

Haushaltsausschuss
15. Wahlperiode

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**

- Prof. Dr. Ulrich Häde, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder
- Prof. Dr. Rainer Hüttemann, Universität Osnabrück
(ursprünglich als SV benannt – an der Teilnahme verhindert)
- Wolfgang Brunner, Ver.di
- Markus Beyersdorff, Institut für Immobilienmanagement,
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Leipzig

**Professor Dr. Ulrich Häde**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere
Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht
Große Scharrnstr. 59, 15230 Frankfurt (Oder)

Tel.: (0335) 55 34-2670

Fax: (0335) 55 34-2525

Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411

E-Mail: haede@euv-frankfurt-o.de

<http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/~w3lsvwr>**Stellungnahme aus verfassungsrechtlicher Sicht**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
(BImA-Errichtungsgesetz) BT-Drucksache 15/2720

Öffentliche Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 28. April 2004

I. Vorbemerkung

Aufgrund der sehr kurzfristigen Einladung war eine erschöpfende Prüfung und Bewertung der verfassungsrechtlichen Aspekte des Gesetzentwurfs nicht möglich. Die folgende Stellungnahme beschränkt sich daher weitgehend auf die zwischen Bundesregierung und Bundesrat streitigen Fragen im Zusammenhang mit der eventuellen Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes.

II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zum Erlass des BImA-Errichtungsgesetzes ergibt sich insbesondere aus den Art. 87 Abs. 3 und 73 Nr. 8 GG.

Die Errichtung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben erfolgt auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG. Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG schreibt zwar vor, dass die Bundesfinanzverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt wird. Insoweit wäre die Wahrnehmung von Aufgaben in Form der mittelbaren Bundesverwaltung unzulässig. Die Vorschrift bezieht sich jedoch allein auf die Bundesfinanzverwaltung i.S.v. Art. 108 GG (Verwaltung von Zöllen, Finanzmonopolen, Steuern). Die hier betroffene Bundesvermögensverwaltung gehört nur in einem weiteren Sinne zur Bundesfinanzverwaltung. Die Errichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz nach Art. 87 Abs. 3 GG ist daher nicht ausgeschlossen.

Die Gesetzgebungsbefugnis für die dienstrechtlichen Regelungen des Gesetzes ergibt sich aus Art. 73 Nr. 8 GG. Dies gilt auch, soweit es sich um Bestimmungen handelt, die die Beamtenbesoldung und -versorgung betreffen. Art. 73 Nr. 8 GG geht insofern Art. 74a Abs. 1 GG als die speziellere Regelung vor.

III. Zustimmungsbedürftigkeit

In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 15/2720 Anlage 2, S. 20) geht der Bundesrat davon aus, dass das Gesetz seiner Zustimmung bedarf. Er leitet dies aus Art. 74a Abs. 3 GG (dazu unter 1.) und aus Art. 84 Abs. 1 GG (dazu unter 2.) ab.

1. Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 74a Abs. 3 GG?

Nach Art. 74a Abs. 3 GG bedürfen Bundesgesetze nach Art. 73 Nr. 8 GG der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie „andere Maßstäbe für den Aufbau oder die Bemessung der Besoldung und Versorgung einschließlich der Bewertung der Ämter oder andere Mindest- oder Höchstbeträge vorsehen als Bundesgesetze nach Absatz 1.“

Art. 74a Abs. 1 GG weist dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für die Besoldung und Versorgung der Beamten der Länder und Kommunen zu. Die Vorschrift ermöglicht ihm sehr weitgehende Eingriffe in die eigentlich den Ländern aufgrund deren Staatlichkeit vorbehaltenen Bereiche der Organisation und der Regelung ihres öffentlichen Dienstes. Das in Art. 74a Abs. 3 GG geregelte Zustimmungserfordernis lässt sich als eine Art Kompensation dafür verstehen. Abs. 1 erlaubt es dem Bund, die Besoldungseinheit zwischen den Ländern herzustellen. Abs. 3 verhindert Alleingänge des Bundes und sichert auf diese Weise die Besoldungseinheit auch zwischen dem Bund und den Ländern.

Vgl. Degenhart, in: Dolzer/Vogel (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 74a (Mai 1984) Rdnr. 74.

Ohne diese Einheit könnte sich der Bund einen von dem für die Länderbeamtenbesoldung abweichenden rechtlichen Rahmen schaffen, der ihn im Wettbewerb um die besten Bewerber begünstigen würde. Das zu vermeiden, ist der tiefere Sinn dieser Regelung.

Vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Band II, 4. Aufl., 2000, Art. 74a Rdnr. 17.

a) Abweichung von § 18 BBesG?

§ 18 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG, Art. 1 des BImA-Errichtungsgesetzes) bestimmt, dass die ersten Inhaber bestimmter Ämter ihre Bezüge aus einer höheren Besoldungsgruppe erhalten als ihre Nachfolger. Art. 2 BImA-Errichtungsgesetz, der das Bundesbesoldungsgesetz entsprechend ändert, ordnet den Direktor bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben der Besoldungsgruppe B 2 und einen Ersten Direktor der Besoldungsgruppe B 4 zu. Abweichend davon sieht § 18 Abs. 1 Satz 3 BImAG die Zuordnung der ersten Amtsinhaber zu den Besoldungsgruppen B 3 bzw. B 6 vor.

Der Bundesrat sieht darin eine Abweichung von § 18 BBesG, der vorschreibt, dass die Funktionen der Beamten „nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen sind. Die Ämter sind nach ihrer Wertigkeit unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange aller Dienstherren den Besoldungsgruppen zuzuordnen.“ Die im Gesetzentwurf vorgesehene statusgleiche Überleitung von Beamten aus dem Bereich des Bundesfinanzministeriums in die neue Anstalt trete „an die Stelle einer an sich erforderlichen Prüfung der Angemessenheit der beabsichtigten Ämterzuordnung“. Das sei mit den Grundsätzen des Bundesbesoldungsgesetzes nicht zu vereinbaren.

Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 15/2720, S. 20.

Auch die Regierungsbegründung des Gesetzentwurfs nennt als Motiv für diese Regelung die statusgleiche Überleitung.

BT-Drs. 15/2720, S. 18.

Das mag tatsächlich Zweifel an der Vereinbarkeit mit § 18 BBesG aufkommen lassen können. In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates verweist die Bundesregierung allerdings zusätzlich auf die erhöhten Anforderungen an die ersten Amtsinhaber, die sich aus der Aufbausituation der neuen Bundesanstalt ergeben werden.

BT-Drs. 15/2720, S. 22.

Insoweit erscheint die Zuordnung zu höheren Besoldungsgruppen durchaus vertretbar. Konsequenz ist, dass eine Abweichung von § 18 BBesG nicht vorliegt.

Darüber hinaus kann eine solche Einzelregelung, die sich nur auf Beamte bezieht, die schon bisher ein entsprechendes Amt innehatten (§ 18 Abs. 1 Satz 4 BImAG), dem Bund im „Besoldungswettlauf“ keine Vorteile verschaffen, die Art. 74a Abs. 3 GG durch die Anordnung der Zustimmungspflicht verhindern will. Belange der Länder werden deshalb nicht berührt. Eine Auslegung, die vorrangig auf Sinn und Zweck dieser Vorschrift abstellt, kommt daher zu dem Ergebnis, dass in solchen Fällen die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist.

b) Abweichung von § 26 BBesG?

Art. 6 BImA-Errichtungsgesetz ändert die auf der Basis der Ermächtigung in § 26 Abs. 3 BBesG erlassene Bundesobergrenzenverordnung und sieht eine besondere Obergrenzenregelung für Beförderungsämtler in der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vor. Dem Bundesrat erscheint fraglich, „ob die Zustimmungspflicht nicht auch durch die in Artikel 6 vorgesehene Stellenobergrenzenregelung ausgelöst wird.“ Er sieht darin einen möglichen Verstoß gegen § 26 BBesG.

Im Hinblick darauf, dass § 26 Abs. 3 BBesG die Bundesregierung ausdrücklich ermächtigt, für ihren Bereich von den allgemeinen Stellenobergrenzen des § 26 Abs. 1 BBesG abzuweichen, erscheint ein Verstoß gegen § 26 BBesG sehr fern liegend. Der wäre nämlich nur dann anzunehmen, wenn die Bundesregierung nicht, wie es § 26 Abs. 3 BBesG verlangt, bei der abweichenden Regelung die gemeinsamen Belange aller Dienstherren berücksichtigt hätte. Art. 6 BImA-Errichtungsgesetz reagiert aber nur auf die besonderen Gegebenheiten bei der Errichtung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Außerdem hat der Gesetzentwurf nach den Angaben in der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 15/2720, S. 22) vor der Zuleitung an den Bundesrat den für Besoldungsrecht zuständigen Landesministerien vorgelegen, ohne dass von dort qualifizierter Widerspruch gekommen wäre. Gerade diese Abstimmung dürfte belegen, dass die Bundesregierung bzw. im Falle der gesetzlichen Regelung der Bundesgesetzgeber insoweit die Belange der anderen Dienstherren ausreichend berücksichtigt haben.

