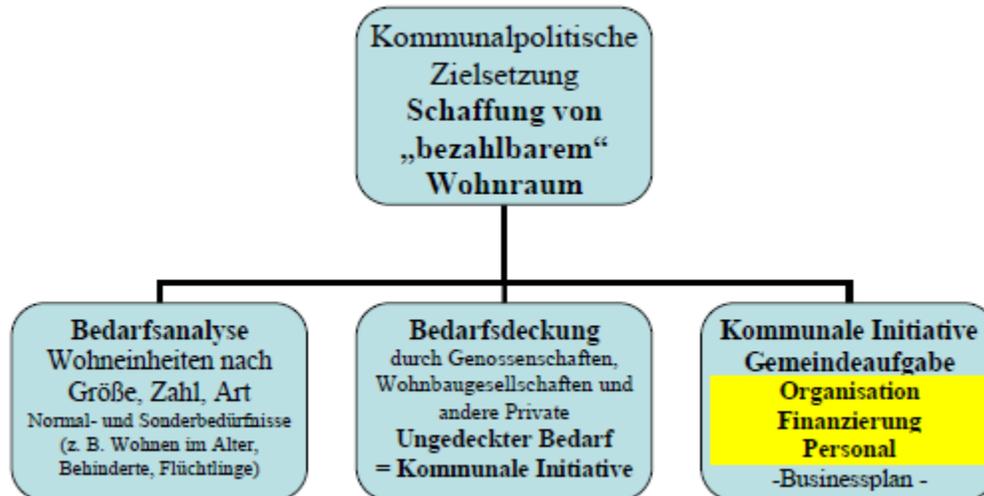


Wohnungswirtschaft Stadt Rottenburg am Neckar

Zusammenfassung des Standes der Diskussion durch das Finanzdezernat / die Stadtkämmerei unter Verwendung wesentlicher Aussagen von Prof. Peter Giebler, Heilbronn und der PwC Stuttgart

I. Kommunalpolitische Zielsetzung



In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, inwieweit die soziale Wohnungswirtschaft eine Gemeindeaufgabe ist.

1. Gemeindeaufgabe

Das frühere II. Wohnungsbaugesetz bestimmte, dass Wohnungen zu schaffen sind, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für breite Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (§ 1 II. WoBauG).

Nachfolger des zitierten Gesetzes ist das **Wohnraumförderungsgesetz** vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1610 - WoFG). Dieses bestimmt u. a. folgendes:

§ 1 Zweck und Anwendungsbereich, Zielgruppe

(1) Dieses Gesetz regelt die Förderung des Wohnungsbaus und anderer Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum, einschließlich genossenschaftlich genutzten Wohnraums, und bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum (soziale Wohnraumförderung).

(2) *Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Voraussetzungen unterstützt*

1. *die Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen,*
2. *die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können.*

Nach § 3 Abs. 1 WoFG wirken Länder, **Gemeinden** und Gemeindeverbände nach Maßgabe dieses Gesetzes bei der sozialen Wohnraumförderung zusammen. § 3 Abs. 4 WoFG bestimmt, dass Gemeinden und Gemeindeverbände mit eigenen Mitteln eine Förderung nach diesem Gesetz und den hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften durchführen können, soweit nicht im Übrigen Landesrecht entgegensteht. Im Gesetz sind weitere Aufgabenstellungen definiert, die sich direkt an die Gemeinden richten (z. B. Bereitstellung von Baugrundstücken, Bauleitplanung für den sozialen Wohnungsbau).

Die soziale Wohnraumförderung ist damit als **öffentliche Aufgabe** definiert, in deren Erfüllung Bund, Land und Gemeinden entsprechend ihrer tatsächlichen Wirkungsmöglichkeiten und ihrem Wirkungskreis eingebunden sind. Soweit ein örtlicher¹ Bedarf an Mietwohnraum oder selbst genutztem Wohnungseigentum für Haushalte vorhanden ist, die sich am Markt² nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind, kann die Gemeinde auch den Bau, den Erwerb und die Vermietung von Mietwohnungen sowie den Bau und die Veräußerung von Eigentumswohnungen grundsätzlich auf freiwilliger³ Basis⁴ als eigene Aufgabe im Sinne von § 1 GemO⁵ wahrnehmen.

Die Beschreibung dieses gemeindlichen Aufgabenfeldes wird nachstehend vereinfachend in dem Begriff „**Kommunales Wohnungsunternehmen**“ zusammengefasst. Die Zielsetzungen der sozialen Wohnraumförderung sind beim Kommunalen Wohnungsunternehmen zu beachten.

¹ Vgl. Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, RdNr. 43 zu § 1.

² Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden soll prinzipiell die Privatwirtschaft nicht verdrängen, sondern ergänzen, flankieren oder unterstützen. Kunze usw. aaO, RdNr. 57 zu § 1. Allerdings ist beim Bau und anschließendem eigenen Betrieb von Mietwohnungen grundsätzlich eine starke Zurückhaltung der freien Wohnungsbauträger zu verzeichnen. Die freie Wohnungswirtschaft verweist auf eine vergleichsweise geringe Rentabilität und ein vermietenunfreundliches Mietrecht.

³ Die Gemeinde entscheidet im Rahmen der Gesetze, ob, wie und wann sie eine Aufgabe erfüllen will. Vgl. dazu auch Kunze usw., aaO, RdNr. 57 zu § 1.

⁴ Auf die besonderen Tatbestände zur Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen wird verwiesen. Funktionswohnungen (z. B. Hausmeisterwohnungen) werden grundsätzlich nicht unter den Begriff des Kommunalen Wohnungsunternehmens subsumiert.

⁵ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, berichtigt S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 2015 (GBl. S. 870).

2. Wirtschaftliches Unternehmen (§ 102 Abs. 1 GemO)

Das Kommunale Wohnungsunternehmen stellt ein **wirtschaftliches Unternehmen** i. S. von § 102 Abs. 1 GemO im Bereich der örtlichen **Daseinsvorsorge**⁶ (Existenzbedürfnis Wohnen) dar. Es dient der Versorgung der Gemeindeglieder. Der sozial notwendige und gerechtfertigte Wohnungsbedarf soll durch das Unternehmen - teilweise - gedeckt werden (Erfüllung von Gemeinwohlfunktionen, öffentlicher Zweck)⁷.

Die gesetzlichen Voraussetzungen des § 102 Abs. 1 GemO zur Errichtung, Übernahme, wesentlichen Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens durch die Gemeinde sind beim Kommunalen Wohnungsunternehmen - ungeachtet der Rechtsform - erfüllt bzw. können erfüllt werden. Dasselbe gilt für die Beteiligung der Gemeinde an einem solchen Unternehmen. Die Erfüllung der Voraussetzungen wird wie folgt belegt:

1. Unter Berücksichtigung der vorstehend beschriebenen Aufgabenstellungen rechtfertigt der öffentliche Zweck das Kommunale Wohnungsunternehmen (§ 102 Abs. 1 Nr. 1 GemO); Gesetzgebung, Literatur, Rechtsprechung⁸ und Verwaltungspraxis bilden eine belastbare Grundlage zu dieser Feststellung.
2. Die Gemeinde kann entsprechend den gesetzlichen Vorgaben das Kommunale Wohnungsunternehmen so gestalten, dass es nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht (§ 102 Abs. 1 Nr. 2 GemO). Unabhängig von der Rechtsform muss sich die Stadt Klarheit darüber verschaffen, welche Aufgaben konkret dem Kommunalen Wohnungsunternehmen zugeordnet werden sollen, welche konkrete Umsetzung dazu sachlich, zeitlich und ggf. auch örtlich ins Auge gefasst werden soll, welcher finanzwirtschaftliche Aufwand dadurch verursacht wird und wie dieser kurz-, mittel- und langfristig finanziert werden soll (Investitionen und laufende Unterhaltung und Betrieb). Ein Unternehmenskonzept mit entsprechenden Aussagen wird erforderlich sein (Businessplan). Erst dann kann konkret beurteilt werden, ob die vorstehende Voraussetzung (§ 102 Abs. 1 Nr. 2 GemO) erfüllt ist.

Auch dann erst kann im städtischen Haushalt ein Betrag veranschlagt werden, der den gemeindegliederwirtschaftsrechtlichen Vorschriften entspricht. § 12 Abs. 1 GemHVO neu⁹/§ 10 GemHVO alt bestimmen, dass vor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung (z. B. Bauvorhaben oder Einlagen von Geld- oder Sachwerten in den Eigenbetrieb, die Kommunalanstalt oder die privatrechtliche Gesellschaft) unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einbeziehung der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden soll. Dazu gehört auch ein Vergleich der städtischen Einflussmöglichkeiten auf das Unternehmen und seine Entscheidungen bei verschiedenen organisatorischen Lösungsmöglichkeiten.

⁶ Kunze usw., aaO, RdNr. 42 zu § 102. Landtagsdrucksache 12/4055 S. 24.

⁷ Kunze usw., aaO, RdNr. 33 zu § 1. Der Bau von Wohnungen des gehobenen Wohnbedarfs wird nicht zum Bereich der Daseinsvorsorge zu zählen sein (VGH BW, Urteil vom 05. Nov. 2014 – 1 S 2333/13).

