

Ausschuss für Stadtentwicklung	17.06.2020
Rat	25.06.2020

**öffentlich**

Vorlage Nr.	373/2020-7
Stand	15.05.2020

**Betreff Prüfauftrag zur Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft**

**Beschlussentwurf Ausschuss für Stadtentwicklung:**

Der Ausschuss für Stadtentwicklung empfiehlt dem Rat, wie folgt zu beschließen: siehe Beschlussentwurf Rat.

**Beschlussentwurf Rat:**

Der Rat nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

**Sachverhalt**

In der Sitzung vom 23.01.2019 hat der Rat mit seinem Beschluss zu Vorlage Nr. 849/2018-7 den Bürgermeister beauftragt, die Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft nach dem Vorbild der Stadt Niederkassel zu prüfen und die folgenden, im Antrag genannten Tätigkeitsfelder, in die Prüfung einzubeziehen:

- Bereitstellung von Grundstücken für öffentliche Zwecke und für Wohnungsbau
- Errichtung von modularen öffentlichen Mehrzweck-Gebäuden
- Aufgaben in der Wirtschafts-, Struktur und Tourismusförderung

Ergänzt wurde dieser Auftrag durch den Beschluss des Rates, zu Vorlage Nr. 69/2019, in der Sitzung vom 26.09.2019, in dem der Rat die Verwaltung beauftragt, im Zuge der Prüfung einer kommunalen Entwicklungsgesellschaft auch das Modell des Ankaufs von Grundstücken und die Vergabe von Erbbaurechten an diesen Grundstücken mit einzubeziehen.

**Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft**

Die Organisationsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ermöglicht gegenüber einer Verwaltung grundsätzlich eine größere Marktnähe, verbunden mit mehr Flexibilität und Dynamik des Handelns, wie am Beispiel der Bornheimer WFG gezeigt werden kann. Ein durch die Satzung, bzw. den Gesellschaftsvertrag vorgegebener Tätigkeitsbereich kann so effektiv und kosteneffizient umgesetzt werden.

Allgemein gilt als Anforderung, dass kommunale Gesellschaften unabhängig von ihrer jeweiligen Rechtsform der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Stadt dienen sollen. Steuerliche Vorteile, vereinfachte Vergabeverfahren und flexiblere Personalgestaltung sind u.a. Gründe dafür, Aufgaben der Kernverwaltung in eine kommunale Gesellschaft zu übertragen.

Für den Fall, dass eine kommunale Gesellschaft nachhaltig deutliche Gewinne erzielt, könnten Gewinne unter Beachtung steuerrechtlicher Aspekte an die Gesellschafter abgeführt werden.

In Orientierung auf die gegenwärtige regionale Situation entsprechender Wirtschaftsförder- und Entwicklungsgesellschaften, scheint allerdings diese Haushaltswirkung eher die Aus-

nahme als die Regel zu sein. Demgegenüber muss in der Bornheimer Haushaltsituation zwingend ein mindestens kostendeckender Betrieb dauerhaft gewährleistet sein. Hieraus leiten sich eine Reihe von Anforderungen zur Struktur und Ausstattung einer Stadtentwicklungsgesellschaft ab:

- Fokussierung auf wenige Kernaufgaben
- eine hierauf quantitativ und qualitativ eng zugeschnittene Personalausstattung
- hinreichende Kapitalausstattung bereits in der Gründung
- umgehende Erlöserzielung zur Deckung des laufenden Betriebes von Beginn an

Bei der Fokussierung auf Kernaufgaben sind zunächst verschiedene Tätigkeitsfelder zu differenzieren. Gemäß Prüfauftrag wären die Bereiche Bodenmanagement mit der Generierung von Wohnbaugrundstücken, Investorenfunktion mit der Schaffung von Plan- und Baurecht in Abstimmung mit den behördlichen Funktionen der Stadt, Erschließungsträgerfunktion mit der Durchführung von Erschließungsleistungen, Hochbaufunktion mit der Errichtung von Gebäuden zu nennen.

Zu den ersten drei Funktionen liegen konkrete und langjährige Erfahrungen in der Bornheimer Wirtschaftsförderungsgesellschaft vor, die auch jenseits des Bereiches Gewerbeentwicklung genutzt werden können. Im Sinne einer schlanken und effizienten Unternehmensstruktur bietet es sich an, über eine inhaltliche Verknüpfung mit der WFG nachzudenken; so könnte die neu zu gründende Gesellschaft zügig operativ handlungsfähig sein. Im Rahmen einer kurzen Studie aus unternehmens- und steuerrechtlicher Sicht wird diese Frage im Weiteren vertieft.

