieser Kostenanteil mit genaueren Kostenberechnungen aufgrund präzisierter Leistungsbeschreibungen und mit einer konjunkturbedingten Preissteigerung von 15 - 25 v. H.<sup>10</sup> begründet.

Am 16.01.2009 meldete der BLB NRW in einem zweiten Nachtrag gegenüber dem Verwaltungsrat weitere Mehrkosten in Höhe von 14,2 Mio. € an. Als Begründung gab er diesmal an, Planung und Ausführung des Projekts hätten unter hohem Termindruck dynamisch angepasst werden müssen, was zwangsläufig zu Mehrkosten führte. Eine ein-

---

<sup>10</sup> Auf der Grundlage der im Investitionsantrag von August 2006 bezifferten Baukosten in Höhe von 66,3 Mio. € hätte eine Preissteigerung von 25 v. H. Mehrkosten von rd. 16,6 Mio. € entsprochen.

deutige Zuordnung der Verantwortung für Abweichungen von den ursprünglichen Qualitäten und deren Realisierung sei angesichts der Komplexität des Bauvorhabens im Nachhinein nur schwer möglich gewesen. Gründe seien in einer schwierigen Kommunikation zwischen den zahlreichen Beteiligten zu suchen.

Der Verwaltungsrat billigte antragsgemäß die beiden Nachträge.

Mit den Nachträgen erhöhten sich die ursprünglich genehmigten Neubaukosten von 66,3 Mio. € um 48,2 Mio. € (34 Mio. € + 14,2 Mio. €) auf 114,5 Mio. €. Von diesen genehmigten Kosten wurden 106,7 Mio. € verausgabt.

Außerhalb des Verwaltungsrats wurde kein weiteres Prüfungs- und Genehmigungsverfahren des Bauvorhabens durchgeführt.

#### 8.1 Vorlagen der Geschäftsführung des BLB NRW an den Verwaltungsrat

Zu dem Investitionsantrag und den Nachträgen hat der LRH in seiner PM bemerkt, dass es nicht nachvollziehbar ist, warum der BLB NRW im Investitionsantrag von August 2006 die Baukosten lediglich mit 66,3 Mio. € beziffert hat, obwohl unter Berücksichtigung einer BGF von 50.122 m<sup>2</sup> bereits die im November 2005 vorliegende Kostenrahmenermittlung mit 77,3 Mio. € deutlich höhere Kosten ausgewiesen hatte. Bei der BGF von 57.000 m<sup>2</sup> hätten sich unter Zugrundelegung des Durchschnittsbetrages von 1.543 €/m<sup>2</sup> BGF sogar Baukosten von rd. 88 Mio. €<sup>1</sup> ergeben. Die dem Verwaltungsrat vorgelegten Kosten des Neubaus waren mithin um 21,7 Mio. € zu niedrig angesetzt.

Der LRH hat zudem bemängelt, dass der BLB NRW gegenüber seinem Verwaltungsrat die Wahl des beabsichtigten Verhandlungsverfahrens vergaberechtlich nicht begründete bzw. den Ausnahmecharakter eines solchen Verfahrens nicht erläuterte.

Der LRH hält es ferner für sehr bedenklich, dass der BLB NRW in seinem Investitionsantrag den seinerzeit errechneten Projektverlust von 108,1 Mio. € nicht angegeben hat.

---

<sup>1</sup> 1.543 €/m<sup>2</sup> BGF x 57.000 m<sup>2</sup> BGF = 87.951.000 €.

Damit wurde dem Verwaltungsrat eine weitere für die Investitionsentscheidung unverzichtbare Information vorenthalten.

Zu der vom BLB NRW in seinem ersten Nachtragsantrag vorgetragenen Baupreis- und Umsatzsteuererhöhung in Höhe von 20 Mio. € hat der LRH eine Plausibilitätsprüfung durchgeführt. Unter Zugrundelegung der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Baupreisindizes lag die Baupreissteigerung unter Berücksichtigung der zum 01.01.2007 erhöhten Umsatzsteuer für Nichtwohngebäude im maßgeblichen Zeitraum<sup>12</sup> bei 6,7 v. H. Demnach hätten die ursprünglichen Baukosten von 66,3 Mio. € allenfalls eine Baupreiserhöhung von rd. 4,4 Mio. €<sup>13</sup> gerechtfertigt. Insofern sieht der LRH die von der Geschäftsführung des BLB NRW gegenüber dem Verwaltungsrat vorgetragene Begründung für konjunkturell bedingte Mehrkosten als nicht stichhaltig an.