⁸ Vgl. Quellen und Zitate bei Kunze usw., aaO, RdNr. 55 zu § 1.

⁹ Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO – vom 11. Dezember 2009 (GBl. S. 770), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. April 2013 (GBl. S. 55).

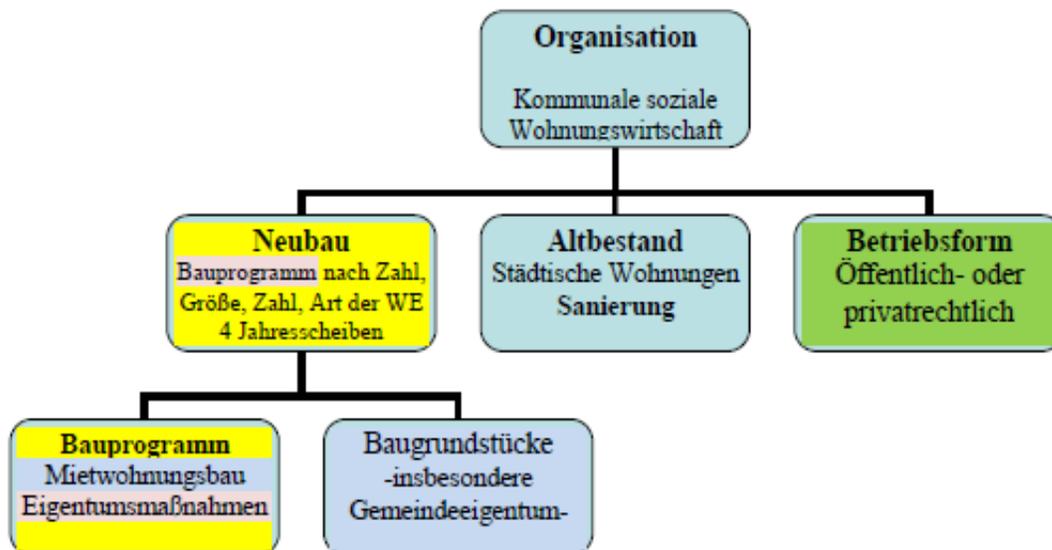
Handlungsbedarf und Handlungshinweise für städtische wohnungswirtschaftliche Aktivitäten können sich ggf. auch aus einer umfassenden Konzeption der städtischen Wohnungspolitik ergeben (Ausweis von Bauland, privater Wohnungsbau, kommunale finanzielle Anreize, eigenes Wohnungsbau- und Wohnungsvermietungs-geschäft der Gemeinde).

3. Die Einschränkung für eine kommunale Betätigung, wonach diese nur zulässig ist, wenn der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann (qualifizierte Subsidiaritätsklausel), gilt in diesem Fall nicht, da das Kommunale Wohnungsunternehmen zur kommunalen Daseinsvorsorge¹⁰ gehört (§ 102 Abs. 3 Nr. 3 GemO)¹¹.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Stadt Rottenburg am Neckar schon bisher über Wohnungen verfügt, die zum Begriff eines Kommunalen Wohnungsunternehmens gehören. Sie sind derzeit in der Form des **Regiebetriebs** innerhalb des Kämmereihaushalts dargestellt (z. B. Haushaltplan 2015, Einzelplan 8, Wirtsch. Unternehmen, Allg. Grund- u. Sondervermögen, Unterabschnitt 8810 Wohn- und Geschäftsgebäude).

II. Organisation sozialer Wohnungswirtschaft

1. Basisaussagen



¹⁰ Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 05. November 2014 – 1 S 2333/13, Die Gemeindekasse RdNr. 33/2015, sieht den Bau von Wohnungen für den gehobenen Wohnbedarf als nicht zur Daseinsvorsorge gehörend an. Daseinsvorsorge liege nicht vor, wenn Zielgruppe auf Käuferseite Personen sind, deren Wohnbedürfnisse typischerweise durch die Privatwirtschaft adäquat befriedigt werden.

¹¹ Kunze usw., aaO, RdNr. 55 zu § 1 mit weiteren Verweisen und RdNr. 42 zu § 102.