In der Regel wird die Erschließung in den von der Gesellschaft entwickelten Baugebieten von der Stadt durchgeführt werden. Eine Erschließungsträgerfunktion kann die Gesellschaft nur in den Baugebieten übernehmen, in denen sie mit allen Dritteigentümern eine vertragliche Vereinbarung bezüglich der Beteiligung an den Erschließungskosten abschließt. Bei der Hochbaufunktion hingegen gibt es keine entsprechenden Anknüpfungspunkte. Vielmehr bestehen hier Anforderungen und Handlungsbedingungen, wie sie ähnlich in einer früheren gutachtlichen Betrachtung zur Gründung einer Wohnungsbaugesellschaft formuliert wurden. Entsprechend fällt auch die Bewertung aus, in dem ein kostendeckender Betrieb mindestens in den ersten 5 Jahren nicht wahrscheinlich ist. Das wirtschaftliche Risiko der Stadtentwicklungsgesellschaft und damit das Risiko eines dauerhaften Verlustgeschäfts, das durch den Gesellschafter Stadt ausgeglichen werden muss, steigt mit der Übernahme von Tätigkeiten im Bereich des Hochbaus erheblich.

Andererseits würde eine schlichte Beschränkung auf die Durchführung von beauftragten Hochbaumaßnahmen zur Gründung eines städtischen Architekturbüros als völlig eigenständige Aufgabe führen, das bereits begrifflich wenig mit einer Stadtentwicklungsgesellschaft zu tun hat. Zudem dürfte dieser Bereich je nach Größe ein Personal-, Expertise-, Kapazitäts- oder Auslastungsproblem bekommen.

Die Ausgestaltung einer Stadtentwicklungsgesellschaft im Erfahrungshorizont der WFG Bornheim muss zunächst den steuerrechtlichen Rahmen der WFG beachten.

Eine Eingliederung einer Stadtentwicklungsgesellschaft mit einem Schwerpunkt Wohnbaulandentwicklung in den Aufgabenbereich der WFG scheidet aus steuerrechtlichen Gründen aus, da durch die Übernahme die bisherige, seit 1999 in Anspruch genommene Ertragssteuerbefreiung der WFG vollumfänglich entfallen würde und damit ein erhebliches wirtschaftliches Risiko durch Steuernachzahlungen in einer Größenordnung von mehreren Millionen € für vergangene Jahre verbunden wäre. Deshalb erscheint eher eine formal eigenständige Gesellschaft möglich mit personell parallelen Strukturen zur WFG, ohne aber mit dieser in einem Leistungsaustausch zu stehen.

Eine weitere Einsatzbedingung ist die Fokussierung auf einen zwingend kostendeckenden Betrieb, der eine Aufnahme von strukturfördernden Tätigkeiten, aus denen keine kostende-

ckenden Einnahmen resultieren eher ausschließt.

Kernaufgaben könnten also ähnlich der WFG die Beschaffung von Grundstücken sein, sowie deren planerische und technische Aufbereitung zu Bauland.

Allerdings verläuft die Baulandbeschaffung unter grundsätzlich anderen Marktbedingungen als bei der Entwicklung von Gewerbegebieten. Die Gesellschaft würde in einen Preiswettbewerb mit verschiedensten Investoren treten und so das Risiko einer weiteren Steigerung der Baulandpreise schüren. Vermeidbar erscheint das nur, wenn die Tätigkeit der Gesellschaft mit einem Baulandbeschluss des Rates verbunden wäre, dass im Wesentlichen nur dort Bauland entwickelt wird, wo die Gesellschaft und/oder die Stadt über substantielle Eigentumsanteile im jeweiligen Bauareal verfügt. Mit dieser Fokussierung dürften Voraussetzungen für einen kostendeckenden Betrieb bestehen.

Wenngleich volle Kostendeckung und hinreichende Kapitalverzinsung im Betrieb möglich sind, bleibt der Gründungsprozess kritisch:

Die Stadt Bornheim befindet sich in der Haushaltssicherung. Neue städtische Gesellschaften, bzw. Erweiterungen der Tätigkeitsfelder, bzw. des Unternehmenszwecks bestehender Gesellschaften, stehen unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht ist nicht gesichert. Die Wirtschaftlichkeit neuer bzw. erweiterter Gesellschaften ist in einem 10-jährigen Geschäftsszenario (business case) darzustellen. Eine laufende Finanzierung der Gesellschaft im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge wäre eine freiwillige Leistung, die in der Haushaltssicherung nur erlaubt ist, wenn diese durch den Wegfall bestehender freiwilliger Leistungen kompensiert werden können.

Grundvoraussetzung für die Gründungen einer Stadtentwicklungsgesellschaft ist ein ausgeglichener Haushalt für 2020 sowie ausgeglichene Haushaltsplanungen für die Jahre 2021 ff.. Für einmalige oder dauerhafte Zuschuss- oder Nachschussleistungen der Stadt besteht außerdem das Risiko der unzulässigen Beihilfe gemäß EU-Recht. Im regionalen Umfeld des Rhein-Sieg-Kreises liegen beispielsweise die Nachschusspflichten der jeweils beteiligten Städte und Gemeinden über mehrere Jahre kumulativ im Bereich von mehreren einstelligen Mio. €-Beträgen. Im städtischen Haushalt bestehen derzeit keine Möglichkeiten, derartige Belastungen zu kompensieren. Vor der Ausschüttung von etwaigen Gewinnen an die Stadt muss daher die Bildung von Rücklagen durch die Stadtentwicklungsgesellschaft stehen, um mit diesen Rücklagen Verluste ohne Zuschüsse der Stadt ausgleichen zu können.

