

Düsseldorf, 18.09.2025

Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung - Neubau am Landtag -

KuP-01.07.02-000010-2025-0001141

Inhaltsübersicht

1	Feststellungen und Empfehlungen	3
2	Bisheriger Projektverlauf	6
3	Wirtschaftlichkeitsaspekte vernachlässigt?	8
3.1	Unrealistische Kostenprognosen	9
3.2	Schwache Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	11
3.3	Planungswettbewerb ohne Kostenbewertung	12
3.4	Untergeschossplanung mit Risiken	13
3.5	Bereitstellung von Haushaltsmitteln	14
4	Klimaschutz beim Anbau?	14
5	Mangelhaftes Projektmanagement	15
5.1	Schwächen in der Bedarfsplanung	16
5.2	Verzögerungen und fehlende Terminpläne	16
5.3	Beauftragung eines Architekturbüros	17
6	Grunderwerb um jeden Preis?	18
6.1	Letter of Intent lässt viele Fragen offen	18
6.2	Grundstückstausch zulasten des Landes	21
6.3	Unangemessene Lastenverteilung	23
6.3.1	Abriss des Parkhauses Moselstraße	23
6.3.2	Erhaltung des Hafenamtshäuschens	24
7	Fazit	24

1 Feststellungen und Empfehlungen

Der Landesrechnungshof hat die beabsichtigte bauliche Erweiterung des Landtags geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Wirtschaftlichkeit, der Klimaschutz, das Projektmanagement und der Grunderwerb. Die Ergebnisse der Prüfung geben dem Landesrechnungshof Anlass, dem Landtag gemäß § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung Empfehlungen zum Fortgang dieses Bauprojekts und zukünftiger weiterer Baumaßnahmen auszusprechen. Im Einzelnen:

Zur Wirtschaftlichkeit (Tz. 3):

Die Kostenprognosen waren von Beginn an unrealistisch und haben die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erschwert. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies zudem erhebliche methodische Fehler auf. Im Planungswettbewerb wurden die Kosten bei der Entscheidungsfindung nicht mitbewertet.

Der Landesrechnungshof hat die zu erwartenden Projektkosten selbst hochgerechnet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Erweiterung bei mindestens 245 Mio. € statt der von einer externen Projektsteuerung berechneten 165,5 Mio. € liegen werden. Die Untergeschossplanung und die damit verbundene Stellplatzfrage ist trotz 18 geplanter Varianten nach wie vor offen (Stand: Mitte Mai 2025).

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landtagsverwaltung,

- die Projektkosten¹ vollständig zu ermitteln und dem Ältestenrat über die Termin- und Kostenplanung regelmäßig zu berichten (Tz. 3.1),
- für zukünftige Baumaßnahmen auf die in der Praxis bewährten Leitfäden des Landes bzw. des Bundes für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zurückzugreifen (Tz. 3.2),
- bei künftigen Bauprojekten auch die Baukosten im Planungswettbewerb zu bewerten (Tz. 3.3),
- für jedes Bauprojekt den Bedarf vor der Beauftragung von Planern und Architekten festzuschreiben. Spätere Änderungswünsche mit einem Einfluss auf das Projektbudget von mehr als 1 Mio. € sollte der Ältestenrat freigeben müssen (Tz. 3.4) und

¹ Zu den Projektkosten gehören hier, neben den Baukosten, auch weitere Kosten wie z. B. Architekten- und Ingenieurleistungen und Kosten für Leitungsverlegungen oder die Bodensanierung.

- die notwendigen Baukosten für die Erweiterung des Landtags vollständig zu ermitteln und im Haushaltsplan transparent abzubilden (Tz. 3.5).

Zum Klimaschutz (Tz. 4):

Für den Anbau wird eine Nachhaltigkeitszertifizierung angestrebt. Indes hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Bauvorhaben einen sehr hohen Ressourcenverbrauch beansprucht. Insbesondere den hohen Bedarf an Stahlbeton (Stichwort „Graue Energie“) sieht der Landesrechnungshof kritisch. Ein Grund für den hohen Bedarf ist der geplante Bau von vier einzelnen, runden und aufgeständerten Gebäuden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landtagsverwaltung,

- bei der künftigen Planung von Bauprojekten der Verminderung der „Grauen Energie“ ein größeres Gewicht einzuräumen.

Zum Projektmanagement (Tz. 5):

Angesichts der baulichen Dimension, der finanziellen Größenordnung und der Komplexität des Bauprojekts des Landtags wäre eine detailliertere baufachliche Bedarfsplanung notwendig gewesen. Es gab zu Beginn keine Terminpläne für das Projekt und damit auch keine Steuerung durch das Projektmanagement. Bei der Beauftragung eines Architekturbüros zum Projektstart verzichtete der Landtag auf einen schriftlichen Auftrag und führte auch kein Vergabeverfahren durch.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landtagsverwaltung,

- für alle weiteren Bauprojekte des Landtags möglichst frühzeitig eine Zusammenarbeit mit dem BLB NRW anzustreben und den Nutzerbedarf konkret und eindeutig – entsprechend der DIN 18205 – zu ermitteln (Tz. 5.1),
- den im Jahr 2024 aufgestellten Terminplan für den Neubau am Landtag kontinuierlich fortzuschreiben und dem Ältestenrat jede Änderung des Nutzungsbeginns vorzulegen (Tz. 5.2) und
- Aufträge immer schriftlich zu erteilen. Er bittet, zukünftig das Vergaberecht zu beachten (Tz. 5.3).

Zum Grunderwerb (Tz. 6):

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Rahmenbedingungen für den im Letter of Intent vorgesehenen Grundstückstausch nicht genau genug definiert waren. Entgegen der

nach außen hin kommunizierten Wertgleichheit der Tauschgrundstücke lag der Verkehrswert des vom Land erworbenen Grundstücks nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erheblich unter dem des an die Stadt Düsseldorf abgegebenen Grundstücks. Der Ältestenrat ist über die von der Stadt unterstellte Wertgleichheit der Tauschgrundstücke nicht informiert worden.

Der Landesrechnungshof beanstandet ferner die einseitig drohenden Kostenübernahmen durch das Land bei einem Abriss des Parkhauses Moselstraße und bei der Versetzung des Hafenamtshäuschens.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landtagsverwaltung,

- dem Ältestenrat zukünftig alle für die im Projekt noch offenen Entscheidungen relevanten Dokumente vorzulegen (Tz. 6.1),
- zukünftig Inhalte eines Letter of Intent eindeutig bzw. widerspruchsfrei zu verfassen (Tz. 6.2),
- die Abbruchkosten für das Parkhaus Moselstraße bei der Veräußerung des unbebauten Grundstücks an die Stadt Düsseldorf angemessen einfließen zu lassen (Tz. 6.3.1) und
- in die Verhandlungen mit der Stadt Düsseldorf die Interessenlage des Landes zu der Erhaltung des Hafenamtshäuschens einzubringen und das Hafenamtshäuschen auf ein im städtischen Eigentum befindliches Grundstück zu versetzen (Tz. 6.3.2).

Insgesamt zur Begleitung des Projekts durch den Landtag:

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag,

- sich, bspw. im Ältestenrat, regelmäßig über den Projektverlauf berichten und alle entscheidungsrelevanten Dokumente vorlegen zu lassen. Nur so kann hinreichend sichergestellt werden, dass der Landtag bei diesem Bauprojekt (und auch künftigen Bauprojekten) in die Lage versetzt wird, seine Funktion als Projektleitung und Kontrollorgan auszuüben.

