

Haushaltsausschuss
15. Wahlperiode

1. Ergänzung zur

Ausschuss-
drucksache: 1654

**Stellungnahmen der Sachverständigen
für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses
am 28. April 2004 zu dem
Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für
Immobilienaufgaben (BlmA-Errichtungsgesetz),
BT-Drs. 15/2720**

- Norbert Hauser, Vizepräsident des Bundesrechnungshofs
(als Vertreter des Präsidenten Prof. Dr. Dieter Engels)



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

BW /

An den Vorsitzenden
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Manfred Carstens, MdB
Paul-Löbbecke-Haus
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ihr Zeichen, ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
III 1 - 2003 - 1138

Durchwahl
13 10

Bonn, den
26. April 2004

**Anhörung des Haushaltsausschusses am 28.04.2004 zum Entwurf eines Gesetzes zur
Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben**

2 Anlagen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

beigefügt überreiche ich Ihnen die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Herr Professor Dr. Dieter Engels hat mich gebeten, ihn bei der Anhörung im Haushaltsausschuss zu vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung


(Norbert Hauser)

Stellungnahme des BWV zum Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Auf die Bitte des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses nehmen wir nachfolgend zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vor der öffentlichen Anhörung am 28.04.2004 Stellung. Dabei beziehen wir uns auf den Gesetzentwurf (Stand: 3. November 2003), den Entwurf einer Satzung für die Anstalt (Stand: 19.04.2004) sowie die Stellungnahme des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen vom 22.10.2003 (Anlage 2).

Wir begrüßen die Bemühungen, die aus unseren Prüfungserfahrungen bekannten Schwachstellen der Bundesvermögensverwaltung zu beseitigen. Gesetzentwurf, Satzungsentwurf und inzwischen bekannte Festlegungen in den Bereichen Finanzen, Organisation und Personal bleiben jedoch hinter dem Ziel, die Schwachstellen mit „einem an betriebs- und immobilienwirtschaftlichen Kriterien orientierten Public Real Estate Management mit finanzieller Ergebnisverantwortung als Unternehmen in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts auszugleichen“¹, zurück. Im Hinblick darauf, dass die Anstalt ihre Sach- und Finanzausstattung vom Bund erhält, ohne dass für sie ein Anreiz zu besserer Aufgabenerfüllung im Vergleich zu der bisherigen Aufgabenorganisation erkennbar ist, bestehen erhebliche Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Gründung. Zweifel an der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit ergeben sich auch daraus, dass eine Regelung für die perspektivische Übertragung der Liegenschaftsaufgaben aller Bundesressorts auf die Anstalt im Gesetzentwurf fehlt. In jedem Falle wären aus unserer Sicht hohe Anforderungen an die interne und die externe Steuerung und Kontrolle der Anstalt zu stellen. Ein entsprechendes wirkungsvolles System hierfür geeigneter Instrumente sollte dem Parlament vor der Beschlussfassung über den Gesetzentwurf vorliegen.

1 Im Einzelnen

1.1 Sach- und Finanzausstattung

Als Sachausstattung soll – im Gegensatz zu § 2 bisheriger Gesetzentwurf – das dingliche Eigentum an den Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens des Bundes und des Verwaltungsvermögens des BMF auf die Anstalt übergehen. Danach würde die Anstalt im Außenverhältnis ausschließlich und unbeschränkt zur Verfügung über die Liegenschaften berechtigt sein. Dies berührt das Budgetrecht des Parlaments in seiner Unmittelbarkeit, denn die Verfügungen betreffen nicht mehr das Eigentum des Bundes. Das Bundesministerium berichtete dem Haushaltsausschuss fortan seine Wahrnehmungen im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht über die Geschäfte der Anstalt, eines anderen Rechtsträgers, und bäte ihn um Entscheidung, soweit Zustimmungsvorbehalte bestünden.

Die notwendigen Finanzmittel soll die Anstalt als Kredite des Bundes erhalten (§ 6 Absatz 2 Gesetzentwurf). Dabei ist ein Anreiz für die Anstalt, ihre Aufgaben gemessen an der bisherigen Organisation besser zu erledigen, nicht erkennbar. Die Anstalt bestreitet ihren Aufwand aus der Verwaltung und Verwertung ihrer Liegenschaften und wird vom Bund – soweit notwendig – alimentiert. Sie wird für die Folgen ihres wirtschaftlichen Handelns auch nicht nach dem Insolvenzrecht einstehen (§ 6 Absatz 3 Gesetzentwurf).

¹ Vgl. Gesetzentwurf, Stand: 3. November 2003, Vorblatt unter A.

In finanzieller Hinsicht führt das Vorblatt des Gesetzentwurfs weiter Zahlungen auf, die die Anstalt an den Bund leisten soll. Wir sehen keine Vorschrift, die dem Bund einen Anspruch auf diese Zahlungen gegen die Anstalt sicherte. Insofern wäre der Bund weitgehend von der Kooperationsbereitschaft der Anstaltsorgane abhängig. Im Übrigen halten wir die aufgeführten Zahlungen für weit überhöht, da aus unserer Sicht der Aufwand zu gering und die Erlöserwartungen zu hoch veranschlagt sind.