Damit sind die eingangs genannten Bedingungen einer hinreichenden Kapitalausstattung bereits in der Gründung und umgehende Erlöserzielung zur Deckung des laufenden Betriebes von Beginn an für eine eventuell weitere Vertiefung der Überlegungen zwingend. Hierbei wäre die Kapitalausstattung durch Übertragung städtischer Grundstücke auf die Gesellschaft zu prüfen. Im Zuge der Übertragung fallen Notar- und Gerichtskosten sowie Grunderwerbssteuer an. Diese Kosten belaufen sich auf ca. 10 % des Grundstückswerts. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Stadt immer mehr Flächen für neue Kita-Standorte, neue Schul-Standorte, Feuerwehrgerätehäuser, Wohnungslosenunterkünfte, Regenrückhaltebecken etc. benötigt. Weiterhin sind auch in Zukunft Flächen für neue Verkehrsanlagen, wie z.B. Ortsumgehungen, Radwege oder P&R-Plätze, erforderlich. Das Potenzial möglicher Flächen, die an die Stadtentwicklungsgesellschaft übertragen werden könnten, beschränkt sich damit auf die nicht für den Eigenbedarf benötigten Grundstücke. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es für die Stadt immer schwieriger wird, Flächen im Rahmen eines Kaufs für ihre Zwecke zu erwerben. Die Grundstückseigentümer sind eher bereit, ihre Grundstücke, die von der Stadt benötigt werden, gegen baureife Grundstücke zu tauschen. Es dürfte daher erforderlich bleiben, auch weiterhin ausreichend Grundstücke im direkten Zugriff bei der Stadt zu belassen.

## Baulandmanagement durch kommunale Verwaltung

Auch die kommunale Verwaltung kann auf Grundlage eines Baulandbeschlusses ein Baulandmanagement betreiben. Die Verwaltung ist hierbei jedoch mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- Die Grundstücksschäfte müssen von den politischen Gremien beschossen werden. Eine Stadtentwicklungsgesellschaft ist hier in der Lage, in einem flexibleren Prozess Grundstücksgeschäft zu beschließen.
- Im Rahmen von Grundstücksgeschäften zur Baulandentwicklung kann die Kommune der Körperschaftsteuerpflicht unterliegen. In der Praxis bestehen zurzeit keine steuerlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Baulandmanagement in Form des kommunalen Zwischenerwerbs. Die Kommune handelt hier hoheitlich, wenn sie die Ausweisung von Bauland an die Bedingung eines umfangreichen Zwischenerwerbs knüpft und dies im Sinne des Allgemeinwohls tut. Hierbei wird jedoch die Fiktion zugrunde gelegt, dass die Kommune im Rahmen der Baulandbereitstellung keine Gewinne erwirtschaftet.
- Die Verwaltung unterliegt im Rahmen von Grundstücksgeschäften einer stärkeren Einflussnahme der Öffentlichkeit, als dies bei einer Stadtentwicklungsgesellschaft der Fall ist.
- Die Verwaltung muss organisatorisch und personell so aufgestellt werden, dass sie Grundstücksgeschäfte in größerem Umfang abwickeln kann.

## Vergabe von Erbbaurechten

Eine Stadtentwicklungsgesellschaft refinanziert ihre Tätigkeit durch den Verkauf von Wohnbaugrundstücken und sichert dadurch ihre Liquidität. Im Fall der Vergabe von Erbbaurechten an den Grundstücken würde die Gesellschaft über viele Jahrzehnte nur einen Erbbauzins erhalten, der nicht ausreicht, um neue Projekte / Grundstückskäufe zu realisieren. Des Weiteren wird durch die Vergabe von Erbbaurechten ein erheblicher Verwaltungsaufwand, z.B. für die regelmäßige Anpassung des Erbbauzinses, ausgelöst.

Für Bauwillige ist der Abschluss von Erbbaurechtsverträgen zurzeit nur bedingt empfehlenswert, da derzeit lediglich 0,6 % Bauzinsen erhoben werden. Der aktuelle Erbbauzins liegt bei 3 - 4 % des Bodenwerts. Zudem ist es üblich, dass der Erbbauzins über eine Wertsicherungsklausel regelmäßig angepasst wird. Die derzeitige Zinslage stellt den Erbbaupächternehmer von Anfang an schlechter, als wenn er das Grundstück erwerben würde.

## Anlagen zum Sachverhalt

Gutachterliche Stellungnahme der dhpg vom 16.01.2020