In seiner Begründung zu dem zweiten Nachtrag zog sich der BLB NRW auf eine schwierige Kommunikation sowie auf Zwangsläufigkeiten aufgrund von Termindruck und dynamischen Anpassungen zurück. Der LRH ist der Auffassung, dass landesfinanzierte Bauvorhaben grundsätzlich so zu planen und abzuwickeln sind, dass keine Kostensteigerungen aufgrund von Kommunikationsschwierigkeiten, Terminengpässen und nachträglichen Anpassungsbedarfen entstehen. Treten dennoch Kostensteigerungen ein, lässt dieses in aller Regel auf ein unzureichendes Projektmanagement schließen.

Zusammenfassend kommt der LRH zu dem Ergebnis, dass der BLB NRW sowohl in dem Investitionsantrag als auch in den beiden Nachträgen die für die Zustimmung erforderlichen notwendigen wichtigen Tatsachen und Informationen dem Verwaltungsrat vorenthalten bzw. diese unrichtig dargestellt hat.

## 8.2 Zustimmungsverfahren

Zum Verfahren im Verwaltungsrat hat der LRH in seiner PM bemerkt:

---

<sup>12</sup> Zwischen dem III. Quartal 2006 und dem III. Quartal 2007.

<sup>13</sup> 66,3 Mio. € x 6,7 v. H.

Nach Nr. 4.1 der AnwVOBLB<sup>14</sup> berät und unterstützt der Verwaltungsrat das Finanzministerium, das für Bauangelegenheiten zuständige Ministerium und die Betriebsleitung bei der Führung des Betriebs. Darüber hinaus hat der Verwaltungsrat Kenntnisnahme- und Zustimmungsrechte (Nr. 2 bis Nr. 4 AnwVOBLB). Diese Rechte beziehen sich auf **alle** Rechtsgeschäfte, die für den Geschäftsbetrieb des BLB NRW von erheblicher Bedeutung sind.

Aufgrund dieser Bestimmungen fällt dem Verwaltungsrat des BLB NRW damit eine zumindest partielle Kontrolle des BLB NRW zu, die im Bereich der bedeutenden Rechtsgeschäfte eine ähnliche Qualität wie die eines Aufsichtsrats bei Kapitalgesellschaften hat. Nach Auffassung des LRH ist der Verwaltungsrat hier seiner Kontrollfunktion nicht in ausreichendem Maße nachgekommen.

Der LRH teilt die in der Sitzung im Jahr 2006 dargelegte Auffassung eines Verwaltungsratsmitglieds, dass eine baufachliche Bewertung der geplanten Unterbringungsmaßnahme zu diesem Zeitpunkt nicht möglich war; denn es waren keinerlei Baupläne erarbeitet, die einer Bewertung hätten zugrunde gelegt werden können. Es ist unter den gegebenen Umständen aber unverständlich, warum der Verwaltungsrat trotz der geäußerten Zweifel einem lediglich grob beschriebenen Bauvorhaben letztlich zugestimmt hat.

Der LRH kann des Weiteren nicht nachvollziehen, dass sich der Verwaltungsrat mit der Aussage des BLB NRW, die Themenstellung sei mit Vertretern der Handwerkskammer abgestimmt, zufrieden gab und auf eine einschlägige, dem geltenden Recht standhaltende Begründung für die Wahl der zutreffenden Vergabeart verzichtete.

Der LRH hat zudem kritisiert, dass der Verwaltungsrat ohne Weiteres zwei Nachträgen in Höhe von insgesamt 48,2 Mio. € zugestimmt hat. Spätestens zum Zeitpunkt des ersten Nachtrags hätte er vor Weiterem - auch angesichts der Höhe von 34 Mio. € - vom BLB NRW einen Vergleich der tatsächlichen Ist- mit den Sollkosten und die Identifizierung und Realisierung von Kosteneinsparungspotenzialen verlangen müssen.

---

<sup>14</sup> In der seinerzeit geltenden Fassung.



Zusammenfassend zeigt der vorliegende Fall - wie auch bereits andere vom LRH geprüfte Fälle - klar auf, dass der Verwaltungsrat bei Investitionsvorhaben nicht in dem erforderlichen Umfang von der Geschäftsführung des BLB NRW informiert wird. Zudem wird deutlich, dass eine Kontrolle des BLB NRW durch seinen Verwaltungsrat in der Praxis nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße gegeben ist.

