

21. August 2014

Stellungnahme

(Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 28. August 2014)

Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
Antrag der Fraktion der CDU - Drucksache 16/5488 -

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag „Neue Strukturen beim BLB NRW“ Stellung nehmen zu können.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft organisiert im Rahmen der „Fachgruppe Bau und Liegenschaft“ eine Vielzahl von Beschäftigten im BLB. Entsprechend ist diese Stellungnahme der DSTG intensiv mit der Fachgruppe abgestimmt.

Der zu diskutierende Antrag der CDU vom 01.04.2014 macht für die weitere Entwicklung des BLB bzw. des Bau- und Liegenschaftsmanagements der Landesregierung NRW eine Reihe von Vorschlägen. Nicht alle sind nach Auffassung der DSTG geeignet, zu einer effizienten Weiterentwicklung beizutragen.

Kernziele des BLB wurden erreicht

Durch das BLB-Errichtungsgesetz war seinerzeit geplant, das Landesvermögen zentral zu erfassen und zu verwalten. Bis dahin fehlte ein Überblick darüber, welche Immobilien insgesamt überhaupt im Eigentum des Landes standen. Die bestehende Form wurde gewählt, um die umfassenden Vermögenswerte im Landeseigentum zu belassen. Zu den Zielen gehörte es u.a. auch, durch eine zentrale Immobilien- und Flächenbewirtschaftung wirtschaftliche Reserven aufzudecken und im Interesse des Landes sinnvoll zu nutzen. Darüber hinaus sollte durch eine Zentralisierung von Leistungen auch der Personaleinsatz optimiert werden. Insbesondere sollte der Personaleinsatz in den Ressorts, die jeweils eigenständige Ressourcen für diesen Kompetenzbereich in erheblichen Umfang bereithalten mussten, deutlich gestrafft werden.

Im Rückblick wurden diese Ziele weitgehend erreicht. Anders als im Antrag dargestellt, hält es die DSTG für falsch, von einem Scheitern des BLB bei seinen Kernaufgaben auszugehen. Insbesondere hält die DSTG die bestehende Form als Landesbetrieb auch weiterhin für geeignet,

FACHGRUPPENVORSTAND

ein eigenständiges und dennoch dem Land NRW und der Landesverwaltung insgesamt verpflichtetes Immobilienmanagement sicherzustellen.

Aufgabenanalyse aus Sicht der DSTG, Fachgruppe Bau und Liegenschaft

Eine detaillierte Analyse der Entwicklungen im BLB macht den Blick auf die verschiedenen Teilbereiche erforderlich. Ziel des BLB ist es, durch eine ganzheitliche Immobilienbetrachtung von der Planung, über die Verwaltung, bis zur Verwertung, eine maximale Wirtschaftlichkeit im Interesse des Landes zu erreichen. Darüber hinaus sollen die baupolitischen Ziele der Landesregierung (Energieeffizienz, Umwelt- und Denkmalschutz u.ä.) und insbesondere die vielfältigen Interessen der Nutzer Berücksichtigung finden.

Besonders mit dem **Eigentumsmanagement** ist das Ziel einer wirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung verbunden. Trotz klarer Vorgaben werden aber in den Ressorts immer wieder Anmietungen und Flächenbedarfe geplant, die nicht mit dem BLB abgestimmt wurden. Im Bereich **Planen und Bauen** kommt es teilweise auch zu Vorfestlegungen, mit denen sowohl die finanziellen wie die tatsächlichen Spielräume des BLB eingeschränkt werden. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass unterschiedliche Bedarfsstrukturen nicht unbedingt durch Flächentausch oder Zusammenlegungen erreicht werden können. Hier gilt: Die berechtigten Nutzerinteressen stehen häufig im Widerspruch zu Fragen der Wirtschaftlichkeit.

