

# Die Verwaltung von Dienstliegenschaften auf staatlicher Ebene

---

Über das Wirken ökonomischer Modelle in einem haushaltswirtschaftlichen Umfeld

Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)  
an der Fakultät Bauingenieurwesen  
der Bauhaus-Universität Weimar

vorgelegt von  
Dipl.-Ing. (Uni), Dipl.- Ing. (FH) Enrico Keller  
geboren am 24.11.1972 in Pirna

Gutachter  
Prof. Dr.-Ing. Hans Wilhelm Alfen (Mentor)  
Prof. Dr. Thorsten Beckers  
Prof. Dr. Holger Mühlkamp

Tag der Disputation  
06.02.2023



*Meinen Eltern.*



## Vorwort

Das Mieter-Vermieter-Modell ist ein Produkt des Neuen Steuerungsmodells (NSM), welches zur Verwaltung von Immobilien in der Praxis der öffentlichen Hand in Deutschland Anwendung findet. Es ist ein Ergebnis der Reformationsbewegung des New Public Management (NPM), welches versucht, betriebswirtschaftlich bewährte Instrumente der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Bereich zu übertragen. Dafür stellt das Mieter-Vermieter-Modell ein nahezu idealtypisches Beispiel dar. Es ist der Versuch, innerhalb einer hierarchischen Struktur einen internen Markt mit Wettbewerb zu simulieren, der im Ergebnis zu einem effizienten Ressourceneinsatz führen soll. Der Grundgedanke besteht darin, dass sich hierdurch die positiven Auswirkungen des Marktes für die Effizienz des Ressourceneinsatzes auf den öffentlichen Bereich übertragen lassen. Dies geht einher mit der Annahme, dass die öffentliche Verwaltung als ein Konzern aus miteinander verbundenen Unternehmen interpretiert werden kann – Konzern Stadt oder Land sind die damit verbundenen Schlagworte. In der Literatur jener Zeit favorisiert man deren Einsatz mit dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Einsparung von Ausgaben klammer öffentlicher Haushalte. Die Euphorie dieser Zeit ist verflogen und Reformmüdigkeit eingetreten. So postulierte man bereits 2008 wegen Konzeptversagens das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells.<sup>1</sup>

Aus den Antworten der Befragung wurde deutlich, dass der Einsatz dieses Modells in einem verwaltungsrechtlichen Umfeld Kompatibilitätsprobleme verursacht. Vor diesem Hintergrund entstand die Idee zu dieser wissenschaftlichen Untersuchung. Das Ergebnis zeigt, dass sich in einem verwaltungsrechtlichen Rahmen ein speziell adaptiertes ökonomisches Konzept umsetzen lässt. Dies setzt aber voraus, dass man im Staat nicht ein erwerbswirtschaftliches, sondern ein bedarfswirtschaftliches Subjekt erkennt. Gerade dieser fundamentale Unterschied trägt dazu bei, dass betriebswirtschaftliche Modelle in einem verwaltungsrechtlichen Umfeld nicht die gleichen Wirkungen wie in der Privatwirtschaft erzielen können. Diese Einsicht ist umso beachtenswerter, als die Unterscheidung von rentabilitätsorientierten Unternehmungen und bedarfsdeckenden Haushaltungen schon immer zu den Grundlagen der Ökonomie gehören. Es ist daher angebracht, den rein betriebswirtschaftlichen Pfad zu verlassen und die Problematik des Mieter-Vermieter-Modells aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive zu betrachten. Für neue Konzepte gilt es nicht, aus geläuterten Kenntnissen konziliante, sondern probate Lösungen zu finden. Das bedeutet im Sinne des NSM, verwaltungsorganisatorische Probleme nicht unbedingt betriebswirtschaftlichen, sondern ökonomisch vertretbaren Lösungen zuzuführen. Diesem Ziel folgend soll diese wissenschaftliche Arbeit ihren Beitrag leisten.

Weimar, den 31.03.2021

---

<sup>1</sup> Vgl. Holtkamp in: dms 2/2008, S. 432 [210].



## Zusammenfassung

Diese Arbeit soll einen Beitrag zum Neuen Steuerungsmodell der Öffentlichen Verwaltung auf staatlicher Ebene in Deutschland leisten. Sie dient der Untersuchung zum Aufbau eines ökonomischen Modells zur Koordination von Dienstliegenschaften auf staatlicher Ebene.

Die Untersuchung der Dienstliegenschaften zeigt, dass diese eine interne Dienstbarkeit des Staates als Wirtschaftssubjekt an den Staat als Hoheitsträger fingieren.

Die Untersuchung der Liegenschaftsverwaltung belegt, dass sie vor allem ein Controlling-Instrument für den Informationsfluss zu Entscheidungen über Dienstliegenschaften zwischen dem Hoheitsträger und dem Wirtschaftssubjekt darstellt.

Die Untersuchung der Transaktionskosten beweist, dass eine Koordination am effizientesten über die eigene Organisation mittels dezentraler Aufgabenkonzentration in Form eines SSC erreicht werden kann.

Die Untersuchung der Handlungs- und Verfügungsrechte ergab, dass die Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften weiter den Ressorts bzw. Nutzern obliegen. Allein das Handlungsrecht der Aufgabenwahrnehmung ist an die Liegenschaftsverwaltung übergegangen.

Die Untersuchung der Prinzipal-Agent-Verhältnisse teilt der Liegenschaftsverwaltung die Rolle eines Erfüllungsgehilfen des Wirtschaftssubjektes zu. Die monetäre Abwicklung der Geschäfte zwischen dem Wirtschaftssubjekt und dem Hoheitsträger obliegt als zuarbeitende Organisationseinheit ohne eigene Entscheidungsgewalt der Liegenschaftsverwaltung.

Aus diesen Thesen ergeben sich monetäre Handlungsmöglichkeiten, die in den Aufbau des Modells einfließen. Es rückt das Wirtschaftssubjekt als Entscheidungsträger über den Ressourceneinsatz in den Mittelpunkt der Betrachtung. Der Hoheitsträger ist hierbei nur der Forderungsberechtigte an das Wirtschaftssubjekt und die Liegenschaftsverwaltung dessen immobilienwirtschaftlicher Vertreter.

Diese Konstellation berücksichtigend erfolgt dem Credo des NPM gemäß die Beschreibung des Modells und des institutionellen Arrangements nach den gängigen Modellen aus der Privatwirtschaft. Anhand der Untersuchungsergebnisse wird eine Liegenschaftsverwaltung skizziert, welche einerseits den tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Anforderungen der Immobilienwirtschaft und andererseits den Gegebenheiten des haushaltswirtschaftlichen Umfeldes der öffentlichen Verwaltung gerecht werden kann.

Das aufgebaute Realmodell dient gleichzeitig dem Vergleich mit dem bestehenden und in der Praxis angewandten Mieter-Vermieter-Modell als Idealmodell. Der Vergleich zeigt, dass sich aus der Untersuchung zivilrechtlicher Institutionen zwar kein schuldrechtliches, wohl aber ein dingliches Recht ableiten lässt. Damit einher geht die Vermutung, dass es sich bei dem Mieter-Vermieter-Modell im staatlichen Bereich um einen Fall von Modellplatonismus handelt.





# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>V</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XIII</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>XVII</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>XIX</b>
<b>Einleitung zur Struktur der Arbeit und dem Inhalt der Kapitel.....</b>	<b>XXI</b>
<b>1 Einführung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Das Mieter-Vermieter-Modell.....	1
1.1.1 Modelltheoretische Grundlagen .....	1
1.1.2 Aufbau und Wirkungsweise des Mieter-Vermieter-Modells.....	2
1.1.3 Die Genese des Mieter-Vermieter-Modells .....	6
1.2 Forschungsdesign .....	8
1.2.1 Stand der Wissenschaft .....	8
1.2.2 Feststellung der Forschungslücke .....	9
1.2.3 Motivation und Formulierung der Forschungsfrage.....	10
1.2.4 Anlass, Ziel und Adressat dieser Arbeit.....	12
1.2.5 Gang der Untersuchung.....	13
1.3 Die Befragung und ihre Ergebnisse.....	15
1.3.1 Befragungen und Interviews.....	15
1.3.2 Auswertung der Befragung.....	18
1.3.3 Ergebnisse der Befragung .....	19
<b>2 Grundlagen.....</b>	<b>25</b>
2.1 Wirtschaftstheoretische Aspekte .....	25
2.1.1 Die Ökonomisierung der Verwaltung .....	25
2.1.2 Der Homo oeconomicus als Grundannahme.....	29
2.1.3 Der Transaktionskostenansatz .....	31
2.1.4 Der Property-Rights-Ansatz .....	33
2.1.5 Der Prinzipal-Agent-Ansatz.....	35
2.2 Ökonomische Aspekte .....	36
2.2.1 Das Wirtschaften von Haushaltungen.....	36
2.2.2 Das Wirtschaften von Unternehmungen.....	39
2.2.3 Die haushaltswirtschaftlichen Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	40
2.2.4 Die haushaltsrechtliche Bedeutung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	44
2.2.5 Der Unterschied von Tauschwert und Gebrauchswert.....	46

2.3	Organisationstheoretische Aspekte .....	48
2.3.1	Management und Controlling .....	48
2.3.2	Geschäftsfelder und Wertketten.....	49
2.3.3	Zentralisierung und Dezentralisierung.....	52
2.3.4	Interne Märkte und Center-Konzepte .....	53
2.3.5	Verrechnungs- und Lenkpreise .....	55
2.4	Verwaltungsrechtliche Aspekte .....	57
2.4.1	Staat und Verwaltung .....	57
2.4.2	Aufbau der staatlichen Verwaltung .....	59
2.4.3	Das Ressortprinzip .....	63
2.4.4	Der Staat als Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt .....	65
2.4.5	Das Staatsvermögen.....	68
2.5	Immobilienwirtschaftliche Aspekte.....	72
2.5.1	Die Begriffe Immobilie und Liegenschaft .....	72
2.5.2	Der Immobilienmarkt .....	73
2.5.3	Der Lebenszyklus von Immobilien.....	76
2.5.4	Immobilien als Vermögenswerte .....	78
2.5.5	Das Management von Immobilien.....	79
<b>3</b>	<b>Analysen.....</b>	<b>85</b>
3.1	Untersuchung der Eigenschaften von Dienstliegenschaften .....	85
3.1.1	Dienstliegenschaften als Bauwerke der öffentlichen Verwaltung .....	85
3.1.2	Beanspruchung durch die Staatsverwaltung .....	88
3.1.3	Rechtsverhältnisse an Dienstliegenschaften.....	90
3.1.4	Charakteristik einer dienstlichen Nutzung .....	92
3.1.5	Entstehungsakt von Dienstliegenschaften.....	96
3.1.6	Dienstliegenschaften als Vermögenswerte und Kapitalanlage .....	98
3.1.7	Zusammenfassung und Ableitung der These .....	101
3.2	Untersuchung der Liegenschaftsverwaltung.....	103
3.2.1	Das Geschäftsfeld der Liegenschaftsverwaltung.....	103
3.2.2	Art der Liegenschaftsverwaltung und Immobilienmanagement.....	106
3.2.3	Leistungsebenen der Liegenschaftsverwaltung.....	108
3.2.4	Entwicklungs- und Reifestufen der Liegenschaftsverwaltung.....	111
3.2.5	Funktionen der Liegenschaftsverwaltung .....	115
3.2.6	Eigenschaften einer Liegenschaftsverwaltung.....	118
3.2.7	Zusammenfassung und Ableitung der These .....	120
3.3	Untersuchung der Koordinations- und Organisationsform .....	122
3.3.1	Der Lock-in-Effekt und das Hold-up-Problem .....	122
3.3.2	Die Eigenschaft der Spezifität.....	125
3.3.3	Die Eigenschaften der Unsicherheit, strategischen Relevanz und Häufigkeit.....	127

---

3.3.4	Auswahl der effizientesten Koordinationsform .....	130
3.3.5	Bestimmung des Spezialisierungsgrades der Liegenschaftsverwaltung .....	133
3.3.6	Auswahl der Organisationsform .....	136
3.3.7	Zusammenfassung und Ableitung der These .....	140
3.4	Untersuchung der Handlungsspielräume und Beziehungen .....	142
3.4.1	Verteilung der Verfügungsrechte .....	142
3.4.2	Folgen abweichender Verfügungsrechte .....	147
3.4.3	Verteilung der Handlungsrechte .....	150
3.4.4	Folgen der Zuweisung der Handlungs- und Verfügungsrechte .....	155
3.4.5	Die Liegenschaftsverwaltung als Vertreter des Wirtschaftssubjekts .....	157
3.4.6	Vermieter versus Dienstleister .....	161
3.4.7	Zusammenfassung und Ableitung der These .....	164
3.5	Untersuchungen der Informationsverteilung und Anreizwirkung .....	166
3.5.1	Machtverhältnisse zwischen den Beteiligten .....	166
3.5.2	Die Beziehung der Agenten zum Prinzipal .....	168
3.5.3	Die Beziehung der Agenten zueinander .....	170
3.5.4	Der Einfluss opportunistischen Verhaltens .....	175
3.5.5	Die Entscheidungsfindung des Prinzipals .....	179
3.5.6	Anreiz und Entlohnung des Agenten .....	184
3.5.7	Zusammenfassung und Ableitung der These .....	188
<b>4</b>	<b>Modellkonstruktion .....</b>	<b>189</b>
4.1	Grundannahmen .....	189
4.1.1	Anwendung der Untersuchungsergebnisse und Thesen .....	189
4.1.2	Grundprämisse für eine Liegenschaftsverwaltung im PREM .....	191
4.1.3	Anwendung des Prinzips Ersatz von Aufwendungen .....	193
4.2	Aufbau des Verwaltermodells .....	196
4.2.1	Monetarisierung durch den Ersatz von Aufwendungen .....	196
4.2.2	Einsatz des Umlageverfahrens .....	199
4.2.3	Ein Erklärungsmodell für die staatliche Liegenschaftsverwaltung .....	201
4.3	Ableitung des Finanzinstruments .....	205
4.3.1	Dienstliegenschaften als Kapitalanlageprodukt .....	205
4.3.2	Anwendung eines revolvingen Fonds .....	208
4.3.3	Aufbau und Wirkungsweise der Fondslösung .....	211
<b>5</b>	<b>Modellvergleich .....</b>	<b>215</b>
5.1	Vergleich der Modellgrundlagen .....	215
5.2	Vergleich der Rollen .....	217
5.3	Vergleich der Entscheidungsfindung .....	219
5.4	Vergleich der Lenkwirkung der Verrechnungspreise .....	221
5.5	Vergleich der Anreize zum wirtschaftlichen Handeln .....	224

<b>6</b>	<b>Wertung des MVM – ein Fall von Modellplatonismus.....</b>	<b>227</b>
<b>7</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>231</b>
	<b>Nachwort.....</b>	<b>XXV</b>
	<b>Danksagung.....</b>	<b>XXVII</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>XXIX</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>LXV</b>
	<b>Index.....</b>	<b>CLV</b>

## Abkürzungsverzeichnis

II. BV	: Zweite Berechnungsverordnung: Verordnung über die wohnungswirtschaftliche Berechnung nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz
2. DVHL	: Zweite Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Länder und über die 4. Änderung der Reichshaushaltsordnung
ABau	: Anweisung Bau – Allgemeine Anweisungen für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaufgaben Berlin
AktG	: Aktiengesetz
AO	: Abgabenordnung
AöR	: Anstalt öffentlichen Rechts
ARGEBAU	: Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Bundesländer
B	: Land Berlin
BB	: Land Brandenburg
BaFin	: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BauGB	: Baugesetzbuch
BetrKV	: Betriebskostenverordnung: Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten
BGB	: Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	: Bundeshaushaltsordnung
BIM	: Berliner Immobilienmanagement GmbH
BImAG	: BImA-Errichtungsgesetz: Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BLB-BB	: Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BLB-NRW	: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BLSA	: Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsbetrieb Sachsen-Anhalt
BRH	: Bundesrechnungshof
BWaldG	: Bundeswaldgesetz: Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft
CREM	: Corporate Real Estate Management
DIN	: Deutsches Institut für Normung
DIN EN	: Deutsches Institut für Normung: Europäische Norm
DIN SPEC	: Deutsches Institut für Normung: Spezifikation
EREM	: Ecclesiastic Real Estate Management
EU	: Europäische Union
EV	: Einigungsvertrag: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands

FA	: Fachaufsicht
FM	: Facility Management
GABau	: Geschäftsweisung Bau: Geschäftsweisung für den Staatlichen Hochbau des Landes Hessen
GBO	: Grundbuchordnung
GEFMA	: German Facility Management Assoziation
GG	: Grundgesetz
GGO	: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
gif	: Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung
GmbH	: Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV	: Gesellschaftervertrag
HB	: Freie Hansestadt Bremen
HBO	: Hessische Bauordnung
HE	: Land Hessen
HE-HBO	: Handlungsempfehlungen zur Hessische Bauordnung
HGB	: Handelsgesetzbuch
HGV	: Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HH	: Freie und Hansestadt Hamburg
IB-Bremen	: Immobilien Bremen (AöR)
ICV	: Internationaler Controller Verein
IDW	: Institut der Wirtschaftsprüfer
IGC	: International Group of Controlling
IT	: Informationstechnik
KAGB	: Kapitalanlagegesetzbuch
KGSt	: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KT	: Kommunikationstechnik
LHO	: Landeshaushaltsordnung
LSA	: Land Sachsen-Anhalt
LRH	: Landesrechnungshof
LV	: Liegenschaftsverwaltung
MBO	: Musterbauordnung
MBS	: Mortgage Backed Securitys
MF	: Ministerium der Finanzen
MV	: Land Mecklenburg-Vorpommern
MVM	: Mieter-Vermieter-Modell
NATO	: North Atlantic Treaty Organization – Nordatlantikpakt
NIMBUS	: Neuordnung des Immobilienmanagements des Bundes
NIÖ	: Neue Institutionenökonomik
NLM	: Neues Liegenschaftsmanagement der Bundeswehr

---

NPM	: New Public Management
NRW	: Land Nordrhein-Westfalen
NS	: Land Niedersachsen
NSM	: Neues Steuerungsmodell
OFD	: Oberfinanzdirektion
PREM	: Public Real Estate Management
RBBau	: Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen des Bundes
RLBau	: Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben des Landes
RLLieg	: Richtlinien für das Liegenschaftsmanagement des Landes
RH	: Rechnungshof
REM	: Real Estate Management
REIM	: Real Estate Investment Management
RP	: Land Rheinland-Pfalz
SSC	: Shared Service Center
TVöD	: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UN	: United Nations
VBRO	: Entwurf der Buchführung- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes
VermG	: Vermögensgesetz: Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen
VerbR	: Verbilligte Veräußerung/Nutzung bundeseigener Grundstücke an/durch Länder, Kreise und Gemeinden in den neuen Bundesländern zum Aufbau ihrer Verwaltungen
VV-Bau	: Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Baumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg
VV-BHO	: Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VV-LHO	: Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
VV-ReVuS	: Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes
VwGO	: Verwaltungsgerichtsordnung
WEG	: Wohnungseigentumsgesetz: Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht
WEREM	: Welfare Real Estate Management
WertR 2006	: Wertermittlungsrichtlinien: Richtlinien für die Ermittlung der Verkehrswerte (Marktwerte) von Grundstücken
ZA-NTS	: NATO-Truppenstatut-Zusatzabkommen: Zusatzabkommen zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung der Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen (NATOTrStatZAbk)
ZIA	: Zentraler Immobilien Ausschuss
ZPO	: Zivilprozessordnung





## Abbildungsverzeichnis

<b>Abb. 1:</b>	Das Mieter-Vermieter-Modell als interner Markt ohne Kontrahierungszwang .....	3
<b>Abb. 2:</b>	Das Mieter-Vermieter-Modell als geregelter Binnenmarkt gebäudewirtschaftlicher Leistungen .....	4
<b>Abb. 3:</b>	Forschungsdesign.....	14
<b>Abb. 4:</b>	Wege im New Public Management .....	25
<b>Abb. 5:</b>	Ansätze der Neuen Institutionenökonomik.....	28
<b>Abb. 6:</b>	Einordnung der Transaktionskosten .....	31
<b>Abb. 7:</b>	Einfluss der Koordinationsform auf die Transaktionskosten .....	32
<b>Abb. 8:</b>	Verhältnis zwischen Handlungs- und Verfügungsrechten an Gütern .....	35
<b>Abb. 9:</b>	Focus des Agenturansatzes.....	35
<b>Abb. 10:</b>	Bandbreite von Effektivität und Effizienz .....	41
<b>Abb. 11:</b>	Nutzen und Nutzwert eines Gutes nach Vershofen .....	47
<b>Abb. 12:</b>	Wertkette nach Porter .....	50
<b>Abb. 13:</b>	Geschäftsfeld mit der Beziehung von Kern- und Hilfsgeschäft .....	50
<b>Abb. 14:</b>	Einsatz von Verrechnungspreisen .....	57
<b>Abb. 15:</b>	Beziehung der Staatsgewalten zum Staat .....	58
<b>Abb. 16:</b>	Typischer Aufbau der Verwaltung auf staatlicher Ebene .....	60
<b>Abb. 17:</b>	Staat als Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt.....	65
<b>Abb. 18:</b>	Aufteilung des Staatsvermögens .....	69
<b>Abb. 19:</b>	Arten von Finanzvermögen des Staates in Immobilien.....	69
<b>Abb. 20:</b>	Arten von Verwaltungsvermögens nach Papier.....	71
<b>Abb. 21:</b>	Der Immobilienlebenszyklus.....	76
<b>Abb. 22:</b>	Grundeinteilung des Immobilienmanagements.....	79
<b>Abb. 23:</b>	Derivate des nutzerorientierten Immobilienmanagements .....	80
<b>Abb. 24:</b>	Managementebenen des Immobilienmanagements.....	81
<b>Abb. 25:</b>	Die drei Säulen des FM.....	83
<b>Abb. 26:</b>	Verortung der Dienstliegenschaften im Verwaltungsvermögen .....	93
<b>Abb. 27:</b>	Unterschiedliche Sichtweisen zwischen dem Staat als Wirtschaftssubjekt und Hoheitsträger .....	102
<b>Abb. 28:</b>	Die Wertkette der staatlichen Verwaltung .....	103
<b>Abb. 29:</b>	Das Geschäftsfeld der staatlichen nutzerorientierten Liegenschaftsverwaltung...	105
<b>Abb. 30:</b>	Rollen des Selbstnutzers nutzerorientierter Immobilien.....	107
<b>Abb. 31:</b>	Managementebenen des PREM von Dienstliegenschaften .....	110
<b>Abb. 32:</b>	Entwicklungsstufen im PREM.....	112
<b>Abb. 33:</b>	Reifegrade des PREM .....	114
<b>Abb. 34:</b>	Funktionen der Liegenschaftsverwaltung.....	117

<b>Abb. 35:</b> Zuordnungen der Funktionen zu Rollen der Liegenschaftsverwaltung.....	118
<b>Abb. 36:</b> Die Liegenschaftsverwaltung im PREM als Controlling-Instrument .....	121
<b>Abb. 37:</b> Entscheidungsschema für die Liegenschaftsverwaltung.....	131
<b>Abb. 38:</b> Typisierung der Fach- und Infrastrukturspezifität.....	136
<b>Abb. 39:</b> Entscheidungsschema für eine organisatorische Zuordnung der Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften.....	139
<b>Abb. 40:</b> Etablierung eines SSC innerhalb der staatlichen Verwaltung.....	141
<b>Abb. 41:</b> Verteilung und Aufspaltung der einzelnen Rechte aus dem Rechtsbündel der Verfügungsrechte .....	145
<b>Abb. 42:</b> Abweichende Property Rights.....	148
<b>Abb. 43:</b> Verteilung und Aufspaltung einzelner Kompetenzen aus dem Rechtsbündel der Handlungsrechte .....	154
<b>Abb. 44:</b> Übertragung und Wahrnehmung der Kompetenzen aus dem Rechtsbündel der Handlungsrechte .....	160
<b>Abb. 45:</b> Die Liegenschaftsverwaltung als Verwalter von Dienstliegenschaften im Auftrag des Wirtschaftssubjekts.....	165
<b>Abb. 46:</b> Die Liegenschaftsverwaltung als Multi-Agent-Beziehung.....	169
<b>Abb. 47:</b> Die Beziehung zwischen den Agenten als Schnittstelle und Team.....	174
<b>Abb. 48:</b> Das institutionelle Arrangement der Liegenschaftsverwaltung im Beschaffungsfall .....	182
<b>Abb. 49:</b> Das institutionelle Arrangement der Liegenschaftsverwaltung im Bewirtschaftungsfall.....	183
<b>Abb. 50:</b> Die Vergütungsregelung zwischen dem Prinzipal und seinen Agenten bei der Liegenschaftsverwaltung.....	186
<b>Abb. 51:</b> Das institutionelle Arrangement der Liegenschaftsverwaltung.....	188
<b>Abb. 52:</b> Verhältnis zwischen Wirtschaftssubjekt und Hoheitsträger .....	202
<b>Abb. 53:</b> Verhältnis zwischen Verwalter und Wirtschaftssubjekt.....	203
<b>Abb. 54:</b> Verhältnis zwischen Verwalter und Hoheitsträger .....	203
<b>Abb. 55:</b> Das Verwaltermodell als Erklärungsmodell.....	204
<b>Abb. 56:</b> Grundform der Liegenschaftsverwaltung als revolvingender Fonds .....	209
<b>Abb. 57:</b> Verhältnis zwischen Wirtschaftssubjekt und Sondervermögen.....	211
<b>Abb. 58:</b> Das Verhältnis zwischen Hoheitsträger und Sondervermögen.....	212
<b>Abb. 59:</b> Das Verhältnis zwischen Verwalter und Sondervermögen .....	212
<b>Abb. 60:</b> Das Fondsmodell als Erklärungsmodell .....	213
<b>Abb. 61:</b> Vergleich der Rollen im Mieter-Vermieter-Modell und Verwaltermodell .....	215
<b>Abb. 62:</b> Vergleich der Begriffe zwischen Mieter-Vermieter-Modell und Verwaltermodell.....	220
<b>Abb. 63:</b> Verortung des Prinzipals und der Agenten in einem Hause ( z. B. in einem typisch organisierten Ministerium der Finanzen) .....	CXXXIII
<b>Abb. 64:</b> Kompensation von Gewinn und Verlust innerhalb des Fonds .....	CXLV

## Tabellenverzeichnis

<b>Tab. 1:</b>	Beteiligung an der Befragung.....	19
<b>Tab. 2:</b>	Weitere Befunde aus der Befragung.....	20
<b>Tab. 3:</b>	Befund zu den Anreizen wirtschaftlichen Handelns.....	23
<b>Tab. 4:</b>	Verfügungsrechte und ihre Bedeutung.....	34
<b>Tab. 5:</b>	Center-Formen und deren wirtschaftliche Ziele.....	55
<b>Tab. 6:</b>	Funktionen von Verrechnungspreisen.....	56
<b>Tab. 7:</b>	Formen der Staatsaufsicht.....	63
<b>Tab. 8:</b>	Arten von Verwaltungshandeln.....	65
<b>Tab. 9:</b>	Sachliche Teilmärkte bei Immobilien.....	74
<b>Tab. 10:</b>	Arten von Time-Lags.....	75
<b>Tab. 11:</b>	Auszug aus dem Bauwerkszuordnungskatalog.....	85
<b>Tab. 12:</b>	Charakterisierung des Immobilienmanagements.....	107
<b>Tab. 13:</b>	Entwicklungsstufen im CREM und ihre Merkmale.....	111
<b>Tab. 14:</b>	Die verschiedenen Arten der Spezifität.....	125
<b>Tab. 15:</b>	Eigenschaften der Liegenschaftsverwaltung und der von ihr als Gut zur Verfügung gestellten Dienstliegenschaften.....	130
<b>Tab. 16:</b>	Typen von Aufgabenträgern.....	135
<b>Tab. 17:</b>	Anforderungen an die Leistungserstellung eines SSC.....	138
<b>Tab. 18:</b>	Zuweisung der Verfügungsrechte an Dienstliegenschaften.....	144
<b>Tab. 19:</b>	Handlungsrechte der Durchfühungskompetenz.....	151
<b>Tab. 20:</b>	Zuordnung der Handlungskompetenzen.....	153
<b>Tab. 21:</b>	Gegenüberstellung Handlungs- und Verfügungsrechte im wirtschaftlichen Eigentum.....	155
<b>Tab. 22:</b>	Gegenüberstellung Handlungs- und Verfügungsrechte im juristischen Eigentum.....	156
<b>Tab. 23:</b>	Ausprägung von Dienstleistungen.....	162
<b>Tab. 24:</b>	Möglichkeiten der Gegenmaßnahmen bei opportunistischem Verhalten.....	178
<b>Tab. 25:</b>	Zusammenstellung der Thesen aus der Untersuchung.....	189
<b>Tab. 26:</b>	Auswahl der Gestaltungsvarianten des SSC.....	192
<b>Tab. 27:</b>	Auswahl des passenden Immobilienanlageproduktes.....	206
<b>Tab. 28:</b>	Vergleich der immobilienwirtschaftlichen Anforderungen zwischen REIM und PREM.....	218
<b>Tab. 29:</b>	Erklärung der Befunde aus den Analyseergebnissen.....	232
<b>Tab. 30:</b>	Entscheidungsgrundlagen für das Immobiliencontrolling.....	CXL
<b>Tab. 31:</b>	Leistungen der Liegenschaftsverwaltung.....	CXLI
<b>Tab. 32:</b>	Aufteilung der Aufwendungen.....	CXLII
<b>Tab. 33:</b>	Zuordnung der Rechts- und Haushaltsfähigkeit.....	CXLIX



## **Einleitung zur Struktur der Arbeit und dem Inhalt der Kapitel**

### **Kapitel 1 – Einführung**

Das Kapitel Einführung betrachtet zuerst die modelltheoretischen Grundlagen, auf deren Basis Modelle in Theorie und Praxis zum Einsatz kommen. Hierauf folgt ein Überblick über den Aufbau und der Wirkungsweise sowie der Entstehungsgeschichte und dem Werdegang des Mieter-Vermieter-Modells in der Privatwirtschaft und der deutschen öffentlichen Verwaltung. Danach wird der Stand der Wissenschaft zu dieser Thematik eruiert, die Forschungslücke identifiziert und daraufhin die Forschungsfrage formuliert. Aus der Motivation, dem Anlass und dem Ziel der Arbeit ergeben sich der Adressat und der Gang der Untersuchung. Weiterhin befasst sich das Kapitel mit den durch Interviews durchgeführten Befragungen der Liegenschaftsverwaltungen als anwendende Ebene, der Fachaufsichten als steuernde Ebene und den Rechnungshöfen als kontrollierende Ebene. Nach der Auswertung der empirischen Erhebung werden die überraschenden Ergebnisse der umfangreichen Befragungen der Akteure präsentiert und eingeordnet. Hierdurch wird nicht nur der Wert der, sondern auch der Umgang mit den Befragungsergebnissen für die weitere Untersuchung deutlich.

### **Kapitel 2 – Grundlagen**

Das Kapitel Grundlagen arbeitet alle zu den Analysen und den weiteren Untersuchungen notwendigen Aspekte aus dem wissenschaftlichen Spektrum auf.

Die Wirtschaftstheorie behandelt die grundlegenden Zusammenhänge, die aus dem Wirtschaften mit knappen Ressourcen durch Wirtschaftssubjekte entstehen. Sie stellt aus der anerkannten Theorie der Neuen Institutionenökonomik die Untersuchungsinstrumente zur Verfügung.

Die Ökonomie beschäftigt sich mit dem Wirtschaften und betrachtet die grundlegenden Unterschiede zwischen Erwerbs- und Haushaltswirtschaft. Im Zusammenhang mit dem Staat sind vor allem die Bedeutung der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entscheidend.

Die Organisationstheorie befasst sich mit dem Entstehen und der Funktionsweise von Organisationen. Diese soll organisatorische Möglichkeiten beisteuern, um mit den mitunter dysfunktionalen Folgen von Zentralisierung und Dezentralisierung umgehen zu können.

Das Verwaltungsrecht betrachtet die rechtlichen Gegebenheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Es setzt im Rechtsstaat die Rahmenbedingungen, an denen sich auch die zu implementierenden immobilienwirtschaftlichen Prozesse anpassen müssen.

Die Immobilienwirtschaft lenkt den Blick auf den Gegenstand, welcher von den Akteuren koordiniert werden soll, die Immobilie. Immobilien sind ein Wirtschaftsgut mit besonderen Eigenschaften, welche besonders Auswirkungen auf ihr Management haben.

### **Kapitel 3 – Analysen**

Die Analyse besteht aus fünf einzelnen Untersuchungen, welche jeweils im Ergebnis in eine These münden und im Kapitel 4 zur Modellbildung beitragen. Da das aufzubauende Modell nicht losgelöst von den Einflüssen seines Umfelds, in dem es Wirkung entfalten soll, steht, sind viele Einzelaspekte und Randbedingungen aus dem Kapitel Grundlagen einzubeziehen. Die Analyse stellt sich daher äußerst komplex und vielschichtig dar. Die ersten zwei Untersuchungen eruieren mittels einer Literaturrecherche den Stand der Wissenschaft. Für die drei nachfolgenden Untersuchungen wurden die wirtschaftswissenschaftlich anerkannten Werkzeuge der Neuen Institutionenökonomik herangezogen.

**Der erste Abschnitt** beschäftigt sich mit den Eigenschaften von Dienstliegenschaften. Was sind Dienstliegenschaften? Diese, nur auf dem ersten Blick, simpel anmutende Frage entscheidet über deren Management und Koordination. Formal handelt es sich um eigene oder fremde Bauwerke, welche zum Gebrauch für die öffentliche Verwaltung bestimmt sind. Deren Charakter lässt sich aber nur über ihre Einbettung in die öffentliche Verwaltung erschließen. Anhand der baurechtlichen sowie verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Einordnung erfolgt eine Definition des Begriffs. Da von Menschenhand mit Aufwand geschaffen handelt es sich zweifellos um Vermögenswerte, welche es zu erhalten gilt und mit denen im Sinne einer professionellen Vermögensverwaltung wirtschaftlich und sparsam umzugehen sind. In einem zweiten Schritt erfolgt eine privatrechtliche Nachbildung der verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Wirkung.

**Der zweite Abschnitt** lenkt den Blick auf den Charakter einer Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften. Anhand des Geschäftsfeldes ergibt sich die Art des Managements und daraus die Leistungsebenen sowie die Entwicklungsstufen und Reifegrade des Immobilienmanagements. Das Immobilienmanagement von Dienstliegenschaften muss vor allem für die öffentliche Verwaltung selbst nützlich sein. Hieraus ergeben sich die Aufgaben einer Liegenschaftsverwaltung. Aus den Aufgaben lassen sich die Funktionen entwickeln, welche eine Liegenschaftsverwaltung gegenüber dem Staat haben sollte. In einem weiteren Schritt kann hieraus auf die Eigenschaften einer Liegenschaftsverwaltung innerhalb einer öffentlichen Verwaltung geschlossen werden.

**Der dritte Abschnitt** betrachtet unter Anwendung des Transaktionskostenansatzes die Koordinations- und Organisationsform. Nach einem Problemaufriss werden die Eigenschaften der Spezifität näher erläutert und die Besonderheiten der Verwaltung von Dienstliegenschaften darunter subsumiert. Hieraus resultiert die Auswahl der effizienten Koordinationsform. Anhand des Spezialisierungsgrades, also dem Verhältnis zwischen Fach- und Infrastrukturspezifität soll die Stellung der verwaltenden Organisationseinheit innerhalb der Gesamtorganisation ermittelt werden. Das Ergebnis beschreibt eindrucksvoll den Zustand vor Einführung einer eigenständigen Immobilienverwaltung. Dieser Zustand innerhalb der öffentlichen Verwaltung wurde aber bereits als dysfunktional befunden, was als Auslöser gilt nach alternati-

ven Organisationsformen suchen. In einem nächsten Schritt erfolgt daher unter Zuhilfenahme organisationstheoretischer Möglichkeiten die optimale Stellung der Verwaltungseinheit innerhalb der Aufbauorganisation der Verwaltung und deren Geschäftsbeziehungen.

**Der vierte Abschnitt** befasst sich unter Anwendung des Property-Rights-Ansatzes mit den Handlungsspielräumen der Akteure und den Beziehungen zueinander. Diese ergeben sich aus den Rechten und deren zugeordneten Kompetenzen. Zunächst werden die Verfügungsrechte betrachtet und Rückschlüsse auf das Verhalten der Akteure gezogen. Die Folgen abweichender Verfügungsrechte werden im Anschluss vorgestellt. In einer arbeitsteiligen Welt sind den Verfügungsrechten auch immer Handlungsrechte, also Kompetenzen zugeordnet. In einem weiteren Schritt werden daher die Handlungsrechte bzw. die Kompetenzen an Dienstliegenschaften, oder präzise, an den Verfügungsrechten an Dienstliegenschaften betrachtet. Durch Gegenüberstellung von Handlungs- und Verfügungsrechten ergeben sich die Handlungsspielräume der Akteure. Danach werden die Konsequenzen, welche aus dem Abweichen von Rechten und Kompetenzen entstehen, beschrieben. So wird ersichtlich, dass eine Liegenschaftsverwaltung ohne Verfügungsrechte auch kein echter Eigentümer und somit auch kein Vermieter sein kann. Dennoch ist sie ein eigenständiger Akteur, deren Aufgaben an Dienstliegenschaften sich konsequent aus der Kompetenzverteilung der Akteure ergibt.

**Der fünfte Abschnitt** beschäftigt sich unter Anwendung des Prinzipal-Agent-Ansatzes mit der Informationsverteilung und der Anreizwirkung der Akteure. Hierbei geht es um die Vertreterstellung und der daraus resultierenden Probleme. Vorab ist zu klären, wer wessen Vertreter ist. Da sich die Akteure innerhalb einer hierarchischen Struktur bewegen – der staatlichen Verwaltung – sind Machtspiele der betroffenen Personen zu erwarten. Wer hat welche Interessen und welche Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten? Machtspiele eröffnen einen Raum für opportunistisches Verhalten. Deren Auswirkungen zu reduzieren oder zumindest zu regeln, muss das Ziel einer eigenständigen Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften innerhalb der öffentlichen Verwaltung sein. Dabei ist vor allem die Entscheidungsfindung des Prinzipals von großer Bedeutung. Da die Anreizwirkungen der Akteure in einer Haushaltswirtschaft nicht mit denen in einer Erwerbswirtschaft übereinstimmen, ergeben sich zwangsläufig Auswirkungen auf den Verrechnungspreis und damit auch auf die Entlohnung der Agenten.

#### **Kapitel 4 – Modellkonstruktion**

Ursachen entfalten Wirkungen. Dieser Tatsache folgend ergeben sich aus den abgeleiteten Thesen Auswirkungen auf das aufzubauende ökonomische Modell. Anhand der Ergebnisse der Untersuchungen soll das herrschende ökonomische Modell herausgearbeitet werden. Im Ergebnis des Kapitels Modellvergleich steht daher nicht ein Idealmodell, sondern das ökonomische Modell, das sich aus den Ergebnissen der Analysen und damit aus den Wirkungen der verwaltungsrechtlichen Bedingungen, den immobilienwirtschaftlichen Gegebenheiten in einer haushaltswirtschaftlichen Umgebung als Realmodell ergibt.

## **Kapitel 5 – Modellvergleich**

Nach Aufbau des in der staatlichen öffentlichen Verwaltung ergebenden ökonomischen Modells als Realmodell, wird nun das Mieter-Vermieter-Modell als implementiertes Idealmodell im Kapitel Modellvergleich gegenübergestellt. Der Vergleich erfolgt anhand der Merkmale der Modellgrundlagen, der Rollenverteilung, der Entscheidungsfindung und der Lenkwirkung der Verrechnungspreise sowie der Anreize zum wirtschaftlichen Handeln. Er offenbart gravierende Unterschiede zwischen dem erhofften Ideal und der tatsächlichen Wirkung des Mieter-Vermieter-Modells.

## **Kapitel 6 – Wertung**

Das Kapitel 6 wertet das Mieter-Vermieter-Modell im Kontext der Modelltheorie. Es fokussiert auf die Unterschiede zwischen Ursache und Wirkung, logischer und empirischer Wahrheit sowie Annahmen und Wissen. Im Ergebnis kann sich das Mieter-Vermieter-Modell bzw. dessen Erschaffer für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung dem Vorwurf des Modellplatonismus nicht erwehren.

## **Kapitel 7 – Fazit**

Das Kapitel Fazit stellte das Ergebnis der Arbeit den Zielen des NPM und NSM gegenüber. Die überraschenden Ergebnisse bzw. Befunde der Befragung können nun nicht nur bestätigt, sondern auch begründet werden. Damit schließt sich auch der Kreis zum Ursprungsbefund als Anlass zu dieser Untersuchung.

## **Anhänge**

**Die Anhänge 1–4** enthalten die Fragen und Antworten zu den Befragungen der

- Kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)
- Liegenschaftsverwaltungen
- Fachaufsichten
- Rechnungshöfe

**Der Anhang 5** beschreibt anschaulich den Aufbau eines Ministeriums der Finanzen.

**Der Anhang 6** gibt Empfehlungen für die Gestaltung und den Aufbau einer Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften auf staatlicher Ebene.



# 1 Einführung

## 1.1 Das Mieter-Vermieter-Modell

### 1.1.1 Modelltheoretische Grundlagen

Die Modellbildung ist ein wesentlicher Gegenstand der Modelltheorie. Danach ist ein Modell eine vereinfachte, aber repräsentative Abbildung der Wirklichkeit.<sup>2</sup>

Mit Modellen sollen aus der Summe aller in der Realität bestehenden Merkmale nur die für die Betrachtung einzelner Aspekte relevanten Merkmale abgebildet werden. Im Vergleich zum Original ist die Realität an einem Modell nur partiell und in einem bestimmten Kontext ablesbar. Oft ist die Realität zu komplex, um an ihr die Wirkungsweise bestimmter Phänomene oder Strukturen zu erkennen. Um diese Vereinfachung zu erreichen, muss die Komplexität der Wirklichkeit eingeschränkt werden. Als Abbild erfassen Modelle aber nur den Ausschnitt der Wirklichkeit, der zum Erkenntnisgewinn relevant ist. Aus einer Vielzahl von Einflussfaktoren müssen diejenigen isoliert werden, welche zu den gewünschten Auswirkungen führen, die für den Beobachter bedeutsam sind. Daher wird versucht, nicht kontrollierbare oder unerwünschte Umwelteinflüsse auszuschalten. Nur dieser Ausschnitt aus der Realität wird in ein gedanklich abgeschlossenes Konstrukt abstrahiert. An diesem verbal oder materiell wiedergegebenen gedanklichen Konstrukt können Interaktionen beobachtet oder durch Variation von Voraussetzungen frei von unerwünschten externen Einflüssen simuliert werden. Modellbildung bedeutet also die bewusste Reduzierung einer komplexen Wirklichkeit. Sie ist mit einer notwendigen und willentlich zielgerichtet herbeigeführten Abstrahierung und Vereinfachung verbunden.

Modelle enthalten Annahmen, welche für den Betrachter zweckmäßig erscheinen, sie sind daher nie frei von subjektiven Elementen und bleibt stets eine konstruierte Wirklichkeit.<sup>3</sup> Grundsätzlich gilt: Modelle sind immer falsch, aber für bestimmte Aussagen nützlich.<sup>4</sup> Es ist daher unzulässig und es wäre ein fataler Trugschluss, ein Modell bedenkenlos mit der Wirklichkeit gleichzusetzen.<sup>5</sup>

Es stellt sich also die Frage, wie ein Modell konstruiert sein muss, damit es in die umgebende Realität integriert werden kann und nicht, wie die Realität gestaltet werden muss, damit das Modell für sich funktioniert. Da Modellstrukturen unabhängig von der Wirklichkeit existieren können, besteht immer die Gefahr, den Bezug zur Realität zu verlieren. Nicht das Modell für sich, sondern das Modell soll in der Realität funktionieren. Die Konformität zwischen Modell und Wirklichkeit ist daher erst einmal eine reine Behauptung. Die Tauglichkeit eines Modells ist also an den Zweck seiner Erschaffung gekoppelt. Ob sich ein Modell bewährt, orientiert sich

---

<sup>2</sup> Vgl. Stachowiak; Allgemeine Modelltheorie, S. 131 [452].

<sup>3</sup> Vgl. ders.; Modelle-Konstruktion der Wirklichkeit, S. 9 [453].

<sup>4</sup> Vgl. Box/Draper; Response Surfaces, Mixtures, and Ridge Analyses, S. 63 [51].

<sup>5</sup> Vgl. Kromphardt; in: HdWW, Band 9, S. 906 [277].

daher nicht an der Abbildungsfunktion, sondern ob das Modell seinen zugeschriebenen Zweck erfüllt.<sup>6</sup>

Bildet man die Realität im Modell nach, so handelt es sich um eine Simulation.<sup>7</sup> Simulationen sind Experimente an Modellen, mit deren Hilfe reale Phänomene unter bestimmten Annahmen nachempfunden werden können. Sie bedeuten also Modell im Einsatz. Insofern ist die Anwendung der Modelle so lange reine Simulation, als die simulierten Verhältnisse sich nicht in der Realität einstellen. Ziel ist es also nicht, die Modellwelt zu simulieren, sondern Bedingungen zu schaffen, die in der Realität zu den modellierten Verhältnissen führen.

In der Modelltheorie unterscheidet man traditionell Realmodelle und Idealmodelle. An einem Realmodell werden faktisch existente Tatbestände abgebildet, die in der Wirklichkeit empirisch überprüfbar sind.<sup>8</sup> Demgegenüber steht das Idealmodell, welches auf Annahmen beruht, die nur anhand einer widerspruchsfreien Logik überprüfbar sind.<sup>9</sup> Während ein Realmodell aufzeigt, wie etwas funktioniert, gibt ein Idealmodell an, wie etwas funktionieren soll. Idealmodelle ersetzen empirische Experimente durch Gedankenexperimente. Gedankenexperimente spekulieren aber nur mit Variationen logischer Möglichkeiten und bleiben reine Vorstellungen. In einer rein virtuellen Umgebung wird von der logischen Schlüssigkeit auf die Wirkung in einer realen Umgebung geschlossen. Der Bezug zur Realität ist somit nur künstlich hergestellt. Insofern sind sie mehr Fiktion als Realität und darauf angewiesen, in der Realität zu funktionieren oder zu scheitern. Idealmodelle können daher keinen Anspruch auf reale Geltung erheben.<sup>10</sup> Die Verwendung von Begriffen und Elementen aus der Realität lassen die gedanklichen und die tatsächlichen Elemente und Verhältnisse nur scheinbar entsprechen, was die Gefahr birgt, fiktive Plausibilität mit der Abbildung aus der Wirklichkeit zu verwechseln. An Idealmodellen besteht nur die Forderung nach logischer Konsistenz, nicht aber nach empirischer Gültigkeit. Dieser Vorwurf lässt die Idealmodelle an den Eigenschaften des Modell-Begriffs scheitern; ein Modell soll ja gerade, wenn auch vereinfacht, ein repräsentatives Abbild der Wirklichkeit darstellen. Sie gelten daher als wissenschaftlich unbrauchbar.<sup>11</sup>

### **1.1.2 Aufbau und Wirkungsweise des Mieter-Vermieter-Modells**

Die Grundannahme des Mieter-Vermieter-Modells besteht darin, dass sich ein geregelter Binnenmarkt für immobilienwirtschaftliche Leistungen erzeugen lässt. Das Herzstück des Mieter-Vermieter-Modells besteht in der Monetarisierung der Flächennutzung. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Nutzung von Fläche für den Nutzer ein Preis entsteht, der einen Anreiz bietet, für nicht mehr benötigte Flächen Mietzahlungen einzusparen.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. Schütte; Grundsätze ordnungsgemäßer Referenzmodellierung, S. 53 [439].

<sup>7</sup> Vgl. Koxholt; Die Simulation, S. 11-12 [269].

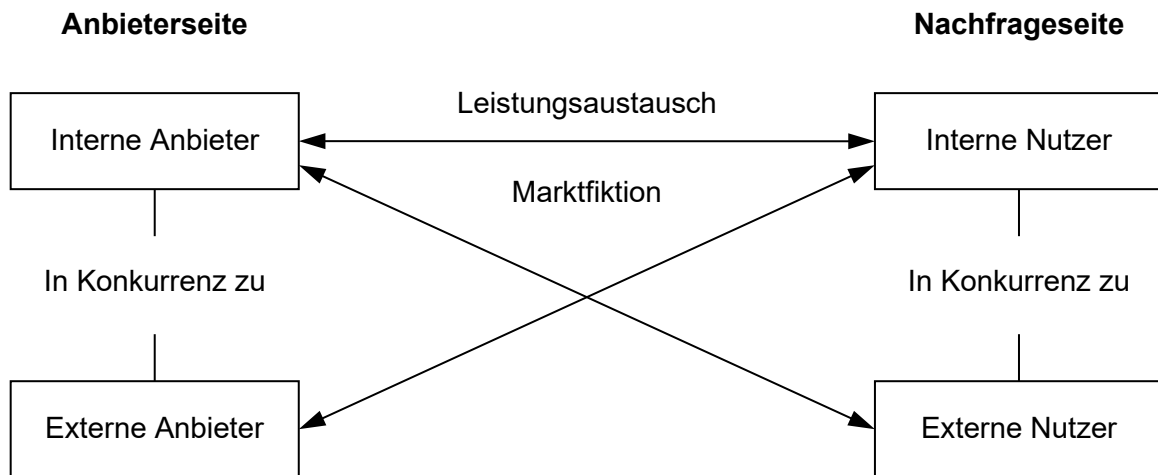
<sup>8</sup> Vgl. Schweitzer/Küpper; Produktions- und Kostentheorie, S. 3 [442].

<sup>9</sup> Vgl. Kosiol; in: ZfB 12/1964, S. 755 [266].

<sup>10</sup> Vgl. Berthel; in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, Sp. 1126 [34].

<sup>11</sup> Vgl. Stählin; Theoretische und technologische Forschung in der Betriebswirtschaftslehre, S. 80 [455].

<sup>12</sup> Vgl. LRH-LSA; Jahresbericht 2006, S. 19-20 [295].



**Abb. 1:** Das Mieter-Vermieter-Modell als interner Markt ohne Kontrahierungszwang; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: Schmieder; in: *Handbuch Immobilienwirtschaft*, S. 496 [425]

Die Liegenschaftsverwaltung finanziert sich dabei aus den Leistungsentgelten mittels echter oder interner Verrechnung. Interne Verrechnung bedeutet, dass keine echten Zahlungen erfolgen, sondern nur Kosten durch Buchungen im Haushaltsplan verschoben werden. Erst mit der wirtschaftlichen Verselbstständigung mittels Sondervermögen oder als rechtsfähige juristische Person werden aus den rein kalkulatorischen Kosten haushaltsrechtlich echte, also haushaltswirksame Ausgaben und Einnahmen.

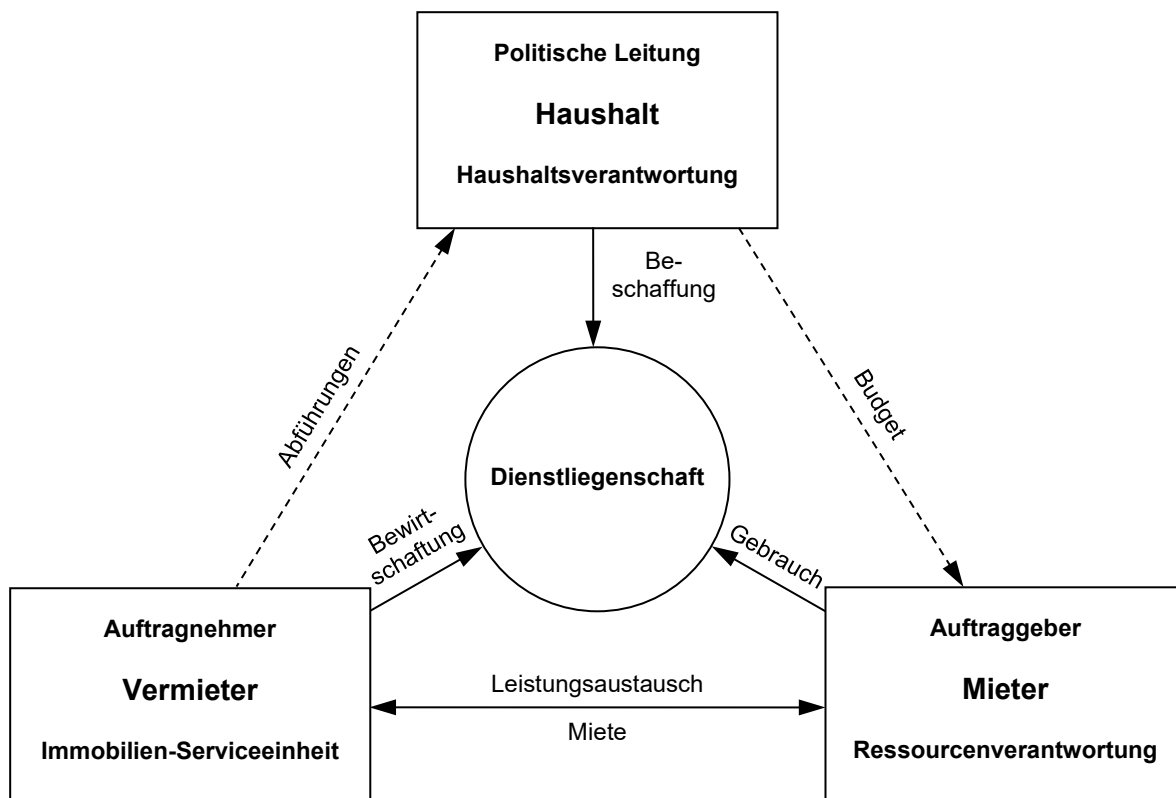
Die Aussagen zur Art des Verrechnungspreises sind nicht eindeutig. Ursprünglich empfohlen werden für eigene Dienststellen und Einrichtungen mit eigenem Haushalt Kostenmieten, die den Ressourcenverbrauch abbilden und Ausgaben decken, sowie für externe Dritte frei verhandelbare Mieten bzw. Marktmieten.<sup>13</sup> In der Fachliteratur ist man zunehmend davon überzeugt, dass nur der konsequente Einsatz von Marktmieten den notwendigen Optimierungsdruck aufbaut. Nur durch Marktmieten sind Liegenschaftsverwaltung und Nutzer einem dauerhaften Wettbewerbsdruck ausgesetzt.<sup>14</sup>

Dies setzt aber voraus, dass kein Kontrahierungszwang besteht. Das Für und Wider eines Kontrahierungszwanges ist durchaus ambivalent. Er bewirkt einen Ausschluss externer und eine Konzentration auf die internen Partner. Es bleibt daher ein interner Leistungsaustausch ohne Anbindung an den externen Immobilienmarkt, was der Wirksamkeit von Verrechnungspreisen im Grunde widerspricht (*siehe Abschnitt 2.3.5*). Die Aufgabe des Kontrahierungszwanges wiederum bewirkt, dass die Nutzer, wie vor der Einführung einer Liegenschaftsverwaltung, eigenes immobilienwirtschaftliches Know-how aufbauen oder einkaufen müssen und die Informationen über den tatsächlichen Flächenbedarf aller Organe des Rechtsträgers nicht mehr an einer Stelle erhoben werden können.

<sup>13</sup> Vgl. KGSt.; Bericht 7/2000, S. 25 [256].

<sup>14</sup> Vgl. Redmann; Gebäudemanagement, S. 58 [389].

Dem Grunde nach handelt es sich um einen nachgeahmten internen Markt, der Leistungen zwischen einem internen Auftragnehmer und einem internen Auftraggeber mittels eines Verrechnungspreises austauscht. Wie in einem Mietvertrag besteht die Gegenleistung des Mieters für die Flächen- und Leistungsbereitstellung in Geld. Das in den Leistungsvereinbarungen vereinbarte Entgelt ist ein Leistungsentgelt und wird im Modell als Miete bezeichnet. Mit dem Leistungsentgelt werden Kosten für den Flächenverbrauch bzw. Investitionskosten, den Unterhalt, die Bewirtschaftung, die Verwaltung und ggf. weitere liegenschaftsbezogene Leistungen abgegolten. Die Liegenschaftsverwaltung finanziert durch die Miete die hierfür notwendigen Ausgaben für die Leistungserbringung. Werden externe Unternehmen beauftragt, so erfolgt diese Beauftragung wie auch die Entlohnung durch die Liegenschaftsverwaltung. Überschüssige Mieteinnahmen werden an den Haushalt zurückgeführt oder bei Erwirtschaften von Fehlbeträgen aus dem Haushalt ersetzt. Die Mieten werden von den Nutzern als Mietbudget vom Haushalt beantragt. Der Haushalt stellt dem Nutzer die Mieten in ihrem Haushaltstitel zur Verfügung. So entsteht ein Zahlungskreislauf, welcher das Mieter-Vermieter-Modell im öffentlichen Bereich charakterisiert.



**Abb. 2:** Das Mieter-Vermieter-Modell als geregelter Binnenmarkt gebäudewirtschaftlicher Leistungen; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: KGSt; Bericht 7/2000, S. 11 [256]

Der Nutzer erhält von der Liegenschaftsverwaltung die Mietfläche und Vermieterleistungen gegen Entgelt. Die Miete wird aus dem Budget des Nutzers und Mieters gespeist. Die Rückzahlungen an den Haushalt ergeben sich aus den Budgets abzgl. der durch Vermieterleistungen entstandenen Kosten.

Der Eigentümer beschreibt die Sachherrschaft über die Liegenschaften, obwohl sie real nur die Gebietskörperschaft ausüben kann. Die Sachherrschaft wird im Rahmen der innerbehördlichen Kompetenzzuweisung an eine Organisationseinheit des Rechtsträgers, der Liegenschaftsverwaltung, zugewiesen. Diese erhält hierdurch die Verantwortung über die Liegenschaften als einen abgegrenzten Teil des Vermögens und vertritt den Rechtsträger in diesen Angelegenheiten nach innen und außen. Im Modell wird hieraus die Rolle als Eigentümer mit den zugehörigen Eigentumsrechten. Zusätzlich wird dieser Verwaltungseinheit neben der Eigentümerrolle auch die Vermieterrolle zugeschrieben. Diese kann in Vertretung des Rechtsträgers Mietverträge nach innen und außen abschließen.

Mieter sind die Nutzer der Flächen und Liegenschaften, also die nutzenden Organisationseinheiten des Rechtsträgers. Diese Nutzer haben die Verantwortung, ihren Bedarf zu formulieren und die liegenschaftsbezogenen Leistungen nach ihren Vorgaben bereitstellen zu lassen, jedoch nicht mehr die Sachherrschaft über die Liegenschaften. Die Leistungserbringung durch die Liegenschaftsverwaltung wird über ein Entgelt, die Miete, ausgeglichen. Der Mieter muss das Entgelt über das vom Haushalt bereitgestellte Budget begleichen. Ein Mehr oder ein Weniger an Flächenverbrauch wirkt sich be- oder entlastend auf das Budget des Nutzers aus. Die Anmeldung von Mehrausgaben im öffentlichen Haushaltswesen sind begründungspflichtig, sodass der Mieter seinen Mehrbedarf gegenüber dem Haushalt legitimieren muss. Über den Weg der Budgetwirksamkeit soll der Mieter zu einem bewussteren Umgang mit der Ressource Fläche angehalten und gegenüber dem Haushalt Transparenz im Flächenbedarf und dem tatsächlichen Flächenverbrauch hergestellt werden.

Die Wirtschaftlichkeit soll durch einen kontinuierlichen Abstimmungsprozess zwischen den raumnutzenden Dienststellen als Nachfrager und die Immobilienverwaltung als Anbieter und Auftragnehmer entstehen. Dabei sollen sich die beiden Akteure wie gleichberechtigte und gleichwertige Marktteilnehmer verhalten.<sup>15</sup>

Die modellhaften Mietverträge zwischen der Liegenschaftsverwaltung und den Nutzern stellen sog. Servicekontrakte, also Vereinbarungen zwischen Verwaltungseinheiten, dar.<sup>16</sup> Sie dienen als Basis für den Leistungsaustausch zwischen Fachbereichen und regeln das Produkt, den Preis sowie die Liefer- und Zahlungsbedingungen. Sie sollen Marktbedingungen schaffen, bei denen die Fachbereiche als Kunden selbst entscheiden können, ob sie Produkte aus den internen Servicefachbereichen oder von externen Anbietern einkaufen.<sup>17</sup> Zu beachten ist aber, dass sie keineswegs rechtsverbindliche Verträge, sondern Weisungen darstellen, denn nicht die Justiziabilität, sondern die vereinbarten Inhalte und Verfahren sollen die Wirtschaftlichkeit steigern.<sup>18</sup> Verträge als Abreden zwischen Behörden, also zwischen fiskalischen Stellen, sind reine Staatsinterna und ohne zivilrechtsfähige Verbindlichkeit.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Vgl. KGSt; Bericht 7/2000, S. 10 [256].

<sup>16</sup> Vgl. Wollmann; in: Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, S. 37 [519].

<sup>17</sup> Vgl. KGSt; Bericht 4/1998, S. 34 [255].

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 9/13 [255].

<sup>19</sup> Vgl. Heinrichs; in Palandt-Kommentar BGB, § 88 BGB, S. 60, Rn. 1 [197].

Die Leistungsbeziehung soll einem privatrechtlichen Mietverhältnis weitgehend entsprechen, obwohl sich Mieter und Vermieter darüber einig sind, dass tatsächlich keine zivilrechtliche Vertragsbeziehung entsteht, weil auf beiden Seiten der Vereinbarung die gleiche Partei, der Staat, steht.<sup>20</sup> Das Mieter-Vermieter-Modell soll also nur die reinen betriebswirtschaftlichen Abläufe zwischen den Kontraktpartnern abbilden.

### 1.1.3 Die Genese des Mieter-Vermieter-Modells

Ausgangspunkt war die Delegation von immobilienwirtschaftlichen Aufgaben als Nicht-Kernaufgaben an eine Immobilien-Serviceeinheit bei gleichzeitiger Dezentralisierung in der Privatwirtschaft Mitte der 1990er-Jahre.<sup>21</sup> Im Zuge der weiteren Dezentralisierung, Divisionalisierung und Center-Bildung größerer Unternehmen erfolgte die Koordination zunehmend über Verrechnungspreise. Der Verrechnungspreis ergab sich hier praktisch aus der Umwandlung von Fläche in Geld. In Anlehnung an das bestehende Rechtsinstitut der Mietverträge konnte der Flächenverbrauch anhand einer Mietzahlung nun auch bei eigenen Flächen monetär erfasst werden. Das Mieter-Vermieter-Modell zählt daher zu den Instrumenten, die nicht aus wissenschaftlichen Untersuchungen, sondern aus der betrieblichen Praxis entstanden.

Damit wurde ein auf Angebot und Nachfrage autonomer Personen ausgerichtetes Rechtsinstitut als wettbewerberzeugendes Instrument in einem hierarchischen Umfeld von Konzernen miteinander verbundenen Organisationseinheiten und Unternehmen übertragen. Indes bemühte man sich im Zuge des NPM auch, diese privatwirtschaftlich erfolgreiche Struktur in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren. Dabei wurde das Mieter-Vermieter-Modell 1996 von der KGSt als eines von drei möglichen Modellen zur Verwaltung des Liegenschaftsbestandes der öffentlichen Hand für die kommunale Ebene vorgestellt. Später wurde dieses Modell auch von einigen Bundesländern und dem Bund übernommen.

Im staatlichen Bereich wurden daraufhin in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt sowie beim Bund Mieter-Vermieter-Modelle eingesetzt. Im Bundesbereich bemängelte der Bundesrechnungshof 1997, dass für die Verwaltung der Bundesliegenschaften keine aufeinander abgestimmten Informations- und Steuerungsinstrumente im Sinne eines Immobiliencontrollings für selbst genutzte Immobilien vorhanden seien.<sup>22</sup> Daraufhin wurde der Einsatz des Mieter-Vermieter-Modells für den Bund zur Verwaltung der Auslandsliegenschaften des Auswärtigen Amtes und für die Liegenschaften der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung erwogen.<sup>23</sup> Diese Projekte wurden eingestellt, da 2005 auf Basis des Projektes NIMBUS die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gegründet wurde, welche als Anstalt öffentlichen Rechts neben anderen Aufgaben mit einem

---

<sup>20</sup> Vgl. Land Berlin; Rote Nummer 2333, Anlage: Mietvertrag, S. 3 [447].

<sup>21</sup> Vgl. Pöll; in: Handbuch Immobilienmanagement der öffentlichen Hand, S. 65 [383].

<sup>22</sup> Vgl. BT-Drucksache 14/29, S. 89 [103].

<sup>23</sup> Vgl. EY/PSPC; Endbericht, S. 13-14 [135]; vgl. Könke/Remmer/Voigt; Studie Nutzerrolle im NLM, S. 35 [261].

Mieter-Vermieter-Modell alle Dienstliegenschaften an die Bundesbehörden aller Ressorts vermietet.<sup>24</sup> Teilweise wurden seit Einführung kleinere Änderungen und Anpassungen vorgenommen. Für das Land Thüringen und Sachsen war es zumindest angedacht, aber nie zur Umsetzung gekommen. Das Land Schleswig-Holstein hat sich inzwischen von dem Modell getrennt.

Als grundlegende Maxime wird die Identifizierung aller mit der Verwaltung der Liegenschaften verbundenen Kosten herausgestellt.<sup>25</sup> Ziel des Modells ist es, durch eine Zuordnung von Kosten einen bewussteren Umgang mit den Ressourcen Immobilien zu bewirken. Der Nutzer soll durch Zahlung einer Miete erkennen, dass sein Flächenverbrauch mit finanziellem Aufwand verbunden ist, für deren Nutzung er eine Gegenleistung erbringen muss. Um die hierfür notwendigen Haushaltsmittel einzuwerben, muss er gegenüber dem Haushalt seinen Flächenverbrauch legitimieren.

Voraussetzung für die Modellbildung ist die Erkenntnis, dass die Bereitstellung von Nutzflächen mit Kosten verbunden ist. Flächen müssen von externen Vermietern gegen Entgelt angemietet oder eigene Immobilien gegen Entgelt gekauft, gebaut, unterhalten und bewirtschaftet werden. Der monetäre Aufwand hierzu kann erfasst und sachgerecht dem Verursacher zugeordnet werden. Zu diesem Zweck müssen die Organisationsteile rechnerisch abgrenzbar sein. Diese Abgrenzung erfolgt innerhalb einer Organisation durch Anwendung des Center-Konzeptes (*siehe Abschnitt 2.3.4*). Das Center erbringt Leistungen gegen Entgelt unter Vorgabe der Kostendeckung (*siehe Antwort zu Frage 1 im Anhang 1-3*). Hierdurch entsteht ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis als Ersatz für den fehlenden Immobilienmarkt.

Die Vergabe von Mietfläche gegen Entgelt fasst die hinter der Mietfläche stehende Leistung als Produkt zusammen. Die Folge der Produktbildung ist die Erhebung, Formulierung und Legitimierung des Bedarfs und Zuweisung der Ressourcenverantwortung beim Nutzer, welcher hierfür ein Budget aus dem Haushalt erhält. Durch die Konstruktion des Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses sollen sich marktähnliche Verhältnisse entwickeln. Der Auftraggeber möchte zur Befriedigung seines Bedarfs ein möglichst geringes Entgelt bezahlen. Der Auftragnehmer möchte hingegen ein möglichst hohes Entgelt einnehmen. Der Ausgleich soll durch Verhandlungen zwischen den Parteien erfolgen. Damit soll eine Triple-Win-Situation eintreten, indem beide Parteien und der Gesamthaushalt ihren Ertrag maximieren. Der Mieter maximiert seinen Ertrag durch Verringerung seiner Ausgaben. Der Vermieter maximiert seinen Ertrag durch ein maximales Entgelt für seine Leistungserstellung. Der Haushalt maximiert seinen Gewinn dadurch, dass die Ausgaben die Liegenschaftsverwaltung die Belastung des Gesamthaushalts minimieren und gleichzeitig der Bedarf auf optimaler Auslastung der Liegenschaften beruht. Gerade aus dem letzteren Aspekt wird deutlich, dass es sich beim Mieter-Vermieter-Modell um ein Koordinationsproblem handelt.

---

<sup>24</sup> Vgl. Mercer; Projekt NIMBUS, S. 3/6 [342].

<sup>25</sup> Vgl. KGSt; Bericht 4/1996, S. 15 [253].

Maßgeblich für das Modell ist die klare Rollenverteilung. Die Rollenbezeichnungen wurden dabei anhand markanter und bekannter Begriffe vorgenommen. Der Begriff Mieter-Vermieter-Modell wurde aus Marketinggesichtspunkten aus dem allgemeinen Sprachgebrauch entnommen und soll eine Verständnisbrücke zur Erläuterung des Modells darstellen (*siehe Antwort zu Frage 3 im Anhang 1-3*). Damit soll unter Bezug auf alltägliche und bekannte Begriffe auch sprachlich zum Ausdruck kommen, dass sich die Beteiligten im Modell wie Mieter und Vermieter verhalten sollen. Die nutzende Dienststelle ist an der Nutzung von Fläche und gebäudewirtschaftlichen Leistungen interessiert wie ein Mieter. Dieser wendet sich an eine Organisationseinheit der Verwaltung, der die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung zugeordnet sind, um gegen Entgelt Fläche und liegenschaftsbezogene Leistungen zu beziehen, wie von einem Vermieter.

Es ist aber wichtig zu betonen, dass das Mieter-Vermieter-Modell als Modell nur ein Regelwerk zur Einführung und Unterstützung marktwirtschaftlicher Abläufe in den Beziehungen zwischen Nutzer, Vermieter und Eigentümer darstellt.<sup>26</sup> Dabei weist der erläuternde Zusatz „Modell“ von vornherein auf die zum Modell abzugrenzenden tatsächlichen Mieter-Vermieter-Verhältnisse hin.

## 1.2 Forschungsdesign

### 1.2.1 Stand der Wissenschaft

Das New Public Management greift regelmäßig auf wettbewerbsorientierte Modelle zurück, um sie auch für die öffentliche Verwaltung nutzbringend einzusetzen. Das Mieter-Vermieter-Modell scheint ein solches vielversprechendes Modell zu sein. Im wissenschaftlichen Diskurs wird es als ein wirkungsvolles und wettbewerberzeugendes, betriebswirtschaftliches Element anerkannt, ohne hierfür einen Nachweis zu führen. Dabei wird dessen positive Wirkungsweise stets angenommen, aber nicht begründet. Leider beschäftigen sich wissenschaftliche Untersuchungen nur am Rande mit diesem Thema. Bisher fanden die Erfahrungen mit dem Einsatz des Modells im wissenschaftlichen Diskurs kaum Resonanz. Nur drei Dissertationen haben in der Vergangenheit das Modell in ihre Untersuchung einbezogen. Von diesen hat nur eine zu einer allgemein gehaltenen Kritik ohne Ursachenforschung geführt.

In einer empirischen Untersuchung auf Kommunal- und Landesebene wurden die in der Praxis ergriffenen Maßnahmen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements betrachtet.<sup>27</sup> So unter anderem auch der Einsatz des Mieter-Vermieter-Modells, was als das Instrument zur Flächenoptimierung angesehen wird. Von diesem Modell soll eine motivierende Wirkung auf den Nutzer ausgehen, die zu einer Einsparung von Flächen führt. Dabei soll die eingesparte Miete zum Teil dem Nutzer für andere Aktivitäten zugutekommen, was einen

---

<sup>26</sup> Vgl. Pöll; in: vhw Forum Wohneigentum 2/2007, S. 61 [382].

<sup>27</sup> Vgl. Ecke; Strategisches Immobilienmanagement der öffentlichen Hand, S. 205-207 [117].



hinreichenden Anreiz zur Flächenoptimierung bieten soll. Auch hier wird von der anreizsetzenden Wirkungsweise des Modells ausgegangen, ohne dies näher zu erläutern. Man konstatiert, dass dieser Anreiz in der Praxis nicht funktioniert, woraufhin Vorschläge für eine Konkretisierung der Anreize, ohne deren Wirkungsweise zu fundieren, formuliert wurden.

Eine weitere Arbeit befasst sich allgemein mit der Zusammensetzung und Beurteilung eines Immobilienportfolios für die öffentliche Hand. Auch hier wird der Einsatz eines Mieter-Vermieter-Modells als Anreizmechanismus für die Minimierung des Flächenverbrauchs gefordert.<sup>28</sup> Der Anreiz soll über Zielvereinbarungen oder Bonus-Malus-Regelungen gesetzt werden. Eine Begründung, ob und wie dies möglich ist, erfolgte nicht. Hier wird das Modell als Basis für die Erwirtschaftung einer kostendeckenden Miete im Sinne eines Deckungsbeitrags für auflaufende Kosten angesehen. Die Erträge bestehen dabei aus den Verrechnungspreisen zwischen Nutzer und Liegenschaftsverwaltung und Mieteinnahmen Dritter.

Nur eine Arbeit setzt sich mit dem Wirken des Mieter-Vermieter-Modells intensiver auseinander. Hier werden die Mietzahlungen als Verrechnungspreise zur Steuerung des Flächenverbrauchs angesehen, und es tauchen zum ersten Male Fragen hinsichtlich der Tauglichkeit des Verrechnungspreises als Lenkpreis auf. Es wird festgestellt, dass dieses spezielle Modell auf die Verhältnisse in der öffentlichen Verwaltung allgemein wegen des fehlenden Wettbewerbs nicht unmittelbar übertragbar ist.<sup>29</sup> Zudem wird angezweifelt, dass überhaupt Preise als Anreiz zu einer effizienten Flächennutzung führen können. Es wird zwar darauf verwiesen, dass dieses Modell über die Festlegung eines Preises für eigene interne Leistungen zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit führen soll. Dabei stellen Preise nur Informationen dar, das konkrete Verhalten wird aber erst durch Anreize ausgelöst.<sup>30</sup>

### 1.2.2 Feststellung der Forschungslücke

Obwohl berechtigte Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Verrechnungspreisen zwischen Nutzer und Liegenschaftsverwaltung formuliert werden, wird dem leider nicht weiter nachgegangen.

Im Jahre 2003 entstanden im Zuge der Etablierung des Neuen Liegenschaftsmanagements (NLM) an der Universität der Bundeswehr München zwei Studien zur Einführung des Mieter-Vermieter-Modells im Bereich der Bundeswehr. Eine Studie befasst sich mit dem Modell an sich, die andere mit dem damit verbundenen Rollenverhalten. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass eine Übertragung von Vorstellungen und Verfahren aus der Privatwirtschaft auf Verhältnisse bei der Bundeswehr nicht möglich sei.<sup>31</sup> Um dieses Modell einsetzen zu können, bedarf es umfänglicher Anpassungen der herrschenden Randbedingungen wie Mietstrukturen, die Bewertung der Mietsachen und die Schaffung eines Anreizsystems. Die beiden Studien gehen davon aus, dass der Einsatz des Modells zwar möglich ist, lässt aber deutliche Zweifel daran

---

<sup>28</sup> Vgl. Seilheimer; Immobilien-Portfoliomanagement für die öffentliche Hand, S. 107 [445].

<sup>29</sup> Vgl. Kießner; Organisationskonzepte für das Liegenschaftsmanagement der Bundesländer, S. 151 [283].

<sup>30</sup> Vgl. ebenda, S. 253 [283].

<sup>31</sup> Vgl. Könke/Remmer/Voigt; Studie Bundeswehr-Mietsachen/Mietkosten, S. 9 [262].

erkennen, ob der Einsatz eines renditeorientierten Modells in der besonderen Umgebung der Bundeswehr wirklich zielführend ist. Obwohl Zweifel deutlich artikuliert werden, wird auf die dahinterstehenden ökonomischen Aspekte leider nicht eingegangen.

In der Wissenschaft scheint man also davon auszugehen, dass sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein funktionierender interner Immobilienmarkt aufbauen lässt. Eine wissenschaftliche Begründung hierfür liegt jedoch nicht vor. Dieses Muster durchzieht auch die einschlägige Fachliteratur. Obwohl keine empirischen Belege über das Funktionieren dieses Modells vorliegen, geht man dennoch von einer positiven Wirkung aus. Als publizierte Änderungen in der Modellausgestaltung werden nur die zu behebenden oder behobenen Dysfunktionalitäten festgestellt, deren Grund und Zustandekommen aber nicht systematisch untersucht werden. Dies steht im Gegensatz zu den Befunden aus der Befragung sowie vereinzelter öffentlicher Stellungnahmen z. B. der Rechnungshöfe. Damit sind grundsätzliche Zweifel an der Wirkungsweise des Modells angebracht.

Für das CREM wurde 2014 konstatiert, dass die komplexen Wirkungen der Immobilien als Betriebsmittel auf das Kerngeschäft wissenschaftlich nicht hinreichend erforscht sind.<sup>32</sup> Dies kann für das PREM umso mehr gelten.

Es bleibt festzuhalten, dass die Wissenschaft das Wirken des Mieter-Vermieter-Modells insbesondere in der öffentlichen Verwaltung nicht erklären kann. Damit besteht eine Forschungslücke. Um diese Forschungslücke zu schließen, ist eine wissenschaftliche Untersuchung nicht nur gerechtfertigt, sondern notwendig.

### **1.2.3 Motivation und Formulierung der Forschungsfrage**

Die öffentlich zugänglichen Publikationen der Akteure jenseits der oftmals plakativ wirkenden Fachliteratur zeichnen durchaus ein kritisches Bild.

Es wird konstatiert, dass die Mieten die ihnen zuge dachte Steuerungsfunktion nicht erfüllen.<sup>33</sup>

Die Liegenschaftsverwaltung wird ihrem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht, da sie den Anforderungen an ein staatliches Immobilienmanagement nicht nachkommt.<sup>34</sup>

Die markt- und wettbewerbsanaloge Voraussetzungen sind nicht gegeben und werden wohl von den Handelnden auch nicht angestrebt.<sup>35</sup>

So resümieren die Rechnungshöfe, dass der Markt als Regulativ nicht greift und die mit dem Einsatz des Modells erhofften Optimierungseffekte im Flächenverbrauch und den Unterbringungskosten nicht festzustellen sind.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. Pfnür; Volkswirtschaftliche Bedeutung von Corporate Real Estate in Deutschland, S. 29 [373].

<sup>33</sup> Vgl. LRH-RP; Jahresbericht 2018, S. 80 [294].

<sup>34</sup> Vgl. LRH-LSA; Jahresbericht 2006, S. 1/17 [295].

<sup>35</sup> Vgl. LRH-HH; Jahresbericht 2018, S. 144 [289].

<sup>36</sup> Vgl. LRH-NRW; Jahresbericht 2010, S. 167 [291]; vgl. ders.; Beratungsbericht, S. 4 [290]; vgl. LRH-RP, Jahresbericht 2018, S. 76/81 [294].

Die Kritik gipfelt inzwischen in der Forderung, zukünftig auf das Mieter-Vermieter-Modell zu verzichten (*siehe auch LRH-Hessen im Anhang 3*).<sup>37</sup>

So lehnen z. B. die Länder Bayern und Baden-Württemberg die Einführung des Modells wegen der fragwürdigen Anreizwirkung bis dato ab. Der Abschluss und Vollzug von Mietverträgen verursache nur einen unnötig hohen Abstimmungsbedarf, der zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führe, aber keine Effizienzvorteile erkennen lasse (*siehe Antworten Bayern und Baden-Württemberg im Anhang 2-2*).

Diese Haltung wird durch das Land Schleswig-Holstein gestützt. Dort wuchsen die Zweifel an den unterstellten Wirkungen, da sich die erhofften Einsparungen bei den Ressorts nicht einstellten, was letztendlich 2011 zur Abschaffung des 1998 eingeführten Modells führte (*siehe Antwort Schleswig-Holstein im Anhang 2-2*). Die Einstellung des Modells wurde dort als Verwaltungsvereinfachung empfunden.

Daraus kann gefolgert werden, dass es des Mieter-Vermieter-Modells – vor allem den damit verbundenen marktbedingten Zahlungsströmen – nicht bedarf, um Kostentransparenz und Kostenbewusstsein herzustellen (*siehe LRH-Hessen; Mitschrift im Anhang 3*).

Um diesen Indizien nachzugehen, mussten zusätzlich empirische Daten bei den Anwendern des Mieter-Vermieter-Modells erhoben werden. Hierzu wurden die Liegenschaftsverwaltungen, die Fachaufsichten und die Rechnungshöfe der Länder, welche das Mieter-Vermieter-Modell einsetzen, befragt. Aus den Antworten wurde ersichtlich, dass der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn weniger in der Anwendung des Modells, sondern in der grundsätzlichen Frage der Anwendbarkeit dieses Modells zu finden sein wird.

Im Ergebnis signalisierte die Mehrheit der Befragten durch ihre Antworten allgemeine oder konkrete Zweifel am realen Einsatz des Mieter-Vermieter-Modells. So antworteten nahezu alle Befragten auf die Frage, welche Anreize das Modell zum wirtschaftlichen Verhalten der Liegenschaftsverwaltung und der Nutzer schaffe, mit „keine“ (*siehe Befund 0 im Abschnitt 1.3.3*).

Aus den Antworten ergaben sich – natürlich in einer gewissen Bandbreite – Zweifel und Misstrauen an den ursprünglichen Zielen, die zur Etablierung dieses Modells führten. Während dies bei den Liegenschaftsverwaltungen, die in der praktischen Arbeit bei auftretenden Problemen handeln, durchaus zu erwarten war, überraschten die Fachaufsichten und Rechnungshöfe mit einem ähnlich großen oder sogar stärker ausgeprägten Zweifel. Aus all den Indizien ist zu erkennen, dass die Erwartungen aus dem Mieter-Vermieter-Modell wohl nicht erfüllt werden. Hierdurch stellt sich die Frage, ob die angebrachten Zweifel an der Wirksamkeit des Mieter-Vermieter-Modells begründet sind.

Die artikulierten Zweifel näher zu beleuchten und sich mit den Grundannahmen und Theorien hinter dem Modell zu befassen, gaben letztendlich die Motivation zu dieser Untersuchung.

---

<sup>37</sup> Vgl. LRH-RP; Jahresbericht 2018, S. 82-83 [294].

Die Grundannahme des NPM, dass sich privatrechtlich erprobte Mechanismen für eine effiziente Koordination auch in der öffentlichen Verwaltung eignen, bleibt ohne eine wissenschaftliche Fundierung eine bloße Behauptung. Unbeantwortet bleibt bis dahin die Frage, ob die im Modell festgestellten Unzulänglichkeiten sich aus der hinter dem Modell stehenden Theorie erklären lassen. Um dieser Frage nachzugehen, eröffnen sich zwei Wege. Der eine Weg ist die Modellanalyse der bestehenden Modelle und der andere Weg die Konstruktion eines eigenen Modells. In einer Modellanalyse werden die bestehenden Strukturen auf ihre Wirkung hin untersucht. Bei der Modellbildung ergeben sich die abzubildenden Strukturen aus den bestehenden Bedingungen. Ein brauchbares Modell muss sich mit den realen Bedingungen auseinandersetzen, in denen es seine Wirkung entfalten soll. Da bis dato kein wissenschaftliches Mieter-Vermieter-Modell vorliegt, wird für diese Arbeit der Weg der Modellbildung bestritten. Das Modell soll den monetären Ressourcenverbrauch transparent dem Haushalt gegenüber aufzeigen. Als Instrument des kontinuierlichen Immobiliencontrollings soll es den Informationsaustausch zwischen dem Haushalt als Geldgeber, den Nutzern als Verbraucher und den Verwaltern als Bewirtschafter von Dienstliegenschaften fördern. Die Informationen sollen Entscheidungen zur effizienten Koordination von ressourcenverbrauchenden Dienstliegenschaften ermöglichen und den Aufwand und Nutzen verursachergerecht zuordnen. Zu untersuchen sind die Wechselwirkungen, die sich aus einem betriebswirtschaftlich ausgerichteten Immobilienmanagement in einem zutiefst verwaltungsrechtlichen Umfeld ergeben. Ziel muss es sein, den Ressourcenverbrauch nach den immobilienwirtschaftlichen Erfordernissen unter den herrschenden verwaltungsrechtlichen Bedingungen abzubilden. Der Zweck besteht darin, auf ökonomische Weise eine Koordination von Dienstliegenschaften effizient zu ermöglichen. Dies wirft folgende Frage auf:

Wie muss ein Modell konstruiert sein, das unter den verwaltungsrechtlichen Verhältnissen eine effiziente immobilienwirtschaftliche Koordination der Dienstliegenschaften ermöglicht?

Die Tauglichkeit eines Modells lässt sich aus der Berücksichtigung der realen Gegebenheiten, in denen es Wirkung erzielen soll, nachweisen. Mit welchem Modell sich die Erwartungen aus dem Mieter-Vermieter-Modell erfolgreich verwirklichen lassen, kann nur ein Vergleich zwischen dem konstruierten Modell und dem im Einsatz befindlichen Mieter-Vermieter-Modell zeigen. Diese Forschungsfrage kann daher nur durch Konstruktion eines eigenen Modells beantwortet werden.

#### **1.2.4 Anlass, Ziel und Adressat dieser Arbeit**

Die Untersuchung ist auf die für eigene dienstliche Zwecke genutzten Liegenschaften auf staatlicher Ebene beschränkt. Sie erfolgt aufgrund der besonderen Stellung betriebsnotwendiger Immobilien innerhalb von Organisationen. Die Beschränkung auf die staatliche Ebene resultiert aus der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Stellung von Ländern und Kommunen. Da die Verfassung von Kommunen auf staatlichen Gesetzen beruht, haben sie nur in untergeordneten Angelegenheiten eine begrenzte Organisationsbefugnis. Dies bedeutet, dass ein

Land oder Staat seine Organisation selbst bestimmen muss, während er die Organisation der Kommunen durch Gesetz vorschreiben kann.<sup>38</sup> Der Staat muss sich seinen organisatorischen Rahmen selbst setzen und verantworten, womit das Treffen der richtigen Entscheidungen umso bedeutender ist.

Wissenschaft soll im wörtlichen Sinne aus Erlebnissen und Erfahrungen mittels begründeter Erkenntnis Wissen schaffen. Das Werkzeug hierzu ist die Erforschung der Zusammenhänge zwischen Ursache und deren Wirkung. Der wissenschaftliche Anspruch besteht darin, nicht nur die Wirkungen zu verstehen, sondern sie aus den Ursachen zu begründen. Die Länder, welche das Mieter-Vermieter-Modell einsetzen, sind täglich mit dessen Auswirkungen konfrontiert. Die dort erkannten Unterschiede zum realen Mieter-Vermieter-Verhältnis und Widersprüche zwischen der Theorie und täglich zu erlebender Praxis bilden den Anlass, sich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen. Diese Unterschiede und Widersprüche nicht nur erkennen, sondern auch erklären zu können, ist das Ziel dieser wissenschaftlichen Arbeit.

Hierzu soll eine Analyse der ökonomischen Wirkung einer Liegenschaftsverwaltung für eigengenutzte Liegenschaften in einem verwaltungsrechtlichen bzw. haushaltsrechtlichen Umfeld die notwendigen Erklärungen liefern. Um ein brauchbares Forschungsergebnis zu erhalten, müssen immobilienwirtschaftliche und verwaltungsrechtliche Perspektiven vereint werden, sodass es sich um eine interdisziplinäre Untersuchung im Bereich der angewandten Forschung handelt.

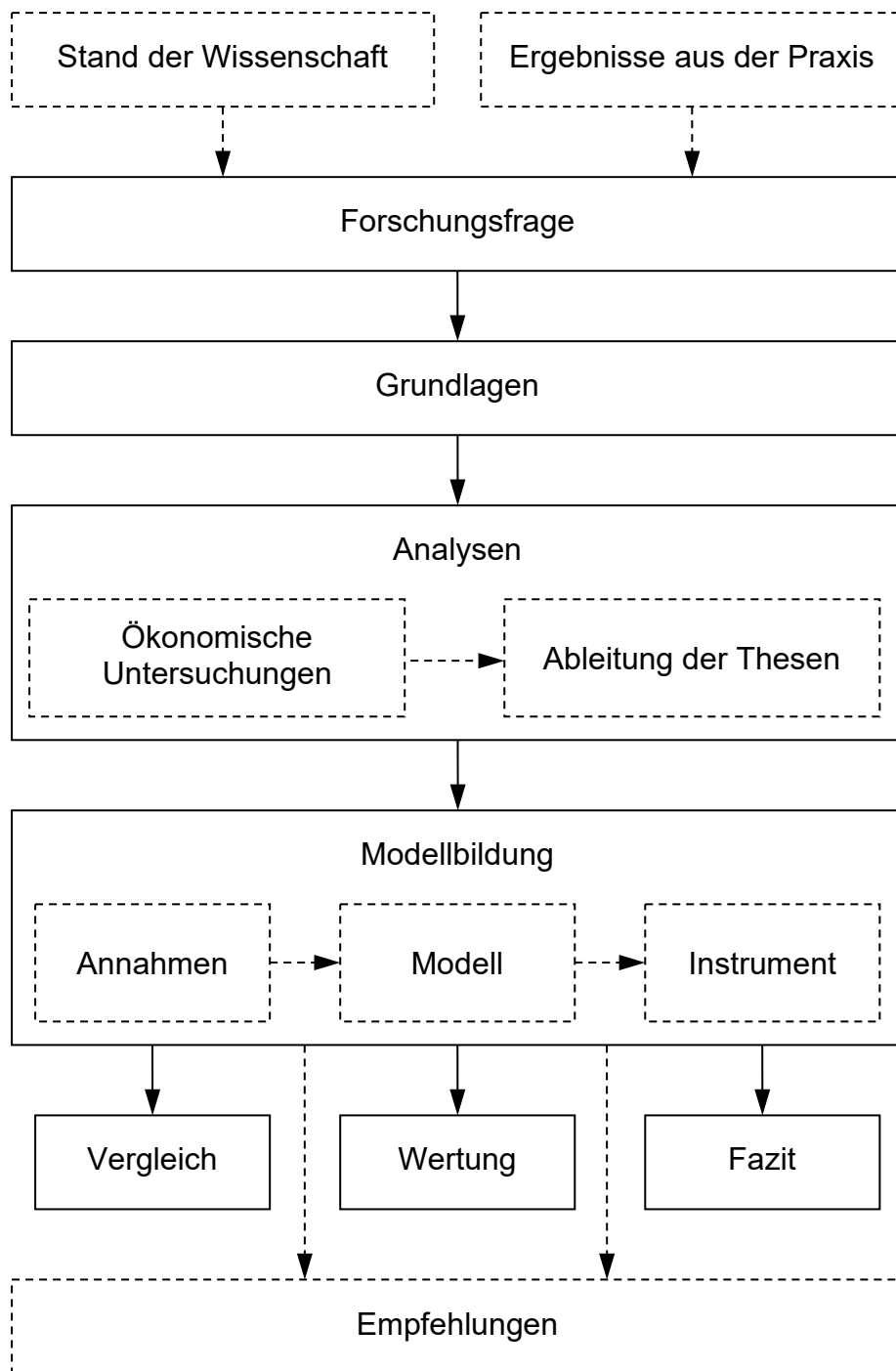
Die Beantwortung der Forschungsfrage soll die wissenschaftliche Basis für das NPM und NSM erweitern. Der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn soll dazu beitragen, passende Lösungen für die Praxis in der öffentlichen Verwaltung zu finden. Adressaten dieser Arbeit sind die verantwortlichen Entscheidungsträger der Liegenschaftsverwaltungen, deren Fachaufsichten, Vertreter der Haushaltsressorts und der Rechnungshöfe sowie Beratungs- und Consultingunternehmen, die ein solches Instrument für die öffentliche Verwaltung einsetzen oder entwickeln wollen. Dabei sollen die Ergebnisse dieser Arbeit die theoretischen Grundlagen für die oben genannten Adressaten bereitstellen und erläutern. In diesem Zusammenhang muss abschließend geklärt werden, wie eine Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften organisatorisch mit der öffentlichen Verwaltung arrangiert sein sollte. Das Ergebnis dieser Arbeit soll daher auch eine skizzierte Empfehlung für einen die Forschungsergebnisse berücksichtigenden, adäquaten Aufbau einer Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften auf staatlicher Ebene enthalten.

### **1.2.5 Gang der Untersuchung**

Die wissenschaftliche Arbeit ist klassisch mit einem Einleitungs-, Grundlagen-, Analyse- und Ergebnis-Teil aufgebaut (*siehe Abb. 3*). Die Ursprünge dieser Untersuchung ergeben sich aus dem Stand der Wissenschaft und den Ergebnissen aus der Praxis.

---

<sup>38</sup> Vgl. Jellinek; Allgemeine Staatslehre, S. 391/491 [218].



**Abb. 3:** Forschungsdesign; Quelle: eigene Darstellung

Der Einleitungsteil erläutert neben der Entwicklung der Forschungsfrage, der Art und den Ergebnissen der empirischen Herangehensweise auch in einem Kurzabriss die modelltheoretischen Grundlagen des Mieter-Vermieter-Modells.

Der Grundlagenteil widmet sich der Aufarbeitung aller zur Beantwortung der Forschungsfrage relevanten Aspekte. Als relevant gelten alle Aspekte, die einen Beitrag zu den Erfordernissen und Rahmenbedingungen leisten können. Diese wurden durch eine Recherche über wirtschaftswissenschaftliche, ökonomische, verwaltungsrechtliche sowie immobilien- und betriebswirtschaftliche Aspekte zusammengetragen.

Der Analyseteil besteht aus fünf einzelnen Untersuchungen. Jede einzelne Untersuchung trägt durch die Ableitung einer These zum Aufbau eines ökonomischen Modells bei. Dabei sind die Untersuchungen iterativ aufeinander aufbauend gewählt. Die erste Untersuchung widmet sich der Beschreibung und Charakterisierung der Dienstliegenschaft. Daraus bestimmen sich der Umfang und die Aufgaben einer Liegenschaftsverwaltung. Die zweite Untersuchung fokussiert die Aufgaben und den Umfang des Managements einer Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften. Die anschließenden drei Untersuchungen gelten der Ableitung von Empfehlungen für den organisatorischen Aufbau des institutionellen Arrangements. Sie erfolgen anhand der Werkzeuge der Neuen Institutionenökonomik. Mithilfe des Transaktionskostenansatzes ergibt sich die effiziente Koordinations- und Organisationsform. Der Property-Rights-Ansatz gibt Auskunft über die legalen Handlungsspielräume, die sich aus der Zuordnung der Verfügungs- und Handlungsrechte an Dienstliegenschaften für die Akteure ergeben. Daraus bestimmt sich die Art des Verhältnisses der Akteure zueinander. Der Prinzipal-Agent-Ansatz setzt die Akteure unter Berücksichtigung der Koordinationsform und der Handlungsspielräume in Beziehung zueinander. Aus der daraus resultierenden Informationsasymmetrie und den Anreizwirkungen bestimmt sich die vertragliche Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren Staat und Liegenschaftsverwaltung.

Anhand der Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen soll im Anschluss das ökonomische Modell als Erklärungsmodell aufgebaut werden. Hierzu müssen zuerst die Grundannahmen aus den Untersuchungsergebnissen formuliert werden. Darauf aufbauend erfolgt die Übersetzung in ein Erklärungsmodell. Gemäß der Forderung des NPM, privatwirtschaftliche Handlungsformen anzuwenden, müssen bestehende und passende Muster aus der Haushaltswirtschaft und der Immobilienwirtschaft gefunden und für den Modelleinsatz modifiziert werden.

Im Anschluss erfolgt der Vergleich des aufgebauten ökonomischen Modells mit dem bestehenden und eingesetzten Mieter-Vermieter-Modell. Nach dem Vergleich erfolgen eine Wertung des Mieter-Vermieter-Modells und das Fazit aus der Untersuchung.

Um die theoretischen Ergebnisse der Untersuchung in einem verwaltungsrechtlichen Umfeld konkret zu fassen, soll diese Arbeit durch Empfehlungen über den organisatorischen Aufbau, die Rechtsform und das Management flankiert werden (*siehe Anhang 6*).

## **1.3 Die Befragung und ihre Ergebnisse**

### **1.3.1 Befragungen und Interviews**

Um den Stand in der Praxis sowie die Sichtweise der beteiligten Entscheidungsträger einzubeziehen, musste ein Weg zur empirischen Erfassung der relevanten Informationen gefunden werden. Hierfür eignet sich das aus den Sozialwissenschaften bekannte Instrument der Befragung, denn es ist die wissenschaftliche Methode zur Gewinnung von Informationen über ei-

nen Untersuchungsgegenstand bei den Akteuren.<sup>39</sup> Ziel der Befragung ist es, die zur Beurteilung der Praxisanwendung des Mieter-Vermieter-Modells notwendigen Informationen zu erhalten. Wissenschaftlich bedeutet, dass die Befragung einer systematischen Kontrolle der sie begleitenden Vorgänge und Umstände untersteht.<sup>40</sup> Die Befragung dient nicht nur der Generierung einer allgemeinen Antwort, die ggf. auch aus öffentlich zugänglichen Materialien möglich wäre, sondern der Freilegung des Hintergrundwissens der Befragten. Der wissenschaftliche Anspruch verlangt nach einer zuverlässigen (reliablen) und wirksamen (validen) Erfassung der Informationen, womit die Aufforderung besteht, hierzu geeignete Fragen zu stellen.<sup>41</sup> Geeignet sind Fragen dann, wenn sie die relevanten Themen ansprechen und den Befragten dazu anregen, mit seinen Antworten Hintergründe für den Fragenden zu erhellen. Zu diesem Zweck wird eine systematisch präsentierte Auswahl von Fragen, thematisch verknüpft und zusammenhängend, aufeinander aufbauend und überleitend in Fragebögen, zusammengestellt.<sup>42</sup>

Die Orientierung an einem Leitfaden soll die Konzentration auf die wesentlichen Themen unterstützen und dem Befragten die Möglichkeit eröffnen, seine Sicht auf die Sache zu erläutern. Es handelt sich um ein halbstandardisiertes Interview, bei dem die Beantwortung fest vorgegebener Fragen dem Befragten überlassen wird. Der Vorteil liegt dabei in der Gestaltung der Gesprächsführung. Die zur Informationsgewinnung notwendige Offenheit und Spontaneität in den Antworten kann so in die vom Leitfaden vorgegebene Struktur überführt werden.<sup>43</sup>

Um den unterschiedlichen Akteuren und deren Rollen gerecht zu werden, musste eine Anpassung der Fragen an das jeweilige Rollenverhalten erfolgen. Hierfür wurden für jeden staatlichen Akteur eigene Fragebögen entwickelt. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Befragungen mit unterschiedlichem Fragebogen herzustellen, müssen Fragen gewählt werden, die aus einer anderen Perspektive den gleichen Sachverhalt beleuchten. Dazu wurden einzelne Fragen so gestaltet, dass sie allen Beteiligten gestellt werden können. Für die Beantwortung der Forschungsfrage sind nur sie relevant. Alle anderen Fragen dienen der Feststellung spezifischer Meinungen der Befragten oder der spezifischen Ausgestaltung der eingesetzten Modelle.

Ausschlaggebend für eine Befragung ist die Tatsache, dass exklusives Wissen nur über Personen und deren Erfahrungshintergrund zugänglich wird. Als Personen mit Erfahrungshintergrund sind Experten anzusehen. Um deren exklusives Wissen zu erheben und für die Forschung nutzbar zu machen, gilt es, durch den Einsatz von Experteninterviews die zugrunde liegenden Strukturen und Strukturzusammenhänge zu analysieren. Strukturzusammenhänge und Entscheidungsstrukturen sind in komplexen Systemen von außen nicht oder nur unvollständig zu durchblicken. Das relevante Wissen kann in diesen Verhältnissen nur durch die

---

<sup>39</sup> Vgl. van de Loo; in: Handbuch Statistik, Methoden und Evaluation, S. 131 [322].

<sup>40</sup> Vgl. Atteslander; Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 171 [12].

<sup>41</sup> Vgl. Porst; Fragebogen, S. 17 [375].

<sup>42</sup> Vgl. Brake; in: Handbuch Methoden der Organisationsforschung, S 398 [52].

<sup>43</sup> Vgl. Ullrich; in: ZfS 6/1999, S. 436 [479].



Befragung dieser als Experten zu identifizierenden Personen gewonnen werden. Dabei interessieren diese nicht als Person, sondern als Träger von Wissen, denn sie sind die Repräsentanten des Wissens über die organisatorischen und institutionellen Zusammenhänge.<sup>44</sup>

Allgemein gilt als Experte, wer den Entwurf, die Implementierung bzw. die Kontrolle einer Problemlösung verantwortet oder über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Entscheidungsprozesse verfügt.<sup>45</sup> Nur diese Personen können zur Beantwortung der Forschungsfrage einen relevanten Beitrag leisten. Sie müssen neben dem Fachwissen auch das erforderliche Hintergrundwissen zu Entscheidungsprozessen besitzen. Dies setzt in der Regel eine Ebene voraus, aus deren Perspektive es ihnen möglich ist, einen sach- und fachspezifischen Gesamtüberblick zu erhalten. Zudem muss es den Personen möglich sein, den bisherigen Verlauf der Implementierung des Mieter-Vermieter-Modells zu rekapitulieren. Es gilt als anerkannt, dass die infrage kommenden Experten nicht in der obersten, sondern in der zweiten oder dritten Ebene einer Organisation zu finden sind, da diese Personen regelmäßig die Entscheidungen vorbereiten und durchsetzen und mithin über das detaillierteste Wissen zu den internen Strukturen verfügen.<sup>46</sup>

Da die zu gewinnenden Informationen zur Aufklärung über Fakten dienen sollen, wird die Gesprächsführung in Form des CO-Experten zu einer detaillierten Sachanalyse als dienlich angesehen. Die Gegenüberstellung des eigenen theoretischen und praktischen Wissens des Interviewers führt dem Interviewten gegenüber dazu, dass sich bei den von beiden als wichtig erachteten Fragen ein fachlicher Dialog entwickelt. Hierdurch wurde es möglich, dass von außen kaum zugängliche Wissen in detaillierter Art und Weise an der Basis, also bei den damit befassten Entscheidungsträgern, einzuholen. Die gleichartige Fachkompetenz und die Beherrschung der einschlägigen Fachterminologie führte zur Interaktion mit dem Befragten, was die Interviewsituation, wie gefordert, dialogorientiert und auf hohem fachlichem Niveau mit einer Vielzahl von Fakten gestalten ließ.<sup>47</sup> Daraus ergibt sich zwangsläufig eine bestimmte Sichtweise des Experten auf eine Problemstellung, von der er ausgehen muss, dass nur ein anderer Experte auf seinem Gebiet die Details kennt und versteht.<sup>48</sup> Es ist also davon auszugehen, dass die vom Co-Experten eingebrachten Einschätzungen, Gründe und Gegenargumente den Experten davon überzeugen, sein Wissen zur Argumentation einzusetzen und damit preiszugeben.<sup>49</sup> Praktisch realisiert wurde dies während der Interviewsituation durch gezielte Rückfragen zu einzelnen Auskünften, was den Befragten dazu zwang, seine Antworten nochmals zu reflektieren oder den gleichen Sachverhalt aus einer anderen Perspektive zu erläutern. Die standardisierte Befragung von Experten stellt sicher, dass die Fragen von allen Befragten in gleicher qualitativer Art und Weise verstanden werden, was dabei hilft, die Vergleichbarkeit

---

<sup>44</sup> Vgl. Liebold/Trinczek; in: Handbuch Methoden der Organisationsforschung, S. 37 [315].

<sup>45</sup> Vgl. Meuser/Nagel; in: Das Experteninterview; S. 73 [345].

<sup>46</sup> Vgl. ebenda, S. 74 [345].

<sup>47</sup> Vgl. Bogner/Menz; in: Experteninterviews, S. 88-89 [41].

<sup>48</sup> Vgl. Pfadenhauer; in: ebenda, S. 105 [370].

<sup>49</sup> Vgl. Trinczek; in: ebenda, S. 235 [474].

der Antworten abzusichern. Durch gezielte Nachfragen konnten die Aussagen bereits während der Befragung auf logische Konsistenz und Begründetheit geprüft werden. Das Ziel, das Experteninterview so zu gestalten, dass es einem Gespräch auf Augenhöhe unter Experten nahekommt, wurde erreicht.

Zu beachten ist aber, dass das Expertenwissen aus der praktischen Wahrnehmung des Experten – infolge seiner bestimmten Funktion – resultiert. Der Status des Experten ändert im Grundsatz nichts daran, dass es sich um subjektive Wahrnehmungen handelt. Insoweit kann nur die Kombination aus Experten und Co-Experten die notwendige Bedingung schaffen, die grundsätzlich subjektiven Angaben des Experten in fachlicher Hinsicht so zu objektivieren, dass die relevanten Fakten für die Forschungsfrage herausgearbeitet werden können.

### 1.3.2 Auswertung der Befragung

Sachverhalte zu rekonstruieren, bedeutet, alle Informationen zusammenzutragen, die man benötigt, um sie zu verstehen und zu erklären.<sup>50</sup> Die Datenerhebung mittels Experteninterview stellt eine qualitative Methode dar. Damit dieser Befragung nicht die Tätigkeit der einzelnen Liegenschaftsverwaltung, sondern fachliche Zusammenhänge erforscht werden sollen, kann die Auswertung nur über eine qualitative Inhaltsanalyse erfolgen. Die Auswertung erfolgte mittels einer Reduktion der Antworten durch Paraphrasierung von Inhalten aus den einzelnen Angaben, deren Generalisierung zu operationalisierten Aussagen und die Zusammenfassung gleicher Inhalte.<sup>51</sup>

Um möglichst umfassende Einblicke in die tägliche Praxis der auf staatlicher Ebene eingeführten Mieter-Vermieter-Modelle zu erhalten, war eine intensive und detailreiche Befragung notwendig. Nur so ist zu erkennen, ob geringfügige Variationen in der Modellkonfiguration auch zu anderen Antworten führen. Die Befragung und insbesondere die Interviews geben einen einmaligen Einblick in die Praxis gewordene Modellanwendung. So dienten sie vor allem der Erschließung der Probleme und Herausforderungen aus der praktischen Anwendung des Modells und der Sichtweise der damit involvierten und betrauten Akteure. Aus den gegebenen Antworten galt es, solche auszuwählen, die eine unerwartete und dem Modellgedanken nicht entsprechende Ansicht enthielten. Diese Antworten gilt es, näher zu betrachten und den Sachverhalten, die zu diesen Antworten führten, wissenschaftlich nachzugehen. Insoweit hätte es dieser umfänglichen Befragung nicht bedurft, was aber zu Beginn der Untersuchung nicht abzuschätzen war. Letztendlich ergab sich aus den Antworten der Praxis die mit dieser Untersuchung zu beantwortende Forschungsfrage. Die hohe Beteiligungsrate ist positiv zu werten, sie liegt insgesamt bei  $26/33 = 79\%$ . Hinzu kommen Befragungen einzelner Akteure zu spezifischen Sachverhalten (*siehe Anhänge 1-1 und 2-1*). Die Beteiligung an der Befragung ist aus der nachstehenden Tabelle (*siehe Tab. 1*) ersichtlich.

---

<sup>50</sup> Vgl. Gläser/Laudel; Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, S. 37 [165].

<sup>51</sup> Vgl. Mayring; Qualitative Inhaltsanalyse, S. 69 [336].

Land	Liegenschafts- verwaltungen	Fachaufsichten	Rechnungshöfe
Berlin	X	X	X
Brandenburg	X	X	X
Bremen	X	X	X
Bund	–	X	X
Hamburg	–	X	–
Hessen	X	–	X
Mecklenburg-Vorpommern	X	X	X
Niedersachsen	X	–	–
Nordrhein-Westfalen	X	X	–
Rheinland-Pfalz	X	X	X
Sachsen-Anhalt	X	X	X
Anzahl der Fragen [Stk.]	100	30	20
Dauer der Interviews [h]	8	3	2
Anzahl der Interviews [Stk.]	8	7	6
Schriftliche Stellungnahmen [Stk.]	1	2	2
<b>Beteiligung</b>	<b>9/11 = 82 %</b>	<b>9/11 = 82 %</b>	<b>8/11 = 73 %</b>

**Tab. 1:** Beteiligung an der Befragung; Quelle: eigene Erhebung

Als ein Problem stellt sich die zugesicherte Anonymität der befragten Experten dar. Nur unter dieser Voraussetzung waren die Befragten bereit, ihr Wissen preiszugeben. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob anonyme Antworten dem Gebot der Wissenschaftlichkeit entsprechen. Die zugesagte Anonymität bezieht sich auf die interviewgebenden Personen, nicht aber auf die durch sie repräsentierten Institutionen. Wie bereits ausgeführt, interessiert das Wissen der Institutionen, welches nur durch Personen vermittelt werden kann. Da die Beantwortung der Forschungsfrage nicht durch eine Modellanalyse, sondern durch eine Modellkonstruktion beantwortet werden soll, sind die Details der eingesetzten Modelle weitgehend unerheblich.

### 1.3.3 Ergebnisse der Befragung

Die Ergebnisse der Befragung (siehe Anhänge 4-8, 4-9, 4-10, 4-14 und 4-18) geben einen Einblick in den Praxiseinsatz des Mieter-Vermieter-Modells. Es zeigte sich, dass aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands jedes Bundesland die inhaltlich gleichen Aufgaben anders wahrnahm. Eine direkte Vergleichbarkeit ist hierdurch nicht gegeben. Interessanterweise zeigten die gleichen Antworten auf bestimmte Fragen durchweg Zweifel an der richtigen Funktionsweise des Mieter-Vermieter-Modells. Daraus ergeben sich 9 Befunde, welche in Tab. 3 zusammengefasst und nachstehend erläutert sind.

Nr.	Fragestellung	Antwort	Frage	Anzahl	Prozent
1	Eigene Haushaltsverantwortung	Ja	LV 2-B-1	2/9	22
	Zahlungsströme	Rückführung an Haushalt	LV 2-B-2	9/9	100
2	Vertretene Sichtweise	Haushaltssicht	LV 2-D-6	8/9	89
			FA B-6	8/9	89
			RH A-3	8/8	100
3	Eigentümer	Land	LV 2-A-4	9/9	100
	Mietvertragsparteien	Land an Land	LV 3-B-4	9/9*	100
	Vermietung im Mieter-Vermieter-Modell	Vermietung an unmittelbare Verwaltung	LV 3-B-2	9/9	100
			FA C-1	9/9	100
4	Gestaltungsrechte über den gesetzlichen Auftrag hinaus	Keine	LV 1-A-3	9/9	100
	Eigene Gestaltungsrechte im gesetzlichen Auftrag	Keine	LV 1-B-6	8/9	89
			FA A-4	9/9	100
			RH A-4	8/8	100
Gründerwerb aus eigenen wirtschaftlichen Erwägungen	Nicht möglich	LV 2-D-7	9/9	100	
5	Einfluss auf die Beschaffung	Durch den Nutzer	LV 2-D-8	8/9	89
	Veranlassung der Beschaffung	Nicht von der Liegenschaftsverwaltung	LV 2-D-1	9/9	100
	Beschaffung erfolgt unter Zustimmungsvorbehalt	Von Ressorts, Haushalts oder Parlament	LV 2-D-4	9/9*	100
6	Liegenschaftsverwaltung als Vermieter oder Dienstleister	Dienstleister	RH B-10	8/8	100
7	Aufgabenbündelung	Flächenmanagement	LV 3-E-2	3/9	33
		Einkauf		7/9	78
8	Drittanmietungen	Mieter und Vermieter	LV 3-F-1	6/9	67
		Sinnvoll	RH B-2	7/8	88
9	Keine marktwirtschaftlichen Verhältnisse	Zustimmung	RH C-6	8/8	100

\* Die Liegenschaftsverwaltung ist organisatorisch mit dem MF identisch

**Tab. 2:** Weitere Befunde aus der Befragung; Quelle: eigene Erhebung

### Zu Befund 1) Haushaltsverantwortung

2 von 9 befragten Liegenschaftsverwaltungen gaben an, eigene Haushaltsverantwortung zu besitzen. Es handelt sich dabei um die Liegenschaftsverwaltungen von Berlin und Bremen. Die BIM ist als GmbH und die IB als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert. Sie sind damit rechtsfähig und verfügen über einen eigenen Haushalt. Dennoch sind sie nicht Eigentümer

der Dienstliegenschaften, sondern verwalten ein Sondervermögen aus den Dienstliegenschaften des jeweiligen Landes. Daher kann der Geldkreislauf, den alle Mieter-Vermieter-Modelle der Befragten vorsehen, ohne Vereinnahmung durch die Liegenschaftsverwaltungen gestaltet werden. Der Haushalt stellt über das zuständige Ressort dem Nutzer ein Mietbudget zur Verfügung. Hieraus zahlt der Nutzer als Mieter die Miete und Nebenkosten an die Liegenschaftsverwaltung als Vermieter. Die Liegenschaftsverwaltung gibt die Mietzahlungen gemindert um die anfallenden Kosten der Bewirtschaftung oder externe Mietkosten an den Haushalt zurück.

### **Zu Befund 2) Haushaltssicht**

Eigene wirtschaftliche Erwägungen setzen ein eigenes wirtschaftliches Interesse und eigene wirtschaftliche Verantwortung voraus. Ist aber eine Organisation einem Haushalt angegliedert oder organisatorisch verbunden, so muss sich die wirtschaftliche Betätigung nach dessen wirtschaftlichen Interessen ausrichten, die sog. Haushaltssicht. 8/9 = 89 % der Liegenschaftsverwaltungen geben an, die Haushaltssicht zu vertreten. Dies steht nur scheinbar konträr zu den Liegenschaftsverwaltungen in Rechtsformen mit eigener Haushaltsverantwortung, denn das Immobilienvermögen ist in einem Sondervermögen des Landes gebunden. Allein die Liegenschaftsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen beschreibt, dass die Sichtweise des BLB-NRW maßgebend sei. Dieses Bild spiegelt sich auch in den Antworten der Fachaufsichten. Dem widersprechen aber die Rechnungshöfe, denn alle befragten Rechnungshöfe geben an, dass die Liegenschaftsverwaltungen die Haushaltssicht zu vertreten haben.

### **Zu Befund 3) Eigentümer**

Es ist bezeichnend, dass alle Liegenschaftsverwaltungen angeben, dass die Eigentumsrechte an den Dienstliegenschaften in staatlicher Hand geblieben sind, obwohl zumindest die Liegenschaftsverwaltungen von Berlin, organisiert als GmbH und Bremen, organisiert als Anstalt öffentlichen Rechts in der Lage wären, selbst das Eigentum zu tragen. Dies betrifft auch Hamburg, welches außerhalb der regulären Befragung betrachtet wurde. Auch in Hamburg sind z. B. die Dienstliegenschaften an Schulen an ein Sondervermögen übergegangen. Die restlichen Dienstliegenschaften, welche von einer landeseigenen GmbH bewirtschaftet werden, sind von einem Übergang ausgeschlossen und verbleiben im juristischen Eigentum des Landes Hamburg. Alle Liegenschaftsverwaltungen sowie alle Fachaufsichten geben an, nur an Behörden der unmittelbaren Verwaltung zu vermieten. Eine Vermietung an Dritte ist aber nur bei Kapazitäten über den Bedarf der unmittelbaren Verwaltung möglich. Nutzer der mittelbaren Verwaltung werden wie Dritte behandelt, da sie als außerhalb des Mieter-Vermieter Modells stehend angesehen werden. Damit vermietet das Land an das Land, also an sich selbst. Hier wird deutlich, dass es im Mieter-Vermieter-Modell nicht notwendig ist, die Eigentumsrechte an den Dienstliegenschaften dem Vermieter zuzugestehen. Allein beim Bund ist das Eigentum an den Dienstliegenschaften auf die Liegenschaftsverwaltung gem. § 2 (3) BImAG übergegangen. Hier werden die Mietverträge zwischen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und dem Bund als jeweilig eigenständige Rechtssubjekte abgeschlossen.

#### **Zu Befund 4) Gestaltungsrechte der Liegenschaftsverwaltung**

Alle befragten Liegenschaftsverwaltungen, Fachaufsichten und Rechnungshöfe geben an, dass den Liegenschaftsverwaltungen keine eigenen Gestaltungsrechte innerhalb oder außerhalb des gesetzlichen Auftrags zustehen. Dabei geben von den befragten Liegenschaftsverwaltungen  $8/9 = 89\%$  sowie alle Fachaufsichten und Rechnungshöfe an, keine eigenen Gestaltungsrechte innerhalb des gesetzlichen Auftrags zu erkennen. So ist es allen Liegenschaftsverwaltungen nicht gestattet, aus eigenen wirtschaftlichen Erwägungen Grundstücksgeschäfte zu tätigen. Die Liegenschaftsverwaltung ist somit eine fremdbestimmte Organisation mit immobilienwirtschaftlichen Aufgaben.

#### **Zu Befund 5) Einfluss des Nutzers**

Das Merkmal des fremdbestimmten Portfolios wird dadurch erhärtet, dass alle Liegenschaftsverwaltungen angeben, nicht über die Beschaffung von Dienstliegenschaften entscheiden zu können. Mehrheitlich  $8/9 = 89\%$  geben an, dass nicht sie, sondern die Nutzer Einfluss auf die Beschaffung nehmen. Alle befragten Liegenschaftsverwaltungen gaben an, dass die Beschaffung von Dienstliegenschaften der Zustimmung der Ressorts, der Fachaufsichten und ggf. der Legislative bedürfe. Damit wird nochmals unterstrichen, dass Beschaffungsentscheidungen nicht der Liegenschaftsverwaltung als Vermieter obliegen.

#### **Zu Befund 6) Dienstleister anstatt Vermieter**

Eine markante Aussage treffen die befragten Rechnungshöfe über die Funktion der Liegenschaftsverwaltung. Einheitlich antworten diese, dass es sich bei den staatlichen Liegenschaftsverwaltungen mit Mieter-Vermieter-Modell nicht um echte Vermieter, sondern um Dienstleister ggf. mit Vermieterfunktionen handele.

#### **Zu Befund 7) Aufgabenbündelung**

Nur  $3/9 = 33\%$  der Liegenschaftsverwaltungen betreiben ein aktives Flächenmanagement. Hier sind Berlin, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern zu nennen. In Berlin werden die Daten zu den Flächenbelegungen erhoben und ausgewertet. In Mecklenburg-Vorpommern hat die Liegenschaftsverwaltung das Recht, die Stellen- und Raumbedarfspläne einzusehen und mit der aktuellen Belegung abzugleichen. Mehrheitlich ist auch der Einkauf von Leistungen für Dienstliegenschaften Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung.

#### **Zu Befund 8) Drittanmietungen**

$6/9 = 67\%$  der befragten Liegenschaftsverwaltungen verhandeln und verwalten Anmietverträge mit Drittanbietern von Mietflächen. In allen übrigen Bundesländern ist dies Aufgabe des Nutzers, wobei im Falle von Sachsen-Anhalt die Liegenschaftsverwaltung den Nachweis hierzu führt. Dabei sehen  $7/8 = 88\%$  der Rechnungshöfe es als sinnvoll an, dass die Liegenschaftsverwaltung auch die Drittanmietungen mit verwaltet. Nur der Rechnungshof von Sachsen-Anhalt sieht hierin keinen Vorteil.

### Zu Befund 9) Wirtschaftliche Verhältnisse

In der Befragung der Rechnungshöfe war ein Zitat des Thüringer Rechnungshofes zur Situation der Immobilien im Freistaat Thüringen enthalten. „Dem Rechnungshof ist bewusst, dass innerhalb der Verwaltung keine wirklich marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelten.“<sup>52</sup> Dieser Position stimmten alle befragten Rechnungshöfe zu.

### Befund 0

Aus den Antworten war aber nicht zu eruieren, worin sich diese Zweifel begründeten. Hervorzuheben ist aber der Befund 0, der letztendlich den eigentlichen Anlass zu dieser wissenschaftlichen Arbeit gab (siehe Tab. 2).

Nr.	Fragestellung	Antwort	Frage	Anzahl	Prozent
0	Anreize zum wirtschaftlichen Handeln	Keine	LV 3-H-1	8/9	89
			LV 3-H-2	8/9	89
			FA C-3	6/8	75
			RH A-5	7/8	88

**Tab. 3:** Befund zu den Anreizen wirtschaftlichen Handelns; Quelle: eigene Erhebung

8/9 = 89 % der befragten Liegenschaftsverwaltungen gaben an, dass sie für die Nutzer keine Anreize zum wirtschaftlichen Handeln erkennen können. Der einzige Fall, wo dies zugestanden wurde, ist das Land Berlin. Dort können die Nutzer bei Freigabe von Fläche die im Haushaltsjahr eingesparte Miete zum Kauf von Leistungen der Liegenschaftsverwaltung einsetzen. Hier handelt es sich aber weniger um ein Anreizsystem als vielmehr um ein Belohnungssystem. Immerhin sehen 6/8 = 25 % der Fachaufsichten Anreizwirkungen zum wirtschaftlichen Handeln. Die Rechnungshöfe geben mit 7/8 = 87 % an, dass sie keine Anreize zum wirtschaftlichen Handeln erkennen können. Mit insgesamt 21/25 = 84 % aller Befragten gab eine deutliche Mehrheit an, keine Anreize zu erkennen. Wenn die Mehrheit aller Befragten Zweifel an der Wirtschaftlichkeit äußert, stellt sich natürlich die Frage, warum man dieses Modell als anreizsetzendes Instrument einsetzt. Diese Zweifel sind auch aus den Antworten zu verschiedenen anderen Fragen herauszulesen, was die Befunde 1–9 zeigen (siehe Tab. 3).

<sup>52</sup> LRH-Thüringen; Jahresbericht 2006, S. 192 [471].



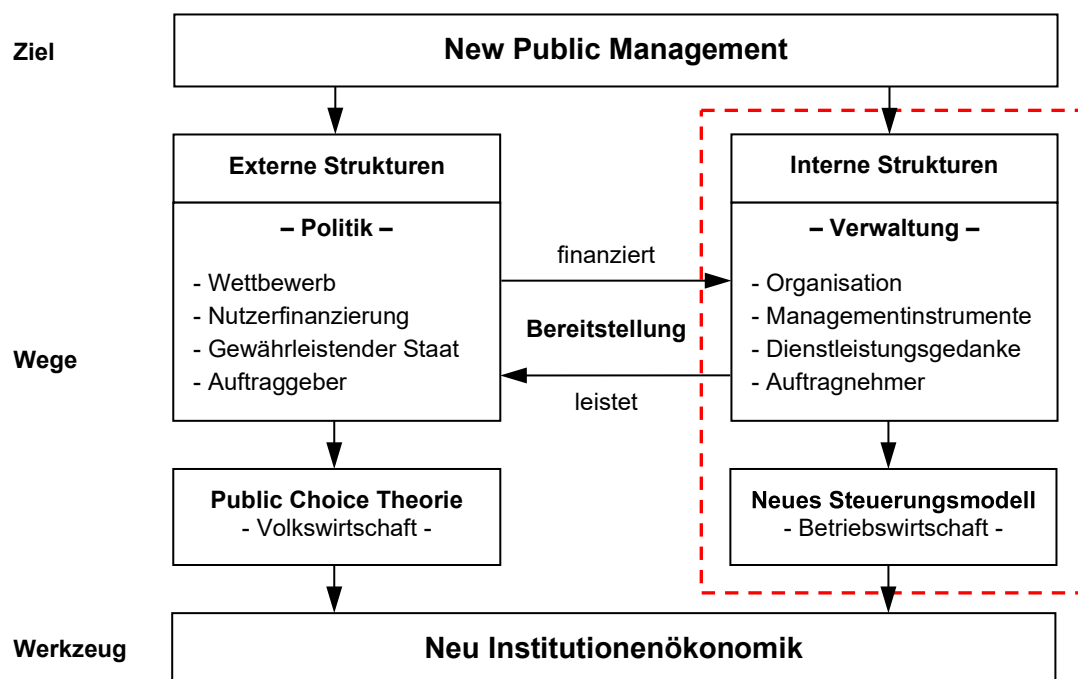


## 2 Grundlagen

### 2.1 Wirtschaftstheoretische Aspekte

#### 2.1.1 Die Ökonomisierung der Verwaltung

Das New Public Management (NPM) ist eine ökonomisch motivierte Reformbewegung zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns. Sie richtet sich an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen aus und forciert die Ökonomisierung und Monetarisierung der Verwaltungstheorie.<sup>53</sup> Eine der wesentlichen Grundannahmen besteht darin, dass die Einführung betriebswirtschaftlicher Sichtweisen die Fragen nach Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltung besser beantworten können. Das NPM verbindet die Public-Choice-Theorien (Politische Ökonomie) mit den Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik und privatwirtschaftlichen Managementkonzepten.<sup>54</sup>



**Abb. 4:** Wege im New Public Management; Quelle: eigene Darstellung

Ein Kernstück des New Public Management ist die Trennung zwischen Politik und Verwaltung. Hierdurch wird zwischen Politik und Verwaltung ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis geschaffen mit klar verteilten Rollen, Rechten und Ansprüchen, womit Anreize für effizientes Handeln verbunden sind. Hierzu gehören Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung, aber auch zwischen Verwaltungen oder zwischen Organisationseinheiten

<sup>53</sup> Vgl. Vogel; in: Die Zukunft des Öffentlichen, S. 154/157/165 [491].

<sup>54</sup> Vgl. Bogumil/Jann; Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Deutschland, S. 199 [42].

derselben Verwaltungen, die geschlossen werden, um vorher bestimmte quantitative und qualitative Ziele zu erreichen. Auch sollen Leistungsvereinbarungen, sog. Kontrakte, zwischen Behörden einen monetär bewerteten internen Leistungsaustausch ermöglichen. Die monetäre Bewertung der Ergebnisse soll eine Vergleichbarkeit mittels eines künstlich erzeugten Marktes zu anderen Verwaltungen ermöglichen. Ziel ist es, durch den Vergleich eine Referenz für die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten, um einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einzuleiten.

Das NPM betrachtet das Gefüge eines öffentlichen Verwaltungsträgers als funktional so zusammengehörig, dass in ihr wirtschaftlich und rechtlich einheitliche Regelungen gelten, die sog. Jurisdiktion.<sup>55</sup> Diese entspricht in etwa der betriebswirtschaftlichen Wirtschaftseinheit Konzern, denn ein Konzern ist nach § 18 AktG ein Zusammenschluss mehrerer rechtlich selbstständiger Unternehmen unter einer einheitlichen wirtschaftlichen Leitung.<sup>56</sup> Die einheitliche wirtschaftliche Leitung bedeutet, dass die Geschäftspolitik von einem Konzernunternehmen bestimmt wird. Sie wird klassisch über Beteiligungen oder Beherrschungsvertrag sichergestellt, sodass ein oder mehrere Unternehmen einem anderen Unternehmen untergeordnet sind. Es verwundert daher nicht, dass auch das aus der Privatwirtschaft bekannte Konstrukt der vertraglichen Regelung in das NPM übertragen wird. In der Öffentlichen Verwaltung sind vergleichbare Strukturen nur unter rechtlich selbstständigen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts gegeben. Das Leitbild ist der Aufbau einer wettbewerbsorientierten, unternehmensähnlichen und dezentral geführten Organisationsstruktur, ähnlich einem Konzern.<sup>57</sup> Das NPM sieht aber auch innerhalb der Verwaltung, also zwischen den Behörden, die Orientierung an privaten Unternehmen und deren Managementtechniken vor.<sup>58</sup> Grundsätzlich ist es das Ziel des New Public Managements, in der Privatwirtschaft bewährte Elemente der Betriebswirtschaft auch im öffentlichen Bereich anzuwenden. Ökonomisierung der Verwaltung bedeutet das Anlegen ökonomischer Maßstäbe auf Problemstellungen der öffentlichen Verwaltung.<sup>59</sup> Im Falle der Liegenschaftsverwaltung handelt es sich um eine Form der Binnenökonomisierung, da neben der Konzentration der Aufgaben eine effizientere Verwendung der Ausgaben für die staatlichen Liegenschaften erfolgen soll.

Speziell an die Erfordernisse der deutschen Verwaltung orientiert, wurde das Neue Steuerungsmodell als die deutsche Version des Public Managements entwickelt.<sup>60</sup> Es befasst sich hauptsächlich mit der internen Steuerung großer differenzierter öffentlich-rechtlicher Organisationen.<sup>61</sup> Dieser Begriff, der 1993 auf kommunaler Ebene von der KGSt eingeführt und von den Bundesländern und dem Bund aufgegriffen wurde, lenkte das Augenmerk auf die Art der

---

<sup>55</sup> Vgl. Wörterbuch für Recht, Wirtschaft und Politik, Band 1, S. 464-465 [108].

<sup>56</sup> Vgl. Wöhe/Döring/Brösel; Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, S. 249 [515].

<sup>57</sup> Vgl. Musil; Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, S. 166 [353].

<sup>58</sup> Vgl. Budäus; in: New Public Management, S. 3 [63].

<sup>59</sup> Vgl. Gröpl; in: VerwArch, Band 4/2002, S. 461 [174].

<sup>60</sup> Vgl. KGSt; Bericht 2/2007, S. 3 [259].

<sup>61</sup> Vgl. Jann; Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 87 [215].

Steuerung von Verwaltung. Die Entscheidungsträger in Politik und öffentlichen Verwaltungen sollen dahin gehend sensibilisiert werden, Entscheidungen in Kenntnis betriebswirtschaftlicher Zusammenhänge zu treffen.<sup>62</sup> Durch eine alternative Steuerung soll das mit dem bürokratischen Zentralismus bezeichnete System der organisierten Unverantwortlichkeit überwunden werden.<sup>63</sup> Damit wird auch deutlich, dass es sich im Wesentlichen um ein Management- und Controlling-Problem handelt. Ziel ist es, die erkannten Funktionsmängel tradierter Verwaltungen zu beheben und sie zu Dienstleistungsunternehmen weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck soll im NSM die Verwaltung nach den Merkmalen des NPM eine unternehmensähnliche dezentrale Organisationsstruktur erhalten.<sup>64</sup>

Die politische Führung steuert nicht mehr untergeordnete Einheiten durch direkte Eingriffe, sondern die nachgeordneten verselbstständigten Verwaltungseinheiten auf Abstand mittels Vereinbarungen, sog. Kontrakten. Ziel ist es, interne Serviceeinheiten zu bilden, die ihre Leistungen selbst anhand der Nachfrage durch die Bürger, die Politik oder andere Verwaltungseinheiten steuern.

Dieser Ansatz entstammt den Problemen privatwirtschaftlicher vorwiegend industrieller Unternehmen und Konzerne, die versuchten, eine immer komplexer werdende Organisation hierarchisch zu beherrschen. Zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung führen zu einer weiteren Hierarchisierung und Bürokratisierung. Der Lösungsansatz besteht in der Delegation von Aufgaben nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Organisationen. Infolgedessen entstanden dezentrale Organisationseinheiten, sog. Sparten, die ihre Ressourcen eigenverantwortlich über sog. Center steuern. Damit wird eine Vereinfachung komplexer Organisationen erreicht, die eine Leistungssteigerung mit sich bringen soll. Die herkömmliche Ressourcensteuerung öffentlicher Haushalte besteht darin, dass für eine bestimmte Leistung jährlich alle für die Leistungserbringung notwendigen Mittel auf verschiedene Haushaltsstellen und über mehrere Jahre verteilt bereitgestellt werden. Eine Kostenzuordnung ist nicht möglich und der Ressourcenverzehr daher nicht messbar. Ohne eine Kostenzuordnung kann das Produkt auch keine Preisinformation enthalten. Ziel muss es also sein, die Ressourcenbindung im Produkt abzubilden. Hierzu müssen die Leistungen der Verwaltung als Produkte interpretiert werden. Durch Zuordnung aller zur Produktherstellung erforderlichen Kosten ist es möglich, einen Produktpreis auszuweisen. Die Produktpreise der Angebotsseite wirken auf der Seite der Nachfrage als Produktkosten, welche als Budget aus dem Haushalt aufgebracht werden müssen. Der Politik ist es nun über die Budgetbelastung möglich, die Effizienz der Verwaltung zu messen und zu kontrollieren.

Da betriebswirtschaftliche Handlungsweisen im Vordergrund stehen, bedient man sich als Werkzeug der Neuen Institutionenökonomik. Ihr Anliegen ist es, eine Antwort auf organisatorische Probleme zu geben, die aus dem Wunsch nach maximaler Befriedigung individueller

---

<sup>62</sup> Vgl. KGSt; Bericht 10/1996, S. 8 [254].

<sup>63</sup> Vgl. Banner; in: VOP 1/1991, S. 7 [20].

<sup>64</sup> Vgl. KGSt; Bericht 5/1993, S. 3 [252].

Bedürfnisse bei gleichzeitiger Knappheit und ungleicher Verteilung von Ressourcen resultieren. Die NIÖ betrachtet Institutionen. Institutionen sind durch Menschen bewusst oder unbewusst erschaffene Einrichtungen zur Einschränkung und Steuerung von Handlungsmöglichkeiten.<sup>65</sup>

Ziel der Neuen Institutionenökonomik ist es, die richtigen organisatorischen Maßnahmen zur Etablierung eines institutionellen Arrangements zu treffen. Über die damit verbundenen Risiken soll man sich vorab bewusst sein und den Umgang mit ihnen vertraglich festlegen. Organisation erfolgt über die Festlegung von Spielregeln, nicht über Eingriffe in Spielzüge.<sup>66</sup> Jeder Eingriff in bestehende Regelungen verursacht höhere Transaktionskosten als eine Regelung, die eine Antizipation unvorhergesehener Ereignisse im bestehenden Arrangement zulässt. Dieses Dilemma beschreibt das Problem der unvollständigen Verträge. Hieraus erwachsen vielfältige Erfordernisse an die Gestaltung solcher Arrangements. Die Gestaltung von Institutionen erfolgt über drei wissenschaftlich anerkannte Ansätze der NIÖ:



**Abb. 5:** Ansätze der Neuen Institutionenökonomik; Quelle: eigene Darstellung

Durch Schaffung von Spielregeln zur Interaktion entsteht eine Begrenzung von Alternativen, die dahin gehend zum Abbau von Unsicherheiten führen, dass die möglichen Ergebnisse von Handlungen in einer Bandbreite zu erwartender Ergebnisse ausfallen. Diese Einrichtungen sind im weitesten Sinne als Anordnungen von formellen oder informellen Regeln zu verstehen.

Institutionen als Regelungssysteme sind von Organisationen als Handlungssysteme zu unterscheiden. Regelungssysteme sind z. B. Rechtsinstitute wie das Eigentum oder die Ehe. Die diesen Institutionen zugeordneten Handlungssysteme sind dementsprechend natürliche oder juristische Personen oder Vermieter für das Eigentum und die Familien für die Ehe. Regelungssysteme sind die typischen Institutionen. Hierunter fallen formelle, wie Gesetze, Normen oder Verträge, aber auch informelle Regeln wie Traditionen, Bräuche oder Moral. Handlungssysteme sind von Regelungssystemen abgeleitete Konstrukte mit eigener Handlungsfähigkeit. Die Handlungen basieren auf Regeln. Zu ihnen zählen alle organisatorischen Gebilde wie der Staat oder der Markt. Dabei kann man den Staat als Gesamtorganisation oder seine einzelnen Organisationseinheiten als Institutionen auffassen. Somit sind technische Normen der „DIN“ oder „gif“ genauso wie Haushaltsgesetze als Regelungssysteme und der Staat mit seiner Verwaltung, z. B. einer Liegenschaftsverwaltung, als Handlungssysteme anzusehen.

<sup>65</sup> Vgl. North; Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, S. 4 [360].

<sup>66</sup> Vgl. Wolff/Neuburger; in: Netzwerke und Politikproduktion, S. 83 [516].

Dabei gewährleisten Institutionen Recht und Ordnung durch Vorgabe von Regeln und deren Übersetzung in zielgerichtetes Handeln. Der Neuen Institutionenökonomik geht es um das Wissen und den bewussten Umgang mit Handlungs- und Regelungssystemen. Im wirtschaftlichen Bereich muss die effiziente organisatorische Form unter alternativen Möglichkeiten anhand von bestimmten Kriterien ermittelt werden. Diese Ermittlung wird institutionelles Arrangement genannt.

Ein Arrangement ist eine bestimmte Anordnung einzeln zusammengesetzter Bestandteile zu einem Ganzen.<sup>67</sup> Institutionelle Arrangements sind Vereinbarungen zwischen wirtschaftlichen Einheiten, die innerhalb eines gesetzten Rahmens die Art und Weise der Kooperation bestimmen.<sup>68</sup> Damit beschreibt ein institutionelles Arrangement die Zusammenstellung einer Einrichtung, also die Schaffung einer Institution.

### **2.1.2 Der Homo oeconomicus als Grundannahme**

Eine ökonomische Betrachtung von Institutionen findet am Modell des Homo oeconomicus statt. Hierbei handelt es sich um ein idealtypisches und stilisiertes Modell eines rein nach ökonomischen Kriterien handelnden Individuums. Der Homo oeconomicus basiert auf dem Prinzip des methodologischen Individualismus. In dessen Mittelpunkt steht der Mensch als kleinste Einheit, der durch sein Handeln soziale Realität schafft. Die Beobachtungen gelten seinem ausgeprägten individuellen Verhalten. Hierbei soll vom Verhalten Einzelner auf das Verhalten Aller geschlossen werden. Man geht davon aus, dass sich alle über das Individuum hinausgehenden sozialen Beziehungen aus dem individuellen Verhalten Einzelner erklären lassen.<sup>69</sup> Damit können auch Handlungen einer Institution am Modell des Homo oeconomicus betrachtet werden. Grundlage des methodologischen Individualismus ist der rational denkende Mensch und sein interessen- und absichtsgeleitetes wirtschaftliches Handeln. Rationales Handeln ist weder affektiert noch emotional oder traditionell begründet, sondern richtet sich allein an Zwecken, Mitteln und Nebenfolgen aus, die gegeneinander abgewogen werden.<sup>70</sup>

Das Modell beschreibt einen Menschen, der im Rahmen seiner Möglichkeiten rational handelt und unter gegebenen Restriktionen seinen individuellen Nutzen maximiert.<sup>71</sup> Ökonomisch interessant an diesem Modell ist, dass sich Handlungen zwischen Individuen als einen sozialen Tausch an Gütern interpretieren lassen.<sup>72</sup>

Die Möglichkeiten des Individuums bestehen aus seinem Handlungsspielraum, welcher sich aus seinen Präferenzen und seinen Restriktionen ergibt. Ökonomisches bzw. wirtschaftliches

---

<sup>67</sup> Vgl. Brockhaus-Enzyklopädie, Band 2, S. 453-454 [527].

<sup>68</sup> Vgl. Gantenbein; Die Institutionen des schweizerischen Immobilienmarktes, S. 20 [157].

<sup>69</sup> Vgl. Frey; Ökonomie ist Sozialwissenschaft, S. 4 [152].

<sup>70</sup> Vgl. Weber; Wirtschaft und Gesellschaft, S. 13 [496].

<sup>71</sup> Vgl. Wolff/Neuburger; in: Netzwerke und Politikproduktion, S. 75 [516].

<sup>72</sup> Vgl. Sunken; Ökonomische Theorien der Politik, S. 26 [463].

Handeln erkennt die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Alternativen zur Bedürfnisbefriedigung bei bekannten knappen Mitteln an.<sup>73</sup> Die Präferenzen stellen alle denkbaren Handlungsoptionen dar, die wiederum von außen durch Restriktionen eingeschränkt sind. Rationales Handeln liegt vor, wenn das Individuum aus seinen Handlungsmöglichkeiten die Alternative auswählt, die für ihn den größten Nutzen hervorbringt. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass sich nicht die Präferenzordnung des Individuums, sondern nur die Restriktionen ändern. Diese Einschränkung ergibt sich aus der Tatsache, dass Änderungen von Restriktionen leichter zu erfassen sind als Änderungen individueller Präferenzen. Geänderte Restriktionen führen zu Anreizen, auf die das Individuum reagiert. Am Modell kann nun untersucht werden, welche Auswirkungen Änderungen der Restriktionen auf die Anreize auslösen, die auf mögliche rationale Handlungen schließen lassen.

Weiterhin wird angenommen, dass die Person nicht nur rational, sondern auch getrieben von Eigeninteressen handelt und versucht, ihren Nutzen zu maximieren. Modellhaft wird davon ausgegangen, dass ein solches Verhalten der Situation angemessen und nicht veränderbar ist. Natürlich können Individuen auch bewusst nicht eigennützig handeln. Wichtig für ökonomische Untersuchungen individuellen Verhaltens ist aber das für ökonomische Fragestellungen zu erwartende Verhalten, denn rationales Verhalten kann auch in der Verfolgung von Eigeninteressen bestehen.<sup>74</sup> Allgemein anerkannt gilt, dass Wirtschaften nicht Gütertausch durch Wohlwollen, sondern die Wahrnehmung eigener Interessen bedeutet.<sup>75</sup> Eigennütziges Verhalten, durch das Individuen ihren eigenen Vorteil wahrnehmen, ist im ökonomischen Bereich zu erwarten, denn von eigenen ökonomischen Handlungen ist auch das eigene Wohlergehen betroffen. Nur wenn rationales Verhalten mit der Verfolgung von Eigeninteressen gleichgesetzt wird, sind kooperative Handlungen zwischen Individuen in Form von geschäftlichen Beziehungen denkbar. Hierbei müssen beide Individuen einen eigenen individuellen Nutzen aus der Kooperation ziehen oder zumindest erkennen können.

Erkennt man die Beeinflussung durch Restriktionen an, so folgt daraus, dass nicht die Person selbst beeinflussbar ist, sondern das Umfeld, in dem diese agiert. Damit gewinnt das Schaffen optimaler Rahmenbedingungen durch bewusstes Setzen von Restriktionen an Gewicht. Schreibt man den persönlichen Präferenzen eine stärkere Durchsetzungskraft zu als den Restriktionen, so wirken sich Lücken und Schwachstellen in den Restriktionen als Einfallstore für Missbrauch aus. So kann bei Restriktions- oder Kontrolllücken des Auftraggebers davon ausgegangen werden, dass diese Lücken auch zur Nutzenmaximierung des Auftragnehmers ausgenutzt werden. Es kommt nicht darauf an, dass diese Möglichkeiten genutzt werden können, sondern es reicht aus, dass die Möglichkeiten zum Missbrauch gegeben sind. Hier greift die alte Erkenntnis, dass man Missbrauch nur wirksam vorbeugen kann, indem man keine Verhältnisse schafft, die ihn zulassen.

---

<sup>73</sup> Vgl. Kirchgässner; Homo Oeconomicus, S. 12 [238].

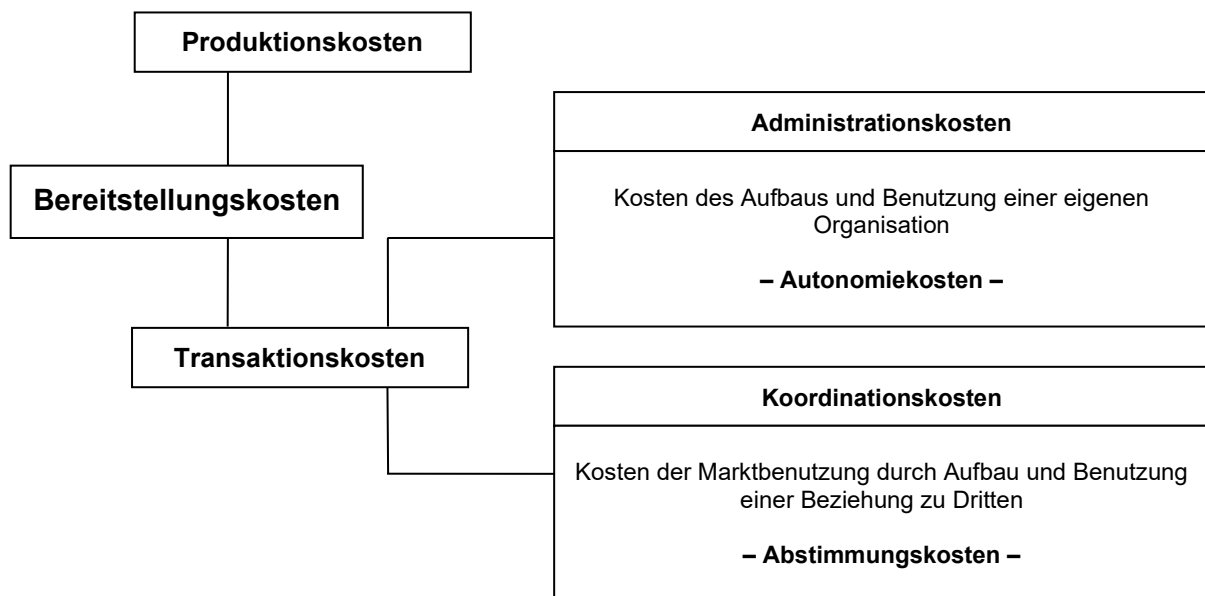
<sup>74</sup> Vgl. Sen; Die Idee der Gerechtigkeit, S. 217 [446].

<sup>75</sup> Vgl. Smith; Der Wohlstand der Nationen, S. 50 [451].

Die Handlungen eines Individuums können umso mehr als rational betrachtet werden, je mehr sich das Individuum mit seinen extern gesetzten Handlungsoptionen als Restriktionen vor seiner Entscheidung befasst. Der Wille zum rationalen Verhalten wird aber begrenzt durch die Unsicherheit zukünftiger Entwicklungen und dem Unvermögen, alle hierzu verfügbaren Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten.<sup>76</sup> Absolut rationales Verhalten setzt die Kenntnis aller hierfür notwendigen Informationen voraus. Gerade dies ist aber nicht möglich. Der Homo oeconomicus hat immer nur beschränktes Wissen, was er getrieben von Anreizen zu erweitern versucht. Somit ist das rationale Verhalten immer an den Informationsstand des Individuums gebunden. Er handelt rational, wenn die Handlungen konsistent auf Basis aller ihm verfügbaren Informationen vollzogen werden. Damit besteht das Ziel des begrenzt rational agierenden Homo oeconomicus in der Befriedigung seines individuellen Anspruchsniveaus.<sup>77</sup> Das Ergebnis begrenzt rationalen Verhaltens ist nur aus Sicht des Individuums erfolgreich. In der Gesamtsicht bleibt es aber ein unvollständiges Bemühen, sich rational zu verhalten.<sup>78</sup>

### 2.1.3 Der Transaktionskostenansatz

Zur Wahl der effizientesten Koordinationsform bedient man sich in der NIÖ des Transaktionskostenansatzes. Das Ziel des Ansatzes besteht darin, die effiziente Gestaltung von Austauschbeziehungen anhand der damit verbundenen Kosten zu erklären.<sup>79</sup>



**Abb. 6:** Einordnung der Transaktionskosten; Quelle: Erlei/Leschke/Sauerland; *Neue Institutionenökonomik*, S. 436 [134]; dies.; *Institutionenökonomik*, S. 416 [133]

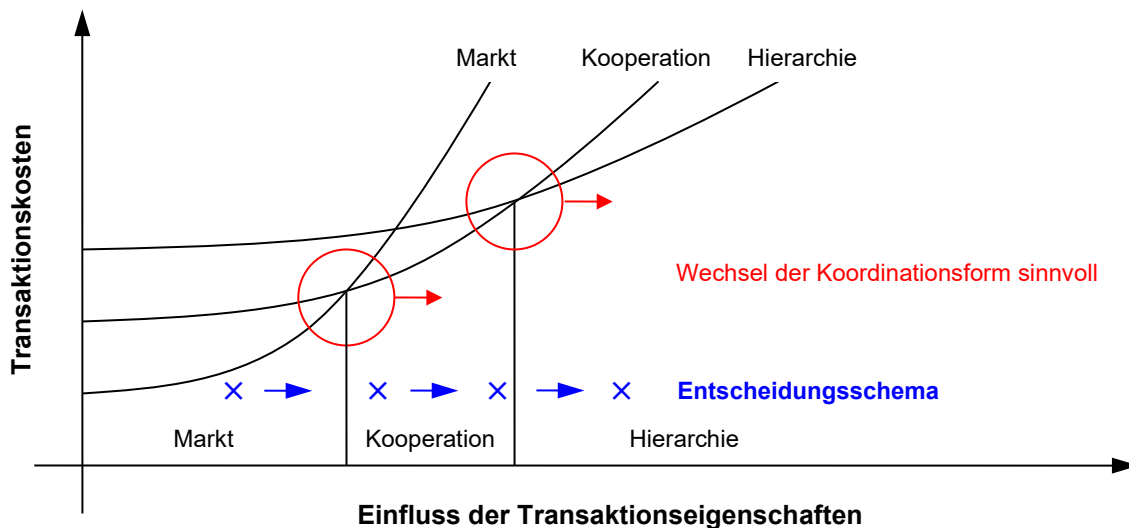
<sup>76</sup> Vgl. Wolff/Neuburger; in: Netzwerke und Politikproduktion, S. 76 [516].

<sup>77</sup> Vgl. Behrends; *Neue politische Ökonomie*, S. 7 [32].

<sup>78</sup> Vgl. Erlei; *Institutionenökonomik*, S. 179 [133].

<sup>79</sup> Vgl. Jost; in: *EdBWL*, Sp. 1450 [221].

Vereinfacht stellen Transaktionskosten Betriebskosten des Wirtschaftssystems dar.<sup>80</sup> Mit diesem Ansatz lassen sich Hypothesen zu effizienten Koordinationsformen für Transaktionen ableiten und darauf aufbauend Empfehlungen für die organisatorische Gestaltung entwickeln. Unter Transaktionskosten sind die Kosten der Koordination durch Markttausch oder Eigenleistung in der eigenen Organisation zu verstehen. Konkret handelt es sich um Organisationskosten der Leistungserstellung wie Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten.<sup>81</sup> Der Ansatz geht davon aus, dass die Entstehung von Unternehmen aus den Kosten der Marktbenutzung zu begründen sind. Dahinter steht die simple Frage nach der Existenzberechtigung von Unternehmen, wenn die Koordinationsform Markt immer als effizienter gilt als die Koordinationsform Hierarchie. Grund hierfür war die fälschliche Annahme, dass im Gegensatz zur Hierarchie die Marktbenutzung kostenfrei wäre. Eine der wesentlichen Erkenntnisse ist, dass auch der Gebrauch der Koordinationsform Markt mit Kosten – den Transaktionskosten – verbunden ist. Markt und Hierarchie erscheinen nun nicht länger als gegensätzliche, sondern als alternative Koordinationsformen. Damit tritt auch die Transaktion selbst in den Mittelpunkt der Betrachtung. Mit dem Transaktionskostenansatz lassen sich Transaktionen nach ihren Begleitumständen klassifizieren und die Abwicklung nach wirtschaftlichen Kriterien einer angemessenen Koordinationsform zuordnen.<sup>82</sup> Maßstab für die Eignung einer Koordinationsform ist die Höhe der zu erwartenden Transaktionskosten. Effizienz entsteht immer dann, wenn die Koordinationsform gewählt wird, welche die geringsten Transaktionskosten aufweist. Die Anwendung des Ansatzes beruht nicht auf der genauen Messung oder Berechnung der Transaktionskosten, sondern auf der Herleitung allgemeiner Gestaltungsgrundsätze zum effizienten Umgang.<sup>83</sup>



**Abb. 7:** Einfluss der Koordinationsform auf die Transaktionskosten; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Williamson; in: ASQ, No. 2/1991, S. 284 [509]

<sup>80</sup> Vgl. Arrow; in: Microeconomics, 5/1985, S. 501 [11].

<sup>81</sup> Vgl. Picot; in: DBW 42/1982, S. 270 [381]; vgl. ders.; in: zfbf 4/1991, S. 344 [377].

<sup>82</sup> Vgl. Bössmann; in: ZgS, 4/1981; S. 673 [50].

<sup>83</sup> Vgl. Wolff/Neuburger; in: Netzwerke und Politikproduktion, S. 78 [516].



Der Ansatz betrachtet Verträge, die ein institutionelles Arrangement etabliert. Dabei wird die Organisation ebenfalls als ein Gefüge aus vertraglichen Beziehungen interpretiert. Da Verträge immer unvollständig sind, sollte ein geeignetes institutionelles Arrangement gewählt werden, das eine bessere nachträgliche Vertragsanpassung ermöglicht, als am Markt erreicht werden kann.<sup>84</sup> Der Transaktionskostenansatz geht davon aus, dass die Merkmale Spezifität, strategische Relevanz, Unsicherheit und Häufigkeit von Transaktionen die maßgeblichen Einflussgrößen zur Bestimmung der Koordinationsform darstellen. Mit zunehmender Spezifität steigen die variablen Transaktionskosten so stark an, dass die Summe der fixen und variablen Kosten der einen Koordinationsform die Summe der fixen und variablen Kosten der anderen Koordinationsform übersteigt. Die Grundaussage lautet: Transaktionen mit spezifischen, unsicheren, strategisch relevanten und häufigen Investitionen sind kostengünstiger in einer Hierarchie und unspezifische Investitionen über den Markt abzuwickeln.

Um zu überprüfen, welche Koordinationsform für die durchzuführende Aufgabe geeignet ist, kann auf das mit (X) gekennzeichnete Entscheidungsschema zurückgegriffen werden.