2 Bisheriger Projektverlauf

Die Notwendigkeit für die Erweiterung des Landtags ergibt sich insbesondere aus der erhöhten Anzahl der Fraktionen im Landesparlament. Weitere Gründe für die Erweiterung des Landtags sind das gestiegene Sitzungsaufkommen und der vergrößerte Personalbestand. Damit soll die Erweiterung des Landtags der Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in der Zukunft dienen.

Seit 2017 arbeitet die Landtagsverwaltung daran, einen Anbau an das Bestandsgebäude zu errichten. Dafür vorgesehen ist das Grundstück zwischen Bestandsgebäude, Rheinturm und WDR (siehe Abbildung 1). Das Baugrundstück befindet sich seit 2018 zum größten Teil im Eigentum des Landes. Das Land hat das Grundstück für die Erweiterung von der Stadt Düsseldorf im Tausch gegen eine landeseigene Immobilie am Mannesmannufer erworben.



Abbildung 1: Luftbildsimulation für den Anbau an den Landtag

Quelle: Landtagsverwaltung

Zur Realisierung des Vorhabens ist in 2020 ein Planungswettbewerb durchgeführt worden. Daraus ist ein Architekturbüro aus Leipzig als Sieger mit seinem Entwurf für die Erweiterung hervorgegangen. Der Siegerentwurf wurde am 24.11.2020 dem Ältestenrat des Landtags vorgestellt. Dabei führte der Präsident des Landtags aus, dass seitens des Landtags immer der Wunsch nach einem funktionalen, dem Bestandsbau untergeordneten Gebäude betont worden sei. Es gehe den Beteiligten bei der Erweiterung nicht um eine neue Landmarke oder baulichen Luxus. Funktionalität, Nutzungsqualität, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und die Umsetzung des Raum- und Funktionsprogramms stünden an erster Stelle.

Nach einer Anpassung des Siegerentwurfs wurde im Mai 2022 der Architektenvertrag geschlossen. Gegenstand dieses Architektenvertrages ist ein aus vier einzelnen, aufgeständerten zylindrischen Baukörpern bestehendes Gebäudeensemble geworden. Die vier Zylinder sollen im Wesentlichen aus Stahlbeton hergestellt und von V-förmigen Stützen getragen werden. Die Verbindung der vier Zylinder untereinander sowie mit dem Bestandsgebäude soll im 3. Obergeschoss auf der Ebene des Plenarsaals hergestellt werden. Das Untergeschoss soll Technik- und Stellplatzflächen sowie eine unterirdische Fahrbahn zu den beiden Tiefgaragen im Bestandsgebäude beinhalten.

Die Nutzungsfläche des Bestandsgebäudes, das bereits seit 1988 vom Landtag genutzt wird, beträgt 34.586 m². Die geplante Nutzungsfläche für den Anbau beläuft sich auf 7.818 m². Der Eingangsbereich im Bestandsgebäude soll auch für den Zugang zum Anbau genutzt werden. Für den neuen zentralen Eingangsbereich im Bestandsgebäude reicht der alte Eingangsbereich jedoch nicht aus. Daher soll im Bestandsgebäude ein zweiter Eingangsbereich entstehen. Zudem sind schon heute zusätzliche Flächen für die Öffentlichkeitsarbeit im Bestandsgebäude vorgesehen.

Als sich in 2017 abzeichnete, dass das Rheinturm-Grundstück für einen Anbau an den Landtag infrage kommen würde, wurde dazu eine „Ideenskizze“ in Auftrag gegeben. Diesen Auftrag hat dasselbe Architekturbüro bekommen, welches seinerzeit das Bestandsgebäude entworfen hatte. Die erste Schätzung der Baukosten für die Erweiterung belief sich auf 78,65 Mio. €. Der Baubeginn war für 2020 vorgesehen. Der Anbau sollte im Frühjahr 2022 – noch vor der Landtagswahl 2022 – bezogen werden können. Bis heute wurde mit den Bauarbeiten jedoch nicht begonnen. Im Herbst 2024 ging die Landtagsverwaltung davon aus, dass der Anbau erst 2032/2033 bezugsfertig sein werde.

Zu den Baukosten hat die beauftragte externe Projektsteuerung im Juli 2024 einen Prüfbericht erstellt. Demnach belaufen sich die voraussichtlichen Baukosten auf rd. 166,5 Mio. €.

Die folgenden Abbildungen geben den Stand der Planung wieder:



Abbildung 2: Standort und Entwurfsansicht

Quelle: Landtagsverwaltung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg 2024 das Erweiterungsprojekt geprüft. Seine Feststellungen zu diesem Bauprojekt hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen vom 11.12.2024 der Landtagsverwaltung übersandt. Die Landtagsverwaltung hat mit Schreiben vom 27.02.2025 dazu Stellung genommen. Diese Stellungnahme hat der LRH mit Schreiben vom 05.05.2025 beantwortet. Der Schriftwechsel mit der Landtagsverwaltung dauert an.

3 Wirtschaftlichkeitsaspekte vernachlässigt?

Die Kostenprognosen waren von Beginn an unrealistisch und haben die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erschwert. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies zudem erhebliche methodische Fehler auf. Im Planungswettbewerb wurden die Kosten bei der Entscheidungsfindung nicht mitbewertet.

Der Landesrechnungshof hat die Projektkosten selbst hochgerechnet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Erweiterung bei mindestens 245 Mio. € liegen werden. Die Untergeschossplanung und die damit verbundene Stellplatzfrage ist trotz 18 geplanter Varianten nach wie vor offen (Stand: Mitte Mai 2025).

3.1 Unrealistische Kostenprognosen

In ihrer ersten Prognose von 2017 sah die Landtagsverwaltung die Baukosten für den Anbau bei 78,65 Mio. €. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2022 waren die Baukosten mit 95 Mio. € angegeben. Anfang 2022 sind die Kosten intern mit rd. 167,2 Mio. € berechnet worden. Eine Kostenberechnung der externen Projektsteuerung von Juli 2024 wiederum belief sich auf rd. 166,5 Mio. €. Auch dieser Betrag bildet die Projektkosten nicht umfassend ab, da erhebliche Kostenbestandteile, wie beispielsweise Architekten- und Ingenieurleistungen, darin fehlen. In allen Kostenberechnungen waren nicht alle Kosten vollständig erfasst.

Der LRH hat die Projektkosten selbst hochgerechnet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Erweiterung (ohne Kostenrisiken) bei mindestens 245 Mio. € liegen werden. Der LRH hat kritisiert, dass nicht belastbare Kosten für die Entscheidungsträger wie den Ältestenrat keine ausreichende Grundlage bieten.

Die bisherigen Kostenprognosen werden in der nachfolgenden Abbildung dargestellt:

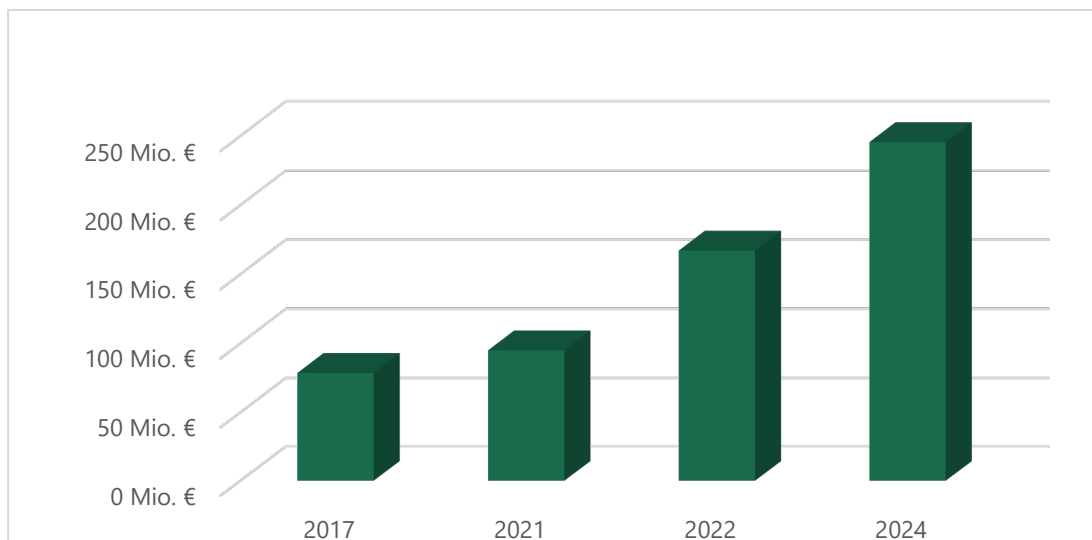


Abbildung 3: Entwicklung der Kostenprognosen

Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Vergleichbarkeit der Kostenprognosen zu den verschiedenen Zeitpunkten infrage gestellt. Eine erste Kostenprognose zur "Vorstellung einer möglichen Größenordnung" für das Bauprojekt könne nicht mit einer detaillierten Kostenberechnung verglichen werden. Sie weist die Wertung des LRH zurück, dass die Kosten nicht mit der notwendigen Tiefe ermittelt worden sind. Eigene Versäumnisse sieht die Landtagsverwaltung nicht. Vielmehr verweist sie allgemein auf die Folgen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs. Schließlich habe sie nach dem Planungswettbewerb ein Fachbüro mit der Plausibilisierung der Kosten beauftragt.

Die Landtagsverwaltung setzt in ihrer Stellungnahme den „Projektstart im engeren Sinne“ erst auf 2022. Das Bauprojekt sei im Februar 2022 mit dem Beschluss des Ältestenrats gestartet.

Generell beginnt ein Bauprojekt mit dem maßgeblichen Beschluss der entscheidungsbefugten Gremien, im konkreten Fall spätestens mit der Beauftragung einer ersten „Ideenskizze“ bzw. dem Grunderwerb. In diesem Zusammenhang fallen erste Kosten an und mit fortschreitendem Projektverlauf steigen die Baukosten.

03/2016	08/2016	10/2016	02/2017	02/2017	02/2017	11/2017	04/2018	06/2018	08/2018	12/2018	04/2019	01/2020	01/2020	11/2020	01/2021	2021	02/2022	05/2022	02/2023	05/2024	..	2032	
Presseberichte zu Wohnen am Turm	Kontaktaufnahme zur Stadt Düsseldorf	Gespräch mit Finanzminister	Grundsatzbeschluss des Ältestenrates	Letter of Intent mit Stadt Düsseldorf	Konzeptstudie	Erste Verkehrswertgutachten	Erste Verkehrswertgutachten	Konzept- und Machbarkeitsstudie	Weitere Verkehrswertgutachten	Spitzengespräch Grundstücksaustausch	Grundstücksaustausch	Erste Sitzung Baukommission	Bürgerinformation	Auslobung Planungswettbewerb	Festlegung Siegerentwurf	Zusätzlicher Grundstücksflächenbedarf	Überarbeitung Siegerentwurf	Beschluss des Ältestenrates über Siegerentwurf	Unterzeichnung Architektenvertrag	Zukauf weiterer Grundstücksflächen	Abschluss Leistungsphase 3		Projektabschluss (Stand 02/2025)

Wäre das Projektmanagement, ggfs. mit externer Expertise, bereits zu Beginn des Projekts breiter aufgestellt worden, wäre eine Fertigstellung dieses Bauprojekts aus Sicht des LRH deutlich vor 2032 realistisch gewesen.

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, die Projektkosten vollständig zu ermitteln und dem Ältestenrat über die Termin- und Kostenplanung regelmäßig zu berichten.

3.2 Schwache Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der LRH hat methodische Fehler bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) durch die Landtagsverwaltung festgestellt. Nach Auffassung des LRH hat die Landtagsverwaltung hier die Frage der Wirtschaftlichkeit weder ergebnisoffen noch mit der erforderlichen Tiefe untersucht. Schon die Projektkosten sind nur unvollständig eingeflossen. Gute Hilfestellungen zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bieten aus Sicht des LRH die Leitfäden des Landes und des Bundes (vgl. **Tz. 3.1**).

Die Landtagsverwaltung hat dazu eingewandt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die „sachdienliche Erweiterung des Parlamentsgebäudes“ nicht infrage stellen dürfe. Die Erweiterung auf dem Grundstück am Rheinturm habe man als eine „alternativlose Option“ angesehen. Andere Grundstücke oder Gebäude hätten die funktionalen Anforderungen an einen Parlamentsbetrieb nicht erfüllen können. Insbesondere könnten keine adäquaten Sitzungssäle auf dem Mietmarkt gefunden werden.

Dazu hat der LRH entgegnet, dass die Landtagsverwaltung dem Ältestenrat doch selbst mitgeteilt habe, eine umfangreiche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung würde vorliegen. Im Vergleich Anmietung oder Neubau sei „unschwer“ zu erkennen, dass die Erweiterung des Landtags „immer noch“ einen deutlichen Vorteil biete. Weiter hat der LRH kritisiert, dass in der Berechnung der Landtagsverwaltung gewichtige Kostenbestandteile (z. B. für das Baugrundstück, eine Reserve für Unvorhergesehenes, die Altlastensanierung, Bauzinsen) fehlen (vgl. **Tz. 3.1**) und eine Bewertung der nicht-monetären Kriterien (Nutzwertanalyse) erst gar nicht vorgenommen worden ist. Nach Auffassung des LRH stellte die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Landtagsverwaltung daher keine ausreichende Entscheidungsgrundlage für den Ältestenrat dar.

Andere Lösungsansätze wurden mit dem Argument der Alternativlosigkeit gar nicht erst betrachtet. Aus Sicht des LRH wäre bspw. zu prüfen gewesen, ob die nicht unmittelbar mit der Arbeit des Parlaments befassten Teile der Landtagsverwaltung auch in einer landtagsnahen Anmietung verbleiben können. So hätten für das Bauvolumen und die Bauweise durchaus unterschiedliche Varianten der Erweiterung entwickelt werden können.

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, für zukünftige Baumaßnahmen auf die in der Praxis bewährten Leitfäden des Landes bzw. des Bundes für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zurückzugreifen.

3.3 Planungswettbewerb ohne Kostenbewertung

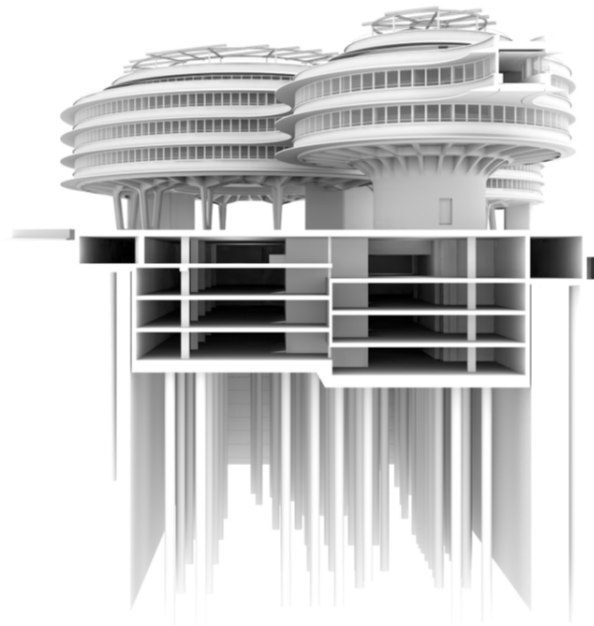
Der LRH hat kritisiert, dass im Planungswettbewerb die Kosten nicht mitbewertet wurden. Beurteilungskriterien waren zwar die Flächeneffizienz und die spätere Umnutzungsfähigkeit. Beurteilt wurde auch die Wirtschaftlichkeit in Investition, Bau, Unterhaltung, Betrieb und Pflege im Allgemeinen ohne Kosten für den Landeshaushalt. Zwar wird die Wirtschaftlichkeit auch mit qualitativen Kriterien bewertet. Ohne jede monetäre Bewertung der Projektkosten für den Landeshaushalt greift nach Auffassung des LRH aber eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu kurz.