1.2 Organisation, Personal

Die Anstalt soll die bisherigen Aufgaben der Bundesvermögensverwaltung einschließlich der Bundesforstverwaltung übernehmen. Forstliche Dienstleistungen werden inzwischen in einigen Ländern (z.B. Hessen) – wie auch in der Privatwirtschaft – in privatrechtlicher Organisationsform erbracht. Eine Prüfung, ob Private die Dienstleistungen ebenso gut oder besser erledigen könnten, fand entgegen § 7 BHO bisher nicht statt.

Weiterhin soll die Anstalt mit Sitz in Bonn Außenstellen als Haupt- oder Nebenstellen sowie Niederlassungen im Bundesgebiet unterhalten. Auf diese Weise sollen als Standorte die 9 Oberfinanzdirektionen und die Bundesvermögensämter erhalten bleiben. Darin sehen wir das Risiko, dass die Nachteile der bisherigen Organisation (Hierarchie und Flächenorganisation) fortwirken werden. Unsere Empfehlung zu prüfen und anzugeben, wann und in welchen Bereichen eine Zweistufigkeit erreicht werde, blieb bisher erfolglos.

Die Vorteile der beabsichtigten Spartenorganisation werden aus unserer Sicht ebenfalls kaum eintreten. Denn die Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen werden unter neuer Bezeichnung (Direktionen) fortgeführt und für Organisations- und Personalangelegenheiten zuständig bleiben. Insoweit fallen Fach- und Ressourcenverantwortung, wie bisher, auseinander. Der wesentliche Vorteil einer Spartenorganisation bleibt ungenutzt.

Im Übrigen unterliegt die Anstalt im Gegensatz zu einem Unternehmen bedeutsamen Bindungen des öffentlichen (Dienst-) Rechts und wird sich deshalb kaum wie ein Unternehmen des privaten Rechts auf dem (Arbeits-) Markt bewegen können. Weiter wird sie sich wegen ihrer demokratisch erforderlichen Rückbindung über die Rechts- und Fachaufsicht an das Parlament von einem Unternehmen des privaten Rechts unterscheiden. Dies wird sich auf die Anzahl einzuholender Zustimmungen und den Zeitbedarf für Entscheidungen auswirken.

Aufgrund inzwischen erfolgter Zusagen gegenüber dem Personal der Bundesvermögensverwaltung besteht für die Anstalt auch insoweit kaum Rationalisierungspotenzial.

1.3 Wirtschaftlichkeit

In Anbetracht der dargestellten Begrenzungen sehen wir neben der Einführung eines aus drei Mitgliedern bestehenden Vorstandes in der vorgesehenen Pflicht der Anstalt zur Anwendung der kaufmännischen Buchführung (§ 8 Absatz 1 Gesetzentwurf) die greifbarste Veränderung gegenüber der bisherigen Organisation. Wir vermögen dagegen keine Vorteile zu erkennen, die die mit der Anstaltsgründung verbundenen Kosten aufwögen. Auch deswegen hatte der BWV vorgeschlagen, folgende Regelung in den Gesetzentwurf aufzunehmen:

“Die Bundesanstalt übernimmt schrittweise bis zum 31.12.2013 die Verwaltung der durch die obersten Bundesbehörden oder ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche verwalteten Liegenschaften. Der Übernahmzeitplan ist vom Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Vorstand der Bundesanstalt und den obersten Bundesbehörden festzusetzen.“

Da dieser Empfehlung bisher ebenfalls nicht gefolgt wurde, könnten die Vorteile des auch nach der Beschlusslage des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für den Bund einzuführenden sog. einheitlichen Liegenschaftsmanagements nicht genutzt werden. Angesichts dieser weiteren Begrenzung liegt es aus unserer Sicht nahe, anstelle der Anstaltsgründung die vorhandene Organisation in geeigneter Weise (Einführung der kaufmännischen Buchführung usw.) zu optimieren und dabei für die strikte Anwendung der Möglichkeiten des Haushalts- wie auch des Beamtenrechtes zu sorgen.


1.4 Steuerung und Kontrolle

Die Anstalt soll ihre Aufgaben auf der Grundlage eines dem Bundesministerium der Finanzen jährlich zur Genehmigung vorzulegenden Wirtschaftsplanes erfüllen, der eine Vorschau der Gewinn- und Verlustrechnung, eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben einschließlich Investitionsplanung sowie eine Personalplanung umfasst. Ob eine Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung aufgestellt werden soll, ist nicht erkennbar. Wir halten eine solche im Interesse hinreichender Transparenz für erforderlich.

Obwohl die Anstalt wie ein Unternehmen geführt werden soll, sieht der Gesetzentwurf nicht die entsprechende Anwendung des Gesellschafts- bzw. Aktienrechts auf die Anstalt vor. Beispielsweise ist kein Verwaltungsrat, der den Vorstand – ähnlich wie der Aufsichtsrat in einem Unternehmen – beraten und kontrollieren soll, zwingend vorgesehen. An seiner Stelle soll die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Finanzen wirken. Dort sind zwei bis drei Referate hierfür geplant. Zwar enthält der Satzungsentwurf einen Katalog von Geschäften, deren Abschluss durch die Anstalt von der vorherigen Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen abhängen soll. Vollständige Regelungen fehlen hierzu ebenso wie zur Wirtschaftsführung der Anstalt.