#### 2.1.4 Der Property-Rights-Ansatz

Der Wert eines Gutes ergibt sich nicht aus der bloßen Substanz, sondern aus dessen Nutzungsmöglichkeiten. Der Nutzen von Gütern besteht in einem Bündel von Rechten, die den wirtschaftlichen Wert bestimmen.<sup>85</sup> Für wirtschaftliche Zwecke ist nicht der physikalische Besitz an Gütern entscheidend, sondern die Zuordnung der Verfügungsrechte an den Gütern.<sup>86</sup>

Der Property-Rights-Ansatz betrachtet die Verteilung der Handlungs- und Verfügungsrechte an Gütern. Das Bündel an Rechten bestimmt Art und Umfang der Nutzung, was auch den Ausschluss anderer bedeuten kann. Damit gewinnt die Verteilung von Verfügungsrechten an Bedeutung, da hierdurch Aussagen zur Effizienz der Verteilung von Nutzungsrechten möglich werden. Einerseits sollten die Nutzungsmöglichkeiten zu Einnahmen führen, welche die Kosten der Beschaffung rechtfertigen. Andererseits stellt sich Effizienz nur dann ein, wenn demjenigen das Nutzungsrecht zusteht, der daraus tatsächlich einen Nutzen für sich ziehen kann. Verfügungsrechte beschreiben also partielle Nutzungsrechte an Sachen.<sup>87</sup> Sie stellen eine den Gütern begleitende Verfügungsmacht über Nutzleistungen dar. Als Verfügungsrechte gelten nur die durch staatliche Zwangsmittel gesicherte Rechte, denn nur die legal ausgeübte Verfügungsgewalt über Nutzleistungen gewährleistet es dem Rechteinhaber, eine bestimmte Nutzleistung aus einer Sache abzurufen.<sup>88</sup> Damit enthalten die Property Rights auch die Entscheidungsrechte über die Güterverwendung.<sup>89</sup> Man schreibt den Verfügungsrechten unterschiedliche Bedeutungen zu (*Tab. 4*).

<sup>84</sup> Vgl. Gantenbein, Die Institutionen des schweizerischen Immobilienmarktes, S. 20 [157].

<sup>85</sup> Vgl. Elsner; Ökonomische Institutionenanalyse, S. 332 [127].

<sup>86</sup> Vgl. Voigt; in: ARWP 6/1912-1913, S. 313 [492].

<sup>87</sup> Vgl. Böhm-Bawerk; Rechte und Verhältnisse vom Standpunkt der Güterlehre, S. 49-50 [43].

<sup>88</sup> Vgl. Meyer; in: Property Rights und ökonomische Theorie, S. 8-9 [347].

<sup>89</sup> Vgl. ebenda, S. 23 [347].

Bezeichnung	Bedeutung
<b>usus</b>	Das Recht, ein Gut zu gebrauchen.
<b>usus fructus</b>	Das Recht, Erträge und Verluste aus dem Gut zu erzielen und zu vereinnahmen.
<b>abusus</b>	Das Recht, das Gut in Form und Substanz zu ändern.
<b>ius abutendi</b>	Das Recht, ein Gut zu veräußern und sich den Erlös anzueignen.

**Tab. 4:** Verfügungsrechte und ihre Bedeutung; Quelle: Picot et al.; Organisation, S. 57 [378]

Der usus ist das Gebrauchsrecht an einer Sache. Der usus fructus gibt einer Person das Recht, eine Sache unter Ausschluss des Eigentümers zu nutzen und alle Früchte daraus zu ziehen, aber nicht das Recht, die Substanz der Sache zu verändern.<sup>90</sup> Auch das deutsche Recht verleiht dem Eigentümer in einem Rechtebündel vereint drei Rechte: die Nutzung, die Fruchtziehung und die Verfügung.<sup>91</sup> Dabei ist das Änderungsrecht in der Verfügung enthalten, denn in der Regel kann nur ein Verfügungsberechtigter auf legalem Wege nachhaltige Änderungen an der Substanz vornehmen.

Die Vergabe von Nutzungsrechten führt zu einer Abnahme von Nutzungsmöglichkeiten aus dem Eigentum, der sog. Verdünnung der Verfügungsrechte. Fehlende Verfügungsrechte führen dazu, dass den Beteiligten weder die Kosten noch die Vorteile, die im wirtschaftlichen Umgang mit diesem Gut entstehen, zugutekommen.<sup>92</sup> Je mehr das Rechtebündel in Einzelrechte zerlegt wird, umso mehr verdünnen sich diese. Im Umkehrschluss soll die Effizienz am höchsten sein, wenn alle Rechte gebündelt in einer Hand vorliegen. Daraus erklärt sich, dass ein Eigentümer das intensivste Interesse am Umgang mit seinem Eigentum hat, ein Mieter aber nur, insoweit er das fremde Eigentum für seine eigenen Zwecke nutzen kann.

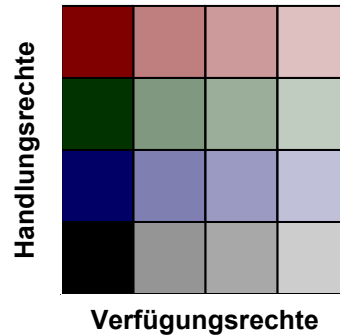
Die Übertragung von Aufgaben aus Verfügungsrechten auf einzelne Aufgabenträger führt zur Einschränkung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen einzelner Institutionen, zu den allseits bekannten Kompetenzproblemen föderaler Organisationsstrukturen. Die Zuweisung von Verfügungsrechten sagt also noch nichts über die tatsächliche Wahrnehmung dieser Rechte aus. Die Property Rights betrachten Nutzungsrechte an Gütern, also nicht nur die Nutzungsrechte an Sachen, sondern auch an Leistungen und Sachzusammenhängen wie Organisationen. Der ökonomische Begriff des Gutes beschreibt nicht nur die Verfügungsrechte an Gütern, sondern auch die Handlungsrechte an und mit Gütern. In einer arbeitsteiligen Wirtschaft müssen Verfügungs- und Handlungsrechte nicht in einer Person zusammenfallen, denn die originäre Zuständigkeit kann auch auf andere Organisationen oder Organisationsteile delegiert werden. Demnach gibt es einen Unterschied zwischen der Person, der die Verfügungsrechte formal eine Aufgabenerledigung zuschreiben, und den Aufgabenträgern, welche die Aufgaben durch ein erteiltes Handlungsrecht ausführen sollen.

<sup>90</sup> Vgl. Kaser; Römisches Privatrecht, S. 108/110 [230].

<sup>91</sup> Vgl. Noodt; in: Haufe HGB Bilanz Kommentar, S. 144, Rn. 80 [358].

<sup>92</sup> Vgl. Kaulmann; Property Rights und Unternehmenstheorie, S. 136 [231].

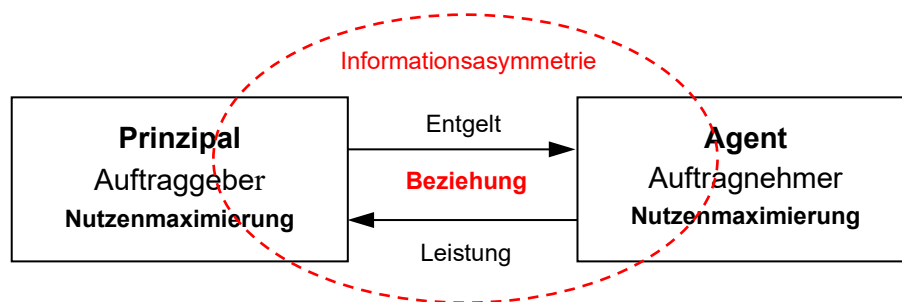
Kompetenzen sind legal autorisierte Befugnisse – also Handlungsspielräume oder genauer Handlungsrechte – eines Aufgabenträgers zur Erfüllung seiner Aufgaben.<sup>93</sup> Damit erhalten diese Aufgabenträger die Kompetenz, die Verfügungsrechte für deren Inhaber wahrzunehmen.



**Abb. 8:** Verhältnis zwischen Handlungs- und Verfügungsrechten an Gütern; Quelle: eigene Darstellung

### 2.1.5 Der Prinzipal-Agent-Ansatz

Eine Agentur beschreibt ein institutionelles Arrangement, bei dem ein Auftragnehmer im Namen und auf Rechnung eines Auftraggebers gegen Entgelt tätig ist.<sup>94</sup>



**Abb. 9:** Focus des Agenturansatzes; Quelle: eigene Darstellung

Der Prinzipal-Agent-Ansatz untersucht die Probleme, die aus der Trennung von Verfügungs- und Handlungsrechten entstehen. Das wirtschaftliche Handeln eines Wirtschaftssubjekts wird dabei durch ein oder mehrere andere Wirtschaftssubjekte stellvertretend wahrgenommen. Liegen die Verfügungsrechte in der einen und die zugehörigen Handlungsrechte in einer anderen Hand, sind Interessenkonflikte zu erwarten. Diese ergeben sich aus der Unsicherheit über zukünftige Ereignisse und aus der Informationsasymmetrie. Der Fokus liegt also auf der asymmetrischen Verteilung der Informationen in Verbindung mit den unterschiedlichen Interessen zwischen Prinzipal und Agent.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Vgl. Bleicher; Organisation, S. 36 [37]; vgl. Hill; Organisationslehre, Teil 1, S. 124 [205]; vgl. Lexikon der Betriebsorganisation, S. 103 [484].

<sup>94</sup> Vgl. Martinek/Omlor; Staudinger Kommentar BGB, Teil §§ 662–367b, S. 279, Rn. B 6 [330].

<sup>95</sup> Vgl. Kräkel; in: EdBWL, Sp. 1175 [271].

Die Wahrnehmung gleicher Gegebenheiten aus unterschiedlichen Perspektiven führt beim Prinzipal und seinen Agenten im Modell des homo oeconomicus potenziell zu unterschiedlichen Handlungsalternativen des Einzelnen. Dabei zielt der Prinzipal-Agent-Ansatz auf eine für den Prinzipal günstige Vertretung durch den Agenten. Das Vertreterproblem besteht darin, dass der Prinzipal seine Ressourcen einer außerhalb seiner selbst liegenden Dispositionsmacht unterstellt.<sup>96</sup> Das Agenturproblem tritt immer dann auf, wenn die Wohlfahrt des delegierenden Prinzipals von der Leistung eines ausführenden Agenten abhängt.<sup>97</sup> Die Tätigkeiten für den Prinzipal setzen sich für den Agenten aus den zwei Komponenten Lohn und Leistung zusammen. Er wird die Entlohnung als positiv und die Leistung als Anstrengung negativ empfinden. Ein Wohlfahrtsgewinn besteht für den Agenten nur in der Entlohnung. Die Anstrengung kann er nur als Wohlfahrtsverlust empfinden. Als homo oeconomicus wird der Agent diese zwei Komponenten gegenüberstellen und nur dann effizient für den Prinzipal tätig sein, wenn sein Wohlfahrtsgewinn höher ausfällt als sein Wohlfahrtsverlust. Nur so ist es dem Agenten möglich, über seine Wohlfahrt selbst zu bestimmen. Die Wohlfahrt des Prinzipals hängt indes von der Leistung des Agenten ab. Sie wäre am höchsten, wenn der Prinzipal unter gleichen Bedingungen die Handlungen selbst durchgeführt hätte. Jede Abweichung von dieser ist mit einer Nutzeneinbuße verbunden, deren monetären Ausdruck die Agenturkosten darstellen.<sup>98</sup> Agenturkosten sind Organisationskosten und damit zu minimierende Transaktionskosten.

Das Ziel des Prinzipal-Agent-Ansatzes ist es den Umständen entsprechend, eine möglichst günstige Gestaltung der Vertreterkonstellationen zu erreichen. Dabei wird der zu Vertretende als Prinzipal, der Vertreter als Agent bezeichnet. Das Prinzip ist den Dienst- und Werkverträgen entlehnt, womit die dort bekannten Bezeichnungen Auftraggeber für den Prinzipal und Auftragnehmer für den Agenten die beiden wahrzunehmenden Rollen beschreiben. Der Prinzipal möchte wirtschaftlich erfolgreich agieren und bedient sich wegen fehlender Zeit, Kenntnissen oder Mitteln eines Agenten. Erfolgreich bedeutet, dass die mit dem Auftrag zu vollziehenden Handlungen effizient umgesetzt werden. Dabei betrachtet der Ansatz das Agenturproblem immer aus der Perspektive des Prinzipals.

## 2.2 Ökonomische Aspekte

### 2.2.1 Das Wirtschaften von Haushaltungen

Wirtschaften bedeutet, verfügbare Mittel auf das Erreichen bestimmter Zwecke abzustimmen.<sup>99</sup> Es beginnt, wenn Menschen daliegende Ressourcen nutzen, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Wirtschaften ist also der bewusste Umgang mit knappen Mitteln. Bewusstes Umgehen bedeutet nicht nur, über die Verwendung knapper Mittel zu entscheiden, sondern auch,

---

<sup>96</sup> Vgl. Kieser/Walgenbach; Organisation, S. 2 [234].

<sup>97</sup> Vgl. Münchnow; in: Moderne Theorie der Unternehmung, S. 180 [352].

<sup>98</sup> Vgl. ebenda, S. 182 [352].

<sup>99</sup> Vgl. Mahr/Eisen; Allgemeine Volkswirtschaftslehre, S. 17 [324].

die knappen Mittel auf die Ziele abzustimmen und deren Auswirkungen im Voraus zu über-  
schauen. Dies kann auf zweierlei Arten geschehen, die sich in ihrer Ausprägung unterscheiden  
und sich in verschiedenen Wirtschaftseinheiten manifestieren: Dies sind die bedarfswirt-  
schaftlichen Haushaltungen und die erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen. Um das We-  
sen staatlichen Wirtschaftens zu verstehen, muss man den grundlegenden Unterschied zwi-  
schen diesen beiden Wirtschaftsformen kennen und verstehen.

Allgemein bedeutet der Begriff Haushaltung die von der Erwerbswirtschaft zu unterschei-  
dende Verbrauchswirtschaft, welche ein von außen zufließendes Einkommen verbraucht.<sup>100</sup>

In der betriebswirtschaftlichen Literatur werden die Haushalte der Konsumwirtschaft zuge-  
schrieben, da sie regelmäßig Endverbraucher von Gütern der Erwerbswirtschaft darstellen.  
Von jeher ist das Wesensmerkmal des Haushalts damit umschrieben, dass der Gelderwerb  
dem am Bedarf orientierten Konsum dient und nicht dem Gelderwerb als solchem. Das Wirt-  
schaften von Haushaltungen bedeutet immer einen geordneten Güterverbrauch durch wirt-  
schaftlich sinnvollen Verzehr eines Einkommens für die eigene Bedarfsdeckung. In einer ar-  
beitsteiligen Gesellschaft ist auch ein Haushalt auf Produkte und Leistungen von Unterneh-  
mungen angewiesen. Dennoch ist der Zweck eines Haushalts darin zu finden, dass er für sein  
Leistungsversprechen – die bedarfsgerechte Versorgung seiner Mitglieder – einsteht. Seit der  
Antike wird dem Haushalt als ein wesentliches Merkmal eine gewisse Autarkie zugeschrie-  
ben, um auf nichts angewiesen zu sein, weil man das Notwendige selbst hat oder beschaffen  
kann.<sup>101</sup> Ein Haushalt kann zwar auch als Produzent auftreten, er ist aber vor allem Konsu-  
ment. Die Eigenproduktion ist nicht ausgeschlossen, sie ist aber nicht das eigentliche Ziel  
haushälterischer Betätigung.

Man unterscheidet Haushalte nach dem Haushaltsträger, nach Familien-, Verbands- und Kol-  
lektivhaushalten sowie nach der Komplexität in einfache und geschichtete Haushalte. Dabei  
ist festzustellen, dass alle Haushaltsformen im Wesentlichen die gleichen Wesensmerkmale  
aufweisen. Nach dieser Lesart handelt es sich beim Staatshaushalt um einen Verbands- bzw.  
spezifisch um einen Kollektivhaushalt in Form eines geschichteten Haushalts. Ein Verband ist  
eine künstlich geschaffene Gruppe von Menschen, die sich einer Ordnung unterstellen und  
von einer Leitung vertreten werden, die den Verbandswillen repräsentiert und durchsetzt.<sup>102</sup>  
Er entsteht aus der Vereinigung von Zweck und Mitteln unter der Autorität eines Willensträ-  
gers, der Leitung des Verbands, auch Haushaltsträger genannt.<sup>103</sup> Der Haushalt erwächst aus  
der Notwendigkeit eines geordneten Einsatzes wirtschaftlicher Mittel zur Verfolgung des Ver-  
bandszwecks. Hierfür ist der Mensch verantwortlich, welcher dieses Gebilde geschaffen und  
mit einer Aufgabe bedacht hat. Ziel eines Haushalts ist der Einsatz wirtschaftlicher Mittel zur  
bestmöglichen Befriedigung der Haushaltsangehörigen.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> Vgl. Wunderlich; Produktivität, S. 277 [520].

<sup>101</sup> Vgl. Höffe; Aristoteles-Lexikon, S. 90 [209]; vgl. Thieme; Das Subsistenzrecht, S. 39 [468].

<sup>102</sup> Vgl. Weber; Wirtschaft und Gesellschaft, S. 26 [496].

<sup>103</sup> Vgl. Egner; Der Haushalt; S. 368 [119].

<sup>104</sup> Vgl. Schmucker; in: Ergebnisse landwirtschaftlicher Forschung, 7/1964, S. 36 [428].

Die Aufgabe der Haushaltswirtschaft ist die Disposition über den Erwerb und die Verwendung der Haushaltsmittel sowie die Verfügung über das Haushaltsvermögen.<sup>105</sup> In einem staatlichen Haushalt erfolgt der Erwerb durch Steuern und Abgaben. Die Verwendung wird über den staatlichen Haushaltsplan geregelt, welcher die Ausgaben bestimmten Aufgaben zur Verwendung zuweist. Insoweit sind in den grundlegenden Bedingungen keine Unterschiede zwischen Privathaushalten und öffentlichen Haushalten zu erkennen. Daher entspricht die öffentliche Haushaltung in ihren wesentlichen Grundstrukturen den privaten Haushaltungen der Familien.<sup>106</sup> Haushaltswirtschaft bedeutet daher die Verteilung von Einkommen auf Ausgabezwecke zur Bedürfnisbefriedigung der Haushaltsmitglieder.<sup>107</sup> Versteht man unter Haushaltswirtschaft die Zuweisung eines zufließenden Einkommens zu damit nicht in Zusammenhang stehenden Ausgaben, so kann dies nur durch eine Alimentierung geschehen.<sup>108</sup> Die Einnahmen dienen zur Kompensation der Ausgaben, wobei die Einnahmen die Ausgaben unterhalten. Haushalten bedeutet daher auch das Beschränken der wirtschaftlichen Aktivitäten auf die eigenen bedarfsgerechten Zwecke.

Das Haushaltsvermögen teilt sich dabei nochmals in ein Erwerbs- und Gebrauchsvermögen. Erwerbsvermögen sind z. B. vermietbare Wohn- oder Gewerbeflächen, Grundstücke oder Anteile an erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Gebrauchsvermögen dient dem alltäglichen Gebrauch, wie z. B. der Hausrat oder die eigen genutzten Immobilien. Diese Einteilung des Haushaltsvermögens findet sich noch heute in der Einteilung des Staatsvermögens in Verwaltungs- und Finanzvermögen, wobei das Erwerbsvermögen das Finanzvermögen und das Gebrauchsvermögen das Verwaltungsvermögen beschreibt.

Um Einnahmen und Ausgaben im Einklang zu halten, erwächst die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltsplans, der für einen festen Zeitraum geschätzte Einnahmen und beabsichtigte Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck gegenüberstellt. Auch hier bleibt festzustellen, dass über die Verwendung der Mittel der Haushaltsträger entscheidet, während die Haushaltswirtschaft die Mittel hierzu bereitzustellen und abzuliefern hat.<sup>109</sup> Dies erfolgt durch Vorgabe des Zwecks und der Reservierung der dazu erforderlichen Mittel, was den öffentlichen Haushalt mit seinem Hauptbestandteil, dem Haushaltsplan, maßgeblich kennzeichnet.<sup>110</sup> Er wird durch Beschluss des Parlaments zum Haushaltsgesetz, wodurch die dort angegebenen Ausgaben zu gesetzlichen Vorgaben werden.

Allen Haushaltsformen gemeinsam ist, dass sie als Wirtschaftseinheit aus einer oder mehreren Personen bestehen, welche eine gemeinsame Zielsetzung in ihrer wirtschaftlichen Entscheidung treffen, eine einheitliche Vorstellung über die Rangordnung ihrer Bedürfnisse besitzen

---

<sup>105</sup> Vgl. Mahr/Eisen; Allgemeine Volkswirtschaftslehre, S. 48 [324].

<sup>106</sup> Vgl. Bodin; Sechs Bücher über den Staat, Buch 1, S. 107, Rn. 1.173 [40];  
vgl. Oberndörfer; Klassische Staatsphilosophie, S. 184 [362].

<sup>107</sup> Vgl. Philippovich; Grundrisse der politischen Ökonomie, Band 1, S. 407 [374].

<sup>108</sup> Vgl. Rieger; Einführung in die Privatwirtschaftslehre, S. 14 [395].

<sup>109</sup> Vgl. Egner; Der Haushalt, S. 35 [119].

<sup>110</sup> Vgl. Luhmann; in: VerwArch, 2/1960, S. 103 [323].

und den Bedarf so umfassend wie möglich decken wollen.<sup>111</sup> Der Staatshaushalt weist also in den Grundzügen keine anderen Merkmale als jeder andere Haushalt auf. Der Zweck der unternehmerischen Tätigkeit ist die Befriedigung eigener Bedürfnisse durch Vermehrung oder Festigung des eigenen Vermögens.<sup>112</sup> Hieraus erklärt sich, dass ein Haushalt nicht an einer Gewinnmaximierung, sondern an einer Kostenminimierung interessiert ist.

### 2.2.2 Das Wirtschaften von Unternehmungen

Bereits im antiken Griechenland verstand man den Unterschied zwischen der Erwerbskunst (Ktetike) zur Einkommenssicherung des Haushalts und der reinen Gelderwerbskunst (Chrematistike), mit der man möglichst viel Gewinn erzielen konnte, welcher sich nicht mehr am reinen Bedarf orientierte und somit den eigentlichen Zweck der Haushaltsführung verließ.<sup>113</sup> Erwerbswirtschaft beginnt also dort, wo Geldvermögen eine Anlagemöglichkeit sucht.<sup>114</sup> Die Unternehmung ist eine solche Geldanlage, da der Unternehmer sein Geld in eine Unternehmung investiert, um hieraus mehr Geld zu generieren als er eingesetzt hat. Er will unter Ausnutzung der sich ihm bietenden Marktchancen und Risiken Geld verdienen.<sup>115</sup> Die Erwerbswirtschaft genügt sich nicht in der Erhaltung des Kapitals, sondern zielt auf einen Gewinn ab, womit der Betriebszweck nur ein Mittel zur Gewinnerzielung darstellt. Die Rendite aus dem eingelegten Kapital ist die eigentliche Vergütung. Die selbstständige Verfügung über den Betriebszweck ist eine unabdingbare Voraussetzung, welche es anzupassen oder auszutauschen gilt, wenn die Mittel zur Erreichung eines Gewinns nicht mehr ausreichen.<sup>116</sup> Disponieren in der Erwerbswirtschaft bedeutet Erwerben und Veräußern von Gütern. Der Erwerbsbetrieb selbst hat keinen Bedarf, nur deren Eigentümer haben einen Bedarf an Gewinn. Sind Haushalte Eigentümer von Erwerbsbetrieben, so stellen die Gewinne aus der erwerbswirtschaftlichen Betätigung Einnahmen für den eigenen Haushalt dar. Das Wirtschaften von erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen ist Sache der Betriebswirtschaft.

Unternehmungen dienen der Fremdbedarfsdeckung, sind wirtschaftlich selbstständig und tragen das wirtschaftliche Risiko.<sup>117</sup> Eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit einer Unternehmung liegt vor, wenn sie als geschlossene wirtschaftliche Einheit zum Zweck des Gelderwerbs Güter oder Leistungen auf eigene Rechnung und Risiko erstellt.<sup>118</sup> Das erwerbswirtschaftliche Prinzip orientiert sich also am erzielbaren Gewinn. Die Produktionsmenge richtet sich nach Angebot und Nachfrage, wobei der Tauschwert am Markt maßgeblich ist. Eine Unternehmung muss um die Strafe seines Unterganges willen nach einem möglichst hohen Gewinn streben.<sup>119</sup>

<sup>111</sup> Vgl. Brunner/Kehrle; Volkswirtschaftslehre, S. 176 [60].

<sup>112</sup> Vgl. Emminghaus; Allgemeine Gewerkslehre, S. 28-29 [128].

<sup>113</sup> Vgl. Höffe; Aristoteles-Lexikon, S. 104-105/326 [207].

<sup>114</sup> Vgl. Zwiedineck-Süderhorst; Mensch und Wirtschaft, S. 251 [529].

<sup>115</sup> Vgl. Gutenberg; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, S. 43 [180].

<sup>116</sup> Vgl. Egner; Der Haushalt, S. 38/40 [119].

<sup>117</sup> Vgl. Kosiol; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, S. 28 [267].

<sup>118</sup> Vgl. Rieger; Einführung in die Privatwirtschaftslehre, S. 15 [395].

<sup>119</sup> Vgl. Diefenbach; in: Wissenschaftstheorie in der Ökonomie und Wirtschaftsinformatik, S. 124 [106].

Das widerspricht dem Sinn und Zweck von Haushaltungen elementar. Sie sind gerade für die dauerhafte Sicherstellung und Gewährleistung der Versorgung ihrer Mitglieder verantwortlich. Das durch Gewinnstreben hervorgerufene Risiko des Unterganges gilt es für die Mitglieder einer Haushaltung gerade abzuwehren. Aus diesem Grunde ist eine Haushaltung nicht auf Gewinn angewiesen, da für die finanzielle Ausstattung die Haushaltsmitglieder mit ihren finanziellen Beiträgen aufkommen. Damit ist der Gewinn bei Haushaltungen ein nicht notwendiger Nebeneffekt wirtschaftlichen Handelns, der allenfalls das Aufkommen der Mitglieder mindert.

Die Aufwendungen einer Unternehmung sind auf einen erzielbaren maximalen Gewinn ausgerichtet. Hier steht das ökonomische Prinzip der Rentabilität im Mittelpunkt. Ökonomisch sinnvolles Wirtschaften bedeutet hier, das richtige Produkt zu erstellen und ertragreich zu verkaufen. Dabei ist man beim Einkauf wie beim Angebot auf den Markt angewiesen. Als Motivation und Rechtfertigung des Kapitaleinsatzes dient der erwartete Gewinn, also die Rentabilität. Das Risiko ergibt sich vor allem aus der Marktlage, denn Angebot und Nachfrage stehen sich nur im Idealfall im Gleichgewicht gegenüber. Marktschwankungen lassen entweder das Angebot oder die Nachfrage stärker hervortreten. Das Rentabilitätsprinzip bringt nicht nur das allgemeine Streben nach Profit, sondern auch dessen Maximierung – das den Kapitalismus kennzeichnende Streben nach Maximalprofit, indem die Gewinnmaximierung zum Selbstzweck wird – zum Ausdruck.<sup>120</sup>

Der Begriff Unternehmung beschreibt die unternehmerische Tätigkeit, der Begriff Unternehmen den Kapitaleinsatz des Unternehmers zur Gewinnerzielung.<sup>121</sup> In diesem Sinne beschreibt die Haushaltung die bedarfsdeckende Tätigkeit und der Begriff Haushalt den Kapitaleinsatz zur Bedarfsbefriedigung. Gegenstand der Betriebswirtschaft sind die zu treffenden Entscheidungen, welche einer optimalen Gewinnerzielung von Unternehmungen dienen, womit das Wirtschaften von Haushalten kein explizites betriebswirtschaftliches Problem darstellen kann.<sup>122</sup>

### **2.2.3 Die haushaltswirtschaftlichen Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**

Knappen Gütern wird von den Menschen immer ein Wert beigemessen. Die Verwendung dieser Güter stellt damit immer einen Wertverzehr dar.<sup>123</sup> Der Wertverzehr zwingt die Beteiligten dazu, mit den Gütern wirtschaftlich und sparsam umzugehen. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind daher Verhaltensregeln, die einen Bereich zulässigen Handelns bestimmen, also eine ständige Verpflichtung. Es handelt sich um implizite Verhaltensnormen, die ein Ziel zur Orientierung vorgeben. Richtiges Verhalten bedeutet, dass man unter gegebenen Alternativen diejenige auswählt, die das Ziel am wirksamsten fördert.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Vgl. Vanderlint; Money answers all things, S. 11 [483].

<sup>121</sup> Vgl. Flume; Unternehmen und juristische Person, S. 44-45 [143].

<sup>122</sup> Vgl. Wöhe; Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1993, S. 3 [514].

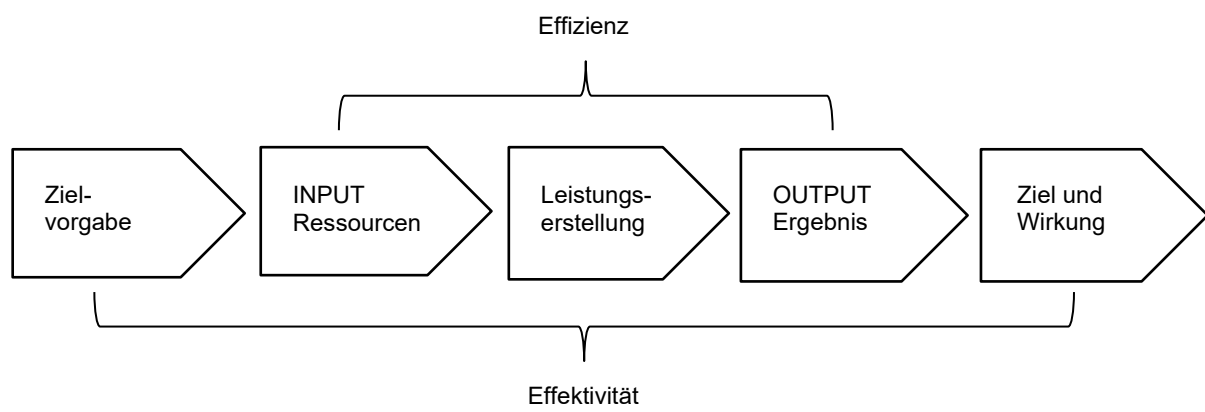
<sup>123</sup> Vgl. Ulrich; Die Unternehmung als produktives soziales System, S. 159 [480].

<sup>124</sup> Vgl. Laux; Unternehmensrechnung, Anreiz und Kontrolle, S. 9 [302].



Wirtschaftlichkeit als ökonomisches Prinzip ist die Grundlage zur Bewertung von Handlungsalternativen.<sup>125</sup> Der wirtschaftliche Umgang mit Gütern ist ein Gebot der Rationalität. Wirtschaftliches Verhalten basiert auf rational wirtschaftlichen Entscheidungen, die grundsätzlich immer aus den zwei Komponenten Effektivität und Effizienz bestehen.

Die Effektivität beschreibt die Wirkung, die Effizienz den Aufwand hierzu. Effektivität will die richtigen Dinge tun, die Effizienz will die Dinge richtig tun.<sup>126</sup> Auf die richtige Art und Weise die falschen Dinge zu tun, bedeutet absolute Verschwendung, da das Ziel ungeachtet des Aufwands nicht erreicht werden kann. Die richtigen Dinge auf falsche Art und Weise zu tun, bedeutet relative Verschwendung, da das Ziel nur mit einem unnötigen Mehraufwand erreicht werden kann.



**Abb. 10:** Bandbreite von Effektivität und Effizienz; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Klimmer; Unternehmensorganisation, S. 27 [246]

Eine Handlung ist effektiv, wenn sie zielgerichtet zu einem nutzbringenden Ergebnis führt. Dies bedeutet, dass politische Entscheidungen Handlungen auslösen, welche nur rational nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bearbeitet werden. Es ist das Verhältnis zwischen Ergebnis und Ziel und misst den Grad der Zielerreichung. Mit ihr kann ermittelt werden, inwieweit man ein verfolgtes Ziel erreicht hat.

Eine Handlung ist effizient, wenn der Aufwand zur Erreichung eines Ziels im Verhältnis zum Ergebnis in einem optimalen Verhältnis steht. Die Effizienz gibt Aufschluss darüber, wie viel Aufwand für die Erreichung eines Ergebnisses bzw. Effekts erbracht werden muss. Es ist das Verhältnis zwischen Ergebnis und Aufwand und stellt das Maß der Wirtschaftlichkeit dar. Wirtschaftliches Verhalten ist also nicht darauf beschränkt, das Richtige zu tun, sondern das Richtige in möglichst rationeller Weise zu erreichen. Wirtschaftlichkeit entsteht, wenn Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen. Diese Definition setzt Wirtschaftlichkeit und Effizienz gleich und kann als Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne verstanden werden.

<sup>125</sup> Vgl. Müller-Merbach; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 1976, S. 1 [351].

<sup>126</sup> Vgl. Drucker; The effective execution, S. 26 [114].

Zwischen Effektivität und Effizienz besteht an sich kein kausaler Zusammenhang. Beide Begriffe können unabhängig voneinander existieren. Ein Zusammenhang kann nur durch das rationale Verhalten des Menschen hergestellt werden, der ein Ziel mit überlegten Schritten nachhaltig erreichen will. Die inhaltliche Bestimmung des Zwecks unterliegt nicht der Rationalität. Es besteht keine objektive Rangordnung erstrebenswerter Ziele, sondern sie werden subjektiv durch Menschen bestimmt. Rationalität betrifft nur die Art, in der Zwecke bewusst gemacht und durch Mittelverwendung erreicht werden.<sup>127</sup> Die Rationalität bezieht sich also auf den Umgang mit Gütern, aber nicht auf deren Beschaffungsentscheidung, da der Nutzen des Gutes nur subjektiv bestimmt ist. Effizienz zu Effektivität stehen zueinander wie Weg und Ziel. Mit festem Ziel kann der optimale Weg gefunden werden, ohne Ziel führt jeder Weg ins Nichts.

Das Ziel ökonomischen Verhaltens besteht darin, Input und Output so aufeinander abzustimmen, dass in einem ökonomischen Prozess Aufwand und Ertrag in einem optimalen Verhältnis zueinander stehen.<sup>128</sup> Das optimale Verhältnis zwischen Aufwand und Ergebnis ist abhängig von den vorab bestimmten Einflussgrößen. Die Effizienz äußert sich im Minimal- und als Maximalprinzip. Während das Minimalprinzip ein gegebenes Ziel mit geringstem Aufwand erreicht, will das Maximalprinzip mit gegebenen Mitteln die größtmögliche Wirkung entfalten.<sup>129</sup>

Nicht zur Wirtschaftlichkeit gehört die Rentabilität. Der Begriff Rentabilität ist über den Wortstamm Rente zu verstehen, welche einen Überschuss über vorbestimmte Kosten darstellt.<sup>130</sup> Rentabilität ist das Verhältnis zwischen dem Reinertrag und dem hierfür eingesetzten Kapital.<sup>131</sup> Es handelt sich also um ein Mehr, welches nach dem wirtschaftlichen Ergebnis und dem Abzug aller aufgewendeten Kosten als Geldbetrag verbleibt. Sie misst den Erfolg der Wertschöpfung aus dem eingesetzten Kapital und die Fähigkeit, aus dem eingesetzten Kapital einen Gewinn, also einen Ertragsüberschuss an einem eingesetzten Kapital zu erwirtschaften. Wenn Wirtschaftlichkeit nicht nur auf Geldwerte abzielt, steht die Rentabilität ausschließlich für den wirtschaftlichen Erfolg in Geldwerten, denn im Kapitalismus ist den wirtschaftenden Personen mehr an dem kostenübersteigenden Gewinn gelegen als an den technischen Produktionsergebnissen.<sup>132</sup>

Damit werden auch die grundlegenden Unterschiede im Wirtschaften deutlich. Während in der Erwerbswirtschaft der Geldwert des Ertrages gegenüber dem Einsatz den Zielerreichungsgrad bestimmt, ist es in der Haushaltswirtschaft der Vergleich zwischen den festgesetzten Zielen und dem Grad der Zielerreichung.<sup>133</sup> Für eine Unternehmung ist die Bedarfsbefriedigung

---

<sup>127</sup> Vgl. Paulsen; Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Teil 1, S. 20 [367].

<sup>128</sup> Vgl. Müller-Merbach; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, S. 7 [351].

<sup>129</sup> Vgl. Gabler-Wirtschaftslexikon, 2004, S. 3357 [7].

<sup>130</sup> Vgl. Schack; in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band 7, S. 39 [406].

<sup>131</sup> Vgl. Hellauer; in: ZfB, 7/1926, S. 518-519 [199].

<sup>132</sup> Vgl. Schack; in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band 7, S. 39 [406].

<sup>133</sup> Vgl. Siedentopf; Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, S. 18 [449].

Dritter ein Mittel, um Geld zu verdienen; für eine Haushaltung hingegen ist Geld ein Mittel zur Bedarfsbefriedigung. Leistungen von Haushaltungen verfolgen nicht die Maximierung von Gewinn, sondern unter Verwendung extern erworbener Haushaltsmittel den Nutzen durch Konsum von Leistungen zu maximieren.<sup>134</sup>

Der Begriff Sparsamkeit darf nicht mit dem Begriff Sparen gleichgesetzt werden. Sparen bedeutet Verzicht auf gegenwärtigen Konsum zugunsten der Zukunft, Sparsamkeit bedeutet, einen bestimmten Erfolg durch Einsatz möglichst weniger Mittel zu erreichen.<sup>135</sup> Sie stellt als Soll-Vorgabe eine Aufforderung an die Ausgabestellen dar, unnötige Ausgaben zu unterlassen und notwendige Ausgaben so gering wie möglich zu halten; also nicht Konsumverzicht zu üben, sondern die Ausgaben auf das erforderliche Maß zu beschränken.<sup>136</sup>

Die Aufgaben eines Haushaltsträgers bewirken Leistungen im Interesse der Haushaltsmitglieder, welche ihn über Beiträge finanzieren. Eine Verschwendung kann daher nicht im Interesse der Haushaltsmitglieder liegen. Ist der finanzielle Aufwand bekannt und wird eine dazugehörige maximale Leistung gesucht, würde ohne das Gebot der Sparsamkeit immer das Maximalprinzip gelten. Die Anwendung des Maximalprinzips würde aber dazu führen, dass der zur Ausgabe eingestellte Betrag für eine Maßnahme eingesetzt werden könnte. Die Haushaltsmittel sind jedoch nicht zum vollständigen Verbrauch vorgesehen, sondern um die Ausgaben für vorgegebene Zwecke bestreiten zu können.<sup>137</sup>

Die Sparsamkeit legt also den Fokus auf die Ausgaben. Die Wirtschaftlichkeit stellt auf eine rationale ökonomisch sinnvolle Entscheidung ab, während die Sparsamkeit auf die Art und Weise der haushälterischen Abwicklung zielt. Wirtschaftlichkeit ist ökonomisches Verhalten auf Sachebene, Sparsamkeit ökonomisches Verhalten auf Kassenebene. Sparsames Verhalten betrachtet das Preis-Leistungs-Verhältnis und besteht darin, jener zweckdienlichen Leistung den Vorrang zu geben, deren Gegenleistung in Geld minimal ist. Daher tendiert die Wirtschaftlichkeit unter dem Vorbehalt der Sparsamkeit automatisch zum Minimalprinzip.<sup>138</sup>

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht führt eine Einsparung in den Ausgaben bei gleicher Einnahmesituation nicht zu einer Konsumeinschränkung. Die Verlagerung von einem Weniger an Konsum an einer Stelle führt zu einem Mehr an Konsum an einer anderen Stelle. Es können hierdurch andere Konsuminteressen befriedigt werden. Man erspart sich also ein Mehr an Einnahmen, da das Haushaltsvermögen steigt. Sparen bedeutet hier, dass für einen Zweck nicht benötigte Mittel einem anderen Zweck zugeführt werden, um somit die Einnahmeseite des Haushalts zu entlasten. Es wundert daher nicht, dass das Wort Haushalten ein Synonym für sparsames Wirtschaften darstellt.

<sup>134</sup> Vgl. Wöhe; Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1993, S. 3 [514].

<sup>135</sup> Vgl. Brockhaus-Universalexikon, Band 21, S. 7035-7036 [528];  
vgl. Loitlsberger; Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, S. 39 [321].

<sup>136</sup> Vgl. Grupp; in: JZ 7/1982, S. 232/234 [175].

<sup>137</sup> Vgl. Hertel; Die preußische Oberrechnungskammer, S. 136 [202].

<sup>138</sup> Vgl. Eichhorn; Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten, S. 14 [123].

#### 2.2.4 Die haushaltsrechtliche Bedeutung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Das öffentliche Haushaltsrecht schränkt das Wirtschaften der öffentlichen Hand wesentlich ein. Dennoch sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die zentralen Forderungen des Haushaltsrechts und richten sich an alle Beteiligten, kostenbewusst zu entscheiden.<sup>139</sup> Haushaltsgrundsätze sind Recht und nicht Gesetz, denn Recht verpflichtet die Mitglieder einer Organisation, und Gesetz verpflichtet jedes Mitglied einer Gesellschaft.<sup>140</sup>

Die haushaltsrechtlichen Regelungen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fordern an sich nicht mehr als die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der eigenen Organe und damit z. B. ihrer Liegenschaften.<sup>141</sup> Die Funktionsfähigkeit beschreibt aber nicht mehr als eine Minimalgarantie, die eine Ausführung des gesetzlichen Auftrags ermöglicht. Erst der Nutzer setzt durch den hinzukommenden Zweck Maßstäbe und Anforderungen an den zu betreibenden Aufwand für die Funktionsfähigkeit.

Es ist nicht Aufgabe einer exekutiven Verwaltungseinheit, politische Vorgaben zu hinterfragen, sondern diese umzusetzen. Der Effekt ist das gewollte Ergebnis politischer Entscheidungen. Mithin entsteht auch kein Raum für eigene Überlegungen. Aufgabe der Verwaltung ist es, die vorgegebene Effektivität möglichst effizient umzusetzen. Im Verlaufe der Zeit musste der deutsche Staat Krisensituationen aller Art und geschichtliche Herausforderungen bewältigen. Dabei zeigt sich immer wieder, dass die Aufgabenerfüllung selbst weitaus wichtiger ist als deren Wirtschaftlichkeit.<sup>142</sup> Wirtschaftlichkeit genießt im Staat daher nicht den höchsten Rang, da sie immer mit politischen Überlegungen konkurriert.<sup>143</sup> Dem verfassungsrechtlich verankerten Wirtschaftlichkeitsgebot wird keineswegs der gleiche Rang wie der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung zugebilligt. Bestimmt die Politik durch Gesetz die von der Verwaltung durchzusetzenden öffentlichen Interessen, so hat die Wirtschaftlichkeit nur eine dienende Funktion.<sup>144</sup>

Wenn aber die Bedarfsdeckung den alleinigen Sinn eines Haushalts und Zweck der Haushaltswirtschaft darstellt, dann kann ökonomisch sinnvolles Verhalten nicht gegen diese Bedingung stehen. Nach Art. 114 (2) GG und den entsprechenden Verfassungsnormen der Länder gilt die Wirtschaftlichkeit als Prüfmaßstab. § 7 BHO/LHO etabliert die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit nochmals explizit als Gesetzesnorm. Sie sind somit eine Handlungsmaxime für die öffentliche Verwaltung.

Die Verbindung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltsrecht soll dazu führen, dass öffentliche Ressourcen bestmöglich genutzt werden.<sup>145</sup> Der wirtschaftliche Umgang mit

---

<sup>139</sup> Vgl. Wiesner/Westermeier; Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, S. 51, Rn. 183/186 [505].

<sup>140</sup> Vgl. Hayek; Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 1, S. 173 [192].

<sup>141</sup> Vgl. Leisner; Effizienz als Rechtsprinzip, S. 30-31 [309].

<sup>142</sup> Vgl. Timmermann; in: Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, S. 50 [473].

<sup>143</sup> Vgl. Engels; Wirtschaftlichkeitsprinzip und Rationalisierung, S. 46-47 [130].

<sup>144</sup> Vgl. Gaentzsch; in: DÖV, 22/1998, S. 955 [155].

<sup>145</sup> Vgl. Eibelshäuser/Nowak; in: Kommentar zum Haushaltsrecht, § 7 BHO, S. 1, Leitsatz 2 [122].

Vermögen in Händen der Öffentlichen Hand resultiert aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns seinen Bürgern gegenüber. Haushaltsmittel sind von der Öffentlichen Hand treuhänderisch bewirtschaftete Steuergelder, auf dessen zweckgerechten und kontrollierten Einsatz der Steuerzahler einen Anspruch hat. Ein unkontrollierter Abfluss läuft Gefahr, den Ressourceneinsatz für den Steuerzahler zu schmälern.<sup>146</sup>

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind aber nur zu beachten, d. h., dass sie nicht als absolut bindend gelten können, wenn auch andere Rechtsnormen zu berücksichtigen sind.<sup>147</sup> Dort wo Recht und Gesetz der Verwaltung selbst keinen Spielraum lassen, bei sog. gebundenen Entscheidungen, muss die Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund treten und kann allenfalls als ein Entscheidungskriterium unter mehreren herangezogen werden.<sup>148</sup> Im Vordergrund staatlichen Handelns steht die rechtliche Zweck-Mittel-Kontrolle nach normativen Maßstäben, und nur im Hintergrund wirkt die Zweckmäßigkeitkontrolle nach ökonomischen Kriterien.<sup>149</sup> Dies bedeutet, dass wirtschaftliche Erwägungen nur dann als Entscheidungsgrundlage dienen, wenn keine anderen Gründe dem entgegenstehen. Wirtschaftlichkeit ist daher ein formales Sekundärziel staatlichen Handelns und wirkt im Hintergrund.

Haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeit bedeutet also reine Effizienz, da die Effektivität ein Ziel durch eine politische Vorgabe fordert. Das Postulat der haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeit ist an sich ziellos, womit die Verwaltung auch vorgegebene ineffektive Ziele effizient zu verfolgen hat.<sup>150</sup> Im öffentlichen Haushaltswesen ist somit der Output als das zu erreichende Ergebnis der Verwaltungstätigkeit fest vorgeschrieben. Für die legislativ legitimierten gesetzlichen Aufgaben der Verwaltung sind die hierfür erforderlichen Aufwendungen aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Damit ist der Output fix und der Input variabel. Bei einem fest vorgeschriebenen Ergebnis und Wahlfreiheit im Mitteleinsatz ergibt sich allein aus ökonomischer Sicht evident das Minimalprinzip.<sup>151</sup> Wirtschaftlichkeit ist also weder ein haushaltswirtschaftliches noch ein haushaltsrechtliches absolutes Ziel der wirtschaftlichen Betätigung, denn für den Haushalt ist sie nur ein formales Kriterium, welches allein im Zusammenhang mit dem Bedarf abzuschätzen ist.<sup>152</sup>

Wirtschaftlichkeit muss mit den Zielen der Haushaltswirtschaft im Einklang stehen, was folgerichtig zur Erkenntnis führen muss, dass Wirtschaftlichkeit als Entscheidungskriterium den Erfordernissen der Bedarfsdeckung untergeordnet ist. Die Ansicht, dass auch die öffentliche Hand rentabel wirtschaften soll, wird ihr aus gutem Grunde verwehrt. Der Rechtsstaat rechtfertigt sich in der Gewährleistung des grundrechtlichen Schutzes seiner Bevölkerung.<sup>153</sup> Damit

---

<sup>146</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann; in: Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 268-269 [418].

<sup>147</sup> Vgl. Arnim; Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 95 [10].

<sup>148</sup> Vgl. Gröpl; in: VerwArch, Band 4/2002, S. 484 [174].

<sup>149</sup> Vgl. Haverkate; Rechtsfragen des Leistungsstaates, S. 33 [190].

<sup>150</sup> Vgl. Eidenmüller; Effizienz als Rechtsprinzip, S. 56 [124].

<sup>151</sup> Vgl. Müller-Merbach; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, S. 8-9 [351].

<sup>152</sup> Vgl. Egner; Der Haushalt, S. 231 [119].

<sup>153</sup> Vgl. BVerfGE 49, 24; S. 56-57 [79].

stellen die Individualrechte der Bürger das schützenswerte Gut staatlichen Handelns dar und nicht die Optimierung ökonomischer Interessen des Staatshaushalts. Diese Aufgabe kann der Staat nur mit einer funktionsfähigen Verwaltung erfüllen. Damit muss der Fokus staatlichen Handelns auf der Funktionsfähigkeit und nicht auf der Rentabilität liegen. Gehen die staatlichen Funktionen über dieses eng begrenzte Maß hinaus, so können sie nicht mit der Funktionsfähigkeit des Staates begründet werden.<sup>154</sup> Damit würde der Staat bei einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung im Bereich der eigenen funktionssichernden Bedarfsdeckung den Rahmen rechtlich konformen Handelns verlassen. Die Generierung von Gewinnen aus rentablen Geschäften als Haupttätigkeit ist damit ausgeschlossen. Es zeigt sich, dass die viel gescholtenen haushaltsrechtlichen Normen letztendlich nur die für Recht erklärten, bewährten und nach wie vor geltenden haushaltswirtschaftlichen Prinzipien darstellen.

### 2.2.5 Der Unterschied von Tauschwert und Gebrauchswert

Der Nutzen eines Gutes besteht in der Eignung, die notwendigen Bedürfnisse zu befriedigen.<sup>155</sup> Der Nutzwert ist daher die Summe aller Eigenschaften, die ein Gut befähigen, einen Bedarf zu decken.<sup>156</sup> Der Unterschied zwischen der Erwerbswirtschaft und der Haushaltswirtschaft besteht auch im Umgang mit Gütern.

Der Nutzen eines Gutes kann in seinem Einsatz als Tausch- oder Gebrauchsgut bestehen.<sup>157</sup> Gebrauchsgüter sind für den langfristigen Verbrauch oder für die Produktion bestimmt. Als Produktionsgüter oder Produktionsmittel wie Gebäude gelten alle Güter, die zur Herstellung anderer Güter wie Verwaltungsleistungen eingesetzt werden.<sup>158</sup> Damit sind z. B. Dienstliegenschaften als Produktionsmittel für die staatliche Verwaltung anzusehen. Wer durch Güter seine eigenen Bedürfnisse befriedigt, schafft Gebrauchsgüter. Wer Gebrauchsgüter für andere erzeugt, schafft Tauschgüter, die an andere zum Gebrauch übertragen werden können.<sup>159</sup> Der Tauschwert benutzt hier den Gebrauchswert als Trägermedium zum Gütertausch.<sup>160</sup> Für die Bewertung der Nützlichkeit von Gütern zum Erwerb oder zur Veräußerung mittels Austauschs ist der Tauschwert, für den Konsum der Gebrauchswert entscheidend.

Der Nutzwert kann also auch darin bestehen, Tauschmittel zu sein. So ist der Nutzwert einer Mietfläche für den Vermieter der erhoffte Ertrag aus der Vermietung und für den Mieter die Möglichkeit der Flächennutzung. Für den Vermieter ist der Tauschwert, und für den Mieter der Gebrauchswert entscheidend. Der Tauschwert kann dabei als Marktwert bezeichnet werden, der sich entweder am Markt direkt bildet oder – wie bei Immobiliengeschäften üblich – mittels einer Immobilienwertermittlung als Verkehrswert ableiten lässt.

---

<sup>154</sup> Vgl. Stern; Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, S. 322 [460].

<sup>155</sup> Vgl. Locke; The Works, Vol. 4, S. 42 [317].

<sup>156</sup> Vgl. N.N.; in: Osteuropa-Wirtschaft, 4/1968, S. 283 [357].

<sup>157</sup> Vgl. Smith; Der Wohlstand der Nationen, 1993, S. 27 [450].

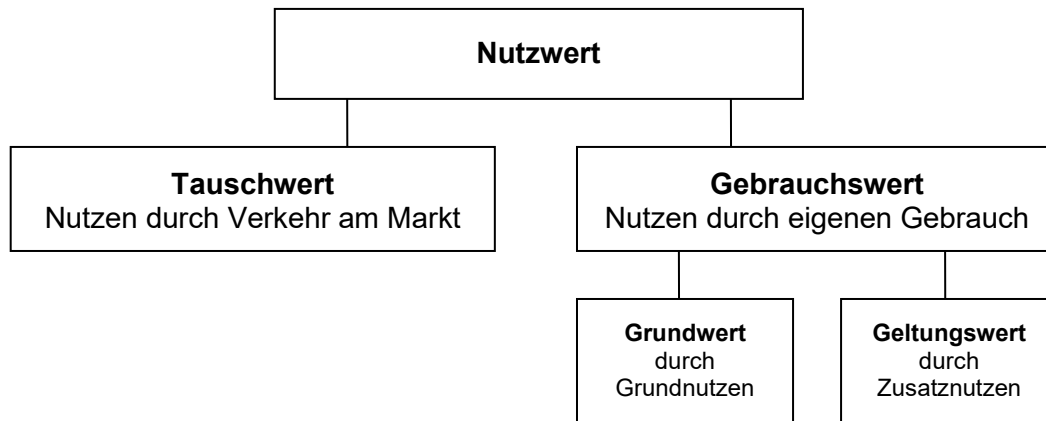
<sup>158</sup> Vgl. Pollert/Kirchner/Pollert; Duden Wirtschaft, S. 42 [381].

<sup>159</sup> Vgl. Marx; Das Kapital, S. 55 [332].

<sup>160</sup> Vgl. ebenda, S. 100 [332].

Besteht in der Haushaltswirtschaft der Sinn des Wirtschaftens in der eigenen Bedarfsbefriedigung, so steht der Gebrauchswert der Güter im Vordergrund. Es werden nur Güter erstellt oder beschafft, die zur Bedarfsbefriedigung nützlich sind.

Liegt der Nutzwert eines Gutes in der Brauchbarkeit und Geeignetheit für den zugeordneten Gebrauchszweck, so besteht er aus dem Grundnutzen und dem Zusatznutzen.<sup>161</sup>



**Abb. 11:** Nutzen und Nutzwert eines Gutes nach Vershofen; Quelle: eigene Darstellung

Der Gebrauchswert ist der Geldwert, den ein Nutzer der technischen, funktionalen und wirtschaftlichen Zweckerfüllung und den darüber hinausgehenden Eigenschaften eines Gutes, also dem Grund- und Zusatznutzen, beimisst.<sup>162</sup> Der Grundnutzen bezieht sich auf die rationalen und funktionalen Eigenschaften eines Gutes und deren unmittelbare Brauchbarkeit für die Bedürfnisbefriedigung. Es handelt sich um die Gebrauchstauglichkeit für den zweckbestimmten Einsatz. Darunter fallen alle geforderten und zugesicherten Eigenschaften, welche die reine Funktionsfähigkeit betreffen. Bei Immobilien sind es die Grundeigenschaften, wie Größe oder Nutzungsart sowie die Betriebs- und Verkehrssicherheit. Der Zusatznutzen ist ein Nutzen des Gutes über den Grundnutzen hinaus. Hier kommen besondere ideelle Eigenschaften des Gutes zur Geltung, welche auf ein Image oder Prestige zielen. Im Bereich der Immobilien ist dabei an die Vorbildfunktion zu denken, durch die besondere Ansprüche an die städtebauliche und architektonische Gestaltung gestellt werden. Ebenso existieren besondere Anforderungen an den Standort und die Lage sowie heutzutage an bestimmte nachhaltige und energetische Eigenschaften.

Der Grundnutzen wird durch den Grundwert und der Zusatznutzen durch den Geltungswert ausgedrückt, zusammen ergeben sie den Gebrauchswert. Er manifestiert sich in den Beschaffungskosten als Sachkosten. Als Beschaffungskosten gelten neben den Anschaffungs- und Herstellungskosten auch die Nutzungskosten, wie Miete, Pacht sowie die Entgelte für dingliche Nutzungsrechte.

<sup>161</sup> Vgl. Vershofen; Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung, S. 86/87 [487].

<sup>162</sup> Vgl. Bronner/Herr; Vereinfachte Wertanalyse, S. 8 [57].

## 2.3 Organisationstheoretische Aspekte

### 2.3.1 Management und Controlling

Unter Management versteht man das Gestalten und Lenken zweckorientierter sozialer Systeme.<sup>163</sup> Systeme sind aus Teilen in einem bestimmten Beziehungsgefüge zusammengesetzte Ganzheiten, auch Institutionen genannt. Gestalten bedeutet, Institutionen zu schaffen und deren Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Lenken bedeutet, ein System unter Kontrolle zu halten, um einen bestimmten Soll-Zustand zu erreichen. Das Gestalten ist eine statische, die Funktion erhaltende Aufgabe. Das Lenken ist eine dynamische, Prozesse steuernde Aufgabe. Gestalten und Lenken beschreibt die Merkmale des Managements als Führungsinstrument. Es bedeutet das zielgerichtete Gestalten und Lenken von Institutionen. Erste Aufgabe des Managements ist es, Ideen zu entwickeln, Ziele zu formulieren und Prioritäten zu setzen. Hierzu gilt es, für die Umsetzung den zeitlichen, personellen und finanziellen Rahmen zu setzen.

Managementprozesse umfassen die Planung, Steuerung und Kontrolle zweckorientierter Organisationen.<sup>164</sup>

Managementprozesse werden von einem Manager gesteuert. Der Eigentümer einer Organisation kann eigene Aufgaben als Bündel an einen Manager delegieren. Der Manager wird dieses Bündel an Aufgaben in Einzelaufgaben zerlegen, diese an andere Manager oder an Ausführungsorgane weiter delegieren. Durch die Delegation von Aufgaben entstehen Schnittstellen und Aufwand. Der Mehrwert durch das Management muss also höher sein als der Aufwand, den es verursacht. Der Mehrwert kann nur in einem qualitativen Zuwachs bestehen, der an einem Gut zu einem höheren Wert führt. Entlang der Schnittstellen entsteht eine Kette von aufeinander abgestimmten Maßnahmen. Der Mehrwert besteht im Zutun der Expertise der einzelnen Managementstufen. Dieses Zutun äußert sich in Beurteilungen, Umverteilungen sowie Informationen, Kommunikation und Koordination, bis die Ausführungseinheiten die richtigen Arbeiten am Wirtschaftsgut umsetzen können.

Das St. Gallener Managementmodell sieht für Managementprozesse in einer Organisation drei Managementebenen vor: das normative, das strategische und das operative Management. Das normative Management ist durch die Entscheidungen der Organisationsleitung gekennzeichnet, die gegenüber der Umwelt und den eigenen Mitarbeitern die Legitimität des eigenen Handelns und der daraus sich ergebenden Aufgaben sicherstellt und kommuniziert. Die Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Management beruht in der Trennung von überwiegend ausführenden und geistigen Tätigkeiten.<sup>165</sup> Strategisches Management bezieht sich auf die Schaffung von Voraussetzungen zur langfristigen Bewältigung der Komplexität der bedarfsgerechten Aufgabenerledigung.<sup>166</sup> Die strategische Ebene steuert, koordiniert und

---

<sup>163</sup> Vgl. Ulrich; Management, S. 98 [481].

<sup>164</sup> Vgl. Bühner; in: Management-Lexikon, S. 458-459 [64].

<sup>165</sup> Vgl. Taylor/Wallich; Die Betriebsleitung, S. 51 [465].

<sup>166</sup> Vgl. Rüegg-Stürm; in: Einführung in die Managementlehre, Band 1, S. 83/113/114 [402].



kontrolliert Prozesse auf Basis steuerungsrelevanter Daten in Verantwortung und Kenntnis der Gesamtzusammenhänge als Führungsaufgabe. Operatives Management bezieht sich auf den unmittelbaren Vollzug einzelner laufender Aufgaben durch Gewährleistung des effizienten Umgangs mit knappen Ressourcen.<sup>167</sup>

Damit erfolgsorientierte Entscheidungen möglich werden, ist den Entscheidungsträgern ein möglichst umfassendes Bild der betriebswirtschaftlichen Lage aufzuzeigen. Um die Zusammenhänge von strategischen Entscheidungen und deren Auswirkungen auf der operativen Ebene sowie die operativen Fähigkeiten zur Umsetzung der strategischen Ziele ermitteln zu können, ist die Erhebung, Kommunikation und Aufbereitung relevanter Informationen mittels Controlling erforderlich.

Controlling gilt als Prozess der betriebswirtschaftlichen Zielfindung, Planung und Steuerung eines Unternehmens.<sup>168</sup>

Controlling ist der Service zum Management, der Transparenz für betriebswirtschaftliche Zusammenhänge schafft.<sup>169</sup> Es ist Begleiter des Managements in betriebswirtschaftlichen Belangen, also eine Führungsunterstützung.<sup>170</sup> Es sorgt mittels Informationen und Analysen für die richtigen Einschätzungen des Managements. Ziel des Controllings ist es, die Entscheidungsträger bei der zielgerichteten Beeinflussung bestehender wirtschaftlicher und organisatorischer Prozesse zu unterstützen. Hierzu überwacht das Controlling im Auftrag des Managements die Wirtschaftlichkeit des Handelns.<sup>171</sup> Als ökonomisches Gewissen sorgt es für eine ständige Selbstkontrolle und kontinuierliche Beratung des Managements durch Beschaffung von Daten und der Interpretation der darin enthaltenen betriebswirtschaftlichen Informationen. So trägt es zur Willensbildung, der Informationsbeschaffung und -aufbereitung und der Ursachenforschung von Soll-Ist-Abweichungen zwischen Planung und Realität bei. Mit den Ergebnissen des Controllings umzugehen und Entscheidungen zu treffen, bleibt aber immer Sache des Managements.

### 2.3.2 Geschäftsfelder und Wertketten

Wirtschaften besteht aus einer Ansammlung von Tätigkeiten, die für die Herstellung eines Gutes notwendig sind. Grundsätzlich unterscheidet man die Primärprozesse im Kerngeschäft von den Unterstützungsprozessen der Hilfsgeschäfte.<sup>172</sup>

Innerhalb einer Organisation kann die Gütererstellung als eine Wertkette beschrieben werden. Die Gütererstellung erfordert innerhalb der Wertkette primäre Prozesse am Gut selbst und sekundäre, also unterstützende Prozesse zur Ermöglichung der Primärprozesse (*siehe Abb. 12*).

<sup>167</sup> Vgl. Rüegg-Stürm; in: Einführung in die Managementlehre, Band 1, S. 114 [402].

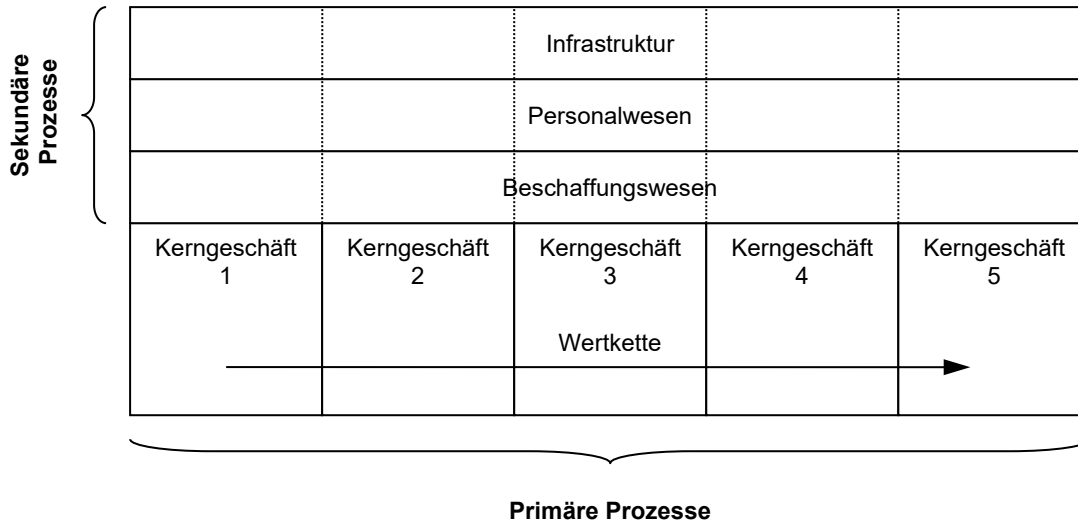
<sup>168</sup> Vgl. DIN SPEC 1086:2009-04, S. 5, Pkt. 2.1 [102].

<sup>169</sup> Vgl. Deyhle/Kottbauer/Pascher; Manager und Controlling, S. 32-33 [104].

<sup>170</sup> Vgl. Gänßlen et al.; Grundsatzposition des ICV und der IGC, S. 4 [156].

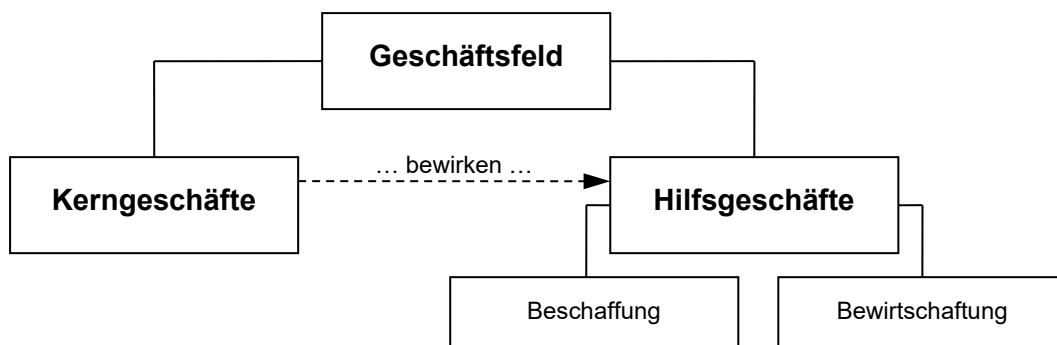
<sup>171</sup> Vgl. Ziegler; Integratives Immobiliencontrolling, S. 21 [525].

<sup>172</sup> Vgl. Rüegg-Stürm; in: Einführung in die Managementlehre, Band 1, S. 116-118 [402].



**Abb. 12:** Wertkette nach Porter; Quelle: Porter; Wettbewerbsvorteile, S. 64 [376]

Die primären Aktivitäten befassen sich direkt mit der Herstellung eines Gutes. In der Wirtschaft bezeichnet das Geschäftsfeld eine eigenständige Marktaufgabe, für die eine Organisationseinheit eigenständige strategische Überlegungen anstellt.<sup>173</sup> Das Geschäftsfeld mit der höchsten Marktrelevanz für ein Unternehmen wird als Kerngeschäft bezeichnet.<sup>174</sup> Unter dem Kerngeschäft sind alle Geschäftsprozesse zu verstehen, die dem Produkt des Wirtschaftssubjektes unmittelbar zuzuordnen sind. Sie dienen der Leistungserstellung im Sinne des Vollzugs des Geschäftszweckes der Organisation. Es sind die Geschäftsfelder, in denen die Kernkompetenzen einer Organisation liegen.



**Abb. 13:** Geschäftsfeld mit der Beziehung von Kern- und Hilfgeschäft; Quelle: eigene Darstellung

Kernkompetenzen sind die zusammengefassten Fähigkeiten, die es einer Organisationseinheit ermöglichen, dem Kunden einen bestimmten Nutzen anzubieten.<sup>175</sup> Durch die Konzentration von Ressourcen auf spezifische Aufgaben können komplexe Aufgaben sachgerechter und

<sup>173</sup> Vgl. Hungenberg; Strategisches Management in Unternehmen, S. 423 [211].

<sup>174</sup> Vgl. Petzke; Nähe zum Kerngeschäft als Kriterium für Portfolioentscheidungen, S. 11 [369].

<sup>175</sup> Vgl. Hamel/Prahalad; Wettlauf um die Zukunft, S. 302 [187].

nachhaltiger gestaltet werden. Auf das Kerngeschäft werden regelmäßig schwerpunktmäßig finanzielle, sachliche und personelle Ressourcen konzentriert. Wegen der Knappheit der Ressourcen wird ein Wirtschaftssubjekt vor allem im Kerngeschäft die Kernkompetenzen aufbauen. Nicht zuletzt durch die Bindung von Fachpersonal kann das auf dem erwünschten Gebiet vorhandene Wissen in Breite und Tiefe besser vorgehalten und angewendet werden.

Hilfsgeschäfte sind die sekundären Aktivitäten und befassen sich mit unterstützenden Aufgaben. Unterstützungsprozesse dienen der Bereitstellung der zur Leistungserstellung im Kerngeschäft notwendigen Infrastruktur. Sie halten die primären Aktivitäten durch Schaffung von Organisationsinfrastruktur, Kommunikations- und Informationsverarbeitung und Ressourcenbewirtschaftung für die gesamte Organisation aufrecht. Dazu gehören die Prozesse der Infrastrukturbewirtschaftung, die für die kostengünstige Bereitstellung und Unterhaltung sorgen. Sie werden durch das Kerngeschäft hervorgerufen.<sup>176</sup>

Bilden die Kerngeschäfte das Hauptbetätigungsfeld mit der größten Wirkung nach außen, so sind Hilfsgeschäfte eine notwendige Ergänzung mit Wirkung nach innen. Das Kerngeschäft erfolgt aus eigenem Antrieb des Wirtschaftssubjektes, während Hilfsgeschäfte als Folgererscheinung aus Kerngeschäften als ein „notwendiges Übel“ hervorgerufen werden. Diese Geschäfte sind dem Kerngeschäft untergeordnet und daher unselbstständige, mithin abhängige Tätigkeiten.<sup>177</sup> Das Kerngeschäft hat Aufgaben zum Inhalt, zu deren Bewältigung man eine Organisation geschaffen hat. Die Hilfsgeschäfte sind die hinzukommenden Aufgaben, die zusätzlich als Annex aus dem Kerngeschäft entstehen und mit zu erledigen sind. Der Hauptunterschied zwischen Kerngeschäft und Hilfsgeschäft liegt darin, dass das Kerngeschäft für die Kunden und die Hilfsgeschäfte nur für die eigene Organisation erbracht werden.<sup>178</sup> Beide Geschäftstätigkeiten verursachen Kosten, denen aber nur im Kerngeschäft Einnahmen gegenüberstehen. Hilfsgeschäfte mindern daher das Eigenkapital. Damit erfordern die Hilfsgeschäfte weniger eigene Fertigungskompetenz, dafür aber mehr Managementkompetenz zur Beurteilung der richtigen Aufgabenerfüllung. Hieraus erklären sich auch die Bestrebungen, keine eigene Kernkompetenz aufzubauen, sondern sich durch Outsourcing der Kernkompetenz Dritter zur Leistungserstellung für diese Geschäfte zu bedienen.

In der Betriebswirtschaft bezeichnet man die Tätigkeiten, die nicht die Gütererstellung des Unternehmens, sondern dessen Leistungsfähigkeit zum Ziel haben, allgemein als Verwaltung.<sup>179</sup> Verwaltungsaufgaben sind also die Hilfsgeschäfte, die zur Förderung und Stützung der Kernaufgabe entstehen. Sie sind als betriebsnotwendige Grundfunktion wohl in ihrem Umfange zu minimieren, aber nicht zu eliminieren.<sup>180</sup> Verwaltung ist auf die Steuerung der gesamten Organisation gerichtet, beeinflusst nahezu alle Bereiche und ist vom Output unabhängig. Sie ist ein Werkzeug des Managements und Controllings, die dafür sorgen, dass die Handlungen nicht

---

<sup>176</sup> Vgl. Kosiol; *Organisation der Unternehmung*, S. 58-59 [268].

<sup>177</sup> Vgl. Hamann; in: *NJW* 39/1957, S. 1422 [185].

<sup>178</sup> Vgl. Westerhoff; in: *Corporate shared services*, S. 57 [502].

<sup>179</sup> Vgl. Bloy; *Verwaltung*, S. 20 [38].

<sup>180</sup> Vgl. ebenda, S. 23 [38].

willkürlich, sondern strukturiert und rational erfolgen.<sup>181</sup> Hieraus lassen sich die hierarchischen und bürokratischen Abläufe in diesen Bereichen begründen. Der zu betreibende Aufwand ist monetär nicht über die erbrachten Güter, sondern nur über eine künstliche Kosten- und Leistungsrechnung zu erfassen.

### 2.3.3 Zentralisierung und Dezentralisierung

Die Organisation eines Unternehmens, Konzerns oder auch von öffentlichen Verwaltungen ist durch mehr oder weniger selbstständige Einheiten unter einer einheitlichen Führung gekennzeichnet.<sup>182</sup> Darunter ist die Aufbauorganisation zu verstehen. Anhand der Verortung in der Organisationsstruktur können die Handlungsmöglichkeiten und Restriktionen einzelner Organisationseinheiten bestimmt und abgelesen werden. Zentralisierung und Dezentralisierung sind dabei die allgemeinen Strukturprinzipien der Unternehmensorganisation.<sup>183</sup> Die Bildung einer Struktur setzt innerhalb einer Organisation Hierarchie voraus. Hierarchie bedeutet hier konkret die Delegation von Weisungsbefugnissen von der Organisationsleitung auf die jeweils nächste untere Ebene. Dabei werden Komponenten der Gesamtaufgaben der Unternehmensleitung in Teilaufgaben zerlegt, deren Ausführung von der delegierenden Ebene zu koordinieren, zu kontrollieren und zu überwachen ist.<sup>184</sup>

Durch Zentralisierung werden alle Entscheidungen an einer Stelle im Zentrum getroffen.<sup>185</sup> Es entstehen zentralisierte Organisationseinheiten, sog. Zentralbereiche. Die Koordinierung von Zentralbereichen erfolgt in der Unternehmensspitze, der obersten Leitungsebenen eines Unternehmens. Die oberste Leitungsebene ist dadurch gekennzeichnet, dass hier die Richtlinien- und Kontrollkompetenz verankert ist und darüber keine weitere unmittelbare Entscheidungsebene besteht. Der Begriff zentral ist hier weniger durch den Aspekt der zentral zusammenlaufenden Informationen geprägt als von der Tatsache, dass diese Organisationseinheiten aus funktionalen Erwägungen in der Zentrale einer Organisation angesiedelt sind. Die hierarchisch hohe Stellung von Zentralbereichen ergibt sich aus der direkten Kommunikation mit der Leitung und der Erstdelegation von Teilaufgaben. Es ist die erste Instanz unterhalb der Leitung.

Durch Dezentralisierung werden alle Entscheidungen von unterschiedlichen Einheiten auf der untersten Ebene getroffen. Diese Stellen bilden die operative Ebene. Dabei ist nicht nur die Richtlinien- und Kontrollkompetenz auf den eigenen Tätigkeitsbereich beschränkt, sondern auch der Überblick über die Geschäftstätigkeit. Dezentralisierung bedeutet bewussten Verzicht auf Einflussnahme und somit auf Informationen mit dem Vorteil der Verkürzung der Informationswege.<sup>186</sup> Typische dezentralisierte Organisationseinheiten sind Sparten- und

---

<sup>181</sup> Vgl. Opitz; Der Verwaltungsbegriff in der Betriebswirtschaft, S. 13 [363].

<sup>182</sup> Vgl. Krähe; Konzern-Organisation, S. 22 [270].

<sup>183</sup> Vgl. Menz; Die Profit-Center-Konzeption, S. 25 [341].

<sup>184</sup> Vgl. Heinen; in: Zur Theorie der Unternehmung, S. 56-57 [196].

<sup>185</sup> Vgl. Peters; Zentralisation und Dezentralisation, S. 4 [368].

<sup>186</sup> Vgl. Schneider; in: ZfbF, 18. Jg. 1966, S. 269 [430].

Funktionsstrukturen. Eine Spartenstruktur entsteht, wenn auf der zweiten Hierarchieebene alle Entscheidungskompetenzen gebündelt werden, die zur Erreichung eines Sachziels notwendig sind. So sind Organisationseinheiten, die gemeinsam ein Produkt oder Produktgruppen herstellen, als Sparten organisiert, womit die Aufgabe der Koordination von der Zentrale auf die Sparte übergeht. Wesentliches Merkmal divisionaler Organisationen ist die Ausrichtung der inneren Struktur an einem Produkt.<sup>187</sup> Alle zur Produktherstellung verbundenen Funktionen werden dieser Organisationseinheit zugeordnet, sodass diese für ihr Produkt quasi selbstständig und eigenverantwortlich tätig ist.

Beide Koordinationsformen haben vor allem in der Informationsverarbeitung Eigenschaften, die sich in der Entscheidungsfindung nachteilig auswirken können. Um Dysfunktionalitäten auszuschließen, müssen sie beim Aufbau einer Organisationsstruktur Berücksichtigung finden. Für die Zentralisierung gilt; je höher die Anzahl der hierarchischen Stufen, desto langsamer und qualitativ schlechter gestalten sich die Entscheidungsprozesse.<sup>188</sup> Jede Instanz muss ihre Existenz durch Prüfung der Sachlage und subjektiv geprägte Meinungsäußerung, Weglassen oder Hinzufügen und Prioritätsänderungen legitimieren. Je länger sich diese Kette gestaltet, umso weniger entsprechen die im Zentralbereich ankommenden Informationen und Daten der lokalen Ausgangslage und Problemstellung. Die Koordinierung dezentraler Bereiche mit den Unternehmenszielen kann nur über eine Planung, interne Verrechnungspreise und übergeordnete Gremien erfolgen.<sup>189</sup> Auch dies kann durch partikulare Interessenlagen zu längeren Prozessen führen. Das Zusammenfügen divergierender Interessen zu einem für das gemeinsame Unternehmensziel dienlichen Gesamtbild ist mit einem erheblichen Kommunikationsaufwand verbunden.

Durch eine Aufgabenkonzentration in dezentralen Einheiten entstehen Funktionsstrukturen, die gleichartige Aufgaben in Abteilungen zusammenfassen, um ein Sachziel gemeinsam zu erreichen. Zu diesem Zweck werden zwar Funktionen und Aufgaben in einer Organisationseinheit zusammengezogen, aber nicht in der Zentrale, sondern in einer gesonderten Organisationseinheit. Hier werden Aufgaben nicht zentralisiert, sondern in einer Organisationseinheit konzentriert. Diese Organisationseinheit muss nicht in einer Zentrale platziert sein. Da diese Einheiten alle anderen Einheiten einer Gesamtorganisation bedient, muss sie, aus praktikablen Gesichtspunkten, spartenfrei nur der Zentrale unterstellt, aber nicht in ihr integriert sein. Damit ist die Aufgabenkonzentration auch eine Form der Dezentralisierung.

### 2.3.4 Interne Märkte und Center-Konzepte

Um Center-Konzepte anwenden zu können, bedarf es innerhalb einer Organisation der Etablierung interner Märkte. Die Center-Bildung erfolgt durch eine abrechnungstechnische Abgrenzung eines organisatorischen Teils eines Unternehmens vom Rest und deren Behandlung

<sup>187</sup> Vgl. Kah; Profitcenter-Steuerung, S. 74 [224].

<sup>188</sup> Vgl. Bechmann-Malioukova; Flexibilisierung von Organisationen, S. 119 [28].

<sup>189</sup> Vgl. Vahs; in: ZfO, 5/1995, S. 309 [482].

wie ein eigenständiges Unternehmen.<sup>190</sup> Damit verbunden ist die Führung eines Unternehmensteils nach unternehmerischen Kriterien durch Unternehmensbedienstete, womit sie einen Teil der hierarchischen Koordination darstellt. Durch eine bewusste Gestaltung der Rahmenbedingungen innerhalb der Hierarchie wird versucht, ein marktübliches Umfeld zu erzeugen. Es wird erwartet, dass in diesem künstlich geschaffenen Umfeld die gleichen Effizienzeffekte eintreten wie durch eine Koordination am realen Markt. Es ist ein virtuelles Unternehmertum, das nur auf die Nutzung der betriebswirtschaftlichen Prozesse abzielt und alle anderen, so auch die rechtlichen Aspekte, ausklammert. Ziel ist es, die eigene Organisationseinheit dazu zu bewegen, wie ein eigenständiges bzw. außenstehendes Unternehmen zu handeln. Dies wird über eine Leistungsverrechnung erreicht. In der Praxis ist zu beobachten, dass der Einsatz außenstehender Auftragnehmer automatisch über die Inrechnungstellung der Leistung zu einer Preisinformation führt. Der Außenstehende rechnet leistungsbezogen gegenüber dem Auftraggeber ab, sodass er eine intensive Rückkopplung über den Wert seiner Tätigkeit erhält, denen er seine entstandenen Kosten gegenüberstellen kann.<sup>191</sup>

Das Center-Konzept wirkt allerdings nur im Innenverhältnis des Unternehmens, wodurch jede stabil bestehende organisatorische Einheit als Center gestaltet werden kann. Eine rechtliche Selbstständigkeit ist damit nicht verbunden und auch nicht erforderlich.<sup>192</sup> Durch die Delegation der Ergebnisverantwortung auf die Teilorganisationen und der Einräumung autonomer unternehmerischer Entscheidungskompetenz besteht durch gleich ausgerichtete Interessen ein Konsens darüber, dass der Erfolg einer Teilorganisation auch einen Erfolg für die Gesamtorganisation darstellt. Da die Gewinnerwirtschaftung der Teilorganisationen die Gewinnerwirtschaftung der Gesamtorganisation fördert, minimiert es den horizontalen Koordinationsaufwand der Organisationsspitze. Wenn die Leitung einer Organisation den nachgeordneten Organisationseinheiten eine weitgehende Selbstständigkeit einräumt und sich nur die wesentlichen Entscheidungen vorbehält, entsteht die sog. pretiale Lenkung.<sup>193</sup>

Die wirtschaftliche Eigenverantwortung soll über einen marktgerechten Leistungsaustausch zu Kostenbewusstsein und Selbstregulierung führen. Der zulässige Bewertungsmaßstab ist ausschließlich der wirtschaftliche Erfolg des Centers. Die rechnerische Verselbstständigung dient dazu, die Kosten und die Resultate der Organisationseinheiten genauer zu erkennen.<sup>194</sup> Der Vorteil von Center-Konzepten besteht in der Stärkung unternehmerischen Denkens und Handelns innerhalb des Unternehmens. Damit einher geht die Vorstellung, dass sich die Unternehmensbereiche in einer bestimmten Bandbreite selbst steuern können, was zu einer Entlastung der Unternehmensleitung an Koordinationsaufwand zur Steuerung der einzelnen Bereiche führen soll. Dabei werden unterschiedliche Anforderungen an den wirtschaftlichen Erfolg gestellt, welche Auswirkungen auf die anzuwendende Center-Form haben und diese in

---

<sup>190</sup> Vgl. Eisenführ; in: DBW 1/1985, S. 99 [125]; vgl. Weber; in: CM 1/1989, S. 5 [497].

<sup>191</sup> Vgl. Neuwirth; Unternehmensorganisation und Selbständigeneinsatz, S. 201 [356].

<sup>192</sup> Vgl. Kreuter/Solbach; in: ZfO, 4/1997, S. 227 [273].

<sup>193</sup> Vgl. Schmalenbach; Pretiale Wirtschaftslenkung, Band 2, S. 8 [416].

<sup>194</sup> Vgl. Schmalenbach; in: ZfhF, 3. Jg. 1909, S. 169 [417].

ihren Zielen und Maßnahmen charakterisieren. Zur Erreichung des wirtschaftlichen Erfolgs kommen die in *Abb. 5* dargestellten Center-Formen zum Einsatz.

Form	Maßnahme	Ziel	Autonomie
<b>Cost-Center</b>	Kostenminimierung bei Leistungsvorgabe	Effizienz	Keine
<b>Profit-Center</b>	Einnahmen deckende Kosten	Effizienz	Begrenzt vorhanden
<b>Invest-Center</b>	Gewinn nach Abzug aller Ausgaben	Rentabilität	Größte Entfaltung

**Tab. 5:** Center-Formen und deren wirtschaftliche Ziele; Quelle: eigene Darstellung

Der Vorteil einer Dezentralisierung kann aber auch in einen Nachteil umschlagen, wenn die Verselbstständigung zu einem Mehraufwand bei der Koordination der Bereiche führt.<sup>195</sup> Dezentralisierung setzt nicht nur eine eigene Rechnungsführung voraus, sondern auch eine eigene Verantwortlichkeit und Risiko. Selbst bei einer Dezentralisierung in Sparten ist nur eine simulierte Eigenständigkeit gegeben, die oft nur innerhalb des eigenen Organisationsverbundes oder der Organisationseinheit ausgelebt werden kann. Die Probleme einer simulierten Dezentralisierung sind bekannt. Wirtschaftlichkeit, Kommunikation und Entscheidungsbefugnisse leiden bei Simulationen, da diese Einheiten einerseits keine echten Betriebe darstellen und andererseits sich das Betriebsergebnis nicht aus der Marktlage, sondern aus der Managemententscheidung mittels Verrechnungspreise ergibt.<sup>196</sup>

### 2.3.5 Verrechnungs- und Lenkpreise

Durch die Einführung von Verrechnungspreisen können auch Organisationseinheiten ohne direkten Kontakt zum Markt monetäre Erfolge oder Misserfolge aufdecken. Die Idee der Verrechnungspreise besagt, dass die einzelnen Glieder einer Organisation sich der Leistungsbeurteilung bedienen, indem sie in den gegenseitigen rechnerischen Verkehr treten.<sup>197</sup> Hierzu wird innerhalb eines Unternehmens zwischen unselbstständigen Unternehmenseinheiten mittels Preisbildung eine Marktsituation simuliert. Es wird davon ausgegangen, dass die Bewertung interner Leistungen immer eine Wirkung auf Bereichsgewinne und Anreizstrukturen verursacht.<sup>198</sup> Man erhofft sich, dass der koordinierende und motivierende Charakter des Marktes auch innerhalb des Unternehmens seine Wirkung entfaltet. Man setzt darauf, dass die rationale Steuerungsfunktion durch den Preis die dezentralen Organisationseinheiten zu kosteneffizienten und unternehmenszielkonformen Handlungen zwingt. Der Aufbau eines fiktiven internen Marktes entsteht durch die Bildung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, die mittels eines Leistungsaustausches Dienstleistungen oder Produkte gegen Entgelt liefern. Verrechnungspreise haben die in *Tab. 6* dargestellten drei Funktionen.

<sup>195</sup> Vgl. Klimmer; Unternehmensorganisation, S. 73 [246].

<sup>196</sup> Vgl. Drucker; Neue Management-Praxis, Band 2, S. 289 [113].

<sup>197</sup> Vgl. Schmalenbach; in: ZfhF, 3. Jg. 1909, S. 167 [417].

<sup>198</sup> Vgl. Weber; Einführung in das Controlling, S. 198 [495].

<b>Erfolgsermittlung</b>	Schaffung von Transparenz, Kostenbewusstsein und Motivation zur selbstständigen Entscheidung.
<b>Lenkungsfunktion</b>	Optimaler Ressourceneinsatz und Preisbildung für das Gut auf Basis der verursachten Kosten.
<b>Kontrollfunktion</b>	Soll-Ist-Abweichung der Planung vom Ergebnis als Basis für eine Entscheidung über Eigenerstellung oder Fremdbezug.

**Tab. 6:** Funktionen von Verrechnungspreisen; Quelle: eigene Darstellung

Verrechnungspreise können als markt- oder kostenorientierte Preise gestaltet sein. Marktorientierte Verrechnungspreise sollen die koordinierende Wirkung des Marktmechanismus imitieren.<sup>199</sup> Man geht davon aus, dass sich entsprechend eines externen Konkurrenten durch Aufbau eines internen Wettbewerbsdrucks der Marktmechanismus auf die Organisationseinheit überträgt.<sup>200</sup> Der Marktmechanismus soll alle Beteiligten zu gewinnmaximalem Verhalten anregen. Da sich alle Beteiligte so verhalten müssen, soll dies auch für die Gesamtorganisation einen gewinnmaximalen Erfolg nach sich ziehen. Voraussetzung ist, dass es sich bei den verrechneten Gütern um marktgängige Produkte handelt, für die Marktwerte existieren. Kostenorientierte Verrechnungspreise sind die häufigste Form, da die Preise auf Basis der Kostenrechnung im Rahmen des Controllings ohnehin erhoben werden, was den Aufwand zur Ermittlung deutlich minimiert.<sup>201</sup>

Während marktorientierte Verrechnungspreise eine externe Wertbasis aus dem Markt beziehen, richten sich kostenorientierte Verrechnungspreise am Güterverbrauch aus und erlauben dadurch, Preise auch für nicht marktgängige Produkte und Leistungen festzustellen. Hierbei können Plan- und Ist-Kosten unterschieden werden. Die Ist-Kosten decken die tatsächlich entstandenen Kosten ab, welche erst im Nachhinein bekannt sind. Das Risiko liegt hier bei der leistungsbeziehenden Einheit, da der aus fehlerhaften Planungen entstandene Mehraufwand von der leistungserstellenden Einheit an die leistungsabnehmende Einheit weitergegeben wird. Plankosten sind aus Berechnungen und Erfahrungswerten zusammengesetzte Prognosen. Das Risiko liegt hier bei der leistungserstellenden Einheit, da sie ungeplanten Mehraufwand nicht an die leistungsbeziehenden Einheiten weitergeben kann.

Im Falle von Hilfsgeschäften werden diese als interne Serviceleistungen allen Konzerneinheiten angeboten. Diese Leistungen können Organisationseinheiten des Kerngeschäfts aber auch andere Konzerneinheiten wie auch die Konzernzentrale in Anspruch nehmen. Für die Organisationseinheiten des Kerngeschäfts ist der Leistungsaustausch insoweit relevant, als die hierfür entstehenden Kosten aus dem Budget zu entrichten sind. Im Idealfall besteht auch die Möglichkeit des externen Leistungsbezugs außerhalb des Konzerns. Die Tatsache, dass die Kosten für erkaufte Hilfsgeschäfte für die eigene Produktherstellung nicht mehr zur Verfügung

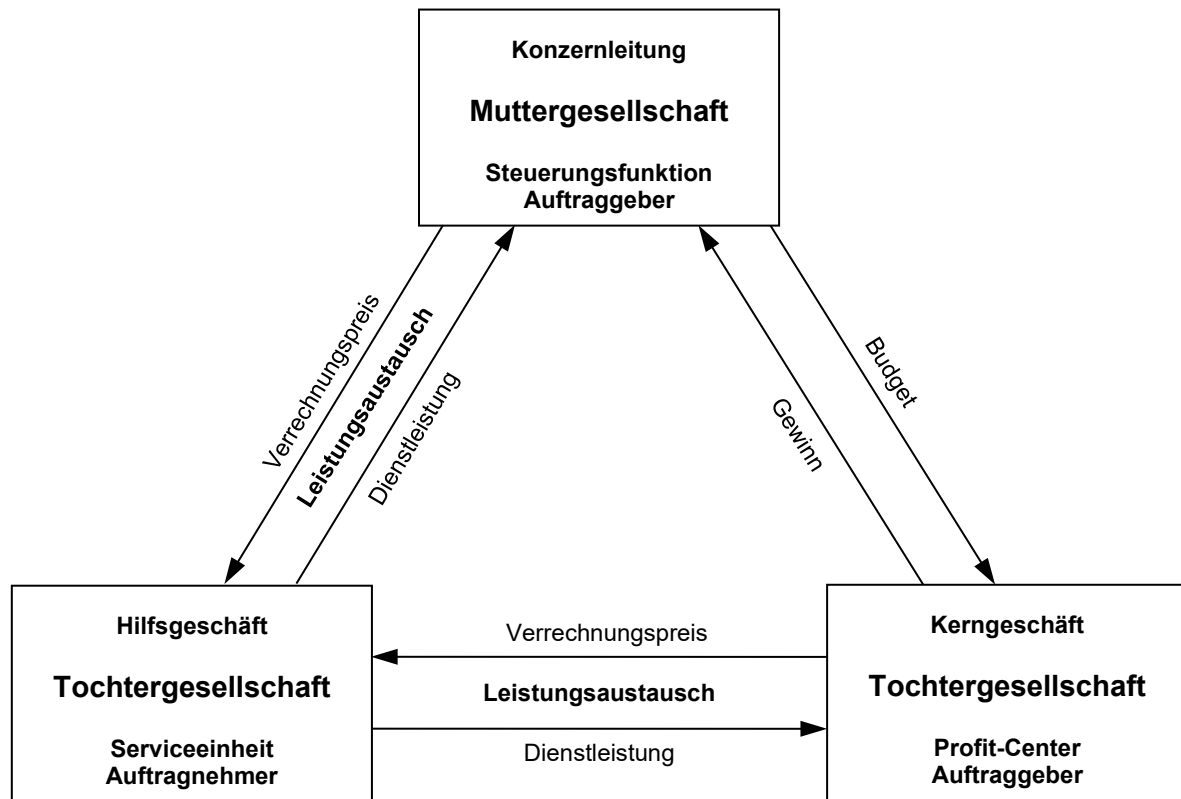
<sup>199</sup> Vgl. Brühl; Controlling, S. 347 [59].

<sup>200</sup> Vgl. Coenenberg; in: WiSt. 8-9/1973, S. 377 [89]; vgl. Trost; Koordination mit Verrechnungspreisen, S. 57 [476].

<sup>201</sup> Vgl. Trost; Koordination mit Verrechnungspreisen, S. 66 [476].



stehen, zwingt dazu, diese zu minimieren. Der Bereichsgewinn besteht in möglichst geringen Kosten für nicht produktrelevante Aufgaben. Der Aufbau eines Verrechnungspreismechanismus ist aus *Abb. 14* ersichtlich.



**Abb. 14:** Einsatz von Verrechnungspreisen; Quelle: eigene Darstellung

Die rechnerische Verselbstständigung geschieht, um Organisationseinheiten in ihrer Disposition soweit selbstständig zu machen, dass sie möglichst gute Resultate in ihrer Kostenrechnung erzielen.<sup>202</sup> Während am Markt der Preis die Steuerungsfunktion übernimmt, ist es innerhalb eines Unternehmens die interne Planung der Leitung. Daher haben interne Märkte innerhalb einer hierarchischen Struktur immer nur ergänzenden Charakter.<sup>203</sup>

## 2.4 Verwaltungsrechtliche Aspekte

### 2.4.1 Staat und Verwaltung

Ein Staat definiert sich als eine auf Über- und Unterordnung beruhende Herrschaftsordnung, durch die ein Personenverband auf einem abgegrenzten Gebiet mit hoheitlicher Gewalt verbunden ist.<sup>204</sup> Die hiesige Lehrmeinung beschreibt den Staat als Zusammensetzung der sich gegenseitig bedingenden Elemente des Staatsgebietes, des Staatsvolkes und der Staatsgewalt.

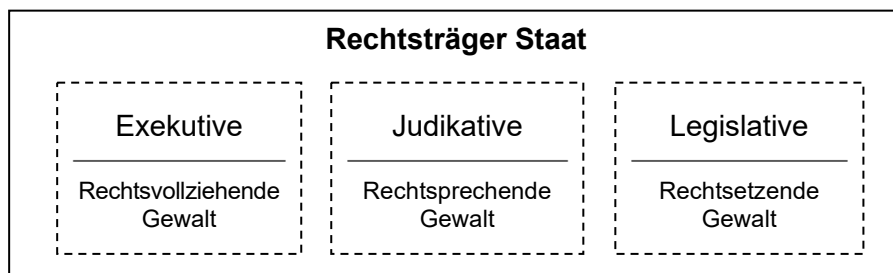
<sup>202</sup> Vgl. Schmalenbach; in: ZfHf, 3. Jg. 1909, S. 170 [417].

<sup>203</sup> Vgl. Frese; in: EdBWL, Sp. 553 [150].

<sup>204</sup> Vgl. Brockhaus-Enzyklopädie; Band 26, S. 64-65 [527]; vgl. Jellinek; Allgemeine Staatslehre, S. 183/394/427 [218].

Das Staatsgebiet ist der Raum, über dem die Staatsgewalt ihre spezifische Tätigkeit als Herrschaft auf einen staatlichen Verband erhebt. Das Staatsvolk beschreibt die Menschen, welche dem Staatsgebiet zugehörig sind und auf welche die Staatsgewalt ausgeübt wird. Die Staatsgewalt wiederum wird als über dem staatlichen Verband stehende Macht beschrieben, welche die Einhaltung von Regeln erzwingen kann.<sup>205</sup>

Maßgebend für die Verwaltung ist das Element der Staatsgewalt. Ihr werden die Eigenschaften der Souveränität, der Fähigkeit der Selbstorganisation und Selbstherrschaft und der Unteilbarkeit zugeschrieben. Die Souveränität beschreibt sie als unabhängige und höchste Gewalt nach innen und außen, welche keine über sich akzeptieren kann und darf. Hieraus erwächst die Fähigkeit zur Selbstorganisation als Basis der Selbstherrschaft. Der souveräne Staat erhält seine Organisationsstruktur nicht durch Auferlegung einer anderen Macht wie z. B. die Kommunen durch staatliche Gesetzgebung, sondern muss sich diese selbst schaffen. Die Unteilbarkeit beschreibt die ausschließliche staatliche Garantie des Bestandes der drei Staatsgewalten. Die Staatsgewalten teilen sich in einem modernen und demokratisch verfassten Staat wie Deutschland nachfolgend in die:



**Abb. 15:** Beziehung der Staatsgewalten zum Staat; Quelle: eigene Darstellung

Die Gewaltenteilung ist relativ zu betrachten. Sie ist nicht als Teilung der Staatsgewalt im Sinne der Souveränität zu verstehen, sondern als Zuweisung von Zuständigkeiten durch das Staatsvolk, welches hinter diesen Staatsgewalten steht.<sup>206</sup>

Soll der Staat aber mehr sein als eine bloße Idee, muss er als handlungsfähige Einheit auftreten, und die dafür notwendigen Organe schaffen. Definiert man den Staat als zivilisatorischen Ausdruck einer organisierten Gesellschaft, so sind die staatlichen Organe das Werkzeug, durch die er nach innen und außen tatsächliche Handlungsfähigkeit erlangt. Staatsorgane sind alle Struktureinheiten, die im Namen und in Vollmacht des Staates in verfassungsmäßiger Zuständigkeit an der Ausübung der Staatsgewalt teilnehmen. Die Organisation und die Handlungen der staatlichen Organe ist die geschäftliche Besorgung staatlicher Angelegenheiten. Als staatliche Organe im organisatorischen Sinne lassen sich alle Struktureinheiten der drei Staatsgewalten bezeichnen. Diese können als Verwaltung im weitesten Sinne angesehen werden.

<sup>205</sup> Vgl. Jellinek; Allgemeine Staatslehre, S. 427 [218].

<sup>206</sup> Vgl. ebenda, S. 427/501 [218].

Öffentliche Verwaltung ist also ein Sammelbegriff für die Gesamtheit staatlicher Organe. Öffentliche Verwaltung im engeren Sinne ist die Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke außerhalb von Legislative und Judikative.<sup>207</sup>

In einem demokratischen Rechtsstaat versteht man unter öffentlicher Verwaltung die Organe der Exekutive, welche die Beschlüsse der Legislative ausführen.<sup>208</sup> Verwaltung heißt daher Ausführen von Gesetzen, Planen und Gestalten in vorgegebenen Grenzen. Durch Verknüpfung der Aufgaben mit Finanz- und Sachmitteln sowie Personal erlangt der Staat seine aktive Handlungsfähigkeit, um seine gesetzlichen Aufgaben zu bewältigen. Als exekutive Staatsgewalt kommt der öffentlichen Verwaltung allein die Kompetenz zur Ausführung der Gesetze zu. Um diese Aufgabe zu erfüllen, muss sie mit bestimmten gesetzlich geregelten Machtbefugnissen ausgestattet sein. Die Legitimation erhält die öffentliche Verwaltung in Deutschland durch die Zuweisung der Verwaltungskompetenz aus dem Grundgesetz; Art. 30, 83-87 GG. Darin wird aber nur die Zuständigkeit geregelt. Die organisatorische Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung fällt unter die Organisationshoheit des Bundes und der Länder.

#### **2.4.2 Aufbau der staatlichen Verwaltung**

Die staatliche Verwaltung unterteilt sich in eine mittelbare und unmittelbare Verwaltung. Die unmittelbare Verwaltung ist die direkte Verwaltung durch staatliche Behörden der Verwaltungsträger Bund oder Land. Der Aufbau einer staatlichen Verwaltung ist in *Abb. 16* dargestellt. Die mittelbare Verwaltung ist die Verwaltung durch Behörden anderer rechtsfähiger Verwaltungsträger wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Mit der unmittelbaren Verwaltung handelt der Staat unmittelbar durch seine Verwaltungsorgane selbst. Diese Verwaltungsorgane sind die staatlichen Behörden. Behörden sind Stellen, die durch Organisationsrecht gebildet, vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach der einschlägigen Zuständigkeitsregelung berufen sind, unter eigenem Namen für den Staat oder einen anderen Rechtsträger öffentlicher Verwaltung nach außen eigenständig Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen.<sup>209</sup> In ihr sind personelle und sachliche Mittel zusammengefasst, um die staatlichen Geschäfte ausführen zu können. Sie sind nur organisatorisch selbstständige Einheiten eines Verwaltungsträgers, sog. Organe des Rechtsträgers. Organe sind im Gegensatz zu eigenständigen Rechtsträgern zwar ebenfalls Subjekte von Zuständigkeiten, die sie aber nicht für sich selbst, sondern für den dahinterstehenden Rechtsträger wahrnehmen.<sup>210</sup> Behörden kommen in der staatlichen Verwaltungspraxis in verschiedenen Ebenen vor. Klassisch ist die unmittelbare staatliche Verwaltung dreistufig in die oberen, mittleren und unteren Behörden gegliedert. Bei einem zweistufigen Aufbau fallen die mittleren Behörden weg.

---

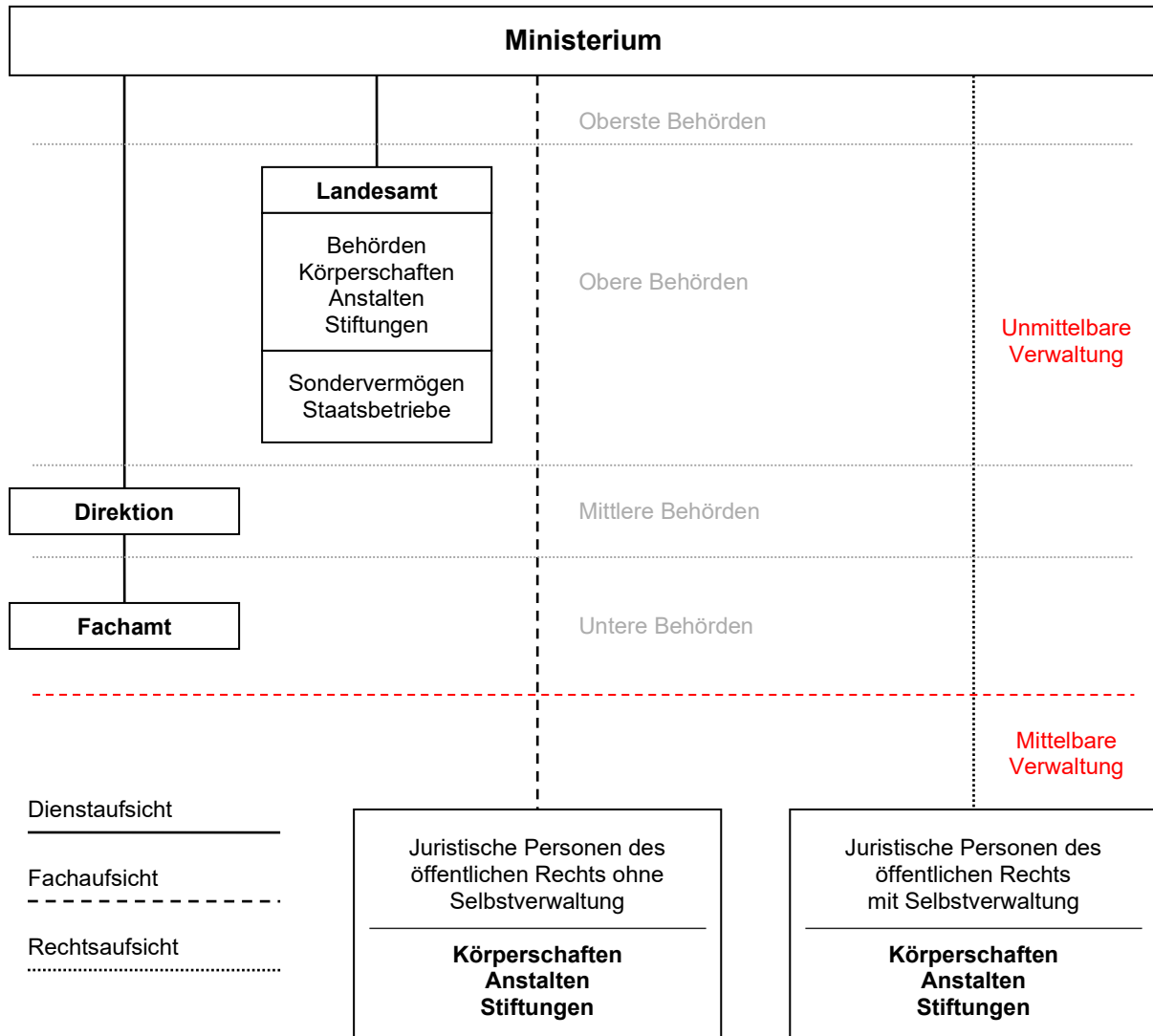
<sup>207</sup> Vgl. Fleiner; Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 7-8 [139].

<sup>208</sup> Vgl. Schubert/Klein; Das Politiklexikon, S. 123/354 [434].

<sup>209</sup> Vgl. BVerwG; Az.: 9 B 78.15, Rn. 8 [86].

<sup>210</sup> Vgl. Böckenförde; Fortschritte des Verwaltungsrechts, S. 270 [39].

Die obersten Behörden bilden die Verwaltungsspitzen des Staates, z. B. die Ministerien und Verfassungsorgane. Ihnen obliegen diejenigen Verwaltungsaufgaben, die mittels gesetzlicher Grundlage auf sie übertragen wurden sowie die Leitung der Ressorts und die Aufsicht über die Behörden in deren nachgeordneten Geschäftsbereich.<sup>211</sup>



**Abb. 16:** Typischer Aufbau der Verwaltung auf staatlicher Ebene; Quelle: eigene Darstellung

Oberbehörden, zu denen im Bundesbereich auch die sog. Zentralstellen gehören, sind organisatorisch verselbstständigte Verwaltungseinheiten mit der Zuständigkeit für das gesamte Staatsgebiet. An diese werden zur Entlastung der obersten Behörden zur Gesetzesausführung bestimmte fachlich abgegrenzte Verwaltungsaufgaben übertragen. Sie sind daher einer obersten Behörde direkt unterstellt und besitzen im Regelfall keinen eigenen Behördenunterbau.

Zu den Oberbehörden gehören auch die wirtschaftlich verselbstständigten Einheiten wie Staatsbetriebe und Sondervermögen, aber auch die nicht rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Diese sind rechtlich unselbstständig und wer-

<sup>211</sup> Vgl. Loeser; Das Bundes-Organisationsgesetz, S. 267 [319].

den vom Rechtsträger Staat inhaltlich und wirtschaftlich gesteuert. Deren Selbstständigkeit beschränkt sich nur auf das Innenverhältnis zwischen der Organisationseinheit und deren Träger.<sup>212</sup> Sondervermögen bezeichnen abgesonderte Teile des Staatshaushalts. Im engeren Sinne sind es organisatorische, vor allem haushaltsrechtliche, aber nicht zivilrechtlich verselbständigte Teile der Staatsverwaltung. Auch eine Teilrechtsfähigkeit bzw. Vermögensrechtsfähigkeit sorgt nicht für eine tatsächliche rechtliche Selbstständigkeit der Organisationseinheit.<sup>213</sup> Rechtlich selbstständige Sondervermögen entstehen, wenn der Staat juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die im eigenen Namen und auf eigene Rechnung handeln, gründet, sich daran beteiligt oder sich derer bedient.<sup>214</sup> Der Staatsbetrieb ist rechtlich unselbstständig und besitzt ein Betriebsvermögen, welches – anders als bei einem Sondervermögen – nicht vom Staatshaushalt abgesondert, sondern nur zur Bewirtschaftung zugewiesen ist.<sup>215</sup> Hier handelt es sich wie bei einer Behörde um eine rein interne Verrechnung. Nur bei Sondervermögen werden die Zu- und Abführungen im Zahlungsverkehr in den Haushaltsplänen als echte Ein- und Auszahlungen haushaltswirksam.

Mittelbehörden bündeln zur Sicherstellung der Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns die Verwaltungsaufgaben verschiedener Ressorts. In Ausnahmefällen sind sie aufgrund ihrer fachlich-spezialisierten Verwaltungsaufgabe auch nur für ein bestimmtes Ressort tätig. Sie unterstehen einer obersten Behörde direkt und haben einen eigenen fachlich oder regional organisierten Verwaltungsunterbau. Sie haben neben der Gesetzesausführung hauptsächlich Aufsichts- und Kontrollfunktionen über die ihnen unterstehenden unteren Behörden.

Unterbehörden sind Verwaltungsaufgaben der Gesetzesausführung in einem regional abgegrenzten Wirkungskreis übertragen und stellen regelmäßig den Kontakt mit dem Kunden bzw. Bürger her. Sie sind bei einem dreistufigen Verwaltungsaufbau regelmäßig einer Mittelbehörde oder bei einem zweistufigen Aufbau einer obersten Behörde direkt unterstellt.

Die mittelbare Staatsverwaltung leitet ihre Verwaltungsaufgaben nicht direkt aus der Verfassung ab, sondern erfüllt gesetzlich vorgegebene, aber individuell ausgerichtete Aufträge. Sie erfüllt satzungsgemäß Aufgaben eines abgegrenzten Kreises staatlicher Geschäfte auf Basis von Gesetzen oder Verordnungen und ist regelmäßig der unmittelbaren Verwaltung untergeordnet und verantwortlich.<sup>216</sup> Es handelt sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts, die mit einem Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstehen und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Durch das Entstehen rechtsfähiger Verwaltungseinheiten geht eine Trennung der Rechtssphären einher, was der verselbstständigten Einheit zumindest eine Abwehrrechtsposition gegenüber dem Muttergemeinwesen eröffnet.<sup>217</sup> Der Verwaltungsaufbau

---

<sup>212</sup> Vgl. Becker; Öffentliche Verwaltung, S. 290 [29].

<sup>213</sup> Vgl. Maier-Bledjian; Sondervermögen des Bundes, S. 66 [326].

<sup>214</sup> Vgl. Kube, Hanno; Schattenhaushalte im Verfassungsstaat; in: ZG 2010, S. 109 [281].

<sup>215</sup> Vgl. Schaloske; Der Landesbetrieb, S. 31 [410].

<sup>216</sup> Vgl. Jellinek; Allgemeine Staatslehre, S. 557 [218].

<sup>217</sup> Vgl. Pieper; Aufsicht, S. 415 [380].

der unmittelbaren Verwaltung gilt gleichermaßen für die mittelbare Verwaltung, da auch die Rechtsträger der mittelbaren Verwaltung eigene Behörden unterhalten können.

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind auf Mitgliedschaft beruhende, aber vom Wechsel der Mitglieder unabhängige Gemeinschaften. Sie werden auf Basis einer selbstgegebenen Satzung durch die Beschlüsse ihrer Mitglieder und der von ihnen gewählten Organe gelenkt. Das wesentliche Merkmal ist die Mitgliedschaft, die auf Freiwilligkeit oder Zwang beruhen kann. Die Körperschaft finanziert sich aus den Beiträgen und Abgaben der Mitglieder.

Anstalten sind ein Bestand sächlicher und personeller Mittel, welche dauerhaft in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dienen.<sup>218</sup> Das wesentliche Merkmal besteht in der Verbindung zwischen einem gegebenen sachlichen und personellen Bestand mit einer Zweckbestimmung. Sie werden, im Gegensatz zur Körperschaft, vom Muttergemeinwesen mit einem bestimmten Zweck versehen „errichtet“. Mithin sind Zweck, Aufgaben und Organe von außen, also vom Gesetzgeber durch Errichtungsgesetz, vorbestimmt. Folgerichtig ist die Anstalt auf die ihr zugewiesenen bestimmten Verwaltungsaufgaben beschränkt und kann ihre wahrzunehmenden Aufgaben und oft auch die innere Struktur von sich aus nicht erweitern oder ändern.<sup>219</sup> Die Anstalt hat keine Mitglieder, sondern Benutzer. Sie finanziert sich daher auch aus den Benutzungsgebühren, welche die Benutzer für die in Anspruch genommene Leistung zu entrichten haben.

Die Stiftung ist die Widmung einer Vermögensmasse für einen vom Stifter vorgegebenen Zweck. Aus der Widmung erwachsen die Aufgaben und Einrichtungen der Stiftung. Durch einen hoheitlichen Stiftungsakt erfolgt die Widmung der Vermögensmasse zugunsten eines öffentlichen Zwecks. Eine Stiftung hat weder Mitglieder noch Benutzer, sondern Nutznießer, sog. Destinatäre. Die Finanzierung erfolgt aus dem Stiftungsvermögen oder durch Zuwendungen an das Stiftungsvermögen von außen.

Ist der Staat als Muttergemeinwesen an Recht und Gesetz gebunden, so kann es bei ihren mittelbaren und unmittelbaren Organen nicht anders sein. Die Übertragung staatlicher Aufgaben verpflichtet den Staat, durch geeignete Maßnahmen eine ordnungsgemäße Erledigung zu gewährleisten.<sup>220</sup> Aus dieser Interessenlage heraus steht dem Staat, in dessen Namen das staatliche Handeln erfolgt, auch eine Beeinflussung des Verwaltungshandelns zu. Hieraus begründet sich auch die Pflicht des Muttergemeinwesens, ihre nachgeordneten Organisationseinheiten in ihrer Aufgabenerledigung zu beaufsichtigen.

Die Staatsaufsicht hat den Zweck, die Rechtsordnung vor rechtswidrigem Handeln zu schützen, indem sie Rechtssicherheit und Rechtseinheit wahrt.<sup>221</sup> Die instanzenbezogene Aufsicht ist kein Phänomen der öffentlichen Verwaltung. So wird bereits in der Organisationslehre die

---

<sup>218</sup> Vgl. Mayer; Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2, S. 268 [335].

<sup>219</sup> Vgl. Elleringmann; in: Die Verwaltung, 19a, S. 10 [126].

<sup>220</sup> Vgl. Marburger/Marburger; Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, S. 41 [327].

<sup>221</sup> Vgl. ebenda, S. 43 [327].

Aufsicht – früher auch als Führungsstellen bezeichnet – beschrieben. Sie hat Steuerungs- und Kontrollaufgaben und achtet auf ordnungs- und sinngemäße Durchführung mittels Genehmigungs-, Mitwirkungs- und Ausführungsvorbehalten.<sup>222</sup> Auch im hierarchisch strukturierten Aufbau der öffentlichen Verwaltung sind Kontroll- und Weisungsrechte der übergeordneten Instanz ihrer untergeordneten Instanz gegenüber durch die Mittel der Kenntnisnahme, Rechtsbewahrung und vorbehaltenen Zustimmung gegeben.<sup>223</sup> Der Sinn der Staatsaufsicht besteht nicht im Nachweis, dass der Beaufsichtigende sachverständiger wäre als der Beaufsichtigte, sondern in der Synchronisierung an die Interessenlagen übergeordneter Instanzen.<sup>224</sup> Aufsicht bedeutet Einflussnahme bis hin zur Befugnis zum unmittelbaren Eingriff. Diese Kontroll- und Weisungsrechte sind qualitativ nach der Einbindung der Verwaltungseinheit in die Verwaltungshierarchie in ihrer Intensität gestuft in Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht.

<b>Rechtsaufsicht</b>	Über Rechtsträger der mittelbaren Verwaltung	Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.
<b>Fachaufsicht</b>	Über Rechtsträger der mittelbaren und Organe der unmittelbaren Verwaltung	Kontrolle der Rechtmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.
<b>Dienstaufsicht</b>	Über Organe der unmittelbaren Verwaltung	Kontrolle der Organisation, der personellen und sachlichen Verhältnisse sowie der Geschäftsführung.

**Tab. 7:** Formen der Staatsaufsicht; Quelle: eigene Darstellung

Die Rechtsaufsicht überwacht die Einhaltung aller geschriebenen und ungeschriebenen Regeln und die Fachaufsicht zusätzlich die einzelnen Sachentscheidungen.<sup>225</sup> Die Dienstaufsicht und Behördenaufsicht sind die durchgreifende Aufsicht eines Dienstherrn über das persönliche Verhalten der ihm unterstellten Bediensteten. Sie sind keine Aufsichten über einen Träger öffentlicher Verwaltung, sondern über die eigenen Organe.<sup>226</sup>

### 2.4.3 Das Ressortprinzip

Die staatliche Verwaltung ist Sache der Exekutive. Oberstes Exekutivorgan in einem Staat ist die Regierung. Sie besteht auf der Ebene des Bundes nach Art. 62 GG als Kollegialorgan aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Die Minister sind für einen bestimmten sachlich zugeordneten Ausschnitt – den Geschäftsbereich, auch Ressorts genannt – aus dem Spektrum der gesamten Regierungstätigkeit verantwortlich. Um diese Verantwortlichkeit wahrzunehmen, müssen die Zuständigkeit und die Federführung zur Wahrnehmung der ressorteige-

<sup>222</sup> Vgl. Krähe; Konzern-Organisation, S. 36-37 [270].

<sup>223</sup> Vgl. Mayer; Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2, S. 395 [335].

<sup>224</sup> Vgl. Wolff; Verwaltungsrecht, Band 2, 1979, S. 102 [517].

<sup>225</sup> Vgl. Gotzmann; Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 22 [169].

<sup>226</sup> Vgl. Kahl; Die Staatsaufsicht, S. 394/397 [225].

nen Aufgaben klar erkennbar sein. Dieser Ressortverantwortung entspricht das sog. Ressortprinzip, welches nach Art. 65 S. 2 GG als eines von drei Verfassungsprinzipien zur Organisation der Regierung für den Bund statuiert ist. Dieses Verfassungsprinzip wird als ein Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit über Art. 28 (1) GG auch in den Ländern gewährleistet, wonach das Ressortprinzip auch in den jeweiligen Länderverfassungen verankert ist.<sup>227</sup>

Das Ressortprinzip besagt, dass jeder Minister für seinen Geschäftsbereich im Rahmen der vom Regierungschef bestimmten Richtlinien der Politik weisungsfrei selbst verantwortlich ist. Ein Minister ist somit in seinem Tun und Handeln allein dem Regierungschef und dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Das Ressortprinzip ist Ausdruck der Organisationsgewalt des Staates und beschreibt das Recht und die Macht des Ministers, organisatorisch sein Haus selbst zu gestalten. Ein Minister als Ressortchef zeichnet sich zuerst durch das Funktionieren seines Verwaltungszweiges aus.<sup>228</sup> Die Ressortverantwortung bedeutet also die Wahrnehmung des Organisationsrechts für den eigenen unterstellten Bereich.<sup>229</sup> Dies beinhaltet die Gestaltungsmacht im Kernbereich und die dafür notwendigen peripheren Hilfsdienste im Randbereich. Kernaufgaben sind die ressortspezifischen Sachaufgaben, wofür das Ressort aus der Gesamtheit der Regierungstätigkeit separiert wurde. Daher ist er nicht nur für das von ihm geleitete Ministerium, sondern auch für die Behörden des nachgeordneten Geschäftsbereichs verantwortlich. Damit erstreckt sich auch die Ressortverantwortung über das Ministerium selbst auf alle Behörden, die unter Aufsicht des Ressorts tätig sind. Da das Ressortprinzip den Minister mit der Alleinzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit seines Geschäftsbereichs belastet, ist sein Sachentscheidungsrecht durch organisationsrechtliche Befugnisse ergänzt.<sup>230</sup> So ist z. B. die Standortwahl einer Behörde ein typischer Ausdruck der Ressortverantwortung.<sup>231</sup> Die Standortwahl ist auch ein politisches Instrument, da hierdurch die Präsenz des Staates in der Fläche sichtbar wird, was auch wirtschaftliche, finanzielle und kulturelle Folgen für den Standort hervorruft. Diese organisationsrechtlichen Befugnisse, auch Annexbefugnisse genannt, sind Hilfsbefugnisse, die im Rahmen der Fachkompetenz am Rande als reine Verwaltungsaufgaben mit erledigt werden müssen. Randaufgaben sind die typischen inneren Verwaltungsleistungen gegenüber dem eigenen Hause, welche als sog. Querschnittsaufgaben inhaltlich in allen Ressorts gleich sind und ähnlichen Regelungen unterliegen, meist tagesgeschäftlich anfallen und routinemäßig bearbeitet werden.

Die Ressortverantwortung kann aber nur bei den Ressorts zustande kommen. Bei der ministerialfreien Verwaltung wird sie durch die einer Verwaltungseinheit zugebilligte personelle, organisatorische und haushaltsrechtliche Eigenverantwortung innerhalb der unmittelbaren Verwaltung ersetzt. Inhaltlich sind die Anforderungen und Folgen aber gleich. Beispiele hierfür sind die Rechnungshöfe, Parlamente oder Verfassungsgerichte.

---

<sup>227</sup> Vgl. BVerwG; Az.: VII C 119/64; in: NJW 28/1966, S. 1285 [81].

<sup>228</sup> Vgl. Forsthoff; Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 16 [146].

<sup>229</sup> Vgl. Küster; in: Grundgesetz: Handkommentar, S. 498, Rn. 4 [284].

<sup>230</sup> Vgl. Kröger; Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung, S. 76/78 [275].

<sup>231</sup> Vgl. Schily; in: Bundesrat – Stenographischer Bericht zur 796. Sitzung, S. 22 [414].



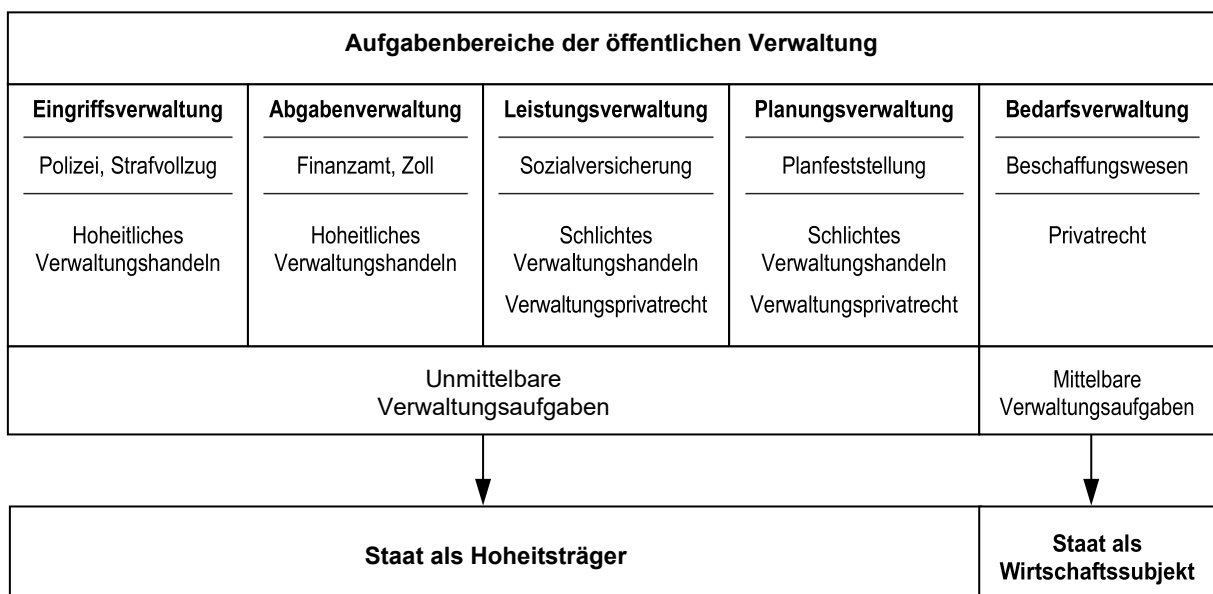
### 2.4.4 Der Staat als Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt

Die Öffentliche Verwaltung handelt entsprechend ihrer Aufgabenbereiche entweder verwaltungsrechtlich, verwaltungsprivatrechtlich oder privatrechtlich. Sie wird nach ihrem Zweck regelmäßig in fünf verschiedene Typen eingeteilt:

<b>Eingriffsverwaltung</b>	Kernaufgabe des Staates zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung oder zur Gefahrenabwehr.
<b>Abgabenverwaltung</b>	Bereiche der öffentlich-rechtlichen Zahlungspflichten mittels Steuern, Gebühren und Beiträgen zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Verwaltung.
<b>Leistungsverwaltung</b>	Bereiche der staatlichen Fürsorge und Förderung von Anspruchsberechtigten mittels Geld- oder Sachleistungen.
<b>Planungsverwaltung</b>	Bereich der verwaltungsinternen Planung zur Vorbereitung der Gestaltung von Sachverhalten unter Abwägung der Rechte und Interessen Betroffener.
<b>Bedarfsverwaltung</b>	Tätigkeit des Staates, um die notwendigen Voraussetzungen für das Verwaltungshandeln zu schaffen.

**Tab. 8:** Arten von Verwaltungshandeln; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Stein; Grundzüge des allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 7-8 [458] und Rolfes/Volkert; Aufgaben und Organisation der öffentlichen Verwaltung, S. 90-95 [398]

Während die Eingriffs-, die Abgaben-, die Leistungs- und die Planungsverwaltung Verwaltungsaufgaben darstellen, die unmittelbare Leistungen für Dritte, z. B. die Bürger, erbringt, wirkt die Bedarfsverwaltung nur staatsintern und mittelbar an diesen mit. Daraus ergeben sich Konsequenzen, die aus nachstehender *Abb. 17* ersichtlich sind:



**Abb. 17:** Staat als Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt; Quelle: eigene Darstellung

Der Staat nimmt hoheitliche und privatrechtliche Aufgaben entweder in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form wahr. Bedient er sich der öffentlich-rechtlichen Form, so tritt er als Hoheitsträger auf. Bedient er sich der privatrechtlichen Form, tritt er als Fiskus auf.<sup>232</sup> Beim Staat sind Hoheitsträger und Privatrechtssubjekt zwei Seiten einer Medaille. Der Staat ist in beiden Erscheinungsformen Träger von Rechten und Pflichten. Der Staat und seine Untergliederungen sind nach heutiger Lehrmeinung als einheitliches Vermögens- und Rechtssubjekt anzusehen, womit hoheitliches und fiskalisches Handeln nur Erscheinungsformen desselben Rechtssubjekts darstellen.<sup>233</sup>

Als Hoheitsträger handelt er hoheitlich oder schlicht nach Verwaltungsrecht oder Verwaltungsprivatrecht, denn hier ist er in Erfüllung von unmittelbaren Verwaltungsaufgaben tätig. In Erfüllung dieser Aufgaben kann er in die Freiheit anderer Rechtsträger eingreifen und ggf. Ansprüche auch gegen deren Willen exekutieren. Für diese Eingriffe in grundgesetzlich geschützte Bereiche benötigt der Rechtsstaat eine gesetzliche Grundlage durch das Verwaltungsrecht. Das Verwaltungsrecht regelt die internen und externen Beziehungen des Staates zu verschiedenen Verwaltungsträgern und Verwaltungsorganen oder zu den natürlichen oder juristischen Rechtssubjekten wie Bürgern oder Unternehmen. Damit verbunden ist ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen dem Staat und seinen Rechtssubjekten. Verwaltungsprivatrechtliches Handeln liegt vor, wenn der Staat seine besonderen Forderungen als Hoheitsträger auch durch Anwendung zivilrechtlicher Wege verfolgen kann, ohne dabei seine öffentlich-rechtliche Bindung zu verlieren.

In seinen wirtschaftlichen Belangen jedoch konkurriert der Staat mit Dritten um die gleichen Ressourcen und agiert damit als Wirtschaftssubjekt. Wenn aber die Verwaltung keine unmittelbaren öffentlichen Aufgaben erfüllt, bleibt ihr die Inanspruchnahme öffentlich-rechtlicher Handlungsformen verwehrt.<sup>234</sup> Daher ist von jeher anerkannt, dass sich die Beschaffung erforderlicher Mittel zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben nach den Regeln des Privatrechts vollzieht.<sup>235</sup>

Das Wirtschaftssubjekt manifestiert sich beim Staat in dessen Haushalt, auch Fiskus genannt. Der Fiskus beschreibt den Staat als Verwalterin eigenen Vermögens.<sup>236</sup> Fiskalische Verwaltung bezeichnet daher die zivilrechtliche Zuständigkeitssphäre der öffentlichen Verwaltung.<sup>237</sup> Verwaltung von Vermögen stellt eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, die von wirtschaftenden Rechtssubjekten vorgenommen wird. Um Verwirrung durch Gebrauch des alten Begriffs Fiskus zu vermeiden, soll im weiteren Verlauf auf den Begriff Wirtschaftssubjekt ausgewichen werden, wenn der Staat als rein fiskalisch Handelnder aufgerufen wird. Damit ist der Staat als Wirtschaftssubjekt auch das Vermögenssubjekt, dem z. B. Immobilien zum eigenen Gebrauch

---

<sup>232</sup> Vgl. Becker-Birck; Der Inanspruchnahmeprozess in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 25 [30].

<sup>233</sup> Vgl. Burmeister; in: DÖV 20/1975, S. 699 [88].

<sup>234</sup> Vgl. Detterbeck; Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 346, Rn. 907 [95].

<sup>235</sup> Vgl. GmS-OGB; GmS-OGB 1/85; in: NJW 38/1986, S. 2360 [159].

<sup>236</sup> Vgl. Burmeister; in: DÖV 20/1975, S. 700 [88].

<sup>237</sup> Vgl. ebenda, S. 697 [88].

zugeordnet sind. Der Staat als Wirtschaftssubjekt ist vor allem für die Bedarfsdeckungsgeschäfte und für seine erwerbswirtschaftliche Betätigung relevant. Ist der Staat als Privatperson tätig, nimmt er am Wirtschaftsleben teil und agiert ggf. selbst am Markt. In der Abwicklung privatrechtlicher Geschäfte genießt er gegenüber seinen Mitkonkurrenten keinerlei Privilegien und unterliegt wie alle anderen Wirtschaftssubjekte privatrechtlichen Regelungen. Zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben des Staates als Hoheitsträger werden personelle und sachliche Ressourcen benötigt. Die Sachmittel, so z. B. auch Immobilien, werden am Markt oder von Dritten gegen Entgelt beschafft. Die Bedarfsdeckung der Verwaltung als Hoheitsträger stellt selbst eine Verwaltungsaufgabe dar. Im Unterschied zu den hoheitlichen Kernaufgaben des Staates ist die Bedarfsdeckung kein Selbstzweck. Es handelt sich hier um Geschäfte zur Sicherung und Förderung des Kerngeschäfts der öffentlichen Verwaltung. Sie geben dem Kerngeschäft die erforderliche Unterstützung und Hilfeleistung und werden daher als fiskalische Hilfsgeschäfte bezeichnet.<sup>238</sup>

Ein Rechtsträger ist Träger von Rechten und Pflichten. Der Begriff Rechtsträger beschreibt im bürgerlichen Recht die Fähigkeit einer Person, Inhaber von Rechten, insbesondere eines Vollrechts wie dem Eigentum, zu sein.<sup>239</sup> Mit der vollen Rechtsfähigkeit wird die juristische Person Zurechnungssubjekt von Rechten und Pflichten. Um selbst Staatsvermögen in Eigentum oder Besitz zu haben, sind Rechtsgeschäfte erforderlich, die eine Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr voraussetzen. Es muss sich also um ein Subjekt, eine natürliche oder juristische Person, handeln, die von der Rechtsordnung, in die sie hineingestellt ist, Rechtsfähigkeit verliehen bekommt. Der Mensch bekommt sie durch Geburt, eine juristische Person durch gesetzliche Anerkennung. Juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird die Rechtsfähigkeit gesetzlich verliehen. Der Staat ist eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Körperschaft des öffentlichen Rechts. Durch dieses Zugeständnis an ein Subjekt, selbst Rechte und Pflichten zu haben, wird die Person in die allgemeine Rechtsordnung integriert. Nur wenn der Staat als Rechtsperson in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts selbst Endpunkt rechtstechnischer Zuordnung ist, kann er mit anderen Rechtssubjekten in den Rechtsverkehr treten.<sup>240</sup> Der Rechtsträger überträgt diese Rechte und Pflichten als Handlungsmacht mittels Zuweisung und Vertretungsanordnungen an seine Exekutivorgane. Die Rechtsfähigkeit ermöglicht es dem Rechtsträger im Rechtsverkehr durch seine Organe vermögensrechtlich, haftungsrechtlich und zivilprozessual als selbstständige Person gegenüber Dritten durch Teilnahme am Zivilrechtsverkehr in Erscheinung zu treten.<sup>241</sup> Erkennt ein Gesetz einer staatlichen Stelle die Rechtsfähigkeit zu, so ist hierunter immer die Zivilrechtsfähigkeit zu verstehen.<sup>242</sup>

Ein Rechtsträger, ob privat-rechtlich oder öffentlich-rechtlich, zeichnet sich also durch seine Privatrechtsfähigkeit aus. Der Gesetzgeber hat einer juristischen Person des öffentlichen

---

<sup>238</sup> Vgl. Maurer/Waldhoff; Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 51, Rn. 21 [334].

<sup>239</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch; Eigentumszuordnung, S. 7 [424].

<sup>240</sup> Vgl. Klotz; in DÖV, 6/1964, S. 183 [247]; vgl. Thoma; in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, S. 607 [469].

<sup>241</sup> Vgl. Tettinger; Kammerrecht, S. 105 [466].

<sup>242</sup> Vgl. Bachof; in: AöR, S. 266 [16]; vgl. Enneccerus, et al.; Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, S. 408 [131].

Rechts aber, anders als in der Privatwirtschaft, keine Privatautonomie zugesprochen. Sie ist auf Basis einer Einzelzuweisung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben geschaffen, womit sie privatrechtliche Handlungen auch nur in ihrem eng begrenzten Wirkungskreis ausführen darf.<sup>243</sup> Das Grundgesetz gewährt unter Art. 2 (1) GG das Grundrecht der Privatautonomie. Es bedeutet das Recht auf Selbstbestimmung des Einzelnen und somit auch die offene Konkurrenz individueller Interessen und deren Ausgleich durch die eigenverantwortliche Gestaltung ihrer Rechtsbeziehungen. Hierzu gehört auch die Vertragsfreiheit in den Grenzen des gesetzlich Zulässigen, Verträge jeglichen Inhalts zu schließen.<sup>244</sup> Der Staat kann nicht gleichzeitig Träger und Adressat von Grundrechten sein.<sup>245</sup> Eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt aufgrund von Zuständigkeiten und nicht in Wahrnehmung verfassungsrechtlich garantierter Grundrechte. Dem Staat und seinen Einrichtungen steht weder die Privatautonomie nach Art. 2 GG noch die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG zu. So entstehen bei Streitigkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung wegen der fehlenden Vertragsautonomie bei Übergriffen anderer Staatsorgane keine Eingriffe in Grundrechte, sondern nur Kompetenzkonflikte.

Die fehlende Privatautonomie führt auch dazu, dass das Beschaffen und Halten von Eigentum außerhalb gesetzter Zuständigkeiten nicht möglich ist. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nur innerhalb der ihr durch Gesetz oder Satzung zugewiesenen Aufgaben zu rechtswirksamen Handlungen befugt, womit darüber hinausgehende Rechtsgeschäfte unwirksam sind.<sup>246</sup> Es ist daher ein Unterschied, ob das Eigentum zur freien Entfaltung privater Initiativen oder zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Das Halten von Eigentum zu eigenen privaten Zwecken ist für den Staat ausgeschlossen, denn die Grundrechte schützen nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.<sup>247</sup> Somit ist der Erwerb von Eigentum oder Nutzungsrechten zur Ertragsgenerierung ausgeschlossen. Eine Ausnahme für die Abwehr eines grundrechtlich geschützten Lebensbereiches kann bei der Verwaltung von Dienstliegenschaften, welche nur von Organen des eigenen Rechtsträgers genutzt werden können, nicht entstehen.

#### **2.4.5 Das Staatsvermögen**

Die Handlungsfähigkeit eines Staates benötigt neben personellen auch sachliche Ressourcen. Durch Beschaffung und Zuordnung zu einem Träger öffentlicher Verwaltung werden diese Sachmittel zu dessen Vermögen, beim Staat zum Staatsvermögen. Unter Sachwerten sind alle beweglichen und unbeweglichen Sachen wie Autos oder Immobilien zu verstehen. Das Staatsvermögen ist die Gesamtheit aller Sachwerte des Verwaltungsträgers Staat, über welche er das Verfügungsrecht ausübt.<sup>248</sup>

---

<sup>243</sup> Vgl. Klotz; in: DÖV, 6/1964, S. 185-187 [247].

<sup>244</sup> Vgl. Hofmann; in: Grundgesetz-Kommentar, S. 206, Rn. 43 [208].

<sup>245</sup> Vgl. BVerfGE, Band 15, S. 262 (Az.: 1 BvR 316/60) [78].

<sup>246</sup> Vgl. BGH-Urteil; Az.: I ZR 84/54; in: NJW 20/1956, S. 746 [68].

<sup>247</sup> Vgl. BVerfGE, Band 61, S. 109 (Az.: 2 BvR 1187/80) [80].

<sup>248</sup> Vgl. Tatarin-Tarnheyden; in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 2, S. 419 [464].

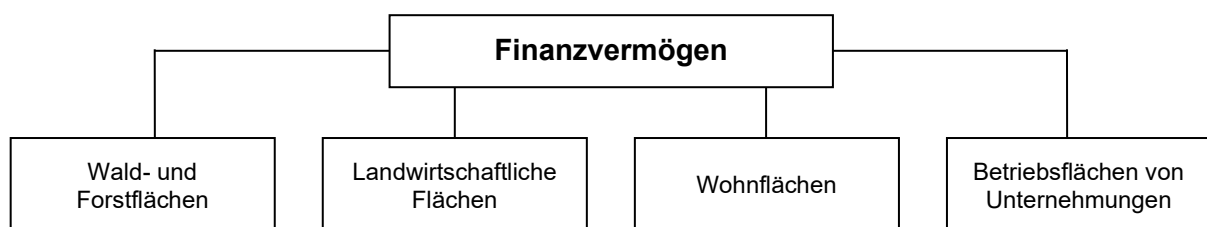
Der Erhalt und die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Vermögens ist ein besonderes Anliegen des öffentlichen Haushaltsrechts. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen richten sich an die operativ handelnde Verwaltung, womit die Zuständigkeit über das Staatsvermögen regelmäßig bei der Exekutive liegt.<sup>249</sup> Die reine Inhaberschaft von Eigentum oder Nutzungsrechten an Liegenschaften sagt aber noch nichts über deren Verwendung aus. Traditionell unterscheidet das deutsche Verwaltungsrecht zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen, welche erstmals im Einigungsvertrag in den Art. 21 und 22 normiert sind.<sup>250</sup>

In einem ersten Schritt sind vom Staatsvermögen die privaten Sachen des Staates, das sog. Finanzvermögen, zu unterscheiden. Es dient lediglich mittelbar der öffentlichen Verwaltung, soweit dessen Kapitalwerte oder Erträge zur Finanzierung des Verwaltungsaufwandes nutzbar gemacht werden können.<sup>251</sup>



**Abb. 18:** Aufteilung des Staatsvermögens; Quelle: eigene Darstellung

Traditionell wird im deutschen Verwaltungsrecht hierunter das wirtschaftliche Vermögen des Staates verstanden.<sup>252</sup> Hierzu zählen Sachen wie bebaute und unbebaute Grundstücke, die nicht unmittelbar für Verwaltungszwecke benötigt, aber vermietet, verpachtet oder als Produktionsstätte genutzt werden. Wenn es ihm zu wirtschaftlichen Zwecken dient, handelt es sich um das Privatvermögen des Staates. Es kann bewusst entstehen, wenn der Staat ein bestimmtes wirtschaftliches Interesse verfolgt oder wenn der dienstliche Bedarf endgültig entfallen ist, aber die Sache noch nicht zur Veräußerung kam. So können dem Staat z. B. auch durch sog. Fiskalerbschaften Sachen aller Art wie private Grundstücke zufallen. Durch die fehlende Zweckbindung für die Verwaltung wird es als allgemeines Grundvermögen bezeichnet und grundsätzlich nach den Regeln des Privatrechts bewirtschaftet.



**Abb. 19:** Arten von Finanzvermögen des Staates in Immobilien; Quelle: eigene Darstellung

<sup>249</sup> Vgl. Stern; Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, S. 1264 [459].

<sup>250</sup> Vgl. BT-Drucksache 11/7760, S. 365 [97].

<sup>251</sup> Vgl. BVerfGE, Band 10, S. 37 (Az.: 2 BvF 1/58) [77].

<sup>252</sup> Vgl. Laband; Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 4, S. 345 [285].

Hierunter fallen regelmäßig die Wohnungsbestände zur Nutzung für die Bevölkerung, Domänen, Güter und Forste.<sup>253</sup> Wald gehört dann zum Finanzvermögen, wenn die wirtschaftliche Nutzung klar im Vordergrund steht. Diese wirtschaftlichen Funktionen wie Rohstoffgewinnung, Arbeitsplätze, Einkommenssituation und Vermögensbildung ergeben sich bereits aus § 1 (1) BWaldG.<sup>254</sup> Nach Art. 22 (1) S. 1 EV gehören nicht nur die forst- sondern auch landwirtschaftliche Flächen, die im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand sind, stets zum Finanzvermögen. Maßstab für die Zuordnung zum Verwaltungsvermögen ist die verwaltungsrechtliche Zweckbindung. Bei forst- und landwirtschaftlichen Flächen kann sich diese dann ergeben, wenn Stellen der öffentlichen Verwaltung diese Flächen im Rahmen ihres dienstlichen Auftrages, z. B. als Versuchsanbauflächen oder Sichtschutz und Kulisse für militärische Liegenschaften benötigen. Bei Wohnflächen oder Parkplätzen nur dann, wenn sie mit einer dienstlichen Nutzung verbunden sind. Bei Dienstwohnungen oder Abstellflächen von Dienstwagen ist dies stets anzunehmen. Aber auch Wohnungen oder Parkplätze zur Fürsorge der eigenen Bediensteten oder Gästen können darunterfallen, ebenso wie Gästehäuser, Schulungsstätten oder Kasernen.

Nachdem das Staatsvermögen um das Finanzvermögen bereinigt wurde, verbleibt das Verwaltungsvermögen. Das Verwaltungsvermögen dient durch seine Zweckbestimmung und seinen Gebrauch unmittelbar Zwecken der Verwaltung.<sup>255</sup> Im Gegensatz zum Finanzvermögen ist es zur konkreten Handlungsfähigkeit des Staates notwendig, womit es alle Sachen des Staates umfasst, die den Zwecken der öffentlichen Verwaltung dauernd zu dienen bestimmt sind.<sup>256</sup> Es bildet die Infrastruktur des Staates, die sein eigenes Verwaltungshandeln und die Durchführung der ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben erst ermöglichen. Es ist somit eine wesentliche Voraussetzung für staatliches Handeln; kurzum, es ist das Inventar des Staates, welches für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlich ist.<sup>257</sup> Der Begriff des Verwaltungsvermögens ist aber nicht mit dem Begriff der öffentlichen Sache gleichzusetzen. Das Verwaltungsvermögen beschreibt nur Sachen, die unter den zivilrechtlichen Sachbegriff fallen. Öffentliche Sachen gehen über den zivilrechtlichen Sachbegriff hinaus, da sie auch die Luft und das Meer umfassen.<sup>258</sup>

Nach gängiger Lehrmeinung wird das Verwaltungsvermögen nach seinem Gebrauch in den internen Gebrauch für die Verwaltung selbst und einen externen Gebrauch durch Dritte unterschieden.<sup>259</sup> Die Aufteilung des Verwaltungsvermögens erfolgt anhand des Gebrauchs des Vermögens für bestimmte Zwecke. Dabei stehen sich Sachen im externen und internen Verwaltungsgebrauch gegenüber (*siehe Abb. 20*).

---

<sup>253</sup> Vgl. Schmidt/Leitschuh; in: Rechtshandbuch Vermögen in Investitionen, Art. 22 EV, 20B, S. 30, Rn. 4 [421].

<sup>254</sup> Vgl. Thomas; Bundeswaldgesetz, S. 126-127/129 [470].

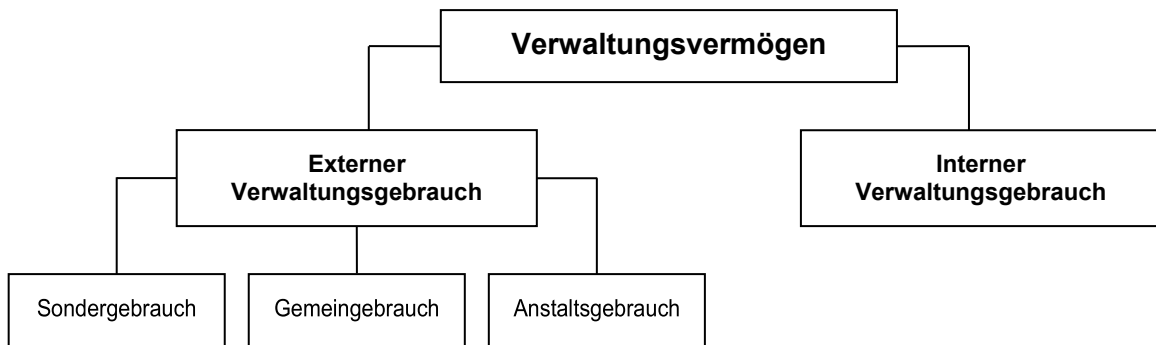
<sup>255</sup> Vgl. BVerfGE, Band 10, S. 37 (Az.: 2 BvF 1/58) [77].

<sup>256</sup> Vgl. Maunz; in: Die Verwaltung, 22 /1951, S. 1 [333].

<sup>257</sup> Vgl. Laband; Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 345 [285].

<sup>258</sup> Vgl. Pappermann/Löhr/Andriske; Das Recht der öffentlichen Sachen, S. 4 [366].

<sup>259</sup> Vgl. ebenda, S. 6 [366].



**Abb. 20:** Arten von Verwaltungsvermögens nach Papier; Quelle: eigene Darstellung

Sachen im internen Verwaltungsgebrauch werden gehalten, um sie selbst zu nutzen, während Sachen im externen Verwaltungsgebrauch gehalten werden, damit sie ein Dritter nutzen kann. Selbst nutzen bedeutet, dass sie die Staatsorgane selbst gebrauchen. Als Dritte können die Allgemeinheit, bestimmte Gruppen oder einzelne Berechtigte verstanden werden. Sachen im Gemeingebrauch und im Sondergebrauch sind geprägt von der Verfügbarkeit der Sache für die Allgemeinheit. Es handelt sich im Wesentlichen um Straßen und Gewässer. Sachen im Anstaltsgebrauch sind hingegen auf bestimmte Personen zugeschnitten. Die öffentliche Verwaltung steht in der Pflicht, den Zugang und den Gebrauch für die Allgemeinheit oder für bestimmte Nutzergruppen zu ermöglichen.

Sondergebrauch an einer Sache entsteht, wenn die Benutzung einer öffentlichen Sache durch eine Erlaubnis oder Bewilligung im Ermessen einer Verwaltungsbehörde gewährt wird.<sup>260</sup> Gemeingebrauch an einer Sache entsteht durch Widmung zur bestimmungsgemäßen Benutzung für die Öffentlichkeit ohne besondere Zulassung.<sup>261</sup> Gemeingebrauch bedeutet auch, dass jedem das Recht zur Nutzung der Sache zusteht. Die Widmung zum Gemeingebrauch bewirkt, dass die Sache aus dem bürgerlichen Recht herausgehoben und dem öffentlichen Recht unterstellt ist. Damit sehen gesetzliche Regelungen vor, dass Privateigentum zugunsten der öffentlichen Nutzung beschränkt oder entzogen werden kann. Anstaltsgebrauch bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung Sachen nicht durch ein öffentlich dingliches Recht der Widmung, sondern durch schuldrechtliches Nutzungsverhältnis Dritten zur Verfügung stellt.<sup>262</sup> Anstalten selbst sind keine Sachen, sondern sie haben Sachen. Mithin wird nicht die Anstalt selbst, sondern deren Einrichtungen öffentlich benutzt.<sup>263</sup> Beispiele hierfür sind Schulen, Museen oder Bibliotheken.

Als Subjekt des Finanzvermögens tritt der Staat als Kapitalist auf, der sein Eigentum zu seinem Vorteil ausbeutet; als Subjekt des Verwaltungsvermögens stellt der Fiskus sein Vermögen dem öffentlichen Gebrauch zur Verfügung.<sup>264</sup> Der Unterschied wird besonders darin deutlich, dass

<sup>260</sup> Vgl. Papier; Recht der öffentlichen Sachen, S. 23 [365].

<sup>261</sup> Vgl. ebenda, S. 17-18 [365].

<sup>262</sup> Vgl. ebenda, S. 28 [365].

<sup>263</sup> Vgl. Kromer; Sachrecht des öffentlichen Rechts, S. 67 [276].

<sup>264</sup> Vgl. Gmelch; Grundstockvermögen in Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden, S. 7 [166].

das Verwaltungsvermögen vor Zwangsvollstreckung geschützt ist, das Finanzvermögen hingegen nicht.<sup>265</sup> Es ist wegen der Teilnahme an der öffentlichen Aufgabenerfüllung nach § 882a (2) ZPO und § 170 (3) VwGO vollstreckungsresistent.

## 2.5 Immobilienwirtschaftliche Aspekte

### 2.5.1 Die Begriffe Immobilie und Liegenschaft

Da bauliche Anlagen mit dem Boden fest verbunden sind, benötigen sie einen Standort, der geometrisch beschrieben und rechtlich abgesichert sein muss. Nach den Vermessungs- und Katastergesetzen der Länder ist jedes Landesgebiet in Flurstücke – als die kleinste Buchungseinheit von Bodenflächen – eingeteilt. Ein Flurstück ist ein amtlich vermessener Teil der Erdoberfläche, welches durch nachweisbare Grenzlinien umschlossen und im Liegenschaftskataster unter einer Nummer gebucht ist.<sup>266</sup> Der Begriff des Grundstücks erschließt sich aus der Grundbuchordnung (GBO), wonach das Grundstück im deutschen Sachenrecht einen durch amtliche Vermessung räumlich abgegrenzten Teil der Erdoberfläche darstellt. Nach § 3 (1) GBO entsteht durch Aufnahme des Flurstücks in das Bestandsverzeichnis eines Grundbuchblattes das rechtsfähige Grundstück. Ein Grundstück kann daher auch aus mehreren zusammenhängenden Flurstücken bestehen. Der juristische Grundstücksbegriff bezieht sich aber immer auf die Eigentumsverhältnisse, denn nur das Grundbuch weist verbindlich eine Bodenfläche einem Eigentümer zu. Im deutschen Rechtssystem gelten nach § 94 BGB Gebäude als wesentlicher Bestandteil des Grundstücks, da diese mit dem Grund und Boden fest verbunden sind. Hinzu kommen nach § 96 BGB die wesentlichen Bestandteile eines Grundstücks wie Rechte an Grundstücken und Gebäuden und nach § 97 BGB bewegliche Sachen als Zubehör, soweit sie dem wirtschaftlichen Zweck der Hauptsache dienen. Somit bilden das Grundstück selbst, die wesentlichen Bestandteile und Rechte an diesem inkl. des Zubehörs nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine rechtliche Einheit.

Da der Grund bzw. das Grundstück das Gebäude als Nutzung nach sich zieht, unterschied man von jeher zwischen dem Grundstück als liegender Sache und dem Haus als stehender Sache.<sup>267</sup> Der Begriff Liegenschaft ist ein alter deutscher Ausdruck für das liegende Gut.<sup>268</sup> Rechtlich beschreibt das liegende Gut aber nur die Eigenschaft der Unbeweglichkeit, wobei schon immer anerkannt ist, dass auch stehende Sachen zum liegenden Gut gerechnet werden können.<sup>269</sup> Durch den lateinischen Begriff für unbewegliche Sachen – *res immobiles* – sind sie rechtlich mit dem liegenden Gut gleichgesetzt.<sup>270</sup>

---

<sup>265</sup> Vgl. Isensee; in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 1.314 [214].

<sup>266</sup> Vgl. Rosenbaum; Fachwörterbuch Grundstückswertermittlung, S. 162 [399].

<sup>267</sup> Vgl. Deutsches Rechtswörterbuch, Band 4, Sp. 1152/1162 [193].

<sup>268</sup> Vgl. Grimm/Grimm; Deutsches Wörterbuch, Band 12, Sp. 1017 [171];  
vgl. Deutsches Rechtswörterbuch, Band 8, Sp. 1332 [194].

<sup>269</sup> Vgl. Deutsches Rechtswörterbuch, Band 8, Sp. 1330 [194].

<sup>270</sup> Vgl. Leu; Eydgenössisches Stadt- und Landrecht, Band 2, S. 70 [313].



Eine Liegenschaft stellt nach deutschem Sachenrecht ein Grundstück mit seinen wesentlichen Bestandteilen dar. Nach dem Liegenschaftskataster der Länder handelt es sich um das Grund- oder Flurstück mit den aufstehenden baulichen Anlagen.<sup>271</sup> Die Bebauung eines Grundstücks beschreibt aber nur eine Eigenschaft an Sachen. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden mit den Begriffen Immobilie und Liegenschaft bebaute Grundstücke verbunden. Damit gelten sie zwar als Synonym für bauliche Anlagen auf Grund und Boden, sind aber auch auf unbebaute Grundstücke anwendbar.

### 2.5.2 Der Immobilienmarkt

Die Besonderheiten von Immobilien ergeben sich im Wesentlichen aus deren zwei typisch ausgeprägten Eigenschaften der Standortgebundenheit und relativ langen Lebensdauer. Die Standortgebundenheit führt zu sachlich und räumlich abgegrenzten Teilmärkten. Jeder der Teilmärkte unterliegt einem unterschiedlichen Grad an Angebot und Nachfrage, sodass bei einem Teilmarkt ein Überangebot und zur gleichen Zeit auf einem anderen Teilmarkt ein Mangel an Immobilien herrschen kann. Die Folge ist Markttransparenz, da jeder Teilmarkt separat betrachtet werden muss. Die lange Lebensdauer korrespondiert mit der kapitalintensiven Investition in Immobilien. Die hohen Beschaffungskosten amortisieren sich in vertretbarer Weise nur über einen längeren Zeitraum. Immobilien weisen durch ihre hohe technische Nutzungsdauer auch eine deutlich längere wirtschaftliche Lebensdauer auf als viele andere Konsumgüter. Wegen des hohen Aufwands werden innerhalb einer Periode nur in einem relativ geringen Umfang Immobilien neu errichtet. In Verbindung mit einer langen Nutzungsdauer ist der Immobilienmarkt durch einen ausgeprägten Bestandsmarkt gekennzeichnet. Der Bestand spiegelt dabei die vergangenheitsbezogene Marktlage wider, sodass die aktuelle Lage am Immobilienmarkt oft nicht bekannt ist.<sup>272</sup> Ist die Amortisation hoher Investitionskosten nur über eine lange wirtschaftliche Nutzungsdauer möglich, führt dies zu einer langen Kapitalbindung. Diese wirkt sich in einer geringen Kapitalumschlagshäufigkeit aus, was zu einer mangelnden Markttransparenz beiträgt und in Verbindung mit der räumlichen Abgrenzung zu fehlenden Marktpreisen führt.