Für den LRH besonders auffällig war bei diesem Bauprojekt zudem die immense Kostensteigerung vom Siegerentwurf aus November 2020 mit 1.438 €/m² auf 4.609 €/m² im Juli 2024. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rd. 320 %. Darüberhinausgehend bildet der Wert von 4.609 €/m² nicht die vollständigen Projektkosten ab (vgl. **Tz. 3.1**).

Die Landtagsverwaltung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die erwarteten Baukosten für den Siegerentwurf schon zu einer Überarbeitung des Raumprogramms und einer Reduzierung des Siegerentwurfes geführt hätten. Die Betrachtung der Baukosten habe aber erst nach Abschluss des Planungswettbewerbs begonnen. Der LRH sieht daher seine Kritik am Planungswettbewerb als nicht widerlegt an.

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, bei künftigen Bauprojekten auch die Baukosten bereits im Planungswettbewerb zu bewerten.

3.4 Untergeschossplanung mit Risiken



*Abbildung 5: Siegerentwurf mit 4 Untergeschossen
Quelle: Landtagsverwaltung*

Der LRH hat die unzureichende Ermittlung des Bau-Bedarfs für das Untergeschoss in der frühen Projektphase kritisiert. So lag dem Planungswettbewerb ein Bedarf von pauschal 500 Stellplätzen zu Grunde. Dementsprechend sah der Siegerentwurf vier Untergeschosse vor. In der achtjährigen Planungszeit von 2017 bis 2024 wurden zwischenzeitlich insgesamt mindestens 18 Varianten für das Untergeschoss geplant. Bis Mitte Mai 2025 war die Stellplatzfrage und damit die Größe des Untergeschosses für den Anbau jedoch noch immer offen.

Die Landtagsverwaltung hat geantwortet, sie bearbeite die Frage der Anzahl der notwendigen Stellplätze eben sehr gründlich. Sie hat auf technische Schwierigkeiten bei der Planung der Untergeschosse und sicherheitsrelevante Aspekte für den Landtag verwiesen. Insbesondere müsse eine gute Lösung für 140 Besucherparkplätze für den Rheinturm gefunden werden (vgl. **Tz. 6.3.1**). Die aktuelle Planung gehe von einer eingeschossigen Tiefgarage mit nur noch 40 Stellplätzen und notwendigen Technikflächen aus. Eine zeitnahe finale Entscheidung mit allen Beteiligten über die Untergeschossplanung werde von der Landtagsverwaltung erwartet. Im Ergebnis könnten durch die angepasste Untergeschossplanung Baukosten und Bauzeit reduziert werden.

Der LRH begrüßt das Bemühen der Landtagsverwaltung, das Untergeschoss auf eine Ebene zu beschränken. Damit könnte die Landtagsverwaltung zugleich auch die Risiken beim Bauen in die Tiefe durch die unmittelbare Nachbarschaft zum Rhein minimieren.

Hinsichtlich der Bedarfsfeststellung für das Untergeschoss bleibt der LRH jedoch bei seiner Kritik, dass bei jedem Bauprojekt zunächst der Bedarf festzuschreiben ist. Auf dieser Grundlage werden die Planer und Architekten zu einem Bauprojekt hinzugezogen. Die

Landtagsverwaltung hat es nach Auffassung des LRH zu verantworten, dass durch die fortgesetzten Bedarfsprüfungen für das Untergeschoss die Planungsphase bis Mitte Mai 2025 nicht beendet werden konnte. Die lange, achtjährige Planungsphase hat zu einem erheblichen Anstieg der Baukosten beigetragen (vgl. **Tz. 3.1**).

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, für jedes Bauprojekt den Bedarf vor der Beauftragung von Planern und Architekten festzuschreiben. Spätere Änderungswünsche mit einem Einfluss auf das Projektbudget von mehr als 1 Mio. € sollte der Ältestenrat freigeben müssen.

3.5 Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Die Kosten sind im Projektverlauf stark gestiegen (vgl. **Tz. 3.1**). Der LRH konnte die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für den Anbau nicht nachvollziehen. Die Landtagsverwaltung ist der Bitte des LRH, relevante Unterlagen hierzu vorzulegen, nicht nachgekommen. Sie verwies darauf, dass es mit dem Ministerium der Finanzen keine streitigen Fragen gegeben habe. Unterlagen, die nach § 24 Abs. 1 Satz 1 LHO zur Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen erforderlich sind, wurden dem LRH nicht vorgelegt.

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, die notwendigen Projektkosten für die Erweiterung des Landtags vollständig zu ermitteln und im Haushaltsplan transparent abzubilden.

4 Klimaschutz beim Anbau?

Für den Anbau wird eine Nachhaltigkeitszertifizierung angestrebt. Indes hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Bauvorhaben einen sehr hohen Ressourcenverbrauch beansprucht. Insbesondere den hohen Bedarf an Stahlbeton (Stichwort „Graue Energie“) sieht der Landesrechnungshof kritisch. Ein Grund für den hohen Bedarf ist der geplante Bau von vier einzelnen, runden und aufgeständerten Gebäuden.

Für den Anbau wird eine Nachhaltigkeitszertifizierung angestrebt. Bei dem Bauvorhaben wird u. a. wegen der vier Einzelgebäude sehr viel Stahlbeton verbaut. Der Einsatz von Stahlbeton geht mit hohen CO₂-Emissionen einher. Diese „Graue Energie“ schadet dem Klima. Weiter hat der LRH das ungünstige Verhältnis der wärmeabgebenden Außenhülle zum beheizten Volumen kritisiert. In alldem sah er einen Widerspruch zum Vorwort der Auslobung

des Planungswettbewerbs, in dem die Verantwortung für künftige Generationen betont wird. Die Zertifizierung der Nachhaltigkeit für den Neubau nach formellen Regeln allein kann nach Auffassung des LRH die beschriebenen Nachteile für den Klimaschutz nicht wettmachen.

Die Landtagsverwaltung teilt dazu mit, dem Landtag sei bewusst, dass die Zertifizierung der Nachhaltigkeit allein kein optimales Gebäude für den Klimaschutz ausmache. Bezüglich der aufwendigen Bauweise verweist sie auf die Vorgaben der Stadt Düsseldorf für einen angemessenen Luftstrom bis zum Rhein. Es solle versucht werden, durch zusätzliche Maßnahmen (Photovoltaik, Fernwärme, Geothermie, Regenwassernutzung etc.) ein nachhaltiges Gebäudeensemble für nachfolgende Generationen entstehen zu lassen. Im Übrigen sei der hohe Bedarf an Beton auf die aufwendige Gründung am Rheinufer zurückzuführen.