Darüber hinaus sollen nach dem Gesetzentwurf weite Teile der Bundeshaushaltsordnung nicht auf die Anstalt anwendbar und das Bundesministerium der Finanzen ohne Mitwirkung des Haushaltsausschusses oder des Bundesrechnungshofes ermächtigt sein, weitere Ausnahmen zuzulassen. In diesen Regelungen sehen wir kein wirkungsvolles System interner und externer Steuerung und Kontrolle, das dem Parlament wegen der beabsichtigten Übertragung bedeutender Vermögenswerte des Bundes, der Überleitung von rd. 6 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesvermögensverwaltung sowie der dargestellten organisatorischen Begrenzungen der Anstalt vor der endgültigen Beschlussfassung über den Gesetzentwurf vorliegen sollte.

Im Auftrag


Stein.



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

2
BW

Bundesministerium der Finanzen
Dienstszitz Bonn
53119 Bonn

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
VI A 3 – O 1013 – 21/03 v.01.10.03

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
III 1 – 2003 - 1138

Durchwahl
1383

Potsdam, den
22.10.2003

Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Das Bundesministerium der Finanzen beabsichtigt, die Bundesvermögensverwaltung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen. Es hat mit Schreiben vom 01. Oktober 2003 gebeten, zum Entwurf des Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) Stellung zu nehmen.

Für den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nehmen wir zu dem Gesetzentwurf nachfolgend Stellung. Basis unserer Stellungnahme sind neben dem Gesetzentwurf mit Vorblatt und Gesetzesbegründung der Finanzplan für die Jahre 2004 – 2007 (Finanzplan) sowie weitere uns vom Bundesministerium als maßgeblich bezeichnete Unterlagen, nämlich die Unterlagen zur Abstimmung der Einnahme- und Ausgabeansätze für den Finanzplan zwischen der Haushalts- und der Fachabteilung, der Abschlussbericht zum Projekt Nimbus vom 13.02.2003 (Nimbus-Abschlussbericht),

der 2. Finanzentwicklungsplan zur Gründung der Bundesanstalt (bezüglich der textlichen Erläuterungen zusätzlich der 1. Finanzentwicklungsplan) und das Grobkonzept zur Errichtung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vom 14.08.2003 (Grobkonzept).

1 Zielsetzung des Gesetzes

Das Bundesministerium der Finanzen führt in seinem Gesetzentwurf unter Gliederungspunkt A. Zielsetzung aus:

„ ... Die bisherige Verwaltungs- und Organisationsstruktur ist von komplexen und aufwendigen Abstimmungs- und Entscheidungsmechanismen geprägt. Trotz organisatorischer Straffung und Einführung moderner Steuerungsinstrumente vermag ein behördlich gesteuertes Verwaltungshandeln Defizite gegenüber einem an betriebs- und immobilienwirtschaftlichen Kriterien orientierten Public Real Estate Management mit finanzieller Ergebnisverantwortung nicht auszugleichen ... “.

Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfes hat die Bundesanstalt ihren Sitz in Bonn. Sie hat das Recht Außenstellen als Haupt- oder Nebenstellen sowie Niederlassungen einzurichten.

Nach unserer Auffassung werden die mit der Gründung der Bundesanstalt beabsichtigten Wirkungen nur eintreten, wenn vermieden werden kann, dass die alten, in der Fläche verteilten Organisationsstrukturen und Hierarchien lediglich unter einem neuen Dach fortbestehen. Die in § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 angedeutete Organisation aus Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen, Zentrale in Bonn, Haupt und Nebenstellen in der Fläche birgt eben jene Gefahr. Um sicherzustellen, dass die mit dem Gesetz angestrebten Ziele auch erreicht werden, sollten klare Vorgaben für die künftige Organisation der Bundesanstalt formuliert werden. Die unter A. Zielsetzung getroffenen Negativ-Aussagen zur Leistungsfähigkeit einer optimierten behördlichen Verwaltung sind als Zielvorgaben nicht geeignet. Folgende Formulierung wäre stattdessen denkbar:

„A. Zielsetzung

Ziel des Gesetzes ist es für den Bereich der Bundesvermögensverwaltung neue Rahmenbedingungen für ein wertorientiertes, wirtschaftliches und ganzheitliches Immobilienmanagement zu schaffen. Dazu bedarf es einer Organisationsform, die sich durch flache Hierarchien auszeichnet und schnelle Entscheidungswege ermöglicht. An die Stelle der Verwaltungsorganisation tritt ein im Rahmen der Vorgaben und fachlichen Aufsicht durch das Bundesministerium weitgehend eigenverantwortliches, betriebswirtschaftlich geführtes „Unternehmen“, dessen Organisation sich an den Geschäftsprozessen orientiert und das auf finanzielle Ergebnisverantwortung ausgerichtet ist. Das Unternehmen wird als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert.“

Wir regen an, die Zielsetzung des Gesetzes sinngemäß wie angegeben abzufassen.