2. Bauprogramm

In den nachstehenden Vorbemerkungen und Berechnungen wird davon ausgegangen, dass im Rahmen der sozialen Wohnungswirtschaft (kommunale Initiative) über 10 Jahre hinweg jährlich ca. 30 kommunale Wohneinheiten errichtet werden.

a) Vorbemerkungen

- Die nachstehende Berechnung dient nur als Orientierung. Sie soll aufzeigen, mit welchen Belastungen in etwa zu rechnen sind, wenn die Stadt sich dem Neubau von Mietwohnungen zuwenden will.
- Wesentliche Faktoren, wie z. B. die Grundstückspreise, die Bau- und Baunebenkosten, die Kreditkonditionen des Kapitalmarkts (insbesondere Zinsen und Tilgungen), der Zuschnitt von Programmen zur Mietwohnungsförderung usw. unterliegen ständigen Änderungen. Die "Momentaufnahme" der nachstehenden Berechnung unterliegt daher dem Vorbehalt einer sachlichen, zeitlichen und örtlichen konkretisierten und aktualisierten Anpassung.
- Das Berechnungsmodell geht davon aus, dass 2/3 der Wohnungen dem allgemeinen Mietwohnungsmarkt zur Verfügung gestellt werden (allgemeine Mietpreise) und 1/3 dem sozialen Mietwohnungsmarkt; für letzteren gelten Mietpreise, die 33 % unter dem allgemeinen örtlichen Mietpreiseniveau liegen. Bei diesen Sozialwohnungen - die im gleichen Standard gebaut werden - ist eine Vermietung nur möglich, wenn der Interessent über einen Wohnberechtigungsschein verfügt, der nur bei Einhaltung bestimmter Einkommensgrenzen ausgestellt wird.
- Beim Berechnungsmodell wird von einem Bauvolumen von insgesamt 30 Wohneinheiten (WE) ausgegangen. Als Baugrundstück könnte z. B. das Quartier Dätzweg MI 2 in Frage kommen. Es wurde von einer 3-geschossigen Bebauung ausgegangen.
- Für die Sozialwohnungen sollen Mittel aus dem Förderprogramm "Mietwohnungsfinanzierung BW - Neubau - MW10-/MW15/W25-Darlehen" in Anspruch genommen werden. In den Berechnungen wurde für die erste Orientierung zunächst nur die Basis-Förderung berücksichtigt.
- In der Wirtschaftlichkeitsrechnung (Ziff. II 2. Buchstabe b) Abschn. IV) wurden beim allgemeinen Wohnungsbau Abschreibungen mit 1,7 % angesetzt; hier könnten 1,5 - 2,5 % angesetzt werden. Im Bereich sozialer Wohnungsbau wurden als Kapitalkosten (Afa-Ersatz) lediglich die Tilgungen für das L-Bank-Darlehen angesetzt. Dadurch erscheint rechnerisch eine geringfügige Eigenkapitalverzinsung.
- Die Verwaltungskosten je WE wurden einem Berechnungsblatt der L-Bank entnommen. Auch hier dürfte ein Spielraum gegeben sein. Die im Laufe der Zeit steigenden Instandhaltungskosten wurden mit einem Mittelwert ausgewiesen.

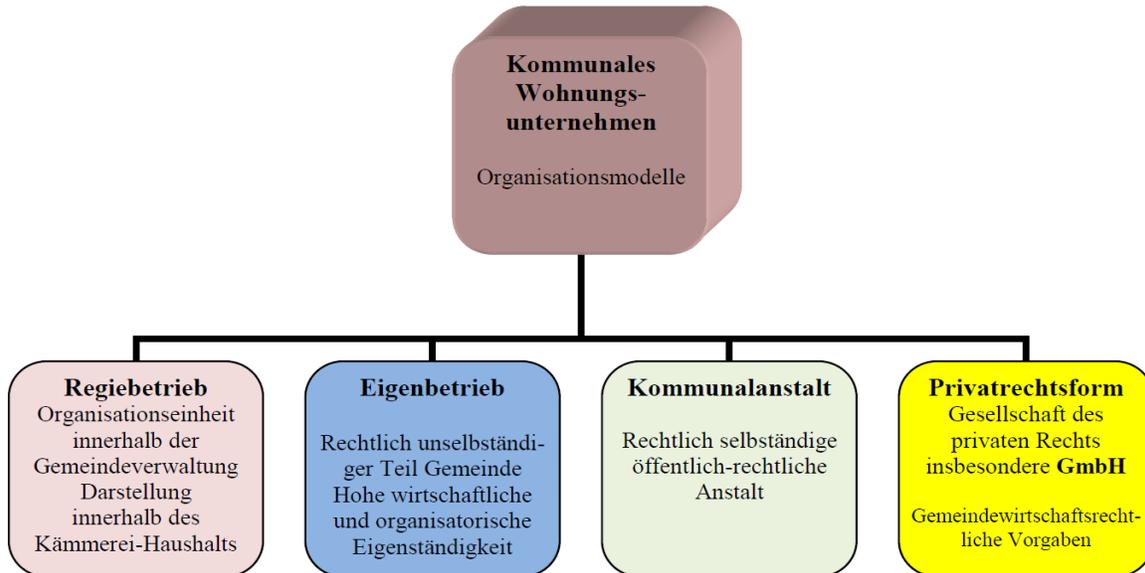
b) Berechnungen (Unverbindliche Wirtschaftlichkeitsberechnung für ein Mietobjekt mit 30 Wohnungen)

