

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0594/2017
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Haupt- und Finanzausschuss	14.12.2017	Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	19.12.2017	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Strategische Grundentscheidung Wohnungsbau

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, die möglichst umgehende Schaffung neuen bezahlbaren Wohnraums zu initiieren, indem sowohl kurzfristig als auch mittelfristig wirkende Maßnahmen ergriffen werden.

I. Kurzfristig wirkende Maßnahmen

1. Die Kooperation mit der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft durch Veräußerungsangebote hinsichtlich baureifer Grundstücke an die Gesellschaft wird fortgeführt.
2. Mit einem genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen wird eine Vereinbarung verhandelt, die die Übertragung einer Grundstückstranche aus dem städtischen Portfolio zur umgehenden Schaffung bezahlbaren Wohnraums gegen die Einräumung entsprechender Genossenschaftsanteile zum Gegenstand hat. Diese wird dem Rat zur abschließenden Beschlussfassung im ersten Quartal 2018 vorgelegt.
3. Private Investoren, die die deutlich erweiterten Förderungsmöglichkeiten auf eigenen Grundstücken im sozialen Wohnungsbau nutzen, werden unterstützt.

II. Mittelfristig wirkende Maßnahmen

Nach Vorliegen des auf der Grundlage des neuen Flächennutzungsplans zu erstellenden wohnungsbaupolitischen Handlungskonzeptes und einer darauf basierenden Definition der Möglichkeiten, das städtische Grundstücksportfolio zu vergrößern, wird über die Gründung eines eigenen Wohnungsbauunternehmens abschließend entschieden.

Sachdarstellung / Begründung:

Angesichts des erheblichen Drucks auf dem Wohnungsmarkt in Bergisch Gladbach ist es zwingend notwendig, alles in der Macht der Stadt Liegende zu unternehmen, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Neben der Schaffung planungsrechtlicher Handlungsgrundlagen durch FNP bzw. BPlan besteht daher die Absicht des Rates, sowohl bereits im städtischen Eigentum befindliche als auch perspektivisch durch die Stadt zu erwerbende Grundstücke einer Bebauung mit der Zielsetzung „bezahlbarer Wohnraum“ zuzuführen. Die tatsächliche Realisierung neuen Wohnraums sollte möglichst schnell erfolgen, da bereits aktuell die Nachfrage das Angebot übersteigt und sich schon heute eine sozial unverträgliche „Preisspirale nach oben“ abzeichnet.

Der HFA hat in seiner Sitzung am 12.10.2017 auf Vorschlag der Verwaltung beschlossen, die hierzu in Betracht kommenden Handlungsvarianten zu diskutieren und im letzten Ratsturnus 2017 eine strategische Grundentscheidung zu treffen.

Grundsätzlich sind folgende Handlungsvarianten theoretisch denkbar:

I. Kurzfristig realisierbare Optionen

1. Veräußerung von Grundstücken an die RBS GmbH zur Intensivierung ihrer Aktivitäten in Bergisch Gladbach
2. Einbringung von Grundstücken als Genossenschaftsanteil in eine Wohnungsbaugenossenschaft eG
3. Veräußerung von Grundstücken an Private, verbunden mit einer die Grundstücksnutzung vorgebenden Ausschreibung
4. Unterstützung privater Investoren

II. Mittel- bis langfristige Optionen

1. Gründung einer stadteigenen Wohnungsgesellschaft mit eigenen betrieblichen Strukturen
2. Gründung einer stadteigenen Wohnungsgesellschaft ohne eigene betrieblichen Strukturen, die sich der RBS GmbH oder eines anderen qualifizierten Dritten als Dienstleister bedient
3. Erweiterung der satzungsmäßigen Aufgaben der AöR Stadtentwicklung um die Aufgabe „Wohnungsbau“

Die Verwaltung hat diese Varianten einer Bewertung unterzogen, bei der folgende Kriterien relevant waren:

- rechtliche Zulässigkeit
- erforderlicher Umsetzungsaufwand
- Wahrscheinlichkeit, dass tatsächlich bezahlbarer Wohnraum entsteht
- Einwirkungsmöglichkeiten für die Stadt nach Inbetriebnahme des neu geschaffenen Wohnraums
- in der jeweiligen Struktur aktuell vorhandene wohnungswirtschaftliche Kompetenz
- Rentabilität für den städtischen Haushalt (kurz- und langfristig)
- Wirtschaftliche Risiken für die Stadt Bergisch Gladbach

Die Einzelheiten sind in der als Anlage beigefügten Synopse dargestellt. Zusammengefasst kommt die Verwaltung zu folgender Einschätzung:

- **zu I 1.: Veräußerung von Grundstücken an die RBS GmbH zur Intensivierung ihrer Aktivitäten in Bergisch Gladbach**