2 Strategische Ausrichtung und Instrumente der Bundesanstalt

Die vorgesehene strategische Ausrichtung der Bundesanstalt als unternehmerisch geführte Organisation zeichnet eine Entwicklung nach, die in den letzten Jahren zunehmend auch in einzelnen Bundesländern zu beobachten war. Ziel eines modernen Immobilienmanagements sollte es sein, auch im Bereich des Bundes das vorhandene Wertpotential von Immobilien in den Bereichen Verkauf und Bewirtschaftung stärker auszuschöpfen. Mit der Gründung einer Bundesanstalt will das Bundesministerium der Finanzen eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung ermöglichen. Verkauf, Vermietung und Investitionen sollen nach einer strategischen Portfolioplanung auf der Basis nachhaltiger Rentabilitätsbetrachtungen gesteuert werden. Dabei wird ein

schnellerer Verkauf insbesondere der unrentablen Immobilien angestrebt. Wertschöpfungsmaßnahmen sollen gezielt zur Steigerung der Erträge eingesetzt werden.¹ Die Bundesanstalt soll nach kaufmännischen Regeln arbeiten.²

Die Absicht des Bundesministeriums, eine dergestalt ausgerichtete Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu gründen und damit neue Rahmenbedingungen für ein wertorientiertes, wirtschaftliches und ganzheitliches Immobilienmanagement zu schaffen, wird von uns unterstützt.

Auch wir sind der Auffassung, dass eine grundsätzliche Neuorientierung der Immobilienverwaltung des Bundes dazu führen kann, die aus den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes bekannten und aus den Analysen der im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens beteiligten Unternehmensberatungsgesellschaft deutlich gewordenen Schwachstellen der Bundesvermögensverwaltung zu beseitigen.

3 Finanzielle Vorteilhaftigkeit

3.1 Abführungen an den Bund

Unter den vorgesehenen haushaltsmäßigen Randbedingungen³ haben wir aus den nachfolgend dargestellten Gründen erhebliche Zweifel, dass der Bund die erwarteten Abführungen erhalten kann und dabei zugleich sich die mit der Bundesanstalt angestrebten Wertschöpfungseffekte erzielen lassen.

- **Ableitung aus dem Finanzplan**

Neben der Deckung ihres Aufwandes aus den Einnahmen⁴ soll die Bundesanstalt eine Abführung an den Bundeshaushalt leisten.

¹ Begründung Gesetzentwurf S. 19

² Begründung Gesetzentwurf S. 19 und 20

³ Vorblatt zum Gesetzentwurf

⁴ Vorblatt zum Gesetzentwurf

Bei der Bemessung der Abführung geht das Vorblatt zum Gesetzentwurf von dem Postulat aus, dass die Bundesanstalt eine etwas höhere „Abführung“ leisten soll als von der Bundesvermögensverwaltung als „Saldo“ aus Einnahmen und Ausgaben zu erwarten sein würde. Beispielsweise soll die Bundesanstalt im Jahr 2004 mit 550 Mio. € eine um 11 Mio. € höhere Abführung leisten als von der Bundesvermögensverwaltung als Saldo dem Bundeshaushalt zugeführt hätte werden sollen⁵. Die Bemessung der Abführung der Bundesanstalt orientiert sich damit im Gesetzentwurf entscheidend an dem fiktiven Saldo aus Einnahmen und Ausgaben, der bei Fortbestand der Bundesvermögensverwaltung erwartet würde.

Die fiktiv von der Bundesvermögensverwaltung erwarteten **Einnahmen** (beispielsweise im Jahr 2004 1060 Mio. €⁶, davon aus Veräußerungen 550 Mio. €⁷), würden wir auch unter Einhaltung von Portfolioaspekten für erreichbar oder sogar in Maßen (höhere Einnahmen aus Vermietung/Verpachtung) übertreffbar halten.

Bei den fiktiven **Ausgaben** der Bundesvermögensverwaltung (z.B. im Jahre 2004 521 Mio. €⁸), die sich laut Finanzplan aus einer Vielzahl von Positionen zusammensetzen, sind hingegen nach unserer, die sich maßgeblich auf die Ist-Beträge der kürzeren Vergangenheit stützenden Auffassung die Bewirtschaftungskosten⁹ und die Kosten für den Bauunterhalt¹⁰ erheblich, d.h. zusammen um mehr als 100 Mio. €, zu niedrig veranschlagt, und die Implementierungskosten für die vom Bundesministerium der Finanzen als notwendig erachtete neue IT-Ausrüstung¹¹ bleiben gänzlich unberücksichtigt. Wir halten deshalb den Ansatz für die fiktiven Ausgaben für die ersten beiden Jahre jährlich um weit mehr als 100 Mio. € und für die Folgezeit zumindest noch deutlich zu niedrig.

Das bedeutet, dass unter den gegebenen Voraussetzungen (insbesondere Portfolio Gesichtspunkten) bei Fortbestand der Bundesvermögensverwaltung nach unserer Auffassung bei weitem nicht damit zu rechnen sein würde, dass in den ersten Jahren

⁵ Vorblatt zum Gesetzentwurf

⁶ Vorblatt zum Gesetzentwurf

⁷ Finanzplan

⁸ Vorblatt zum Gesetzentwurf

⁹ bisher vorgesehen 49,2 Mio. €

¹⁰ bisher vorgesehen 75,8 Mio. €

¹¹ insgesamt rd. 140 Mio. €, davon im Jahre 2004 mehr als 70 Mio. €

ein Saldo in der im Vorblatt angegebenen Höhe dem Bundeshaushalt würde zufließen können.

Da sich die **Abführung** der Bundesanstalt fast ausschließlich am „Saldo“ orientiert¹², erscheint sie gleichermaßen wie der „Saldo“ unter Portfoliogesichtspunkten bei weitem nicht erreichbar.

• **Ableitung aus dem 2. Finanzentwicklungsplan**

Den im Vorblatt zum Gesetzentwurf vorgesehenen Abführungen (beispielsweise im Jahre 2004 550 Mio. €) liegen im Finanzentwicklungsplan festgehaltene Planwerte zugrunde.