Das FM hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass der BLB NRW den Verwaltungsrat auf die Kosten und wirtschaftlichen Risiken der Investition nicht ausreichend hingewiesen und diese nicht zahlenmäßig dargelegt habe. Es sei den Mitgliedern des Verwaltungsrats daher nicht möglich gewesen, die wirtschaftlichen Folgen des Bauprojekts in der Gesamtheit zu erkennen. Zur Verbesserung der Transparenz von Vorlagen seien die AnwVOBLB angepasst worden. Unter Ziffer 6.1 bis 6.13 „Grundlegende Arbeitsanweisungen zur Geschäftsführung“ sei die Pflicht des BLB NRW zur umfänglichen Mitteilung aller entscheidungsrelevanten Tatsachen und Umstände an den Verwaltungsrat normiert und konkretisiert worden. Detaillierungsgrad und Qualität der Vorlagen stellten demnach eine vollumfängliche und hinreichend konkrete Grundlage der Entscheidungen des Verwaltungsrats sicher.

Das lediglich zu diesem Punkt befragte MBWSV hat eingeräumt, dass die Geschäftsführung des BLB NRW dem Verwaltungsrat oftmals keine aussagekräftigen Vorlagen vorgelegt habe, auf deren Basis zweifelsfreie Entscheidungen hätten getroffen werden können. Dabei hat das Ministerium den Verwaltungsrat mit Aufsichtsgremien bei privaten oder öffentlichen Gesellschaften verglichen. Die diesen Gremien zur Verfügung gestellten Unterlagen könnten schon allein vom Umfang her lediglich einen summarischen Einblick in das geplante Projekt ermöglichen. Die Erteilung der Zustimmung des Verwaltungsrats basiere auf Vertrauen, das das Aufsichtsgremium der Geschäftsführung entgegenbringen müsse und in der Regel auch könne. Beim BLB NRW habe sich die Gewährung dieses Vertrauens als Fehler erwiesen.

Sei die Zustimmung erteilt und habe eine Baumaßnahme einmal einen gewissen Status erreicht, habe der Verwaltungsrat letztlich nicht mehr die Möglichkeit, anders zu entscheiden. Er erhalte die Informationen über die erneute Kostensteigerung erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Verweigerung seiner Zustimmung an den bis dahin geschaffenen baulichen Fakten nichts mehr ändern könne.

Das MBWSV hat dargestellt, dass die vom LRH aufgezeigten Probleme in die Neuausrichtung des BLB NRW seitens des FM einfließen würden. Gleichzeitig hat es auf eine

Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW vom 20.08.2012 verwiesen. Zielsetzung aller Ressorts müsse sein, die Aufsicht des BLB NRW so zu gestalten, dass sich derartige Vorfälle nicht mehr wiederholten und eine Kontrolle des BLB NRW bei der Planung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen sichergestellt sei.

Hierauf hat der LRH erwidert:

Er teilt nicht die Bewertung des MBWSV, dass die Erteilung der Zustimmung eines Aufsichtsgremiums in erster Linie auf einer Vertrauensbasis beruht und gleichsam automatisch erfolgt. Allerdings verstärkt diese Aussage den Eindruck des LRH, dass der BLB NRW bei der Realisierung seiner Bauprojekte relativ unkontrolliert vorgehen kann und diesen Freiraum auch ausnutzt.

Das MBWSV verkennt die Aufgabe von Aufsichtsgremien. Diese haben in privaten und öffentlichen Gesellschaften, wie auch in eingeschränktem Maße der Verwaltungsrat des BLB NRW, die wichtige Aufgabe, die Geschäftsführung der Gesellschaft zu kontrollieren und im Bedarfsfall einzuschreiten bzw. Zustimmungen zu verweigern. Eingeräumte Kontrollfunktionen müssen faktisch auch wahrgenommen werden.

Im Ergebnis stimmt der LRH mit dem MBWSV überein, dass es Zielsetzung der Neuausrichtung des BLB NRW sein muss, die Aufsicht des BLB NRW letztlich so zu gestalten, dass dessen Kontrolle bei der Planung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen sichergestellt ist.

