Stadt Bergisch Gladbach
Der Bürgermeister

Federführender Fachbereich **Verwaltungsvorstand I/ Stadtkämmerer**	Drucksachen-Nr. **672/2007**
Mitteilungsvorlage	X **Öffentlich** ☐ **Nicht öffentlich**
für die Sitzung des ⮛	**Sitzungsdatum**
Finanz- und Liegenschaftsausschuss	**13.12.2007**

Tagesordnungspunkt

Gründung einer "Kommunalen Infrastrukturgesellschaft" -Sachstandsbericht-

Inhalt der Mitteilung:
@->

Die CDU-Ratsfraktion stellte - nach erster Thematisierung und Ankündigung in der diesjährigen Haushaltsrede - mit Schreiben vom 05.09.2007 den **Antrag an den Rat zur Gründung einer „Infrastruktur und Stadtentwicklungsgesellschaft“** (Arbeitstitel).
Gemäß Antragstenor „*könnten mit einer solchen Gesellschaft im Bereich Stadtentwicklung, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung, Vermarktung von Grundstücken sowie Vorfinanzierung von förderfähigen Verkehrs- und Grünflächenprojekten Projekte angestoßen werden, die in der derzeitigen finanziellen Lage niemals realisiert werden könnten*.“

Der Rat fasste in seiner Sitzung am 20.09.2007 einvernehmlich den Beschluss, den Antrag in den zuständigen Hauptausschuss zu verweisen.

Mit der fachlichen Betreuung und Koordination wurde seitens des Verwaltungsvorstandes verwaltungsintern der Kämmerer / Verwaltungsvorstand I beauftragt. Die thematische Aufarbeitung soll intern durch eine kleine Arbeitsgruppe erfolgen, speziell zu den Fragestellungen

- Entwicklung in der Stadtmitte
- Weiterentwicklung des Liegenschaftsbetriebes (Fachbereich 8)
- Baulandmanagement.

Im Vorfeld der inhaltlichen Aufarbeitung des sehr vielfältigen und wenig homogenen Themenspektrums wurde festgestellt, dass ein bewusst ergebnisoffener Denk- und Arbeitsansatz besteht und sowohl hinsichtlich des „Ob (einer oder mehrerer Gesellschaften)“ als auch zum „Wie (der konkreten Ausgestaltung/en“) keine inhaltlichen Vorgaben bestehen.

Anhand einer Matrix und eines Fragenkataloges wurden in den thematisch betroffenen Bereichen die derzeitigen Zuständigkeiten, die derzeitige Organisationsform, positive sowie negative Aspekte der derzeitigen Abwicklung sowie mögliche Optimierungsansätze abgefragt.

Auch aufgrund des erheblichen Arbeitsanfalls in Zusammenhang mit der Erstellung des ersten NKF-Haushaltes speziell im Bereich von VV I / I-10 konnte eine qualifizierte Aufarbeitung dieser komplexen Gesamtthematik bisher nur in Ansätzen erfolgen.

Derzeit kann nur ein Sachstandsbericht vorgestellt werden, speziell zu den im Antrag angesprochenen Themenfeldern, die aus Sicht der Verwaltung für die Gründung einer Gesellschaft aus inhaltlicher Sicht weniger geeignet erscheinen und zu dem Bereich, der grundsätzlich in dieser Hinsicht in Betracht käme.

Auch unter Berücksichtigung der formulierten Anmerkungen der CDU-Fraktion kann aus Sicht der Verwaltung eine „**Infrastrukturgesellschaft**“ in neuer Organisationsform und eigener Rechtsform für zahlreiche der angesprochenen Themenbereiche bzw. Aspekte **nicht empfohlen werden**.