An Einnahmen, davon an Einnahmen aus Veräußerungen von Liegenschaften, sind in der Anfangszeit vorgesehen:

Jahr	Einnahmen ges. in Mio. €	Einnahmen aus Veräußerungen in Mio. €
2004	1597	948
2005	1561	922
2006	1385	754

Wir sehen die geplanten Veräußerungsziele, zumindest die der ersten Jahre, als unrealistisch hoch an. Die Einnahmen aus Veräußerungen gingen in den letzten Jahren ständig zurück (z.B. von rd. 840 Mio. € im Jahr 2000 auf rd. 530 Mio. € im Jahr 2002).

Diese rückläufige Tendenz rührt nicht nur von einer Verschlechterung der allgemeinen Marktlage, sondern auch daher, dass mit jedem Jahr durch die zwischenzeitlichen Verkäufe die Zahl der verhältnismäßig leicht und zu guten Preisen zu veräußernden Liegenschaften immer geringer wird. Wir erwarten deshalb, dass gerade bei Einhaltung des nunmehr als wichtig angesehenen Portfoliogedankens diese Tendenz nicht grundlegend geändert werden kann und deshalb die geplanten Ein-

¹² Vorblatt zum Gesetzentwurf

nahmen aus Verkäufen und damit auch die gesamten Einnahmen zumindest in den ersten Jahren um jeweils mindestens 200 Mio. € verfehlt werden. Da die Ausgaben-
seite größenordnungsmäßig zutreffen kann, verringert sich das Ergebnis entspre-
chend den Einnahmen. Damit wird die Bundesanstalt bei Beachtung der Portfolio-
gesichtspunkte Abführungen in der geplanten Höhe bei weitem nicht leisten kön-
nen.

Höhere Verkaufserlöse und damit höhere Abführungen könnten nach unserer Auf-
fassung allenfalls dann erzielt werden, wenn unter Verletzung von Portfolio-
gesichtspunkten zusätzlich Objekte verkauft würden, die eigentlich dem Vermie-
tungsbestand zugeordnet sind oder die für Anentwicklungen vorgesehen waren. Ei-
ne solche Verfahrensweise würde jedoch die Einhaltung der Finanzergebnisse der
künftigen Jahre deutlich erschweren und die durch die Gründung der Bundesanstalt
erhoffte zusätzliche Wertschöpfung entscheidend schmälern.

Da im Ergebnis übereinstimmend aus beiden vorgenannten Unterlagen die Abfüh-
rungen in der geplanten Höhe als problematisch erscheinen, empfehlen wir die Hö-
he der ohne Beeinträchtigungen leistbaren Abführungen zu überdenken und den
Gesetzgeber auf etwaige wegen Haushaltszwängen nicht vermeidbare Beeinträchti-
gungen (siehe hierzu auch Nr. 3.2.3) aufmerksam zu machen.

3.2 Mehreinnahmen für den Bund

3.2.1 Erreichbarkeit des Haushaltsziels

Die Errichtung der Bundesanstalt soll über einen Betrachtungszeitraum von **10 Jahren**
gegenüber einem Fortbestand der Bundesvermögensverwaltung zu „**Mehreinnahmen**
von 1,3 Mrd. € für den Bund“ führen¹³. Für die ersten vier Jahre sind Mehreinnahmen
für den Bund zusammen von 95 Mio. €¹⁴ vorgesehen. Damit müssten zur Erreichung
des vorgenannten Ziels in den folgenden sechs Jahren Mehreinnahmen von zusammen
rd. 1.200 Mio. € dem Bund zufließen.

¹³ Gesetzesbegründung S. 19

¹⁴ Vorblatt Gesetzentwurf

Aus Vorblatt und Begründung des Gesetzes geht nicht hervor, weshalb ab Ende des dargestellten Finanzplanzeitraumes¹⁵ (Jahr 2007) im Durchschnitt der sechs Folgejahre jährlich der achtfache Betrag (rd. 200 Mio. €) dem Bund zufließen können soll.

Wir haben erhebliche Zweifel, dass dieses Haushaltsziel erreicht werden kann.

3.2.2 Aussagekraft von Angaben zu den „Mehreinnahmen“ zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit

Nach unserer Auffassung sind ohne weitere Informationen, wie zum korrespondierenden Werteverzehr, die Angaben zu den Mehreinnahmen für den Bund, da sie nur einen vergleichsweise begrenzten Zeitraum¹⁶ betreffen, zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der Bundesanstalt nur von geringer Aussagekraft.

Wenn die Bundesanstalt beispielsweise durch stärkeren Abverkauf vorübergehend in den ersten Jahren höhere Einnahmen aus Verkäufen erzielt, aber auch einen entsprechend höheren Vermögensabgang hat, ist eine echte Vorteilhaftigkeit noch nicht gegeben. Einen solchen schnelleren Verkauf könnte im übrigen unseres Erachtens bei entsprechender Zielstellung auch die Bundesvermögensverwaltung leisten. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, dass die Bundesanstalt durch verbesserte Strategien (z.B. Portfoliomanagement) bei den einzelnen Verkaufsfällen höhere Verkaufserlöse erzielt. Analoges gilt für den Bereich Bewirtschaftung. Dort kommt es darauf an, die Kosten je Objekt zu senken und die Einnahmen je Objekt zu erhöhen.

