

Prof. Dr. Jens Harms
Vizepräsident
Hessischer Rechnungshof

Darmstadt, 20. Oktober 2000



**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens
"Bau und Liegenschaftsbetrieb NRW"**

I. Grundsätzliche Fragestellungen

zu 1 bis 4) Die Einrichtung eines "teilrechtsfähigen Sondervermögens des Landes" halte ich für eine zweckmäßige Rechtsform. Diese Rechtsform kann einerseits die Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen von Regierung und Landtag sichern und trägt andererseits einer Konzentration der Verwaltung des Immobilieneigentums und seiner Bewirtschaftung Rechnung. Die Bildung eines Sondervermögens kann den spezifisch staatlichen Anforderungen an ein Immobilienmanagement gerecht werden. Die Erfüllung des Wirtschaftlichkeitsprinzips von Seiten der staatlichen Immobilienverwaltung sollte die Beachtung spezifischer Rahmenbedingungen implizieren, also wirtschaftlich optimale Lösungen anstreben. So können etwa auch die Besonderheiten der Hochschulen des Landes ausreichend Berücksichtigung finden. Sollte die Landesregierung bereit sein, die Wirtschaftlichkeit der Immobilienverwaltung nicht ausschließlich am Markt zu orientieren, sondern besonderen Erfordernissen von bestimmten Verwaltungszweigen (z.B. Hochschulen) Rechnung zu tragen, so ist die eigentumsrechtliche Übertragung aller Immobilien sowie ihre Verwaltung auf das Sondervermögen zweckmäßig. Ansonsten wäre zu empfehlen, in begründeten Fällen gesonderte Ressortvermögen zu erhalten.

Aus dem bisher Gesagtem ergibt sich, dass das Sondervermögen dann eine optimale Rechtsform für das Immobilienmanagement ist, wenn die Realisierung wirtschaftlicher Lösungen unter Wahrung wohl definierter staatlicher Interessen erfolgen soll. Insofern kann die geplante Lösung Effektivität und Effizienz sichern. Dies erschiene mir bei einer vollständigen Privatisierung nicht gegeben.

zu 6) In der Begründung zum Gesetzentwurf ist dargelegt, dass zukünftig Verwaltungen ein Mietwahlrecht zwischen Immobilien des BLB/NRW und frei am Markt angebotenen Immobilien haben sollen. Das ist grundsätzlich zu begrüßen, da der BLB dadurch dem Wettbewerb ausgesetzt wird. Auch kann es je nach Standortbedingungen für das Land wirtschaftlicher sein, Landesdienststellen statt in landeseigenen Gebäuden in Anmietungen unterzubringen. Andererseits besteht damit aber die Gefahr, dass die staatliche Immobilienverwaltung (durch privates Mietdumping) systematisch aus dem Markt gedrängt wird und somit die BLB und damit das Land Schaden leiden. Für ein solches Szenarium müsste Vorsorge getroffen werden, sofern es nicht beabsichtigt sein sollte, nicht an Landesdienststellen vermietbare

Immobilien abzugeben. Da es dem BLB als Sondervermögen nicht gestattet ist, seine Immobilien auch an private Nachfrager zu vermieten, ist seine Möglichkeit, marktgerecht zu disponieren, systematisch eingeschränkt. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen bedürfte die Frage, wie die Gefahren, die aus einem möglichen Verdrängungswettbewerb resultieren, reduziert werden können, weiterer Beratungen. Sofern ein Kontrahierungszwang nicht in Frage kommen sollte, müsste sicher gestellt werden, dass es nicht zu einem "Ausverkauf" des Landesvermögens kommt, bzw. nur dann private Immobilien angemietet werden können, wenn langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen die Günstigkeit beweisen und eine Zustimmung des Finanzministers nach VV zu § 38 LHO vorliegt.

Es ist zu begrüßen, dass mit der Einführung von Mieten die Nutzung von Immobilien ein Kosten trächtiger Vorgang wird (§ 6 Absatz 1 BLB-Entwurf). Allerdings sichert die Bereitstellung des Mietbudgets durch den Landeshaushalt (siehe Begründung des Gesetzentwurfs) noch nicht, dass der Raumbedarf als knappe Ressource gehandhabt wird. Es wäre daher zu raten, dass bei der Mittelveranschlagung (anhand von aussagekräftigen Kennzahlen) feste Mietbudgets definiert werden und die Verwaltungen an den Einsparungen, die sich dadurch ergeben, dass sie ihre Mietbudgets nicht aufbrauchen, zumindest beteiligt werden bzw. dass die Verwaltungen Überschreitungen des Budgets durch Einsparungen an anderer Stelle finanzieren müssen, um so einen Anreiz für eine ökonomische Raumbewirtschaftung zu schaffen. Die Formulierung in der Begründung des Gesetzentwurfes, dass den nutzenden Verwaltungen das "erforderliche Mietbudget" (Seite 14, 1. Spiegelstrich) im Landeshaushalt bereitgestellt wird, lässt unterschiedliche Interpretationen zu.