Ein Ausgleich dieser unterschiedlichen Interessen ist immer auch von politischen Abwägungen und standortspezifischen Besonderheiten beeinflusst. Dies schließt massive Beeinflussungen durch Verantwortliche ein, die aufgrund einer vielschichtigen Interessenlage andere Entscheidungen vorgeben, als der BLB sie treffen würde. Dies führt nicht bereits zur Kritik an den Entscheidungen selbst. Es macht aber deutlich, dass insbesondere Fragen der Standortwahl und der Kostenentwicklung nicht zwingend vom BLB oder seinen Beschäftigten zu verantworten sind. Dennoch trägt in der öffentlichen Wahrnehmung und manchmal auch in den Berichten von Aufsichtseinrichtungen der letztlich mit der Ausführung beauftragte BLB die Verantwortung für negative Entwicklungen.

Insgesamt ist die Einflussnahme des BLB auf die Ressorts nur sehr begrenzt möglich. Nicht immer liegt z.B. ein vollständiger Überblick über die vom Ressort genutzten Flächen vor (einschl. Mietflächen). Darüber hinaus verfügt der BLB auch nicht über andere Durchsetzungsmöglichkeiten, wenn der Nutzer auf eine entsprechende Umsetzung drängt.

Die Nutzerinteressen stehen auch im Mittelpunkt des Aufgabengebietes **Gebäudemanagement**. Diese Aufgabe wurde mit Errichtung des BLB erstmalig landesweit zentralisiert und führt, bei allen Reibungsverlusten und Umsetzungsproblemen, zu nachhaltigen Einsparungen beim Betrieb der Landesimmobilien. Durch die Bündelung der Gebäudedaten beim BLB können Auftragsvergaben zusammengefasst und Kosteneinsparungen realisiert werden. Gleichzeitig liegt hier das größte Konfliktpotenzial mit den Nutzern der Immobilien. Dazu ist festzustellen, dass für diese zusätzliche Aufgabe bei der Errichtung des BLB keine zusätzlichen

Stellen geschaffen wurden. Im Gegenteil: Während bei den Nutzern die bis dahin entsprechend gebundenen Ressourcen anderweitige Verwendung finden konnten, baute der BLB in den letzten Jahren fast 1/3 des ursprünglichen Personals ab. Auf diese Weise sparte das Land als gesamtverantwortlicher Arbeitgeber gleich zweimal Personal bei der gleichen Aufgabe ein. Umso bemerkenswerter ist die Tatsache, dass trotz dieser Einschnitte in die Leistungsfähigkeit, dennoch eine vollständige Leistungserbringung durch den BLB erfolgt.

Grundsatzfragen klären

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen hält die DSTG die Klärung einiger Grundsatzfragen für erforderlich, bevor eine Neustrukturierung des BLB selbst zu Verbesserungen führen kann.

1. Der BLB befindet sich derzeit in der schwierigen Situation, einerseits Dienstleister bei Errichtung und Betrieb von Immobilien für die Nutzer zu sein, andererseits aber Kosten- und Nutzungsvorgaben durchsetzen zu müssen. Darüber hinaus soll er die Immobilien wirtschaftlich vermieten, obwohl die Nutzer selbst gleichfalls Landeseinrichtungen sind, die möglichst geringe Ausgaben für die Immobiliennutzung ansetzen sollen. Das Modell Mieter/Vermieter muss überdacht werden. Kann ein Immobiliendienstleister gleichzeitig Flächenpolizei, Sparkommissar und Wirtschaftsbetrieb sein? Welche Verwaltungsaufwendungen sind mit diesem System bei BLB und Nutzern verbunden? Welche Durchsetzungsmöglichkeiten bestehen bei Interessenkonflikten?
2. Insbesondere im Bereich Planen und Bauen gibt es neben den Nutzerinteressen vielfältige weitere Entscheidungskriterien. So werden Standort, Gestaltung und Gesamtnutzung eines Projektes nicht allein zwischen Nutzern und BLB verhandelt, sondern immer auch unter Einflussnahme kommunalen oder regionalen Interessen. Je nach Bedeutung des Projektes, der Region oder des interessierten Dritten können Entscheidungen nicht ausschließlich nach den Absichten der eigentlichen Verhandlungspartner getroffen werden. Derartige Entscheidungen haben Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Projekten. Vor diesem Hintergrund wäre vorab zu klären, wie durch erhöhte Transparenz der Entscheidungsabläufe gleichzeitig eine verbesserte Kostenkontrolle bei Errichtung und Betrieb von Immobilien erreicht werden kann.
3. Weiter ist die Rollenzuordnung zwischen dem BLB und dem aufsichtführenden Finanzministerium zu klären. Wie gestaltet sich die erforderliche Dienstaufsicht? In der derzeitigen Konstellation ist eine Reihe von Unklarheiten festzustellen. Das mag der anhaltenden Übergangssituation geschuldet sein. Dennoch muss es einem funktionsorientierten Landesbetrieb erlaubt sein, insbesondere die Frage des notwendigen Personals am festgestellten Bedarf und nicht an den haushälterischen Vorgaben des Landes auszurichten. An dieser Stelle wird auf eine Wechselwirkung hingewiesen: Wenn der BLB mangels Personal- oder Finanzausstattung nicht in der Lage ist, die von ihm geforderten Leistungen bei Qualität und Immobilienmanagement zu erbringen, trägt das Land letztlich über den