Des Weiteren ist eine Immobilie nicht lagerfähig, infolgedessen sie entweder sofort in Nutzung geht oder leer steht. Weiterhin ist sie regelmäßig nicht teilbar, sodass sie bei der Beschaffung grundsätzlich als ganze Einheit erstellt wird. Eine Anpassung des Produktes Immobilie an sich verändernde Marktgegebenheiten ist sehr schwierig oder gar ausgeschlossen. Immobilien sind oft auf eine bestimmte Nutzung ausgelegt, die eine Drittverwertungsfähigkeit einschränken. Daher ist der Sachwert der Immobilie oft höher als der Ertragswert, was dazu führt, dass die Immobilien über die vertraglich garantierte Nutzungsdauer ausfinanziert sein müssen.

<sup>271</sup> Vgl. Lexikon der Kartographie und Geomatik, Band 2, S. 114 [45];

vgl. Kummer/Möllering; Vermessungs- und Geoinformationsrecht Sachsen-Anhalt, S. 250 [282].

<sup>272</sup> Vgl. Schmoll; in: Basiswissen Immobilienwirtschaft, S. 1384 [427];

vgl. Riesmeier; in: Handbuch Gewerbe- und Spezialimmobilien, S. 536 [396].

Räumliche Teilmärkte beziehen sich auf den konkreten Standort einer Liegenschaft und auf seine Lage. Sachliche Teilmärkte beziehen sich auf die Nutzungsmöglichkeit der Immobilien. Die räumlichen Teilmärkte entstehen durch die Ortsgebundenheit der Immobilien. Damit gewinnen das Angebot und die Nachfrage je Nutzungsart vor Ort entscheidend an Bedeutung. Zur Aufteilung des Immobilienmarktes in sachliche Teilmärkte kann hier auf die Beschreibung eigenständiger Kategorien nach Vorgaben der ZIA (siehe Tab. 9) zurückgegriffen werden.

<b>Wohnimmobilien</b>	<b>Wirtschaftsimmobilien</b>	<b>Agrar- und Forstimmobilien</b>	<b>Übrige Immobilien</b>
Daseinsvorsorge des Staates zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.	Wirtschaftliche Zwecke im weitesten Sinne.	Wirtschaftliche Zwecke sowie Erholung, Natur-, Umwelt- und Landschaftsschutz.	Immobilien außerhalb bauordnungsrechtlicher Bestimmungen.
- Eigenheime - Eigentumswohnungen - Mietwohnungen - Ferienhäuser	- Gewerbe, Industrie - Büro, Handel, Hotel - Gesundheit, Soziales - Kultur, Freizeit	- Felder, Seen, Wald - Höfe, Domänen - Forstbetriebe - Fischereiteiche	- Straßen, Brücken - Bahntrassen, Tunnel - Technische Anlagen - Bergwerke

**Tab. 9:** Sachliche Teilmärkte bei Immobilien; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Ache/Georgi; in: Strukturierung des sachlichen Teilmarktes wirtschaftlich genutzter Immobilien, S. 18-21 [1]

Die Spezifizierung führt innerhalb der Hauptnutzungsarten zu einer Vielzahl von Immobilienarten, die sich auch untereinander durch ihre Individualität unterscheiden. So zählen zu den Wirtschaftsimmobilien auch Spezialimmobilien, die von vornherein nur für eine bestimmte Nutzung vorgesehen sind. Spezial- oder Sonderimmobilien sind wegen ihrer spezifisch ausgerichteten Lage, Bau- und Raumgestaltung sowie Architektur auf eine spezielle Nutzung ausgerichtet und weisen daher eine geringe bis keine Drittverwendungsfähigkeit auf.<sup>273</sup> Damit ist die Drittnutzungsfähigkeit ein wichtiges Kriterium für die Marktgängigkeit einer Immobilie. Immobilien, die aufgrund ihrer baulichen Ausführung und Konzeption vielfältige Nutzungsmöglichkeiten bieten und ohne größeren Aufwand umbaufähig sind, stehen einem großen Kreis von potenziellen Nutzern gegenüber. Für Wirtschaftsliegenschaften trifft dies besonders für Büronutzungen zu. In ihnen kann durch flexible Raumaufteilung und Kommunikationsmöglichkeiten ein breites Spektrum an Nutzern mit gleichen Anforderungen aufgenommen werden.

Der Immobilienmarkt ist relativ unelastisch und kann sich auf Schwankungen in Angebot und Nachfrage nur sehr zögerlich anpassen. Die Besonderheiten von Immobilien bewirken auch ein besonderes Verhalten der Beteiligten. Eine wesentliche Besonderheit des Immobilienmarktes ist, dass die Flexibilität nur in der Nachfrage, aber nicht im Angebot besteht. Eine bestehende Immobilie kann nur an ihrem Standort angeboten werden, womit sie schutzlos einer sich ändernden Nachfrage ausgesetzt ist.

<sup>273</sup> Vgl. Kleiber; in: Verkehrswertermittlung von Grundstücken, S. 2367, Rn. 312 [242].

Änderungen der Nachfrage können nicht kurzfristig kompensiert werden, da die Reduktion des Angebotes mit zusätzlichen Kosten des Marktaustritts behaftet ist, denen keine Einnahmen und Erträge gegenüberstehen.<sup>274</sup> Damit ist die Reaktionsgeschwindigkeit des Immobilienmarktes wesentlich langsamer als bei anderen Märkten. Außerdem können Immobilien innerhalb ihrer wirtschaftlichen Restnutzungsdauer nur unter Verlust der restlichen Abschreibung zum Restwert veräußert werden. Solange die Kosten des Marktaustritts höher sind als die Kosten des Leerstandes, wird man versuchen, die Immobilien zu halten. Bei steigender Nachfrage reagiert der Immobilienmarkt daher erst mit der Beseitigung des Leerstandes und erst zu einem späteren Zeitpunkt mit dem Bau neuer Immobilien. Eine erhöhte Nachfrage kann kurzfristig nicht befriedigt werden, da Immobilien erst geplant und gebaut werden müssen. Dies führt mit steigender Knappheit zu höheren Preisen. Eine fallende Nachfrage führt zu einem Überangebot mit der Folge sinkender Preise und Leerstand.

Da Immobilien nicht kurzfristig bereitgestellt werden können, entsteht bei steigender Nachfrage ein Unterangebot. Dieses Unterangebot lässt den Markt mit der Bereitstellung neuer Immobilien reagieren. Lange Planungs-, Entwicklungs- und Bauzeiten führen aber zu einem zeitlich verzögerten Angebot. Die Verzögerungen in der Reaktion des Immobilienmarktes auf Änderungen sind als sog. Time-Lags messbar. Ein Time-Lag beschreibt die Verzögerung zwischen dem Auftreten einer Änderung und der Reaktion darauf.<sup>275</sup> Man unterscheidet:

<b>Investment-Lag</b>	Zeit zwischen einer geänderten Nachfrage und der Anpassung des Angebots.
<b>Entscheidungs-Lag</b>	Zeit zwischen der Änderung von Preisen und der Entscheidung über Kaufen, Mieten oder Kündigen.
<b>Preismechanismus-Lag</b>	Zeit zwischen der Änderung des Angebots oder der Nachfrage und der Anpassung auf die Miet- und Kaufpreise.

**Tab. 10:** Arten von Time-Lags; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Wernecke; Büroimmobilien, S. 96-97 [501]

Kommt es zu einer erhöhten Nachfrage, so erfolgt die zeitintensive Erstellung eines zusätzlichen Angebots. Da zu erwarten ist, dass auf eine gestiegene Nachfrage mehrere Marktteilnehmer gleichzeitig die Initiative ergreifen und die genaue Nachfrage sich während der Erstellungszeit verändern kann, besteht immer die Gefahr, dass zur gleichen Zeit ein großes Angebot entsteht und ein Überangebot wahrscheinlich wird. Dieses Marktverhalten ist aus der Agrarwirtschaft bekannt und wird daher als Schweinezyklus bezeichnet. Ausgehend von steigenden Preisen werden vermehrt Schweine aufgezogen, die bei aufzuchtbedingt verzögerter, aber gleichzeitiger Markteinführung zu sinkenden Preisen führen.<sup>276</sup>

<sup>274</sup> Vgl. Schmoll; in: Basiswissen Immobilienwirtschaft, S. 1386 [427].

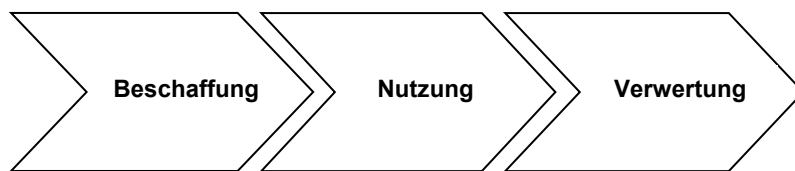
<sup>275</sup> Vgl. Gabler-Wirtschaftslexikon, 2004, S. 1840 [7].

<sup>276</sup> Vgl. Hanau; Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, S. 33 [188].

Mit dem Immobilienmarktzyklus schwankt der Markt zwischen Käufer- und Verkäufermarkt bzw. Mieter- und Vermietermarkt. Bei einem Käufer- oder Mietermarkt entsteht mehr Angebot, als Nachfrage existiert. In diesem Falle ist der Käufer oder Mieter in der günstigeren Verhandlungsposition, da die Anbieter untereinander um den Käufer oder Mieter konkurrieren, was tendenziell zu sinkenden Preisen führt. Bei einem Verkäufer- oder Vermietermarkt entsteht mehr Nachfrage, als das Angebot befriedigen kann. In diesem Fall ist der Anbieter in der günstigeren Verhandlungsposition, da hier die Käufer oder Mieter um das knappe Angebot konkurrieren müssen, was tendenziell zu steigenden Preisen führt. Es bleibt festzuhalten, dass der Immobilienmarkt immer durch die gleichen Zyklen aus Mangel und Überangebot geprägt ist, die sich in ständig wiederholender Reihenfolge abwechseln.<sup>277</sup>

### 2.5.3 Der Lebenszyklus von Immobilien

Der Lebenszyklus einer Immobilie teilt die zeitliche Abfolge der Existenz einer Immobilie in die drei wesentlichen Phasen:



**Abb. 21:** Der Immobilienlebenszyklus; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kämpf-Dern/Pfnür; Grundkonzept des Immobilienmanagements, S. 15 [229]

In jeder Phase sind unterschiedliche spezifische Aufgaben erforderlich. Durch die relativ lange Lebensdauer sind Immobilien nicht nur in ihrer Beschaffung, sondern auch in ihrer Bewirtschaftung kostenintensiv, weswegen Mängel in der Beschaffungsphase Auswirkungen auf die nachgelagerten Phasen haben. Daher sollten von Anfang an Maßnahmen aufeinander abgestimmt sein.

Die Beschaffung besteht vor allem in der Bedarfserfassung und -beschreibung. Der Nutzer der Immobilie muss seinen Bedarf hinsichtlich Art der Nutzung, Ausbau, Flächenumfang, Standort und Anforderungen an die Lage und das Umfeld formulieren. Hierunter fällt auch die Art der Beschaffung, z. B. Bau, Kauf oder Miete. Beim Bau einer Immobilie sind neben der Bauherrschaft eine Leistungsbeschreibung, die Vergabe der Planungs- und Bauleistungen, ein Projektmanagement und eine Projektsteuerung bis zur Fertigstellung und Übergabe an den Besteller notwendig. Beim Kauf einer Immobilie ist die Due Diligence zu prüfen und das Transaktionsmanagement abzuwickeln. Bei Anmietungen müssen Mietverträge erarbeitet und verhandelt, die Ausbaubeschreibungen erstellt und überprüft werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Beschaffung ist die Finanzierung der Immobilie. Nach der erfolgreichen Beschaffung wandelt sich das Projektmanagement zum Bestandsmanagement.

<sup>277</sup> Vgl. Metzner; Immobilienökonomische Methoden zur Entscheidungsunterstützung und Planung, S. 374 [344].

In der Nutzungsphase steht die Bewirtschaftung durch Unterhaltung baulicher und technischer Anlagen und deren Betrieb im Vordergrund. Hierzu müssen externe Firmen beauftragt, ggf. vertraglich gebunden, überwacht und abgerechnet werden. Änderungen von Nutzeranforderungen führen nicht selten zu Umbaumaßnahmen. Änderungen in der Auslastung können zu Leerstand führen. Damit besteht die Möglichkeit, über Flächenmanagement einzeln nutzbare Einheiten zu bilden und diese zu verwerten. Bei angemieteten Immobilien gehört hierzu auch das Mietvertragsmanagement, da Änderungen in den Mietverträgen nachverfolgt oder ggf. Ansprüche aus mietvertraglichen Regelungen geklärt werden müssen. Wegen der langen Lebensdauer der Immobilien ist die Nutzungsphase die Phase mit dem größten Anteil am Lebenszyklus. Daher ist eine gute und vorausschauende Planung in der Beschaffungsphase unerlässlich.

Ist die Nutzungsphase ausgelaufen, müssen Anschlusslösungen gefunden werden. Diese können z. B. in einer Renovierung, Sanierung, einem Umbau und der Zuführung zu einer anderen Verwendung bestehen. Ist dies nicht möglich oder sinnvoll bzw. ist die Nutzung weggefallen und eine Nachnutzung nicht gegeben, droht dauerhafter Leerstand. Um diesem zu begegnen, kann die Immobilie am Markt durch Vermietung oder Veräußerung einer Verwertung zugeführt werden. Die Verwertung kann aber auch in einem Rückbau oder in der Projektentwicklung für eine neue Nutzung oder einem neuen Nutzer an gleicher Stelle bestehen.

Der Lebenszyklusgedanke setzt eine integrierte Planung voraus. Ein erfolgreicher Betrieb und eine erfolgreiche Verwertung müssen daher bereits in der Beschaffungsphase antizipiert werden.

Fehler in der Planung erfordern Mehraufwand beim Bau und in der Nutzungsphase. Die heutigen Anforderungen an Immobilien sind so komplex, dass deren weiteres Schicksal bereits in der Projektphase entscheidend mit- und vorbestimmt wird. Dahinter liegt die Erkenntnis, dass nur eine ganzheitliche Betrachtung Transparenz über Nutzung und deren Kosten schafft. Mit dem Lebenszyklus einer Immobilie sind die Lebenszykluskosten verbunden. Sie stellen den Kapitalaufwand dar, der über die Lebenszyklen hinweg von der Planung bis zum Rückbau anfällt. Die Auswirkungen der geringen Kapitalumschlagshäufigkeit und der relativ langen Lebensdauer haben unweigerlich Auswirkungen auf die Lebenszykluskosten.

Bedenkt man aber, dass allein die Nutzungsphase über 80 % der Gesamtlebensdauer einer Immobilie beträgt, so verwundert es nicht, dass mit der Beschaffung und Bewirtschaftung einer Immobilie im Lebenszyklus aus nur 10–20 % Errichtungskosten 70–80 % an Folgekosten entstehen.<sup>278</sup> Die Konsequenz ist, dass sich aus der Anfangsinvestition viel höhere Folgekosten ergeben. Diese werden zwar erst im Zeitablauf kostenwirksam, aber bereits mit der Anfangsinvestition in der Gegenwart für die Zukunft festgelegt. Die Beschaffung einer Immobilie hat damit oft die Tragweite einer Entscheidung im Topmanagement einer Unternehmung.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> Vgl. Preuß/Schöne; Real Estate und Facility Management, S. 4 [384];

vgl. Rotermund; in: FM-Benchmarking-Bericht 2020, S. 62/80/98/115/129/143/162/178/192 [400].

<sup>279</sup> Vgl. Nävy; Facility Services, S. 5 [354].

#### 2.5.4 Immobilien als Vermögenswerte

Im wirtschaftlichen Sinne versteht man unter Vermögen die Summe aller geldwerten, also in Geld bewerteten Güter und Rechte.<sup>280</sup> Geldwerte Güter sind Sachen oder Rechte, die sich wechselseitig in Geld substituieren lassen. Die Möglichkeit, Werte in Gütern aufzubewahren, lässt diese Güter zu Vermögen werden.

Gerade Immobilien haben die Eigenschaft, sog. non-pekuniäre Erträge zu generieren, d. h. sie sichern den Eigentümer vor nicht erwarteten Änderungen der Inflationsrate ab. Immobilien sind somit weitgehend resistent gegen Inflation, da ihnen als nicht vermehrbarem Gut langfristig eine wertsteigernde Tendenz unterstellt wird. Weiterhin handelt es sich bei Immobilien um nutzenstiftende Güter. Der Nutzen kann in der Verwendung als Tausch- oder im Gebrauchswert liegen. Der Tauschwert der Immobilie richtet sich insbesondere nach dem jeweiligen Ertrag, der aus der Immobilie erzielt werden kann. Erst durch den Gebrauch im allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr ist ein Ertrag aus der Immobilie zu erzielen. Die monetäre Bewertung des Tauschwertes findet durch den Verkehr von Immobilien und Nutzungsrechten an Immobilien wie Miete am Immobilienmarkt statt. Man spricht daher auch vom Verkehrswert. Beschreibt der Verkehrswert bei einer Immobilientransaktion den Wert des Vollrechts Eigentum, so beschränkt sich der Mietwert auf den Wert des Teilrechts der schuldrechtlichen Nutzungsüberlassung an der Immobilie. Somit ist auch der Mietwert ein Verkehrswert.

Der Wert symbolisiert die Bedeutung, denen Güter im Hinblick auf die Bedürfnisbefriedigung beigemessen werden. Als wertbestimmend gelten der Nutzen, den ein Gut stiftet, und der Grad der Knappheit im Verhältnis zum Bedarf.<sup>281</sup> Knappe Güter sind wirtschaftliche Güter mit einem Preis. Weil sie nur in einer begrenzten Menge vorhanden sind und nur durch das Wirtschaften verfügbar gemacht werden können, ist ihre Herstellung mit Kosten verbunden.<sup>282</sup>

Der Wert von Gütern wird immer dann wichtig, wenn diese in die Geldrechnung eingeführt werden sollen. Man nennt diesen Vorgang Monetarisierung. Er bedeutet, dass einer Sache ein Wert oder Preis zugeordnet wird, der in Geldeinheiten ausgedrückt werden kann. Der Preis ist das Austauschverhältnis zwischen Wirtschaftsgütern. Seit Einführung des Geldes bedient man sich der Geldeinheiten als einheitlicher Bezugsgröße, in welcher der Tauschwert eines Gutes angegeben wird. Die pro Einheit eines bestimmten Wirtschaftsgutes geforderte oder gezahlte Geldmenge ist damit der Preis.<sup>283</sup> Damit diese Zuordnung nicht willkürlich erfolgt, benötigt man einen brauchbaren Bewertungsmaßstab. Dieser Maßstab muss ein Merkmal besitzen, welches das Wirtschaftsgut und das Geld gemeinsam haben. Beiden gemeinsam ist die Eigenschaft der Einsatzfähigkeit im Wirtschaftsprozess, die Substituierbarkeit.<sup>284</sup> Geld wird als

---

<sup>280</sup> Vgl. Pollert/Kirchner/Pollert; Duden-Wirtschaft, S. 51 [381].

<sup>281</sup> Vgl. Brockhaus-Universallexikon, Band 25, S. 8347 [528].

<sup>282</sup> Vgl. Jung; Betriebswirtschaftslehre, S. 5 [222]; vgl. Pollert/Kirchner/Pollert; Duden Wirtschaft, S. 22 [381].

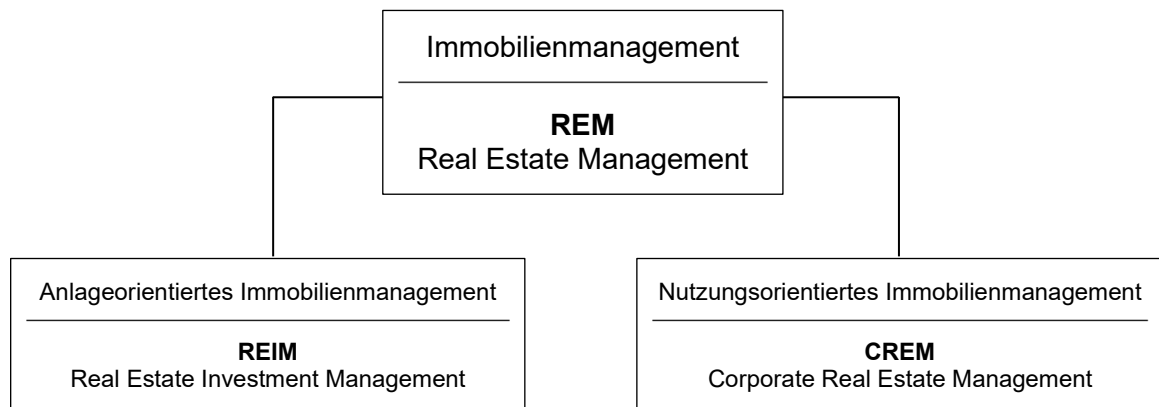
<sup>283</sup> Vgl. Brockhaus-Universallexikon, Band 18; S. 5867 [528].

<sup>284</sup> Vgl. Lenk/Maring; in: Theorie und Praxis der Wertermittlung, S. 163 [311]; vgl. Meincke; in: Werte und Wertermittlung im Steuerrecht, S. 8 [339].

Mittel zur Beschaffung von Gütern interpretiert. Im Umkehrschluss können Güter als Geldbeschaffungsmittel aufgefasst werden. Gerade die Immobilie als Vermögensgegenstand ist ein solches geldwertes Wirtschaftsgut.

### 2.5.5 Das Management von Immobilien

Um Immobilienbestände im Sinne des Lebenszyklusgedankens zu gestalten, bedarf es eines aktiven, ergebnisorientierten, strategischen und operativen Managements. Die dazugehörigen Managementprozesse sind im allgemeinen Begriff Real Estate Management (REM) zusammengefasst. Man unterscheidet im Real Estate Management zwei grundlegende Richtungen, die sich am Nutzen der Immobilien orientieren. Der Nutzen einer Immobilie liegt entweder in der Erwirtschaftung von Erträgen oder als Betriebsmittel. Diese beiden differierenden Ziele im Einsatz von Immobilien spaltet das Real Estate Management in das anlageorientierte und das nutzungsorientierte Immobilienmanagement auf.



**Abb. 22:** Grundeinteilung des Immobilienmanagements; Quelle: eigene Darstellung

Das renditeorientierte Immobilienmanagement, Real Estate Investment Management, plant, steuert und kontrolliert das Immobilienvermögen als Kapitalanlage nach Vorgaben des Investors.<sup>285</sup> Liegt der Nutzen in der Erwirtschaftung von Erträgen, stellt die Immobilie ein Kapitalanlageprodukt dar. Das Management fokussiert auf die Rendite, die aus der Verwertung der Immobilien aus Nutzungsentgelten oder Veräußerungsgewinnen realisiert werden kann. Ziel des Immobilienmanagements ist die Wertsteigerung des Immobilienbestandes. Die Renditeerwartung bestimmt dabei den Umgang mit dem Immobilienbestand. Es ist daher das typische Immobilienmanagement von Immobilienunternehmen.

Im Gegensatz dazu ist ein nutzungsorientiertes Immobilienmanagement von Nicht-Immobilienunternehmen das umfassende Planen, Steuern und Kontrollieren eines Bestandes betrieblich notwendiger Immobilien nach Vorgaben des Nutzers. Liegt der Nutzen im Einsatz für die Wertschöpfung einer Organisation, stellen die Immobilien ein Betriebsmittel dar. Da es sich nicht um Immobilienunternehmen handelt, sind die mit den Immobilien verbundenen Ge-

<sup>285</sup> Vgl. Kämpf-Dern; Organisation des Immobilienmanagements als Professional Services, S. 19 [228].

schäfte nur Hilfsgeschäfte zum eigentlichen Kerngeschäft. Die Immobilie ist hier kein Ertrags-generator, sondern ein reiner betriebsnotwendiger Gebrauchsgegenstand. Nicht die Erwirtschaftung einer Rendite, sondern die Verfügbarkeit der Immobilien für den eigenen Geschäftszweck steht hier im Mittelpunkt. Ziel des Immobilienmanagements ist hier der Werterhalt des Immobilienbestandes. Je nach spezifischen Zielsetzungen der Nutzer unterscheidet man zwischen dem:

<b>Nutzungsorientiertes Immobilienmanagement</b>			
<b>CREM</b> Corporate Real Estate Management	<b>PREM</b> Public Real Estate Management	<b>EREM</b> Ecclesiastic Real Estate Management	<b>WeREM</b> Welfare Real Estate Management
Betriebliche Immobilien von Unternehmen	Immobilien der öffentlichen Hand	Sakrale Immobilien religiöser Gemeinschaften	Immobilien der Sozialwirtschaft

**Abb. 23:** Derivate des nutzerorientierten Immobilienmanagements; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Reiß-Fechter; in: Immobilienmanagement erfolgreicher Bestandshalter, S. 285 [403]

Die Managementformen sind miteinander vergleichbar und stellen nur auf spezifische Interessen der Nutzer ab. Sie sind daher als Variationen des CREM anzusehen. Das CREM sieht aber für betriebsnotwendige Immobilien einen Zusammenhang mit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung von Unternehmungen. Ziel des CREM besteht darin, den Grad der Liquidität durch Kostenminimierung zu erhöhen und somit einen Beitrag zur Gewinnmaximierung zu leisten. Das PREM hingegen sieht die Immobilien als Teil der haushaltswirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Betätigung der öffentlichen Hand für die öffentliche Gütererstellung. Das Ziel besteht hier in der Sicherstellung der öffentlichen Leistungserstellung bei minimaler Belastung der Haushaltsmitglieder. PREM ist das Management öffentlichen Immobilienvermögens zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Bereitstellung und Nutzung von Flächen für öffentliche Aufgabenerfüllung und Ziele.<sup>286</sup>

Von den Managementprozessen sind die Services abzugrenzen. Die von internen oder externen Dienstleistern erbrachten operativen immobilienbezogenen Fach- und Sachaufgaben werden als Real Estate- oder Facility Services bezeichnet und sind nicht Bestandteil des Immobilienmanagements.<sup>287</sup> Facility Services sind Dienstleistungen, die durch das Facility Management organisiert und koordiniert werden.<sup>288</sup> Dazu zählen neben den Bau- und Wartungsfirmen auch Makler und Sachverständige oder Hausmeister. Hier handelt es sich um die Ausführungs- und Unterstützungsebene, die durch zuarbeitende Service- und Dienstleistungen das gesamte Immobilien-Management unterstützt.

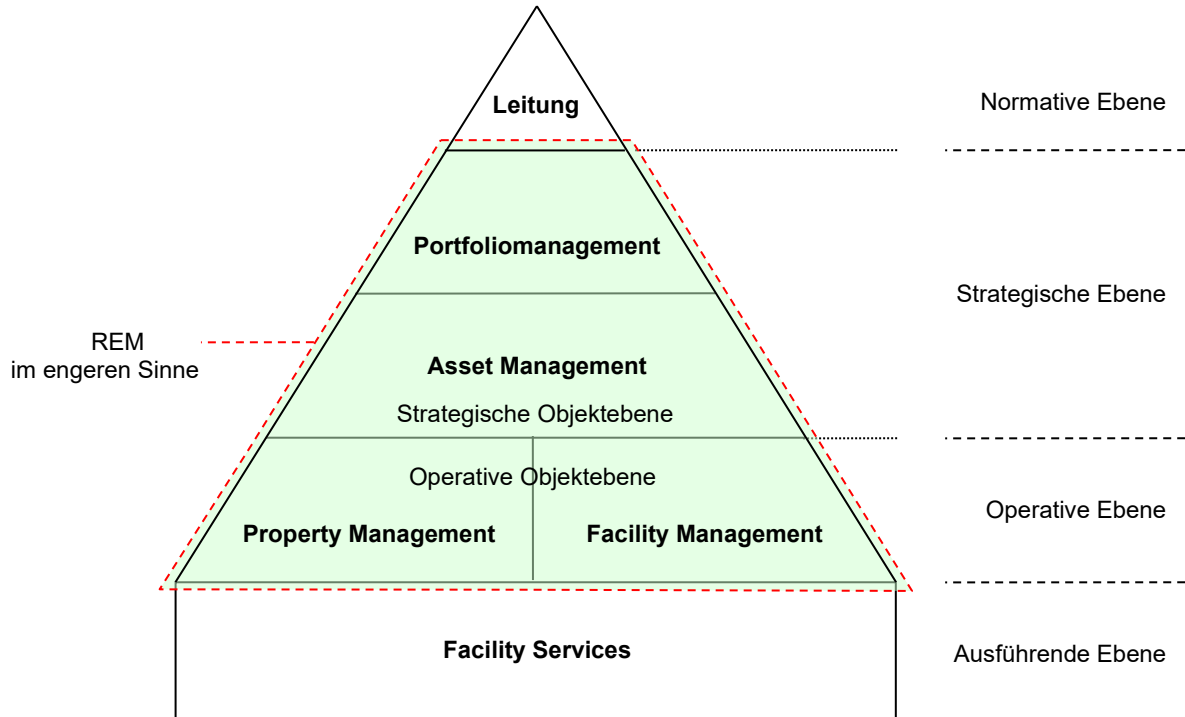
<sup>286</sup> Vgl. Pöll; in: vhw Forum Wirtschaft 2/2007, S. 59 [382].

<sup>287</sup> Vgl. Kämpf-Dern; Organisation des Immobilienmanagements als Professional Service, S. 20 [228].

<sup>288</sup> Vgl. DIN EN 15221-1:2006; Pkt. 2.11 i.V.m. Pkt. 3 (3+4) [98].



Ein erfolgreiches und lebenszyklusübergreifendes Immobilienmanagement bedarf eines strukturierten Aufbaus. Jeder Struktureinheit sind Aufgaben zugewiesen, für deren Erfüllung sie Verantwortung tragen. Das Real Estate Management setzt sich daher aus den in *Abb. 24* ersichtlichen und nachfolgend beschriebenen Managementebenen zusammen.



**Abb. 24:** Managementebenen des Immobilienmanagements; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kämpf-Dern; *Organisation des Immobilienmanagements als Professional Services*, S. 20 [228]

Die Leitungsebene setzt die Normen und ist für die Vorgaben der nachgeordneten Managementebenen verantwortlich. Bei Unternehmen ist diese Ebene klassisch mit der Geschäftsführung gleichzusetzen.

Das Portfoliomanagement untersucht den Zusammenhang zwischen den Erträgen und Risiken einzelner Anlageprodukte, um daraus die optimale Zusammensetzung eines Vermögensbestandes, des Portfolios, abzuleiten. Ein Portfolio ist ein Bündel von Vermögensgegenständen, den sog. Assets.<sup>289</sup> Das Portfoliomanagement ersetzt die willkürliche Vermögensauswahl durch eine Bewertung von Vermögensgegenständen anhand von bestimmten Kriterien. Ziel ist es, durch eine optimale Mischung der Vermögenswerte das spezifische Einzelrisiko einer Anlage weitgehend auszuschalten und aus der Zusammensetzung verschiedener Vermögenswerte ein ausgeglichenes Ganzes zu formen.<sup>290</sup> Im Immobilienbereich bedeutet Portfoliomanagement das strategische Planen, Steuern und Kontrollieren von Immobilienbeständen.<sup>291</sup> Es

<sup>289</sup> Vgl. Diederichs; *Immobilienmanagement im Lebenszyklus*, S. 575 [105].

<sup>290</sup> Vgl. Rehkugler; in: *Handbuch Portfoliomanagement*, S. 4 [391];

vgl. Lehner; *Erfolgreiches Portfolio- und Asset-Management für Immobilien*, S. 27 [308].

<sup>291</sup> Vgl. Dobberstein; in: *GuG 1/2000*, S. 8 [111].

geht davon aus, dass über eine Immobilienstrategie das wirtschaftliche Ergebnis beeinflussbar ist. Diese Strategie wird durch Standort, Lage, Nutzungsarten, Alter und Zustand sowie Mieterstruktur bestimmt. Ziel ist die Optimierung des gesamten Immobilienbestandes, z. B. durch eine Strukturierung nach Art und Umfang der Nutzung und nach Standorten. Daraus werden Maßnahmen abgeleitet, die im Rahmen des Asset Managements auf die einzelnen Immobilien angewandt werden sollen. Da hier die Betrachtung des gesamten Immobilienbestandes erfolgt, ist es auf strategischer Ebene angesiedelt. Assets sind die einzelnen Bestandteile des Portfolios, wobei Immobilien eine Asset-Klasse gleichartiger Vermögensgegenstände eines Portfolios darstellen.

Asset Management ist das strategische objektbezogene Planen, Steuern und Kontrollieren eines Immobilienbestandes im Interesse eines Investors oder Nutzers während der Bewirtschaftungsphase nach Vorgaben des Portfoliomanagements.<sup>292</sup> Es hebt die strategischen Entscheidungen des Portfoliomanagements auf die operative Ebene der Einzelobjekte. Ziel ist es, durch Anwendung geeigneter und auf die Verhältnisse am Objekt abgestimmter Maßnahmen die erwarteten Wirkungen im Portfolio zu fördern. Zu den Aufgaben gehört daher die Organisation, Information, Dokumentation und Koordination aller Leistungen, die im Rahmen einer professionellen Bewirtschaftung von Immobilien erbracht werden müssen.<sup>293</sup> Für die Umsetzung der Portfoliostrategie auf Objektebene sind eine konkret zugeschnittene Objektstrategie mit Wirtschaftsplanung sowie ein Objekt-Reporting und Monitoring notwendig. Budgetallokation und Objektcontrolling sind die Stichworte hierzu. Das Asset Management erarbeitet die lebenszyklusübergreifende Objektstrategie und formuliert Vorgaben zur operativen Steuerung mit Hilfe des Facility Managements. Ihm obliegt die Koordination von liegenschaftsbezogenen und nutzerspezifischen Investitionen an der Liegenschaft. Zu den Aufgaben gehören z. B. die Ermittlung und Überprüfung von Mieterwerten, die Gestaltung und Verwaltung der Mietflächen und der Mietverträge sowie die Abrechnung der umzulegenden Kosten mit der Koordinierung von Dienstleistungsverträgen. Ein wesentliches Ziel ist der operative Cashflow, denn das Budget muss für die notwendigen Investitionen in den Bestand und den Betrieb auskömmlich sein. Weiterhin sind Rücklagen für größere Unterhaltungsmaßnahmen in den Bestand anzulegen und für Investitionen in neue Anlagen Refinanzierungen zu vereinbaren.

Facility Management ist das operative Planen, Steuern und Kontrollieren immobilienbezogener Prozesse im Interesse des Nutzers und dient dem Erhalt des Gebrauchswertes der Immobilie als Wirtschaftsgut.<sup>294</sup> Facilitys sind sachliche Vermögenswerte als Einrichtungen, die eine Organisation in ihrem Kerngeschäft unterstützt.<sup>295</sup> Diese sachlichen Vermögenswerte sind Gebäude, bauliche Anlagen oder Maschinen, also für die Leistungserstellung innerhalb einer Organisation notwendige Sachanlagen, sog. Fazilitäten. Daher schließt das Facility Management

---

<sup>292</sup> Vgl. Kämpf-Dern; Immobilienwirtschaftliche Managementebenen und -aufgaben, S. 9 [227].

<sup>293</sup> Vgl. Preuß/Schöne; Real Estate und Facility Management, S. 67 [384].

<sup>294</sup> Vgl. Schoofs; Das Recht der Corporate Real Estate Managements, S. 32/64 [433].

<sup>295</sup> Vgl. DIN EN 15221-1:2006; Pkt. 2.6 [98].

alle immobilienbezogenen Prozesse zur Sicherstellung der Bewirtschaftung der Immobilie und deren Einrichtungen und Anlagen ein.<sup>296</sup> Durch ein formalisiertes Managementsystem, betriebswirtschaftliche Steuerung mittels Kostenrechnung und Controlling sowie IT bildet es die Basis für Entscheidungen der strategischen Managementebenen und für die operative Abwicklung von Aufgaben an Immobilien.<sup>297</sup> Das Facility Management teilt sich klassisch in die drei Säulen:

<b>Facility Management</b>		
<b>Technische Säule</b>	<b>Kaufmännische Säule</b>	<b>Infrastrukturelle Säule</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bauliche Anlagen</li> <li>- Technische Anlagen</li> <li>- Ver- und Entsorgung</li> <li>- Leistungsbeschreibung</li> <li>- Leistungsabnahme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertragswesen</li> <li>- Budgetplanung</li> <li>- Rechnungswesen</li> <li>- Betriebskosten</li> <li>- Kennzahlen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gärtnerdienste</li> <li>- Umzüge</li> <li>- Gebäudeleittechnik</li> <li>- Reinigung</li> <li>- Hausmeisterdienste</li> </ul>

**Abb. 25:** Die drei Säulen des FM; Quelle: eigene Darstellung

Property Management bedeutet das operative Planen, Steuern und Kontrollieren immobilienbezogener Prozesse einzelner Immobilien im Interesse eines Investors.<sup>298</sup> Wie auch das Facility Management ist es eine Form der operativen Bewirtschaftung auf Objektebene. Es entspricht weitgehend dem rein kaufmännischen Facility Management.<sup>299</sup> Es stellt eine reine Vermögensverwaltung mit dem Fokus auf die Ziele der Investoren dar. So ist es auch bei Mietobjekten im IREM üblich, dass nicht nur die Facility Services durch ein eigenes FM, sondern das FM selbst durch vertragliche Bindung eines FM-Dienstleisters vergeben werden. Die Aufgabe des operativen Managements ist es, nach außen der Ansprechpartner vor Ort zu sein und nach innen den Informationsfluss und die Kommunikation sicherzustellen. Wie das FM steuert und beaufsichtigt es die Facility Services.

<sup>296</sup> Vgl. Preuß/Schöne; Real Estate und Facility Management, S. 77 [384].

<sup>297</sup> Vgl. Gondring/Wagner; Facility Management, S. 21 [168].

<sup>298</sup> Vgl. Kämpf-Dern; Immobilienwirtschaftliche Managementebenen und -aufgaben, S. 12 [227].

<sup>299</sup> Vgl. gif; in: Berufsbilder der Immobilienbranche, S. 3 [164].



## 3 Analysen

### 3.1 Untersuchung der Eigenschaften von Dienstliegenschaften

#### 3.1.1 Dienstliegenschaften als Bauwerke der öffentlichen Verwaltung

Dienstliegenschaften sind in ihrer Ausprägung nicht immer mit den typischen Bauten aus Wirtschaft und Gewerbe vergleichbar. Die in der öffentlichen Verwaltung vorkommenden Nutzungsarten sind im Bauwerkszuordnungskatalog zusammengefasst, welcher ggf. in modifizierter Form von allen öffentlichen Verwaltungen in Deutschland angewandt wird. Dabei wird die Art des Gebäudes durch die Art der Nutzung bestimmt.

BWZ	Bezeichnung	Beispiele
1	Parlamente, Gerichte, Verwaltung	Finanzämter, Rechenzentren, Zollämter, Parlamente, Ministerien, Behördenzentren
2	Wissenschaftliche Lehre und Forschung	Labore, Mensen, Seminargebäude Institute, Hörsäle, Forschungsanstalten
3	Gesundheit	Kliniken, Forensik, Rehabilitation, Bettenhäuser, Forensik, Pflegeheime
4	Bildung und Kultur	Schulen, Kindertagesstätten, Sakralbauten, Museen, Bildungszentren, Baudenkmale
5	Sport	Sporthallen, Sportplätze, Schwimmhallen, Schießanlagen, Tribünen, Stadien
6	Wohnen, Beherbergen, Betreuen, Verpflegen	Wohnhäuser, Kasernen, Justizvollzug, Internate, Kantinen, Wohnheime
7	Produktion, Lagerung, Verkauf, Ver- und Entsorgung, öffentl. Bereitschaftsdienste	Tierhaltung, Kühlhäuser, Gewächshäuser, Lagerhäuser, Kühlhäuser, Werkstätten
8	Technik	Kraftwerke, Tankstellen, Trafostationen, Pförtnerhäuschen, Funkstationen, Brunnen
9	Sonstiges und Ausland	Flughafen, Zaunanlagen, Botschaften, Bunker, Kaianlagen, Wachtürme

**Tab. 11:** Auszug aus dem Bauwerkszuordnungskatalog; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an ARGEBAU; Bauwerkszuordnungskatalog 2001 [486]

All diesen Bauwerken gemein ist, dass sie unter den Begriff des Hochbaus fallen und damit dem Bauordnungsrecht unterliegen.

Das Bauordnungsrecht regelt die ordnungsgemäße Ausführung baulicher Anlagen hinsichtlich Errichtung, Erhaltung, Änderung, Gestaltung, Nutzung, Nutzungsänderung und Abbruch.<sup>300</sup> Zentrale Begriffe des Bauordnungsrechts sind das Baugrundstück, die bauliche Anlage mit sonstigen Anlagen und Einrichtungen sowie die Bauherrschaft.

Der bauordnungsrechtliche Begriff Baugrundstück ist identisch mit dem formellen Begriff des bürgerlich-rechtlichen Grundstücks.<sup>301</sup> Damit entfällt eine dienstliche Nutzung immer auf ein Grundstück.

Obwohl der Begriff des bebauten Grundstücks als Synonym für ein Buchgrundstück mit aufstehenden baulichen Anlagen gilt, beschreibt es die Situation nicht hinreichend genau. Nach § 2 (1) MBO sind bauliche Anlagen mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen.<sup>302</sup> Hierunter ist ein von Menschenhand auf Dauer künstlich und mit dem Erdboden in Verbindung gebrachtes Werk zu verstehen.<sup>303</sup> Auch Straßen, Kanäle oder Eisenbahnen sind bauliche Anlagen, die von Menschenhand aus Bauprodukten hergestellt und mit dem Boden verbunden sind. Nicht unter dem bauordnungsrechtlichen Begriff der baulichen Anlagen zu verstehen sind jene Bauten, für deren Errichtung und Betrieb spezialgesetzliche Regelungen gelten, wie z. B. das Bundesfernstraßengesetz für Bundesstraßen und Autobahnen. Ein bloßer Bezug auf das bebaute und unbebaute Grundstück greift daher für eine Definition zu kurz. So können z. B. nach Bauordnungsrecht und tatsächlich unbebaute Grundstücke Dienstliegenschaften sein, wenn sie im direkten Zusammenhang mit bebauten Grundstücken stehen. Zu klären wäre, ob hier bebaute Grundstücke nach Bauplanungsrecht oder Bauordnungsrecht zu verstehen sind. Das Bauplanungsrecht beschäftigt sich mit der städtebaulichen Konformität von baulichen Anlagen, während das Bauordnungsrecht die konkreten baulichen Anlagen und von diesen ausgehende Gefahren behandelt. Da eine Dienstliegenschaft immer konkret ist, kann hier nur das Bauordnungsrecht als wirksame Abgrenzung verstanden werden. Dies auch dann, wenn es sich um Bauten für die Landesverteidigung nach § 37 BauGB handelt, die nach Bauplanungsrecht behandelt werden. Dies wird aber als unproblematisch angesehen, da hierzu das Bauordnungsrecht die entsprechenden Prozedere vorgibt. Dabei werden die bauordnungsrechtlichen Aspekte nur von der Bauaufsicht zur Kenntnis genommen und ansonsten nur die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit geprüft.<sup>304</sup> Unter dem Begriff Dienstliegenschaften sind also nur bauliche Anlagen nach Bauordnungsrecht einzuordnen.

Ein weiterer zentraler Begriff ist die Bauherrschaft. Nach § 53 MBO beschreibt sie die Verantwortung für die Vorbereitung, Überwachung und Ausführung einer Baumaßnahme. Die Bauherrschaft wird von den Bauherren ausgeübt. Bauherr ist immer derjenige, nach dessen Willen und bestimmenden Einfluss auf Planung und Durchführung sich das Baugeschehen vollzieht

---

<sup>300</sup> Vgl. Allgeier/Rickenberg; Die Bauordnung für Hessen, S. 1, Rn. 1 [8].

<sup>301</sup> Vgl. BVerwG; Az.: IV C 73.68, in BauR 2/1970, S. 225 [82];  
vgl. Wilke; in: Handbuch Bauordnungsrecht, S. 129, Rn. 15 [507].

<sup>302</sup> Vgl. § 2 (1) MBO [26].

<sup>303</sup> Vgl. Jeromin; in: Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, S. 19, Rn. 7 [219].

<sup>304</sup> Vgl. § 77 (5) MBO [26]; vgl. HE-HBO, S. 65, Pkt. 69.5.1 [204].

und dessen Ablauf bestimmt.<sup>305</sup> Diese Funktion kann eine natürliche oder juristische Person übernehmen. Der Bauherr ist Adressat bauordnungsrechtlicher Vorschriften der Bauaufsicht, die zum Einschalten geeigneter am Bau beteiligter Personen wie Entwurfsverfasser, Unternehmer und Bauleiter zwingen. Ein öffentlicher Bauherr muss nicht selbst bauen, sondern kann die Bauherrenfunktion an Baudienststellen des Bundes oder eines Landes abgeben.<sup>306</sup>

Bauvorhaben, die nach § 77 MBO an Baudienststellen des Bundes oder eines Landes übertragen werden, gelten als privilegiert, da sie von den zuständigen Bauaufsichten keiner Genehmigung oder Bauüberwachung, sondern nur einer baufachlichen Zustimmung bedürfen.<sup>307</sup> Einer Baudienststelle wird es damit gestattet, sich selbst zu beaufsichtigen. Voraussetzungen hierzu sind, dass es sich um Baudienststellen des Bundes oder eines Landes handeln muss, die als juristische Personen des öffentlichen Rechts mit baufachlich geeigneten Kräften ausgestattet sind. Damit ist unter einem öffentlichen Bauherrn der hinter der ausführenden Dienststelle stehende Verwaltungsträger zu verstehen. Als Baudienststelle ist immer eine juristische Person des öffentlichen Rechts bzw. dessen Organ zu verstehen, denn nur solche Bauherren unterliegen der obligatorischen Bindung an Recht und Gesetz, womit man ihnen ein besonders rechtstreues Verhalten unterstellt, dass dieses Privileg rechtfertigt. Die Befreiung von der regulären Bauaufsicht bedeutet aber nicht, dass die bauordnungsrechtlichen Regelungen außer Kraft gesetzt sind, sondern nur, dass die Baugenehmigung unter der Beachtung der gleichen Bedingungen von der Baudienststelle selbst vorgenommen wird. Sie muss also ebenso wie die Bauaufsichtsbehörde die Bestimmungen der Bauordnung einhalten und die hierfür erforderlichen Fachkräfte vorhalten.<sup>308</sup> Eine noch weitere Privilegierung ist nach § 37 BauGB für Vorhaben der Landesverteidigung möglich. Solche Bauvorhaben benötigen weder eine Baugenehmigung noch eine Zustimmung und werden den Bauaufsichtsbehörden aus Geheimhaltungsgründen nur zur Kenntnis gegeben. Mit der Befreiung von der regulären Bauaufsicht gewinnt die fachgerechte personelle Ausstattung an Bedeutung, da hiermit eine hohe baufachliche Verantwortung für die Liegenschaftsverwaltung einhergeht.

Ohne Vorliegen dieser Befreiungstatbestände wäre die staatliche Liegenschaftsverwaltung bauordnungsrechtlich einem privaten Bauherren gleichzusetzen. Der öffentliche Bauherr ist nur in seiner Hoheitsfunktion vor Eingriffen der Bauaufsichtsbehörde geschützt, nicht in seiner fiskalischen Betätigung.<sup>309</sup> In enger Auslegung bedeutet dies, dass nur bauliche Anlagen des Verwaltungsvermögens unter dieses Privileg fallen, die des Finanzvermögens jedoch nicht.

Dienstliegenschaften sind also Sachen, die dem sachlichen Geltungsbereich einer Landesbauordnung unterliegen und an die bauordnungsrechtliche Anforderungen gestellt sind.

---

<sup>305</sup> Vgl. Schmidt; in: Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, S. 566, Rn. 2 [219].

<sup>306</sup> Vgl. Allgeier/Rickenberg; Die Bauordnung für Hessen, S. 661-662, Rn. 5 [8].

<sup>307</sup> Vgl. § 77 MBO [26].

<sup>308</sup> Vgl. Allgeier/Rickenberg Die Bauordnung für Hessen, S. 660, Rn. 1 [8];  
vgl. Schretter/Schenk; in: Handbuch Bauordnungsrecht, S. 897, Rn. 183 [432].

<sup>309</sup> Vgl. Hahn; in: Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen, S. 543, Rn. 20 [183].

### 3.1.2 Beanspruchung durch die Staatsverwaltung

Die Entstehung einer Dienstliegenschaft beginnt mit der gesetzlichen Aufgabenzuweisung der Legislative an die Exekutive. Diese Aufgaben werden innerhalb der Exekutive an ein Ressort zur Durchführung abgegeben. Das Ressort nimmt die Aufgabe entweder durch das Ministerium als Dienststelle selbst wahr oder delegiert sie an Dienststellen in ihrem Geschäftsbereich. Die Bearbeitung der Aufgabe bedarf personeller und sachlicher Ressourcen. Das zur Bearbeitung notwendige Personal muss auf einer Liegenschaft untergebracht werden, welche als zugehöriges sachliches Mittel bereitgestellt werden muss. Die Entstehung einer Dienstliegenschaft ist also mit der dienstlichen Nutzung durch Organe des Rechtsträgers Staat verbunden.

Eine dienstliche Nutzung ist immer dann gegeben, wenn die Inanspruchnahme der Liegenschaft zur Förderung von Aufgaben der Verwaltung geeignet ist. Unter Förderung der Aufgaben der Verwaltung sind nicht nur die rein administrativen Aufgaben zu verstehen, sondern auch die unterstützenden Aufgaben im Rahmen der Fürsorgepflicht des öffentlichen Arbeitgebers. Der Nutzer ist die Behörde, zu deren Sachaufgabenerledigung eine Dienstliegenschaft benötigt wird. Der Bedarf wird durch die Sachaufgabe ausgelöst, welche von der Behörde als Bedarfsträger formuliert werden muss. Eine dienstliche Nutzung steht also immer im Kontext einer gesetzlichen Aufgabenerfüllung. Wissenschaftler und deren Assistenten in Laboratorien oder Polizisten in Polizeirevieren erfüllen genauso Verwaltungsaufgaben wie Finanzbeamte in Finanzämtern. Es wäre daher falsch, eine dienstliche Verwaltungsnutzung mit einer reinen Bürotätigkeit gleichzustellen.

Zur Qualifizierung einer Dienstliegenschaft gehört auch die Festlegung der Art und Weise einer dienstlichen Nutzung. Die Nutzung soll sich auf die Erledigung der Aufgaben der Verwaltung beschränken. Aufgaben der Verwaltung sind mannigfaltig und sagen nichts über die Qualität der Erledigung aus. Es soll aber hier die planmäßige Nutzung für einen dauerhaften und nachhaltigen Zweck erfolgen. Eine dienstliche Nutzung durch eine staatliche Stelle unterstellt, dass sich die Nutzung innerhalb festgesetzter Regeln vollzieht und systematischen und strukturierten Abläufen unterliegt. Alle diese Umstände werden mit dem Begriff ordentlich beschrieben.<sup>310</sup>

Eine ordentliche Nutzung ist immer nur dann gegeben, wenn der tatsächliche Gebrauch der Sache auch der vorgegebenen Zweckbestimmung der Sache entspricht. Eine außerordentliche Nutzung stellt z. B. die Nutzung einer Wohnung für Observationsmaßnahmen von Strafverfolgungsbehörden oder als konspirativer Treffpunkt für Geheimdienste dar. Wegen der Diskrepanz zwischen der Zweckbestimmung als Wohnung und dem tatsächlichen Gebrauch als Besprechungsort stellt sie keine aus dem regulären Dienstbetrieb entstandene Nutzung dar.

Bei einer Liegenschaft, die z. B. einer Kernsanierung unterzogen wird, findet während der Bauausführung keine dienstliche Nutzung statt. Diese beginnt erst nach der Sanierung durch

---

<sup>310</sup> Vgl. Duden; S. 1300-1301 [115]; vgl. Grimm/Grimm; in: Deutsches Wörterbuch, Band 13, Sp. 1324 [172].



Rückumzug des Nutzers. Dennoch führt die zwischenzeitliche Unterbrechung der dienstlichen Nutzung nicht zur Aufgabe des Verwaltungsgebrauchs und der Umstellung zum Finanzvermögen. Natürlich führt auch die Interimsunterbringung für einen Nutzer während der Bauzeit zur Qualifizierung als Dienstliegenschaft, da hier ersatzweise die dienstliche Nutzung stattfindet. Dagegen führt eine zwischenzeitliche oder interimsmäßige Unterbringung von Einrichtungsgegenständen, z. B. bei einem Umzugsunternehmen, nicht zu einer Dienstliegenschaft, solange die Lagerung selbst keine Verwaltungsaufgabe darstellt. Sie steht im Zusammenhang mit der Baumaßnahme, aber nicht im Zusammenhang mit der dienstlichen Nutzung. Daher ist die Nutzung allein kein hinreichender Tatbestand zur Qualifizierung einer Immobilie zu einer Dienstliegenschaft.

Aus beiden oben genannten Gründen muss anstatt des Begriffs Nutzung der Begriff Inanspruchnahme treten. Eine ordentliche Nutzung stellt den anzunehmenden Regelfall dar und eine außerordentliche Nutzung den abzutrennenden Sonderfall.<sup>311</sup> Dieser Begriff beschreibt den Charakter einer Dienstliegenschaft als eine Sache, die eine Verwaltung als Ort ihrer Aufgabenerfüllung in Anspruch nehmen muss.

Das Ressort kann aus der formulierten öffentlichen Aufgabe einen Anspruch auf Beschaffung und Nutzung einer Dienstliegenschaft ihrer Wahl ableiten. Für die Liegenschaftsverwaltung erwächst damit die Pflicht zur Beschaffung und Bewirtschaftung einer Dienstliegenschaft, solange die Beanspruchung des Nutzers anhält. Der Status als Dienstliegenschaft gilt dann für den Zeitraum der dienstlichen Nutzung. Fallen die Gründe, die zu ihrer Beschaffung und Bewirtschaftung führen – also die dienstliche Nachnutzung – weg, so sind sie Finanzvermögen. Das Wort Anspruch suggeriert, dass die gesamte Liegenschaft für innere Verwaltungsaufgaben gebraucht wird. Dies muss aber nicht zwingend der Fall sein. Bei einer anstaltlichen Nutzung, z. B. einer Bibliothek, werden der Lesesaal, die Bücherregale oder das Depot nicht für die interne Verwaltung, sondern für die externe Benutzung durch Dritte benötigt. Eine dienstliche Nutzung kann auch durch eine tatsächliche oder vorübergehende Nichtnutzung gegeben sein. So kann z. B. ein Leerstand innerhalb zugangsbeschränkter Großliegenschaften entstehen. Letztlich entscheidet das Ressort im Rahmen seiner Ressortverantwortung über die Flächenbelegung und die Zuordnung von Aufgaben, die zu einer Benutzung der Liegenschaft führen. Die Eigenschaft einer Dienstliegenschaft besteht nicht darin, vom Ressort genutzt, sondern beansprucht zu werden. Sie wird zwar nicht immer tatsächlich genutzt, aber immer in Anspruch genommen.

Der Erwerb und der Bestand an Staatsvermögen erfordert immer ein Bundes- oder Landesinteresse unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit für staatliche Aufgaben.<sup>312</sup> Wegen der Zweckbindung an die öffentliche Aufgabe sind Freiräume, wie sie im Umgang mit Finanzvermögen bestehen, bei Dienstliegenschaften nicht gegeben. Ein erwerbswirtschaftlicher Umgang mit

---

<sup>311</sup> Vgl. Deutsches Rechtswörterbuch, Band 10, Sp. 349 [195].

<sup>312</sup> Vgl. Rabenschlag; in: Kommentar zu § 63 BHO, S. 6-7, Rn. 7-8 [385].

den Immobilien wie die Erzielung von Einnahmen nach Marktlage durch Vermieten, Verpachten oder im Rahmen von Spekulationsgeschäften wie An- und Verkäufen sind ausgeschlossen. Eine dienstliche Nutzung setzt den dauerhaften Bestand für den Beschaffungs- und Nutzungszweck voraus. Damit lässt eine dienstliche Nutzung eine über diesen Stuserhalt gehende Verwendung nicht zu. Daraus wird deutlich, dass die Erzielung von Erträgen keine dienstliche Nutzung darstellen kann, womit Dienstliegenschaften in der Regel nicht aus Finanzvermögen bestehen können. Die öffentlichen Haushaltsordnungen regeln in den 63 (1) BHO/LHO, dass Vermögen nur beschafft werden soll, wenn die Verwaltung hierfür einen Bedarf anmeldet. In diesem Sinne dürfte ohne offizielle Ausnahmen von dieser Regel bewusst kein Finanzvermögen entstehen.

Zur Bedarfsdeckung zählen aber nicht nur die Lieferungen und Leistungen, welche die Funktion der Verwaltung sichern, sondern auch die Erlangung von Verfügungsgewalt über wirtschaftliche Güter für sog. Bevorratungszwecke.<sup>313</sup> Unter bestimmten Bedingungen ist es haushaltsrechtlich zulässig, eine Vorratshaltung zu betreiben.<sup>314</sup> Dies gilt z. B. für einen absehbaren zukünftigen Bedarf an repräsentativen Grundstücken in guten Lagen, z. B. für einen späteren Neubau. Diese ist aber nur zulässig, wenn ein dienstlicher Bedarf sich für die Verwaltung unmittelbar abzeichnet und der zukünftige Bedarf wegen eines angespannten Immobilienmarktes nur durch eine vorzeitige Beschaffung oder für einen Flächentausch gedeckt werden kann. So lange dieser Vorrat nicht einer dienstlichen Nutzung durch die Verwaltung zugeführt wird, handelt es sich um Finanzvermögen.

Sobald sich bei einem Vermögensgegenstand oder bei Teilen dessen eine nicht fiskalische Zweckbestimmung nachweisen lässt, ist es gerechtfertigt, dieses Vermögen dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen.<sup>315</sup> Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Aufgabe einer Dienstliegenschaft ohne Nachnutzung durch eine Behörde der unmittelbaren Verwaltung dazu führen muss, dass die Liegenschaft dem Finanzvermögen zuzuordnen ist.

Dienstliegenschaften sind also nur solche Liegenschaften, die ordentlich in Anspruch genommen werden.

### 3.1.3 Rechtsverhältnisse an Dienstliegenschaften

Um Dienstliegenschaften im Eigentum oder Besitz zu haben oder diese Rechte zu ändern, sind Rechtsgeschäfte erforderlich. Daher kann ein Eigentümer oder Besitzer einer Dienstliegenschaft nur eine rechtsfähige Person sein.

Dienstliegenschaften repräsentieren das immobile interne Verwaltungsvermögen eines Rechtsträgers. Auf staatlicher Ebene ist dies die Gebietskörperschaft Staat. Daher kann auch nur ein Organ dieses Rechtsträgers als Nutzer einer Dienstliegenschaft auftreten. Als Organ

---

<sup>313</sup> Vgl. Wallerath; Öffentliche Bedarfsdeckung und Verfassungsrecht, S. 32 [493].

<sup>314</sup> Vgl. Nebel; Bundeshaushaltsrecht, § 63, S. 5-6, Rn. 5 [355].

<sup>315</sup> Vgl. Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 1279 [214].

kann der Nutzer selbst keine volle Rechtsfähigkeit besitzen. Damit können alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Personen mit eigener voller Rechtsfähigkeit keine Nutzer von Dienstliegenschaften eines anderen Rechtsträgers sein. Dies ist nicht nur durch ihre eigene Rechtsfähigkeit, sondern auch durch ihren eigenen Haushalt begründet, der sie vermögensrechtsfähig stellt. Ein Nutzer einer Dienstliegenschaft kann also weder Körperschaft, Anstalt und Stiftung privaten oder öffentlichen Rechts sein, denn diese Organisationen sind eigene Rechtsträger und haben ihre eigenen Organe. Als Organe ihrer Rechtsträger wären sie Nutzer von Dienstliegenschaften desselben Rechtsträgers. Bei öffentlich-rechtlichen Personen handelt sich bei ihren Sachen zwar weiterhin um Verwaltungsvermögen, hier aber um das Verwaltungsvermögen dieser Rechtsträger. Eine Ausnahme kann nur entstehen, wenn Dienstliegenschaften an einen anderen Rechtsträger zum Nutzen überlassen werden (institutionelle Zuwendungsempfänger, Gaststreitkräfte, EU oder UN). Bei Staatsbetrieben und Sondervermögen handelt es sich zwar um Organe des Rechtsträgers, diese sind aber haushaltsrechtlich wie eigene Rechtsträger zu behandeln und können daher nicht Nutzer von Dienstliegenschaften sein.

Die Nutzung einer Dienstliegenschaft durch die Verwaltung setzt deren Verfügbarkeit voraus. Es obliegt der Liegenschaftsverwaltung, die Verfügbarkeit durch eine Beschaffung herzustellen. Dies kann traditionell durch Eigentum oder Nutzungsrechte erfolgen. Das Vermögen umfasst die Gesamtheit aller Rechte, die einer Person zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse dienen, somit neben den Eigentums- auch die Besitzrechte.<sup>316</sup> Dieser Vermögensbegriff wird aber nicht immer konsequent angewandt. Selbst der Bund beschreibt in seiner Vermögensrechnung den Begriff Vermögen als die Gesamtheit der unbeweglichen und beweglichen Sachen, die im Eigentum des Bundes stehen.<sup>317</sup> Wenn Vermögen im wirtschaftlichen Sinne die Gesamtheit aller geldwerten Güter im Eigentum eines Rechtssubjektes darstellt, gehören Güter im bloßen Besitz wie z. B. Anmietungen nicht dazu.

Was genau unter staatlichem Vermögen zu verstehen ist, wurde mit der Umsetzung der Vermögenszuordnung nach dem Einigungsvertrag deutlich. Mit § 2 (2) VermG wurde zur Rechtsangleichung das ehemalige volkseigene Vermögen der DDR in die traditionelle Ordnung der öffentlichen Sachen in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen überführt. Das Verwaltungsvermögen kann danach aus Sachen im Eigentum des Staates oder aus schuldrechtlichen oder beschränkt-dinglichen Rechten an fremdem Vermögen bestehen.<sup>318</sup> Hierzu bestimmt das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, dass – bezogen auf Liegenschaften – bebaute und unbebaute Grundstücke, Nutzungsrechte und dingliche Rechte an Grundstücken als Vermögenswerte gelten.

Ist der Staat selbst Eigentümer, also Inhaber aller Rechte am Grundstück, kann er in den Schranken des Art. 14 GG, gebunden an Recht und Gesetz, alle Nutzungen herbeiführen oder

---

<sup>316</sup> Vgl. Enneccerus et al., in: Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Band 1, S. 841 [132].

<sup>317</sup> Vgl. § 3 (1) a VBRO, vgl. Pkt. 1.5 VV-ReVuS.

<sup>318</sup> Vgl. Weigel; in: Offene Vermögensfragen, § 2 VermG, Pkt. 12, S. 20, Rn. 68-69 (9 Lfg. 11/96) [499].

beschränken. Staatliches Vermögen kann aber auch durch Nutzungsrechte als gesicherter Besitz an Liegenschaften entstehen. Das Nutzungsrecht ist das Recht eines Dritten, fremdes Eigentum für eigene Zwecke in Anspruch zu nehmen. Art. 21 und 22 EV nennen hierzu die Tatbestände, die zu einer Zuordnung zum Verwaltungs- oder Finanzvermögen führen.

Dass auch Nutzungsrechte an Sachen als Vermögen behandelt werden, ergibt sich bereits aus den staatlichen Haushaltsordnungen. Die Regelungen der §§ 61 und 62 LHO/BHO sehen vor, dass auf die Überlassung zur Nutzung die Regelungen zum Umgang mit dem Eigentum entsprechend Anwendung finden. Als Nutzungsüberlassungen sind vor allem Rechtsgeschäfte wie Miete und Pacht oder Dienstbarkeiten anzusehen.<sup>319</sup> Diese Regelung setzt voraus, dass es sich auch bei Nutzungsrechten an Vermögen selbst um Vermögenswerte handelt. Hierzu zählen insbesondere die im Grundbuch einzutragenden Rechte wie Erbbaurechte, Grund- und beschränkt persönliche Dienstbarkeiten sowie Nießbrauch. Schuldrechtliche Nutzungsrechte hingegen bedeuten Nutzung auf Gegenleistung, meist gegen Entgelt auf vertraglicher Basis. Hierzu zählen Miete, Pacht und Leasing sowie deren Derivate. Für eine dienstliche Nutzung ist es unerheblich, ob diese z. B. auf staatseigenen oder angemieteten Liegenschaften stattfindet. So ist es gängige Praxis, dass gerade bei Liegenschaften im Verwaltungsgebrauch der Bedarf nicht nur durch staatseigene Liegenschaften, sondern auch durch Anmietung von Dritten befriedigt wird. Ist keine Sache im Eigentum vorhanden, muss die Nutzung durch die Zahlung einer Miete von einem Fremden erkaufte werden. Der Erwerb des Nutzungsrechts erfolgt gegen Entgelt und ist damit vermögenswert.<sup>320</sup>

Wenn nach der Definition von Verwaltungsvermögen Sachen im Verwaltungsgebrauch verstanden werden, so ist eine Beschränkung auf das Vollrecht Eigentum nicht möglich. Im Gebrauch kann auch eine Sache mit abgeschwächten Verfügungsrechten stehen, ohne dass die staatliche Nutzung leidet. Da die Beschaffung einer Dienstliegenschaft über Eigentum oder Nutzungsrechte erfolgen kann, würde eine Beschreibung mit dem Begriff Vermögen zu kurz greifen. Die Begriffsdefinition einer Dienstliegenschaft muss daher so bemessen sein, dass sie alle Eigentums- und Nutzungsverhältnisse zulässt.

### **3.1.4 Charakteristik einer dienstlichen Nutzung**

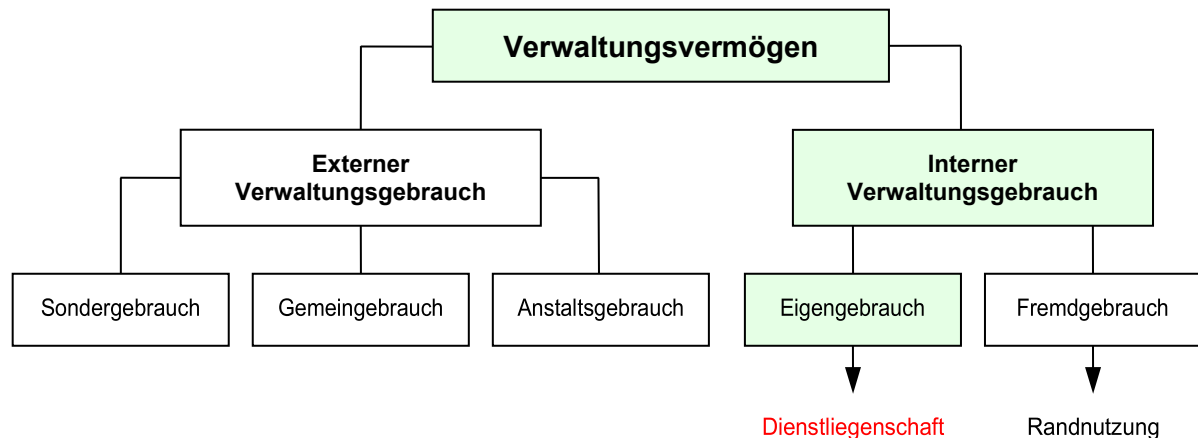
Sachen im internen Verwaltungsgebrauch können im Eigentum des Rechtsträgers selbst oder im Fremdeigentum eines Dritten stehen. So können Dienstwagen oder Dienstgebäude durch den Staat selbst erworben, erstellt oder von einem Dritten zur Nutzung überlassen sein. Die Unterscheidung ergibt sich aus der Zuordnung des Eigentums- und Nutzungsrechts nach außen. Nur ein eigenständiger Rechtsträger oder ein verselbstständigter Haushalt wie ein Sondervermögen können zu einem Fremdgebrauch führen. Wird die im Besitz des Rechtsträgers befindliche Liegenschaft durch eine Dienststelle des Rechtsträgers selbst, also seiner unmittelbaren Verwaltung, genutzt, steht sie im Eigengebrauch.

---

<sup>319</sup> Vgl. Schwarting; in: Finanzwirtschaft 11/1996, S. 251 [441].

<sup>320</sup> Vgl. Detlefsen; Schadensersatz für entgangene Gebrauchsvorteile, S. 26-27 [94].

Werden Liegenschaften oder Teile von Liegenschaften im Besitz des Rechtsträgers an Dienststellen anderer Rechtsträger – also der mittelbaren Verwaltung, anderen juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, eigenständigen oder abgesonderten Haushalten – wie Sondervermögen genutzt, stehen sie im Fremdgebrauch. Mit dem Fremdgebrauch ist keine dienstliche Nutzung und auch kein interner Verwaltungsgebrauch verbunden. Damit müsste die Immobilie ihren Status als Dienstliegenschaft verlieren. Werden Teile oder die gesamte Dienstliegenschaft ohne dienstliche Nutzung vorübergehend an einen außerhalb des Staatshaushalts stehenden Dritten verwertet, so handelt es sich um Randnutzungen.



**Abb. 26:** Verortung der Dienstliegenschaften im Verwaltungsvermögen; Quelle: eigene Darstellung

Sachen im internen Verwaltungsgebrauch werden von der Verwaltung selbst benutzt, da sie der Aufgabenerfüllung unmittelbar durch die Amtsträger dienen.<sup>321</sup> Hierunter fallen die Dienstgebäude, welche zum unmittelbaren Gebrauch durch die Dienststelle selbst in Anspruch genommen werden. Gebäude der Anstalten gehören ebenfalls zum internen Verwaltungsgebrauch, wenn die Nutzung der Anstaltsachen mit dem Verwaltungsgebäude, in denen auch die dienstliche Nutzung stattfindet, zusammenfällt. So findet z. B. im Schulgebäude neben dem Schulunterricht auch die dienstliche Nutzung der Schule als Behörde statt. Auch bei einer Bibliothek oder einem Museum fallen Lese- und Ausstellungsräume mit ihren Büchern und Ausstellungsstücken mit dem Dienstgebäude der Behörde zusammen. Das Gebäude gehört daher dann nicht zur Anstalt, wenn der Anstaltszweck nicht in der Verfügbarmachung von Gebäuden besteht. Bei einer Bibliothek besteht der Anstaltszweck in der Leihe von Büchern, aber nicht ursächlich in der Benutzung der Gebäude, denn Anstalten sind Einrichtungen, die für eine Benutzung errichtet und unterhalten werden. Die Gebäude sind nur Mittel zum Zweck, um der öffentlichen Aufgabe, Bücher für die Leihe bereitzustellen, zu erfüllen.

Kompliziert ist dies bei Burgen und Schlössern. Diese sind selbst Gebäude und dann als Dienstliegenschaft einzustufen, wenn der Dienstbetrieb auf ihnen stattfindet. Sie sind aber

<sup>321</sup> Vgl. Papier; Recht der öffentlichen Sachen, S. 34 [365].

nutzerspezifisch, da an sie kaum rein immobilienwirtschaftliche Ansprüche gestellt werden können und denkmalschutzrelevante Aspekte hervortreten.

Das Verwaltungsvermögen kann auch Wohnflächen umfassen. So ist z. B. die Versorgung der alliierten Streitkräfte mit Wohnraum eine Verwaltungsaufgabe des Bundes und dessen Wohnungsbestand somit Verwaltungsvermögen.<sup>322</sup> Zur Fürsorgepflicht des öffentlichen Arbeitgebers gehört es, den Bediensteten eine Wohnung im örtlichen Zusammenhang mit ihrer Verwaltungsaufgabe bereitzustellen, wenn es dienstliche Zwecke erfordern. Da die Vergabe aus dienstlichen Gründen erfolgt, gilt die Versorgung von Bediensteten der öffentlichen Hand mit Wohnraum als unmittelbare Verwaltungsaufgabe. Es ist daher allgemein anerkannte Praxis, dass Dienstwohnungen zum Verwaltungsvermögen im internen Verwaltungsgebrauch zu rechnen sind.<sup>323</sup>

Eine dienstliche Nutzung erstreckt sich auch auf die Bereitstellung von Parkplätzen für die Unterbringung von Dienstwagen, da diese auch zum Verwaltungsvermögen für den internen Gebrauch zählen. Damit sind sie ebenso wie das Personal Teil der dienstlichen Erfordernisse des Nutzers aus dem gesetzlichen Auftrag. Mithin gilt die Bereitstellung von Parkplätzen für Bedienstete der öffentlichen Hand als Erfüllung der Fürsorgepflicht.<sup>324</sup>

Zu den Dienstliegenschaften gehören auch die Liegenschaften der Bundeswehr. Die Bundeswehrverwaltung ist eine unmittelbare Bundesverwaltung.<sup>325</sup> Die Liegenschaften der Streitkräfte sind zwar keine typischen Verwaltungsimmobilien, werden aber aus dem Bundeshaushalt finanziert. Hierzu gehören Unterkünfte wie Kasernen, aber auch alle Anlagen mit einer spezifischen militärischen Zweckbindung wie Flugplätze, Depots, Pipelines oder Häfen. Sie stellen als Spezialimmobilien an sich Dienstliegenschaften dar, deren spezifische Betreuung aber über eine immobilienwirtschaftliche Bewirtschaftung hinausgeht. Diese Immobilien sollten von den Streitkräften selbst verwaltet werden. Das betrifft auch die immobilienwirtschaftlichen Leistungen, welche die Streitkräfte im Einsatz benötigen. Die einsatzbedingten Umstände können nicht von einer weit entfernt nach deutschen verwaltungsrechtlichen Maßstäben agierenden und neben der Truppe stehenden ortsgebundenen Liegenschaftsverwaltung hinreichend berücksichtigt werden. Daher ist es wohl angebracht, das Immobilienmanagement der Streitkräfte im Einsatz in deren Händen zu belassen.<sup>326</sup>

Unstrittig ist die Eigennutzung bei den Streitkräften der Bundeswehr. Dies gilt auch für die Liegenschaften der in Deutschland stationierten Gaststreitkräfte und ihrem zivilen Gefolge. Auch die Überlassung von militärischen und zivilen Liegenschaften wie z. B. Wohnungen an die in Deutschland stationierten NATO-Truppen stellen einen Teil der eigenen nationalen

---

<sup>322</sup> Vgl. Lange; in: DtZ 9/1991, S. 335 [298].

<sup>323</sup> Vgl. Lammert/Rauch/Teige; in: Rechtsfragen der Vermögenszuordnung, S. 149 [287]; vgl. Schmidt/Leitschuh; in: Rechtshandbuch Vermögen der ehemaligen DDR; Art. 21, 20B, S. 11, Rn. 18 [421].

<sup>324</sup> Vgl. BVerwG; Az.: VII C 25.71; in: DÖV 12/1974, S. 421-422 [83].

<sup>325</sup> Vgl. Witte; Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, S. 58 [513].

<sup>326</sup> Vgl. Könke/Remmer/Voigt; in: Studie Bundeswehr-Nutzerrolle, S. 10/19 [261].

Landesverteidigung dar.<sup>327</sup> Nach Art. 5 und 6 des Nordatlantikvertrages gilt ein Angriff auf einen Mitgliedsstaat wie Deutschland als Angriff auf alle Mitgliedsstaaten des Bündnisses. Die Mitwirkung der NATO an den Verteidigungshandlungen der Bundeswehr gelten somit als Teil der deutschen Landesverteidigung. Es handelt sich daher um Verwaltungsvermögen, obwohl die Liegenschaften von einem anderen Staat und damit von einem anderen Rechtsträger genutzt werden. Im Wesentlichen ist der Bund selbst Eigentümer oder Vertragspartner bei einer Nutzungsüberlassung. Die Übergabe und die Bewirtschaftung an die Gaststreitkräfte erfolgt nach dem NATO-Truppenstatut und ist in den Art. 48, 49 und 63 ZA-NTS geregelt. Es sind Liegenschaften nach deutschem Recht, die von Deutschland als Gastland den Truppen und seinem zivilen Gefolge des Entsendestaates mittels Nutzungsüberlassung zur Verfügung gestellt werden. Baumaßnahmen bzw. Investitionen werden durch deutsche Behörden vorgenommen, sofern diese nicht durch die Gaststreitkräfte selbst erfolgen. Diese Liegenschaften werden bei eigenen Immobilien unentgeltlich zur Verfügung gestellt, wobei Bewirtschaftung und Investitionen gegen Entgelt erfolgen. Die Beschaffung erfolgt zwar von deutschen Behörden, aber für den Entsendestaat und somit für einen fremden Rechtsträger. Insoweit entfallen hier in der Regel immobilienwirtschaftliche Aufgaben der Bewirtschaftung, sie beschränken sich auf Beschaffung und Verwertung.

Ähnliche Regelungen gelten auch für Liegenschaften von EU- oder UN-Behörden. Durch die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen dienen sie automatisch Verwaltungszwecken des Bundes. Hierzu zählen auch staatliche Verbindungsbüros in oder zu anderen Staaten.

Die Liegenschaften des Auswärtigen Amtes sind ebenso Dienstliegenschaften des Bundes. Unzweifelhaft sind die Immobilien im Inland Dienstliegenschaften. Da die Auslandsvertretungen wie Botschaften, Konsulate usw. keine selbstständigen Behörden außerhalb der unmittelbaren Verwaltung, sondern Außenstellen des Auswärtigen Amtes darstellen, sind sie ebenfalls als Dienstliegenschaften zu qualifizieren.<sup>328</sup> Dies trifft auch auf die außerhalb des Landes liegenden Vertretungen der Länder z. B. in Berlin oder Brüssel zu. Darunter fallen auch die Auslandsliegenschaften des Deutschen Archäologischen Instituts als unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts.<sup>329</sup> Die Liegenschaften der Goethe-Institute als eingetragener Verein und die Auslandsschulen unter freier Trägerschaft jedoch nicht.

Die Bezeichnung Liegenschaften für unmittelbare Verwaltungszwecke ist dabei eng auszulegen. Sie erstreckt sich auf Verwaltungsgebäude von Ministerien, Ämtern wie z. B. Finanzämtern sowie Einrichtungen der Judikative und des Justizvollzugs.<sup>330</sup> Die unmittelbare Verwaltung erstreckt sich auch auf die obersten Staats- und Verfassungsorgane wie Bundeskanzler oder Ministerpräsidenten, Parlamente und Verfassungsgerichte, aber auch Gerichte und Rechnungshöfe. Hierbei handelt es sich zwar um unmittelbare, aber von der Regierung und ihren

<sup>327</sup> Vgl. VG Ansbach; Az.: AN 15 K 08.00683, Abs. 39 [488].

<sup>328</sup> Vgl. BT-Drucksache 11/6547, S. 14 [96].

<sup>329</sup> Vgl. Grau; Gesetz über den Auswärtigen Dienst, S. 97, Rn. 12 [170].

<sup>330</sup> Vgl. VerbR; in: Bundesanzeiger, Beilage 2, 1996, S. 15.

Ressorts unabhängige sog. ministerialfreie Staatsverwaltungen.<sup>331</sup> Dies rührt von ihrer Stellung innerhalb des Staates her, die sie als eigenständige, nicht einem Geschäftsbereich der Regierung zugehörige Verwaltungen verortet. Wichtig für die Zuordnung einer Dienstliegenschaft ist ein besonderes Merkmal ministerialfreier Verwaltungen: ihre Haushaltsautonomie. Sie bedeutet, dass diese Organisationseinheiten über ihren Haushalt im Rahmen der haushaltsrechtlichen und gesetzlichen Möglichkeiten selbst bestimmen können. Dies bedeutet aber nicht, dass sie einen eigenständigen Haushalt hätten, sondern nur in einem eigenen Einzelplan des allgemeinen Haushalts aufgeführt werden und ihre Ausgaben gegenüber dem Finanzressort selbst verantworten.<sup>332</sup> Damit sind diese Organisationseinheiten Teil der Staatsverwaltung und werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Das steht z. B. im Gegensatz zur Deutschen Bundesbank, die als Anstalt des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung einen selbstständigen Rechtsträger mit einem eigenen Haushalt darstellt.

Ähnlich verhält es sich mit dem Bereich der Justiz. Die Justizverwaltung, wie z. B. Strafvollzugsanstalten, sind ebenso wie die Staatsanwaltschaften Exekutivorgane.<sup>333</sup> Diese werden wie alle Behörden der unmittelbaren Verwaltung aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Gerichte sind neben ihrer Funktion als Organ der Rechtsprechung auch Verwaltungen und Behörden. Die Gerichtsverwaltung ist die Infrastrukturverwaltung der Gerichte zur Sicherstellung ihrer Funktionsfähigkeit, wozu auch die Gebäude zählen. Behörden der Gerichtsverwaltung sind unterhalb der Ministerialebene regelmäßig die Gerichte.<sup>334</sup> Haushaltsrechtlich sind die Gerichte als Behörden in den Einzelplänen des Justizressorts enthalten. Der Begriff Staatshaushalt ist hier eng als die Haushalte von Bund und Ländern auszulegen und nicht im Sinne aller öffentlichen Haushalte, die auch andere Personen öffentlichen Rechts umfasst.<sup>335</sup>

### 3.1.5 Entstehungsakt von Dienstliegenschaften

Nach der Idee des sog. modifizierten Privatrechts gilt das Verwaltungsvermögen als Teil der öffentlichen Sachen dem Privatrecht als entzogen. Einerseits gilt die Privatrechtsordnung weiter, andererseits soll durch eine Widmung für einen öffentlichen Zweck eine öffentlich-rechtliche Dienstbarkeit an der Sache entstehen. Die Widmung begründet einen öffentlich-rechtlichen Sonderstatus über die Sache und macht sie einer öffentlich-rechtlichen Dispositionsmacht und Verantwortung zu Zwecken der öffentlichen Verwaltung dienstbar.<sup>336</sup> Die Widmung bewirkt zugunsten einer öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft eine Beschränkung der privatrechtlichen Sachherrschaft. Unproblematisch stellt sich die Lage für Sachen dar, die im Eigentum des Verwaltungsträgers selbst stehen. Hier kann der Rechtsträger sein Eigentumsrecht voll entfalten und die Nutzung nach eigenen Wünschen gestalten. Bei Nutzungsrechten

---

<sup>331</sup> Vgl. Schäfer; Der Bundestag, S. 178 [407]; vgl. Jekewitz; in: DVBl. 13/1969, S. 514 [217].

<sup>332</sup> Vgl. Loening; in: DVBl. 6/1954, S. 175 [318].

<sup>333</sup> Vgl. Kissel; Gerichtsverfassungsgesetz, S. 211, Rn. 106 und S. 948, Rn. 8 [239].

<sup>334</sup> Vgl. ebenda, S. 208, Rn. 90 [239].

<sup>335</sup> Vgl. Heintzen; in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 1177, Rn. 2 [198].

<sup>336</sup> Vgl. Weber; in: VVDStRL, Heft 21, Leitsatz 5, S. 182 [498].



ist dies schwieriger. Die Widmung würde hier eine Entziehung des Zugriffs des Eigentümers für die Dauer der Nutzung auf sein Eigentum bewirken. Eine derartige Überlagerung kann aber wegen der Schwere der Einschränkung des Privateigentums nur auf gesetzlicher Basis erfolgen. Eine Widmung für Sachen im Gemeingebrauch oder im Sondergebrauch ist unkompliziert, da spezifische Fachgesetze hierfür gesetzliche Grundlagen enthalten. Dies ist aber bei Sachen im internen Verwaltungsgebrauch nicht der Fall.

Bei Fehlen einer gesetzlichen Grundlage stellt das Ausschalten von Rechten Dritter durch eine Widmung zum Verwaltungsgebrauch immer einen unzulässigen Eingriff in das grundgesetzlich geschützte Privateigentum nach Art. 14 GG dar.<sup>337</sup> Da es bei Sachen im internen Verwaltungsgebrauch an einer gesetzlichen Grundlage für eine Widmung fehlt, kann auch keine öffentlich-rechtliche Sachherrschaft entstehen.<sup>338</sup> Die Nutzung im internen Verwaltungsbereich wirkt sich nur insoweit aus, als über der Sache die Ressortverantwortung wirkt und hierdurch staatsintern auch ohne öffentlich-rechtliche Sachherrschaft aus Finanzvermögen Verwaltungsvermögen entsteht. Die Nutzung fremder Sachen ist nur in den Schranken des zivilrechtlichen Vertrages möglich, womit sich der öffentlich-rechtliche Status auf die vertraglich festgeschriebenen Rechte und Pflichten beschränkt. Wenn überhaupt kann eine Widmung nur bei Liegenschaften für die Verteidigung unterstellt werden. Nach Landesbeschaffungsgesetz (LBG) und Schutzbereichsgesetz (SchBerG) ist die Beschaffung von Liegenschaften für die Zwecke der Verteidigung, die Beschränkung von Eigentum und die Enteignung möglich.

Aus diesem Grunde kommt es für Sachen im Verwaltungsgebrauch auf eine Widmung – so sie denn überhaupt entsteht – nicht an. Auch hier ist die öffentliche Verwaltung bei der Einschränkung von Grundrechten, was das Grundrecht auf Eigentum zweifellos darstellt, dem Gesetzesvorbehalt unterworfen. Eine rechtsentziehende Wirkung einer Widmung im Bereich der Sachen im internen Verwaltungsgebrauch gegenüber Dritten wäre eine Verletzung des Grundsatzes der Bindung an Recht und Gesetz der öffentlichen Verwaltung. Daher kann die Widmung kein Kriterium für die Anerkennung einer Liegenschaft als Dienstliegenschaft sein.

Der öffentlich-rechtliche Sonderstatus entsteht im internen Verwaltungsgebrauch immer nur durch Beschaffung und tatsächliche Inanspruchnahme durch den Verwaltungsträger.<sup>339</sup> Es besteht damit keine unmittelbare Begründung einer öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft aus dem Gesetz, sondern nur eine mittelbare als Konsequenz öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit. Die Beschaffung und Inanspruchnahme basiert auf dem Gebrauch durch Organe des Verwaltungsträgers.

Im Unterschied zum externen Verwaltungsgebrauch besteht auch nicht die Notwendigkeit, ein Nutzungsrecht für Dritte zu sichern, da die Verwaltung die Sachen selber nutzt. Die notwendigen Eigenschaften der Sache können von der belegenden Verwaltung auf dem Beschaffungsweg gesichert werden. Eine Begründung einer öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft ist

<sup>337</sup> Vgl. BVerwG, Az.: 4 C 40/77; in: NJW 46/1980, S. 2540 [84]; vgl. Ehlers, Dirk; in: NWVBL 9/1993, S. 328 [120].

<sup>338</sup> Vgl. Axer; Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen, S. 191-192 [14].

<sup>339</sup> Vgl. Papier; Recht der öffentlichen Sachen, S. 50 [365].

auch nicht für den Zutritt von Bürgern zu den Behörden notwendig, da der Bürgerkontakt nur ein Mittel des Verwaltungsträgers ist, seine Verwaltungsaufgaben zu erfüllen.<sup>340</sup> Die Zugänglichkeit ist erschöpfend über das Hausrecht geregelt, wodurch eine öffentlich-rechtliche Nutzungsbefugnis von Zivilpersonen nicht erforderlich ist.

Die öffentliche Bindung des Verwaltungsvermögens ist aber bereits durch die Beachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen gegeben, die eine Beschaffung nur im Rahmen zweckgebundener Mittel erlaubt.<sup>341</sup> Zum Verwaltungsvermögen werden auch Grundstücke und Immobilien gerechnet, die ohne aktuellen Gebrauch für eine hoheitliche Aufgabe im Vor- oder Nachgang vorgesehen sind.<sup>342</sup> Eine beabsichtigte Inanspruchnahme reicht für die Qualifizierung als Dienstliegenschaft bereits aus. Die Feststellung, dass eine aktuell nicht benötigte Immobilie trotz haushaltsrechtlichen Veräußerungsgebots nicht veräußert wird sowie der haushaltsrechtlich legitimierte Erwerb für künftige öffentliche Zwecke sind hierfür Grund genug.

### 3.1.6 Dienstliegenschaften als Vermögenswerte und Kapitalanlage

Beschaffungen von Immobilien mittels Kauf oder Bau sind am Anfang mit hohen Kosten verbunden, welche sich nur langsam über die Nutzungszeit amortisieren. Die Folge sind hohe Anfangsinvestitionen und eine lange Kapitalbindung. Als Vermögensgegenstand sind Immobilien in andere Vermögenswerte, so auch in Geld, substituierbar. Sie haben damit die Eigenschaft der Werterhaltung und Kapitalbewahrung.

Betriebswirtschaftlich handelt es sich bei Sachen für eine bestimmte Nutzung um Anlagen.<sup>343</sup> Darunter fallen auch Sachen wie Verwaltungsgebäude bzw. Dienstliegenschaften. Kapital ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht, neben Boden und Arbeit, die Summe aller langfristig nutzbaren Anlagen, die als Betriebsmittel eingesetzt werden. Die Summe des Kapitals einer Person bildet den Kapitalstock als einen Bestand an Sachkapital, der für Betriebsmittel eingesetzt werden kann. Damit können Dienstliegenschaften als ein Kapitalstock an Verwaltungsvermögen angesehen werden, die das Verwaltungshandeln des Staates gewährleisten. Dienstliegenschaften stellen also eine Kapitalanlage dar.

Veränderungen am Kapitalstock sind Investitionen.<sup>344</sup> Eine Investition ist der langfristige Einsatz von Geld in Sachkapital. Investitionsgüter sind zur Güterherstellung eingesetzte Güter. Dienstliegenschaften sind somit Investitionsgüter. Investitionen erfolgen zum Ersatz bzw. Austausch nicht mehr funktionsgerechter Anlagen, als Rationalisierung für die Umstellung auf kostensparenderen Anlagen und Gebrauchswerterhöhung oder als Erweiterung für den Ausbau von Kapazitäten vorliegen. Damit sind die in der RLBau /RBBau beschriebenen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten als Investitionen in Dienstliegenschaften anzusehen.

---

<sup>340</sup> Vgl. Papier; Recht der öffentlichen Sachen, S. 34 [365].

<sup>341</sup> Vgl. Enneccerus, et al.; in: Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Band 1, S. 829 [132].

<sup>342</sup> Vgl. Eckert; Öffentliches Vermögen der ehemaligen DDR und Einigungsvertrag, S. 44 [118].

<sup>343</sup> Vgl. Pollert/Kirchner/Pollert; Duden-Wirtschaft, S. 11 [381].

<sup>344</sup> Vgl. ebenda, S. 27 [381].

Da Geld und Immobilien substituierbare Güter darstellen, zählen Immobilien zu den geldwerten Gütern und stellen Vermögensgegenstände, also Anlagen, dar. Die Eignung der Immobilie als Kapitalanlage resultiert aus der Wertsteigerung im Zeitverlauf und der Generierung von Zahlungsströmen. Die Knappheit von Gütern bewirkt, dass diesen Gütern ein Wert beigemessen wird, zu dessen Erwerb man bereit ist, einen bestimmten Preis zu bezahlen. Der Immobilienbesitz des Staates an Dienstliegenschaften kann daher auch als eine Vermögensanlage angesehen werden. Es handelt sich um das Vermögen der Haushaltsmitglieder, also im staatlichen Bereich das Volksvermögen. Das Volk kann aber das Immobilienvermögen an Dienstliegenschaften mangels Möglichkeiten und Know-how nicht selbst verwalten. Die Vermögensverwaltung ist Aufgabe des Wirtschaftssubjekts Haushalt, welcher treuhänderisch – also im eigenen Namen des Staates und auf fremde Rechnung, der Steuerzahler – die Vermögenswerte Dienstliegenschaften für das Volk verwaltet. Wie bei jeder Vermögensanlage besteht das Ziel darin, dass das Vermögen dem Vermögensinhaber den höchstmöglichen Nutzen stiftet.<sup>345</sup> Der Nutzen des Immobilienbestandes besteht im Gebrauch für dienstliche Zwecke der unmittelbaren Staatsverwaltung.

Bei Markttransaktionen wie Kauf und Miete ist der Tauschwert maßgebend. Beim Bau einer Immobilie bestimmt sich der Wert nach den Absichten der Bauherren. Ist die Immobilie für eine Markttransaktion bestimmt, richtet er sich am Tauschwert aus. Liegt bereits in der Planung der Ertragswert unter dem Substanzwert, so werden die Einnahmen nicht zur Kompensation der Ausgaben führen. Ist die Immobilie für den eigenen Gebrauch bestimmt, richtet er sich nach dem Substanzwert. Hier ist entscheidend, ob sich der Bauherr diese Investition leisten kann, also ob die Errichtungskosten geringer sind als die Vorteile aus dem Gebrauch der Immobilie. Der Wert eines Vermögens bemisst sich nicht nach der persönlichen Einschätzung des Inhabers, sondern unter Berücksichtigung wertbeeinflussender Umstände nach dem nachhaltig erzielbaren Preis.<sup>346</sup> Im Falle der Immobilien bestimmt der Verkehrswert nach § 194 BauGB, dass der Wert der Immobilien dem Preis entsprechen soll. Die Diskrepanz zwischen Wert und Preis ist somit für die Immobilienwertermittlung zur Ermittlung von Tauschwerten aufgehoben.

Betrachtet man den Wert als einen Tauschwert, so verschiebt er sich in Richtung des Preises, also in Richtung des Abnehmers.<sup>347</sup> Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass der Gebrauchswert in Richtung des Wertes für den Eigentümer oder Besitzer tendieren muss. Insoweit kann man dem Gebrauchsrechtinhaber unterstellen, dass er seine Nutzenziehung aus dem Gebrauch höher bewertet als den Preis, den ein Anbieter bereit ist, für den Tausch zu zahlen. Damit ist der Nutzen aus dem Gebrauch des Gutes höher als der Nutzen aus dem Tausch des Gutes, womit ohne äußeren Einfluss kein Anlass entsteht, Gütertausch zu betreiben. Damit ist der Tauschwert ein objektiver Wert, da er am Markt realisiert werden kann, und der Gebrauchswert ein

---

<sup>345</sup> Vgl. Wicke; Individuelle Vermögensverwaltung für Privatkunden, S. 11 [503].

<sup>346</sup> Vgl. BGH; Az.: IStR606/60; in: NJW 41/1961, S. 1877 [70].

<sup>347</sup> Vgl. Dieterich/Kleiber; Die Ermittlung von Grundstückswerten, S. 7 [107].

subjektiver Wert des Gebrauchenden. Dies erwächst aus der Erkenntnis, dass der Wert an sich keinen Nachweis für die wirtschaftliche Angemessenheit darstellt.<sup>348</sup>

Entstehen Tauschwerte durch den Verkehr am Markt, entfällt diese Möglichkeit für die Wertbildung von Gebrauchswerten. Hier drängt sich die Frage auf, ob Vermögensgegenständen ein Wert beizumessen ist, wenn sie nicht für den Verkehr am Markt bestimmt sind.<sup>349</sup> Zudem wird einer wertmäßigen Inventarisierung das Argument entgegengehalten, dass die oft nicht marktgängigen Vermögensgegenstände der öffentlichen Hand einer praktischen monetären Bewertung nicht zugänglich wären. Aus diesem Grunde wird z. B. das Liegenschaftsvermögen bei der Buchführung des Bundesvermögens nicht wert-, sondern nur flächenmäßig erfasst.<sup>350</sup>

Dieser Meinung, dass das öffentliche Grundvermögen keinen Wert besäße, da es dem Markt durch Benutzung für eigene Zwecke entzogen sei, ist hier nicht beizupflichten. Zum einen muss für die Beschaffung und Bewirtschaftung der Dienstliegenschaften Aufwand betrieben werden, es entstehen also Kosten. Womit auch das Argument der Bewertungsresistenz von Verwaltungsvermögen entfällt. Auch in der Kameralistik ist es seit Langem anerkannt, dass eine rein aufzählende Registrierung nicht ausreicht.<sup>351</sup>

Der Wert für den Staat liegt im Gebrauchsvorteil der Nutzung für eigene öffentliche Zwecke. Das Verwaltungsvermögen dient unmittelbar durch seinen Gebrauchswert und nicht durch seinen Tauschwert der öffentlichen Hand.<sup>352</sup> Der Nutzer zieht den Vorteil nicht aus der Tatsache, dass die Behörde eine Immobilie besitzt, sondern daraus, dass die Bediensteten einen Ort zur Aufgabenerfüllung staatlichen Verwaltungshandelns haben. Damit entspricht der Gebrauchswert dem Preis zum Erwerb und Erhalt der Gebrauchsvorteile. Dies ergibt sich konsequent aus der zu betrachtenden Effizienz und der bereits vorgegebenen Effektivität. Bei einem vorgegebenen Output ist für die Beschaffung nicht die Frage relevant, ob eine Dienstliegenschaft notwendig ist, sondern die Feststellung, dass eine Liegenschaft erforderlich ist. Damit steht der Gebrauchswert über dem Tauschwert. Eine Ablehnung einer Beschaffung im Bedarfsfall ohne Alternativen steht daher außer Frage. Der Gebrauchswert ergibt sich entweder aus den Beschaffungskosten und somit aus den Anschaffungs- und Herstellungskosten wie den Baukosten, dem Kaufpreis oder aus den Kosten eines dinglichen oder schuldrechtlichen Vertrages wie z. B. einer Dienstbarkeit oder Miete.

Dienstliegenschaften sind Konsumgüter, die für den Gebrauch bestimmt sind. Sie finden nur als Arbeitsmittel Verwendung. Maßgeblich für den Nutzer ist die Gebrauchsfähigkeit der Dienstliegenschaft, maßgebend für den Haushalt ist der Werterhalt des Vermögens. Der Wertehalt ist die klare ökonomische Aufgabe des Eigentümers, die er auch nicht delegieren kann.<sup>353</sup>

---

<sup>348</sup> Vgl. Keunecke; Immobilienbewertung, S. 71-72 [233].

<sup>349</sup> Vgl. Kleiber; in: Verkehrswertermittlung von Grundstücken, S. 2445, Rn. 601 [242].

<sup>350</sup> Vgl. VV-ReVuS, Pkt. 2.1.1.1.

<sup>351</sup> Vgl. Helmert; in: Der Öffentliche Haushalt 4/1954, S. 151 [200].

<sup>352</sup> Vgl. Enneccerus; in: Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Band 1, S. 828 [132].

<sup>353</sup> Vgl. Knoke; in: Kommunales Immobilienmanagement, S. 311 [249].

Während Dienstliegenschaften für den Nutzer reine Gebrauchsgegenstände darstellen, handelt es sich für den Haushalt um Vermögensgegenstände, in die er investiert, also um eine Kapitalanlage. Daher hat das Wirtschaftssubjekt Haushalt ein Interesse am wirtschaftlichen Umgang mit dem Vermögen. Das Management der Dienstliegenschaften ist hier als eine rein haushaltsrechtliche Angelegenheit anzusehen.

Es spricht also nichts dagegen, auch den Bestand an Dienstliegenschaften als Kapitalanlage anzusehen. Die Kapitalanlage beschreibt nur den Bestand an geldwerten Sachen, nicht unbedingt, dass diese eine Rendite abwerfen müssen. Da geldwerte Sachen wie Immobilien als Vermögen gelten, ist es legitim, deren Gesamtbestand einer Vermögensverwaltung zuzuführen. Allgemein ist unter dem Begriff Vermögensverwaltung die Betreuung von Vermögenswerten durch einen beauftragten Verwalter zu verstehen.<sup>354</sup> Vermögensverwaltung bedeutet, das eigene Vermögen von einem Dritten im Interesse des Vermögensinhabers nach vertraglich festgelegten Grundsätzen zu betreuen, also das eigene Vermögen fremdverwalten zu lassen. Damit kann sich das Wirtschaftssubjekt Haushalt seinerseits eines Verwalters bedienen, der für diese spezifische Fachaufgabe das notwendige Know-how besitzt.

Weil Dienstliegenschaften Vermögenswerte darstellen, sind Investitionen in Dienstliegenschaften als Kapitalanlage anzusehen. Da Immobilien anders als Gold oder Edelsteine für ihren Werterhalt bewirtschaftet werden müssen, bedarf es eines aktiven Managements. Damit stellen Dienstliegenschaften Kapital dar, welches es durch professionelle Hände zu steuern, zu bewirtschaften und zu kontrollieren gilt. Dieses aktive Management bedarf einer Betreuung durch eine speziell zuständige Liegenschaftsverwaltung.

### **3.1.7 Zusammenfassung und Ableitung der These**

Dienstliegenschaften sind nach Bauordnungsrecht Grundstücke und bauliche Anlagen im internen Verwaltungsgebrauch, die durch Eigentum oder Nutzungsrechte gesichert von Dienststellen der unmittelbaren Verwaltung eines Rechtsträgers ordentlich in Anspruch genommen und aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden.

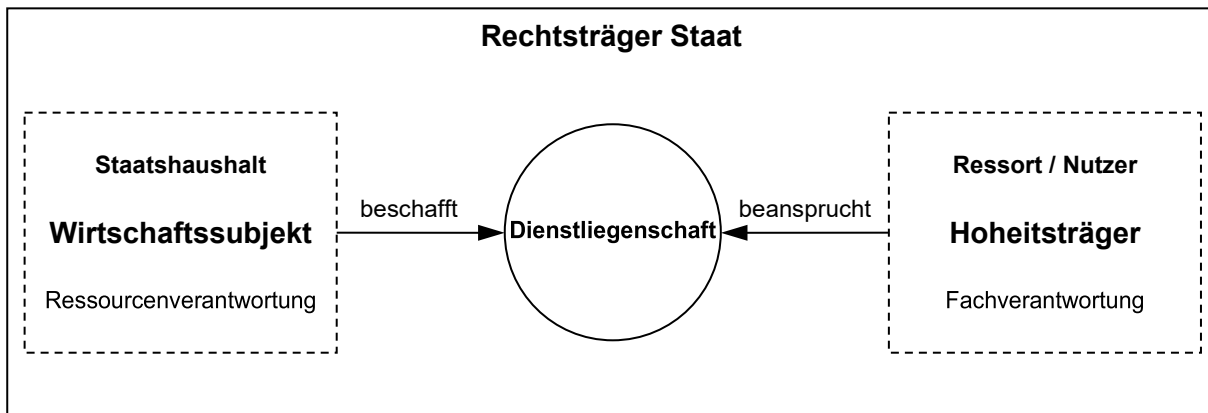
Das wesentliche Merkmal einer Dienstliegenschaft ist, dass sie nur von Verwaltungseinheiten der unmittelbaren Verwaltung gebraucht werden, die sich aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanzieren. Sie sind Gebrauchsgegenstände des Staates, da sie allein zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der staatlichen Verwaltung notwendig sind. Sie sind daher mittels Haushaltsmittel zu beschaffen und zu erhalten.

Für eine ökonomische Betrachtung des Umgangs mit Dienstliegenschaften bedient man sich entsprechend der alten Fiskus-Theorie der theoretischen Trennung des Staates in Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt. Die beiden Erscheinungsformen des Staates entfalten auch ihre Wirkung auf Dienstliegenschaften. Beide Akteure haben aufgrund ihrer sachlichen und wirtschaftlichen Zuständigkeiten unterschiedliche Sichtweisen über die gleiche Sache. Dass diese

---

<sup>354</sup> Vgl. Dorner; Vermögensverwaltung durch Kreditinstitute, S. 9 [112].

Sichtweisen auch innerhalb einer Organisation, dem Staat und seiner unmittelbaren Verwaltung, divergieren ist bekannt und zu erwarten. Hier steht die Ressourcenverantwortung des Wirtschaftssubjektes gegen die Fachverantwortung der Ressorts und seiner einzelnen Nutzer.



**Abb. 27:** *Unterschiedliche Sichtweisen zwischen dem Staat als Wirtschaftssubjekt und Hoheitsträger; Quelle: eigene Darstellung*

Für den Hoheitsträger sind Dienstliegenschaften eine Notwendigkeit, für das Wirtschaftssubjekt nur ein begründenswerter Aufwand. Für den Nutzer steht der Gebrauch der Dienstliegenschaft im Vordergrund, für den Haushalt der wirtschaftliche Umgang mit Ressourcen. Es handelt sich um Vermögensgegenstände, für deren Beschaffung und Verwaltung Ressourcen aufgewendet werden müssen. Diese Ressourcen werden von den Haushaltsmitgliedern über den Staatshaushalt zur Verfügung gestellt. Da für die Beschaffung und Bewirtschaftung von Dienstliegenschaften aus dem Haushalt finanzielle Mittel aufgewandt werden müssen, stellen sie für das Wirtschaftssubjekt Vermögenswerte dar. Der Haushalt hat damit ein legitimes Interesse am Werterhalt seines Verwaltungsvermögens und am effizienten Ressourceneinsatz.

Die unterschiedliche Sichtweise äußert sich in einem Spannungsverhältnis zwischen dem auftragsbedingt Notwendigen und dem haushaltswirtschaftlich Zulässigen Aufwendungen. Es handelt sich um den klassischen Gegensatz zwischen Aufwand und Nutzen der Anschaffung und Unterhaltung einer Sache. Dieser Gegensatz muss daher bei jeder Investition in Dienstliegenschaften neu ausgetragen und ausgeglichen werden. Der damit verbundene Interessenkonflikt ist der wesentliche Kern für die Aufstellung eines ökonomischen Modells. Damit lässt sich folgende These aufstellen:

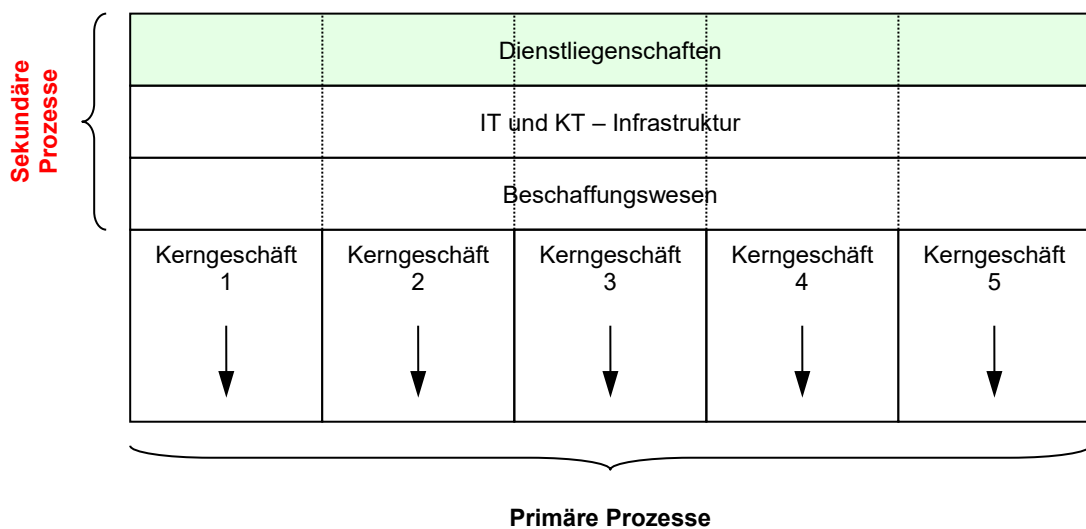
<b>These 1</b>	Der Staat hat als Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt unterschiedliche Interessen an Dienstliegenschaften.
----------------	---

## 3.2 Untersuchung der Liegenschaftsverwaltung

### 3.2.1 Das Geschäftsfeld der Liegenschaftsverwaltung

Auch die Wertkette des Staates weist die typische Aufteilung an primären und sekundären Prozessen auf. Das Kerngeschäft besteht in der Umsetzung der gesetzlich definierten Aufgaben durch die jeweiligen Ressorts und Nutzer. Im staatlichen Bereich ergibt sich die Wertkette nicht aus der Summe der Funktionen an Produkten, sondern aus der Summe aller Kerngeschäfte eines jeden Nutzers.

Betrieblich genutzte Immobilien von Nicht-Immobilienunternehmen sind Mittel zum Zweck. Die Immobiliennutzung ist ein Nebeneffekt aus dem Vollzug des Kerngeschäfts. Dies trifft auch für die Dienstliegenschaften des Staates zu. Sie sind als die betriebsnotwendigen Immobilien zur Sicherung des Dienstbetriebs als Kerngeschäft des Staates anzusehen. Damit zählt die Verwaltung von Dienstliegenschaften nicht zu den primären Prozessen, sondern zu den sekundären, unterstützenden Prozessen in der Wertkette. Die betriebsnotwendigen Immobilien sind dabei Teil der Infrastruktur einer Organisation, die sie vorhalten muss, um das Kerngeschäft zu ermöglichen. Im Gegensatz zu den anderen unterstützenden Aktivitäten trägt die Organisationsinfrastruktur nicht einzelne Aktivitäten, sondern die gesamte Wertkette.<sup>355</sup> Die sekundären Prozesse der Infrastrukturbewirtschaftung dienen der effizienten Bereitstellung und Unterhaltung aller möglichen Infrastrukturanlagen, welche durch Managementprozesse wie das Facility Management entwickelt, gestaltet und geführt werden.<sup>356</sup> Als typischer Weise vorzuhaltenden Infrastrukturen, sind die Dienstliegenschaften einzuordnen (siehe Abb. 28).



**Abb. 28:** Die Wertkette der staatlichen Verwaltung; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Porter; Wettbewerbsvorteile, S. 64 [376]

<sup>355</sup> Vgl. Porter; Wettbewerbsvorteile, S. 73 [376].

<sup>356</sup> Vgl. Rüegg-Stürm; in: Einführung in die Managementlehre, Band 1, S. 118 [402].

Auch im staatlichen Bereich unterstützen die sekundären Aufgaben alle primären Aufgaben. Sie unterstützen sie durch allgemeine Sachen oder Leistungen, die viele verschiedene Nutzer dauernd gebrauchen können wie die Beschaffung und Bewirtschaftung von Immobilien. Als Teil der Infrastruktur dient sie aber nur internen Zwecken. Die Liegenschaftsverwaltung ist dabei der immobilienwirtschaftlich ausgeprägte Teil des Infrastrukturwesens in der Wertkette. Sie ist ein unterstützender Sekundärprozess.

Wie jede Funktionseinheit einer Organisation verfolgt auch die Liegenschaftsverwaltung ein Sach- und ein Formalziel. In der Erwerbswirtschaft orientieren sich die Sachziele an den Kundenwünschen und das Formalziel an der Gewinnerzielung.<sup>357</sup> In einer Haushaltswirtschaft orientiert sich das Sachziel an den von den Ressorts zu vertretenden Interessen der Haushaltsmitglieder und das Formalziel an der vom Wirtschaftssubjekt gegenüber den Haushaltsmitgliedern einzufordernden Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Zusammengefasst gilt es, das gesetzliche Kerngeschäft in wirtschaftlicher und sparsamer Weise zu fördern. Die haushaltswirtschaftliche Liegenschaftsverwaltung als Sekundärprozess dient unter der Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze auch den legitimen Nutzerinteressen.

Die Beschaffung und Bewirtschaftung der eigenen Liegenschaften im betriebswirtschaftlichen Sinne ist von jeher als eine typische Verwaltungsaufgabe anerkannt.<sup>358</sup> Die Bewirtschaftung eigener Liegenschaften ist also immer eine Verwaltungsaufgabe, womit die Begriffe Bewirtschaften und Verwalten zusammenfallen. Diese wiederum sind Hilfsgeschäfte, die Begriffe Hilfsgeschäfte und Verwaltung sind hier ebenfalls gleichzusetzen. Die Verwaltung eigener Liegenschaften ist eine Innenleistung und das Ergebnis einer Verbundleistung, die verschiedene Geschäftsprozesse aus dem Immobilienbereich zusammenfasst und koordiniert. Übertragen in die öffentliche Verwaltung ist darunter die innere Verwaltung zu verstehen.<sup>359</sup> Da diese Innenleistung alle Nutzer in Anspruch nehmen, handelt es sich um typische Querschnittsaufgaben. Die Liegenschaftsverwaltung stellt für den Staat kein Kerngeschäft, sondern eine sachfremde Sonderaufgabe dar, die spezielle, darauf abgestellte technische, organisatorische und kaufmännische Aspekte umfasst.<sup>360</sup> Die damit zusammenhängenden Geschäfte sind typische Hilfsgeschäfte, die nicht zwingend zum Sinngehalt staatlichen Handelns beitragen und für die eigentliche Aufgabenerfüllung nicht notwendig wären.

Fiskalische Hilfsgeschäfte sind keine hoheitlichen Aufgaben, sondern ermöglichen das hoheitliche Handeln des Staates mittelbar durch Zuarbeiten. Die Verpflichtung der Liegenschaftsverwaltung besteht daher weniger im Wohle der Allgemeinheit als in der Förderung der Vermögensinteressen des Staates.<sup>361</sup>

---

<sup>357</sup> Vgl. Adam; Produktions-Management, 1998, S. 188 [2].

<sup>358</sup> Vgl. Balmer/Siegwart; Die differenzierte Verrechnung der Verwaltungs- und Vertriebskosten, S. 41 [19]; vgl. Günther; Der Begriff der Unternehmungsverwaltung, S. 62 [177]; vgl. Nordsieck; Rationalisierung der Betriebsorganisation, Schaubild 1 [359].

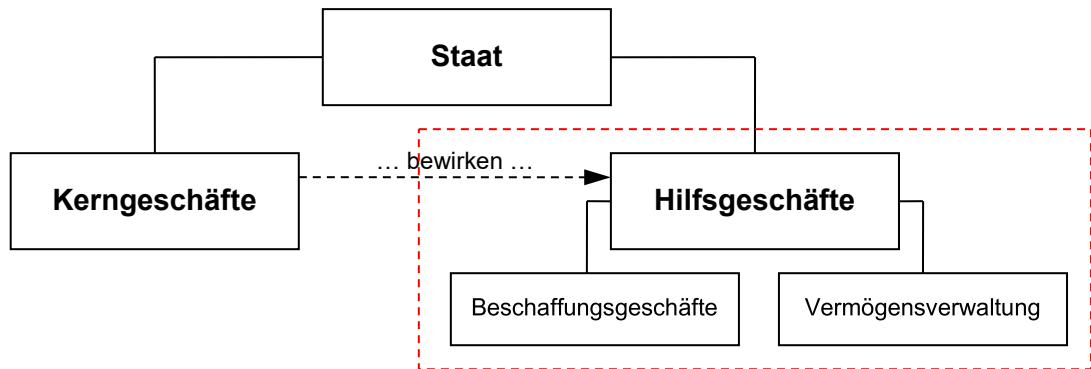
<sup>359</sup> Vgl. Nordsieck; Rationalisierung der Betriebsorganisation, S. 26 [359].

<sup>360</sup> Vgl. BT-Drucksache 14/29, S. 89 [103].

<sup>361</sup> Vgl. Siebert; in: Festschrift für Hans Niedermeyer, S. 244 [448].



Die Erfüllung der Hilfgeschäfte an Dienstliegenschaften erfolgt über Verträge, die klassisch in Form von Kauf, Miete, Werks- und Dienstverträgen unzweifelhaft privatrechtlichen Charakters sind.<sup>362</sup> Zu den fiskalischen Hilfgeschäften gehören die Beschaffungsgeschäfte und die Vermögensverwaltung (siehe Abb. 29).



**Abb. 29:** Das Geschäftsfeld der staatlichen nutzensorientierten Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung

Fiskalische Hilfgeschäfte sind die Bedarfsdeckungsgeschäfte von Verwaltungsträgern, um sich mit sachlichen Mitteln für ihre obliegenden Aufgaben auszurüsten.<sup>363</sup> Ohne Bedarfsdeckungsgeschäfte sind öffentliche Zwecke nicht erreichbar. So kann eine Behörde ohne ein Gebäude ihren gesetzlichen Auftrag nicht erfüllen. Die Bediensteten einer Behörde brauchen für die Umsetzung ihrer hoheitlichen Aufgaben nicht nur Papier und Stifte, sondern auch ein Verwaltungsgebäude, in dem diese untergebracht sind. Diese Beschaffungen sind aber nur Mittel zum Zweck und gehören nicht zu den unmittelbaren öffentlichen Aufgaben einer öffentlichen Verwaltung. Weiterhin zählen auch die notwendigen Bewirtschaftungsmaßnahmen hierunter, da hierdurch die Gebäude für den Dienstbetrieb der Behörden aufrechterhalten werden. Daraus wird ersichtlich, dass es sich um Muss-Tätigkeiten, also um eine durch das Kerngeschäft hervorgerufene sekundäre Zwangsaufgabe, handelt. Die Verwaltung von Dienstliegenschaften erfüllt die materiellen Bedürfnisse an liegenschaftsbezogenen Funktionen und Leistungen der Staatsverwaltung. Die hierzu notwendigen privatrechtlichen Hilfgeschäfte dienen der Einsatzbereitschaft der Staatsverwaltung und sind ein Teil der internen Verwaltung. Die Wahrnehmung dieser an sich wirtschaftlichen Aufgaben verzichtet auf Zwang, geschieht aber dennoch zur Wahrung öffentlichen Interesses.

Zu den fiskalischen Hilfgeschäften zählen auch die an sich erwerbswirtschaftlich ausgerichteten vermögensverwaltenden Tätigkeiten. Im Gegensatz zu den Beschaffungsgeschäften handelt es sich um Tätigkeiten freiwilliger Natur. Sie stellen Kann-Aufgaben dar, die sich aus der Abwicklung von Hilfgeschäften ergeben und werden als wirtschaftliche Randnutzungen bezeichnet. Während die Beschaffungsgeschäfte funktional auf das Kerngeschäft ausgerichtet

<sup>362</sup> Vgl. Kormann; System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, S. 33 [263].

<sup>363</sup> Vgl. Siebert; in: Festschrift für Hans Niedermeyer, S. 221 [448].

sind, sind Randnutzungen Geschäfte, die für sich genommen keinen öffentlichen Zwecken dienen, aber die für öffentliche Zwecke beschafften jedoch nicht vollständig ausgelasteten Ressourcen zur Erzielung von Einnahmen ausnutzen.<sup>364</sup> Sie dürfen nicht dazu führen, dass Ressourcen für die öffentliche Aufgabe gefährdet werden. Insoweit müssen sie hinter der Hauptaufgabe einen deutlich untergeordneten Stellenwert aufweisen. Sie resultieren aus den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die eine öffentliche Verwaltung dazu anhalten, eigene Vermögensgegenstände wirtschaftlich einzusetzen. Für nicht mehr für öffentliche Zwecke benötigte Vermögensgegenstände besteht sogar die Pflicht der Verwertung.

Die Erwirtschaftung von Einnahmen liegt nur insoweit im öffentlichen Interesse, als diese Einnahmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden.<sup>365</sup> Hier orientiert sich der Staat an wirtschaftlichen Grundsätzen wie z. B. der Gewinnerzielung, womit der Staat auch nur privatrechtlich handeln darf.<sup>366</sup> Eine privatwirtschaftliche Nutzung von Verwaltungsvermögen gehört als Vermögensverwaltung zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit des Staates, da hier der Bezug zur Wahrung öffentlicher Aufgaben – wenn überhaupt vorhanden – nur noch marginal besteht. Diese Geschäfte sind nur insoweit zulässig, als sie im Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe anfallen, den Dienstbetrieb nicht gefährden und auch sonst mit den Zielen der öffentlichen Verwaltung vereinbar sind.<sup>367</sup>

### 3.2.2 Art der Liegenschaftsverwaltung und Immobilienmanagement

Der Staat ist zweifellos weder als Hoheitsträger noch als Wirtschaftssubjekt ein Immobilienunternehmer, da die Immobilienwirtschaft kein Kerngeschäft des Staates darstellt. Als Hilfgeschäft zur Unterstützung des Kerngeschäfts wird er aber immobilienwirtschaftlich tätig. Das Geschäftsfeld besteht in der Verwaltung betriebsnotwendiger Immobilien des Verwaltungsvermögens im internen Gebrauch. Wie bei Unternehmen und Kirchen ist auch die öffentliche Hand in einem hohen Maße selbstnutzender Immobilieneigentümer, ein sog. Selbstnutzer. Selbstnutzer vereinen die Funktionen des Eigentümers, Nutzers und Kapitalgebers in einer Person. Als Kapitalgeber finanziert er dem Eigentümer mit Eigenkapital die Immobilie, welche der Eigentümer an den Nutzer gegen Zahlung einer Eigenmiete überlässt.

Die Eigenmiete beschreibt den Nutzungsausfall für den Eigentümer, da er diese Fläche auch fremdvermieten könnte. Im Umkehrschluss drückt sie den Betrag aus, die der Selbstnutzer am Markt für die Anmietung einer vergleichbaren Fläche bezahlen müsste. Alternativ besteht noch die Möglichkeit, durch eine Anmietung von Flächen bei gleichzeitiger Übertragung der Unterhaltungspflicht und Bewirtschaftung an den Mieter die Verhaltensunsicherheiten wenigstens zu minimieren. Hierbei wird der Mieter mit Aufgaben belastet, die einer Eigentümerrolle gleichkommen, ohne dass er Eigentum erwirbt.

---

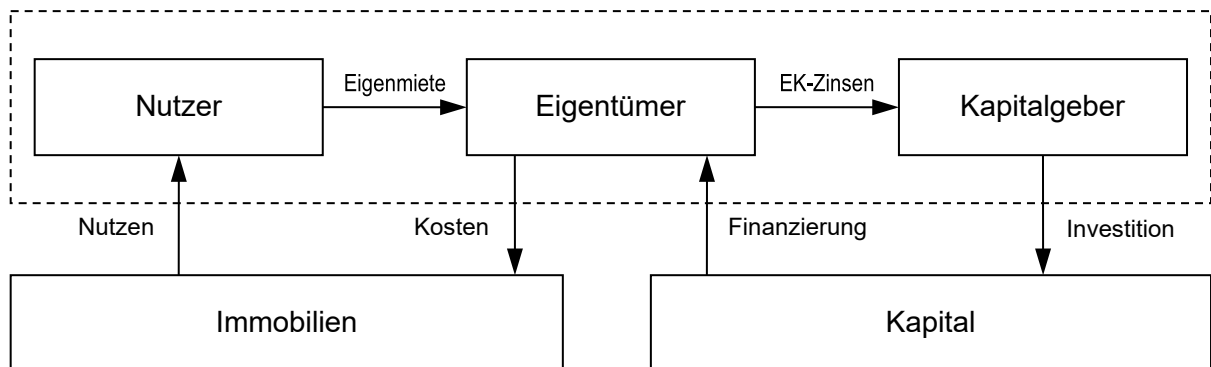
<sup>364</sup> Vgl. Jarass; in: DVBl 1/2006, S. 8 [216].

<sup>365</sup> Vgl. Ehlers; in: Jura 4/1999, S. 212 [121].

<sup>366</sup> Vgl. Detterbeck; Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 347, Rn. 908 [95].

<sup>367</sup> Vgl. Schmitz; in: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, S. 110, Rn. 131 [426].

Der Selbstnutzer eigener Immobilien wird in jedem Fall mit Aufwand belastet, welcher finanzielle Ressourcen bindet, die anderweitig nicht zur Verfügung stehen.



**Abb. 30:** Rollen des Selbstnutzers nutzerorientierter Immobilien; Quelle: Gantenbein; Die Institutionen des schweizerischen Immobilienmarktes, S. 59 [157]

Im Gegensatz zum Selbstnutzer steht der Investor oder Kapitalanleger. Im REIM agiert der Immobilieneigentümer als Investor, der die Immobilien nur als reine Asset-Klasse ansieht.<sup>368</sup> Dies können private Bestandhalter, aber auch institutionelle Investoren sein. Diese treten als Eigentümer und ggf. als Vermieter auf. Der Eigentümer und Vermieter überträgt die Nutzung seines Eigentums an einen Dritten gegen eine Nutzungsentschädigung, die Miete. Sie sind nur an der finanziellen Rendite ihrer Kapitalanlage durch die Nettomieteträge und Veräußerungsgewinne interessiert.<sup>369</sup>

Einsatz der Immobilien als:	<b>Kapitalanlage</b>	<b>Betriebsmittel</b>
Führt zur Optimierung des:	Rendite-Risiko-Verhältnis	Beitrag zum Kerngeschäft
Nutzen der Immobilien als:	Tauschwert	Gebrauchswert
Orientierung des REM:	Anlageorientiertes REM	Nutzerorientiertes REM
Anzuwendendes Konzept:	<b>REIM</b>	<b>CREM / PREM / EREM / WREM</b>

**Tab. 12:** Charakterisierung des Immobilienmanagements; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kämpf-Dern; in ZIO 2/2008, S. 60 [226]

Als Selbstnutzer müssen sie die eigenen Immobilien auch selbst managen und bewirtschaften. CREM beinhaltet daher nicht nur das Halten eigener Immobilienbestände, sondern auch deren Bewirtschaftung. Damit ist eine Organisationseinheit zu verstehen, die strategische Entscheidungen in immobilienfachliche Handlungen vorbereitet und übersetzt, sei es, um diese selbst wahrzunehmen oder an Dritte zu vergeben. Das CREM stellt als Dienstleistung eine strategische und operative Servicefunktion gegenüber den Einheiten einer Organisation dar.<sup>370</sup> Ziel

<sup>368</sup> Vgl. Krüger/Richter/Stotz; in: RaumPlanung, Heft 152/2010, S. 13 [279].

<sup>369</sup> Vgl. Gantenbein; Die Institutionen des schweizerischen Immobilienmarktes, S. 60 [157].

<sup>370</sup> Vgl. Pfnür; in: Immobilienwirtschaftslehre: Management, S. 671 [372].

des CREM ist die Beschaffung optimal zugeschnittener Flächen und deren Bewirtschaftung bei gleichzeitiger Minimierung der Immobiliennutzungskosten. Damit einhergehen die Auswahl der anzuwendenden Mittel und Methoden des Immobilienmanagements. Zweck des CREM ist die erfolgreiche Koordination zwischen den Anforderungen des Immobilienmanagements und der Geschäftsstrategie der Leitung einer Organisation.

Ist das CREM das Management betriebsnotwendiger und nicht betriebsnotwendiger eigener Immobilienbestände eines Nichtimmobilienunternehmens, so kann man die Verwaltung der Dienstliegenschaften als Verwaltung der betriebsnotwendigen Immobilien staatlicher Rechtsträger als Teil des PREM bezeichnen. Im Gegensatz zum CREM geht das PREM zusätzlich davon aus, dass das Immobilienmanagement nicht nur durch die Anforderungen aus der Erfüllung des Kerngeschäfts geprägt ist, sondern auch durch politisch motivierte Restriktionen bestimmt wird. Die Problemstellung im PREM ist der des CREM durchaus vergleichbar. Auch hier gelten grundsätzlich die Flächeninanspruchnahme der Nutzer, die Einbindung der Immobiliensicht in die eigene Organisationsstruktur und die Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen an Immobilien als die wesentlichen Herausforderungen.<sup>371</sup>

### 3.2.3 Leistungsebenen der Liegenschaftsverwaltung

Dienstliegenschaften als Kapitalanlage bedeuten eine Vermögensverwaltung eines Bestandes an Sachen für den eigenen Betriebszweck. Zu diesem Zweck benötigt man eine Organisation, welche diese Bewirtschaftungsarbeiten wahrnimmt. Als Managementorganisation dient die Liegenschaftsverwaltung als PREM-Einheit, welche die notwendigen Aufgaben koordiniert.

Ressortverantwortung bedeutet, dass das Ressort bestimmt, ob und für welche Dauer eine Dienstliegenschaft benötigt wird, den Standort und die Lage, Art und Umfang der Nutzung und die Dimensionierung und Ausbaustandard vorgibt. Die Entscheidungen über Standort, Besitzform oder Bewirtschaftungsstrategie unterliegen in einem starken Maße den Anforderungen des Kerngeschäfts. Da die Immobilienstrategie dem Kerngeschäft folgt, besitzt die Liegenschaftsverwaltung keine bzw. nur eine äußerst eingeschränkte Portfoliohoheit. Damit rücken die Versorgung mit Nutzfläche, die Flexibilität der Immobilien und die Kostenoptimierung in den Fokus der Betrachtung.<sup>372</sup>

Immobilieninvestmententscheidungen trifft nicht die Liegenschaftsverwaltung, sondern die Ressorts zusammen mit dem Haushalt. Bestimmen die Ressorts und der Haushalt über die Investition in eine Dienstliegenschaft, so besitzt die Liegenschaftsverwaltung auch keine eigene Portfoliohoheit; sie ist damit in ihrem Immobilienportfolio fremdbestimmt. Da Planung und Steuerung des Portfolios durch den Nutzer und den Haushalt erfolgen, sind ihr alle strategischen Entscheidungen genommen. Ihr verbleibt nur noch die Abwicklung vorgegebener Geschäfte. Damit entfällt auf Portfolioebene die Funktion der eigenständigen Strukturierung des

---

<sup>371</sup> Vgl. Pfnür; Gutachten CRE-Deutschland, S. 7-8 [373].

<sup>372</sup> Vgl. ZIA; Agenda für die Weiterentwicklung des Corporate Real Estate Management, S. 6 [523].

Immobilienbestandes. Die externe Vorgabe des Immobilienbestandes beschränkt das Portfoliomanagement auf eine reine Portfolioverwaltung. Die Handlungsmöglichkeiten der Liegenschaftsverwaltung sind Kauf, Neubau, Entwicklung im Bestand oder Veräußerung sowie Nutzungsrechte wie Miete. Diese Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem Controlling des Flächenbedarfs der Nutzer, sie sind also von externen Vorgaben abhängig. Das Portfoliomanagement beschränkt sich daher nahezu ausschließlich auf das Controlling des Flächenbedarfs, die Nutzungsart und Nutzungsdauer und den Zustand der Dienstliegenschaften. Sie kann Maßnahmen vorschlagen, ist aber im Regelfall an externe Entscheidungen und Vorgaben gebunden. So sieht z. B. die KGSt selbst den Zweck des Portfoliomanagements in der Deckung des Flächenbedarfs des Nutzers oder der Umsetzung politischer Ziele der Verwaltungsspitze, mit anderen Worten: die immobilienwirtschaftliche Unterstützung der Ressorts.<sup>373</sup>

Dies steht aber im Widerspruch zu der Erkenntnis, dass grundsätzlich nur die nicht betriebsnotwendigen Immobilien durch ein Portfoliomanagement als optimierbar gelten.<sup>374</sup> Gerade im Portfolio aus Dienstliegenschaften müssen Gegebenheiten Berücksichtigung finden, die zwar unwirtschaftlich, aber dennoch notwendig sind.<sup>375</sup> Strategische Entscheidungen kann sie nur mit dem Haushalt und den Ressorts abgestimmt treffen. Das Portfoliomanagement ist daher nur sehr schwach ausgeprägt. Die Kontrolle beschränkt sich auf die Konformität der Ziele der Ressorts mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den Überblick über den Immobilienbestand an Dienstliegenschaften. Die vom Haushalt gebilligten Wünsche des Nutzers sind für die Liegenschaftsverwaltung verbindliche Vorgaben, die es haushaltskonform umzusetzen gilt. An diesem Leitbild sind auch die anderen Managementprozesse an den Dienstliegenschaften auszurichten. Damit beschränkt sich das strategische Geschäft der Liegenschaftsverwaltung überwiegend auf das Objektmanagement ab Asset-Ebene.

Das Asset Management ist auch hier eher als eine Asset-Verwaltung zu verstehen. Die Ressorts geben die Dienstliegenschaften in all ihren Eigenschaften vor, und nur diese gilt es, umzusetzen und zu bewirtschaften. Das Management ist also in seiner planenden und steuernden Dimension bereits stark eingeschränkt. Die Liegenschaftsverwaltung als Asset Management im PREM ist die treuhänderische Vertretung des Eigentümers.<sup>376</sup> Damit zählen die Tätigkeiten des Asset Managements zu den strategischen Aufgaben auf Objektebene. Zur konkreten Abgrenzung zwischen strategischen und operativen Managementaufgaben ist davon auszugehen, dass alle Tätigkeiten, welche über den Erwerb, die Vermietung, die Verpachtung, die Verwaltung und den Verkauf hinausgehen als operativ anzusehen sind.<sup>377</sup>

Gegenüber dem Portfolio- und Asset Management ist das Facility Management voll ausgeprägt. Nach der GEFMA betrachtet das Facility Management alle kostenrelevanten Vorgänge

<sup>373</sup> Vgl. KGSt.; Bericht 2/2013, S. 14 [260].

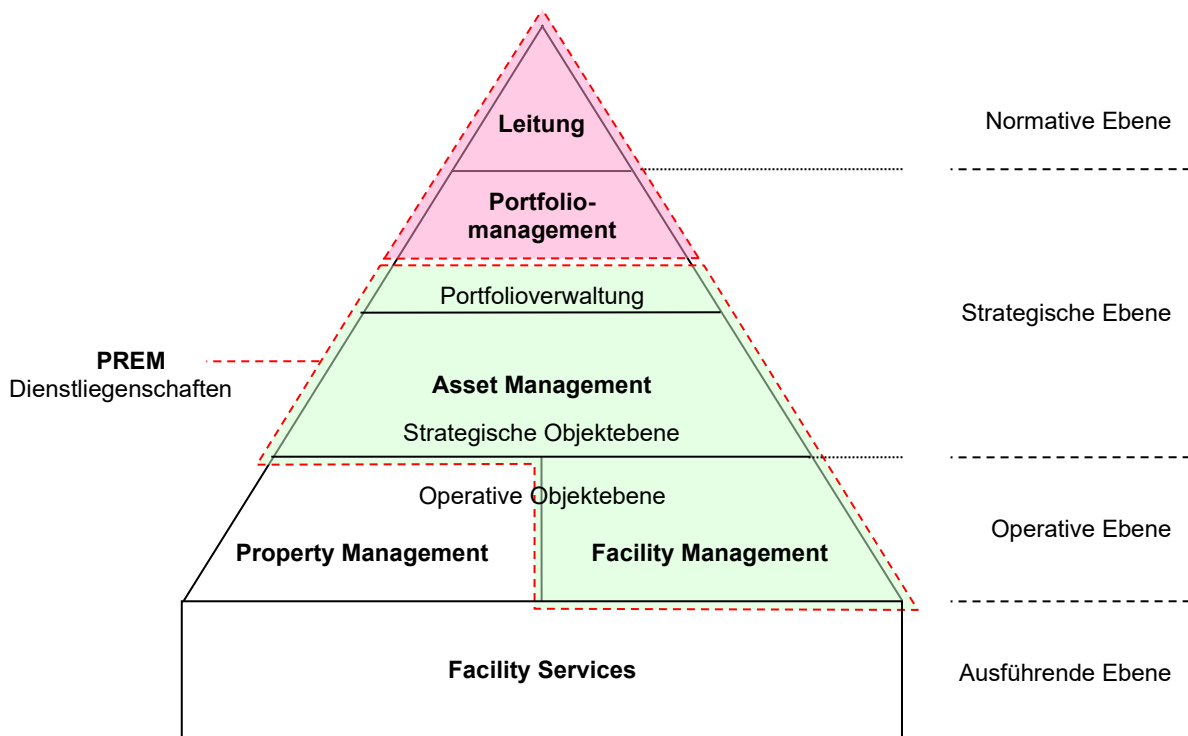
<sup>374</sup> Vgl. Dieterichs; Immobilienmanagement im Lebenszyklus, S. 575 [105].

<sup>375</sup> Vgl. Knoke; in: Kommunales Immobilienmanagement, S. 314 [249].

<sup>376</sup> Vgl. Trübstein; Real-Estate-Asset Management für institutionelle Investoren, S. 66 [477].

<sup>377</sup> Vgl. BaFin; Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB, Pkt. I-7a [66].

an Gebäuden, baulichen Anlagen und innerhalb der Organisation erbrachten Dienstleistungen, die nicht zu dessen Kerngeschäft gehören.<sup>378</sup> Versteht man das FM als Konzept zur Bewirtschaftung und Verwaltung von Sachressourcen einer Organisation, so bedeutet dies für die Liegenschaftsverwaltung die Bewirtschaftung und Verwaltung ihrer Dienstliegenschaften. Damit sind die Ziele des FM – die Sicherstellung der Nutzung nach den Vorgaben des Nutzers – mit den Zielen der Liegenschaftsverwaltung – der Sicherung des Dienstbetriebs unter Beachtung der Ressortverantwortung der dienstlichen Nutzer – deckungsgleich. Es gilt also, den Nutzer der Dienstliegenschaft mit allen zur Bewirtschaftung der Immobilie notwendigen Maßnahmen zu befriedigen. Daher obliegt es auch dem Nutzer, die Anforderungen an die FM-Strategie und die einzelnen Facility Services festzulegen. Letztendlich können nur Maßnahmen des Facility Managements durch Senkung der Betriebskosten die Wirtschaftlichkeit unbedingt notwendiger Immobilien erhöhen.<sup>379</sup>



**Abb. 31:** Managementebenen des PREM von Dienstliegenschaften; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kämpf-Dern; *Organisation des Immobilienmanagements als Professional Services*, S. 20 [228]

Hieraus wird ersichtlich, dass gerade das Facility Management, nicht nur im CREM, sondern auch im PREM, die tragende Säule darstellt.<sup>380</sup> Es umfasst damit die einzelnen Immobilienmanagementprozesse Portfolio-, Asset- und Facility Management, nicht aber die Facility Services. Als Managementgesellschaft ist die Liegenschaftsverwaltung bei Hilfsgeschäften in erster Linie Organisator von Facility Services, welche sie unter Zuhilfenahme von internen oder externen

<sup>378</sup> Vgl. GEFMA; in: Richtlinie 100-1:2004, S. 3, Pkt. 3.1 [160].

<sup>379</sup> Vgl. Diederichs; Immobilienmanagement im Lebenszyklus, S. 575 [105].

<sup>380</sup> Vgl. Meier; in: OM 10/1996, S. 37 [338].

Dienstleistern erbringt. Die Beschränkung auf reine Managementfunktionen ist indes angebracht, denn die Stärken einer internen Verwaltungseinheit liegen beim Bau und Betrieb von Immobilien von Nichtimmobilienunternehmen eher in der konsequenten Kontrolle von klaren Vorgaben als in der Ausführung von Facility Services.<sup>381</sup> Durch Hinzuziehen von Fachfirmen kann der Spezialisierung auf einzelne Gewerke besser Rechnung getragen werden als durch das Vorhalten eigener Mitarbeiter. Dabei kann die operative Ausführung durch Vergabe einzelner Leistungen, z. B. über Rahmen- oder Geschäftsbesorgungsverträge, erfolgen.

### 3.2.4 Entwicklungs- und Reifestufen der Liegenschaftsverwaltung

Das nutzerorientierte Immobilienmanagement kann in fünf verschiedene Entwicklungsstufen eingeordnet werden. Diese sind geprägt von der immobilienwirtschaftlichen Sichtweise des Managements im Verhältnis zum Nutzer der Immobilien der gleichen Organisation. Die Stufen sind bezogen auf die betriebliche Verwendung von Immobilien im Sinne des CREM, also bei privatwirtschaftlich organisierten Unternehmungen.

Stufe	Verhalten gegenüber dem Nutzer
<b>Taskmaster</b>	Es werden vor allem technische Prozesse begleitet, die sich aus der reinen Bedarfsdeckung und Bewirtschaftung von Immobilien ergeben.
<b>Controller</b>	Hier werden technische und immobilienwirtschaftliche Prozesse aus der Bedarfsdeckung und Bewirtschaftung nicht nur begleitet, sondern gesteuert.
<b>Dealmaker</b>	Der zunehmende Servicegedanke führt über eine Leistungsstandardisierung den Nutzern gegenüber zum Angebot modularer Leistungsbündel.
<b>Intrapreneur</b>	Beide sind Geschäftspartner auf Augenhöhe und mit Marktanbindung, womit ein Kontrahierungszwang hier nicht mehr erforderlich ist.
<b>Strategist</b>	Der Strategie ist Teil der Geschäftsführung einer Organisation und führt den Immobilienbereich als Kerngeschäft in einer eigenen Sparte.

**Tab. 13:** Entwicklungsstufen im CREM und ihre Merkmale; Quelle: eigene Darstellung

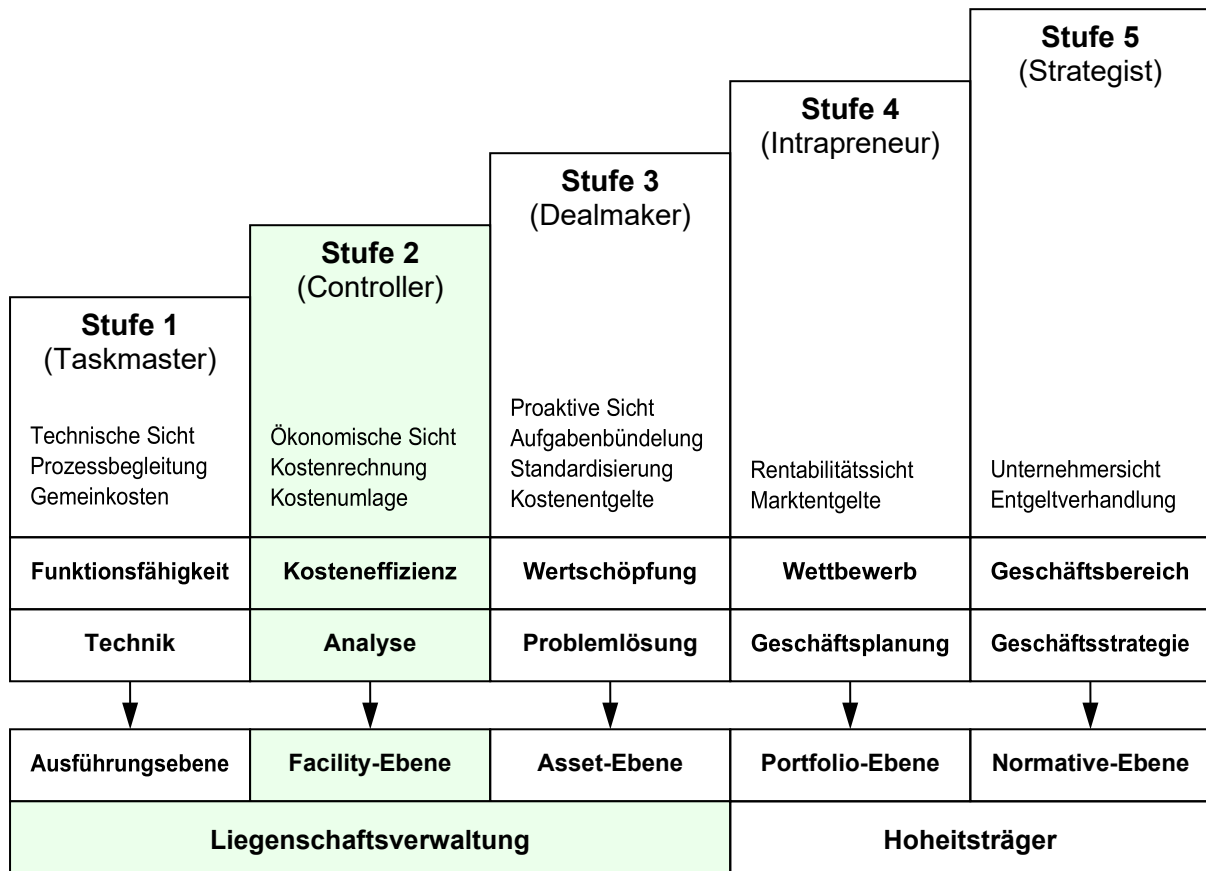
Die althergebrachte Liegenschaftsverwaltung war und ist ein Anhängsel der administrativen Leitung und gilt als Teil des inneren Dienstes, die als Gemeinkostenbestandteile keine Einnahmen verbucht, sondern nur Kosten verursacht.<sup>382</sup> Daher sollte nach den Leitsätzen des BRH der Innere Dienst nicht durch ein Nebeneinander, sondern standortübergreifend einheitlich in einer Organisationseinheit zusammengefasst sein.<sup>383</sup> Im Bundesbereich wird dies als Organisationsgrundsatz definiert. Gleichartige Aufgaben im Bereich der internen Serviceaufgaben

<sup>381</sup> Vgl. Blecken; in: BW 4/1997, S. 50 [36].

<sup>382</sup> Vgl. Böhny; in: IO 10/1993, S. 73 [44].

<sup>383</sup> Vgl. BRH; Leitsatz 2, Leitsätze 03/03 Organisation des inneren Dienstes [76].

sollen zentral von einem Ressort wahrgenommen werden.<sup>384</sup> Daraus begründet sich die Zusammenlegung der Liegenschaftsverwaltung als Teil des Inneren Dienstes zu einer einheitlichen Organisationseinheit für alle Nutzer.



**Abb. 32:** Entwicklungsstufen im PREM; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Jaroff et al.; *Strategic Management of the Fifth Ressource*, S. 27/50 [220] und Schäfers/Gier/Dietzel; in *Immobilienmanagement, Teil 1*, S. 796-799 [409]

Im öffentlich-rechtlichen Bereich der Dienstliegenschaften dürfte die Grenze zwischen den Stufen 2 und 3 liegen. Die Stufe 1 repräsentiert hier die Verwaltung der Dienstliegenschaften vor der Aufgabenkonzentration in einer Immobilieneinheit. Die reine Aufgabenkonzentration bewirkt aber noch keine Entwicklung in Stufe 2, da nur die Aufgaben von vielen Akteuren in die Hand eines Akteurs überführt werden. Eine qualitative Steigerung des Managements wird hierdurch nicht erreicht. Erst ab Stufe 2 werden die Kosten der Immobilienverwaltung gesammelt und dem Entstehungsort verursachergerecht zugeordnet, was die Voraussetzung zur Einführung von Verrechnungspreisen darstellt. Damit liegt der Fokus auf der Wirtschaftlichkeit des immobilienwirtschaftlichen Handelns über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Auch die Flächenauslastung gewinnt damit als Kostentreiber für den Ressourcenverbrauch an Bedeutung. Es wird anerkannt, dass es sich bei der Liegenschaftsverwaltung um ein Controlling-Instrument handelt, welches bewusstes und transparentes immobilienwirtschaftliches

<sup>384</sup> Vgl. § 3 (4) GGO.



Handeln auf Basis realer Daten und Kennzahlen ermöglicht. Über eine Kostenrechnung und Vergleiche können Kostentreiber und Einsparpotenzial identifiziert werden.

Aus den Zwängen des Ressortprinzips muss bereits hier die Grenze für das PREM auf staatlicher Ebene gezogen werden. Es geht um die Koordination immobilienwirtschaftlicher Aktivitäten, die als Folge staatlicher Aufgabenerfüllung entstehen. Damit ist die staatliche Liegenschaftsverwaltung letztendlich ein Instrument zur Steuerung und Kontrolle dieser Koordinationsaufgabe und daher eine typische Aufgabe des Controllings. Koordinierung bedeutet in diesem Falle Überblick über Flächenbedarf, Standorte, Nutzungen und den damit verbundenen Aufwand zu erhalten und auf dieser Basis Entscheidungen zu treffen. Dieser Überblick kann nur erreicht werden, wenn die dafür notwendigen Daten verfügbar sind. Damit erklärt sich auch der Sinn eines Kontrahierungszwanges, denn nur durch die Pflicht des Nutzers, mit der Liegenschaftsverwaltung zu kooperieren, kann dieser Überblick gewonnen werden.

In Stufe 3 werden diese Möglichkeiten um nützliche Dienstleistungen rund um die Immobilie erweitert. Diese Erweiterung ist nicht unbedingt in einem quantitativen oder qualitativen Sinn von besser oder einem Mehr an üblichen Leistungen zu verstehen, sondern ist eine Möglichkeit zur Entlastung des Nutzers. Die Exklusivität der Liegenschaftsverwaltung mit immer den gleichen Nutzern bedeutet auch, dass sich die Nutzer auch immer den gleichen Problemen ausgesetzt sehen. Dies betrifft z. B. Arbeitgeberentscheidungen zur Arbeitsplatzgestaltung, technischer Ausrüstung oder zum barrierefreien Ausbau. Hier handelt es sich zwar explizit um Aufgaben des Arbeitgebers, aber wegen der Gleichartigkeit der Problemstellungen können sie im Sinne einer Vereinheitlichung und Professionalisierung für die Gesamtorganisation vorteilhaft von einer Stelle bearbeitet werden. Gerade die Liegenschaftsverwaltung bietet sich als eine solche Stelle an, da die daraus erwachsenden Aufgaben eng mit der Liegenschaft verknüpft sind. Die Liegenschaftsverwaltung ist zum Zwecke des haushaltsrechtlichen Umgangs mit Verwaltungsvermögen gegründet. Eine geschäftsmäßige, nach außen an fremde Dritte gerichtete erwerbswirtschaftliche Betätigung ist dabei weder gewollt noch vorgesehen. Aus dieser Perspektive betrachtet, kann es sich bei einer staatlichen Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften nur um die Stufe 2 handeln, die ggf. um Pflichten, aber nicht um Rechte aus Stufe 3 erweitert ist.

Die Stufe 3 wäre bei den sog. Randnutzungen erreicht. Hier können brachliegende Ressourcen gewinnbringend, ohne das Kerngeschäft zu vernachlässigen, renditeorientiert eingesetzt werden. Ansonsten setzen die Stufen 3 bis 5 eine erwerbswirtschaftliche Wirtschaftsweise mit Dienstliegenschaften voraus, welche innerhalb der Verwaltung nicht gegeben ist. Als reines Gebrauchsgut ist die Dienstliegenschaft Teil der bedarfsdeckenden Haushaltswirtschaft. Eine aktive unternehmerische Tätigkeit mit den Dienstliegenschaften kann kein haushaltswirtschaftliches Ziel der Liegenschaftsverwaltung darstellen. Mit Stufe 4 wäre ein Rollenbild der Liegenschaftsverwaltung erreicht, die in unzulässiger Weise in das Ressortprinzip eingreift. Eigenmächtiges strategisches Handeln auf Portfolioebene ist ausgeschlossen. Nicht die Res-

sorts erbringen Dienste für die Liegenschaftsverwaltung, sondern die Liegenschaftsverwaltung erbringt Dienste für die Ressorts. Raum für eigenes immobilienpolitisches Agieren ist hier nicht gegeben. Mit Stufe 5 wäre sie eine dem Ressort gleichgestellte Einheit. Ein Ministerium für die Unterbringung eigener dienstlicher Nutzer ist aber weder sinnvoll noch gerechtfertigt.

Basis des Immobilienmanagements von Dienstliegenschaften war das Objektmanagement, welches durch die Mitarbeiter vor Ort vollzogen wurde. Der Fokus bei der Verwaltung von Dienstliegenschaften liegt bedingt durch die Ressortverantwortung auf dem Bestandsmanagement. Die Entwicklung zum PREM für Dienstliegenschaften setzt voraus, dass der Informationsfluss zwischen den Ressorts als Bedarfsträger und dem Staatshaushalt als Geldgeber durch eine eigenverantwortliche und fachlich aufgestellte PREM-Einheit gewährleistet ist. Einen darüber hinausgehenden gleichberechtigten Business-Partner kann es auf staatlicher Ebene wegen des geltenden Ressortprinzips nicht geben.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Kapitalbindung</li> <li>- Senkung der Nutzungskosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einsatz von Informationssystemen</li> <li>- Flächentransparenz</li> <li>- Kostentransparenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Synchronisation mit den Ressortstrategien</li> <li>- Einsatz ökonomischer Instrumente u. Modelle</li> <li>- Ausgründungen einer eigenen Einheiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichberechtigter Geschäftspartner</li> <li>- Outsourcing</li> <li>- Optimierung des Portfolios</li> <li>- Optimierung der Performance</li> </ul>
<b>Objektmanagement</b>	<b>Bestandsmanagement</b>	<b>Public Real Estate Management</b>	<b>Public Real Estate Business Partner</b>

**Abb. 33:** Reifegrade des PREM; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Pfnür; Gutachten CREM, S. 54 [373]

Die Fazilität ist in erster Linie ein nutzenstiftendes Wirtschaftsgut. Die Verbindung zwischen Fazilität und Asset im nutzerorientierten Immobilienmanagement führt dazu, dass man die gebrauchswertstiftende Immobilie als einen zu managenden Vermögensgegenstand betrachtet und behandelt. Mithin sind die Merkmale einer Vermögensverwaltung auch auf selbst genutzte Immobilien anwendbar. Daraus ergibt sich, dass ein wirtschaftlicher Umgang nicht nur auf operativer, sondern auch auf strategischer Ebene stattfinden muss. Dies geht aber über reine Kosteneinsparungen auf Kassenebene hinaus und umfasst auch das Disponieren innerhalb der Staatsverwaltung. Auf die öffentliche Verwaltung übertragen steht auf operativer Ebene die Sicherung der Leistungsfähigkeit der Fazilität für den gesetzlichen Auftrag, auf strategischer Ebene die Leistungsfähigkeit des Assets und des Portfolios hinsichtlich der Investitionsentscheidung und Flächennutzung i. V. mit den Ressortinteressen im Vordergrund.<sup>385</sup> Damit ist nicht nur die Immobiliennutzung, sondern auch der notwendige Beschaffungspro-

<sup>385</sup> Vgl. Rautenstrauch; in: Swiss Real Estate Journal, Heft 4, S. 41 [386].

zess in die Entscheidungsfindung eingebunden. Der Einsatz ökonomischer Instrumente und Modelle bei gleichzeitiger Aufgabenkonzentration in einer Hand ist eine zwingende Folge aus dem wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln.