Dass Sonderlasten durch staatliche Auflagen dem BLB gesondert abgegolten werden, ist System gerecht.

zu 10) Die Ansiedlung des staatlichen Immobilienmanagements zwischen öffentlichem Auftrag und ökonomischer Rationalität sollte sich in der Geschäftsführung niederschlagen, wobei z.B. bei einer Doppelspitze ein wechselseitiges Verständnis für die jeweils partiell anderen Belange wichtig ist. Insbesondere erscheinen umfangreiche Erfahrungen der professionellen Immobilienwirtschaft (z.B. Facility Management) notwendig, um die wirtschaftliche Ausrichtung des BLB von vornherein zu sichern.

II. Entwicklung parlamentarischer Rechte

zu 1) Insbesondere bezüglich der Veräußerung von Grundstücken sieht das Haushaltsrecht (§ 64 LHO) besondere Mitwirkungsrechte des Finanzministers und des Landtags vor. Die Sicherung dieser Mitwirkungsrechte ist im BLB-Gesetz nicht hinreichend klar geregelt:

Auf Grund von § 2 Absatz 1 des Gesetzentwurfs hat der BLB auch die Aufgabe, Grundstücke nach kaufmännischen Grundsätzen zu "verwerten", also auch zu veräußern. Mitwirkungsrechte nach § 64 LHO sind diesbezüglich nicht formuliert. Um keine Unklarheiten aufkommen zu lassen, sollte dies geschehen.

In § 2 Absatz 5, 6 und 7 des Entwurfs sind Übertragungen von Immobilien zwischen Finanzministerium und BLB bzw. Rückübertragungen zwischen BLB und Finanzministerium angesprochen, wobei letztere dann stattfinden können, wenn eine wirtschaftliche Entwicklung

oder Verwertung nicht möglich erscheinen. Über solche Transaktionen ist ab einem Wert von DM 3 Millionen dem Landtag unverzüglich zu berichten. Eine ähnliche Berichtspflicht sollte generell für eine Veräußerung von Immobilien vorgesehen werden.

zu 2) Die Errichtung eines Verwaltungsrates erscheint nicht sinnvoll, da dadurch die Grenzen zwischen Exekutive und Legislative verwischt werden.

zu 3 f.) Nach § 11 des Gesetzentwurfs muss der BLB einen Jahresabschluss nach kaufmännischen Grundsätzen aufstellen, dabei sind nach § 12 des Entwurfs auch die Prüfungsgrundsätze nach § 53 HGrG zu beachten. Um eine effektive parlamentarischen Kontrolle zu sichern, sollte neben der jährlichen Berichterstattung eine unterjährige Berichterstattung, die auf die Erkenntnisse des Controllings zurückgreifen kann und über die laufende Geschäftsentwicklung und besondere Vorkommnisse berichtet, vorgesehen werden. Gegebenenfalls wäre für die begleitende Kontrolle des BLB ein eigenständiger Ausschuss des Landtags einzurichten.

zu 7) Eine Kreditaufnahme durch das Sondervermögen gemäß § 9 des Gesetzentwurfs ist unbedenklich. Allerdings erscheint es ratsam, das gesamte Schuldenmanagement über das Finanzministerium abzuwickeln

VII. Haushaltsrecht

zu 1) Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens mit Kosten- und Leistungsrechnung erleichtert die wirtschaftliche Betriebsführung und ist zu empfehlen. Außerdem lässt sich auf den Daten des kaufmännischen Rechnungswesens ein Controlling aufsetzen, welches sowohl für die interne Steuerung notwendig ist, wie auch der externen Kontrolle dienen kann.

zu 2 und 3) Da mit der Einrichtung eines Sondervermögens von dem Verfassungsgrundsatz der Haushaltseinheit abgewichen wird, ist es ratsam, entsprechende Kontrollmodalitäten – insbesondere wegen des beachtlichen Umfangs des geplanten Sondervermögens – vorzusehen. Ein diesbezüglich vorgesehener Landtagsausschuss wäre zu begrüßen. Da dies eine Angelegenheit der gängigen parlamentarischen Kontrolle ist, müssen dafür keine Vorkehrungen in der LHO getroffen werden. Die in § 64 LHO definierten Berichtspflichten sind ausreichend.

zu 4f.) Die Bewertung der Immobilien muss sachgerecht und wirtschaftlich vertretbar sein. Da der BLB vornehmlich die wirtschaftliche Verwendung der Landesimmobilien erreichen soll, wird eine Bewertung nach Verkehrswerten angezeigt sein. Die Bestimmung vernünftiger Verkehrswerte, bei dem u.a. auch die Ertragswerte (in die wiederum die zu fixierenden Mieten eingehen) zu berücksichtigen sind, sollte im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz von einem Wirtschaftsprüfer vorgenommen werden, der die rechtlich und ökonomisch vertretbaren Bewertungsspielräume berücksichtigen kann. Bei der Bewertung ist ein Renovierungsbedarf (unterlassene Instandhaltung) zu beachten.