Im Ergebnis liegt ein Fall des § 74a Abs. 3 GG nicht vor. Das Gesetz ist insoweit nicht zustimmungsbedürftig.

2. Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 84 Abs. 1 GG?

Der Bundesrat ist der Ansicht, § 2 Abs. 1 BImAG enthalte eine Regelung über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren im i.S.v. Art. 84 Abs. 1 GG und führe deshalb zur Zustimmungspflichtigkeit des Errichtungsgesetzes.

Auf der Basis von Verwaltungsabkommen nehmen die Bundesvermögensabteilungen einiger Oberfinanzdirektionen bisher Aufgaben nach dem (Bundes-) Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) sowie den jeweiligen Landesgesetzen wahr. Der Bund stellt den Ländern im Wege der Organleihe seine Behörden zur Verfügung, die dann insoweit in die Landesverwaltung eingegliedert werden. Diese Form der Betrauung von Bundesbehörden mit Verwaltungsaufgaben der Länder ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.

Vgl. BVerfGE 63, 1 (40 ff.); Blümel, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1999, § 101 Rdnr. 13.

Die Aufgaben der Bundesvermögensabteilungen soll die neue Bundesanstalt übernehmen (§ 2 Abs. 1 BImAG). Die Bundesvermögensabteilungen werden aufgelöst (§ 13 BImAG). Die bestehenden Organleiheabkommen müssten daher entsprechend geändert werden. Der Bundesrat sieht darin den Grund für die Zustimmungspflichtigkeit.

Art. 84 Abs. 1 GG fordert die Zustimmung des Bundesrates nur für Gesetze, die die Länder als eigene Angelegenheiten ausführen und die Regelungen über die Einrichtung und das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden enthalten. Das BImA-Errichtungsgesetz enthält keine solchen Vorschriften. Die §§ 2 und 13 BImAG wirken sich allenfalls mittelbar auf den Vollzug des AFWoG aus. Es kommt nämlich zum Wegfall der Bundesbehörden, die bisher aufgrund der Organleiheabkommen mit der Wahrnehmung von Länderaufgaben betraut sind, und zu deren Ersetzung durch die neue Bundesanstalt. Diese Vorschriften stellen aber keine Regelungen der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens beim Vollzug des AFWoG durch die Länder dar. Ein Anwendungsfall von Art. 84 Abs. 1 GG liegt deshalb nicht vor. Das Gesetz ist folglich nicht zustimmungspflichtig.

IV. Ergebnis

Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz für das BImA-Errichtungsgesetz zu. Das Gesetz enthält keine zustimmungsbedürftigen Vorschriften. Es bedarf daher auch insgesamt nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Frankfurt (Oder), 26. April 2004



(Professor Dr. iur. Ulrich Häde)

Professor Dr. Rainer Hüttemann

Universität Osnabrück
Katharinenstr. 13 – 15
49069 Osnabrück,
den 24.4.2004

An den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages
- Der Vorsitzende -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung am 28.4.2004 („Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“, BImA-Errichtungsgesetz, BT-Drucks. 15/2720) – Steuerliche Behandlung der BImA

A. Auftrag

Ich bin gebeten worden, aus steuerlicher Sicht zum BImA-Errichtungsgesetz (BT-Drucks. 15/2720) Stellung zu nehmen. Hierzu haben mir neben dem Gesetzentwurf auch die verbindliche Auskunft des FA Bonn-Innenstadt v. 24.3.2004 sowie der zugrunde liegende Antrag des BMF v. 8.3.2004 vorgelegen.

B. Sachverhalt

Das BImA-Errichtungsgesetz sieht vor, die Bundesvermögensverwaltung (BVV) in eine unternehmerisch geführte selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen, die die bisherigen Aufgaben der BVV fortführt. Die neue Organisationsform soll dazu dienen, eine effizientere Aufgabenerledigung zu ermöglichen. Dazu werden die Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens und des Verwaltungsgrundvermögens dinglich auf die zu gründende Bundesanstalt übertragen. Die Tätigkeit der BImA umfasst im Wesentlichen folgende Aufgabenbereiche (vgl. auch Antrag des BMF auf verbindliche Auskunft v. 8.3.2004):

- Verwaltung des auf die BImA übertragenen allgemeinen Grundvermögens, insbesondere durch Vermietung und Verpachtung von Grundstücken,
- Verkauf der übertragenen Liegenschaften für eigene Rechnung der BImA,
- Einheitliches Liegenschaftsmanagement für die Bundesfinanzverwaltung,
- Aufgabenbereich treuhänderische Verwaltung und Verwertung des Finanzvermögens nach Einigungsvertrag,
- Aufgaben der bisherigen Bundesforstverwaltung,

- Sonstige Verwaltungstätigkeiten.

Die BImA finanziert sich nach § 6 Abs. 1 aus den „Erträgen der Verwaltung und Verwertung des ihr übertragenen Bundesvermögens und aus vereinbarten Erstattungen“. Für die bisher vorgesehenen Aufgaben ist die Zahlung eines gesonderten Entgeltes nicht vorgesehen.

Das BMF hat mit Schreiben v. 8.3.2004 bei dem zuständigen FA Bonn-Innenstadt eine verbindliche Auskunft nach dem BMF-Schreiben v. 29.12.2003 hinsichtlich der Körperschaftsteuerpflicht der BImA beantragt. Das FA hat in seinem Antwortschreiben v. 24.3.2004 verbindlich bestätigt, dass die BImA mit ihren gesetzlichen Aufgaben keinen körperschaftsteuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art begründet.

C. Steuerliche Beurteilung

I. Gesetzliche Ausgangslage

Wie sich im geltenden Recht im Umkehrschluss aus §§ 1 Abs. 1 Nr. 6, 4 KStG, § 2 Abs. 3 UStG ergibt, sind Körperschaften des öffentlichen Rechts im Grundsatz persönlich von Körperschaft- und Umsatzsteuer befreit. Diese Steuerbefreiung rechtfertigt sich aus dem Fiskalzweck der Besteuerung. Die Erhebung von Steuern soll dem Staat Einnahmen verschaffen, so dass eine Selbstbesteuerung des Staates fiskalisch sinnlos wäre. Nur soweit eine Besteuerung der öffentlichen Hand aus Gründen der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung sowie aus Gründen des Fiskalausgleichs geboten ist, kennt das Steuerrecht eine Besteuerung von Körperschaften des öffentlichen Rechts (zum Sinn und Zweck der Besteuerung der öffentlichen Hand vgl. *Hüttemann, Besteuerung der öffentlichen Hand, 2002, S. 6 ff*). Sie ist im Bereich Körperschaft- und Umsatzsteuer daher auf so genannte Betriebe gewerblicher Art beschränkt.

Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören nach § 4 Abs. 1 KStG „alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und die sich innerhalb der Gesamttätigkeit der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich“. Von der Steuerpflicht ausgenommen sind so genannte Hoheitsbetriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen (§ 4 Abs. 5 S. 1 KStG), sowie die Vermögensverwaltung. Die körperschaftsteuerliche Definition des Betriebs gewerblicher Art ist nach § 2 Abs. 3 UStG zugleich maßgebend für die Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

II. Problemstellung

Fraglich ist, ob die Errichtung der BImA zu steuerlichen Mehrbelastungen führt, weil bestimmte Aufgaben auf eine rechtlich selbständige Anstalt übertragen werden. Wie oben dargestellt, setzt eine Körperschaft- bzw. Umsatzsteuerpflicht bei rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts voraus, dass ein Betrieb gewerblicher Art unterhalten wird. Daher ist für die verschiedenen Tätigkeiten der BImA zu prüfen, ob sie die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 KStG erfüllen. Dabei ist zu unterscheiden:

- Soweit der BImA entgeltliche Tätigkeiten übertragen werden, die bisher die BVV im Verhältnis zu Dritten erledigt hat (insbesondere die Verwaltung eigenen Vermögens

durch Abschluss von Mietverträgen mit Dritten oder die Veräußerung nicht mehr benötigter Objekte an Dritte), kann es allein durch die Aufgabenübertragung nicht zu zusätzlichen steuerlichen Belastungen kommen. Da sich die Art der Tätigkeit allein durch die Aufgabenübertragung nicht ändert, macht es steuerlich keinen Unterschied, ob sie – wie bisher - vom Bund selbst durch die BVV oder durch eine eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts erledigt werden. Denn für die BVV und die BImA gelten die gleichen steuerlichen Rahmenbedingungen. Eine Tätigkeit gegenüber Dritten, die beim Bund bislang nicht als Betrieb gewerblicher Art beurteilt wurde, kann also allein durch die Aufgabenübertragung auf eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht steuerpflichtig werden.