### 3.2.5 Funktionen der Liegenschaftsverwaltung

Die Liegenschaftsverwaltung ist eine auf das allgemeine und nutzerspezifische sowie lebenszyklusübergreifende Immobilienmanagement von Dienstliegenschaften spezialisierte Organisationseinheit. Die Verantwortung erstreckt sich auf Planung, Errichtung und Betrieb schlüsselfertiger und funktionsfähiger Dienstliegenschaften. Hierzu bedient sich der Staat einer Liegenschaftsverwaltung, welche mit Gütern im Auftrag des Haushalts für die Beschaffung und Bewirtschaftung Sorge trägt. Die Anforderungen des CREM sehen in einer Liegenschaftsverwaltung keinen reinen Flächenbereinsteller und -verwalter, sondern eine wert-, kosten- und nutzerorientierte Organisationseinheit.<sup>386</sup> Gleiches gilt auch für das PREM. Dies sollte nicht nur die reinen bau- und immobilienwirtschaftlichen Leistungen umfassen, sondern auch spezifische Leistungen baulicher, technischer oder rechtlicher Natur, die aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaft durch den Nutzer entstehen.

Bereits aus den Aufgaben an den Dienstliegenschaften über den Lebenszyklus hinweg ergibt sich die Servicefunktion der Liegenschaftsverwaltung. Die Servicefunktion besteht in der Bereitstellung standardisierter Dienstleistungen aller Arten rund um die Immobilien. Die Nutzer werden hierdurch von liegenschaftsbezogenen Leistungen zugunsten ihrer Kernaufgaben entlastet. Sie ermöglichen die Gebrauchsfähigkeit der Dienstliegenschaft zum Kerngeschäft. Damit übernimmt die Liegenschaftsverwaltung für alle Prozesse die Verantwortung für die Gebrauchsfähigkeit über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Da die Nutzer immobilienfachlich unterschiedlich aufgestellt sind, sind die notwendigen Zuarbeiten z. B. zur eigenen Bedarfsbeschreibung nicht immer zufriedenstellend gegeben. Hier muss die Liegenschaftsverwaltung mit ihrer immobilienfachlichen Expertise unterstützend zur Hand gehen.

Um die Bedingungen einer PREM-Einheit zu erfüllen, muss es dem Nutzer möglich sein, auch nutzerspezifische Leistungen zu erhalten, deren Beschaffung sich nicht aus den allgemeinen liegenschaftsbezogenen Anforderungen ergibt. Diese Forderung ist sinnvoll, da die nutzerspezifischen Anlagen in der Beschaffungsphase in der Verantwortung der Liegenschaftsverwaltung entstehen. Nach der Maßgabe, wer baut, kann auch betreiben, muss der anschließende Betrieb bereits in der Bauphase vorweggenommen sein. Damit muss sie für die funktionsfähige Übergabe sorgen. Mithin muss sie die spätere Verwendung der Anlage bereits in der Errichtung antizipieren, womit sie mit der Errichtung der Anlagen diese auch bewirtschaften kann. Dies setzt natürlich die vorherige Leistungsbeschreibung der Nutzer voraus. Die Beschaffung erfolgt nach den Vorgaben des Nutzers und nicht nach denen der Liegenschaftsverwaltung. Da der Gebrauch der Liegenschaft für den Nutzer im Vordergrund steht, obliegt ihr

<sup>386</sup> Vgl. ZIA; Agenda für die Weiterentwicklung des Corporate Real Estate Management, S. 9 [523].

nur, dessen Vorgaben zu exekutieren. Diese Unterstützung kann durch eigenes Personal oder durch Inanspruchnahme Dritter erfolgen. Es handelt sich hierbei um Aufgaben, die eigentlich Aufgaben des Nutzers wären. Es beschreibt die Assistenzfunktion, wobei die Liegenschaftsverwaltung den Nutzer auf Anweisung von Detailarbeiten entlastet, indem sie z. B. durch sachkundige Beratung behilflich ist.<sup>387</sup> Zu diesen Leistungen zählen Aufgaben, die im Interesse und nach Vorgaben der Nutzer auszuführen sind und daher ressortspezifischen Regelungen unterliegen. Darunter sind z. B. die Unterstützungen bei nutzungsspezifischen Einbauten, im Beschaffungsprozess und bei der Bedarfsformulierung zu fassen.

Die Probleme der Nutzer bei der Ermittlung des Raumbedarfs liegen oftmals darin begründet, dass auf Nutzerseite selbst kein baufachlicher Sachverstand vorhanden ist.<sup>388</sup> Ohne entsprechendes Fachpersonal ist es schwierig, den eigenen Bedarf sachgerecht zu beschreiben, womit die Gefahr kostenintensiver nachträglicher Änderungen wächst. Geht der Beratungsbedarf über die Leistungsfähigkeit der Liegenschaftsverwaltung hinaus, besteht die Möglichkeit, eine Lotsenfunktion zu übernehmen.<sup>389</sup> Damit kann sie den Nutzern durch Einbeziehung Dritter entsprechende Beratungsleistungen zukommen lassen. Durch Vermittlung von Beratern können komplexe Problemstellungen einer Lösung zugeführt oder widerstreitende Interessen zum Ausgleich gebraucht werden. So können z. B. arbeitgeberorientierte Anforderungen an Brandschutz, Barrierefreiheit, Arbeitsplatzgestaltung, IT-Lösungen oder Sicherheitskonzepte, so sie denn mit der Dienstliegenschaft zusammenhängen, als Beratungsleistung für die Nutzer zugearbeitet werden. Als Beraterin wäre die Liegenschaftsverwaltung zentrale Anlaufstelle der Nutzer für alle Belange, die ihnen aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaft entstehen. Sie ist Ausdruck des Dienstleistungscharakters, falls die Beratungsleistung von der Liegenschaftsverwaltung nicht selbst erbracht werden kann.

Bei der Assistenz- und Lotsenfunktion der Liegenschaftsverwaltung bleibt der Nutzer für die Formulierung seines Bedarfs verantwortlich. Selbst bei der Zuhilfenahme des Sachverstandes Dritter entlastet es den Nutzer nicht davon, den Bedarf für sich selbst festzustellen und nach Beschaffung dessen Vollständigkeit und Richtigkeit abzunehmen. Dies unterscheidet diese Funktionen von der Servicefunktion, deren Aufgaben im Wesentlichen vorgegebenen sind.

Aus den Aufgaben der Dokumentation an den Dienstliegenschaften und dem Informationsbedarf des Wirtschaftssubjektes und des Hoheitsträgers ergibt sich zwangsläufig die notwendige Kommunikationsfunktion. Sie ist die Basis für das Informationssystem, über welche die Akteure mit relevanten Informationen versorgt werden können. Dokumentation und Informationsaustausch sind vor allem für das Flächenmanagement relevant. Basis des Flächenmanagements ist die Gegenüberstellung von Bedarf und Bestand. Der Bedarf ergibt sich aus den sich verändernden Bedingungen der Leistungserstellung des Nutzers. Der Bestand aus der

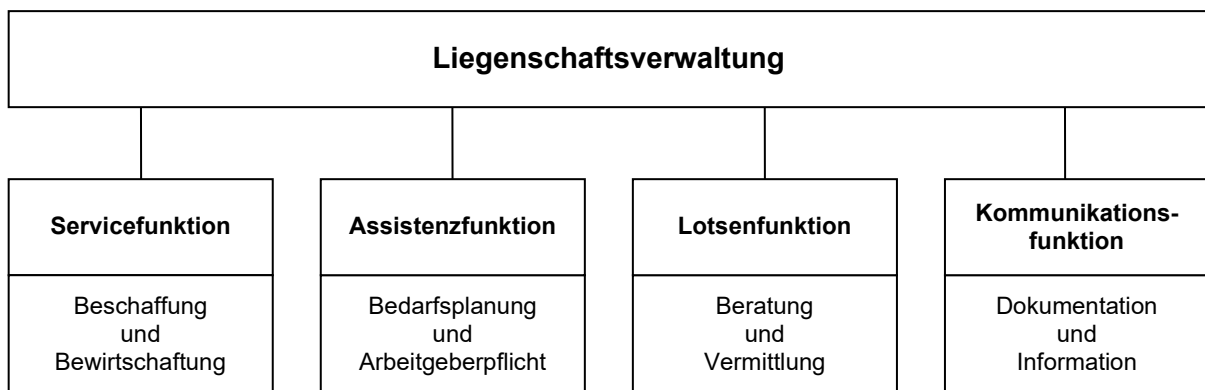
---

<sup>387</sup> Vgl. Häberle; Lexikon der Betriebswirtschaft, Band A-E, S. 70 [182]; vgl. Schulz; in: Deutsches Fremdwörterbuch, Band 2, S. 360 [437].

<sup>388</sup> Vgl. LRH-NRW; Jahresbericht 2010, S. 165 [291].

<sup>389</sup> Vgl. Scheuermann/Seidel; in: IFR 9/2007, S. 595 [413].

Struktur, Zusammensetzung und Belegung der Grundstücks- und Gebäudefläche.<sup>390</sup> Der Flächenbedarf ist immer ein zentraler Kostentreiber. Mithin ist es dem Haushalt und den Haushaltsmitgliedern gegenüber legitim, den Bedarf zu kennen und zu überwachen. Der Flächenbedarf des Nutzers ist damit nicht nur zum Zeitpunkt der Beschaffung einer Dienstliegenschaft, sondern auch in der Bestandsverwaltung dem Haushalt gegenüber begründungspflichtig. Neue Büro- und IT-Konzepte sowie Aufgabenänderungen sind mit Mehr- oder Minderbedarf von Personal und Nutzfläche verbunden. Dabei ist der Nachweis des Flächenbedarfs Sache des Nutzers, das Flächencontrolling Sache der Liegenschaftsverwaltung im Auftrag des Haushalts. Die Kommunikationsfunktion ist also die Informationsbasis, auf der das Wirtschaftssubjekt und der Hoheitsträger die Dienstliegenschaften koordinieren und Entscheidungen über sie treffen. Damit sind die Funktionen einer PREM-Einheit im staatlichen Bereich wie in *Abb. 34* umfänglich beschrieben.



**Abb. 34:** Funktionen der Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung

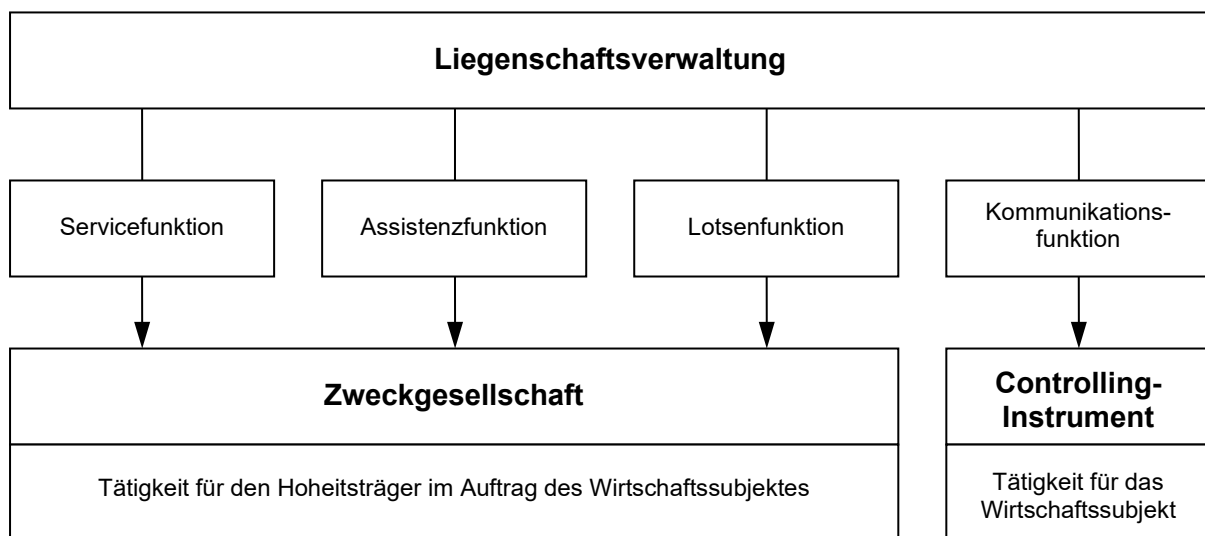
Die Liegenschaftsverwaltung ist daher als ein lebenszyklusübergreifender Generalauftragnehmer liegenschaftsbezogener Tätigkeiten zu verstehen. Generalauftragnehmer bezeichnet einen Auftragnehmer, dem ein Investor als Auftraggeber die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen überträgt.<sup>391</sup> Ziel ist es, dem Nutzer über die Flächenbereitstellung hinaus einen Rundum-Service anzubieten. Durch eigenverantwortliche Einbringung und Einbindung von Fachwissen auf dem Gebiet der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie der Gebäudetechnik kann sie neben den ihr obliegenden Aufgaben als eine reine Managementgesellschaft die Facility Services über Subauftragnehmern planen, steuern und kontrollieren. Auf diese Weise ist es ihr möglich, für die Nutzer einen hohen Gebrauchswert und für den Haushalt einen hohen Nutzen der Investition sicherzustellen. In diesem Fall umfasst der Investitionsbegriff nicht nur die Beschaffung und Inbetriebnahme, sondern den gesamten Lebenszyklus, also von der Beschaffung über den Betrieb bis zur endgültigen Verwertung. Das Wirtschaftssubjekt Haushalt investiert über den gesamten Lebenszyklus in die Dienstliegenschaften für den Hoheitsträger.

<sup>390</sup> Vgl. Gondring/Wagner; Facility Management, S. 23 [168].

<sup>391</sup> Vgl. Krummholz; Die Sicherung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts, S. 10 [280].

### 3.2.6 Eigenschaften einer Liegenschaftsverwaltung

Ziel des Eigentümers Staat als Wirtschaftssubjekt ist die Bereitstellung und Bewirtschaftung einer Dienstliegenschaft für den Nutzer. Die Bereitstellung und Bewirtschaftung sollen aber nicht nur unter dem Blickwinkel der sachlichen Erfordernisse des Ressorts, sondern auch unter den Vorgaben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Haushalts erfolgen. Da das Immobilienmanagement über den Lebenszyklus hinweg für alle Dienstliegenschaften erfolgt, ist eine phasen- und objektorientierte Bereitstellung von Informationen erforderlich. Damit sind Informationen nicht nur für den Hoheitsträger, sondern auch für das Wirtschaftssubjekt von Interesse. Als Kontrollorgan muss sie die Ergebnisse der Planung und Steuerung erheben und an das Management kommunizieren. Die Managementprozesse an den Immobilien stellen Informationsquellen dar, die zur Koordination der Immobilien in der Wertkette benötigt werden. Die im PREM eingebundenen Immobilienmanagementprozesse bewirken eine Verbindung der betriebswirtschaftlichen Sicht des Eigentümers mit der technischen Sicht des Nutzers. Die Funktionen der Liegenschaftsverwaltung können zu den in *Abb. 35* aufgezeigten und folgend beschrieben zwei Rollen einer Liegenschaftsverwaltung im PREM zusammengefasst werden:



**Abb. 35:** Zuordnungen der Funktionen zu Rollen der Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung

Die Service-, Assistenz- und Lotsenfunktionen der Liegenschaftsverwaltung ergeben sich aus den operativen baulichen und technischen Aufgaben, aus dem Bestand der Dienstliegenschaften und deren Bewirtschaftung. Die operativen Entscheidungen der Liegenschaftsverwaltung sind aber nur der Ausfluss bereits getroffener strategischer Entscheidungen anderer. Bei der Liegenschaftsverwaltung auf Ebene des operativen Geschäfts des Facility Managements handelt es sich um eine unter dem beherrschenden Einfluss des Rechtsträgers stehende Organisationseinheit. Auch der Zweck der Liegenschaftsverwaltung ist klar definiert. Er besteht in der Wahrnehmung aller immobilienbezogenen Aufgaben innerhalb der Lebenszyklusphasen an Dienstliegenschaften. Die Aufgaben des Facility Managements sind weitgehend durch bauli-

che und technische Normen und organisatorische Vorschriften vorgegeben. Der Erfolg des Facility Managements besteht darin, den Nutzer zufriedenzustellen, sodass er seinem Kerngeschäft ungehindert nachgehen kann. Dies setzt eine optimale Bewirtschaftung der Liegenschaft voraus. Die optimale Bewirtschaftung der baulichen und technischen Anlagen wird im Bestand weitgehend durch Einhaltung der notwendigen technischen Vorschriften und im haushaltswirtschaftlichen Bereich durch haushaltsrechtliche Vorschriften erreicht. Damit sind die Aufgaben in einem hohen Maße standardisiert vorherbestimmt und nur im Umfang variabel.

Die Bewirtschaftung erfolgt durch die Liegenschaftsverwaltung ähnlich einer Zweckgesellschaft in Form eines sog. Autopiloten, da sämtliche Entscheidungen fest definierten Grundsätzen und Kriterien unterliegen.<sup>392</sup> Es handelt sich um eine auf Dauer angelegte Zweckgesellschaft zur Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung von Dienstliegenschaften. Eine Zweckgesellschaft wird nach § 290 (2) Nr. 4 HGB als eine unter dem beherrschenden Einfluss eines Mutterunternehmens stehende und zur Erreichung eines von ihr genau definierten Ziels errichtete Organisationseinheit definiert. Die Aufgaben dieser Zweckgesellschaft sind in einem solchen Umfang vorherbestimmt, dass ihr keine eigene geschäftspolitische und strategische Entscheidungsmacht verbleibt.<sup>393</sup> Sie ist zur Wahrnehmung vorbestimmter Aufgaben degradiert. Damit ist der Charakter der Liegenschaftsverwaltung in den operativen Aufgaben der Bestandsbewirtschaftung treffend beschrieben. Es handelt sich also um die Abarbeitung eines mehr oder weniger vorgegebenen Programms. Die Liegenschaftsverwaltung übernimmt dabei selbstständig Teile der Haushaltsführung, welche von den Ressorts selbst erledigt werden müssten. Die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung sind in ihrer Funktion als Zweckgesellschaft disponibler Art. Die Disposition weist den Aufgaben innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen, Strukturen und Ressourcen die konkret zu erfüllenden Leistungen, Termine und Ressourcen zu.<sup>394</sup> Diese Entscheidungen können nur auf einen sicheren und unbeeinflussten Informationsfluss relevanter Daten erfolgen. Gegenüber den Dienstliegenschaften ist sie in der Bewirtschaftung der baulichen und technischen Anlagen mangels eigener Ziele eine reine Zweckgesellschaft. Der Haushalt kann und muss davon ausgehen, dass nur diejenigen Aufgaben automatisch umgesetzt werden, die sich aus dem Bestand und den Entscheidungen des Haushalts begründen lassen. Damit stellt die Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften eine zweckgesellschaftsähnliche Organisation dar.

Gerade Dienstliegenschaften als Teil der betriebsnotwendigen Infrastruktur nehmen nicht mit ihrem Tauschwert an der staatlichen Gütererstellung teil, sondern liefern nur durch ihren Gebrauchswert einen Beitrag. Damit steht dem Ressourcenaufwand kein direkter Ertrag gegenüber. Der Gebrauchswert kann nur mittels einer Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt und zugeordnet werden. Verbunden ist dies mit dem Treffen von Entscheidungen, die finanzielle

---

<sup>392</sup> Vgl. Zerey; Zweckgesellschaften, S. 27, Rn. 6 [524]; vgl. Schulz; in: Gesellschaftsrecht, S. 706 [436].

<sup>393</sup> Vgl. Schäfer/Kuhnle; Die bilanzielle Behandlung von Zweckgesellschaften, S. 18-19 [408].

<sup>394</sup> Vgl. Gudehus; Dynamische Disposition, S. 3/5 [176].

Ressourcen auf lange Zeit binden. Damit diese Entscheidungen nicht in gänzlicher Unsicherheit getroffen werden müssen, ist es notwendig, die entscheidungsrelevanten Informationen über den Lebenszyklus der Immobilie hinweg zu kennen. Das Immobiliencontrolling ist hierfür das Werkzeug zur Durchsetzung der Eigentümerziele, was selbstständig und kontinuierlich Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben wahrnimmt.<sup>395</sup> Damit fungiert die Liegenschaftsverwaltung gegenüber dem Haushalt als ein Controlling-Instrument zur Koordinierung von Entscheidungen des Immobilienmanagements zwischen Haushalt und Ressorts.

Die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung als Controlling-Instrument liegen entsprechend ihrer Managementfunktion in der Planung, Steuerung und Kontrolle. Die Planung strukturiert die Prozesse und Ressourcen zur Erfüllung künftiger Aufgaben, und die Steuerung lenkt und regelt die Ausführung von Aufgaben in Menge, Inhalt und Termine.<sup>396</sup> Als Controlling-Instrument verbessert sie durch eine kontinuierliche Kommunikation den Informationsstand der Entscheidungsträger. Als Controlling-Instrument ist sie Begleiterin des Managements in betriebswirtschaftlichen Belangen, also eine Führungsunterstützung.<sup>397</sup> Damit ist die Bereitstellung von Informationen zu den Flächen der eigentliche Zweck der Liegenschaftsverwaltung als Controlling-Instrument. Die Bereitstellung und Bewirtschaftung der Flächen selbst nach vorgegebenen Kriterien mit minimalem Aufwand ist Zweck der Liegenschaftsverwaltung als Zweckgesellschaft. Mit den beiden Eigenschaften kann eine CREM und auch eine PREM-Einheit als Vollzugsorgan legitimer Entscheidungen des Top-Managements und als Dienstleister zur Befriedigung des Nutzerbedarfs auftreten.<sup>398</sup>

### 3.2.7 Zusammenfassung und Ableitung der These

Der Zweck eines Immobilienmanagements besteht in der Steuerung der Ressource Nutzfläche. Entscheidungen in der Beschaffung von Dienstliegenschaften haben über den gesamten Lebenszyklus der Immobilien intensive ökonomische Auswirkungen. Die Implementierung einer Liegenschaftsverwaltung dient dem Ineinandergreifen von politischen Festlegungen der Ressorts und der notwendigen dispositiven Steuerung des Haushalts. Grundlage ist ein bereichsübergreifendes Controlling, welches alle betriebswirtschaftlichen Einflüsse aus dem Einsatz von Dienstliegenschaften berücksichtigt.

Im Rahmen ihrer übertragenen Aufgaben hat sie als PREM-Einheit die Entscheidungen des Haushalts und der Ressorts auszuführen. Ihr obliegt im Immobilienmanagement die Planung, Steuerung und Kontrolle der notwendigen Arbeiten an den Dienstliegenschaften. Die sich aus der Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung ergebenden Tätigkeiten sind weitgehend vorgegeben, womit sie als eine reine Zweckgesellschaft zur Immobilienverwaltung fungiert. Als Controlling-Instrument stellt die Liegenschaftsverwaltung die Entscheidungsfähigkeit des

---

<sup>395</sup> Vgl. Metzner; Immobiliencontrolling, S. 50 [343].

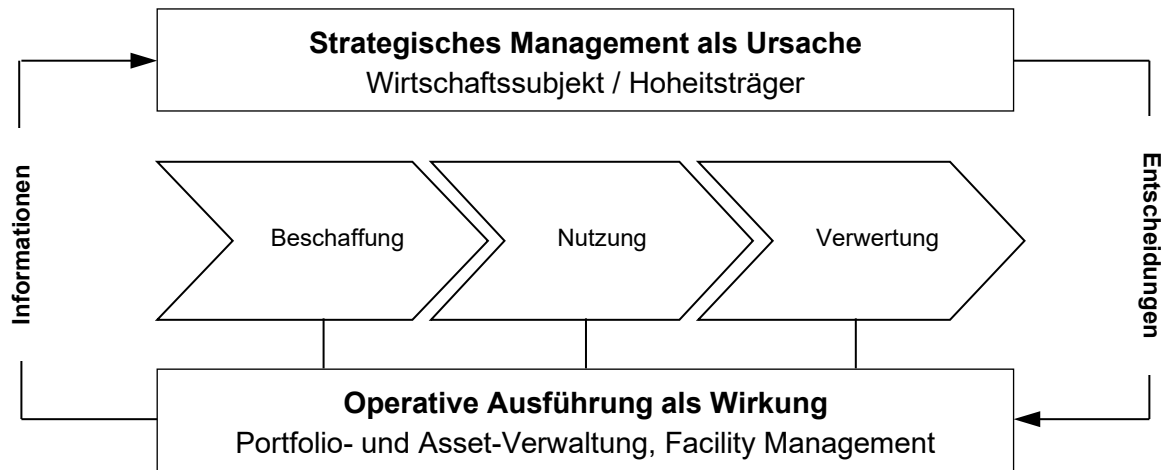
<sup>396</sup> Vgl. Gudehus; Dynamische Disposition, S. 3 [176].

<sup>397</sup> Vgl. ICV/IGC; Grundsatzposition, S. 4 [156].

<sup>398</sup> Vgl. Pfnür; Volkswirtschaftliche Bedeutung von Corporate Real Estate in Deutschland, S. 58 [373].



Wirtschaftssubjekts und Hoheitsträgers sicher. Die Entscheidungen führen zu Handlungen und Aufgaben an den Dienstliegenschaften, welche wiederum Informationen erzeugen. Daher entsteht ein steter Kreislauf aus Informationen und Entscheidungen nach *Abb. 36*.



**Abb. 36:** Die Liegenschaftsverwaltung im PREM als Controlling-Instrument; Quelle: eigene Darstellung

Die staatliche Liegenschaftsverwaltung ist ein Controlling-Instrument und eine Zweckgesellschaft, welche Dienstliegenschaften dem Lebenszyklusgedanken gemäß nach den Regeln des nutzerorientierten Immobilienmanagements im PREM für den Staat verwaltet. Als Controlling-Instrument sorgt sie für den Informationsfluss, auf dessen Basis das Management die Entscheidungen treffen kann. Als Zweckgesellschaft erfüllt sie eigenverantwortlich immobilien-spezifische Aufgaben an Dienstliegenschaften. Eine darüber hinausgehende Stellung kann die Liegenschaftsverwaltung aufgrund des im staatlichen Bereich kennzeichnenden Ressortprinzips nicht erreichen. Eine konsequente Ausrichtung der Organisationseinheit in Aufbau und Ablauf an den Bedarf des Nutzers, die Verankerung einer ganzheitlichen Sichtweise und die Sicherstellung des Informationsflusses sind wesentliche Erfolgsfaktoren für das PREM.<sup>399</sup> Diese Anforderungen sind mit den beschriebenen Funktionen und Eigenschaften einer Liegenschaftsverwaltung im PREM erfüllt. Zusammengefasst ergibt sich die:

<b>These 2</b>	Die Liegenschaftsverwaltung ist ein Controlling-Instrument und eine Zweckgesellschaft zur immobilienwirtschaftlichen Vermögensverwaltung.
----------------	---

<sup>399</sup> Vgl. KGSt.; Bericht 6/2003, S. 43 [258].

### 3.3 Untersuchung der Koordinations- und Organisationsform

#### 3.3.1 Der Lock-in-Effekt und das Hold-up-Problem

Der Lock-in-Effekt tritt auf, wenn infolge hoher Spezifität Auftragnehmer und Auftraggeber sich so sehr aneinander binden, dass sie keine alternativen Vertragspartner mehr gewinnen können und damit die Marktmechanismen ausgeschaltet werden.<sup>400</sup>

Die Faktorspezifität kann dazu führen, dass der Auftragnehmer nur in Güter investiert, die er speziell für seinen Auftraggeber beschafft. Die speziell für den Auftraggeber beschafften Anlagen stellen für den Auftragnehmer versunkene Kosten dar, da deren spezielle Produktionsausrichtung nur für einen Auftraggeber und nicht für andere Kunden eingesetzt werden kann. Die Ausrichtung auf andere Kunden ist dann mit hohen Kosten für eine neue Anlage oder einer Umrüstung der bestehenden Anlagen verbunden. Hat der Auftraggeber im Gegenzug die eigenen Produktionsanlagen abgeschafft, begibt er sich in ein Abhängigkeitsverhältnis zu diesem Auftragnehmer. Dieses Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Transaktionspartnern bezeichnet man als Lock-in-Effekt. Damit wird ex post opportunistisches Verhalten wahrscheinlich, da nun ein Vertragspartner dem anderen Vertragspartner Konditionen aufzwingen kann, mit denen er ex ante nicht gerechnet hatte. Ein Wechsel des Vertragspartners ist nun nicht mehr möglich, womit der andere Vertragspartner diese ungünstigen Konditionen akzeptieren muss. Damit führt der Lock-in-Effekt zum sog. Hold-up-Problem.

Das Hold-up-Problem beschreibt eine Situation, in welcher der Auftragnehmer die sich aus der Faktorspezifität ergebende Abhängigkeit des Auftraggebers ausnutzt, um ihn auszubeuten.<sup>401</sup>

Dem Auftragnehmer ist bewusst, dass seine Faktorspezifität nicht schnell von einem Konkurrenten aufgebaut werden kann. Der Auftraggeber kann daher nicht auf andere Anbieter ausweichen und ist dem Auftragnehmer ausgeliefert. Eine Kompensation ist entweder mit hohen Kosten verbunden oder gar unmöglich. Die vorab getätigten Investitionen spielen in späteren Verhandlungen keine Rolle mehr. Sie sind sog. versenkte Kosten, womit die ex ante geplante Effizienz der Investition nicht mehr erreicht werden kann.<sup>402</sup> Damit wird deutlich, dass die Faktorspezifität dem Auftragnehmer eine gewisse Macht über den Auftraggeber verschafft, die sich ggf. in Vertragsverhandlungen äußert. Der Auftragnehmer kann die Kosten ermitteln, die er benötigt, um die Produktion auf einen anderen Kunden umzustellen. Der Vorteil des Auftragnehmers gegenüber dem Auftraggeber besteht darin, dass er das Risiko monetär bewerten und in seinem Handeln ex ante in den Angebotspreis einkalkulieren kann. Innerhalb dieser Spanne kann der Auftragnehmer versuchen, die Preise ex ante im oberen Bereich anzusiedeln und ex post weiter zu erhöhen. Die sich daraus ergebende Kostenspanne stellt das Erpressungspotenzial des zuliefernden Auftragnehmers dar. Der Auftragnehmer kann davon ausgehen,

---

<sup>400</sup> Vgl. Ewerhart/Schmitz; in: WiSt 7/1997, S. 361 [137].

<sup>401</sup> Vgl. Göbel; Neue Institutionenökonomik, S. 103 [167].

<sup>402</sup> Vgl. Ewerhart/Schmitz; in: WiSt 7/1997, S. 363 [137].

dass der Auftraggeber die Kostensteigerung bis an die Kostengrenze einer Ersatz- oder Eigen- vornahme tragen wird. Alternativ kann der Auftraggeber eine Nicht- oder Schlechtleistung des Auftragnehmers hinnehmen, solange die Kosten für eine Ersatzvornahme nicht über- schritten werden. Hinzu kommen Kosten für die Konfliktbewältigung, ggf. für gerichtliche Auseinandersetzungen und Ausfallkosten, wenn hierdurch eine Leistungsstörung beim Auf- traggeber entsteht. So kommt es im Immobilienmanagement immer wieder zum sog. Auftrags- geber-Auftragnehmer-Dilemma, indem die erbrachten Leistungen des Auftragnehmers nicht mit dem beauftragten Qualitätsniveau des Auftraggebers übereinstimmen.<sup>403</sup>

Genau diese Gefahr ist bei einem Management von Dienstliegenschaften zu erwarten. Dies gerade dann, wenn sich ein Auftragnehmer von Immobilienmanagementleistungen und Dienstliegenschaften auf die Versorgung des Staates nach Maßgabe des Nutzers spezialisiert hat. Im Gegenzug hat sich der Staat seiner Immobilienmanagementeinheit und seiner Dienst- liegenschaften entledigt und bezieht diese Leistungen nur noch über Auftragnehmer.

Ist die Liegenschaftsverwaltung ein erwerbswirtschaftlicher Vermieter am Markt, besteht von vornherein ein Interessenkonflikt. Sie soll einerseits für den Nutzer eine günstige Unterbrin- gungsalternative ermitteln, wobei sie andererseits als Vermieter von eigenen Mietflächen zu- gleich eigene wirtschaftliche Interessen verfolgt, die mit den Interessen der Nutzer bzw. des Staates nicht übereinstimmen müssen.<sup>404</sup> Damit wäre ein Abhängigkeitsverhältnis geschaffen, welches dem Lock-in-Effekt entspricht. Das Hold-up-Problem entsteht dadurch, dass es dem Auftragnehmer, welcher sich auf die Versorgung des Staates mit Leistungen und Gütern spe- zialisiert hat, ermöglicht, die Preise bzw. Mieten zu manipulieren.

Ein Auftragnehmer kann darauf spekulieren, wie viel es dem Staat wert ist, seinen gesetzli- chen Auftrag auszuführen. Das opportunistische Verhalten kann darin bestehen, dass der An- bieter durch Kenntnis der ortsüblichen Marktgegebenheiten in der Preisbildung dem Staat ge- genüber im Vorteil ist. Durch Kenntnis der Marktpreise und seiner eigenen Kosten aus der Kostenrechnung kann er versuchen, die Differenz zwischen Markt- und Kostenmiete zu sei- nem Vorteil auszunutzen. Denn:

- Ist die Marktmiete höher als die Kostenmiete, wird er die Marktmiete verlangen,
- ist die Kostenmiete höher als die Marktmiete, wird er die Kostenmiete einfordern.

Dies kann er dem Staat gegenüber auch plausibel damit begründen, dass z. B. an einem nicht marktüblichen Standort kein Markt vorhanden ist und somit auch keine Marktmiete existiert. Je nach Lage am Immobilienmarkt werden die Mieten nach ortsüblichen Kriterien festgesetzt. Wird an einem Standort am Markt keine vergleichbare Immobilie angeboten, deutet dies auf eine nicht vorhandene Nachfrage und demzufolge auf einen nicht vorhandenen Markt hin.

---

<sup>403</sup> Vgl. Stadlöder; in: Der Facility Manager 6/2016, S. 12 [454].

<sup>404</sup> Vgl. LRH-NRW; Jahresbericht 2010, S. 160 [291].

Entsteht eine nicht ortsübliche Einzelnachfrage, kann sich der Nachfrager nicht auf die ortsübliche Miete berufen. Wenn keine Immobilie vorhanden ist, muss sie dort erstellt werden. Der Auftragnehmer muss aber davon ausgehen, dass die Lage am Immobilienmarkt sich nach Beendigung des Vertragsverhältnisses nicht verändert hat, er also die beschaffte Immobilie nicht im gleichen Maße weitervermieten oder anderweitig gewinnbringend oder wenigstens kostenneutral verwerten kann. Er wird versuchen, die potenziell versunkenen Kosten bereits in die Miete einzukalkulieren. In diesem Fall ersetzt die Kostenmiete die Marktmiete. Die Kostenmiete deckt dann neben dem Gewinn die laufenden Kosten sowie die Verwertung nach Vertragsende als Rücklage, womit sich das Risiko für den Anbieter erheblich minimiert. Der Staat könnte dem vorbeugen, indem er versucht, die Anwendung entweder einer Kostenmiete oder einer Marktmiete zu verbieten.

Ein Ausschluss von Kostenmieten führt dazu, dass bei entsprechend marktunüblichen Standorten und Lagen eine Nicht- oder Schlechtleistung sowie Nachforderungen drohen und damit verbunden bilaterale oder gerichtliche Auseinandersetzungen bis hin zu einer Insolvenz des Auftragnehmers. Um diese negativen Effekte zu vermeiden, könnte der Staat die Anbieter dazu zwingen, die Mehreinnahmen aus der Vermietung in guten Lagen für Verluste bei Vermietungen in schlechten Lagen einzusetzen. Dies setzt aber wiederum Überwachungs- und Sanktionsmechanismen voraus, die über Verträge mit autonomen Vertragspartnern nur mit hohen Transaktionskosten erhältlich sind.

Der Ausschluss einer Marktmiete führt dazu, dass sämtliche Marktregularien ausgeschaltet werden. Der Auftragnehmer kann nur die entstandenen Kosten als Kostenmiete mit einem Gewinnaufschlag in Rechnung stellen.

Die Unterscheidung von Markt- und Kostenmieten stellt für den Staat ein generelles Problem dar. Marktmieten in verschiedenen Marktlagen für dasselbe Objekt liegen weit höher als die Kostenmiete. Damit erzielt der Auftragnehmer ausschließlich aus der Lage am Immobilienmarkt einen höheren Gewinn, ohne dass sich die Leistung des Auftragnehmers verändert hätte. Der Staat hat hierdurch dauernd Mehrausgaben, die er bei einer Eigenverwaltung für andere Zwecke einsetzen könnte, was dem haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot widerspricht.

Mit einer Aufteilung des Gesamtportfolios in ein Teilportfolio mit marktgängigen Immobilien und in ein Teilportfolio ohne marktgängige Immobilien führt dazu, dass das erste Teilportfolio von einem Auftragnehmer und das zweite Teilportfolio weiter vom Staat verwaltet wird. Damit wäre ein Teil der Liegenschaftsverwaltung vertikal integriert und ein anderer Teil nicht. Das Hold-up-Problem der Marktmieten bleibt aber für das entsprechende Teilportfolio erhalten. Weiterhin würde die Auswahl der Objekte nach dem Aschenputtel-Prinzip zu einer Rosinenpickerei führen. Die Immobilien in guten Marktgegebenheiten würden privatisiert, während die Immobilien aus den schlechten Marktgegebenheiten weiter sozialisiert blieben. Die Vorteile aus den guten Marktlagen würden dann nicht mehr eingesetzt werden können, um die Verluste aus den schlechten Marktlagen zu kompensieren.

### 3.3.2 Die Eigenschaft der Spezifität

Spezifität ist die Widmung eines Produktionsfaktors zu einem Verwendungszweck.<sup>405</sup> Die Produktionsfaktoren sind dann spezifisch, wenn sie Investitionen an einen Standort, eine Nachfrage, einen Zweck oder an Personen binden. Ohne diese Bindung würden die Investitionen mangels alternativer Einsatzmöglichkeiten ihren Wert verlieren. Damit ist die Spezifität die Haupteigenschaft von Transaktionskosten, denn sie führt tendenziell zur Ausschaltung von Wettbewerb.<sup>406</sup> Damit entscheidet Spezifität bereits darüber, ob eine Koordination am Markt oder nicht stattfindet.

Je spezifischer die Investitionen sind, desto weniger sind sie marktüblich und damit umso weniger von einer Vielzahl von Anbietern erhältlich. Mit wachsender Spezifität müssen die Angebote auf die spezielle Nachfrage zugeschnitten werden, womit sich nur noch nachfrageorientierte Angebote von immer weniger Anbietern einholen lassen. Angebot und Nachfrage können so spezifisch sein, dass sich ein bilaterales Monopol herausbildet, da nur noch ein Angebot zu erwarten ist. Dieses Szenario muss nicht am Beginn der Vertragsbeziehung bestehen, sondern kann sich auch während der Vertragslaufzeit dorthin entwickeln. Strategische Überlegungen des Auftraggebers führen dann zur Entscheidung für eine vertragliche Lösung oder zu einer Übernahme der Leistungserstellung in die eigene Organisation. Die Spezifität bewirkt aufseiten des Auftragnehmers Investitionen für den Auftraggeber. Eine Änderung kann entweder zu zusätzlichen Investitionen oder zu einer Investitionsruine führen. Auch aufseiten des Auftraggebers kann eine Bindung an den Auftragnehmer entstehen. Sie bewirkt Nachverhandlungen oder Leistungsstörungen und führt auf beiden Seiten zu zusätzlichen Transaktionskosten. Die Spezifität sorgt dafür, dass die Vertragspartei am längeren Hebel sitzt, die leichter auf einen anderen Partner ausweichen kann.<sup>407</sup> Die Spezifität können folgende Bindungen auslösen:

<b>Standortgebundenheit</b>	Der Auftragnehmer ist mit seinem Standort an den Auftraggeber gebunden.
<b>Zweckgebundenheit</b>	Der Auftragnehmer ist mit den Produktionsanlagen an den Auftraggeber gebunden.
<b>Humankapitalgebundenheit</b>	Der Auftragnehmer ist mit der Art und dem Umfang seines Personals an den Auftraggeber gebunden.

**Tab. 14:** Die verschiedenen Arten der Spezifität; Quelle: eigene Darstellung

Die Standortgebundenheit ergibt sich nicht nur aus der Eigenschaft der Immobilie, standortfest zu sein, sondern auch aus der Entstehung und der Verfügbarkeit von Dienstliegenschaften. Geht eine Liegenschaftsverwaltung als Auftragnehmer von Dienstliegenschaften eine vertragliche Verbindung mit dem Staat ein, so hat sie die Dienstliegenschaften nach Maßgabe des Staa-

<sup>405</sup> Vgl. Picot, et al.; Organisation, S. 73/80 [378].

<sup>406</sup> Vgl. Dietl; in: EdBWL, Sp. 1751-1752 [109].

<sup>407</sup> Vgl. Göbel; Neue Institutionenökonomik, S. 85 [167].

tes und nicht nach eigenen immobilienwirtschaftlichen Überlegungen bereitzustellen. Die Ressortverantwortung bringt die Bindung der Dienstliegenschaft an einen vom Auftraggeber bestimmten Standort und Portfolio mit sich, denn die Standortwahl von Behörden ist immer auch eine politische Entscheidung. Immobilienwirtschaftliche Erwägungen spielen ebenso wie die Lage am Immobilienmarkt keine oder nur eine äußerst untergeordnete Rolle. Damit ist der Marktmechanismus faktisch ausgeschaltet. Im Extremfall kann vom Auftraggeber eine für den Auftragnehmer ineffektive Entscheidung getroffen werden, welche er aber dennoch umzusetzen hat. Durch die Immobilität wird die Liegenschaftsverwaltung gezwungen, sich bei einer Investition ggf. auf die wirtschaftliche Lebensdauer der Liegenschaft an einen Standort zu binden. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als sich Standortentscheidungen aufgrund politischer Entscheidungen auch ändern können. Eine politisch getroffene Standortentscheidung kann kürzer ausfallen als die wirtschaftliche Lebensdauer einer Liegenschaft. Dies ist gerade dann gegeben, wenn der Immobilienmarkt an einem Standort aufgrund fehlender Nachfrage keine brauchbare Liegenschaft bereitstellt. Das fehlende Angebot kann dann ggf. nur durch einen Neubau kompensiert werden. Bei Aufgabe der Liegenschaft besteht dann die Gefahr des dauerhaften Leerstands, weil am Immobilienmarkt keine Nachfrage besteht. Mit Ende der Mietlaufzeit muss der Auftragnehmer seine Investition ggf. inkl. einer Exit-Strategie, bestehend aus Umbau oder Abriss, amortisiert haben. Die Standortgebundenheit der Dienstliegenschaften ist daher eine wesentliche Transaktionskosten fördernde Eigenschaft.

Die Zweckgebundenheit ergibt sich aus der Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung. Sie besteht in der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Dienstliegenschaften. Ein Auftragnehmer muss also in zweckgebundene Sachwerte investieren. Die Zweckbindung ist eine direkte Folge des Ressortprinzips, womit der Zweck in der Nutzung einer Liegenschaft zur Gewährleistung des gesetzlichen Auftrags liegt. Die Ressortverantwortung spiegelt sich also nicht nur in der Standortfrage, sondern auch in der Nutzung der Dienstliegenschaften wider. Handelt es sich nicht um marktgängige Liegenschaften wie Standardbüroliegenschaften, sondern um Spezialimmobilien, ist auch deren Bewirtschaftung speziell auf eine Nutzung ausgerichtet. Die Schnittstellen zwischen allgemeinen liegenschaftsbezogenen und nutzerspezifischen, aber mit der Liegenschaft verbundenen Aufgaben sind in solchen Fällen schwer festzulegen. Damit ergeben sich zweckorientierte Investitionen in Sachen, die nur wegen der spezifischen Nutzung durch bestimmte Behörden gekennzeichnet sind. Bei einer Umnutzung oder nach Aufgabe der Dienstliegenschaften sind diese Investitionen wertlos, da sie für eine alternative Nutzung nicht herangezogen werden können. Im vorliegenden Falle überwiegt sogar die zweckbestimmte Spezifität, da die Liegenschaftsverwaltung nur in Dienstliegenschaften investiert, die per Definition nur nach den Anforderungen eines bestimmten Geschäftspartners beschafft und bewirtschaftet werden. Auch bestimmte Nutzungen, Architekturen oder Ausbauförmungen prägen eine Immobilie nachhaltig. Bei Aufgabe der Liegenschaft muss davon ausgegangen werden, dass eine Nachnutzung ohne eine nachträgliche und zusätzliche Investition in eine bauliche Anpassung oder gar Dekontamination nicht möglich ist. Die Zweckgebundenheit ist somit gegeben.

Auch die Humankapitalgebundenheit begründet sich in den Aufgaben einer Liegenschaftsverwaltung. Hierfür sind gerade im Managementbereich des PREM hoch spezialisierte und qualifizierte Arbeitskräfte aus verschiedenen Bereichen notwendig. Die Bewirtschaftung eines äußerst inhomogenen Immobilienbestandes sowie die zunehmende Gebäudetechnisierung machen auf allen immobilienwirtschaftlichen Managementebenen besondere Kenntnisse erforderlich. Nur so kann der Auftragnehmer dem artikulierten Wunsch des Nutzers entsprechen. Dies betrifft auch die peripheren Aufgaben wie Rechtsangelegenheiten, Informations- und Kommunikationstechnik, Datenverwaltung und Controlling. Es ist Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung, die Nutzer in ihrem berechtigten Anliegen rund um die Dienstliegenschaft zu verstehen und deren Bedarf durch effizientes immobilienwirtschaftliches Handeln umzusetzen. Die Konstellation, dass das koordinierende Fachpersonal im Dienste des Auftragnehmers steht, lässt Raum für offenes und verdecktes opportunistisches Verhalten, da der Zugriff des Staates nur über vertragliche Vereinbarungen erfolgen kann. Die Humankapitalgebundenheit dürfte umso mehr steigen, als die Dienstliegenschaften selbst ihren Gebrauchswert für den Nutzer erst durch das gezielte Management erhalten. Die Zweckbindung setzt das Management in die Pflicht zum nutzerorientierten Handeln. Die Möglichkeit, auf eigenes Fachpersonal zurückzugreifen, ist eine Form des ungehinderten Ressourcenzugriffs. Die Besonderheiten der Wirkungsmechanismen der öffentlichen Hand, die besonderen Bedürfnisse von Behörden und der dahinterstehenden Ressorts lassen Besonderheiten in der immobilienwirtschaftlichen Umsetzung entstehen. Das Personal zur Verwaltung der Dienstliegenschaften wäre wegen des speziellen Wissens der damit betrauten Beschäftigten als eigenständige Aufgabe in einer eigenen Einheit organisiert. Es wäre quantitativ und qualitativ mit dieser Aufgabe voll ausgelastet, sodass Degressionseffekte nicht zu erwarten wären, weil die variablen Kosten der externen Dienstleistung den Fixkosten des eigenen Personals entsprechen. Die Kosten des mit dem Immobilienmanagement der Dienstliegenschaften betrauten Personals würden also voll auf den Auftraggeber umgelegt. Damit sind für die Eigenleistung bis auf geltende Tariflohnunterschiede Kosten in ähnlicher Höhe wie für eine Fremdleistung durch einen Dritten zu erwarten. Die Liegenschaftsverwaltung unterliegt also in einem hohen Maße der Humankapitalspezifität.

### **3.3.3 Die Eigenschaften der Unsicherheit, strategischen Relevanz und Häufigkeit**

Die Unsicherheit bezieht sich vor allem auf die Standort- und Zweckgebundenheit, womit sich die Eigenschaften der Spezifität verstärken. Die größte Unsicherheit besteht darin, dass ein gesetzlich fixierter Standort durch politische Entscheidung verändert wird. Nationale und internationale Auflagen können zu Aufgabenzuweisungen an die öffentliche Verwaltung führen. Aufgabenzuweisungen sind oft mit einer Änderung der personellen Ausstattung von Behörden verbunden. Dies kann zu einem Mehr- oder Minderbedarf und zu Änderungen der Standorte an Dienstliegenschaften führen. Vielen Behörden sind in ihren Errichtungsgesetzen oder Erlassen Standorte zugewiesen, womit diese durch die politische Grenze der Kommune festgelegt sind. Hier kann die Unsicherheit darin bestehen, dass innerhalb der Kommune keine adäquate Alternative gefunden werden kann. Andererseits kann ein Standortwechsel auch

über große Entfernungen hinweg erfolgen oder sich auf Regionen beschränken, für die keine günstigen Verhältnisse am Immobilienmarkt herrschen. Der Bedarf richtet sich weder nach der Lage des Immobilienmarktes noch der Bauwirtschaft. Der gesetzliche Auftrag des Nutzers zwingt die Liegenschaftsverwaltung im Extremfall dazu, den Bedarf unter allen Umständen und ggf. auch gegen die Interessen des Auftragnehmers zu decken. Der Auftragnehmer kann auf diese Unsicherheiten wiederum nur mit spezifischen Investitionen antworten. Damit steigen mit zunehmender Unsicherheit bei Fremdbezug auch die Transaktionskosten.<sup>408</sup>

Vor Vertragsbeginn kann der Auftragnehmer Arten und Umfang der geforderten Leistungen nur schwer abschätzen. Je höher die Unsicherheit, desto weniger gelingt eine umfassende vertragliche Absicherung, was die Transaktionskosten für nachträgliche Anpassungen bei klassischen Verträgen gegenüber den Transaktionskosten einer Abwicklung in der eigenen Organisation steigen lässt.<sup>409</sup>

Der Liegenschaftsverwaltung ist ex ante nur bekannt, dass der Staat von ihr die Beschaffung und Bewirtschaftung von Dienstliegenschaften abfordert. Ihm erschließt sich zu diesem Zeitpunkt nur ein Ist-Zustand als Momentaufnahme eines sich verändernden Umfeldes. Die spezifischen Kriterien wie Standort, Lage und die Gestaltung der Dienstliegenschaft hinsichtlich des Umfangs und der Nutzung sowie der damit verbundene Aufwand für deren Beschaffung und Bewirtschaftung wird erst durch die konkrete Anforderung des Nutzers ersichtlich. Die Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften ist daher mit einer hohen Unsicherheit verbunden. Kommt der Auftragnehmer seinen Verpflichtungen nicht nach, entstehen dem Staat hohe Transaktionskosten, um diese Leistungen einzufordern. Ein weiteres Kriterium der Unsicherheit betrifft die Dienstliegenschaft als Aushängeschild der Nutzer und der staatlichen Verwaltung. Die Managementtätigkeiten haben nicht nur einen hohen Einfluss auf das Image der Nutzer, sondern prägen auch das Erscheinungsbild der Staatsverwaltung in der öffentlichen Wahrnehmung. Es ist daher in einem gewissen Umfang unsicher, ob die Liegenschaftsverwaltung nicht nur den städtebaulichen Vorgaben nachkommt, sondern ob sie sich auch mit dem Image der staatlichen Verwaltung als Vorbild identifiziert und dies im Umgang mit den Dienstliegenschaften zum Ausdruck bringt.

Strategische Relevanz ist dann erreicht, wenn die Auslagerung von Leistungen die Kernkompetenz des Nutzers berührt und zu einem Verlust des hierfür erforderlichen Know-hows führt.<sup>410</sup>

Die strategische Relevanz einer Liegenschaftsverwaltung muss unter dem Blickwinkel des Ressortprinzips erfolgen. Das Ressortprinzip gibt vor, dass auch die sachlichen Belange, zu denen auch die Dienstliegenschaften gehören, vom Ressort – wenn schon nicht selbst wahrgenommen – inhaltlich bestimmt werden. Eine Auslagerung der Dienstliegenschaften birgt die

---

<sup>408</sup> Vgl. Coenenberg/Fischer/Günther; Kostenrechnung und Kostenanalyse, S. 392 [90].

<sup>409</sup> Vgl. Picot; in: zfbf 1991, S. 347 [377].

<sup>410</sup> Vgl. Coenenberg/Fischer/Günther; Kostenrechnung und Kostenanalyse, S. 391 [90].



Gefahr des Verlustes an Einfluss auf die Verfügbarkeit. Für die staatliche Verwaltung ist aber die Verfügbarkeit wichtiger als die Art der Beschaffung. Somit ist die strategische Relevanz hinsichtlich einer Liegenschaftsverwaltung, an die das Ressort die immobilienwirtschaftlichen Belange delegieren kann, hoch. Das Ressort muss Sicherheit darüber bekommen, dass die Verfügbarkeit von Dienstliegenschaften gewährleistet ist, denn eine Nichtwahrnehmung gesetzlicher Aufgaben wegen des Fehlens einer geeigneten Unterbringung stellt für den Staat keine hinnehmbare Option dar. Die staatliche Verwaltung muss daher dauerhaft auf eine Immobilieninfrastruktur zugreifen können.

Strategische Relevanz kann aber auch daraus bestehen, dass in Dienstliegenschaften Tätigkeiten der staatlichen Verwaltung ausgeführt werden, für die besondere Sicherheits- oder Geheimhaltungsanforderungen gelten. Hierbei ist an Geheimdienste, Polizei, Strafvollzugseinrichtungen, Rechenzentren und Militär zu denken. Nicht jede Spezifität entwickelt strategische Relevanz, aber jede strategische Relevanz ist spezifisch.<sup>411</sup> So ist die Planung einer Zaunanlage an sich nicht strategisch relevant. Sie ist es aber dann, wenn es sich um eine Zaunanlage einer Strafvollzugseinrichtung handelt. Nicht die subjektiven Sicherheitsanforderungen der Liegenschaftsverwaltung, sondern die Vorgaben des Justizvollzugs müssen gewährleistet sein. Wer Liegenschaften verwaltet, erhält über unvermeidbare geschäftliche und persönliche Kontakte automatisch einen gewissen Einblick in die Arbeitswelt des Nutzers. Oft können aus der Beschaffenheit und dem Betrieb von Liegenschaften Rückschlüsse auf das Arbeitsgebiet des Nutzers gezogen werden. Der Kreis der Eingeweihten ohne direkten personalrechtlichen Zugriff sollte klein gehalten werden und überschaubar bleiben, was sich bei wechselnden Auftragnehmern als schwierig bis aussichtslos darstellt. Der Schutz und die Geheimhaltung spezifischen Wissens erfordern vor und nach Vertragsabschluss die Etablierung, Kontrolle und Durchsetzung entsprechender institutioneller Regelungen, die Transaktionskosten entstehen lassen.<sup>412</sup> Einen wirkungsvollen Schutz vor unkontrollierter Übertragung oder Verwertung strategisch relevanter Informationen gewährleistet nur eine vollständige Integration in eine eigene Organisation. Nur so kann das Personal einer direkten Verhaltenskontrolle unterzogen werden.

Die Abwicklung vieler Transaktionen über ein bestehendes Arrangement verursacht geringere Kosten als die Abwicklung weniger Transaktionen oder vieler Transaktionen über verschiedene Arrangements. Damit verstärkt die Transaktionshäufigkeit die Tendenz zur vertikalen Integration. Für die Liegenschaftsverwaltung ist die Betrachtung der Transaktionshäufigkeit nicht zu verachten. Hier stellt sich die Frage, ob die Transaktionen vorteilhafter durch die Benutzung eines oder durch eine Vielzahl einzelner institutioneller Arrangements durchgeführt werden sollten. Dabei stellt die Benutzung eines institutionellen Arrangements die Benutzung einer hierfür geschaffenen Organisation und die Vielzahl einzelner Arrangements das Schließen einzelner Verträge zwischen der Staatsverwaltung mit Vermietern oder FM-Dienstleistern

---

<sup>411</sup> Vgl. Picot; in: zfbf 1991, S. 347 [377].

<sup>412</sup> Vgl. ebenda, S. 346 [377].

am Immobilienmarkt dar. Der Koordinationsaufwand dürfte im Falle der reinen Marktbenutzung durch die Nutzer um ein Vielfaches größer sein als die Verwendung einer dafür geschaffenen Organisation. Zwar ist die Transaktionshäufigkeit insgesamt gleich, aber bei Benutzung des Marktes durch die Nutzer selbst sind sie relativ auf die Nutzer bezogen hoch. Da diese Aufgaben weder zur Kernkompetenz des Nutzers zählen noch routiniert vorkommen, muss das Wissen jeweils neu aufgebaut werden. Fehler können dann erst durch nachträgliche, mit erheblichen Transaktionskosten behaftete Verhandlungen behoben werden. Die damit verbundenen Transaktionskosten sind beachtlich. In einer speziellen Organisation werden diese gesammelt und einem standardisierten und routinierten Verfahren unterzogen. Nur so können die Lerneffekte und Kostendegression auf alle Transaktionen verteilt und eine absolute Aufwandsminimierung erreicht werden. Stellen diese Transaktionen für die einzelnen Nutzer eher einmalige, in großen und unregelmäßigen Abständen stattfindende Aufgaben dar, sind es für eine spezialisierte Organisation tagesgeschäftlich routinierte Standardaufgaben. Einmalige Aufgaben sind mit großer Unsicherheit verbunden, Routineaufgaben dagegen nicht. Die Transaktionshäufigkeit ist also für die Liegenschaftsverwaltung gegeben.

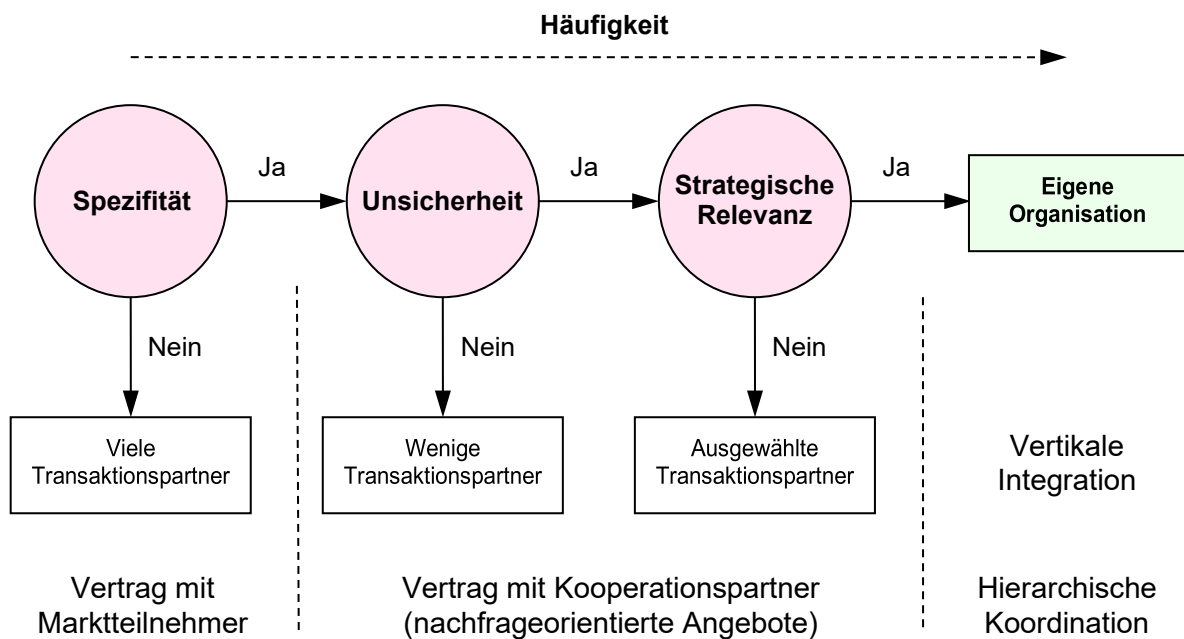
### 3.3.4 Auswahl der effizientesten Koordinationsform

Voraussetzung für die Anwendung des Transaktionskostenansatzes ist die Identifizierung der Transaktionseigenschaften. Die Einordnung als spezifische und strategisch relevante Aufgaben unter Unsicherheit spricht für den Behalt des Fachwissens in einem Umfang, sodass die Rückholbarkeit der Aufgaben jederzeit vollumfänglich gewährleistet ist. Dieser Umfang an Fachwissen kann nur dadurch gewährleistet werden, dass Personen und Aufgaben dauerhaft hierfür vorgehalten werden. Damit können nur Teile der Liegenschaftsverwaltung ausgelagert bzw. eingekauft werden, was zu keiner echten Entlastung der Verwaltung führt. Die vorstehenden Transaktionseigenschaften können wie folgt zusammengefasst werden:

Eigenschaft / Ausprägung		Dienst- liegenschaften	Liegenschafts- verwaltung	Ergebnis
Spezifität	Standortgebundenheit	Ja	Nein	<b>Gegeben</b>
	Zweckgebundenheit	Ja	Ja	<b>Gegeben</b>
	Humankapitalgebundenheit	Nein	Ja	<b>Gegeben</b>
Unsicherheit		Ja	Ja	<b>Gegeben</b>
Strategische Relevanz		Ja	Ja	<b>Gegeben</b>
Häufigkeit		Ja	Ja	<b>Gegeben</b>

**Tab. 15:** Eigenschaften der Liegenschaftsverwaltung und der von ihr als Gut zur Verfügung gestellten Dienstliegenschaften; Quelle: eigene Darstellung

Nach der Betrachtung der Transaktionseigenschaften und deren Zuordnung zu den Eigenschaften der Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften kann auf Basis des Transaktionskostenansatzes eine Empfehlung für eine effiziente Koordinationsform getroffen werden. Außer der Eigenschaft der Häufigkeit ist für die Auswahl weniger die Intensität der Eigenschaft relevant, als dass sie gegeben ist. Grundlage der Auswahl der passenden Koordinationsform sind die Barrieren, die sich aus einer Auslagerung von internen Leistungen innerhalb einer Organisation ergeben. Hierfür kann abgeleitet aus *Abb. 7* folgendes abstrahiertes Schema nach *Abb. 37* herangezogen werden:



**Abb. 37:** Entscheidungsschema für die Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Williamson; in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 3/2002, S. 183 [510]

Aus der Beschreibung der Transaktionskostenmerkmale geht hervor, dass die Liegenschaftsverwaltung als Managementaufgabe hochspezifisch ist. Somit scheidet die Koordination über Marktteilnehmer aus. Das Vorhalten eigenen Know-hows in den Managementprozessen ergibt sich bereits aus der Beschreibung der Humankapital-spezifität. Die hohe Spezifität des Humankapitals allein spricht gegen einen Vertrag zwischen autonomen Partnern und für das Eingehen eigener Beschäftigungsverhältnisse.<sup>413</sup> Damit steht und fällt die Möglichkeit, die Leistungen einer Liegenschaftsverwaltung auch bei Marktversagen durch den Staat in Eigenleistung zu erbringen. Der ungehinderte Zugriff auf Personal, Sachen und entscheidungsrelevante Informationen ist Bestandteil des eigenen Know-hows. Nur wenn alle Managementleistungen des PREM für alle Dienstliegenschaften selbst erbracht werden, können diese entscheidenden Faktoren sichergestellt werden. Damit erweist sich auch der mehrheitlich im Befund 8 gestützte Kontrahierungszwang als begründet.

<sup>413</sup> Vgl. Williamson; *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, S. 108-109 [508].

Vor dem Hintergrund der quantitativen und qualitativen Managementleistung an den Dienstliegenschaften sowie der personalrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten ist der Aufbau und das Vorhalten eigener Kapazitäten wichtig und begründet. Der Zugriff auf das Management der Dienstliegenschaften ist auch aus haushaltsrechtlicher Perspektive relevant. Die eingeplanten Haushaltsmittel müssen mit der eigenen Datenerhebung in Form eines eigenen Controllings sichergestellt werden.

Kooperationen können wegen ihrer langfristigen Beziehung Vertrauen aufbauen, ohne dabei die Anreizwirkungen des Marktes auszuschalten.<sup>414</sup> Die Entscheidung über die Leistungsabwicklung mittels einer vertikalen Integration oder einer Kooperation ergibt sich aus der Verteilung des notwendigen Know-hows. So führen Spezifität, Unsicherheit und strategische Relevanz bei intern vorhandenem Know-how oder dessen vertretbarem Entwicklungsaufwand zu einer vertikalen Integration. Ist hingegen das externe Know-how überlegen, führt dies zu einer Kooperation.<sup>415</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt man, wenn man nicht nur die Schwere, sondern auch die Häufigkeit von Leistungsstörungen betrachtet. Sind häufige Leistungsstörungen bei einer kooperativen Koordination zu erwarten, wirkt sich die langfristige vertragliche Abhängigkeit gegenüber den Koordinationsformen Markt und Hierarchie negativ aus.<sup>416</sup> Der Auftraggeber kann weder wie am Markt kurzfristig einen neuen Vertragspartner finden noch über die Hierarchie durch Weisungen Einfluss nehmen, womit ein Hold-up-Problem möglich wird.

Die Effizienz der Entwicklung eigenen Know-hows entscheidet sich an der Häufigkeit. Je häufiger das eigene institutionelle Arrangement genutzt wird, umso mehr bietet die vertikale Integration Effizienzvorteile gegenüber den anderen Koordinationsformen. Die Liegenschaftsverwaltung soll dem Haushalt und den Nutzern gegenüber den Anspruch auf einheitliche Leistungserstellung erheben und ihm nachkommen. Damit wird das als Liegenschaftsverwaltung einmalig geschaffene institutionelle Arrangement für die weitere Leistungserstellung dauernd genutzt. Hieraus begründet sich die Gesamtzuständigkeit der Liegenschaftsverwaltung für alle immobilienwirtschaftlichen Aufgaben an allen Dienstliegenschaften des Rechtsträgers. Die zu ziehende Konsequenz ist, dass die Liegenschaftsverwaltung staatlicher Dienstliegenschaften mittels vertikaler Integration in die Organisationsgewalt des Rechtsträgers Staat einzubinden ist. Mit der vertikalen Integration ist gewährleistet, dass der Haushalt und das Ressort keinen Risiken aus dem Geschäft der Liegenschaftsverwaltung ausgesetzt sind, die sie selbst nicht beeinflussen können oder mit denen sie nicht in Zusammenhang stehen. Weder die Lage am Markt noch Leistungsstörungen wegen konkurrierender Aufträge, wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder drohender Insolvenz sollen Auswirkungen auf das Immobiliengeschäft nehmen. Das Kerngeschäft des Staates soll also weitgehend frei von externen Einflüssen sein.

---

<sup>414</sup> Vgl. Jost; in: EdBWL, Sp. 1454 [221].

<sup>415</sup> Vgl. Picot; in: zfbf 1991, S. 353 [377].

<sup>416</sup> Vgl. Williamson; in: Administrative Science Quarterly, Vol. 36, 1991, S. 291 [509].

Bedienen sich Selbstnutzer externer Vermieter, besteht immer eine gewisse Unsicherheit in der quantitativen, qualitativen und rechtzeitigen Verfügbarkeit von Fläche und den zugehörigen liegenschaftsbezogenen Leistungen. Da er auf diese Flächen angewiesen ist, erwachsen ihm Risiken durch Rechtsstreitigkeiten oder Leistungseinbußen, die schwer kalkulierbare zusätzliche Transaktionskosten bedeuten können. Durch die Internalisierung der Bereitstellungskosten kann die Verhaltensunsicherheit fremder Dritte eliminiert werden. Dies geschieht hauptsächlich durch den Erwerb von Eigentum an der Liegenschaft, welche die Unsicherheit der Verfügbarkeit beseitigt.<sup>417</sup>

Eigenleistungen weisen als hochspezifische Leistungen keinen Produktionskostennachteil, aber stets einen Transaktionskostenvorteil auf, während bei standardisierten Leistungen immer erhebliche Produktions- und Transaktionskostennachteile entstehen.<sup>418</sup> Daher ist es erstrebenswert, das PREM als spezifische, auf die Nutzer zugeschnittene Leistungen in Eigenleistung zu erbringen, aber Facility Services als weitgehend standardisierte Leistungen am Markt bzw. über Dritte als Dienstleistungen einzukaufen. Es handelt sich dann um Administrationskosten, wenn die bereitstellende Einheit Teil bzw. Organ eines organisatorisch, juristisch und wirtschaftlich selbstständigen Rechtsträgers ist. Im staatlichen Bereich sind hierunter die Träger öffentlicher Verwaltungen zu verstehen. Die Transaktion findet daher innerhalb der Organisation und nicht mit einem Dritten oder am Markt statt. Dieses Ergebnis ist auch dem Ziel des NPM – dem gewährleistenden Staat, der in der Lage ist, seine Funktionsfähigkeit zu sichern – gegenüber gerechtfertigt.<sup>419</sup>

Diese Aussage würde sich wohl auch hinsichtlich der Eigentumsform der Dienstliegenschaften ergeben. Spezifität, Unsicherheit, strategische Relevanz und Häufigkeit müssten auch in Richtung des eigenen Immobilienbestandes an Dienstliegenschaften tendieren. Die eigene Flexibilität kann nur durch eigene Koordinationshoheit bewahrt bleiben, welche ansonsten mit höheren Transaktionskosten von einem Dritten erkaufte werden müsste. Dies wäre aber Gegenstand einer eigenständigen Untersuchung und würde den Rahmen dieser Arbeit verlassen.

### **3.3.5 Bestimmung des Spezialisierungsgrades der Liegenschaftsverwaltung**

Es konnte zunächst festgestellt werden, dass es aus Sicht der Transaktionskosten günstiger ist, die Liegenschaftsverwaltung als Organisationseinheit innerhalb der eigenen Organisation zu etablieren. In einem nächsten Schritt ist zu klären, auf welche Aufgabenträger diese Aufgaben innerhalb der Organisation zuzuweisen sind. Die optimale Gestaltung der Arbeitsteilung und damit der Grad der Spezialisierung innerhalb der Organisation muss sich anhand der Vor- und Nachteile organisatorische Zentralisation und Dezentralisation ergeben. Hier gewinnt die Eigenschaft der strategischen Relevanz in Fragen der innerbetrieblichen Organisation an Bedeutung. Strategisch relevant ist z. B. die innerbetriebliche Infrastruktur. Sie sorgt dafür, dass

<sup>417</sup> Vgl. Gantenbein; Die Institutionen des schweizerischen Immobilienmarktes, S. 60 [157].

<sup>418</sup> Vgl. Picot; in: zfbf 1991, S. 349 [377].

<sup>419</sup> Vgl. Budäus, in: EdBWL, Sp. 942 [62].

in einer Organisation die Voraussetzungen zur Aufgabenerfüllung vorhanden sind. Sie stellt damit die Funktionsfähigkeit der Organisationseinheiten und damit der Gesamtorganisation sicher. Mit steigender strategischer Bedeutung der Aufgabe für die Organisation steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese Leistung nicht nur in der eigenen Organisation, sondern auch zentralisiert erstellt wird.<sup>420</sup>

Jede Beziehung zwischen arbeitsteiligen Gliedern stellt eine Schnittstelle dar, an der ein definierter Vorgang abschließt und ein neuer beginnt. An jeder dieser Schnittstellen finden Transaktionen statt. Die Bedienung der Schnittstellen ist daher mit der Entstehung von Transaktionskosten belastet. Effiziente Arbeitsteilung liegt vor, wenn die Teilaufgaben so aufeinander abgestimmt sind, dass die notwendigen Transaktionen möglichst gering und einfach ausfallen. Der Spezialisierungsgrad einer Aufgabe ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen fachlicher und infrastruktureller Spezifität der Leistung.

Die Fachspezifität besteht in den primären Prozessen der Organisation, also im Kerngeschäft mit allen für die direkte Leistungserstellung erforderlichen Funktionen. Hohe Spezifität liegt dann vor, wenn die Kernaufgaben einzigartige Fähigkeiten verlangen. Für die staatliche Verwaltung handelt es sich hierbei um die Aufgaben des gesamten Spektrums öffentlicher Aufgabenerfüllung. Aufgaben von Polizei, Bundeswehr, Schulen oder Forschungseinrichtungen müssen in Eigenregie von hierfür ausgebildetem Fachpersonal erstellt werden. Diese Aufgaben stellen ausschließliche Leistungen eines öffentlichen Rechtsträgers dar, also ihr Kerngeschäft.

Die Infrastrukturspezifität besteht in der Schaffung übergreifender Rahmenbedingungen zur Güterherstellung. Im Wesentlichen besteht sie in der Bereitstellung von Voraussetzungen zur Leistungserfüllung, also um Hilfgeschäfte zur Förderung der Kerngeschäfte. Hohe Spezifität liegt vor, wenn die Aufgaben spezielle sachliche und personelle Ressourcen erfordern, die nur abweichend von marktüblichen Vorgehensweisen erfüllt werden können. Für die staatliche Verwaltung ist die Liegenschaftsverwaltung eine infrastrukturelle Herausforderung. Es gilt nicht nur, die verschiedenen Nutzer unterzubringen, sondern auch den Bedarf zu ermitteln, den Bestand zu bewirtschaften und die finanziellen Ressourcen hierfür bereitzustellen und zu disponieren. Zur Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben muss der Dienstbetrieb der einzelnen Behörden durch die Unterbringung in Dienstliegenschaften gesichert werden. Die Verfügbarkeit von Dienstliegenschaften und liegenschaftsbezogenen Leistungen stellt dabei einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung des Dienstbetriebs dar.

Fachspezifität und Infrastrukturspezifität sind direkt und indirekt kerngeschäftsrelevant, was sich bei jeweils steigender Intensität in höheren Transaktionskosten äußert. Steigende Fach- und Infrastrukturspezifität tendieren daher zur Internalisierung der Leistung in der eigenen Organisation. In der speziellen Konstellation zueinander kann auch der Grad der Zentralisierung empfohlen werden.

---

<sup>420</sup> Vgl. Wolff/Neuburger; in: Netzwerke und Politikprodukte, S. 78 [516].

Die Aufgabenträger können innerhalb oder außerhalb der eigenen Organisation liegen. Formal rechtlich selbstständige, aber miteinander verbundene Organisationen gelten dabei als Aufgabenträger innerhalb einer Organisation. Die Sichtweise auf das Schema in *Abb. 38* ist die Sicht von außen auf die Gesamtorganisation, wobei die zu platzierenden Aufgaben nach den Merkmalen der Fachspezifität und der Infrastrukturspezifität beurteilt werden. Anhand der Konstellation der Merkmale zueinander erfolgt die Zuweisung dieser Aufgabe an einen Aufgabenträger. Das Schema erkennt die in *Tab. 16* aufgeführten vier verschiedenen Typen als Aufgabenträger:

<b>Typ 1</b>	Die Unspezifität der Aufgaben rechtfertigt die Auslagerung auf oder den Leistungsbezug von Dritten. Leistungsstörungen können durch ein breites Angebot kompensiert werden, sodass eine Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung äußerst gering ausfällt.
<b>Typ 2</b>	Die hohe Fachspezifität fordert eine Aufgabenerfüllung durch eigenes Personal, da Leistungsstörungen nicht ohne Einbußen kompensiert werden können. Die geringe Infrastrukturspezifität führt dazu, dass diese Aufgaben zwar innerhalb der eigenen Organisation, aber dezentral durch eine Untereinheit wahrgenommen werden.
<b>Typ 3</b>	Die hohe Fachspezifität und Infrastrukturspezifität deutet auf die strategische Bedeutung der Aufgabe hin. Die Leistungserstellung kann nur durch eine enge Zusammenarbeit innerhalb der Organisation erfolgen. Die erfolgreiche Aufgabenbewältigung ist so komplex, dass die Bereitstellung von Ressourcen beider Seiten notwendig wird. Diese Zusammenarbeit ist typisch für hoch spezialisierte fachlich eigenverantwortliche Organisationseinheiten und Projektorganisationen.
<b>Typ 4</b>	Die fachlichen Anforderungen an die Aufgabenerledigung sind zwar gering, dennoch sind sie von strategischer Bedeutung für die Organisation, da diese infrastrukturelle Aufgabe in der Schaffung von Voraussetzungen besteht, die eine Erledigung der Fachaufgaben ermöglichen. Dabei ist der Fokus dieser Einheit weniger auf die Fachaufgabe der Gesamtorganisation gerichtet als auf die infrastrukturellen Aufgaben. Für die erfolgreiche Aufgabenerledigung ist ein kontinuierlicher Informationsaustausch notwendig, was eine typische Managementaufgabe einer Zentraleinheit darstellt.

**Tab. 16:** Typen von Aufgabenträgern; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Picot et al.; *Organisation*, S. 80-82 [378]

Für die Liegenschaftsverwaltung kann für die Bewirtschaftung eine niedrige Fachspezifität, aber eine hohe Infrastrukturspezifität angenommen werden. Die Auswirkungen der Fachspezifität sind zwar gerade bei Spezialimmobilien gegeben, aber in der Betriebsphase nur in einem geringen Umfang entscheidungsrelevant. Bei der Beschaffungsphase tritt natürlich die Fachspezifität in den Vordergrund und bestimmt die Entscheidungen über die Immobilie wesentlich. Der Einsatz einer Projektgruppe ist hier geboten. Während hier die fachspezifischen Aspekte einer Immobilie für den Nutzer und seinen gesetzlichen Auftrag bestimmend sind, so muss die Liegenschaftsverwaltung getreu des Lebenszyklusgedankens bereits in dieser Phase einbezogen werden. Immobilienwirtschaftliche Lösungen müssen im Einzelfall gefunden und die berechtigten Forderungen der Nutzer berücksichtigt werden. Diese Aufgaben erfordern das Erkennen übergreifender immobilienfachlicher Zusammenhänge und können nur losgelöst vom Tagesgeschäft des Nutzers erfolgen. Gerade dieser Aspekt führt nach langer Zeit der Selbstverwaltung immobilienwirtschaftlicher Angelegenheiten durch den Nutzer zur

Bündelung dieser Aufgaben in speziellen Organisationseinheiten. Daher sollte diese Aufgabe von einem unabhängigen Aufgabenträger zentral bewältigt werden.<sup>421</sup>

Fachspezifität	Hoch	<b>Typ 2</b> Eigenleistung bei Dezentralisierung	<b>Typ 3</b> Eigenleistung in Teamarbeit
	Niedrig	<b>Typ 1</b> Dienstleistung Outsourcing	<b>Typ 4</b> Eigenleistung durch Zentralisierung
		Niedrig	Hoch
		Infrastrukturspezifität	

**Abb. 38:** Typisierung der Fach- und Infrastrukturspezifität; Quelle: Picot et al.; Organisation, S. 81 [378]

Der Typ 4 beschreibt aber nur die Organisationseinheit in ihrer Funktion als FM-Einheit, in der die infrastrukturellen Aufgaben routinemäßig durch eigenes Fachpersonal erledigt werden. Diese ergeben sich vor allem im Bewirtschaftungsprozess. Hier sind die Sachverhalte geordnet, strukturiert, systematisiert und die Zuständigkeiten personalisiert. Der Beschaffungsprozess, also die Portfoliobildung, stellt eine Aufgabe nach Typ 3 dar. Dies liegt auf der Hand, da für die Beschaffung der Bedarf fachspezifisch begründet ist. Den Bedarf muss der Nutzer aus seiner Kernaufgabe begründen, und die Dienstliegenschaft muss dem Kerngeschäft dienstlich sein. Damit ist eine Zusammenarbeit der fachspezifischen und infrastrukturspezifischen Seite als Teamarbeit erforderlich. Das Projektmanagement versucht durch einen mit Sonderkompetenzen ausgestatteten Leiter, komplexe Problemstellungen zu lösen, indem Sachverhalte zwischen den Beteiligten geordnet, strukturiert, systematisiert und durch Zuständigkeitsklärung personalisiert werden. Der strategische Bereich des PREM ist daher dem Typ 3 und der operative Bereich dem Typ 4 zuzuordnen.

### 3.3.6 Auswahl der Organisationsform

Die Forderung an eine optimale Organisationsstruktur besteht darin, den einzelnen Organen so viele Freiheiten wie möglich zu lassen. Die Zentralstelle sollte nur so viele Führungsaufgaben wahrnehmen, wie es im Interesse der Gesamtorganisation erforderlich ist.<sup>422</sup> Die Empfehlung einer Zentralisierung ist für eine klassische Organisation eines Unternehmens, Konzern oder einer einfachen juristischen Person des öffentlichen Rechts durch Aufnahme der Organisationseinheit in die Zentrale relativ einfach zu vollziehen. Auf staatlicher Ebene ist dies komplexerer Natur. Wenn es sich bei der Liegenschaftsverwaltung um eine zentrale Führungsaufgabe handelt, spricht dies für eine Verankerung in der Zentrale einer Organisation. Damit wäre aber die Aufgabenwahrnehmung weit vom Ort der Aufgabenerfüllung entfernt. Dies begünstigt das Anwachsen von Informationsdefiziten, denn aktuelle Informationen können

<sup>421</sup> Vgl. Picot et al.; Organisation, S. 81-82 [378].

<sup>422</sup> Vgl. Krähe; Konzern-Organisation, S. 23 [270].



besser am Ort der Entstehung erhoben werden. Daher sollten die Aufgaben nicht zentral, sondern dezentral wahrgenommen werden. Grundsätzlich würde eine Zentralisierung bedeuten, dass die Aufgabe von einer Stelle in der Zentrale wahrzunehmen ist. An einer Stelle bedeutet zunächst, dass alle liegenschaftsbezogenen Aufgaben in einem Referat eines Ressorts, also eines Ministeriums, zugeordnet sind. Die Ressortverantwortung weist aber alle Aufgaben der Sachmittelversorgung den einzelnen Ressorts zu, sodass ein Ressort nicht über andere Ressorts disponieren kann.

Die Bildung verschiedener Ressorts stellt bereits eine Dekonzentration dar.<sup>423</sup> Zentralisiert bedeutet hier nicht, eine Einheit innerhalb einer gemeinsamen Zentrale zu bilden, sondern in den Zentralen aller Ressorts. Inhaltlich gleiche Aufgaben werden in jedem Ressort ähnlich geregelt und gelebt. Da das Wissen in den Ressorts verbleibt, entsteht nur ein ungenügender Informationsaustausch, was die optimale Koordinierung im Gesamtbereich hemmt. Dies entspricht in Art und Weise der Immobilienverwaltung vor Einführung einer einheitlichen Liegenschaftsverwaltung. Auch dort war es Aufgabe der Ressorts, die dem Ressort zugeordneten Immobilien selbst zu verwalten. Auf ministerieller Ebene wurden nur die ressorteigenen Liegenschaften verwaltet und die immobilienbezogenen Aufgaben des gesamten Ressorts koordiniert. Wegen der dislozierten Lage der Behördenimmobilien im Geschäftsbereich wurden die operativen immobilienbezogenen Aufgaben auf diese Behörden vor Ort delegiert. Demzufolge handelt es sich nicht um eine Zentralisierung, sondern um eine Dezentralisierung. Damit laufen die inhaltlich gleichen Prozesse in jeder Organisationseinheit unabhängig voneinander parallel ab. Da die Organisationseinheiten miteinander kaum in Kontakt stehen, werden die Ermessensspielräume trotz einheitlicher oder ähnlicher Vorschriften durch jede Einheit anders ausgelegt. Dies führt zu einer Uneinheitlichkeit in den Vorgaben und Prozessen und im Ergebnis dazu, dass überall das Gleiche anders gemacht wird. Die Folgen dieses organisatorischen Konstrukts sind bekannt und führten in den untersuchten Ländern zur Etablierung einer einheitlichen Liegenschaftsverwaltung. Damit kann weder der reine Weg einer Zentralisierung noch der Dezentralisierung beschritten werden.

Das Wesen der Zentralisierung besteht nicht nur in der Implementierung einer Organisationseinheit in einer Zentrale, sondern auch in der Zusammenführung und Bündelung von Informationen und die Kontaktaufnahme mit allen anderen Einheiten der Gesamtorganisation. Die Eigenschaft der Aufgabenkonzentration aus der Zentralisierung soll erhalten bleiben, und dennoch muss sie in der Lage sein, mit allen anderen Organisationseinheiten in Kontakt zu treten und diesen gegenüber berechtigt und verpflichtet zu werden. Es gilt also, eine organisatorische Form zu finden, die den Gedanken der Zentralisierung aufnimmt und mit der dezentralen Aufgabenwahrnehmung vereint. Eine Organisationsform, welche die Vorteile einer Zentralisierung nutzt, ohne deren Nachteile zu übernehmen, ist das Shared Service Center, kurz SSC.<sup>424</sup>

---

<sup>423</sup> Vgl. Geib; in: Verwaltung, S. 151-152 [158].

<sup>424</sup> Vgl. Wißkirchen/Mertens; in: Outsourcing-Projekte erfolgreich realisieren, S. 89-90 [512].

SSC sind Organisationseinheiten, die interne Dienstleistungen zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen innerhalb eines Konzerns bereitstellen.<sup>425</sup> Durch Konzentration von innerhalb der Gesamtorganisation zerstreut vorhandener Unterstützungsprozesse in Serviceeinheiten können redundante Aktivitäten minimiert werden. Sollen die im Randbereich liegenden Verwaltungssinnenaufgaben in einer Organisation zum Kerngeschäft aufgebaut werden, ohne dass die ressortspezifischen Fachaufgaben tangiert werden, spricht dies für das Konzept des SSC.<sup>426</sup> Mit der Übertragung reiner Hilfsaufgaben ist die Sachentscheidungskompetenz des Ressorts nur am Rande berührt. Das Ressort behält die Sachkompetenz, während die Liegenschaftsverwaltung als SSC die Wahrnehmungskompetenz übernimmt.<sup>427</sup> Die Entscheidungs- und Steuerungskompetenz über die Dienstliegenschaften verbleibt weiterhin bei den Ressorts, während die Liegenschaftsverwaltung als SSC die hieraus erwachsenden Aufgaben ausführt. Die Liegenschaftsverwaltung kann nur in einem ihr eröffneten Rahmen eigenverantwortlich handeln. Der Rahmen ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben der LHO/BHO und der Ressortverantwortung des Nutzers. Zudem steht das SSC nicht im hierarchiefreien Raum, da über dessen Arbeitsabläufe das Ressort im Rahmen der Staatsaufsicht wacht, in dessen Geschäftsbereich es eingebunden ist. Verbleibt die Fachkompetenz bei den Ressorts, so kann ein SSC sich nur auf die inneren Arbeitsabläufe beziehen und ist somit eine Organisationsform für die innere Verwaltung mit Querschnittsaufgaben.<sup>428</sup> Als SSC übernimmt die Liegenschaftsverwaltung die Hilfsgeschäfte der Gesamtorganisation als ihr Kerngeschäft.<sup>429</sup> Das SSC eignet sich für Aufgaben, die aus sekundären Prozessen des Kerngeschäfts entstehen und nur selten ohne direkten Zugriff ausgelagert werden. Daher eignen sich Leistungen mit folgenden Eigenschaften besonders:

<b>Standardisierbar</b>	Es muss sich um immer die gleichen wiederkehrenden Prozesse handeln.
<b>Isolierbar</b>	Die Prozesse müssen sich von den übrigen Prozessen der Gesamtorganisation klar abgrenzen lassen.
<b>Konsolidierbar</b>	Die Leistungen müssen für verschiedene Kunden in gleicher Art und Weise erbracht werden.

**Tab. 17:** Anforderungen an die Leistungserstellung eines SSC; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Truijens; Organisationsform Shared-Service-Center, S. 16 [478]

Die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung stellen typischerweise solche für ein SSC geeignete sekundäre Prozesse dar, da hier nur transaktionsorientierte Aktivitäten, aber keine strategischen Entscheidungen im Vordergrund stehen.<sup>430</sup> Ein SSC ist innerhalb der Gesamtorganisation

<sup>425</sup> Vgl. Kagelmann; Shared Service Center als alternative Organisationsform, S. 49-50 [223].

<sup>426</sup> Vgl. Hensen; in: VM 4/2006, S. 180 [201].

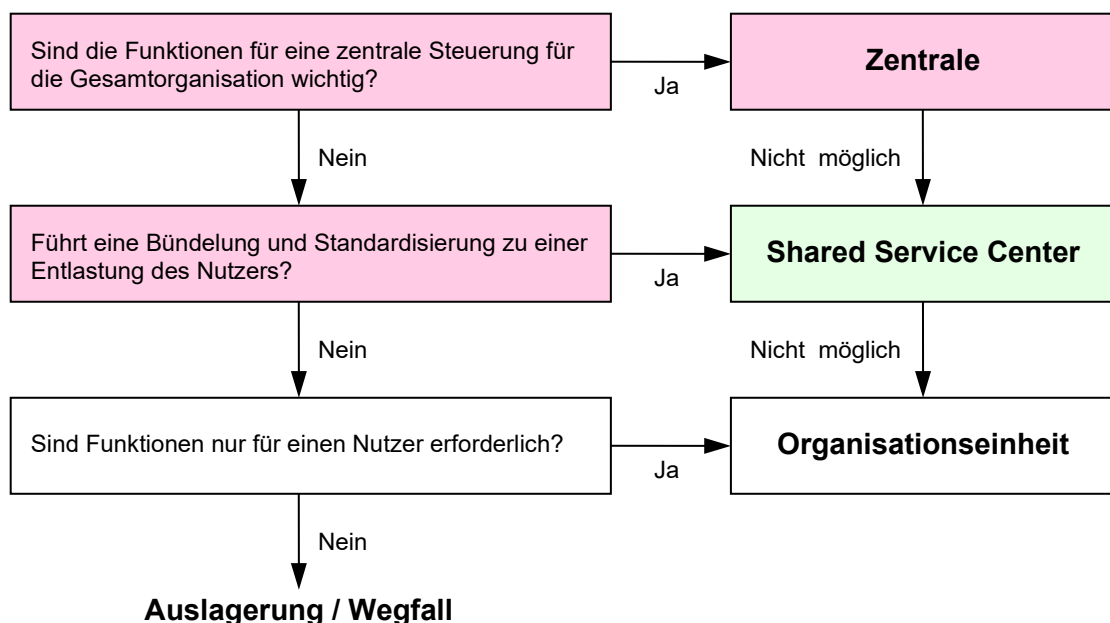
<sup>427</sup> Vgl. Brosius-Gersdorf; in: Innovationen im und durch Recht, S. 37 [58].

<sup>428</sup> Vgl. Schütz; in: Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S. 23 [440].

<sup>429</sup> Vgl. Becker/Kunz/Mayer; Shared-Service-Center, S. 19 [31].

<sup>430</sup> Vgl. Schimank/Strobl; in: Controllingfortschritte, S. 284 [415].

eine Grundeinheit und steht damit neben, aber nicht über oder unter einer anderen Grundeinheit.<sup>431</sup> Es gehört zur operativen Ausführungsebene und ist damit hierarchisch unterhalb der Unternehmensleitung auf Ebene der Grundeinheiten angesiedelt. Da es sich hierbei um eine Konzentration von Aufgaben an einer Stelle handelt und nicht um eine Zentralisierung, stehen sich das SSC und andere Organisationseinheiten des Unternehmens gleichberechtigt gegenüber. Sie stehen zwar hierarchisch unterhalb der Unternehmensleitung auf der Ausführungsebene, haben jedoch unabhängig von der Hierarchie gleichberechtigten Kontakt zu allen anderen Organisationseinheiten. Dies ermöglicht es dem SSC, alle anderen Organisationseinheiten als Kunden anzusehen. Sie konzentrieren Aufgaben in einer Hand, ohne den anderen Organisationseinheiten gegenüber Weisungsbefugnisse zu besitzen. Die der Dienstleistungseinheit mitgegebenen Befugnisse basieren dabei auf vorab auf Leitungsebene zwischen den Zentralabteilungen ausgehandelten Berechtigungen. Diese Berechtigungen können auch innerhalb der wahrzunehmenden Aufgaben fachliche Weisungsbefugnisse beinhalten.<sup>432</sup> Damit können sie im Unterschied zur Ausführungsebene unter der Aufsicht und Kontrolle der für sie zuständigen Zentralabteilung im Kontakt mit anderen Organisationseinheiten des Unternehmens gleichberechtigt ohne Einschaltung des Instanzenwegs agieren. Während die wesentlichen Entscheidungen von der Spitzeneinheit getroffen werden, obliegt dem SSC die reine Ausführung vorgegebener oder bestellter Leistungen.<sup>433</sup> Für die Zuordnung von Aufgaben und Funktionen mit konzentrierender Wirkung an eine Organisationseinheit mit zentraler oder dezentraler Verortung ergibt sich auf staatlicher Ebene folgendes Entscheidungsschema:



**Abb. 39:** Entscheidungsschema für eine organisatorische Zuordnung der Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften; Quelle: eigene Darstellung

<sup>431</sup> Vgl. Kagelmann; Shared Service Center als alternative Organisationsform, S. 61 [223].

<sup>432</sup> Vgl. Klimmer; Unternehmensorganisation, S. 39 [246].

<sup>433</sup> Vgl. Kagelmann; Shared Service Center als alternative Organisationsform, S. 120 [223].

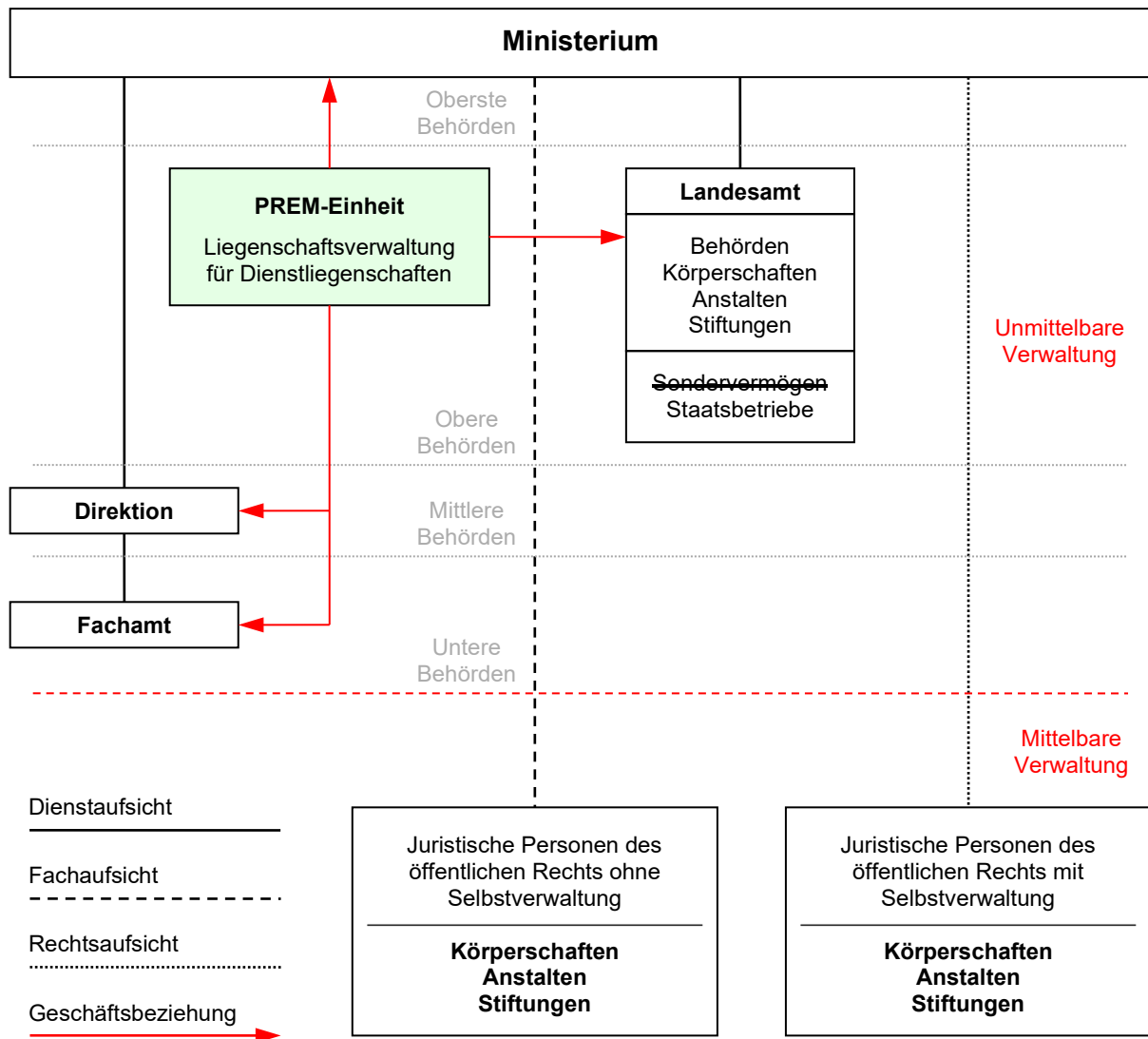
Die Etablierung eines SSC für Liegenschaftsaufgaben erfolgt dabei über zwei Wege. Der Weg 1 kann beschränkt werden, wenn die Entscheidung in der Zentrale getroffen werden soll, dies aber nicht möglich ist oder zweckdienlich erscheint. Im Falle der Liegenschaftsverwaltung ist dies bei der Wahrnehmung der Controllingfunktion als Voraussetzung für eine zentrale Steuerung durch das Wirtschaftssubjekt mit dem Hoheitsträger anzunehmen, denn hier werden von der Liegenschaftsverwaltung eigentlich zentrale Aufgaben wahrgenommen. Den Untersuchungsergebnissen gemäß ist eine Verortung in der Zentrale einer Gesamtorganisation wegen des Ressortprinzips nicht möglich. Eine Zusammenfassung der Liegenschaftsaufgaben ist bei einer erzwungenen dezentralen Verortung bei den Ressorts nur über die dezentrale Konzentration in einem SSC möglich.

Der Weg 2 ergibt sich, wenn die Entscheidung dezentral getroffen werden kann und eine Leistungsbündelung in einer anderen eigenständigen Einheit zu einer Entlastung im Kerngeschäft der anderen Einheiten führt. Im Falle der Liegenschaftsverwaltung ist dies bei der Wahrnehmung der Service-, Assistenz- und Lotsenfunktion der Fall. Einerseits ist die zentrale Steuerung für die Liegenschaftsverwaltung in der Funktion als Zweckgesellschaft nicht unmittelbar notwendig. Sie führt aber zu einer Entlastung der Nutzer von kerngeschäftsfremden Aufgaben. Da diese Aufgaben in allen Ressorts gleichermaßen anfallen, ist eine Bündelung in einer Hand sinnvoll. Da diese Aufgaben keinen direkten Einfluss auf das Kerngeschäft des Nutzers entfalten, ist der Einsatz eines SSC gerechtfertigt. Daher sprechen alle Funktionen der Liegenschaftsverwaltung für die Etablierung eines SSC.

### **3.3.7 Zusammenfassung und Ableitung der These**

Die Untersuchung der Transaktionskosten zeigt, dass die Managementleistungen einer Liegenschaftsverwaltung des PREM für Dienstliegenschaften effizienter in Eigenleistung zu erbringen sind, als diese am Markt oder mit einem Kooperationspartner als externe Dienstleistungen einzukaufen. Die hohen Errichtungskosten der eigenen Organisationseinheit werden durch die dauerhafte Abwicklung komplexer Entscheidungen bei maximalem Ressourcenzugriff und Kontrolle im eigenen Hause kompensiert. Innerhalb der Verwaltung bedeutet im Sprachgebrauch des NPM das unumschränkte Zugriffsrecht, also die absolute Beherrschung der Organisationseinheit z. B. innerhalb eines Konzerns. Im eigenen Hause bedeutet nicht unbedingt, dass die Organisationseinheit innerhalb des Rechtsträgers als dessen Organ etabliert sein muss. Maßgeblich ist, dass der Zugang und die Kontrolle wie über eine eigene Organisationseinheit erfolgen. Der Vorteil einer eigenen Liegenschaftsverwaltung besteht in der Leistungserstellung aus einer Hand, womit risikoreiche Schnittstellen zu nicht unter dem Weisungsrecht des Staates stehenden Dritten vermieden werden. Als zweites Ergebnis der Untersuchung weist die Spezialisierung einer PREM-Organisationseinheit im staatlichen Bereich einen dezentralen Platz innerhalb der Gesamtorganisation zu. Sie soll die Aufgaben an Dienstliegenschaften aller Nutzer der Organisation bündeln und als eigene Aufgaben übernehmen. Als drittes Ergebnis bleibt festzuhalten, dass ein SSC rechtlich und fachlich die geeignetste

Organisationsform ist, um eine Liegenschaftsverwaltung innerhalb des staatlichen Bereichs zu etablieren.



**Abb. 40:** Etablierung eines SSC innerhalb der staatlichen Verwaltung; Quelle: eigene Darstellung

Zu beachten ist, dass es sich bei diesem SSC um eine Organisationseinheit handelt, welche die gleichen liegenschaftsbezogenen Aufgaben in und für alle Ressorts bearbeitet. Damit steht sie als PREM-Einheit mit den Behörden aller Ressorts und auch ressortfreien Behörden der unmittelbaren Verwaltung in Kontakt. Aus der Untersuchung der Transaktionskosten ergibt sich:

<b>These 3</b>	Die Liegenschaftsverwaltung muss vertikal integriert in Form eines SSC (Shared Service Centers) organisiert sein.
----------------	---

### 3.4 Untersuchung der Handlungsspielräume und Beziehungen

#### 3.4.1 Verteilung der Verfügungsrechte

Transaktionskosten entstehen durch den Tausch von Verfügungsrechten.<sup>434</sup> Wenn die Verteilung der Verfügungsrechte Transaktionskosten verursacht, so müssen diese in der Untersuchung einer effizienten Koordination Berücksichtigung finden. Dieser Ansatz untersucht, wie die Handlungs- und Verfügungsrechte verteilt sind und welche Anreizwirkungen hiervon auf die Handlungen und das Verhalten der Akteure ausgehen.<sup>435</sup>

Das wirtschaftliche Eigentum wird immer derjenigen Person zugestanden, welche die tatsächliche Sachherrschaft so ausübt, dass sie die Risiken und Chancen aus der Nutzung und Verwertung inkl. der Wertveränderung und der Gefahr des Untergangs trägt.<sup>436</sup> Ist die Nutzung einer Immobilie durch einen Vertragspartner so bemessen, dass sie bei Vertragsablauf wirtschaftlich oder technisch verbraucht ist, einem anderen Nutzer zugeführt oder verwertet werden muss, dem Eigentümer also keine Möglichkeit der Eigennutzung oder eigenmächtigen Nutzung bleibt, so stellt das juristische Eigentum nur noch eine leere Hülle dar.<sup>437</sup> Der Herausgabeanspruch des Nutzers an den Eigentümer wird hierdurch entwertet, womit für ihn das zivilrechtliche Eigentum faktisch wirtschaftlich wertlos ist.<sup>438</sup> Damit liegt das wirtschaftliche Eigentum nicht beim Eigentümer, sondern beim Nutzer.

Genau dieser Effekt ist auch in der Praxis zu beobachten. Da es sich bei den Beschaffungsgeschäften der öffentlichen Verwaltung um fiskalische Hilfgeschäfte handelt, kann der Staat hier auch nur als Wirtschaftssubjekt in Erscheinung treten. Der Hoheitsträger ist als handelnde Organisationseinheit hier nur ein Vertreter des Wirtschaftssubjektes. Obwohl z. B. im Falle einer Anmietung das Wirtschaftssubjekt als Mieter auftritt, vertritt ihn hier der Hoheitsträger. Auch nimmt der Hoheitsträger die Eigentümerinteressen gegenüber dem Vermieter wahr.

Zu beachten ist, dass der Erwerb von Eigentum ein Rechtsgeschäft verlangt. Eine der wesentlichen Voraussetzungen für ein Rechtsgeschäft im Sinne eines gutgläubigen Erwerbs ist das Vorliegen eines Verkehrsgeschäfts. Ein Verkehrsgeschäft liegt vor, wenn das Grundstück zwischen zwei voneinander rechtlich und wirtschaftlich getrennten Personen verkehrt. Ein Verkehrsgeschäft scheidet immer dann aus, wenn der Verfügende und der Erwerbende nur formal unterschiedliche Personen darstellen, aber bei wirtschaftlicher Betrachtung zusammenfallen.<sup>439</sup> Nur ein Verkehrsgeschäft führt neben einer rechtlichen auch zu einer wirtschaftlichen Änderung der Vermögenszuordnung. Wirtschaftlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Zuordnung eines Rechts zu einem Rechtssubjekt die Berechtigung mit sich bringt, das

---

<sup>434</sup> Vgl. Löchel; Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung, S. 25 [316].

<sup>435</sup> Vgl. Diel/van der Velden; in: EdBWL, Sp. 1565-1566 [110].

<sup>436</sup> Vgl. Schmidt/Ries; in: Bilanz Kommentar, S. 105, Rn. 6 [423]; vgl. IDW; in: FN-ID, Nr. 1-2/2007, S. 85, Tz. 7 [213].

<sup>437</sup> Vgl. Brehm/Berger; Sachenrecht, S. 352 [53].

<sup>438</sup> Vgl. FG-Berlin; Az.: III R 4/76, in: Bundessteuerblatt 17/1978, Teil 2, S. 508 [140].

<sup>439</sup> Vgl. Gursky; Staudinger-BGB, §§ 883-902, Buch 3, S. 512, Rn. 105 [178].

Recht selbst zu nutzen und zu verwerten.<sup>440</sup> Wichtig ist die wirtschaftliche Selbstständigkeit, denn hier kommt die Macht einer Organisationseinheit als Kooperationspartner zum Ausdruck, in der Kooperation zu verbleiben oder sie zu verlassen, ohne die eigene Existenz zu gefährden.<sup>441</sup> Der Rechtsträger Staat und deren abhängige juristische Personen des öffentlichen Rechts sind wirtschaftlich identisch, womit ein echtes Verkehrsgeschäft ausgeschlossen ist. Diese Art von Transaktionen haben weniger die Übertragung von Eigentum als den Wechsel interner Zuständigkeiten zum Ziel.

Dass zwischen Organen des Rechtsträgers Staat kein Verkehrsgeschäft stattfindet, ist konform mit Befund 3. Dies trifft auch für Hamburg zu. Dort ist das MVM für alle Immobilien im Eigentum des Staates oder seiner Tochterunternehmen zwingend anzuwenden.<sup>442</sup> Dabei will die Stadt Hamburg weiterhin vollen Zugriff auf die strategisch wichtigen Immobilien behalten, auch wenn das juristische Eigentum auf die außerhalb der staatlichen Verwaltung stehenden Tochterunternehmen übergehen sollte.<sup>443</sup> Die Tochterunternehmen stehen ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Landes Hamburg, womit die Bindung der Geschäftspolitik dieser Unternehmen an die Ziele der Stadt Hamburg über den Gesellschaftervertrag mit der HGV sichergestellt ist.<sup>444</sup>

Werden Geschäfte, die für sich genommen auch am Markt oder von einem dritten Auftragnehmer erbracht werden könnten, von Stellen der Verwaltung als Eigenleistung erbracht, spricht man von sog. In-House-Geschäften. In-House-Geschäfte liegen immer dann vor, wenn der öffentliche Auftraggeber über einen Auftragnehmer die Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt und der Auftragnehmer seine Tätigkeiten im Wesentlichen nur für den öffentlichen Auftraggeber verrichtet.<sup>445</sup> Die Stellung in der Verwaltungshierarchie oder die Rechtsform spielen hierfür keine Rolle. Insoweit sind die MVM beim Bund, in Berlin, Bremen und Hamburg, obwohl die Liegenschaftsverwaltungen außerhalb der unmittelbaren Verwaltung stehen, als In-House-Geschäfte anzusehen. Hier wird deutlich, dass es sich um eine staatsinterne Angelegenheit handelt. Nach außen sind Wirtschaftssubjekt und Hoheitsträger identische Personen. Nach innen erfüllen sie unterschiedliche Aufgaben und agieren dadurch wie verschiedene Personen. Ohne die Beanspruchung durch den Hoheitsträger entstünde keine Dienstliegenschaft, womit beschaffte Immobilien kein Verwaltungsvermögen, sondern Finanzvermögen darstellten. In diesem Sinne ist die juristische Eigentümerstellung nicht relevant.

Es kann hier festgehalten werden, dass in keiner der befragten Liegenschaftsverwaltungen ein tatsächlicher Eigentumsübergang im Sinne eines Verkehrsgeschäftes an Dienstliegenschaften stattgefunden hat. Selbst die Zuordnung des juristischen Eigentums führt nicht dazu, dass der

<sup>440</sup> Vgl. Reeb; Die Tatbestände der sogenannten Nichtverkehrsgeschäfte, S. 27 [390].

<sup>441</sup> Vgl. Tröndle; Kooperationsmanagement, S. 26 [475].

<sup>442</sup> Vgl. Pkt. 3.1 VV-Bau HH.

<sup>443</sup> Vgl. Bürgerschaft-HH; Drucksache 20/14486, S. 9/10 [87].

<sup>444</sup> Vgl. Beteiligungen HGV, Stand 31.12.2019; [186]; vgl. § 2 (4) GV-HGV [161].

<sup>445</sup> Vgl. BGH-Beschluss; Az.: X ZB 10/01, S. 13 [73]; vgl. EuGH-Urteil; Az.: C-107/98, Abs. 51 [136].

Liegenschaftsverwaltung die vollen Verfügungsrechte übertragen sind. Dennoch tritt die Liegenschaftsverwaltung nach innen und außen als Interessenvertreter für Dienstliegenschaften in Erscheinung. Damit ergibt sich folgende Verteilung der Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften:

Verfügungsrecht	Juristischer Eigentümer	Wirtschaftlicher Eigentümer	Akteur
Gebrauchsrecht	Wirtschaftssubjekt	Hoheitsträger	Liegenschaftsverwaltung
Fruchtziehungsrecht	Wirtschaftssubjekt	Hoheitsträger	Liegenschaftsverwaltung
Veränderungsrecht	Wirtschaftssubjekt	Hoheitsträger	Liegenschaftsverwaltung
Transferrecht	Wirtschaftssubjekt	Hoheitsträger	Liegenschaftsverwaltung

**Tab. 18:** Zuweisung der Verfügungsrechte an Dienstliegenschaften; Quelle: eigene Darstellung

Hieraus wird ersichtlich, dass die Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften formell beim Wirtschaftssubjekt verblieben sind. Die Nutznießer der Verfügungsrechte sind die jeweiligen Nutzer des Hoheitsträgers. Der Liegenschaftsverwaltung bleibt die Ausführung der mit den Verfügungsrechten verbundenen Aufgaben. Diese Zuordnung der Verfügungsrechte lässt sich anhand der Vertragspartei Staat im Rubrum abzuschließender Verträge ablesen:

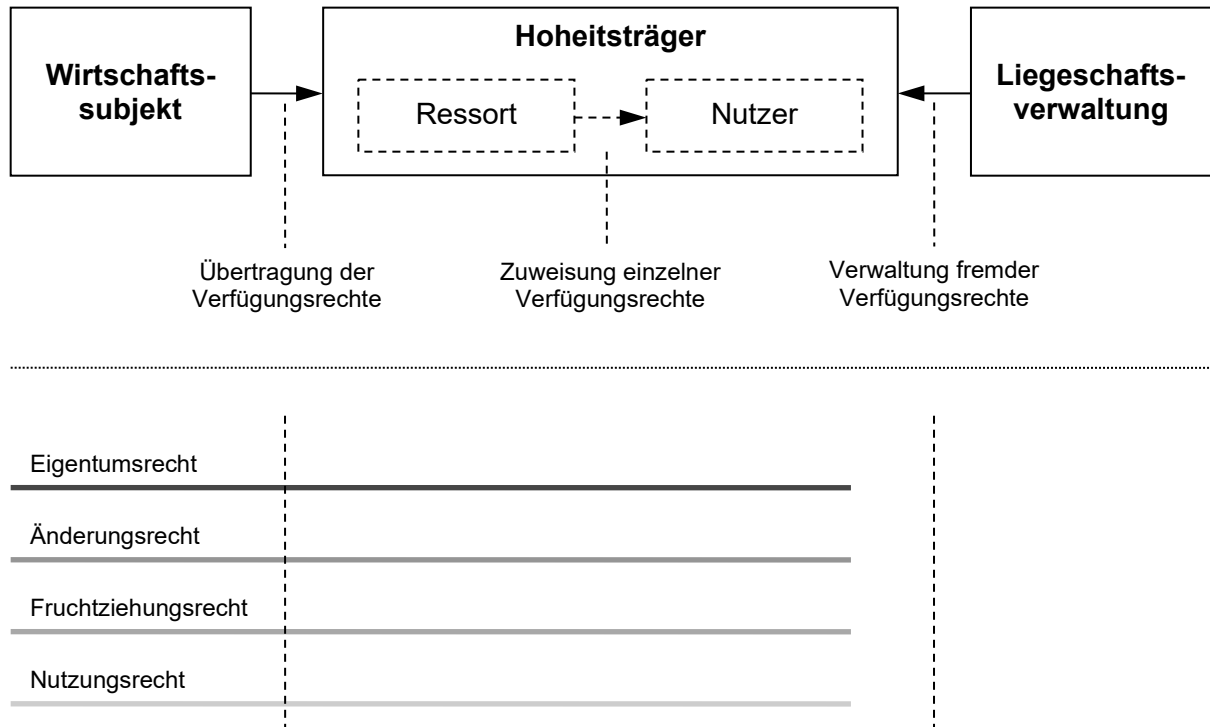
Rechtsträger Staat X  
vertreten durch das Ressort Y  
vertreten durch die Behörde Z

Die Vertreterkaskade zeigt anschaulich die Verteilung der Verfügungsrechte vom Wirtschaftssubjekt Staat an den Hoheitsträger Ressort und die Weitergabe an den konkreten Nutzer in dessen Geschäftsbereich.

Der Hoheitsträger nimmt hier die Rechte der Nutzung, der Fruchtziehung, der Veränderung und des Transfers war. Dabei entfallen auf den Nutzer das Gebrauchsrecht (usus) und das Fruchtziehungsrecht (usus fructus). Er gebraucht die beschaffte Dienstliegenschaft und zieht aus ihr den Nutzen. Im deutschen Recht ist das Änderungsrecht im Verfügungsrecht enthalten. Damit teilt sich das Verfügungsrecht in ein Änderungsrecht und ein Transferrecht. Im Sinne des Ressortprinzips müssen die Dienstliegenschaften an die Erfordernisse nach Maßgabe der Ressortaufgabe anpassbar sein. Die Dienstliegenschaft definiert sich aus der Aufgabenstellung des Ressorts und hat damit einen Anspruch auf Anpassung der Dienstliegenschaft an seine Ressortaufgabe. Damit steht das Änderungsrecht dem Ressort über die Ressortverantwortung zu. Nur das Ressort delegiert eine gesetzliche Aufgabe zur Ausführung an eine Behörde seines Geschäftsbereichs, die als Nutzer hierfür eine Dienstliegenschaft in Anspruch nehmen muss. Damit steuern die Ressorts das Portfolio an Dienstliegenschaften. Selbst im Falle des Eigentumsrechts ist der Haushalt nur formal betroffen, denn die Entscheidung über den Gebrauch einer Dienstliegenschaft trifft das Ressort durch die Benutzung einer Immobilie



für ihr Kerngeschäft. Damit bestimmt das Ressort über alle Verfügungsrechte. Das Ressort bestimmt über den Bedarf und dessen Wegfall und gibt somit die Verfügung über die Dienstliegenschaften vor. Dem steht auch nicht entgegen, dass nicht das Ressort, sondern der Haushalt die Erlöse vereinnahmt, denn auch der Erwerb erfolgt aus dem Staatshaushalt. Damit sind die einzelnen Rechte aus dem Rechtsbündel der Verfügungsrechte wie folgt verteilt:



**Abb. 41:** Verteilung und Aufspaltung der einzelnen Rechte aus dem Rechtsbündel der Verfügungsrechte; Quelle: eigene Darstellung

Haushaltsrechtliche Regelungen bestimmen den Umgang mit Vermögensgegenständen allgemein und Immobilien im Speziellen. Vor Einführung einer einheitlichen Liegenschaftsverwaltung war die Ausführung der Regelungen den Ressorts überlassen, welche diese wiederum an die einzelnen Nutzer delegierten. Erst mit Einführung eines eigenständigen Liegenschaftsmanagements wurden diese Aufgaben an eine einheitliche Liegenschaftsverwaltung übertragen. Die Liegenschaftsverwaltung selbst verfügt aber nicht über diese Rechte, sondern nimmt die mit den Verfügungsrechten verbundenen Aufgaben wahr.

Von außen betrachtet hat die Liegenschaftsverwaltung alle Verfügungsrechte. Daher handelt sie z. B. einem privaten Vermieter gegenüber als Mieter einer Mietfläche. Sie verhandelt die Mietkonditionen und schließt den Mietvertrag ab, obwohl sie die Mietfläche selbst nicht nutzt, sondern an den Nutzer weitergibt. Die Liegenschaftsverwaltung kann auch als Bauherr oder Käufer einer Immobilie auftreten und die hierfür notwendigen Leistungen erbringen und Verträge schließen. Dennoch hat sie nach innen kein Nutzungs-, Fruchtziehungs-, Änderungs- und Eigentumsrecht an den Dienstliegenschaften. Diese Verfügungsrechte verbleiben wie vor Einführung der Liegenschaftsverwaltung formell beim Haushalt und materiell bei den Ressorts.

Im Falle der Anmietungen liegt das Nutzungsrecht nicht bei der Liegenschaftsverwaltung, sondern beim Nutzer. Auch diese werden allein aus der Anforderung des Ressorts an- oder abgemietet. Nur der Nutzer kann sich durch seine dienstliche Nutzung für die Beschaffung einer Dienstliegenschaft legitimieren. Damit liegt auch das Nutzungsrecht bei einer Anmietung beim Nutzer und nicht bei der Liegenschaftsverwaltung.

Werden Dienstliegenschaften für eigene Zwecke des Staates gebraucht, zählt haushaltswirtschaftlich nur deren Gebrauchswert. Daher können haushaltsrechtlich auch nur Gebrauchswerte aus dienstlichen Gründen beschafft und verwaltet werden. Da nur Gebrauchswerte beschafft werden können, kann die Liegenschaftsverwaltung im Gegensatz zum Nutzer aus sich heraus weder eine Anmietung noch Eigentum legitimieren, da sie die Fläche selbst nicht dienstlich nutzen kann. Dieser Fall wäre nur für eigene dienstliche Zwecke der Liegenschaftsverwaltung selbst gegeben, nicht jedoch als Tauschwert gegenüber dem Haushalt.

Da die Liegenschaftsverwaltung von den Dienstliegenschaften selbst keinen Gebrauch macht, kann sie aus ihnen auch keine Gebrauchsvorteile ziehen. Ein rein juristischer Eigentümerwechsel stellt allenfalls eine innerorganisatorische Kompetenzzuordnung dar, die aber nicht mit einer echten, eigenständigen und eigenverantwortlichen Eigentümerstellung verbunden ist. Dies ist auch nicht notwendig, da weder eine Verwertung des Eigentums an Dienstliegenschaften an Dritte noch die eigenständige Rechtswahrnehmung Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung darstellen.

Der Status als Dienstliegenschaft wird einer Immobilie ausschließlich durch die Inanspruchnahme durch eine Dienststelle der unmittelbaren Verwaltung eines Rechtsträgers verliehen. Mit Inanspruchnahme gilt im staatlichen Bereich die Ressortverantwortung der belegenden Dienststelle. Die Wirkung der Ressortverantwortung bewirkt eine Zuordnung der Dienstliegenschaft zum Verwaltungsvermögen im internen Verwaltungsgebrauch. Damit verbunden ist, dass alle Nutzungsrechte an den Nutzer übergehen, wobei aber das formale juristische Eigentum beim Wirtschaftssubjekt verbleibt. Damit entfaltet das Ressortprinzip durch Inanspruchnahme eine Art Widmung zum internen Verwaltungsgebrauch. Diese gilt nur im Innenverhältnis und bewirkt eine Beschränkung der Nutzung der Liegenschaft zu deren ressortspezifischen Zwecken. In ihrer Wirkung entspricht sie einer zivilrechtlichen Dienstbarkeit, welche allein durch die dienstliche Nutzung, also den tatsächlichen Gebrauch, entsteht und vergeht. Als zivilrechtliche Entsprechung wäre hier die Bestellung einer Dienstbarkeit an das eigene Eigentum oder Vermögen zu nennen, was rechtlich möglich und zulässig ist.<sup>446</sup>

Die Art der Dienstbarkeit ergibt sich aus den Eigenschaften seiner Unterarten. Eine Grunddienstbarkeit ist immer zugunsten eines anderen Grundstücks bestellt. Eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit gewährt nur eine beschränkte Nutzung an unbeweglichen Sachen. Die dienstliche Nutzung sorgt dafür, dass nicht nur die Dienstliegenschaft, sondern auch alle anderen beweglichen Sachen zum Verwaltungsvermögen für den internen Eigengebrauch des

---

<sup>446</sup> Vgl. BGH; Az.: V ZB 271/10, S. 1 Tenor [75].

einzelnen Nutzers zählen. Damit kann es sich nur um eine weitere Unterart der Dienstbarkeit, den Nießbrauch, handeln, dessen Besonderheit darin besteht, dass der Berechtigte nicht nur alle Nutzungs- und Fruchtziehungsrechte an dem belasteten Grundstück innehat, sondern auch an beweglichen Sachen und Rechten.<sup>447</sup>

Wendet man die Vorstellung des Nießbrauchs des Hoheitsträgers an Dienstliegenschaften des Wirtschaftssubjekts an, so sind erhebliche Konsequenzen für die Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften zu erwarten. Der Nießbrauch führt dazu, dass der Hoheitsträger alle Verfügungsrechte an Dienstliegenschaften wahrnimmt, die eigentlich dem Wirtschaftssubjekt gehören. Ist das Nießbrauchrecht so bemessen, dass das Verfügungsrecht des Eigentümers ausgeschaltet werden bzw. der Nießbraucher so über die Substanz verfügen kann wie der Eigentümer, so liegt das wirtschaftliche Eigentum beim Nießbraucher.<sup>448</sup> Die Konsequenz aus dem Nießbrauch besteht also in der Trennung zwischen dem juristischen und wirtschaftlichen Eigentum.

### 3.4.2 Folgen abweichender Verfügungsrechte

Es stellt sich unweigerlich die Frage, welches Interesse eine Liegenschaftsverwaltung für den effizienten Umgang mit einer Dienstliegenschaft entwickelt, wenn sie Aufgaben ohne eigene Verfügungsrechte wahrnimmt. Weder kann sie aus den Verfügungsrechten ein Residualeinkommen generieren, noch kann sie für sich einen Nutzen aus den Dienstliegenschaften ziehen.

Im vorliegenden Fall sind sämtliche Verfügungsrechte beim Nutzer der Dienstliegenschaft. Er ist also motiviert, sie wie ein Eigentümer zu nutzen. Die Liegenschaftsverwaltung hingegen besitzt keine Verfügungsrechte. Sie führt also nur Aufgaben aus, die sich aus der Wahrnehmung der Verfügungsrechte eines anderen ergeben. Insoweit hat sie den Aufwand zu übernehmen, die der Nutzer durch den Gebrauch der Dienstliegenschaft verursacht. Die erkannte Struktur der Verteilung der Property Rights entspricht dem Grundmodell abweichender Verfügungsrechte. Betrachtet man die mit den Verfügungsrechten verursachten Anreizwirkungen, so ergeben sich signifikante Unterschiede. Das Ergebnis lautet:

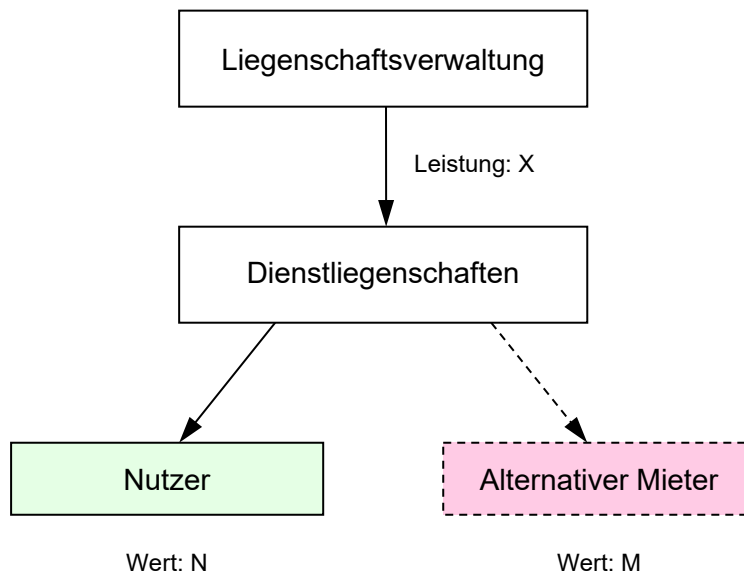
Gehören die Verfügungsrechte an den Liegenschaften der Liegenschaftsverwaltung, so wird sie versuchen, die Verträge dahingehend zu optimieren, dass sie neben den nachweislichen quantitativen Eigenschaften auch in qualitative Eigenschaften investiert. Gehören die Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften dem Nutzer, so wird die Liegenschaftsverwaltung versuchen, den Arbeitseinsatz für die Dienstliegenschaft zu optimieren. Je nach vertraglicher Ausgestaltung wird er sich auf die nachweisbaren quantitativen Eigenschaften konzentrieren. Für eine Investition in qualitative Eigenschaften besteht aus sich heraus kein Interesse, da wegen der gesicherten Abnahme keine Steuerung des eigenen Outputs mehr verbunden ist.

---

<sup>447</sup> Vgl. BayObLG; Az.: 2 Z 45/81; in: BNotZ 1982, S. 440-441 [27];  
vgl. Weber; in: Staudinger-BGB §§ 1018-1112, S. 282, Rn. 7 [494].

<sup>448</sup> Vgl. IDW; in: FN-ID; Nr. 1-2/2007, S. 93, Tz. 69 [213].

Dieses Ergebnis ergibt sich evident aus der Konstellation der Akteure und deren zugewiesene Verfügungsrechte. Das Grundmodell geht von einem Auftragnehmer aus, der Sachgüter für einen Auftraggeber abgibt. Alternativ kann der Auftragnehmer das gleiche Gut auch an einen alternativen Abnehmer liefern. Übertragen auf den hier zu analysierenden Fall handelt es sich um einen Anbieter von Dienstliegenschaften. Obligatorischer Abnehmer ist der Nutzer und optional ein externer Dritter als alternativer Abnehmer. Das Grundmodell der abweichenden Verfügungsrechte ist aus *Abb. 42* ersichtlich und trifft folgende Aussagen:



**Abb. 42:** *Abweichende Property Rights; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Gibbons; in: The Twenty-First-Century Firm, S. 189 [163]*

Sind die Kosten der Liegenschaftsverwaltung für die Leistungserstellung an den Nutzer gleich denen für einen alternativen Mieter, so ergeben sich zwei grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten, die durch die Verfügungsrechte bestimmt werden.<sup>449</sup>

1. Liegen die Verfügungsrechte über die Dienstliegenschaften beim Nutzer, so ist die Liegenschaftsverwaltung quasi Angestellter des Nutzers. Der Wert der Dienstliegenschaft für den Nutzer kann nur über den Arbeitsaufwand der Liegenschaftsverwaltung erreicht werden, da eine Nutzung durch einen alternativen Mieter ausgeschlossen ist.
2. Liegen die Verfügungsrechte bei der Liegenschaftsverwaltung, so kann sie eine Dienstliegenschaft oder Teile von ihr einem alternativen Mieter überlassen. Ist der Wert der alternativen Überlassung höher als der Wert der Überlassung an den Nutzer, wird die Liegenschaftsverwaltung versuchen, den Wert der alternativen Überlassung vom Nutzer erstattet zu bekommen. Ausgehend von dem zu erwartenden Fall, dass  $M > N$  ist, würden sich zwei mögliche Szenarien ergeben:

<sup>449</sup> Vgl. Gibbons; in: *The Twenty-First-Century Firm*, S. 188-191 [163].

- a. Ist der Liegenschaftsverwaltung dies ex ante bekannt, so kann sie eine Mischkalkulation vornehmen, indem sie die Mehrkosten über alle Abnehmer aufteilt, z. B. durch Anwendung des einfachen arithmetischen Mittels  $(N + M) / 2$ . In diesem Falle würden aber die Kosten für den Nutzer steigen, obwohl sich der Gebrauchswert der Dienstliegenschaft nicht erhöht. Es würde also zu einer Subventionierung der Mietfläche für die alternativen Überlassungen durch den Nutzerhaushalt kommen. Dies wäre aus haushaltsrechtlicher Sicht unwirtschaftlich, da die Miete höher wäre, als die damit verbundene Gegenleistung als Mietfläche wert ist. Es würde hierdurch eine überbeuerte Miete entrichtet.
- b. Wird der Liegenschaftsverwaltung dies erst ex post bekannt, kann sie dem Nutzer gegenüber Leistungseinschränkungen vornehmen und Preisnachverhandlungen fordern. Auch bei einer negativen Entwicklung der alternativen Überlassung könnte die Liegenschaftsverwaltung versuchen, sich am Pflichtgeschäft mit dem Nutzer schadlos zu halten. Eine Leistungsabsenkung bei gleichem Entgelt bewirkt ebenfalls eine reine Preiserhöhung ohne Gegenleistung. Auch in diesem Fall würden sich nur die Kosten erhöhen, denen aber keine Wertsteigerung beim Nutzer gegenüberstünde. Auch hier wäre der Wert der eingekauften Leistung geringer als der hierfür gezahlte Preis.

In der Möglichkeit 1 gehören die Verfügungsrechte dem Nutzer. Hier muss der Auftraggeber die Dienstliegenschaften an den Nutzer abtreten. Der Auftragnehmer ist damit ein Geschäftsbereich des Nutzers, der wie ein Angestellter für seine nachweisbaren Leistungen eine Entlohnung erhält. Der Auftragnehmer wird sich nun nicht anders verhalten wie ein Angestellter des Auftraggebers. Damit kommen nicht die vertraglichen Bestimmungen eines Mietvertrags zur Geltung, sondern die eines Arbeitsvertrags, also die eines Dienstvertrags.

In der Möglichkeit 2 gehören die Verfügungsrechte dem Vermieter, was bei einem typischen Mietverhältnis regelmäßig der Fall ist, und er kann die Mietfläche an den Nutzer abgeben. Er wird dabei mit dem Nutzer in Verhandlung treten, wobei der Nutzer mindestens den Preis der alternativen Überlassung anbieten muss.

Da der Liegenschaftsverwaltung sämtliche Rechte aus dem juristischen und wirtschaftlichen Eigentum verwehrt sind, ist bei einer Liegenschaftsverwaltung von staatlichen Dienstliegenschaften nur die Handlungsmöglichkeit 1 zu erwarten. Zwar vollzieht sich die Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften innerhalb einer staatlichen Organisation, dennoch bleibt das Grundproblem wie beschrieben. Verhält sich aber der Auftragnehmer nicht anders als eine Organisationseinheit des Auftraggebers, so entsprechen deren Aufwendungen den Kosten aus der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung und nicht den Preisen am Markt. Der Liegenschaftsverwaltung entstehen hier nur Kosten aus einem externen Anlass, die sie auf den externen Kostenverursacher umlegt. Mit einer internen Liegenschaftsverwaltung als PREM-Einheit lässt sich nachweislich kein interner Markt aufbauen und damit auch kein Immobilienmarkt simulieren.

### 3.4.3 Verteilung der Handlungsrechte

Dem Ressortprinzip gemäß soll die Liegenschaftsverwaltung keine eigenverantwortliche Liegenschaftspolitik betreiben, sondern die Aufgaben aus den Verfügungsrechten für den Nutzer wahrnehmen. Damit müssen in einem nächsten Schritt die Handlungsrechte untersucht werden. Da Sachen und Leistungen zu den Gütern zählen, sind auch die Dienstliegenschaften als Sachen und die liegenschaftsbezogenen Leistungen als handlungsbezogene Güter aufzufassen.

Verfassungen von Organisationen legen Handlungsspielräume fest und weisen Rechte und Pflichten den Beteiligten zu. Definiert man eine hierarchisch strukturierte Organisation als institutionelles Arrangement mit einem komplexen Vertragsgeflecht, so ergeben sich aus den Vertragsbeziehungen die Handlungsrechte. Betrachtet man die Organisation in ihrer vertikalen Dimension, so ergeben sich die Handlungsrechte aus der Stellung in der Hierarchie. Damit sind sie als Instanzen mit ihren zugewiesenen Rechten und Pflichten innerhalb der Organisation festgelegt. Die Handlungsrechte bzw. Kompetenzen begründen und begrenzen somit die legitime Macht des Einzelnen innerhalb eines rechtlich und institutionell verfassten organisatorischen Rahmens. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um die Aufgaben der Gütererstellung arbeitsteilig zu organisieren. Somit ist es möglich, dass die Wahrnehmung der Verfügungsrechte auch auf andere Aufgabenträger innerhalb oder außerhalb der eigenen Organisation übertragen sein kann.

Nach dem Kongruenzprinzip der Organisation sollen die zur Wahrnehmung der Handlungsrechte erforderlichen Rechte und Pflichten so übereinstimmen, dass der Kompetenzträger für seine Aufgabenerfüllung mit den hierfür notwendigen handlungsbezogenen Gütern ausgestattet ist.<sup>450</sup> Es gilt also nun zu prüfen, welche Handlungsrechte den Akteuren zugeordnet sind.

Grundsätzlich unterscheidet man Führungskompetenzen und Durchführungskompetenzen. Führungskompetenzen bestehen aus Fach-, Methoden-, Management- und Leadership-Kompetenzen eines Führungsorgans oder als persönlichen Eigenschaften der einzelnen Entscheidungsträger.<sup>451</sup> Führungsentscheidungen sind formell alle Entscheidungen, die von Führungsorganen getroffen werden. Materiell sind echte Führungsentscheidungen nur solche, die wegen ihres bedeutenden Einflusses auf den Bestand der Organisation nur aus dem Ganzen einer Organisation heraus getroffen werden können und daher auch nicht delegierbar sind.<sup>452</sup> In einem staatlichen Umfeld handelt es sich dabei stets um politische Entscheidungen, die aus der Willensbildung des Volkes durch die Legislative entspringen und ihre Umsetzung durch die Regierung als oberste Exekutivorgane erfahren. Hierzu gehören die staatspolitischen Ziele, die Koordination der Ressorts, die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit bei Krisen, Maßnahmen von innen- oder außenpolitischer Bedeutsamkeit und die Besetzung der Führungsstellen als oberste Entscheidungsträger. Alle diese Entscheidungen haben einen direkten Einfluss auf

---

<sup>450</sup> Vgl. Reiß, Michael; in: WiSt 2/1982, S. 75-76, [394].

<sup>451</sup> Vgl. Maier; Führungskompetenz, S. 18 [325].

<sup>452</sup> Vgl. Gutenberg; Unternehmensführung, S. 61 [181].

die Politik der Organisation. Vor dem Hintergrund des Kongruenzprinzips kann die Delegation von Kompetenzen nur dann erfolgen, wenn es sich nicht um echte Führungskompetenzen handelt, womit sie nur bei Durchführungskompetenzen möglich sind, da Entscheidungen auf Durchführungsebene keine organisationspolitische Relevanz entfalten.<sup>453</sup> Sie stehen im staatlichen Bereich stets der Legislative sowie dem obersten Exekutivorgan, der Regierung und aufgrund des Ressortprinzips den Ministern als Ressortchefs zu. Im Bereich der Dienstleistungen sind die Führungskompetenzen der Exekutive deutlich abgeschwächt, denn es handelt sich hier nur mittelbar um originäre Ressortaufgaben, sondern um haushaltsrechtliche Regelungen, die den Ressorts zur Ausführung übertragen sind. Da es sich um Durchführungsbestimmungen handelt, können hieraus auch nur Durchführungskompetenzen erwachsen. Sie sorgt dafür, dass die Handlungsmöglichkeiten des Hoheitsträgers für die Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags gewährleistet sind und statuieren die Berechtigungen, denen Aufgabenträger zur Ausführung ihrer Aufgaben zukommen. Die darin beschriebenen Rechte weisen den Handelnden bestimmte Kompetenzen zu, denen man als Handlungsrechte analog zu den Verfügungsrechten verschiedene qualitative Stufen zuerkennen kann. Man unterscheidet die einzelnen Handlungsrechte bzw. Kompetenzen nach *Tab. 19* in:

Handlungsrecht	Beschreibung
<b>Anordnungskompetenz</b>	Das Recht eines Aufgabenträgers, als Teil der Entscheidungskompetenz Anordnungen für den ihm unterstellten Bereich zu treffen.
<b>Antragskompetenz</b>	Das Recht eines Aufgabenträgers, die Initiative und Entscheidungsvorbereitung vorzunehmen und zur Genehmigung einem anderen Aufgabenträger vorzulegen.
<b>Ausführungskompetenz</b>	Das Recht eines Aufgabenträgers, im Rahmen seiner übertragenen Aufgaben in einem begrenzten Maße selbstständig tätig zu werden.
<b>Entscheidungskompetenz</b>	Das Recht, nach innen im eigenen Ausführungsbereich und nach außen in Vertretung des Rechtsträgers verbindliche Entscheidungen zu treffen.
<b>Mitsprachekompetenz</b>	Das Recht eines Aufgabenträgers, über vorgetragene Sachverhalte eines anderen Aufgabenträgers zu entscheiden.
<b>Verfügungskompetenz</b>	Das Recht eines Aufgabenträgers, Güter wie z. B. Sachmittel oder Informationen für den eigenen Gebrauch zur Aufgabenerfüllung anzufordern und darüber zu verfügen.
<b>Vertretungskompetenz</b>	Das Recht eines Aufgabenträgers, einen anderen Aufgabenträger nach außen in seinem Aufgabenbereich zu vertreten.

**Tab. 19:** Handlungsrechte der Durchführungskompetenz; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Häberle; *Das neue Lexikon der Betriebswirtschaft*, S. 53/77/309/366/1306 [182] und Hill; *Organisationslehre, Teil 1*, S. 125/127/129 [205]

<sup>453</sup> Vgl. Freichel; *Organisation von Logistikservice-Netzwerken*, S. 143 [149].

Die Entscheidungskompetenz besteht in der Auswahl einer nachzugehenden Handlungsalternative unter Beachtung übergeordneter Ziele. Hierzu zählen die typischen ressorteigenen Festlegungen zu Standortgröße und -nutzung. Daher steht diese Koordination nur dem Hoheitsträger zu. Die Entscheidungskompetenz obliegt dem Minister als Ressortchef. Im Sinne des Ressortprinzips hat nur er als Vertreter des Hoheitsträgers dem Wirtschaftssubjekt gegenüber hinsichtlich der ihm zugeordneten Dienstliegenschaften das Recht, eine Entscheidung zu treffen. Die Entscheidungskompetenz ist das Recht, zwischen Handlungsalternativen zu wählen. Dies wird immer dann erforderlich, wenn interne oder externe Faktoren eine Änderung des Ist-Zustandes erfordern.<sup>454</sup> Diese können in einem neuen gesetzlichen Auftrag oder der inhaltlichen Änderung desselben aber auch in politischen Prioritätenänderungen bei Standortentscheidungen oder Aufgabenauslagerungen aus der Verwaltung bestehen. Damit können Änderungen an den Dienstliegenschaften verbunden sein, die sich auf die nachgeordneten Handlungsrechte auswirken. Die Entscheidungskompetenz entspricht dem *ius abutendi*, da allein der Entscheidungsträger legitimiert ist, für seinen untergeordneten Bereich verbindliche Entscheidungen zu treffen.

Konsequenterweise ist mit der Entscheidungskompetenz auch die Anordnungskompetenz verbunden, denn Anordnungen ergehen im deutschen Verwaltungsrecht immer im Namen des verantwortlichen Entscheidungsträgers. Dennoch erfolgt die Ausarbeitung von Richtlinien und Verfügungen nicht durch den Ressortchef selbst, sondern durch die zuständigen Referate seines Fachministeriums. Damit verbunden ist auch deren Mitsprachekompetenz. Informationen über fachlich begründete Anforderungen oder Änderungen an Dienstliegenschaften laufen hier zusammen und werden zur Entscheidung vorbereitet. Die übergeordneten ressortspezifischen Ziele müssen hier mit den vorgetragenen Belangen der Nutzer und der Liegenschaftsverwaltung abgeglichen werden. Der Abgleich betrifft dabei nicht nur die fachlichen Ziele, sondern auch die hierzu notwendigen Ressourcen an Haushaltsmitteln. Dazu gehört auch die Koordination zwischen den Erfordernissen des gesetzlichen Auftrags und der immobilienwirtschaftlichen Machbarkeit. Die Mitsprache liegt in der Anhörung durch einen anderen Aufgabenträger, verbunden mit einem Vetorecht.<sup>455</sup> Die Mitsprachekompetenz entspricht dem *abusus*, da bei Änderungen an Dienstliegenschaften die Ausführung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung tangiert sein kann und hierzu koordinierende Stellen einbezogen werden müssen.

Dem Nutzer obliegt die Verfügungskompetenz, da er der Nutznießer der Dienstliegenschaft ist. Der gesetzliche Auftrag bringt es mit sich, eine Dienstliegenschaft nach den dafür notwendigen Erfordernissen anzufordern und zu gebrauchen. Nur durch den Gebrauch der Dienstliegenschaft kann er seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen, womit ihm das Recht zur Verfügbarkeit von Dienstliegenschaften zusteht. Die Verfügbarkeit umfasst dabei Rechte, Leistungen, Sachmittel und Informationen, die er zum Gebrauch der Dienstliegenschaft benötigt.<sup>456</sup>

---

<sup>454</sup> Vgl. Hill; Organisationslehre, Teil 1, S. 126 [205].

<sup>455</sup> Vgl. ebenda, S. 127 [205].

<sup>456</sup> Vgl. Häberle; Das neue Lexikon der Betriebswirtschaft, S. 1306 [182].



Die Verfügungskompetenz entspricht dem *usus fructus*, da die Verfügbarkeit einer Dienstliegenschaft die Basis der Fruchtziehung durch den Nutzer darstellt. Die Fruchtziehung wiederum stellt die erfolgreiche Umsetzung des gesetzlichen Auftrags dar.

Der Liegenschaftsverwaltung steht zur Ausführung des mit Dienstliegenschaften verbundenen Immobilienmanagements die Ausführungskompetenz zu. Damit verbunden ist, dass sie im Rahmen ihrer Aufgaben den Arbeitsrhythmus und die Methodik selbst bestimmen kann.<sup>457</sup> Sie beschränkt sich auf die Ausführung des Immobilienmanagements. Das Ressortprinzip erlaubt nur die Übernahme nicht unmittelbar ressortrelevanter Aufgaben. Die Übernahme der Ausführungskompetenz liegenschaftsbezogener Aufgaben an Dienstliegenschaften stellt eine solche mittelbare und damit delegierbare Ressortaufgabe dar. Betrachtet man die Verteilung der Verfügungsrechte, die letztendlich beim Hoheitsträger liegen, so ist es aus deren Sicht verständlich, dass sie die Abgabe der Ausführungskompetenz als eine Beschneidung ihrer Ressortzuständigkeit empfinden. Es wundert daher nicht, dass Reformvorschläge für die Liegenschaftsverwaltungen oft an den Interessen der Ressorts scheiterten.<sup>458</sup> Da es sich um Managementaufgaben handelt, besitzt sie auch die Antragskompetenz dem Ressort gegenüber, welche durch die Mitsprachekompetenz des Ressorts aufgenommen wird. Das Ressort kann über die Vorschläge der Liegenschaftsverwaltung durch Änderung, Ablehnung oder Zustimmung entscheiden, da die Liegenschaftsverwaltung zwar auf ihrem Spezialgebiet fachlich versierter ist, aber nicht über den ressortspezifischen Gesamtüberblick verfügt.<sup>459</sup> Weiterhin besitzt auch die Liegenschaftsverwaltung eine Mitsprachekompetenz. Diese ist aber auf Einzelaspekte der ihr übertragenen immobilienwirtschaftlichen Aufgaben wie bauliche und technische Machbarkeiten und Aufwand beschränkt.<sup>460</sup> Die Ausführungskompetenz entspricht dem *usus*, da diese Aufgaben aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaft entstehen. Nun gilt es, die Handlungsrechte in Bezug auf das Immobilienmanagement der Dienstliegenschaften den Akteuren nachfolgend aufgeführt zuzuordnen.

Recht	Handlungsrecht	Zuständigkeit	Verantwortung
<b>usus</b>	Ausführungskompetenz	Liegenschaftsverwaltung	Wirtschaftssubjekt
<b>usus fructus</b>	Verfügungskompetenz	Nutzer	Hoheitsträger
<b>abusus</b>	Anordnungskompetenz	Ressortverwaltung	Hoheitsträger
<b>ius abutendi</b>	Entscheidungskompetenz	Ressortchef	Hoheitsträger

**Tab. 20:** Zuordnung der Handlungskompetenzen; Quelle: eigene Darstellung

Die Beschaffung einer Dienstliegenschaft ist eine Entscheidung des Hoheitsträgers durch die Entscheidungskompetenz des Ressortchefs und nicht einer ausführenden Einheit, womit sich

<sup>457</sup> Vgl. Hill; Organisationslehre, Teil 1, S. 125 [205].

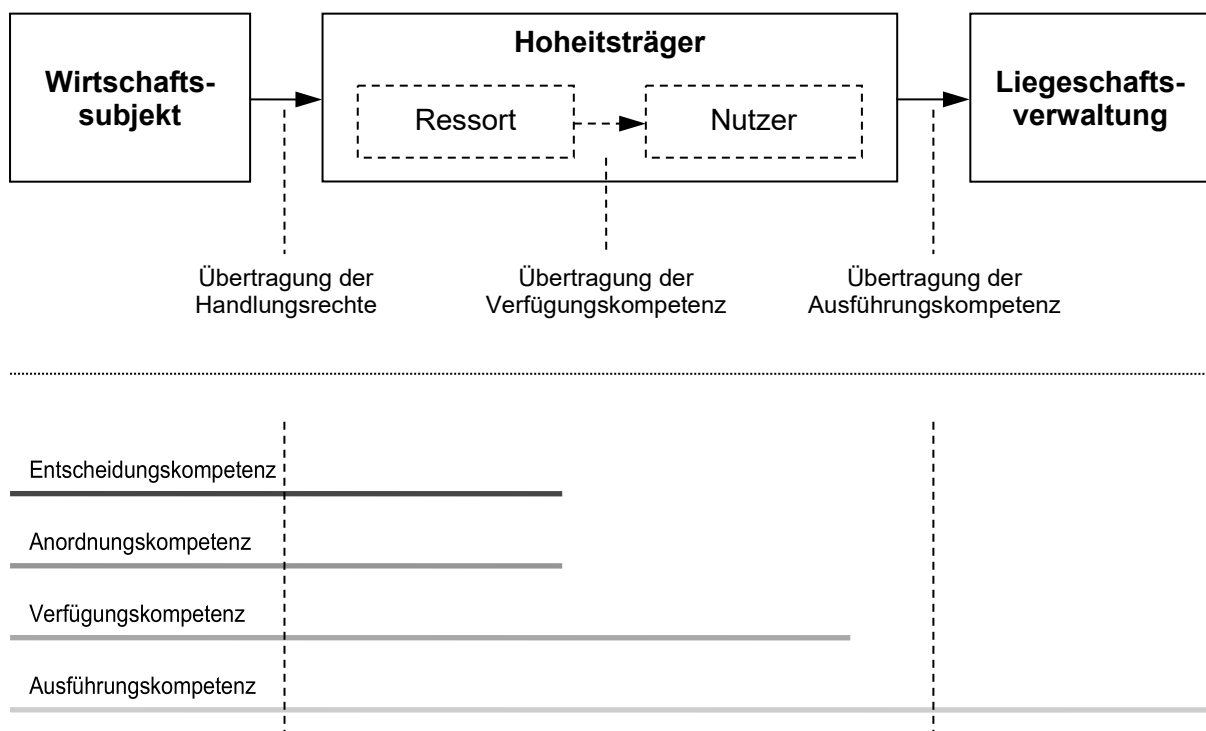
<sup>458</sup> Vgl. Land Hessen; Hessen-60 Jahre stolze Jahre, S. 32 [288].

<sup>459</sup> Vgl. Hill; Organisationslehre, Teil 1, S. 125-126 [205].

<sup>460</sup> Vgl. ebenda, S. 128 [205].

Befund 5 bestätigen lässt. Als reines Ausführungsorgan soll sie die aus dem Eigentum oder Besitz erwachsenen Aufgaben gebündelt für den Haushalt anstatt durch den Nutzer erbringen. Hieraus lässt sich auch Befund 7 erklären. Über die Ausführungsgeschäfte hinausgehende Aktivitäten stehen einer Liegenschaftsverwaltung nicht zu. Mit der ausschließlichen Ausführungskompetenz lässt sich auch Befund 4 begründen.

Mit dem Haushaltsrecht und dem Ressortprinzip vereinbar ist also nur die Ausführung von Aufgaben an Dienstliegenschaften als eigene Aufgabe. Damit hat allein die Liegenschaftsverwaltung die Kompetenz übertragen bekommen, die Aufgaben aus den Verfügungsrechten aller Dienstliegenschaften anstatt des Hoheitsträgers bzw. Nutzers wahrzunehmen. Die wahrzunehmenden Geschäfte ergeben sich aus den Aufgaben im Immobilien-Lebenszyklus. Die Ausführung von Aufgaben allein ist Ausdruck des unterstützenden Charakters von Hilfsgeschäften, ohne einen direkten Einfluss auf das Kerngeschäft zu nehmen. Mit dieser Maßgabe wurden die fiskalischen Hilfsgeschäfte von den Ressorts bzw. den Nutzern auf die Liegenschaftsverwaltung übertragen. Damit sind die einzelnen Rechte aus dem Rechtsbündel der Handlungsrechte wie folgt verteilt:



**Abb. 43:** Verteilung und Aufspaltung einzelner Kompetenzen aus dem Rechtsbündel der Handlungsrechte; Quelle: eigene Darstellung

Da die Verwaltung von Dienstliegenschaften Aufgaben an Verwaltungsvermögen darstellen, handelt es sich um haushaltsrechtliche Aufgaben. Damit sind alle liegenschaftsbezogenen Aufgaben an Dienstliegenschaften Aufgaben des Wirtschaftssubjektes, die an den Hoheitsträger übertragen sind. Ist nun die Ausführungskompetenz dem Hoheitsträger genommen, so ist die nun zuständige Liegenschaftsverwaltung ein Aufgabenträger des Wirtschaftssubjektes. Hier

vertritt nicht mehr der Hoheitsträger das Wirtschaftssubjekt, sondern hier tritt das Wirtschaftssubjekt in Form der Liegenschaftsverwaltung selbst in Erscheinung. Deren Handlungsrechte bleiben aber durch die Vorgaben des Ressortprinzips begrenzt, womit nur die Übertragung mittelbarer und nichtressortrelevanter Aufgaben an einen anderen Aufgabenträger vereinbar ist. Die Vereinbarkeit endet aber, wenn Eingriffe in die Nutzersphäre die Handlungsfähigkeit des Ressorts beeinträchtigen und das ressorteigene Kerngeschäft behindern. Damit scheidet die Entscheidungs-, die Anordnungs- und die Verfügungskompetenz als von der Liegenschaftsverwaltung wahrzunehmende Handlungsrechte aus. Die Ausführungskompetenz verbleibt als einzige Möglichkeit der Übertragung von Ressortkompetenzen auf Dritte. Hat die Liegenschaftsverwaltung nur die Ausführungskompetenz, so besteht diese in den Aufgaben, die vorab die Ressorts bzw. die Nutzer selbst vorgenommen hatten. Es handelt sich also um eine bloße Aufgabenverlagerung an einen anderen Akteur. Dieser nimmt aber zum Unterschied der Nutzer die immobilienwirtschaftlichen Aufgaben aller Ressorts wahr.

### 3.4.4 Folgen der Zuweisung der Handlungs- und Verfügungsrechte

Die Trennung zwischen Verfügungsrechten und Handlungsrechten ist in einer arbeitsteilig organisierten Gesellschaft häufig anzutreffen, so auch in der öffentlichen Verwaltung. Sie bildet sich in der Zuständigkeits- und Kompetenzverschiebung ab. Die Zuständigkeit beschreibt analog zum Verfügungsrecht das Recht des Verwaltungsträgers, formaler Inhaber von Aufgaben zu sein, die Kompetenz analog zum Handlungsrecht die Befugnis, diese Aufgaben auch tatsächlich wahrzunehmen.<sup>461</sup> Somit ergibt sich für das wirtschaftliche Eigentum:

Ausführungskompetenz	<b>LV / HT</b>	<b>LV / HT</b>	<b>LV / HT</b>	<b>LV / HT</b>
Verfügungskompetenz	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>
Anordnungskompetenz	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>
Entscheidungskompetenz	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>	<b>HT / HT</b>
Handlungsrechte / Verfügungsrechte	Transferrecht	Veränderungsrecht	Fruchtziehungsrecht	Gebrauchsrecht

**Tab. 21:** Gegenüberstellung Handlungs- und Verfügungsrechte im wirtschaftlichen Eigentum; Quelle: eigene Darstellung; (HT... Hoheitsträger; LV... Liegenschaftsverwaltung)

Eine Gegenüberstellung zeigt, dass im Falle des wirtschaftlichen Eigentums die Verfügungs-, die Anordnungs- und die Entscheidungskompetenzen den Verfügungsrechteinhabern zugeordnet sind. Auch wenn einzelne Durchführungskompetenzen an andere Stellen delegiert sind, verbleibt die Gesamtverantwortung für die richtige Aufgabenerfüllung je Ressort bei den

<sup>461</sup> Vgl. Hirschberger; Organleihe, S. 10 [206].

Ressortleitern.<sup>462</sup> Dies bedeutet, dass die richtige Durchführung aller Aufgaben an den Dienstliegenschaften vom Hoheitsträger bestimmt wird, denn auch er muss sich den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Wirtschaftssubjekts unterordnen. Eine Abweichung zwischen Kompetenz und Verfügungsrecht ergibt sich allein auf der Ebene der Ausführungskompetenz, welcher nicht mehr dem Hoheitsträger, sondern der Liegenschaftsverwaltung obliegt.

