

Zusammenfassung der Promotionsschrift

Die Verwaltung von Dienstliegenschaften auf staatlicher Ebene

Über das Wirken ökonomischer Modelle in einem verwaltungsrechtlichen Umfeld

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

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

Mentor:
Prof.-Dr.-Ing. Dipl.-Wirtsch.-Ing. Hans Wilhelm Alfen

Weimar, den 31.03.2021

Problemstellung

1. Mit dem Einzug des New Public Management (NPM) begann weltweit ein Reformprozess in der öffentlichen Verwaltung. Das Kredo des NPM besteht in der Annahme, dass betriebswirtschaftlich ausgerichtete und in der Privatwirtschaft bewährte Instrumente auch in der öffentlichen Verwaltung zu einer Effizienzsteigerung im Ressourcenverbrauch führen.
2. Die deutsche Variante des NPM ist das Neue Steuerungsmodell (NSM). Im Focus des NSM steht die innere Steuerung großer Verwaltungseinheiten. Dabei sollen die Entscheidungsträger ihre Entscheidungen in Kenntnis ihrer betriebswirtschaftlichen Dimension treffen. Hierunter fällt auch das sog. Mieter-Vermieter-Modell der öffentlichen Verwaltung in Deutschland als ein typisches Beispiel.
3. Das Mieter-Vermieter-Modell wurde im Zuge der Reform der Kommunalverwaltung von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 1993 erstmalig als Modell-Variante vorgestellt. In den 2000er Jahren wurde das Modell auch auf staatlicher Ebene in vielen Bundesländern und beim Bund eingeführt.
4. Die Herausforderung des Modells besteht darin, dass ein zutiefst betriebswirtschaftliches Element wie das Immobilienmanagement in einem verwaltungsrechtlichen Umfeld, dem Staat, implementiert werden muss. Die legitime Frage lautet daher, ob dieses Modell unter den besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung in der Lage ist, die ihm unterstellte Wirkung zu entfalten.
5. In einer breit angelegten Befragung wurden die anwendenden Liegenschaftsverwaltungen, die das Modell im Hintergrund steuernden Fachaufsichten und die nachgeordnet kontrollierenden Rechnungshöfe zu den Erfahrungen im Einsatz des Modells interviewt.
6. Im Ergebnis der Befragung konnten Befunde festgestellt werden, die mehrheitlich ein Misstrauen gegenüber dem Wirken des Modells im Vergleich mit den Zielen, die zu dessen Einführung führten, bekunden. Die Kritik beschränkte sich nicht nur auf die anwendenden Liegenschaftsverwaltungen, sondern erstreckte sich auch auf die Fachaufsichten und Rechnungshöfe, so dass Rufe nach der Abschaffung des Modells wahrzunehmen sind.
7. Diese Befunde gaben den Anstoß aus den tatsächlichen Gegebenheiten des Umfeldes und den Ansprüchen der Akteure, ein eigenes ökonomisches Modell zu entwickeln. Bei dem eigenen Modell sollen durch Gegenüberstellung des Mieter-Vermieter-Modells die Unterschiede herausgearbeitet und darauf aufbauend die Befunde aus der Befragten erklärt werden.

Stand der Wissenschaft

8. Die Wissenschaft befasst sich bis dato nur am Rande mit dem Mieter-Vermieter-Modell. Dabei wird deren positive Wirkungsweise stets angenommen, dies aber nie begründet. Gerade drei Dissertationen haben in der Vergangenheit das Modell in ihre Untersuchung mit einbezogen. Von diesen hat nur eine zu einer allgemein gehaltenen Kritik ohne Ursachenforschung geführt.
9. Auch in der Recherche der Fachliteratur vor und nach der Einführung des Modells fiel auf, dass man von der positiven Wirkung des Modells ausgeht, ohne dies empirisch belegen zu können. Dies steht aber im Gegensatz zum Befund aus der Befragung sowie vereinzelter öffentlicher und nichtöffentlicher Stellungnahmen der Rechnungshöfe.
10. Obwohl das Modell bereits seit 20 Jahren im Einsatz ist, sind wissenschaftliche Untersuchungen oder Evaluierungen nicht bekannt. Weder die Fachliteratur noch die Wissenschaft können ein aktuelles Bild über den Modelleinsatz aufzeigen. Obgleich das Modell seit seinem Bestehen

bereits mehrere Reformen erfahren hat, fand dies im wissenschaftlichen Diskurs keine Resonanz.