3.2.3 Einfluss der Abführungen auf die Vorteilhaftigkeit

Die Bundesanstalt soll durch eine strategische Portfolioplanung auf der Basis nachhaltiger Rentabilitätsbetrachtungen, Investitionen in den ertragsstarken Bestand und Maßnahmen zur Anentwicklung von Problemliegenschaften stärker als bisher Erträge aus der Verwertung von Liegenschaften generieren.¹⁷

¹⁵ Vorblatt Gesetzentwurf

¹⁶ 4 Jahre (Vorblatt Gesetzentwurf) bzw. 10 Jahren 2. Finanzentwicklungsplan

¹⁷ Begründung Gesetzentwurf s. 19, 20

Dabei bleibt in der Gesetzesbegründung und im Vorblatt allerdings offen und dies geht – obwohl dies unseres Erachtens einer der wichtigsten Gründe für die Gründung der Anstalt sein müsste - aus dem 2. Finanzentwicklungsplan auch nicht hervor, welcher Anteil der erwarteten Mehreinnahmen von 1,3 Mrd. € in den ersten 10 Jahren nicht durch einen schnelleren Verkauf (der durch den entsprechenden Werteverzehr letztlich werteneutral ist), sondern durch die o.g. **Wertschöpfung** als echte Mehreinnahmen erzielt werden soll. Zu den Erwartungen dieser echten Vorteilhaftigkeit und dem Maß der Einbußen bei Beschränkung der Freiheitsgrade der Bundesanstalt fehlt im Vorblatt und in der Gesetzesbegründung jegliche quantitative Aussage.

Unbestritten dürfte sein, dass die echte Vorteilhaftigkeit der Bundesanstalt immer geringer wird, je weniger die Bundesanstalt die angedachte Portfoliostrategie durch äußere Zwänge (insbesondere Abführungen) verwirklichen kann.

Da die Berücksichtigung von Portfolioaspekten¹⁸ tendenziell zu einer Verlangsamung der Verkäufe führt, eine Verlangsamung aber den geforderten hohen Abführungen entgegensteht, werden in der Praxis erhebliche Abstriche von den Portfolioüberlegungen gemacht werden müssen, wenn an der Höhe der Abführungen festgehalten wird. Der eigentlich erhoffte echte Mehrbetrag wird dann nicht erzielt werden.

Nach unserer Auffassung sollten dem Gesetzgeber für seine Entscheidung die erwarteten wirtschaftlichen bzw. finanziellen Vorteile der Bundesanstalt auch quantitativ genannt werden. Dazu wären Angaben zu den erwarteten **echten** Mehreinnahmen für den Gesetzgeber hilfreich. Sie wären auch im Hinblick auf eine spätere Evaluierung erstrebenswert und sollten nachgetragen werden.

¹⁸ z.B. Abwarten mit dem Verkauf, bis der Markt einen günstigen (hohen) Preis erwarten lässt; vorbereitende, aber Zeit benötigende Anentwicklungsmaßnahmen, um einen höheren Preis zu erzielen

4 Organisation

4.1 Spartenorganisation

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Bundesanstalt eine Spartenorganisation mit Ergebnisverantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg (Profitcenter) erhalten soll.

Die Organisation wird verbindlich vom Bundesministerium in der Satzung festgelegt¹⁹. Uns ist nicht bekannt, dass das Bundesministerium die Zweckmäßigkeit der Spartenorganisation mit anderen Organisationsformen eingehend vergleichend untersucht hat.

Auch wir sehen, dass das vorgesehene Spartenmodell durch den Gedanken des Profitcenters den Vorteil bieten kann, die wirtschaftlichen Erfolge der einzelnen Sparten bzw. Geschäftsbereiche von einander abzugrenzen und abzubilden. Die einzelnen operativen Sparten (im Wesentlichen Portfoliomanagement, Verkauf, Facilitymanagement und Forst) können fallweise bis auf Liegenschaftsebene ihre Kosten und Erträge erkennen und daraus Konsequenzen für ihr Handeln ziehen.

Nach unserer Auffassung sind mit der Einrichtung des Spartenmodells jedoch auch nicht unerhebliche Probleme verbunden. Da Personalveränderungen zwischen den Sparten als Abordnungen oder Versetzungen angesehen werden müssen, die eine Beteiligung der Personalvertretung auslösen, wird bei Personalveränderungen ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Zudem binden die zu bildenden Personalräte in den Sparten auf allen Ebenen der Bundesanstalt nicht unerhebliche Personalkapazitäten.

Die Chancen, die das Spartenmodell bietet, rechtfertigen nach unserer Auffassung seine Einführung. Wegen fehlender eingehender Untersuchungen durch das Bundesministerium zur Eignung des Spartenmodells für die Bundesanstalt und der nur geringen Er-

¹⁹ § 4 Gesetzentwurf

fahrungen im öffentlichen Bereich sollte die Zweckmäßigkeit dieses Modells bei der Bundesanstalt nach einiger Zeit überprüft werden.

4.2 Anzahl der Hierarchiestufen

Ausweislich der Gesetzesbegründung²⁰ und wie von uns unter Nr. 1 betont, würde die Abflachung von Hierarchiestufen zu deutlichen wirtschaftlichen Vorteilen beitragen. Diese Abflachung ist wohl auch bei den erwarteten Mehreinnahmen in Höhe von 1,3 Mrd. €²¹ berücksichtigt.