Formell nimmt die Liegenschaftsverwaltung die Ausführungskompetenz und der Hoheitsträger die Verfügungs-, Anordnungs- und Entscheidungskompetenz für das Wirtschaftssubjekt wahr. Somit ergibt sich für das juristische Eigentum:

Ausführungskompetenz	<b>LV / WS</b>	<b>LV / WS</b>	<b>LV / WS</b>	<b>LV / WS</b>
Verfügungskompetenz	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>
Anordnungskompetenz	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>
Entscheidungskompetenz	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>	<b>HT / WS</b>
Handlungsrechte / Verfügungsrechte	Transferrecht	Veränderungsrecht	Fruchtziehungsrecht	Gebrauchsrecht

**Tab. 22:** Gegenüberstellung Handlungs- und Verfügungsrechte im juristischen Eigentum; Quelle: eigene Darstellung; (HT... Hoheitsträger; LV... Liegenschaftsverwaltung; WS... Wirtschaftssubjekt)

Die Gegenüberstellung zeigt, dass im Falle des juristischen Eigentums alle Durchführungskompetenzen dem Wirtschaftssubjekt als formellen Verfügungsrechteinhaber genommen sind. Bis auf die Ausführungskompetenz sind alle anderen Kompetenzen dem Hoheitsträger zugeordnet. Allein die Ausführungskompetenz obliegt auch hier der Liegenschaftsverwaltung. Damit wird deutlich, dass sowohl in der Betrachtung des wirtschaftlichen wie des juristischen Eigentums die Liegenschaftsverwaltung als verantwortlicher Akteur auftritt. Zu klären ist nun, ob die Liegenschaftsverwaltung als Vertreter des Wirtschaftssubjektes oder des Hoheitsträgers auftritt.

Ausführungshandlungen führen vorgegebene Handlungen aus und besitzen daher keine unternehmenspolitische Relevanz. Es gilt die Bedingungen zu schaffen, die es dem Nutzer ermöglichen, die Dienstliegenschaft nach den Zielen des gesetzlichen Auftrags zu nutzen. Die Ausführungskompetenz bezieht sich nicht nur auf die Aufgaben, die aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaften entstehen, sondern auch aus den Aufgaben, die sich aus den anderen Verfügungsrechten ergeben. Die Aufgabenwahrnehmung stellt zwar eine eigenständige Leistung dar, die aber von einem fremden Aufgabenträger vorgegeben ist. Es handelt sich daher um eine operative, rein ausführende Tätigkeit ohne einen Eingriff in strategische Entscheidungen des

<sup>462</sup> Vgl. Hill; Organisationslehre, Teil 1, S. 125 [205].

Hoheitsträgers. Dabei tritt die Liegenschaftsverwaltung aus wirtschaftlicher und juristischer Sicht als eigenständiger Akteur auf. Sie führt also nicht nur formal die Verfügungsrechte aus, sondern auch tatsächlich. Sie ist somit nicht nur Berechtigte, sondern auch ein selbst handelnder Aufgabenträger.

Die Nutzung der Dienstliegenschaften sorgt bei den Nutzern für die Vorteilsgewährung aus dem Gebrauch einer Immobilie. Daher steht ihm als Vertreter des Hoheitsträgers aus wirtschaftlicher und juristischer Sicht auch die Verfügungskompetenz zu. Hier sind aus wirtschaftlicher Sicht Kompetenzen und Verfügungsrechte kohärent zugeordnet. Aus juristischer Sicht nimmt er als Vertreter des Hoheitsträgers die Rechte für das Wirtschaftssubjekt wahr. Aus wirtschaftlicher Sicht ist der Nutzer der Vertreter des Hoheitsträgers, des Ressorts.

Bereits getroffene Entscheidungen müssen während der Gebrauchszeit der Dienstliegenschaften neuen Bedingungen angepasst werden. Hierzu zählen Aufgaben- und Nutzungsänderungen, die Modernisierungen, Umbauten, Verminderungen oder Erweiterungen von Dienstliegenschaften zur Folge haben können. Die daraus resultierenden Änderungen an der Substanz werden vom Ressort angeordnet. Als Ressort ist hier die eigentliche innere Ressortverwaltung zu verstehen, die sich als Rechts- und Fachaufsicht über ihren Geschäftsbereich auch auf die Belange der Dienstliegenschaften bezieht. Daher steht ihm als Vertreter des Hoheitsträgers aus wirtschaftlicher und juristischer Sicht die Änderungskompetenz an den Verfügungsrechten zu. Damit sind hier aus wirtschaftlicher Sicht Kompetenzen und Verfügungsrechte kohärent zugeordnet. Aus juristischer Sicht nimmt er als Vertreter des Hoheitsträgers die Rechte für das Wirtschaftssubjekt wahr.

Die Entscheidungskompetenz ist die originäre Zuständigkeit des Ressorts und damit des Ressortchefs. Diese Zuständigkeit ergibt sich aus dem gesetzlichen Auftrag, den im Rahmen des Ressortprinzips der Ressortchef mittels Ressortentscheidungen äußert. Ihm obliegt es, den gesetzlichen Auftrag durch politisch motivierte Entscheidungen und Vorgaben für Dienstliegenschaften konkret auszugestalten. Zwar steht dem Ressortchef die Ressortverwaltung zur Seite, dennoch handelt es sich im Wesentlichen um politische Entscheidungen, die allein vom Ressortchef der Regierung und dem Parlament gegenüber zu verantworten sind. Daher steht ihm als Vertreter des Hoheitsträgers aus wirtschaftlicher Sicht die Entscheidungskompetenz zu. Damit sind aus wirtschaftlicher Sicht Kompetenzen und Verfügungsrechte kohärent zugeordnet. Aus juristischer Sicht nimmt er als Vertreter des Hoheitsträgers die Rechte für das Wirtschaftssubjekt wahr.

### **3.4.5 Die Liegenschaftsverwaltung als Vertreter des Wirtschaftssubjekts**

Nicht auf den ersten Blick eindeutig ist die Vertreterstellung der Liegenschaftsverwaltung. Aus der Verteilung der Property Rights ist ersichtlich, dass es sich bei den Akteuren des Hoheitsträgers und der Liegenschaftsverwaltung um Vertreter handelt. Eindeutig ist, dass der Hoheitsträger einen Vertreter des Wirtschaftssubjekts darstellt. Damit tritt für die Durchführung von

Verwaltungsaufgaben nicht das Wirtschaftssubjekt, sondern der hierfür zuständige Hoheitsträger nach außen in Erscheinung. Für Dienstliegenschaften liegen daher die Verfügungsrechte und die Handlungsrechte mit Ausnahme der Ausführungskompetenz beim Hoheitsträger. Diese Verteilung ist nur konsequent, da die Durchführungskompetenz dem Ressortprinzip gemäß dem Hoheitsträger übertragen ist, denn mit der Zuteilung der Verwaltungsfunktion verleiht die Verfassung auch immer die zur Verwaltung notwendige Funktionsapparatur.<sup>463</sup> Zu dieser Funktionsapparatur gehören stets die sachlichen Mittel wie Dienstliegenschaften.

Das wirtschaftliche Handeln begründet sich aus den haushaltsrechtlichen Entscheidungen. Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen basieren wiederum auf abgestimmten Ressortinteressen.

Zu erledigende Ressortaufgaben müssen immer mit einem Budget im Staatshaushalt hinterlegt sein. Dies ergibt sich schon allein aus dem Budgetrecht der Legislative. Wird durch die Legislative eine gesetzliche Aufgabe definiert, so kann die Aufgabenerledigung nur mit Zugabe des zur Aufgabenerledigung erforderlichen Budgets erfolgen. Damit ist klar, dass sich Ressortkompetenz und Haushaltsrecht nicht widersprechen, sondern ergänzen. Der Gesetzesauftrag begleitet nicht die Haushaltsmittel, sondern die Haushaltsmittel begleiten den Gesetzesauftrag.

Der Hoheitsträger bestimmt dem Ressortprinzip gemäß Form und Inhalt seines Verwaltungshandelns. Ihm obliegt die Durchführung des Kerngeschäfts im Frontoffice. Die finanzielle Ausstattung und Disposition hingegen ist Sache des Wirtschaftssubjekts im Backoffice. Damit vertritt gemäß der inhaltlichen Aussage des Ressortprinzips der Hoheitsträger das Wirtschaftssubjekt auch in immobilienwirtschaftlichen Angelegenheiten von Dienstliegenschaften. Hier ist der Hoheitsträger der Vertreter des Wirtschaftssubjekts, denn nach dem Ressortprinzip ist das Ressort und damit der einzelne Nutzer für seine sachliche Ausstattung mit Dienstliegenschaften verantwortlich. Da im haushaltsrechtlichen Regelfall der Hoheitsträger mit der Durchführung von Aufgaben betraut ist, können auch nur diese Durchführungskompetenzen an den Hoheitsträger übergehen.

Für alle Verfügungsrechte besitzt die Liegenschaftsverwaltung die Ausführungskompetenz. Sie nimmt die Aufgaben für den Haushalt, Ressort und Nutzer wahr. Da diese Verfügungsrechte vom Haushalt an die Ressorts und Nutzer delegierte Rechte sind, nimmt die Liegenschaftsverwaltung letztendlich die Ausführungskompetenzen für den Haushalt wahr. Sie ist daher, ebenso wie der Hoheitsträger, ein Vertreter des Wirtschaftssubjektes. Im wirtschaftlichen Eigentum führt sie die Verfügungsrechte für den Hoheitsträger aus. Im juristischen Eigentum führt sie diese für das Wirtschaftssubjekt aus.

In der Untersuchung der Property Rights konnte gezeigt werden, dass der Hoheitsträger als Ressort und Nutzer in der Wahrnehmung der Verfügungsrechte in Bezug auf die Handlungsrechte – mit Ausnahme der Ausführungskompetenz – den Vertreter des Wirtschaftssubjekts darstellt. Dies ergibt sich evident aus folgenden Überlegungen:

---

<sup>463</sup> Vgl. Rupp; Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, S. 92 [404].

Da immobilienwirtschaftliche Entscheidungen immer auch staatsvermögensrechtliche und damit haushaltsrechtliche Entscheidungen sind, ist der Haushalt als Wirtschaftssubjekt angesprochen. Der Haushalt ist selbst Vertreter der Haushaltsmitglieder, welche letztendlich die Haushaltsmittel aufbringen müssen. Das Budgetrecht ist die Kernkompetenz der Legislative, wodurch sie die Tätigkeiten der Exekutive durch Zuweisung oder Verweigerung der erforderlichen Haushaltsmittel steuert. Der Haushalt verwaltet die Haushaltsmittel ebenfalls nur treuhänderisch und zweckgebunden, denn es sind die Beiträge der Haushaltsmitglieder, für die sich der Haushalt verantwortlich zeigen muss. Rein ökonomisch betrachtet sind Dienstliegenschaften Güter, die zur Herstellung von Gütern verbraucht werden, also Ressourcen.<sup>464</sup> Den wirtschaftlichen Einsatz der anvertrauten Haushaltsmittel gilt es zu gewährleisten. Die Zweckgebundenheit der Mittelzuweisung lässt eine wirtschaftliche Verwendung immer nur im Sinne der Sachaufgabe des Ressorts zu. Eine alternative Mittelverwendung ist regelmäßig nicht vorgesehen. Der Hoheitsträger vertritt das Wirtschaftssubjekt in seinen Ressortangelegenheiten, indem er fachliche Entscheidungen im Sinne des Wirtschaftssubjekts trifft.

Die Etablierung einer konzentrierten Liegenschaftsverwaltung, welche die Aufgaben des Nutzers übernimmt, ist nur durch Zweifel an der effizienten Aufgabenerfüllung an seinen Immobilien durch den Hoheitsträger zu erklären. Mithin werden die haushaltsrechtlichen Aufgaben an den Dienstliegenschaften nicht mehr vom Hoheitsträger selbst erbracht, sondern faktisch an das Wirtschaftssubjekt zurückübertragen und an die Liegenschaftsverwaltung als PREM-Einheit zugewiesen. Damit hat sie die ehemals dem Hoheitsträger übertragenen Aufgaben an den Dienstliegenschaften übernommen. Es handelt sich um die typischen fiskalischen Hilfsgeschäfte, bei denen der Staat ohnehin nur als Wirtschaftssubjekt tätig werden kann. Diese Aufgaben hat er also nicht vom Hoheitsträger übertragen bekommen, sondern vom Wirtschaftssubjekt. Die Liegenschaftsverwaltung vertritt daher das Wirtschaftssubjekt in immobilienfachlichen und immobilienwirtschaftlichen und somit haushaltsrechtlichen Angelegenheiten mit Leistungen und Informationen, die sich aus den Entscheidungen der Nutzer ergeben. Mithin ist die Liegenschaftsverwaltung die Vertreterin des Wirtschaftssubjektes in immobilienwirtschaftlichen Angelegenheiten der Dienstliegenschaften.

Es gilt diejenige Behörde als Wirtschaftssubjekt, welche die Vermögensrechte ausübt.<sup>465</sup> Regelmäßig sind die Ministerien der Finanzen für die Verwaltung des allgemeinen Staatshaushalts verantwortlich, womit sie auch im Falle der Verwaltung der Dienstliegenschaften als Wirtschaftssubjekt bzw. Fiskus zu bezeichnen sind. Ohne diese, also vor deren Gründung, war auch die Ausführungskompetenz dem Nutzer zugeteilt. Wenn die Verfügungs- und Handlungsrechte für Dienstliegenschaften nach Haushaltsrecht ohnehin dem Hoheitsträger zugeordnet sind, ist es wegen der Arbeitsteilung folgerichtig, zweckmäßig und verständlich, den Nutzern die Zuständigkeit über deren Verwaltung zu übertragen.<sup>466</sup> Durch das Herauslösen

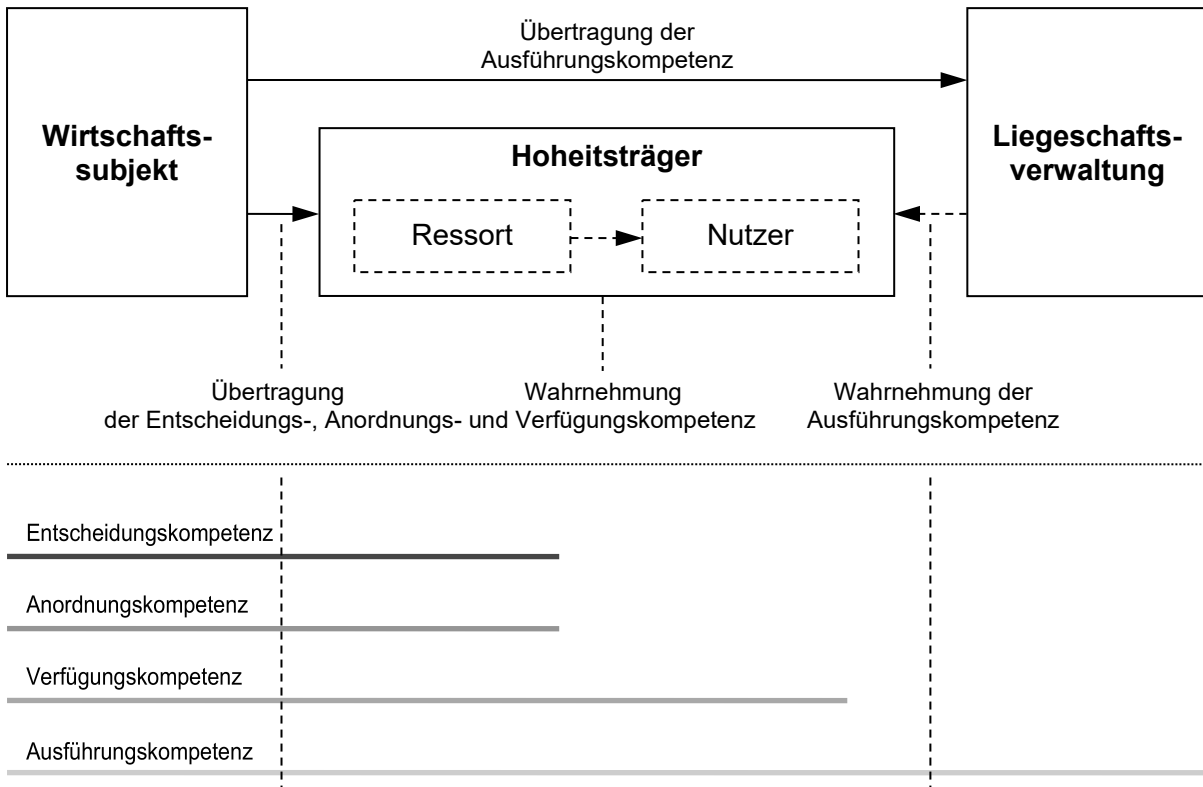
---

<sup>464</sup> Vgl. Pollert/Kirchner/Pollert; Duden Wirtschaft, S. 44 [381].

<sup>465</sup> Vgl. Zoepfl; Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, S. 695 [526].

<sup>466</sup> Vgl. Duhmer; Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewirtschaftung, S. 50 [116].

der Ausführungskompetenz entsteht eine neue Zuständigkeit eines neuen Aufgabenträgers. Die Liegenschaftsverwaltung ist der ausführende Arm des dahinterstehenden Wirtschaftssubjekts. Damit ist die Liegenschaftsverwaltung die Vertreterin des in einem Ministerium der Finanzen verwalteten Staatshaushalts. Damit ergibt sich folgende Kompetenzverteilung:



**Abb. 44:** Übertragung und Wahrnehmung der Kompetenzen aus dem Rechtsbündel der Handlungsrechte; Quelle: eigene Darstellung

Die Vertretungskompetenz besteht darin, den Rechtsträger gegenüber Dritten vertraglich zu verpflichten und Forderungen gegenüber Dritten wahrzunehmen.<sup>467</sup> Dabei kann bei einer öffentlichen Haushaltung das Wirtschaftssubjekt als Vertreter der Kapitalgeber, den Haushaltsmitgliedern, interpretiert werden, die für die Aktivitäten des Hoheitsträgers Haushaltsmittel aufbringen müssen. Die vertragliche Verpflichtung besteht hier in der legitimen Abgabenlast der Haushaltsmitglieder dem Staat gegenüber. Hier sind Haushaltsmitglieder und Wirtschaftssubjekt tatsächlich unterschiedliche Rechtssubjekte und das Wirtschaftssubjekt ein Vertreter der Haushaltsmitglieder. In diesem Sinne sind der Hoheitsträger und die Liegenschaftsverwaltung aufgrund der Kompetenzverteilung für Dienstliegenschaften die Vertreter des Wirtschaftssubjekts. Dabei vertritt die Liegenschaftsverwaltung das Wirtschaftssubjekt in der Ausführung von Aufgaben an Dienstliegenschaften. Sie hat damit auch die Sichtweise des Gesamthaushalts einzunehmen. Diese Feststellung bestätigt auch Befund 2 aus der Befragung. Der Hoheitsträger vertritt das Wirtschaftssubjekt in der Entscheidung inkl. Anordnung und

<sup>467</sup> Vgl. Hill; Organisationslehre, Teil 1, S. 129 [205].



Verfügung über die Verfügungsrechte an Dienstliegenschaften. Diese Vertretungsregelung verpflichtet die Vertreter, im Sinne des Vertretenen zu handeln. Im Falle einer staatlichen Organisation bezieht sich dies auf das haushaltsrechtlich konforme Verhalten der Organisationsmitglieder, denn das Haushaltsrecht ist nicht nur von einzelnen, sondern von allen Organisationsmitgliedern und Instanzen zu beachten. Damit vertritt jede Organisationseinheit und Instanz das Wirtschaftssubjekt.

### 3.4.6 Vermieter versus Dienstleister

Mit Handlungsrechten ohne korrespondierende Verfügungsrechte sind der Liegenschaftsverwaltung alle Möglichkeiten eines Eigentümers aus der Hand genommen. Sie ist auf Aufgaben angewiesen, die ihr der Staat zuweist. Mit der Übertragung von Tätigkeiten aus den Pflichten des Eigentums stehen ihr aber nicht die Rechte aus dem Eigentum zu. Der Kauf einer fremden Sache stellt ein einmaliges Schuldverhältnis dar. Danach wird die fremde Sache zur eigenen Sache. Bei einem Dienstvertrag handelt es sich, genauso wie bei einem Mietvertrag, um ein Dauerschuldverhältnis, wobei hier nicht eine Gebrauchsüberlassung auf Zeit, sondern eine Tätigkeit auf Zeit geschuldet wird.<sup>468</sup> Die Miete ist eine Gebrauchsüberlassung einer Sache an einen Fremden, aber keine Tätigkeit an einer Sache eines Fremden, wie es die Dienstleistung darstellt. Nach BGB ist ein Mietvertrag die entgeltliche Nutzungsüberlassung auf Zeit, während ein Dienstvertrag einen entgeltlichen Vollzug einer Aufgabe darstellt. Nutzungsüberlassungen sind daher keine Dienstleistungen, sondern Sachleistungen, denn nur die Übertragung von Vermögensgegenständen in natura gelten als Sachleistungen.<sup>469</sup> Zu diesem Schluss kommen letztendlich selbst die Anwender des Mieter-Vermieter-Modells, wenn sie feststellen, dass die Liegenschaftsverwaltungen sich als Dienstleister begreifen müssen und nicht als Eigentümer, denn sie haben das Eigentum nur treuhänderisch zur Verfügung bekommen.<sup>470</sup>

So findet bei Dienstleistungen auch kein materieller Austauschprozess statt.<sup>471</sup> Besteht die Leistung nicht in einem Sachgut, sondern in einem Prozess, kann Leistung nur immaterieller Natur sein. Zwar kann man sich zur Gestaltung des Prozesses Sachgütern als Werkzeug bedienen, dennoch bleiben sie nur Mittel zum Zweck; dies auch dann, wenn sich Ergebnisse eines Prozesses in Sachgütern manifestieren. Die fehlenden Verfügungsrechte führen dazu, dass die Liegenschaftsverwaltung kein Sachleister, also auch kein Vermieter sein kann. Diese Konsequenz wurde gemäß Befund 6 von allen Befragten erkannt. Die ihr obliegenden Handlungsrechte der Ausführungskompetenz lassen sie zum Dienstleister des Wirtschaftssubjets werden. Damit ist die Liegenschaftsverwaltung kein Vermieter, sondern ein Dienstleister.

Dienste leisten bedeutet die Pflichterfüllung eines Auftragnehmers bei seinem Auftraggeber.<sup>472</sup>

<sup>468</sup> Vgl. Rebe; in: Lexikon der Betriebswirtschaft, S. 137 [387].

<sup>469</sup> Vgl. Tilch; in: MRL, Band 3, S. 196 [472].

<sup>470</sup> Vgl. Lemiss; in: Abschlussprotokoll 16/625, S. 10 [310].

<sup>471</sup> Vgl. Meyer; in: Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, 1/1987, S. 26 [346].

<sup>472</sup> Vgl. Brockhaus-Universallexikon, Band 5, S. 1477, [528];  
vgl. Bauer; Personenbezogene soziale Dienstleistungen, S. 51 [25].

Dienstleistungen richten sich immer an externe Personen oder Sachen, die außerhalb des eigenen Selbst liegen. Damit müssen Dienstberechtigter und Dienstverpflichteter verschiedene Rechtssubjekte sein. Fallen Dienstberechtigter und Dienstverpflichteter in einer Person zusammen, handelt es sich um die gleiche Person. Organe eines Rechtssubjekts sind sich nur organisatorisch, aber nicht rechtlich fremd. Wenn Dienstleistungen als Tätigkeiten an Fremden definiert sind, können Tätigkeiten an sich selbst nur Eigenleistungen sein.<sup>473</sup> Daher bezeichnet man die Eigenleistung zwischen Organisationseinheiten innerhalb einer Organisationsstruktur auch als interne Dienstleistungen. Dienstliegenschaften ähneln in ihrer Verwaltung den Management-Immobilien. Auch bei diesen wird der Wert entscheidend durch ein Objektmanagement beeinflusst.<sup>474</sup>

Nicht das Wirtschaftssubjekt, sondern der Hoheitsträger muss aus der Liegenschaftsverwaltung einen Nutzen ziehen können. Die Liegenschaftsverwaltung ist daher nur nützlich, wenn sie die einzige Anlaufstelle für alle Belange an Dienstliegenschaften darstellt. Der Nutzer zieht seinen Vorteil nicht aus dem Eigentum, sondern aus der Nutzungsmöglichkeit. Steht die Funktion einer Sache im Mittelpunkt, gehen die hierfür erforderlichen Leistungen über rein produktbezogene Dienstleistungen hinaus. Dienstleistungen dieser Art sind für Kunden interessant, die eine Leistung eines Gutes erwerben wollen, ohne eine Eigentümergepflichtung einzugehen, denn der Nutzer ist nicht am Gut selbst interessiert, sondern an dessen Funktion.<sup>475</sup> Mit diesen Serviceleistungen werden nicht mehr Sachen, sondern Nutzleistungen zur Verfügung gestellt.<sup>476</sup> Das Dienstleistungsspektrum ist wie folgt charakterisiert:

Bezeichnung	Kernprodukt	Produktbegleitende Dienstleistungen	Leistungsverkauf	Leistungsergebnisverkauf
<b>Orientierung</b>	Produkt	Funktion	Verfügbarkeit	Ergebnis
<b>Leistung des Anbieters</b>	Nutzung	Facility Services	CREM / PREM	Nutzerspezifische Leistungen
<b>Funktion des Anbieters</b>	Eigentümer	Eigentümer und Dienstleister	Geschäftsbesorger	Betreiber

**Tab. 23:** Ausprägung von Dienstleistungen; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Meier/Uhlmann/Kortmann; in: *wt-Werkstattstechnik* 7-8/2005, S. 531 [337]

Werden die Investitionen nicht vom Nutzer selbst, sondern von einem Dritten (Contracting) oder von einem Organ des Rechtsträgers (Intracting) erbracht, spricht man von einem Leistungsverkauf. Dabei übernimmt der Investor die Planung, Finanzierung, Realisierung und Bewirtschaftung sowie die Aufrechterhaltung der Gebrauchseigenschaften einer Sache, welche

<sup>473</sup> Vgl. Frieztzsche; Externe Faktoren in der Dienstleistungsproduktion, S. 19-20 [154].

<sup>474</sup> Vgl. Alda/Hirschner; Projektentwicklung in der Immobilienwirtschaft, S. 99 [6].

<sup>475</sup> Vgl. Lay; in: *Wie rational ist Rationalisierung heute?*, S. 60 [305].

<sup>476</sup> Vgl. Kleikamp; Performance Contracting auf Industriegütermärkten, S. 21 [244].

ansonsten Aufgaben des Nutzers wären. Der Nutzer ist als ein solcher Kunde anzusehen, der nur an der Funktion der Dienstliegenschaft als Gebrauchsgut für seine Leistungserstellung Interesse hat.

Eine weitere Steigerung des Serviceangebots stellt der Leistungsergebnisverkauf dar. Hier betreibt der Anbieter die Sache ggf. sogar mit seinem Personal oder dem eines externen Dienstleisters und garantiert ein Leistungsergebnis. Dies bedeutet, dass der Anbieter auch in der Sphäre des Nutzers tätig würde und auch nutzerspezifische, also ressortbezogene Aufgaben, eigenverantwortlich für den Nutzer wahrnimmt. Da die Liegenschaftsverwaltung das Immobilienmanagement für den Haushalt wahrnehmen soll, würde sie in die Ressortverantwortung eingreifen und damit ihre Rolle als Anbieter von Hilfsgeschäften zugunsten des Kerngeschäfts des Nutzers verlassen.

Dienstleistungen sind Leistungen um einen materiellen Kern.<sup>477</sup> Der materielle Kern des PREM sind die Dienstliegenschaften. Es werden also für die Nutzer interne Dienstleistungen der Liegenschaftsverwaltung an Dienstliegenschaften des Haushalts erbracht. Die Liegenschaftsverwaltung erbringt ihre PREM-Leistungen nicht als einzelne Dienstleistungen, sondern in gebündelter Form. Das Immobilienmanagement ist in der Regel eine Dienstleistung in Form einer entgeltlichen Geschäftsbesorgung, also nach § 675 BGB eine entgeltliche Beauftragung nach Dienstrecht.<sup>478</sup>

Von einer Besorgung fremder Geschäfte ist auszugehen, wenn jemand eine Tätigkeit ausübt, die eigentlich einem anderen obliegt. Mithin ist Geschäftsbesorgung eine selbstständige Tätigkeit wirtschaftlicher Art, die in einer fremden wirtschaftlichen Interessenssphäre stattfindet.<sup>479</sup> Das heißt, die Geschäfte müssen in der Sphäre und im Interesse eines Fremden erbracht werden. Der Fremde ist der Geschäftsherr und der Handelnde ist der Geschäftsbesorger. Die Aufgaben werden an fremden Sachen erbracht, und es findet auch keine Übergabe von Sachen an den Geschäftsbesorger statt. Der Vertretene hat gegen den Stellvertreter schuldrechtliche Ansprüche, und der Vertreter Anspruch auf Aufwendungsersatz oder Vergütung. Die Tätigkeiten der Liegenschaftsverwaltung sind daher denen eines Hausverwalters nach WEG ähnlich. Wie der WEG-Verwalter ist die Liegenschaftsverwaltung kein Geschäftsführer in eigener Sache, sondern als rechtsgeschäftlicher Vertreter ein Organ des Rechtsträgers Staat.<sup>480</sup> Verträge, die einen Verwalter verpflichten, das Vermögen eines Auftraggebers – so auch Immobilien z. B. nach § 20 WEG – in seinem Interesse zu verwalten, sind Dienstverträge mit Geschäftsbesorgungscharakter.<sup>481</sup>

Werden nicht nur Leistungen erbracht, sondern auch Vermögen übertragen, entsteht eine Treuhand. Wesentliches Merkmal einer Treuhand ist das Entstehen eines Sondervermögens.<sup>482</sup> In

<sup>477</sup> Vgl. Kleikamp; Strategieoptionen beim Marketing von investiven Dienstleistungen, S. 12 [245].

<sup>478</sup> Vgl. Seiler; in: MüKoBGB, S. 240, Rn. 3 [444].

<sup>479</sup> Vgl. BGH; Az.: IV ZR 78/58; in: DB 6/1959, S. 168 [69].

<sup>480</sup> Vgl. Klaffen; Das Mandat in WEG-Sachen, S. 87 [240].

<sup>481</sup> Vgl. Martinek/Omlor; in: Staudinger-BGB, Buch 2, S. 400, Rn. B 247 [330].

<sup>482</sup> Vgl. Coing; Die Treuhand kraft privaten Rechtsgeschäfts, S. 86 [91].

diesem Fall verbleibt das Treugut im Vermögen des Treugebers, wobei an die Stelle des Vermögens der obligatorische Rückübertragungsanspruch tritt.<sup>483</sup> Der Treuhänder hat dabei nach außen die Stellung eines Vollrechtsinhabers, während er im Innenverhältnis an die Vorgaben des Treugebers gebunden ist.<sup>484</sup> Von dieser Variante haben Hamburg, Bremen, Berlin und der Bund Gebrauch gemacht. Außer beim Bund sind die Dienstliegenschaften im Eigentum des Landes verblieben. Handelt der Treuhänder nicht im eigenen, sondern im Namen des Treugebers, handelt es sich um eine unechte Treuhand. Nur beim Bund sind die Dienstliegenschaften in das Eigentum der Liegenschaftsverwaltung übergegangen. Hier handelt es sich wegen des rechtlichen Eigentumsübergangs um eine echte Treuhand, da hier der Treuhänder im eigenen Namen tätig wird. Die Liegenschaftsverwaltung ist der Treuhänder, da sie einerseits nur nach außen als sichtbarer Eigentümer auftritt oder diesen vertritt und nach innen die Geschäfte des Immobilienmanagements nach den Regeln des Treugebers führt. Hier stellt die Liegenschaftsverwaltung – zumindest haushaltsrechtlich-formal – definitionsgemäß eine Dienstleistung dar. Im Gesamtkontext handelt es sich dennoch um eine Eigenleistung.

### 3.4.7 Zusammenfassung und Ableitung der These

Die Überprüfung der Property Rights zeigt, dass die Liegenschaftsverwaltung keinerlei Verfügungsrechte über die Dienstliegenschaft besitzt. Die Überprüfung der Handlungsrechte zeigt aber, dass ihr das Recht und die Pflicht zur Ausführung von Aufgaben des Immobilienmanagements nach Maßgabe des Nutzers für den Haushalt an den Dienstliegenschaften obliegen.

Es kann festgehalten werden, dass die Liegenschaftsverwaltung wegen fehlender Verfügungsrechte über die Dienstliegenschaften kein Vermieter sein kann. Sie hat nur die Handlungsrechte der Ausführungskompetenz inne. Mit der Zuteilung der Ausführungskompetenz stellt sie einen reinen Dienstleister an Dienstliegenschaften im Auftrag des Wirtschaftssubjekts zu Diensten des Hoheitsträgers dar. Als PREM-Einheit vollbringt sie nicht nur einzelne, sondern ein Bündel von Leistungen eigenverantwortlich an Dienstliegenschaften. Sie ist daher Geschäftsbesorger oder – im Falle des Eigentumsüberganges an Dienstliegenschaften – ein Treuhänder. Sie ist damit ein typischer Verwalter von Immobilien.

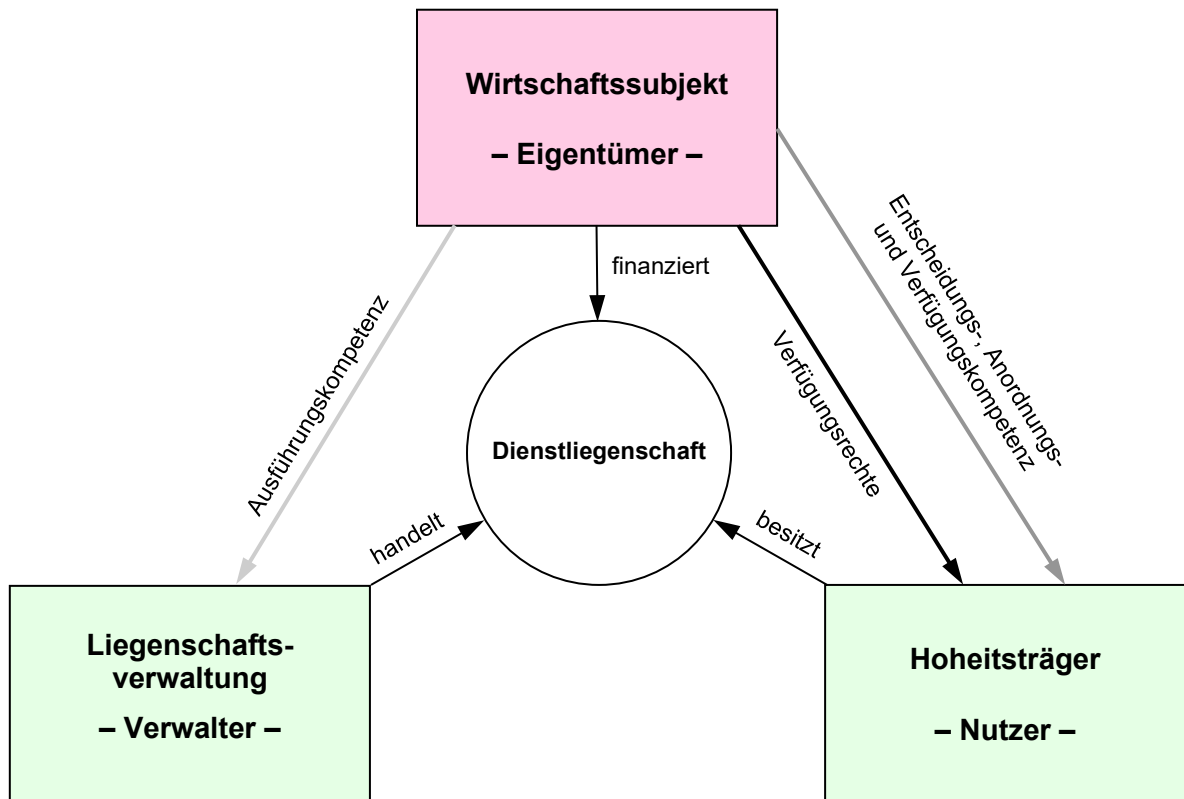
Die Entscheidungs-, Anordnungs- und Verfügungs-Kompetenz sowie alle Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften sind weiterhin dem Hoheitsträger übertragen. Damit nutzt der Hoheitsträger das Eigentum des Wirtschaftssubjektes wie ein Eigentümer und nicht wie ein nutzungsberechtigter Mieter. Die Liegenschaftsverwaltung selbst kann kein Nutzen aus den Dienstliegenschaften ziehen und verhält sich dementsprechend als Dienstleister an einer fremden Sache. Damit kommt keiner der beiden „Mietparteien“ ihren im Mieter-Vermieter-Modell zugeordneten Rollen als „Mieter“ und „Vermieter“ nach. Die tatsächliche Besetzung bestehen in der Rolle des Hoheitsträgers als Eigentümer bzw. Eigentümerversorger des Wirtschaftssubjektes und in der Rolle der Liegenschaftsverwaltung als Verwalter des Wirtschaftssubjektes zu

---

<sup>483</sup> Vgl. Liebich/Mathews; Treuhand und Treuhänder in Recht und Wirtschaft, S. 23 [314].

<sup>484</sup> Vgl. RGZ; Az.: V 205/36, S. 368 [392].

Diensten des Hoheitsträgers. Mithin lässt sich folgende Dreiecksbeziehung zwischen dem Wirtschaftssubjekt als Eigentümer, dem Hoheitsträger als Nutzer und der Liegenschaftsverwaltung als Verwalter aufbauen:



**Abb. 45:** Die Liegenschaftsverwaltung als Verwalter von Dienstliegenschaften im Auftrag des Wirtschaftssubjekts; Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man die Konstellation der Verfügungs- und Handlungsrechte innerhalb dieser Dreiecksbeziehung, so hat der Nutzer faktisch ein Nießbrauchrecht an der Dienstliegenschaft des Wirtschaftssubjektes. Hervorgerufen wird das Dreiecksverhältnis durch die nicht kongruente Zuweisung der Ausführungskompetenz. Die Ausführungskompetenz der Verwaltung und Bewirtschaftung ist an das Wirtschaftssubjekt zurückübertragen, wofür es sich der Liegenschaftsverwaltung als Verwalter bedient. Als bestellter Verwalter besorgt sie Geschäfte in einer fremden Sphäre. Unter fremde Sphäre ist hier die vom Nutzer gebrauchte Dienstliegenschaft zu verstehen. Hieraus ergibt sich:

<b>These 4</b>	Die Liegenschaftsverwaltung ist ein geschäftsbesorgender Verwalter.
----------------	---

### 3.5 Untersuchungen der Informationsverteilung und Anreizwirkung

#### 3.5.1 Machtverhältnisse zwischen den Beteiligten

Entscheidungen in großen Organisationen sind so komplex, dass sie nicht mehr von einer einzelnen Person getroffen werden können. Erst die Schaffung einer Organisation ermöglicht durch Delegation von Entscheidungen auf mehrere Personen eine Reduktion der Komplexität und damit die Entscheidungsfähigkeit.<sup>485</sup> Der Prinzipal-Agent-Ansatz verdeutlicht die Machtverteilungen innerhalb einer Beziehung von Auftragnehmer und Auftraggeber. Bereits in der Untersuchung der Transaktionskosten wurde darauf verwiesen, dass die Machtverteilung in einem gewählten institutionellen Arrangement nicht immer eindeutig festgelegt ist. Gerade in Bereichen, in denen der Auftraggeber (Prinzipal) keinen oder nur schwer Einblick erhält, kann es dazu führen, dass der Auftragnehmer (Agent) dies ausnutzt und seinerseits Macht über den Prinzipal ausübt. Macht bedeutet, dass der Machtausübende den Machtempfangenden dazu veranlassen kann, etwas zu tun, was er von sich aus nicht tun würde.<sup>486</sup>

Nach der Untersuchung der Transaktionskosten soll die Liegenschaftsverwaltung innerhalb der eigenen Organisation wahrgenommen werden. Dabei sind die Begriffe Organisation und Bürokratie gleichzusetzen.<sup>487</sup> Es ist weithin anerkannt, dass der Ansatz einen guten Analyse-rahmen bietet, mit dem sich Vertrags- und Weisungsbeziehungen auch in hierarchischen Strukturen präzise abbilden lassen.<sup>488</sup> Die Folgen aus bürokratischen Regelungen sind innerhalb privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Organisationen prinzipiell gleich, womit sich der Prinzipal-Agent-Ansatz auch auf die Organisation der öffentlichen Verwaltung anwenden lässt. Organisationen als soziale Systeme zur Lösung von Koordinationsproblemen sind politische Konstrukte, die Machtbeziehungen konstruieren und strukturieren sowie die Koordination durch ein Spiel von Machtbeziehungen beeinflussen.<sup>489</sup> In einer hierarchisch strukturierten Organisation werden die Preissignale des Marktes durch administrative Herrschaftselemente ersetzt, denn Bürokratie bedeutet immer auch Hierarchie.<sup>490</sup>

Die Koordination von Ressourcen erfolgt nun nach innerorganisatorischen bürokratischen Regeln. Die Regelungsdichte kann aber nie so hoch sein, dass sie alle entscheidungswürdigen Möglichkeiten abdeckt. So ergeben sich unregelte Freiräume oder Lücken im Schatten von geregelten, aber nicht kontrollierbaren Bereichen. Dabei steht außer Frage, dass die Begrenzung dieser Freiräume aus Gründen der Effektivität und Effizienz nie vollständig gelingen kann. Innerhalb der verbleibenden Freiräume können aber nun Ressourcen zwischen den Untereinheiten durch Machtspiele ausgehandelt und festgelegt werden. Dabei sind Organisationseinheiten mit unterschiedlichen Machtmitteln ausgestattet und kämpfen um jeweils ihre

---

<sup>485</sup> Vgl. Laux/Liermann; Grundlagen der Organisation, S. 27 [303].

<sup>486</sup> Vgl. Dahl; in: Behavioral Science, 2:3/1957, S. 202-203 [92].

<sup>487</sup> Vgl. Hartmann; in: Bürokratische Organisation, S. 297 [189].

<sup>488</sup> Vgl. Kräkel; in: EdBWL, Sp. 1175/1180 [271].

<sup>489</sup> Vgl. Empfer; Handeln, Macht und Organisation, S. 160 [129].

<sup>490</sup> Vgl. Wimmer; in: Gruppendynamik, 1/1988, S. 10 [511].

Ressourcenzuteilung. Machtspiele finden also bei der Verteilung und Verwendung knapper Ressourcen innerhalb von Organisationen statt.<sup>491</sup> Diesen Machtspielen von Akteuren innerhalb einer Organisation kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Sie sind Ausdruck mikropolitischen Verhaltens. Politik ist als Einflussnahme, Gestaltung und Durchsetzung von Forderungen und Zielen in sozialen Gemeinwesen zu begreifen.<sup>492</sup> Damit sind auch in Verwaltungen einzelne oder Zusammenschlüsse von Individuen zu erwarten, die sich, partikulare Ziele in eigener Sache verfolgend, nach ihren gegebenen Möglichkeiten organisieren und direkten oder indirekten Einfluss nehmen.<sup>493</sup> Hierbei werden die Akteure als für ihre Sache kämpfende und daher als politisch motiviert Handelnde angesehen. Mikropolitik ist das Bemühen, knappe Ressourcen zur Erreichung eigener Ziele und der Verbesserung der eigenen Existenzbedingungen einzusetzen.<sup>494</sup> Da die Dienstliegenschaften teilweise den Arbeitsplatz der Akteure darstellen, aber auch von der Belegschaft mit dem Akteur in Verbindung gebracht werden, besteht ein Interesse an der Mitbestimmung über das eigene Arbeitsumfeld. Versteht man unter den Dienstliegenschaften den minimal zu haltenden Aufwand des Haushalts für die Hoheitsträger, so sind in diesem Bereich Verteilungskämpfe über knappe Ressourcen zu erwarten. Da Machtspiele zu einem ökonomisch irrationalen Verhalten führen können, muss die Möglichkeit von Machtspielen bei hierarchisch strukturierten Organisationen wie der staatlichen Verwaltung einkalkuliert werden.<sup>495</sup> Diese illegitime Macht äußert sich durch opportunistisches Verhalten, welches ex ante oder ex post auftreten kann.

Um eine Prinzipal-Agent-Struktur aufzubauen, stellt sich zuerst die Frage, wer im konkreten Falle wessen Vertreter ist. Die Untersuchung der Handlungsrechte hat gezeigt, dass die Liegenschaftsverwaltung ebenso wie der Hoheitsträger einen Vertreter des Wirtschaftssubjekts darstellt. Mithin ist das Wirtschaftssubjekt Haushalt der Prinzipal, der sich in immobilienwirtschaftlichen Angelegenheiten vom Hoheitsträger und der Liegenschaftsverwaltung vertreten lässt. Somit kann das Wirtschaftssubjekt als Prinzipal und die Liegenschaftsverwaltung sowie der Hoheitsträger als dessen Agenten beschrieben werden. Damit sind die Rollen aber immer noch nicht eindeutig festgelegt. Die Beziehung zwischen den Agenten ist noch offen. Zur Frage, ob es unter den gegebenen Bedingungen sinnvoll ist, zwischen dem Hoheitsträger und der Liegenschaftsverwaltung eine Vertreterbeziehung aufzubauen, soll der Prinzipal-Agent-Ansatz eine plausible Antwort liefern.

Weiterhin soll der Prinzipal-Agent-Ansatz im Sinne des Prinzipals auch eine Aussage zu einer brauchbaren verhaltensmotivierenden Anreizregelung treffen. Die Anreizregelung manifestiert sich in der Frage nach der ergebnisorientierten Entlohnung des Agenten. Verhaltensmotivierend bedeutet, dass die Entlohnung den Aufwand transparent dem Entstehungsort zugeordnet und den effizienten Ressourceneinsatz fördert.

---

<sup>491</sup> Vgl. Al-Ani; in: JfB 3-4/1993, S. 132 [3].

<sup>492</sup> Vgl. Schubert/Klein; Das Politiklexikon, S. 261 [434].

<sup>493</sup> Vgl. Schmidt; Wörterbuch Politik, S. 577 [420].

<sup>494</sup> Vgl. Bosetzky; in: VerwArch, 63. Jg. 1972, S. 382 [47].

<sup>495</sup> Vgl. Al-Ani; in: JfB 3-4/1993, S. 149 [3].

### 3.5.2 Die Beziehung der Agenten zum Prinzipal

Eine Prinzipal-Agent-Beziehung kann zwischen autonomen Einheiten oder innerhalb von Einheiten zwischen Bereichen, Abteilungen oder gar Einzelpersonen bestehen. Ein Agent kann dann als Institution gelten, wenn er in der Lage ist, eigene Interessen zu artikulieren. Ein Prinzipal ist eine Institution mit legitimer Macht, die er gegen den Agenten einsetzen kann, um ihn innerhalb eines vertraglichen Rahmens zu bestimmten Handlungen zu bewegen. Zu beobachten ist, dass Macht Wirkung entfaltet, sodass zwischen den Akteuren eine Wechselwirkung bestehen muss. Macht ist daher keine Eigenschaft eines Akteurs, sondern eine Beziehung zwischen Akteuren.<sup>496</sup> Aus dieser Erkenntnis heraus muss sie als Beziehungs- und damit als Agenturproblem bei der Konstruktion des institutionellen Arrangements Berücksichtigung finden.

Die Widersprüche, die sich aus der Zentralisierung und Dezentralisierung ergeben, zeigen Auswirkungen. Die Zentrale – hierunter ist das Wirtschaftssubjekt zu verstehen – soll für das Wohl der gesamten Organisation entscheiden. Sie benötigt hierfür die Informationen, welche ihr aber nur unvollständig vorliegen. Sie hat auch nur unvollständige bis keine Informationen darüber, welche Interdependenzen zwischen den einzelnen Bereichen bestehen. Die Entscheidungen der Bereiche sind oft von ihren Partikularinteressen getrieben, welche die Zentrale oft nicht rechtzeitig in ihrer Tiefe und Dimension erkennt. Es fehlt also in jedem Fall an relevanten Informationen, womit die Informationsbeschaffung in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt.

Wie die Untersuchung der Dienstliegenschaften gezeigt hat, werden die Entscheidungen über Dienstliegenschaften zwischen dem Haushalt als Wirtschaftssubjekt und den Ressorts als Hoheitsträger getroffen. Hieraus ist ersichtlich, dass das Immobilienmanagement ein Informationsaustausch, also ein Kommunikationssystem zwischen Haushalt und Ressort, darstellt. Kommunikation ist der Informationsaustausch mit dem Ziel, sich über Aufgaben zu verständigen.<sup>497</sup> Die zu bewältigende Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung besteht in der Koordination der aus den politisch motivierten Aufgaben des Hoheitsträgers erwachsenen wirtschaftlichen Folgen für den Haushalt. Nur eine bereichsübergreifende Kommunikation leistet einer Vernetzung zwischen den Ressorts Vorschub und trägt dazu bei, Ressortegoismen zu überwinden.<sup>498</sup>

Durch die Einschaltung mehrerer Agenten kann die Informationsbasis erweitert werden. So sind Entscheidungen über Dienstliegenschaften von fachlichen und wirtschaftlichen Interessen geprägt. Sie sollen den Aufgaben des Nutzers gerecht werden und nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen beschafft und bewirtschaftet sein. Es ist also legitim, von vornherein beide Aspekte in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Überlässt man wirtschaftliche Aspekte der fachlichen Ebene des Nutzers, so wird er diese den fachlichen Aspekten unterordnen und beugen. Überlässt man fachliche Aspekte der wirtschaftlichen Ebene, so kann das

---

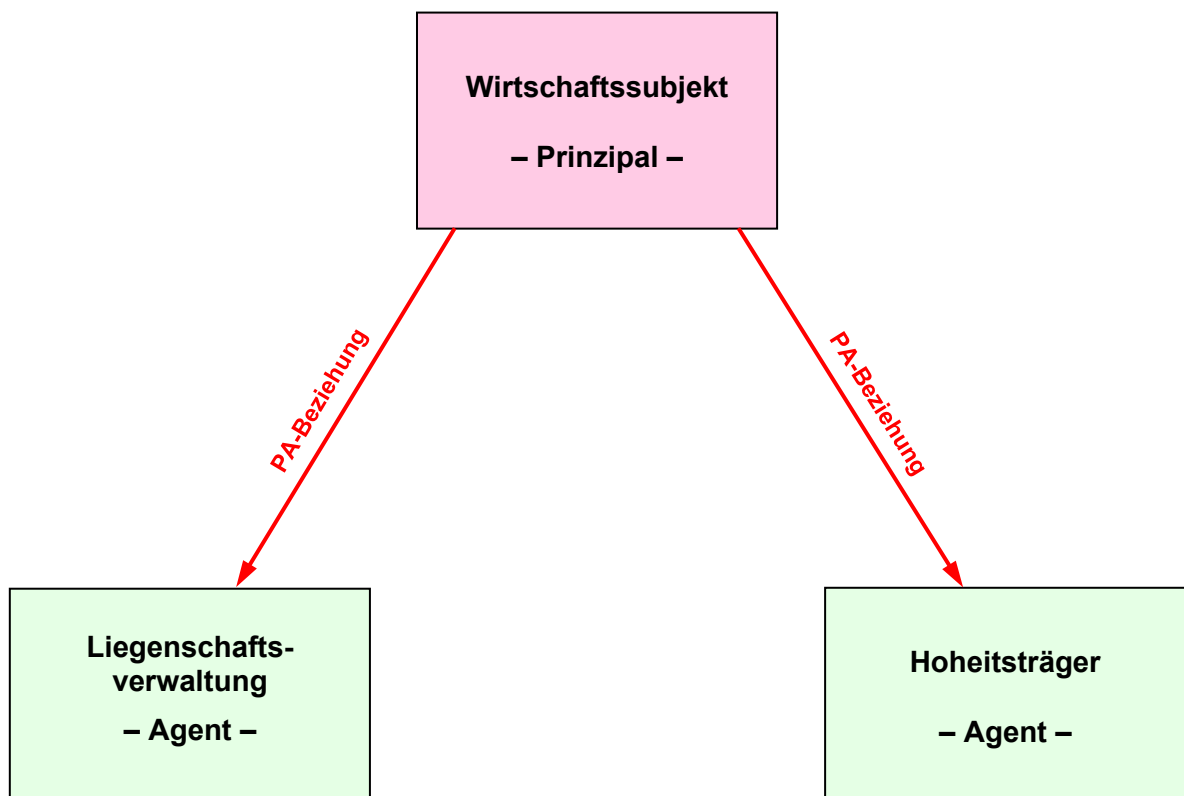
<sup>496</sup> Vgl. Friedberg; in: Mikropolitik, S. 41 [153].

<sup>497</sup> Vgl. Gabler-Wirtschaftslexikon, Teil K-O, 2019, S. 1943 [55].

<sup>498</sup> Vgl. Thielen; Management der Flexibilität, S. 210-211 [467].



Ziel einer brauchbaren Liegenschaft den wirtschaftlichen Aspekten mit der Gefahr untergeordnet werden, dass sie für die Aufgabenerfüllung des Nutzers nicht optimal oder gar unbrauchbar sind. In beiden Fällen besteht die Gefahr der Verschwendung von Haushaltsmitteln durch Fehlinvestitionen mit zusätzlichem ex post-Aufwand. Dieser Zielkonflikt kann nur aufgelöst werden, wenn die Informationsbeschaffung und die daraus erwachsene Entscheidung getrennt voneinander erfolgen. Es ist also vorteilhaft, die Informationsbeschaffung und die Entscheidung verschiedenen Stellen zuzuweisen.<sup>499</sup> Nur wenn die Informationsbeschaffung von der Entscheidung getrennt erfolgt, besteht die Möglichkeit, die Informationen vor einer Entscheidung zu prüfen und ggf. zu korrigieren. Erst wenn kein Entscheidungsträger eine persönliche Präferenz für eine Handlungsalternative besitzt, kann eine Entscheidung rational auf Basis der vorliegenden Informationen getroffen werden.<sup>500</sup> Der Entscheidungsträger Haushalt kann sich nun die entscheidungsrelevanten wirtschaftlichen und fachlichen Informationen von seinen beiden Agenten vortragen lassen. Dabei müssen die Agenten als Team am gleichen Strang ziehen und sind dabei der Aufsicht des Prinzipalen „Haushalt“ unterworfen. Damit handelt es sich um ein Multi-Agent-Problem, welches aus dem Prinzipal, dem Haushalt und zwei Agenten, der Liegenschaftsverwaltung und dem jeweiligen Nutzer als Vertreter eines Ressorts besteht (siehe Abb. 46).



**Abb. 46:** Die Liegenschaftsverwaltung als Multi-Agent-Beziehung; Quelle: eigene Darstellung

<sup>499</sup> Vgl. Franke; in: HWB, Sp. 2000 [147].

<sup>500</sup> Vgl. Laux; Grundfragen der Organisation, S. 128 [301].

Zur Untersuchung des Multi-Agent-Problems kann die Informationsverarbeitung herangezogen werden. Ein Modell, welches eigenständige Entscheidungen forciert, ist auf die Verarbeitung von Informationen angewiesen. Daher gelten die Aussagen zur Informationsasymmetrie auch für die Informationsverarbeitung. Die Aufnahmefähigkeit ist ab einer gewissen Informationsmenge und -dichte von einer einzelnen Einheit nicht mehr vollständig möglich. Daher entsteht ein sog. Informations-Overload. Um dies zu verhindern, müssen Informationen gefiltert, priorisiert und sodann auf informationsverarbeitende Stellen verteilt werden. Dies setzt Kommunikation zwischen diesen Stellen voraus. Die Informationsverarbeitung und Kommunikation ist mit Transaktionskosten verbunden, welche die Effizienz der Vertragsgestaltung mitbestimmen. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten der Informationsverarbeitung des Prinzipals höher sind als für den Agenten. Daher hat der Prinzipal die Agenten zur Wahrnehmung der Aufgaben und damit zur Informationsverarbeitung bestellt.<sup>501</sup>

### 3.5.3 Die Beziehung der Agenten zueinander

Der Prinzipal-Agent-Ansatz geht davon aus, dass Macht auch innerhalb von Organisationen von Untereinheiten ihren vorgesetzten Einheiten gegenüber möglich ist. Maßgebend hierfür sind die zwischen den Prinzipalen und Agenten zu erwartenden Abhängigkeitsverhältnisse.<sup>502</sup>

Zwischen Liegenschaftsverwaltung und Haushalt besteht einerseits ein aushelfendes (auxiliaries) Abhängigkeitsverhältnis, da die Liegenschaftsverwaltung als Untereinheit um die Arbeitsaufgaben des Haushalts als Eigentümer der Dienstliegenschaften entlastet wird. Andererseits besteht ein fachliches (funktionales) Abhängigkeitsverhältnis, da der Haushalt vom besonderen Wissen und Können der Liegenschaftsverwaltung abhängt, das für die Funktionsfähigkeit und die Koordination aller Dienstliegenschaften im Gesamtfunktionszusammenhang unentbehrlich ist. Zwischen Nutzer und Haushalt besteht einerseits ein ergänzendes (komplementäres) Abhängigkeitsverhältnis, da der Haushalt darauf angewiesen ist, dass die Ressorts und die Nutzer ihren haushaltsrechtlichen Pflichten aus der Nutzung der Dienstliegenschaften nachkommen. Andererseits besteht gleichzeitig ein bedingungsgemäßes (konditionales) Abhängigkeitsverhältnis, da die Ressorts und Nutzer die Verfügungsgewalt an den Dienstliegenschaften besitzen und über die damit verbundenen Informationen Einfluss auf die Bedingungen nehmen, in denen sich die Interaktion abspielt.

Macht kann vor allem derjenige ausüben, der die Konditionen des Zusammenspiels beeinflussen kann. Im Falle einer Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer wäre die Liegenschaftsverwaltung als Dienstleister Agent und damit Vertreter des Prinzipals Nutzer. Damit stünde die Liegenschaftsverwaltung in einem Multi-Prinzipal-Verhältnis mit dem Haushalt und den Nutzern. Loyalitätskonflikte zwischen den Zielen des Haushalts und der Nutzer wären die Folge. Sie sähe sich dann als Dienerin zweier Herren und

---

<sup>501</sup> Vgl. Schneider; Optimale Delegation bei mehreren Agenten, S. 209 [431].

<sup>502</sup> Vgl. Hartmann; in: Bürokratische Organisation, S. 305-306 [189].

liefe Gefahr, zwischen sich widersprechenden Zielen zerrieben zu werden. Im Gegensatz dazu wird der Nutzer die Liegenschaftsverwaltung immer als Gehilfe des Haushalts ansehen, so dass für ihn kein Konflikt entsteht, den er nicht mit dem Haushalt selbst klären könnte. Dabei bestünde die Gefahr, dass er die Liegenschaftsverwaltung dazu instrumentalisiert, geregelte haushaltsrechtliche Vorgaben zu umgehen.

Hier kann der Agent zwar ein aushelfendes, fachlich-ergänzendes Abhängigkeitsverhältnis aufbauen, aber mangels Verfügungsmacht über die Dienstliegenschaften kein bedingungs-gemäßes Abhängigkeitsverhältnis. Zu beachten ist hier aber, dass der Nutzer selbst Agent des Prinzipals Haushalt ist. Damit kann zwar die Liegenschaftsverwaltung keine Macht dem Nutzer gegenüber aufbauen, aber der Nutzer kann über die Liegenschaftsverwaltung die bedingungs-gemäße Abhängigkeit des Haushalts über einen zweiten indirekten Weg vertiefen. Die scheinbar objektive Expertise des Agenten Liegenschaftsverwaltung gegenüber dem Prinzipal Haushalt wäre tatsächlich durch Einflüsse des Agenten Nutzer infiziert. Damit wäre die Machtbalance empfindlich gestört. Als Verfügungsberechtigter an den Dienstliegenschaften kann der Nutzer als Agent gegen den Haushalt als Prinzipal nur informelle Macht ausüben, der Nutzer als Prinzipal der Liegenschaftsverwaltung gegenüber aber formal. Damit kann der Nutzer die Liegenschaftsverwaltung innerhalb der Beziehung legitimerweise für seine Zwecke instrumentalisieren und gegen den Haushalt missbrauchen. Hier liegt der Schwachpunkt des Konstrukts einer internen Liegenschaftsverwaltung. Bestehen zwischen der Liegenschaftsverwaltung und den Nutzern Abhängigkeiten, so würden sich die Partikularinteressen der Nutzer auf die Liegenschaftsverwaltung übertragen und gegen den Haushalt wirken. Damit würde der Prinzipal permanent Gefahr laufen, bei Interessengleichheit seiner beiden Agenten eine Koalition gegen den Haushalt zu erzeugen. Ineffiziente Ergebnisse im wirtschaftlichen Umgang mit Dienstliegenschaften wären für den Haushalt die Folge.

Im Gegensatz zum Nutzer ist die Liegenschaftsverwaltung regelmäßig nicht dauerhaft vor Ort. Damit kann sie nicht unumschränkt über alle liegenschaftsrelevanten Angelegenheiten informiert sein. Durch den uneingeschränkten Zugang des Nutzers kann er diesbezügliche Informationen über die Ausübung der Ressortverantwortung und des Hausrechts der Liegenschaftsverwaltung gegenüber verbergen oder manipulieren. Da sich die liegenschaftsrelevanten Tätigkeiten und Informationen in der Sphäre des Nutzers vollziehen und dort entstehen, ist dieses bedingungs-gemäße Abhängigkeitsverhältnis im Sinne des Prinzipal-Agent-Ansatzes für die Bestimmung des institutionellen Arrangements relevant.

Die Liegenschaftsverwaltung kann nur dann dem Haushalt gegenüber ihre fachlich objektive Expertise einbringen, wenn sie selbst frei von illegitimen Einflüssen des Nutzers ist. Es gilt nun, eine Konfliktregelung zu finden, die eine Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Nutzer und Liegenschaftsverwaltung ausschließt. Die Konfliktregelung besteht bei einer hierarchisch strukturierten Organisation entweder in der Einschaltung der vorgesetzten Instanz oder in der Bedienung von Schnittstellen. Im Falle dieses Konstruktes soll zwischen den Agenten keine hierarchische Koordinationsform entstehen.

Werden komplexe Aufgaben auf mehrere Untereinheiten arbeitsteilig zugeordnet, entstehen Schnittstellen.<sup>503</sup> Diese sind auch im vorliegenden Fall vorhanden, da Dienstliegenschaften in Beschaffung und Bewirtschaftung funktionell für den Nutzer dienlich sein müssen und gleichzeitig den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügen müssen. Für die Funktionalität sind die Vorgaben des Nutzers und für die haushaltskonforme Abwicklung die Liegenschaftsverwaltung verantwortlich. Die hierfür notwendige bereichsübergreifende Kommunikation erfordert Schnittstellen. Sie entstehen in der laufenden Durchführung und Abstimmung von Prozessen. Diese Prozesse finden bei Dienstliegenschaften vor allem bei der Beschaffung und der Bewirtschaftung von Dienstliegenschaften statt. Hierbei kommt es zu sequenziellen oder gar reziproken Interaktionen.

Im Bewirtschaftungsfall ist eine sequenzielle Interaktion notwendig, da die Verfügbarkeit der Dienstliegenschaft durch die Liegenschaftsverwaltung Voraussetzung für die Tätigkeit des Nutzers ist und er auf sie angewiesen ist. Im Beschaffungsfall entsteht eine reziproke Interaktion, da das ständige Aufeinander-angewiesen-Sein nicht nur die Lösung von klassischen Ressourcen- und Verteilungskonflikten erfordert, sondern auch die Bewältigung von Wahrnehmungs- und Wissenskonflikten. Hierfür ist ein intensiver Informationsaustausch durch Kommunikation notwendig, was den Zweck der Liegenschaftsverwaltung als Controlling-Instrument unterstreicht.

Schnittstellen dienen dem Austausch von Informationen, Kapital und Gütern zwischen organisatorischen Teilbereichen, die innerhalb eines institutionellen Arrangements Handlungsautonomie besitzen, einander gleichgeordnet sind und keinen direkten gemeinsamen Vorgesetzten haben.<sup>504</sup>

Undifferenziert betrachtet, könnte man den Haushalt als gemeinsame Schnittstelle ansehen. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich aber nicht um die gleichen vorgesetzten Stellen, sondern um verschiedene Zuständigkeiten innerhalb des Haushalts. Einen gemeinsamen Vorgesetzten kann es zwischen unterschiedlichen Ressorts nicht geben, denn die Haushaltsverantwortung obliegt jedem Ressort selbst. Allenfalls wenn beide Ressorts, die der Liegenschaftsverwaltung und die des Nutzers, im gleichen Geschäftsbereich zusammenfallen, entsteht eine solche Situation. Aber auch in diesem Falle besteht eine interne Unterscheidung zwischen dem Haushaltsmanagement des Staates und dem des eigenen Hauses. Diese haben nur über mehrere hierarchische Stufen hinweg einen tatsächlichen gemeinsamen Vorgesetzten, den Ressortchef. Jedes Ressort hat hierfür im Bereich des inneren Dienstes seines Ministeriums ein Haushaltsreferat, welches für den Vollzug des Ressorthaushalts verantwortlich ist. Die Verknüpfung mit dem Finanzressort ist über die sog. Spiegelreferate im Haushaltsressort gegeben, welches den Haushaltsvollzug aller Ressorts beaufsichtigt bzw. wo die notwendigen Informationen zur Koordination des Finanzmanagements mit dem Gesamthaushalt zusammenlaufen. Nur diese stehen federführend für die Haushaltspolitik der Staatsregierung und

---

<sup>503</sup> Vgl. Köhler/Görgen; in: DBW 4/1991, S. 527 [251].

<sup>504</sup> Vgl. Brockhoff/Hauschild; in: ZfO 6/1993, S. 399-400 [56].

können ggf. steuernd eingreifen. Die Aufsicht über die Liegenschaftsverwaltung liegt hingegen bei einem speziellen aufsichtführenden Referat. Die Ressourcenverantwortung liegt also bei den Spiegelreferaten des Haushaltsressorts. Die Abstimmung zwischen den die Dienstliegenschaften nutzenden Fachressorts und der Liegenschaftsverwaltung muss also im Haushaltsressort erfolgen [siehe Abb. 63 im Anhang 5]. Es handelt sich um eine hierarchie-ergänzende Koordination, da gemeinsame Funktionen in einer neuen Gliederung zusammengefasst werden.<sup>505</sup> Dienstliegenschaften sind als Teil des Staatsvermögens haushaltsrechtlichen Regeln unterworfen. Daher ist für Konflikte im Zusammenhang mit Dienstliegenschaften der Haushalt für die Nutzer und die Liegenschaftsverwaltung die gemeinsam koordinierende vorge setzte Instanz, obwohl es sich nicht um die gleichen Entscheidungsträger handelt.

Wenn die Liegenschaftsverwaltung an Dienstliegenschaften tätig wird, ist ein routinemäßiger Kontakt zwischen den beiden Agenten unumgänglich. Obwohl Liegenschaftsverwaltung und Nutzer zusammenarbeiten, handelt es sich dennoch nicht um eine Prinzipal-Agent-Beziehung, da keiner der beiden der Vertreter des anderen ist. Man kann diese Beziehung als ein Team interpretieren. Ein Team ist eine Gruppe von Personen, von denen der Einzelne für ein gemeinsames Ergebnis und Vorteil etwas anderes entscheidet.<sup>506</sup> Teamarbeit trägt dazu bei, Interessengegensätze aufzuheben, wobei sie als Kooperation oder Koalition auftreten kann.<sup>507</sup> Die Teamarbeit äußert sich in der dauerhaften, aber auch situationsbedingten Zusammenarbeit zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer. Ein erfolgreiches, also effizientes, Ergebnis setzt die Abstimmung zwischen den Beteiligten Haushalt und Ressorts und deren Teileinheiten für ein gemeinsames Ziel voraus. Für die Ressorts handeln die Nutzer und für den Haushalt die Liegenschaftsverwaltung. Die Abstimmung zwischen den Akteuren erfolgt dabei nicht auf Basis eines Über- und Unterordnungsverhältnisses, sondern im Sinne eines SSC gleichberechtigt auf einer Ebene.

Begreift man die Liegenschaftsverwaltung als Controlling-Instrument, so sind die Dienstliegenschaften die Schnittstellen, an denen die Informationen, die der Haushalt zur Entscheidungsfindung benötigt, entstehen. Der eigentliche Zweck einer eigenen Liegenschaftsverwaltung ist daher die Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung als Teil eines auf Dienstliegenschaften bezogenen Kommunikationssystems (siehe Abb. 47).

In der Beschaffungsphase spielt die Teamarbeit zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer eine ganz besondere Rolle. Es handelt sich um die klassische Projektarbeit, in der die Projektbeteiligten zum Gelingen des Projekts ihre Interessen aufeinander abstimmen müssen. Die quantitativen und qualitativen Anforderungen aus dem Kerngeschäft des Nutzers müssen von ihm artikuliert und in brauchbare Projektdaten umgesetzt werden. Es gilt, alle Belange auf das zukünftige Facility Management abzustimmen, da die Bewirtschaftung kostenintensive Auswirkungen im Lebenszyklus entfalten wird. Erst auf dieser Grundlage kann die Be-

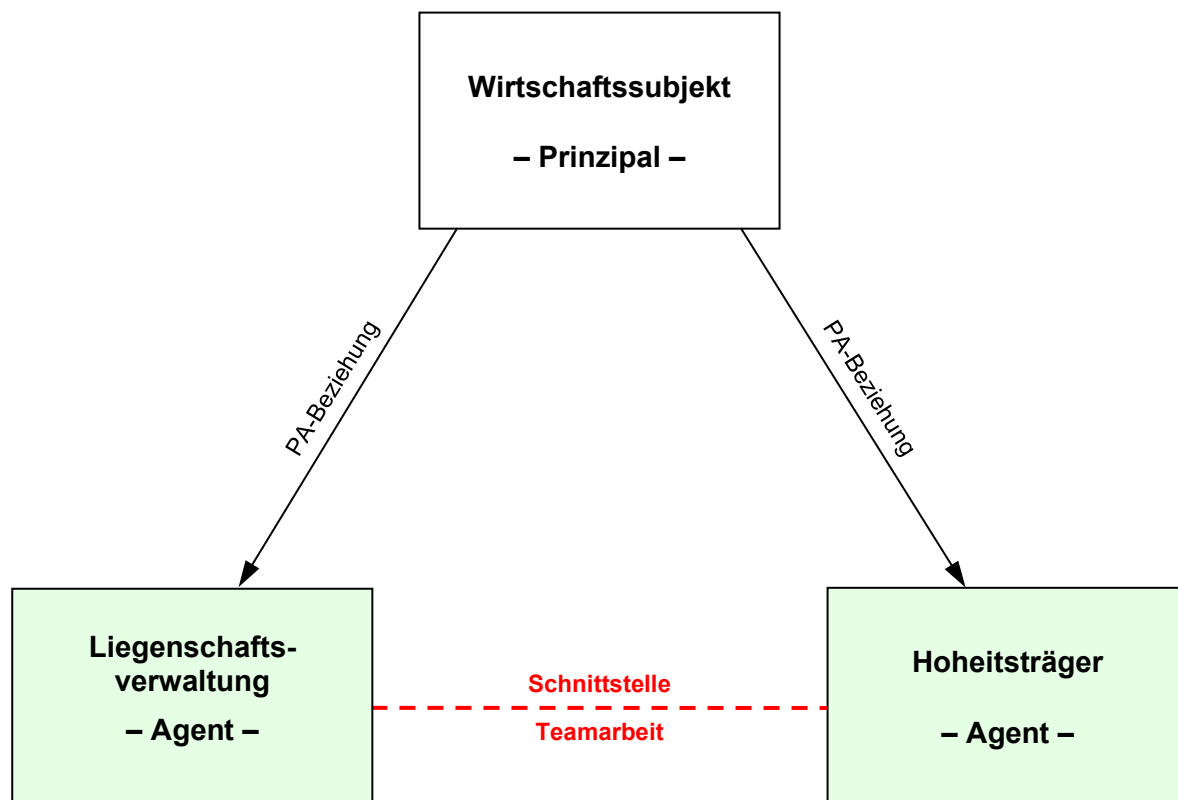
---

<sup>505</sup> Vgl. Brockhoff/Hauschildt; in: ZiO 6/1993, S. 400 [56].

<sup>506</sup> Vgl. Marshak; in: Economic Information Decisions and Prediction, Vol. 2, S. 64 [329].

<sup>507</sup> Vgl. Wild; Neuere Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht, S. 121 [506].

schaffung durch die Liegenschaftsverwaltung erfolgen. Es ist eine Abstimmung zwischen Haushalt und Ressort, da hier bereits die Kostenentwicklung der Immobilie für alle drei Phasen des Immobilienlebenszyklus festgelegt wird. Damit handelt es sich um eine fundamentale Entscheidung, die nur zwischen dem Hoheitsträger und dem Wirtschaftssubjekt getroffen werden kann. Gleichzeitig ist man aber auf die Zuarbeit von Informationen und Expertisen der Liegenschaftsverwaltung und der Nutzer angewiesen. Das Augenmerk der Wirtschaftlichkeit besteht hier bereits bei der Bearbeitung der einzelnen Anforderungen des Nutzers. Optimierungen im Planungsprozess sind einer kostenintensiven nachträglichen Änderung im Erstellungsprozess oder in der Nutzungsphase vorzuziehen.



**Abb. 47:** Die Beziehung zwischen den Agenten als Schnittstelle und Team; Quelle: eigene Darstellung

Die Teamarbeit besteht auch in der Bewirtschaftungsphase weiter. Sie ist die Folge der bereits in der Beschaffung getroffenen Entscheidungen des Haushalts. Wirtschaftliches Agieren ist hier nur noch innerhalb der verbliebenen Handlungsmöglichkeiten gegeben. Die quantitativen und qualitativen Anforderungen aus dem Dienstbetrieb müssen vom Nutzer artikuliert und von der Liegenschaftsverwaltung als liegenschafts- oder nutzerspezifisch kumulativ oder investiv klassifiziert werden. Auch hier treffen die unterschiedlichen Interessen der Ressorts und des Haushalts aufeinander. Das Interesse des Haushalts besteht in der Wertbeständigkeit seiner Investition. Das Interesse des Nutzers besteht in der Sicherung seines Dienstbetriebs. Das Ziel ist hier die Wertbeständigkeit bei gleichzeitiger Sicherung des Dienstbetriebs, welches im Tagesgeschäft jeweils neu ausgehandelt werden muss. Auch hier ist die Sicherung des Dienstbe-

triebs, weil kerngeschäftsrelevant, das wichtigere Geschäft, welches nur in der Ausführung während der Bewirtschaftung wirtschaftlich verfolgt werden kann.

### 3.5.4 Der Einfluss opportunistischen Verhaltens

Verborgene Eigenschaften (hidden characteristics) beschreiben die Gefahr für den Prinzipal, wegen fehlender oder falscher Kenntnisse ex ante den falschen Agenten ausgewählt zu haben. Da das institutionelle Arrangement innerhalb der Verwaltung aufgebaut werden soll, besteht zwar diese Gefahr, muss aber wegen fehlender Wahlfreiheit getragen werden. So können der Liegenschaftsverwaltung in den zugestandenen Rechten und Pflichten zu enge oder zu weite Spielräume eröffnet sein, die im eigenständigen Handeln zu Fehlanreizen führen. Falsche fachliche Ausrichtung sowie personelle Unter- oder Fehlbesetzung führen unweigerlich zu Qualitätseinbußen in der Aufgabenabwicklung. Die verborgenen Absichten (hidden intentions) führen zum Hold-up-Problem, das bereits bei der Betrachtung der Transaktionskosten beschrieben wurde.

Von größerer Bedeutung sind die ex post auftretenden verborgenen Handlungen (hidden actions) und die verborgenen Informationen (hidden informations). Bedient sich der Prinzipal als vorgesetzte Einheit zur Aufgabenerledigung untergebenen Einheiten als Agenten, so sind innerhalb der aufgebauten Beziehungen vonseiten des Agenten dem Prinzipal gegenüber mikropolitische Verhaltensweisen als Machtspiele zu erwarten. Ihre Begründung finden sie in der Tatsache, dass nur im Inoffiziellen Interaktionen stattfinden können, die von den offiziellen Vorgaben abweichen, aber dennoch die Bedürfnisse der Handelnden befriedigen.<sup>508</sup> Kann der Prinzipal das Handeln seines Agenten nicht vollständig beobachten, eröffnet sich für die Agenten die Möglichkeit, den Willen des Prinzipals nach eigenem Ermessen auszulegen. Damit unterliegen die Ziele des Prinzipals der Interpretation des Agenten. Der Prinzipal kann zwar die Handlungen beobachten, aber wegen fehlender Fachkenntnisse in ihrer Qualität und Wirkung nicht beurteilen. Damit kann der Agent den Prinzipal bewusst oder unbewusst täuschen. In Ermangelung von Qualitätsstandards des Prinzipals kann der Agent diese selbst festlegen, auch dann, wenn ein qualitativ höherer Standard erreichbar wäre. Beide Eigenschaften führen zu moralischem Risiko (moral hazard). Dieses liegt vor, wenn ökonomische Fehlanreize die Agenten zu leichtsinnigem oder verantwortungslosem Verhalten verleiten.

Die Gefahr des moralischen Risikos besteht latent, da sich die Nutzer im Konkurrenzkampf befinden. Zwar herrschen innerhalb einer hierarchischen Organisation wie dem Staat keine Marktverhältnisse, aber dennoch ein Konkurrenzkampf. Es handelt sich um die Konkurrenz der Nutzer um Haushaltsmittel für die eigene Versorgung. Hierzu gehört auch die Versorgung mit Dienstliegenschaften. Jeder Nutzer wird alle ihm möglichen Mittel einsetzen, um durch eine günstige Budgetzuteilung eine ihm repräsentierende Dienstliegenschaft zu erhalten. Die Nutzer müssen die Haushaltsmittel nicht nur dem Haushalt abringen, sondern auch

<sup>508</sup> Vgl. Schüle; Mikrosoziologie, S. 234 [435].

gegen die Begehrlichkeiten der anderen Nutzer verteidigen. Sie stehen daher auch in Konkurrenz um diese Haushaltsmittel gegen andere Nutzer – ein Konkurrenzkampf um die Ressourcen des Wirtschaftssubjekts Haushalt. Die Ressorts und die einzelnen Nutzer haben eben nicht die Optimierung des Gesamtbestands an Dienstliegenschaften im Blick, sondern die Optimierung ihrer näheren Umgebung. Dazu gehören auch die Identität stiftenden Dienstliegenschaften. Deshalb ist es wichtig, nicht nur eine Organisation mit Gesamtüberblick zu haben, sondern auch eine Organisation, deren Handeln nicht den Ressortegoismen und Eigeninteressen der Nutzer unterliegt.

So können sich Nutzer und Liegenschaftsverwaltung bereits im Vorfeld einer Beschaffung darüber einigen, eine bestimmte Beschaffungsvariante zu wählen und andere auszuschließen. So kann z. B. der Nutzer, um die restriktiven Vorschriften des Flächenbedarfs zu umgehen, eine Anmietung bevorzugen, da über die vermietetbedingten Gegebenheiten größere Räumlichkeiten oder Räumlichkeiten mit einer besseren Ausstattung begründet werden können. Eine regelkonforme Herrichtung der Räumlichkeiten würde dann haushaltsrechtlich einen vermeidbaren Mehraufwand bedeuten. Auch kann es im Vorfeld Absprachen zwischen dem Nutzer und potenziellen Vermietern am Markt geben. Gerade bei Erweiterungen bestehender Dienststellen ist der Vermieter bereits bekannt. Man sollte nicht verkennen, dass der Vermieter im täglichen Geschäft eher mit dem tatsächlichen Nutzer seiner Mietfläche Kontakt hält als mit der abstrakt im Hintergrund agierenden Liegenschaftsverwaltung. So kann die Absprache mit dem Nutzer darin bestehen, dass der Vermieter bereits ein von Nutzerwünschen inspiriertes Angebot, also ein mit Mehraufwendungen behaftetes Angebot, abgibt. Weiterhin kann der Nutzer frei werdende Nutzflächen mit eigenen Mitarbeitern belegen, anstatt sie abzugeben. Der Bedarf wird nach geltendem Haushaltsrecht regelmäßig nur bei einer Beschaffung festgestellt. Änderungen werden daher bis zu einer erneuten Beschaffung nicht erfasst. Der Nutzer kann nun als Wohltat an seine Mitarbeiter für eine großzügige Verteilung von eigentlich nicht mehr benötigten Nutzflächen sorgen, obwohl für diese Mehrfläche kein Anspruch besteht. Die Mitarbeiter einer Dienststelle sehen eine großzügige Raumausstattung als Qualitätsgewinn an.<sup>509</sup> Auch aus dieser Perspektive lässt sich erklären, dass trotz rückläufiger Beschäftigtenzahl in der Verwaltung keine Reduzierung der genutzten Flächen eintritt.<sup>510</sup>

Die damit verbundenen Aufwendungen fallen aber zuerst zulasten des Nutzers, der hierfür die entsprechenden Haushaltsmittel zur Verfügung stellen muss. Solange der Nutzer das Budget sicherstellen kann, kann es der Liegenschaftsverwaltung gleichgültig sein, in welchem Umfang die Wünsche des Nutzers realisiert werden sollen. Es ist Aufgabe des Haushalts als Prinzipal, den Bedarf des einzelnen Nutzers anzuerkennen oder nicht. Hierfür existieren haushaltsrechtliche Regelungen, deren Einhaltung die Pflicht des Nutzers ist und die der Kontrolle des Haushalts unterliegt. Nur bei einem positiven Bescheid des Haushalts wird die Liegenschaftsverwaltung tätig, womit das Risiko ohnehin beim Haushalt liegt.

---

<sup>509</sup> Vgl. Lohmann; in: Facility Management 1/2000, S. 32 [320].

<sup>510</sup> Vgl. Avantago; Abschlussbericht, S. 4-5 [13].



Die Bildung von Koalitionen der Agenten zulasten des Prinzipals ist also ein Ergebnis aus dem direkten Kontakt zwischen den Agenten und kann zu opportunistischem Verhalten führen. Da Liegenschaftsverwaltung und Nutzer Agenten des gleichen Prinzipals sind, besteht latent immer die Möglichkeit einer Koalitionsbildung. Obwohl zwischen der Liegenschaftsverwaltung und den Nutzern keine Prinzipal-Agent-Beziehung besteht, bedeutet dies nicht, dass zwischen den beiden Akteuren keine sozialen Beziehungen aufgebaut werden können. Gerade die Tatsache, dass sich durch dauerhaften und langfristigen Kontakt von natürlichen Personen der beiden Akteure soziale Kontakte herausbilden, liegt auf der Hand. Damit besteht immer die Gefahr, dass die Informationen in einem Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten deformiert werden. Sind sich die Teammitglieder über das Ziel und die Wege einig, so können sie in ihrer jeweiligen Prinzipal-Agent-Beziehung den Prinzipal durch gezielte Manipulation der entscheidungsrelevanten Informationen täuschen.

Koalitionen und Kooperationen stellen Zusammenschlüsse dar, die aus verschiedenen Perspektiven unterschiedliche Ziele verfolgen. Eine Kooperation erfolgt in formellen Strukturen. Formelle Strukturen sind unpersönliche Beziehungen, die nur durch Personen getragen werden, denn der dienstliche Gehorsam wird in einer bürokratischen Organisation immer nur den Regeln und nicht Personen gegenüber geleistet. Kooperationen wollen ein Projekt konform mit den Zielen des Entscheidungsträgers voranbringen. Kooperieren bedeutet, den offiziellen Weg der Zusammenarbeit zu beschreiten, was ggf. selbst einen Kurzschluss zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer einschließt. Dabei wird der legitime Weg offiziell sanktioniert und zweckgebunden verlassen, um einen schnellen und korrekten Informations- und Datenaustausch sicherzustellen. Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel. So ist der legitime Weg damit nicht aufgehoben, sondern nur bewusst ausgesetzt.

Informelle Strukturen sind dagegen immer Beziehungen, die um persönliche Interessen herumgelegt sind. Koalitionen sind informelle Absprachen zulasten Dritter, da sie die Kosten der Kooperation externalisieren.<sup>511</sup> Koalieren bedeutet daher, die informellen und illegitimen Wege eigenmächtig und für eigene Zwecke zu bestreiten. Koalitionen laufen Gefahr, einzelne Projekte konform mit den eigenen Zielen zulasten des Entscheidungsträgers voranzubringen. Damit tendiert die Koalition in Richtung einer Verschwörung der Agenten gegen den gemeinsamen Prinzipal.<sup>512</sup> Im Falle der Dienstliegenschaften ist der Dritte der Haushalt und mit ihm die Haushaltsmitglieder. Sie sind damit potenziell eine Quelle für die Verschwendung von Haushaltsmitteln. In beiden Fällen bilden sich zur Aufgabenerledigung Teams, in deren Verlauf Ver- und Aushandlungsprozesse stattfinden. Dabei steht die offizielle Aufgabenerledigung im Mittelpunkt des Interesses, bei einer Koalition hingegen wird zusätzlich inoffiziell evtl. eine Gegenleistung erwartet.<sup>513</sup> Die Folge ist, dass opportunistisches Handeln der Agenten zu erwarten ist. Zielkonflikte werden hier nur zwischen den Agenten und nur scheinbar

---

<sup>511</sup> Vgl. Wimmer; in: Gruppendynamik, 1/1988; S. 18 [511].

<sup>512</sup> Vgl. Alparslan; Strukturalistische Prinzipal-Agent-Theorie, S. 34 [9].

<sup>513</sup> Vgl. Bosetzky; in: BWVPr, 3/1974, S. 50 [46].

zugunsten des Prinzipals aufgehoben. Hier kommt es regelmäßig zu Entscheidungen, die nicht im Interesse des Prinzipals liegen, obwohl sie – getragen von unvollständigen Informationen – von ihm getroffen werden. Koalitionen täuschen nur scheinbare Konfliktfreiheit vor. Eine Koalition kann daher nie vollständig ausgeschlossen werden. Es dürfen aber keine Bedingungen entstehen, die diese Form der Zusammenarbeit begünstigen. Gegenmaßnahmen sind an dieser neuralgischen Schnittstelle nur schwer zu kontrollieren. Die Problematik wird aus nachstehender Übersicht deutlich:

<b>Bürokratische Kontrolle</b>	Ist hier nur bedingt einsetzbar, da es sich hier um informelle Absprachen handelt, die gerade das Ziel haben, die bürokratische Kontrolle zu umgehen, auszuschalten oder in ihrer Wirkung zu mindern.
<b>Informationssysteme</b>	Helfen nur begrenzt, da mit den informellen Absprachen die manipulierten Informationen erst entstehen.
<b>Anreize</b>	Sind in einem hierarchischen System nur über Belohnungen zu etablieren, deren Wirkungen schwer zu kontrollieren sind.
<b>Unternehmenskultur</b>	Ist nur bedingt geeignet, da die Homogenität in den Werten und Präferenzen bei längerfristigen Beziehungen durch subjektive Erlebnisse Einzelner verloren gehen können.
<b>Vertrauen</b>	Ist ungeeignet, da bei dauerhaften in Kontakt stehenden Personen die sozialen Bindungen die rationalen Entscheidungen zunehmend gefährden.
<b>Reputation</b>	Aus Beobachtungen folgender glaubhafte Unterstellung, sich dem Prinzipal gegenüber richtig zu verhalten, ist subjektiv und spekulativ.

**Tab. 24:** Möglichkeiten der Gegenmaßnahmen bei opportunistischem Verhalten; Quelle: eigene Darstellung

Werden ökonomische Entscheidungen als sozialer Tausch unter Gefolgsleuten für die Erreichung eigener Ziele ausgetragen, so besteht die Gefahr der wechselseitigen Instrumentalisierung.<sup>514</sup> Aus diesem Grund gilt es, Kooperationen zu fördern und Koalitionen zu verhindern. Auch in einem bürokratischen Milieu werden Entscheidungen nicht immer nach formalen Kompetenzen, sondern nach informellem Konsens entschieden.<sup>515</sup> Da innerhalb von Organisationen Menschen mit beschränkten Informationen handeln, sind diese Mechanismen zu erwarten und können nicht ausgeschaltet werden. Das Wissen darüber muss aber dazu führen, dass vorbeugende Koordinations- und Regelmechanismen aufgebaut werden, die diese organisationsinternen Konflikte von vornherein verhindern, eindämmen oder zumindest regeln.<sup>516</sup>

Ziel ist es also, die emotionale Sichtweise der Nutzer auf ihre Dienstliegenschaften durch die sachliche und haushaltsrechtlich rationale Sichtweise des Wirtschaftssubjektes zu ersetzen. Der Aufwand für Dienstliegenschaften soll nicht mehr von den emotionalen Eindrücken des

<sup>514</sup> Vgl. Bosetzky, in: Mikropolitik, S. 28 [48].

<sup>515</sup> Vgl. Koch; Personalsteuerung in der Ministerialbürokratie, S. 106 [250].

<sup>516</sup> Vgl. Scharpf; in: Planungsorganisation, S. 82 [411].

Nutzers bestimmt werden, sondern sich aus den hinreichend rationalen baufachlichen und immobilienwirtschaftlichen Notwendigkeiten ergeben. Die Feststellung dieser Notwendigkeit obliegt der hierfür fachlich profilierten Liegenschaftsverwaltung.

Mit der Ausführungskompetenz ist die Liegenschaftsverwaltung als Teil des Wirtschaftssubjekts an der Stelle präsent, an der durch Realisierung liegenschaftsbezogener Leistungen der monetäre Aufwand der Dienstliegenschaften sichtbar und wirksam wird. Der Haushalt kann daher nur einer Organisationseinheit vertrauen, die von ihr eingesetzt und kontrolliert wird und ansonsten mit den Ressorts nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis steht. Ein direkter Leistungsaustausch zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer würde dieser Forderung entgegenstehen, weil diese durch Partikularinteressen des Nutzers geleitet sein könnte.

### **3.5.5 Die Entscheidungsfindung des Prinzipals**

Die Leistungsfähigkeit einer hierarchischen Koordination ist begrenzt durch die Informationsbasis und die Informationsverarbeitungskapazität.<sup>517</sup> Obwohl die hierarchische Koordinationsform für Routineaufgaben geringer Komplexität mit bekannten Lösungen geeignet ist, stellt sich hier das Problem der Aufgabenquantität. Wenn massenhaft Entscheidungen mit bekanntem Muster und Lösungen ohne steuernden Eingriff getroffen werden, spricht dies für eine Dezentralisierung der Aufgaben in einer eigenen Organisationseinheit. Diese Routineaufgaben können daher auch in einer Unterabteilung getroffen werden, wenn die Aufsicht durch den Instanzenzug gewährleistet ist.

Komplexe Aufgaben, die mit der Verarbeitung neuer Informationen verbunden sind und vorab nicht bekannte Lösungen verlangen, sprechen für eine Zentralisierung und Wahrnehmung nicht nur in der eigenen Organisation, sondern im eigenen Hause. Wegen des erforderlichen Spezialwissens sollte der Entwurf einer Problemlösungsstrategie bei einer spezialisierten Untereinheit angesiedelt sein, welche die notwendigen Beiträge zur Entscheidung eigenständig erarbeitet. Zu betonen ist hier, dass es sich um Entwürfe handelt, nicht um Entscheidungen. Entscheidungen müssen hier in der Zentrale als vorgesetzte Instanz getroffen werden, welche den notwendigen Gesamtüberblick für die Koordination besitzt.

Hier stellt sich natürlich die Frage des Überblicks. Die koordinierende Einheit muss für die Problemlösung so weit Überblick gewinnen, dass sie den Untereinheiten Aufgaben zuweisen und gleichzeitig Kriterien zur Kontrolle der Brauchbarkeit der Beiträge entwickeln kann. Während die zentrale Instanz den Gesamtüberblick hält, ist dies von einer Untereinheit nicht zu erwarten. Ihr Überblick kann immer nur auf das Aufgabengebiet beschränkt sein. Dennoch kann das Aufgabengebiet so gestaltet sein, dass die Untereinheit für einen partiellen aber fachlich zusammenhängenden Ausschnitt des Gesamtüberblicks zuständig ist. Dies wäre bei einer eigenen Liegenschaftsverwaltung dann der Fall, wenn sie die hierfür erforderlichen Informationen von der Zentralinstanz, dem Haushalt, erhielte. Damit kann sie bei Routineaufgaben

---

<sup>517</sup> Vgl. Scharpf; in: Planungsorganisation, S. 84 [411].

die Entscheidungen im Sinne des Haushalts selbst treffen und bei komplexen Entscheidungen die entscheidungsrelevanten Beiträge im Sinne eines Controllings für das Management, hier also für den Haushalt liefern.

Die Kontrolle des Prinzipals erfolgt über Handlungs- oder Ergebniskontrollen. Ergebnisorientierte Kontrollen dienen dem Aufzeigen von Abweichungen der tatsächlichen von den erwarteten Ergebnissen, während handlungsorientierte Kontrollen die Abweichung der tatsächlichen von den vorgeschriebenen Verfahrensabläufen aufzeigen.<sup>518</sup> Ergebnisorientierte Kontrollen generieren Informationen nach und handlungsorientierte Kontrollen während Transaktionen. Bei Handlungskontrollen analysiert eine obere Instanz laufend die Ressourcentransformation auf ihre Erfolgswirkung. Bei Ergebniskontrollen analysiert eine untere Instanz auf Ebene der Handlungsträger den Soll-Ist-Abgleich zwischen Planung und Realität. Die Kontrolle des Prinzipals über seine Agenten bestimmt sich aus der Beziehung zwischen Ursache und Wirkung und den erwarteten Handlungsergebnissen. Die Ursache-Wirkungs-Beziehungen im Immobilienmanagement sind weitgehend bekannt, sodass diese in der Planung nur bekannte eindeutige oder bekannte mehrdeutige Ergebnisse hervorrufen. Bekannt eindeutige Ergebnisse führen bevorzugt zu Ergebniskontrollen und/oder Handlungskontrollen sowie bekannte mehrdeutige Ergebnisse zu reinen Handlungskontrollen über genau artikulierte Vorgaben und einer engen Überwachung.<sup>519</sup> Im Umgang mit unvollkommenen Informationen sind daher bei bekannten eindeutigen Ergebnissen ergebnisorientierte Kontrollen und bei bekannten mehrdeutigen Ergebnissen handlungsorientierte Kontrollen entscheidend.

Die Bedarfsdeckung durch eine Dienstliegenschaft erfolgt in zwei Schritten. Der erste Schritt ist die Beschaffung und der zweite Schritt die Bewirtschaftung. Das Management der Dienstliegenschaften hat im Beschaffungsfall strategischen und im Bewirtschaftungsfall operativen Inhalt. Dienstliegenschaften werden speziell für einen Nutzer mit einem klar abgegrenzten Aufgabenspektrum beschafft. Die Beschaffung als Entscheidung des Managements stellt als Beschaffungsfall eine strategische Entscheidung dar. Die damit ausgelösten routinemäßigen Prozesse der anschließenden Bewirtschaftung stellen als Bewirtschaftungsfall operative Aktivitäten dar.

Während Entscheidungen mit hoher strategischer Bedeutung auf die gesamte Organisation Wirkung entfalten ist die Wirkung operativer Entscheidungen auf einzelne Bereiche der Organisation beschränkt. Bekannt ist, dass Kontrollen bei strukturierten, stabilen, homogenen, identischen und häufig wiederholten Aufgaben gut, in einem dynamischen Umfeld mit heterogenen Aufgaben jedoch schwer anwendbar sind.<sup>520</sup> Es ist daher wichtig, dass strategische Entscheidungen zentral vom Prinzipal zu treffen sind, während operative Entscheidungen besser von den Agenten getroffen werden.<sup>521</sup>

---

<sup>518</sup> Vgl. Frese; Kontrollen und Unternehmensführung, S. 61 [151].

<sup>519</sup> Vgl. Ouchi; in: Management Science, Vol. 25, No. 9, S. 843 [364].

<sup>520</sup> Vgl. Picot et al.; Organisation, 2015, S. 448 [378].

<sup>521</sup> Vgl. Wolff; Informationsorientiertes Organisationsmanagement, S. 132 [518].

Im Beschaffungsfall trifft der Haushalt die strategische Entscheidung zur Beschaffung durch Bedarf, auf Anforderung des Nutzers und auf Basis der immobilienwirtschaftlichen und bautechnischen Zuarbeit der Liegenschaftsverwaltung. Der Haushalt muss hier die Entscheidung aktiv selbst treffen. Als bekanntes mehrdeutiges Ergebnis kann der Beschaffungsprozess gelten. Die Beschaffung einer Dienstliegenschaft ist mit Risiken behaftet, die Handlungsalternativen sind nicht immer eindeutig. Die Auswirkungen einer Neu-, Erweiterungs- oder Umbaumaßnahme sind schwerer abzuschätzen, da hiervon Wirkungen im Lebenszyklus in der Zukunft ausgelöst werden. Die Beschaffung bewirkt eine zukünftige Bewirtschaftung über die Nutzungszeit bis zur Hinfälligkeit der Immobilie. Damit werden Haushaltsgelder nicht nur für die Beschaffung, sondern auch für die zukünftige Bewirtschaftung gebunden. Unwirtschaftliche Prozesse in der Bewirtschaftung sind meist Folgen von Fehlern in der Beschaffung. Daher gilt es, besonderes Augenmerk auf den Beschaffungsprozess einer Immobilie zu legen. Im Beschaffungsprozess und dem Flächenmanagement fungiert die Liegenschaftsverwaltung als Controlling-Instrument für den Haushalt. Auf Basis von zugelieferten Informationen, Expertisen, Gutachten und Berechnungen kann der Haushalt die wirtschaftlichen Folgen einer Entscheidung über eine neue Dienstliegenschaft abschätzen und den Bedarfsträger für seine Forderungen rechenschaftspflichtig stellen.

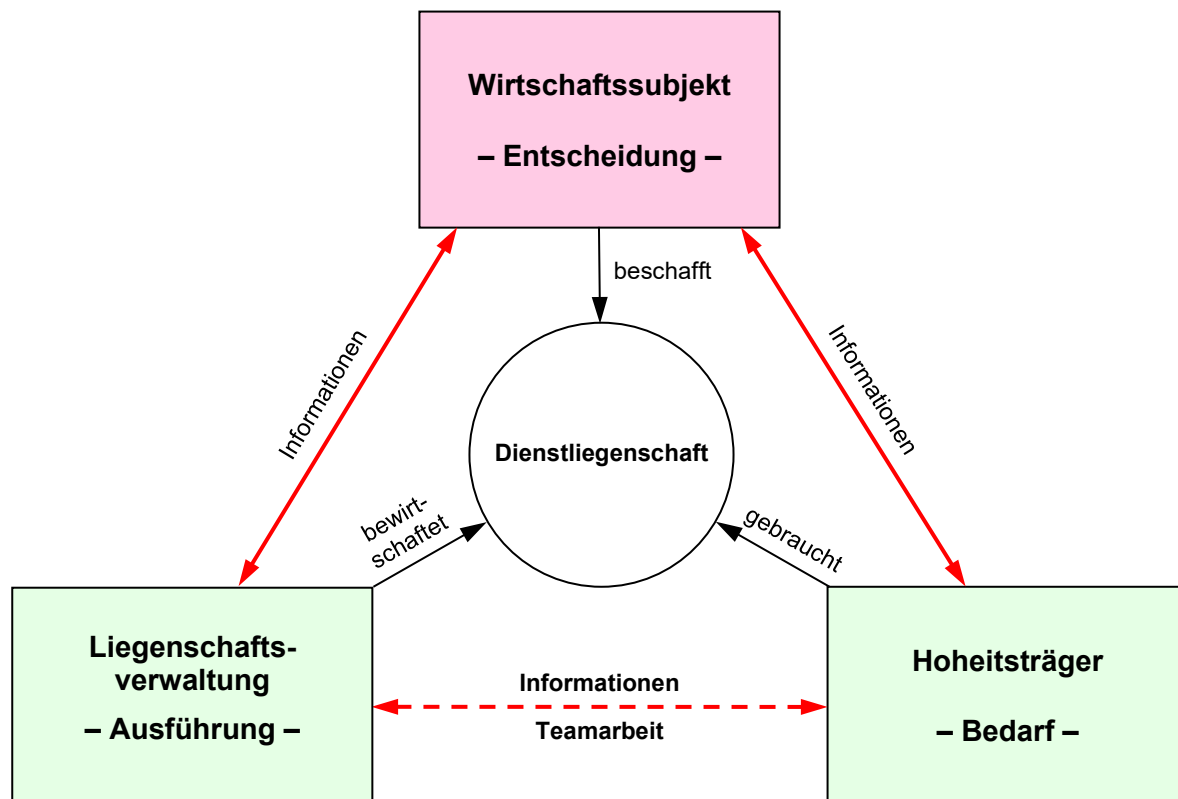
Zu den bekannten mehrdeutigen Ergebnissen zählt das Flächenmanagement in der Bewirtschaftungsphase. Der tatsächliche Bedarf und die tatsächliche Flächenbeanspruchung können nur den Haushalt dazu bewegen, sich mit den Ressorts der betroffenen Nutzer abzustimmen. Hier sind Handlungskontrollen über das Aufstellen der Bedarfe, deren Herausgabe an die Liegenschaftsverwaltung zur Begutachtung und Erarbeiten von Maßnahmenvorschlägen angebracht. Da Entscheidungen über Dienstliegenschaften dispositive Auswirkungen auf zukünftige Haushaltspläne entfalten und langfristig Haushaltsmittel binden, ist eine Entscheidung durch den Haushalt selbst gerechtfertigt. Daraus ergibt sich das in *Abb. 48* dargestellte Arrangement. Hier sollte die Entscheidung beim Prinzipal liegen bzw. sich diese vorbehalten und durch explizite Vorgaben und deren Kontrolle den Informationsfluss bis zur Entscheidung und deren Umsetzung sichern. Dabei ergibt sich eine klare Kompetenzverteilung zwischen den Agenten. Der Agent Nutzer bestimmt und liefert den Inhalt, der Agent Liegenschaftsverwaltung bringt den Inhalt in eine für den Prinzipal haushaltsrechtlich konforme und entscheidungsfähige Form.

Unter der Voraussetzung, dass zwischen Prinzipal und Agent Zielkonflikte bei der Beschlussfassung bestehen und die Transaktionskosten der Kommunikation zwischen Prinzipal und Agent geringer sind als die Kosten der Entschlussfassung durch den Agenten selbst, sollte der Prinzipal die Entscheidung selbst vornehmen. Hierunter sind z. B. geschäftsübliche Entscheidungen, die wegen ihrer Tragweite für den Prinzipal und dessen Verantwortungsbereich von mittlerer bis hoher Bedeutung sind, zu verstehen, wie Beschaffungsvorgänge von Dienstliegenschaften.<sup>522</sup> Standortentscheidungen und Beschaffungsvorgänge sind für den Haushalt

---

<sup>522</sup> Vgl. Schneider; Optimale Delegation bei mehreren Agenten, S. 216 [431].

Entscheidungen mit erheblicher Kostenrelevanz. Da die Leistung aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaft durch den Nutzer entsteht, trägt auch er die Verantwortung für den wirtschaftlichen Umgang mit ihr.

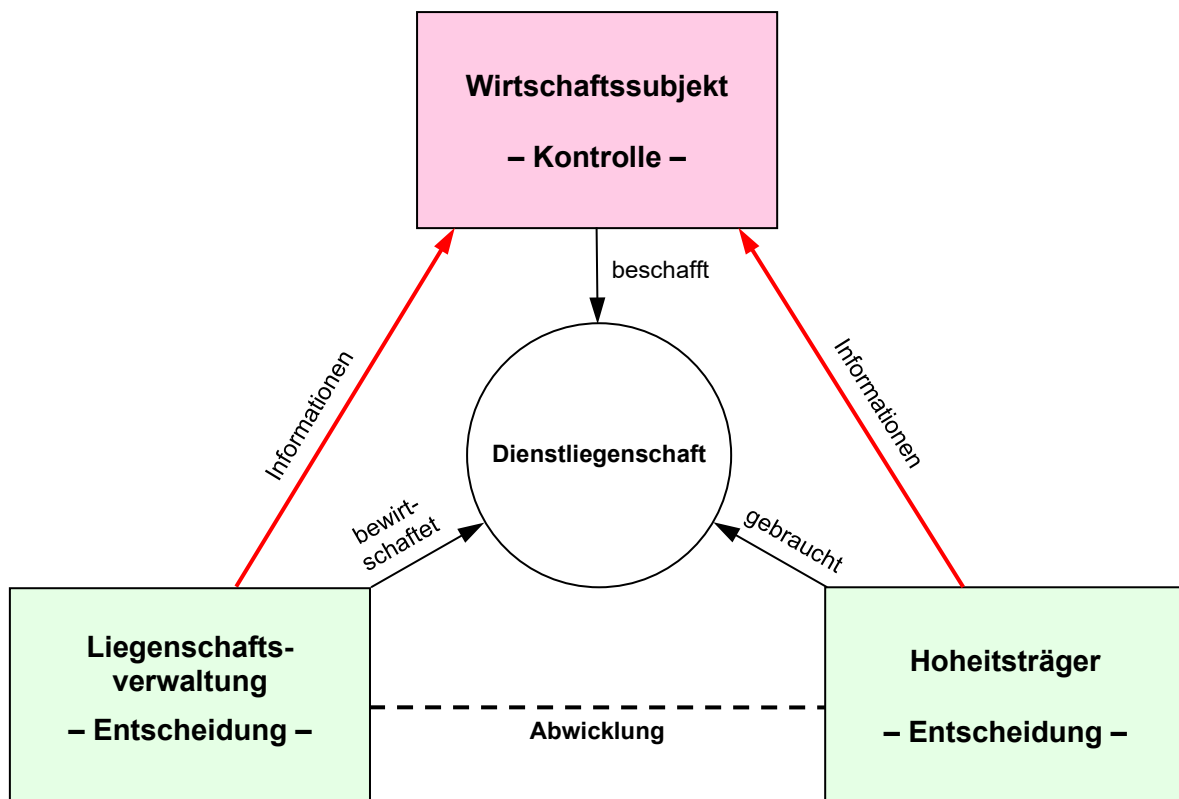


**Abb. 48:** Das institutionelle Arrangement der Liegenschaftsverwaltung im Beschaffungsfall; Quelle: eigene Darstellung

Im Bewirtschaftungsfall treffen die Liegenschaftsverwaltung und der Nutzer die operativen Entscheidungen zur Ausführung als Folge der strategischen Beschaffungsentscheidung selbst. Darunter fallen auch die operativen Aufgaben, die in Ausführung der Beschaffung anfallen. Die Beschaffung erfolgt auf Basis eines Bedarfs. Sie ist direkt einer Aufgabe aus dem Kerngeschäft zugeordnet, aus dem sich der Bedarf ergibt. Die Bewirtschaftung ergibt sich als Folgewirkung aus dem Bestand. Diese Folgewirkungen aus der Beschaffung können nicht direkt aus dem Bedarf bestimmt, sondern nur abgeleitet werden. Der Haushalt kann hierzu haushaltsrechtliche Regelungen treffen, auf deren Basis die Entscheidungen fallen. Er kann sich auf die Kontrolle mittels Informationen der Liegenschaftsverwaltung und der Nutzer beschränken. Bei Entscheidungen im Beschaffungsfall wirken die Kernkompetenz mit ihrer Bedarfsbeschreibung in das Hilfsgeschäft hinein. Damit sind diese Aktivitäten den einzelnen Organisationseinheiten der Ressorts, auch bei der Zuhilfenahme Dritter, zugeordnet. Aktivitäten im Bewirtschaftungsfall haben kaum Schnittmengen mit dem Kerngeschäft, sodass diese auch von einer eigenen Organisationseinheit oder Dritten als ihr Kerngeschäft wahrgenommen werden können. Hieraus begründen sich auch Entscheidungen hinsichtlich der Dezentralisierung und des Outsourcings solcher Aufgaben.

Als bekannte eindeutige Entscheidungen können der Bewirtschaftungsprozess und Verwertungsprozess gelten. Im Bewirtschaftungsprozess sind die Maßnahmen zur Sicherung des Dienstbetriebs des Nutzers an Dienstliegenschaften maßgebend. Die Maßnahmen sind eine direkte Folge der Grundentscheidung des Haushalts über die Beschaffung. Leistungsstörungen der Liegenschaftsverwaltung können direkte Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Nutzer hervorrufen. Daher muss die Bewirtschaftung so erfolgen, dass der Dienstbetrieb des Nutzers nicht beeinträchtigt wird. Die Bewirtschaftungsaufgaben im Bestand sind relativ gut abschätzbar und können daher von der Liegenschaftsverwaltung selbst wahrgenommen werden. Die vorzunehmenden Handlungen ergeben sich als Folgeerscheinung der Beschaffung, welche über die Nutzungsphase anhält. Die Aufgaben an der beanspruchten baulichen Substanz, dem Betrieb der technischen Anlagen sowie die notwendigen Lasten sind in ihrer Art nahezu immer gleich und nur im Umfang variabel. Damit kann der Prinzipal die operativen Entscheidungen dem Agenten Liegenschaftsverwaltung überlassen.

Unter der Voraussetzung, dass zwischen Prinzipal und Agent keine Zielkonflikte bei der Beschlussfassung bestehen und die Transaktionskosten der Kommunikation zwischen Prinzipal und Agent höher sind als die Kosten der Entschlussfassung durch den Agenten selbst, sollte der Prinzipal alle Aufgaben an den Agenten übertragen. Daraus ergibt sich das Arrangement nach *Abb. 49*.



**Abb. 49:** Das institutionelle Arrangement der Liegenschaftsverwaltung im Bewirtschaftungsfall; Quelle: eigene Darstellung

Hier sind geschäftsmäßige Routineentscheidungen betroffen, die nach bekanntem, standardisiertem und wiederholbarem Muster ablaufen und eine geringe Gestaltungsmöglichkeit aufweisen.<sup>523</sup> Hierunter sind vor allem die tagesgeschäftlichen Entscheidungen in der Bestandsverwaltung und Bewirtschaftung zu verstehen. Eine Entscheidung des Prinzipals ist hier wegen der relativ einfachen Kontrollierbarkeit nicht erforderlich. Die hierfür notwendigen Vorschriften ergeben sich aus dem Haushaltsrecht und sind für alle Beteiligten, somit auch für den Prinzipal und die Agenten, bindend. Insoweit kann hier weder zwischen Prinzipalen und Agenten noch zwischen den Agenten untereinander ein Zielkonflikt entstehen. Im Verwertungsprozess sollen die in Immobilien gebundenen Haushaltsmittel freigesetzt werden. Die damit verbundenen Aufgaben sind gleichfalls vorgegeben und bedürfen daher weniger Handlungskontrollen als Ergebniskontrollen.

### 3.5.6 Anreiz und Entlohnung des Agenten

Aus Opportunismus vorab nicht ausgetragene Konflikte führen nachträglich zu Ineffizienzen. Es ist effizienter, Konflikte über den Haushalt als Ressourcenverantwortliche auszutragen, anstatt Konflikte durch nachträgliche Maßnahmen hinter Mehraufwendungen zu verbergen. Die Bildung von Koalitionen muss dabei institutionell ausgeschlossen und deren Eingehen nicht nur mit Sanktionen, sondern mit einem hohen Preis belegt sein. Der Preis darf dabei nicht unter dem des regulären Erwerbs liegen. Die Voraussetzung für die Eindämmung von Machtspielen zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer besteht also darin, dass diese beiden Akteure keine reguläre offizielle Austauschbeziehung zueinander haben. Austauschbeziehungen müssen die ressourcenverantwortliche Einheit, hier den Haushalt, einschließen und nicht umgehen. Informationen müssen möglichst objektiv beim Nutzer erhoben werden können. Dies ist z. B. durch ein Flächenmonitoring mittels auferlegter Informationspflichten des Nutzers möglich.

Im Zivilrecht ist nach § 278 BGB der Schuldner – hier der Haushalt – nicht verpflichtet, eine Erfüllungshandlung oder Verbindlichkeit selbst vorzunehmen. Für die Erfüllung seiner Verbindlichkeit kann er eine Hilfsperson, den sog. Erfüllungsgehilfen, einsetzen. Ein Erfüllungsgehilfe wird als Hilfsperson in der Erfüllung einer Verbindlichkeit dem Gläubiger gegenüber anstelle des Schuldners tätig.<sup>524</sup> Dem Erfüllungsgehilfen müssen Tätigkeiten übertragen sein, die in der Pflicht des Schuldners liegen. Ist die Verwaltung und Bewirtschaftung vom Nutzer auf den Haushalt übertragen, übernimmt die Liegenschaftsverwaltung als Erfüllungsgehilfe die Ausführung der damit verbundenen Aufgaben für den Schuldner „Haushalt“ gegenüber dem Gläubiger „Nutzer“. Das Entgelt für die erbrachten Leistungen muss der Nutzer für seinen Gebrauch der Dienstliegenschaft als Budget beim Haushalt einwerben. Die Gegenüberstellung der geplanten und tatsächlichen Ausgaben führt zum Legitimierungsdruck des Nutzers und einer haushaltsrechtlichen Ausgabendisziplinierung.

---

<sup>523</sup> Vgl. Schneider; Optimale Delegation bei mehreren Agenten, S. 213-214 [431].

<sup>524</sup> Vgl. Pfeiffer; in: Soergel-BGB, §§ 243–304, S. 560, Rn. 22 [371].



Aus Sicht des Nutzers handelt es sich bei der Liegenschaftsverwaltung um ein Subunternehmen, welches für das Hauptunternehmen, den Haushalt, die immobilienbezogenen Arbeiten ausführt. Ein Subunternehmen ist insoweit selbstständig, dass es die Art und Weise der Leistungserbringung selbst bestimmen kann. Die Liegenschaftsverwaltung wiederum kann sich z. B. bei den Facility Services an Untergehilfen als Sub-Subunternehmen bedienen.<sup>525</sup> Als dessen Erfüllungsgehilfen hat der Nutzer als Gläubiger der Liegenschaftsverwaltung gegenüber keine Ansprüche. Es kann daher zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer auch nicht zu einem Leistungsaustausch kommen. Für das Verschulden des Erfüllungsgehilfen haftet der Schuldner, da der Gehilfe im Pflichtenkreis des Schuldners tätig ist. Dieser findet allein zwischen Haushalt und Nutzer statt und wird nur über die Liegenschaftsverwaltung abgewickelt. Damit verbleibt das Risiko beim Schuldner Haushalt. Der Anreiz zum wirtschaftlichen Umgang liegt also beim Nutzer. Es gilt nun, eine Entlohnungsform zu finden, die dies konform mit dem Multi-Agent-Verhältnis abbilden kann.

Wirtschaftliche Leistungen werden durch Entgelte honoriert. Eine wichtige Komponente des Prinzipal-Agent-Ansatzes ist die Regelung der Entlohnung des Agenten. Sie kann über fixe oder variable Zahlungen erfolgen. Fixe Zahlungen, sog. Kontraktzahlungen, minimieren das Risiko, da sie unabhängig vom wirtschaftlichen Ergebnis erfolgen und für sichere und regelmäßige Einnahmen sorgen. Variable Zahlungen, sog. Residualzahlungen, sind an das jeweilige wirtschaftliche Ergebnis gekoppelt und damit risikoabbildende Zahlungen. Das verbleibende positive oder negative Ergebnis wirtschaftlichen Handelns, das Residuum, verbleibt als Rest nach Abzug des Aufwands als Gewinn oder Verlust. Da ein Leistungsaustausch auch innerhalb eines Rechtsträgers stattfinden kann, ist zu klären, wem das Residualeinkommen zukommen muss. Das Residualeinkommen steht demjenigen zu, der durch Zuteilung der Handlungs- und Verfügungsrechte die Verantwortung über die Unternehmenspolitik trägt.<sup>526</sup> Ist eine Organisationseinheit zum wirtschaftlichen Handeln berufen, trägt der hinter ihr stehende Rechtsträger auch in der Verantwortung für das erzielte wirtschaftliche Ergebnis. Diese Verantwortung bringt es mit sich, dass das Investitionsrisiko und die Anwartschaft auf Residualzahlungen bei den Kapitalgebern liegen.<sup>527</sup> Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Erwerbswirtschaft, sondern im verstärkten Maße auch für die Haushaltswirtschaft, welche die finanziellen Mittel der Haushaltmitglieder, der Kapitalgeber, verwaltet. Vertreter der Haushaltmitglieder ist der Haushalt, weswegen ihm als Wirtschaftssubjekt das Residualeinkommen zusteht. Die mit der Beschaffung und Bewirtschaftung einer Dienstliegenschaft verbundenen Kosten sowie die mit der Verwertung verbundenen Einnahmen stehen allein dem Wirtschaftssubjekt zu. Da die Dienstliegenschaften aus dem Haushalt, also durch das Wirtschaftssubjekt, finanziert werden und mangels Verkehrsgeschäfts wirtschaftlich beim ihm geblieben sind, können die Erlöse auch nur ihm zugutekommen.

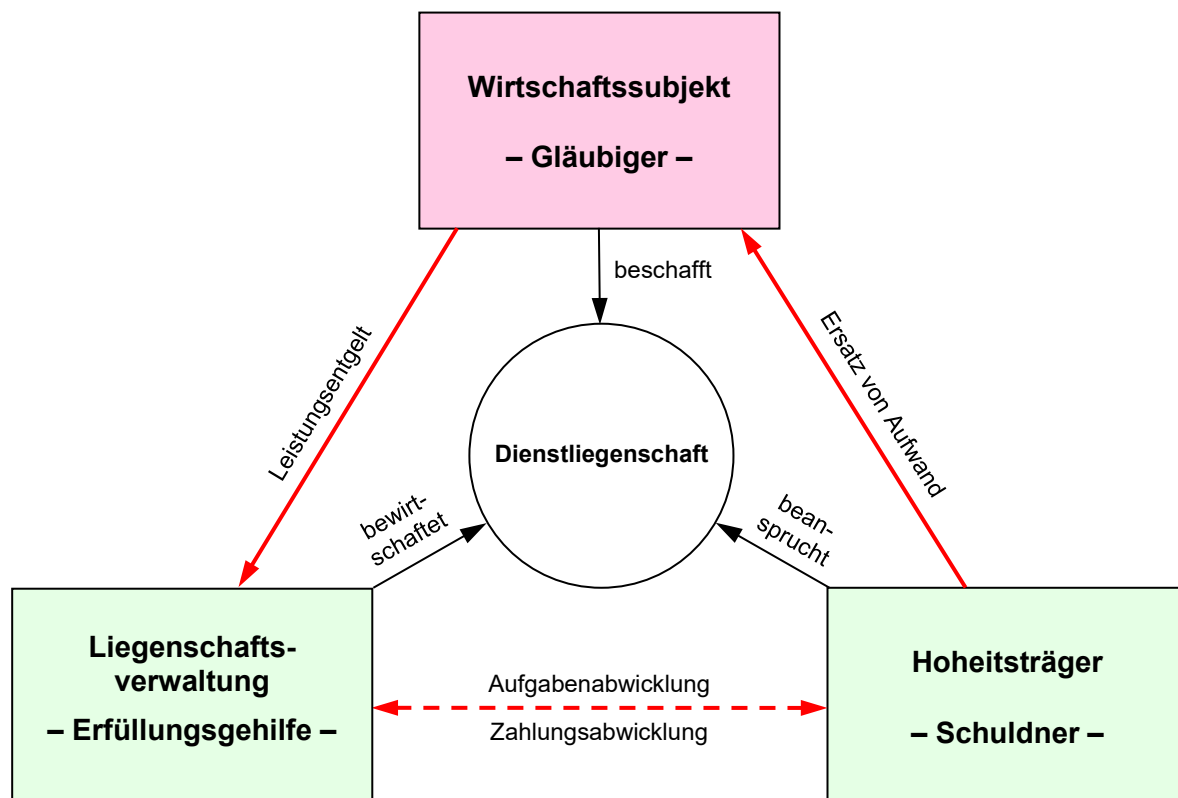
---

<sup>525</sup> Vgl. Pfeiffer; in: Soergel-BGB, §§ 243–304, S. 562, Rn. 28 [371].

<sup>526</sup> Vgl. Franke/Hax; Finanzwirtschaft des Unternehmens und Kapitalmarkt, S. 4 [148].

<sup>527</sup> Vgl. ebenda, S. 4 [148].

Auf diese Tatsache deutet bereits Befund 1 hin, da die Rückführung der Mietzahlungen gemindert durch den Aufwand unabhängig der Rechtsform der Liegenschaftsverwaltung auch das Mieter-Vermieter-Modell auszeichnet. Im Falle des Immobilienmanagements der Dienstliegenschaften ist dies nicht die Liegenschaftsverwaltung, sondern der Haushalt. Er investiert in Dienstliegenschaften und somit in die Ressorts. Nur diese Investitionen sorgen als Hilfs-geschäft für die Sicherstellung des Kerngeschäfts der Verwaltung. Nach Art der Organisations-beziehung bestimmt sich auch das Prinzip der monetären Bewertung. Der wirtschaftliche Ver-kehr erfolgt bei rechtsfähigen Organisationen untereinander nach dem Prinzip des vertrags-gemäßen Entgelts und zwischen Organen innerhalb einer Organisation nach dem Prinzip der Ertrags- und Aufwandszuordnung.<sup>528</sup> Wegen der Zuordnung der Dienstliegenschaften zur unmittelbaren Verwaltung zählt die Liegenschaftsverwaltung zu den Organen innerhalb einer Organisation. Daher sind nicht vertragsgemäße Entgelte relevant, sondern der Aufwand, der für eine interne Leistungserstellung – also für eine Eigenleistung – betrieben wurde. Es gilt nun, einen Zahlungsmechanismus zu wählen, der den Ersatz von Aufwendungen der Liegen-schaftsverwaltung und damit des Haushalts auf den tatsächlichen Verursacher ermöglicht. Hieraus ergibt sich zwischen den Akteuren nachfolgend in *Abb. 50* beschriebene Vergütungs-regelung:



**Abb. 50:** Die Vergütungsregelung zwischen dem Prinzipal und seinen Agenten bei der Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung

<sup>528</sup> Vgl. Debatin; in: Beilage zu DB 15/1974, S. 4 [93].

Nur Umlagen erfüllen die Forderung, dass derjenige die Kosten von internen Dienstleistungen trägt, in dessen Interesse sie aufgewandt werden.<sup>529</sup> Nur so kann eine Weiterbelastung von Kosten, die einem Träger entstanden sind, auf die Träger, die sie wirtschaftlich verursacht haben, erfolgen.<sup>530</sup> Sie beschreiben pauschale Abrechnungen auf Kostenbasis zur Deckung entstandener Kosten. Mit der Liegenschaftsverwaltung wird eine im Interesse der gesamten unmittelbaren Staatsverwaltung immobilienfachliche und immobilienwirtschaftliche Dienstleistung erbracht, an deren Ergebnis die Nutzer partizipieren können. Der hierfür erforderliche Aufwand kann mittels Umlagen der tatsächlichen Kosten an die jeweiligen Verursacher verteilt werden. Für Umlagen kommen solche Kosten in Betracht, die von vornherein für einen Fremden aufgewandt werden. Hierzu zählen nicht nur die Kosten aus der Bewirtschaftung, sondern auch die Kosten aus der Investition des Haushalts in die Dienstliegenschaft des Nutzers. Daher bildet diese Abrechnungsform das Verhältnis zwischen Haushalt und Nutzer am transparentesten ab. Die Kosten werden durch den Nutzer verursacht. Damit ist es nur konsequent, den Nutzern diese Kosten zuzuordnen, auch wenn durch den Haushalt bzw. dessen Erfüllungsgehilfen Liegenschaftsverwaltung die Kosten deren Auftragnehmern und Zulieferern gegenüber beglichen werden. Es sind somit Kosten des Endträgers Nutzer und nicht des Erstträgers Liegenschaftsverwaltung bzw. Haushalt, obwohl der Erstträger nach außen der Leistungsempfänger ist. Hier sind aber die Kosten des Erstträgers von vornherein Kosten des Endträgers.

Es zeigt sich, dass das Residualeinkommen einer Haushaltung immer dem Haushaltsträger zugutekommt. Er vertritt die Interessen der Haushaltsgeldgeber. In der öffentlichen Verwaltung auf staatlicher Ebene ist der Haushaltsträger der Staatshaushalt und der Steuerzahler der Haushaltsgeldgeber. Da der Haushaltsgeldgeber die Ausgaben nicht selbst steuert, kann er auch keine Anreize zur Einsparung entwickeln. Diese Anreize kann nur der Haushaltsträger stellvertretend für die Haushaltsgeldgeber setzen. Mithin sind auch keine Gewinne der Liegenschaftsverwaltung vorzusehen. Sie ist als Vertreterin des Haushaltsträgers, wie er selbst, gegenüber den Haushaltsgeldgebern verpflichtet. Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingen alle Organisationseinheiten zur Ausgabenminimierung. Die Haushaltswirtschaft kann nur ein gegebenes Budget verbrauchen. Damit verbunden ist, dass Ausgaben für fiskalische Hilfsgeschäfte an Dienstliegenschaften die Betriebskosten der staatlichen Verwaltung darstellen. Eine haushaltsrechtlich transparente Zuordnung von Betriebskosten kann nur über eine Umlage der Kosten auf die hierfür verantwortlichen Haushaltsstellen, den Nutzern der Dienstliegenschaften, erfolgen. Der Aufwand für Dienstliegenschaften begründet sich in dessen Gebrauch für das Kerngeschäft des Hoheitsträgers und nicht aus erwerbswirtschaftlichen Verwertungschancen des Wirtschaftssubjektes. Der Anreiz kann hier nur in der haushaltswirtschaftlich konformen Verwendung der Haushaltsgelder gesehen werden. Da alle Haushaltsmitglieder, so Nutzer und Liegenschaftsverwaltung, daran gebunden sind, kann dies nur durch transparente hierarchische Kontrolle geschehen.

---

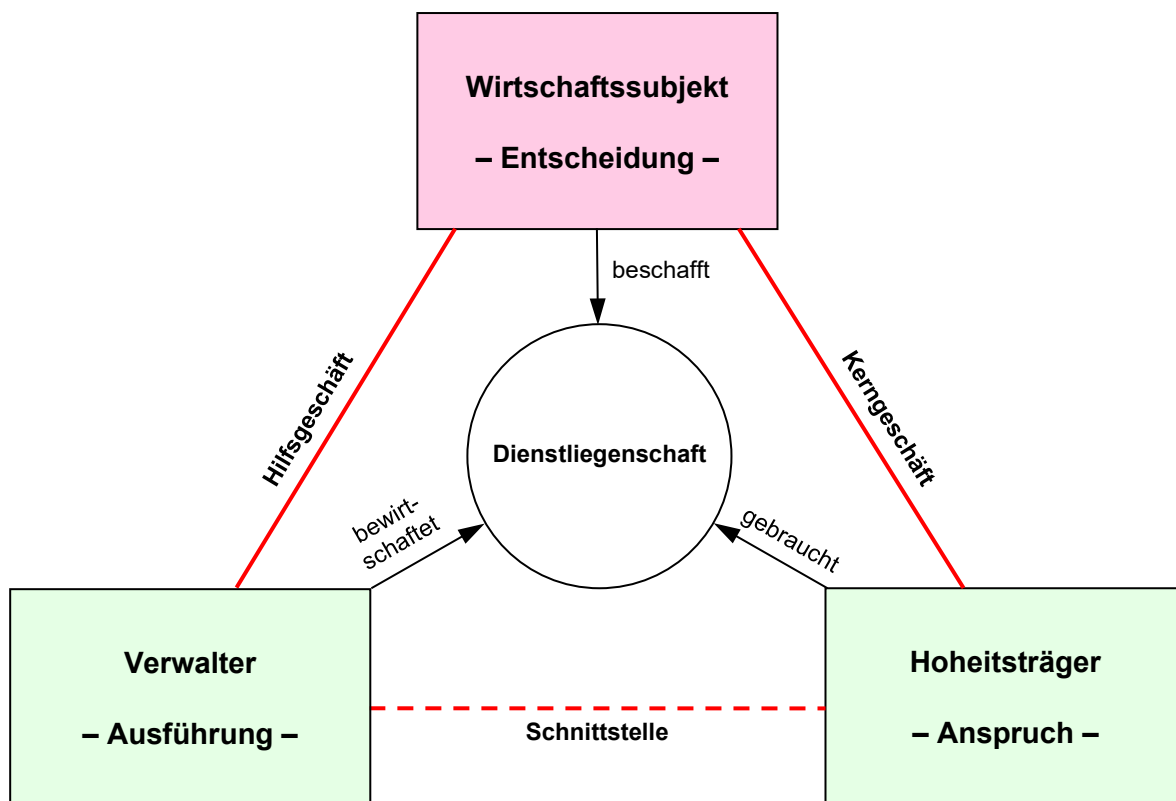
<sup>529</sup> Vgl. Brezing; Verrechnungsentgelte und Umlagen zwischen Kapitalgesellschaften, S. 70 [54].

<sup>530</sup> Vgl. FWB; S. 86, Tz. 249 [142].

### 3.5.7 Zusammenfassung und Ableitung der These

Unter Zuarbeit von immobilienwirtschaftlichen, baufachlichen und technischen Expertisen der Liegenschaftsverwaltung kann der Haushalt die Entscheidung über die Investition in eine Dienstliegenschaft treffen. Mit dieser Entscheidung werden alle sich über den Lebenszyklus ergebenden Maßnahmen als Folgewirkung mit getroffen. Diese Entscheidung ist Ausdruck der Ressourcenverantwortung des Haushalts und liegt daher in seinem eigenen vitalen Interesse. Damit verbunden ist die Umlage des Aufwandes für Dienstliegenschaften, der durch den ordentlichen Gebrauch durch den Nutzer entsteht.

Diesen Ergebnissen Ausdruck verleihend ergibt sich für eine PREM-Einheit zur Verwaltung von Dienstliegenschaften auf staatlicher Ebene folgendes institutionelles Arrangement:



**Abb. 51:** Das institutionelle Arrangement der Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung

Die Liegenschaftsverwaltung erbringt die Hilfsgeschäfte, die für das Kerngeschäft notwendig sind. Als Geschäftsbesorger des Haushalts ist die Liegenschaftsverwaltung in der Sphäre des Nutzers tätig. Sie ist aber nicht Auftragnehmerin des Nutzers, sondern des Haushalts. Nimmt die Liegenschaftsverwaltung Aufgaben des Haushalts an einer Dienstliegenschaft in Form einer Geschäftsbesorgung wahr, so ist sie dessen Erfüllungsgehilfe. Damit ergibt sich:

<b>These 5</b>	Die Liegenschaftsverwaltung ist der Erfüllungsgehilfe des Wirtschaftssubjekts.
----------------	--

## 4 Modellkonstruktion

### 4.1 Grundannahmen

#### 4.1.1 Anwendung der Untersuchungsergebnisse und Thesen

Das New Public Management betrachtet Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung unter ökonomischen Gesichtspunkten. Diese Ansicht ist berechtigt, da der Verzicht auf eine erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand sie nicht außerhalb ökonomischer Gesetzmäßigkeiten stellt.<sup>531</sup> Daher gilt es für die Verwaltung der Dienstliegenschaften und für das Liegenschaftsmanagement, eine ökonomische Modell-Lösung auf Basis privatrechtlicher Regelungen zu finden, die auch im verwaltungsrechtlichen Umfeld bestehen kann und die ihre zgedachte Wirkung entfaltet. Die Modellkomponenten müssen bestehenden und gängigen ökonomischen Mustern entsprechen, aber dennoch im staatlichen Bereich anwendbar sein. Grundlage der Modellbildung sind die Erkenntnisse aus den einzelnen Untersuchungen. Das zu skizzierende Modell muss die Thesen aufnehmend und die Randbedingungen beachtend eine effiziente Koordination der Dienstliegenschaften ermöglichen. Der Aufbau des Modells folgt den Thesen aus den einzelnen Untersuchungen:

<b>These 1</b>	Der Staat hat als Hoheitsträger und Wirtschaftssubjekt unterschiedliche Interessen an Dienstliegenschaften.
<b>These 2</b>	Die PREM-Liegenschaftsverwaltung ist ein Controlling-Instrument und eine Zweckgesellschaft zur immobilienwirtschaftlichen Vermögensverwaltung.
<b>These 3</b>	Die Liegenschaftsverwaltung muss vertikal integriert in Form eines Shared Service Centers organisiert sein.
<b>These 4</b>	Die Liegenschaftsverwaltung ist ein geschäftsbesorgender Verwalter.
<b>These 5</b>	Die Liegenschaftsverwaltung ist der Erfüllungsgehilfe des Wirtschaftssubjekts.

**Tab. 25:** Zusammenstellung der Thesen aus der Untersuchung; Quelle: eigene Darstellung

Das aufzubauende Modell geht von der Prämisse aus, dass sich der Staat als Wirtschaftssubjekt und als Hoheitsträger mit gegenläufigen Interessen gegenübersteht. Die Trennung zwischen Wirtschaftssubjekt und Hoheitsträger ist für die ökonomische Betrachtung des Staates als Modell unerlässlich, denn mit der Gegenüberstellung von ressourcenbeschaffenden und ressourcenverzehrenden Akteuren sind innerhalb des Staates tatsächlich widerstreitende Interessen vorhanden. Das Wirtschaftssubjekt wird durch den Staatshaushalt vertreten, der Ho-

<sup>531</sup> Vgl. Wienecke; in: Der öffentliche Haushalt, 11/1970, S. 141 [504].

heitsträger durch die Ressorts und Nutzer. Die Ressorts stehen für die Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben, der Haushalt für deren haushaltskonforme Abwicklung. Der Haushalt steht aber auch für die Ressourcenverantwortung des Staates der Legislative und den Steuerzahlern gegenüber, denn diese Ressourcen stammen von den Haushaltsmitgliedern, den Steuerzahlern, deren Gelder der Haushalt nur treuhänderisch verwaltet. Der Haushalt kann sich nur dann den Haushaltsmitgliedern gegenüber legitimieren, wenn die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden. Ohne eine monetäre Bewertung steigt im Umgang mit den Dienstliegenschaften die Gefahr, dass diese haushaltsrechtlichen Gebote keine ausreichende Berücksichtigung finden.

Die Ressorts bzw. die Nutzer haben einen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, wozu die Haushaltsmittel eingesetzt werden sollen. Sie sind vor allem an der Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrags interessiert, dem sie die haushaltsrechtlichen Gebote unterordnen. Nutzersicht und Haushaltssicht müssen also unweigerlich konkurrieren. Geht der Nutzer von einer möglichst umfangreichen Versorgung mit immobilienwirtschaftlichen Leistungen aus, so sind aus Sicht des Wirtschaftssubjektes nicht alle möglichen Maßnahmen tatsächlich notwendig. Da die Nutzer die Verfügungsrechte besitzen, ist es verständlich, dass sie versuchen, den größtmöglichen Nutzen aus der Dienstliegenschaft zu ziehen. Dies kann mit einem zu hohen Aufwand verbunden sein. Haushaltsrechtlich notwendig ist aber nur der Aufwand, der zu einer Gebrauchsfähigkeit zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags führt. Diese Haushaltssicht sorgt auch für notwendige Investitionen im gegenteiligen Fall. Ist der Nutzer – z. B. durch fehlendes Fachpersonal – nicht in der Lage, die richtigen Maßnahmen einzufordern, liegt es an der Liegenschaftsverwaltung, zur Abwehr von Substanzschäden oder zur Vermeidung von Fehlinvestitionen notwendige und geeignete Maßnahmen zu erkennen, vorzuschlagen und einzuleiten.

Wie aus der Untersuchung der Dienstliegenschaften ersichtlich, führt die Wirkung der Ressortverantwortung zu einer internen Widmung der Immobilie des Finanzvermögens zu einer Dienstliegenschaft im Verwaltungsvermögen. Eine vergleichbare zivilrechtliche Wirkung kann nur mit dem Rechtsinstitut der Dienstbarkeit – oder genauer: eines Nießbrauchs – beschrieben werden. Es handelt sich dabei um eine Art des Zuwendungsnißbrauchs, da das Wirtschaftssubjekt als juristischer Eigentümer dem Hoheitsträger, ähnlich einem Dritten, das Nutzungsrecht an der Dienstliegenschaft zuwendet, ohne dabei die juristischen Eigentumsverhältnisse zu ändern.

Mit dem Nießbrauch verbunden sind auch Regelungen der Erhaltungsmaßnahmen an der Immobilie. Grundsätzlich ist der Nießbraucher für die gewöhnlichen Erhaltungsmaßnahmen verantwortlich. Nimmt er diese nicht wahr, kann der Eigentümer diese als Ersatz vornehmen. Die Vornahme des Eigentümers bei gewöhnlichen Erhaltungsmaßnahmen entspricht dem Interesse und dem Willen des Nießbrauchers, da er mit der Einräumung der Dienstbarkeit grundsätzlich in der Pflicht zur Erhaltung steht.<sup>532</sup> Handelt der Nießbraucher nicht selbst, so

---

<sup>532</sup> Vgl. Albert; Das dingliche Wohnungsrecht, S. 125 [5].

besteht ein Ersatzanspruch der Aufwendungen des Eigentümers durch Vornahme von Pflichten des Nießbrauchers. Im Falle der staatlichen Liegenschaftsverwaltung nimmt man dem Nießbraucher die Möglichkeit, die Erhaltungsmaßnahmen selbst vorzunehmen und bringt ihn dazu, diese Maßnahmen beim Eigentümer bzw. dessen Verwalter zu beziehen.

Der für den Betrieb der Dienstliegenschaften notwendige Erhaltungsaufwand kommt dem Nutzer zugute, wird aber durch das Wirtschaftssubjekt finanziert. Der Nutzer hat nur insoweit Anspruch auf Gebrauchsvorteile, die sich aus der Funktionsfähigkeit der Dienstliegenschaft für sein Kerngeschäft ziehen lassen. Als Geldgeber hat das Wirtschaftssubjekt aber nicht nur ein Interesse an einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Haushaltsmitteln, sondern auch an der Werthaltigkeit der Immobilien. Damit sind alle Investitionen im Interesse des Wirtschaftssubjekts unabhängig davon, wer sie initiiert hat. Ihm fällt auch der Vorteil nach Ende des Nießbrauchs bzw. nach Aufgabe der Dienstliegenschaft zu. Anlässe für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie für Instandhaltungsmaßnahmen sind ausschließlich im gesetzlichen Auftrag des Nutzers zu finden. Dies betrifft nicht nur die Erhaltungsmaßnahmen als Bauunterhalt und die Investitionen, sondern auch den Betrieb. Zweck der Modellbildung ist die monetäre Abbildung des damit verbundenen Ressourcenverbrauchs durch den Nutzer.

Versteht man den Bestand an Dienstliegenschaften als zu managende Kapitalanlage an Vermögenswerten, so bedarf sie einer professionellen Vermögensverwaltung. Diese stellt eine typische Geschäftsbesorgung eines Vermögensbestandes einer Person durch einen externen Verwalter dar. Die Vermögensverwaltung berechtigt und verpflichtet den Verwalter fortlaufend, das Vermögen des Kunden ohne Einholung von Weisungen im Einzelfall selbstständig im Rahmen von vorher bestimmten Richtlinien zu disponieren.<sup>533</sup> Im staatlichen Bereich sind unter den Anlagerichtlinien die haushaltsrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Haushaltsordnungen und deren ergänzenden Regelwerke, zu verstehen. Anlagen zur Erbringung von Eigenleistungen sind Vermögenswerte, in denen Haushaltsmitglieder Kapital nach dem haushaltswirtschaftlichen Minimalprinzip einsetzen. Dies trifft auch auf die Vermögensverwaltung der Dienstliegenschaften zu. Es ist also eine Vermögensverwaltung nach haushaltsrechtlichen Vorgaben. Durch das Tätigwerden eines Verwalters soll das aufzubauende Modell auch Verwaltermodell genannt werden.

#### **4.1.2 Grundprämisse für eine Liegenschaftsverwaltung im PREM**

Das Management einer staatlichen Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften ergibt sich aus der aufzubauenden Center-Form. Zu klären ist nun, welche Center-Form für eine PREM-Einheit für Dienstliegenschaften geeignet ist. Maßgebend hierfür ist vor allem das Ziel der wirtschaftlichen Betätigung. Wie sich anhand der Analyse der Liegenschaftsverwaltung jedoch zeigte, kann sich das PREM von Dienstliegenschaften nur auf die CREM-Stufe 2 entwickeln.

---

<sup>533</sup> Vgl. BGH-Urteil; Az.: XI ZR 260/96; in: NJW 7/1998, S. 449 [72].

Zusammen mit der These 3, dass es sich um ein internes SSC handelt, kann nun die entsprechende Center-Form ausgewählt werden:

Ziel	Kostenminimierung	Kostendeckung	Gewinn
Zweck	Kundenzufriedenheit	Marktfähigkeit	Wettbewerbsfähigkeit
Kundenbeziehung	Intern	Intern und extern	Intern und extern
Kontrahierungszwang	Ja	Nein	Nein
Portfoliohoheit	Nein	Ja	Ja
Entgelt	Ist-Kosten	Marktpreise	Marktpreise
Center-Form	Cost-Center	Profit-Center	Profit- / Invest-Center

**Tab. 26:** Auswahl der Gestaltungsvarianten des SSC; Quelle: eigene Darstellung

Das Service-Center Liegenschaftsverwaltung erstellt keine Güter für den Markt. Sie erwirtschaftet keine erwerbswirtschaftlichen Erträge, sondern erbringt vorgegebene Leistungen. Damit ist die Liegenschaftsverwaltung wie der Haushalt selbst von einem vorbestimmten Output gekennzeichnet, der nur die Input-Seite variabel gestalten lässt. Da die Menge der zu erbringenden Leistungen gegeben ist, kann nur die Effizienz der Leistungserstellung beeinflusst werden. Damit kann nur die Minimierung des Aufwands nach dem Konzept des Cost-Centers Ziel wirtschaftlichen Handelns sein.<sup>534</sup>

Cost-Center sind für Organisationseinheiten geeignet, denen keine Erlöse zugeordnet werden können. Das Ziel besteht in einem effizienten Ressourceneinsatz nach dem ökonomischen Minimalprinzip.<sup>535</sup> Die Liegenschaftsverwaltung soll gegen Erstattung der Vollkosten dezentral Servicefunktionen organisatorisch zusammenfassen. Durch Professionalisierung und Standardisierung soll eine Kostenreduktion erreicht werden. Wenn zwischen Input und Output keine eindeutigen Beziehungen hergestellt werden können, spricht man von einer bestimmten Form des Cost-Centers, dem Expense-Center, welches sich für ein Kosten- bzw. Ausgabebudget verantwortlich zeigt.

Die Steuerung eines kostenorientierten SSC erfolgt über ein Cost-Center durch eine Verrechnung der tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen und Budgetvorgaben.<sup>536</sup> Echte Deckungsbeiträge können nur durch Erschließung außerhalb des Staatshaushalts liegender Finanzmittel entstehen. Bei Dienstliegenschaften ist das nur mittels Randnutzungen möglich, denn nur diese Einnahmen stammen von anderen Wirtschaftssubjekten und stellen echte Erlöse dar. Dies führt zu dem Hauptunterschied zwischen einer PREM- und einer CREM-Einheit. Im CREM können separierte Unternehmensteile Erlöse tatsächlich für erwerbswirtschaftliche Zwecke einsetzen. Damit ist es diesen Einheiten möglich, durch Einsparungen in den

<sup>534</sup> Vgl. Coenenberg; in: WiSt 8-9/1973, S. 373-374 [89].

<sup>535</sup> Vgl. Werder/Grunde; in: Center-Organisation, S. 20 [500].

<sup>536</sup> Vgl. Schimank/Strobl; in: Controllingfortschritte, S. 299 [415].



Hilfsgeschäften ihr Kerngeschäft zu fördern bzw. zu subventionieren. Dies ist im PREM nicht möglich, da eingesparte Haushaltsmittel an den Haushalt zurückfließen und den Aufwand der Steuerzahler minimieren.

Die Annahme, dass durch Anwendung haushaltsrechtlicher Organisationsmöglichkeiten wie Staatsbetrieben oder Sondervermögen ein Profit-Center entsteht, ist ein Trugschluss. In einem Haushalt steht die Vermögensänderung nicht den einzelnen Organen, sondern den Haushaltsmitgliedern zu. Erlöse aus internen Zahlungen stellen keine echten Einnahmen durch Dritte dar, sondern verdeutlichen den monetären Ressourceneinsatz. Sie tragen damit nur zur Transparenz bei. Eine Haushaltung kann immer nur als Cost-Center angelegt sein. Letztendlich stellt das Mieter-Vermieter-Modell ebenfalls in der Bestandsverwaltung nur ein Cost-Center dar. Weitgehend vorab abgestimmte Mietzahlungen werden vom Haushalt als Budget bereitgestellt und über Zahlungen des Mieters nach Abzug der Aufwendungen des Vermieters an den Haushalt zurückgezahlt. Mithin kann sich der Erfolg nur aus der Effizienz des Vermieters und nicht des Mieters ergeben. Auch in diesem Modell ist das Mietbudget nicht als fixer Input anzusehen, denn es steht in Abhängigkeit zur Leistungserstellung des Nutzers im Kerngeschäft. Fix ist dagegen der damit verursachte Aufwand an liegenschaftsbezogenen Aufgaben, welcher nur durch das Wirken des Vermieters kostenwirksam und damit variabel gestaltet werden kann. Aber auch hier liegt haushaltswirtschaftlich und haushaltsrechtlich das Residualeinkommen beim Wirtschaftssubjekt und nicht beim Mieter oder Vermieter.

#### **4.1.3 Anwendung des Prinzips Ersatz von Aufwendungen**

Der Hoheitsträger hat einen Anspruch auf eine Dienstliegenschaft, die er beim Wirtschaftssubjekt geltend macht. Daraufhin investiert das Wirtschaftssubjekt in eine Dienstliegenschaft und beauftragt die Liegenschaftsverwaltung als Auftragnehmer für die damit verbundenen notwendigen auszuführenden Geschäfte. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufgaben sind somit nicht Aufgaben des Nießbrauchers Nutzer, sondern des Beauftragten des Eigentümers und Investors, dem Geschäftsbesorger Liegenschaftsverwaltung.

Mit dem Aufbau der Liegenschaftsverwaltung als Cost-Center sind die Verrechnung von Ist-Kosten aus der Kosten- und Leistungsrechnung relevant.

Entstehen bei der Besorgung fremder Geschäfte – wie auch bei der Verwaltung fremden Vermögens – Aufwendungen im Interesse eines anderen, so ist dieser zum Ersatz der Aufwendungen verpflichtet.<sup>537</sup> Die Liegenschaftsverwaltung erbringt den Dienstliegenschaften gegenüber definierte Leistungen. Auftraggeber ist das Wirtschaftssubjekt. Dennoch kann der Nutzer seinem Budget entsprechend Leistungen aus dem definierten Leistungsspektrum gegen Entgelt abrufen. Die Liegenschaftsverwaltung erbringt die Leistungen seinem Auftraggeber gegenüber, dem Wirtschaftssubjekt, das ihn entlohnt. Der Aufwand der Liegenschaftsverwaltung ist somit der Aufwand des Wirtschaftssubjekts, welchen sie dem Nutzer in Rechnung

---

<sup>537</sup> Vgl. Larenz; Lehrbuch des Schuldrechts, S. 185 [299].

stellt. Aufwendungen sind der finanzielle Aufwand, der durch den Einsatz von Gütern entsteht. Es handelt sich dabei um den wirtschaftlich bedingten Zweckaufwand für Sachen.

Da es sich bei Aufwendungen im Gegensatz zu Schäden um freiwillige Vermögensopfer handelt, besteht der Ersatzanspruch nicht in einem Schadensersatz-, sondern in einem Wertersatzanspruch, welcher zivilrechtlich in § 670 BGB geregelt ist. Der Ersatz von Aufwendungen soll den Aufwendenden vor Vermögensverlust für seine fremdnützige Tätigkeit im Interesse eines Auftraggebers schützen und denjenigen belasten, in dessen Interesse und Nutzen die Aufwendungen erfolgten.<sup>538</sup> Freiwillige Vermögensopfer sind freiwillige Vermögenseinbußen im Interesse eines anderen, z. B. eines Auftraggebers. Der Aufwendende setzt eigene Vermögensmittel für fremde Tätigkeiten ein, die er von sich aus nicht einzusetzen braucht, wenn hierzu keine Verpflichtung besteht. Damit soll der Aufwendungsersatz dafür Sorge tragen, dass das Vermögen des Beauftragten von Belastungen aus einer fremden Sache freigestellt ist. Hierzu zählen alle Ausgaben des Beauftragten, die er auf Anweisung eines Auftraggebers tätigt. Die Pflicht zur Vornahme von Aufwendungen, wie bei einem Dienstvertrag oder Geschäftsbesorgungsvertrag üblich, steht der Freiwilligkeit nicht entgegen.<sup>539</sup> Aus der Fremdnützigkeit folgt wie bei einem Dienstvertrag, dass ein Erfolg nicht geschuldet wird, womit das Risiko erfolgloser Aufwendungen beim Auftraggeber liegt.<sup>540</sup>

Aufwendungen der Liegenschaftsverwaltung sind z. B. die Kosten für die Beschaffung von Dienstliegenschaften im Auftrag des Haushalts. Darunter sind vor allem die Anschaffungs- und Herstellungskosten zu verstehen. Deren Eignung für die Bewertung öffentlichen Vermögens gilt seit Langem als zwingend notwendig und gerechtfertigt.<sup>541</sup> Ersatzfähig sind aber auch die Aufwendungen für Verbindlichkeiten, die der Beauftragte eingehen muss.<sup>542</sup> Damit sind auch Beschaffungen von Dienstliegenschaften im Rahmen von schuldrechtlichen Verträgen wie Anmietungen ersatzfähige Aufwendungen.

Aufwendungen ergeben sich aber auch bei der Bewirtschaftung der Dienstliegenschaften. Ersatzfähig sind Vorbereitungs-, Hilfs- und Nebenkosten sowie die Folgekosten aus der Geschäftsführung. Wegen der Unentgeltlichkeit des Auftrags ist die Arbeitsleistung des Beauftragten regelmäßig nicht ersatzfähig. Es wird davon ausgegangen, dass die Fixkosten des Geschäftsbetriebs des Auftragnehmers keinen Ersatzanspruch auslösen, da sie auch ohne den Auftrag anfallen würden. Ersatz von Aufwendungen kann aber nicht nur bei einem unentgeltlichen Auftrag, sondern auch bei einer entgeltlichen Geschäftsbesorgung anfallen. Dies setzt aber voraus, dass die Aufwendungen nicht bereits mit der Vergütung des Geschäftsbesorgers abgegolten sind.<sup>543</sup>

---

<sup>538</sup> Vgl. Martinek/Omlor; Staudinger-BGB, § 670, S. 185-186, Rn. 1 [330].

<sup>539</sup> Vgl. Forster; in: Soergel-BGB, § 256, S. 317, Rn. 4 [145].

<sup>540</sup> Vgl. Beuthien; in: Soergel-BGB § 670, S. 238, Rn. 1 [35].

<sup>541</sup> Vgl. Helmert; in: Der Öffentliche Haushalt 4/1954, S. 152 [200];

vgl. Duhmer; Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewertung, S. 79 [116].

<sup>542</sup> Vgl. Martinek/Omlor; Staudinger-BGB, § 670, S. 204, Rn. 32 [330].

<sup>543</sup> Vgl. ebenda, S. 186, Rn. 2 [330].

Im Gegensatz dazu besteht zwischen Liegenschaftsverwaltung und Haushalt eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung. Hier kommt es zu einem entgeltlichen Leistungsaustausch. Die Kosten der Leistungserstellung des Erfüllungsgeliehen Liegenschaftsverwaltung an die Dienstliegenschaften und die Nutzer können aber vom Haushalt als Aufwendungen des Haushalts für den Nutzer geltend gemacht werden. Ersatzfähig sind nur zweckgerichtete Aufwendungen des Beauftragten, die sich im Rahmen des Auftrags bewegen. Daher ist es wichtig, dass der Haushalt den Auftrag der Liegenschaftsverwaltung klar definiert.

Der Nießbrauch berechtigt den Nießbraucher zur Nutzung der Sache, also Nutzungen auszuüben. Innerhalb eines Rechtsträgers handeln nur dessen Organe. Als Organe sind aber Haushalt und Nutzer rechtlich identisch. So stellt der Gebrauch eigener Immobilien als Dienstliegenschaften zu eigenen Zwecken zivilrechtlich allenfalls Nutzungen nach § 100 BGB dar. Unter Nutzungen fallen Früchte und die Gebrauchsvorteile, die sich aus dem Gebrauch von Sachen oder Rechten ergeben. Entgeltansprüche aus einem Dienstvertrag sind keine Sachfrüchte, sie sind keine neben dem Dienstvertrag bestehenden Rechte und auch keine Rechtsfrüchte, da sie keine Gegenleistungen für die Überlassung von Sachen und Rechten zum Gebrauch an einen anderen darstellen.<sup>544</sup> Da es sich nicht um Früchte nach § 99 BGB handelt, sind sie Gebrauchsvorteile.