- Soweit der BImA allerdings Aufgaben im Verhältnis zum Bund übertragen werden, die der Bund bisher durch die BVV für sich selbst erledigt hat, führt die Aufgabenübertragung dazu, dass sich der Charakter der Tätigkeiten ändert. Nimmt der Bund eigene Verwaltungstätigkeiten durch die BVV selbst wahr, so kommt eine Körperschaft- bzw. Umsatzsteuerpflicht schon deshalb nicht in Betracht, weil es an einer Tätigkeit gegenüber einem anderen Rechtsträger fehlt (keine Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen). Wird dagegen die BImA als rechtsfähige Anstalt mit der Erledigung bestimmter Aufgaben des Bundes gesetzlich beauftragt, dann handelt es sich nunmehr um Tätigkeiten gegenüber Dritten, die den Charakter einer Dienstleistung haben. Werden solche Tätigkeiten gegen Entgelt ausgeführt, löst die Aufgabenübertragung eine Steuerpflicht aus, die bei Erledigung durch die BVV nicht bestanden hat. Insofern kann die Aufgabenübertragung also zu neuen steuerlichen Belastungen führen.

Im Weiteren sollen die einzelnen Tätigkeiten der BImA auf dieser Grundlage näher untersucht werden. Dabei soll gesondert zur Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer Stellung genommen werden.

III. Körperschaftsteuer

1. Verwaltung und Verwertung eigenen Vermögens

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der BImA besteht in der Verwaltung des Allgemeinen Grundvermögens, das der Bund auf sie überträgt. Diese Tätigkeit umfasst insbesondere die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken und Grundstücksteilen an Dritte bzw. den Bund selbst, die Abrechnung der in den Miet- und Pachtverhältnissen anfallenden Betriebs- und Nebenkosten sowie die Instandhaltung von Gebäuden und sonstigen Bauteilen. Darüber hinaus soll die BImA die nicht für Bundeszwecke benötigten Liegenschaften im eigenen Namen veräußern und die Erlöse für eigene Rechnung vereinnahmen. Damit nimmt die BImA eine Tätigkeit wahr, wie sie bislang von der BVV erledigt worden ist.

Steuerlich handelt es sich bei der Vermietung und Verpachtung von eigenem Grundbesitz sowie seiner Veräußerung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts um eine steuerfreie Vermögensverwaltung. Obwohl das Gesetz in § 4 Abs. 1 KStG die Vermögensverwaltung nicht ausdrücklich aus dem steuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art ausklammert, besteht in Rechtsprechung und Schrifttum Einigkeit darüber, dass vermögensverwaltende Tätigkeiten bei Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich keine Körperschaftsteuerpflicht auslöst (statt aller *BFH v. 13.3.1974 BStBl. II 1974, 391*). Es fehlt insoweit an einer Tätigkeit „gewerblicher Art“.

Für die Abgrenzung zwischen einer steuerfreien Vermögensverwaltung und einem steuerpflichtigem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb wird überwiegend auf die allgemeinen einkommensteuerlichen Grundsätze zurückgegriffen (vgl. nur *Dötsch/Eversberg/Jost/Witt, Kommentar zum Körperschaftsteuergesetz, § 4 KStG Rz. 34*). Dies bedeutet insbesondere, dass eine Steuerfreiheit nicht mehr gegeben ist, wenn nach den einkommensteuerlichen Grundsätzen zum gewerblichen Grundstückshandel eine gewerbliche Tätigkeit begründet wird. So kann ein häufiger An- und Verkauf von Grundstücken oder eine vorangehende Sanierung auch bei der öffentlichen Hand einen Betrieb gewerblicher Art begründen (vgl. dazu auch *FG Baden-Württemberg v. 7.2.1992 EFG 1992, 422*: Sanierung und Neugestaltung von Gebäuden und Veräußerung von 207 Objekten durch eine Gemeinde mit 5.000 Einwohnern). Da der Bund das Grundvermögen aber unentgeltlich auf die BImA überträgt, werden allerdings die (regelmäßig langen) Vorbesitzzeiten des Bundes bei der BImA berücksichtigt. Soweit also die BImA bei ihrer Verwertungstätigkeit auf verkaufsfördernde Maßnahmen (z.B. Sanierung) verzichtet, dürfte die Verwertungstätigkeit nicht die Voraussetzungen eines gewerblichen Grundstückshandels erfüllen. Dies bedeutet aber zugleich, dass die BImA trotz ihrer Konzeption als „betriebswirtschaftlich geführtes Unternehmen“ zumindest aus steuerlichen Gründen nicht alle Möglichkeiten der Verkaufsförderung ausnutzen können, sondern sich – insbesondere bei der Durchführung von Sanierungen – eine gewisse Zurückhaltung auflegen müssen.

Allein der Umstand, dass die BImA eine „unternehmerisch geführte Anstalt“ ist, die nach „kaufmännischen Regeln geführt“ und in der „betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente zur Steuerung der Aufgabenerledigung“ eingesetzt werden, ist dagegen für die steuerliche Beurteilung ohne Bedeutung. Der Begriff des Betriebs gewerblicher Art knüpft an die Art der Tätigkeit, nicht aber an die Art und Weise ihrer Erledigung an. Auch die Größe des zu verwaltenden Vermögens ist steuerrechtlich nicht relevant. Die BImA überschreitet also nicht bereits deshalb die Grenzen einer Vermögensverwaltung, weil das allgemeine Grundvermögen eine Vielzahl von Immobilien umfasst (ca. 37.000 Liegenschaften).

2. Dienstleistungen für den Bund

Der BImA werden nicht nur Aufgaben übertragen, die der steuerfreien Vermögensverwaltung zuzurechnen sind. Das Liegenschaftsmanagement für den Bund, die treuhänderische Verwaltung von Finanzvermögen nach dem Einigungsvertrag, die Tätigkeiten im Bereich der Bundesforstverwaltung und die sonstigen Verwaltungstätigkeiten gegenüber dem Bund bzw. bestimmten Ressorts dienen nicht mehr der Verwaltung eigenen Vermögens, sondern sind sonstige wirtschaftliche Tätigkeiten, die unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 KStG einen steuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art begründen können. Insoweit ist zu unterscheiden:

Die treuhänderische Verwaltung von Finanzvermögen nach dem Einigungsvertrag ist bisher bei der BVV als hoheitliche Aufgabe angesehen worden, die nach § 4 Abs. 5 KStG steuerbefreit ist. Durch die Aufgabenübertragung auf die BImA ergeben sich insoweit keine Änderungen. Daher ist davon auszugehen, dass auch bei der BImA eine hoheitliche Aufgabe vorliegt.

Die Tätigkeiten im Bereich der Bundesforstverwaltung sind steuerfrei, soweit sie als Tätigkeiten der Land- und Forstwirtschaft zu beurteilen sind, die nach § 4 Abs. 1 KStG ausdrücklich aus dem Begriff des Betriebs gewerblicher Art ausgeklammert sind und daher keine Körperschaftsteuerpflicht auslösen. Ob dies auch für Dienstleistungen in diesem Bereich gilt (z.B. für die Anfertigung von Fachgutachten etc.), bedürfte näherer Prüfung. Soweit es sich dabei

um selbständige Tätigkeiten handelt, die sich aus der sonstigen Tätigkeit wirtschaftlich herausheben, wäre entscheidend, ob die BImA für diese Tätigkeiten ein gesondertes Entgelt erhält. Unter dieser Voraussetzung wäre ein Betrieb gewerblicher Art zu bejahen (vgl. zur Beratung von Waldbesitzern im Rahmen der Forstverwaltung als Betrieb gewerblicher Art auch *BFH v. 30.6.1988 BStBl. II 1988, 910*).

Die verbleibenden Tätigkeiten (Liegenschaftsmanagement, sonstige Verwaltungstätigkeiten) stellen wirtschaftliche Tätigkeiten dar, die sich aus der sonstigen Tätigkeit der BImA wirtschaftlich herausheben. Ob diese Tätigkeiten einen Betrieb gewerblicher Art begründen, hängt deshalb vorrangig davon ab, ob die genannten Tätigkeiten gegen Entgelt ausgeführt werden. Da der Begriff des Betriebs gewerblicher Art eine „Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen“ voraussetzt, ist eine rein unentgeltliche Tätigkeit der öffentlichen Hand steuerlich irrelevant.

Nach dem mitgeteilten Sachverhalt erhält die BImA für die verschiedenen Dienstleistungen gegenüber dem Bund (Liegenschaftsmanagement, sonstige Verwaltungstätigkeiten) kein gesondertes Entgelt, d.h. ihr fließen aus diesen Tätigkeiten keine Einnahmen (auch nicht in Form von Erstattungen) zu. Geht man von dieser Annahme aus, so wird mangels Betrieb gewerblicher Art auch keine Körperschaftsteuerpflicht begründet.