Wertverfall der eigenen Immobilien dennoch erhöhte Kosten. Angesichts des angestrebten Ziels, eine Immobilie über die gesamte Nutzungsdauer wirtschaftlich zu betreiben, ein nicht zu unterschätzender Faktor.

4. Letztlich muss das Land NRW neu diskutieren, welche Erwartungen es an den BLB richtet. Dazu gehören Fragen der Ablauf- und Aufbauorganisation, der Niederlassungsstandorte, des geforderten Leistungs- und Serviceumfangs und der Eigenleistungsquote. Das seit zwei Jahren ausstehende Eckpunktepapier der Landesregierung zur Neustrukturierung des BLB sollte hier wichtige Akzente setzen. Zusätzlich ist zu klären, welche Rolle der BLB bei Grundstückkäufen und Flächenbevorratung spielen soll. Wie dargestellt reicht es nicht aus, eine wirtschaftliche Flächen- und Immobilienverwaltung einzufordern, wenn die Nutzer der Immobilien ausschließlich Behörden sind, die gleichfalls extremen Sparzwängen ausgesetzt sind.

Personalfragen

Eine der Kernfragen der weiteren Entwicklung des BLB wird der Umgang mit der Personalfrage sein. In der Vergangenheit hat der BLB umfassend Personal abgebaut. Inzwischen hat der BLB nur noch 1672 besetzte Stellen. Allein im Jahr 2013 wurden erneut 74 Stellen abgebaut. Der Personalabbau seit 2001 beträgt damit mehr als 1/3 der Stellen.

Ausweislich des Geschäftsberichtes des BLB für 2013 (vom 29.07.2014, LT Vorlage 16/2073) beträgt im Bereich Bauen und Planen die Eigenleistungsquote in 2013 nur noch 33 %. In einigen Niederlassungen beträgt diese Quote inzwischen nur noch 25 %. In einem der Gutachten war zur Wahrung einer sachgerechten Bauausführung festgelegt, dass die Eigenleistungsquote nicht unter 36 % sinken sollte.

In dieser Quote spiegelt sich einerseits die deutlich gestiegene Bauleistung des BLB wieder, andererseits der anhaltende Personalabbau. Zusätzlich ist festzuhalten, dass nicht jeder Beschäftigter als Fachkraft für jedes Gewerk gelten kann. In einzelnen Niederlassungen ergeben sich daraus erheblich zusätzliche Probleme, wenn selbst die freiberuflich tätigen Fachingenieure und Projektsteuerer nur noch unzureichend vom BLB begleitet werden können.

Der Personalabbau im BLB lässt sich nur noch mit einer weitgehenden Privatisierung der Planungs- und Bauherrenleistungen bewältigen. Ob, und in welchem Umfang, diese Folgerung des Personalabbaus dem politischen Willen der derzeitigen Landesregierung entspricht, lässt sich nicht bestimmen. Derzeit kommt der BLB nicht umhin, selbst Projektmanagementleistungen und Leistungen zur Qualitätskontrolle an Externe zu vergeben. Zu beachten ist, dass die dadurch entstehenden Kosten sicherlich deutlich höher ausfallen, als diese bei einer Erbringung durch eigenes Personal ausfallen würden.