Um die Eigenkapitalbildung des BLB zu sichern, sollen Mittel des Grundstocks sowie ausnahmsweise auch Teile des Allgemeinen Grundvermögens und des Verwaltungsvermögens ohne oder unter dem vollen Wertansatz übertragen werden (Begründung zu § 2 Abs. 3 des Entwurfs). Insofern wäre auch keine Verzinsung dieser Vermögenswerte vorzusehen. Durch eine mögliche Unterbewertung von Vermögenswerten käme es zudem zu einer Bildung von stillen Reserven, was allerdings – aus ökonomischer Sicht – soweit wie möglich unterbleiben sollte.

zu 9) Nach § 26 LHO sind bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Landeshaushalt zu veranschlagen. Die Höhe der Abführungen wird sich aus den ökonomischen Erfordernissen der Geschäftstätigkeit ergeben. Diese zu kontrollieren, ist Sache der Regierung.

VIII. Erfolgsoptimierung durch das Sondervermögen

zu 1) Es erscheint sinnvoll, das Eigentums- und das Facility-Management zu verbinden, da sich aus der ökonomischen Verwertung von Immobilien Rückwirkungen auf Umfang und Struktur des Eigentums ergeben.

zu 2) Der Gewinn liegt in einer Kosten orientierten Immobilienverwaltung und dem damit einhergehenden ökonomischen Umgang mit knappen Ressourcen. Allerdings ist eine sinnvolle ökonomische Steuerung der Verwertung von Immobilien notwendig. So darf es nicht sein, dass die berechneten Mieten in beliebiger Höhe den Verwaltungen aus dem Landeshaushalt erstattet werden. Hier sind Formen der Budgetierung vorzusehen, die einen ökonomischen Umgang mit Bauten und Liegenschaften stimulieren.

zu 3) Durch die Behandlung von Immobilien als ökonomisch knappe Güter sollte es mittel- und längerfristig zu einer Reduzierung des staatlichen Immobilienbedarfs kommen. Nullpreise (also kostenlos zur Verfügung gestellte Flächen) rufen aus ökonomischer Perspektive stets eine Verschwendung von "Produktionsmitteln" hervor. Eine Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Landesimmobilien ist mit Sicherheit zu prognostizieren, die Benennung des Umfangs wäre jedoch reine Spekulation.

zu 4 u. 5) Mit ersten Produktivitätsgewinnen ist sicherlich mittelfristig (5 Jahre) zu rechnen. Die Höhe der Einsparpotentiale sind derzeit sicherlich weitgehend unbekannt, da niemand den tatsächlichen Bedarf an Flächen kennt, den die Verwaltungen heute und in Zukunft haben.

zu 7) Der Renovierungsbedarf wird einerseits bei der Bewertung der Immobilien, andererseits durch die Bildung von Rückstellungen aus laufender Geschäftstätigkeit berücksichtigt.

IX: Baupolitische Ziele

Zweck des zu errichtenden Sondervermögens ist nach § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs, nach kaufmännischen Grundsätzen zu wirtschaften. Dies beinhaltet zunächst, dass das Sondervermögen primär eine erwerbswirtschaftliche und keine bedarfswirtschaftliche Orientierung haben soll. Damit geht eine Marktorientierung einher, d.h. das Angebot richtet sich nach den Bedürfnissen der Nachfrager und damit nach den Chancen der Vermarktung der Immobilien.

Sofern baupolitische Ziele Zusatzkosten bei der Erstellung oder dem Betrieb eines Mietobjektes bedeuten, so lassen sich diese Kosten entweder durch einmalige bzw. laufende Ausgleichszahlungen (Zuwendungen) oder eine Umlage auf die Mieten (Steigerung der Kostenmiete) kompensieren. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs wird an das Zuwendungsverfahren gedacht. Dies erscheint insofern sinnvoll, da damit die Kosten für baupolitische Ziele nicht unmittelbar dem Nutzer aufgebürdet würden, sondern als Gemeinnutzen aus dem Landeshaushalt zu finanzieren wären.

Auf Grund der im Gesetzentwurf vorgesehenen Konstruktion des BLB wäre es System fremd, von dem Betrieb zu erwarten, dass er die in Frage 2 genannten Ziele aus sich heraus realisieren wird, soweit durch zusätzlich entstehende Kosten die Vermarktungschancen sinken, bzw. die Gefahr besteht, dass sich Verwaltungen über den privaten Markt günstiger mit Raum versorgen können.