Eine andere steuerliche Beurteilung wäre nur dann möglich, wenn man in der Übertragung von Grundvermögen auf die BImA zur Verwertung für eigene Rechnung zumindest teilweise eine Gegenleistung des Bundes für die Erledigung bestimmter Aufgaben sehen würde. Eine solche Beurteilung würde aber voraussetzen, dass zwischen der Übertragung des Grundvermögens und der Aufgabenerledigung ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne einer inneren Verknüpfung besteht. Dafür könnte zwar sprechen, dass die BImA auch diese Tätigkeiten aus den Verwertungserlösen finanzieren soll und die Übernahme dieser Servicetätigkeiten vorrangig im Interesse des Bundes bzw. der betroffenen Ressorts liegt. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Übertragung des Grundvermögens auf die BImA insgesamt dazu dienen soll, die BImA allgemein in die Lage zu versetzen, die ihr nach dem Gesetz übertragenen Aufgaben zu erledigen, was wiederum gegen die Annahme eines Leistungsaustauschs sprechen würde. Bei der Abgrenzung könnten die umsatzsteuerlichen Grundsätze zur Abgrenzung echter und unechter Zuschüsse (siehe *Abschn. 150 UStR; vgl. auch BFH v. 13.11.1997 BStBl. II 1998, 169*) entsprechend herangezogen werden. Sollte man eine entgeltliche Aufgabenerledigung bejahen, wäre allerdings noch weiter zu prüfen, ob es sich bei den Dienstleistungen der BImA gegenüber dem Bund um einen Fall der steuerfreien Amtshilfe handelt, bei der ein Hoheitsträger für einen anderen kraft Gesetzes bestimmte Aufgaben erledigt (einschränkend aber *BFH v. 21.9.1989 BStBl. II 1990, 95*). Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch bei Annahme eines steuerpflichtigen Betriebs gewerblicher Art nur dann eine Körperschaftsteuerbelastung entsteht, wenn auch tatsächlich Gewinne erzielt werden. Dies ist aber zu verneinen, wenn man davon ausgeht, dass die BImA ihre Leistungen gegenüber dem Bund nur gegen ein kostendeckendes Entgelt ausführt.

IV. Umsatzsteuer

Eine Umsatzsteuerpflicht der BImA setzt voraus, dass diese unternehmerisch tätig ist, d.h. Leistungen gegen Entgelt ausführt. § 2 Abs. 3 UStG knüpft für Zwecke der Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts an den Begriff des Betriebs gewerblicher Art im Sinne des Körperschaftsteuerrechts an. Auf Grund dieser gesetzlichen Verweisung setzt eine Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand also voraus, dass ein Be-

trieb gewerblicher Art im Sinne von § 4 KStG vorliegt. Dies bedeutet, dass die Ausführungen zur Körperschaftsteuerpflicht grundsätzlich sinngemäß auf die Umsatzsteuer übertragen werden können. Das gilt insbesondere für die Prüfung der „Entgeltlichkeit“ der Dienstleistungen gegenüber dem Bund.

Die gesetzliche Verweisung auf das Körperschaftsteuerrecht in § 2 Abs. 3 UStG wird allerdings durch das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung des Umsatzsteuerrechts überlagert. Dies hat insbesondere Bedeutung für die Steuerfreiheit der Vermögensverwaltung, die nach Art. 4 Abs. 5 der 6. USt-Richtlinie nur insoweit gemeinschaftsrechtlich zulässig ist, als sie nicht zu „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ führt (so auch jetzt *Abschn. 23 Abs. 3 Satz 4 UStR 2000*). Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Ausklammerung der Vermögensverwaltung aus dem Betrieb gewerblicher Art umsatzsteuerlich nicht nachvollzogen wird. Eine Unternehmereigenschaft der BImA in diesem Bereich muss allerdings nicht zu steuerlichen Mehrbelastungen führen, da für vermögensverwaltende Tätigkeiten im Umsatzsteuerrecht besondere Befreiungen gelten und ansonsten auch ein Recht zum Vorsteuerabzug besteht. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Problematik der Umsatzsteuerpflicht im Bereich der Vermögensverwaltung unabhängig von der Errichtung der BImA ist. Sie würde sich auch dann stellen, wenn der Bund sein Grundvermögen wie bisher durch die BVV verwaltet.

V. Grunderwerbsteuer

Eine Grunderwerbsteuer wird nur ausgelöst bei entgeltlichen Grundstücksübertragungen. Sie setzt also voraus, dass man in der Übertragung des Grundvermögens zumindest teilweise auch eine Gegenleistung für die Übernahme bestimmter Aufgaben sehen würde. Darüber hinaus gilt für den Erwerb eines Grundstücks durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts von einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts eine besondere Befreiungsregelung (§ 4 Nr. 1 GrEStG). Danach ist der Erwerb von der Besteuerung ausgenommen, wenn das Grundstück aus Anlass des Übergangs von öffentlich-rechtlichen Aufgaben übergeht und „nicht überwiegend einem Betrieb gewerblicher Art dient“. Insoweit besteht also auch grunderwerbsteuerlich eine Verweisung auf § 4 KStG.

Die Grunderwerbsteuerpflicht des Eigentumsübergangs vom Bund auf die BImA hängt also wiederum davon ab, ob man die Übertragung des Grundbesitzes als unentgeltlichen Vorgang ansieht oder darin zumindest auch eine Gegenleistung für die Übernahme bestimmter Aufgaben durch die BImA sieht.

VI. Zur Bindungswirkung der verbindlichen Auskunft

Das BMF hat mit Schreiben v. 8.3.2004 beim zuständigen FA Bonn-Innenstadt eine verbindliche Auskunft betreffend die körperschaftsteuerliche Behandlung der BImA beantragt. Mit Schreiben vom 24.3.2004 hat das FA Bonn-Innenstadt verbindlich bestätigt, dass die BImA mit den im Antrag geschilderten Tätigkeiten keinen Betrieb gewerblicher Art begründet. Dieses Schreiben entfaltet Bindungswirkung nach Treu und Glauben (vgl. das BMF-Schreiben v. 29.12.2003, BStBl. I 2003, 742). Somit ist – vorbehaltlich eines zukünftigen Widerrufs der Auskunft mit Wirkung für die Zukunft – eine Körperschaftsteuerbelastung der BImA ausgeschlossen. Dies gilt auch, soweit das FA Bonn-Innenstadt zu Unrecht eine Entgeltlichkeit der Leistungen gegenüber dem Bund verneint haben sollte. Es ist gerade der Sinn einer verbindlichen Auskunft, eine Bindungswirkung bei für den Steuerpflichtigen begünstigenden, aber materiell rechtswidrigen Auskünften zu erzeugen.

Die verbindliche Auskunft des FA Bonn-Innenstadt betrifft aber nur die Körperschaftsteuer. Sie entfaltet also keine Bindung hinsichtlich einer etwaigen Umsatzsteuerpflicht der BImA. Vielmehr sind die für die Umsatzsteuer zuständigen Finanzämter frei, bei der Beurteilung der Frage, ob ein Betrieb gewerblicher Art vorliegt, einen von der verbindlichen Auskunft betreffend die Körperschaftsteuer abweichenden Standpunkt einzunehmen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage der Entgeltlichkeit der Dienstleistungen. Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass die Gefahr steuerlicher Mehrbelastungen in erster Linie eine Frage der Umsatzsteuer sein dürfte.

Auch für die Grunderwerbsteuer besteht keine Bindungswirkung.

VII. Zusammenfassung

Bei der Frage der steuerlichen Konsequenzen der Errichtung der BImA ist zwischen zwei Arten von Aufgaben zu unterscheiden:

Soweit der BImA Grundvermögen des Bundes zu dem Zweck der Verwaltung und Verwertung für eigene Rechnung übertragen wird, ändert sich gegenüber der bisherigen steuerlichen Behandlung nichts. Die Verwaltung und Verwertung eigenen Vermögens durch Körperschaften des öffentlichen Rechts stellt regelmäßig eine steuerfreie Vermögensverwaltung dar. Dies gilt unabhängig davon, ob der dies durch den Bund oder eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts erfolgt.

Soweit der BImA bestimmte Dienstleistungen gegenüber dem Bund bzw. bestimmten Ressorts übertragen werden, tritt gegenüber der bisherigen Sachlage eine Änderung ein. Während solche Leistungen bisher vom Bund selbst durch die BVV erledigt worden sind, entstehen jetzt Leistungsbeziehungen zwischen zwei Rechtsträgern. Sofern solche Dienstleistungen gegen Entgelt ausgeführt werden, führt dies zur Begründung eines steuerpflichtigen Betriebs gewerblicher Art bei der BImA. Da der BImA allerdings keine gesonderten Entgelte zufließen, dürfte ein Betrieb gewerblicher Art nicht vorliegen. Etwas anderes würde nur gelten, wenn man in der Übertragung von Grundvermögen selbst ein Entgelt für die Übernahme der Aufgaben sehen würde.