I Ermittlung der Wohnfläche und Wohnungsstruktur									
		Gesamtbetrachtung				Davon			
	Zimmerzahl bis	Mix %	qm je WE	Zahl WE	Summe Wohnfläche	Allgem. Wobau 2/3 WE Wohnfläche		Sozialer WoBau 1/3 WE Wohnfläche	
1	2-Zimmer	10	45	3	135	2	90	1	45
2	3-Zimmer	30	60	9	540	6	360	3	180
3	4-Zimmer	40	75	12	900	8	600	4	300
4	4-5-Zimmer	20	90	6	540	4	360	2	180
5	Summen	100		30	2.115	20	1.410	10	705
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
II Investitionskosten									
				€/qm	€		€		€
1	Grundstück qm		1.703	250	425.750		283.833		141.917
2	GrundstNebenkosten		10%		42.575		28.383		14.192
3	Bau- und Baunebenkosten		2.115	2.600	5.499.000		3.666.000		1.833.000
4	Gesamtinvestition				5.967.325		3.978.217		1.989.108
	€ je qm Wohnfläche				2.821		2.821		2.821
III Finanzierung									
1	Eigenkapital				1.609.890	30,47%	1.212.068	20%	397.822
2	Darlehensbedarf KapMarkt				2.766.148,67	69,53%	2.766.149		
3	Darlehensbedarf L-Bank Basis				1.591.286,67			80%	1.591.287
	€/qm Wohnfläche								2.257
4	Summe Finanzierung				5.967.325		3.978.217		1.989.108
IV Wirtschaftlichkeitsrechnung Nettokaltmiete (vereinfacht)									
1	Zinsen								
1.1	Kapitalmarkt		1,50%		41.492		41.492		0
1.2	L-Bank		0,00%		0		0		0
2	Abschreibungen/Tilgungen								
2.1	Abschreibungen		1,70%		62.322		62.322		
2.2	Tilgungen L-Bank		1,00%		15.913				15.913
3	Kapitalkosten								
4	Verwaltungskosten/a	WE/€	357		10.710		7.140		3.570
5	Instandhaltungskosten/	qm	15,30		32.360		21.573		10.787
6	Mietausfallwagnis	ca.	2,00%		3.610		2.707		902
	Basis: ca. Nettomiete/a								
7	Summe Kosten				166.406		135.234		31.172
8	Nettokaltmiete €/qm/je	Mt + Summe Jahr			180.480	8,00	135.360	-33%	45.120
	Jahreskaltmiete€/qm					96		64,00	
9	Fehlbetrag (-) /Überschuss								
					14.074		126		13.948
10	Eigenkapitalverzinsung				0,87%		0,01%		3,51%

III. Organisationsformen für das Kommunale Wohnungsunternehmen

Zur Organisation eines Kommunalen Wohnungsunternehmens stehen die folgenden Modelle (Unternehmensformen, Rechtsformen) zur Verfügung:

1. Modelle



a) Regiebetrieb

Im Regiebetrieb wird derzeit der bisherige städtische Wohnungsbestand geführt (ca. 100 Wohneinheiten). Dort ist nach Aussagen der Stadtverwaltung ein hoher Sanierungsaufwand erforderlich. Unabhängig von der Betriebsform (Rechtsform) der Wohnungswirtschaft ist ein Sanierungsplan aufzustellen und umzusetzen, um weiteren Vermögensverfall und ggf. auch Wegfall von Wohneinheiten abzuwenden.

Der Altbestand kann (jetzt oder später) in eine andere Betriebsform überführt werden, wobei bei der Kaufpreisbildung der Sanierungsrückstand zu berücksichtigen ist. Bei Überführung in die Privatrechtsform und in die Kommunalanstalt (selbständige Rechtspersonen) fällt voraussichtlich Grunderwerbsteuer an.

Spekulativ wird für eine erste Orientierung beim Altbestand von einem mittleren Wert von 35.000 € je Wohneinheit ausgegangen, bei ca. 100 Wohneinheiten also von ca. 3.500.000 €. Eine sachgerechte Bewertung kann wesentlich höher oder niedriger sein.

Für die künftige Wohnungswirtschaft (sowohl Altbestand als auch Neubautätigkeit) wird der Regiebetrieb nicht empfohlen, da diese dann das Schicksal des allgemeinen Stadthaushalts teilt und z. B. Mieten nicht für Instandsetzung und Instandhaltung verwendet werden, sondern für andere Zwecke.