Der Bereich Gebäudemanagement wurde 2004 neu gegründet. Dazu wurde vorhandenes Personal eingesetzt. Heute ist auch hier ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen. Eine Vielzahl

der von Nutzern diskutierten Abstimmungsprobleme geht nachweislich darauf zurück, dass der Personalabbau in diesem Bereich die Leistungsfähigkeit deutlich reduziert. Trotz extremer Belastung sind die Aufgaben nicht mehr in der Form zu bewältigen, wie es die Beschäftigten des BLB für sachgerecht erachten.

Auch auf Bundesebene und in anderen Ländern wurde der Personalabbau in den Bauverwaltungen inzwischen als problematisch erkannt. Die Bundesbauministerin, Dr. Barbara Hendricks, räumte in einem Schreiben an den Bundestagsausschuss ein: „Bei einzelnen Bauverwaltungen tragen strukturelle Defizite und ein zu weit gehender Personalabbau inzwischen zu einer unzureichenden Aufgabenwahrnehmung bei“. Dieser Erkenntnis sollte sich auch der Landtag NRW in Bezug auf den BLB nicht verschließen.

Eine deutliche Leistungssteigerung des BLB wird sich erst erreichen lassen, wenn insbesondere die personellen Bedingungen durch Bereitstellung zusätzlicher Stellen wieder deutlich verbessert werden.

Die DSTG, Fachgruppe Bau und Liegenschaft, fordert die Landesregierung auf, zu einer aufgabengerechten Einstellungspolitik zurückzukehren und für eine funktionsfähige Personalausstattung des BLB einzutreten.

Eine betriebswirtschaftlich unabhängige Personalverantwortung ist zur Klärung der Situation nicht erforderlich. Die Einbindung in bestehende Tarifverträge muss erhalten bleiben.

Die Zeit drängt auch deshalb, weil sich durch fehlende Personalzuführungen der Vergangenheit die Altersstruktur der Beschäftigten bedenklich verschlechtert hat. Umso erstaunlicher ist es, dass die Landesregierung auch in der Vergangenheit nur wenige Stellen bereitgestellt hat, um zumindest die Auszubildenden des BLB für eine weitere Tätigkeit zu gewinnen.

Zu den Beschlussvorschlägen:

1. Die DSTG, Fachgruppe Bau- und Liegenschaft, hält die Weiterentwicklung des BLB zu einer Anstalt öffentlichen Rechts nicht für sachgerecht. Die strukturellen Probleme gehen nicht auf die Rechtsform des BLB zurück und lassen sich auf diesem Weg nicht lösen.
2. Der bisherige Verwaltungsrat ist als Aufsichtsgremium des BLB nicht unproblematisch. Das gilt insbesondere deshalb, weil die Nutzer in diesem Gremium breit vertreten sind und daher eine veränderte wirtschaftliche Ausrichtung des BLB immer schon an den Widerständen der Nutzer scheitern muss. Ob und in welchem Umfang ein parlamentarisches Kontrollgremium erforderlich ist, muss im Rahmen der kommenden Strukturdiskussion entschieden werden.

3. Die Gründung eines Aufsichtsrates mit immobilienwirtschaftlichem Fachwissen wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings sind bei Struktur und Größe dieses Gremiums die entstehenden Kosten zu beachten. Zusätzlich müssen Arbeitnehmervertreter mit Sitz und Stimme angemessen in diesem Gremium vertreten sein.

Ein Effizienzgewinn des BLB für den Landeshaushalt kann und darf nicht vereinbart werden. Wie bereits ausgeführt sind die Nutzer der Immobilien regelmäßig Einrichtungen und Behörden, die aus Steuermitteln finanziert werden. Ein erwarteter Gewinn des BLB würde somit durch erhöhte Ausgaben in den Ressorts finanziert. Gewinne durch Umbuchungen innerhalb des Landeshaushaltes werden nicht als hilfreich angesehen.

Manfred Lehmann
Vorsitzender
Deutsche Steuer-Gewerkschaft
Landesverband NRW

Paul Wälbers
Vorsitzender
Fachgruppe Bau und Liegenschaft
in der DSTG