Die verbindliche Auskunft des FA Bonn-Innenstadt entfaltet nur Bindungswirkung für die Körperschaftsteuer, nicht aber für die Umsatz- und Grunderwerbsteuer.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Prof. Dr. Rainer Hüttemann

ver.di e.V. • Potsdamer Platz 10 • 10785 Berlin

Deutscher Bundestag
-Haushaltsausschuß -

„Ressort 12
Fachbereich
Bund und Länder
Fachgruppe
- Stationierungsstreitkräfte
- Bundesfinanz- / Steuer-
verwaltung

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Bundesverwaltung

Potsdamer Platz 10
10785 Berlin

Telefon 030/6956-0
Telefax 030/6956-3551

Datum 06.12.2002

Ihre Zeichen

Unsere Zeichen br-ro

Durchwahl 030/6956-2111

Öffentliche Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA)“

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zum o.g. Entwurf nochmals Stellung nehmen zu können.

In der Stellungnahme des DGB vom Dezember 2003, aus Anlaß des Beteiligungsverfahrens nach §94 BBG, haben wir die wesentlichsten Bedenken vorgetragen.

Im vorliegenden Gesetzentwurf sind die von uns vorgebrachten Einlassungen so gut wie nicht berücksichtigt.

Deshalb nochmals die wesentlichsten Einwände zur Errichtung der BlmA:

1. Der vorliegende „Gesetzentwurf ist aus unserer Sicht verfassungsrechtlich bedenklich. Artikel 87 Abs. 2 Satz 1 GG regelt die Errichtung bundesunmittelbarer Anstalten.
Demnach können Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Verfolgung eines auf Dauer angelegten Zwecks errichtet werden. Für uns ergeben sich erhebliche Zweifel daran, ob die Aufgaben der künftigen BlmA Daueraufgaben in diesem Sinne sind. Es ist schon jetzt erkennbar, dass die Kernbereichsbetätigung nach und nach entfällt. Damit ist im Grunde eine begrenzte Dauer vorgegeben und die Anstalt dient daher nicht gerade einem dauerhaften Zweck, sondern der Abwicklung von entfallenden Aufgaben. Allein die geplanten Verkaufserträge und die vorbereiteten Paketverkäufe lassen eine langfristige Aufgabenstellung nicht erkennen. Deshalb ist mehr als fraglich, ob der „Anstaltzweck“ Verwaltung und Verwertung von Bundesimmobilien hierbei gegeben ist. Das gilt um so mehr, als eine solche an sich bestehende und in der Organisationsautonomie des Verwaltungsträgers angelegte Rechtsformwahlfreiheit mißbräuchliche Gestaltung und ihre personalwirtschaftliche Bewältigung einseitig zu Lasten der Beschäftigten geht. Sie haben in Falle ihres Entbehrlichwerdens deshalb gerade keine Aussicht auf Weiterbeschäftigung in anderen Zweigen der Bundesverwaltung.

wolfgang.Brunner@verdi.de
kerstin.Wagner@verdi.de
Mitarbeiterin
www.verdi.de

2. Die vorliegenden Daten und die finanzielle Ausstattung der BlmA beruhen auf unrealistischen Zahlen. Allein wenn man Personal-, Sach- und Investitionskosten den tatsächlichen Einnahmen gegenüber stellt, entsteht bereits dadurch eine jährliche Unterdeckung in Millionenhöhe. Rechnet man die Zinstilgung der Anschubfinanzierung hinzu, werden die prognostizierten Mehreinnahmen nicht erzielt. Ganz abgesehen davon, dass die steuerrechtliche Frage noch nicht geklärt ist. Sollten nach steuerliche Belastungen hinzukommen, ist die Vermutung einer Mehreinnahme für den Bund gerade zu absurd.
Um halbwegs kostenneutral zu arbeiten, müssten nach unserer Auffassung die Verkaufserlöse um mindestens 30-40% erhöht werden. Zum einen ist diese Annahme, aufgrund der aktuellen Lage am Immobilienmarkt, unrealistisch und zum anderen würde das dazu führen, dass sich der Immobilienbestand drastisch verkleinert.
Es bleiben schwer veräußerliche Restbestände übrig und selbst hochrentable Immobilien mit einer Mietrendite von ca. 4,5% , müssten verkauft werden .
Damit wäre der Bestand der Bundesanstalt äußerst gefährdet (siehe auch Pkt. 1)
Wie real diese Annahmen sind und wie unrealistisch dagegen die erwarteten Effizierungsgewinne dargestellt werden, beweisen die Zahlen des 1. Quartals 2004.
So wurde beispielsweise für Berlin eine Zielvorgabe für das 1. Quartal 2004 von 44 Mio. € gegeben. Tatsächlich wurden rund 12,5 Mio. € Erlöse erbracht.
3. Wir halten nach wie vor eine Verwaltungsoptimierung für den besseren Weg. Der Umbau in eine zweistufige Verwaltung ist relativ kurzfristig leistbar. Dabei sind die aus dem Vorbereitungsprozeß auf die BlmA gewonnenen Erkenntnisse nutzbar einzubringen.
Der Verwaltungsaufbau der BlmA läßt weder eine Abflachung von Hierarchien noch eine Vereinfachung von Verwaltungsabläufen erkennen. Strukturell ist damit keine Effizierungsgewinn erkennbar.
4. Unabhängig von den eingebrachten Einwänden zur finanziellen, wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Aspekten ist das Personal der BlmA der entscheidende Faktor.
Ohne motiviertes und engagiertes Personal wird der Verwaltungsumbau nur schwerlich gelingen. Die im Gesetz im Artikel 1 §12 aufgenommene Verpflichtung ist unzureichend.
Die künftigen Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer/Innen sollten in einem Überleitungstarifvertrag geregelt werden. Die klare vertragliche Bindung der Anstalt an die VBL ist konkret im Gesetz aufzunehmen. Ohne klare Zusagen für zumindest einer mittelfristigen Beschäftigungssicherung, sind die berechtigten Sorgen der Beschäftigten um ihren Arbeitsplatz nicht zu beseitigen. Die im Gesetzestext allgemeine Verpflichtung deckt diese, für die Beschäftigten erforderliche berufliche und soziale Komponente nicht ab.
Dieses trifft auch auf die Beamtinnen und Beamten zu. Es ist zu befürchten, dass sich Entwicklungen wiederholen, wie sie aus den privatisierten Aktiengesellschaften des Bundes bekannt sind. Es besteht die konkrete Gefahr, dass die Beamtinnen und Beamten bei der BimA früher oder später aus der Anstalt verdrängt werden sollen.

Aus all den genannten Gründen stellen wir erneut die Forderung, eine Optimierung der Bundesvermögensverwaltung als Alternative zur BlmA ernsthaft zu prüfen.

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss
des deutschen Bundestages**

über den Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“, Bundesdrucksache 15/2720

am 28.04.2004 in Berlin

von Markus Beyersdorff

Institut für Immobilienmanagement,
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Leipzig

Kontakt

Marschnerstraße 31, 04109 Leipzig
E-Mail: beyersdorff@immo.uni-leipzig.de, Telefon: 0341/ 97 33 650

Inhalt

1.	<u>Aufgabenstellung</u>	3
2.	<u>Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf</u>	3
2.1.	<u>Mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielstellung der Bundesregierung als Ausgangspunkt der Analyse</u>	3
2.2.	<u>Beurteilung der Verwirklichung der gesetzgeberischen Ziele im Gesetzentwurf</u>	4
3.	<u>Vorschläge zur Verbesserung des Gesetzentwurfes</u>	6
3.1.	<u>Wichtige Vorbemerkung zum Wesen des staatlichen Immobilienmanagements:</u>	6
3.2.	<u>Problemstrukturierung zur Identifizierung der gesetzlichen Regelungsbereiche</u>	6
3.3.	<u>Zielbestimmung des Immobilienbetriebs im Gesetz</u>	7
3.3.1.	<u>Zweck des Immobilienbetriebs</u>	7
3.3.2.	<u>Ziele des Immobilienbetriebs</u>	7
3.3.3.	<u>Zusammenspiel von Zweck und Zielsetzungen als unternehmerischer Antrieb</u> ...	9
3.4.	<u>Gestaltung des Immobilienbetriebs</u>	9
3.4.1.	<u>Struktur</u>	9
3.4.2.	<u>Aufsicht und Rechenschaftspflichten des Immobilienbetriebs</u>	10
3.4.3.	<u>Instrumente des Immobilienbetriebs</u>	10
4.	<u>Bemerkungen zu einzelnen Sachverhalten</u>	11
4.1.	<u>Finanzierung aus Immobilienverkäufen</u>	11
4.2.	<u>Niederlassungs-/Standortfrage</u>	11

1. Aufgabenstellung

Es soll eine Einschätzung des Gesetzentwurfes unter immobilienwirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Hierbei ist anzumerken, dass die Immobilienwirtschaft eine spezielle Betriebswirtschaftslehre ist. Ihr Erkenntnisobjekt umfasst deshalb sowohl das Betriebsmittel/Produkt Immobilie, als auch den Betrieb, der Immobilien in irgendeiner Form für seine Zwecke nutzt.

2. Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf

Im NIMBUS-Bericht wird das von der Bundesvermögensverwaltung betreute Immobilienvermögen auf ca. 17 Mrd. Euro geschätzt. Diese Größenordnung legt die Vermutung nahe, dass das Bemühen, um einen wirtschaftlicheren Umgang mit diesem Vermögen, Einsparungen bzw. Erlöse in signifikanter Höhe hervorbringt. Somit zeichnet sich eine Modernisierung des Bundesimmobilienmanagements durch ein *vorteilhaftes Aufwand/Nutzen Verhältnis* aus.

Da sich die folgenden Erläuterungen auf die grundsätzliche Problemstellung eines wirtschaftlichen Bundesimmobilienmanagements beziehen und die Rechtsform in dieser Gesetzgebungsphase keine unveränderliche Variable darstellt, wird statt der Bezeichnung „Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ im Folgenden der rechtsformneutrale Begriff „Immobilienbetrieb“ verwendet.

Die Ausführungen beziehen sich inhaltlich auf Artikel 1 des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Weil zum Teil übergeordnete Fragen einer Erörterung bedürfen, wird nur fallweise Bezug auf konkrete Paragraphen genommen.

2.1. Mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielstellung der Bundesregierung als Ausgangspunkt der Analyse

Die Zielstellung des Gesetzesvorhabens der Bundesregierung ist im Vorblatt des Entwurfs angegeben und lässt sich wie folgt zusammenfassen: Der **Immobilienbetrieb** soll die *Verantwortung für die finanziellen Ergebnisse* tragen, soll *eigenverantwortlich* handeln und *betriebswirtschaftlich* „geführt“ werden.

Die Tätigkeit des Immobilienbetriebes, also das **Immobilienmanagement**, soll *wertorientiert*, *wirtschaftlich* und *ganzheitlich* erfolgen.

Mit dem diskutierten Gesetz will die Bundesregierung die **Rahmenbedingungen** setzen, damit o.g. Modernisierungsziele innerhalb des zu schaffenden Immobilienbetriebs erreicht werden.

2.2. Beurteilung der Verwirklichung der gesetzgeberischen Ziele im Gesetzentwurf

Nach der Zusammenfassung der Zielsetzung ist nun zu überprüfen inwieweit der Gesetzentwurf tatsächlich die Rahmenbedingungen für das angestrebte wirtschaftliche Immobilienmanagement festschreibt. Es kann folgendes konstatiert werden:

Die Setzung der neuen Rahmenbedingungen erschöpft sich, aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in drei wesentlichen gestaltenden Maßnahmen:

- organisatorische Zusammenfassung der Bundesvermögensämter, der Bundesforstämter und der Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen in einem Immobilienbetrieb (§ 13),
- Ausstattung des Immobilienbetriebes mit grundlegenden betriebswirtschaftlichen Instrumenten, wie z.B. kaufmännische Buchführung, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Jahresabschluss nach HGB (§ 8),
- Übertragung des (wirtschaftlichen) Immobilieneigentums auf den Immobilienbetrieb (§ 2, Abs. 2).

Zusammengefasst ergeben sich die folgenden wichtigsten Kritikpunkte:

- Es fehlt eine *Zwecksetzung* des Immobilienbetriebs. Der in § 1 formulierte Zweck ist de facto nur eine Generalklausel, welche die Übertragung von liegenschaftsbezogenen Aufgaben durch den Bund vorsieht.
- Es fehlt eine in sich *schlüssige Rahmensetzung* für den zu schaffenden Immobilienbetrieb. Die nach § 2 dem Immobilienbetrieb obliegenden Aufgaben stellen lediglich eine lose Aufzählung, aber keinen konzeptionellen Rahmen, dar.
- Es fehlt eine *generelle Zielsetzung* des Immobilienbetriebs. Statt wichtige Ziele zuzuweisen, werden die Aufgaben der Vorgängerinstitutionen komplett auf den zu schaffenden Immobilienbetrieb übertragen (§ 2, Abs. 1). Durch eine bloße Aufgabenübertragung entsteht kein „unternehmerischer“ Betrieb, sondern nur eine **größere Behörde**, sozusagen ein *Aufgabenverwalter*.

- Im Rahmen der Betriebsgründung findet keine Abkehr von der verwaltungseigenen Inputorientierung zur unternehmerischen *Outputorientierung* statt. Die Outputorientierung ist ein erklärtes Ziel der Verwaltungsmodernisierung. Somit werden bei der Gründung des Immobilienbetriebs nicht einmal die Grundlagen der Verwaltungsmodernisierung umgesetzt.
- Ein Immobilienbetrieb nach den Maßgaben des vorliegenden Gesetzentwurfs führt nur zu einer *einmaligen Effizienzsteigerung* aufgrund der Realisierung von Synergieeffekten im Verwaltungsapparat zum Zeitpunkt der Immobilienbetriebsgründung. Eine nachhaltige, *das eigentliche Immobilienmanagement ergreifende*, Effizienzsteigerung wird mit den gegebenen Rahmenbedingungen nicht erreicht.

Es kann somit Folgendes festgestellt werden:

Es ist überaus unwahrscheinlich, dass die in dem Vorblatt des Gesetzentwurfs genannten Zielsetzungen mit den vorliegenden Regelungen erreicht werden können. Es stellt sich die Frage: Warum sollte der Immobilienbetrieb auf Basis der o.g. Rahmenbedingungen wirtschaftlicher arbeiten als vorher? Betriebsgröße (§ 13), Betriebsvermögen (§ 2, Abs. 2) und elementare betriebswirtschaftliche Instrumente (§ 8) setzen *keinen Automatismus für Wirtschaftlichkeit*, Wertorientiertheit und ganzheitliche Problembetrachtung in Gang. Schließlich gibt es eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen (und öffentlichen) Unternehmen, die trotz Größe, Vermögen und Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente, unwirtschaftlich operieren.

Die wichtigsten richtungsweisenden Rahmenbedingungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf nicht geregelt. Somit träfe der Bundestag mit der Gesetzesverabschiedung *keine nachhaltige Richtungsentscheidung* für das Bundesimmobilienmanagement (Wirtschaftlichkeit als normative Zielsetzung des Immobilienbetriebs), sondern gäbe nur den Startschuss zu einem unzureichend definierten Vorhaben, dessen **Zweck (!)** im Rahmen der Satzung und der Aufsicht völlig frei durch die Exekutive bestimmt und durch diese jederzeit geändert werden kann.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf würde durch den Bundestag keine Entscheidung getroffen, die eine höhere Wirtschaftlichkeit, eine stärkere Wertorientierung und eine ganzheitliche Sichtweise im Umgang mit den Bundesimmobilien *mit hinreichender Eintrittswahrscheinlichkeit* nach sich ziehen würde.

3. Vorschläge zur Verbesserung des Gesetzentwurfes

3.1. Wichtige Vorbemerkung zum Wesen des staatlichen Immobilienmanagements:

Bevor einzelne Gestaltungsfragen erörtert werden können, sind einige Grundannahmen zu treffen, auf denen jede weitere Ideenentwicklung ruht.

- Das Immobilienmanagement kann grundsätzlich auch dem Privatsektor zugesprochen werden. Deshalb muss der Staat, ist er der Aufgabenträger, mindestens *so wirtschaftlich operieren wie sein hypothetischer privater Konkurrent*. Aus dieser Überlegung folgt weiterhin, dass der Staat in der Gestaltung seines Immobilienmanagements – vom Grundsatz – *sehr frei* ist.¹
- Die Forderung nach der strikten Ausrichtung des Bundesimmobilienmanagements am Wirtschaftlichkeitsprinzip, hat keine Implikation auf den *Sozialstaat* BRD.²
- Grundsätzlich sollte eine *klare Trennung der staatlichen Hilfsfunktionen Immobilienmanagement von den staatlichen Kernfunktionen* erfolgen. Diese Trennung ist erforderlich, da diese beiden Funktionsbereiche **unterschiedlichen Zwecksetzungen** unterliegen. Im Rahmen der Kernfunktionen werden *politische (ideologische) Zwecksetzungen* verfolgt, die in subjektiven Überzeugungen, beispielsweise von Parteien, begründet sind. Im Rahmen der staatlichen Hilfsfunktionen werden *objektive Optimierungszwecke* verfolgt.

3.2. Problemstrukturierung zur Identifizierung der gesetzlichen Regelungsbereiche

Für die Überlegungen, welche immobilienwirtschaftlichen Sachverhalte in dem Gesetz wie geregelt werden müssen, ist eine Betrachtung in zwei Ebenen zweckmäßig:

- Ebene des Immobilienbetriebs und
- Ebene des Immobilienportfolios.