Gebrauchsvorteile sind die im Gebrauch einer Sache und durch eine Sache liegenden nützlichen Vorteile, die sich aus dem Besitz und der tatsächlichen Nutzung ergeben.<sup>545</sup> Nutzungen sind die Vorteile aus einer Sache, welche über das reine Haben hinausgehen. Sie beschreiben nicht nur den Vorteil aus dem Gebrauch einer Sache, sondern auch die Fruchtziehung. Damit kann der Nutzer einer Dienstliegenschaft nicht nur diese für seine dienstlichen Zwecke gebrauchen, sondern auch aus der Sache gewonnene Erzeugnisse erzielen. Es handelt sich um Erträge aus dem Nutzungsrecht und nicht aus dem Eigentum. Der Vorteil einer Dienstliegenschaft ergibt sich aus ihrem bestimmungsgemäßen Gebrauch für das Kerngeschäft des Nutzers. Diese Gebrauchsvorteile ergeben sich aber nicht aus dem reinen Haben einer Sache, sondern werden aus deren tatsächlichem Einsatz gezogen.<sup>546</sup> Die Dienstliegenschaft als Sache dient aber nur als Werkzeug zur Ziehung von Gebrauchsvorteilen, mithin zur Befriedigung von Bedürfnissen. Mithilfe der Sache sollen möglichst viele Nutzungen erwirtschaftet werden, sodass sich über der Anschaffung der Sache hinaus Vorteile erzielen lassen.<sup>547</sup>

Der Gebrauchsvorteil liegt im wirtschaftlichen erzielten Erfolg durch die Sache. Bei einer Dienstliegenschaft besteht der wirtschaftlich erzielte Erfolg im zweckgebundenen Einsatz für den Nutzer zur Durchführung seines gesetzlichen Auftrags. Die Liegenschaftsverwaltung zieht keine Gebrauchsvorteile aus der Dienstliegenschaft, da sie diese selbst nicht nutzt. Werden die Gebrauchsvorteile aber nur vom tatsächlichen Nutzer der Dienstliegenschaft gezo-

---

<sup>544</sup> Vgl. Marly; in: Soergel-BGB, § 99, S. 580-581, Rn. 11/14 [328].

<sup>545</sup> Vgl. ebenda, § 100, S. 582, Rn. 3 [328].

<sup>546</sup> Vgl. Würthwein; Schadensersatz für Verlust der Nutzungsmöglichkeit einer Sache, S. 104 [521].

<sup>547</sup> Vgl. ebenda, S. 105/110 [521].

gen, so muss auch er als Nutznießer der Dienstliegenschaft zum Ersatz der gewährten Gebrauchsvorteile herangezogen werden. Er hat diesen Ersatz an den Investor der gebrauchsgewährenden Dienstliegenschaft zu entrichten. Der Investor ist das Wirtschaftssubjekt, da er durch seine Investition in eine Dienstliegenschaft die Gebrauchsvorteile des Nutzers erst ermöglicht.

## **4.2 Aufbau des Verwaltermodells**

### **4.2.1 Monetarisierung durch den Ersatz von Aufwendungen**

Ein nutzerorientiertes Immobilienmanagement beginnt mit der Zusammenfügung und Ausrichtung der Interessen von Nutzern und zentraler Führung. Den Nutzer interessiert die Nutzfläche, welche er für die Dauer der Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags benutzen kann. Für den Haushalt hingegen ist der finanzielle Aufwand als Investitionsbedarf zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags von Interesse.

Dem Credo des New Public Managements folgend sind die Kosten der Beschaffung und Bewirtschaftung von Dienstliegenschaften als Betriebskosten des Staates interpretierbar.

Das Mittel zur wirtschaftlichen Behandlung des Liegenschaftsmanagements ist die Umwandlung von Fläche je Zeiteinheit zu Geld je Zeiteinheit, die sog. Monetarisierung.<sup>548</sup> Damit wird der Flächenbedarf des Nutzers zum finanziellen Aufwand für den Haushalt. Wie im Mietrecht wird der Vermieter mit den vom Mieter verursachten Betriebskosten belastet, die er aber dem Mieter als Verursacher mittels Umlage weitergibt. Bei Dienstliegenschaften sind dies die Nutzer.

Diese Vorgehensweise entspricht auch der immobilienwirtschaftlichen Praxis bei der Projektentwicklung. Da die Aufwendungen durch die Ressortaufgabe verursacht werden, sind sämtliche Ausgaben durch den Hoheitsträger Staat, repräsentiert durch den einzelnen Nutzer, zu tragen. Die Behandlung der Aufwendungen ist daher vergleichbar mit der Investitionsmiete bei einem Mietverhältnis. Hierbei erfolgt die Refinanzierung der Investitionskosten durch den Mieter als Gegenleistung für die Beschaffung des Vermieters.<sup>549</sup> Wie bei einer Investitionsmiete werden die investierten Kosten während der Laufzeit des Mietvertrags an den Vermieter zurückgezahlt.

Betrachtet man aber alle Aufwendungen als reine mietrechtliche Betriebskosten, so handelt es sich um eine wiederkehrende Vorauszahlung mit periodischer Abrechnung. Für die haushaltsrechtliche Transparenz kann die Kalkulation der Liegenschaftsverwaltung dem Haushalt und dem Nutzer gegenüber in einem sog. Open-Book-Verfahren detailliert offengelegt werden.<sup>550</sup> Die zu ersetzenden Aufwendungen ergeben sich dabei im Rahmen einer Vollkosten-

---

<sup>548</sup> Vgl. Alda/Hirschner; Projektentwicklung in der Immobilienwirtschaft, S. 100 [6].

<sup>549</sup> Vgl. ebenda, S. 164 [6].

<sup>550</sup> Vgl. Heß; Supply-Strategien in Einkauf und Beschaffung, S. 247 [203].

rechnung. In dieser ordnet die Liegenschaftsverwaltung die entstandenen Kosten der einzelnen Dienstliegenschaft zu. Der Nutzer zahlt hierfür eine Pauschale, der nach dem Geschäftsjahr im Rahmen einer Abrechnung die tatsächlich entstandenen Kosten gegengerechnet werden.

Dienstliegenschaften verursachen Aufwand und damit letztendlich Kosten. Die Betrachtung erfolgt hierbei von außen, also auf die Gesamtorganisation der unmittelbaren Verwaltung, welche über den Staatshaushalt finanziert wird. Es sind also Kosten, die innerhalb des Haushalts entstehen. Die Identifizierung dieser Kosten ist Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung. Als Teil des internen Rechnungswesens schafft sie Auskunft über alle zahlenmäßig erfassten und überwachten Gegebenheiten innerhalb einer Organisation und befasst sich mit den internen Wertbewegungen, die aus dem Verbrauch und Gebrauch von Produktionsfaktoren und Leistungen entstehen.<sup>551</sup> Durch die systematische Erfassung und Auswertung von Kosten und Leistungen entstehen Informationen über den Ressourcenverbrauch an Haushaltsmitteln.

Versteht man – wie es der Transaktionskostenansatz vorgibt – die Dienstliegenschaften als Gemeinkosten des Staates, so müssen sie einem Entstehungsort zugeordnet werden. Sie werden als Gemeinkosten klassifiziert, weil diese Kosten aus Hilfgeschäften zwar durch das Kerngeschäft entstehen, diesem aber nicht zuzuordnen sind. Sie entstehen dem Gemeinwesen und nicht dem Erwerber des Produktes. Sie werden den Haushaltsstellen als Kostenträger zugeordnet, die sie für ihr Kerngeschäft nutzen. Aus globaler Haushaltssicht sind die Kosten einer Liegenschaftsverwaltung Verwaltungsgemeinkosten, da sie für Servicefunktionen im Bereich der inneren Verwaltung anfallen.<sup>552</sup> Besteht die Möglichkeit, Kosten und Leistungen in eine Beziehung zu setzen, so bietet sich die Zuordnung nach dem Verursacherprinzip zur Kostenverrechnung an. Voraussetzung hierfür ist, dass die Kosten in einem kausalen Zusammenhang mit einem Verursacher stehen, denn nur so können sie vollständig dem Entstehungsort zugerechnet werden. Die Kausalität besteht in der Mittel-Zweck-Beziehung. Sie ergibt sich immer dann, wenn eine Zuordnung bestimmter Mittel für die Erzeugung einer bestimmten Leistung möglich ist. Genau dies ist bei der objektbezogenen Verwaltung der Dienstliegenschaften durch eine Liegenschaftsverwaltung im Rahmen des Immobilienmanagements möglich. Es handelt sich also weitgehend um Kostenstelleneinzelkosten, wenn eine genaue Zuordnung möglich ist und in einem geringeren Umfang um Kostenstellengemeinkosten, wenn eine indirekte Zuordnung nur über eine Umrechnung mittels Hilfsgrößen erfolgen kann.

Sollen die tatsächlich angefallenen Kosten für ein Bezugsobjekt abgerechnet werden, ist der leistungsbezogene Güterverbrauch je Abrechnungsperiode nachträglich bekannt, womit die Kostenverrechnung nach Ist-Kosten erfolgt. Dies trifft nicht nur für Maßnahmen an Dienstliegenschaften zu, sondern auch für die Beschaffung einer Dienstliegenschaft. Ersatzfähig sind

---

<sup>551</sup> Vgl. Steger; Kosten- und Leistungsrechnung, S. 5-9 [457].

<sup>552</sup> Vgl. ebenda, S. 102 [457].

die tatsächlichen Aufwendungen, die für einen bestimmten Zweck erforderlich waren oder für erforderlich gehalten wurden.<sup>553</sup> Damit sind nicht nur die Aufwendungen aus der Bewirtschaftung, sondern auch aus der Beschaffung zu ersetzen.

Der Wert der Gebrauchsvorteile einer Dienstliegenschaft entspricht deren Gebrauchswert. Gebrauchsvorteile werden durch eine lineare Teilwertabschreibung im Vergleich zwischen dem tatsächlichen Gebrauch zu einer voraussichtlichen Gesamtnutzungsdauer bestimmt. Dabei hat der Nutzer einen Anspruch auf eine für seine Zwecke funktionsfähige Dienstliegenschaft. Nur die Funktionsfähigkeit kann durch die Liegenschaftsverwaltung sichergestellt und den Haushaltsgeldgebern gegenüber verantwortet werden. Der Aufwand für die Funktionsfähigkeit repräsentiert sich im Gebrauchswert und nicht im Tauschwert, denn funktionsfähig bedeutet hier für den eigenen Gebrauch geeignet.

Die Abschreibung ist eine übliche Methode zur Erfassung des Aufwands für Sachen, deren Nutzungsdauer sich über mehrere Perioden erstreckt.<sup>554</sup> Sachen wie Dienstliegenschaften erleiden über ihre Nutzungsdauer wegen technischem Verschleiß oder Alterung eine Wertminderung und lassen Ersatzbeschaffungen notwendig werden. Diese zu erwartenden Kosten können über eine Abschreibung abgebildet werden. Auf diese Weise können die Beschaffungskosten von Wirtschaftsgütern auf die Zeit ihrer Nutzungsdauer verteilt werden. Aus der Division der Nutzungsdauer von den Beschaffungskosten errechnet sich die Abschreibungsquote. Die einzelnen Abschreibungsquoten geben z. B. Auskunft über den Wertverzehr je Haushaltsjahr. Die Abschreibungsdauer ergibt sich mindestens für die angenommene und wirtschaftliche Nutzungsdauer und höchstens bis zur Einbuße der Funktionsfähigkeit. Die Nutzungsdauer ist der Zeitraum für die Dauer der Nutzung zum beschafften Zweck. Sie kann aus politischen Gründen von vornherein oder nachträglich begrenzt sein. Die wirtschaftliche Nutzungsdauer ergibt sich im Wandel der Anforderungen hinsichtlich der Konstruktion, der Art der technischen Ausstattung und den sonstigen gestiegenen Anforderungen an bauliche und technische Anlagen.<sup>555</sup>

Da der Wert der Nutzung für jede Periode gleich ist, kann die Abschreibung von Gebrauchsvorteilen nicht degressiv, sondern nur linear erfolgen.<sup>556</sup> Damit lässt sich die Dienstliegenschaft bei gesicherter Funktionsfähigkeit über die Gebrauchsdauer abnutzen. In diesem Sinne sind diese Zahlungen auch als im Einzelfall am tatsächlichen Aufwand orientierte Benutzungsgebühren aufzufassen. Die durch Nutzungsrechte gesicherten Dienstliegenschaften stehen dem nicht entgegen. Hier werden nur bestimmte vertraglich geregelte Gebrauchsvorteile, z. B. über eine Miete oder Pacht, erkaufte. Die Gebrauchsvorteile entsprechen in diesen Fällen der Miete.

Die Basis der Abschreibung ist der Preis aus der Beschaffung. Da die Beschaffung mittels Kauf, Bau oder Anmietung erfolgen kann, sind hier die Anschaffungs- oder Herstellungskosten oder

---

<sup>553</sup> Vgl. Larenz; Lehrbuch des Schuldrechts, S. 185 [299].

<sup>554</sup> Vgl. Gutenber; in: Handbuch der Sozialwissenschaften, Band 1, S. 20 [179].

<sup>555</sup> Vgl. Kleiber; Verkehrswertermittlung von Grundstücken, S. 885, Rn. 378 [242].

<sup>556</sup> Vgl. BGH; Az.: VII ZR 325/03; in: NJW 1-2/2006, S. 53-54 [74].

die Mietkosten anzusetzen. Für die Berechnung der Gebrauchsvorteile soll der Bruttopreis herangezogen werden, da der Staat regelmäßig nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist.

Nach Auffassung des BGH kann der Wert des Gebrauchsvorteils auch nicht höher sein als der Betrag, den ein Eigentümer für die Beschaffung einer eigenen Sache zur dauerhaften Nutzung aufwenden würde.<sup>557</sup> Damit muss nach Ende der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer der Ersatz der Gebrauchsvorteile enden. Zusätzliche Investitionen innerhalb der Nutzungsdauer – gerade solche, welche die Nutzungsdauer und die Gebrauchsfähigkeit erhöhen – sind ebenfalls zu ersetzen. Verlängern ersatzfähige Aufwendungen die Nutzungsdauer, so ist die Abschreibung zu verlängern. Voraussetzung ist, dass der Gebrauchswert der Dienstliegenschaft erhalten bleibt oder eine Verbesserung bewirkt. Investitionen, die den Gebrauchswert nicht erhöhen, sind daher gesondert abzuschreiben.

Da es sich um ein reines Innenverhältnis handelt, welches nicht den Bereich der unmittelbaren Verwaltung verlässt, kann von einer Verzinsung des Eigenkapitals abgesehen werden. Es handelt sich um Haushaltsgelder, welche von den Haushaltsmitgliedern für vorher bestimmte Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Ein alternativer Einsatz der Mittel ist nicht beabsichtigt, sodass auch kein anderer Nutzen entgangen ist, den es zu kompensieren gilt. Auch stellen die Haushaltsmittel keine profitable Kapitalanlage dar, aus welcher der Einsatz von Kapital zu vergüten wäre.

#### **4.2.2 Einsatz des Umlageverfahrens**

In der zivilrechtlichen Rechtsprechung stellt der Gebrauch des eigenen Eigentums etwas anderes dar als ein Nutzungsrecht an einem fremden Eigentum. Durch eine Miete erkaufte man sich Nutzungsrechte am Markt. Damit nimmt die Miete an der Wertschwankung des Mietmarktes teil. Ein Selbstnutzer hingegen zieht seine geldwerten Vorteile seinem Aufwand entsprechend aus dem Erwerb des Eigentums.

Die Gebrauchsvorteile entfallen auf das gesamte Bündel der Verfügungsrechte. Mieten hingegen berechtigen nur zum vertragsgemäßen Gebrauch durch Nutzung, was es auf das Nutzungsrecht aus dem Bündel der Verfügungsrechte beschränkt. Dem Analyseergebnis der Property Rights gemäß zieht der Nutzer die Vorteile wenn möglich aus dem Eigentum und nicht nur aus dem Nutzungsrecht. Damit gilt die Dienstliegenschaft an den Nutzer wie durch Erwerb übergegangen, was einen Vergleich mit einer Miete nicht rechtfertigt.<sup>558</sup> Zahlungen für den Eigentumserwerb sind Investitionen in das eigene Vermögen und erhöhen den Kapitalstock des Haushalts. Mietzahlungen hingegen refinanzieren fremdes Vermögen, ohne dass hierdurch Eigentum erworben wird. Damit verbleiben Zahlungen innerhalb der Verwaltung im Haushalt, während Mietzahlungen an fremde Dritte echte Auszahlungen aus dem Verbandshaushalt bedeuten.

---

<sup>557</sup> Vgl. Würthwein; Schadensersatz für Verlust der Nutzungsmöglichkeit einer Sache, S. 119 [521].

<sup>558</sup> Vgl. BGH; Az.: VIII ZR 198/90; in: NJW 39/1991, S. 2.485 [71].

Ein Vermieter erwirtschaftet durch die Nutzungsüberlassung seines Eigentums Gewinn. Eine Miete ist somit immer mit einem erwerbswirtschaftlichen Gewinnanteil behaftet. Einem Selbstnutzer von zu Eigentum überlassenen Sachen steht aber kein Unternehmergeinnanteil zu. Nicht eine gewinnbringende Miete, sondern der Wertverzehr durch Gebrauch steht hier im Vordergrund. Neben der Gebrauchswertabschreibung kann ein zusätzlicher Gewinnanteil keine Begründung finden. Ein Gewinnanteil ist bereits durch die Anschaffungs- und Herstellungskosten im Vermögenswert des Gebrauchsvorteils enthalten, welcher durch die Abschreibungsquote an die Nutzer weitergegeben wird. Ein Gewinnaufschlag ist daher nicht gerechtfertigt. Entstehen aus Randnutzungen tatsächliche, die Aufwendungen übersteigende Einnahmen, so sind diese ohnehin an den Haushalt abzuführen bzw. im Sinne des Haushalts zu verwenden.

Wie aus der Untersuchung aus dem Prinzipal-Agent-Ansatz ersichtlich wird, soll derjenige mit den Kosten belastet werden, welcher sie verursacht. Verursacher ist der Hoheitsträger, der für die Erledigung seines gesetzlichen Auftrags eine Dienstliegenschaft gebrauchen muss. Ähnlich einem durchlaufenden Posten erfolgt die Erstbelastung durch einen Träger, der diese Kosten sammelt und periodisch an die Verursacher weitergibt. Umlagen können nicht nur als allgemeine Zuordnungen von Kosten, sondern auch als Entgelte für Dienstleistungen angesehen werden.<sup>559</sup>

Da es sich um Ist-Kosten aus der Kosten- und Leistungsrechnung handelt, können sie nur von der Einheit erhoben werden, welche die Kosten sammelt und Leistungen bestellt. Dies ist die Liegenschaftsverwaltung, die im Auftrag des Wirtschaftssubjekts die immobilienwirtschaftlichen Leistungen bestellt und die Kosten als Erstträger den bestellten Facility Services gegenüber übernimmt. Der Verursacher der Kosten ist aber der Nutzer durch seinen Gebrauch. Mit hin muss auch der Kostenverursacher, der Nutzer, die Kosten verantworten, indem er sie übernimmt. Die Übertragung erfolgt durch die Umlage der Kosten von der Liegenschaftsverwaltung bzw. dem Wirtschaftssubjekt als Erstträger auf den Verursacher als Endträger. Endträger ist der Nutzer freilich nur im Modell, denn in der Wirklichkeit sind es Haushaltsmittel, womit der Endträger die Haushaltsgeldgeber als Steuerzahler darstellt. Hierdurch entsteht aber die geforderte Kostentransparenz, da alle Kosten aus dem Gebrauch einer Dienstliegenschaft dem verursachenden Nutzer als Haushaltsstelle zugeordnet werden können. Die Leistung wird nur im Verhältnis zwischen Erst- und Endträger den Endträgern nach Bedarf übergeben. Während Entgelte den Endträger pauschal belasten, werden Umlagen nach dem tatsächlichen Verbrauch bestimmt. Nach periodisch-pauschaligen Vorauszahlungen kann die Abrechnung der tatsächlichen Kosten erfolgen, wobei verbleibende Fehlbeträge zu Nachzahlungen und Überschüsse zu Auszahlungen führen. Das Geschäftsrisiko liegt bei den leistungsempfangenden und nicht bei den leistungserstellenden Einheiten.<sup>560</sup> Der Aufwand entsteht aus dem Gebrauch einer Dienstliegenschaft durch den Nutzer. Damit liegt auch das Risiko der

---

<sup>559</sup> Vgl. IDW; in: DB 36/1985, S. 1865 [212].

<sup>560</sup> Vgl. Scheffler; in: zfbf 6/1991, S. 482 [412].



Kosten aus dem Gebrauch beim Nutzer. Die Liegenschaftsverwaltung kann nicht das Risiko aus den Geschäften tragen, welche sie nicht verantwortet. Ihr Risiko entsteht nur im Verhältnis zu ihrem Auftraggeber, dem Haushalt.

Der Auftragnehmer erwirbt erst nach Ausführung und Beendigung des Auftrags Ersatzansprüche. Wenn der Auftragnehmer von vornherein für den Auftraggeber tätig werden soll, sind Vorschüsse auf Aufwendungsersatz möglich.<sup>561</sup> Sie hat insoweit die Aufgaben in Vorleistung zu erbringen und kann hierfür einen Vorschuss verlangen. Die tatsächlichen Aufwendungen können erst bei einer endgültigen Abrechnung ermittelt werden. Durch Vorauszahlungen ist es mit der Wahl einer monatlichen Zahlungsperiode möglich, mietähnliche Verrechnungspreise zu erzeugen. Vorauszahlungen und tatsächliche Kosten können wie bei der Umlage von Betriebskosten in einem Mietverhältnis periodisch miteinander verrechnet werden.

#### 4.2.3 Ein Erklärungsmodell für die staatliche Liegenschaftsverwaltung

In einem ersten Schritt gilt es, ein Modell zu formen, was die monetäre Koordination anhand der einzelnen Dienstliegenschaft erklären kann. Hierzu ist ein Erklärungsmodell notwendig, welches über die allgemein beschreibenden Aussagen über die Beschaffenheit einzelner Tatbestände hinaus logische Schlussfolgerungen und Prognosen erlaubt.<sup>562</sup> An ihm können der Mechanismus der Koordination von Dienstliegenschaften und das Wirken der Beteiligten beschrieben werden.

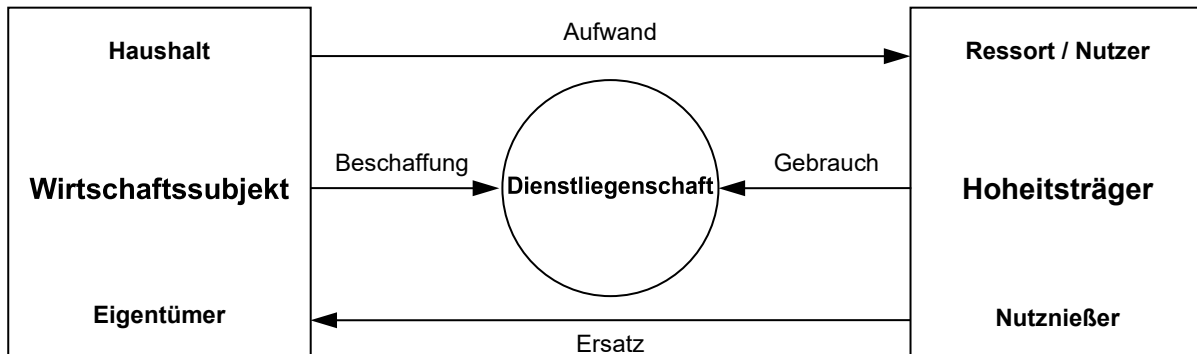
Die Untersuchungen haben gezeigt, dass es sich bei der Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften im PREM zweifelsfrei um eine Vermögensverwaltung handelt. Eine Vermögensverwaltung kann sie nach der Eigentumszuordnung als Verwaltermodell oder Treuhandmodell gestalten.<sup>563</sup> Im Verwaltermodell bleibt der Auftraggeber Eigentümer, und der Verwalter wird lediglich bevollmächtigt, ihn Dritten gegenüber zu vertreten. Im Treuhandmodell hingegen kann das Eigentum an den Verwalter übergehen, welcher ohne Rücksprache mit dem Eigentümer auf Basis von vorab festgelegten Richtlinien eigene Entscheidungen darüber trifft. Die Analyse der Property Rights hat gezeigt, dass die Verfügungsrechte und somit das wirtschaftliche Eigentum im Besitz des Nutzers verbleiben. Damit ist ein Übergang des juristischen Eigentums an den Verwalter nicht erforderlich. Dem steht auch nicht entgegen, dass die öffentliche Verwaltung wegen der obligatorischen Bindung an Recht und Gesetz nur auf Basis von anlagerichtlinienähnlichen Bestimmungen operieren kann. Die Verwaltung von Dienstliegenschaften im PREM gestaltet sich als ein typisches Verwaltermodell. Das Verhältnis zwischen dem Haushalt und den Nutzern ist vom Ersatz der Aufwendungen geprägt. Der Haushalt investiert als Wirtschaftssubjekt in die Dienstliegenschaften des Hoheitsträgers. Die Nutzer refinanzieren diese Investitionen durch den Ersatz der Aufwendungen.

<sup>561</sup> Vgl. Martinek/Omlor; Staudinger-BGB, § 670, S. 186, Rn. 1 [330];  
vgl. Beuthien; in: Soergel-BGB § 670, S. 241, Rn. 10 [35].

<sup>562</sup> Vgl. Berthel; in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, Sp. 1126-1127 [34].

<sup>563</sup> Vgl. Kiethe; DStR 14/1996, S. 547-548 [235].

Zu den Aufwendungen zählen alle Aufgaben an Dienstliegenschaften innerhalb des Lebenszyklus. Aus der Perspektive der Nutzer werden alle Leistungen, Beschaffungen sowie Dienstleistungen vom Haushalt verantwortet. Die Nutzer bekommen aus dem allgemeinen Haushalt über die Ressorts entsprechende Budgets für diese Refinanzierung zugewiesen. Die Verantwortung über den Einsatz dieser Haushaltsmittel verbleibt bei den Nutzern, die damit Art und Umfang der liegenschaftsbezogenen Dienstleistungen selbst steuern können, denn sie müssen ihre Budgetüberschreitung dem Haushalt gegenüber verantworten.

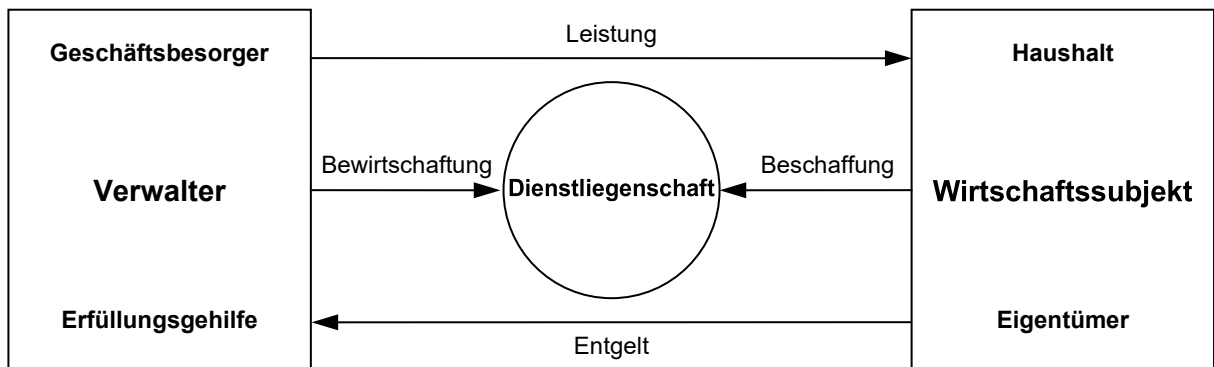


**Abb. 52:** Verhältnis zwischen Wirtschaftssubjekt und Hoheitsträger; Quelle: eigene Darstellung

Der Gebrauch der Dienstliegenschaft stellt Nutzungen in Form von Gebrauchsvorteilen der Nutzer dar. Diese Gebrauchsvorteile sind ersatzfähige Aufwendungen des Haushalts, womit Ersatzzahlungen der Nutzer an den Haushalt begründbar sind. Zur Unterhaltung der Dienstliegenschaft sind Dienstleistungen notwendig, welche ebenfalls ersatzfähige Aufwendungen darstellen. Die praktische und finanzielle Abwicklung der Beschaffung und Bewirtschaftung erfolgt über die Liegenschaftsverwaltung, die diese Aufgaben als Erfüllungsgehilfe im Auftrag des Haushalts erbringt. Die Zuteilung des Budgets zum Ersatz der Aufwendungen erfolgt ebenfalls durch den Haushalt. Die Budgethöhe ist dabei von der Höhe der Gebrauchsvorteile und den zu beziehenden Dienstleistungen abhängig. Zu deren Bestimmung ist die Expertise der Liegenschaftsverwaltung notwendig. Diese schätzt den finanziellen Bedarf auf Grundlage des immobilienfachlichen, immobilienwirtschaftlichen und baufachlichen Sachverständnisses.

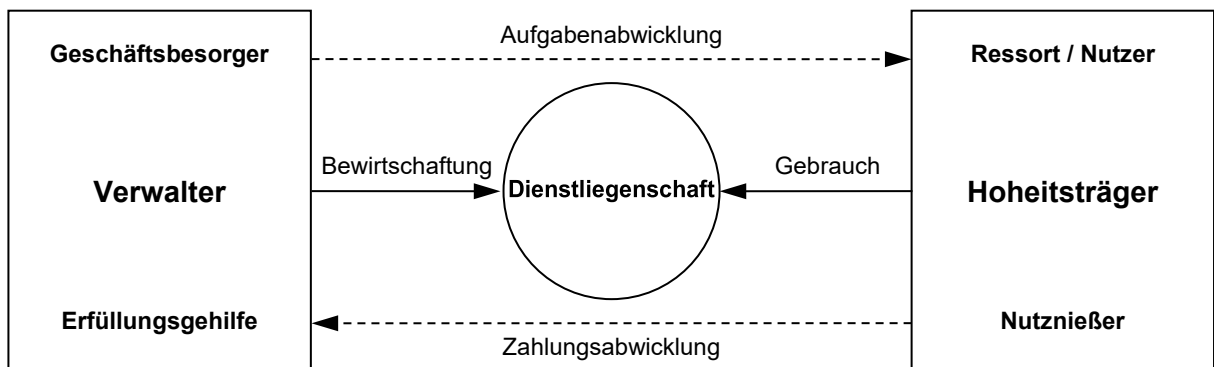
Die Liegenschaftsverwaltung ist der Erfüllungsgehilfe des Wirtschaftssubjekts Haushalt. Als Fachbehörde obliegen ihr die liegenschaftsbezogenen Dienstleistungen an den Dienstliegenschaften. Es handelt sich um eine typische Geschäftsbesorgung an Dienstliegenschaften, da ihr nur die Ausführungskompetenz als Handlungsrecht obliegt. Sie gilt damit modellhaft als privatwirtschaftlich selbstständiges Wirtschaftssubjekt. Zwischen zwei Wirtschaftssubjekten findet ein schuldrechtlicher Leistungsaustausch statt, womit es sich bei den Dienstleistungen der Liegenschaftsverwaltung an den Dienstliegenschaften des Haushalts um Leistungen gegen Entgelt zulasten des Haushalts handelt. Diese Dienstleistungen werden an den Dienstliegenschaften erbracht, wobei der eigentliche Nutznießer der Dienstliegenschaft der Nutzer

ist. Der Haushalt muss diese Leistung der Liegenschaftsverwaltung aus dem allgemeinen Staatshaushalt entgelten. Die liegenschaftsbezogenen Aufgaben umfassen alle Aufgaben, die sich aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaft ergeben und mit dem Eigentum und Besitz von Immobilien und deren Nutzung verbunden sind. Die hierdurch entstehenden Kosten der Liegenschaftsverwaltung stellen Aufwendungen zugunsten des Nutzers und zulasten des Haushalts dar.



**Abb. 53:** Verhältnis zwischen Verwalter und Wirtschaftssubjekt; Quelle: eigene Darstellung

Zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer besteht kein offizielles Verhältnis. Die Liegenschaftsverwaltung sorgt für eine Abwicklung ihrer Aufgaben an den Dienstliegenschaften und des Zahlungsverkehrs zwischen Haushalt und Nutzer. Leistungsort der Liegenschaftsverwaltung ist die Dienstliegenschaft. Auftraggeber ist der Haushalt und nicht der Nutzer.

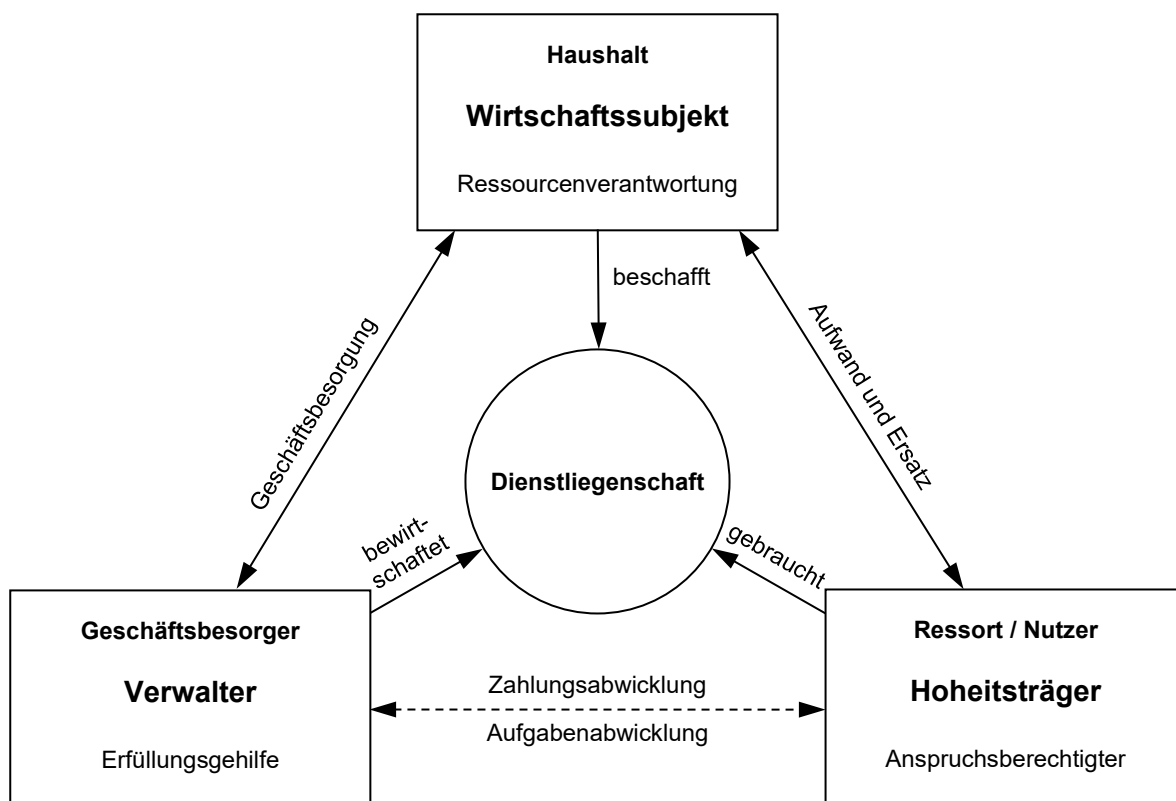


**Abb. 54:** Verhältnis zwischen Verwalter und Hoheitsträger; Quelle: eigene Darstellung

Der Aufwand der Liegenschaftsverwaltung zur Beschaffung und Bewirtschaftung der Dienstliegenschaften wird dem Haushalt gegenüber geltend gemacht, welcher sich diese Aufwendungen von den Nutzern ersetzen lässt. Die Beziehung beschränkt sich auf die Geschäftsabwicklung, die mit der Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung verbunden ist. Aus diesen Erkenntnissen heraus handelt die Liegenschaftsverwaltung nicht anders als

ein klassischer Hausverwalter, der, vom Wirtschaftssubjekt eingesetzt und bezahlt, Leistungen an Verwaltungsvermögen des Staates in der Sphäre des Nutzers erbringt. Sie ist Auftragnehmer des Wirtschaftssubjekts und erbringt Leistungen gegen Entgelt. Das Entgelt ist der monetäre Aufwand des Staates an Nutzfläche zur Durchführung des staatlichen Kerngeschäfts. Nach dem Verursacherprinzip soll der Verursacher des Aufwands diesen selbst tragen. Daher ist der konkrete Aufwand des Wirtschaftssubjekts an Dienstliegenschaften durch den verursachenden Nutzer über eine Umlage zu ersetzen. Der Aufwand an den Dienstliegenschaften wird daher folgerichtig auf den Hoheitsträger umgelegt. Um in der Metapher eines Mietverhältnisses zu sprechen, ist hier die Liegenschaftsverwaltung ein Auftragnehmer des Vermieters Haushalt, die in der Sphäre und auf Wunsch des Mieters aber im Auftrag und Rechnung des Vermieters Leistungen erbringt. Der Vermieter lässt sich diese Kosten vom Mieter als Betriebskosten ersetzen.

Versteht man die PREM-Einheit als einen reinen Verwalter, so lässt sich für die Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften auf Basis des Prinzipal-Agent-Ansatzes folgendes Erklärungsmodell aufbauen:



**Abb. 55:** Das Verwaltermodell als Erklärungsmodell; Quelle: eigene Darstellung

## 4.3 Ableitung des Finanzinstruments

### 4.3.1 Dienstliegenschaften als Kapitalanlageprodukt

Dienstliegenschaften sind Vermögensgegenstände. Der Zweck einer Vermögensverwaltung ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass das öffentliche Vermögen aus Steuereinnahmen der Bürger entstammt und eine wirtschaftliche Behandlung des Vermögens ihnen gegenüber verpflichtend ist.<sup>564</sup> Daraus ergibt sich das Gebot, das vom Volk durch die Organe des Staates nur treuhänderisch verwaltete Vermögen in seinem Wert nachzuweisen und seinen Zu- und Abgang zu kontrollieren.<sup>565</sup>

Eine nutzerorientierte Liegenschaftsverwaltung als PREM betreut exklusiv für den Haushalt die Dienstliegenschaften in allen Phasen des Lebenszyklus. Ziel ist es, die Gebrauchsfähigkeit für den Nutzer sicherzustellen und die hierfür notwendigen Aufwendungen des Haushalts minimal zu halten. Da der Gebrauchswert und nicht der Tauschwert entscheidend ist, zählt nicht die Rendite aus deren Verwertung, sondern der Nutzen durch den Eigengebrauch. In den Dienstliegenschaften manifestiert sich der Aufwand des Haushalts zur Unterstützung der Aufgabenerledigung der Ressorts. Der Begriff Kapitalanlage beschreibt an sich nur Sachen, für die Kapital aufgewendet werden muss, nicht, dass sie sich rentieren müssen. Damit sind auch Dienstliegenschaften als eine Kapitalanlage des Wirtschaftssubjekts anzusehen. Gesucht ist nun ein immobilienwirtschaftliches Instrument, welches in der Lage ist, die an Immobilien erforderlichen Maßnahmen vorzunehmen und die Wertverhältnisse abzubilden. Hierzu können die bekannten Immobilienanlageprodukte herangezogen werden. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Eignung der Dienstliegenschaft als Kapitalanlage des Wirtschaftssubjekts. Es investiert in Dienstliegenschaften, die von Nutzern gegen Entgelt gebraucht werden. Aus diesen Entgelten erfolgt die Refinanzierung der Aufwendungen für die Investition und die laufende Bewirtschaftung.

Um von der Koordination der einzelnen Dienstliegenschaft auf die Koordination des Liegenschaftsbestandes zu gelangen, ist eine Operationalisierung der Koordinationsmechanismen für das gesamte zu bewirtschaftende Vermögen an Dienstliegenschaften notwendig. Um von der Koordination im Einzelfall des Verwaltermodells an ein Erklärungsmodell für die Koordination des Gesamtbestandes zu gelangen, sind weitere Überlegungen erforderlich. Aus den Grundannahmen des NPM heraus, dass bewährte und angewandte Institute aus der Privatwirtschaft zur Lösung von fachlichen Problemen in der öffentlichen Verwaltung heranzuziehen sind, soll auch hier ein bekannter Ansatz aus der Privatwirtschaft gefunden werden. Es gilt, in Anlehnung an bekannte Muster aus der Immobilienwirtschaft ein Instrument zu finden, das unter Beachtung der verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten nicht nur ähnliche Strukturen aufweist, sondern auch die gleichen Wirkungen entfaltet.

---

<sup>564</sup> Vgl. Duhmer; Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewirtschaftung, S. 41 [116].

<sup>565</sup> Vgl. Helmert; in: Der Öffentliche Haushalt 4/1954, S. 145 [200].

Begreift man die Verwaltung von Dienstliegenschaften als Kapitalanlage, so kann sie in einem weiteren Schritt mit gängigen Kapitalanlageprodukten verglichen werden. Kapitalanlageprodukte in Immobilien sind mannigfaltig und unterscheiden sich vor allem in ihrem Management. Wie bei Dienstliegenschaften muss es sich bei den Anlageprodukten um aktives Immobilienmanagement handeln. Damit fallen Kapitalanlagen, die in reinen Verbriefungen bestehen – wie Pfandbriefe, MBS und Immobilienanleihen – heraus. Bei einer Immobilienaktiengesellschaft ist die Unternehmung juristischer und wirtschaftlicher Eigentümer der Immobilien. Dies ist aber nach der Betrachtung der Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften im öffentlichen Bereich ausgeschlossen, da das wirtschaftliche Eigentum weiterhin beim Staat verbleibt. Damit fallen Aktiengesellschaften und REITS als mögliche Instrumente ebenfalls weg. Da Dienstliegenschaften aus den verschiedensten Gründen beschafft und veräußert werden, ist der Immobilienbestand als variabel anzusehen. Damit gewinnt ein weiteres Kriterium an Bedeutung, nämlich der veränderliche Immobilienbestand. Bei einem geschlossenen Immobilienfonds ist dieser nicht variabel. Wird zweckgebundenes Kapital einer Person durch eine andere Person verwaltet, so entsteht ein Sondervermögen. In diesem Fall verwaltet die Liegenschaftsverwaltung als eigenständige juristische Person das Kapital an Dienstliegenschaften des Wirtschaftssubjekts, also einer anderen juristischen Person. Diese Verhältnisse entsprechen dem Konstrukt eines offenen Immobilienfonds (*siehe Tab. 27*).

Kapitalanlageprodukt / Kriterium	Eigenes Immobilienmanagement	Variabilität des Immobilienbestandes	Immobilien im Sondervermögen
Offene Immobilienfonds	Ja	Ja	Ja
Geschlossene Immobilienfonds	Ja	Nein	–
Immobilien-Aktiengesellschaften und REIT	Ja	Ja	Nein
Pfandbriefe, MBS und Immobilienanleihen	Nein	–	–

**Tab. 27:** Auswahl des passenden Immobilienanlageproduktes; Quelle: eigene Darstellung

Fonds sind Vermögensmassen und damit ein Aufbewahrungsort geldwerter Sachen. Auch Immobilien sind geldwerte Sachen und damit Vermögen, womit ein Sondervermögen aus Geld und Immobilien bestehen kann. In der Finanzwirtschaft sind Immobilienfonds daher ein gängiges Kapitalanlageprodukt. Dienstliegenschaften sind als Investition des Haushalts in die Ressorts anzusehen. In diesem Fall stellt die Beschaffung von Dienstliegenschaften für den Haushalt eine Investition dar, deren Rückzahlung durch Zahlungsströme der Nutzer erfolgt und durch die Liegenschaftsverwaltung als Dienstleister aktiv bewirtschaftet wird. Offene Immobilienfonds sind zum Zweck der Errichtung, des Erwerbs und der Verwaltung von Immobilien von Kapitalanlagegesellschaften verwaltete verbrieft Anteile an einem gesonderten Bestand von Immobilien mit variablem Investmentvolumen und Anlegerkreis. Für den Einsatz

im öffentlichen Bereich sind weder der variable Anlegerkreis noch die Verbriefung der Anteile von Interesse. Der Haushalt erhält hier einen imaginären Anteilschein am Sondervermögen, der die Investitionssumme des gesamten Immobilienbestandes umfasst. Maßgebend für den modellhaften Einsatz im öffentlichen Immobilienmanagement ist, dass der Kapitalgeber in ein Sondervermögen mit variablem Immobilienbestand investiert, welches ein Verwalter als Kapitalanlagegesellschaft treuhänderisch verwaltet.<sup>566</sup> Da das Portfolio an Dienstliegenschaften einer steten Wandlung unterliegt, ist hier eine Analogie zum Kapitalanlageprodukt des offenen Immobilienfonds gerechtfertigt. Der Wert des Sondervermögens ergibt sich aus dem Wert der gehaltenen Vermögen, neben den Immobilien auch andere Vermögen und Forderungen abzüglich aller Verbindlichkeiten.<sup>567</sup>

Für das Modell des Fonds spricht, dass das per Anteilschein verbrieftete Recht am Sondervermögen als wirtschaftlicher Wert des Anteils dem Anleger zugeordnet wird. Das Sondervermögen ist somit das wirtschaftliche Eigentum des Anlegers bzw. Investors.<sup>568</sup> Der Investor wird durch den Einsatz einer zweckgebundenen Geldsumme indirekter Eigentümer an den Vermögenswerten. Da der Staat als Investor Eigentümer der Dienstliegenschaften bleibt, entspricht dies nicht nur den Verhältnissen des offenen Immobilienfonds, sondern auch den tatsächlichen Gegebenheiten im staatlichen Bereich. Im Modell würde damit das Wirtschaftssubjekt als Anteilseigner auch der wirtschaftliche Eigentümer bleiben. Ein weiterer Aspekt spricht für den offenen Immobilienfonds. In diesem handelt die Kapitalverwaltungsgesellschaft mangels eigener Rechtspersönlichkeit des Sondervermögens stets im eigenen Namen und kann dem Sondervermögen gegenüber nur auf gesetzlicher und vertraglicher Basis die Erstattungspflichtgemäßer Aufwendungen verlangen.<sup>569</sup> Gerade diese beiden o. g. Aspekte können über einen modellhaften Aufbau als offener Immobilienfonds nachvollziehbar abgebildet werden.

Versteht man die Liegenschaftsverwaltung als Verwalter des Fonds, so sind ihre Aufgaben im Vergleich zu einer Kapitalanlagegesellschaft aus der Finanzwirtschaft inhaltlich gleich. Sie trifft ihre Anlageentscheidungen nicht aufgrund von Einzelweisungen des Vermögensinhabers, sondern selbstständig auf Basis von vorher festgelegten Anlagerichtlinien. Diese regeln die Art und Weise der Vermögensverwendung, binden den Verwalter an die Anweisungen des Vermögensinhabers und begrenzen dessen Ermessensspielraum.<sup>570</sup> Im staatlichen Bereich sind hierunter die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu verstehen. Die Liegenschaftsverwaltung als Kapitalanlagegesellschaft investiert das Kapital des Anlegers Haushalt auf dessen Rechnung in Dienstliegenschaften. Sie übernimmt die Bestandsentwicklung, Nutzungsgewährung und das Objektmanagement des Immobilienbestandes. Auch das aus der Analyse der Property Rights herausgearbeitete Rechtsverhältnis zwischen der Liegenschaftsverwaltung (Kapitalanlagegesellschaft) und dem Haushalt (Anleger) als Geschäftsbesorgungsvertrag

---

<sup>566</sup> Vgl. King; Untersuchung der Immobilienfonds, S. 83 [236]; vgl. Klug; Offene Immobilienfonds, S. 7/9 [248].

<sup>567</sup> Vgl. Laux/Ohl; Grundstücks-Investment, S. 75 [304].

<sup>568</sup> Vgl. Geßler; in: WM-Sonderbeilage 4/1957, S. 17 [162].

<sup>569</sup> Vgl. Roth; Das Treuhandmodell des Investmentrechts, S. 130-131 [401].

<sup>570</sup> Vgl. Bernett; Bankenrechts-Handbuch, 2011, S. 1316, Rn. 15 [33].

analog §§ 675, 611 BGB entspricht dem des offenen Immobilienfonds.<sup>571</sup> Hierfür erhält die Liegenschaftsverwaltung eine Vergütung, die in diesem Modell den Vollkosten des tatsächlichen Aufwands entspricht. Diese Vergütung erfolgt aus dem Sondervermögen als Aufwendersatz. Da es sich um ein Modell handelt, finden die Regelungen des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB) keine Anwendung.

#### 4.3.2 Anwendung eines revolving Fonds

Dienstliegenschaften als Verwaltungsvermögen dienen der öffentlichen Leistungserstellung. In diesem Sinne handelt es sich um Vermögenswerte in Anlagen, die der öffentlichen Leistungserstellung dienen und deren Nutzungsdauer sich über das Anschaffungsjahr hinaus erstrecken. Für die Abbildung dieser Verhältnisse ist es unumgänglich, die Aktiv- und die Passivseite – also die Anlage und ihre Finanzierung – in eine Beziehung zu setzen.<sup>572</sup> Dies ist mit dem Einsatz eines Sondervermögens und dem Aufbau eines Fonds möglich.

Sondervermögen finden auch in der öffentlichen Verwaltung Anwendung. Diese haushaltsrechtliche Organisationsform kann genutzt werden, um das Finanzprodukt des offenen Immobilienfonds zu simulieren. Im Fonds verbleiben die dort geführten Haushaltsmittel und Vermögen de jure im Eigentum des Wirtschaftssubjektes, worüber aber der Geschäftsbesorger oder Treuhänder de facto im Rahmen seiner Befugnisse und unter Aufsicht eigenständig verfügen kann. Sie ist eine typische öffentlich-rechtliche Organisationsform der haushaltsrechtlichen Trennung von Vermögensmassen. Nach § 61 BHO/LHO ist die Nutzung eines in einem Sondervermögen liegenden Vermögensgegenstandes erstattungspflichtig. Die Kostenpflicht geht aber über die interne Verrechnung innerhalb des allgemeinen Haushalts hinaus. Mit einem Sondervermögen steht dem allgemeinen Haushalt ein separater Haushalt gegenüber, der echte haushaltswirksame Ein- und Auszahlungen aus den jeweiligen Haushalten erfordert. Da das bekannte und vielfach genutzte Konzept des offenen Immobilienfonds als Vorlage für das aufzubauende Modell diene, solle es Fondslösung genannt werden.

Für die Schaffung eines eigenen Kreislaufs für staatseigene Immobilien eignet sich der Einsatz eines revolving Fonds. Ein revolving Fonds ist ein Zweckvermögen in Form eines Sondervermögens, das sich aus den Erlösen der von ihm investierten Güter finanziert. Die Erlöse aus einer Investition fließen an den Kapitalstock zurück und stehen als neue Investitionssumme nach dem Prinzip der Erlösbindung für den gleichen Zweck erneut zur Verfügung. Jede zusätzliche Investition in eine Dienstliegenschaft stellt eine Zuführung in den Fonds dar. Wird eine Dienstliegenschaft dauerhaft einer dienstlichen Nutzung entzogen, ohne dass hierfür ein Ersatz notwendig wird, kann der Erlös im Fonds verbleiben oder an den allgemeinen Staatshaushalt abgeführt werden. Verbleibt er im Fonds, kann im Falle eines Ersatzes die Investition in einem Kauf oder Neubau Verwendung finden. Alternativ muss der allgemeine

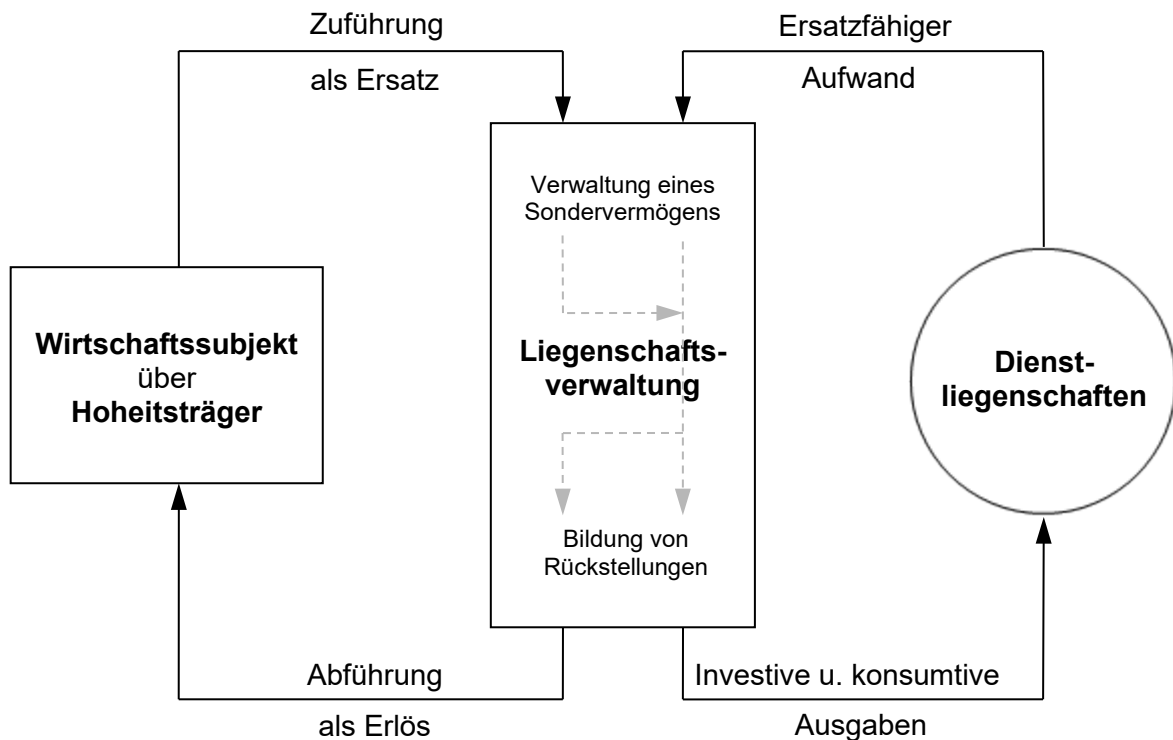
---

<sup>571</sup> Vgl. Geßler; in: WM-Sonderbeilage 4/1957, S. 18/22 [162].

<sup>572</sup> Vgl. Mühlhaupt; in: AStA 1941-42, S. 46 [350].



Staatshaushalt dem Fonds Haushaltsmittel zuführen. Werden Haushaltsmittel zugeführt oder verbleiben sie im Kreislauf, werden sie von der Liegenschaftsverwaltung eigenverantwortlich ihrem Zweck gemäß für Dienstliegenschaften eingesetzt. Es ist ein Instrument, welches zweckgerichtete Einnahmen und Ausgaben zusammenführt und in einem separierten internen Kreislauf hält. Damit lassen sich eigene Einnahmen generieren, die der Fonds selbst wieder für immobilienwirtschaftliche Zwecke an Dienstliegenschaften einsetzen kann.



**Abb. 56:** Grundform der Liegenschaftsverwaltung als revolvingender Fonds; Quelle: eigene Darstellung

Der eigenständige Kreislauf des Fonds entsteht durch die Eigenschaft des Sondervermögens, vom allgemeinen öffentlichen Haushalt getrennt zu sein. Sondervermögen werden haushaltsrechtlich wie außerhalb des allgemeinen Staatshaushalts stehend behandelt. Davon abzugrenzen ist, in welchem Rechtsverhältnis eine fondsverwaltende Organisationseinheit zum Rechtsträger steht, denn sie führt nur die Geschäfte des Fonds. Die Anwendung der Fondslösung zwingt die Exekutive dazu, den Grundsatz des Werterhalts über die freie Vermögensverfügung zu stellen.<sup>573</sup> Politisch motivierte Zu- und Abflüsse für Immobilien werden damit transparent und zwingen zu einer Begründung.

Die Idee, Immobilienwerte außerhalb des allgemeinen Staatshaushalts aufzubewahren, ist nicht neu und wird von einigen Bundesländern heute noch mit dem sog. Sondervermögen Grundstock angewandt. In ihm werden Erlöse aus Veräußerungen von Vermögen so lange nachgewiesen, bis sie erneut in Sachwerte umgesetzt sind.<sup>574</sup> Als Sondervermögen ist der

<sup>573</sup> Vgl. Schmidt; Staatliches Liegenschaftsmanagement, S. 179 [422].

<sup>574</sup> Vgl. Nr. 66 der 2. DVHL; in: Vialon; Öffentliche Finanzwirtschaft, S 189 [490].

Grundstock vom Haushalt separiert, womit alle Erlöse des Grundstocks nicht in den Staatshaushalt fließen, sondern z. B. für Sanierungen an Liegenschaften oder Neuerwerbungen zur Verfügung stehen. Die Zweckbindung des Sondervermögens Grundstock soll das Landesvermögen in Form von Grundstücken erhalten. Einerseits sollen die Erlöse aus Grundstücksgeschäften nicht dem allgemeinen Haushalt zugutekommen, damit sie wieder in Grundstücke reinvestiert werden. Andererseits soll dennoch die Flexibilität bei Grundstücksgeschäften den festen Haushaltsansätzen des allgemeinen Staatshaushalts gegenüber gewährleistet bleiben. Konzipiert ist es als eine reine Geldrechnung, in der das Sondervermögen als Verwahrkonto fungiert, in welchem die Erlöse bis zur Reinvestition verbucht werden.<sup>575</sup> Mithin kann man auf diesem Konto durch reine Vermögensverschiebung Geld zwischen Verkauf und Kauf aufbewahren und Neubeschaffungen von Sachwerten gleicher Art außerhalb des regulären Staatshaushalts abwickeln. Dieses besondere haushaltsrechtliche Konstrukt kann somit als Vorbild für den Umgang mit dem Sondervermögen Dienstliegenschaften herangezogen werden. Im Unterschied zum Sondervermögen Grundstock handelt es sich aber nicht nur um eine reine Geldrechnung, sondern auch um in Immobilien gebundenes Kapital.

Wenn zwischen Einnahmen aus Erlösen und Ausgaben durch Erwerbungen nur Vermögensverschiebungen stattfinden, besteht keine Notwendigkeit, diese Kontobewegungen über den Haushalt abzuwickeln.<sup>576</sup> Da bei einer Abwicklung über den allgemeinen Staatshaushalt die Mittelbewilligungen jeweils im Einzelfall erneut legislativ bestimmt werden müssen, erscheint es günstiger, dass diese Zahlungen in einem besonderen Fonds außerhalb des Staatshaushalts vollzogen werden. Daraus ableitend ist es nur folgerichtig, dass diese Einnahmen nicht erst vom Staatshaushalt vereinnahmt werden.<sup>577</sup> Obwohl das Sondervermögen neben dem Staatshaushalt steht, gelten dennoch die einschlägigen Haushaltsvorschriften. Die Vermögensverschiebungen finden außerhalb des Staatshaushaltes statt, womit auch keine Haushaltsermächtigungen einzuholen sind. Folglich können die Zahlungen über das Sondervermögen außerhalb des Staatshaushaltes abgewickelt werden. So kann der Haushalt Erlöse aus einer Veräußerung von Dienstliegenschaften vom Haushalt durch Auszahlung aus dem Fonds vereinnahmen. Andererseits sind Neuinvestitionen in Dienstliegenschaften Einzahlungen des Haushalts in den Fonds. Da diese Zahlungen zwischen zwei verschiedenen Haushalten erfolgen, stellen sie keine einfachen Vermögensverschiebungen dar, sondern begründungspflichtige Auszahlungen aus dem einen Staatshaushalt und echte haushaltswirksame Einnahmen durch einen fremden Haushalt. Hierzu sind die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen einzuholen. So sind z. B. bestimmte Immobiliengeschäfte durch haushaltsrechtliche Vorschriften von der Zustimmung der Exekutive und Legislative abhängig. Die Entscheidung, ob Haushaltsmittel in den Fonds zugeführt werden oder Haushaltsmittel weiter im Kreislauf verbleiben oder an den Haushalt abgeführt werden müssen, trifft das Wirtschaftssubjekt.

---

<sup>575</sup> Vgl. LRH-Baden-Württemberg; Denkschrift 1990, S. 21 [388].

<sup>576</sup> Vgl. Nr. 66c. der 2. DVHL; in: Vialon; Öffentliche Finanzwirtschaft, S. 189-190 [490].

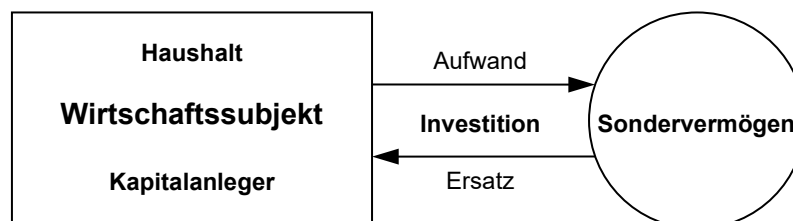
<sup>577</sup> Vgl. Laband; Das Budgetrecht, S. 25 [286].

Sondervermögen gehören zwar zum allgemeinen Staatsvermögen, sie sind aber im Rahmen ihres Zweckes in ihrer Haushaltsführung selbstständig. Sie werden deswegen auch als Nebenhaushalte bezeichnet. Im Unterschied zum Staatshaushalt erfolgt die Aufstellung des Nebenhaushaltes aber nicht durch das Parlament, sondern durch die Exekutive. Durch die Anwendung des staatlichen Haushaltsrechts und der Geltung der Haushaltsgrundsätze ist aber die Verknüpfung des Sondervermögens mit dem allgemeinen Staatshaushalt gewährleistet, weswegen das parlamentarische Budgetrecht als gewahrt gilt.<sup>578</sup> Hierzu zählen vor allem die Nachweise der Zuführungen und Abführungen aus und in den Staatshaushalt sowie Ausführungsvorbehalte.

Die Abgrenzung des Sondervermögens vom Haushalt ist für eine erleichterte Bewirtschaftung sinnvoll, da im Rahmen des Haushaltsrechts die Verwaltung des Sondervermögens weitgehend frei gestaltbar ist und sich so seinem gewidmeten Zweck voll hingeben kann, aber gleichzeitig die Vermögensmasse dem Spiel finanzwirtschaftlicher Entwicklungen entzogen ist.<sup>579</sup>

#### 4.3.3 Aufbau und Wirkungsweise der Fondslösung

Der Haushalt investiert in das Sondervermögen und ist daher in der Rolle des Kapitalanlegers. Das investierte Kapital stellt Aufwendungen des Wirtschaftssubjekts für Dienstliegenschaften des Hoheitsträgers dar. Damit sich die Investition „rentiert“, erhält er als Kapitalanleger aus dem Sondervermögen einen Ersatz seiner Aufwendungen.



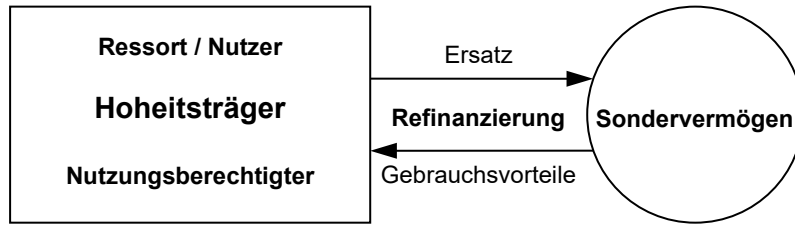
**Abb. 57:** Verhältnis zwischen Wirtschaftssubjekt und Sondervermögen; Quelle: eigene Darstellung

Der Gewinn besteht aber nicht in einem erwerbswirtschaftlichen Mehr an Kapital, sondern in der Amortisation seiner Investition. Die Amortisation ist dabei die transparent gemachte Gegenleistung des Ressorts an den Haushalt und bildet den Ressourcenverbrauch des Hoheitsträgers ab, den das Wirtschaftssubjekt aus Haushaltsmitteln aufbringen muss. Der Haushalt stellt Kapital durch Zuweisung an das Sondervermögen zur Verfügung. Die Nutzer ziehen aus dem Gebrauch der Dienstliegenschaften die Gebrauchsvorteile. Diese Gebrauchsvorteile sind nur durch die Aufwendungen des Haushalts möglich. Mithin muss jeder Nutzer diese Gebrauchsvorteile als Gegenleistung der Gebrauchsüberlassung an den Haushalt ersetzen. Hierzu gehören auch die Dienstleistungen der Bewirtschaftung des Haushalts, welche durch die Liegenschaftsverwaltung erbracht werden. Daher refinanziert und vergütet der Nutzer sie

<sup>578</sup> Vgl. Kube; in: ZG 2010, S. 116 [281]; vgl. VerfGH-NRW; Az.: 5/95, in: NWVBl. 1996, S. 296 [485].

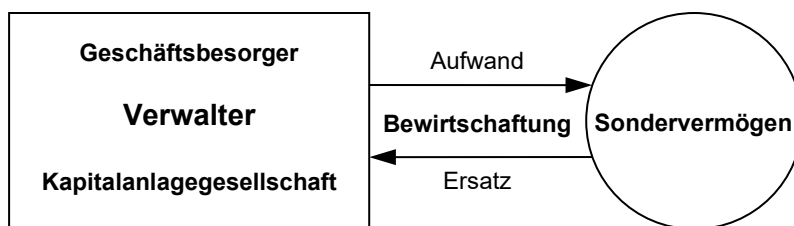
<sup>579</sup> Vgl. Vialon; Das Sondervermögen, S. 115-117 [489].

durch den Ersatz der Aufwendungen der Beschaffung und Bewirtschaftung. Damit übernimmt der Nutzer die Rolle eines Nutzungsberechtigten, wie ein Mieter, der durch Zahlung eines Entgelts zur Refinanzierung der Immobilien und deren Bewirtschaftung beiträgt.



**Abb. 58:** Das Verhältnis zwischen Hoheitsträger und Sondervermögen; Quelle: eigene Darstellung

Als reiner Kapitalanleger hätte der Haushalt nach Einzahlung des Kapitals keinen Einfluss mehr auf die Geschäftstätigkeit des Fonds. Da der Haushalt aber der einzige Kapitalanleger ist, kann er auch über die Geschäftspolitik seines Fonds entscheiden. Die Liegenschaftsverwaltung bewirtschaftet den Bestand an Dienstliegenschaften für den Haushalt im Sinne der Nutzer. Für die Aufwendungen dieser Dienstleistungen erhält er Ersatz durch den Haushalt als Auftraggeber. Die Aufwendungen erfolgen an den Dienstliegenschaften, und der Ersatz erfolgt durch Auszahlungen aus dem Sondervermögen. Die Liegenschaftsverwaltung erhält aus dem Sondervermögen Kapital für die Beschaffungs- und Bewirtschaftungsleistungen. Das Kapital für die Beschaffung wird vom Haushalt und für die Bewirtschaftung vom Nutzer eingebracht. Damit übernimmt die Liegenschaftsverwaltung die Rolle einer Kapitalanlagegesellschaft. Sie investiert das Kapital des Anlegers Haushalt auf Rechnung des Anlegers Haushalt in Dienstliegenschaften und damit verbundene Werte.

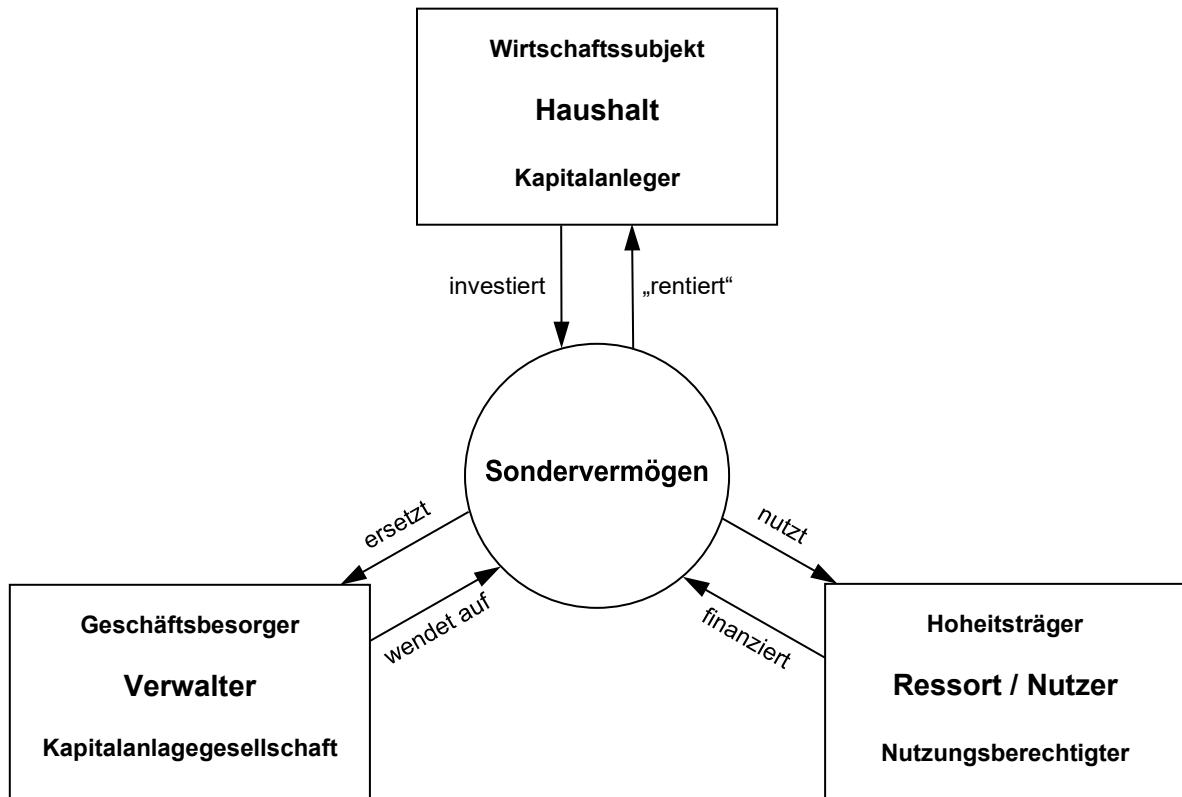


**Abb. 59:** Das Verhältnis zwischen Verwalter und Sondervermögen; Quelle: eigene Darstellung

Eine Verwahrstelle im offenen Immobilienfonds dient zum Schutz der Anleger und sorgt für die von dem Vermögen der Kapitalanlagegesellschaft getrennte Verwahrung des Fondsvermögens. Diese wird im Modell nicht benötigt, da es sich nur um einen Anleger handelt, der Kraft seiner haushaltsrechtlichen Stellung keines gesonderten Schutzes bedarf.

Der Haushalt ist in der Rolle des Kapitalanlegers, welcher investiert. Der Nutzer ist in der Rolle des entgeltlichen Nutzungsberechtigten, welcher refinanziert. Die Liegenschaftsverwaltung ist in der Rolle der Kapitalanlagegesellschaft, welche die Geschäftsabwicklung des Sondervermögens übernimmt. Hierfür müssen alle Aufwendungen, die für die Betreuung des Im-

mobilienbestandes notwendig sind, aus dem Fonds entnommen werden. Zusammengestellt zeichnet sich das Fondsmodell wie folgt ab:



**Abb. 60:** Das Fondsmodell als Erklärungsmodell; Quelle: eigene Darstellung

Anhand des Fondsmodells wird deutlich, dass allen drei Akteuren der Umgang mit der Dienstliegenschaft gemeinsam ist. Während der Haushalt sie durch Investition von Haushaltsmitteln beschafft und der Nutzer sie beansprucht, ist die Liegenschaftsverwaltung mit der Wahrnehmung der Aufgaben anstelle des Haushalts betraut. Damit tritt die Stellung des Wirtschaftssubjekts als Investor deutlich hervor. Ein Investor ist eine Person, die das Eigentum an einer Liegenschaft erwirbt und das wirtschaftliche Risiko trägt.<sup>580</sup> Diese Sichtweise ist mit dem Fondsmodell gewährleistet.

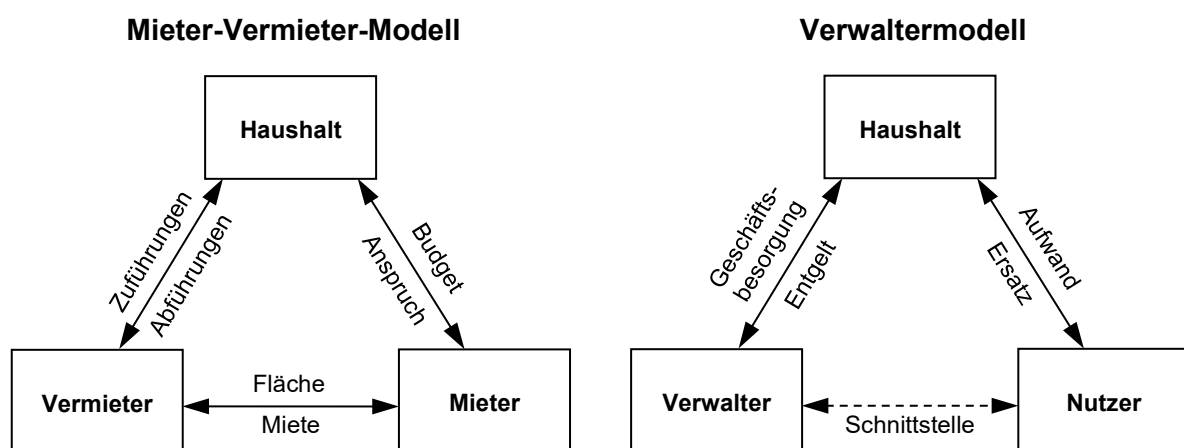
<sup>580</sup> Vgl. Fargo/Hager/Panchaud; Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs-Immobilienmarkt, S. 3 [139].



## 5 Modellvergleich

### 5.1 Vergleich der Modellgrundlagen

Um empirische Befunde zu operationalisieren, greift man auf gängige narrative Muster zurück.<sup>581</sup> Ein Narrativ soll nicht nur eine glaubhafte Geschichte, sondern eine mit Legitimität versehene Erzählung darstellen.<sup>582</sup> Auf Modelle übertragen, sollen deren Wirkungsweisen nicht nur dem Namen nach, sondern vor allem dem Inhalt nach der Realität entsprechen.



**Abb. 61:** Vergleich der Rollen im Mieter-Vermieter-Modell und Verwaltermodell; Quelle: eigene Darstellung

Mit dem Begriff Mieter-Vermieter-Modell wurde bewusst eine plakative Bezeichnung für das Organisationsmodell und die dahinterstehenden konzeptionellen Überlegungen verwendet.<sup>583</sup> Es bedient sich in der Bezeichnung der Modellbausteine Metaphern aus dem Bereich von Mietverhältnissen. Metaphern sind sprachliche Ausdrücke, die bildliche Ausdrücke von seinem eigentlichen Bedeutungszusammenhang in einen anderen übertragen, um eine Aussage sprachlich anschaulicher und deutlicher zu gestalten.<sup>584</sup>

Wie die Untersuchungen zeigen, ist ein direkter Vergleich zwischen dem Bezeichnenden und den Bezeichneten damit nicht verbunden. Anhand der verwendeten Begriffe aus dem allgemeinen Sprachgebrauch wie „Mieter“, „Vermieter“ und „Miete“ soll auf das Austauschverhältnis Fläche gegen Entgelt eines zivilrechtlichen Mietverhältnisses Bezug genommen werden. Die dahinterliegenden realen Mechanismen sind indes andere. Allein die Bezeichnung von Organisationseinheiten als Mieter und Vermieter bedeutet nicht, dass sie tatsächlich Mieter und Vermieter sind und sich entsprechend eines Mietverhältnisses verhalten.

<sup>581</sup> Vgl. Sandhu; Public Relation und Legitimität, S. 227 [405].

<sup>582</sup> Vgl. Seibel; Hegemoniale Semantiken und radikale Gegenarrative, S. 3 [443].

<sup>583</sup> Vgl. KGSt; Bericht 7/2000, S. 7 [256].

<sup>584</sup> Vgl. Brockhaus-Universallexikon, Band 15, S. 4766 [528].

Die hier verwendeten Metaphern Mieter und Vermieter sollen im Modell eine bestimmte Beziehung der Protagonisten zueinander verdeutlichen. Betont wird dabei die monetäre Leistungsbeziehung zwischen einem Anbieter und einem Nachfrager von Nutzfläche, die vergleichbar mit realen Mietverhältnissen erwartete Handlungen, Abläufe und Verhalten hervorrufen soll. Das Mieter-Vermieter-Modell ist daher ein reines Analogiemodell, welches durch Herausarbeitung von Strukturähnlichkeiten bereits bekannter Phänomene theoretische Überlegungen veranschaulichen soll.<sup>585</sup>

Dabei sollte das Modell ursprünglich nur ein Regelwerk zur Einführung und Unterstützung marktwirtschaftlicher Abläufe in den Beziehungen zwischen Nutzer, Vermieter und Eigentümer darstellen.<sup>586</sup> Nur die betriebswirtschaftlichen Abläufe sollten simuliert werden, nicht jedoch das komplette Mieter-Vermieter-Verhältnis mit all seinen zivilrechtlichen Facetten. Eine solche Verkürzung und Vereinfachung wird aber den komplexen Verhältnissen einer geschichteten Haushaltung eines staatlichen Verbandes nicht gerecht und kann nur zu Fehlinterpretationen führen. Das Verwaltermodell hingegen steht auf belastbare Annahmen aus der Realität. Es ist auf Begriffe und Rollen, die nur in der Privatwirtschaft existieren, nicht angewiesen. Der Begriff Verwalter entspricht der tatsächlichen Eigenschaft einer Liegenschaftsverwaltung im PREM. Ihm muss keine Rolle zugeschrieben werden, da sich deren Tätigkeit aus dem gesetzlichen Auftrag und aus deren Stellung im institutionellen Arrangement ergibt. Dies gilt auch für das Fondsmodell. Die Rolle als Fondsverwalter ist eine Beschreibung von tatsächlich wahrgenommenen Tätigkeiten. Die Übernahme der Verwalter bzw. Vertreter oder Treuhändertätigkeiten sind in der Privatwirtschaft und innerhalb der öffentlichen Verwaltung umsetzbar. Es handelt sich in beiden Fällen um Modelle, welche ohne Metaphern auskommen.

Die klaren Vorgaben von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sowie die Kontrollmöglichkeiten dienen der Transparenz und erschweren die Verfolgung von Eigeninteressen der Nutzer. Insoweit ist eine Lösung des Prinzipal-Agent-Problems mittels eindeutiger und beobachtbarer Ergebnisse auch ohne Kontrakte zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer möglich. Der konkrete Leistungsaustausch muss jedoch auch im Fall des Verwaltermodells auf Basis einzelfallbezogener Regelungen getroffen werden. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung kann die Exekutive ihre Angelegenheiten über Verwaltungsvereinbarungen regeln. Hierdurch werden zwar keine Rechtsbeziehungen zwischen verschiedenen Parteien geknüpft, aber Regelungen innerhalb der Verwaltung dokumentiert. Die Verbindlichkeit ergibt sich aus der Bindung der öffentlichen Verwaltung an Recht und Gesetz.

Hier hilft kein Markt, sondern klare Spielregeln. Die Verbindlichkeit der Aufgabenwahrnehmung wird nicht durch pseudomietvertragliche Kontrakte, sondern auf dem Wege der Zuweisung eindeutiger Rechte mittels hierarchischer Regeln gewährleistet. An einem Modell können ohnehin nur Simulationen, aber keine echten Anwendungen erfolgen.

---

<sup>585</sup> Vgl. Koschnick; Management, S. 429 [265].

<sup>586</sup> Vgl. Pöll; in: vhw Forum Wirtschaft 2/2007, S. 61 [382].



Verwalter und Fonds stellen in der Erwerbswirtschaft wie in der Haushaltswirtschaft bekannte funktionierende Instrumente dar. Ihre Funktionen sind in beiden Wirtschaftsarten ebenfalls gleich. Damit können die realen Bedingungen für deren Wirken an einem Modell simuliert werden. Das Mieter-Vermieter-Modell geht von erwerbswirtschaftlichen Instrumenten aus, die in einer Haushaltswirtschaft keine reale Entsprechung haben. Eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung ist immer in der Außenbeziehung zu erkennen und entsteht nicht allein durch eine Binnenmodernisierung der Verwaltung, indem die Organe lediglich Steuerungsinstrumente aus der Privatwirtschaft anwenden.<sup>587</sup> Das Mieter-Vermieter-Modell ist ein Idealmodell, welches auch bei der Anwendung in der Realität nur ein reines Modell bleibt.

## 5.2 Vergleich der Rollen

Im Mieter-Vermieter-Modell vermietet der Vermieter einen nicht beeinflussbaren Bestand an Immobilien als Monopolist an nur einen Kunden. Wie bereits in der Untersuchung der Property Rights gezeigt, fehlen der Liegenschaftsverwaltung mangels Verfügungsrechten über die Dienstliegenschaften die Vermietereigenschaften. Dabei stellt sich die Frage, ob eine solche Simulation ein marktgängiges Konzept darstellt. Das Mieter-Vermieter-Modell sieht einen Leistungsaustausch zwischen dem Nutzer als Mieter und der Liegenschaftsverwaltung als Vermieterin vor. Die Ressourcenverantwortung liegt hier beim Mieter. Es wird davon ausgegangen, dass durch Monetarisierung des Flächenverbrauchs analog einer Mietfläche Fläche ohne Bedarf gleich Kosten ohne Nutzen zu Überlegungen der Einsparung führt. Grundlage hierfür ist die Annahme der Rollen als Mieter und Vermieter.

Die Untersuchungen der Property Rights zeigen, dass den Ressorts und Nutzern tatsächlich die Eigentumsrechte übertragen sind. Es sollte daher nicht verwundern, wenn das damit verbundene Bewusstsein der Nutzer auch das Verhalten gegenüber ihrem „scheinbaren“ Eigentum bestimmt. Die Dienstliegenschaften sind gebundene Haushaltsmittel, also Haushaltsvermögen. Verbleiben die Eigentumsrechte beim Nutzer, aus denen er auch die Gebrauchsvorteile zieht, hat er kein Interesse, sie in Geld umzuwandeln, welches in den Haushalt zurückfließt und ihm damit keinen Nutzen bringt. Der Anreiz, das in einer Liegenschaft gebundene Kapital in Geld umzuwandeln, ist nicht gegeben, womit er der zugeordneten Rolle als Mieter unter diesen Bedingungen nicht gerecht werden kann. Obwohl die Liegenschaftsverwaltung betont aus wirtschaftlichem Kalkül handeln soll, muss auch sie Entscheidungen umsetzen, die aus politischen und nicht aus wirtschaftlichen Gründen getroffen werden.<sup>588</sup> Zu diesem Schluss kommen letztendlich selbst die Anwender des Mieter-Vermieter-Modells, wenn sie feststellen, dass die Liegenschaftsverwaltungen sich als Dienstleister begreifen müssen und nicht als Eigentümer, denn sie haben das Eigentum nur treuhänderisch zur Verfügung bekommen.<sup>589</sup>

---

<sup>587</sup> Vgl. BVerwG, Az.: 9 C 2.07; in DÖV 1/2008; S. 36-37 [85].

<sup>588</sup> Vgl. Avantago; Evaluierung des Mieter-Vermieter-Modells des Landes Brandenburg, S. 36 [13].

<sup>589</sup> Vgl. Lemiss; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 10 [310].

Auch ein Vermieter im Mieter-Vermieter-Modell muss die Ressorts als Kunden bestmöglich bedienen.<sup>590</sup> In Ermangelung der Verfügungsrechte über das wirtschaftliche Eigentum ist die Liegenschaftsverwaltung kein Vermieter, sondern wie im Verwaltermodell ein reiner Dienstleister. Nimmt die Liegenschaftsverwaltung eine nicht notwendige Rolle an, so verursacht das Rollenverhalten zusätzliche Transaktionskosten, denen kein Nutzen gegenübersteht. Die Unterschiede zwischen dem Ideal des Mieter-Vermieter-Modells im REIM und dem Verwaltermodell im PREM sind folgende:

Vermieter im REIM	Kriterium	Verwalter im PREM
Rendite	<b>Handlungsmaßstab</b>	Funktionsfähigkeit
Maximalprinzip	<b>Ökonomisches Prinzip</b>	Minimalprinzip
Tauschwert	<b>Nutzen der Immobilien</b>	Gebrauchswert
Eigentümer	<b>Kapitalgeber</b>	Haushaltsmitglieder
Kerngeschäft	<b>Geschäftsart</b>	Hilfsgeschäft
Ja	<b>Privatautonomie</b>	Nein
Selbstbestimmt	<b>Portfolioallokation</b>	Fremdbestimmt
Erwerbswirtschaft	<b>Wirtschaftsprinzip</b>	Haushaltswirtschaft
Konkurrenz	<b>Wettbewerbsform</b>	Monopol

**Tab. 28:** Vergleich der immobilienwirtschaftlichen Anforderungen zwischen REIM und PREM; Quelle: eigene Darstellung

Die Rolle des Vermieters bringt eigene Interessen hervor. Das Ziel eines Vermieters ist es, seine Mietflächen gegen Entgelt zum Gebrauch an einen ihm Fremden zu überlassen. Ein Vermieter ist nicht am Dienstbetrieb des Nutzers gelegen, sondern an seinem Erlös aus der Nutzung seines Eigentums oder Besitzes. Diese Sichtweise steht im Widerspruch zum Gedanken der Nutzerorientierung des CREM und PREM. Die Dienstliegenschaft fungiert hier erwerbswirtschaftlich als Tauschwert und nicht als haushaltswirtschaftlicher Gebrauchswert. Eine erwerbswirtschaftliche Betätigung bei gleichzeitiger Begrenzung der unternehmerischen Freiheit ist aber inkonsequent. Der Zwang des Haushalts auf die Liegenschaftsverwaltung, als Vermieter seine Sichtweise einzunehmen, wirkt aber den erwünschten Effekten des Mieter-Vermieter-Modells entgegen. Es basiert auf renditeorientiertem Wirtschaften, welches aber dem Wirtschaften einer Haushaltung widerspricht. Das Kapital von Haushaltung hingegen ist nur ein Treuhandvermögen der Haushaltsmitglieder, mit dem Ziel, deren Versorgung sicherzustellen. Die Versorgung der Haushaltsmitglieder erfolgt nicht durch Kapitalmehrung, sondern durch die Erledigung von Aufgaben, die sie dem Haushaltsträger aufgetragen haben. Darunter sind die gesetzlichen Aufgaben zu verstehen, die in der Legislative beschlossen wurden und hierdurch ihre legitime Finanzierung aus dem Haushalt erhalten.

<sup>590</sup> Vgl. Bargfrede; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 40-41 [22].

Die Beachtung der betriebswirtschaftlichen Ziele aus dem Immobiliengeschäft einerseits und dem Nachkommen der haushaltsrechtlichen Verpflichtungen in Verbindung mit dem Ressortprinzip andererseits eröffnen einen Interessenkonflikt, denen sich kein erwerbswirtschaftlich agierender privater Vermieter ausgesetzt sieht. Damit sind die Dienstliegenschaften als vertretende Liegenschaftsverwaltungen der öffentlichen Hand auch nicht mit einem CREM-Immobilienbetreiber der Privatwirtschaft vergleichbar.<sup>591</sup> Auch im Mieter-Vermieter-Modell ist die Liegenschaftsverwaltung nur der verlängerte Arm des Wirtschaftssubjekts.<sup>592</sup> Als dessen Erfüllungsgehilfe im Verwaltermodell ist dies nur offenkundig, wobei sich alle Beteiligten – begründet aus der Prinzipal-Agent-Problematik – darüber bewusst sind. Dies bestätigt wohl auch die Praxis, wenn sie aus den Erfahrungen feststellen muss, dass man sie als Liegenschaftsverwaltung zwar wie eine Kapitalgesellschaft bilanzieren lässt, aber im Innenverhältnis wie ein klassisches Amt betrachtet und behandelt.<sup>593</sup> Die Absurdität des Vermieterbildes manifestiert sich auch in der Möglichkeit des Mieters Staat, seinen Vermieter Liegenschaftsverwaltung jederzeit in eine andere Behörde umzuwandeln, aufzulösen oder das Mieter-Vermieter-Modell einfach zu beenden.

### 5.3 Vergleich der Entscheidungsfindung

Das Wirtschaftssubjekt wird nur insoweit Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse erlangen, wie es ihm vor Ort möglich ist. Je weiter das Wirtschaftssubjekt von der Entscheidungsbasis entfernt ist, umso weniger kann er die Informationen der Akteure kontrollieren. Dies hat unweigerlich einen latenten Kontrollverlust zur Folge. Während über das Verwaltermodell die Konflikte zwischen dem Nutzer und der Liegenschaftsverwaltung jeweils über die Bindungen zum Wirtschaftssubjekt auflösbar sind, ist im Mieter-Vermieter-Modell eine Konfliktlösung nur zwischen Nutzer und Liegenschaftsverwaltung vorgesehen. Die Informationen beider Akteure stehen dem Haushalt im Verwaltermodell für die Entscheidungsfindung zur Verfügung. Im Mieter-Vermieter-Modell werden dem Haushalt zwischen beiden Parteien vorab abgestimmte Informationen herangetragen. Um eine Entscheidung nicht in Unkenntnis zu treffen, muss sich das Wirtschaftssubjekt auf eigene Informationen stützen oder selbst Informationen bei den Akteuren erheben.

Das Neue Steuerungsmodell sieht die Ressourcenverantwortung beim Nutzer.<sup>594</sup> Im Mieter-Vermieter-Modell bedeutet dies, dass das Kostenbewusstsein nicht bei der Liegenschaftsverwaltung als Vermieter, sondern beim Nutzer als Mieter liegen muss.<sup>595</sup> Diese Forderung ist kritisch zu hinterfragen. Wie bereits festgestellt, ist der Staat mit seinen Gliederungen aus ökonomischer Perspektive gesehen eine Haushaltung. Die Ressourcenverantwortung kann also

<sup>591</sup> Vgl. Rinnenburger; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 23 [397].

<sup>592</sup> Vgl. Lemiss; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 35 [310].

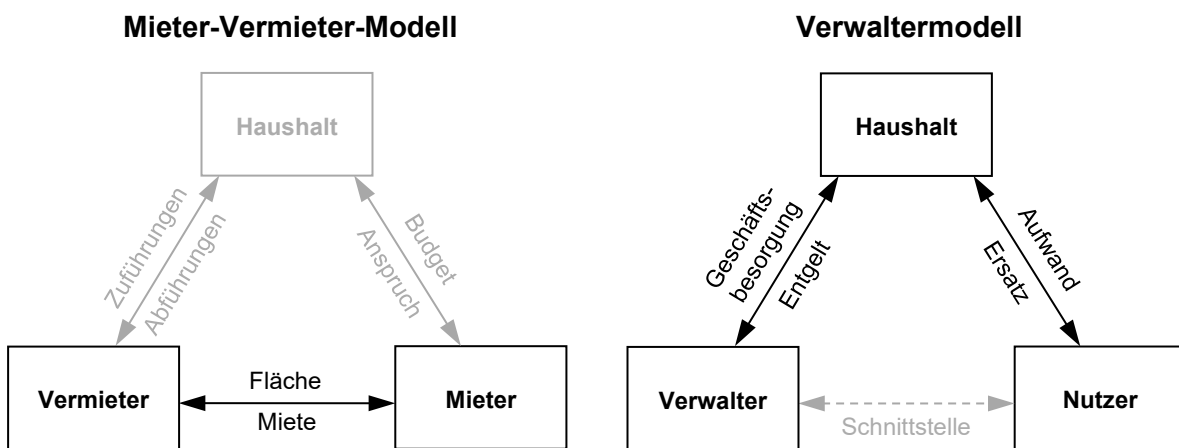
<sup>593</sup> Vgl. Bargfrede; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 16 [22].

<sup>594</sup> Vgl. KGSt; Bericht 5/1993, S. 18 [252].

<sup>595</sup> Vgl. Rinnenburger; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 24 [397].

nur vom Haushalt selbst wahrgenommen werden, denn der Haushalt ist seinen Geldgebern gegenüber verantwortlich, womit eine Übertragung an die Ressorts und Nutzer als Haushaltsstellen äußerst kritisch zu betrachten ist. Vielmehr muss die Koordination zwischen den Haushaltsreferaten der Ressorts und der Spiegelreferate im Finanzressort erfolgen. Im Verwaltermodell besteht zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer keine Geschäftsbeziehung, so dass der Kontakt zwischen diesen beiden Akteuren nur eine Schnittstelle darstellt, die eine Kooperation für ein gemeinsames Anliegen fördert. Das Mieter-Vermieter-Modell basiert auf dem Aufbau einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung zwischen den gleichberechtigten Marktteilnehmern Nutzer als Mieter und der Serviceeinheit Gebäudewirtschaft als Vermieter.<sup>596</sup>

Hier werden die Unterschiede zum Mieter-Vermieter-Modell sichtbar, denn im Mieter-Vermieter-Modell ist die Liegenschaftsverwaltung der Erfüllungsgehilfe des „Nießbrauchers“, also des Nutzers.<sup>597</sup> Hier kann der Nutzer = Nießbraucher, obwohl Mieter, seine Ausführungskompetenz an der Dienstliegenschaft an den Vermieter als Auftragnehmer für seine Leistungspflichten zur Ausübung des Nießbrauchs über einen schuldrechtlichen Vertrag abtreten. Damit ist das zu vermeidende Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen dem Nutzer als Prinzipal und der Liegenschaftsverwaltung als Agenten entstanden. Aus Sicht des Prinzipal-Agent-Ansatzes hat diese Konstellation Auswirkungen auf die Effizienz des institutionellen Arrangements. Hierbei treten nicht nur Mieter und Vermieter als Agenten dem Haushalt gegenüber, sondern der Mieter ist auch Prinzipal dem Agenten Vermieter gegenüber. Wie die Untersuchungen nach dem Prinzipal-Agent-Ansatz zeigten, fördert diese Konstellation die Zusammenarbeit zwischen Liegenschaftsverwaltung und Nutzer in Form einer Koalition gegen den Haushalt.



**Abb. 62:** Vergleich der Begriffe zwischen Mieter-Vermieter-Modell und Verwaltermodell; Quelle: eigene Darstellung

<sup>596</sup> Vgl. KGSt; Bericht 7/2000, S. 10 [256].

<sup>597</sup> Vgl. Bassenge; in: Palandt-BGB; § 1059, S. 1469, Rn. 3 [23].

Aus Sicht der Liegenschaftsverwaltung handelt es sich dann um eine Multi-Prinzipal-Beziehung, die unweigerlich Konflikt und damit Transaktionskosten mit sich bringt. Dient die Liegenschaftsverwaltung beiden Prinzipalen, wird derjenige obsiegen, dessen Durchsetzungsvermögen in einer jeweils sich bietenden Situation besser ausgeprägt ist. Damit kommt unweigerlich die Macht des Prinzipals ins Spiel. Da sich Liegenschaftsverwaltung und Nutzer in einem Team als Koalition organisieren, besteht die Gefahr, dass die hier vorherrschenden persönlichen Beziehungen dafür Sorge tragen, dass sie zugunsten des Nutzers und zulasten des Haushalts ausgehen. Eine solche Beziehung zwischen Mieter und Vermieter ist in der Untersuchung bereits als Beziehung mit illegitimer Macht identifiziert worden. Im Verwaltermodell hingegen ist diese Verbindung nicht institutionalisiert, womit die Kooperation zweier unabhängiger Organisationseinheiten gegeben ist. Damit können diese Organisationseinheiten unbelastet von gegenseitigen Abhängigkeiten zur Entscheidungsfindung an den Haushalt herantreten.

Der Unterschied zwischen den Modellen besteht also in der Stellung des Haushalts. Im Mieter-Vermieter-Modell investiert der Haushalt in die Ressorts, damit sie sich eine Dienstliegenschaft leisten können. Im Verwaltermodell investiert der Haushalt in Dienstliegenschaften, damit sie für die Ressorts zur Verfügung stehen. Auch im Mieter-Vermieter-Modell hat nicht die Liegenschaftsverwaltung als Vermieter und vermeintlicher Eigentümer den tatsächlichen finanziellen Aufwand zu tragen, sondern immer der Haushalt. Zwar könnte, um im mietvertraglichen Sprachgebrauch zu bleiben, der Haushalt im Verwaltermodell an den Nutzer vermieten. Hier stellt sich natürlich die Frage, warum er das tun sollte. Für die monetäre Betrachtung des Ressourcenverbrauchs durch Dienstliegenschaften ist die Anwendung des Mietkonzeptes nicht notwendig. Allen Beteiligten ist klar, dass es sich um eine Simulation handelt und nicht um ein echtes Mietverhältnis.

#### **5.4 Vergleich der Lenkwirkung der Verrechnungspreise**

Das Mieter-Vermieter-Modell soll die Steuerung der Dienstliegenschaften über Kosten ermöglichen. Hierzu wird der Flächengebrauch über Mieten als Verrechnungspreis monetarisiert. Dem erwerbswirtschaftlichen Ziel des Modells gemäß soll beim Nutzer ein Anreiz entstehen, so geringe Kosten wie nötig zu verursachen, also so wenig Fläche wie möglich zu gebrauchen. Der wirtschaftliche Umgang mit Dienstliegenschaften unterliegt aber immer den Restriktionen der Nutzer, womit der Flächenbedarf an den gesetzlichen Auftrag gekoppelt ist, der sich aus den unterzubringenden Sachen und Personen ergibt. Dieser wird aber nur bei der Beschaffung für Neu- oder Erweiterungsbedarf festgestellt. Er ist aber im Zeitverlauf Änderungen unterworfen. Der sich ständig ändernde Flächenbedarf kann nur durch ein aktives Flächenmanagement bestimmt werden. Die Folge ist z. B., dass innovative Raumkonzepte nur bei Umstrukturierungen, Neuunterbringungen oder Neubauten Beachtung finden, aber keine kontinuierliche Überprüfung stattfindet. Die mangelnde Unterstützung für eine tatsächliche

Flächenoptimierung wird von den Liegenschaftsverwaltungen wohl erkannt und einem fehlenden politischen Interesse zugeschrieben.<sup>598</sup>

Nur durch die stete Rechtfertigung des aktuell tatsächlichen Flächenbedarfs auch in der Nutzungsphase kann unter Berücksichtigung immobilienwirtschaftlicher Aspekte Einsparpotenzial gehoben werden. Dies bedingt aber eine Steuerung über Fläche und nicht über Kosten. Die Erfolgsermittlung und die Kontrollfunktion können auch ohne Mietzahlungen erreicht werden. Diese sind aus dem Ersatz von Aufwendungen durch die aus der Kostenrechnung ermittelten Ist-Kosten transparenter gestaltet und entsprechen daher eher dem haushaltsrechtlichen Leitbild der Kostenklarheit und Kostenwahrheit. Werden zusätzlich die Mieten ohne weitere Rechtfertigung durch den Nutzer vom Haushalt bereitgestellt, fällt der Preismechanismus als Regulativ des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs als Steuerungsmittel aus. Wenn der Markt als Preismechanismus ausfällt, kann die Miete nur die Kosten des Ressourcenverzehr wiedergeben.<sup>599</sup> Ohne echten Wettbewerb kann es weder einen echten noch einen simulierten Markt geben. Ohne Markt kann es aber auch keine Marktmieten geben. Damit ist die Lenkungswirkung über den Preis nicht gegeben, was den simulierten internen Miet-Markt zur Makulatur verkommen lässt. Damit wird zu Recht anerkannt, dass der ursprüngliche Gedanke des echten internen Wettbewerbs, der mit der Einführung des Modells verbunden war, nicht umsetzbar ist.<sup>600</sup> Die Lenkungsfunktion eines Verrechnungspreises in Form einer Miete ist so nicht gegeben.

Hängen Fläche und Kosten zusammen und ist eine Steuerung über die Kosten, also über die Mietpreise nicht möglich, so muss sie über die Fläche erfolgen.

Dabei gilt es, die Flächenplanung mit der Personalplanung in einem kontinuierlichen Prozess in Einklang zu bringen. Dies ist nur mit einem konsequenten Flächen-Monitoring zu erreichen, wodurch Nutzung und Auslastung der Flächen je Liegenschaft und Nutzer erkennbar werden. Hierfür sind aber keine internen Märkte, sondern ein konsequentes Controlling auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich. Ohne die selbstregulierende Wirkung eines Marktes kann die Miete auch die Funktion des Lenkpreises nicht erfüllen. Beide Parteien sind keine üblichen Marktteilnehmer, sondern Teil des Systems, was den Markt wie bei einer Kooperation im Sinne des Transaktionskostenansatzes ausschließt und ein bilaterales Monopol erzeugt. Dem Vermieter entstehen selbst keinerlei Kosten, womit die Miete allenfalls eine Gebühr für die Nutzungsüberlassung darstellt.<sup>601</sup> Ließe man sich an dieser Stelle auf die Argumentation der Liegenschaftsverwaltung als einen echten erwerbswirtschaftlichen Vermieter ein, so würde er als Monopolist eine Rendite aus seiner Monopolstellung, aber nicht aus seiner Managementleistung erzielen.

---

<sup>598</sup> Vgl. Ergebnisprotokoll vom 20.05.2009; TOP 5 [522].

<sup>599</sup> Vgl. LRH-NRW; Jahresbericht 2011, S. 130 [292]; vgl. ders.; Jahresbericht 2010, S. 167 [291]; vgl. ders.; Beratungsbericht, S. 4 [290].

<sup>600</sup> Vgl. Basten; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 20 [24].

<sup>601</sup> Vgl. Könke/Remmer/Voigt; Studie Bundeswehr-Mietsachen, S. 77 [262].

Wie diese Untersuchung gezeigt hat, haben die Nutzer tatsächlich die Eigentümerfunktion inne. Auch im Mieter-Vermieter-Modell bleibt die Eigentümerfunktion bei den Mietern, da diese über Investitionen in Baumaßnahmen oder Anmietungen selbst entscheiden.<sup>602</sup> Mit der Feststellung, dass die Steuerung des Mieters aus den ihm zugebilligten Ausgaben aus dem Haushalt erfolgt, stellt sich unweigerlich die Frage nach der Steuerungsfunktion einer Miete. Fallen zudem im Mieter-Vermieter-Modell Eigentümer und Mieter zusammen, ist das Modell endgültig obsolet.

Da einer Etablierung eines Anreizsystems so viel Bedeutung beigemessen wird, bestehen wohl auch bei den Befürwortern des Mieter-Vermieter-Modells begründete Zweifel am Aufbau eines selbstregulierenden Marktes.<sup>603</sup> So konstatierte der LRH-NRW, dass die Nutzer auch nach Fall des Kontrahierungszwanges auf den beabsichtigten Wettbewerb mit anderen Anbietern verzichten und in aller Regel die staatliche Liegenschaftsverwaltung direkt beauftragen.<sup>604</sup> Ein solches Verhalten lässt sich nur durch fehlende echte Anreize erklären. Solange das Ressortprinzip gilt und die Mieten kritiklos vom Haushalt bereitgestellt werden, besteht für alle am Modell Beteiligten kein Anreiz zur Flächeneinsparung und lässt die beabsichtigte Steuerung über Miete zu einem stumpfen Schwert verkommen.<sup>605</sup>

Auch eine zu intensive Wahrnehmung der Rollen, die über den rein betriebswirtschaftlichen intendierten Mechanismus hinausgeht und Streitigkeiten über Betriebskosten sowie Rechten und Pflichten aus dem Mietervertrag zulässt, verursacht Aufwand, der erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen bindet, obwohl es innerhalb des Staatshaushaltes letztendlich nicht relevant ist, wo der Verlust entsteht (*siehe LRH-Hessen; Mitschrift im Anhang 3 und Antworten zu Frage RH-A-3 im Anhang 4-17 und 4-18*).<sup>606</sup> Damit schafft die geforderte Transparenz mit dem Mittel des Mieter-Vermieter-Modells durch übermäßig hohe Transaktionskosten einen vermeidbaren Aufwand. Es ist also mehr als fraglich, ob das Mieter-Vermieter-Modell einen derartigen Ressourceneinsatz rechtfertigt. In beiden Fällen besteht latent die Gefahr, dass das Gesamtinteresse des Landes an einer wirtschaftlichen Immobiliennutzung und Bewirtschaftung aus dem Blick gerät.

Die Effizienzsteigerung bleibt also dahingestellt und wird auch von den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein angezweifelt, die aus ebendiesem Grund die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells ablehnen (*siehe Anhang 2-2*). Sie teilen nicht die Annahme des Landes Brandenburg, dass die sich aus der erhöhten Wirtschaftlichkeit ergebenden Vorteile den Aufwand für das Mieter-Vermieter-Modell übersteigen.<sup>607</sup> So konnte bereits in der Praxis festgestellt werden, dass aufgrund fehlender Anreize sich im Mieter-Vermieter-

---

<sup>602</sup> Vgl. Mercer-Management Consulting; Projekt NIMBUS, S. 14 [342].

<sup>603</sup> Vgl. Könke/Remmer/Voigt; Studie Bundeswehr-Mietsachen, S. 75 [262].

<sup>604</sup> Vgl. LRH-NRW; Jahresbericht 2011, S. 130 [292]; vgl. ders.; Beratungsbericht, S. 10 [290]; vgl. Basten; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 20 [24].

<sup>605</sup> Vgl. Bargfrede; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 16 [22]; vgl. LRH-LSA; Jahresbericht 2006, S. 20 [295].

<sup>606</sup> Vgl. LRH-RP; Jahresbericht 2018, S. 82 [294].

<sup>607</sup> Vgl. MF-Brandenburg; Anlage 4 zur Kabinettsvorlage 239/05, S. 7 [349].

Modell nur die tatsächlichen Kosten umlegen lassen.<sup>608</sup> Damit lassen sich in Wahrheit Kostenmieten, aber keine Marktmieten rechtfertigen.<sup>609</sup> Die Verwendung von Marktmieten entspricht der Verwendung von Verkehrswerten. Der ermittelte Verkehrswert ist aber auch nur ein Vorschlag für einen akzeptablen Verkehr einer Immobilie am Markt.<sup>610</sup> Ob sich dieser realisieren lässt, ist von der aktuellen Marktlage abhängig. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung existiert kein Markt und kann bei einer Haushaltung wegen fehlender erwerbswirtschaftlicher Betätigung auch nicht aufgebaut werden. Daher sind Verkehrswerte im öffentlichen Bereich nur zwischen Haushaltungen, aber nicht innerhalb einer Haushaltung relevant. Damit lassen sich Marktmieten bei Dritten oder anderen Haushaltungen gegenüber rechtfertigen, aber nicht innerhalb der eigenen Haushaltung. Wegen des fehlenden Verkehrsgeschäfts sind Dienstliegenschaften wirtschaftlich nicht an einen Dritten bzw. eine andere Haushaltung übergegangen. Sie gelten als innerhalb der Haushaltung verblieben, womit Marktmieten in Form von Verkehrswerten per Definition wegen des nicht gewöhnlichen Geschäftsverkehrs und der Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse bereits inhaltlich auszuschließen sind.<sup>611</sup>

## 5.5 Vergleich der Anreize zum wirtschaftlichen Handeln

Da die Anreizwirkung des internen Marktes für eine effiziente Steuerung ausfällt, sollen Anreize über Belohnungen gesetzt werden. Anreize ergeben sich im eigenen Handeln aus Sachzwängen, die innerhalb gesetzter Rahmenbedingungen ein bestimmtes Verhalten begünstigen. Belohnungen hingegen sind Prämien zur Anerkennung für ein vorbestimmtes Verhalten. Belohnungen als Anreize beruhen auf der Vorstellung, dass man nur dann auch im Interesse einer Organisation handle, wenn durch externe Stimulation diese Handlungen mit einem Eigeninteresse verknüpft seien. Daher geht es bei Belohnungen darum, das Streben des Einzelnen nach mehr Einkommen dazu zu verwenden, das Verhalten der Organisation gegenüber positiv im Sinne der Zielerreichung zu beeinflussen. Echte Anreize bedeuten, Wirkungen aus gegebenen Bedingungen heraus zu nutzen. Es handelt sich um geborene Anreize. Belohnungen hingegen sind künstlich erzeugte und bewusste den Willen lenkende, gekorene Anreize. Eine Belohnung stellt keinen echten Anreiz dar, sondern beweist das Fehlen eines solchen. Es handelt sich um einen Anreizersatz, der auf Konditionierung von Reiz und Reaktion setzt und sich aus hierarchischen Vorgaben ergibt. Ein Vermieter erfährt seinen Anreiz durch den Residualgewinn für sein Vermietungsgeschäft und nicht dadurch, dass ihm jemand eine Prämie für eine Beschäftigung mit Gebäuden und den Problemen derer Nutzer zahlt. Im ersten Fall erhält er eigenerwirtschafteten Gewinn, im zweiten Fall empfängt er als Angestellter Lohn. Im ersten Fall ist er Unternehmer, im zweiten Fall Dienstleister und Auftragnehmer, womit die beschriebenen Agenturprobleme auftreten.

---

<sup>608</sup> Vgl. Lemiss; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 9 [310].

<sup>609</sup> Vgl. Bargfrede; in: Strukturen beim BLB-NRW, S. 16 [22].

<sup>610</sup> Vgl. Keller; Tendenzen in der Immobilienbewertung, S. 18 [232].

<sup>611</sup> Vgl. § 194 BauGB; vgl. Keller; Tendenzen in der Immobilienwertermittlung, S. 141-142 [232].



Die Wirkung einer Belohnung als Prämie setzt stets voraus, dass sich das Verhalten der Entscheidungsträger durch monetäre Vorteile beeinflussen lässt.<sup>612</sup>

Dies ist im Bereich des öffentlichen Dienstes nicht gegeben. Einer direkten Beeinflussung der Entscheidungsträger durch ein höheres Einkommen stehen der TVöD und das Besoldungssystem entgegen. Im Entlohnungssystem des öffentlichen Dienstes ist es nicht zu rechtfertigen, dass nur einem kleinen, wohl immer gleichen und damit privilegierten Teil der Bediensteten, die Vorteile einer Belohnung zugutekommen. Damit scheiden persönliche Vorteile an Bedienstete für Belohnungen aus. Bleiben nur Belohnungen an die einsparende Behörde. Die relative Beeinflussung über Mehreinnahmen des eigenen Hauses ist innerhalb eines staatlichen Haushalts nur in einem eng begrenzten Umfang möglich, da die frei werdenden Gelder nicht wie in der Erwerbswirtschaft frei, z. B. für Personal, Sachinvestitionen oder Subventionen, für das eigene Produkt eingesetzt werden können. Die Bediensteten und die Behörden des öffentlichen Dienstes werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt für die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags prämiert und nicht für die Ausnutzung von Vorteilen aus dem ihnen treuhänderisch anvertrauten Staatsvermögen. Die vorgenannten Handlungsweisen widersprechen haushaltswirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Handlungsmustern bereits dem Grunde nach und damit dem Wirtschaften einer Haushaltung. So wurde für Belohnungen im Mieter-Vermieter-Modell festgestellt, dass die Belohnungen zur Einsparung keinen tatsächlichen Anreiz bieten, sondern nur als Mitnahmeeffekt anzusehen sind.<sup>613</sup>

Markt- und damit Preisbildungsmechanismen sind hierarchieersetzende Anreize, Belohnungen hingegen hierarchieneutrale Koordinationsformen.<sup>614</sup> Mit den Aussagen aus der Praxis kann daher bestätigt werden, dass eine hierarchieneutrale Koordination über Belohnungen die Hierarchie nicht ersetzt. Damit wird der Unterschied zwischen einem Eigentümer und Vermieter und einem Dienstleister deutlich.

Ein Vermieter lebt von seinem in Mietobjekten gebundenen materiellen Vermögen. Ein Dienstleister lebt von dem Entgelt seiner feilgebotenen immateriellen Leistung am Vermögen eines Fremden. Ein Dienstleister erkennt in den übertragenen Aufgaben keine eigenen Ziele, sondern nur die Befriedigung der Wünsche seiner Dienstherrn.

Der Ersatz von Aufwendungen im Verwaltermodell erbringt ebenfalls keine Steuerung von Ressourcen, aber die notwendige Transparenz über den Ressourcenverzehr. Diese Transparenz ist aber die Voraussetzung für eine Steuerung. Durch das Fehlen eines internen Marktes rückt in einer hierarchisch koordinierenden Organisation das Controlling in den Fokus. Nur bei bekannten und beeinflussbaren Kostentreibern kann Einsparpotenzial bestehen. Lediglich das Controlling kann über eine Kosten- und Leistungsrechnung Kostentreiber aufdecken. Darauf aufbauend können geeignete Maßnahmen das Potenzial für Einsparungen erschließen.

---

<sup>612</sup> Vgl. Hax; Die Koordination von Entscheidungen, S. 212 [191].

<sup>613</sup> Vgl. Lemiss; in: Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 9 [310].

<sup>614</sup> Vgl. Brockhoff/Hauschildt; in: ZfO 6/1993, S. 400 [56].

Belohnungen wirken nicht, da man auf operativer Ebene nur auf die Mitarbeiter einwirken kann, denen der wirtschaftliche Umgang mit Dienstliegenschaften ohnehin obliegt.<sup>615</sup> Aus diesem Grund sind Belohnungen für vorausgesetztes und selbstverständliches wirtschaftliches Verhalten in einer Haushaltswirtschaft nur schwer zu rechtfertigen. Jeder Mittelverwender ist dazu angehalten, mit Haushaltsmitteln effizient umzugehen. Eine Teilhabe an erwirtschafteten Effizienzvorteilen ist haushaltsrechtlich nur schwer begründbar. Zumindest dann nicht, wenn die Maximierung des persönlichen Nutzens die Motivation bildet, eine ohnehin erwartete Norm zu erfüllen.<sup>616</sup> In einer Haushaltswirtschaft stehen diese nur den Geldgebern, also den Haushaltsmitgliedern, zu. Dies umso mehr, als die auszuzahlende Belohnung die erzielte Einsparung gegenüber den Haushaltsmitgliedern mindert.

Der Anreiz beim Verwaltermodell liegt beim Nutzer. Er bestimmt durch seine Nutzung der Dienstliegenschaft den Aufwand zu deren Beschaffung und Bewirtschaftung. Die Verursachung von Ausgaben über das Budget und damit ohne immobilienwirtschaftliche Notwendigkeit führt aufseiten des Nutzers dem Haushalt gegenüber zu einer Begründungspflicht. Damit wird die ressourcenverbrauchende Einheit von der ressourcenverantwortlichen Einheit dem Verursacherprinzip gemäß direkt angesprochen. Dieses drückt sich in einer Differenz zwischen dem Budget und den abgerechneten Kosten aus. Da nur die Liegenschaftsverwaltung die immobilienwirtschaftliche Expertise besitzt, liegt es an ihr, Bedingungen zu schaffen, die einen effizienten Ressourceneinsatz an Dienstliegenschaften ermöglichen. Diese Bedingungen sind aber in einem hierarchischen System nicht über Belohnungen zu erreichen, sondern über das Formulieren von Zielen und deren Controlling. Daher besteht der Anreiz einer Liegenschaftsverwaltung genauso wie im Kerngeschäft der öffentlichen Verwaltung in der gesetzlichen Aufgabenerfüllung. Der gesetzliche Auftrag an die Liegenschaftsverwaltung lautet also, Bedingungen zu schaffen, die zu einer Optimierung der Kosten des Immobilienbestandes führen. In jedem Fall besteht der Sinn eines Immobilienmanagements der öffentlichen Hand nicht nur im Substanzerhalt, sondern auch in der Unterstützung der von der Politik vorgegebenen Ziele.<sup>617</sup> Verbleiben die Dienstliegenschaften wirtschaftlich beim Staat, so dienen sie unabhängig von ihrer eigentumsrechtlichen Zuordnung als öffentliches Zweckvermögen ebenso dem Staat wie der staatliche Haushalt selbst.

Die Liegenschaftsverwaltung als PREM-Einheit ist ein Teil der öffentlichen Verwaltung und unterliegt deren formalen haushaltsrechtlichen Vorgaben und politischem Gestaltungsprimat. Sie sind, ebenso wie die Behörden, Organe des Staates mit einem gesetzlichen Auftrag und keine autonom stehenden und gewinnorientierten Unternehmungen. Damit sind und bleiben erwerbswirtschaftliche Elemente dem Wirtschaften innerhalb einer Haushaltung systemfremd.

---

<sup>615</sup> Vgl. Könke/Remmer/Voigt; Studie Bundeswehr-Mietsachen, S. 82 [262].

<sup>616</sup> Vgl. Laux; in: Handwörterbuch der Organisation, Sp. 113 [300].

<sup>617</sup> Vgl. KGSt; Bericht 1/2003, S. 14 [257].

## 6 Wertung des MVM – ein Fall von Modellplatonismus

Die Anwendung des Mieter-Vermieter-Modells setzt voraus, dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine erwerbswirtschaftliche Struktur simuliert werden kann. Diese Sichtweise ist ein Irrtum. In einem erwerbswirtschaftlichen Umfeld können eingesparte Mieten für das Kerngeschäft renditewirksam eingesetzt werden. Dienstliegenschaften dienen aber bedarfswirtschaftlichen Zielen und unterliegen daher haushaltswirtschaftlichen Zwängen. Einsparungen in einer Haushaltswirtschaft bewirken Minderausgaben für die Haushaltsmitglieder. Die Haushaltung ist daher keine erwerbswirtschaftlich handelnde Unternehmung, deren Eigentümer eine Rendite aus ihrer Investition erwerben. Die Haushaltsmitglieder bringen Kapital auf, um in vorgegebene Aufgaben zu investieren. Maßstab des wirtschaftlichen Handelns ist dabei die Aufgabenerfüllung und nicht das Streben nach einem monetären Gewinn auf eingezahltes Kapital. So fordern zwar die Metaphern die Akteure dazu auf, sich wie Mieter und Vermieter zu verhalten, nur die mietvertraglichen Rechte und Pflichten daraus stehen ihnen nicht zu. Das Wirtschaften von öffentlichen Haushaltungen unterscheidet sich vom Wirtschaften von Unternehmungen. Eine Unternehmung steuert sich durch Angebot und Nachfrage und strebt – Recht und Gesetz beachtend – eigenwohlorientiert nach Gewinn. Die öffentliche Verwaltung hingegen wird durch die Politik gesteuert und strebt – an Recht und Gesetz gebunden – gemeinwohlorientiert nach Aufgabenerfüllung durch einen effizienten und sparsamen Mitteleinsatz.

Obwohl der Liegenschaftsverwaltung und den Nutzern wegen der Erfüllung politischer Ziele eigenwirtschaftliche Interessen verwehrt sind, werden ihnen angeblich unternehmerische Entscheidungsspielräume eröffnet.<sup>618</sup> Die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Haushaltswirtschaft erlauben keine erwerbswirtschaftliche Betätigung und auch nicht deren Simulation. Daher muss die Forderung nach dem Einsatz des Mieter-Vermieter-Modells als erwerbswirtschaftliches Instrument in einer haushaltswirtschaftlichen Umgebung unweigerlich zu einem Antagonismus führen. Dieser Widerspruch ist systemimmanent, denn als entscheidend gilt die Wahrnehmung der Rollen und der Simulation des internen Wettbewerbs. Kommen die Akteure ihren Rollen nicht nach, verfehlt das Modell seine Wirkung.<sup>619</sup> Dabei ist die Rollenwahrnehmung nicht an das Wollen, sondern an das tatsächliche Können geknüpft. Werden die Rollen nicht wahrgenommen, degenerieren interne Märkte – und so auch das Mieter-Vermieter-Modell – zu einem reinen Abrechnungsritual ohne erkennbaren Nutzen.<sup>620</sup>

Im Mieter-Vermieter-Modell soll ein Markt zwischen Nutzer und Vermieter entstehen, der als geregelter interner Markt einen freien Markt simuliert und automatisch zu Wettbewerbsfähigkeit und zu einer wirtschaftlichen Optimierung des Bestandes und der Kosten führt.<sup>621</sup> Es wird

<sup>618</sup> Vgl. LT-Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 7/3394, S. 2 [296].

<sup>619</sup> Vgl. KGSt; Bericht 1/2003, S. 17 [259]; vgl. LRH-NRW; Jahresbericht 2011, S. 130 [292].

<sup>620</sup> Vgl. Frese, in: EdBWL, Sp. 558 [150].

<sup>621</sup> Vgl. Pöll; in: vhw Forum Wirtschaft 2/2007, S. 61 [382].

davon ausgegangen, dass sich widerstreitende Interessen ausgleichen, wenn sich alle wie ein Mieter oder Vermieter verhalten, was zu einer Steigerung der Effizienz führt. Dies setzt aber wie in einem realen Mieter-Vermieter-Verhältnis Markt, Vertragsfreiheit und einen Ausgleich zwischen autonomen Rechtssubjekten voraus, die in der Realität nicht gegeben sind und auch im ursprünglichen Modell nicht intendiert waren. Diese Erkenntnis ist nicht neu, wenn bereits der Thüringer Rechnungshof zum staatlichen Liegenschaftsmanagement feststellt, dass innerhalb der Verwaltung keine wirklichen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorhanden sind und diese sich auch nicht herstellen lassen.<sup>622</sup> Dieser Feststellung haben sich alle Rechnungshöfe im Befund 9 angeschlossen.

Nicht das Modell schafft einen internen Markt, sondern bei einem vorhandenen internen Markt kann das Modell Anwendung finden. Da aber innerhalb der öffentlichen Verwaltung kein interner Markt für Dienstliegenschaften entstehen kann, kann es auch nicht zu einer Anwendung des Modells kommen. Hier liegt offensichtlich eine Verwechslung von Ursache und Wirkung vor. Die Theorie eines simulierten internen Marktes kann mit einem Mieter-Vermieter-Modell bei Haushaltungen keine Wirkung entfalten.

Die Verwechslung eines Modells mit der Theorie, zu deren Konkretisierung es dient, wird als Modellplatonismus bezeichnet.<sup>623</sup> Das Mieter-Vermieter-Modell als Werkzeug verspricht eine Wirkung, die mit der hinter dem Modell stehenden Theorie eines internen Marktes nicht verwirklicht werden kann. In Theorie und Praxis ist man auf Modelle angewiesen, die unter den gegebenen Bedingungen funktionieren. Die Annahme, dass ein Modell schon funktionieren werde, wenn nur die hierfür erforderlichen Bedingungen geschaffen seien, läuft dagegen fehl.

Eine Analogie zum Mietverhältnis lässt sich aus den realen Bedingungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung nicht begründen. Die reine Analogie bildet die Realität oft nur scheinbar ab, da ihr als gedankliches Konstrukt die empirische Grundlage fehlt. Der Anschein der Plausibilität des Beobachteten allein ist kein Beweis für die Richtigkeit, denn der menschliche Verstand ist nur am Alltäglichen geschult. Zum Verstehen mag das erfahrungsbezogene Urteilsvermögen des Menschen hilfreich sein, aber für die Begründung komplexer wissenschaftlicher Phänomene ist es sicher nicht ausreichend. Dabei gilt, dass für die Brauchbarkeit einer Theorie wie eines Modells die logische Richtigkeit eine notwendige, aber allein keine hinreichende Bedingung darstellt.<sup>624</sup> Da intuitives Verstehen keine analytische Schlussfolgerung darstellt, kann logisches Denken die empirische Erkenntnis nicht ersetzen.<sup>625</sup> Die Gleichsetzung von logischer mit empirischer Wahrheit führt zu einer Immunisierung der Vorstellung über die Realität.<sup>626</sup> Der Modellplatonismus führt dazu, dass ein einmal aufgestelltes Modell gegen fremde Einflüsse so immun ist, dass nur die Realität falsch sein kann und diese an das Modell

---

<sup>622</sup> Vgl. LRH-Thüringen; Jahresbericht 2006, S. 190/192 [471].

<sup>623</sup> Vgl. Koschnick; Management, S. 429 [265].

<sup>624</sup> Vgl. Albert; in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1959, S. 9 [4].

<sup>625</sup> Vgl. Hofstätter; Sozialpsychologie, S. 103-104 [209].

<sup>626</sup> Vgl. Grochla; in: ZfBF 21. Jg. 1969, S. 388 [173].

angepasst werden müsse anstatt das Modell an die Realität. Das Mieter-Vermieter-Modell als Instrument ist daher als reine Handlungsempfehlung ohne theoretische Fundierung anzusehen.<sup>627</sup> Es entspringt wie viele andere den sog. Managementtheorien als praxisgerechte Anpassungen aktueller Bedürfnisse von Unternehmen und nicht aus einem Prozess der Theoriebildung, denn Praktiker benötigen nicht Theorien, sondern einfach anwendbare Handlungsanleitungen.<sup>628</sup> Unzulässige inhaltliche Verkürzungen und ein undifferenzierter Umgang mit Begriffen suggerieren fälschlicherweise eine nicht vorhandene Realität, so z. B., wenn die aktuelle Herausforderung der Reorganisation der Gebäudewirtschaft u. a. in der Schaffung eines Mieter-Vermieter-Verhältnisses gefunden werden soll.<sup>629</sup> Diese Sichtweise wirft aber ein unscharfes Bild auf Problemlösungsansätze. Nicht fundierte Empfehlungen lassen die Kausalität zwischen Ursache und Wirkung außer Acht. Damit verlässt man den Bereich des Wissens in Richtung der unbegründeten Annahmen und Mutmaßungen.

---

<sup>627</sup> Vgl. Schneider; Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, S. 582 [429].

<sup>628</sup> Vgl. Lang; Neue Theorie des Managements, S. 76/281-282 [297].

<sup>629</sup> Z. B. Hallmann; in: vhw Forum Wirtschaft 2/2007, S. 111 [184].



## 7 Fazit

Die Funktion einer Verwaltung ist die Stabilisierung einer Gesellschaft. Diese Aufgabe kann sie aber nur dann erfüllen, wenn sie die Berechenbarkeit der Organisation für ihre Mitglieder garantiert und Kontinuität und Einheitlichkeit ermöglicht. Die Bürokratie einer Verwaltung ist systemimmanent, denn eine Verwaltung ist immer durch externe Zielvorgaben geprägt. Sie dient der Herrschaft durch ihre Berechenbarkeit. Die Berechenbarkeit erhält sie durch eine feste Kompetenz- und Arbeitsteilung sowie durch eine strikte Regel- und Normengebundenheit. Bei der Verwaltung eines demokratisch organisierten Gemeinwesens muss dies unweigerlich durch die Bindung an Recht und Gesetz eine besondere Ausprägung erfahren. In einem demokratischen Rechtsstaat bedeutet Herrschaft immer bürokratische Verwaltung.<sup>630</sup>

Damit gilt die Bürokratie als die einzige allgemein zugelassene Form der Koordination. Es verwundert daher nicht, dass die Verwaltung neuen Formen gegenüber nur schwer zugänglich ist. Sie sind nur partiell und unter bürokratischer Aufsicht möglich. Dies anzuerkennen und darauf aufbauend brauchbare Lösungen zu finden, sollte das Ziel des NSM sein, auch oder gerade dann, wenn man in der bürokratischen Steuerung ein System organisierter Unverantwortlichkeit erblickt. Auch eine öffentliche Verwaltung mit Dienstleistungscharakter wird hierdurch nicht zu einem Wirtschaftsunternehmen.<sup>631</sup> Daher gelten unreflektierte Übertragungen institutioneller Arrangements der Privatwirtschaft auf die öffentliche Wirtschaft als wenig hilfreich und kontraproduktiv.<sup>632</sup> Rein betriebswirtschaftliche Sichtweisen können hier nur scheitern.

Ein vorgegebener Output an Dienstliegenschaften und der notwendige Kontrahierungszwang der Nutzer lassen keine alternativen Transaktionspartner zu. Voraussetzung für einen funktionierenden Markt ist aber Wettbewerb, welcher aus der Auswahl zwischen mehr als nur zwei alternativen Transaktionspartnern besteht.<sup>633</sup> Für die Liegenschaftsverwaltung und die Nutzer existiert also weder ein externer noch ein interner Markt. Damit entfallen auch die Rollen als Mieter oder Vermieter, denn keiner von beiden hat die Freiheit, eine erwerbswirtschaftliche Rolle auszuüben. Transaktionen zwischen verbundenen Organisationseinheiten haben wegen vorhandener Weisungsrechte eindeutig hierarchischen Charakter.<sup>634</sup> Die Voraussetzungen für einen Markt, Freiwilligkeit und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Marktteilnehmer sind eben nicht gegeben. Ohne diese Grundbedingungen kann es auch keine echten Anreize zum wirtschaftlichen Handeln geben. Ohne internen Markt bleibt das Mieter-Vermieter-Modell ein Fremdkörper.<sup>635</sup>

<sup>630</sup> Vgl. Bosetzky, in: ZOE-Spezial 2/1994, S. 42 [49].

<sup>631</sup> Vgl. Banner; Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, S. 6 [21]; vgl. KGSt; Bericht 5/1993, S. 14 [252].

<sup>632</sup> Vgl. Schulz-Nieswand; in: Stellungnahme DVÖD 11/2009, S. 2 [438]; vgl. KGSt; Bericht 5/1993, S. 14 [252].

<sup>633</sup> Vgl. Lehmann; Interne Märkte, S. 176 [306].

<sup>634</sup> Vgl. Staubach; Effektiver Einsatz interner Verrechnungspreise, S. 28 [456].

<sup>635</sup> Vgl. Könke; Studie Bundeswehr-Mietsachen, S. 24 [262].

Die vom Mieter-Vermieter-Modell erhofften Anreize beziehen sich auf erwerbswirtschaftliche, aber nicht auf haushaltswirtschaftliche Ziele und Bedingungen. Die Befunde 1–8 können anhand der Analyseergebnisse als systemimmanent erklärt und bestätigt werden.

Befund	Erklärungen
1	Die Liegenschaftsverwaltung nimmt unabhängig von ihrer Organisations- oder Rechtsform die Haushaltsverantwortung über Dienstliegenschaften für das Wirtschaftssubjekt wahr.
2	Die Tätigkeit an Dienstliegenschaften für das Wirtschaftssubjekt zwingt sie, die Sichtweise des Haushalts einzunehmen.
3	Die Verfügungsrechte liegen unabhängig von der juristischen Zuordnung der Eigentumsrechte formell beim Wirtschaftssubjekt und wirtschaftlich beim Hoheitsträger bzw. Nutzer.
4	Die Liegenschaftsverwaltung vertritt als geschäftsbesorgende oder treuhänderische PREM-Einheit nicht eigene, sondern die Interessen des Wirtschaftssubjekts und Hoheitsträgers.
5	Die Liegenschaftsverwaltung hat nur die Ausführungskompetenz für Entscheidungen des Wirtschaftssubjekts oder Hoheitsträgers.
6	Da die Liegenschaftsverwaltung nur die Ausführungskompetenz besitzt, ist ihr zwangsläufig die Rolle des Dienstleisters zugewiesen.
7	Als SSC hat die Liegenschaftsverwaltung die Ausführungskompetenzen, die vormals den Nutzern vorbehalten waren, übernommen, die sie gebündelt für alle Nutzer erbringt.
8	Der Kontrahierungszwang ist notwendig, da eine Koordination nur bei Vorliegen der relevanten Daten aller Dienstliegenschaften möglich ist.
9	Da die öffentliche Verwaltung haushaltswirtschaftswirtschaftlich agiert, können in ihr keine erwerbswirtschaftlichen Verhältnisse entstehen.
0	<b>Echte erwerbswirtschaftliche Anreize können in einem haushaltswirtschaftlichen Umfeld nicht entstehen.</b>

**Tab. 29:** Erklärung der Befunde aus den Analyseergebnissen; Quelle: eigene Darstellung

Dabei können die Befunde 1–7 aus der Zuteilung der Handlungs- und Verfügungsrechte erklärt werden. Der Befund 8 stellt eine verfahrenstechnische Notwendigkeit aus der Funktion der Liegenschaftsverwaltung als Controlling-Instrument dar. Der Befund 9 ergibt sich bereits aus dem Charakter des Wirtschaftssubjekts als Haushaltung. Marktwirtschaftliche Verhältnisse sind aber die Voraussetzung für das Funktionieren eines erwerbswirtschaftlichen Modells. Ist diese notwendige Bedingung nicht erfüllt, kann auch ein Mieter-Vermieter-Modell nicht erfolgreich eingesetzt werden. Als Resümee daraus ergibt sich zwangsläufig die Bestätigung des Befundes 0, da innerhalb einer Haushaltung keine erwerbswirtschaftlichen Anreize



existieren. Der „Befund 0“, der den Anlass zu dieser Untersuchung gab, kann nun in diesem Kontext eingeordnet und bestätigt werden. Bleibt also die Erkenntnis, dass in Wahrheit die Voraussetzungen für das Funktionieren des Mieter-Vermieter-Modells nicht vorhanden sind. Damit ist die vielfach beschworene neue Steuerung nicht gegeben, und es bleibt bei dem erkannten System der organisierten Unverantwortlichkeit.

Die Etablierung des Mieter-Vermieter-Modells in der öffentlichen Verwaltung ist zwar ein charmanter, aber aus wissenschaftlicher Sicht unzureichender Versuch, erwerbswirtschaftliche Lösungen auf haushaltswirtschaftliche Verhältnisse zu übertragen.



## Nachwort

Erfolgreiche ökonomische Modelle sind nur dann zu erwarten, wenn die Unterschiede des Wirtschaftens zwischen Unternehmungen und Haushaltung Beachtung finden. Hier wird ein Grundproblem der Reformen im Sinne des NPM sichtbar: das Setzen auf rein betriebswirtschaftliche Instrumente. Der Staat ist aber keine Unternehmung, sondern ein geschichteter Verbandshaushalt. Die Missachtung der ökonomisch gegensätzlichen Ziele zwischen erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen und bedarfsdeckenden Haushaltungen kann als Hauptkritikpunkt am Mieter-Vermieter-Modell der öffentlichen Verwaltung gelten.

Effiziente Organisationsformen entstehen nicht durch die bloße Etablierung bereits bekannter Instrumente, sondern durch die Entwicklung konformer institutioneller Arrangements. Einer Verwendung von nicht adaptierfähigen, erwerbswirtschaftlichen Instrumenten wie dem Mieter-Vermieter-Modell, das dem Mietverhältnis entlehnt ist, bedarf es daher nicht. Es gilt, Ökonomie dem Inhalt und nicht der Form nach zu betreiben. Für ein erfolgreiches New Public Management ist nicht die Frage relevant, ob sich ein Instrument in der Privatwirtschaft bewährt hat, sondern ob es sich in der Haushaltswirtschaft bewähren wird. Mit der Haushaltswirtschaft ist ökonomisches Denken durchaus vereinbar, nicht jedoch ein erwerbswirtschaftliches Gewinnstreben oder der Kampf um Marktanteile, denn hier steht wirtschaftlicher Erfolg gegen Aufgabenerfüllung. Die reine Übernahme betriebswirtschaftlicher Elemente aus der Privatwirtschaft ist wegen der grundsätzlich anderen wirtschaftlichen Bedingungen wohl ein fataler Irrweg. Die Untersuchung zeigt aber auch, dass es durchaus möglich ist, in einem verwaltungsrechtlichen Umfeld ökonomische Instrumente zu etablieren. Maßgeblich ist, dass Verwaltung durch Schaffung adäquater Rahmenbedingungen funktionieren soll.<sup>636</sup> Hierbei bedarf es weniger der Übernahme bereits bekannter Modelle, sondern deren Ableitung aus den verfolgten Zielen und realen Bedingungen. Auch hier bewährt sich die Bauhaus-Tradition „Form folgt Funktion“. Die Entwicklung brauchbarer ökonomischer Instrumente bleibt daher ein spannendes und wichtiges Forschungsfeld. Der Umgang mit knappen Ressourcen zwingt in einer immer komplexer werdenden Umwelt zum rationalen Wirtschaften. Das Wirtschaften öffentlicher Gemeinwesen ist vom Umgang mit treuhänderisch zur Verfügung gestellten Mitteln geprägt. Daher ist Effizienz im Ressourceneinsatz eine Verpflichtung für jedes Gemeinwesen. Die Lösung der damit verbundenen Koordinationsprobleme erfordert die gesamte Bandbreite ökonomischer Möglichkeiten, womit der Forschungsschwerpunkt in den ökonomischen Grundlagen liegt. Wie diese Untersuchung zeigt, können gerade die ökonomischen Grundlagen des NPM noch lange nicht als gefestigt gelten. Insoweit besteht hier noch ein erheblicher Forschungsbedarf.

Weimar, den 31.03.2021

---

<sup>636</sup> Vgl. Bull/Mehde; Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 519, Rn. 1230 [65].



## Danksagung

Für die ausführlichen, kritischen, aber immer fachlich fundierten Antworten, insbesondere bei den zeitintensiven Interviews mit den teilnehmenden Liegenschaftsverwaltungen, Fachaufsichten und Rechnungshöfen möchte ich den nicht genannten Interviewpartnern meinen Respekt und meinen besonderen Dank aussprechen.

Natürlich gebührt Prof. Dr.-Ing. Hans Wilhelm Alfen der Dank dafür, dass er durch seine Betreuung als Doktorvater und Mentor diese wissenschaftliche Untersuchung einer aktuellen ökonomischen Herausforderung des New Public Managements ermöglichte.