11. Aus den oben genannten Gründen ist eine wissenschaftliche Untersuchung speziell zu diesem immobilienwirtschaftlichen Thema zur Weiterentwicklung des NPM im Allgemeinen und des NSM in Deutschland im Speziellen notwendig.

Methodik und Vorgehensweise

12. Neben der Befragung bestand die Arbeit in einer ausgiebigen Recherche zu wirtschaftstheoretischen, ökonomischen, organisationstheoretischen, verwaltungsrechtlichen und immobilienwirtschaftlichen Themen.
13. Wegen der Befunde aus der Befragung und dem Fehlen eines wissenschaftlich fundierten Mieter-Vermieter-Modells konnte der Weg der Evaluierung nicht beschriftet werden. So musste aus den realen Gegebenheiten ein eigenes Referenzmodell konstruiert werden. Nur in der Gegenüberstellung von Aufbau und Wirkungsweise beider Modelle können deren theoretische Fundierung erklärt, deren Anreizwirkungen reflektiert und deren Lenkwirkungen festgestellt werden.
14. Um ein eigenes Modell aufzustellen, musste die betriebswirtschaftliche Wirkungsweise der Liegenschaftsverwaltung mit dem Wirken des verwaltungsrechtlichen Umfeldes analysiert werden. Hierzu dienen die ersten zwei Untersuchungen. Der Aufbau des institutionellen Arrangements erfolgt aus dem Blickwinkel und mit den Werkzeugen der Neuen Institutionenökonomik in den sich anschließenden drei Untersuchungen. Dabei sind die Untersuchungen iterativ aufeinander aufbauend gewählt.
15. In der ersten Untersuchung war das verwaltungsrechtliche Umfeld zu analysieren. Hierzu war das Entstehen und Wirken sowie die rechtlichen Gegebenheiten und der Wert von Dienstliegenschaften zu betrachten und eine Definition des Begriffes vorzunehmen.
16. In der zweiten Untersuchung war das betriebswirtschaftliche Wirken einer Liegenschaftsverwaltung unter den Bedingungen eines verwaltungsrechtlichen Umfeldes zu analysieren. Daraus lassen sich Aussagen zu dem Charakter und den Funktionen des zu etablierenden Immobilienmanagements ableiten.
17. In der dritten Untersuchung war unter Einsatz des Transaktionskostenansatzes die effiziente Koordinationsform der Liegenschaftsverwaltung zu analysieren. Hieraus wird ersichtlich, ob die Beschaffung und Verwaltung der Dienstliegenschaften besser über den Markt, einer vertraglichen Kooperation oder über die eigene Organisation abgewickelt werden sollte.
18. In der vierten Untersuchung waren auf Basis des Property-Right-Ansatzes die Handlungs- und Verfügungsrechte der Liegenschaftsverwaltung über die Dienstliegenschaften zu analysieren. Aus der Verteilung der Rechte ergibt sich die Leistungsart der Liegenschaftsverwaltung.
19. In der fünften Untersuchung war mittels des Prinzipal-Agent-Ansatzes das Verhältnis der Akteure untereinander zu analysieren. Daraus ergeben sich Forderungen an das zu wählende institutionelle Arrangement hinsichtlich der vertraglichen Beziehungen der Liegenschaftsverwaltung mit den Akteuren und der Art der Vergütung.
20. Die Ergebnisse der Untersuchungen gehen als Thesen in den Aufbau des Erklärungsmodells als Realmodell ein. Zur Operationalisierung unter gegebenen Bedingungen muss hierzu ein aus den Bereichen der privaten und öffentlichen Wirtschaft angewandtes und funktionierendes Instrument gefunden werden.