Demgegenüber sollen, weil eine bundesweite Präsenz in der Fläche derzeit noch für erforderlich gehalten wird und um eine sozialverträgliche Durchführung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen zu ermöglichen, bei der Startorganisation im Wesentlichen alle bisherigen Regionalstandorte erhalten bleiben²². Künftig sollen Aufgaben an andere Standorte verlagert werden, wenn sie an den alten Standorten „nur noch einen sehr geringen organisatorischen und personellen Einsatz erfordern“²³.

Nach unserer Auffassung wird zumindest in der Startorganisation die Stufigkeit gegenüber der bisherigen Bundesvermögensverwaltung nicht verringert. Nach wie vor bestehen drei Ebenen (Zentrale, Hauptstellen, Nebenstellen), darüber sogar noch die Fachaufsicht durch das Bundesministerium. Auch die vorgesehene Fortentwicklung der Startorganisation in eine Zielorganisation lässt nicht erkennen, dass in Bereichen, wo dies möglich erscheint, insbesondere bei der Sparte Verkauf, eine Aufgabe der Neben- oder Hauptstellen zugunsten einer Zweistufigkeit in einem überschaubaren Zeitraum angestrebt wird.

Wegen der wirtschaftlichen Auswirkungen sollte die Frage, in welchen Bereichen wann eine Zweistufigkeit erreicht werden kann, geprüft werden und hierzu schlüssige Angaben in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden.

²⁰ Gesetzesbegründung S. 19

²¹ Siehe Nr. 3.2.1

²² Gesetzesbegründung S. 21

²³ Gesetzesbegründung S. 21

5 Orientierung Bezüge der Vorstandsmitglieder an der Besoldungsordnung

Der § 5 des Gesetzentwurfes sieht u. a. vor, die Mitglieder des Vorstandes für fünf Jahre in ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis zu berufen; Verlängerungen sind zulässig (vgl. § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfes). Die Vorschrift ist als Sollvorschrift ausgestaltet und eröffnet die Möglichkeit, bei Nachbesetzungen zu einem späteren Zeitpunkt privatrechtliche Dienstverträge mit den Vorstandsmitgliedern abzuschließen. In § 5 Abs. 4 des Entwurfs wird bestimmt, dass die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Vorstandes im Übrigen durch Vertrag geregelt werden, die das Bundesministerium der Finanzen mit den Mitgliedern des Vorstandes schließt.

Nähere Angaben zur Höhe der Bezüge aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis sind weder dem Gesetzentwurf noch der Gesetzesbegründung zu entnehmen. Es wird lediglich in der Begründung zu § 5 Abs. 1 des Entwurfs zu den privatrechtlichen Dienstverträgen darauf hingewiesen, „dass in den Dienstverträgen auch geregelt werden könnte, nur einen bestimmten Teil der vorgesehenen Bezahlung als festen Bestandteil und den Rest als Leistungsbezahlung in Abhängigkeit z. B. vom Verkauf der Immobilien vorzusehen und wegen der Höhe der Bezahlung auf eine besondere Versorgungsregelung zu verzichten, sodass nach dem Ausscheiden keine Folgekosten entstehen. Die Obergrenzen dieser Bezüge orientieren sich dann an den für Beamte geltenden besoldungsrechtlichen Bewertungsmaßstäben“.

Da Artikel 2 des Gesetzentwurfes besoldungsrechtliche Regelungen über die Einstufung der Spitzenbeamten enthält (von Besoldungsgruppe B2 bzw. B3 für „Direktoren der Bundesanstalt“ bis B4 für den „Ersten Direktor der Bundesanstalt“), empfehlen wir, auch die Bezüge der in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis beschäftigten Vorstandsmitglieder nicht völlig frei vereinbar auszugestalten, sondern sich bei der Höhe an der Besoldung eines Amtes der Bundesbesoldungsordnung B zu orientieren.

6 Perspektiven der Bundesanstalt

Der Gesetzentwurf und die Begründung dazu enthalten keine Aussagen über die langfristige Perspektive der Bundesanstalt. Unbeschadet der von uns geteilten Zielsetzung

der gesetzlichen Neuregelung haben wir Zweifel, ob die Bundesanstalt mit den ihr jetzt übertragenen Aufgaben nachhaltig Bestand haben kann.

Die Portfoliostrategie des Bundesministeriums ist darauf angelegt, den weit überwiegenden Teil des Immobilienbestandes des Allgemeinen Grundvermögens zu veräußern. Die Verkaufstätigkeit soll intensiviert werden und sich zumindest in den nächsten Jahren beschleunigen. Bis auf einen Rest an nicht veräußerbaren und den vorerst weiter im Bestand des Bundes zu haltenden Immobilien (vorläufiger Haltebestand) wird deshalb der von der Bundesanstalt zu betreuende Immobilienbestand kontinuierlich zurückgehen.

Das finanzielle Ergebnis (Einnahmen abzüglich Ausgaben) wird sich ohne Erweiterung des Aufgabenfeldes deshalb nachhaltig verschlechtern. Es wird selbst bei den optimistischen Ansätzen²⁴ des Bundesministeriums von 645 Mio. € im Jahr 2004 auf 250 Mio. € im Jahr 2012 sinken, wobei zu dem finanziellen Ergebnis im Jahre 2012 immer noch Verkäufe in Höhe von 269 Mio. € beitragen.²⁵ Ohne die Verkäufe, die in den Folgejahren weiter absinken werden, wäre das Ergebnis bereits 2012 negativ. Daraus ist ersichtlich, dass ein positives Ergebnis nicht mehr erzielt werden kann, sobald die Verkäufe unter ein kritisches Maß zurückgehen.