## **9 Einzelfallübergreifende Empfehlungen**

### **9.1 Verbesserung der Planungs- und Kostensicherheit**

Die zum Neubau des LKA festgestellten eklatanten Baukostenabweichungen von 40,4 Mio. € zeigen zum wiederholten Male, dass der BLB NRW bei großen Bauvorhaben die Kosten nicht annähernd im Griff hat. Der LRH fordert daher, dass der BLB NRW in Zukunft die baupolitischen Ziele des Landes beachtet und wirtschaftlich und kostenstabiler plant und baut<sup>15</sup>. Dazu ist es aus Sicht des LRH u. a. unbedingt erforderlich,

---

<sup>15</sup> Einzelziel 2 der baupolitischen Ziele des Landes: „Wirtschaftlich, kostensicher und terminsicher bauen!“ i. V. m. Nr. IV: „Förderung der baupolitischen Ziele des Landes“, RdErl. d. Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.10.2002 (Az.: III.3 - B 1013).

dass die notwendigen Unterbringungsentscheidungen auf einer soliden Basis getroffen werden, d. h. zum Zeitpunkt der Etatisierung der Mieten muss eine ausreichende Planungs- und Kostensicherheit gegeben sein.

Der LRH vertritt dazu die Auffassung, dass Unterbringungsmaßnahmen des Landes mit Baubedarf erst dann etatisiert werden dürfen, wenn zweifelsfrei klar ist, wie sie sich in qualitativer, kostenmäßiger und ablauforganisatorischer Hinsicht entwickeln werden. Um eine solche Verbindlichkeit zu schaffen, hat der LRH wiederholt gefordert, künftig erforderliche Haushaltsmittel zur Etatisierung erst anzumelden, wenn belastbare und abgestimmte Bauunterlagen vorhanden sind. Hierzu müssen landesweite Regelungen zu verbindlichen Abläufen zwischen dem BLB NRW (Vermieter) und den nutzenden Verwaltungen (Mieter) einerseits sowie zum Genehmigungsverfahren andererseits noch geschaffen werden.

Das FM stimmt zwar mit dem LRH darin überein, dass für Baumaßnahmen des BLB NRW Planungs- und Kostensicherheit oftmals nicht gegeben sind, möchte diesem Mangel jedoch lediglich mit binnenorganisatorischen Regeln (AnwVOBLB) begegnen. Die treffen jedoch keine Regelungen für das Zusammenwirken zwischen der Vermieter- und der Mieterseite. Beispielsweise sind keine Regelungen darüber enthalten, wie und welche Bauunterlagen zwischen dem BLB NRW und den nutzenden Verwaltungen bzw. aufsichtsführenden Ministerien künftig aufzustellen, abzustimmen und zu genehmigen sind.

Am 06.11.2012 hat der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags NRW zu dem Jahresberichtsbeitrag des LRH „Neubau des SuperC für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen“<sup>16</sup> festgestellt, dass zu Unterbringungsmaßnahmen grundsätzliche, verbindliche Vorgaben fehlen. Von der Mieterseite erwartet er, dass diese künftig bei jeglichem Unterbringungsbedarf nach einer noch zu erstellenden Unterbringungsrichtlinie verfährt. Er erwartet auch, dass die Ministerien im Hinblick auf eine Neuausrichtung des Vermieter-Mieter-Modells verbindliche Vorgaben schaffen, welche insbesondere Maßgaben darüber enthalten, durch wen und wie Baumaßnahmen zu steuern sind. Die Neuregelungen in den AnwVOBLB erfüllen diese Voraussetzung nicht.

---

<sup>16</sup> Jahresbericht des LRH 2011, Nr. 14, S. 119 ff.

## 9.2 Verbesserung des Projektmanagements durch Einführung einer Unterbringungsrichtlinie

Der LRH hat in mehreren Prüfungsverfahren immer wieder gefordert, dass im Vermieter-Mieter-Modell das Projektmanagement bei den Bau- und Unterbringungsmaßnahmen durch grundsätzliche, verbindliche Vorgaben der beteiligten Ministerien verbessert werden muss. Bereits am 31.08.2007 hat er beim FM den Erlass einer Richtlinie angeregt, die es möglich macht, die bei der Realisierung von Unterbringungsprojekten erforderlichen Verfahrensschritte korrekt anzuwenden, um von der Feststellung des Flächenbedarfs bis zur Übergabe eines Objekts eine klare und verständliche Handlungsanweisung zu haben. Eine derartige „Unterbringungsrichtlinie“ liegt bis heute nicht vor. Ein solcher Handlungsrahmen, der Aufgaben und Verantwortung aller Projektbeteiligten definiert und damit ausreichende Klarheit über den Projektverlauf geschaffen hätte, wäre auch für den Neubau des LKA dringend erforderlich gewesen. Der LRH fordert vom FM die zügige Einführung einer Unterbringungsrichtlinie, die auch die unter Nr. 9.1 geforderten Regelungen beinhaltet.

