

# Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen

Von

Nils Schmid



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	13
-------------------------	----

## *1. Teil*

<b>Von der Liegenschaftsverwaltung zum Liegenschaftsmanagement</b>	16
A. Grundlagen: Facility Management und Liegenschaftsmanagement .....	16
I. Facility Management als Teil der Betriebswirtschaftslehre .....	16
II. Liegenschaftsmanagement als Teil von Verwaltungsreformprozessen ....	20
III. Potentiale von Liegenschaftsmanagement .....	23
B. Entwicklung und Bestandsaufnahme staatlichen Liegenschaftsmanagements in Deutschland .....	25
I. Ausgangslage .....	26
II. Schleswig-Holstein: Vorreiter mit Problemen .....	28
1. Vorgeschichte: „Enquêtékommision zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung“ 1994 .....	29
2. Das Schleswig-Holsteiner Modell: Gebäudemanagement Schleswig- Holstein A. ö. R. (GMSH) .....	32
3. Die zwei Dimensionen des „Kieler Immobiliengeschäfts“ .....	34
4. Verdeckte Kreditaufnahme durch das „Kieler Immobiliengeschäft“? ..	35
5. Fazit .....	36
III. Die Hauptrichtung der Reformbewegung: Landesbetriebe .....	37
1. Rheinland-Pfalz: Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) .....	37
2. Thüringen: Landesbetrieb „Thüringer Liegenschaftsmanagement“ (THÜLIMA) .....	38
3. Hessen: Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“ (HI) ..	39
4. Sachsen: Staatsbetrieb „Sächsisches Immobilien- und Baumanage- ment“ (SIB) .....	40
5. Baden-Württemberg: Zwei Landesbetriebe – je einer für Landes- und Bundesbau .....	41
6. Sachsen-Anhalt: Sondervermögen „Grundstock“ und Landesbetrieb „Liegenschafts- und Immobilienmanagement“ Sachsen-Anhalt (LIMSA) .....	42
7. Nordrhein-Westfalen: Landesbetrieb „Bau- und Liegenschaftsbe- trieb“ (BLB) .....	44

8.	Mecklenburg-Vorpommern: Landesbetrieb „Betrieb für Bau und Liegenschaften“ (BBL) .....	46
9.	Niedersachsen: Sondervermögen „Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen“ (LFN) ohne weitere rechtliche Veränderungen .....	47
10.	Bund: Von der Bundesvermögensverwaltung mit NIMBUS zur BImA .....	47
IV.	Verschachtelte Gebilde mit privatrechtlichen Gesellschaftsformen .....	49
1.	Bremen: „Sondervermögen Immobilien und Technik“ (SVIT) als Endpunkt .....	50
2.	Berlin: „Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin“ als Dreh- und Angelpunkt .....	52
V.	Der Sprung ins Privatrecht: Bundeswehrstrukturreform .....	55
1.	Scharpings Bundeswehrstrukturreform: GEBB als Ausgangspunkt ..	55
2.	Fazit .....	57
VI.	Typologie der Liegenschaftsverwaltung in Bund und Ländern .....	57
C.	Strukturfragen der Reorganisation: Rechtsform, Wirtschaftlichkeit und Eigentumszuordnung .....	60
I.	Wahl der Rechtsform .....	60
1.	Die Wahlfreiheit und die Liegenschaftsverwaltung .....	60
a)	Die Lehre von der Wahlfreiheit der Verwaltung .....	60
b)	Einordnung der Liegenschaftsverwaltung .....	61
c)	Grenzen der Rechtsformwahl der Liegenschaftsverwaltung .....	63
aa)	Formelle Privatisierung und Art. 87 GG .....	63
bb)	Der Sonderfall b.l.g. und Art. 87b GG .....	64
d)	Materielle Privatisierung und „unvertretbare Staatsaufgaben“ .....	65
2.	Die Rechtswirklichkeit der gewählten Rechtsform .....	67
II.	Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	69
III.	Eigentumszuordnung und Eigentumsübertragung .....	72
1.	Die rechtliche Stellung des Staates als Grundstückseigentümer .....	73
a)	Staatliche Liegenschaften als öffentliche Sachen .....	73
b)	Öffentliches Sachenrecht und Eigentumsübertragung staatlicher Liegenschaften .....	74
aa)	Herrschende Meinung: Öffentlich-rechtliche Sachherrschaft kraft Widmung .....	74
bb)	Bedenken gegen die herrschende Meinung .....	75
cc)	Eigener Lösungsvorschlag für Liegenschaften im Verwaltungsgebrauch .....	76
dd)	Grenzen und Probleme dieses Lösungsansatzes .....	78
ee)	Ergebnis .....	89
2.	Die Rechtswirklichkeit der Eigentumsübertragung .....	91