Eine unternehmerische Beteiligung privater Dritter ist nicht möglich.

b) Eigenbetrieb

Der rechtlich unselbständige aber wirtschaftlich selbständige Eigenbetrieb hat ein eigenes Wirtschaftsplan- und Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen. Er hat auch eigene Organe (Betriebsleitung, ggf. Betriebsausschuss und Gemeinderat). Mieteinnahmen verbleiben in einem eigenen Wirtschaftskreis; für den jetzigen und künftigen Wohnungsbestand ist die Wahrscheinlichkeit eines besseren Unterhaltungszustands hoch einzuschätzen. Für die Organe müssen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Mietpolitik an vorderer Stelle stehen, um nicht in alte Verhaltensstrukturen hinsichtlich der Gebäudeunterhaltung zu verfallen. Für soziale Härtefälle ist die Sozialpolitik zuständig.

Die Organe der Stadt (Gemeinderat, Oberbürgermeister) haben hier (abgesehen von dem nicht empfohlenen Regiebetrieb) die größten unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten; dies ist vor allem von Bedeutung bei dauerhaften oder temporären Verlustbetrieben.

Evtl. Querschnittsfunktionen der Stadt können wie beim Regiebetrieb genutzt werden. Wahrnehmung von wohnwirtschaftlichen Aufgaben in Personalunion für die Stadt und den Eigenbetrieb ist (zumindest vorübergehend und besonders in der Anlaufphase) möglich (sukzessiver Aufbau der kommunalen Wohnungswirtschaft in verschiedenen Bauphasen).

Der Wohnungsalbestand kann in den Eigenbetrieb eingebracht werden (Verkauf gegen Darlehen oder Sacheinlage in das Eigenkapital). Eine unternehmerische Beteiligung privater Dritter ist nicht möglich.

c) Selbständige Kommunalanstalt (zwischenzeitlich gesetzlich verankert)

Die selbständige Kommunalanstalt in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts ist selbst Träger von Rechten und Pflichten. Sie wird durch eine Anstaltssatzung der Gemeinde errichtet. Sie hat einen (mit hohen Zuständigkeiten ausgestatteten) Vorstand und einen (mit hohen Zuständigkeiten ausgestatteten) Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Bürgermeister und weiteren Mitgliedern. Weitere Mitglieder können auch Gemeinderäte sein. Die Mitglieder des Verwaltungsrats unterliegen in bestimmten Fällen den Weisungen des Gemeinderats.

Die Kommunalanstalt hat eine eigenständige Wirtschaftsführung und ein eigenständiges Rechnungswesen. Sie dürfte auch eigenständige Rechtsperson im Sinne des Grunderwerbsteuerrechts sein. Hinsichtlich der Erhaltung der Gebäudesubstanz und der Mietpreispolitik gilt das beim Eigenbetrieb Gesagte entsprechend.

Die Gemeinde unterstützt die selbständige Kommunalanstalt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie ist verpflichtet, die selbständige Kommunalanstalt mit den zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten und für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten. Eine Haftung der Gemeinde für Verbindlichkeiten der selbständigen Kommunalanstalt Dritten gegenüber besteht nicht (§ 102 a Abs. 8 GemO). Ob die Kommunalanstalt Kredite zu evtl. günstigeren Kommunalkreditkonditionen erhält, ist offen.

Der Wohnungsalbestand kann in die selbständige Kommunalanstalt eingebracht werden. Eine unternehmerische Beteiligung privater Dritter ist nicht möglich.

d) Private Rechtsform - GmbH

Die Gemeinde kann ihre zulässigen wohnwirtschaftlichen Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen (§§ 103 und 106 a GemO) auch in der privatrechtlichen Rechtsform erfüllen. Dabei ist insbesondere an die GmbH zu denken (die Rechtsform Aktiengesellschaft darf rechtlich nur subsidiär in Anspruch genommen werden, die Genossenschaft als Unternehmensform für die kommunale Wohnungswirtschaft dürfte im Hinblick auf Verfahren, Entscheidungsbildung und Finanzierung grundsätzlich nicht in Frage kommen). Bei der Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft ist die Rechtsaufsichtsbehörde zu beteiligen.