- **Weiterentwicklung des Liegenschaftsbetriebes**
  Bereits mit Blick auf die bestehende **Umsatzsteuerproblematik** wird schnell deutlich, dass bei möglicher Gesellschaftsgründung auf sämtliche Dienstleistungen in diesem Bereich, beispielsweise die umfangreichen Hausmeisterdienste sowie die Leistungen der Abteilung Hochbau, Umsatzsteuer zu entrichten wäre und insofern eine Gesellschaft schon aus diesem Aspekt wenig lohnend erscheint.
  Unter dem Aspekt der finanziellen Hemmnisse könnte somit lediglich lohnend sein der Bereich des Immobilienbesitzes und die Vermietung, wobei jedoch keine Vorteile erkannt werden können. Weitere Aspekte, die gegen eine Gründung sprechen, wären die entstehende **Gebührenpflicht** (z.B. Baugenehmigungsgebühr) mit erheblichem zusätzlichem Aufwand. Ferner sind auch keine weiteren positiven Aspekte erkennbar, die nicht auch in der gewählten Konstruktion als eigenbetriebsähnlicher Einrichtung erreichbar wären.

- **Entwicklung von förderfähigen Projekten, speziell in der Stadtmitte**
  Jegliche Gesellschaft – unabhängig von der jeweiligen Organisations- und Rechtsform – unterliegt immer der Fragestellung, wessen Flächen jeweils entwickelt werden und nach welchem Entwicklungskonzept.
  Für die derzeitige Entwicklung der Stadtmitte, speziell innerhalb des Projektes Regionale 2010 erscheint eine neue Gesellschaft kaum als lohnend, auch nicht vor dem möglichen gedanklichen Ansatz hinsichtlich der erforderlichen Finanzierung einzelner Teil-/Projekte auf verschiedenen Flächen (30% städtischer Anteil; Volumen von rd. 4-6 Mio. Euro).
  Wie auch bereits ausführlich im Zuge der Präsentation des Entwurfes zum Haushalt 2008 in den Fraktionen dargestellt, dürfte es in Umsetzung der neuen NKF-Systematik finanztechnisch – bei vorliegendem politischen Willen – auch gelingen die Finanzierung einschließlich des erforderlichen Eigenanteils darzustellen (in Finanzplanung bereits veranschlagt / ggf. Verpflichtungsermächtigung über rd. 14 Mio. Euro einstellen), so dass diesbezüglich kaum Anhaltspunkte zur Gründung einer Gesellschaft bestehen. Weitere ggf. förderungsfähige Projekte sind derzeit nicht ersichtlich und nicht geplant.

- **Wirtschaftsförderung**

  Für diesen Bereich besteht bereits eine eigene Gesellschaft in Form der „Rheinisch-Bergischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft – RBW“, an der die Stadt beteiligt ist.

Aus Sicht der Verwaltung macht es wenig Sinn für dieses Themenfeld eine weitere Gesellschaft zu gründen; ggf. bietet sich hier bei bestehendem Bedarf nach strategischer Neuausrichtung oder Prioritätensetzung und kritischer Analyse an, die Arbeitsansätze in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung des Fachbereiches 8 bzw. die Schnittstellen zur und die Einflussnahme auf die RBW zu optimieren.

Positive Effekte, die hier eine weitere Gesellschaft rechtfertigen würden, werden nicht erkannt.

- **Bäder-GmbH: Gründung einer Tochtergesellschaft / Einbringen von Vermögen**
  Ein inhaltsgleicher Prüfauftrag – speziell hinsichtlich einer evtl. Erweiterung des dortigen Gesellschaftszweckes oder ggf. eine anteilige Entnahme von Finanzmitteln – wurde auch für die Bäder-GmbH formuliert.
  Die Gesamtthematik wurde sowohl in juristischer als auch steuerrechtlicher Hinsicht durch den dortigen Wirtschaftsprüfer aufgearbeitet und soll im Aufsichtsrat der Bäder-GmbH am 12.12.2007 vorgestellt und diskutiert werden.

Nach erster summarischer Prüfung erscheint die evtl. Gründung einer „Kommunalen Infrastrukturgesellschaft“ aus Sicht der Verwaltung lediglich für die angesprochenen Themenfelder Stadtentwicklung, Stadtplanung, Soziale Bodennutzung als möglicher Ansatzpunkt einer konkreten **Umsetzung des Baulandmanagements** als sinnvoll.