## Literaturverzeichnis

- [1] *Ache, Peter / Georgi, Sabine*; in: ZIA-Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (Hrsg.); Strukturierung des sachlichen Teilmarktes wirtschaftlich genutzter Immobilien für die Zwecke der Marktbeobachtung und Wertermittlung, 2016, Berlin: ZIA
- [2] *Adam, Dietrich*; Produktions-Management, 9. Aufl. 1998, Wiesbaden: Gabler
- [3] *Al-Ani, Ayad*; Machtspiele in Organisationen: Eine Ergänzung marktlicher und hierarchischer Regelsysteme, in: Journal für Betriebswirtschaft (JfB), Heft 3-4/1993, Wien: Linde, S. 130-154
- [4] *Albert, Hans*; Der logische Charakter der theoretischen Nationalökonomie: Zur Diskussion um die exakte Wirtschaftstheorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 171, 1960, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 1-13
- [5] *Albert, Rainer*; Das dingliche Wohnungsrecht, Unterhaltungspflicht und Aufwendungsersatz, Diss. Julius-Maximilians Universität Würzburg, 1996, Berlin: VWF
- [6] *Alda, Willi / Hirschner, Joachim*; in: Berner, Fritz / Kochendörfer, Bernd (Hrsg.); Projektentwicklung in der Immobilienwirtschaft: Grundlagen für die Praxis, 5. Aufl., 2014 Wiesbaden: Springer Vieweg
- [7] *Alish, Katrin / Arentzen, Ute / Winter, Eggert (Hrsg.)*; Wirtschaftlichkeit; in: Gabler Wirtschaftslexikon, 16. Aufl. 2004, Wiesbaden: Gabler
- [8] *Allgeier, Erich / Rickenberg, Hans*; Die Bauordnung für Hessen, Kommentar, 9. Aufl. 2013, Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag
- [9] *Alparslan, Adem*; Strukturalistische Prinzipal-Agent-Theorie: Eine Reformulierung der Hidden-action-Modelle aus der Perspektive des Strukturalismus, Diss. Universität Duisburg-Essen, 2006, Wiesbaden: Universitätsverlag
- [10] *Arnim, Hans Herbert von*; Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, Berlin: Duncker & Humblot
- [11] *Arrow, Kenneth J.*; The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choise of Market versus Nonmarket Allocation, in: Micro-Economics Vol. 5/1985, New York: Norton, S. 500-518
- [12] *Atteslander, Peter*; Methoden der empirischen Sozialforschung, 13. Aufl. 2010, Berlin: Erich Schmidt
- [13] *Avantago GmbH & Co.KG (Hrsg.)*; Evaluierung des Mieter-Vermieter-Modells des Landes Brandenburg: Abschlussbericht für das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg vom 17.10.2013
- [14] *Axer, Peter*; Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen: Zur Identität des Rechts der öffentlichen Sachen als Rechtsgebiet, Diss. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 1994, Berlin: Duncker & Humblot

- [15] *Bach, Tobias / Fleischer, Julia / Hustedt, Thuid*; Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden: Agenturen im westeuropäischen Vergleich, 2010, Berlin: Edition Sigma
- [16] *Bachof, Otto*; Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 1958, Tübingen: Mohr, S. 208-279
- [17] *Bahr, Carolin*; Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten: Ein Beitrag zur Budgetierung, Diss. Institut für Technologie Karlsruhe, 2008, Karlsruhe: Universitätsverlag
- [18] *Bald, Volker*; Wertsteigernde Managementkonzepte, in: Trautner, Wolfgang (Hrsg.); Immobilien der öffentlichen Hand: Schriftlicher Management-Lehrgang - Lektion 5, 2008, Düsseldorf: Euroforum
- [19] *Balmer, Bernhard / Siegwart, Hans*; Die differenzierte Verrechnung von Verwaltungs- und Vertriebskosten in der Industrie, 1991, Bern: Haupt
- [20] *Banner, Gerhard*; Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal: Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung (VOP), Heft 1/1991, Baden-Baden: FBO, S. 6-11
- [21] *Banner, Gerhard*; Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Ein neues Steuerungsmodell für Städte, Vortrag gehalten im Rahmen des Städteforums Lüneburg am 03.12.1992; in: Schriftenreihe des Niedersächsischen Städtetages, Heft 23/1993, Göttingen: Schwartz, S. 3-13
- [22] *Bargfrede, Volker*; in: Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.); Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen: Abschlussprotokoll 16/625 zur 52. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28.08.2014 in Düsseldorf
- [23] *Bassenge, Peter*; in: Palandt-BGB – Kommentar, 66. Auflage, 2007, München: Beck
- [24] *Basten, Holger*; in: Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.); Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen: Abschlussprotokoll 16/625 zur 52. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28.08.2014 in Düsseldorf
- [25] *Bauer, Rudolf*; Personenbezogene soziale Dienstleistungen, 2001, Wiesbaden: Westdeutscher
- [26] *Bauministerkonferenz*; Musterbauordnung (MBO), Fassung 11/2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 13.05.2016
- [27] *Bayrisches Oberlandesgericht*; BayOblG-Beschluss vom 07.07.1981, Az.: 2 Z 45/81, in: Deutsche Notar-Zeitschrift (DNotZ), Heft 7/1982; München: Beck, 1982, S. 438-442
- [28] *Bechmann-Malioukova, Irina*; Flexibilisierung von Organisationen als Projekt des fundamentalen Wandels: Dargestellt am Beispiel der Einführung des Profit-Center-Konzepts bei der Mercedes-Benz AG, Diss. Universität St. Gallen, 1998, Bern u.a.: Haupt
- [29] *Becker, Bernd*; Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, 1989, Percha und Kempfenhausen: Schulz



- [30] **Becker-Birck, Hans-Henning**; Der Insichprozess in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Diss., Christan-Albrechts-Universität Kiel, 1966
- [31] **Becker, Wolfgang / Kunz, Christian / Mayer, Benjamin**; Shared-Service-Center: Konzeption und Implementierung in internationalen Konzernen, 2009, Stuttgart: Kohlhammer
- [32] **Behrends, Sylke**; Neue politische Ökonomie: Systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien, 2001, München: Vahlen
- [33] **Bernett, Axel**; Bankrechts-Handbuch, Band 2, 4. Aufl. 2011, München: Beck
- [34] **Berthel, Jürgen**; Modelle, allgemein, in: Kosiol, Erich (Hrsg.); Handwörterbuch des Rechnungswesens, 1970, Stuttgart: Poeschel, Sp. 1122-1129
- [35] **Beuthien, Volker**; in: Soergel-BGB – Kommentar, Band 10: Schuldrecht §§ 652-704, 13. Aufl. 2012, Stuttgart: Kohlhammer
- [36] **Blecken, Udo**; Die öffentliche Bauverwaltung in der Bauwirtschaft baut viel zu teuer – Teil 1, in: Die Bauwirtschaft: Zentralblatt für das gesamte Bauwesen (BW), Heft 4/1997, Walluf: Bauverlag, S. 47-50
- [37] **Bleicher, Knut**; Organisation: Strategien-Strukturen-Kulturen, 2. Aufl. 1991, Wiesbaden: Gabler
- [38] **Bloy, Herbert**; Verwaltung (betriebswirtschaftlich), 1962, Stuttgart: Poeschel
- [39] **Böckenförde, Ernst-Wolfgang**; Organ, Organisation, juristische Person: Kritische Überlegungen zu Grundbegriffen und Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts, in: Menger, Christian-Friedrich (Hrsg.); Fortschritte des Verwaltungsrechts: Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag im Namen seiner Schüler, 1973, München: Beck, S. 269-305
- [40] **Bodin, Jean**; Sechs Bücher über den Staat, Buch 1, Ausgabe 1576 – Übersetzung aus dem Französischen von Bernd Wimmer, Diss. Ludwig-Maximilians-Universität München, 1981, München: Beck
- [41] **Bogner, Alexander / Menz, Wolfgang**; Das theoriegenerierte Experteninterview, in: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.); Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Aufl. 2009, Wiesbaden: VS, S. 61-98
- [42] **Bogumil, Jörg / Jann, Werner**; Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaften, 2005, Wiesbaden: VS, 2005
- [43] **Böhm-Bawerk, Eugen von**; Rechte und Verhältnisse vom Standpunkt der volkswirtschaftlichen Güterlehre, Nachdruck der Ausgabe 1881, 2006, Saarbrücken: VDM Müller
- [44] **Böhny, Rudolf**; Innere Dienste – ein notwendiges Übel, in: Management Zeitschrift (IO), 62. Jg., Heft 10/1993, Zürich: Verlag Industrielle Organisation, S. 73-75
- [45] **Bollmann, Jürgen** (Hrsg.); Lexikon der Kartographie und Geomatik, Band 2, 2002, Heidelberg und Berlin: Spektrum

- [46] *Bosetzky, Horst*; Das Don Carleone-Prinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Baden-württembergische Verwaltungspraxis (BWVPr), Heft 3/1974, Stuttgart: Kohlhammer, S. 50-53
- [47] *Bosetzky, Horst*; Die instrumentelle Funktion der Beförderung, in: Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik (VerwArch), 63. Jg., 1972, Köln: Heymanns
- [48] *Bosetzky, Horst*; Mikropolitik, Machiavellismus und Machtkumulation, in: Küpper, Willi (Hrsg.); Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, 2. Aufl. 1992, Opladen: Westdeutscher, S. 27-37
- [49] *Bosetzky, Horst*; Was nicht ist, kann nie werden: Über Möglichkeiten und Grenzen der Veränderungsapparaturen, in: Organisationsentwicklung: Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management (ZOE), Spezialheft 2/1994, Düsseldorf: Handelsblatt, S. 40-44
- [50] *Bössmann, Eva*; Weshalb gibt es Unternehmungen?: Der Erklärungsansatz von Ronald H. Coase, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (ZgS), Band 137, Heft 4/1981, Tübingen: Mohr, S. 667-674
- [51] *Box, George E.P. / Draper, Norman R.*; Response Surfaces, Mixtures, and Ridge Analyses, 2nd Ed. 2007, Hoboken: Wiley
- [52] *Brake, Anna*; Schriftliche Befragung, in: Kühl, Stefan (Hrsg.); Handbuch Methoden der Organisationsforschung: Quantitative und Qualitative Methoden, 2009, Wiesbaden: VS, S. 392-412
- [53] *Brehm, Wolfgang / Berger, Christian*; Sachenrecht, 3. Aufl. 2014, Tübingen: Mohr Siebeck
- [54] *Brezing, Klaus*; Verrechnungsentgelte und Umlagen zwischen Kapitalgesellschaften und ihre Gesellschaftern im Steuerrecht: Das Recht der verdeckten Gewinnausschüttung und der verdeckten Kapitalanlage bei in- und ausländischen Beteiligungen, 1975, Köln: Otto Schmidt
- [55] *Brie, Stefanie* (Hrsg.); Gabler-Wirtschaftslexikon, Band K-O, 19. Aufl. 2019, Wiesbaden: Gabler, S. 1943
- [56] *Brockhoff, Klaus / Hauschildt, Jürgen*; Schnittstellenmanagement: Koordination ohne Hierarchie, in: Zeitschrift Führung und Organisation (ZfO), 62. Jg., Heft 6/1993, Baden-Baden: FBO, S. 396-403
- [57] *Bronner, Albert / Herr, Stephan*; Vereinfachte Wertanalyse, 4. Aufl. 2006, Berlin: Springer
- [58] *Brosius-Gersdorf, Frauke*; Verfassungsrechtliches Ressortprinzip als Hindernis staatlicher Innovationen?, in: Hill, Hermann / Schliesky, Utz (Hrsg.); Innovationen im und durch Recht, 2010, Baden-Baden: Nomos, S. 23-55
- [59] *Brühl, Rolf*; Controlling: Grundlagen einer erfolgsorientierten Unternehmenssteuerung, 4. Aufl. 2016, München: Vahlen
- [60] *Brunner, Sibylle / Kehrle, Karl*; Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl. 2014, München: Vahlen

- [61] *Bryde, Brun-Otto*; Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 46, 1988, Berlin und New York: DeGruyter, S. 181-216
- [62] *Budäus, Dietrich*; New Public Management, in: Schreyögg, Georg; Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation (EdBWL), 4. Aufl. 2004, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 941-947
- [63] *Budäus, Dietrich*; Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management: Eine Einführung, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.); New Public Management, 1998, Berlin und New York: deGruyter, S. 1-9
- [64] *Bühner, Rolf*; Management, in: Bühner, Rolf (Hrsg.); Management-Lexikon, 2001, München und Wien: Oldenbourg S. 458-461
- [65] *Bull, Hans Peter; Mehde, Veith*; Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2015, Heidelberg: Müller
- [66] *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)*; Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB und zum Begriff des Investmentvermögens, Az.: Q 31-Wp2137-2013/0006 vom 14.06.2013 in der Fassung vom 09.03.2015
- [67] *Bundesfinanzhof*; BFH-Urteil vom 20.01.1999, Az.: I R 69/97, in: Sammlungen der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs (BFHE), Band 188, Nr. 42, Bonn und Berlin: Stollfuss, 2000, S. 154-264
- [68] *Bundesgerichtshof*; BGH-Urteil vom 28.02.1956, Az.: I ZR 84/54, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 20/1956, München und Frankfurt am Main: Beck, 1956, S. 746-748
- [69] *Bundesgerichtshof*; BGH-Urteil vom 22.10.1958, Az.: IV ZR 78/58, in: Der Betrieb (DB), Heft 6/1959, Düsseldorf: Handelsblatt, 1959, S. 165-168
- [70] *Bundesgerichtshof*; BGH-Urteil vom 18.07.1961, Az.: I StR 606/60, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 41/1961, München und Frankfurt am Main: Beck, 1961, S. 1876-1877
- [71] *Bundesgerichtshof*; BGH-Urteil vom 26.06.1991, Az.: VII ZR 198/90, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 39/1991, München und Frankfurt am Main: Beck, 1991, S. 2484-2486
- [72] *Bundesgerichtshof*; BGH-Urteil vom 28.10.1997, Az.: XI ZR 260/96, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 7/1998, München und Frankfurt am Main: Beck, 1998, S. 449-450
- [73] *Bundesgerichtshof*; BGH-Beschluss vom 12.06.2001, Az.: X ZB 10/01
- [74] *Bundesgerichtshof*; BGH-Urteil vom 06.10.2005, Az.: VII ZR 325/03, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 1-2/2006, München und Frankfurt am Main: Beck, 2006, S. 53-54
- [75] *Bundesgerichtshof*; BGH-Beschluss vom 14.07.2011, Az.: V ZB 271/10
- [76] *Bundesrechnungshof*; Leitsätze 03/03 Organisation des Inneren Dienstes, Stand 06.12.2012

- [77] *Bundesverfassungsgericht*; BVerfG-Urteil vom 14.07.1959, Az.: 2 BvF 1/58, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 10, Tübingen: Mohr Siebeck, 1959, S. 20-55
- [78] *Bundesverfassungsgericht*; BVerfG-Beschluss vom 16.01.1963, Az. 1 BvR 316/60, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 15, Tübingen: Mohr Siebeck, 1964, S. 256-268
- [79] *Bundesverfassungsgericht*; BVerfG-Beschluss vom 01.08.1978, Az.: 2 BvR 1013/77, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 49, Tübingen: Mohr Siebeck, 1979, S. 24-70
- [80] *Bundesverfassungsgericht*; BVerfG-Urteil vom 08.07.1982, Az.: 2 BvR 1187/80, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 61, Tübingen: Mohr Siebeck, 1983, S. 82-118
- [81] *Bundesverwaltungsgericht*; BVerwG-Urteil vom 05.11.1965, Az.: VII C 119/64, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 28/1966, München und Frankfurt am Main: Beck, 1966, S. 1282-1286
- [82] *Bundesverwaltungsgericht*; BVerwG-Urteil vom 26.06.1970, Az.: IV C 73.68, in: Baurecht: Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht (BauR), 1. Jg., Heft 2/1970, Düsseldorf: Werner, S. 224-225
- [83] *Bundesverwaltungsgericht*; BVerwG-Urteil vom 18.01.1974, Az.: VII C 25/71, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 12/1974, Stuttgart: Kohlhammer, 1974, S. 420-422
- [84] *Bundesverwaltungsgericht*; BVerwG-Urteil vom 01.02.1980, Az.: IV C 40/77, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 46/1980, Stuttgart: Kohlhammer, 1980, S. 2538-2540
- [85] *Bundesverwaltungsgericht*; BVerwG-Urteil vom 29.08.2007, Az.: 9 C 2.07, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 1/2008, Stuttgart: Kohlhammer, 2008, S. 35-37
- [86] *Bundesverwaltungsgericht*; BVerwG-Beschluss vom 09.09.2016, Az.: 9 B 78.15
- [87] *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg* (Hrsg.); Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Optimierung des Immobilienmanagements, Drucksache 20/14486 vom 27.01.2015
- [88] *Burmeister, Joachim*; Der Begriff des Fiskus in der heutigen Verwaltungsrechtsdogmatik, in: Die Öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, (DÖV), Heft 20/1975, Stuttgart: Kohlhammer, S. 695-703
- [89] *Coenenberg, Adolf Gerhard*; Verrechnungspreise zur Steuerung divisionalisierter Unternehmen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 2. Jg., Heft 8-9/1973, München und Frankfurt am Main: Beck 1973, S. 373-382
- [90] *Coenenberg, Adolf Gerhard/ Fischer, Thomas M. / Günther, Thomas*; Kostenrechnung und Kostenanalyse, 9. Aufl. 2016, Stuttgart: Schäffer Poeschel
- [91] *Coing, Helmut*; Die Treuhand kraft privaten Rechtsgeschäfts, 1973, München: Beck
- [92] *Dahl, Robert A.*; The concept of power, in: Behavioral Science, Nr.. 2-3/1957, Bol-timore: University of Michigan, 1957, S. 201-215

- [93] *Debatin, Helmut*; Anwendungsgrundsätze zum Außensteuerrecht, in: Der Betrieb (DB), Beilage zu Nr. 15/1974, Düsseldorf: Handelsblatt
- [94] *Detlefsen, Peter*; Schadensersatz für entgangene Gebrauchsvorteile, Diss. Universität Hamburg, 1969, Karlsruhe: Versicherungswirtschaft, 1969
- [95] *Detterbeck, Steffen*; Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2014, München: Beck
- [96] *Deutscher Bundestag*; Entwurf eines Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD), Drucksache 11/6547 vom 01.03.1990
- [97] *Deutscher Bundestag*; Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz, in: Drucksache 11/7760 vom 31.08.1990 - Denkschrift zum Einigungsvertrag, S. 355-378 (Grundlagen: Verwaltung)
- [98] *Deutsches Institut für Normung e.V.* (Hrsg.); DIN EN 15221-1:2006 - Gebäude- und Facility Management: Normen und Technische Regeln, in: DIN-Taschenbuch 255/2, 2009, Berlin: Beuth
- [99] *Deutsches Institut für Normung e.V.* (Hrsg.); DIN 18960:2020-11: Nutzungskosten im Hochbau; 2020, Berlin: Beuth
- [100] *Deutsches Institut für Normung e.V.* (Hrsg.); DIN 31051:2019-06: Grundlagen der Instandhaltung, 2019, Berlin: Beuth
- [101] *Deutsches Institut für Normung e.V.* (Hrsg.); DIN 32736:2000-08: Gebäudemanagement - Begriffe und Leistungen, 2000, Berlin: Beuth
- [102] *Deutsches Institut für Normung e.V.* (Hrsg.); DIN SPEC 1089:2009-04 - Qualitätsstandards im Controlling, 2009, Berlin: Beuth
- [103] *Deutscher Bundestag*; Controllinginstrumente in der Liegenschaftsverwaltung, in: Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof und Bemerkungen 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Drucksache 14/29 vom 23.11.1998, S. 89-90
- [104] *Deyhle, Albrecht / Kottbauer, Markus / Pascher, Dietmar*; Manager und Controlling: Kompaktes Controllingwissen für Führungskräfte, 2010, Freiburg im Breisgau: VCW
- [105] *Diederichs, Claus Jürgen*; Immobilienmanagement im Lebenszyklus: Projektentwicklung, Projektmanagement, Facility Management, Immobilienbewertung, 2. Aufl. 2006, Berlin u.a.: Springer
- [106] *Diefenbach, Thomas*; Zur Möglichkeit der Deduktion des Wirtschaftlichkeits- und Gewinnmaximierungsprinzips aus dem Rationalprinzip, in: Frank, Ulrich (Hrsg.); Wissenschaftstheorie in Ökonomie und Wirtschaftsinformatik, 2004, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, S. 109-130
- [107] *Dieterich, Hartmut / Kleiber, Wolfgang*; Die Ermittlung von Grundstückswerten, 9. Auflage 2002, Bonn: Deutsche Volkswerkstätten
- [108] *Dietl, Clara-Erika / Lorenz, Egon* (Hrsg.); Wörterbuch für Recht, Wirtschaft und Politik, Band 1, Englisch-Deutsch, 7. Aufl. 2016, München: Beck

- [109] *Dietl, Helmut M.*; Transaktionskostentheorie, in: Köhler, Richard; Handwörterbuch der Betriebswirtschaft (EdBWL), 6. Aufl. 2007, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 1750-1760
- [110] *Dietl, Helmut M. / van der Velden, Remco*; Verfügungsrechtstheorie (Property Rights-Theorie), in: Schreyögg, Georg; Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation: (EdBWL), Sp. 1565-1573, 4. Aufl. 2004, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- [111] *Dobberstein, Monika*; Scoringmodelle als Analyseinstrument des Immobilienportfoliomanagements, in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert: Zeitschrift für Immobilienwirtschaft, Bodenpolitik und Wertermittlung (GuG), Heft 1/2000, Neuwied: Luchterhand, S. 8-16
- [112] *Dorner, Rudolf*; Vermögensverwaltung durch Kreditinstitute, 1970, Frankfurt am Main: Knapp
- [113] *Drucker, Peter Ferdinand*; Neue Management-Praxis, Band 2: Methoden, 1974, Düsseldorf und Wien: Econ
- [114] *Drucker, Peter Ferdinand*; The effective executive: Effektivität und Handlungsfähigkeit in der Führungsrolle gewinnen, Übersetzung der Ausgaben 1967 von Katrin Klein, 2014, München: Vahlen
- [115] *Duden*; Deutsches Universalwörterbuch, 8. Aufl. 2015, Berlin: BI
- [116] *Duhmer, Wilhelm*; Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewirtschaftung, 1952, Göttingen: Schwartz
- [117] *Ecke, Christian*; Strategisches Immobilienmanagement der öffentlichen Hand: Empirische Untersuchungen und Handlungsempfehlungen, Diss. Europ. Business School Oestreich-Winkel, 2004, Köln: Müller
- [118] *Eckert, Lucia*; Öffentliches Vermögen der ehemaligen DDR und Einigungsvertrag: seine Verteilung gemäß Art. 21, 22 Einigungsvertrag, Diss. Universität Würzburg, 1994, Bonn: Stollfuss
- [119] *Egner, Erich*; Der Haushalt: Eine Darstellung seiner volkswirtschaftlichen Gestalt, 2. Aufl. 1976, Berlin: Duncker & Humblot
- [120] *Ehlers, Dirk*; Das öffentliche Sachenrecht: Ein Trümmerhaufen, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter: Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung (NWVBL), Heft 9/1993, Stuttgart: Boorberg, S. 327-333
- [121] *Ehlers, Dirk*; Die Zulässigkeit einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, in: Jura: Juristische Ausbildung, Heft 4/1999, Berlin u.a.: De Gruyter, S. 212-217
- [122] *Eibelshäuser, Manfred / Nowak, Karsten*; Kommentar zu § 7 BHO, in: Heuer, Ernst / Eibelshäuser, Manfred; Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Loseblatt., 48. Ergänzungslieferung 09/2009, Köln: Luchterhand
- [123] *Eichhorn, Peter*; Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten: Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 1979, Baden-Baden: Nomos

- [124] *Eidenmüller, Horst*; Effizienz als Rechtsprinzip: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts, Diss. Ludwig-Maximilians-Universität München, 3. Aufl. 2005, Tübingen: Mohr Siebeck
- [125] *Eisenführ, Franz*; Profit Center, in: Die Betriebswirtschaft (DBW), 45. Jg., Heft 1/1985, Stuttgart: Metzler-Poeschel, S. 99-101
- [126] *Elleringmann, Rudolf*; Selbstverwaltung, 1951, in: Giese, Friedrich (Hrsg.), Die Verwaltung, Heft 19a, Braunschweig: Schlösser
- [127] *Elsner, Wolfram*; Ökonomische Institutionenanalyse, Habil., Universität Bielefeld, 1986, Berlin: Duncker & Humblot
- [128] *Emminghaus, Arwed*; Allgemeine Gewerkslehre, Nachdruck der Ausgabe 1868, 2016, Norderstedt: Hansebooks
- [129] *Empter, Stefan*; Handeln, Macht und Organisation: Zur interaktionistischen Grundlegung sozialer Systeme, Diss. Universität Augsburg, 1988, Augsburg: Maro
- [130] *Engels, Thomas*; Wirtschaftlichkeitsprinzip und Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung, 1994, Regensburg: Roderer
- [131] *Enneccerus, Ludwig et al.*; Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Band 1: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, von Hans Carl Nipperdey bearbeitete 14. Aufl. 1952, Tübingen: Mohr-Siebeck
- [132] *Enneccerus, Ludwig et al.*; Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Band 1: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, von Hans Carl Nipperdey bearbeitete 15. Aufl. 1959, Tübingen: Mohr-Siebeck
- [133] *Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk*; Institutionenökonomik, 3. Aufl. 2016, Stuttgart: Schäffer Poeschel
- [134] *Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk*; Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl. 2007, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- [135] *Ernst & Young Real Estate GmbH (EY) / Private Sector Participation Consult GmbH (PSPC)*; Endbericht im Rahmen des Projektes Neuordnung des Bau- und Liegenschaftsmanagements Ausland für das Auswärtige Amt vom 13.05.2004
- [136] *Europäischer Gerichtshof*, EuGH-Urteil vom 18.11.1999, Az.: C-107/98
- [137] *Ewerhart, Christian / Schmitz, Patrick W.*; Der Lock-in-Effekt und das Hold-up-Problem, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium: Zeitschrift für Studium und Forschung (WiSt), Heft 7/1997, Frankfurt am Main: Vahlen, S. 361-363
- [138] *Faber, Angela*; Öffentliche Aufträge an kommunalbeherrschte Unternehmen: In-House Geschäfte oder Vergabe im Wettbewerb?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2001, Köln: Heymanns, S. 248-257
- [139] *Fargo, Peter / Hager, August / Panchaud, Christine*; Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs-Immobilienmarkt, in: Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 54, 1993, Bern: EDSM

- [140] *Finanzgericht Berlin*; FG-Urteil vom 02.06.1978, Az.: III R 4/76, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.); Bundessteuerblatt, Teil II: Entscheidungen des Bundesfinanzhofs, 28. Jg, Heft 17/1978, Bonn: Stollfuß, 1978, S. 507-508
- [141] *Fleiner, Fritz*; Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Nachdruck der 8. Aufl. 1928, 1995, Aalen: Scientia
- [142] *Flick, Klaus / Wassermeyer, Franz / Becker, Helmut*; Kommentar zum Außensteuergesetz (FWB), Loseblatt-Ersatzlieferung vom 12.09.1980, Köln: Schmidt
- [143] *Flume, Werner*; Unternehmen und juristische Person, in: Sandrock, Otto (Hrsg.); Festschrift für Günther Beitzke zum 70. Geburtstag am 26. April 1979, 1979, Berlin und New York: de Gryter, S. 43-66
- [144] *Fonk, Friedrich Hermann*; Die Problematik der Sonderbehörden: Zum Verhältnis von allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung, 1969, Köln und Berlin: Grote
- [145] *Forster, Wolfgang*; in: Soergel-BGB – Kommentar, Band 3: Schuldrecht §§ 243-304, 13. Aufl. 2014, Stuttgart; Kohlhammer
- [146] *Forsthoff, Ernst*; Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl. 1973, München: Beck
- [147] *Franke, Günter*; Investitionspolitik, betriebliche, in: Grochla, Erwin / Wittmann, Waldemar (Hrsg.); Handwörterbuch der Betriebswirtschaft (HWB), Band 2, 4. Aufl., 1975, Stuttgart: Peoschel, Sp. 1996-2004
- [148] *Franke, Günter / Hax, Herbert*; Finanzwirtschaft des Unternehmens und Kapitalmarkt, 6. Aufl., 2009, Berlin und Heidelberg: Springer
- [149] *Freichel, Stephan L.K.*; Organisation von Logistikservice-Netzwerken: Theoretische Konzeption und empirische Fallstudien, Diss. Technische Hochschule Darmstadt, 1992, Berlin: Ernst Schmidt
- [150] *Frese, Erich*; Interne Märkte, in: Schreyögg, Georg (Hrsg.); Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation (EdBWL), 3. Aufl. 2004, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, Sp. 552-560
- [151] *Frese, Erich*; Kontrolle und Unternehmensführung: Entscheidungs- und organisationstheoretische Grundfragen, 1968, Wiesbaden: Betriebswirtschaftler.
- [152] *Frey, Bruno S.*; Ökonomie ist Sozialwissenschaft: Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete, 1990, München: Vahlen
- [153] *Friedberg, Erhard*; Zur Politologie von Organisationen, in: Küpper, Willi (Hrsg.); Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, 2. Aufl. 1992, Opladen: Westdeutscher, S. 39-52
- [154] *Frietzsche, Ursula*; Externe Faktoren in der Dienstleistungsproduktion: Ansätze zur Lösung von Erfassungs- und Bewertungsproblemen, Diss. Wirtschaftsuniversität Wien, 2001, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- [155] *Gaentzsch, Günter*; Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: Beißt oder verträgt sich das?, in: Die öffentliche Verwaltung - Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (DÖV), Heft 22/1998, Stuttgart: Kohlhammer, S. 952-958



- [156] *Gänßlen, Siegfried et al.*; Grundsatzposition des Internationaler Controller Vereins (ICV) und der International Group of Controlling (IGC), Stand: 11/2012
- [157] *Gantenbein, Pascal*; Die Institutionen des schweizerischen Immobilienmarktes: Eine Analyse unter dem Transaktionskostenaspekt mit Vorschlägen zur Steigerung der Markteffizienz, Diss. Universität St. Gallen, 1999, Bern u.a.: Haupt
- [158] *Geib, Ekkehard*; Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegenteilendungen, in: Morstein Marx, Fritz (Hrsg.), Verwaltung: Eine einführende Darstellung, 1965, Berlin: Duncker & Humblot, S. 148-162
- [159] *Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes (GmS-OGB)*; Beschluss vom 10.04.1986, Az.: GmS-OGB 1/85, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 38/1986, München und Frankfurt am Main: Beck, 1986, S. 2359-2360
- [160] *German Facility Management Association - GEFMA: Deutscher Verband für Facility Management* (Hrsg.); GEFMA-100-1:2004: Facility Management – Begriffe, Struktur, Inhalte, 2005, Bonn: GEFMA
- [161] *Gesellschaftervertrag der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH: HGV* (GV-HGV) in der Fassung vom 26.01.2016
- [162] *Gefßler, E.*; Das Recht der Investmentgesellschaften und ihre Zertifikationsinhaber, in: Wertpapier-Mitteilungen (WM), Sonderbeilage zu Heft 4/1957, Frankfurt am Main: Keppler-Lehmann
- [163] *Gibbons, Robert*; Firms and other Relationships, in: Di Maggio, Paul; The Twenty-First-Century Firm: Changing Economic Organization in International Perspective, 2003, Princeton and New Jersey: Princeton University Presses, S. 186-199
- [164] *gif-Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.*; Berufsbilder der Immobilienbranche, 2018, Wiesbaden: gif
- [165] *Gläser, Jochen / Laudel, Grit*; Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 3. Aufl. 2008, Wiesbaden: VS
- [166] *Gmelch, Karl*; Grundstockvermögen in Staat, Gemeinde und Gemeindeverbänden, Diss. Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 1932, Forchheim: Mauser
- [167] *Göbel, Elisabeth*; Neue Institutionenökonomik: Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendung, 2002, Stuttgart: Lucius & Lucius
- [168] *Gondring, Hanspeter / Wagner, Thomas*; Facility Management: Handbuch für Studium und Praxis, 3. Aufl. 2018, München: Vahlen
- [169] *Gotzmann, Claudia*; Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung ihrer Organisation als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, Diss. Universität Köln, 2003, München: Beck
- [170] *Grau, Ulrich*; Gesetz über den Auswärtigen Dienst: Kommentar, 2. Aufl. 2004, Baden-Baden: Nomos
- [171] *Grimm, Jacob / Grimm, Wilhelm*; Deutsches Wörterbuch, Band 12, Nachdruck der Ausgabe 1885, 1991, Gütersloh: Bertelsmann

- [172] **Grimm, Jacob / Grimm, Wilhelm**; Deutsches Wörterbuch, Band 13, Nachdruck der Ausgabe 1885, 1991, Gütersloh: Bertelsmann
- [173] **Grochla, Erwin**; Modelle als Instrument der Unternehmensführung, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfbF), 21. Jg., 1969, Wiesbaden: Springer, S. 382-397
- [174] **Gröpl, Christoph**; Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik (VerwArch), 93. Band, Heft 4/2002, Köln: Heymanns, S. 459-484
- [175] **Grupp, Klaus**; Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltsrecht, in: Juristenzeitung (JZ), 37. Jg. Heft 7/1982, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 231-237
- [176] **Gudehus, Timm**; Dynamische Disposition: Strategien zur optimalen Auftrags- und Bestandsdisposition, 2. Aufl. 2006, Berlin u.a.: Springer
- [177] **Günther, Urs**; Der Begriff der Unternehmungsverwaltung in der Organisation, 1949, Bern: Haupt
- [178] **Gursky, Karl-Heinz**; Allgemeine Vorschriften über Rechte an Grundstücken, in: Staudinger BGB – Kommentar, Buch 3, §§ 883-902: Allgemeines Liegenschaftsrecht, 2013, Berlin: de Gruyter
- [179] **Gutenberg, Erich**; Abschreibung, in: Beckerath, Erwin von et al. (Hrsg.); Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 1, 1956, Stuttgart: Fischer, S. 20-24
- [180] **Gutenberg, Erich**; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Nachdruck der 1. Aufl. 1958, 1987, Wiesbaden: Gabler
- [181] **Gutenberg, Erich**; Unternehmensführung: Organisation und Entscheidungen, 1962, Wiesbaden: Gabler
- [182] **Häberle, Siegfried (Hrsg.)**; Das neue Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, Band A-E, 2008, München: Oldenbourg
- [183] **Hahn, Dittmar**; in: Hahn, Dittmar et al.; Die neue Bauordnung in Nordrhein-Westfalen: Handkommentar, 3. Aufl. 2017, Heidelberg u.a.: Rehm
- [184] **Hallmann, Theresa**; Zehn Jahre Fortbildung in der vhw-Seminarreihe Kommunale Immobilien, in: vhw FW - Forum Wohneigentum, Heft 2/2007, Immobilienwirtschaft, Berlin: vhw, S. 110-111
- [185] **Hamann, Andreas**; Wirtschaftswerbung im Rundfunk und Fernsehen: Zugleich ein Beitrag zur Problematik der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand; in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Heft 39/1957, München und Frankfurt am Main: Beck, S. 1422-1425
- [186] **Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH: HGV** (Hrsg.); Direkte Beteiligungen der HGV, Stand 31.12.2019
- [187] **Hamel, Gary / Prahalad, Coimbatore K.**; Wettlauf um die Zukunft, aus dem Englischen von Annemarie Pumpering und Stephan Gebauer, 1995, Wien: Ueberreuther

- [188] *Hanau, Arthur*; Die Prognose der Schweinepreise, in: Vierteljahrhefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft 7, 2. Aufl. 1928, Berlin: Reimar Hobbing
- [189] *Hartmann, Heinz*; Bürokratische und voluntaristische Dimensionen im organisierten Sozialgebilde, in: Mayntz, Renate (Hrsg.); Bürokratische Organisation, 1968, Köln und Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 297-309
- [190] *Haverkate, Görg*; Rechtsfragen des Leistungsstaats: Verhältnismäßigkeitsgebot und Freiheitsschutz im leistenden Staatshandeln, Habil. Universität Köln, 1983, Tübingen: Mohr
- [191] *Hax, Herbert*; Die Koordination von Entscheidungen: Ein Beitrag zur Betriebswirtschaftslehre, Habil. Universität Köln, 1965, Köln u.a.: Heymann
- [192] *Hayek, Friedrich August von*; Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 1: Regeln und Ordnung, 1980, Landsberg am Lech: Moderne Industrie
- [193] *Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.)*; Grund, in: Deutsches Rechtswörterbuch: Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache, Band 4, Nachdruck der Ausgabe 1935-1951, 1998, Stuttgart: Böhlhaus, Sp. 1152-1216
- [194] *Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.)*; liegen/Liegenschaft, in: Deutsches Rechtswörterbuch: Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache, Band 8, Nachdruck der Ausgabe 1935-1951, 1998, Stuttgart: Böhlhaus, Sp. 1325-1333
- [195] *Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.)*; odentlich, in: Deutsches Rechtswörterbuch: Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache, Band 10, Nachdruck der Ausgabe 1935-1951, 1998, Stuttgart: Böhlhaus, Sp. 349-353
- [196] *Heinen, Edmund*; Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Koch, Helmut (Hrsg.); Zur Theorie der Unternehmung: Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg, 1963, Wiesbaden: Gabler, S. 9-72
- [197] *Heinrichs, Helmut*, in: Palandt-BGB – Kommentar BGB, 66. Auflage, 2007, München: Beck
- [198] *Heintzen, Markus*; Staatshaushalt, in: Degenhard, Christoph (Hrsg.); Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 5, 3. Aufl. 2007, Heidelberg: Müller, S. 1176-1225
- [199] *Hellauer, Josef*; Zur Begriffsbildung in der Betriebswirtschaftslehre, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB), Heft 7/1926, Berlin: Spaeth & Linde, S. 511-520
- [200] *Helmert, Otto*; Leitgedanke der Vermögensrechnung des Bundes, in: Der Öffentliche Haushalt: Archiv für das öffentliche Haushaltswesen, 1. Jg., Heft 4/1954, Göttingen: Schwartz, S. 145-157
- [201] *Hensen, Jürgen*; Shared Service Center für die Bundesverwaltung: Zur Erforderlichkeit und Ausgestaltung eines neuen Organisationsmodells, in: Verwaltung & Management (VM), 12. Jg., Heft 4/2006, Baden-Baden: Nomos, S. 177-183
- [202] *Hertel, Theodor*; Die Preußische Oberrechnungskammer: Rechnungshof des Deutschen Reiches – ihre Geschichte, Einrichtung und Befugnisse, 1884, Berlin: Heymanns

- [203] **Heß, Gerhard**; Supply-Strategien in Einkauf und Beschaffung: Systematischer Ansatz und Praxisfälle, 2. Aufl. 2010, Wiesbaden: Gabler
- [204] **Hessisches Ministerium für Wissenschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Referat VI 3 - Oberste Bauaufsicht, Baurecht** (Hrsg.); Handlungsempfehlungen zum Vollzug der HBO 2011 (HE-HBO), Veröffentlicht am 22.01.2004 im: Hess. StAnz. S. 746 ff.), Stand 01.10.2014
- [205] **Hill, Wilhelm**; Organisationslehre, Teil 1: Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme, 4. Aufl. 1989, Bern, u.a.: Haupt
- [206] **Hirschberger, Max**; Organleihe: Begriff und Rechtmäßigkeit, Diss. Universität Regensburg, 1989, München: VVF
- [207] **Höffe, Otfried** (Hrsg.); Aristoteles-Lexikon, 2005, Stuttgart: Kröner
- [208] **Hofmann, Hans**; in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Brockmeyer, Hans Bernhard; GG-Grundgesetz: Kommentar, 13. Aufl. 2014, Köln: Heymann, S. 180-227
- [209] **Hofstätter, Peter Robert**; Sozialpsychologie, 1956, Berlin: de Gruyter
- [210] **Holtkamp, Lars**; Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms), Heft 2/2008, S. 423-446
- [211] **Hungenberg, Harald**; Strategisches Management in Unternehmen: Ziele-Prozesse-Verfahren, 8. Aufl. 2014, Wiesbaden: Springer Gabler
- [212] **IDW – Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.**; OECD-Bericht zur Umlage der Kosten zentralen Managements und zentraler Dienstleistungen: Stellungnahme des Instituts der Wirtschaftsprüfer e.V., in: Der Betrieb (DB), Heft 36/1985, Düsseldorf: Handelsblatt, S. 1865-1867
- [213] **IDW – Institut der Wirtschaftsprüfer**; Entwurf einer Neufassung der IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Einzelfragen zum Übergang von wirtschaftlichem Eigentum und zur Gewinnrealisierung nach HGB (IDW ERS HFA 13 n.F.), Stand 29.11.2006, in: IDW-Fachnachrichten (FN-IDW), Heft 1-2/2007, Düsseldorf: IDW, S. 83-97
- [214] **Isensee, Josef**; Staatsvermögen, in: Degenhard, Christoph (Hrsg.); Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 5, 3. Aufl. 2007, Heidelberg: Müller, S. 1265-1394
- [215] **Jann, Werner**; Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.); Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, Oplanden: Leske & Budrich, S. 82-92
- [216] **Jarass, Hans**; Aktivitäten kommunaler Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 121. Jg., Heft 1/2006, Köln: Heymanns, S. 1-11
- [217] **Jekewitz, Jürgen**; Organisation und Funktion der Verwaltung des Deutschen Bundestages: Ein Beitrag zur Diskussion um die parlamentarischen Hilfsdienste, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 84. Jg., Heft 13/1969, Köln: Heymanns, S. 513-524
- [218] **Jellinek, Georg**; Allgemeine Staatslehre, Nachdruck der 3. Aufl. 1914, 1966, Bad Homburg u.a.: Gehlen

- [219] *Jeromin, Curt M.*; in: Jeromin, Curt M. / Schmidt, Georg / Lang, Stefanie (Hrsg.); Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2005, Düsseldorf: Werner
- [220] *Joroff, Michael L. et al.*; Strategic Management of the Fifth Resource: Corporate Real Estate, in: Industrial Development Research Foundation-Report (IDRS), Vol. 49, 1993, Norcross: IDRF
- [221] *Jost, Peter-J.*; Transaktionskostentheorie, in: Schreyögg, Georg / Werder, Axel von (Hrsg.); Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation (EdBWL), 4. Aufl. 2004, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 1450-1458
- [222] *Jung, Hans*; Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 13. Aufl. 2016, Berlin: de Gruyter - Oldenbourg
- [223] *Kagelmann, Uwe*; Shared Service Center als alternative Organisationsform: Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern, Diss. Universität Rostock, 2001, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- [224] *Kah, Arnd*; Profitcenter-Steuerung: Ein Beitrag zur theoretischen Fundierung des Controlling anhand des Principal-Agent-Ansatzes, Diss. Ludwig-Maximilians-Universität München, 1994, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- [225] *Kahl, Wolfgang*; Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, Diss. Universität Augsburg, 2000, Tübingen: Mohr Siebeck
- [226] *Kämpf-Dern, Annette*; Bestimmung und Abgrenzung von Managementdisziplinen im Kontext des Immobilien- und Facility Management: Eine Entgegnung zum gleichnamigen Beitrag von Sven A. Teichmann in ZIÖ 2/2007, in: Zeitschrift für Immobilienökonomie (ZIÖ), Heft 2/2008, Wiesbaden: gif, S. 59-71
- [227] *Kämpf-Dern, Annette*; Immobilienwirtschaftliche Managementebenen und Aufgaben: Definitions- und Leistungskatalog des Immobilienmanagements, 2009, Darmstadt: Universität
- [228] *Kämpf-Dern, Annette*; Organisation des Immobilienmanagements als Professional Service: Performanceorientierte Konfiguration am Beispiel des Real Estate Assetmanagement, Diss. Technische Universität Darmstadt, 2010, Köln: Immobilien-Manager-Verlag
- [229] *Kämpf-Dern, Annette / Pfnür, Andreas*; Grundkonzept des Immobilienmanagements: Ein Vorschlag zur Strukturierung immobilienwirtschaftlicher Managementaufgaben, 2009, Darmstadt: Universitätsverlag
- [230] *Kaser, Max*; Römisches Privatrecht, 1960, München: Beck
- [231] *Kaulmann, Thomas*; Property Rights und Unternehmungstheorie: Stand und Weiterentwicklung der empirischen Forschung, Diss. Technische Universität München, 1987, München: Florentz
- [232] *Keller, Enrico*; Tendenzen in der Immobilienwertermittlung: Zur Bedeutung nationaler und internationaler Wertermittlungsverfahren in der deutschen Wertermittlungspraxis, 2008, Saarbrücken: VDM

- [233] *Keunecke, Klaus Peter*; Immobilienbewertung: Entscheidungsorientierte Ansätze bei der Grundstücks- und Gebäudebewertung, 1994, Berlin und Heidelberg: Springer
- [234] *Kieser, Alfred / Walgenbach, Peter*; Organisation, Stuttgart: 6. Aufl. 2010, Schäffer-Poeschel
- [235] *Kiethe, Kurt*; Haftung für Anlageberatung und Vermögensverwaltung, in: Deutsches Steuerrecht (DStR), Heft 14/1996, München u.a.: Beck, S. 547-552
- [236] *King, Rudolf C.*; Real Estate Investment Trusts, offene und geschlossene deutsche Immobilienfonds: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Zukunft der Immobilienfonds, Diss. Universität München, 1999, München: Logomed
- [237] *Kinne Harald*; in: Kinne, Harald / Schach, Klaus / Bieber, Hans-Jürgen (Hrsg.); Miet- und Mietprozessrecht: Kommentar zu den §§ 353-580a BGB, 7. Aufl. 2013, Freiburg im Breisgau: Haufe
- [238] *Kirchgässner, Gebhard*; Homo Oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seiner Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 4. Aufl. 2013, Tübingen: Mohr Siebeck
- [239] *Kissel, Otto Rudolf / Mayer, Herbert*; Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar, 7. Aufl. 2013, München: Beck
- [240] *Klaßen, Kurt; Eiermann, Urs*; Das Mandat in WEG-Sachen, 3. Aufl. 2008, München: Beck
- [241] *Kleiber, Wolfgang*; Marktwertermittlung nach der ImmoWertV 2010, 7. Aufl. 2013, Köln: Bundesanzeiger
- [242] *Kleiber, Wolfgang*; Kleiber, Wolfgang (Hrsg.); Verkehrswertermittlung von Grundstücken: Kommentar und Handbuch, 8. Aufl. 2017, Köln: Bundesanzeiger
- [243] *Kleiber, Wolfgang*; in: Kleiber, Wolfgang (Hrsg.); Verkehrswertermittlung von Grundstücken: Kommentar und Handbuch, 6. Aufl. 2010, Köln: Bundesanzeiger
- [244] *Kleikamp, Chritian*; Performace Contracting auf Industriegütermärkte: Eine Analyse der Eintrittsentscheidung und des Vermarktungsprozesses, Diss. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2002, Lohmar und Köln: Eul
- [245] *Kleikamp, Chritian*; Strategieoptionen beim Marketing von investieven Dienstleistungen, Arbeitspapier der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, 2000, Münster: IAS
- [246] *Klimmer, Matthias*; Unternehmensorganisation, 4. Aufl., 2016, Herne: nwb,
- [247] *Klotz, Erhard*; Beschränkter Wirkungskreis der juristischen Person des öffentlichen Rechts: Grenzen der privatrechtlichen Rechtsfähigkeit der juristischen Person des öffentlichen Rechts, in: Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, (DÖV), 17 Jg., Heft 6/1964, Stuttgart: Kohlhammer, S. 181-189
- [248] *Klug, Walter*; Offene Immobilienfonds, 2. Aufl. 2009, Frankfurt am Main: Knapp

- [259] **Knoke, Markus**; Das Mieter-Vermieter-Modell: Versuch einer Optimierung, in: Keuper, Frank, et al. (Hrsg.); Kommunales Immobilienmanagement: Perspektiven einer nachhaltigen Stadtentwicklung, 2013, Berlin: Logos, S. 305-319
- [250] **Koch, Rainer**; Personalsteuerung in der Ministerialbürokratie: Eine theoretisch-empirische Studie zur Möglichkeit organisatorischer Neuerungen, Diss. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1975, Baden-Baden: Nomos
- [251] **Köhler, Richard / Görgen, Walter**; Schnittstellenmanagement, in: Die Betriebswirtschaft (DBW), 51. Jg., Heft 4/1991, Stuttgart: Schäffer-Poeschel S. 527-529
- [252] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, in: KGSt-Bericht 5/1993, Köln: KGSt
- [253] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Organisation der Gebäudewirtschaft, in: KGSt-Bericht 4/1996, Köln: KGSt
- [254] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, in: KGSt-Bericht 10/1996, Köln: KGSt
- [255] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, in: KGSt.-Bericht 4/1998, Köln: KGSt
- [256] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Kommunale Gebäudewirtschaft: Die Serviceeinheit Gebäudewirtschaft, in: KGSt-Bericht 7/2000, Köln: KGSt
- [257] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Kommunen im Wettbewerb: Wettbewerb gestalten - Leistungen verbessern, in: KGSt-Bericht 1/2003, Köln: KGSt
- [258] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Erfolgsfaktoren kommunaler Gebäudewirtschaft, in: KGSt-Bericht 6/2003, Köln: KGSt
- [259] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Das Neue Steuerungsmodell, in: KGSt-Bericht 2/2007, Köln: KGSt
- [260] **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** (Hrsg.); Portfoliomanagement kommunaler Immobilien, in: KGSt-Bericht 2/2013, Köln: KGSt
- [261] **Könke, Diethard / Remmer, Franz / Voigt, Rüdiger – ARGE INFRA**; Gestaltung der Nutzerrolle im Neuen Liegenschaftsmanagement der Bundeswehr, Abschlussbericht zur Studie der Universität der Bundeswehr München für das BMVg, Az.: M/GSPO/2A020/2A920, 2003
- [262] **Könke, Diethard / Remmer, Franz / Voigt, Rüdiger – ARGE INFRA**; Verfahren zur Ermittlung von Mietsachen und Mietkosten im Neuen Liegenschaftsmanagement der Bundeswehr, Abschlussbericht zur Studie der Universität der Bundeswehr für das BMVg Az.: M/GSPO/2A033/2A933, 2003

- [263] *Kormann, Karl*; System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte: Verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts, 1910 Berlin: Springer
- [264] *Korn, Christian*; in: Bunjes, Johann (Hrsg.); UStG: Umsatzsteuerrecht, Kommentar, 18. Aufl. 2019 München: Beck
- [265] *Koschnick, Wolfgang J.*; Management: Enzyklopädisches Lexikon, 1995, Berlin: de Gruyter
- [266] *Kosiol, Erich*; Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensforschung: Eine Untersuchung ihrer Standorte und Beziehungen auf wirtschaftswissenschaftlicher Grundlage, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft-ZfB, 34. Jg., Heft 12/1964, Berlin u.a.: Gabler, S. 743-762
- [267] *Kosiol, Erich*; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, 1968, Wiesbaden: Gabler
- [268] *Kosiol, Erich*; Organisation der Unternehmung, 2. Aufl. 1976, Wiesbaden: Gabler
- [269] *Koxholt, Rolf*; Die Simulation: Ein Hilfsmittel der Unternehmensforschung, 1967, München und Wien: Oldenbourg
- [270] *Krähe, Walter*; Konzern-Organisation: Aufgaben- und Abteilungsgliederung im industriellen Unternehmungsverband, 1952, Köln und Opladen: Westdeutscher
- [271] *Kräkel, Matthias*; Prinzipal-Agenten-Ansatz, in: Schreyögg, Georg (Hrsg.); Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation (EdBWL), 4. Aufl. 2004, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 1174-1181
- [272] *Kreikamp, Hans-Dieter*; Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, Band 5, Teil 2, 1989, München: Oldenbourg
- [273] *Kreuter, Andreas / Solbach, Boris*; Die rechtliche Verselbständigung von Profit-Centern, in: Zeitschrift Führung und Organisation (ZfO), Heft 4/1997, Stuttgart: Schäffer Poeschel, S. 224-230
- [274] *Krimmling, Jörn*; Facility Management: Strukturen und methodische Instrumente, 5. Aufl. 2017, Stuttgart: Fraunhofer IRB
- [275] *Kröger, Klaus*; Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Habil. Universität Gießen, 1972, Frankfurt am Main: Athenäum
- [276] *Kromer, Michael*; Sachenrecht des öffentlichen Rechts: Probleme und Grundlagen des allgemeinen Teils des öffentlichen Sachrechts, Diss. Universität Heidelberg, 1985, Berlin: Duncker & Humblot
- [277] *Kromphardt, Jürgen*; Wirtschaftswissenschaften II: Methoden und Theoriebildung in der Volkswirtschaftslehre in: Albers, Willi et al.; Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 9, 1982, Stuttgart und New York: G. Fischer, S. 904-936



- [278] *Kronthaler, Ludwig*; Hoheitliche Beistandsleistungen - steuerliche Konsequenzen der innerstaatlichen (Re-) Organisation nach wettbewerblichen Prinzipien, in: Fortbildungsseminar Steuerliche Probleme an Hochschulen am 16.-18.03.2006, Ruhr-Universität Bochum, Stand 26.03.2006
- [279] *Krüger, Thomas / Richter, Sven / Stotz, Patric*; Immobilieneigentümer in der Stadtentwicklung: Ein Blick auf zentrale, aber weithin unbekannte Akteure, in: Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung (RaumPlanung), 25 Jg., Heft 152, 2010, Dortmund: IfR, S. 11-15
- [280] *Krummholz, Gerd*; Die Sicherung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und die Überführung wissenschaftlich-technischer Ergebnisse bei der Investitionsvorbereitung und Investitionsplanung [...], Diss. Humboldt-Universität, 1984
- [281] *Kube, Hanno*; Schattenhaushalte im Verfassungsstaat: Unveränderte aktuelle Mahnungen und neue Herausforderungen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 25. Jg., 2010. Heidelberg: Müller, S. 105-127
- [282] *Kummer, Klaus / Möllering, Hermann*; Vermessungs- und Geoinformationsrecht Sachsen-Anhalt: Kommentar, 3. Aufl. 2005, Wiesbaden: Kommunal- und Schulbuch
- [283] *Küßner, Stephan*; Organisationskonzepte für das Immobilien- und Liegenschaftsmanagement der Bundesländer, Diss. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2007, Lohmar: Eul
- [284] *Küster, Bernd*; Artikel 65 - Aufgabenverteilung in der Bundesregierung, in: Hömig, Dieter / Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.); Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: Handkommentar, 11. Aufl. 2016, Baden-Baden: Nomos, S. 496-507
- [285] *Laband, Paul*; Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 4, Nachdruck der 5. Aufl. 1914, 1964, Aalen: Scientia
- [286] *Laband, Paul*; Das Budgetrecht, Nachdruck der 1. Aufl. 1871, 1971, Berlin: de Gruyter
- [287] *Lammert, Kathrein / Rauch, Jürgen / Teige, Hans-Werner*; Rechtsfragen der Vermögenszuordnung, 1996, Berlin: Spitz
- [288] *Land Hessen* (Hrsg.); Hessen – 60 Jahre stolze Jahre: Der Werdegang der Finanzverwaltung; Wiesbaden, 2006
- [289] *Landesrechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg* (Hrsg.); Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg, in: Jahresbericht 2018, S. 137-147
- [290] *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.); Beratungsbericht des LRH gemäß § 88 Abs. 2 LHO: Vermieter-Mieter-Modell des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, G.K.-172 E 7 - 87 vom 07.12.2009
- [291] *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.); Anmietung eines Verwaltungsgebäudes durch eine Landesbehörde, in: Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2009, Band 1, S. 158-167

- [292] *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*; Neubau des SuperC für die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, in: Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2010, Band 1, S. 119-132
- [293] *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*; Kostenmiete beim Vermieter-Mietermodell des BLB-NRW, in: Präsentation zur 49. Tagung der AK-Bau vom 07.-09.05.2012
- [294] *Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (Hrsg.)*; Mieter-Vermieter-Modell des Landes: hoher Aufwand, geringe Steuerungseffizienz, in: Jahresbericht 2018, S. 76-83
- [295] *Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (Hrsg.)*; Unwirtschaftliches Handel beim Landesliegenschaftsmanagement, in: Jahresbericht 2006 - Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2005, Teil 1: Denkschrift und Bemerkungen, S. 1-31
- [296] *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*; Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Staatshochbau- und Liegenschaftsverwaltung: Entwurf der Landesregierung – Drucksache 7/3394, vom 27.03.2019
- [297] *Lang, Helmut*; Neue Theorie des Managements, 2. Aufl. 2009, Bremen: Hochschul.
- [298] *Lange, Manfred*; Wem gehört das ehemalige Volkseigentum: Grundfragen der Art. 21 und 22 Einigungsertrag, in: Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift (DtZ), Heft 9/1991, München und Frankfurt am Main: Beck, S. 329-336
- [299] *Larenz, Karl*; Lehrbuch des Schuldrechts, Band 1, 14. Aufl., 1987, München: Beck
- [300] *Laux, Helmut*; Anreizsysteme, ökonomische Dimension, in: Frese, Erich (Hrsg.); Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart: 3. Aufl. 1992, Poeschel, Sp. 112-122
- [301] *Laux, Helmut*; Grundfragen der Organisation: Delegation, Anreiz und Kontrolle, 1979, Berlin und Heidelberg: Springer
- [302] *Laux, Helmut*; Unternehmensrechnung, Anreiz und Kontrolle: Die Messung, Zurechnung und Steuerung des Erfolges als Grundprobleme der Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl. 2006, Berlin u.a.: Springer
- [303] *Laux, Helmut / Liermann, Felix*; Grundlagen der Organisation: Die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre, 6. Aufl. 2005, Berlin: Springer
- [304] *Laux, Manfred / Ohl, Karl*; Grundstücks-Investment: Der offene Immobilienfonds, 1978, Frankfurt am Main, Knapp
- [305] *Lay, Gunter*; Integration von Produktherstellung und Dienstleistung als Strategie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Wirtschaft, in: Hoß, Dietrich (Hrsg.); Wie rational ist Rationalität heute?, 1996, Stuttgart u.a.: Raabe, S. 57-67
- [306] *Lehmann, Patrick*; Interne Märkte: Unternehmungssteuerung zwischen Abwanderung und Widerspruch, Diss. Universität Köln, 2002, Wiesbaden: Universität
- [307] *Lehmann-Richter, Arnold*; Inhaltskontrolle von AGB-Klauseln über den Betriebskostenumfang in der Geschäftsraummiete, in: Zeitschrift für Miet- und Raumrecht (ZMR), Heft 11/2012, Köln: WoltersKluwer, S. 837-842

- [308] *Lehner, Claus*; Erfolgreiches Portfolio- und Asset-Management für Immobilienunternehmen, Diss. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2010, Wiesbaden, Immobilien-Zeitung
- [309] *Leisner, Walter*; Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, Tübingen: Mohr-Siebeck
- [310] *Lemiss, Sven*; in: Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.); Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen: Abschlussprotokoll 16/625 zur 52. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28.08.2014 in Düsseldorf
- [311] *Lenk, Hans, Maring, Matthias*; Bewertung und Werte, in: De Leeuw, Aime / Sayce, Sarah L. (Hrsg.); Theorie und Praxis der Wertermittlung von Gebäuden, Grund und Boden, 1995, Frankfurt am Main u.a.: Lang
- [312] *Leopoldsberger, Gerrit*; Kontinuierliche Wertermittlung von Immobilien, Diss. European Business School Ostreich-Winkel, 1998, Köln: Müller
- [313] *Leu, Hans Jacob*; Eydgenössisches Stadt- und Landrecht, Band 2, 1728, Zürich: Heidegger
- [314] *Liebich, Dieter / Mathews, Kurt*; Treuhand und Treuhänder in Recht und Wirtschaft, 2. Aufl.1983, Herne und Berlin: Neue Wirtschafts-Briefe
- [315] *Liebold, Renate / Trinczek, Rainer*; Experteninterview, in: Kühl, Stefan / Strodtholz, Petra / Taffertshofer, Andreas (Hrsg.); Handbuch Methoden der Organisationsforschung: Quantitative und Qualitative Methoden, 2009, Wiesbaden: VS, S. 32-56
- [316] *Löchel, Horst*; Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung: Ein Beitrag zur Neuen Institutionenökonomik und zur Theorie von Douglass C. North, Diss. Goethe-Universität Frankfurt am Main, 1995, Berlin: Duncker & Humblot
- [317] *Locke, John*; Consideration of the Consequences of the Lowering of Interest and Raising the Value of Money: In a letter sent to a Member of Parliament 1691 – The works of John Locke, Nachdruck von Vol. 4, 1794, 2018, Norderstedt: Hansebooks
- [318] *Loening, Hellmuth*; Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 69. Jg., Heft 6/1954, Köln: Heymanns, S. 173-180
- [319] *Loeser, Roman*; Das Bundes-Organisationsgesetz, 1988, Baden-Baden: Nomos
- [320] *Lohmann, Joachim*; Marktmieten für öffentliche Immobilien: Neues Modell in Schleswig-Hollstein, in: Facility Management, Heft 1/2000, Gütersloh: Bauverlag, S. 32-35
- [321] *Loitlsberger, Erich*; Das Wirtschaftlichkeitsprinzip: Analyse und Erscheinungsformen, Habil. Hochschule für Welthandel Wien, 1955, Wien: Manz
- [322] *van de Loo, Kristen*; Befragung, in: Holling, Heinz / Schmitz, Bernhard (Hrsg.); Handbuch Statistik, Methoden und Evaluation, 2010, Göttingen u.a.: Hogrefe, S. 131-138
- [323] *Luhmann, Niklas*; Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? in: -Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik (VerwArch), 51. Jg., Heft 2/1960, Köln: Heymanns, S. 97-115

- [324] *Mahr, Werner / Eisen, Roland*; Allgemeine Volkswirtschaftslehre: Grundlagen für die Versicherungswirtschaft, 3. Aufl. 1986, Wiesbaden: Gabler
- [325] *Maier, Ina*; Führungskompetenzen: Inwieweit sind diese in Führungstheorien und Führungsstilen enthalten?, 2015, Hamburg: Diplomica
- [326] *Maier-Bledjian, Larissa*; Sondervermögen des Bundes, Diss. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2011, Frankfurt am Main u.a.: Lang
- [327] *Marburger, Dietmar / Marburger, Horst*; Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 3. Aufl. 2004, Sankt Augustin: Asgard-Hippe
- [328] *Marly, Jürgen*; in: Soergel-BGB – Kommentar, Band 1: §§ 1-103, 13. Aufl. 2000, Stuttgart: Kohlhammer
- [329] *Marshak, Jacob*; Elements for a Theory of Teams, in: Economic Information, Decision, and Prediction: Selected Essays Vol. II/1974, Dordrecht und Berlin: Springer, S. 63-76
- [330] *Martinek, Michael / Omlor, Sebastian*; in: Staudinger-BGB – Kommentar, Buch 2, §§ 662-675b: Auftrag und Geschäftsbesorgung, 2017, Berlin: Sellier - deGruyter
- [331] *Marx, Friedhelm*; Der Zweck entscheidet: Freistellung vom Vergaberecht, in: Behörden-Spiegel, Heft 07/2001, Bonn und Berlin: ProPress, S. 19
- [332] *Marx, Karl*; Das Kapital, Band 1: Der Produktionsprozess des Kapitals, Nachdruck der 4. Aufl. 1890, 33. Aufl. 1989, Berlin: Dietz
- [333] *Maunz, Theodor*; Das Recht der öffentlichen Sachen, in: Die Verwaltung: Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Forschung der Beamten und Behördenangestellten, Heft 22/1951, Braunschweig: Paul Schönsöcker
- [334] *Maurer, Hartmut / Waldhoff, Christian*; Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, München: Beck
- [335] *Mayer, Otto*; Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2, Nachdruck der 3. Aufl. 1924, 2004, Berlin: Duncker & Humblot
- [336] *Mayring, Philipp*; Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 11. Aufl. 2010, Weinheim und Basel: Beltz
- [337] *Meier, Horst / Uhlmann, Eckart / Kortmann, Daniel*; Hybride Leistungsbündel: Nutzerorientiertes Produktverständnis durch integrierte Sach- und Dienstleistungen, in: wt-Werkstattstechnik online, 95. Jg., Heft 7-8/2005, Düsseldorf: Springer-VDI, S. 528-532
- [338] *Meier, Torsten*; Facility Management: Die reinigende Niere im CREM-Organismus, in: Office-Management (OM), Heft 10/1996, Düsseldorf: Handelsblatt, S. 36-38
- [339] *Meincke, Jens Peter*; Bewertung als Rechtsproblem, in: Raupach, Arndt (Hrsg.); Werte und Wertermittlung im Steuerrecht, 1984, Köln: Schmidt
- [340] *Mellerowitz, Konrad*; Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 2, 7. Aufl. 1952, Berlin: De Gruyter
- [341] *Menz, Wolf-Dieter*; Die Profit-Center-Konzeption: Theoretische Darstellung und praktische Anwendung, Diss. Universität Zürich, 1973, Bern und Stuttgart: Haupt

- [342] *Mercer Management Consulting Group GmbH & Co. KG (Mercer)*; Neuordnung des Immobilienmanagements des Bundesministeriums der Finanzen (NIMBUS): Ein Baustein zur Modernisierung der Bundesverwaltung, Bericht vom 13.02.2003
- [343] *Metzner, Steffen*; Immobiliencontrolling: Strategische Analyse und Steuerung von Immobilienergebnissen, Diss. Universität Leipzig, 2002, Leipzig: Universität
- [344] *Metzner, Steffen*; Immobilienökonomische Methoden zur Entscheidungsunterstützung und Planung: Selektion und Integration im Rahmen der wertorientierten Steuerung von Immobilienportfolios institutioneller Anlager, 2018, Norderstedt: Books on Demand
- [345] *Meuser, Michael / Nagel, Ulrike*; Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.); Das Experteninterview: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 2. Aufl. 2002, Opladen: Leske & Budrich, S. 71-93
- [346] *Meyer, Anton*; Die Automatisierung und Veredelung von Dienstleistungen: Auswege aus der dienstleistungsinhärenten Produktivitätsschwäche, in: Jahrbuch der Absatz- und Verbraucherborschung, Heft 1/1987, Berlin: Duncker & Humblot 1987, S. 25-46
- [347] *Meyer, Willi*; Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: Schüller, Alfred (Hrsg.); Property Rights und ökonomische Theorie, 1983, München: Vahlen, S. 1-43
- [348] *Michael, Konrad*; Öffentliche Treuhand: Der Treuhänder im deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Gegenwart, 1948, Karlsruhe: Müller
- [349] *Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (MF-BB)*; Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) vom 12.10.2005, in Anlage 4 zur Kabinettsvorlage 239/05 vom 14.10.2005
- [350] *Mülhaupt, Ludwig*; Grundsätzliches zum Problem der Vermögensstatistik, in: Allgemeines statistisches Archiv (AStA), 1941-42, Heidelberg: Physica, S. 36-47
- [351] *Müller-Merbach, Heiner*; Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für Erstsemester und Abiturienten, Lehrbuch, 1974, München: Vahlen
- [352] *Münchnow, Malte-Maria*; Agency Theorie, in: Schoppe, Siegfried (Hrsg.); Moderne Theorie der Unternehmung, 1995, München und Wien: Oldenbourg, S. 180-233
- [353] *Musil, Andreas*; Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, Habil. Freie Universität Berlin, 2005, Tübingen: Mohr Siebeck
- [354] *Nävy, Jens / Schröter, Matthias*; Facility Services: Die operative Ebene des Facility Managements, 2013, Berlin: Springer
- [355] *Nebel, Andreas*; Kommentar zu § 63 BHO, in: Piduch, Erwin Adolf; Bundeshaushaltsrecht, Loseblatt., 47. Ergänzungslieferung 01/2013, Stuttgart u.a.: Kohlhammer
- [356] *Neuwirth, Stefan*; Unternehmensorganisation und Selbständigeneinsatz: Rechtskonforme Gestaltung und betriebswirtschaftliche Effizienz, Diss. Technische Universität Berlin, 1999, Wiesbaden: Springer

- [357] *N.N.*; Arbeits- und Grenzwerttheorie: Probleme der Quantifizierung, Journalartikel in: Osteuropa-Wirtschaft, 13. Jg, Heft 4/1968, Berlin: Wissenschaftsverlag, S. 273-288
- [358] *Noodt, Andreas*; § 246 HGB Vollständigkeit. Verrechnungsverbot, in: Bertram, Klaus; et al. (Hrsg.); HGB-Kommentar, 9. Aufl. 2018, Freiburg: Haufe, S. 110-162
- [359] *Nordsieck, Fritz*; Rationalisierung der Betriebsorganisation, 2. Aufl. 1955, Stuttgart: Poeschel
- [360] *North, Douglass Cecil*; Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, 1992, Tübingen: Mohr
- [361] *Oberfinanzdirektion Rostock (OFD)*; Beistandsleistungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts gegenüber einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts, Verfügung vom 21.11.2002, Az.: S 2706 - 04/01 - St 242, in: Deutsche Steuer-Zeitung (DStZ), Nr. 4/2003, Bonn: Stollfuss, S. 129-130
- [362] *Oberndörfer, Dieter / Rosenzweig, Beate* (Hrsg.); Klassische Staatsphilosophie: Texte und Einführungen von Platon bis Rousseau, 2000, München: Beck
- [363] *Opitz, Hans-Joachim*; Der Verwaltungsbegriff in der Betriebswirtschaftslehre, 1955, Freiburg: Universitätsverl.
- [364] *Ouchi, William G.*; A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanism, in: Management Science, Vol. 25, Nr. 9/1979, Catonsville: Informs, S. 833-848
- [365] *Papier, Hans-Jürgen*; Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl. 1998, Berlin: De Gruyter
- [366] *Pappermann, Ernst / Löhr, Rolf / Andriske, Wolfgang*; Das Recht der öffentlichen Sachen, 1987, München: Beck
- [367] *Paulsen, Andreas*; Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Band 1, 10. Aufl. 1974, Berlin und New York: De Gruyter
- [368] *Peters, Hans*; Zentralisation und Dezentralisation, 1928, Berlin: Julius Springer
- [369] *Petzke, Amadeus*; Nähe zum Kerngeschäft als Kriterium für Portfolioentscheidungen, Diss. Universität Karlsruhe, 2009, München: Hampp
- [370] *Pfadenhauer, Michaela*; Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte, in: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.); Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Aufl. 2009, Wiesbaden: VS, S. 99-116
- [371] *Pfeiffer, Thomas*; in: Soergel-BGB – Kommentar, Band 3, §§ 243-304: Schuldrecht, 13. Aufl. 2014, Stuttgart; Kohlhammer
- [372] *Pfnür, Andreas*; Corporate und Public Real Estate Management, in: Rottke, Nico / Thomas, Matthias (Hrsg.); Immobilienwirtschaftslehre: Management, 2017, Wiesbaden: Springer, S. 669-695
- [373] *Pfnür, Andreas*; Volkswirtschaftliche Bedeutung von Corporate Real Estate in Deutschland, Gutachten im Auftrag BASF SE u.a. (Hrsg.) vom 25.08.2014

- [374] *Philippovich, Eugen von*; Grundriss der politischen Oekonomie, Band 1: Allgemeine Vorlkswirtschaftslehre, 16. Aufl. 1921, Leipzig: Mohr
- [375] *Porst, Rolf*; Fragebogen: Ein Arbeitsbuch, 4. Aufl. 2014, Wiesbaden: Springer VS
- [376] *Porter, Michael E.*; Wettbewerbsvorteile: Spitzenleistungen erreichen und behaupten, 8. Aufl. 2014, Übersetzung aus dem Englischen von Angelika Jaeger und Michael Schickerling, Frankfurt am Main: Campus
- [377] *Picot, Arnold*; Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leitungstiefe, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, (zfbf), 43. Jg., Heft 4/1991, S. 336-357
- [378] *Picot, Arnold et al.*; Organisation: Theorie und Praxis aus ökonomischer Sicht, 7. Aufl. 2015, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- [379] *Picot, Arnold*; Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert, in: Die Betriebswirtschaft (DBW), 42. Jg., Heft 2/1982, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 267-284
- [380] *Pieper, Stefan Ulrich*; Aufsicht: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, Habil. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2006, Köln u.a.: Heymann, 2006
- [381] *Pollert, Achim / Kirchner, Bernd / Pollert, Marc Constantin*; Duden-Wirtschaft, 6. Aufl. 2016, Berlin: Dudenverlag
- [382] *Pöll, Eleonore*; Öffentliche Immobilien: Managen, nicht verwalten, in: vhw FW - Forum Wohneigentum, Heft 2/2007, Berlin: vhw, S. 58-66
- [383] *Pöll, Eleonore*; Organisation des Immobilienmanagements der öffentlichen Hand, in: Schulte, Karl-Werner; et al. (Hrsg.); Handbuch Immobilienmanagement der öffentlichen Hand, Rudolf Müller: Köln 2006, S. 61-81
- [384] *Preuß, Norbert / Schöne, Lars Bernhard*; Real Estate und Facility Management: Aus Sicht der Consultingpraxis, 4. Aufl. 2016, Heidelberg: Springer
- [385] *Rabenschlag, Christine*; Kommentar zu § 63 BHO, in: Heuer, Ernst / Eibelshäuser, Manfred; Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Loseblatt., 48. Ergänzungslieferung 09/2009, Köln: Luchterhand
- [386] *Rautenstrauch, Thomas*; Immobiliencontrolling aus generischer Perspektive: Plädoyer für eine Servicefunktion des Corporate Real Estate Management, in: Swiss Real Estate Journal, Heft 4, 2012, Zürich: Schulthess, S. 39-42
- [387] *Rebe, Bernd*; Dienstvertrag, in: Lück, Wolfgang (Hrsg.); Lexikon der Betriebswirtschaft, 6. Aufl. 2015, Berlin und Boston: DeGruyter Oldenbourg
- [388] *Rechnungshof Baden-Württemberg*; Allgemeiner Grundstock, in: Denkschrift 1990 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 1990, Karlsruhe: Rechnungshof Baden-Württemberg, S. 20-24
- [389] *Redmann, Reinhard*; Gebäudemanagement: Transparenz schaffen, Kosten optimieren, 2000, München und Berlin: Jehle

- [390] **Reeb, Hartmut**; Die Tatbestände der sogenannten Nichtverkehrsgeschäfte, Diss., Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, 1967, Mainz
- [391] **Rehkugler, Heinz**; Grundlagen des Portfoliomanagements, in: Kleeberg, Jochen / Rehkugler, Heinz; Handbuch Portfoliomanagement: Strukturierte Ansätze für ein modernes Wertpapiermanagement, 2. Aufl. 2002, Bad Soden/Ts.: Uhlenbruch
- [392] **Reichsgericht**; RG-Urteil vom 19.02.1937, Az.: V 205/36, in: Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ), Band 153, Berlin: de Gruyter, 1938, S. 366-369
- [393] **Reimus, Volker / Semtner, Matthias / Langer, Ruben**; Die neue Brandenburgische Bauordnung: Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Heidelberg: Rehm
- [394] **Reiß, Michael**; Das Kongruenzprinzip der Organisation, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 11. Jg., Heft 2/1982, München: Beck; Frankfurt am Main: Vahlen, S. 75-78
- [395] **Rieger, Wilhelm**; Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. Aufl. 1984, Erlangen: Palm & Enke
- [396] **Riesmeier, Knut**; Die Bedeutung von Zyklen für Entscheidungen im Immobilienmanagement, in: Falk, Bernd (Hrsg.); Handbuch Gewerbe- und Spezialimmobilien, 2006, Köln: Müller, S. 535-538
- [397] **Rinnenburger, Petra**; in: Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.); Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen: Abschlussprotokoll 16/625 zur 52. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28.08.2014 in Düsseldorf
- [398] **Rolfes, Stephan / Volkert, Werner**; Aufgaben und Organisation der öffentlichen Verwaltung: Ein Leitfaden aus Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht, 1992, Stuttgart u.a.: Boorberg
- [399] **Rosenbaum, Oliver**; Fachwörterbuch Grundstückswertermittlung, 4. Aufl. 2008, Stuttgart u.a.: Boorberg
- [400] **Rotermund, Uwe**; in: Rotermund Ingenieure (Hrsg.); FM Benchmarking Bericht 2020, 2020, Höxter: Ingenieurgesellschaft
- [401] **Roth, Günther H.**; Das Treuhandmodell des Investmentrechts: Eine Alternative zur Aktiengesellschaft, Habil., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 1972, Frankfurt am Main: Athenäum
- [402] **Rüegg-Stürm, Johannes**; Das neue St. Gallerer Management-Modell; in: Dubs, Rolf (Hrsg.); Einführung in die Managementlehre, Band 1, 2009, Bern u.a.: Haupt
- [403] **Reiß-Fechter, Dagmar**; Immobilienmanagement in der Sozialwirtschaft, in: Bogenstatter, Ulrich (Hrsg.); Immobilienmanagement erfolgreicher Bestandshalter, 2018, Berlin: De Gruyter
- [404] **Rupp, Hans Heinrich**; Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre: Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis, 2. Aufl. 1991, Tübingen: Mohr
- [405] **Sandhu, Swaran**; Public Relations und Legitimität: Der Beitrag des organisationalen Neo-Institutionalismus für die PR-Forschung, Diss. Universität Hohenheim, 2012, Wiesbaden: Springer



- [406] *Schack, Herbert*; Rentenprinzip, in: Elster, Ludwig / Weber, Adolf (Hrsg.); Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band 7, 4. Aufl. 1926, Jena: Fischer, S. 39-44
- [407] *Schäfer, Friedrich*; Der Bundestag: Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, 4. Aufl. 1982, Opladen: Westdeutscher
- [408] *Schäfer, Henry / Kuhnle, Oliver*; Die bilanzielle Behandlung von Zweckgesellschaften und ihre Bedeutung im Rahmen der Corporate Governance, 2006, Düsseldorf: Hans-Böckler
- [409] *Schäfers, Wolfgang / Gier, Sonja / Dietzel, Marian*; Betriebliches Immobilienmanagement, in: Schulte, Karl-Werner / Bone-Winkel, Stephan / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.); Immobilienökonomie, Teil 1: Betriebswirtschaftliche Grundlagen, 3. Aufl. 2016, Berlin: DeGruyter, S. 785-835
- [410] *Schaloske, Kristina*; Der Landesbetrieb: Rechtliche Konzeption in Nordrhein-Westfalen, Diss. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2008, Berlin u.a.: Lang
- [411] *Scharpf, Fritz W.*; Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesverwaltung, in: Maytnz, Renate (Hrsg.); Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, 1973, München: Piper
- [412] *Scheffler, Wolfram*; Die Verrechnungspreisgestaltung bei international tätigen Unternehmen: dargestellt am Beispiel der Kostenumlage für verwaltungsbezogene Dienstleistungen, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfbF), 43 Jg., Heft. 6/1991, Düsseldorf: Handelsblatt, S. 471-489
- [413] *Scheuermann, Bernhard / Seidel, Jens*; Der Sächsische Stadtentwicklungsfonds: Überlegungen aus Sicht einer Förderbank, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 9/2007, Bonn: BBR, S. 591-596
- [414] *Schily, Otto*; Bundesrat-Stenographischer Bericht zur 796. Sitzung am 13.02.2004, Entschließung des Bundesrates für eine ausgewogenes System der Standorte von Bundesbehörden in den Ländern, Plenarprotokoll, 2004, Köln: Bundesanzeiger, S. 17-28
- [415] *Schimank, Christof / Strobl, Günter*; Controlling in Shared Service Center, in: Gleich, Ronald, et al. (Hrsg.); Controllingfortschritte, 2002, München: Vahlen, S. 282-301
- [416] *Schmalenbach, Eugen*; Pretiale Wirtschaftslenkung, Band 2: Pretiale Lenkung des Betriebes, 1948, Bremen: Industrie- und Handelsverlag
- [417] *Schmalenbach, Eugen*; Über Verrechnungspreise, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung (ZfhF), 3. Jg., 1909, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 165-185
- [418] *Schmidt-Aßmann, Eberhard*; Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.); Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, Baden-Baden: Nomos, S. 245-269
- [419] *Schmidt, Georg*; in: Jeromin, Curt M. / Schmidt, Georg / Lang, Stefanie (Hrsg.); Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2005, Düsseldorf: Werner
- [420] *Schmidt, Manfred G.*; Wörterbuch zur Politik, Stuttgart: 3. Aufl. 2010, Kröner

- [421] *Schmidt, Manfred / Leitschuh, Thomas*; Art. 21 EVertr, in: Brunner, Georg / Clemm, Hermann (Hrsg.); Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR, , Loseblatt., 6. Ersatzlieferung, 2. Aufl. 1993München: Beck
- [422] *Schmidt, Nils*; Staatliches Liegenschaftsmanagement: Staatsverschuldung und Staatsvermögen, Diss. Universität Tübingen, 2007, Berlin: Duncker & Humblot
- [423] *Schmidt, Stefan / Ries, Norbert*; § 246 HGB, in: Grottel, Bernd et al. (Hrsg.); Beckscher Bilanz-Kommentar, 12. Aufl. 2020, München: Beck
- [424] *Schmidt-Räntsch, Johanna*; Eigentumszuordnung, Rechtsträgerschaft und Nutzungsrechte an Grundstücken: Rechtspraxis in den neuen Bundesländern und Auswirkungen des RegVGB, 2. Aufl. 1993, Köln: Kommunikationsforum
- [425] *Schmieder, Matthias*; Facility Management - Grundlagen und Methoden in: Gondring, Hanspeter; Lammel, Echarde (Hrsg.); Handbuch Immobilienwirtschaft, 2001, Wiesbaden: Gabler S. 477-503
- [426] *Schmitz, Heribert*; in: Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael (Hrsg.); Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 7. Aufl. 2008, München: Beck
- [427] *Schmoll (genannt Eisenwerth), Fritz*; Staat und Markt - die volkswirtschaftliche Perspektive, in: Schmoll (genannt Eisenwerth), Fritz (Hrsg.); Basiswissen Immobilienwirtschaft, 3. Aufl. 2015, München: Vahlen, S. 1335-1455
- [428] *Schmucker, Helga*; Der Haushalt als sozialökonomische und als betriebliche Einheit, in: Ergebnisse landwirtschaftlicher Forschung, Heft 7/1964, 1965 Gießen: Universität
- [429] *Schneider, Dieter*; Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 2. Auflage 1985, München: Oldenbourg
- [430] *Schneider, Dieter*; Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkpreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, in: -Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfbF), 18. Jg., 1966, Wiesbaden: Springer, S. 260-275
- [431] *Schneider, Juliane*; Optimale Delegation bei mehreren Agenten: Untersuchung eines zweistufigen Entscheidungsprozesses, Diss. Handelshochschule Leipzig, 2006, München und Mering: Hampp
- [432] *Schretter, Barbara / Schenk, Friederike*; Bauordnungsrecht als Teil des allgemeinen Baurechts, in: Reichel, Gerhard Hans / Schulte, Bernd H. (Hrsg.), Handbuch Bauordnungsrecht, 2004, München: Beck, S. 771-1010
- [433] *Schoofs, Oliver*; Das Recht des Corporate Real Estate Managements: Vertragsgestaltung im Asset, Property und Facility Management, 2013, Wiesbaden: Springer
- [434] *Schubert, Klaus / Klein, Martina*; Das Politiklexikon, 7. Aufl. 2018, Bonn: Dietz
- [435] *Schüle, Johann August*; Mikrosoziologie: Eine interaktionsanalytischer Zugang, 1983, Opladen: Westdeutscher

- [436] *Schulz, Florian*; Das Special Purpose Vehicle: Wirtschaftliche Besonderheiten und offene Rechtsfragen, in: Hummelhoff, Peter / Zätzsch, Roger / Erle, Bernd (Hrsg.); Gesellschaftsrecht, Rechnungslegung, Steuerrecht: Festschrift für Wolf Müller zum 65. Geburtstag, 2001, München: Beck, S. 705-730
- [437] *Schulz, Hans et al.* (Hrsg.); Deutsches Fremdwörterbuch, Band 2, 2. Aufl. 1996, Berlin und New York: De Gruyter
- [438] *Schulz-Nieswand, Frank*; Situation der Forschung und Lehre zum öffentlichen Sektor an deutschen Universitäten: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen (BVÖD), Berlin 08/2009
- [439] *Schütte, Reinhard*; Grundsätze ordnungsgemäßer Referenzmodellierung: Konstruktion konfigurations- und anpassungsorientierter Modelle, Diss. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 1998, Wiesbaden: Gabler
- [440] *Schütz, Giso*; Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch Shared Service Center (SSC); in: Hill, Hermann; Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 23-36
- [441] *Schwarting, Gunnar*; Vermögenswirtschaft und Vermögensverwaltung nach thüringischem Recht, in: Finanzwirtschaft: Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, Heft 11/1996, München: Jehle-Rehm, S. 246-253
- [442] *Schweitzer, Marcell / Küpper, Hans-Ulrich*; Produktions- und Kostentheorie: Grundlagen - Anwendungen, 2. Aufl. 1997, Wiesbaden: Gabler
- [443] *Seibel, Wolfgang*; Hegemoniale Semantiken und radikale Gegennarrative: Beitrag zum Arbeitsgespräch des Kulturwissenschaftlichen Kollegs Konstanz, in: Skript zum Vortrag am 22.01.2009
- [444] *Seiler, Hans-Hermann*; in: Ulmer, Peter (Hrsg.); Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (MüKoBGB), Band 3, 2. Aufl. 1986, München: Beck
- [445] *Seilheimer, Stephan*; Immobilien-Portfoliomanagement für die öffentliche Hand: Ziele, Nutzen und Vorgehen in der Praxis auf der Basis von Benchmarks, Diss. Bergische Universität Wuppertal, 2007, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- [446] *Sen, Amartya*; Die Idee der Gerechtigkeit, The idea of justice - aus dem Englischen von Christina Krüger, 2017, München: dtv
- [447] *Senatsverwaltung für Finanzen Berlin* (Hrsg.); Mietvertrag (Muster) in: Anlage zum Bericht über die Sitzung des Hauptausschusses vom 16./28.01.2004; Haushaltsausschuss des Abgeordnetenhauses Berlin, Rote Nummer 2333 vom 20.02.2004, Az. 920-3105
- [448] *Siebert, Wolfgang*; Privatrecht im Bereich der öffentlichen Verwaltung: Zur Abgrenzung und Verflechtung von öffentlichen Recht und Privatrecht, in: Niedermeyer, Hans (Hrsg.); Festschrift für Hans Niedermeyer zum 70. Geburtstag, 1953, Göttingen: Schwartz, S. 215-247
- [449] *Siedentopf, Heinrich*; Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung: Institutionen zur Wirtschaftlichkeitsprüfung, Politik und Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, Heft 8/1996, Baden-Baden: Nomos

- [450] *Smith, Adam*; Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, Nachdruck der 5. Aufl. 1789, aus dem Englischen von Horst Claus Recktenwald, 6. Aufl. 1993, München: Taschenbuch
- [451] *Smith, Adam*; Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, Wallwitz, Georg (Hrsg.); Nachdruck der 5. Aufl. 1789, aus dem Englischen von Horst Claus Recktenwald, 2018, München: dtv
- [452] *Stachowiak, Herbert*; Allgemeine Modelltheorie, Wien, 1973, New York: Springer
- [453] *Stachowiak, Herbert*; Modelle - Konstruktion der Wirklichkeit, 1983, München: Fink
- [454] *Stadlöder, Paul*; REALFM-Funktions- und Leistungsmodell im FM: Entscheidender Schritt in der Reifeentwicklung, in: Der Facility Manager, 23. Jg., Heft 6/2016, , Mering: Forum, S. 12-18
- [455] *Stählin, Wigand*; Theoretische und technologische Forschung in der Betriebswirtschaftslehre, Diss. Ruhr-Universität Bochum 1973, Stuttgart: Poeschel
- [456] *Staubach, Stefan*; Effektiver Einsatz interner Verrechnungspreise: Eine Untersuchung aus organisationstheoretischer Sicht, Diss. Handelshochschule Leipzig, 2005, München und Mering: Hampp
- [457] *Steger, Johann*; Kosten- und Leistungsrechnung, 5. Aufl. 2010, München: Oldenbourg
- [458] *Stein, Reiner*; Grundzüge des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts auf einen Blick, 2. Aufl. 2015, Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag
- [459] *Stern, Klaus*; Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 1980, München: Beck
- [460] *Stern, Klaus*; Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, 1994, München: Beck
- [461] *Stichmoth, Philipp*; Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Arbeitsmitteln für die Kalkulation betriebsphasenspezifischer Leistungen im Rahmen von PPP-Projekten im Schulbau, Diss. Universität Kassel, 2010, Kassel: Universitätsverlag
- [462] *Strickrodt, Georg*; Staatsunternehmen - marktwirtschaftlich eingegliedert, in: Der Volkswirt: Wirtschafts- und Finanz-Zeitung, 8. Jg., Heft 45/1954, Frankfurt am Main: Zeit
- [463] *Sunken, Jochen / Schubert, Klaus*; Ökonomische Theorien der Politik, 2. Aufl. 2018, Wiesbaden: Springer
- [464] *Tatarin-Tarnheyden, Edgar von*; Die Verfügung über das Staatsvermögen, in: Anschütz, Gerhard / Thoma, Richard (Hrsg.); Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, Nachdruck der 1. Aufl. 1932, 1998, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 417-435
- [465] *Taylor, Frederick Winslow / Wallich, Adolf*; Die Betriebsleitung, Nachdruck der 3. Aufl. 1919, 2007, Berlin: Springer
- [466] *Tettinger, Peter J.*; Kammerrecht: Das Recht der wirtschaftlichen und der freiberuflichen Selbstverwaltung, 1997, München: Beck

- [467] *Thielen, Carl Adolf Ludwig*; Management der Flexibilität: Integriertes Anforderungskonzept für eine flexible Gestaltung der Unternehmung, Diss. Universität St. Gallen, 1993, Bern: Haupt
- [468] *Thieme, Sebastian*; Das Subsistenzrecht: Begriff, ökonomische Traditionen und Konsequenzen, Diss. Universität Leipzig, 2012, Marburg: Metropolis, 2012
- [469] *Thoma, Richard*; Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: Anschütz, Gerhard / Thoma, Richard (Hrsg.); Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 2, Nachdruck der 1. Aufl. 1932, 1998, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 607-620
- [470] *Thomas, Klaus*; Bundeswaldgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2015, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag
- [471] *Thüringer Rechnungshof (Hrsg.)*; Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement, in: Jahresbericht 2006 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2004, 2006, Rudolstadt: Thüringer Rechnungshof, S. 187-195
- [472] *Tilch, Horst* (Hrsg.); Münchener Rechts-Lexikon (MRL), Band 3, 1987, München: Beck
- [473] *Timmermann, Manfred*; Wirtschaftliches Handeln öffentlicher Verwaltungen: Grundsätzliches aus ökonomischer und verwaltungspraktischer Sicht, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.); Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, 1993, Berlin: Duncker & Humblot, S. 43-66
- [474] *Trinczek, Rainer*; Wie befrage ich Manager?: Methodische und methodologische Aspekte des Experteninterviews als qualitative Methode empirischer Sozialforschung, in: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.); Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Aufl. 2009, Wiesbaden: VS, S. 225-238
- [475] *Tröndle, Dirk*; Kooperationsmanagement: Steuerung interaktioneller Prozesse bei Unternehmenskooperationen, Diss. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, 1987, Bergisch-Gladbach und Köln: Eul
- [476] *Trost, Stefan*; Koordination mit Verrechnungspreisen, Diss. Universität Hohenheim, 1998, Wiesbaden: Gabler
- [477] *Trübstein, Michael*; Real-Estate-Asset-Management für institutionelle Investoren, Diss. Universität Regensburg, 2011, Köln: Immobilien-Manager
- [478] *Truijens, Thorsten Georg / Neumann-Giesen / Weber, Jürgen*; Organisationsform Shared-Service-Center: Herausforderungen an das Controlling, 2012, Weinheim: Wiley
- [479] *Ullrich, Carsten G.*; Deutungsmusteranalyse und diskursives Interview, in: Zeitschrift für Soziologie (ZfS), 28. Jg., Heft 6/1999, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 429-428
- [480] *Ulrich, Hans*; Die Unternehmung als produktives soziales System: Grundlagen der allgemeinen Unternehmungslehre, 2. Aufl. 1970, Bern und Stuttgart: Haupt
- [481] *Ulrich, Hans*; Management, 1984, Bern und Stuttgart: Haupt
- [482] *Vahs, Dietmar*; Wege zu effizienteren Organisationsstrukturen, in: Zeitschrift Führung und Organisation (ZfO), Heft 5/1994, Baden-Baden: FBO, S. 305-311

- [483] *Vanderlint, Jacob*; Money answers all things: or an essay to make money sufficiently plentiful, Nachdruck der Ausgabe von 1734, 1970, Wakefield: S.R. Publ.
- [484] *Verband für Arbeitsstudien und Betriebsorganisation* (Hrsg.); Lexikon der Betriebsorganisation: Methodenlehre der Betriebsorganisation, 1993, München: Carl Hanser
- [485] *Verfassungsgerichtshof für das Landes Nordrhein-Westfalen (VerfGH)*; Urteil vom 14.05.1996, Az.: VerfGH 5/95, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 1996, Stuttgart: Boorberg, S. 291-296
- [486] *Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen-IWB*; in: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (Hrsg.); Bauwerkszuordnungskatalog 2011, Bauministerkonferenz – Ausschuss für staatlichen Hochbau (ARGEBAU)
- [487] *Vershofen, Wilhelm*; Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung, 1959, Berlin und Köln: Heymann
- [488] *Verwaltungsgericht Ansbach*; VG-Urteil vom 28.04.2009, Az.: AN 15 K 08.00683
- [489] *Vialon, Friedrich Karl*; Das Sondervermögen: Eine haushaltsrechtliche Betrachtung, in: Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, (DÖV), 4. Jg., Heft 5/1951, Stuttgart: Kohlhammer, S. 113-117
- [490] *Vialon, Friedrich Karl* (Hrsg.); Öffentliche Finanzwirtschaft, 1956, Berlin und Frankfurt am Main: Vahlen
- [491] *Vogel, Rick*; Ökonomisierung des Öffentlichen?: New Public Management in Theorie und Praxis der Verwaltung, in: Jansen, Stephan A. (Hrsg.); Die Zukunft des Öffentlichen, 2007, Aufsatzsammlung, Wiesbaden: VS, S. 152-174
- [492] *Voigt, Andreas*; Sozial- und Wirtschaftsphilosophie: Die wirtschaftlichen Güter als Rechte, in: Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie (ARWP), Band 6/1912 - 1913, Berlin und Leipzig: Rothschild, S. 304-316
- [493] *Wallerath, Maximilian*; Öffentliche Bedarfsdeckung und Verfassungsrecht: Beschaffung und Leistungserstellung im Staat der Gegenwart, Habil. Universität Trier, 1988, Baden-Baden: Nomos
- [494] *Weber, Johannes*; Dienstbarkeiten, in: Staudinger-BGB – Kommentar, Buch 3: Teil §§ 1018-1112: Erbbaurecht, Dienstbarkeiten, Vorkaufsrecht, Reallasten, Kommentar, 2017, Berlin: Sellier – DeGruyter
- [495] *Weber, Jürgen / Schäffer, Utz*; Einführung in das Controlling, 11. Aufl. 2006, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- [496] *Weber, Max*; Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, besorgt von Johannes Winckelmann, 5. Aufl. 1980, Tübingen: Mohr
- [497] *Weber, Peter W.*; Profit-Center-Organisation, in: Controller Magazin (CM), Heft 1/1989, München: Management Service-Verlag, S. 5-10

- [498] *Weber, Werner*; Die Öffentliche Sache, in: Bülck, Hartwig (Hrsg.); Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip: Die Öffentliche Sache, Aussprache zu den Berichten in der Verhandlung der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Münster vom 03.-06.10.1962, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 21, 1964, Berlin: DeGruyter, S. 145-182
- [499] *Weigel, Thomas*; § 2 VermG, in: Kimme, Johannes (Hrsg.); Offene Vermögensfragen: Kommentar, Loseblatt., 9. Ergänzungslieferung 11/1996, Köln: RWS- Kommunikationsforum
- [500] *Werder, Axel von / Grundei, Jens*; Konzeptionelle Grundlagen der Center-Organisation, in: Werder, Axel von / Stöber, Harald (Hrsg.); Center-Organisation: Gestaltungskonzepte, Strukturentwicklung und Anwendungsbeispiele, 2004, Stuttgart: Schäffer-Poesches, S. 11-51
- [501] *Wernecke, Martin*; Büroimmobilienzyklus: Eine Analyse der Ursachen der Ausprägung in Deutschland und der Bedeutung für Investitionsentscheidungen, Diss. Europ. Business School Oestreich-Winkel, 2004, Köln: Müller
- [502] *Westerhoff, Thomas*; Corporate-Shared-Services: Das Geschäftsmodell aus strategischer Unternehmenssicht, in: Keuper, Frank (Hrsg.); Corporate Shared Services: Bereitstellung von Dienstleistungen im Konzern, 2006 Wiesbaden: Gabler, S. 56-74
- [503] *Wicke, Jan Martin*; Individuelle Vermögensverwaltung für Privatkunden: Konzepte für das Management von Vermögensverwaltungs-Gesellschaften, Diss. Otto-Friedrich Universität Bamberg, 1997, Wiesbaden: Dt. Universitätsverlag
- [504] *Wieneke, Gerd*; Die Erfassung des öffentlichen Vermögens mit einem finanzwirtschaftlichen Nutzwert, in: Der Öffentliche Haushalt: Archiv für das öffentliche Haushaltswesen, Heft 11/1970, Göttingen: Schwartz, S. 141-143
- [505] *Wiesner, Herbert / Westermeier, Antonius*; Das staatliche Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen, 9. Aufl. 2012, Heidelberg: R. v. Decker
- [506] *Wild, Jürgen*; Neue Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht: Internationale Forschungsansätze und -ergebnisse zur formalen Problematik der Aufbauorganisation, 1967, Duncker & Humblot
- [507] *Wilke, Dieter*; Bauordnungsrecht als Teil des allgemeinen Baurechts, in: Reichel, Gerhard Hans / Schulte, Bernd H. (Hrsg.), Handbuch Bauordnungsrecht, 2004, München: Beck, S. 119-214
- [508] *Williamson, Oliver E.*; Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, 2009, Tübingen: Mohr Siebeck
- [509] *Williamson, Oliver E.*; Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Struktural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly (ASQ), Vol. 36, No. 2/1991, Washington u.a.: SAGE, pp. 269-296
- [510] *Williamson, Oliver E.*; The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract, in: Journal of Economic Perspectives, Vo. 16, No. 3/2002, pp. 171-195

- [511] *Wimmer Rudolf*; Was können selbstreflexive Lernformen in der öffentlichen Verwaltung bewirken?, in: Gruppendynamik: Zeitschrift für angewandte Sozialpsychologie, Heft 1/1988, Leverkusen: Leske & Budrich, S. 7-27
- [512] *Wißkirchen, Frank / Mertens, Helga*; Der Shared Service Center Ansatz als neue Organisationsform von Geschäftsbereichsorganisationen, in: Wißkirchen, Frank (Hrsg.); Outsourcing-Projekte erfolgreich realisieren, 1999, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 79-111
- [513] *Witte, Franz-Werner*; Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1963, Hamburg und Berlin: v. Decker
- [514] *Wöhe, Günter*; Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 18. Aufl. 1993, München: Vahlen
- [515] *Wöhe, Günter / Döring, Ulrich / Brösel, Gerrit*; Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 26. Aufl. 2016, München: Vahlen
- [516] *Wolff, Birgit / Neuburger, Rahild*; Zur theoretischen Begründung von Netzwerken aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Jansen, Dorothea (Hrsg.); Netzwerke und Politikproduktion, 1995, Marburg: Schüren, S. 74-94
- [517] *Wolff, Hans J.*; Verwaltungsrecht, Band 2: Organisations- und Dienstrecht, 4. Aufl. 1976, München: Beck
- [518] *Wolff, Michael*; Informationsorientiertes Organisationsmanagement: Die Gestaltung organisationaler Entscheidungsprozesse, Diss. Handelshochschule Leipzig, 2003, München: Hampp
- [519] *Wollmann, Hellmut*; Zwischen Management- und Politiksystem: Die Kommunalverwaltung der 90er Jahre auf einer Modernisierungswelle, in: Edeling, Thomas / Jahn, Werner / Wagner, Dieter (Hrsg.); Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, 2001, Opladen: Leske & Budrich, S. 15-58
- [520] *Wunderlich, Frida*; Produktivität, 1926, Jena: G. Fischer
- [521] *Würthwein, Susanne*; Schadensersatz für Verlust der Nutzungsmöglichkeit einer Sache oder für entgangene Gebrauchsvorteile: Zur Dogmatik des Schadensersatzrechts, Habil. Philipps-Universität Marburg, 2001, Tübingen: Mohr Siebeck
- [522] *Zahn, Bernd*; Ergebnisprotokoll der Tagung der Geschäftsführer der Landesbetriebe für Bau und/oder Liegenschaften am 07./08.05.2009 in Kiel, Kiel, 20.05.2009
- [523] *Zentraler Immobilienausschuss-ZIA* (Hrsg.); Agenda für die Weiterentwicklung des Corporate Real Estate Management, 2008, Berlin: ZIA
- [524] *Zerey, Jean-Claude*; Einführung, in: Zerey, Jean-Claude / Basler, Gretic, Philip; Zweckgesellschaften: Rechtshandbuch, 2013, Baden-Baden: Nomos
- [525] *Ziegler, Alexander*; Integratives Immobiliencontrolling: Managementkonzeption für Immobilienprivatanleger, Diss. Comenius-Universität Bratislava, 2011, Hamburg: Kovac, 2011
- [526] *Zoepfl, Heinrich*; Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Teil 2, 1975, Kronberg/Taunus: Scriptor



- [527] *Zwahr, Annette* (Hrsg.); Brockhaus-Enzyklopädie, Bände 1-30, 2006, Leipzig und Mannheim: Brockhaus
- [528] *Zwahr, Annette* (Hrsg.); Brockhaus-Universallexikon, Bände 1-26, 2003, Leipzig und Mannheim: Brockhaus
- [529] *Zwiedineck-Süderhorst, Otto von*; Mensch und Wirtschaft: Aufsätze und Abhandlungen zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 1955, Berlin: Duncker & Humblot



## Anhang

Anhang 1-1	Anfrage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).....	LXVII
Anhang 1-2	Fragen zum Mieter-Vermieter-Modell an die Kommunale Gemeinschaftsstelle.....	LXIX
Anhang 1-3	Antworten zum Mieter-Vermieter-Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle.....	LXXI
Anhang 2-1	Anfrage der Länder ohne Mieter-Vermieter-Modell .....	LXXIX
Anhang 2-2	Befragte Länder ohne Mieter-Vermieter-Modell und deren Antworten .....	LXXXI
Anhang 3	Mitteilung des LRH-Hessen an das Hessische MF.....	LXXXV
Anhang 4-1	Befragte Liegenschaftsverwaltungen .....	LXXXVII
Anhang 4-2	Anfragen an die Liegenschaftsverwaltungen mit Mieter-Vermieter- Modell .....	LXXXIX
Anhang 4-3	Vorstellung des Dissertationsvorhabens .....	XCI
Anhang 4-4	Erläuterungen zum Fragebogen.....	XCIII
Anhang 4-5	Fragen an die Liegenschaftsverwaltungen – Fragebogen zum Fragekomplex 1 .....	XCV
Anhang 4-6	Fragen an die Liegenschaftsverwaltungen – Fragebogen zum Fragekomplex 2 .....	XCVII
Anhang 4-7	Fragen an die Liegenschaftsverwaltungen – Fragebogen zum Fragekomplex 3.....	CI
Anhang 4-8	Zusammenstellung der Antworten der Liegenschaftsverwaltungen zum Fragekomplex 1 .....	CV
Anhang 4-9	Zusammenstellung der Antworten der Liegenschaftsverwaltungen zum Fragekomplex 2 .....	CIX
Anhang 4-10	Zusammenstellung der Antworten der Liegenschaftsverwaltungen zum Fragekomplex 3 .....	CXIII
Anhang 4-11	Befragte Fachaufsicht führende Stellen.....	CXVII
Anhang 4-12	Anfrage der Fachaufsicht führenden Stellen.....	CXIX
Anhang 4-13	Fragen an die Fachaufsicht führenden Stellen .....	CXXI
Anhang 4-14	Zusammenstellung der Antworten Fachaufsicht führender Stellen .....	CXXIII
Anhang 4-15	Befragte Rechnungshöfe.....	CXXV
Anhang 4-16	Anfrage der Rechnungshöfe .....	CXXVII
Anhang 4-17	Fragen an die Rechnungshöfe .....	CXXIX
Anhang 4-18	Zusammenstellung der Antworten der Rechnungshöfe .....	CXXXI
Anhang 5	Aufbau eines Ministeriums der Finanzen.....	CXXXIII
Anhang 6	Empfehlungen für die Verwaltung von Dienstliegenschaften .....	CXXXV



## **Anhang 1-1    Anfrage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als externer Doktorand der Fakultät Bauingenieurwesen an der Bauhaus-Universität Weimar arbeite ich an meiner Dissertation zum Thema Immobilienmanagement der öffentlichen Hand auf staatlicher Ebene. Gegenstand meiner Untersuchung ist das Verhältnis zwischen dem betriebswirtschaftlichen Element der Liegenschaftsverwaltung und dem verwaltungsrechtlichen Element des Staates, für den die Liegenschaftsverwaltung nach kaufmännischen Grundsätzen tätig sein soll. In diese Untersuchung sind alle Liegenschaftsverwaltungen einbezogen, welche für ihre dienstlichen Liegenschaften das sog. Mieter-Vermieter-Modell auf staatlicher Ebene – also der Bund und die Länder – anwenden. Zu diesem Zweck wurden die Liegenschaftsverwaltungen, die Fachaufsicht führenden Stellen und die Rechnungshöfe zum praktischen Einsatz dieses Modells umfangreich befragt.

Durch die intensive Beschäftigung mit dem Mieter-Vermieter-Modell bin ich auf Ihre Publikation „Organisation der Gebäudewirtschaft“ im Bericht 4/1996 der KGSt aufmerksam geworden. Sie gilt in Deutschland als erste Vorstellung dieses Modells als Empfehlung für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung.

Für eine tiefer gehende Untersuchung des Mieter-Vermieter-Modells stellen sich für mich nach der Datenerhebung einige Fragen, welche ich in einem Fragebogen dieser E-Mail als Anlage angefügt habe. Es handelt sich um 17 zum Teil komplexe Einzelfragen, für deren Beantwortung aus Erfahrungswerten mit einer zeitlichen Beanspruchung von ca. zwei Stunden zu rechnen ist. Wegen der Relevanz für meine Dissertation würde ich die Beantwortung der Fragen im Stile eines Interviews bevorzugen. In diesem Fall würden die Fragen als Leitfaden für das Interview dienen. In diesem Sinne würde ich in einem nächsten Schritt mit Ihnen oder einem Mitarbeiter Ihres Hauses einen Interviewtermin vereinbaren.

Ob signifikante Abweichungen zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene existieren, wäre mit dieser Befragung zu ermitteln. Die Modellbausteine sind identisch und die Rahmenbedingungen in den Grundzügen vergleichbar. Letztendlich werden sich die Befunde aus der Befragung aus dem Wirken dieser Modellbausteine und der gesetzten Rahmenbedingungen begründen lassen. Da aber der Einsatz des MV-M im Bereich der öffentlichen Hand auf den angesprochenen Bericht 4/96 zurückgeführt wird, ist für mich natürlich der Vergleich zwischen der Grundintention, die zur Etablierung des Modells führte und den Ergebnissen meiner Befragung aus dem praktischen Einsatz ausgesprochen wichtig.

Zur Bestätigung meines Dissertationsvorhabens habe ich die Zustimmung zum Antrag als externer Doktorand meiner Universität dieser E-Mail beigefügt. Vorsorglich möchte ich darauf hinweisen, dass der Datenschutz der von Ihnen erhobenen Aussagen und Antworten gewährleistet wird. In dieser Dissertation werden – ausgenommen durch Ihre ausdrückliche Legitimation oder Einwilligung – weder Personen namentlich benannt noch Aussagen oder Meinungen zitiert, welche auf einzelne oder bestimmte Personen schließen lassen.

Ich würde mich freuen, wenn Sie mein Dissertationsvorhaben durch Beantwortung meiner Fragen unterstützen könnten und stehe Ihnen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Für Ihre Bemühungen danke ich bereits im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Enrico Keller



## **Anhang 1-2    Fragen zum Mieter-Vermieter-Modell an die Kommunale Gemeinschaftsstelle**

1. Woher stammen die Modelle?
2. Welche Theorie steht hinter diesen Modellen?
3. Wieso wurden die Modelle aus dem Zivilrecht hergeleitet und die Bezeichnungen Eigentümer, Mieter-Vermieter und Management-Modell verwandt?
4. Sollen die Modelle in der Realität in Analogie zur privaten Immobilienwirtschaft angewandt werden oder gelten die Modelle als Installation einer Simulation eines Mieter-Vermieter-Verhältnisses?
5. Was sagen die Begriffe Eigentümer, Mieter und Vermieter aus?
6. Welchen Rechtscharakter haben die Mietverträge im Mieter-Vermieter-Modell, wenn die Liegenschaftsverwaltung innerhalb oder außerhalb des Haushalts der Körperschaft oder außerhalb der Körperschaft selbst steht?
7. Welche Aufgaben soll im Mieter-Vermieter-Modell der Vermieter bzw. die Liegenschaftsverwaltung wahrnehmen? (Flächenmanagement, Portfoliomanagement, Schnittstellen zwischen liegenschaftsbezogenen und nutzerspezifischen Aufgaben)
8. Hat die Organisationsform oder die Rechtsform der Liegenschaftsverwaltung Einfluss auf die Aufgabenerfüllung?
9. Ist die Liegenschaftsverwaltung tatsächlich ein Vermieter oder ein Dienstleister?
10. Welche eigenen Entscheidungsbefugnisse soll die Liegenschaftsverwaltung haben?
11. Welche Sichtweise der Wirtschaftlichkeit soll beim Mieter-Vermieter-Modell gelten (Mieter, Vermieter, Haushalt)?
12. Welchen Stellenwert und welchen Einfluss hat die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung?
13. Sollen Marktmieten oder Kostenmieten ermittelt werden?
14. Soll der Wert der Immobilie durch Verkehrswerte oder Buchwerte abgebildet werden?
15. Wie sollten die Eigentumsverhältnisse an den dienstlichen Immobilien gestaltet sein?
16. Sollen das Verwaltungsvermögen und das Finanzvermögen zusammen verwaltet werden?
17. Ist eine Liegenschaftsverwaltung als Fachverwaltung anzusehen?





## Anhang 1-3 Antworten zum Mieter-Vermieter-Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle

Datum: 28.11.2017  
 Zeit: 10:00 Uhr – 11:30 Uhr  
 Ort: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt  
 Gereonstraße 18–32  
 50670 Köln

### 1. Woher stammen die Modelle?

- *Stichwort Auftraggeber – Auftragnehmer*
- *Modell entstand aus dem Kontext betriebswirtschaftlicher Konzeptüberlegungen*
- *Center-Konzepte, hier Cost-Center*
- *Man organisiert eine in sich geschlossene Organisationseinheit mit dem Auftrag, Leistung zu erbringen unter einer bestimmten Generalvorgabe, der Kostendeckung*

### 2. Welche Theorie steht hinter diesen Modellen?

- *Theorie:*
  - *Eine relativ gut abgrenzbare Fachaufgabe organisatorisch geschlossen organisieren*
  - *Leistungen und Entgelt für Leistungen*
  - *Entgelte werden über die Generalvorgabe der Kostendeckung geregelt*

– Bild 1 –

- *Auch nach innen gerichtete Dezernate (erbringen Leistungen nach innen)*
- *Bis Mitte der 90er-Jahre waren gebäudewirtschaftliche Leistungen in verschiedenen Ämtern verteilt*
- *Folge:*
  - *Zersplitterung von Leistungen*
  - *Kein Wissen über Raum und Gebäude*
  - *Vielzahl von Beteiligten*
  - *Keine einheitliche Steuerungsidee und Wirtschaftlichkeit der Gebäudenutzung*
- *Lösung:*
  - *Diskussion unter Zuhilfenahme der Center-Konzepte*
  - *Einheitlicher Verantwortung für die fachtechnische Seite der Gebäudewirtschaft*

– Bild 2 –

- *Reformmodell = Neues Steuerungsmodell*
- *Fachämter integrierte Verantwortung über Budget und Leistungsauftrag*
- *Resultat aus Public-Management-Grundgedanken*
- *Aus Holland (Tilburger Modell der Verwaltungsmodernisierung) nach Deutschland*
- *In diese Gedankenlandschaft dieses System dort eingebaut*
- *Frage: Was ist der Bedarf des Nutzers? Er muss ihn formulieren*
- *Nutzendes Amt = Nutzer hat dafür die Ressourcenverantwortung*
- *Dafür erhält er Budget*
- *Nutzer trifft eine Leistungsvereinbarung auf Basis eines Leistungskataloges mit der Organisationseinheit Gebäudewirtschaft*
- *Gebäudewirtschaft = Organisationseinheit (Amt oder andere Rechtsform)*

- *Gebäudewirtschaft ist Komplettanbieter gebäudewirtschaftliche Leitungen*
- *Zuständig für Investition, Bewirtschaftung, Unterhalt*
  
- *Bedingungen:*
  - *Leistungsvereinbarung besagt, dass Leistung durch die Organisationseinheit erbracht wird und dafür über eine interne Leistungsverrechnung entgolten wird*
  - *Geld intern – kein Geld cash – es bewegt sich alles im Rahmen der Verwaltung*
  - *Zivilrechtlich keine Relevanz*
  - *Es handelt sich um analoge Ideen, wie man mit einer in sich geschlossenen Facheinheit wirtschaftlich umgehen kann*
  - *Dass man eine Leistungsverrechnung in eine Verwaltung hineinbekommen kann und damit ein inneres Marktverhältnis entwickelt*
  - *Nach außen aber keine rechtliche Bedeutung*
  - *Auch Abweichung möglich, wo Gebäudewirtschaft nicht innerhalb der Verwaltung organisiert, z. B. bei Ausgründung*
  - *Kerngedanke ist die Erbringung fachgerechter Leistungen*
  - *Auf Basis einer Leistungsvereinbarung schließen und*
  - *Der Nutzer bekommt die Kosten, die im Haushalt bereitgestellt werden*
  - *Danach beginnt die betriebswirtschaftliche Steuerung*

*Ziel des Modells war es, durch Transparenz der Kosten und geschlossene fachliche Bearbeitung die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen.*

3. Wieso wurden die Modelle aus dem Zivilrecht hergeleitet und die Bezeichnungen Eigentümer, Mieter-Vermieter und Management-Modell verwandt?

- *Modelle wurden nicht aus dem Zivilrecht hergeleitet*
- *Begriffe sind analog zu verstehen*
- *Dem Modell wurde eine reine Marketingkomponente beigegeben*
- *Sieht doch aus wie Mieter und Vermieter*
- *Nutzende Dienststellen sind nicht an Gebäudewirtschaft (gebäudewirtschaftliche Sachlichkeit) interessiert, sondern wollen nutzen:*
  - > *Ein typischer Mieter*
  - *Er wendet sich an eine Facheinheit, die das gegen Entgelt besorgt*
  - > *Ein typischer Vermieter*
  - *Wurden aus dem allgemeinen Sprachgebrauch hergeleitet, eine gute Verständnisbrücke, um das Modell zu erklären*

4. Sollen die Modelle in der Realität in Analogie zur privaten Immobilienwirtschaft angewandt werden oder gelten die Modelle als Installation einer Simulation eines Mieter-Vermieter-Verhältnisses?

- *Wort Analogie zur Privatwirtschaft wird befürwortet*

5. Was sagen die Begriffe Eigentümer, Mieter und Vermieter aus?

*Der Eigentümer ist die Facheinheit, welche die Sachherrschaft über die Gebäude hat (Gebäudewirtschaft).*

- *Eigentlich ist die Kommune Eigentümer*
- *Bürgermeister delegiert auf die Verwaltung*
- *Übergabe der Sachherrschaft an einen Verwaltungsteil = Gebäudewirtschaft*
- *Übernimmt die Verantwortung für einen abgegrenzten Bereich kommunalen Vermögens – kommunaler Gebäude*

*Der Mieter ist das Amt, was Räume in Gebäuden nutzt, aber nicht die Sachherrschaft über das Gebäude innehat.*

*Der Vermieter ist in dem Modell der Eigentümer in Form der Gebäudewirtschaft, der das betreffende Gebäude an das Amt vermietet.*

*Die Nutzungsfreigabe erfolgt unter der Voraussetzung einer internen Verrechnung. Der Teilhaushalt der Gebäudewirtschaft wird im Idealfall durch die interne Verrechnung entlastet. Grundgedanke der internen Leistungserbringung für die Verwaltung ist Transparenz durch Budgetwirksamkeit.*

6. Welchen Rechtscharakter haben die Mietverträge im Mieter-Vermieter-Modell, wenn die Liegenschaftsverwaltung innerhalb oder außerhalb des Haushalts der Körperschaft oder außerhalb der Körperschaft selbst steht?
- *Verwaltung kennt innerhalb des Haushalts nur Vereinbarung auf Basis dienstlicher Regelungen*
  - *Ist innerhalb der Verwaltung daher keine Außenwirkung, kein rechtlicher Charakter auf Basis einer Dienstanweisung*
  - *Hat internen Verwaltungscharakter, ist eine Richtlinie des Bürgermeisters*
  - *Die Vereinbarung (Mietvertrag) selbst ist nicht die Richtlinie*
  - *Sind innerbehördliche Regelungen mit Dienstanweisungscharakter*
  
  - *Steht Gebäudewirtschaft außerhalb des eigenen Haushalts, z. B. bei eigenbetriebsfähiger Einrichtung mit eigener Rechnungsführung, so ist sie nicht Teil der Kernverwaltung, sondern eine selbstständige Einheit*
  - *Keine interne Verrechnung möglich, sondern echtes Geld ist zu zahlen*
  - *Rechtlich ändert sich etwas, aber im Kern bleibt das System gleich*
  - *Echte zivilrechtliche Mietverträge, nur wenn an Dritte vermietet wird*
7. Welche Aufgaben sollen im Mieter-Vermieter-Modell der Vermieter bzw. die Liegenschaftsverwaltung wahrnehmen? (Flächenmanagement, Portfoliomanagement, Schnittstellen zwischen liegenschaftsbezogenen und nutzerspezifischen Aufgaben)
- *Deckung des Raumbedarfs*
  - *Deckung des Bewirtschaftungsbedarfs,*
  - *Deckung des Unterhaltungsbedarfs*
  - *Strategieunterstützung für die Verwaltungsführung*
8. Hat die Organisationsform oder die Rechtsform der Liegenschaftsverwaltung Einfluss auf die Aufgabenerfüllung?
- *Auf die Aufgabenerfüllung nicht zwingend*
  - *Einfluss nur auf die Verrechnung*
  - *Gebäudewirtschaft als Eigenbetrieb (eigenbetriebliche Einrichtungen), sind Organisationsformen außerhalb der Kernverwaltung, mit denen keine interne Verrechnung, sondern nur eine Inrechnungstellung möglich ist*
9. Ist die Liegenschaftsverwaltung tatsächlich ein Vermieter oder ein Dienstleister?
- Rein rechtlich kein Vermieter.*

10. Welche eigenen Entscheidungsbefugnisse soll die Liegenschaftsverwaltung haben?
- *Gebäudewirtschaft soll entlang der gesamten fachtechnischen Breite über Leistungen Entscheidungen treffen*
  - *Z. B. Beschaffung ist operativ Sache der Gebäudewirtschaft*
  - *Bei gewisser Tiefe der Entscheidung ist es Sache der Verwaltungsspitze*
  - *Vorschlagsrecht und Vorschlagspflicht der Gebäudewirtschaft*
  - *Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aufzeigen*
  - *Nutzer muss nicht die wirtschaftlichste Lösung aus Sicht der Gebäudewirtschaft annehmen – ist letztendlich eine Entscheidung der Verwaltungsführung*
11. Welche Sichtweise der Wirtschaftlichkeit soll beim Mieter-Vermieter-Modell gelten (Mieter, Vermieter, Haushalt)?
- *Wirtschaftlichkeit ist ein wichtiges Formalziel aus der Gemeindeordnung*
  - *Maßgebend ist die Konzernsicht bzw. die Sicht der Gemeinde, für welche die Gebäudewirtschaft die Leistungen erbringt*
12. Welchen Stellenwert und welchen Einfluss hat die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung?
- *Gesetzlich: Wirtschaftlichkeit ist eine Grundaussage des Haushaltsrechts*
  - *In der Praxis steht Wirtschaftlichkeit nicht zwingend an erster Stelle*
  - *Wirtschaftlichkeit bedeutet, einen vorgegebenen Zweck mit dem günstigsten Ressourceneinsatz zu erreichen*
  - *Oft Missverständnis zum Begriff Rentabilität = Ertrag über den Aufwand*
13. Sollen Marktmieten oder Kostenmieten ermittelt werden?
- *Kostenmieten*
  - *Marktmieten nicht ohne Weiteres vertretbar, weil dort Gewinnbestandteile enthalten sind*
  - *Gebäudewirtschaft soll keinen Überschuss machen*
  - *Was machen Kommunen, wo die Marktmiete die Kosten nicht deckt?*
  - *Marktmieten nur im freien Bereich für Vermietungen an private Dritte*
14. Soll der Wert der Immobilie durch Verkehrswerte oder Buchwerte abgebildet werden?
- *Anschaffungswert nach gemeindlichem Haushaltsrecht maßgebend*
  - *Enge Bindung an die Kernverwaltung – warum soll die Gebäudewirtschaft anders bewerten als die Kernverwaltung? Zwar eigenes Rechnungswesen, aber keine eigene Rechtspersönlichkeit*
15. Wie sollten die Eigentumsverhältnisse an den dienstlichen Immobilien gestaltet sein?
- *Gebäudewirtschaft ist keine eigenständige rechtliche Einheit*
  - *Verwaltungsführung wird Richtlinie oder Dienstanweisung Gebäudewirtschaft erlassen und damit die Gebäude in die Verantwortung der Gebäudewirtschaft legen*

16. Sollen das Verwaltungsvermögen und das Finanzvermögen zusammen verwaltet werden?

- Ja
- Unterscheidung spielt in den Kommunen eine geringe Rolle
- Für die Zuordnung der Objekte wichtig, aber nicht für die Leistung der Gebäudewirtschaft

17. Ist eine Liegenschaftsverwaltung als Fachverwaltung anzusehen?

- Ja, *profunde Fachlichkeit* gefragt
- *Ingenieurmäßige, betriebswirtschaftliche und verwaltungsrechtliche Kenntnisse erforderlich*
- *Muss über alle drei Gebiete interdisziplinär aufgestellt sein*
- *Personenabhängig, wer Ingenieur und betriebswirtschaftlich bewandert ist und in einer Verwaltung als Führungskraft die Entscheidungsstrukturen zu nutzen weiß, kann viel bewegen*

Bild 1 (Die Gebäudewirtschaft innerhalb der Gemeindeorganisation)

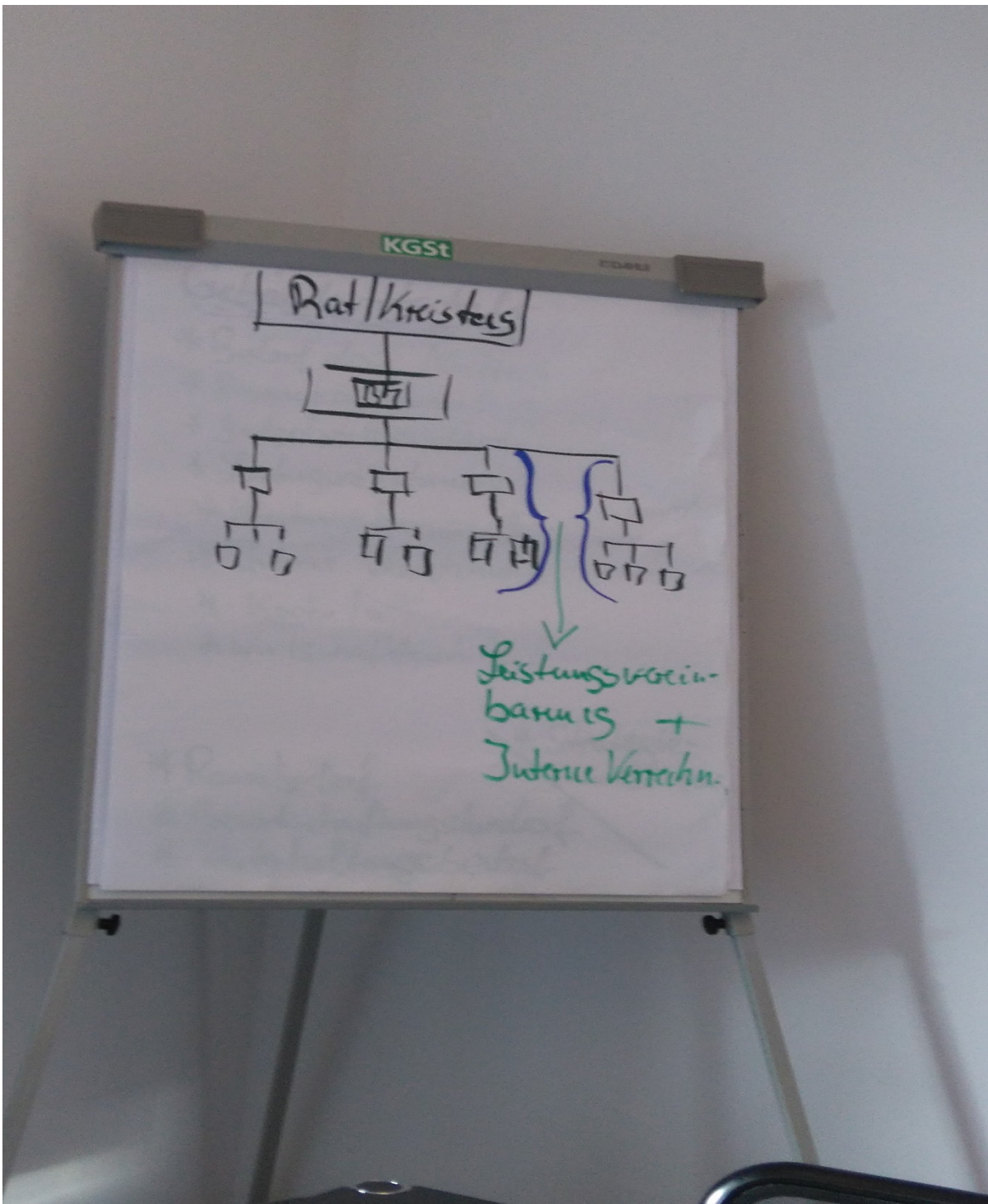
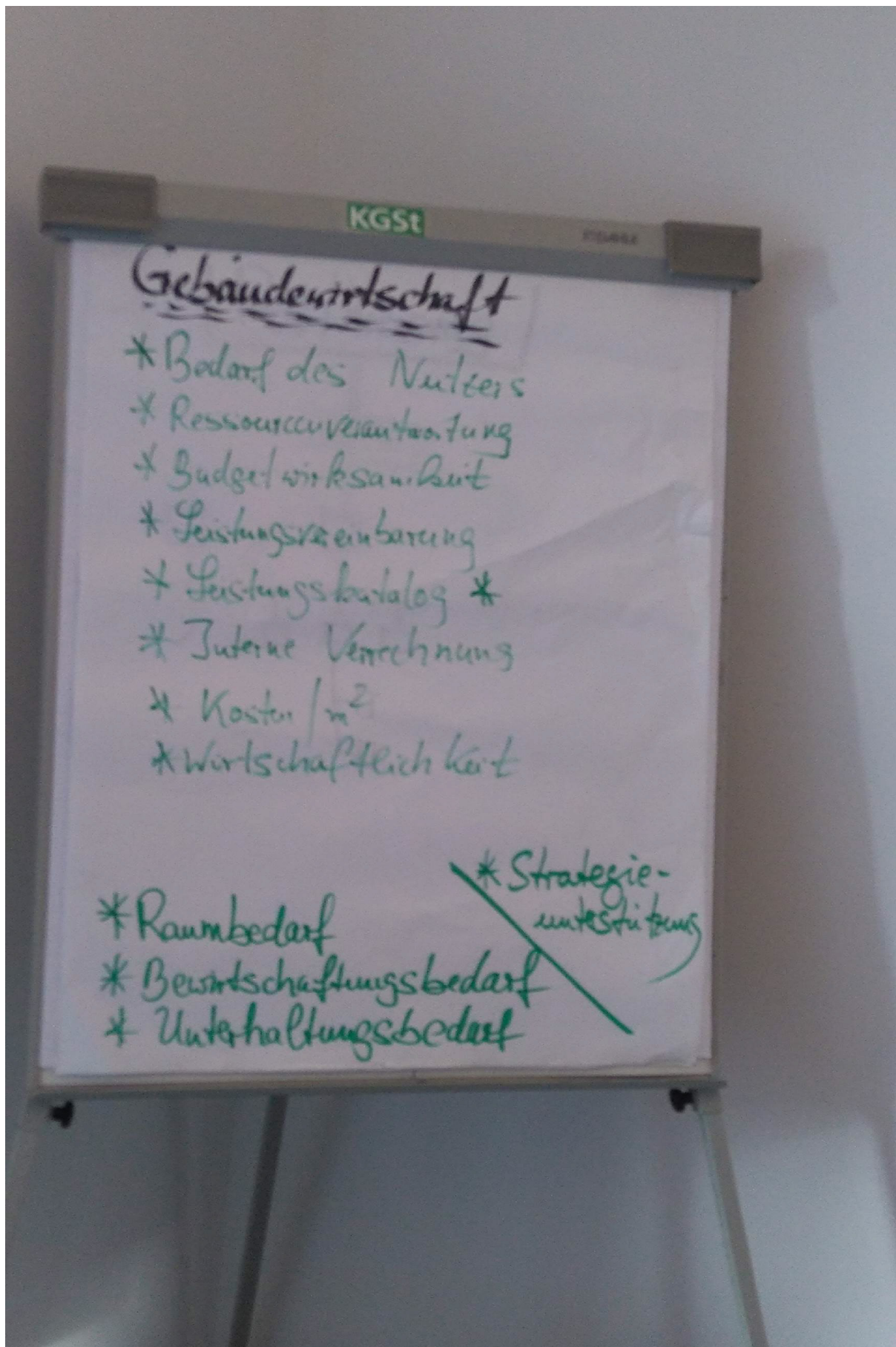


Bild 2 (Aufgaben der Gebäudewirtschaft)







## Anhang 2-1 Anfrage der Länder ohne Mieter-Vermieter-Modell

Sehr geehrte Damen und Herren,

als externer Doktorand der Fakultät Bauingenieurwesen an der Bauhaus-Universität Weimar arbeite ich an meiner Dissertation zum Thema Immobilienmanagement der öffentlichen Hand auf staatlicher Ebene. Gegenstand meiner Untersuchung ist das Verhältnis zwischen dem betriebswirtschaftlichen Element der Liegenschaftsverwaltung und dem verwaltungsrechtlichen Element des Staates, für den die Liegenschaftsverwaltung nach kaufmännischen Grundsätzen tätig sein soll. In die Untersuchung sind alle Liegenschaftsverwaltungen einbezogen, welche für ihre Dienstliegenschaften, also insbesondere für das Verwaltungsgrundvermögen, das sog. Mieter-Vermieter-Modell auf staatlicher Ebene, also der Bund und die Länder, anwenden.

Nach meinen Informationen wendet das Land ..... das Mieter-Vermieter-Modell nicht an. Somit stellen sich im Rahmen meiner Dissertation folgende Fragen:

1.)

Aus welchem Grund wurde und wird das Mieter-Vermieter-Modell zur Verwaltung des staatlichen Immobilienbestandes an Dienstliegenschaften bis dato nicht eingesetzt?

2.)

Wurde in der Vergangenheit die Einführung dieses Modells erwogen oder diskutiert?

3.)

Existieren Studien, Gutachten oder Stellungnahmen externer Gutachter, des Rechnungshofs oder parlamentarischer Gremien zur Gestaltung der Liegenschaftsverwaltung bzw. für oder gegen die Einführung dieses Modells?

Vorsorglich möchte ich darauf hinweisen, dass der Datenschutz der von Ihnen erhobenen Aussagen und Antworten gewährleistet wird. In dieser Dissertation werden – ausgenommen durch Ihre ausdrückliche Legitimation oder Einwilligung – weder Personen namentlich benannt noch Aussagen oder Meinungen zitiert, welche auf einzelne oder bestimmte Personen schließen lassen.

Zur Bestätigung meines Dissertationsvorhabens habe ich die Zustimmung zum Antrag als externer Doktorand dieser E-Mail beigefügt.

Ich würde mich freuen, wenn Sie mein Dissertationsvorhaben durch die Beantwortung meiner Anfrage unterstützen könnten und stehe Ihnen gern für Rückfragen oder ein persönliches Gespräch zur Verfügung.

Für Ihre Bemühung danke ich bereits im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Enrico Keller



## Anhang 2-2 Befragte Länder ohne Mieter-Vermieter-Modell und deren Antworten

<b>Land Baden-Württemberg</b>
Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg Schlossplatz 4 70173 Stuttgart
Anfrage vom 03.08.2017 / Antwort vom 05.09.2017
<p>Frage 1 Der Verwaltungsaufwand/Vertragswesen, Mietzinsfestsetzung etc., ist zu hoch. Des Weiteren führt es letztlich zu einer Aufblähung des Landeshaushaltes, da in diesem die jeweiligen Einnahmen und Ausgaben dargestellt werden müssen.</p> <p>Frage 2 In der Vergangenheit ja, aktuell nicht.</p> <p>Frage 3 Nein</p>
<b>Freistaat Bayern</b>
Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat Odeonsplatz 4 80539 München
Anfrage vom 25.08.2015 / Antwort vom 22.09.2015
<p>Eine konkrete, generelle Einführung eines Vermieter-Mieter-Modells war und ist in der Staatsverwaltung im Freistaat Bayern nicht vorgesehen. Aus hiesiger Sicht bietet ein solches Modell keine Vorteile.</p> <p>Die darin gesehene Anreizsysteme wirken nicht zuverlässig (z. B. Einnahmedruck vermietende Stelle führt zu Ausgabenerhöhung bei der anmietenden Stelle; letztlich bloße Umverteilung im Haushalt) und können anderweitig ebenso erfüllt werden (Prüfung Flächenbedarf durch zentrale Stelle, Budgetierung etc.). Zudem ist ein immenser Verwaltungsaufwand durch den notwendigen Abschluss und Vollzug von Mietverträgen für jede staatliche Flächennutzung notwendig.</p> <p>Effektive Einsparungen ließen sich nur erreichen, wenn kein Kontrahierungszwang für die Nutzung staatlicher Gebäude besteht. Dazu wäre in den Verwaltungen auf Pächterseite wiederum Personal für die Liegenschaftsverwaltung notwendig. Im Freistaat Bayern wurden etwa das kaufmännische Facility Management und der Immobilienverkehr im Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“ (<a href="http://www.immobilien.bayern.de">www.immobilien.bayern.de</a>) konzentriert.</p> <p>Ein umfangreicher Bestand an denkmalgeschützten Gebäuden steht im Übrigen auch einer Loslösung vom Kontrahierungszwang entgegen, da Nutzer wohl dazu tendieren, günstigere Objekte am Markt anzumieten und der erhaltenswerte (und schwer verwertbare denkmalgeschützte) staatliche Immobilienbestand leerstehen würde.</p> <p>Auf einen Beratungsbericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen vom 7. Dezember 2009 darf ergänzend verwiesen werden.</p>

**Land Schleswig-Holstein**

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein  
Düsternbrooker Weg 64  
24105 Kiel

Anfrage vom 17.06.2015 / Antwort vom 23.07.2015

Das klassische Vermieter-Mieter-Modell wurde von 1998 bis 2011 in folgender Form ausgeübt:

Im Jahr 1998 sind wesentliche Teile des Liegenschaftsvermögens des Landes an die Investitionsbank mit der Maßgabe veräußert worden, sie anschließend für die Zwecke der Wahrnehmung der Aufgaben des Landes zur Marktmiete zu vermieten bzw. zu verpachten. Ziel der Regelung war, eine effiziente Bewirtschaftung der Landesliegenschaften zu ermöglichen, den Haushalt zu entlasten und die Neuverschuldung zu reduzieren (vgl. LT-Drucks 14/942).

Mit dem Gesetz zur Neustrukturierung der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale, zur Vonselbstständigung der Investitionsbank und zur Verwaltung der Landesliegenschaften vom 7. Mai 2003 ist ca. 5 Jahre später die Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (LVSH) gegründet und auf diese das ehemalige Liegenschaftsvermögen des Landes übertragen worden. Die LVSH war Rechtsträger des Vermögens, zugleich wurden die eigentlichen Verwaltungsaufgaben im Wege der Organleihe durch die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH, Anstalt öff. Rechts) wahrgenommen (§ 6 Abs. LVSHG).

Dem mit der Konzentration der Verwaltungszuständigkeit bei einer Stelle unzweifelhaft einhergehenden Effizienzgewinn bei der Aufgabenwahrnehmung stand jedoch als Nachteil gegenüber, dass das Land die Gebäude von der LVSH zurückmieten musste. Die Absicht, durch dezentrale Miet- und Bewirtschaftungsverantwortung bei den Ressorts Einsparungen zu erzielen, konnte nicht verwirklicht werden. Hierdurch entstand dauerhaft ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungs-, Bewirtschaftungs- und Mietkostenaufwand.

Die Regierung hatte daher in einem ersten Schritt am 17.12.2007 eine Zentralisierung der Miet- und Bewirtschaftungsverfahren für die vom Land insgesamt genutzten Liegenschaften beschlossen. Die Zuständigkeiten wurden im Finanzministerium gebündelt. Diese Grundsatzentscheidung ermöglichte 2011 dann die Auflösung der LVSH, weil es für die zentrale Steuerung der Bewirtschaftung der Liegenschaften der rechtlichen Konstruktion einer Zuständigkeitsbündelung bei einer selbstständigen juristischen Person nicht bedarf.

Mit der Auflösung der LVSH und der Wiedereingliederung des Liegenschaftsvermögens in den Vermögensbestand des Landes beim Finanzministerium entfiel zugleich die Notwendigkeit des Abschlusses von Miet- oder Pachtverträgen für die Nutzung der Liegenschaften durch das Land.

Der Entfall des Abstimmungsbedarfs zwischen Mieter und Vermieter und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands in den LVSH-Liegenschaften trägt entscheidend zur Verfahrensvereinfachung bei, z. B. bei Miet- und Bewirtschaftungsverfahren, Raumbedarfsdeckung und -anerkennung und sonstigen Baumaßnahmen.

Durch die Zentralisierung der Raum- und Baubedarfsanerkennung im Finanzministerium ist eine ressortübergreifende Vorgehensweise und Standardsetzung in der Bewirtschaftung und der baulichen Ausstattung gegeben.

**Land Saarland**

Ministerium für Finanzen und Europa  
Am Stadtgraben 6–8  
66111 Saarbrücken

Anfrage vom 27.08.2015 / Antwort vom 01.09.2015

Zu Frage 1.

Das Mieter-Vermieter-Modell setzt voraus, dass alle dienstlich genutzten Immobilien des Landes von einer Stelle zentral verwaltet werden. Nur dann kann diese zentrale Immobilienverwaltung (als „Eigentümer“) die nutzenden Stellen der Landesverwaltung („als Mieter“) mit den Kosten der Nutzung (als „Miete“) belasten.

Die Liegenschaftsverwaltung des Saarlandes ist jedoch **weiterhin streng nach dem Ressortprinzip organisiert**, d. h., jedes Ressort verwaltet die von ihm genutzten Immobilien („Verwaltungsgrundvermögen“) in eigener Verantwortung. Das Ministerium für Finanzen und Europa verwaltet sein eigenes Verwaltungsgrundvermögen und alle sonstigen Immobilien des Landes („Allgemeines Grundvermögen“). Das von hier aus verfolgte Vorhaben, diese Organisationsform zu ändern und durch ein zentrales Immobilienmanagement im Geschäftsbereich des Ministeriums für Finanzen und Europa zu ersetzen, war jedoch nicht durchzusetzen.

Zu Frage 2.

Damals wurde auch die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells diskutiert. In dieser Diskussion hatten wir stets darauf hingewiesen, dass aus unserer Sicht für alle Dienststellen der Landesverwaltung ein sogenannter „Anschluss und Nutzungszwang“ unerlässlich sei, falls das Mieter-Vermieter-Modell eingeführt wird. Dadurch sollte vermieden werden, dass die nutzenden Stellen auf Marktimmobilien ausweichen, sobald deren Konditionen nur etwas günstiger sind, dagegen landeseigene Immobilien ungenutzt leerstehen. Eine Entscheidung, ob der Bedarf durch Anmietung von Marktimmobilien gedeckt werden soll, kann u. E. nur die zentrale Immobilienverwaltung vernünftig treffen, weil nur dort die Wirtschaftlichkeit einer Anmietung unter Einbeziehung aller Alternativen verantwortlich geprüft werden kann. Der Umstand, dass ggf. landeseigene Immobilien, die nicht oder nur sehr schlecht verwertbar sind, leerstehen, muss nämlich in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen angemessen einfließen.

Aktuell wird die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells nicht mehr diskutiert (vgl. Antwort auf Frage 1).

Zu Frage 3.

Externe Studien oder Gutachten zur Gestaltung der Liegenschaftsverwaltung liegen nicht vor. Derzeit prüft der Rechnungshof des Saarlandes das Immobilienmanagement des Saarlandes. Ein Bericht des Rechnungshofes hierzu liegt allerdings noch nicht vor.

<b>Freistaat Sachsen</b>
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen Carolaplatz 1 01097 Dresden
Anfrage vom 17.06.2015 / Antwort vom 27.11.2015
<p>Wie von Ihnen richtig dargestellt, wendet der Freistaat Sachsen das Mieter-Vermieter-Modell nicht an. Die Untersuchungen dazu und Beschlussvorlagen sind leider nicht freigegeben. Wir haben uns aber im Wesentlichen an den Ländern orientiert, die damit keine guten Erfahrungen haben und halten am Zentralitätsgrundsatz der Bedarfsprüfung und Deckung fest. Insofern gibt es einen Kontrahierungszwang aller Ressorts, ihre Bedarfe an SIB zu melden.</p> <p>Aktuell wird im Sächsischen Staatsbetrieb Immobilien und Bauwirtschaft ein Reformprojekt SIB 2020 umgesetzt, zu dem wir aber erst nach Abschluss und vollständiger Implementierung Informationen zugänglich machen können. Das Projekt ProSIB ist eingestellt.</p> <p>Daher muss ich um Verständnis bitten, dass ich Ihnen über die jährlichen Geschäftsberichte des SIB hinaus (die Sie im Internet finden) leider keine weiteren Informationen zur Verfügung stellen kann.</p>
<b>Freistaat Thüringen</b>
Thüringer Finanzministerium Ludwig-Erhard-Ring 7 99099 Erfurt
Anfrage vom 19.01.2016 / Antwort vom 24.02.2016
<p>Die Thüringer Landesregierung hat bis zum Jahr 2009 die Errichtung eines Sondervermögens mit einem Mieter-Vermieter-Modell geprüft. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf die haushaltsmäßigen Auswirkungen gelegt. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die erhebliche Steigerung der konsumtiven Ausgaben durch die mit ca. 100 Mio. Euro geschätzten Mietaufwendungen den Ausschlag dafür gegeben haben, ein Sondervermögen nicht einzurichten. Derzeit wird die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells nicht weiter verfolgt.</p> <p>Des Weiteren kann ich Ihnen mitteilen, dass hier Gutachten bzw. Studien zum Mieter-Vermieter-Modell nicht vorliegen.</p>

**Anhang 3      Mitteilung des LRH-Hessen an das Hessische MF**

---

**– Mitschrift –**

Die extensive Wahrnehmung der Rollen im Mieter-Vermieter-Modell führen bei den Nutzern zu großem Aufwand bei der Prüfung der Betriebskosten. Streitfälle über einzelne Buchungen binden im Hessischen Immobilienmanagement und Hessischen Finanzministerium erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen. Das Gesamtinteresse des Landes an der wirtschaftlichen Immobiliennutzung und der Bewirtschaftung wird dabei aus den Augen verloren.

Durch die Erfassung der Kosten der Immobiliennutzung durch das Hessische Immobilienmanagement hat sich die Kostentransparenz deutlich erhöht, des Mieter-Vermieter-Modells bedarf es dazu nicht.

Als Alternative zum Mieter-Vermieter-Modell regt der Landesrechnungshof an, die Kosten der Immobiliennutzung je Dienststelle weiter zu ermitteln und zuzuordnen, aber auf Marktbedingungen und die damit verbundenen Zahlungsströme zu verzichten. Damit lässt sich die Transparenz erhalten, aber Kosten deutlich reduzieren.

*Vorgelesen im Rahmen des Interviews am 17.05.2017 in Darmstadt.*





## Anhang 4-1 Befragte Liegenschaftsverwaltungen

<b>Land Berlin</b>	
Berliner Immobilienmanagement (BIM) Keibelstraße 36 10178 Berlin	Interview: 30.10.2012 // 13:00 – 16:00 Uhr Interview: 17.10.2013 // 13:00 – 14:30 Uhr Interview: 16.10.2014 // 10:30 – 12:00 Uhr
<b>Land Brandenburg</b>	
Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) Heinrich-Mann-Allee 103 14472 Potsdam	Interview: 03.07.2013 // 12:00 – 17:30 Uhr
<b>Freie Hansestadt Bremen</b>	
Immobilien Bremen (IB) Theodor-Heuss-Allee 14 28215 Bremen	Interview: 02.10.2013 // 13:00 – 17:15 Uhr Interview: 06.10.2014 // 14:00 – 18:00 Uhr Telefonat: 02.12.2014 // 16:00 – 16:50 Uhr Telefonat: 03.10.2014 // 17:05 – 17:20 Uhr
<b>Bund</b>	
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) Ellerstraße 56 53119 Bonn	Anfrage – keine Teilnahme
<b>Freie und Hansestadt Hamburg</b>	
Sprinkenhof GmbH Burchardstraße 8 20095 Hamburg  Schulbau Hamburg (SBH) An der Stadthausbrücke 1 20355 Hamburg	Keine Anfrage, da Zuständigkeiten zum Zeitpunkt der Anfragen nicht eindeutig zuzuordnen waren.
<b>Land Hessen</b>	
Hessisches Immobilienmanagement (HI) Abraham-Lincoln-Straße 38–42 65189 Wiesbaden	Interview: 18.02.2014 // 09:00 – 12:00 Uhr Interview: 24.02.2014 // 09:00 – 12:00 Uhr Interview: 18.12.2014 // 10:00 – 13:00 Uhr
<b>Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	
Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BLB-MV) Wallstraße 2 18055 Rostock	Interview: 17.07.2014 // 09:00 – 13:00 Uhr Interview: 18.07.2014 // 10:00 – 12:00 Uhr

<b>Land Niedersachsen</b>	
Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) Schiffgraben 10 30159 Hannover	Schriftliche Beantwortung am 05.09.2012
<b>Land Nordrhein-Westfalen</b>	
Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB-NRW) Mercedesstraße 12 40470 Düsseldorf	Interview: 15.03.2013 // 09:00 – 16:00 Uhr Interview: 09.07.2013 // 13:00 – 20:00 Uhr
<b>Land Rheinland-Pfalz</b>	
Landesbetrieb Liegenschaften- und Baubetreuung (LBB) Rheinstraße 4e 55116 Mainz	Interview: 15.08.2013 // 10:00 – 12:45 Uhr Interview: 23.04.2014 // 10:00 – 12:15 Uhr
<b>Land Sachsen-Anhalt</b>	
Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) Am Alten Theater 6 39104 Magdeburg	Interview: 04.11.2014 // 08:00 – 13:30 Uhr Schriftliche Nachreichung am 24.04.2017

## **Anhang 4-2    Anfragen an die Liegenschaftsverwaltungen mit Mieter-Vermieter-Modell**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als externer Doktorand der Fakultät Bauingenieurwesen an der Bauhaus-Universität Weimar arbeite ich derzeit an meiner Dissertation mit dem Arbeitstitel „Analyse des Mieter-Vermieter-Modells für Dienstliegenschaften beim Bund und den Ländern“.

Zur Bearbeitung dieses Themas ist eine Befragung der Akteure, die dieses Modell einsetzen, unerlässlich.

Zur Erhebung der Daten wurde ein Fragebogen entwickelt, welcher diesem Schreiben ebenso wie die Erläuterung des Fragebogens und eine Vorstellung meines Dissertationsvorhabens als Gesprächsgrundlage beigefügt ist.

Ich freue mich auf diesen Termin und stehe Ihnen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Enrico Keller



## Anhang 4-3 Vorstellung des Dissertationsvorhabens

Mit der Einführung von Mieter-Vermieter-Modellen wurde ein richtiger und wichtiger Schritt hin zu einem wirtschaftlich sinnvollen Umgang mit dem Wirtschaftsgut Immobilie vollzogen. Als wesentliches Instrument zur Umsetzung wird das klassische Mieter-Vermieter-Modell angewandt. Neben der Funktion als Eigentümer tritt die Liegenschaftsverwaltung den Nutzern gegenüber als exklusiver Generalvermieter auf.

Die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente basiert auf den anerkannten Vorteilen eines einheitlichen und ganzheitlichen Konzeptes zur Verwaltung der bundes- oder landeseigenen Liegenschaften. Mit der Einführung von Mieter-Vermieter-Modellen werden folgende Ziele verfolgt:

- Kostentransparenz für das in Immobilien verkörperte Vermögen
- Bündelung der Immobilienkompetenz in einer Hand
- Entlastung des Nutzers von fachfremden Aufgaben

Die Verfolgung dieser Ziele soll den wirtschaftlich sinnvollen Umgang mit der Ressource Liegenschaft in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Hieraus erwächst die grundlegende Frage nach der Geeignetheit des Mieter-Vermieter-Modells diese Ziele zu erreichen. Zur Beantwortung dieser Frage soll in dieser Arbeit die Untersuchung der

- Organisation
- Finanzierung und
- Vermietungspraxis

der derzeit aktiv handelnden Liegenschaftsverwaltungen herangezogen werden.

Der Aufbau und die Umsetzung von Mieter-Vermieter-Modellen im Bund und den Ländern sind weitgehend abgeschlossen. Es zeichnet sich ab, dass diese Modelle – und somit das dahinter stehende Konzept – in die Konsolidierungsphase eintreten. Voraussetzung hierfür ist die sachlich richtige strukturelle Entwicklung und institutionelle Entfaltung der Liegenschaftsverwaltung sowie deren organisatorische Implementierung in der öffentlichen Verwaltung.

Ziel der Dissertation ist, der Frage nachzugehen, ob das Mieter-Vermieter-Modell tatsächlich in der Lage ist, Wirtschaftlichkeit im Umgang mit der Immobilie in der öffentlichen Verwaltung zu erzeugen.

Zur Unterstützung des eingeschlagenen Weges soll diese Dissertation den Prozess zur Schaffung einer zentralen und einheitlichen Liegenschaftsverwaltung wissenschaftlich begleiten. Diese Arbeit verfolgt einen funktionalen Ansatz. Dies bedeutet, dass die Frage nach der Eignung dieses Modells nicht nur nach der theoretischen Basis betrachtet wird, sondern vor allem aus dem praktischen Einsatz abgeleitet wird. Das Ergebnis dieser Arbeit soll sich aus der Summe der Erkenntnisse aus der Untersuchung der eingesetzten Modelle ergeben. Zu diesem Zweck sollen die derzeit praktizierten Mieter-Vermieter-Modelle in der derzeitigen Praxis betrachtet werden.

Die Datenerhebung bei den Akteuren ist somit unerlässlich. Sie leisten mit der Beantwortung der Fragen einen wichtigen Beitrag zum Gelingen meines Dissertationsvorhabens. Es wird als außerordentlich wichtig erachtet, dass nicht nur die reine Betrachtung theoretischer Möglichkeiten, sondern die praktische Umsetzung des Modells im gegebenen Rahmen der öffentlichen Verwaltung die Ergebnisse dieser Dissertation bestimmen. Daher eröffnet sich für Sie als aktiv handelnde Liegenschaftsverwaltung mit Ihrer aufgebauten Kompetenz die Chance, an der Meinungsbildung teilzunehmen.

Ich bitte Sie daher, durch Beantwortung des Fragebogens dieses Vorhaben zu unterstützen!



## **Anhang 4-4 Erläuterungen zum Fragebogen**

### **1 Dauer und Zeitaufwand**

Der beigefügte Fragebogen ist sehr umfangreich und die Beantwortung der 100 Fragen wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Für die Beantwortung der Fragen wird ein Zeitraum von 6 Monaten angenommen. Er wird gleichzeitig mit der ersten telefonischen Kontaktaufnahme per E-Mail versandt. Ich gehe davon aus, dass nach erster Sichtung der Fragen Ihrerseits Gesprächsbedarf bestehen wird. Um auf Ihre Fragen einzugehen und um evtl. Vorbehalte Ihrerseits abzubauen, möchte ich mein Dissertationsvorhaben und den zugehörigen Fragebogen in einem persönlichen Gespräch mit Ihnen vorstellen.

### **2 Verlauf der Befragung**

Nach der telefonischen Kontaktaufnahme und der Ermittlung eines konkreten Ansprechpartners in Ihrem Hause erfolgt die Zusendung der Unterlagen. Diese bestehen neben dem Anschreiben aus der Vorstellung meines Dissertationsvorhabens und den Erläuterungen zu dieser Befragung.

Die Zusendung der Unterlagen soll Ihnen die Problemstellung der Dissertation und die Zielstellung der Fragen näherbringen. Es ist naheliegend, dass der Umfang der Befragung sowie einzelne Fragestellungen nicht ohne eingehende Erläuterungen zu beantworten sind.

Um auf Ihre Fragen zu dieser Erhebung einzugehen und für das Anliegen zu werben sowie meine Person vorzustellen, soll ein begleitender Termin in Ihrem Hause dienen. Hierbei soll auf einzelne Fragestellungen und deren Hintergründe eingegangen werden und die Spezifik Ihrer Liegenschaftsverwaltung Berücksichtigung finden.

Fragen, die bereits im gemeinsamen Termin ausreichend beantwortet wurden, brauchen im Fragebogen nicht nochmals aufgegriffen zu werden. Sollte im weiteren Verlauf der Befragung ein zusätzlicher Termin notwendig werden, so bitte ich um entsprechende Benachrichtigung.

Den ausgefüllten Fragebogen senden Sie bitte im angegebenen Zeitrahmen per Briefpost, Fax oder E-Mail an die angegebene Kontaktadresse zurück.

### **3 Aufbau des Fragebogens**

Der Fragebogen teilt sich in drei Fragenkomplexe. Der erste Komplex beschäftigt sich mit der Organisationsstruktur Ihrer Liegenschaftsverwaltung und dem politischen sowie rechtlichen Umfeld. Der zweite Fragenkomplex behandelt die Finanzierung der Liegenschaftsverwaltung sowie der von ihr verwalteten Immobilien und das Verhältnis zum öffentlichen Haushalt. Der dritte Fragenkomplex behandelt die von Ihnen praktizierte Vermietungspraxis.

Die einzelnen Fragen sind in den Fragenkomplexen inhaltlich zu Themen zusammengefasst.

### **4 Beantwortung der Fragen**

Der Fragebogen ist im Grundsatz der Gleichbehandlung für die Befragung aller Teilnehmer angelegt. Daher kann es vorkommen, dass einzelne Fragestellungen bereits durch Quellen wie z. B. Ihren Internetauftritt oder andere öffentlich zugängliche Dokumente beantwortet sind.

Sollten Antworten auf Fragen durch offen zugängliche Quellen möglich sein, so kann die Frage durch Nennung dieser Quelle beantwortet werden.

Die Fragen sollten vorzugsweise schriftlich oder ggf. bei sensiblen Themen einzelne Fragen mündlich zur Niederschrift beantwortet werden. Die Beantwortung des Fragebogens kann durch Nutzung eines Word-Dokuments des Fragebogens oder frei unter Angabe der Fragenummer erfolgen. Die Fragen können auch in Stichpunkten beantwortet werden.

### **5 Teilnehmerkreis**

Diese Befragung richtet sich an die Liegenschaftsverwaltungen des Bundes und der Länder, welche ein Mieter-Vermieter-Modell zur Verwaltung ihres Liegenschaftsbestandes einsetzen. Ihre getroffenen Aussagen sollen den Stand der Implementierung dieses Modells auf der Ebene der praktischen Umsetzung in Ihrer Liegenschaftsverwaltung wiedergeben. Aus der Summe der getroffenen Aussagen aller Teilnehmer sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet und Thesen abgeleitet werden.

## 6 Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand meiner Arbeit ist das Konstrukt Mieter-Vermieter-Modell als solches. Die Betrachtung konkreter Mieter-Vermieter-Modelle – z. B. Ihres – mittels dieses Fragebogens soll nur zur Erhebung der zur Untersuchung notwendigen Daten dienen. Die Datenerhebung an konkreten Modellen soll lediglich Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie Zusammenhänge und Abhängigkeiten erkennen und untersuchen lassen.

## 7 Datenschutz

Eine Beurteilung eines konkreten Modells erfolgt nicht. Die von Ihnen erhobenen Daten werden daher anonymisiert in diese Arbeit einfließen. Personen werden nicht genannt und keine Aussagen oder Meinungen zitiert, die auf einzelne Personen schließen lassen. Ihre Antworten werden nur zum Zweck der Auswertung erhoben und verarbeitet.

Eine Veröffentlichung Ihrer Antworten als Zitat, sinngemäßer Wiedergabe, auch nur in Auszügen im Text, den Anhängen oder den Anlagen erfolgt nicht. Mündliche Auskünfte werden nicht gewährt. Sollten dennoch bestimmte Aussagen für diese Arbeit herausgestellt werden, so wird dies nur mit Ihrer ausdrücklichen offiziellen Einwilligung geschehen.

## 8 Kontaktdaten

Für Rückfragen oder weitere Auskünfte stehe ich Ihnen gern zur Verfügung. Bitte verwenden Sie folgende Kontaktdaten:

Name	Tel.:	Telefonnummer	E-Mail:	E-Mail-Adresse
Straße	Fax:	Faxnummer		
PLZ Ort	Mobil:	Handynummer		

Da diese Dissertation extern und nebenberuflich erfolgt, bitte ich vorzugsweise per E-Mail den Kontakt herzustellen.

## 9 Zentrale Begriffe der Befragung (*unterstrichene Begriffe im Fragebogen*)

Liegenschaftsverwaltungen sind Institutionen, welche im gesetzlichen Auftrag des Bundes oder des Landes die liegenschaftsbezogenen Aufgaben wahrnehmen.

Dienstliegenschaften sind Liegenschaften, die ausschließlich bis überwiegend von Behörden des Bundes oder des Landes dienstlich genutzt werden.

Liegenschaftspersonal ist das operativ tätige Personal, welches ausschließlich liegenschaftsbezogene Aufgaben, z. B. als Hausmeister, Techniker und Ingenieur, wahrnimmt sowie das Verwaltungspersonal, welches ausschließlich rein verwaltungsrelevante Aufgaben an der Liegenschaft wie die Erstellung von Statistiken, die Weiterleitung von Informationen oder das Vornehmen von Buchungen vornimmt.

Immobilienarten sind die nach ihrer spezifischen Zweckbestimmung ausgerichteten bebauten und unbebauten Liegenschaften wie Büro, Wohnungen, Forstflächen, Verkehrsflächen, landwirtschaftliche Flächen usw.

Immobilientypen sind die nach ihrer spezifischen Nutzung unterteilten Gebäude einer Immobilienart wie Standard-Büroliegenschaften, Büroliegenschaften mit besonderen Sicherheitsanforderungen, Dienstwohnungen, Labore, Haftanstalten, Hochschulen, Kliniken, Kasernen usw.

Nutzer sind die Dienststellen des Bundes oder des Landes, welche die Liegenschaft bei der Liegenschaftsverwaltung durch Zahlung eines Entgelts anmieten.

Haushalt ist der Geldgeber für die Anmietung der Liegenschaften des Nutzers. In der Regel handelt es sich um das jeweilige für den Bundes- oder Landeshaushalt verantwortliche Ministerium der Finanzen.

Wertverkörperung ist der in Geld ausgedrückte Wert der von der Liegenschaftsverwaltung verwalteten Liegenschaften.

Mietwertermittlung ist die Berechnung des vom Nutzer an die Liegenschaftsverwaltung zu zahlenden Entgelts für die zur Nutzung überlassene Liegenschaft.

Mietvertrag ist die zwischen der Liegenschaftsverwaltung und dem Nutzer schriftlich dargelegte Nutzungsvereinbarung zur Nutzung der Liegenschaft gegen Entgelt.



## Anhang 4-5 Fragen an die Liegenschaftsverwaltungen – Fragebogen zum Fragenkomplex 1

### Fragen zur Organisation

#### **A Zielstellung der Liegenschaftsverwaltung**

- 1.) Welche unternehmenspolitischen und vom Gesetzgeber aufgegebenen Ziele verfolgt die Liegenschaftsverwaltung, die zu ihrer Gründung in jetziger Form führten?
- 2.) Welche politischen Gremien beaufsichtigen die Einführung und die Tätigkeit Ihrer Liegenschaftsverwaltung?
- 3.) Welche eigenen, also nicht vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele verfolgt die Liegenschaftsverwaltung bzw. deren Auftraggeber?
- 4.) Auf welcher Grundlage werden alle vorgenannten Ziele abgeleitet?
- 5.) Existieren interne oder externe Studien bzw. Untersuchungen z. B. von Unternehmensberatungen, Hochschulen oder dem Rechnungshof, die zur Einführung des Mieter-Vermieter-Modells führten und deren Umsetzung begleiteten oder evaluierten? Welche Ergebnisse wurden damit dokumentiert?

#### **B Organisation der Liegenschaftsverwaltung**

- 1.) Worin ist die jetzige Organisationsform (Aufbauorganisation) der Liegenschaftsverwaltung begründet?
- 2.) Aus welcher Vorgängerorganisation ist die jetzige Liegenschaftsverwaltung hervorgegangen und wie war diese vor der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells organisiert?
- 3.) Welche Rechtsform wurde für die Liegenschaftsverwaltung gewählt und welche Ziele werden mit dieser verfolgt?
- 4.) Welche gesetzlichen oder amtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Zielvereinbarungen usw.) sind für die Liegenschaftsverwaltung substantiell und bestimmen somit deren Aufgabenerfüllung und Organisation?
- 5.) Wer übt in welcher Form die Aufsicht über die Liegenschaftsverwaltung aus?
- 6.) Welche Rechte werden der Liegenschaftsverwaltung von der Aufsichtsbehörde eingeräumt bzw. ergeben sich auf gesetzlicher Grundlage (z. B. Vorschlagsrechte für die eigene Organisation und Struktur, Eingriffsmöglichkeiten im Portfoliomanagement wie Kauf und Verkauf von Liegenschaften, Projektentwicklung, Einfluss auf Standortpolitik usw.)?
- 7.) Wie erfolgt das Controlling der Liegenschaftsverwaltung?
- 8.) Wie ist die Stellung der Liegenschaftsverwaltung zur Bauverwaltung? Ist die Bauverwaltung integriert oder separiert von der Liegenschaftsverwaltung und wer ist Träger des bautechnischen Sachverständes?
- 9.) Ist die Liegenschaftsverwaltung körperschaftssteuerpflichtig bzw. bei der Verwaltung von Dienstliegenschaften umsatzsteuer-, gründerwerbssteuer-, grundsteuer- und abgabenpflichtig?

### **C** **Betätigungsfeld der Liegenschaftsverwaltung**

- 1.) Welches Spektrum an Immobilienarten wird von der Liegenschaftsverwaltung gehalten? Welche Anteile am Gesamtportfolio haben diese?
- 2.) Welche Immobilientypen von Dienstliegenschaften werden von Ihnen verwaltet? Welche Anteile haben diese am Portfolio der Dienstliegenschaften?
- 3.) Für welche Nutzer und/oder Liegenschaften wurden, aus welchem Grund und auf welcher gesetzlichen Grundlage, Ausnahmen von der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells für Dienstliegenschaften gewährt?
- 4.) Welche Aufgaben an den Dienstliegenschaften sind durch die Liegenschaftsverwaltung definiert (Standardleistungen) und welche weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Liegenschaften werden von Ihnen betreut (z. B. Betreiben von Energiezentralen oder Rechenzentren usw.)?
- 5.) Tritt die Liegenschaftsverwaltung in die Betreiberverantwortung, auch bei technischen Anlagen, für alle Dienstliegenschaften ein (z. B. auch bei einem Labor mit Sicherheitsstufe 2 und höher)?\*
- 6.) Besteht das Ziel, die Unterbringung von einzelnen Dienststellen in Behördenzentren zu forcieren?

### **D** **Ihre Einschätzung**

- 1.) Kann, nach Ihrer Meinung, die derzeitige Organisation der Liegenschaftsverwaltung als optimal angesehen werden? Was könnte verbessert oder weiterentwickelt werden?

## Anhang 4-6 Fragen an die Liegenschaftsverwaltungen – Fragebogen zum Fragenkomplex 2

### Fragen zur Finanzierung

#### A Übergang der Liegenschaften

- 1.) Wie erfolgte der Übergang der Dienstliegenschaften an die Liegenschaftsverwaltung (z. B. gesetzliche Übertragung mit/ohne Entgelt oder ohne Übergabe, aber mit Übertragung der Eigentümer-/Vermieteraufgaben)?
- 2.) Fand bei Übergang der Dienstliegenschaften eine Verkehrswertermittlung im Sinne des vollen Wertes nach BHO bzw. LHO statt?
- 3.) Wurde der Zustand der Dienstliegenschaften bei Übergang berücksichtigt und dokumentiert?
- 4.) Wer ist juristischer (Eintrag im Grundbuch) und wirtschaftlicher Eigentümer der Dienstliegenschaften?

#### B Haushalt und Zahlungsströme

- 1.) Hat die Liegenschaftsverwaltung für ihren eigenen Haushalt die Haushaltsverantwortung oder ist der Haushalt einer übergeordneten Stelle angegliedert?
- 2.) Welche Zahlungsströme zwischen dem Haushalt, dem Nutzer und der Liegenschaftsverwaltung ermöglichen das Mieter-Vermieter-Modell?
- 3.) Aus welchen Zahlungen wird die Liegenschaftsverwaltung finanziert und welche Institution sichert die Finanzierung bzw. den Bestand der Liegenschaftsverwaltung ab?
- 4.) Was geschieht mit den Einnahmen aus Immobilienverkäufen? Werden die Gelder von der Liegenschaftsverwaltung vereinnahmt oder an den Haushalt abgeführt?
- 5.) Was geschieht mit den Mieteinnahmen aus der Vermietung von Dienstliegenschaften?
- 6.) Für was können die Einnahmen aus Miete oder Verkäufen von Dienstliegenschaften verwendet werden?
- 7.) Aus welchen Mitteln werden die Bewirtschaftungskosten der Dienstliegenschaften bedient?
- 8.) Aus welchen Mitteln wird der laufende Bauunterhalt an Dienstliegenschaften bedient?

#### C Investitionen und Rückstellungen

- 1.) Wie werden wertsteigernde Maßnahmen an den Dienstliegenschaften finanziert?
- 2.) Werden Rückstellungen für Versicherungsfälle, Investitionen oder Konversion an Dienstliegenschaften gebildet?
- 3.) Betreibt die Liegenschaftsverwaltung eine Projektentwicklung von Dienstliegenschaft und wer zahlt die dafür entstehenden Kosten?

## **D Beschaffung neuer Liegenschaften**

- 1.) Beschreiben Sie den Ablauf bei der Beschaffung einer neuen Dienstliegenschaft. Welche Anträge und welche gesetzlichen oder amtlichen Vorschriften sind von der Liegenschaftsverwaltung und dem Nutzer zu beachten?
- 2.) Welche Beschaffungsarten für Dienstliegenschaften stehen der Liegenschaftsverwaltung zur Auswahl?
- 3.) Wie erfolgt die Finanzierung und Refinanzierung einer neuen Dienstliegenschaft?
- 4.) Welche Instanzen werden beim Beschaffungsprozess eingeschaltet? Wer muss zustimmen und prüfen?
- 5.) Erfolgt bei der Beschaffung einer Dienstliegenschaft eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und was sind deren Entscheidungskriterien?
- 6.) Welche Sichtweise der Wirtschaftlichkeit (die des Haushaltes, die der Liegenschaftsverwaltung oder die des Nutzers) ist für die Entscheidung über die Beschaffung einer Dienstliegenschaft maßgebend?
- 7.) Ist der Erwerb einer Dienstliegenschaft durch die Liegenschaftsverwaltung aus eigenen wirtschaftlichen Erwägungen und aus eigenen Mitteln möglich (z. B. Kauf einer angemieteten Liegenschaft, da sie dauerhaft in Anspruch genommen wird, ein wirtschaftlicheres Objekt als ein derzeitig genutztes am gleichen Standort)?
- 8.) Welchen Einfluss kann der Nutzer einer Dienstliegenschaft auf die Beschaffung der Liegenschaft nehmen (z. B. Fläche, Raumaufteilung, Ausstattung, usw.)?

## **E Wertverkörperung der Liegenschaften**

- 1.) Wie erfolgt die Dokumentation bzw. Bewertung des Immobilienvermögens an Dienstliegenschaften und wer führt diese durch?
- 2.) Auf Basis welcher Vorschriften erfolgt diese Dokumentation?
- 3.) Welche Daten liegen dieser Dokumentation zugrunde (eigene Miethöhen, ortsübliche Mieten, Baukosten usw.)?
- 4.) Wann wird eine Verkehrswertermittlung im Sinne des vollen Wertes nach BHO bzw. LHO vorgenommen?

## **F Wirtschaftsplanung und Mittelbewirtschaftung**

- 1.) Wie wird die einzelne Dienstliegenschaft finanziell, im Sinne von Mieteinnahmen und den Ausgaben für Bewirtschaftung und Bauunterhalt, bewirtschaftet und wie erfolgt deren Planung? Werden z. B. Budgets bereitgestellt und wie werden diese geplant?
- 2.) Ist die finanzielle Bewirtschaftung der einzelnen Dienstliegenschaft der Jährlichkeit und dem Abflussprinzip unterworfen?
- 3.) Besteht die Möglichkeit, dass nicht verausgabte Geldmittel der einzelnen Dienstliegenschaft dokumentiert und in das nächste Bewirtschaftungsjahr übertragen werden können?

- 4.) Sind für die Planung und Umsetzung des Bauunterhaltes bestimmte Wertgrenzen (große und kleine Baumaßnahmen bzw. Wertgrenzen z. B. nach RBBau bzw. RLBau) bindend?
- 5.) Werden die tatsächlichen Ausgaben z. B. für den Bauunterhalt, das Tätigwerden des eigenen Personals oder den Materialeinkauf nachgewiesen und je Liegenschaft dokumentiert?

**G Ihre Einschätzung**

- 1.) Hat sich die finanzielle Bewirtschaftung der Immobilien aus Ihrer Sicht bewährt oder sollten Ihrer Meinung nach Änderungen erfolgen? Wenn ja, welche?