Die Notwendigkeit von großen Betonmengen für die Erweiterung vermag den LRH nicht zu überzeugen. Ob die aufgeständerte Bauweise von vier Gebäuden für die Erweiterung des Landtags für einen guten Luftstrom bis zum Rhein alternativlos war, hat die Landtagsverwaltung nicht prüfen lassen. Daneben ist die aufwendige Gründung nicht ausschließlich auf die ufernahe Bebauung zurück zu führen, sondern vielmehr eine unmittelbare Folge des geplanten Baus von vier einzelnen, runden und aufgeständerten Gebäuden für die Erweiterung. Entscheidend für den Klimaschutz ist nach Überzeugung des LRH nicht nur die Bauausführung. Eine Reduzierung der Baukörper hätte Kosten gesenkt und Ressourcen geschont.

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, bei der Planung von Bauprojekten der Verminderung der „Grauen Energie“ ein größeres Gewicht einzuräumen.

5 Mangelhaftes Projektmanagement

Angesichts der baulichen Dimension, der finanziellen Größenordnung und der Komplexität des Bauprojekts des Landtags wäre eine detailliertere baufachliche Bedarfsplanung notwendig gewesen. Es gab zu Beginn keine Terminpläne für das Projekt und damit auch keine Steuerung durch das Projektmanagement. Bei der Beauftragung eines Architekturbüros zum Projektstart verzichtete der Landtag auf einen schriftlichen Auftrag und führte auch kein Vergabeverfahren durch.

5.1 Schwächen in der Bedarfsplanung

Der LRH hat beanstandet, dass die Bedarfsplanung unzureichend war. Insbesondere fehlte ein vollständiger Raumbedarfsplan, sog. Raumprogramm. Zudem war das Projektmanagement nicht angemessen aufgestellt. Daher hat der LRH der Landtagsverwaltung empfohlen, eine engere Zusammenarbeit mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) anzustreben. Der LRH hat angeregt, eine spätere bauliche Erweiterung der aufgeständerten, offenen und ungenutzten Erdgeschoss-Flächen offen zu halten.

Die Landtagsverwaltung teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Bedarfsplanung für einen Parlamentsbetrieb entspreche gegebenenfalls nicht den Erwartungen des LRH. Die vom LRH empfohlene DIN 18205² sei für den Landtag nicht zwingend anwendbar. Weiter führte die Landtagsverwaltung aus, dass für die Verzögerungen im Projektverlauf u. a. die Corona-Pandemie und der Ukraine-Krieg ursächlich seien. Weitere Gründe seien das komplexe Baufeld und die Anforderungen der Stadt Düsseldorf. Größe und Zusammensetzung des Projektmanagements zum Start des Bauprojekts seien ohne Einfluss auf den Projektverlauf geblieben. Dem BLB NRW hätten in 2017 die personellen Ressourcen für eine Begleitung des Bauprojekts gefehlt. Die Prüfung der späteren Umnutzung für die Erdgeschossesebene lehne die Landtagsverwaltung ab. Der Kosten- und Planungsaufwand sei zu hoch.

Angesichts der baulichen Dimension, der finanziellen Größenordnung und der Komplexität des Bauprojekts des Landtags sieht der LRH eine detailliertere Bedarfsplanung als notwendig an. Diese Bedarfsplanung sollte sich sinnvollerweise auf das Nutzerbedarfsprogramm nach DIN 18205 stützen. Nach Ansicht des LRH wäre zur Initiierung und Durchführung eines solchen Bauprojekts frühzeitig eine zusätzliche baufachliche Unterstützung zielführend gewesen.

Der LRH empfiehlt für alle weiteren Bauprojekte des Landtags möglichst frühzeitig den Nutzerbedarf konkret und eindeutig – entsprechend der DIN 18205 – zu ermitteln. Zudem sollte möglichst eine Zusammenarbeit mit dem BLB NRW angestrebt werden.

5.2 Verzögerungen und fehlende Terminpläne

Der LRH hat festgestellt, dass es keine belastbaren Terminpläne gab, die das Projekt von Anfang bis Ende abbilden. Eine Steuerung des Projekts war somit nicht möglich. Im Ergebnis waren seit dem ersten Zeitplan für die Realisierung des Anbaus im Oktober 2016 bis zur Prüfung durch den LRH im Jahr 2024 bereits acht Jahre vergangen, ohne dass mit dem Bau begonnen wurde. Zudem beanstandete der LRH, dass der Fertigstellungstermin entgegen

² Die DIN 18205 beschreibt die methodische Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherrn und Nutzern, deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf sowie die Umsetzung in bauliche Anforderungen.

erster Planungen nicht 2020/2021, sondern rd. zwölf Jahre später 2032/2033 sein wird. Der LRH wies darauf hin, dass die Verzögerungen viel Geld kosten. Er empfahl der Landtagsverwaltung deshalb dringend, einen belastbaren Terminplan bis zur Fertigstellung des Anbaus zu erstellen und kontinuierlich fortzuschreiben.

Die Landtagsverwaltung verweist hierzu ebenso auf den „Projektstart im engeren Sinne“ im Februar 2022. Auch sie selbst habe sich einen früheren Baubeginn gewünscht. Die Komplexität des Projektes sei aber erst nach und nach zutage getreten. So seien beispielsweise die langwierigen Abstimmungen mit Gutachtern und Fachämtern der Stadt Düsseldorf im Rahmen des Bebauungsplan-Verfahrens nicht absehbar gewesen. Das gelte auch für den komplizierten Baugrund und die aufwendige Verlegung von Versorgungsleitungen auf dem Grundstück. Die ständig neuen Anforderungen durch die Stadt Düsseldorf sowie neue Erkenntnisse im Planungsverlauf hätten der Erstellung eines Bauzeitenplans im Weg gestanden.

Nach dem Wechsel in der Projektsteuerung sei im August 2024 die Erstellung eines vollumfänglichen Terminplans beauftragt worden. Ausweislich dieses Terminplans soll der Bauantrag nun am 16.10.2025 eingereicht werden. Ein möglicher Nutzungsbeginn des Anbaus ist auf den 10.12.2031 datiert.

Die Aussage der Landtagsverwaltung, dass das eigentliche Bauprojekt erst im Februar 2022 startete, kann der LRH – wie unter **Tz. 3.1** dargelegt – nicht nachvollziehen.

Die Erläuterungen zu Anforderungen durch die Stadt Düsseldorf hat der LRH zur Kenntnis genommen. Ohne die Änderung des Bebauungsplans durch die Stadt Düsseldorf kann der Bau zwar nicht beginnen. Indes kann der LRH nicht erkennen, dass die Interessen des Landtags und der Stadt Düsseldorf in einem ausgewogenen Verhältnis stehen (vgl. **Tz. 6**).

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, den im Jahr 2024 aufgestellten Terminplan kontinuierlich fortzuschreiben und dem Ältestenrat jede Änderung des Nutzungsbeginns vorzulegen.

5.3 Beauftragung eines Architekturbüros

Der LRH hat festgestellt, dass zum Projektstart ein Architekturbüro ohne schriftlichen Vertrag mit einer Konzeptidee für den Anbau beauftragt wurde. Er hat beanstandet, dass die Landtagsverwaltung dabei die Regeln des Vergaberechtes nicht beachtet hat. Der LRH hat der Landtagsverwaltung empfohlen, das Honorar mit dem Architekturbüro nachzuverhandeln.

Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme eingeräumt, dass spätestens mit der weiteren Ausdifferenzierung der Konzeptidee eine schriftliche Vereinbarung erforderlich gewesen wäre. Aufträge seien auf Grundlage der jahrelangen vertrauensvollen Zusammenarbeit mündlich erteilt worden. Nach dem Hinweis des LRH sei die Landtagsverwaltung mit

dem Architekturbüro bezüglich der Rechnungsstellung im Gespräch. Hier zeichne sich eine Lösung ab.

Der LRH empfiehlt, Aufträge immer schriftlich zu erteilen. Er bittet, zukünftig das Vergaberecht zu beachten.