Auf diesen Ebenen sind jeweils drei Problembereiche *nacheinander* zu lösen:

- Probleme der Zielbestimmung,
- Probleme der Systemgestaltung,
- Probleme der Prozessabwicklung³.

Das Gesetz muss in erster Linie die wesentlichen Rahmenbedingungen der Betriebsebene (A) festschreiben. Dazu müssen einzelne *grundlegende* Entscheidungen zu den einzelnen Problembereichen (1-3) gesetzlich verankert werden. Erfolgt dies in geeigneter Weise, wird ein Immobilienbetrieb geschaffen, der *aus eigenem Antrieb*, die Problembereiche (1-3) für die Immobilienportfolioebene (B) löst. Dazu wird sich der Immobilienbetrieb mit der notwendigen instrumentellen Infrastruktur *selbst versorgen*.

Die Immobilienportfolioebene (B) betreffend, sind im Gesetz lediglich Grundsatzfragen zu regeln, wie z.B. der Umfang einer Immobilienreserve, minimale Immobilieneigentumsquote, Fremdfinanzierungsbeschränkungen oder die Nutzung von Public-Private-Partnerships (PPP).

Im Folgenden soll dargestellt werden, welche Elemente ein Gesetzesentwurf enthalten sollte, um die Zielsetzung der Bundesregierung zu verwirklichen.

3.3. Zielbestimmung des Immobilienbetriebs im Gesetz

3.3.1. Zweck des Immobilienbetriebs

Die Zwecksetzung gibt die Funktion des Immobilienbetriebs für die Bundesverwaltung an. Damit ist der Zweck des Immobilienbetriebs die wirtschaftliche und „kundengerechte“ Abgabe von Immobiliennutzungsleistungen an die Bundesverwaltung.⁴

3.3.2. Ziele des Immobilienbetriebs

Grundsätzlich leitet der Immobilienbetrieb aus seiner exogenen Zwecksetzung *eigene Sach- und Formalziele*⁵ zur Zweckerreichung ab. Es ist jedoch sinnvoll, wenn richtungsweisende *übergeordnete Formalziele per Gesetz festgelegt werden*. Als Zielsetzungsbereiche kommen bspw. Kundenorientierung oder Wirtschaftlichkeit in Frage.

Die Forderung nach hoher Wirtschaftlichkeit sollte unbedingt gesetzlich verankert werden. Weiterhin sollte dieses Wirtschaftlichkeitsziel mit Hilfe einer *relativen Benchmark* (Messlatte) *im Gesetz operationalisiert werden*: „Der Immobilienbetrieb soll innerhalb von zehn Jahren so

wirtschaftlich operieren wie gleichartige privatwirtschaftliche Immobilienbetriebe“. Dies trägt auch der Tatsache Rechnung, dass das Bundesimmobilienmanagement einem de-facto-Wettbewerb mit dem Privatsektor unterliegt, der sich aus Substitutionsüberlegungen hinsichtlich der Wahrnehmung dieser immobilienwirtschaftlichen Hilfsfunktion ergibt. Eine konsequente gesetzliche Verankerung des Wirtschaftlichkeitsprinzips ergibt sich auch aus BHO § 7, Abs. 1, wonach die Bundesverwaltung m.E. einen permanenten Privatisierungsauftrag für wirtschaftliche Tätigkeiten erhält. Eine Privatisierung ist nur zu verhindern, wenn das Bundesimmobilienmanagement so wirtschaftlich operiert, das eine Privatisierung keine Effizienzerhöhung brächte.

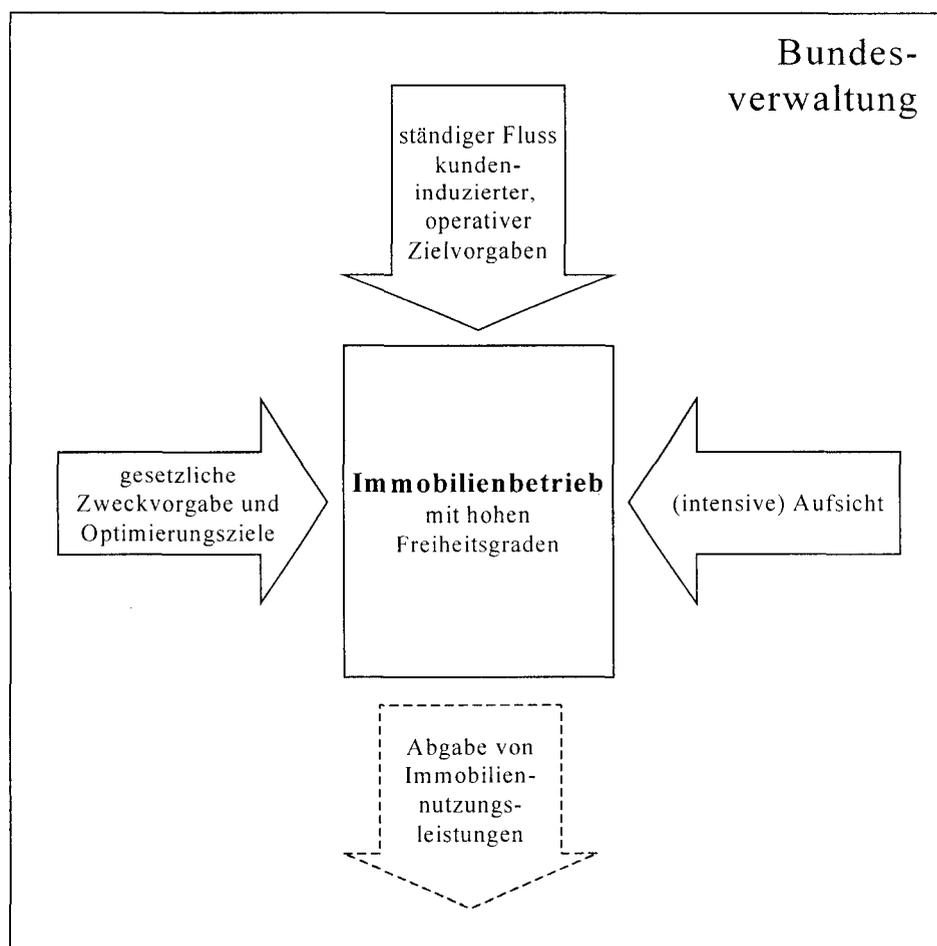


Abbildung 1: Die Setzung eines unternehmerischen Handlungsrahmens

Weiterhin könnte eine gesetzliche Regelung zur Lösung etwaiger *Zielkonflikte* sinnvoll sein (Insbesondere der Konflikt zwischen Zielen des Immobilienbetriebs und denen der Kunden.)

3.3.3. Zusammenspiel von Zweck und Zielsetzungen als unternehmerischer Antrieb

Werden der *Zweck* und die *grundsätzlichen Formalziele* des Immobilienbetriebs gesetzlich verankert, so wird mit der Gründung eines solchen Betriebes ein *dynamischer Optimierungsprozess* initiiert, der – bei angemessener Bemessung der Freiheitsgrade und Ressourcenausstattung des Betriebs – nicht zum Erliegen kommen sollte. Die *Abwicklung* der staatlichen *Hilfsaufgabe* Immobilienmanagement bedarf somit *keiner operativen politischen* Steuerung mehr.

Damit kann sich die Bundesverwaltung auf ihre politischen Kernaufgaben konzentrieren. Aus diesen Kernaufgaben *leiten sich immobilienbezogene Anforderungen* ab, die als *exogene (politische) Immobilienziele* in den Betrieb eingehen. Damit wird deutlich: eine strikte Trennung der Hilfsaufgabe Immobilienmanagement von den Kernaufgaben, führt nicht zu einer Entpolitisierung der *Ergebnisse* des Immobilienbetriebes, der Immobiliennutzungsleistungen. Die Politik festigt ihren Einfluss auf die Ergebnisse der Immobilienwirtschaft, während die Erreichung dieser Ergebnisse wirtschaftlichen Optimierungsgrundsätzen unterliegt (siehe auch Abbildung 1).

3.4. Gestaltung des Immobilienbetriebs

3.4.1. Struktur

Im Gesetz sollte dem Immobilienbetrieb eine Rechtsform zugewiesen werden, welche folgende Kriterien erfüllt:

- Entscheidungsstarkes Aufsichtsorgan, welches die Interessen des „Betriebseigentümers“ (BMF), der Kunden und der Mitarbeiter vertritt,
- hohe Freiheitsgrade des Betriebs sowohl bei der Gestaltung seiner Aufbau- und Ablaufstrukturen (Prozesse) als auch bei der Auswahl seiner (immobilienwirtschaftlichen) Instrumente.