## 9.3 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Einführung einer Kostenmiete

In Anbetracht des im vorliegenden Prüfungsverfahren festgestellten unwirtschaftlichen Verhältnisses zwischen Baukosten und Miete verweist der LRH auf seinen Beratungsbericht vom 07.12.2009<sup>17</sup>. Dort hatte er für das gesamte Vermieter-Mieter-Verhältnis die Einführung einer kostenorientierten Miete, u. a. auf Basis der tatsächlich unter strikter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entstandenen Baukosten empfohlen. Auf die vom LRH angebrachte grundsätzliche Kritik, dass die im Landeshaushalt etatisierten Mieten nicht transparent und aufgrund des fehlenden wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Baukosten und Mieten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nur unzureichend geplant und gesteuert werden, ist das FM bisher nicht konkret eingegangen. Dies gilt in gleicher Weise für den Vorschlag des LRH, diesem Problem im Wege einer Kostenmiete zu begegnen.

---

<sup>17</sup> Landtagsvorlage 14/3081. Aus Gründen der Diskontinuität legte der LRH den Beratungsbericht dem Landtag am 15.12.2010 erneut vor, s. Vorlage 15/240.

Der LRH wiederholt daher an dieser Stelle seine Forderung, dass künftig stets die **notwendigen** Baukosten des BLB NRW und die Mieten des Landeshaushalts zueinander in einen wirtschaftlichen Zusammenhang zu stellen sind. Im Hinblick auf Transparenz und Angemessenheit der Miethöhe bedeutet dies zwangsläufig die Vereinbarung einer kostenorientierten Miete.

Diese Forderung ist allerdings mit dem derzeitigen Geschäftsmodell nicht in Einklang zu bringen. Nach dem Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz (BLBG) obliegt dem BLB NRW die Aufgabe, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten und dabei die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten<sup>18</sup>. Im Verhältnis zwischen dem Landeshaushalt und dem BLB NRW bestehen dabei mit Blick auf die Miethöhe, die für die Wirtschaftlichkeit einer Unterbringungsmaßnahme maßgeblich ist, jedoch entgegengesetzte Interessen. Der Landeshaushalt ist an möglichst niedrigen Mieten interessiert, während der BLB NRW nach kaufmännischer Betrachtungsweise möglichst hohe Mieterträge erzielen will.

Daher kann nicht erwartet werden, dass der BLB NRW in seinen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auch die Interessen der Mieterseite quasi im übergeordneten Landesinteresse gebührend mitberücksichtigt. Dieses Ziel ließe sich nur durch einen geänderten gesetzlichen Auftrag erreichen, durch den der BLB NRW im Rahmen eines neuen Geschäftsmodells als Dienstleister für das Land auftreten würde. In diesem Fall würde er auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenwirken mit der Mieterseite übernehmen. Der LRH hält es für geboten, in diesem Sinne die Ausrichtung des BLB NRW zu verändern.

#### 9.4 Verbesserung der Kontrolle des BLB NRW

Der LRH hat nunmehr in mehreren Prüfungsverfahren festgestellt, dass eine ausreichende Kontrolle des BLB NRW durch seinen Verwaltungsrat und das aufsichtsführende FM nicht gewährleistet ist. Er hält daher an seiner Forderung fest, dass Zielsetzung der Neuausrichtung des BLB NRW u. a. sein muss, eine ausreichende Kontrolle des

---

<sup>18</sup> § 2 Abs. 1 Satz 1 BLBG.

BLB NRW bei der Planung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen sicherzustellen. Nach Auffassung des LRH reicht dafür eine Änderung der internen Verwaltungsanweisungen, die den Detaillierungsgrad und Qualität der Verwaltungsratsvorlagen verbessern sollen, nicht aus. Falls bei der Neuausrichtung des BLB NRW diese Organisationsstruktur beibehalten wird, müssen die Kontrollrechte von Verwaltungsrat und FM auch tatsächlich, d. h. in der praktischen Umsetzung stärker wahrgenommen werden.

gez.  
Dr. Mandt  
Präsidentin

gez.  
Clouth  
Vizepräsident

gez.  
Vogt  
Direktor b. LRH

gez.  
Keisers  
Direktorin b. LRH

gez.  
Kirsch  
Direktor b. LRH

gez.  
Kampschulte  
LMR'in

gez.  
Zelljahn  
LMR