Bauland ist in vielen Kommunen – auch in Bergisch Gladbach – ein knappes Gut und wird dies auch in Zukunft bleiben. Vor diesen Hintergrund erlangen Baulandbereitstellungsstrategien immer größere Bedeutung. **Baulandbereitstellungsstrategien** sollten

- den kommunalen Haushalt nicht oder möglichst nur gering belasten,
- die Eigentümer an den tatsächlichen Kosten der Baulandbereitstellung beteiligen,
- die Mitwirkungsbereitschaft stärken,
- die Steuerungsfähigkeit der Kommunen bewahren
- und evtl. eine erhöhte Effizienz sowie Kosten – und Zeitersparnisse durch die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen erbringen.

Da sich Städte und Gemeinden bezüglich ihrer Entwicklungsbedingungen, Handlungsspielräume sowie Personalsituation unterscheiden, muss das Vorgehen den jeweiligen kommunalen Erfordernissen und der entsprechenden Ausgangssituation der Kommune angepasst werden. Aus diesem Grunde ist es nicht möglich, „Patentrezepte“ zu entwickeln oder Modelle zu übernehmen. Vor dem Hintergrund zunehmender Finanzprobleme haben einige Städte und Gemeinden einen neuen Weg bei der Bodenvorratspolitik und dem Zwischenerwerb eingeschlagen; einige Kommunen sind dazu übergegangen, Aufgaben des Baulandmanagements aus der Verwaltung und dem kommunalen Haushalt auszugliedern.

Der **Rat** der Stadt Bergisch Gladbach hat nach längerer interner Vorberatung in seiner Sitzung **am 17.03.2005** den sog. ***Baulandbeschluss*** gefasst (mehrheitlich gegen die Stimmen der CDU / Vorlage 102 / 2005):

> *1. Mit dem Ziel einer nachhaltigen, kontinuierlichen Bereitstellung bezahlbaren Wohnbaulandes und zwecks Mitfinanzierung der Wohnfolgekosten sind alle geeigneten bodenrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches und zivilrechtlichen Möglichkeiten der Vertragsgestaltung im Sinne dieser Vorlage auszuschöpfen. Der Rat nimmt die Erläuterungen des Bürgermeisters zu diesem Beschluss zustimmend zur Kenntnis.*

2. Der Rat beschließt, neue Wohnbauflächen nur auszuweisen, wenn durch eine jeweils geeignete Kombination rechtlich zulässiger Maßnahmen sichergestellt ist, dass sich die Eigentümer und Vorhabenträger unter Teilverzicht auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke in Folge städtischer Planungen an den Folgekosten beteiligen und die Grundzüge der in dieser Vorlage dargestellten sozialgerechten Bodennutzung anerkennen. Die Projekte mit der größten Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer und Vorhabenträger werden bevorzugt realisiert.

3. Alle Grundstückseigentümer eines Plangebietes werden gleich behandelt, d. h. Nutzen und Lasten werden zwischen den Grundstückseigentümern anteilig ihrer Grundstücke verteilt.

Mögliche Organisationsformen

Die Finanzierung eines kommunalen Zwischenerwerbs kann sowohl innerhalb als auch außerhalb des Haushaltes erfolgen. Als Modelle außerhalb des Haushaltes sind denkbar

- kommunale Eigenbetriebe / Eigengesellschaften
- Private Gesellschaften mit Beteiligung der Kommune (GmbH)
  - als Treuhänder oder
  - als Eigengeschäft.

Finanzierung des Flächenerwerbs innerhalb des Haushaltes

Bei der Finanzierung des Flächenerwerbs innerhalb des Haushaltes fließen alle Einnahmen – ohne Zweckgebundenheit – in den allgemeinen Haushalt, aus dem alle Ausgaben finanziert werden. Das gilt gerade auch für Einnahmen aus Grundstücksverkäufen, die als allgemeine Deckungsmittel in den allgemeinen Haushalt eingestellt werden und dann nicht – zweckgebunden - der Baulandbereitstellung dienen (Grundsatz der Gesamtdeckung). Zudem unterliegt die Finanzierung innerhalb des Haushaltes den allgemeinen haushaltsrechtlichen Beschränkungen und Auflagen, die zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung führen können, wenn Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden müssen (z.B. eine Beschränkung der Kreditaufnahme).