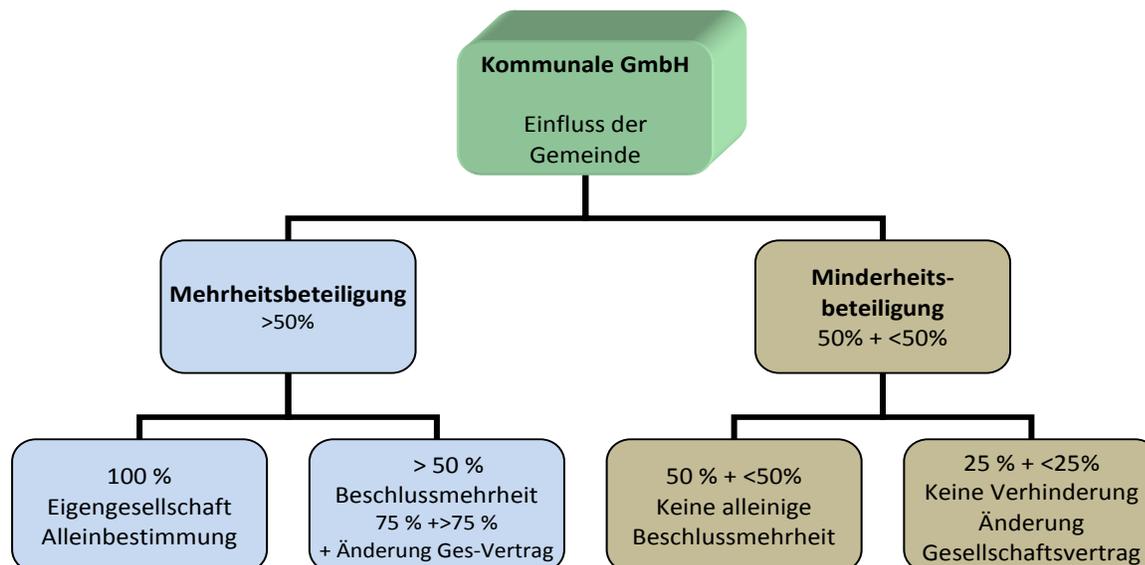
Organe sind der Geschäftsführer, ein Aufsichtsrat (vielfach der Oberbürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzender und Mitglieder des Gemeinderats als Aufsichtsräte, ggf. weitere sachkundige Personen) und die Gesellschafterversammlung. Die Geschäfte der GmbH sind nach Gesetz und den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung zu führen.

Mit der GmbH sind rechtsformabhängige Kosten verbunden (Beurkundungskosten, Registerkosten, Kosten des Wirtschaftsprüfers). Bei der GmbH sollte eine bestimmte Betriebsgröße in einem überschaubaren Zeitraum ins Auge gefasst werden (200 bis 300 Wohneinheiten - sukzessiver Aufbau); dies auch unter dem Gesichtspunkt einer angemessenen, wirtschaftlichen und fachkundigen Personalausstattung.

Die GmbH wird ihre Investitionen im Wesentlichen über Kreditaufnahmen finanzieren. Neben der dinglichen Belastung des Grundeigentums wird hier die Bürgschaft der Gemeinde eine Rolle spielen können; beihilferechtliche Vorschriften sind dabei zu beachten.

Der alte Wohnungsaltbestand kann in die GmbH eingebracht werden.

Eine unternehmerische Beteiligung privater Dritter ist möglich. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass jede Beteiligung von Dritten die Einflussphäre der Gemeinde als Gesellschafter tangiert (vgl. nachstehendes Schaubild):



Die Beteiligung von Dritten sollte nur angestrebt werden, wenn sich daraus für die GmbH und/oder die Gemeinde nicht zu vernachlässigende Vorteile ergeben. Ansonsten erscheint es zweckmäßig, wenn die Gemeinde die umfassende Entscheidungsfreiheit hat.

Vorteile könnten darin bestehen, dass ein weiterer Gesellschafter in erheblichem Umfang Eigenkapital einlegt oder laufend unternehmensrelevante Unterstützung gewährt, die ohne diese Drittbeteiligung nicht erreichbar ist. Auch gesellschaftsrechtliche Nachschusspflichten könnten dazu gehören. Die bloße Bereitstellung von Kreditmitteln zu marktüblichen Konditionen oder die Wahrnehmung von Wohnungsvermittlung dürften für eine Drittbeteiligung grundsätzlich nicht entscheidend sein.

2. Abwägung Eigenbetrieb - GmbH

Für die Form des Eigenbetriebs (im Vergleich zum Bruttoregiebetrieb und zu einer privatrechtlichen Lösung) sprechen zunächst die folgenden Gründe:

a) Kommunalpolitische Gründe

- aa) Der Gemeinderat und seine Ausschüsse bleiben in die Entwicklung der städtischen Wohnungswirtschaft als wichtiger Bestandteil der Daseinsvorsorge unmittelbar eingebunden. Der Gemeinderat hat die wichtigen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen zum Betriebsgeschehen, auch zu wesentlichen Grundstücksgeschäften, zu treffen.
- bb) Der Eigenbetrieb hat eine Betriebsleitung. Er ist - trotz der wirtschaftlich-organisatorischen Selbständigkeit - hinsichtlich der notwendigen Unterstützungskontakte in der Nähe der allgemeinen Verwaltungsorganisation der Stadt angesiedelt. Er unterliegt zur Sicherung der Aufgabenerfüllung, zur Wahrung der Einheitlichkeit der Stadtverwaltung und zur Beseitigung von Missständen einer begrenzten Weisungsbefugnis des Oberbürgermeisters.
- cc) Der Eigenbetrieb ist in das örtliche und überörtliche Prüfungswesen unmittelbar eingebunden.