## Anhang 4-7 Fragen an die Liegenschaftsverwaltungen – Fragebogen zum Fragenkomplex 3

### Fragen zur Vermietungspraxis

#### **A Mietwertermittlung**

- 1.) Wer ermittelt die Mietwerte für Dienstliegenschaften und wer prüft die Ergebnisse?
- 2.) Wie bzw. auf welcher Basis (z. B. Gewerbepreisspiegel, Baukosten usw.) werden die Mietwerte für Dienstliegenschaften ermittelt?
- 3.) Woraus setzt sich bei Ihnen der Mietzins bzw. die zu zahlende Miete für Dienstliegenschaften zusammen?
- 4.) Erfolgen Zuschläge für Bauunterhalt, Bewirtschaftung, Verwaltung und Versicherung und wie hoch sind diese? Erfolgen die Zuschläge für Bauunterhalt und Verwaltungskosten pauschaliert über alle Dienstliegenschaften oder individuell abgestimmt auf die konkrete Liegenschaft?
- 5.) Sind die Dienstliegenschaften gegen Elementarschäden versichert oder werden für gleichartige Schäden Rückstellungen gebildet?
- 6.) Wie und nach welchen Vorschriften erfolgt die Flächenberechnung der Mietfläche bei Dienstliegenschaften?
- 7.) Erfolgt eine nach Mietobjekten (Bürofläche, Abstellfläche, Pkw-Stellplätze usw.) differenzierte Ausweisung des Mietwerts für Dienstliegenschaften?

#### **B Mietvertrag**

- 1.) Werden die Dienstliegenschaften „kalt“ oder „warm“ vermietet?
- 2.) An wen können Dienstliegenschaften vermietet werden (unmittelbare Verwaltung, mittelbare Verwaltungen, Verfassungsorgane, Zuwendungsempfänger, Behörden mit eigener Haushaltsverantwortung, Staatsunternehmen usw.)?
- 3.) Auf welcher Basis werden die Mietverträge für Dienstliegenschaften verfasst? Existieren Vereinbarungen mit den einzelnen Ressorts oder vorgefertigte Vertragsmuster?
- 4.) Welche Vertragsparteien sind im Rubrum der Mietverträge über Dienstliegenschaften ausgewiesen? Wer tritt in der Rolle als Vermieter und Mieter auf? Welche Rolle spielt der Dritte bei angemieteten Liegenschaften?
- 5.) Welcher Zustand der Dienstliegenschaft wird bei der Vermietung an den Nutzer garantiert?
- 6.) Werden die Dienstliegenschaften im Mietvertrag und der Mietwertermittlung hinsichtlich ihrer Verwendung für Verwaltungs-, Wohn- oder gewerbliche Zwecke differenziert?
- 7.) Werden die Dienstliegenschaften im Mietvertrag und der Mietwertermittlung hinsichtlich ihres Immobilientyps und nach den verschiedenen Ressorts und Wichtigkeit (z. B. Ministerien) differenziert bewertet und bewirtschaftet?

- 8.) Besteht im Mietverhältnis für Dienstliegenschaften eine Kündigungsoption des Vermieters? Welche Rechtsmittel kann der Nutzer aus dem Mietverhältnis einlegen?
- 9.) Welche Rechte und Pflichten haben der Nutzer und der Vermieter aus dem Mietverhältnis über Dienstliegenschaften?
- 10.) Wird die Spezifik der Dienstliegenschaften durch mietvertragliche Regelungen berücksichtigt? Wenn ja, wie?
- 11.) Werden die vertraglich vereinbarten Aufgaben an den Dienstliegenschaften regelmäßig durch Einsatz eigenen Personals der Liegenschaftsverwaltung oder durch Vergabe von Leistungen an Dritte wahrgenommen?
- 12.) Wie ist die Anpassung der Mietzahlungen für Dienstliegenschaften geregelt?
- 13.) Welche gesetzlichen oder amtlichen Vorschriften finden auf den Mietvertrag über Dienstliegenschaften Anwendung?
- 14.) Werden Dienstwohnungen bei Dienstliegenschaften als Wohnliegenschaft vermietet oder als Teil der Dienstliegenschaft? Wer verwaltet die Dienstwohnung sowie das Dienstwohnungsverhältnis und wer setzt die Dienstwohnungsvergütung fest?

### **C Schnittstellenbestimmung**

- 1.) Wie wird die Schnittstelle zwischen den nutzerspezifischen Aufgaben an der Dienstliegenschaft des Nutzers und den liegenschaftsbezogenen Aufgaben des Vermieters bestimmt (z. B. bei Standard-Büroliegenschaften oder bei hochtechnisierten Immobilien wie Sicherheitslabore oder Energiezentralen)?
- 2.) Wie und wo werden die liegenschaftsbezogenen und nutzerspezifischen Aufgaben an Dienstliegenschaften definiert und dokumentiert?
- 3.) Welche Standardleistungen z. B. an einer Standard-Büroliegenschaft wie IT-Verkabelung, Schließsysteme usw. werden von der Liegenschaftsverwaltung an Dienstliegenschaften erbracht? Sind diese Bestandteile des Mietvertrags?
- 4.) Welche Betriebskosten werden bei Dienstliegenschaften auf den Nutzer umgelegt?
- 5.) Welche sonstigen Leistungen, die über die regulären Vermieterleistungen hinausgehen (z. B. die typischen FM-Dienstleistungen), werden dem Nutzer von Dienstliegenschaften angeboten und wie werden diese Leistungen abgerechnet?

### **D Liegenschaftspersonal und Personal der Liegenschaftsverwaltung**

- 1.) Wie wird bei Ihnen das Liegenschaftspersonal bei Dienstliegenschaften definiert?
- 2.) Woraus rekrutiert sich das Personal der Liegenschaftsverwaltung und welche typische Qualifikation hat es?
- 3.) Wonach richtet sich die Vergütung des Personals (Bundes/Landes-BesG, TVöD, BAT, andere)?
- 4.) Wie ist das Liegenschaftspersonal, das vor der Übernahme der Dienstliegenschaft beim Nutzer vorgehalten wurde, an die Liegenschaftsverwaltung übergegangen und wie wird es nach der Übernahme der Liegenschaften eingesetzt?



- 5.) Welche liegenschaftsbezogenen Aufgaben nimmt das Liegenschaftspersonal an Dienstliegenschaften wahr?
- 6.) Existiert auf Dienstliegenschaften noch Liegenschaftspersonal, welches nach Einführung des Mieter-Vermieter-Modells bei den Nutzern nutzerspezifische Aufgaben an der Liegenschaft wahrnimmt?

## **E Organisatorische Gestaltung der Liegenschaftsverwaltung**

- 1.) Wie hoch ist die Personalstärke der Liegenschaftsverwaltung? Wie hoch ist der Teil des Personals, welcher sich mit den Dienstliegenschaften befasst (inkl. operative, strategische und Führungsebene)?
- 2.) Welches zentrale Management wird durch die Liegenschaftsverwaltung für Dienstliegenschaften wahrgenommen (Flächenmanagement, Vergabe, Einkauf usw.)?
- 3.) Werden Auswertungen je Liegenschaft und je Liegenschaftstyp von Dienstliegenschaften vorgenommen? Wenn ja welche?
- 4.) Existiert ein Liegenschaftsinformationssystem, in dem alle liegenschaftsrelevante Daten (numerische, graphische, baufachliche, finanzielle) zusammengefasst werden? Wie heißt dieses System und auf welcher Softwarebasis (bzw. Hersteller) arbeitet dieses?
- 5.) Wie erfolgt die Kommunikation bzw. der Informationsaustausch (Telefon, E-Mail, Intranetzugang, Softwarezugang usw.) zwischen der Liegenschaftsverwaltung und dem Nutzer der Dienstliegenschaft sowie ggf. der Bauverwaltung?

## **F Drittanmietungen**

- 1.) Welche Aufgaben nimmt die Liegenschaftsverwaltung bei Drittanmietungen wahr?
- 2.) Wer verhandelt und verwaltet den Anmietvertrag mit dem Dritten?
- 3.) Erfolgt eine Untervermietung der angemieteten Flächen durch die Liegenschaftsverwaltung an den Nutzer?

## **G Behandlung von Bauunterhalt und Baumaßnahmen an Dienstliegenschaften**

- 1.) Wer stellt den Baubedarfsnachweis (BBN) auf und welche Aussagekraft hat der BBN für die Liegenschaftsverwaltung?
- 2.) Wie wird die Dringlichkeit von baulichen Maßnahmen bestimmt?
- 3.) Werden die Kosten für Bauunterhalt, Bewirtschaftung, Versicherungsleistungen oder Investition für jede Liegenschaft einzeln über den Lebenszyklus hinweg ausgewertet und dokumentiert?

## **H Anreizsysteme**

- 1.) Welche Anreize hat der Nutzer für eigene Einsparungen und wem kommen diese zugute?
- 2.) Welche Anreize hat die Liegenschaftsverwaltung für eigenes wirtschaftliches Handeln?

## **I Ihre Einschätzung**

- 1.) Hat sich die bisherige Praxis, aus Ihrer Sicht, bewährt? Was könnte verbessert oder weiterentwickelt werden?

## Anhang 4-8 Zusammenstellung der Antworten der Liegenschaftsverwaltungen zum Fragenkomplex 1

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
1-A-1	- Abbau Sanierungsstau - Effizienzsteigerung - Einheitliche Bewirtschaftung - Flächenoptimierung - Werterhaltung	- Kostentransparenz - Kostenbewusstsein	- Abbau Sanierungsstau - Prioritäten setzen - Bündelung von Aufgaben - Effizienzsteigerung	- Schlanke Form - Professionalisierung - Betriebswirtschaftl. Handeln	- Zusammenführung Liegenschaften und Liegenschaftspersonal - Entlastung der Ressorts - Transparenz von Kosten und Personal	- Erhöhung der Effizienz und Effektivität - Werterhalt - Deckung des Bedarfs - Kostentransparenz - Bereitstellung von Fachwissen	Nach kaufmännischen Grundsätzen: - Erwerben - Bewirtschaften - Entwickeln - Verwerten	Nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen: - Verwalten - Verwerten - Bewirtschaften - Betreiben	- Bündelung immobilienwirtschaftlichen Know-hows - Transparenz - Aufbau einer konzentrierten Verwaltung
1-A-2	Aufsichtsrat, Beteiligungsreferat Senatsverwaltung Berlin, Parlament	MF	Verwaltungsrat, Referat der Senatorin Finanzen	MF	MF	MF	MF und Verwaltungsrat	Verwaltungsrat mit Beteiligung MF	Verwaltungsrat, Beirat, MF
1-A-3	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele	Keine eigenen fachlichen Ziele
1-A-4	Errichtungsgesetz	Kabinettsvorlage	Errichtungsgesetz, Bauvorschriften, gesetzliche und amtliche Vorgaben	Satzung	Errichtungsgesetz	Kabinettsbeschluss, LHO	BLBG	Organisationsverordnung (OHB)	Errichtungsgesetz
1-A-5	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
1-B-1	Nach Aufgabenstellung	Aus der Zusammenführung von Vorgängereinrichtungen	Aus der Zusammenführung von Vorgängereinrichtungen	FM-Säulen der GE-FMA	Lebenszykluskonzepte	Strategisch MF, operativ OFD	Nach Aufgaben und nach Vorgaben MF	Nach fachlichem Inhalt und Sachzusammenhängen	Aus der Zusammenführung Liegenschaftsverwaltung und Hochbau
1-B-2	Keine	Grundstücks- und Vermögensämter, vorher Liegenschafts- und Bauämter, Teile MF	Liegenschaftsamt, Hochbauamt, Gebäude-Technik-Management, Teile der Ressorts	Keine	Landesbauverwaltung und Liegenschaftsverwaltungen der Ressorts	Bezirksregierungen und MF	Staatliche Bauämter, Teile Bezirksregierung und Ressorts	Staatsbauämter	Ressorts, Grundstock, Teile RP
1-B-3	GmbH zu 100 % dem Land Berlin als Geschäftsführer des Sondervermögens des Landes Berlin, Sicherstellung einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise und Mechanismen	Landesbetrieb	Rechtsfähige Anstalt inkl. Sondervermögen SVIT	Landesbetrieb	Teilrechtsfähiges Sondervermögen	Sondervermögen	Sondervermögen	Landesbetrieb	Landesbetrieb
1-B-4	Errichtungsgesetz, LHO	Kabinettsvorlage	Errichtungsgesetz, Ortsgesetz, Sondervermögen SVITOG, LHO, RLBau	GA-Bau, LHO, Satzung	LHO, RLBau	LHO	BLBG, LHO	LHO, RLBau, OHB	BLSA-Gesetz, Betriebsordnung, LHO, RLBau

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
1-B-5	Dem Parlament berichtspflichtig, Aufsichtsrat	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Rechts- und Fachaufsicht durch Senatorin Finanzen	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht MF	Rechts- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht
1-B-6	Aufbau- und Ablauforganisation ist Sache der BIM, ansonsten keine, nur Vorschlagsrecht	Keine, nur Vorschlagsrecht	Keine, nur Vorschlagsrecht	Keine, nur Vorschlagsrecht	Keine, nur Vorschlagsrecht	Keine (nach Delegationserlass)	Ermächtigung zur Kreditaufnahme und Kündigung bei gleichzeitiger Sicherstellung der Unterbringung	Keine	Keine, nur Vorschlagsrecht
1-B-7	Eigenes Unternehmens- und Immobiliencontrolling	Monatlich Jour fixe bei MF	Quartalsberichte an Spiegelreferat Senatorin Finanzen	MF lässt sich berichten, keine kontinuierliche Auswertung	- Standardisierte Berichte - MF will eigenes Controlling aufbauen	- Anlass- und projektbezogen	- Schnellberichte - Statusberichte Bau	Durch Software SAP	Einzelne Berichte - Flächenbestand - Leerstand - Software SAP
1-B-8	Externe Bauverwaltung	Integriert	Integriert	Externe Bauverwaltung, wird 2016 integriert	Integriert	Nicht integriert	Integriert	Integriert	Integriert
1-B-9	GmbH ja, Sondervermögen nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
1-C-1	Die übertragenen	Die übertragenen	Die übertragenen	Die übertragenen	Die übertragenen	Alle	Die übertragenen	Die übertragenen	Die übertragenen
1-C-2	Landesportfolio	Landesportfolio	Landesportfolio	Landesportfolio	Landesportfolio	Landesportfolio	Keine Angabe	Landesportfolio	Landesportfolio
1-C-3	- Hochschulen	- Stiftungen - Körperschaften - Hochschulen - Justizvollzug - Forst - Straßenmeistereien	- Hochschulen - Kliniken - Eigenbetriebe	- Schlösser und Burgen - Staatskanzlei - Landtag	- Landtag - Hochschulen und Uni-Kliniken	- Keine	- Landtag - Fachhochschulen	- Burgen, Schlösser - Landtag - Rechtsfähige Anstalten, Körperschaften, - Verkehrsflächen - Land- Forstwirtschaft - Museen, Friedhöfe	- Landtag - JVA - Vertretung Berlin - PPP-Projekte - Anmietungen
1-C-4	Keine, nur baufachliche Standards	Unklare Trennung zwischen nutzerspezifischen- und liegenschafts-bezogenen Aufgaben, Einzelfallentscheidung	Keine, nur Leistungskatalog mit Preisliste	Ressortspezifische Anpassungen	Ja, Leistungsbild für Bewirtschaftung	- Unterbringungsfragen - Bewirtschaftung bei Nutzern	Keine, was der Nutzer vorgibt	- Keine Standardleistungen - Energiemanagement, Ausschreibungen, Hausmeisterdienste, Pfortendienste	Keine, was Nutzer vorgibt
1-C-5	Ja, über LFG oder Einkauf der Leistung am Markt	Ja, wenn Nutzer das als Dienstleistung beauftragt	Nein	Ja	Ja, mit Ausnahmen	Nein, bleibt bei den Nutzern	Ja, mit Ausnahmen	Ja / nein, Abhängig von eigene Kapazitäten	- Ja, für liegenschaftsbezogene Anlagen - Nein für nutzerspezifische Anlagen
1-C-6	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
1-D-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mehr Eigenverantwortung</li> <li>- BU und Bau zur BIM integrieren</li> <li>- Mehr Standort-optimierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klare Zuordnung von Aufgaben und Schnittstellen</li> <li>- Mehr Personalübergänge vom Nutzer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zu großer politischer Einfluss</li> <li>- Anpassung der Organisationsform</li> <li>- Objektbetreuung aus einer Hand</li> </ul>	Keine Angaben	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zweifel an der Richtigkeit aber keine konkreten Angaben</li> </ul>	Hat sich bewährt	Besser als vor Einführung MVM, aber keine optimale Lösung.	Keine Angabe	Optimierung der Organisation und Geschäftsprozesse notwendig



## Anhang 4-9 Zusammenstellung der Antworten der Liegenschaftsverwaltungen zum Fragenkomplex 2

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
2-A-1	Ohne Entgelt	Mit Entgelt als Darlehen	Ohne Entgelt	Mit Entgelt	Ohne Entgelt	Ohne Entgelt	Mit Entgelt	Mit Entgelt	Ohne Entgelt
2-A-2	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
2-A-3	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja, im Verkehrswert	Nein
2-A-4	Juristisch Land, wirtschaftl. SV	Juristisch Land, wirtschaftl. BLB	Juristisch Land, wirtschaftl. SV	Juristisch Land, wirtschaftl. HI	Juristisch Land, wirtschaftl. BBL	Juristisch Land, wirtschaftl. Land	Juristisch Land, wirtschaftl. BLB	Juristisch Land, wirtschaftl. LBB	Juristisch Land, wirtschaftl. BLSA
2-B-1	Eigene Verantwortung	An Landeshaushalt angegliedert	Eigene Verantwortung	An Landeshaushalt angegliedert	An Landeshaushalt angegliedert	An Landeshaushalt angegliedert	An Landeshaushalt angegliedert	An Landeshaushalt angegliedert	An Landeshaushalt angegliedert
2-B-2	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Interne Verrechnung innerhalb des Haushalts	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Tilgung Darlehen aus Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Tilgung Darlehen aus Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand	Kreislauf aus ermittelten Mietwerten, deren Einstellung in den Nutzerhaushalt, Zahlung an die LV, Rückzahlung an den Haushalt abzgl. Aufwand
2-B-3	- Verwaltungsgebühr - Absicherung durch Land	- Aus Mietzahlungen - Absicherung durch Land	- Verwaltungs-honorar, BU-Mittel aus Rückstellungen - Absicherung durch Land	- Aus Mietzahlungen - Absicherung durch Land	- Personalkosten über Haushalt - Absicherung durch Land	- Aus Landeshaushalt - Absicherung durch Land	- Aus Mietzahlungen und Kreditaufnahme, - Absicherung durch Land	- Aus Mietzahlungen - Absicherung durch Land	- Aus Mietzahlungen - Absicherung durch Land
2-B-4	Abführung an den Landeshaushalt	Abführung an den Haushalt	Abführung an Haushalt und Sanierungen	Abführung an Haushalt	Abführung an Haushalt	Abführung an Haushalt	Verbleibt bei LV	Verbleiben bei LV	Abführung an Haushalt
2-B-5	An das SV – Landeshaushalt	Ausgabendeckung der LV, Rest an Haushalt	Abführung an Haushalt und Sanierungen	Finanzierung der LV	Finanzierung der Bewirtschaftung	Aus Haushalt	Finanzierung Personal- und Sachaufwand sowie BU	BU, Personalkosten, Tilgung Darlehen	Finanzierung Personal- und Sachkosten BLSA, bis 2014 auch BU
2-B-6	BU bei Mieteinnahmen	Aufwendungen der LV	Verwaltungskosten, Instandsetzungsrücklagen	Abführung an den Haushalt abzgl. Aufwand laufendes Geschäft HI	Abführung an den Haushalt	Interne Verrechnung	Laufendes Geschäft sowie Zins und Tilgung	BU, Personalkosten, Tilgung Darlehen	Laufendes Geschäft, Finanzierung Personal- und Sachkosten BLSA, bis 2014 auch BU
2-B-7	Zuweisung Land	Aus Betriebskostenvorauszahlungen	Zahlt Nutzer direkt aus Haushalt	Aus Betriebskostenvorauszahlungen	Aus Betriebskostenvorauszahlungen	Zahlt Nutzer direkt aus Haushalt	Aus Betriebskostenvorauszahlungen	Zahlt Nutzer direkt aus Haushalt	Betriebskosten-vorauszahlung
2-B-8	Zuweisung Land	Mieteinnahmen	Mieteinnahmen	Aus Mietzahlungen	Zuweisung aus dem Wirtschaftsplan des BBL	Aus Haushalt	Aus Mietzahlungen	Aus Mietzahlungen	- Bis 2014 aus Mieten, - Ab 2015 Haushalt
2-C-1	Aus Rückflüssen	Aus höherer Miete	BU und Ressorthaushalt	Aus dem Haushalt	Zuweisung aus Haushalt	Aus Haushalt	Aus höherer Miete	Aus erhöhter Miete	- Bis 2014 aus Mieten, - Ab 2015 Haushalt

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
2-C-2	Ja	Nein	Nein (nur Feuerversicherung)	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
2-C-3	Nein	Ja	Nein, nur An-Entwicklung	Nein, nur bei Bedarf Landesnutzer	Nein, nur An-Entwicklung	Nein	Nein, nur An-Entwicklung	Nein	Nein
2-D-1	Parlamentarische Entscheidung, Anfrage bei Liegenschaftsfonds	Nutzer initiiert	Nutzer initiiert mit Flächen- und Stellenbedarfsplan, Anmeldung der Haushaltsmittel durch Nutzer	Bedarfsanmeldung durch Ressort, Marktabfrage	- Nutzer initiiert - Vorlage durch BBL - Entscheidung MF	- Vorlage initiiert, - Entscheidung NLF	Nutzer initiiert, Sicherstellung der Mietzahlung des Nutzers aus Landeshaushalt	Nutzer initiiert	- Nutzer initiiert - Vorlage BLSA - Entscheidung MF
2-D-2	Eigennutzung oder Anmietung	Kauf, Anmietung, (PPP)	Eigenbau, Anmietung	Anmietung, Eigenbau, Gestellbau, PPP	Neubau, Anmietung, Ankauf, Leasing, (PPP)	Neubau, Kauf und Anmietung	Neubau, Kauf und Anmietung	Ankauf, Bau über LBB, Anmietung über Ressort	Neubau, Anmietung, (Kauf)
2-D-3	Landeshaushalt	Über Mietzahlungen	Durch Landeshaushalt	Über Mietzahlungen	Wirtschaftsplan	Durch Landeshaushalt	Über Mietzahlung	Über Mietzahlung	Durch Landeshaushalt
2-D-4	Finanzverwaltung, Parlament	MF	Haushalts- und Finanzausschuss (Parlament)	MF	MF und Finanzausschuss (Parlament)	LV ist das MF	Haushaltsunterlage (HU-Bau), verbindliche Mietzusage, Bereitstellung der Haushaltsgelder beim Nutzer für die Miete	Ressort erkennt an, MF stimmt zu	Bei Ankauf der Finanzausschuss (Parlament)
2-D-5	Keine Angaben	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2-D-6	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Sichtweise des BLB-NRW mit Eingriff MF	Haushaltssicht	Haushaltssicht
2-D-7	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
2-D-8	keine	Raumaufteilung, Fläche und Ausstattung	großen	Fläche, Raumaufteilung, Nutzung	Fläche und Ausstattung	Raumbedarf und Ausstattung	Raumbedarf	Raumbedarf	Raumbedarf und Ausstattung
2-E-1	Bilanz	Wertermittlung nach ImmoWertV bei Übernahme und alle 5 Jahre	Verkehrswerte als Anschaffungs- und Herstellungskosten	Regelmäßig zum Jahresabschluss	Fortschreibung der Wertermittlungen	LIFOS (Landesgrundstücksverzeichnis)	Quartalsmäßige vereinfachtes Ertragswertverfahren	Eigene Bewertung zum Verkehrswert	Eigene Bewertung
2-E-2	HGB	ImmoWertV	ImmoWertV mit Abschreibung nach HGB	Landeseigene Vorschriften	Interne Vorschriften	Externer Dienstleister	HGB	Nach ImmoWertV und HGB	HGB
2-E-3	Sach- oder Ertragswertverfahren (HGB)	Bestand ortsübliche Mieten, bei Neubau Kostenmiete	Marktwerte aus ortsüblichen Mieten	Ortsübliche Mieten	Ortsübliche Mieten	HGB, Steuerrecht, LHO, marktübliche Mieten	Eigene Mieteinnahmen	Ortsübliche Mieten, ggf. Baukosten,	Ertrags- und Sachwertverfahren
2-E-4	Bei Verkauf	Bei An- und Verkauf, Übernahme und alle 5 Jahre	Bei An- und Verkauf	In größeren Abständen	Bei An- und Verkauf	Bei An- und Verkauf	Bei An- und Verkauf	Bei An- und Verkauf	Bei An- und Verkauf sowie Bilanz



Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
2-F-1	Objektbezogen ermittelt, im WP eingestellt	Objektbezogen ermittelt, im WP eingestellt	Keine objektbezogenen Budgets	Keine objektbezogenen Budgets	Nebenkosten durch Vorjahr inkl. Steigerung in Ressortliste, BU-Mittel durch globale Zuweisung aus Haushalt	Kameralistisch	Objektbewirtschaftungsplan mit Ein- und Ausgaben, OM an Niederlassung, NL an Zentrale – Abgleich mit unternehmenspolitischen Zielen – Freigabe	Im Wirtschaftsplan	Mietzahlungen werden mit Ressort abgestimmt, Bewirtschaftung durch Liegenschaftsmanager, BU-Mittel durch Bereich Hochbau verwaltet, abgestimmte Listen mit Bedarf und Priorität, Budget pauschal nicht nach Liegenschaft geplant, sondern nach Angaben des Ressorts
2-F-2	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja, ab 2015
2-F-3	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein, ab 2015
2-F-4	Nein	Nein	Nach Dringlichkeit	Ja	Ja, nach RLBau	Ja, nach RLBau	Nein	Ja	Ja
2-F-5	Ja	Ja, auf WE oder Gebäude	Ja, auf Gebäude, ohne Personalkosten	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja, gebäudescharf	Ja, ohne Personalkosten
2-G-1	- Hat sich bewährt - Zusätzlich eigene Kreditaufnahme	Leistungskatalog	- Jede Immobilie ein Profit-Center - Auch Betriebskosten erfassen	Keine Angaben	keine Angaben	Hat sich bewährt	Hat sich bewährt	Keine Angaben	LV und Bau nicht nur organisatorisch, sondern auch finanziell vereinigen



## Anhang 4-10 Zusammenstellung der Antworten der Liegenschaftsverwaltungen zum Fragenkomplex 3

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
3-A-1	Extern	Intern	Intern	Extern, ab 2016 intern	Intern	Intern	Extern	Intern	Intern
3-A-2	Marktmieten	Gewerbepreisspiegel oder Investitionskosten	Eigener Mietpreisspiegel, Bau- und Investitionskosten	Ortsübliche Mieten	Ortsübliche Mieten	Nach Erlass MF	Interne Kalkulation, Kostendeckung nach 25 Jahren	Kostenmieten	Marktmieten
3-A-3	Kaltmiete aus VK, Abschreibung, BU und BK	Nettokaltmiete, BK, BU, VK	Kostenmiete: Zins, Tilgung, Instandh.-Rückl., VK; KM neu: ohne Zins und Tilg.	Keine getrennte Ausweisung	Nettokaltmiete, BK	Keine getrennte Ausweisung	Refinanzierung Baukosten, VK, Risiko, BU, BK	Abschreibung, BU	Kaltmiete und BK
3-A-4	BU, VK	BU je m <sup>2</sup> , VK %-Satz der Gesamtmiete	VK %-Satz	BU je m <sup>2</sup>	Keine Zuschläge	Keine Zuschläge	BU, Verwaltung	Nein	Keine
3-A-5	Nein, nur Feuerversicherung	Nein	Nein, nur Feuerversicherung	Nein, nur Feuerversicherung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
3-A-6	DIN 277	DIN 277	DIN 277	DIN 277	DIN 277	DIN 277	DIN 277	DIN 277	DIN 277
3-A-7	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
3-B-1	Kalt mit BK	Kalt mit BK	Kalt ohne BK	Kalt mit BK	Kalt mit BK	Kalt ohne BK	Kalt mit BK	Kalt ohne BK	Kalt mit BK
3-B-2	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. an Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. an Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. an Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. Dritte	Unmittelbare Landesverwaltung, ggf. Dritte
3-B-3	Vertragsmuster	Rahmen-NVE mit Ressort – rechtliche Klärung, Einzel-NVE – Verhältnisse vor Ort	Ressortmäßige Rahmenmietverträge mit Objektblättern, bei Anmietungen NVE	Nutzungsvereinbarungen je Einzelleiengenschaft	Ressortmäßige Rahmenverträge und Einzelnutzungsverträge	Vorgegebenes Muster, Überlassungsvereinbarung	Mustermietverträge je Nutzer	Nur NEV mit Ressort	Nur NV mit Ressort, Liegenschaft in Anlage zur NVE
3-B-4	Vermieter: Land, vertreten durch BIM, Mieter: Land	Ausweisung LV und Nutzer, Vermieter: Land, Mieter: Land	Mieter ist das Ressort, Vermieter das Land vertreten durch BI	Land Hessen als Vermieter, Mieter Land	Mieter ist die Dienststelle und Vermieter der BBL	Mieter ist die Dienststelle und Vermieter ist das SV	Mieter ist Land, Vermieter LV	Land LV als Vermieter, Ressort als Mieter	Land LV als Vermieter, Ressort als Mieter
3-B-5	Funktionsfähiger Zustand bei Übernahme	Zustand bei Übernahme	Altersgerechter, nutzbarer Zustand	Funktionstüchtig und verkehrssicher	Verkehrssicherer Zustand	Im gegenwärtigen – dem Nutzer bekannten Zustand	Zustand bei Übernahme, altersgerecht vertragsgemäßer Zustand	Zum vereinbarungsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand	Zustand nach Übernahme
3-B-6	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja, im Mietvertrag, nein, in der MWE	Ja	Ja, Lage und Zustand
3-B-7	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
3-B-8	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja, wird nicht praktiziert	Nein
3-B-9	Vertraglich	Vertragliche	Vertragliche	Vertragliche	Vertragliche	Vertragliche	Vertragliche	Vertragliche	Vertragliche
3-B-10	Ja	Ja, bei Schnittstellen	Ja, in den Objektblättern	Ja, in Anlage 5 NVE	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja, Anlage 3 NVE je Ressort

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
<b>3-B-11</b>	Vergabe an Dritte	Eigenes Personal und Vergabe	BU durch Dritte, Hausmeister-tätigkeiten durch eigene Kräfte	Eigenes Personal und/oder Vergabe	Eigenes Personal und Vergabe	Vom Nutzer oder Nutzer vergibt	Kein eigenes operati- ves Personal, Vergabe	Kein eigenes Perso- nal, Vergabe	Kein eigenes operati- ves Personal, Vergabe
<b>3-B-12</b>	Keine Anpassung	Keine Anpassung der Miete, Anpassung nur BK	Durch Senatsbe- schluss, Kostenmiete mit Wertsicherung	Indexierung, bisher keine Anpassung er- folgt, Entscheidung MF	Keine Regelung	Ja, durch den NLF	Indexierung	Indexierung	Keine Anpassung
<b>3-B-13</b>	BGB, Errichtungsgesetz	Keine, aber Analogie zu BGB	BGB	keine, Orientierung an LHO, GABau, BGB	Rahmenvereinbarung, ENV	Anwendungserlass zu § 64 LHO, RLBau, LHO	BGB	Keine, aber Analogie zu BGB	LHO, Erlasse, Kabi- nettsbeschlüsse
<b>3-B-14</b>	DW als Gewerbeobjekt	Keine DW	Nein, BI vergibt DW selbst	Als DL	Keine DW	Nicht als Dienstlie- genschaft	Als DL	Als DL	Als DL
<b>3-C-1</b>	Einzelfalllösungen	Einzelfalllösungen	Ressortlösungen	Anlage 5 NVE	ENV	Mieter bewirtschaftet selbst	Wer die dafür not- wendige Kompetenz hat	Einzelfalllösungen	Anlage 2+3 NVE und individuelle Verein- barungen
<b>3-C-2</b>	Mietvertrag	Einzel-NVE	Allg. Richtlinien	Anlage 5 NVE	Checkliste, ENV	Mieter bewirtschaftet selbst	Anl. 3 Kabinettsbe- schluss	NEV oder Dienstleis- tungsvereinbar.	NV und individuelle Vereinbarungen
<b>3-C-3</b>	Marktüblicher Standard	Nach RLBau und nach ENVE	Abstimmung mit Ressorts	Standards nach GA- Bau	Landesstandard IT, Checkliste	Nein, Bedarfsanmel- dung durch Mieter	Nutzer gibt Standard vor	Keine Angaben	Nein
<b>3-C-4</b>	Alle	Nach BetrKV	BK zahlt Nutzer selbst	Alle nach Anlage 4 NVE	Nach BetrKV und Checkliste	Mieter bewirtschaftet selbst	Nach BetrKV	Keine, BK zahlt Nut- zer	BetrKV und individu- elle Absprachen
<b>3-C-5</b>	Reinigung, Aktenvernichtung	Nach Dienstleis- tungskatalog als BK	Angebot nach Wunsch des Nutzers	Umzüge, Möbeltrans- porte, Tagungsma- nagement	Checkliste	Mieter bewirtschaftet selbst	Nach Vorgabe des Nutzers gegen Ent- gelt	Keine Angaben	Einzelfalllösungen durch Umlagen
<b>3-D-1</b>	Kein operatives Personal	Operatives Personal und Verwaltung	Operatives Personal inkl. Reinigung und Verwaltung	Personal der LV	Personal der LV	Kein eigenes Perso- nal, dieses ist beim Nutzer	Kein operatives Per- sonal	Kein operatives Per- sonal, Verwaltung	Kein operatives Per- sonal, Verwaltung
<b>3-D-2</b>	Externe mit Fachausbildung	Interne aus der Lan- desverwaltung	Externe mit Fachaus- bildung für den LV- Bereich	Urspr. aus Landes- verwaltung, Zuwachs externes Fachperso- nal	Interne aus Landes- verwaltung und Ex- terne mit Fachausbil- dung	Interne aus der Lan- desverwaltung	Interne aus Landes- verwaltung, Externe mit Fachausbildung	Interne aus Landes- verwaltung	Interne aus Landes- verwaltung
<b>3-D-3</b>	Eigener Tarif	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD	Besoldung, TVöD
<b>3-D-4</b>	Keine Übernahmen	Reinigungskräfte	Übergänge durch frühere Reformen	Reinigungskräfte und technisches Fachper- sonal	Nahezu alle überge- gangen	Nicht übergegangen	Kein Personal von Nutzer, nur von Bau- verwaltung	Kein Übergang, beim Nutzer verblieben	Kein Personal von Nutzer übergegangen
<b>3-D-5</b>	Steuernde Funktionen	Leistungen nach DL- Katalog	Hausmeister-tätig- keiten inkl. Tätigkeiten für den Nutzer ohne Kostensplittung	Operatives Geschäft	Verwaltung und oper- atives Geschäft	Unterbringung der Verwaltung, Verwer- tung	Steuernde Funktionen	Keine, nur steuernde Funktion	Keine, nur steuernde Funktion
<b>3-D-6</b>	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
<b>3-E-1</b>	250	300–400	950, davon 500 Rei- nigung und 350 LV	1200 insg., 600 LV	580 insg., 80 LV, 300 Bau	Kein eigenes Perso- nal	1800 insg., 1400 LV mit Bau	100 gesamt = LV	500 gesamt, 50 LV, 3 MVM

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
3-E-2	Flächenmanagement, Einkauf	Einkauf	Einkauf, Flächenmanagement	Bewirtschaftung, kein Flächenmanagement,	Flächenmanagement, Einkauf	Unterbringung	Leistungskatalog, kein Flächenmanagement	Flächen- und Standortmanagement, aber nicht aktiv	Unterbringung, Einkauf
3-E-3	Ja, Flächeneffizienz, Baukosten, eigene Mieten gegenüber Anmietung	Ja, rudimentär	Ja, rudimentär	Ja, rudimentär	Ja, rudimentär, Flächenverbrauch	Nein	Ja, je Gebäude, je WE möglich	Ja, nach Bedarf	Ja, nach Bedarf
3-E-4	Nein, CONJECT-FM, SAP	Nein, SAP, LIS, Alplan, EMIS	Nein, LICOS und SAP, GIS, CAFM	Nein, SAP, MORADA, PM, RI	Nein, SAP	Nein, LINFOS	Nein, SAP	Nein, SAP, CAFM, CAD, ISY-Bau	Nein, SAP, CAFM
3-E-5	- Klassisch, - Intranet-Zugang - Mängelmeldung	Klassisch	Klassisch	Klassisch	Klassisch	Klassisch	Klassisch	Klassisch	Klassisch
3-F-1	Vertragspartner	Vertragspartner	Vertragspartner	Vertragspartner	Vertragspartner	Vertragspartner	Keine	Keine	Nachweis
3-F-2	BIM	BLB	IB	HI	BBL	LV oder Nutzer	Der Nutzer	Der Nutzer	Ressort schließt ab und verwaltet
3-F-3	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
3-G-1	Gebäudescan durch LV	LV	Zubaubegehung durch IB-Bauabteilung	LV, IS-Bau mit Bauverwaltung	LV, BU-Gruppe	Bauverwaltung	LV, kaufmännischer Bereich	LV	Bereich Bau
3-G-2	Verkehrssicherung, gesetzliche Vorgaben, energetische Sanierung, Sonstige	Verkehrssicherung, gesetzliche Vorgaben, energetische Sanierung, Sonstige	Durch Bauabteilung	Verkehrssicherung, Budgetabhängig	Verkehrssicherheit, Budgetabhängig	Nach RLBau	Mietvertragliche Notwendigkeit	Nach Dringlichkeit	Bereich Bau
3-G-3	Ja	Nein	Ja, nur anlassbezogen, nicht systematisch	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja, nur anlassbezogen, nicht systematisch
3-H-1	Ja, Belohnungssystem	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine
3-H-2	Ja, wird an Belohnung beteiligt	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine
3-I-1	Hat sich bewährt	- Hat sich bewährt - Klarere Rollenverteilung - Mehr Akzeptanz bei den Nutzern	Einführung erwerbswirtschaftliche Sichtweisen	Keine Angaben	Zweifel am MVM	Hat sich bewährt	Hat sich bewährt	MVM sollte hinterfragt werden.	- MVM anpassen - Ziele des BLSA definieren



**Anhang 4-11 Befragte Fachaufsicht führende Stellen**

<b>Land Berlin</b>	
Senatsverwaltung für Finanzen Klosterstraße 59 10179 Berlin	Interview: 07.03.2016 // 14:00 – 16:00 Uhr
<b>Land Brandenburg</b>	
Ministerium der Finanzen Heinrich-Mann-Allee 107 14473 Potsdam	Interview: 15.10.2015 // 10:00 – 15:00 Uhr Einsichtnahme Gutachten am 09.03.2015 Einsichtnahme Gutachten am 14.03.2016
<b>Freie Hansestadt Bremen</b>	
Senatorin für Finanzen Rudolf-Hilferding-Platz 1 28195 Bremen	Interview: 02.05.2016 // 14:30 – 16:50 Uhr Telefonat: 26.05.2016 // 15:00 – 15:15 Uhr Schriftliche Nachreichung am 06.05.2016
<b>Bund</b>	
Bundesministerium der Finanzen Wilhelmstraße 97 10179 Berlin	Interview: 04.11.2015 // 10:00 – 13:00 Interview: 08.03.2016 // 10:00 – 11:40
Bundesministerium für Bau, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Krausenstraße 17–18 10117 Berlin	Interview: 03.11.2015 // 10:00 – 13:00 Uhr Interview: 10.03.2016 // 13:00 – 14:30 Uhr Schriftliche Nachreichung am 06.07.2017
<b>Freie und Hansestadt Hamburg</b>	
Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) Gustav-Mahler-Straße 1 20354 Hamburg	Interview: 02.11.2017 // 14:00 – 16:00 Uhr
<b>Land Hessen</b>	
Hessisches Ministerium der Finanzen Freidrich-Ebert-Allee 8 65185 Wiesbaden	Anfrage – keine Teilnahme
<b>Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	
Finanzministerium Mecklenburg- Vorpommern Schloßstraße 9–11 19053 Schwerin	Interview: 07.07.2016 // 14:00 – 17:00 Uhr Schriftliche Nachreichung am 22.06.2017

<b>Land Niedersachsen</b>	
Niedersächsisches Finanzministerium Schiffgraben 10 30159 Hannover	Nicht angefragt, da bereits die Teilnahme an der Befragung der Liegenschaftsverwaltungen erfolgte.
<b>Land Nordrhein-Westfalen</b>	
Finanzministerium NRW Jägerstraße 6 40479 Düsseldorf	Schriftliche Beantwortung am 05.01.2017.
<b>Land Rheinland-Pfalz</b>	
Ministerium der Finanzen Kaiser-Friedrich-Straße 5 55116 Mainz	Interview: 24.08.2017 // 13:00 – 14:30 Uhr
<b>Land Sachsen-Anhalt</b>	
Ministerium der Finanzen Editharing 40 39108 Magdeburg	Schriftliche Beantwortung am 15.08.2017



## Anhang 4-12 Anfrage der Fachaufsicht führenden Stellen

Sehr geehrte Damen und Herren,

als externer Doktorand der Fakultät Bauingenieurwesen an der Bauhaus-Universität Weimar arbeite ich an meiner Dissertation zum Thema Immobilienmanagement der öffentlichen Hand auf staatlicher Ebene. Gegenstand meiner Untersuchung ist das Verhältnis zwischen dem betriebswirtschaftlichen Element der Liegenschaftsverwaltung und dem verwaltungsrechtlichen Element des Staates, für den die Liegenschaftsverwaltung nach kaufmännischen Grundsätzen tätig sein soll. In der Untersuchung sind alle Liegenschaftsverwaltungen einbezogen, welche für ihre dienstlichen Liegenschaften das sog. Mieter-Vermieter-Modell auf staatlicher Ebene, also der Bund und die Länder, anwenden.

Die für meine Arbeit erforderlichen Daten werden nicht nur aus der Fachliteratur gewonnen, sondern auch durch eine Befragung der operativ und strategisch Einfluss nehmenden Stellen erhoben. Die Befragung der Liegenschaftsverwaltungen – für das Land Berlin die Berliner Immobilienmanagement GmbH – ist bereits abgeschlossen.

In einem nächsten Schritt sollen die Aufsichtsbehörden der Liegenschaftsverwaltungen einbezogen werden. Die einzelnen Fragen sind in einem Fragebogen zusammengefasst, welcher dieser E-Mail als Anlage beigefügt ist. Aus der bisherigen Erfahrung der bereits abgeschlossenen Befragungen hat sich die Beantwortung der Fragen im Stil eines Interviews für beide Seiten als die erfolgreichste Variante erwiesen.

Der Fragebogen würde dann als Leitfaden für das Interview dienen. Es handelt sich um 19 teils komplexe Einzelfragen, für deren Beantwortung aus Erfahrungswerten mit einer zeitlichen Beanspruchung von ca. 3 Stunden zu rechnen ist. Unter den Fragen stehen in grauer Farbe die Schlagwörter, in deren Zusammenhang die jeweilige Frage gestellt ist.

Vorsorglich möchte ich darauf hinweisen, dass der Datenschutz der von Ihnen erhobenen Aussagen und Antworten gewährleistet wird. In dieser Dissertation werden – ausgenommen durch Ihre ausdrückliche Legitimation oder Einwilligung – weder Personen namentlich benannt noch Aussagen oder Meinungen zitiert, welche auf einzelne oder bestimmte Personen schließen lassen.

Zur Bestätigung meines Dissertationsvorhabens habe ich die Zustimmung zum Antrag als externer Doktorand meiner Universität dieser E-Mail beigefügt.

Ich würde mich freuen, wenn Sie mein Dissertationsvorhaben durch Beantwortung meiner Fragen unterstützen könnten und stehe Ihnen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Für Ihre Bemühungen danke ich bereits im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Enrico Keller



## Anhang 4-13 Fragen an die Fachaufsicht führenden Stellen

### A – Fragen zur Organisation

- 1.) Auf welcher Basis wurden die Ziele des Mieter-Vermieter-Modells formuliert und wie wird deren Wirken sichergestellt?
  - Gutachten, Empfehlungen
  - Entstehung aus der Verwaltung versus Neugründung
- 2.) Worin ist die Organisationsform der Liegenschaftsverwaltung begründet?
  - Rechtsform, Aufbauorganisation, Stellung zur Bauverwaltung
  - Operative und/oder strategische Aufgaben
  - Umgang mit Anmietungen, Kontrahierungszwang
- 3.) Wie erfolgt die Aufsicht über die Liegenschaftsverwaltung und deren Tätigkeit?
  - Rechtsaufsicht, Fachaufsicht, Dienstaufsicht
- 4.) Welche eigenen Entscheidungsbefugnisse hat die Liegenschaftsverwaltung?
  - Hinsichtlich Mietfestsetzung, Portfoliohoheit, Organisationsfreiheit, Kreditaufnahme, Personalhoheit, Entgelt des Personals, Verwendung der Einnahmen
  - Öffentliches Recht versus Privatrecht (justiziable Verträge, Kündigungs- u. Klagerecht)

### B – Fragen zur Finanzierung

- 1.) Wie erfolgte der Übergang der Liegenschaften an die Liegenschaftsverwaltung?
  - Entgeltlicher versus unentgeltlicher Übergang, Ermittlung des Verkehrswertes, Berücksichtigung des baulichen Zustandes,
  - Jjuristischer und wirtschaftlicher Eigentümer
- 2.) Welche Zahlungsströme zwischen Haushalt und der Liegenschaftsverwaltung ermöglichen das Mieter-Vermieter-Modell?
  - Zahlungen zwischen Haushalt und Nutzer, zwischen Nutzer und Liegenschaftsverwaltung, zwischen Liegenschaftsverwaltung und Haushalt
- 3.) Aus welchen Strukturelementen setzt sich die „Miete“ zusammen?
  - Entgelt für Nutzungsüberlassung, für Bauunterhalt, für Betriebskosten, für Verwaltungskosten, für Versicherung
  - Investitionskosten, Indexierung
- 4.) Wie erfolgt die Mietwertermittlung der Liegenschaften?
  - Marktmiete versus Kostenmiete
  - Vorgaben
- 5.) Welche Beschaffungsarten stehen der LV zu Verfügung und wie erfolgt deren Refinanzierung?
  - Eigenbau, Kauf, Miete, Leasing, Investorenbau, PPP
- 6.) Welche Sichtweise der Wirtschaftlichkeit (die der Liegenschaftsverwaltung, die des Nutzers oder des Haushalts) ist maßgebend?

- 7.) Erfolgt eine Dokumentation des Immobilienvermögens?
  - Welche Daten werden erhoben und ausgewertet?
  - Wert der Immobilie, Verkehrswerte
  - Aufstellung einer Bilanz (Buchwerte versus Verkehrswerte)
  - Aufwand für Bauunterhalt, für Betriebskosten und für Personals
- 8.) Ist die Liegenschaftsverwaltung haushalterisch der Jährlichkeit und dem Abflussprinzip unterworfen?

### **C – Fragen zur Vermietungspraxis**

- 1.) An wen können Dienstliegenschaften vermietet werden?
  - Unmittelbare Verwaltung und mittelbare Verwaltung
  - Privatunternehmen (formell und materiell)
  - Ausnahmen vom Mieter-Vermieter-Modell
- 2.) Wie sind die Schnittstellen der liegenschaftsbezogenen und nutzerspezifischen Aufgaben an den Liegenschaften zwischen der Liegenschaftsverwaltung und dem Nutzer verteilt?
  - Verbliebenes Liegenschaftspersonal beim Nutzer
  - Standardkatalog
- 3.) Welche Anreize haben der Nutzer und die Liegenschaftsverwaltung für wirtschaftliches Handeln?
  - Anreize für den Nutzer und für die Liegenschaftsverwaltung
  - Flächenmanagement

### **D – Allgemeine Fragen und Fragen zu Ihrer Meinung**

- 1.) Hat sich die Praxis des Mieter-Vermieter-Modells bewährt bzw. haben sich die in die Einführung des MVM gesetzten Hoffungen erfüllt?
  - Kriterien und Vergleichsmaßstab
  - Kontakt zu anderen Liegenschaftsverwaltungen
- 2.) Welche Verbesserungen könnten angebracht sein bzw. welche Weiterentwicklungen sollte das Mieter-Vermieter-Modell erfahren?
  - Identifizierung und Umsetzung
  - Gutachten und Empfehlungen
- 3.) Sollte die Liegenschaftsverwaltung auch nutzerspezifische Aufgaben an der Liegenschaft für den Nutzer wahrnehmen?
  - Erweiterung auf immobiliennahe Dienstleistungen wie Möblierung, Laborbetrieb
- 4.) Ist die Liegenschaftsverwaltung als Fachverwaltung anzusehen?

## Anhang 4-14 Zusammenstellung der Antworten Fachaufsicht führender Stellen

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Bund	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
A-1	Machbarkeitsstudie und Evaluation durch Unternehmensberatung	Gutachten durch Unternehmensberatung	Gutachten durch Unternehmensberatung	Gutachten durch Unternehmensberatung – Projekt Nimbus	Gutachten durch Unternehmensberatung	Gutachten durch Unternehmensberatung	Gutachten durch Unternehmensberatung	Gutachten durch Unternehmensberatung	-
A-2	Betriebswirtschaft	Einflussnahme durch Landesverwaltung	Einbindung der Ressorts	Einflussnahme durch Bundesverwaltung	Steuerrechtliche Gründe	Einflussnahme durch Landesverwaltung	Um das MVM zu ermöglichen	Einflussnahme durch Bundesverwaltung	Einflussnahme durch Landesverwaltung
A-3	Fachaufsicht (SILB) Beteiligungsaufsicht BIM	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht durch SF	Fachaufsicht durch BMF	Fachaufsicht bei Schulbau, Beteiligungsaufsicht bei städtischen Unternehmen	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht durch MF	Dienst- und Fachaufsicht durch MF
A-4	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine
B-1	Ohne Entgelt	Mit Entgelt	Ohne Entgelt	Ohne Entgelt	Mit Entgelt oder als Einlage	Ohne Entgelt	Mit Entgelt	-	-
B-2	Kreislauf	Kreislauf	Kreislauf	Kreislauf	Kreislauf	Kreislauf	Kreislauf	-	-
B-3	- Kaltmiete, - Verwaltungskost. - Abschreibung - BU - Zzgl. BK	- Kaltmiete, - Verwaltungskost. - Abschreibung - BU - Zzgl. BK	Kostenmieten	- Kaltmiete, - Verwaltungskost. - BU - Zzgl. BK	Kostenmieten bei Spezialliegenschaften, Warmmieten bei Schulen, Kaltmieten zzgl. BK für Rest	- Kaltmiete - Zzgl. BK	- Kaltmiete, - Verwaltungskost. - Refinan. Darlehen - BU - Zzgl. BK - Indexierung	-	-
B-4	Marktmiete	Marktmieten bei Bestand, Kostenmieten bei Neubau	Bauunterhaltsmiete - BU - Verwaltungskosten	Marktmieten	Kostenmieten und Marktmieten	Marktmieten	Marktmieten bis 2013, Kostenmieten ab 2014	Kostenmieten	Mieten nach Mietrahmenerlass
B-5	- Eigennutzung - Anmietung	- Eigenbau - Anmietung - ÖPP (ausgesetzt)	- Eigenbau - Kauf - Anmietung	Alle	Alle	- Eigenbau - Kauf - Anmietung	- Eigenbau - Anmietung - ÖPP	-	-
B-6	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Sicht des BLB	Haushaltssicht	Haushaltssicht
B-7	Bilanz	Bilanz	Bilanz	Bilanz	Bilanz	Bilanz	Bilanz	Bilanz	Ja, nur anlassbezogen, nicht systematisch
B-8	Nein	Ja	Ja	Ja	-	Ja	Nein	-	-

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Bund	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
<b>C-1</b>	Land	Land	Land	Bund	Land	Land	Land	Land	Land
<b>C-2</b>	Nutzerspezif. Bau BIM – bezahlt Nutzer	Nutzerspezif. Anlagen beim Nutzer	Nutzerspezif. Anlagen beim Nutzer	Nutzerspezif. Anlagen beim Nutzer	Nutzerspezif. Anlagen beim Nutzer	Einzelnutzungsvereinbarung	Nach Bedürfnissen der Nutzer	-	Anlage 2+3 NVE und individuelle Vereinbarungen
<b>C-3</b>	Nutzer ja, BIM nein	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Nutzer nein, BLB ja	Keine	-
<b>D-1</b>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Keine Aussage	Ja	Ja	-
<b>D-2</b>	Ausdehnung auf kommunale Ebene	Verweis auf externes Gutachten	Aktualisierung der Mieten	Mehr Beratungsleistungen und Aufgabenwahrnehmung	Alle Nutzerimmobilien im MVM	Keine Aussage	Ja, Warmmietmodell pilotieren	Nein	-
<b>D-3</b>	Ja	-	Nein	Ja	-	Nein	Keine Aussage	-	-
<b>D-4</b>	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Keine Aussage	Nein	Ja	Ja

**Anhang 4-15 Befragte Rechnungshöfe**

<b>Land Berlin</b>	
Rechnungshof von Berlin An der Urania 4–10 10787 Berlin	Schriftliche Beantwortung am 06.10.2016
<b>Land Brandenburg</b>	
Landesrechnungshof Brandenburg Alter Markt 1 14467 Potsdam	Interview: 17.10.2016 // 10:00 – 13:00 Uhr
<b>Freie Hansestadt Bremen</b>	
Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen Birkenstraße 20/21 28195 Bremen	Interview: 10.10.2016 // 13:00 – 15:45 Uhr Telefonat: 07.02.2017 // 09:05 – 09:15 Uhr
<b>Bund</b>	
Bundesrechnungshof Adenauerallee 81 53113 Bonn	Interview: 07.10.2016 // 10:00 – 12:30
<b>Freie und Hansestadt Hamburg</b>	
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg Gänsemarkt 36 20306 Hamburg	Anfrage – keine Teilnahme
<b>Land Hessen</b>	
Hessischer Rechnungshof Dolivostraße 17 64293 Darmstadt	Interview: 17.05.2017 // 10:00 – 13:15 Uhr
<b>Land Mecklenburg-Vorpommern</b>	
Landesrechnungshof Mecklenburg- Vorpommern Mühlenwiete 4 19059 Schwerin	Interview: 03.04.2017 // 09:30 – 12:45 Uhr
<b>Land Niedersachsen</b>	
Niedersächsischer Rechnungshof Julius-Jones-Straße 4 31137 Hildesheim	Anfrage – keine Prüfergebnisse

<b>Land Nordrhein-Westfalen</b>	
Rechnungshof NRW Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf	Anfrage – keine Teilnahme
<b>Land Rheinland-Pfalz</b>	
Rechnungshof Rheinland-Pfalz Gerhard-Hauptmann-Straße 5 67346 Speyer	Interview: 01.12.2016 // 10:00 – 13:30 Uhr
<b>Land Sachsen-Anhalt</b>	
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt Kavalierstraße 31 06844 Dessau-Roßlau	Schriftliche Beantwortung am 21.12.2016



## Anhang 4-16 Anfrage der Rechnungshöfe

Sehr geehrte Damen und Herren,

als externer Doktorand der Fakultät Bauingenieurwesen an der Bauhaus-Universität Weimar arbeite ich an meiner Dissertation zum Thema Immobilienmanagement der öffentlichen Hand auf staatlicher Ebene. Gegenstand meiner Untersuchung ist das Verhältnis zwischen dem betriebswirtschaftlichen Element der Liegenschaftsverwaltung und dem verwaltungsrechtlichen Element des Staates, für den die Liegenschaftsverwaltung nach kaufmännischen Grundsätzen tätig sein soll. In diese Untersuchung sind alle Liegenschaftsverwaltungen einbezogen, welche für ihre dienstlichen Liegenschaften das sog. Mieter-Vermieter-Modell auf staatlicher Ebene, also der Bund und die Länder, anwenden.

Die für meine Arbeit erforderlichen Daten werden nicht nur aus der Fachliteratur, sondern auch durch Befragungen der operativ und strategisch Einfluss nehmenden Stellen erhoben. Die Befragung der Liegenschaftsverwaltungen – hier der BBL-MV – und deren Fachaufsichten laufen oder sind bereits abgeschlossen. In einem nächsten Schritt sollen auch die Rechnungshöfe einbezogen werden.

Die Einzelfragen sind in einem Fragebogen zusammengefasst, welcher dieser E-Mail als Anlage beigefügt ist. Aus den Erfahrungen der bereits abgeschlossenen Befragungen hat sich die Beantwortung der Fragen im Stil eines Interviews für beide Seiten als die erfolgreichste Variante erwiesen. Der Fragebogen würde dann als Leitfaden für das Interview dienen. In diesem Sinne würde ich gern mit Ihnen einen Termin vereinbaren. Es handelt sich um 23 teils komplexe Einzelfragen, für deren Beantwortung aus Erfahrungswerten mit einer zeitlichen Beanspruchung von ca. 3 Stunden zu rechnen ist. Die Fragen sind standardisiert und für alle Befragten gleich.

Vorsorglich möchte ich darauf hinweisen, dass der Datenschutz der von Ihnen erhobenen Aussagen und Antworten gewährleistet wird. In dieser Dissertation werden – ausgenommen durch Ihre ausdrückliche Legitimation oder Einwilligung – weder Personen namentlich benannt noch Aussagen oder Meinungen zitiert, welche auf einzelne oder bestimmte Personen schließen lassen. Es geht in dieser Arbeit nicht um die Diskussion einzelner Meinungen, sondern um das Erkennen und Herausarbeiten von grundlegenden Zusammenhängen und Widersprüchen.

Zur Bestätigung meines Dissertationsvorhabens habe ich die Zustimmung zum Antrag als externer Doktorand meiner Universität dieser E-Mail beigefügt.

Ich würde mich freuen, wenn Sie mein Dissertationsvorhaben durch Beantwortung meiner Fragen unterstützen könnten und stehe Ihnen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Für Ihre Bemühungen danke ich bereits im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Enrico Keller



## **Anhang 4-17 Fragen an die Rechnungshöfe**

### **A – Fragen zum Mieter-Vermieter-Modell**

- 1.) Wie bewertet der Rechnungshof die Einführung, den Einsatz und die Entwicklung des Mieter-Vermieter-Modells? Insbesondere hinsichtlich:
  - der Praxistauglichkeit,
  - dem Hervorgehen aus der Verwaltung versus einer Neugründung,
  - den Aufgaben und des Personals.
- 2.) Stimmt der gesetzliche Auftrag der Liegenschaftsverwaltung mit den wirtschaftlichen Erfordernissen eines Mieter-Vermieter-Modells überein?
- 3.) Welche Sichtweise der Wirtschaftlichkeit (die des Haushalts, die der Liegenschaftsverwaltung, die des Nutzers) sind für das Handeln der Liegenschaftsverwaltung maßgebend?
- 4.) Welche Freiräume zum eigenen wirtschaftlichen Handeln sind der Liegenschaftsverwaltung eröffnet (z. B. Portfolio-, Organisations- und Personalhoheit)?
- 5.) Welche Anreize haben der Nutzer und die Liegenschaftsverwaltung zum wirtschaftlichen Handeln?
- 6.) Sollten für die zu zahlenden Mieten bzw. Nutzungsentgelte Markt- oder Kostenmieten maßgebend sein?

### **B – Fragen zur Liegenschaftsverwaltung**

- 1.) Wie bewertet der Rechnungshof den Kontrahierungszwang (falls gegeben)?
- 2.) Ist es sinnvoll, dass die Liegenschaftsverwaltung auch die Verwaltung der am Markt angemieteten Dienstliegenschaften wahrnimmt?
- 3.) Wäre es aus Sicht des Rechnungshofes sinnvoll, dass die Liegenschaftsverwaltung alle liegenschaftsbezogenen Aufgaben an den Dienstliegenschaften wahrnimmt, somit auch jene, die allgemein als nutzerspezifische Aufgaben bezeichnet werden (z. B. bei Spezialliegenschaften)?
- 4.) Ist eine Zusammenführung oder die Trennung der Liegenschaftsverwaltung von der Hochbauverwaltung sinnvoll?
- 5.) Wie bewertet der Rechnungshof die Bautätigkeit für den Bund im Rahmen der Organleihe? (Ersatzfrage für Berlin: Einsichtnahme in Mustermietvertrag des BIM und Gestaltung des Tarifvertrags der BIM-Mitarbeiter)
- 6.) Wie bewertet der Rechnungshof die gewählte Rechtsform der Liegenschaftsverwaltung?
- 7.) Reicht die Dokumentation des Immobilienvermögens über abgeschriebene Bilanzwerte aus oder sollten Verkehrswerte herangezogen werden?

- 8.) Soll auch das Flächenmanagement von der Liegenschaftsverwaltung wahrgenommen werden?
- 9.) Handelt es sich bei der Liegenschaftsverwaltung um eine Fachverwaltung?
- 10.) Stellt nach Auffassung des Rechnungshofs die Liegenschaftsverwaltung gegenüber dem Staat einen Vermieter oder einen Dienstleister dar?
- 11.) Ist der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit für die Tätigkeit der Liegenschaftsverwaltung sinnvoll?

### **C – Fragen zur Tätigkeit und der Meinung des Rechnungshofs**

- 1.) Welche Ausbildung haben die Prüfer für die Liegenschaftsverwaltung und die Hochbauverwaltung?
- 2.) Wie sieht der Rechnungshof das Spannungsverhältnis zwischen den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit?
- 3.) Prüft der Rechnungshof die Effektivität oder die Effizienz des Verwaltungshandelns und der Verwaltungsorganisation?
- 4.) Wie steht der Rechnungshof zur Fondswirtschaft (z. B. Sondervermögen Grundstock)?
- 5.) Wie würde der Rechnungshof einen Vorschlag bewerten, dass sich der Staat des Eigentums seiner Dienstliegenschaften entledigt und die benötigten Gebäude für die staatliche Verwaltung am Markt anmietet?
- 6.) Wie steht der Rechnungshof zu folgender Aussage des Thüringer Rechnungshofs:

*„Dem Rechnungshof ist bewusst, dass innerhalb der Verwaltung keine ‚wirklichen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen‘ gelten“.*

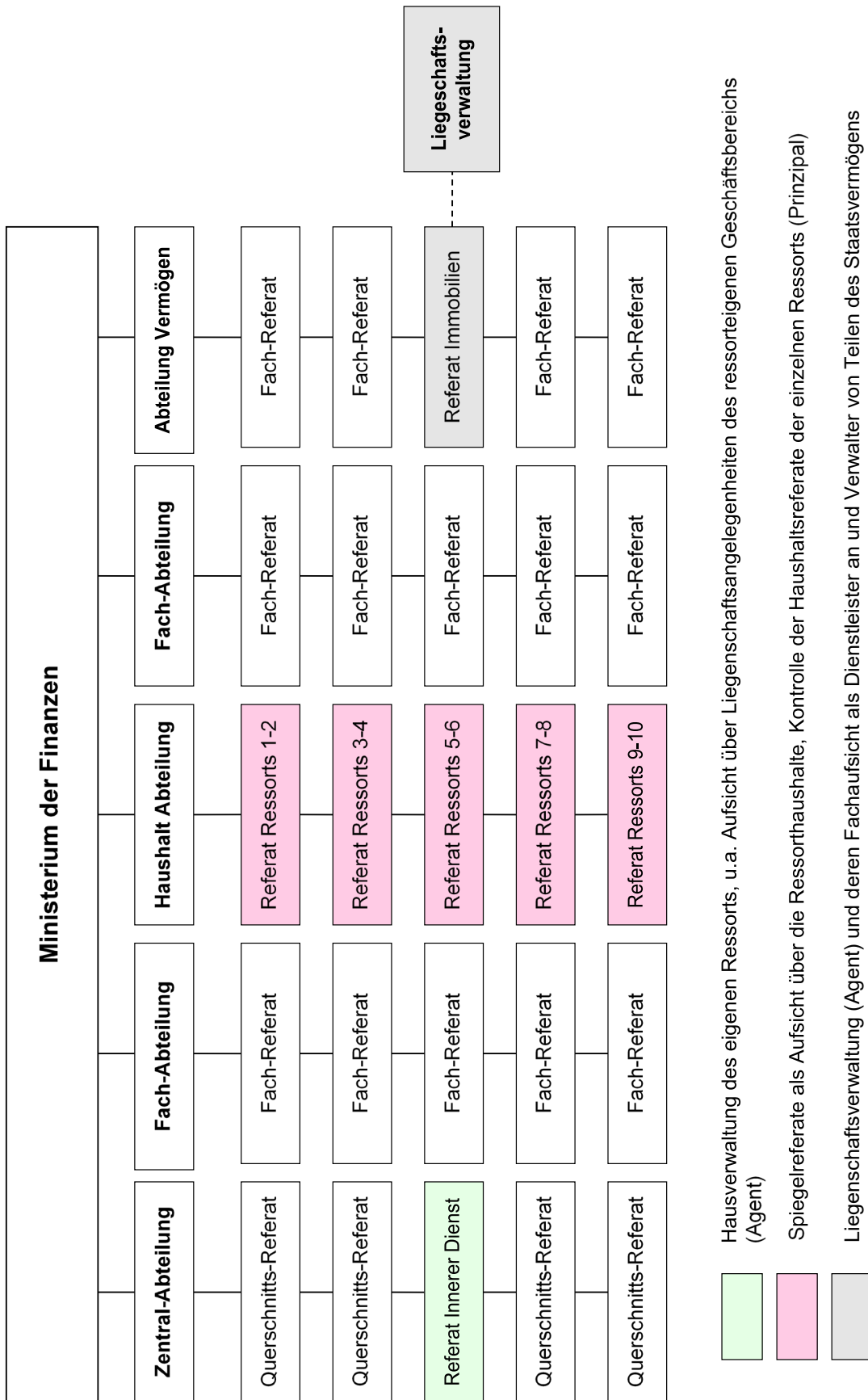
(Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2006, S. 192)

## Anhang 4-18 Zusammenstellung der Antworten der Rechnungshöfe

Frage	Berlin	Brandenburg	Bremen	Bund BRH	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
A-1	Praxistauglich	Praxistauglichkeit angezweifelt	Keine Aussage	Praxistauglichkeit angezweifelt	Praxistauglichkeit angezweifelt	Praxistauglich	Nicht praxistauglich	Praxistauglichkeit angezweifelt
A-2	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
A-3	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht	Haushaltssicht
A-4	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine
A-5	Ja, Belohnungen	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine	Keine
A-6	Marktmieten für Büro Kostenmieten für Spezialgebäude	Abschreibungs- oder Aufwandsmiete als Ziel	Kostenmieten	Marktmieten im Bestand, Kostenmiete bei Refinanzierung	Marktmieten	Betriebskosten	Kostenmieten	Kostenmieten
B-1	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Keine Aussage	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Keine Aussage
B-2	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Nicht Sinnvoll
B-3	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
B-4	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Sinnvoll	Keine Aussage	Sinnvoll
B-5	-	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage
B-6	Sinnvoll	Sinnvoll	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Nicht sinnvoll
B-7	Bilanzwerte reichen aus	Beide nicht sinnvoll	Ja	Ja	Keine Aussage	Nein	Keine Aussage	Ja
B-8	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
B-9	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Keine Aussage	Ja	Ja
B-10	Vermieter und Dienstleister	Dienstleister	Dienstleister	Dienstleister	Dienstleister	Dienstleister	Dienstleister	Dienstleister
B-11	SILB-ja, BIM-nein	Ja	Nein	Keine Aussage	Nein	Nein	Keine Aussage	Ja
C-1	Verwaltungsbeamte, Juristen, BWL, Bau-Ing.	Juristen, BWL, Bau-Ing.	Verwaltungsbeamte, Juristen, BWL, Bau-Ing.	Juristen, Förster, Agra., BWL	Bau-Ing., Arch. BWL	Bau-Ing. Juristen, BWL	Bau-Ing., Arch., Juristen, BWL	Bau-Ing., Verwaltung, BWL
C-2	Wirtschaftlichkeit wichtiger als Sparsamkeit	Sparsamkeit wichtiger als Wirtschaftlichkeit	Wirtschaftlichkeit wichtiger als Sparsamkeit	Gleichwertig	Wirtschaftlichkeit wichtiger als Sparsamkeit	Wirtschaftlichkeit wichtiger als Sparsamkeit	Gleichwertig	Wirtschaftlichkeit wichtiger als Sparsamkeit
C-3	Beides	Beides	Beides	Nur Effizienz	Beides	Nur Effizienz	Beides	Beides
C-4	Keine Aussage	Ppositiv	Keine Aussage	Keine Aussage	Keine Aussage	Positiv	Keine Aussage	Positiv
C-5	Keine Aussage	Kritisch	Kritisch	Kritisch	Keine Aussage	Kritisch	Kritisch	Kritisch
C-6	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung



**Anhang 5 Aufbau eines Ministeriums der Finanzen**



**Abb. 63:** Verortung des Prinzipals und der Agenten in einem Hause (z. B. in einem typisch organisierten Ministerium der Finanzen); Quelle: eigene Darstellung





## Anhang 6 Empfehlungen für die Verwaltung von Dienstliegenschaften

Die Liegenschaftsverwaltung stellt für die Verwaltung eine Sonderaufgabe dar, die spezielle technische, organisatorische und kaufmännische Aspekte umfasst.<sup>637</sup> Die Liegenschaftsverwaltung ist ein auf immobilienwirtschaftliche Dienstleister spezialisierter Verwalter für Dienstliegenschaften der Ressorts. Die Aufgaben liegen in der Beschaffung, baufachlichen Beratung sowie dem Bau- und Objektmanagement. Ihr obliegt, die baulichen und immobilienfachlichen Ziele des Staates zu erfüllen und zu steuern. Für eine effizient wirkende Liegenschaftsverwaltung sind daher folgende Forderungen zu erheben:

1. die Profilierung einer immobilienpezifischen Fachverwaltung,
2. die Schaffung eines liegenschaftsbezogenen Informationssystems,
3. die Anwendung eines Fondsmanagements,
4. die Verwendung einer staatsinternen Immobilien-Agentur fördernden Rechtsform,
5. die Auswirkungen steuerlich neutral zu gestalten.

### 1. Profilierung einer immobilienpezifischen Fachverwaltung

Betrachtet man die Aufgaben an Immobilien über ihren Lebenszyklus hinweg, so ist diese Aufteilung zwischen Bauverwaltung auf der einen und Liegenschaftsverwaltung auf der anderen Seite obsolet. Der Bau ist zwar ein wichtiger und von außen markant sichtbarer, aber nur ein Teil des Lebenszyklus einer Immobilie. Betrachtet man den Umfang dieser Aufgaben in einem staatlichen Umfeld, liegt es auf der Hand, die liegenschaftsbezogenen und bautechnischen Aufgaben organisatorisch zusammenzuführen. Aus den Antworten auf die Frage der Integration von Bau- und Liegenschaftsverwaltung geht aber indirekt hervor, dass eine bloße organisatorische Zuordnung unter einem Dach nicht automatisch zu einer echten Zusammenarbeit führt (*Quelle: nicht zitierte Nebenaussagen zu den Antworten auf Frage LV-1-B-8 im Anhang 4-5; offiziell: BLB-BB; inoffiziell: IB-Bremen und BLSA-LSA nach Anhang 4-1*).

Das Grundproblem der Zusammenarbeit von Mitarbeitern der allgemeinen und technischen Verwaltung ist bekannt und unabhängig von organisatorischen Maßnahmen zu betrachten.<sup>638</sup> So werden Liegenschaftsverwaltungen eher als nichttechnische Behörden der allgemeinen Verwaltung, die Bauverwaltung hingegen als technische Verwaltung der Sonderverwaltung zugeschrieben. So ist, um bauordnungsrechtlich als Baudienststelle des Bundes oder Landes anerkannt zu sein, bautechnischer Sachverstand auf dem Niveau der Baugenehmigungsbehörden unerlässlich. Obwohl sie viele Aufgaben auch an Dritte vergeben kann, verbleibt ihr doch die Gesamtverantwortung für die Planung und Durchführung der Baumaßnahme mit

---

<sup>637</sup> Vgl. Deutscher Bundestag; Drucksache 14/29, S. 89 [103].

<sup>638</sup> Vgl. Bryde; in: VVDStRL, Heft 46, S. 197 [61].

fachlicher Leitung und nicht als reine haushaltsrechtliche Abwicklung.<sup>639</sup> Vornehmlich kann vermutet werden, dass eine tradierte Bauverwaltung, die bereits immer mit eigenem baufachlichem Personal und Vorschriften als Fach- und Sonderverwaltung aufgestellt war, mit einer der allgemeinen Verwaltung zugehörigen Liegenschaftsverwaltung, die mit einer Vielzahl von Einzelregelungen arbeitet, nicht harmoniert. Die reine Liegenschaftsverwaltung traditioneller Prägung wurde von Mitarbeitern der allgemeinen nichttechnischen Verwaltung wahrgenommen, während das Personal der Bauverwaltungen über eine Ausbildung zum technischen Verwaltungsdienst verfügt. So führte die Zusammenführung der Liegenschaftsverwaltung mit der Bauverwaltung unter einem Dach nicht zur interdisziplinären Zusammenarbeit, sondern zu parallelen Bereichen ohne gemeinsame Koordination und gemeinsame Entscheidungen.

Im Sinne des Lebenszyklusgedankens ist eine Trennung von Immobilien- und Bauverwaltung nicht sinnvoll. Beide Verwaltungen planen, steuern und kontrollieren immobilienbezogene Prozesse an den gleichen Vermögensgegenständen. Hier sind echte Synergieeffekte zu erwarten. Diese können aber nur ihre Wirkung entfalten, wenn die Bereiche Bau und Immobilien nicht nebeneinander stehen, sondern am Objekt zusammenarbeiten. Die konkrete Ausgestaltung der organisatorischen Zusammenfassung der Bereiche kann dabei von einer vertikalen Integration in einem Rechtsträger bis hin zu kooperativen Arbeitsgemeinschaften verschiedener Rechtsträger erfolgen. Obwohl sie fachlich tätig werden, managen sie das haushaltsrechtliche Wirtschaften.

Im Baubereich existieren traditionell inhaltlich relativ einheitliche Vorschriften [*Bund: RBBau; Länder: RLbau-BB, -HB, -LSA, -MV, -NS, -RP, ABau (B), VV-Bau (HH), GABau (HE)*]. Bei diesem Regelwerk handelt es sich um Richtlinien zur haushaltskonformen Abwicklung baulicher Maßnahmen.<sup>640</sup> Der Liegenschaftsbereich ist hier leider von einer Vielfalt unterschiedlicher Richtlinien und Einzelanweisungen geprägt (*Quelle: nicht zitierte Nebenaussage zu Antwort auf Frage FA-A-2 Mecklenburg-Vorpommern im Anhang 4-13*). Es wäre daher sinnvoll, alle immobilienfachlichen Prozesse über den Lebenszyklus hinweg in einheitliche Richtlinien zu fassen.

Die Folge ist die Übertragung hochspezifischer Aufgaben an spezielle Organisationseinheiten. Daraus ergibt sich konsequenterweise, dass es eine Liegenschaftsverwaltung als Fachverwaltung, die sog. Sonderverwaltung, zu etablieren gilt. Dabei stehen sich die allgemeine Verwaltung mit einer großen Bandbreite an verschiedenen Aufgaben mit geringem fachlichem Tiefgang und die Fachverwaltung mit einem eingeschränkten Tätigkeitsgebiet und dafür speziell ausgebildeten Beschäftigten gegenüber.

Damit das immobilienwirtschaftliche Potenzial gehoben werden kann, muss nicht nur das Fachwissen auf allen Ebenen vorhanden sein, sondern auch die Führungsstrukturen der Liegenschaftsverwaltung müssen darauf ausgelegt sein. Hieraus erwächst die Forderung, dass

---

<sup>639</sup> Vgl. Reimus/Semtner/Langer; Brandenburgische Bauordnung, S. 401-402, Rn. 3 [393].

<sup>640</sup> Vgl. RBBau; Vorwort zur 19. Auslieferung.

die Liegenschaftsverwaltung nicht Teil der allgemeinen Verwaltung sein kann. So entstehen Organisationseinheiten mit spezialisierten Funktionen in einem fest umrissenen Aufgabenbereich, die aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst sind. Allgemeine Verwaltungsbehörden vereinen organisatorisch gebündelt verschiedenartige Verwaltungsaufgaben eines Verwaltungsträgers. Sonderbehörden hingegen sind Organisationseinheiten mit einem spezifischen Charakter einer abgeschlossenen Fachdisziplin. Mit entsprechend qualifiziertem Personal besetzt, repräsentieren sie den fachlichen Sachverstand auf der Höhe der Zeit. Diese Voraussetzungen sind nur bei einer auf Dienstliegenschaften spezialisierten Liegenschaftsverwaltung gegeben. Die Vorteile einer organisatorischen Ausgestaltung als Sonderbehörde wie durch

- fachgerechte sachliche und personelle Ausstattung,
- Repräsentanz fachlichen Selbstbewusstseins und
- sachgerechte Betreuung der Nutzer

tragen dazu bei, das Durchsetzungsvermögen und die Dynamik immobilienwirtschaftlicher Belange allen anderen Verwaltungszweigen gegenüber besser hervorzuheben und sachfremde politische Einflüsse abzuwehren.<sup>641</sup>

Durch eine zunehmende Arbeitsteilung kommt es unweigerlich zur Spezialisierung mit dem Nachteil, dass man von einem immer enger werdenden Bereich immer mehr weiß.<sup>642</sup> Dabei nehmen in diesem immer enger werdenden Bereich Umfang und Qualität der Aufgaben zu. Eine hohe Spezialisierung führt aber auch zu einem höheren Aufwand an Koordination der Spezialisten unterschiedlicher Gewerke und Aufgabengebiete. Diese Koordinationsleistung ist die hauptsächliche Aufgabe der Leitung der Organisationseinheit, also eine Führungsaufgabe. Die Entscheidungsträger der Liegenschaftsverwaltung müssen daher in der Lage sein, verwaltungsrechtliche, bautechnische und immobilienwirtschaftliche Aspekte zusammenzuführen und zu vereinen (*Quelle: Antwort zu Frage 17 im Anhang 1-3*). Dies unterstreicht die generelle Forderung, dass an der Spitze einer Sonderbehörde eine Leitung stehen muss, die das, was sie unterschreibt, auch verantworten kann.<sup>643</sup>

Die Sichtweise von Spezialisten beschränkt sich notwendigerweise auf ihr enges Spezialgebiet. Um den Gesamtüberblick zu wahren und die Spezialgebiete zu verknüpfen, müssen neben den Spezialisten auch interdisziplinäre Koordinationskräfte stehen.<sup>644</sup> Die bewirtschaftenden Einheiten müssen also nicht nur fachlich aufgestellt, sondern auch interdisziplinär geführt werden. Dabei kommt es bei einer interdisziplinär agierenden Organisation besonders darauf an, dass die Spezialisten durch Generalisten begleitet werden.

---

<sup>641</sup> Vgl. Fonk; Die Problematik der Sonderbehörden, S. 40-41 [144].

<sup>642</sup> Vgl. Geib; Verwaltung, S. 156 [158].

<sup>643</sup> Vgl. Fonk; Die Problematik der Sonderbehörden, S. 71 [144].

<sup>644</sup> Vgl. Geib; Verwaltung, S. 158 [158].

Es dürfte heutzutage unumstritten sein, dass zu einer erfolgreichen und nachhaltigen Verwaltung von Liegenschaften fundiertes immobilienwirtschaftliches Fachwissen unumgänglich ist. Die Anforderungen einer hochkomplexen Umwelt sind ohne ausreichende innere Differenzierung nicht mehr zu bewältigen. Nur eine zunehmende fachliche Professionalisierung ermöglicht angepasste Problemlösungstechniken.<sup>645</sup> Der Einsatz von Fachpersonal aus den Bereichen Bau, Immobilienwirtschaft und öffentlichem Haushaltsrecht soll dazu beitragen, die notwendigen Methoden und Instrumente zu beherrschen und diese in geeignete Organisationsstrukturen zu übersetzen. Nur so kann eine brauchbare Aufbau- und Ablauforganisation entstehen und zur Anwendung kommen. Daher ist die Aussage richtig, dass der Besetzung mit Fachpersonal notfalls mittels Neueinstellungen gegenüber dem Einsetzen eigener vorhandener Verwaltungsmitarbeiter der Vorzug zu geben ist.<sup>646</sup>

Damit verbunden ist die Frage, ob eine Liegenschaftsverwaltung aus einer bestehenden Verwaltungseinheit zu entwickeln ist oder sich eine Neugründung ohne Vorgängerinstitution vorteilhafter darstellt. Die erste Alternative geht davon aus, dass mit bis dato anderen Aufgaben befasstes Verwaltungspersonal auch Immobilien verwalten kann. Dem steht gegenüber, dass die meisten Liegenschaftsverwaltungen im weiteren Verlauf doch zu Neueinstellungen von Fachpersonal greifen oder sogar dessen Ausbildung vornehmen. Dies mag auch an der Tatsache liegen, dass eine reine Immobilienvermietung ein anderes Geschäftsfeld darstellt als Immobilienmanagement im Sinne des PREM. Ersteres ist rein kaufmännisch, das andere zusätzlich ökonomisch und technisch geprägt. Die zweite Alternative hat den Vorteil, dass sich alle Bediensteten von Beginn an dessen bewusst sind und ihre Aufbau- und Ablauforganisation drauf abstellen und gegenüber ihrer Aufsicht einfordern. Es ist keine neue Erkenntnis, dass es, um diese gerechtfertigten Forderungen zu formulieren, bereits des entsprechenden Fachwissens bedarf. So ist selbst aus der Immobilienbranche die Kritik zu vernehmen, dass die im FM eingesetzten Mitarbeiter oft nicht über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen, um sie für das CREM zufriedenstellend und wertschöpfend einzusetzen.<sup>647</sup> Damit ist das Beschaffen und Halten von qualifiziertem Fachpersonal auf allen Ebenen eine notwendige Daueraufgabe.

Liegenschaftsverwaltung und Bauverwaltung sollten in einer Organisationseinheit integriert sein. Da das Baumanagement, wenn auch einen schwergewichtigen, aber nur einen Teil des Lebenszyklus darstellt, muss die Bauverwaltung als ein Teil der gesamten Liegenschaftsverwaltung im Sinne des Immobilienmanagements angesehen werden. Aus dieser Perspektive stellt eine Trennung zwischen Liegenschaftsverwaltung und Bauverwaltung eine überflüssige Schnittstelle dar, die sich politisch, nicht aber sachlich aus dem Lebenszyklusgedanken heraus begründen lässt. Bau und Betrieb sind keine unterschiedlichen Aufgaben, sondern der Bau bedingt den Betrieb einer Immobilie, so wie auch der zukünftige geplante Betrieb den Bau

---

<sup>645</sup> Vgl. Bryde; in: VVDStRL, Heft 46, S. 184 [61].

<sup>646</sup> Vgl. Knoke; in: Kommunales Immobilienmanagement, S. 313 [249].

<sup>647</sup> Vgl. Stadlöder; in: Der Facility Manager 6/2016, S. 12 [454].

bedingt. Dabei gilt die Devise, wer baut, ist auch in der Lage zu betreiben, da die für den geplanten Betrieb der Immobilie notwendigen Maßnahmen bereits in der Planungs- und Bau-phase Berücksichtigung finden müssen. Damit sind baufachliche Aufgaben auch stets immobilienfachliche Aufgaben.

## 2. Schaffung eines liegenschaftsbezogenen Informationssystems

Wie bereits das Ergebnis der Untersuchung der Liegenschaftsverwaltung gezeigt hat, entsteht im PREM ein Kreislauf aus den Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung und den daraus entstehenden Informationen an das Wirtschaftsobjekt (*siehe Abschnitt 3.2.7*). Auf Basis dieser Informationen kann es Entscheidungen treffen, die sich als Aufgaben an Dienstliegenschaften äußern.

Für die Entscheidungsfindung sind der Aufbau und die Anwendung eines Informationssystems wichtig, in dem alle relevanten immobilienbezogenen Daten vorgehalten und verarbeitet werden. Wegen des fehlenden Marktes können die Preise nur über die Kosten ermittelt werden. Da es sich um ein Innen- und Eigengeschäft sowie um ein Controlling-Instrument für das Management handelt, bedarf es nach innen eines konsequenten internen Rechnungswesens in Form einer Kosten- und Leistungsrechnung. Die Sicherheit Dritten gegenüber ist bereits durch die Bindung an Recht und Gesetz sowie die Bestandsgarantie durch den Staatshaushalt gegeben. Zudem ist eine erwerbswirtschaftliche Betätigung nicht intendiert. Eines externen Rechnungswesens bedarf es daher nicht. So empfahl auch der Bundesrechnungshof nur die Einführung eines Liegenschaftscontrollings als Steuerungsinstrument auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung.<sup>648</sup>

Die Beschaffung und Bewirtschaftung einer Dienstliegenschaft sind allein auf die Durchführung eines gesetzlichen Auftrags des Staates zurückzuführen. Damit ist die Beschaffung eine Folge der Behördentätigkeit. Die damit verbundenen Kosten sind Aufwand der Haushaltsmitglieder, also in der Lesart der NIÖ Bewirtschaftungskosten des Staates. So ergibt es auch keinen Sinn, personelle Ressourcen für Anforderungen eines externen Rechnungswesens nach HGB zu binden, da die Aussagen eines externen Rechnungswesens für eine innere staatliche Einheit weder verwertbare Informationen nach außen enthalten noch eine Aussagekraft nach innen besitzen.<sup>649</sup>

Da die Beschaffung eine nutzerspezifische Aufwendung darstellt, welche das anfordernde Ressort verantwortet, sind die bestandssichernden liegenschaftsbezogenen Aufwendungen eine Folge der Beschaffung. Die Abschreibung der Gebrauchsvorteile sowie die Aufwendungen für bestandserhaltende Maßnahmen stellen die regelmäßig zu erwartenden Ausgaben dar. Liegenschaftsbezogene Aufgaben resultieren aus dem Bestand. Nutzerspezifische Aufgaben ergeben sich aus der spezifischen Nutzung.

<sup>648</sup> Vgl. Deutscher Bundestag; in: Drucksache 14/29, S. 89 [103].

<sup>649</sup> Vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 7/3394, S. 2 [296].

Die Begründung liegenschaftsbezogener Aufwendungen ist Sache der Liegenschaftsverwaltung, die Begründung nutzerspezifischer Aufwendungen dagegen ist Sache des Ressorts. Damit das Wirtschaftssubjekt eine Entscheidung treffen kann, sind fünf verschiedene Werte notwendig:

Zu erhebende Daten	Verwendung
Gebrauchswerte	Kalkulation der Abschreibung von Gebrauchsvorteilen aus der Kostenrechnung.
Tauschwerte	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Entscheidungen über Beschaffungen und Verwertungen mittels Verkehrs- und Mietwertermittlungen.
Bewirtschaftungskosten	Kosten für Unterhaltung und Betrieb aus den Facility Services.
Raumbedarf	Grundlage und Rechtfertigung der Beschaffung als Aufwand.
Raumnutzung	Maß der Flächenauslastung als Rechtfertigung des Aufwandes in der Nutzungsphase.

**Tab. 30:** Entscheidungsgrundlagen für das Immobiliencontrolling; Quelle: eigene Darstellung

Die Ermittlung von Gebrauchs- und Tauschwert ist zwingend erforderlich. Diese Werte können zusammenfallen, müssen sie aber nicht. Dienstliegenschaften rechtfertigen sich nicht als eigengenutzte Renditeobjekte, sondern als eigengenutzte Sachwerte. Ob hierfür alternativ eine Anmietung in Betracht kommt, ist vor dem Hintergrund der Spezifität, Unsicherheit und strategischer Relevanz des Ertragswertes nur ein sekundärer Indikator. Eine unreflektierte Gleichbehandlung von eigengenutzten gewerblichen mit öffentlich genutzten Grundstücken und insbesondere Dienstliegenschaften ist nicht geboten.<sup>650</sup> Diese Sichtweise steht auch nicht im Widerspruch zur WertR.<sup>651</sup> Aus der Ermittlung des Gebrauchs- und des Tauschwertes ergibt sich die haushaltsrechtlich geforderte Transparenz. Die Frage, wie viel es dem Rechtsträger Staat wert ist, ggf. seine öffentlichen Aufgaben unabhängig von der Lage am örtlichen und sachlichen Immobilienmarkt zu erfüllen, lässt sich anhand der Differenz zwischen den Beschaffungskosten und dem Verkehrswert am Markt ermitteln. Sie ist ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit unter haushaltswirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Bedingungen.

Probleme in der Planung des Aufwands für Bauunterhalt sind meist auf einen mangelhaften Datenbestand zurückzuführen. Zu dessen Planung sollte wegen des hohen eigenen Immobilienbestands auf eine Realdatenanalyse zurückgegriffen werden.<sup>652</sup> Daher ist es sinnvoll, diese Kosten nicht anders zu behandeln als die typischen Betriebskosten in einem Mietverhältnis.

<sup>650</sup> Gegen die Ansicht von Kleiber; in: Verkehrswertermittlung von Grundstücken, S. 967; Rn. 86 [243].

<sup>651</sup> Vgl. WertR 2006; Pkt. 3.1.2.2.

<sup>652</sup> Vgl. Bahr; Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten, S. 184 [17].

Weiterhin muss das Informationssystem als Flächen-Monitoring den Bedarf und die tatsächlichen Belegungen während der Nutzungsphase dokumentieren können.

Die Liegenschaftsverwaltung sollte als das staatseigene Servicezentrum für alle bau- und immobilienwirtschaftlichen Aufgaben aufgestellt sein. Sie sollte daher alle Aufgaben wahrnehmen, die aus der Verwaltung von internem Verwaltungsvermögen entstehen. Darunter fällt z. B. das Flächenmanagement, welches zu einer optimalen Auslastung der Dienstliegenschaft führen soll. Damit soll die haushaltsrechtliche Forderung nach einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit der Ressource gewährleistet werden. Darunter fallen aber auch die Verwertungsstrategien der Veräußerung oder Vermietung als Randnutzung, um Einnahmen für nicht mehr benötigte Dienstliegenschaften oder Teile derer zu erreichen. Der Liegenschaftsverwaltung obliegen zusammenfassend unter Beachtung der Service-, Assistenz- und Lotsenfunktion folgende Dienstleistungen:

<b>Allgemeine liegenschaftsbezogene Aufgaben aus dem Gebrauch</b>	
Aufgabe	Aufgaben, die sich aus der Bewirtschaftung und dem Betrieb der baulichen und technischen Anlagen der Dienstliegenschaften dauerhaft und wiederkehrend ergeben.
Ziel	Sicherstellung der Gebrauchsfähigkeit der Dienstliegenschaft für den Nutzer.
Beispiele	Instandhaltung, Instandsetzung, Schönheitsreparaturen, Ver- und Entsorgung, Verkehrssicherung.
Finanzierung	Umlage Aufwandsentschädigung durch Vorauszahlung und Abrechnung mit Nutzer.
<b>Nutzerspezifische liegenschaftsbezogene Aufgaben aus Anforderungen des Nutzers</b>	
Aufgabe	Aufgaben, die sich aus der spezifischen Nutzung baulicher und technischer Anlagen der Dienstliegenschaft für den Nutzer als Arbeitgeber ergeben.
Ziel	Sicherstellung der spezifischen Nutzeranforderungen aus dem Dienstbetrieb.
Beispiele	Nutzer-Investitionen, Hilfe bei der Beschaffung, Bedarfsbeschreibung und Arbeitgeberaufgaben wie Barrierefreiheit oder Arbeitsplatzgestaltung, Umsetzung von Regierungsprogrammen als Vorbildfunktion.
Finanzierung	Umlage Aufwandsentschädigung, ggf. mit Abschreibung der Gebrauchsvorteile mit Nutzer.
<b>Haushaltswirtschaftliche liegenschaftsbezogene Aufgaben aus dem Gebrauch von Dienstliegenschaften</b>	
Aufgabe	Aufgaben, die sich aus Gründen der Bewirtschaftung der Dienstliegenschaften als Staatsvermögen und insb. internem Verwaltungsvermögen ergeben.
Ziel	Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Werterhalt.
Beispiele	Flächenmanagement, energetische Sanierung, Modernisierung, Gebäudeleittechnik, Verwertung und Randnutzungen.
Finanzierung	Umlage Aufwandsentschädigung auf Sondervermögen, Ausgabe oder Einnahme Haushalt.

**Tab. 31:** Leistungen der Liegenschaftsverwaltung; Quelle: eigene Darstellung

Zur Beschreibung der immobilienwirtschaftlichen Dienstleistungen kann auf die bekannten Begriffe aus Mietverhältnissen zurückgegriffen werden. Diese Begriffe sind allgemein bekannt und in ihrer Aussagekraft durch die Rechtsprechung hinreichend belegt. Sie haben ihren Ursprung in der II. BV für die Vermietung preisgebundenen Wohnraums, sind aber auch für gewerbliche Mietverträge gebräuchlich und anerkannt. Folgende Bestandteile der Investitionen müssen vom Nutzer ersetzt werden:

Ersatz der Aufwendung für	Beschreibung
<b>Investition</b>	Lineare Abschreibung der Gebrauchsvorteile als Kapitalkostenaufwand über die wirtschaftliche Lebensdauer bei eigenen Dienstliegenschaften oder die Nutzungsentgelte aus vertraglichen Regelungen.
<b>Instandhaltung</b>	Aufwand für Instandhaltung. Sie umfasst nach DIN 31051 die Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung von Anlagen. Im Wesentlichen das Betreiben als technisches Gebäudemanagement.
<b>Betrieb</b>	Sind die Aufwendungen der Liegenschaftsverwaltung, die unmittelbar aus der Nutzung verursacht werden. Im Wesentlichen die zentralen Gebäudedienste im infrastrukturellen Gebäudemanagement.
<b>Verwaltung</b>	Aufwand für die geschäftliche Tätigkeit der Liegenschaftsverwaltung im PREM wie Personal- und Sachkosten der Liegenschaftsverwaltung. Mit diesem Aufwand korrespondiert keine echte Gegenleistung. Im Wesentlichen das kaufmännische Gebäudemanagement und das Flächenmanagement.
<b>Außerordentliches</b>	Aufwand, der aus unvorhersehbaren und nicht beeinflussbaren Ereignissen entsteht.

**Tab. 32:** Aufteilung der Aufwendungen; Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an DIN 31051:2019-06 [100]; Kinne; in: *Miet- und Mietprozessrecht*, S. 705-706, Rn. 24 [237] und *Lehmann-Richter*; in: *ZMR* 11/2012, S. 838 [307]; *Begriffe Instandhaltung, Betrieb und Verwaltung zu verstehen nach DIN 32736:2000-08* [101]

Die Investition beschreibt die Beschaffungskosten, also das Kapital, was aufgewandt wird, um eine Dienstliegenschaft zu bauen, zu erwerben oder vertraglich zu sichern. Für die Unterhaltung, den Betrieb und die Verwaltung entstehen Kosten, die als Gebrauchskosten oder Nutzungskosten beschrieben werden können. Hierfür können die Kostengruppen der DIN 18960 – Ermittlung der Nutzungskosten – herangezogen werden. Nutzungskosten sind Kosten, die in allen baulichen Anlagen und deren Grundstücken regelmäßig oder unregelmäßig von Beginn der Nutzung bis zu ihrer Beseitigung anfallen.<sup>653</sup> Bei vertraglich gesicherten Nutzungsverhältnissen wie Mietverträgen sind hierunter die vertraglichen Regelungen zum Bauunterhalt und die Betriebskosten zu verstehen.

<sup>653</sup> Siehe DIN 18960:2008-02, Pkt. 3.1 [99].



Unter den Bauunterhalt fallen nicht nur Dach und Fach, sondern auch die Erhaltung des inneren Ausbaus der Immobilie als präventive Maßnahmen vor oder als Reparaturen nach Eintritt eines Mangels. Maßstab ist die Sicherstellung des bestimmungsgemäßen Gebrauchs, also die Garantie der Gebrauchsfähigkeit der Dienstliegenschaft für die dienstliche Nutzung. Darunter fallen auch die Maßnahmen zur Beseitigung der Spuren des vertragsgemäßen Gebrauchs, die sog. Schönheitsreparaturen.

Eine Aufteilung der Betriebskosten nach § 2 BetrKV in umlegbare und nicht umlegbare Instandhaltungskosten ist nicht zweckmäßig. Sie kann aber zu statistischen Zwecken für den Vergleich mit Anmietungen am Markt erhoben werden. Vielmehr sind alle liegenschaftsbezogenen notwendigen und nutzerspezifischen gewollten FM-Dienstleistungen wie Reinigung, Umzug oder Cateringservice und ggf. auch Gebrauchsgegenstände wie Möblierungen sowie Komponenten der IT- und KT-Ausstattungen als umzulegende Kosten anzusehen.

Für die zu leistenden Vorauszahlungen sind realistische Budgetplanungen vorzunehmen. So sind sinnvolle Indexierungen möglich, die sich z. B. für Reinigungsleistungen an der Entwicklung an den Lohnkosten oder für den laufenden Bauunterhalt an dem Baupreisindex des Statistischen Bundesamtes orientieren.<sup>654</sup>

Verwaltungskosten sind die Gemeinkosten als betriebliche Aufwendungen aus der Tätigkeit der Liegenschaftsverwaltung zum Management der Dienstliegenschaften für den Haushalt. Sie entfallen auf die zur Bewirtschaftung der Grundstücke erforderlichen Arbeitskräfte und Einrichtungen sowie auf Aufsicht, Organisation, Geschäftsführung, Abrechnungen und Abwicklung des Zahlungsverkehrs sowie die Kosten der Abschlüsse von Verträgen und der Geschäftsverkehr mit den Nutzern und Dritten.<sup>655</sup> Hierzu gehören die Sachkosten für die Geschäftsausstattung und die Mietkosten für eigene Anmietungen, aber auch Reisekosten und die Kosten für die Information und Kommunikation. Als Verwaltungskosten sind aber auch die Kosten für das Flächenmanagement und dessen Optimierung anzusehen. Die Optimierung liegt im Interesse des Haushalts, da der Flächenverbrauch ursächlich ist für die entstehenden Kosten. Die Steuerung der Prozesse zur Bereitstellung von Flächen als Basisinformation und Flächeneffizienz ist das Ziel des Flächenmanagements.<sup>656</sup>

Außerordentliche Aufwendungen sind vor allem unerwartete Kosten, die aus Störungen des Dienstbetriebs durch Havarien, Elementarschäden nach Wetterereignissen oder Unglücken entstehen können. Weiterhin Umzugskosten und Leerstandskosten bei Sanierungen und Interimsunterbringungen oder Standortverlagerung aus politischen Entscheidungen, aber auch hierdurch erforderliche Beratungsleistungen und Gutachten.

Zu den außerordentlichen Aufwendungen zählen aber auch Aufgaben- und Nutzungsänderungen, die einen Flächenmehr- oder Flächenminderbedarf sowie Gebrauchswerterhöhungen

---

<sup>654</sup> Vgl. Stichnoth; Kalkulation betriebsphasenspezifischer Leistungen, S. 117-118 [461].

<sup>655</sup> Vgl. Kleiber; Marktwertermittlung nach der ImmoWertV 2010, S. 1442, Rn. 57; S. 1444, Rn. 70 [241].

<sup>656</sup> Vgl. Krimmling; Facility Management, S. 72-73 [274].

zur Folge haben und mit zusätzlichen Investitionen verbunden sind. Ein Flächenminderbedarf kann bei fehlender Verwertungsmöglichkeit zu vorübergehendem oder dauerhaftem Leerstand führen oder ggf. mit Investitionen für Herrichtungen für Dritte verbunden sein. Diese Aufwendungen entsprechen dem Mietausfallwagnis, da den fixen Betriebskosten als Leerstandskosten keine Einnahmen gegenüberstehen.<sup>657</sup> Diese sind dem Verursacherprinzip gemäß über den Nutzerhaushalt zu kompensieren.

### **3. Anwendung eines Fondsmanagements**

Der Wert des Fonds bestimmt sich aus dem in Dienstliegenschaften gebundenem Kapital. Die Dienstliegenschaften haben dabei für den selbstnutzenden Staat einen Gebrauchswert und dem Immobilienmarkt gegenüber einen Tauschwert. Der Tauschwert wirkt sich aber nur bei der Beschaffung und Verwertung am Markt aus. Der Fonds hat daher einen inneren und einen äußeren Wert. Es ist Aufgabe des Portfoliomanagements, die Gebrauchs- und Verkehrswerte zu ermitteln. Nur so kann überprüft werden, ob die Werthaltigkeit der als Dienstliegenschaften dienenden Immobilien gewährleistet ist. Dies bedingt eine Überprüfung dieser Werte in periodischen Abständen. Alternativ sollte auf die Möglichkeit einer kontinuierlichen Wertermittlung zurückgegriffen werden.<sup>658</sup>

Der innere Wert des Fonds ist für den Hoheitsträger von Interesse, der äußere Wert für das Wirtschaftssubjekt. Die Nutzer möchten eine für ihren gesetzlichen Auftrag gebrauchsfähige Dienstliegenschaft. Der Haushalt möchte die Aufwendungen, die sich aus dem Aufwand der Beschaffung und Bewirtschaftung ergeben, minimieren. Der innere Wert bestimmt sich aus der Summe der Gebrauchswerte bzw. der Gebrauchsvorteile. Sie entsprechen der Investition des Haushalts in Dienstliegenschaften und sind identisch mit dem Beschaffungswert. Der äußere Wert bestimmt sich nach den Tauschwerten, also den am Immobilienmarkt zu erzielenden Verkehrswerten. Ziel der Liegenschaftsverwaltung sollte es sein, den Gebrauchswert und den Tauschwert zu optimieren. Es gilt also, die Kosten gegenüber dem Preis zu minimieren, denn gerade die Beeinflussung des Verhältnisses zwischen Wert und Preis ist Sinn und Zweck ökonomisch sinnvollen Wirtschaftens.<sup>659</sup>

Die Investition in eine Dienstliegenschaft erfolgt nach dem haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot. Erwerb und die Verwertung sollen nach Haushaltsrecht zum vollen Wert, also zum Verkehrswert, erfolgen und ein Nachteil für den Haushalt abgewendet werden.<sup>660</sup> Auch wenn die Spezifik vieler Dienstliegenschaften oft keine marktüblichen Immobilien entstehen lässt, kann das Verhältnis zwischen dem Gebrauchswert und dem Verkehrswert optimiert werden. Dies wird aber nur im Verwertungsfall relevant. Mittels gezielter Investitionen in marktfähige Liegenschaften kann der Veräußerungspreis oder der Mietwert gesteigert werden.

---

<sup>657</sup> Vgl. Kleiber; Marktwertermittlung nach der ImmoWertV 2010, S. 1465, Rn. 169 [241].

<sup>658</sup> Vgl. Leopoldsberger; Kontinuierliche Wertermittlung von Immobilien, S. 292 [312].

<sup>659</sup> Vgl. Mellerowitz; Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 2, S. 17 [340].

<sup>660</sup> Vgl. Pkt. 4 zu § 64 VV-BHO.

Bei nicht marktfähigen Immobilien hingegen kann nur, bzw. immerhin, der Aufwand, mithin die entstehenden Kosten, minimiert werden. Das Verhältnis zwischen dem inneren und äußeren Wert kann wie folgt angegeben werden:

Innerer Wert = Gebrauchswert	<b>Hoch</b>	Verwertung unwirtschaftlich, da Verlust zu erwarten	Ausgeglichen
	<b>Gering</b>	Ausgeglichen	Verwertung wirtschaftlich, da Gewinn zu erwarten
		<b>Gering</b>	<b>Hoch</b>

Äußerer Wert = Verkehrswert

**Abb. 64:** Kompensation von Gewinn und Verlust innerhalb des Fonds; Quelle: eigene Darstellung

Das Fondsmanagement ermöglicht auch eine begrenzte Rücklagenbildung durch eine kontrollierte Thesaurierung bzw. Admassierung. Für im Fonds verbleibende Gelder besteht die Möglichkeit, sie für Beschaffungen und werterhaltende Maßnahmen einzusetzen. Bei einer Verwertung in Form von Veräußerungen oder Randnutzungen anfallende Erlöse fließen an das Sondervermögen zurück und stehen erneut für Investitionen zur Verfügung. Hier besteht die Möglichkeit, die Dispositionsfreiheit innerhalb des Fondsvermögens zu nutzen, um Überschüsse und Defizite auszugleichen. Interpretiert man den inneren Wert als Gebrauchswert und den äußeren Wert als Tauschwert, so ist innerhalb eines Liegenschaftsfonds ein Ausgleich von Erträgen und Verlusten möglich. Die Gewinne wirken sich entlastend auf die Aufwendungen des Haushalts aus und können verlustausgleichend innerhalb des Fonds verwendet werden. Außerordentliche Verluste müssen allerdings vom Haushalt ausgeglichen werden.

Mit der Abschreibung einer Dienstliegenschaft würde das Wirtschaftssubjekt über das Budget des Nutzers seine Investition amortisieren. Die Summe der Gebrauchsvorteile ersetzt die Aufwendungen des Wirtschaftssubjekts für die Beschaffung. Die Zahlungen an das Sondervermögen stellen Rückzahlungen bereits entstandener und verausgabter Kosten aus dem Betrieb von Dienstliegenschaften dar. Der Investor erhält damit die historischen Kosten seiner Investition gedeckt. Da die Abschreibungsquoten im Fonds verbleiben, stehen sie nach Ende der wirtschaftlichen Nutzungsdauer für eine Ersatzbeschaffung zur Verfügung. Auch eine Ersatzbeschaffung ist bei gleicher Nutzung höher, da neue Sachen dem neuesten Stand der Technik entsprechen und leistungsfähiger, also in ihrem Gebrauchswert höher sind. Die damit verbundenen Mehrkosten sind in der Abschreibung der alten Sachen nicht enthalten und müssen aus anderen Quellen beschafft werden.

Es kann der Fall eintreten, dass z. B. durch eine optimale Bewirtschaftung die Gebrauchsfähigkeit der Dienstliegenschaft länger andauert, als die wirtschaftliche Lebensdauer prognostiziert wurde. Haushaltsrechtlich vertretbar ist dann nur die Einstellung des Aufwendungssatzes, da nicht mehr Gebrauchsvorteile abgeschrieben werden können als Aufwendungen verursacht wurden. Ist die tatsächliche Nutzungsdauer länger als die wirtschaftliche Lebensdauer oder veranschlagte Nutzungsdauer, ergibt sich in Kombination mit dem Fonds die Möglichkeit, gesonderte Rücklagen zu bilden. Da weiterhin eine Nutzung stattfindet, also sich die Sache noch in einem gebrauchsfähigen Zustand befindet, können die Ersatzleistungen bis zu einer tatsächlichen Nutzungsaufgabe als Rücklage für eine Ersatzbeschaffung behandelt werden. Die Rücklagen entstehen aus der Weiterzahlung des Gebrauchsvorteils abzgl. der Mehraufwendungen für die altersbedingte Beseitigung von Mängeln.

Das Fondsmanagement erlaubt es, aus den Vorauszahlungen zu den Dienstliegenschaften Budgets zu bilden, welche innerhalb des Fonds verschoben werden können. So ist es möglich, Über- und Unterzahlungen aus den abgerechneten Umlagen gegeneinander auszugleichen. Dennoch sollte eine Dokumentation je Einzelliegenschaft vorliegen, um den tatsächlichen Wertverzehr abzubilden. Damit erfolgt für jede Dienstliegenschaft, ggf. im Falle von Mischnutzungen auch je Nutzer, eine liegenschaftsscharfe Abrechnung der tatsächlich angefallenen Aufwendungen sowie auch die Kompensation aus anderen Mitteln. Durch eine konsequente Objektbuchhaltung kann jede Dienstliegenschaft als Kostenfaktor über den gesamten Immobilienlebenszyklus hinweg für das Wirtschaftssubjekt identifiziert und analysiert werden. Hierdurch wird eine maximale Transparenz der Kostenstrukturen aus dem Immobilienbestand geschaffen.

Einnahmen aus Randnutzungen können ebenfalls im Fonds verbleiben oder an den allgemeinen Staatshaushalt abgeführt werden. Diese tatsächlichen Einnahmen aus Zahlungen fremder Rechtsträger ergeben abzgl. des Aufwands einen Gewinn oder Verlust für den Fonds. Die Gewinne können innerhalb des Fonds aufwandsminimierend bzw. kostensenkend zur Förderung des Immobilien-Kerngeschäfts der Liegenschaftsverwaltung zum Einsatz kommen. Diese Zahlungen über den Aufwand subventionieren die Aufwendungen durch Dienstliegenschaften. Es ist Sache des PM, dafür zu sorgen, dass aus Randnutzungen Gewinne und keine Verluste entstehen. Die Einnahmen aus einer Randnutzung aus der Vermietung von Teilflächen sind dabei dem Nutzer der Dienstliegenschaft nur abzgl. des Gewinns gegenzurechnen. Dies ergibt sich zwingend aus dem Unterschied zwischen dem Ersatz der Gebrauchswerte und der Mieten als Tauschwerte. Die Randnutzung ist nur die Folge aus der Differenz einer ursprünglichen bemessenen gegenüber einer nicht benötigten Nutzfläche. Die Beschaffung erfolgte aber aufwandbegründend aus der ursprünglich bemessenen Nutzfläche. Der Aufwand und die Kosten begründen sich aus der Eigenschaft als Dienstliegenschaft, auf deren Basis die Beschaffung erfolgte, und nicht zur Ausschöpfung des Marktpotenzials.

Die Praxis zeigt zwei verschiedene Möglichkeiten einer Liegenschaftsverwaltung auf, die der analysierten Verteilung der Handlungs- und Verfügungsrechte entsprechen. Die erste Möglichkeit ist die Bewirtschaftung innerhalb der Staatsverwaltung. Die Liegenschaftsverwaltung ist hier keine juristisch selbstständige Organisation, sondern Teil der Staatsverwaltung. In Niedersachsen sind die Dienstliegenschaften in einem Sondervermögen zusammengefasst, welches die unmittelbare Staatsverwaltung selbst verwaltet. Bis 2019 bestand in Mecklenburg-Vorpommern ein Landesbetrieb mit Sondervermögen. 2020 erfolgte unter Beibehaltung des Mieter-Vermieter-Modells eine Umstellung auf eine reine Behördenlösung. In Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz wurden Landesbetriebe errichtet. Diese bewirtschaften die Dienstliegenschaften als einen zugewiesenen oder in einem Sondervermögen gebundenen Teil des Landesvermögens. Da der Landesbetrieb einen nicht rechtsfähigen Teil des Landes darstellt, erfolgt die Bewirtschaftung der Dienstliegenschaften oder des Sondervermögens innerhalb der unmittelbaren Verwaltung. In allen diesen Fällen erfolgt die Liegenschaftsverwaltung definitionsgemäß in Eigenleistung. Der Einsatz eines Sondervermögens führt nur zu einer tatsächlichen monetären Abbildung durch Zu- und Abführungen an das Sondervermögen. Handelt es sich um Landesbetriebe ohne Sondervermögen, so erfolgt die monetäre Abbildung über eine interne Verrechnung, also über Umbuchungen im Staatshaushalt.

Die zweite Möglichkeit besteht in der Bewirtschaftung außerhalb der unmittelbaren Verwaltung. Hierzu wird eine juristische Person mit der Geschäftsbesorgung an den Dienstliegenschaften oder Sondervermögen betraut. Während das Eigentum des Verfügungsrechteinhabers im Sondervermögen gebunden ist, wird das Handlungsrecht der Ausführungskompetenz am Sondervermögen der Liegenschaftsverwaltung übertragen.

#### **4. Verwendung einer Immobilien-Agentur fördernden Rechtsform**

Im Modell nimmt die Liegenschaftsverwaltung die Verwaltung der Dienstliegenschaften in Vertretung des Wirtschaftssubjektes wahr. Nimmt eine Organisationseinheit nicht eigene, sondern Aufgaben für Fremde wahr, so spricht man von einer Agentur. Aussagen über die Rechtsform sind damit nur in einem sehr weiten Sinne möglich. Es muss sich um organisatorisch verselbstständigte Organisationseinheiten handeln, die mit einem eigenen Aufgabenprofil ausgestattet unter der Aufsicht der öffentlichen Hand eigene Entscheidungskompetenzen besitzen.<sup>661</sup> Die Liegenschaftsverwaltung besitzt nur die Ausführungskompetenz als Handlungsrecht und keine Verfügungsrechte über die Dienstliegenschaften. Damit ist die Trennung der Liegenschaftsverwaltung als Organisationseinheit von den Dienstliegenschaften in einem Sondervermögen sachgerecht, denn sie nimmt Aufgaben an und nicht mit Dienstliegenschaften wahr. Damit umfasst sie die Spannbreite von Behörden bis zu rechtsfähigen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts. Der gesetzliche Auftrag der Liegenschaftsverwaltung lautet

---

<sup>661</sup> Vgl. Bach/Fleischer/Hustedt; Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden, S. 12-13 [15].

Bedarfsdeckung und Bewirtschaftung zur Sicherstellung hoheitlicher Aufgaben des Hoheitsträgers. Nach dem Transaktionskostenansatz soll sie vertikal integrierter Teil des Rechtsträgers Staat sein. Diese Forderung kann durch die gesamte Bandbreite von Rechtsformen erfüllt werden.

Als Erstes stellt sich die Frage, ob die Liegenschaftsverwaltung öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sein soll. Die Steuerung privatrechtlicher Organisationseinheiten erfolgt über die Beteiligungsaufsicht mittels Geschäftsanteilen und zivilvertraglicher Regelungen. Nach der Analyse der Transaktionskosten soll die Liegenschaftsverwaltung als eigenständige Organisationseinheit vertikal integriert sein. Eine vertikale Integration auf privatrechtlicher Basis ist nur durch die Konzentration aller Anteile in der Hand des Staates möglich. Gesellschaften, deren Anteile sich alle in der Hand der öffentlichen Hand befinden, bezeichnet man als Eigengesellschaften.<sup>662</sup> Eine Leistung bleibt auch dann eine Eigenleistung, wenn die öffentlichen Rechtsträger einer Organisationseinheit nur ein privatrechtliches Gewand überstreifen.<sup>663</sup> In-House-Geschäfte haben ebenso wie Transaktionen zwischen Konzernunternehmen wegen der gesellschaftsrechtlich begründeten Weisungsrechte hierarchischen Charakter.<sup>664</sup>

Liegenschaftsverwaltungen im privatrechtlichen Gewand wurden in Berlin und Hamburg errichtet. Dort haben die Liegenschaftsverwaltungen die Geschäftsbesorgung oder Treuhand am Sondervermögen. In beiden Fällen bleibt die Verwaltungsaufgabe trotz Wechsels der Rechtsform weiterhin bestehen. Diese nur der Form nach selbstständigen Organisationseinheiten sind nur fiktive Unternehmensgebilde, da sie sich zwar privatrechtlicher Organisationsformen bedienen, dies aber ohne das in der Marktwirtschaft dazugehörige unternehmerische Risiko zu tragen.<sup>665</sup>

Ein gewichtiger Aspekt bei vielen Bundesländern und dem Bund führt zum Ausschluss privatrechtlicher Formen. Nur die Verwendung dieser öffentlich-rechtlichen Rechtsform ermöglicht es der Liegenschaftsverwaltung, auch als Baudienststelle im Sinne des Bauordnungsrechts aufzutreten, denn laut der Bauordnungen dieser Länder dürfen nur öffentlich-rechtlich organisierte Rechtsträger die Privilegien der eigenen Bauverwaltung genießen.

Ein weiterer Grund für die öffentlich-rechtliche Rechtsform ist, dass viele integrierte Bauverwaltungen auch die Aufgaben des Bundesbaus über die Organleihe fortführen wollen. Der Bund fordert hierzu aber öffentlich-rechtliche Rechtsformen für die Bauverwaltungen ein. Damit haben sich die Länder überwiegend für diese Rechtsform, wenn auch ursprünglich anders intendiert, entschieden. Die Auswahl einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgt anhand der Merkmale dieser Organisationsformen. Diese Merkmale kommen in der öffentlichen wie auch in der privaten Wirtschaft vor und sind daher vergleichbar. Die Eigenschaften

---

<sup>662</sup> Vgl. Faber; DVBl, S. 249 [138].

<sup>663</sup> Vgl. Marx; in: Behörden-Spiegel 07/2001, S. 19 [331].

<sup>664</sup> Vgl. Staubach; Effektiver Einsatzinterner Verrechnungspreise, S. 28 [456].

<sup>665</sup> Vgl. Strickrodt; in: Der Volkswirt, 45/1954, S. 13 [462].

öffentlich-rechtlicher Organisationsformen im Vergleich zu privatrechtlichen Formen sind aus nachfolgendem Schema ersichtlich:

Stufe	Merkmal	Beispiele aus der Wirtschaft	Beispiele aus der Verwaltung	Organisationsfähigkeit	Haushaltsfähigkeit	Rechtsfähigkeit	Autonomie
1	Rechtliche, wirtschaftliche und organisatorische Unselbstständigkeit	Abteilungen und Stabsstellen	Abteilungen, Referate, Dezernate	Nein	Nein	Nein	Nein
2	Rechtliche, wirtschaftliche Unselbstständigkeit bei organisatorischer Selbstständigkeit	Filialen	Behörden, nicht rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts	Ja	Nein	Nein	Nein
3	Rechtliche Unselbstständigkeit, aber wirtschaftliche Selbstständigkeit	Sparten mit Center-Konzept	Sondervermögen und Eigenbetriebe	Ja	Ja	Nein	Nein
4	Rechtliche Selbstständigkeit, aber wirtschaftliche Unselbstständigkeit	Verbundene Unternehmen im Konzern	Rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts	Ja	Ja	Ja	Nein
5	Rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit mit Autonomie	Einzelunternehmen und Konzerne ohne Mehrheitsbeteiligung Dritter	Rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung	Ja	Ja	Ja	Ja

**Tab. 33:** Zuordnung der Rechts- und Haushaltsfähigkeit; Quelle: eigene Darstellung

Um die Forderung nach einem Kontakt der Liegenschaftsverwaltung mit allen anderen Behörden des Staates im Sinne eines SSC zu erfüllen, muss sie selbst als Behörde mindestens der Stufe 2 angehören, aufgrund der Zuständigkeit für das gesamte Land als Oberbehörde. Ein externer Leistungsaustausch wird erst ab Stufe 3 möglich. Bedenkt man, dass die Stufe 3 nur eine wirtschaftliche, nicht aber eine rechtliche Selbstständigkeit vorsieht, stellen die untersuchten Staatsbetriebe und Sondervermögen auch nur eine unmittelbare Behördenlösung dar.

Damit die Liegenschaftsverwaltung nicht zum Spielball von tages- oder parteipolitischen Interessen verkommt, wird es von der Praxis als wichtig erachtet, sie mit einer eigenen, ver-

selbstständigen Verwaltungsstruktur ausgestattet aus der unmittelbaren Verwaltung herauszuheben.<sup>666</sup> Betrachtet man Sondervermögen nicht als organisatorische Form, sondern als Vehikel zur zusammenfassenden Aufbewahrung von Vermögenswerten an Dienstliegenschaften unter Führung eines Vertreters, so erhält man eine typische Agentur. Sie verfügt in dieser Kombination über eigenes Personal, das interne Dienstleistungen an Dienstliegenschaften wahrnimmt. Hier rückt die Rechtsform der Stufe 4 in den Mittelpunkt des Interesses. Die rechtliche Selbstständigkeit bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Abhängigkeit reicht für eine Organisationseinheit mit weitgehend vorgegebenen Verhaltensmustern aus.

Soll die Liegenschaftsverwaltung mit einer möglichst großen eigenen Handlungsfreiheit aber gleichzeitiger Einflussnahme des Staates erhalten bleiben, bietet sich in Stufe 4 die Anstalt des öffentlichen Rechts als die hierfür geeignetste Rechtsform an. In diesem Fall muss der Treuhänder Liegenschaftsverwaltung durch ein Errichtungsgesetz ermächtigt werden, die ihm anvertrauten öffentlichen Sachen für den Treugeber zu verwalten.<sup>667</sup> Das Bestreben der fachlichen Unabhängigkeit und Selbstständigkeit kann nur durch eine disziplinarische Eigenständigkeit aufgenommen werden. Nur mit einer juristischen Verselbstständigung kann der direkte Disziplinarweg der Aufsichtsorgane unterbrochen werden.<sup>668</sup> Führt eine Anstalt mit eigenem Personal ein Sondervermögen ohne Personal, so ist die Dienstaufsicht über das Sondervermögen oder das in der Anstalt eingesetzte Personal ausgeschaltet. Gründe hierfür liegen in der Risikominimierung und Arbeitsentlastung der Führungsspitzen von fachfremden und routinemäßigen Aufgaben sowie als Schutz vor unsachgemäßen politischen Einwirkungen und in der wirtschaftlichen Bewältigung spezifischer Aufgaben. Es sind die gleichen Gründe, die zu einer Forderung nach der Profilierung der Liegenschaftsverwaltung als Sonderbehörde führen.

Eine Übertragung einer Liegenschaftsverwaltung an eine Einheit der Stufe 5 ist sicher nicht sinnvoll. Bei dieser Konstellation stehen sich formal die Liegenschaftsverwaltung und der Staat als rechtlich und wirtschaftlich verschiedene Rechtssubjekte gegenüber, obwohl das Sondervermögen im wirtschaftlichen Eigentum des Staates verbleibt. Damit ist kein weiterer Zuwachs an Autonomie verbunden als in Stufe 4.

Voraussetzung ist, dass sie in ihrer personellen und organisatorischen Ausgestaltung den Aufgaben des immobilienwirtschaftlichen PREM entspricht und ihr den hierfür notwendigen Spielraum einräumt.<sup>669</sup> Die Organisationseinheit muss zu allen anderen Organisationseinheiten unabhängig ihrer hierarchischen Stufe Kontakte pflegen. Sie sollte deshalb weder zentral in einem Ministerium noch dezentral als eine sonstige nachgeordnete Behörde angesiedelt sein. Hierfür empfiehlt sich eine Organisationseinheit, die außerhalb des Rechtsträgers Staat als Organisationseinheit der mittelbaren Verwaltung angesiedelt ist.

---

<sup>666</sup> Vgl. Lemiss, Sven; in: Landtag NRW, Neue Strukturen beim BLB-NRW, S. 6 [310].

<sup>667</sup> Vgl. Michael; Öffentliche Treuhand, S. 16 [348].

<sup>668</sup> Vgl. Krähe; Konzern-Organisation, S. 52 [270].

<sup>669</sup> Vgl. Bald; in: Immobilien der öffentlichen Hand, S. 41 [18].



Einer Anstalt öffentlichen Rechts eröffnen sich z. B. vielfältige personelle Möglichkeiten. Durch Errichtungsgesetz kann ihr nach § 121 Nr. 2 BRRG die Dienstherrenfähigkeit, also die Fähigkeit, Beamte zu ernennen und zu beschäftigen, verliehen werden. Für Angestellte kann bestimmt werden, dass die tariflichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes anzuwenden sind oder nicht. Hier erwachsen ihr Vorteile, die ansonsten nur privatrechtlichen Rechtsformen zukommen. So kann sie mit den Tarifpartnern auch einen eigenen Tarifvertrag festlegen oder verhandeln. Dies ermöglicht ihr einen eigenen, den Besonderheiten von bau- und immobilienwirtschaftlichen Arbeitsabläufen entsprechenden Tarifvertrag anzuwenden. Von dieser Möglichkeit hat nur das Land Berlin mit seiner BIM-GmbH Gebrauch gemacht. Einzuschränkend ist hier natürlich, dass der ausgehandelte Tarif vom Land gestützt ist. Daher forderte der Rechnungshof Berlin in den Entgelten ein vergleichbares Niveau zum Tarif des öffentlichen Dienstes, womit nur die Tätigkeitsmerkmale an die Immobilienwirtschaft angelehnt sind (*Quelle: nicht zitierte Antwort auf Frage FA-A-4 Berlin nach Anhang 4-13*).

Damit besitzt sie einen eigenen Haushalt, eigenes Personal und eigene Sachmittel zur Aufgabenerfüllung. Als fachspezifische Behörde kann sie damit auf sich ändernde Anforderungen nach fachlichen Kriterien eigenständig reagieren. Als Erfüllungsgehilfe des Haushalts steht die Liegenschaftsverwaltung in der Rechts- und Fachaufsicht des Finanzressorts. Das Tätigwerden der Liegenschaftsverwaltung den Nutzern gegenüber muss über das entsprechende Errichtungsgesetz und über Richtlinien des Finanzressorts sichergestellt werden. So wäre z. B. eine Umstellung der bereits vorhandenen Haushaltsrichtlinien für Baumaßnahmen wie z. B. die RLBau/RBBau zu Haushaltsrichtlinien zur lebenszyklusübergreifenden Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung auf eine RLLieg/RBLieg sinnvoll (*Quelle: nicht zitierte Antworten auf Frage LV-1-B-4 MV nach Anhang 4-5 und nicht zitierte Antwort auf Frage FA-A-2 MV nach Anhang 4-13*).

Auch die Integration der Bauverwaltung in die Liegenschaftsverwaltung wäre sinnvoll, da für die bauliche und technische Unterhaltung bautechnischer Sachverstand unabdingbar ist. In den befragten Bundesländern mit MVM ist dies bis auf die Länder Berlin und Hamburg sowie den Bund bereits umgesetzt.

Mit Stufe 4 ist eine Rechts- und Fachaufsicht verbunden. Eine Fachaufsicht ist gerechtfertigt, da die Liegenschaftsverwaltung als selbstständiger Rechtsträger nur Aufgaben auf Weisung und an Vermögen des Staates erfüllt und daraus Weisungsrechte entstehen.<sup>670</sup> Die Pflicht zu einer Fachaufsicht ergibt sich aus dem Treuhandverhältnis. Der Treuhänder hat nicht eigene Ziele und Rechte zu verfolgen, sondern die Interessen des Treugebers zu vertreten, womit die Zweckmäßigkeit der Handlungen des Treuhänders zu kontrollieren ist.<sup>671</sup>

Die Leitung der spezifischen PREM-Einheit unterliegt in einem staatlichen Verband der Staatsaufsicht des Ressorts, in deren Geschäftsbereich sie angesiedelt ist bzw. deren obligatorische

<sup>670</sup> Vgl. Bull/Mehde; Allgemeines Verwaltungsrecht S. 174, Rn. 393 [65].

<sup>671</sup> Vgl. Maier-Bledjian; Sondervermögen des Bundes, S. 104 [326].

Aufgaben sie erfüllt. So ist die reine Immobilienverwaltung mit überwiegend haushaltsrechtlichen Funktionen traditionell dem Finanzressort zugeordnet.<sup>672</sup> Nimmt sie die Aufgaben der in ihr integrierten Bauverwaltung wahr, erfolgt die Aufsicht in diesem speziellen Bereich durch das Bauressort. Ist die Liegenschaftsverwaltung Vertreterin des Wirtschaftssubjekts, so handelt sie als Organ des Staates selbst. Damit ist ihre Handlungsmacht nicht anders als die des Organs, welches sie vertritt. Dies verdeutlicht gerade die wirkende Fachaufsicht. Durch sie kann der Staat auf die Art und Weise der ihr übertragenen Aufgabenausführung auch formal rechtsfähigen Trägern gegenüber Einfluss nehmen. Wenn innerhalb der Sphäre eines staatlichen Rechtsträgers eine staatliche Organisationseinheit mit einer anderen staatlichen Organisationseinheit unabhängig von ihrer Rechtsform Leistungen austauscht, handelt es sich um Akte staatlicher Organisation oder interne Vorgänge ohne Außenwirkung.<sup>673</sup> Da das Tun und Handeln dieser Verwaltungsinstitutionen dem gleichen Zweck dient und durch das hierarchische System der Über- und Unterordnung zusammengehalten wird, sind innerstaatliche Meinungsverschiedenheiten unter sich auszutragen. Mithin können Verstöße letztendlich nur durch ministerielles Eingreifen im Rahmen der Staatsaufsicht gelöst werden.

## **5. Steuerlich neutrale Auswirkungen**

Gerade der Einsatz eines Sondervermögens bei einer Treuhand führt zur Anerkennung der Steuerlast beim wirtschaftlichen Eigentümer. Damit es sich um eine steuerlich anerkannte Treuhand handelt, muss die Verfügungsmacht des Treuhänders nach innen zugunsten des Treugebers so eingeschränkt sein, dass die Eigentümerstellung des Treuhänders nur eine leere Hülle darstellt und somit das Schicksal des Treuguts in der Hand des Treugebers liegt, der aufgrund einer schuldrechtlichen Vereinbarung das Treugut zurückverlangen kann.<sup>674</sup> Folglich ist nach § 39 (2) Nr. 1 S. 2 AO das Treugut steuerlich beim Treugeber als wirtschaftlichem Eigentümer zu aktivieren. Im Falle der Dienstliegenschaften ist der Treugeber und somit der wirtschaftliche Eigentümer der Staat. Damit bleiben es auch in diesem Falle steuerfreie Eigenleistungen des Staates.

Die praktische Gestaltung von Mittelabflüssen zwischen verschiedenen Einrichtungen des Staates auf Grundlage des Neuen Steuerungsmodells in einem geschlossenen Haushaltskreis sind steuerlich irrelevant.<sup>675</sup> Vertritt die Liegenschaftsverwaltung formal das Wirtschaftssubjekt Staat und inhaltlich den Hoheitsträger in der Ausführung von Aufgaben des Hoheitsträgers, so sind Anbieter und Abnehmer von Dienstliegenschaften rechtlich identische Personen, wodurch zwischen Einheiten derselben Organisation nur Eigenleistungen, aber kein echter Gütertausch und somit kein steuerlich relevanter Umsatz stattfinden. Als öffentlich-rechtliche Person der mittelbaren Verwaltung erfüllt sie für den Hoheitsträger in Vertretung für

---

<sup>672</sup> Vgl. Land Hessen; Hessen-60 Jahre stolze Jahre, S. 32 [288].

<sup>673</sup> Vgl. Marx; in: Behörden-Spiegel 07/2001, S. 19 [331].

<sup>674</sup> Vgl. BFH-Urteil; Az.: I R 69/97, in: BFHE, Band 188, Nr. 42, S. 258 [67].

<sup>675</sup> Vgl. Kronthaler; Hoheitliche Beistandsleitungen, S. 9-10 [278].

das Wirtschaftssubjekt an Verwaltungsvermögen hoheitliche Aufgaben. Die Zuständigkeit liegt im Rahmen der Ressortverantwortung eigentlich bei den Nutzern selbst und ist nur durch eine innerstaatliche Kompetenzzuweisung bei der Liegenschaftsverwaltung konzentriert. Dies ändert aber nichts am mittelbaren hoheitlichen Charakter der Beschaffungs- und Verwaltungsaufgaben an Dienstliegenschaften. Diese bleiben der hoheitlichen Aufgabenerfüllung zuzuschreiben. Fiskalische Hilfsgeschäfte sind zwar in ihrer Form grundsätzlich privatrechtlicher Natur, aber immer hoheitlichen Inhalts.

Nach geltender Meinung ist die Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe einer juristischen Person des öffentlichen Rechts durch eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts im Wege der Beistandsleistung gleichfalls als hoheitliche Aufgabe anzusehen.<sup>676</sup> Eine juristische Person des öffentlichen Rechts leistet Beistand, wenn sie Aufgaben im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen oder Vereinbarungen erbringt. Man spricht daher auch von hoheitlichen Beistandsleistungen. Es handelt sich daher bei den Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung von Dienstliegenschaften steuerlich nicht um eine wirtschaftliche, sondern um hoheitliche Aufgaben. Es sind staatsinterne Leistungsbeziehungen in Form von zwischenbehördlichen Leistungsaustauschen. Mit Einsatz eines Modells erfolgt nur eine neue Form der innerstaatlichen Zuweisung öffentlicher Mittel. Es bleibt trotz alledem internes staatliches Handeln. So lange der Staat im Rahmen des öffentlichen Sonderrechts Haushaltsrecht tätig wird und in Ausübung der öffentlichen Gewalt seine internen Angelegenheiten regelt, handelt es sich um staatliche Interna. Maßgeblich ist die Rechtsnorm, auf deren Grundlage die juristische Person des öffentlichen Rechts nach außen tätig wird, also die Form und nicht der Inhalt der Tätigkeit.<sup>677</sup>

---

<sup>676</sup> Vgl. OFD Rostock; Az.: S 2706-04/01-St 242; in: DStZ 4/2003, S. 129 [361].

<sup>677</sup> Vgl. Korn; in: UStG-Kommentar, S. 206, Rn. 194 [264].



# Index

## A

Abhängigkeit .....122 f., 132, 170 f., 177, 179, 193, 221  
 Abschreibung 75, 198 ff., CX, CXIII, CXXIII, CXXXI,  
 CXXXIX ff., CXLV  
 Abusus .....34, 152 f.  
 Agent .....35 f., 166 ff., 180 f., 183 ff., 220, CXXXIII  
 Agentur .....35 f., 168, 224, CXXXV, CXLVII, CL  
 Anordnungscompetenz .....151 ff., 155 f.  
 Anreize .....2, 9, 11, 23, 25, 30, 178, 185, 187, 217, 221,  
 223 ff., 231 f., LXXXI, CIII, CXXII, CXXIX  
 Anstalt .....59 f., 62, 71, 91, 93, 95, 141, LXXXII,  
 CV, CL f.  
 Anstaltsgebrauch .....71, 89, 93  
 Antragskompetenz .....151, 153  
 Asset Management (AM) .....81 f., 109 f., 121  
 Assistenzfunktion .....116 ff., 140, 150, CXLI  
 Ausführungskompetenz ....151, 153 ff., 158 ff., 164 f.,  
 179, 202, 220, 232, CXLVII  
 Äußerer Wert .....CXLV f.

## B

Backoffice .....158  
 Bauaufsicht .....86 f.  
 Bauherrschaft .....76, 86 f.  
 Bauordnung .....85 ff., 101, CXXXV, CXLVIII  
 Bauwerkszuordnungskatalog .....85  
 Bedarfsdeckung .....37, 44 ff., 67, 90, 105, 111, 180,  
 LXXXII, CXLVIII  
 Befragung .....10, 15 ff., 160  
 Befund 0 .....11, 23, 232 f.  
 Befund 1 .....20 f., 186, 232  
 Befund 2 .....20 f., 160, 232  
 Befund 3 .....20 f., 143, 232  
 Befund 4 .....20, 22, 154, 232  
 Befund 5 .....20, 22, 154, 232  
 Befund 6 .....20, 22, 161, 232  
 Befund 7 .....20, 22, 154, 232  
 Befund 8 .....20, 22, 131, 232  
 Befund 9 .....20, 22, 228, 232  
 Behörde .....5, 21, 26, 59 ff., 64., 88, 90, 93, 95 f., 126 f.,  
 173, 141, 144, 159, 202, 219, CXXXV, CXLVII,  
 CXLIX ff.  
 Belohnung .....23, 178, 224 ff., CXV, CXXXI  
 Bestands/-management / -verwaltung .....76, 80, 107,  
 114, 117, 119, 184, 193

Betriebsmittel .....10, 79, 98, 107  
 Betriebswirtschaft .....V, VII, 6, 8, 25 ff., 39 f., 49,  
 51, 54, 98, 104, 118, 120, 149, 216, 219, 223,  
 CXV, CXXXI, LXXI f., LXXV, CV, CXXIII  
 Bürokratie .....27, 52, 166, 177 f., 231  
 Bürokratische Kontrolle .....178

## C

Center-Konzepte .....7, 27, 53 ff., 192, 206, LXXI,  
 CXLIX  
 Controller .....111 f.  
 Controlling ....7, 12, 27, 49, 51, 82 f., 109, 113, 120, 132,  
 140, 180, 222, 225 f., CVI, CXXXIX f.  
 Controlling-Instrument ....VII, 112, 118, 120 f., 172 f.,  
 181, 189, 232, 250, CXXXIX  
 Cost-Center .....55, 192 f., LXXI  
 Corporate Real Estate Management (CREM) .....10,  
 79 f., 107 f., 110 f., 115, 120, 162, 191 f., 218 f.,  
 CXXXIV

## D

Dealmaker .....111 f.,  
 Delegation ..6, 27, 34, 36, 48, 52, 54 f., 88, 137, 144, 151,  
 155, 166  
 Dezentralisierung ....6, 26 f., 52 f., 55, 133, 135 ff., 140,  
 168, 179, 182, 192, LXXXII, CL  
 Dienstaufsicht .....60, 63, 141, CL  
 Dienstbarkeit .....VII, 96, 100, 146 f., 158, 190  
 Dienstliche Nutzung ...12, 69, 86, 88 ff., 92 ff., 99, 146,  
 CXLIII  
 Dienstleister .....20, 22, 83, 120, 161 f., 164, 170,  
 206, 217 f., 224 f., LXXIII, CXXXI, CXXXIII,  
 CXXXV, CXLI ff., CL  
 Dienstliegenschaft (Def.) .....101  
 Dienstvertrag .....36, 105, 149, 161, 163, 194 f.  
 Disposition .....36, 38 f., 57, 96, 114, 119 f., 134, 137,  
 158, 191, CXLV  
 Durchführungskompetenz .....150 f., 155 f., 158

## E

Effektivität .....25, 41 f., 44 f., 100, 166, CV, CXXX  
 Effizienz .....V, 12, 25, 27, 32 ff., 41 f., 45, 49, 55,  
 100, 102 f., 122, 132, 142, 147, 159, 166 f., 170,  
 192 f., 220, 226 ff. LXXXII, CV, CXV, CXXX f.,  
 CXLIII  
 Eigengebrauch .....92, 146, 205

Eigenleistung .....32, 127, 131, 133, 136, 140, 143, 162, 164, 186, 191, CXLVII f., CLII  
 Eigenschaften (*Transaktions-*) .....32, 125 ff., 130 f., 133, 137  
 Eigentum (juristisches) .....21, 142 ff., 146 f., 149, 156, 158, 190, 206, 232, CIX  
 Eigentum (wirtschaftliches) .....147, 149, 155 f., 158, CIX, CL, CLII  
 Entscheidungskompetenz .....53 f., 138, 151 ff., 155 ff., CXLVII  
 Entwicklungsstufen CREM .....111 f.  
 Erfüllungsgehilfe .....VII, 184 ff., 195., 202 ff., 219 f., CXLVII  
 Ergebniskontrollen .....180, 184  
 Erwerbsvermögen .....38  
 Erwerbswirtschaft .....V, 37 ff., 42, 46, 67, 80, 89, 104 ff., 113, 123, 185, 187, 189, 192, 211, 217 ff., 231 ff., CXV, CXXXIX  
 Experten/ -Interview .....16 ff.

## F

Fachaufsicht .60, 63, 141, 157, CXVII, CXXIII f., CLI f.  
 Fachspezifität .....145 ff.  
 Fachverwaltung .....LXXV, CXXXV f.  
 Facility Management (FM) .....80 ff., 103, 109 f., 118 f., 121, 129 f., 136, 173, LXXXI, CV, CXV, CXXXVIII, CXLIII  
 Facility Services ...80 f., 83, 110 f., 117, 133, 162, 185, 200, CXL  
 Finanzvermögen .....38, 69 ff., 87, 89 ff., 97, 143, 190, LXXV  
 Fiskus .....66, 71, 101, 159  
 Fonds/ -Lösung .....208 f., 211 ff.  
 Fondsvermögen .....212, CXLV  
 Fragebogen .....16  
 Fremdgebrauch .....92 f.  
 Frontoffice .....158  
 Fruchtziehung/ -srecht ...34, 144 f., 147, 153, 155 f., 195  
 Führungskompetenz .....150 f.

## G

Gebrauchsrecht .....34, 99, 144, 155 f.  
 Gebrauchsvermögen .....38  
 Gebrauchsvorteile .....100, 146, 191, 195, 198 ff., 202, 211 f., 217, CXXXIX ff., CXLIV ff.  
 Gebrauchswert .....46 f., 78, 99 f., 107, 117, 119, 127, 146, 149, 198 f., 205, 218, CXL, CXLIII ff.  
 Geltungswert .....47  
 Gemeingebrauch .....71, 97

Geschäftsbesorgung .....111, 162 ff., 188 f., 191, 193 f., 202 ff., 207 f., 212 f., 232, CXLVII f.  
 Geschäftsfeld .....50, 105 f., CXXXVIII  
 Gewinn ....7, 39 f., 42 f., 46, 54 ff., 79 f., 104, 106 f., 124, 185, 187, 192, 200, 211, 224, 226 f., LXXIV, LXXXII, CXLV f.  
 Grundstock .....209 f.  
 Grundstück .....38, 69, 72 f., 86, 90 f., 98, 101, 117, 142, 146 f., 210, CXL, CXLII f.  
 Grundwert .....47

## H

Handlungskontrollen .....180 f., 184  
 Handlungsrechte ...VII, 15, 34 f., 150 ff., 158 ff., 164 f., 202, CXLVII  
 Häufigkeit .....33, 127, 129 ff.  
 Haushaltswirtschaft .....V, VII, 15, 38, 42 ff., 80, 102, 104, 113, 146, 185, 187, 191, 193, 217 f., 225 ff., 232 f., XXV, CXL f.  
 Haushaltung .....V, 37 f., 40, 43, 160, 187, 193, 216, 218 f., 224 ff., 232, XXV  
 Haushaltsvermögen .....38, 43, 217  
 Hausverwalter .....163, 204  
 Hierarchie ....V, 6, 27, 32 f., 52 ff., 57, 63, 131 f., 138 f., 143, 150, 166 f., 171 ff., 275, 178 f., 187, 216, 224 ff., 231, CXLVIII, CL  
 Hilfsgeschäft ..49 ff., 56 f., 67, 80, 104 ff., 110, 134, 138, 142, 154, 159, 163, 182, 186 ff., 193, 197, 218, CLIII  
 Hoheitliche Beistandsleistung .....CLIII  
 Hoheitsträger .....VII, 65 ff., 101 f., 106, 112, 116 ff., 121, 140, 142 ff., 147, 151 ff., 162, 164 ff., 174, 182 f., 186 ff., 193, 196, 200 ff., 209, 211 ff., 232, CXLIV, CXLVIII, CLII  
 Hold-up-Problem .....122 ff., 132, 175  
 Homo oeconomicus .....29 ff., 36  
 Humankapitalgebundenheit .....125, 127, 130 f.

## I

Idealmodell .....VII, 2, 217  
 Immobilie (Def.) .....72 f.  
 Immobilienfonds .....226 ff.  
 Immobilienmanagement .....79 f., 107 f., 110 f., 114 f., 120 f., 153, 163 f., 168, 180, 186, 196 f., 206 f., 226, LXXXIII, CXXXVIII  
 Informationsoverload .....170  
 Informationssystem .....114, 116, 178, CXXXIX, CXLI  
 Infrastrukturspezifität .....134 ff.  
 In-House-Geschäft .....143, CXLVIII  
 Innerer Wert .....CXLV

- Institution ....VII, 15, 28 f., 33 ff., 48, 129, 132, 150, 166, 168, 171 f., 175, 181 ff., 188, 216, 220, 231
- Institutionelles Arrangement .....*siehe Institution*
- Interview .....15 ff.
- Intrapreneur .....111 f.
- Invest-Center .....55, 192
- Investitionsmiete .....196
- Ius abutendi .....34, 152 f.
- J**
- Jurisdiktion .....26
- K**
- Kapitalanlage .....79, 98 f., 101, 107 f. 191, 199, 205 f.
- Kapitalanlagegesellschaft .....206 f., 212 f.
- Kapitalanlageprodukt .....79, 206 f.
- Kerngeschäft .10, 49 ff., 56 f., 67, 80, 82, 103 ff., 110 ff., 115, 119, 132., 134, 136, 138, 140, 145, 154 f., 158, 163, 172, 175, 182, 186 ff., 191, 193, 195, 197, 204. 218, 226 f., CXLVI
- Koalition .....171, 173, 177 f., 184, 220 f.
- Kommunikationsfunktion .....116 ff.
- Kongruenzprinzip .....150 f.
- Kontrahierungszwang .....3, 111, 113, 131, 192, 223, 231 f., LXXXI, LXXXIV, CXXIX, CXXXI
- Kontrakte .....5, 26 f., 216
- Kontraktzahlungen .....185
- Kontrollfunktion .....56, 222
- Konzentration (Aufgaben-) .....26, 138 f., LXXXII
- Kooperation ..29 ff., 131 f., 140, 143, 173, 177 f., 220 ff.
- Koordinationsform .....31 ff. 53, 131 f., 171, 179, 225
- Kosten- und Leistungsrechnung .....52, 119, 193, 197, 200, 222, 225, CXXXIX
- Kostenmiete .....3, 123 f., 224, LXXIV, CX, CXIII f., CXXIII, CXXXI
- Kostenrechnung .....56 f., 83, 113, 123, 249, 222, CXL
- L**
- Lebenszyklus .....76 f., 79, 81 f., 112, 115, 117 f., 120 f., 135, 154, 173 f., 181, 188, 202, 205, CV, CXXXV f., CXXXVIII, CXLVI, CLI
- Lenkpreis .....9, 55 f., 221 f.
- Lenkungsfunktion .....56, 222
- Liegenschaft (Def.) .....72 f.
- Lock-in-Effekt .....122 f.
- M**
- Macht .....58, 64, 122, 143, 150, 166 ff., 170 f., 221
- Machtspiele .....166 f., 175, 184
- Management .....15, 27, 48 f., 51, 81, 101, 103, 108, 110 ff., 120 f., 128, 131 f., 180, CXLIII
- Marktmiete .....3, 123 f., 222, 224, LXXIV, LXXXII, CXIII, CXXIII, CXXXI
- Maximalprinzip .....42 f., 218
- Methodologischer Individualismus .....29 ff.
- Mieter ..4 ff., 21, 34, 46, 76, 106, 142, 145, 148, 164, 193, 196, 204, 212, 215 ff., 219 ff., 223, 227 f., 231, LXIX, LXXII f., LXXXII f., CI, CXIII, CXXX f.
- Mietermarkt .....76
- Mieter-Vermieter-Modell (MVM) ...V, VII., 2 ff., 143, 161, 164, 186, 193, 215 ff., 223, 125, 227 ff., LXXII ff., LXXXI ff., CVII, CXIV f., CXLVII, CLI
- Mieter-Vermieter-Verhältnis .....8, 13, 216, 228 f.
- Mietvertrag .....4 ff., 11, 21 f., 76 f., 82, 145, 149, 161, 196, 216, 221, 227, LXXIII, LXXXI, CXIII ff., CXLII
- Mikropolitik .....167, 175
- Minimalprinzip .....42 f., 45, 191 f., 218
- Mitsprachekompetenz .....151 ff.
- Modell (Def.) .....1 f.
- Modellplatonismus .....VII, 227 ff.
- Modelltheorie .....1 f.
- Monetarisierung .....2, 25, 78, 186, 190 f., 193, 196, 204, 216 f., 231, CXLVII
- Multi-Agent-Beziehung .....169 f., 185
- N**
- Narrativ .....215
- Neue Institutionenökonomik (NIÖ) ...15, 25, 27 ff. 31, CXXXIX
- Neues Steuerungsmodell (NSM) .....V, VII, 13, 26 f., 219, 231, LXXI, CLII
- New Public Management (NPM) .....V, 6, 8, 12 f., 15, 25 ff., 133, 140, 189, 196, 205, XXV
- Nießbrauch .....92, 147, 165, 190 f., 293, 195, 220
- Nutzwert .....46 f.
- O**
- Objektmanagement .....109, 114., 162, 207, CXXXV
- Ökonomisierung .....25 f.
- Open-Book-Verfahren .....196
- Opportunistisches Verhalten .....122 f., 127, 167, 175, 177 f., 184
- P**
- Portfoliomanagement (PM) .....81 f., 109 f., CXLIV, CXLVI
- Portfoliohoheit .....108, 192

Prinzipal .....35 f., 166 ff., 174 ff., 180 f., 183 f., 186, 220 f., CXXXIII  
 Prinzipal-Agent-Ansatz .....15, 28, 35 f., 166 f., 170 f., 174 ff. 185, 200, 204, 216, 219 f.  
 Profit-Center .....55, 57, 192 f., CXI  
 Property Management .....81, 83, 110  
 Property Rights .....33 f., 147 f., 157 f., 164, 199, 201, 207, 217  
 Property-Rights-Ansatz .....15, 28, 33  
 Public Real Estate Management (PREM) .....10, 80, 107 ff., 117 f., 120 f., 127, 131, 133, 136, 140 f., 149, 159, 162 f., 188 f., 191 ff. 201, 204 f., 216, 218, 226, 232, CXXXVIII f., CXLII, CL f.

**Q**

Qualitative Inhaltsanalyse .....18

**R**

Randnutzung .....93, 105 f., 113, 192, 200, CXLII, CXLV f.  
 Real Estate Management (REM) .....79, 81, 107  
 Realmodell .....VII, 2  
 Rechtsaufsicht .....60, 63, 141  
 Rechtsfähigkeit .....20, 59 ff., 67, 90 f. 186, CXLIX  
 Reifegrad .....114  
 Rentabilität .....40, 42, 45 f., 55, LXXIV  
 Reputation .....178  
 Residualeinkommen .....147, 185, 187, 187, 193  
 Residualgewinn .....224  
 Ressortprinzip .....63 f., 113 f., 121, 126, 128, 140, 144, 146, 150 ff., 157 f., 219, 223, LXXXIII  
 Revolvierender Fonds .....208 f.  
 Rollen (-verhalten) .....8, 9, 16, 218, LXXXV, CXV  
 Rubrum .....144

**S**

Schnittstelle .....171 ff., 188, 215, 220  
 Schweinezyklus .....75  
 Selbstnutzer .....106 f., 133, 299 f., CXLIV  
 Servicefunktion .....107, 115 f., 192, 197  
 Shared Service Center (SSC) .....137 ff., 173, 189, 192, 232, CXLIX  
 Simulation .....2, 55, 216 f., 221, 227  
 Sonderbehörde .....CXXXV ff.  
 Sondergebrauch .....71, 97  
 Sondervermögen .....3, 21, 60 f., 91 ff., 141, 163, 193, 206 ff., LXXXIV, CV, CXLII, CXLV, CXLVII ff., CL, CLII  
 Sparsamkeit .....43 ff., CXXXI, CXLII

Spezifität .....33, 122, 125 ff., 129 ff., CXL  
 Spiegelreferat .....172 f., 220, CVI, CXXXIII  
 Staat (Def.) .....57 ff.  
 Staatsaufsicht .....62 f., 138 CLI f.  
 Staatsbetrieb .....60 f., 91, 141, 193, LXXIII, CXLIX  
 Staatsvermögen .....38, 67 ff., 89, 159, 173, 211, 225, CXXXIII, CXLII  
 Standortgebundenheit .....73, 125 f., 130  
 Strategische Relevanz .....33, 128 ff.  
 Strategist .....111 f.

**T**

Taskmaster .....111 f.  
 Tauschwert ...39, 46 f., 78, 99 f., 100, 107, 119, 146, 198, 205, 218, CXL, CXLIV ff.  
 Team .....136, 169, 173 f., 177, 182, 221  
 Time-Lag .....75  
 Transaktionskosten (-Ansatz) .....15, 28, 31 ff., 130 f., 197, 222, CXLVIII  
 Transferrecht .....144, 155 f.  
 Treuhand .....163 f., 201, 207 f., 216, 218, 225, 232, CXLVIII, CLI f.

**U**

Umlage ....187 f., 196, 200 f., 204, CXIV, CXLII, CXLVI  
 Unsicherheit .....28, 31, 33, 35, 106, 120, 127 f., 130 ff., CXL  
 Unternehmenskultur .....178  
 Unternehmung .....V, 37, 39 f., 42, 80, 111, 206, 226 f., XXI  
 Usus / Usus fructus .....34, 144, 153

**V**

Veränderungsrecht .....144, 155 f.  
 Verband .....37, 57 f., 216, CLI  
 Verfügungskompetenz .....151 ff., 160  
 Verfügungsrecht .....33 ff., 142, 144 f., 147 ff., 161, 164, 190, 199, 201, 206, 217 f., 232, CXLVII  
 Verkehrsgeschäft .....142 f., 185, 224  
 Verkehrswert ...46, 78, 99, 224, LXXIV, CIX f., CXL, CXLIV f.  
 Vermieter .....46, 161, 164, 204, 215 ff., 222, 224 f., 218, LXXII f., LXXXII, CXIII, CXXXI  
 Vermietermarkt .....76  
 Vermögen (Def.) .....78, 92



- Vermögensverwaltung ....83, 99, 101, 105 f., 108, 114,  
121, 189, 191, 201, 205
- Vermögenswert .....81 f., 91 f., 98, 101 f., 191, 200,  
207, CL
- Vermögenszuordnung .....91, 142
- Verrechnung .....54, 61, 192 f., 197, 208, LXXII f.,  
CIX, CXLVII
- Verrechnungspreis .....3 f., 6, 9 f., 53, 55 ff., 112,  
201, 221 f.
- Vertikale Integration .....135, 140, 142 f., 153, 203,  
CXXXVI, CXLVIII
- Vertrauen .....178 f.
- Vertreter .....VII, 36, 142, 144, 152, 154 f., 157 ff.,  
163 f., 167, 169 f., 173, 185, 187, 216, CL, CLII
- Vertretungskompetenz .....151, 160
- Verwaltung (Def.) .....51, 59 ff.
- Verwaltungsgebrauch (intern, extern) .....70 f., 89,  
92 ff., 97, 101, 146
- Verwaltungsrecht .....V, 12 ff., 65 f., 69 f., 94, 152, 189,  
205, LXXV, CXXXVII
- Verwaltungsvermögen .....38, 69 ff., 87, 90 ff., 100,  
102, 106, 113, 143, 146, 154, 190, 204, 208,  
LXXV, CXLI, CXLIII
- Vollkosten/ -rechnung .....192, 296, 208

## W

- Wertkette .....49 f., 103 f., 118
- Widmung .....62, 71, 96 f., 125, 146, 190, 211
- Wirtschaftlichkeit .....40 ff., 49, 55, 110, 112, 124,  
174, 223, LXXI f., LXXIV, LXXXIII, CXXXI,  
CXL f.
- Wirtschaftssubjekt (Def.) .....65 ff.,

## Z

- Zentralbereiche .....52 f.
- Zentralisierung .....53, 133 f., 136 f., 139, 168, 179
- Zweckgebundenheit .....125 ff., 130
- Zweckgesellschaft .....118 ff., 140, 189
- Zweckvermögen .....208, 226