Dieser selbst verzehrende Prozess des Abverkaufs des Immobilienbestandes wird auch dazu führen, dass das Arbeitsvolumen und damit auch der Personalbestand der Bundesanstalt insgesamt mittel- bis langfristig deutlich absinken werden.

Um dieser voraussehbaren Entwicklung zu begegnen, sollten für die Bundesanstalt rechtzeitig neue und ertragsreiche Aufgabenfelder erschlossen werden. Ein neues Aufgabenfeld könnte ein einheitliches Liegenschaftsmanagement für Dienstliegenschaften anderer Ressorts darstellen.

²⁴ vgl. Nr. 3.1

²⁵ 2. Finanzentwicklungsplan

Die perspektivische Übertragung des Liegenschaftsmanagements für die Liegenschaften der anderen Ressorts auf die Bundesanstalt sollte darüber hinaus aber vor allem aus den nachfolgenden Gründen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vollzogen werden:

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf wird nur die Verwaltung des Allgemeinen Grundvermögens von der Bundesvermögensverwaltung auf die zu gründende Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übertragen. Ein großer Bestandteil der Bundesliegenschaften, das Verwaltungsgrundvermögen, fällt nicht in die Zuständigkeit der neuen Bundesanstalt. Die Verwaltung und Betreuung dieser Liegenschaften kann allenfalls über § 2 Abs. 5 des Gesetzesentwurfs auf die neue Bundesanstalt übertragen werden. Im Teil A der Gesetzesbegründung wird diese Möglichkeit zwar angedeutet. Es kann von hieraus nicht nachvollzogen werden, weshalb nicht in einem überschaubaren Zeitraum das Liegenschaftsmanagement der von der Bundesverwaltung genutzten bundeseigenen Liegenschaften aus der Zuständigkeit der Ressorts herausgelöst und der zu gründenden Bundesanstalt übertragen werden soll. Es würde damit ein wesentlicher Teil der Immobilienverwaltung als sachfremde Aufgaben bei den Ressorts verbleiben, obwohl die neue Anstalt gerade für die wirtschaftliche Wahrnehmung von Immobilienaufgaben gegründet werden soll.

Noch auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 22. November 2000 gab die Bundesregierung in der Broschüre „Moderner Staat - Moderne Verwaltung - Zwischenbilanz - Chancen und Veränderungen“ bekannt, dass mit der Neuordnung des Immobilienmanagements des Bundes eine Entlastung des Bundeshaushaltes bei den Ausgaben für die Ressource „Immobilie“ und die Erwirtschaftung von zusätzlichen Einnahmen durch optimierte Flächennutzung erreicht werden soll. Für den Aufbau eines einheitlichen Liegenschaftsmanagements des Bundes sollte der Bundesvermögensverwaltung bis Ende des Jahres 2000 die Verwaltung der Liegenschaften des Bundesministeriums der Finanzen einschließlich des Geschäftsbereiches und anschließend schrittweise die Verwaltung von Liegenschaften der anderen obersten Bundesbehörden übertragen werden. Als Ziele eines einheitlichen Immobilienmanagements wurden genannt:

- die zentrale Zusammenfassung der Eigentümerfunktion,
- die Zusammenführung der Nachfragemacht,

- Kostentransparenz und Zurechnung der Kosten, um Sparsamkeit und Flächenmanagement zu verbessern,
- Spezialisierung, um die Qualität des Immobilienmanagement zu steigern und
- die Möglichkeit für den Nutzer, das Personal zur Erfüllung der sonstigen Fachaufgaben einzusetzen.

Dieser Ansatz entspricht der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in seinen Beschlüssen vom 22. Januar 1999 und vom 19. Januar 2000 zur Einführung eines einheitlichen Liegenschaftsmanagements für die Bundesliegenschaften. Ausdrücklich hatte der Ausschuss in seinen Beschlüssen das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, das Verwaltungsgrundvermögen schrittweise in die zentrale Verwaltung der Bundesvermögensverwaltung zu überführen. Damit sollte ein Vermieter-Mieter-Verhältnis einhergehen, bei dem die Ressorts für die Nutzung von Liegenschaften möglichst marktgerechte Entgelte (Mieten) zu entrichten hätten.

Um dieser parlamentarischen Vorgabe gerecht zu werden, wäre daher hinter § 2 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs einen Absatz 5 mit folgendem Regelungsgehalt einzufügen:

„Die Bundesanstalt übernimmt schrittweise bis zum 31.12.2013 die Verwaltung der durch die obersten Bundesbehörden oder ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche verwalteten Liegenschaften. Der Übernahmezeitplan ist vom Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Vorstand der Bundesanstalt und den obersten Bundesbehörden festzusetzen.“

Der bisherige Absatz 5 würde Absatz 6. Mit der Festschreibung der Zuständigkeit der Bundesanstalt für die Verwaltung des Verwaltungsgrundvermögens wird eine parlamentarische Vorgabe vollzogen und die oben genannten Vorteile können verwirklicht werden.

Im Auftrag

Dr. Güntzel

Beglaubigt

Angestellte