Es könnte zweckmäßig sein, bereits im Gesetz eine Angabe über die *formale Gestaltung der Kundenbeziehung* zu treffen. Hier gibt es erprobte Modelle wie z.B. das Mieter-Vermieter-Modell.

3.4.2. Aufsicht und Rechenschaftspflichten des Immobilienbetriebs

Wenn der Immobilienbetrieb über hohe Freiheitsgrade verfügt, so muss dieser Eigenständigkeit eine *wirkungsvolle Aufsicht entgegengesetzt werden*, die maßgebliche Entscheidungen intensiv *begleitet* (und nicht nur im Nachhinein prüft). Angesichts der *strategischen Bedeutung* und *schweren Korrigierbarkeit* von immobilienbezogenen Entscheidungen, ist u.U. zusätzlich eine parlamentarische Kontrolle (Ausschuss) in Erwägung zu ziehen.

Die Rechenschaftspflichten müssen ein *genaues betriebliches Lagebild* ergeben. Durch detaillierte gesetzliche Vorschriften über Inhalte der Berichtspflichten übt der Gesetzgeber indirekt *Einfluss auf die Instrumentenwahl* des Betriebes aus. Je nach Berichtspflichten muss der Betrieb beispielsweise über eine kaufmännische Buchführung, eine Kosten- und Leistungsrechnung, ein Immobilienportfoliomanagement oder eine dynamische Immobilieninvestitionsrechnung verfügen.

Die Herausforderung bei der gesetzlichen Regelung der Rechenschaftspflichten besteht in der Festlegung *aussagefähiger Immobilienkennzahlensysteme*.

3.4.3. Instrumente des Immobilienbetriebs

Grundlegende betriebswirtschaftliche Instrumente, wie die kaufmännische Buchführung sollten wie im Gesetzentwurf geschehen, gesetzlich verankert sein.

Die Instrumente und Methoden des Immobilienmanagements unterliegen einem ständigen Wandel. Es wäre deshalb nicht sinnvoll, konkrete Instrumente gesetzlich vorzuschreiben. Statt dessen bietet sich auch für diesen Sachverhalt eine *dynamische Festschreibung* an: „Der Immobilienbetrieb nutzt solche Instrumente und Methoden, die nach kaufmännischer Sorgfaltspflicht, nach immobilienwirtschaftlichen Erfordernissen sowie nach den Maßgaben der Rechenschaftspflicht geboten sind. Maßgeblich ist der (branchenübliche) Stand der Technik.“ Tabelle 1 gibt einen kurzen Überblick über einige Immobilienmanagementinstrumente, bzw. –methoden.

Instrument	Nutzen	Bei folgenden Immobilienaufgaben
Immobilieninformationsmanagement	Transparenz über maßgebliche Steuerungsgrößen des Immobilienportfolios	ALLEN Aufgaben
Immobilienportfolioanalyse	systematische Analyse des verwaltungsnotwendigen und nicht verwaltungsnotwendigen Immobilienvermögens hinsichtlich relevanter Kriterien	Planung von Immobilieninvestitionen (Neubau, Instandsetzung, Modernisierung) Planung von Desinvestitionen (Immobilienverwertung [Vermietung oder Verkauf])
Immobilienportfoliomanagement	Optimierung des nicht verwaltungsnotwendigen Immobilienbestandes nach Rendite/Risiko-Gesichtspunkten	Verwaltung, Optimierung und Verwertung des nicht verwaltungsnotwendigen Immobilienvermögens (Reservevermögen, Überschussvermögen)
Facilities Management	kaufmännische und technische Optimierung und Verwaltung von Immobilien nach Maßgabe der Bedürfnisse von Immobiliennutzer und -eigentümer	Bewirtschaftung der Bestandsimmobilien (Einzelimmobiliensicht)
Immobilienbewertung	Transparenz über den Verkehrswert des Immobilienportfolios zu einem Stichtag	Immobilienwerb Immobilienverkauf Erstellen einer Eröffnungsbilanz
Immobilienfinanzierungsstrukturierung	Optimierung der Finanzierungskosten des Immobilienportfolios	Immobilieninvestitionen Immobilienkostenoptimierung
Immobilieninvestitionsrechnung	quantitative Bewertung von Entscheidungsalternativen bei Immobilieninvestition und -desinvestition (notwendig: dynamische Betrachtung des gesamten Nutzungszeitraums)	Planung von Immobilieninvestitionen (Neubau, Instandsetzung, Modernisierung) Planung von Desinvestitionen (Immobilienverwertung [Vermietung oder Verkauf])

Tabelle 1: Auswahl wichtiger Immobilienmanagementinstrumente, ihr Nutzen und ihr Einsatzpotenzial

4. Bemerkungen zu einzelnen Sachverhalten

4.1. Finanzierung aus Immobilienverkäufen

Der Immobilienbetrieb soll sich zu einem wesentlichen Teil aus Immobilienverwertung finanzieren. Immobilienverwertung findet irgendwann ein natürliches Ende. Wenn der Immobilienbetrieb zu diesem Zeitpunkt nicht mit höchstmöglicher Effizienz und Effektivität operiert, so ist das Immobilienvermögen „verbraucht“ und der Endzustand ist schlimmer als der Anfangszustand.

4.2. Niederlassungs-/Standortfrage

Immobilienmärkte gliedern sich in regionale Teilmärkte, die sich in ihren Angebots- und Nachfragestrukturen grundsätzlich unterscheiden. Deshalb ist eine regionale Präsenz des Immobilienbetriebs unabdingbar. Es sollte geprüft werden, in welchem Umfang eine regionale Präsenz wirtschaftlich sinnvoll ist. Abgrenzungskriterium für die Bestimmung des maximalen Abdeckungsgebietes einer regionalen Vertretung sollte insbesondere die Homogenität der regionalen

Immobilienmarktverhältnisse sein. Eine Standortprüfung unter Anwendung dieses Kriteriums wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu dem Ergebnis kommen, dass die Vertretungen des jetzigen Bundesvermögensamtes stärker konzentriert werden können.

Weiterhin ist zu überlegen, welche innerbetrieblichen Funktionsbereiche des Immobilienbetriebs regional vertreten sein sollten (z.B. Immobilienvermittlung) und welche am Hauptsitz zu konzentrieren sind.

Markus Beyersdorff

Leipzig, der 25. April 2004

¹ Das Immobilienmanagement stellt keine Staatsfunktion dar, da der staatliche Grundbesitz und dessen Bewirtschaftung für sich genommen die Existenz des Staates nicht rechtfertigen. Die Ressource Immobilie ist für die Realisierung der Bundeskernfunktionen notwendig. Das Bundesimmobilienmanagement ist dementsprechend eine *Hilfsfunktion*, die dem Staat nicht zufallen muss. Auch bei staatlichen Aufgaben mit direktem Immobilienbezug, wie z.B. Krankenhäuser, Pflegeheime oder Museen, ist niemals die funktionsfähige bauliche Hülle die auf den Bürger zielende Staatsleistung, sondern deren zweckgerichtete Nutzung. Diese ist, um das Beispiel fortzuführen, die Wiederherstellung der Gesundheit (Sicherung der Lebensgrundlagen), die Betreuung Pflegebedürftiger (soziale Funktion) oder die Förderung der Kunst (kulturelle Funktion).

² Die Art und Weise wie der Staat seine soziale (Kern-)Funktion ausgestaltet ist eine ideologische Frage. Die *Hilfsaufgabe* Immobilienmanagement hingegen hat den Zweck, *diese ideologisch geprägten Kernleistungen effektiv und effizient zu ermöglichen*. Es ist offensichtlich, dass es im Sinne des Gemeinwohls ist, wenn das zur Erstellung der staatlichen *Kernleistung* notwendige Immobilienmanagement so wirtschaftlich wie möglich erfolgt, da dieses selbst keine Leistung am Bürger ist, *sondern nur Mittel zum (politischen) Zweck*. Überspitzt verdeutlicht, bleibt die Mission des staatlichen Immobilienressourcenmanagements sowohl in einem versorgungsorientierten Wohlfahrtsstaat als auch in einem Nachtwächterstaat die selbe!

³ Die Probleme der Prozessabwicklung sind im Betrieb zu lösen. Eine gesetzliche Regelung ist nicht erforderlich und nicht sinnvoll.

⁴ Die Kunden sind die Bundesbehörden, in ihrer Rolle als Immobiliennutzer.

⁵ **Formalziele** geben Regeln vor und bestimmen damit die *Grundlinie unternehmerischen Handelns* (Formalziel-Beispiele: Kostenziele, Rentabilitätsziele, Umsatzziele u.ä.). **Sachziele** hingegen haben *Instrumentalcharakter*, sie stehen im Dienst der Erreichung von Formalzielen (Sachziel-Beispiele: Festlegung von Qualitäten, Mengen und Zeitpunkten. (Vgl. Wöhe, Günter, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München 2002, S. 99)