6 Grunderwerb um jeden Preis?

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Rahmenbedingungen für den im Letter of Intent vorgesehenen Grundstückstausch nicht genau genug definiert waren. Entgegen der nach außen hin kommunizierten Wertgleichheit der Tauschgrundstücke lag der Verkehrswert des vom Land erworbenen Grundstücks nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erheblich unter dem des an die Stadt Düsseldorf abgegebenen Grundstücks. Der Ältestenrat ist über die von der Stadt unterstellte Wertgleichheit der Tauschgrundstücke nicht informiert worden.

Der Landesrechnungshof beanstandet ferner die drohenden Kostenübernahmen durch das Land bei einem Abriss des Parkhauses Moselstraße und bei der Versetzung des Hafenamtshäuschens.

6.1 Letter of Intent lässt viele Fragen offen

Im September 2016 initiierte die städtische³ Industrietrains Düsseldorf-Reisholz AG (IDR) ein Bieterverfahren für ihr Projekt „Wohnen am Turm“. Gegenstand dieses Projektes sollte die Veräußerung eines rd. 3.000 m² großen Grundstücks am Rheinturm sowie die dortige Errichtung von Wohnbebauung durch einen Investor sein. Für die neue Bebauung sollte von einer Gebäudehöhe von rd. 60 m ausgegangen werden.

Nachdem die Landtagsverwaltung über dieses Vorhaben in Kenntnis gesetzt worden war, erkannte sie, dass das in Rede stehende Grundstück auch für die Erweiterung des bestehenden Landtagsgebäudes infrage kommen könnte. In einem Brief an den Oberbürgermeister (OB) der Stadt Düsseldorf sprach sich die damalige Präsidentin des Landtags gegen dieses Bauvorhaben aus. Hierzu wies sie u. a. auf die Beeinträchtigung des

³ Die Stadt Düsseldorf ist alleinige Aktionärin der IDR AG.

vorhandenen, durch den Landtag und den Rheinturm geprägten städtebaulichen Ensembles hin.

In der Folgezeit führten mehrere Gespräche auf Spitzenebene dazu, dass das Bieterverfahren der IDR gestoppt wurde. Im Februar 2017 kamen die damalige Präsidentin des Landtags, der Chef der Staatskanzlei und der OB in einem sog. Letter of Intent (LOI) überein, dass das Grundstück am Rheinturm stattdessen für die Erweiterung des Landtags genutzt werden kann. Zu diesem Zweck sollte diese Liegenschaft gegen ein im Eigentum des Landes stehendes Grundstück am Mannesmannufer getauscht werden.

Nach dem Wortlaut des LOI waren sich die Parteien darin einig, dass die Tauschgrundstücke „hinsichtlich Lage und Größe vergleichbar“ waren. Die zur Erfüllung der Vorgaben des § 64 Abs. 3 LHO notwendigen Wertermittlungen sollten umgehend in Auftrag gegeben werden.

Bereits vor Unterzeichnung des LOI hatte der OB mit Schreiben vom 01.02.2017 darauf verwiesen, dass nach seinem Verständnis die beiden Tauschgrundstücke als wertgleich anzusehen seien. Für das Areal am Rheinturm seien im Zuge des Bieterverfahrens bis zu 28 Mio. € geboten worden. Für diesen Preis könne auch die Liegenschaft am Mannesmannufer – wie von der IDR beabsichtigt – an einen Dritten (weiter-)veräußert werden. Abschließend hatte der OB klargestellt, dass das Tauschgeschäft nur gelingen könne, wenn die erforderlichen Wertermittlungen für beide Grundstücke zu einem annähernd gleichen Ergebnis kämen.

Ebenfalls im Vorfeld der Unterzeichnung des LOI hatte die Landtagsverwaltung dem Ältestenrat den Entwurf des LOI zur Beschlussfassung zugeleitet. Dieser billigte den LOI sowie den vorgelegten Beschlusstext. Mit dem Beschlusstext wurde die Präsidentin des Landtags beauftragt, den LOI als „bindende Absichtserklärung“ zu unterzeichnen.

Der LRH hat kritisiert, dass die Rahmenbedingungen für den im LOI vorgesehenen Grundstückstausch noch nicht geklärt waren. Die Unklarheiten bezogen sich schon auf die mangelnde Identifizierbarkeit, konkret auf die Größe des Grundstücks, das vom Land erworben werden sollte. Der LRH hat erkannt, dass der Ältestenrat über die Bedingung, die der OB an den Vollzug des Grundstückstauschs geknüpft hatte – die unterstellte Wertgleichheit der Tauschgrundstücke – nicht informiert worden war.

Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme dargelegt, dass der LOI vor allem den Zweck gehabt habe, der IDR die „politische“ Absicherung einer Kaufabsicht seitens des Landes zu signalisieren. Diese habe sich erkennbar auf die Fläche des Bieterwettbewerbs (rd. 3.000 m²) bezogen, da der LOI die vorzeitige Beendigung dieses Verfahrens auslösen sollte. Weiter hat die Landtagsverwaltung darauf hingewiesen, dass der LOI eine Wertgleichheit weder unterstelle noch nahelege. Die betreffenden Grundstücke seien lediglich hinsichtlich Größe und Lage für „vergleichbar“ gehalten worden, aber nicht wertgleich anzusetzen. Die Bewertung wäre der im LOI festgelegten Wertermittlung vorbehalten geblieben. Abschließend hat die Landtagsverwaltung erläutert, dass nicht sämtliche Inhalte einer Sitzung protokolliert würden, da es sich bei dem Sitzungsprotokoll des Ältestenrats nicht um ein Wortprotokoll handele.

Aus Sicht des LRH vermag die Argumentation der Landtagsverwaltung zum Regelungsgehalt und zur Tragweite des LOI nicht zu überzeugen. Die Formulierungen im LOI mussten vor allem zwei Aspekte widerspiegeln, damit beide Seiten dem zustimmen konnten:

Zum einen wollte der OB in jedem Fall eine Zuzahlungspflicht der Stadt bei einem Tausch der Grundstücke ausschließen. Er durfte aufgrund der im LOI gewählten Formulierung, es handele sich um Grundstücke, die „hinsichtlich Lage und Größe vergleichbar sind“, unterstellen, dass ein Tausch wertgleicher Grundstücke als vereinbart galt. Dies entsprach seiner Forderung aus dem seinerzeit nur wenige Tage alten Schreiben vom 01.02.2017. Mit „Lage“ und „Größe“ wurden die beiden für eine Bewertung von Grundstücken maßgeblichen Faktoren im LOI genannt. Anders als die Landtagsverwaltung dies darstellt, wird hier der Begriff „vergleichbar“ nach Auffassung des LRH im Sinne von wertmäßig „ähnlich“ oder „entsprechend“ benutzt. Der OB durfte davon ausgehen, dass das Land seiner Forderung nach einem Tausch vermeintlich wertgleicher Grundstücke und somit der Überlassung eines Grundstücks im (Weiterverkaufs-)Wert von 28 Mio. € nachkommen würde. Der im LOI enthaltene Hinweis auf eine noch ausstehende Wertermittlung nach § 64 Abs. 3 LHO konnte aus seiner Sicht als bloßer Hinweis auf ein formell einzuhaltendes Verfahren verstanden werden. Seine im Schreiben vom 01.02.2017 geäußerte Bedingung wurde von Seiten des Landtags zu keiner Zeit bestritten. Er hätte somit darauf verweisen können, dass diese fortgalt und das Ergebnis der Wertermittlung irrelevant war. So hat der OB auch knapp ein Jahr nach der Unterzeichnung des LOI in einem weiteren Schreiben ausdrücklich die Wertgleichheit beider Grundstücke betont. Letztlich wurde mit dem notariellen Tauschvertrag vom 17.12.2018 (vgl. **Tz. 6.2**) der Tausch zu den Bedingungen des OB vollzogen. Der Tauschvertrag sah keine Zuzahlungspflicht der Stadt Düsseldorf vor.