b) Allgemeine wirtschaftliche Gründe

- aa) Das Ziel, die wohnungswirtschaftliche Betätigung der Stadt grundsätzlich unabhängig von der Situation des Stadthaushalts als finanzwirtschaftlich eigenständigen Bereich zu führen, wird erreicht. Die im Eigenbetrieb vorhandenen Mittel werden grundsätzlich für wohnwirtschaftliche Belange (z. B. Instandsetzung und Instandhaltung und ggf. Neubau) gebunden.
- bb) Die Ausstattung des Eigenbetriebs mit Eigen-/Fremdkapital kann von der Stadt beweglicher und leichter gestaltet werden.
- cc) Der Eigenbetrieb erhält Fremdkapital von Kreditinstituten zu städtischen Konditionen. Städtische Bürgschaften, die von einem privatrechtlich geführten Betrieb von den Kreditinstituten eventuell verlangt werden, entfallen.

dd) Die Kosten für die Gründung des Eigenbetriebs sowie die Änderung und Ergänzung der Satzungsgrundlagen sind niedriger als bei einer privatrechtlichen Lösung.

c) Personalwirtschaftliche Gründe

Für eine sinnvolle GmbH-Lösung mit eigener Organisation (Sach- und Betriebsorganisation) und eigener Personalausstattung ist eine entsprechende Betriebsgröße erforderlich. Zumindest in der Aufbauphase kann beim Eigenbetrieb städtisches Personal für die verschiedenen Funktionsbereiche vergleichsweise kostengünstig in Anspruch genommen werden (ggf. Funktionen in Personalunion oder funktionale Mischarbeitsplätze).

d) Ab wann ist eine GmbH anzustreben

Die GmbH ist dem Eigenbetrieb vorzuziehen, bis der angestrebte Wohnungsbestand mit rd. 300 Wohnungen erreicht ist, ggf. von der Gesellschaft weitere (zulässige) städtebauliche Aktivitäten wahrgenommen oder aus wichtigem Grund Dritte am Unternehmen beteiligt werden sollen.

e) Umwandlungsoptionen

Eine Umwandlung eines Eigenbetriebs in eine GmbH & Co. KG (z. B. wenn nach 10 Jahren der Wohnungsbestand mit rd. 300 Wohnungen erreicht ist) ist nach derzeitiger Rechtslage nach dem Umwandlungsgesetz und dem Umwandlungssteuergesetz gründerwerbssteuerfrei möglich.

IV. Steuerliche Beurteilung

Wie bereits erläutert, fällt bei der Übertragung des vorhandenen Wohnungsbestands mit rd. 50 Wohnungen vom Regiebetrieb in den Eigenbetrieb (= rechtlich unselbständig) keine Grunderwerbsteuer an.

Auch ist die Umwandlung eines Eigenbetriebs in eine GmbH & Co. KG nach derzeitiger Rechtslage gründerwerbssteuerfrei.

Da die künftige städtische Wohnbaugesellschaft (Stadtbaugesellschaft) Wohnungen baut und dann vermietet, handelt es sich um eine reine Vermietung und Verpachtung im Rahmen der Vermögensverwaltung, bei der keine Ertragssteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Soli-Zuschlag) anfallen. Die Vermietung und Verpachtung ist nach derzeitiger Rechtslage nicht steuerbar und damit auch nicht umsatzsteuerpflichtig (Hinweis: Es kann aber auch keine Vorsteuer gezogen werden).

Durch die Einführung des § 2 b Umsatzsteuergesetz ist die Vermietung und Verpachtung zwar steuerbar aber gesetzlich von der Umsatzsteuer befreit.

V. EU-Beihilfe

Damit der städtische Haushalt dem Eigenbetrieb zur Abdeckung von Verlusten Kapital, die durch die sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der Bevölkerung auf dem Gebiet der Stadt Rottenburg am Neckar entstehen, beihilfekonform einlegen kann, ist nach derzeitigem Stand ein Betrauungsakt notwendig.

Rottenburg am Neckar, 12.07.2016

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Meßmer', with a small downward-pointing arrow at the end of the signature.

Berthold Meßmer