Finanzierung des Flächenerwerbs außerhalb des Haushaltes

Eigenbetrieb / Sondervermögen

Kommunale Eigenbetriebe sind nach Definition des Kommunalverfassungs- und Eigenbetriebsrecht die Organisationsform für wirtschaftliche kommunale Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung und der Betriebssatzung geführt werden.

Der Eigenbetrieb ist rechtlich unselbständiges Unternehmen der Kommune und wird als Sondervermögen außerhalb des kommunalen Haushaltes geführt und unterliegt daher nicht den strengen haushaltsrechtlichen Bindungen. Der Eigenbetrieb gehört zu 100% der Kommune; Beteiligungen Dritter sind ausgeschlossen.

Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten, dass sowohl bei einer Abwicklung innerhalb des Haushaltes als auch bei eigenbetrieblicher Lösung im Regierungsbezirk Köln - anders als beispielsweise im Regierungsbezirk Arnsberg – Grenzen gesetzt sind durch die bekannte „Nettoneuverschuldung = Null“.

Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (GmbH)

In **§ 107 GO NRW** ist die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen geregelt.
Die Kommune darf sich zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen, wenn ein *dringender öffentlicher Zweck* die Betätigung erfordert.

Die GmbH als **Handelsgesellschaft** ist vollständig aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst; sie unterliegt in sich nur den privaten Bestimmungen (GmbH-Gesetz, Gesellschaftervertrag). Sie wird außerhalb des allgemeinen Haushaltes der Gemeinde geführt. Sie unterliegt nicht den haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunalrechts und auch nicht der Rechtsaufsicht der Kommunalbehörde. Die Aufnahme von Krediten muss nicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden.

Fazit
In der weiteren Prüfung ist im Detail zu analysieren, ob die Auslagerung der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbs aus dem kommunalen Haushalt für die Stadt Erfolg versprechend ist. Hierbei spielen in erster Linie die Haushaltssituation, die Entwicklungsperspektiven und das Flächeneigentum der Stadt eine Rolle.
Entscheidende Vorteile einer Auslagerung der Baulandfinanzierung können ggf. sein, die vorläufige Entlastung des Haushaltes, die Flexibilität der Bereitstellung finanzieller Mittel, die höhere Kostentransparenz und die „Entpolitisierung“ von Entscheidungen.

Als **nächster Verfahrensschritt** soll anhand eines erarbeiteten Kataloges das Spektrum der Fragestellungen und möglichen Ansätzen, wie

- Zielsetzung
- Gründung einer Gesellschaft
- Personalsituation
- Schnittstelle zur Kommune (politisch / finanztechnisch)
- Verfahrensablauf im Baulandmanagement
- Steuerrechtliche Aspekte
- Sonstiges,

am konkreten **Beispiel bestehender „Infrastrukturgesellschaften**“ im näheren Umland (Gummersbach und ggf. Kürten,) bzw. in bekannten „Modellkommunen“ (Bocholt, Osnabrück) abgeglichen und ggf. näher spezifiziert werden.

Als Tenor in der Haushaltsrede sowie auch im Antrag wurde formuliert, dass aufgrund der derzeitigen finanziellen Situation neue Spielräume geöffnet werden sollen für wichtige Investitionen und Entwicklungen.
Vor diesem finanztechnischen Hintergrund erscheint es der Verwaltung als sinnvoll, speziell zur finanztechnischen Fragestellung im Vorfeld einer Detaildiskussion zu weiteren möglichen Schritten den hierfür fachlich zuständigen Finanzausschuss mit der Thematik zu befassen und über den aktuellen Sachstand zu berichten.

Für die nächste Sitzungsfolge von Finanz- und Liegenschaftsausschuss, Hauptausschuss und Rat im Februar 2008 soll der Themenkomplex in Gänze vorgestellt und ggf. ein Beschlussvorschlag formuliert werden.

<-@

Finanzielle Auswirkungen:	
1. Gesamtkosten der Maßnahme:	
2. Jährliche Folgekosten:	
3. Finanzierung: - Eigenanteil: - objektbezogene Einnahmen:	
4. Veranschlagung der Haushaltsmittel:	
5. Haushaltsstelle: **-**	