## 2. Teil

<b>Staatliches Liegenschaftsmanagement im Nebenhaushalt als Herausforderung für die Haushaltsverfassung</b>		93
A.	Das Problem Nebenhaushalt: Verfassungsregeln für die Budgetflucht .....	93
I.	Staatliches Liegenschaftswesen als Nebenhaushalt .....	93
II.	Vom Nebenhaushalt zum Schattenhaushalt – Zulässigkeit der Neben- haushalte .....	94
1.	Nebenhaushalte und die Einheit und Vollständigkeit des Haushalts ..	95
a)	Das Einheitsprinzip und seine Durchlöcherung .....	95
b)	Ein Gesetzesvorbehalt für Nebenhaushalte .....	100
aa)	Der haushaltsrechtliche Gesetzesvorbehalt für Nebenhaus- halte .....	100
bb)	Kein organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt für Neben- haushalte .....	101
c)	Ein Numerus Clausus von Rechtfertigungsgründen für Neben- haushalte .....	104
d)	Eine rote Linie für Nebenhaushalte .....	111
2.	Der Befund im staatlichen Liegenschaftswesen mit Blick auf die Einheit des Budgets .....	112
B.	Nebenhaushalte und die Verfassungsregeln für die Staatsverschuldung .....	114
I.	Das Regelungskonzept des Art. 115 GG .....	114
1.	Erste Annäherung: Einschränkungen aufgrund des Wortlauts der Norm .....	115
2.	Konturierung I: Auslegung des Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG .....	116
3.	Konturierung II: Auslegung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 und Art. 115 Abs. 2 GG .....	116
II.	Das Staatsschuldenregime der Landesverfassungen und seine Geltung für Nebenhaushalte .....	119
III.	Der Befund im staatlichen Liegenschaftswesen mit Blick auf die Kredit- aufnahme .....	121
IV.	Verdeckte Kreditaufnahme durch Sale-Lease-Back von Liegenschaften ..	123
C.	Möglichkeiten und Grenzen der Ertüchtigung der Haushaltsverfassung .....	127
I.	Staatsverschuldung als verfassungspolitische Herausforderung .....	127
II.	Eine vorläufige Bilanz der Haushaltsverfassung .....	128
III.	Die Ertüchtigung der Haushaltsverfassung durch teleologische Ausle- gung und ihre Grenzen .....	130
1.	Antwort 1: Erstreckung des Direktionsgehalts der Haushaltsverfas- sung auf Nebenhaushalte .....	130
2.	Grenzen der teleologischen Auslegung der Haushaltsverfassung ....	131
3.	Antwort 2: Wirtschaftliche Betrachtungsweise bei staatlicher Kredit- aufnahme .....	133

4. Behelfsantwort: Begrenzungswirkung des Art. 109 Abs. 2 GG .....	139
5. Die schwache Begrenzungswirkung des Art. 104 EGV .....	141
6. Publizität, Transparenz und Darlegungslast .....	143
IV. Entgrenzung und Neubegrenzung der Staatsverschuldung .....	146
D. Weitere Regeln der Haushaltsverfassung für das Liegenschaftsmanagement im Nebenhaushalt .....	147
I. Liegenschaftsmanagement im Nebenhaushalt und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht .....	147
II. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung bei Liegenschaftsmanagement im Nebenhaushalt .....	148
1. Rechnungslegung im Nebenhaushalt .....	148
2. Rechnungsprüfung im Nebenhaushalt .....	150

### 3. Teil

<b>Eine Renaissance des Staatsvermögensrechts?</b> .....	154
A. Staatliche Liegenschaften und Staatsvermögen .....	155
I. Die Bedeutung staatlicher Liegenschaften für das Staatsvermögen .....	155
II. Die verborgene Dynamik des Liegenschaftsmanagements und der Hoch- schulreformen für das Staatsvermögen .....	156
B. Sachstand und Aussagekraft des deutschen Staatsvermögensrechts .....	160
I. Die Staatsvermögensordnung als Desiderat des deutschen Staatsrechts ..	160
II. Die Vermögensrechnung des Staates .....	161
III. Der Grundsatz der Vermögenserhaltung im deutschen Staatsvermögens- recht .....	169
1. Die vermögenswirtschaftlichen Regelungen um §§ 63 bis 65 BHO/ LHO .....	169
2. <i>Salva rerum substantia</i> – die Pflicht zur Substanzerhaltung des Staatsvermögens .....	170
IV. Die besondere Stellung des Grundvermögens im Staatsvermögensrecht .	174
1. Staatliches Grundvermögen im aktuellen Haushaltsrecht .....	174
2. Staatliches Grundvermögen in der Geschichte des deutschen Haus- haltsrechts .....	175
3. Der Grundstock .....	177
4. Zur Sonderstellung von Liegenschaften im deutschen Recht über- haupt .....	180
a) Die Sonderstellung von Liegenschaften im Zivilrecht .....	181
b) Staatliche Liegenschaften als Gegenstand des Zivilrechts .....	181
c) Liegenschaften im Zivilrecht und im Staatsvermögensrecht .....	182
5. Der Grundsatz der Werterhaltung und staatliches Grundvermögen – Zusammenfassung .....	182

C. Die Renaissance des Staatsvermögensrechts .....	183
D. Die Ertüchtigung der Haushaltsverfassung durch diese Wiedergeburt des Staatsvermögensrechts .....	184
E. Ausblick: Liegenschaften, Staatsvermögen – und am Ende der Verlust von staatlicher Souveränität? .....	186
I. Staatliches Grundvermögen und die Funktionsfähigkeit des Staates .....	187
II. Staatliches Grundvermögen und staatliche Souveränität: Der „vermögenslose“ Staat .....	190
1. Innere Souveränität und staatliches Grundvermögen .....	191
2. Eigenstaatlichkeit und Grundvermögen in der deutschen Verfassungsgeschichte .....	192
a) Der föderale Vermögenskonflikt im Deutschen Kaiserreich und seine Lösung .....	193
b) Verfassungsrechtliche Ansprüche auf adäquate Vermögensausstattung im Bundesstaat? .....	194
F. Warum staatliches Grundvermögen für die staatliche Souveränität wichtig ist	196
<b>Schlussfolgerungen</b> .....	200
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	209
<b>Sachverzeichnis</b> .....	217