Zum anderen konnte der Ältestenrat dem Entwurf des LOI „guten Gewissens“ zustimmen: Aufgrund des ausdrücklichen Hinweises auf § 64 Abs. 3 LHO durfte er davon ausgehen, dass die angenommene Wertgleichheit noch durch Verkehrswertgutachten bestätigt werden musste. Bei einem geringeren Verkehrswert des Areals am Rheinturm hätte dann konsequenterweise eine Zuzahlungspflicht der Stadt Düsseldorf begründet werden können. Der LOI regelt zwar die Erstellung von Verkehrswertgutachten, es mangelt jedoch an einer Regelung für den Fall einer Wertdifferenz. Ein expliziter Hinweis auf einen ggfs. noch zu zahlenden Wertausgleich durch die Stadt Düsseldorf hätte jedoch zur Folge gehabt, dass der OB den LOI nicht unterzeichnet hätte.

Der LRH kann nicht erkennen, dass der Ältestenrat sich mit dem brisanten Inhalt des Schreibens des OB vom 01.02.2017 befasst hat, da das entsprechende Sitzungsprotokoll hierüber keinen Aufschluss gibt. So kommt der LRH zu dem Schluss, dass die Formulierungen im LOI an entscheidender Stelle ungenau und offen blieben. Jede Seite konnte sich in dem LOI wiederfinden. Eine von beiden Seiten getragene, widerspruchsfreie Übereinkunft über den Grundstückstausch und dessen evtl. Folgen gibt der LOI jedenfalls nicht her.

Der LRH empfiehlt, dem Ältestenrat zukünftig alle für die im Projekt noch offenen Entscheidungen relevanten Dokumente vorzulegen.

6.2 Grundstückstausch zulasten des Landes

Wie im LOI vorgesehen, wurden für beide Tauschgrundstücke Verkehrswertgutachten erstellt. Das Ministerium der Finanzen kam im Juni 2018 aufgrund der Gutachten zu dem Ergebnis, dass das landeseigene Grundstück am Mannesmannufer (Gesamtfläche rd. 3.670 m²) einen Verkehrswert von rd. 23,8 Mio. € (rd. 6.500 €/m²) hatte. Das für den Tausch vorgesehene Grundstück am Rheinturm (Gesamtfläche rd. 7.260 m²) wurde mit rd. 21 Mio. € (rd. 2.900 €/m²) bewertet. Aufgrund der Wertdifferenz von rd. 2,8 Mio. € stellte das Ministerium fest, dass im Zuge des Tauschs ein Wertausgleich „zwingend vorzunehmen“ sei. Denn die Abgabe eines Grundstücks unter Wert stelle einen Verstoß gegen § 15 Abs. 6 Haushaltsgesetz (HHG) 2018 dar.

Der OB hatte allerdings zuvor mit Schreiben vom 31.01.2018 nochmals betont, dass der Tausch nicht zustande käme, „sollte das Grundstück [am] Mannesmannufer [...] wertvoller als das Grundstück am Rheinturm“ sein. Daraufhin verzichteten die Vertreter des Ministeriums der Finanzen und des BLB NRW auf einen Wertausgleich. Sie verstanden den LOI als Auftrag aus dem Landtag, „genau das Grundstück am Rheinturm [...] für die Landtagserweiterung zu sichern“.

Mit notariellem Tauschvertrag vom 17.12.2018 übertrug das Land das Areal am Mannesmannufer mit einer Gesamtfläche von 3.713 m² an die IDR. Im Gegenzug übernahm es das „Tauschobjekt Rheinturm“ mit einer Gesamtfläche von 7.198 m² von der IDR und der Stadt Düsseldorf.

Auf Basis der Quadratmeterpreise aus den Verkehrswertgutachten betrug der Wert des tatsächlich an die IDR übertragenen Grundstücks am Mannesmannufer rd. 24,1 Mio. €. Der Wert des vom Land erworbenen Grundstücks am Rheinturm betrug rd. 20,9 Mio. €. Hieraus ergab sich eine Wertdifferenz von rd. 3,2 Mio. € zulasten des Landes.

Der LRH hat in diesem Zusammenhang kritisiert, dass im LOI vom Februar 2017 der Tausch von „nach Lage und Größe vergleichbarer“ Grundstücke vereinbart worden war. Auch der explizite Hinweis auf die nach § 64 Abs. 3 LHO „notwendige Wertermittlung“ war als eindeutiger Hinweis zu verstehen, dass objektiv wertgleiche Vermögenswerte getauscht werden sollten. Tatsächlich hat das Land mit diesem Tauschgeschäft aber einen Verlust realisiert.

Dieser Verlust geht nach Auffassung des LRH noch deutlich über die sich unmittelbar aus den Verkehrswertgutachten ergebende Differenz von rd. 3,2 Mio. € hinaus.

Das Grundstück am Mannesmannufer hat die IDR tatsächlich für 28 Mio. € weiterveräußert. Dieser Preis spiegelt somit den realen Marktwert des Grundstücks wider. Anders als vom OB behauptet, konnte für das Grundstück am Rheinturm nicht von einem Marktwert von 28 Mio. € ausgegangen werden. Denn das nach städtischer Aussage im Bieterwettbewerb zum Projekt „Wohnen am Turm“ abgegebene Gebot in dieser Größenordnung stand unter dem baurechtlichen Vorbehalt der Errichtung eines 60 m hohen Hochhauses.

Der objektive Wert eines Grundstücks hängt maßgeblich von dessen Bebaubarkeit ab. Die Stadt Düsseldorf hat ein solches Baurecht für ein Hochhaus am Rheinturm jedoch nie geschaffen. In einem solchen Bebauungsplanverfahren hätten dem Landtag als unmittelbarer Nachbar auch verschiedene Einwendungsmöglichkeiten zugestanden. Demnach ist für die Bewertung des Grundstücks am Rheinturm weiterhin auf den in 2018 ermittelten Verkehrswert von rd. 20,9 Mio. € abzustellen. Im Ergebnis besteht damit tatsächlich eine Wertdifferenz der Tauschgrundstücke in Höhe von rd. 7,1 Mio. €.

Nach Auffassung des LRH stellt das Tauschgeschäft einen Verstoß gegen § 15 Abs. 6 HHG 2018 i. V. m. §§ 63, 64 LHO dar. Hiernach darf eine Veräußerung landeseigener Grundstücke nur auf der Grundlage einer gutachterlichen Wertermittlung durchgeführt werden. Durch den Verzicht auf den Wertausgleich ist der Bezug zu der gutachterlichen Wertermittlung verloren gegangen.

Die Landtagsverwaltung hat hierzu erwidert, dass die Wertgleichheit der Tauschgrundstücke durch ein vertragliches Rücktrittsrecht ausreichend abgesichert gewesen sei. Dieses Rücktrittsrecht hätte dem Land einen Wertersatz von 28 Mio. € zugebilligt, falls das für die Landtagserweiterung erforderliche Baurecht auf dem Grundstück am Rheinturm nicht hätte geschaffen werden können und eine Rückabwicklung des Tauschvertrages nicht mehr möglich gewesen wäre. Darüber hinaus halte die Landtagsverwaltung einen Wert von 28 Mio. € für das erworbene Grundstück weiterhin für realisierbar.