21. Das Erklärungsmodell als Realmodell wird abschließend mit dem Mieter-Vermieter-Modell als Idealmodell gegenübergestellt und die wesentlichen Unterschiede herausgearbeitet.

Ergebnisse

22. Die Untersuchung der Dienstliegenschaften zeigt, dass diese eine Staats-interne Dienstbarkeit des Staates als Wirtschaftssubjekt an den Staat als Hoheitsträger darstellen. Weiterhin sind ausschließlich die Gebrauchswerte und nicht die Tauschwerte der Immobilien relevant.
23. Die Untersuchung der Liegenschaftsverwaltung zeigt, dass sie vor allem ein Controlling-Instrument für den Informationsfluss zu Entscheidungen über Dienstliegenschaften zwischen dem Hoheitsträger und dem Wirtschaftssubjekt darstellt. Zusätzlich fungiert sie im operativen Bereich als Zweckgesellschaft für immobilienfachliche Aufgaben, die sich aus dem Bestand an Immobilien ergeben.
24. Die Untersuchung der Transaktionskosten zeigt, dass eine Koordination am effizientesten über die eigene Organisation erreicht werden kann. Die vertikale Integration der Aufgaben des Immobilienmanagements sollte dabei dezentral in Form eines Shared Service Centers erfolgen.
25. Die Untersuchung der Handlungs- und Verfügungsrechte ergab, dass die Verfügungsrechte an den Dienstliegenschaften nicht auf die Liegenschaftsverwaltung übergehen. Damit obliegen die Verfügungsrechte dem Ressort bzw. dem Nutzer. Allein das Handlungsrecht der Aufgabewahrnehmung ist an die Liegenschaftsverwaltung übergegangen. Damit ist sie ein reiner Dienstleister bzw. Geschäftsbesorger und kein Vermieter.
26. Die Untersuchung des Prinzipal-Agent-Verhältnisses teilt der Liegenschaftsverwaltung die Rolle eines Erfüllungsgehilfen des Wirtschaftssubjektes zu. Die monetäre Abwicklung der Geschäfte zwischen dem Wirtschaftssubjekt und dem Hoheitsträger obliegt als zuarbeitende Organisationseinheit ohne eigene Entscheidungsgewalt der Liegenschaftsverwaltung. Damit einher geht die Umlage der Kosten der Liegenschaftsverwaltung des Wirtschaftssubjektes an den Hoheitsträger.
27. Aus diesen Thesen ergeben sich monetäre Handlungsmöglichkeiten, die in den Aufbau des Erklärungsmodells einfließen. Das Erklärungsmodell rückt das Wirtschaftssubjekt als Entscheidungsträger über den Ressourceneinsatz in den Mittelpunkt der Betrachtung. Der Hoheitsträger ist hierbei nur der Forderungsberechtigte an das Wirtschaftssubjekt und die Liegenschaftsverwaltung der immobilienwirtschaftliche Vertreter des Wirtschaftssubjektes.
28. Diese Konstellation wird in der Beschreibung des Erklärungsmodells und im Aufbau des immobilienwirtschaftlichen Instruments herangezogen und mit gängigen Modellen aus der Privatwirtschaft verglichen. Dabei fällt eine Affinität zu offenen Immobilienfonds auf.
29. Der Vergleich des eigenen Modells als Realmodell und dem Mieter-Vermieter-Modell als Idealmodell zeigt, dass sich im Vergleich zivilrechtlicher Institutionen aus der Untersuchung kein schuldrechtliches, wohl aber ein dingliches Recht ableiten lässt. Damit einher geht die Vermutung, dass es sich bei dem Mieter-Vermieter-Modell, zumindest im staatlichen Bereich, um einen Fall von Modellplatonismus handelt.
30. Zuletzt werden noch Empfehlungen für den Aufbau einer die Ergebnisse der Untersuchungen berücksichtigenden Verwaltung für staatliche Dienstliegenschaften gegeben. Sie sollte als immobilienwirtschaftliche Fachverwaltung in einer Sonderbehörde in Form einer Agentur aufgestellt sein. Dies bedingt den Aufbau eines liegenschaftsbezogenen Informationssystems sowie die Anwendung eines Fondsmanagements.