Einen Verstoß gegen § 15 Abs. 6 HHG 2018 sieht die Landtagsverwaltung nicht. Im vorliegenden Fall seien die Höchstgebote von jeweils 28 Mio. € maßgeblich gewesen. Durch sie sei der volle Wert im Sinne des § 63 Abs. 3 LHO abgebildet worden.

Nach Ansicht des LRH ist die von der Landtagsverwaltung angesprochene Rücktritts- und Wertersatzklausel nicht geeignet, eine Wertgleichheit der Tauschgrundstücke zu belegen. Das Rücktrittsrecht, das im Übrigen nicht mehr ausgeübt werden kann, obwohl der Bebauungsplan noch nicht erlassen worden ist, lässt unter den vorliegenden Umständen keinen Rückschluss auf den Wert des Grundstücks am Rheinturm zu. Bei der Unterzeichnung des Tauschvertrags war der Weiterverkauf des Grundstücks am Mannesmannufer durch die IDR zum Preis von 28 Mio. € bereits beurkundet. Baurecht für das Grundstück am Rheinturm ist bis heute nicht von der Stadt Düsseldorf geschaffen worden.

Nach Auffassung des LRH ist der Grundstückstausch zu Lasten des Landes eine unmittelbare Folge der offenen und mehrdeutigen Formulierungen im LOI vom Februar 2017. Denn das Ministerium der Finanzen hat den LOI als eindeutigen Auftrag verstanden, ggfs. ein Verlustgeschäft zu realisieren. Damit widerspricht diese Entwicklung der Auffassung der Landtagsverwaltung, die den LOI nur als ein „politisches Signal“ an die IDR verstanden wissen wollte.

Der LRH empfiehlt der Landtagsverwaltung, zukünftig Inhalte eines LOI eindeutig bzw. widerspruchsfrei zu verfassen.

6.3 Unangemessene Lastenverteilung



Abbildung 6: Parkhaus Moselstraße
Quelle: LRH



Abbildung 7: Hafenamtshäuschen
Quelle: LRH

6.3.1 Abriss des Parkhauses Moselstraße

Die Erweiterung des Landtags stellt mit der Weiterentwicklung des ihn umgebenden Bürgerparks durch die Stadt Düsseldorf ein städtebauliches Gesamtprojekt dar. Aufbauend auf dem LOI von Februar 2017 haben sich Vertreter des Landtags, der Landesregierung und der Stadt Düsseldorf auf eine Kooperation verständigt. Dazu wurde im Dezember 2019 eine Rahmenvereinbarung, u. a. zur Durchführung eines gemeinsamen Planungswettbewerbs, geschlossen.

Als gemeinsames Ziel hatten die Parteien u. a. den Abbruch des landeseigenen Parkhauses an der Moselstraße (siehe Abbildung 6) vereinbart. Die Freimachung des betreffenden Grundstücks solle allein dem Land obliegen. In der Folge solle das unbebaute Grundstück an die Stadt Düsseldorf veräußert werden.

Der LRH hat hierzu bemerkt, dass mit der einseitigen Übernahme der Kosten für den geplanten Abriss des Parkhauses keine interessensgerechte Kostenverteilung getroffen wurde. Zurzeit ist noch nicht absehbar mit welchen Kosten der Ersatz vorhandener Stellplätze einhergehen wird (vgl. **Tz. 3.4**).

Die Landtagsverwaltung hat dahingehend Stellung genommen, dass das Parkhaus nicht als Bestandteil des Erweiterungsprojektes zu sehen sei. Es sei nicht im Eigentum des Landtags, sondern des Landes. Der Landtag würde daher nicht für einen etwaigen Abriss des Parkhauses aufkommen müssen.

Aus Sicht des LRH greift diese Einlassung zu kurz. Der in der Rahmenvereinbarung zugesagte Abriss des Parkhauses ist allein auf die Erweiterung des Landtags und die damit verbundene Freiraumplanung zurückzuführen.

Der LRH empfiehlt, die Abbruchkosten bei der Veräußerung des unbebauten Grundstücks an die Stadt Düsseldorf angemessen einfließen zu lassen.

6.3.2 Erhaltung des Hafenamtshäuschens

Im Februar 2023 hat das Land eine weitere für die Erweiterung des Landtags erforderliche Fläche erworben. Auf dieser Fläche befindet sich zurzeit noch das ehemals städtische Hafenamtshäuschen (siehe Abbildung 7).

Im notariellen Kaufvertrag wurde vereinbart, dass das Hafenamtshäuschen aufgrund seiner historischen Bedeutung auf Wunsch der Stadt Düsseldorf nicht abgerissen, sondern auf eine andere im Eigentum des Landes stehende Fläche versetzt werden soll. Aus einer Kostenschätzung von Juli 2021 geht hervor, dass für die Versetzung je nach Realisierungsart Kosten zwischen rd. 2,3 bis 3,6 Mio. € anfallen werden. Mangels einer Regelung im notariellen Kaufvertrag würden diese Kosten allein vom Land als Eigentümer zu tragen sein.

Der LRH hat in diesem Zusammenhang kritisiert, dass das Hafenamtsgebäude auf Kosten des Landes versetzt werden soll. Das Land hat für das Gebäude keine Verwendung.

Die Landtagsverwaltung hat darauf verwiesen, dass die Kosten für eine Rekonstruktion des Hafenamtshäuschens nach den aktuellen Planungen auf rd. 820.000 € geschätzt würden. Sie lägen somit deutlich unter den vom LRH angesprochenen Kosten. Unabhängig davon befinde sich der Landtag hierzu in Gesprächen mit dem Ziel, der IDR das Gebäude zu übertragen. Diese soll dann die Kosten für den Ab- und Wiederaufbau tragen.

Der LRH empfiehlt, in die Verhandlungen mit der Stadt Düsseldorf die Interessenlage des Landes zu der Erhaltung des Hafenamtshäuschens einzubringen und das Hafenamtshäuschen auf ein im städtischen Eigentum befindliches Grundstück zu versetzen.

7 Fazit

Der Anbau an den Landtag droht, aus dem Ruder zu laufen. Für Korrekturen in der Planung und bei der Ausführung ist es aber noch nicht zu spät. Daher hat der LRH das Bauvorhaben der Landtagsverwaltung in der Planungsphase geprüft und konkrete Hinweise gegeben.

Das Landtagsgebäude ist kein normales Verwaltungsgebäude. Dennoch muss sich auch diese Baumaßnahme nach Auffassung des LRH am allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebot messen lassen. Dieser Maßstab wird von der Landtagsverwaltung geteilt.

Da mit den Bauarbeiten bislang nicht begonnen wurde, besteht noch die Möglichkeit für Anpassungen und Korrekturen.

Mittelfristig sind andere große Baumaßnahmen am Landtag zu erwarten, bspw. die Sanierung von Dach und Fassade, die Herrichtung einer Veranstaltungsfläche und die Errichtung eines neuen Gästehauses. Auch mit Blick auf diese zukünftigen Projekte hat der LRH dieses Bauprojekt des Landtags geprüft und Empfehlungen für die Zukunft entwickelt.

Abschließend empfiehlt der LRH dem Landtag, sich, bspw. im Ältestenrat, regelmäßig über den Projektverlauf berichten und alle entscheidungsrelevanten Dokumente vorlegen zu lassen. Nur so kann hinreichend sichergestellt werden, dass der Landtag bei diesem Bauprojekt (und auch künftigen Bauprojekten) in die Lage versetzt wird, seine Funktion als Projektleitung und Kontrollorgan auszuüben.

gez.
Taube
Leitender Ministerialrat

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.
Zelljahn
Direktor beim LRH

gez.
Dr. Rohde
Leitender Ministerialrat

gez.
Dr. Altes
Leitende Ministerialrätin

gez.
Dinglinger
Leitender Ministerialrat