Insoweit ist zunächst festzustellen, dass sich die RBS GmbH im Stadtgebiet von Bergisch Gladbach bei ihren Aktivitäten im Wesentlichen auf die Erneuerung und Ertüchtigung des Bestandes konzentriert hat. Aus der Perspektive der Stadt kommt hinzu, dass eine Veräußerung von Grundstücken an die RBS ein schlichtes Grundstücksgeschäft wäre, das im Sinne eines Aktivtausches einmalig Grundvermögen gegen Geldvermögen tauscht, ohne dass hiermit eine permanente Rendite für die Stadt verbunden wäre. Eine einmalige Rendite für den konsumtiven Haushalt läge in der Differenz von Buchwert und Veräußerungserlös. Insbesondere wäre dies nicht mit einer Erhöhung des städtischen Anteils an der RBS GmbH verbunden, so dass auch im Falle zukünftiger Ausschüttungen keine unmittelbare Rentabilität vorläge. Dennoch ist dies eine Option, die einen kurzfristigen Akzent auf dem Wohnungsmarkt setzen kann.

- **zu I 2.: Einbringung von Grundstücken als Genossenschaftsanteil in eine Wohnungsbaugenossenschaft eG**

Bei diesem Modell wird ein Grundstück zum Verkehrswert in eine wohnungswirtschaftliche Genossenschaft eG eingebracht. Im Gegenzug erhält die Stadt einen Genossenschaftsanteil mit gleichem Wert (bilanzieller Aktivtausch) sowie die Aussicht auf Gewinnausschüttungen der Genossenschaft. Hinzu kommt bei Übertragung zu einem über dem Buchwert liegenden Einbringungswert ein einmaliger Erlös für den konsumtiven Haushalt in Höhe der Differenz von Buchwert und Einbringungswert. Diese wiederum bebaut das Grundstück im Rahmen der wohnungswirtschaftlichen Zielsetzungen der Genossenschaft, die durch die Beschlüsse des Aufsichtsrates und entsprechende Vereinbarungen mit der Stadt vor Eigentumsübertragung verbindlich konkretisiert werden.

Eine erste Prüfung durch den FB 3 hat ergeben, dass dies ohne aufwendige Vergabeverfahren realisierbar ist, wenn die entsprechenden Vertragswerke den Vorgaben der einschlägigen Rechtsprechung angepasst werden.

Bei einer solchen Vorgehensweise würde Vermögen in Form von rentierlichen Genossenschaftsanteilen gebildet. Das unternehmerische Risiko wäre auf den Wert der eingebrachten Grundstücke beschränkt, solange die Satzung der jeweiligen Genossenschaft keine Nachschusspflicht im Insolvenzfall vorsieht.

Der Aufbau eigener wohnungswirtschaftlicher Expertise wäre nicht notwendig, da die Realisierung komplett in der Hand der Genossenschaft liegt. Als Inhaber von Genossenschaftsanteilen kann die Stadt an der internen Willensbildung der Genossenschaft teilnehmen. Inwieweit die Einflussnahme der Stadt auf die Aktivitäten der Genossenschaft insbesondere bei jenen Aktivitäten, die sich im Stadtgebiet abspielen, ausgeprägt werden kann, bleibt einer Prüfung der vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten vorbehalten.

Da das Anbieten bezahlbaren (und wenn seitens der Stadt gewünscht auch sozial geförderten) Wohnraums zu den Kernanliegen des genossenschaftlichen Wohnungswesens gehört, wäre gewährleistet, dass Wohnraum im für breite

Bevölkerungsschichten finanzierbaren Segment und nicht im hochpreisigen Bereich entstünde.

Die Verwaltung hat auf der Basis dieser Überlegungen erste Sondierungen mit dem Gemeinnützigen Bauverein Opladen (GBO; <http://bauverein-opladen.de>) geführt. Dieser verfügt über die für eine solche Vorgehensweise erforderliche Leistungsfähigkeit. Der GBO wäre bereit, in der oben beschriebenen Weise mit der Stadt Bergisch Gladbach zu kooperieren. Eine erste rechtliche Prüfung auf Seiten des GBO hat keine Hinderungsgründe ergeben. In den Gremien des GBO wird eine regionale Kooperation positiv bewertet. Die aktuelle Ausschüttungsquote des GBO gegenüber den Inhabern ihrer Genossenschaftsanteile liegt bei 2 % p.a.

Die Satzung des GBO schließt eine Nachschusspflicht im Insolvenzfall ausdrücklich aus.

Nach den Erfahrungswerten des GBO beträgt die Zeitspanne zwischen der Bereitstellung eines baurechtlich nutzbaren Grundstücks und der Bezugsfertigkeit der geschaffenen Wohneinheiten ca. 18 Monate. Der GBO hat die Bereitschaft erklärt, bei einer noch festzulegenden ausreichend großen Zahl von neu geschaffenen Wohnungen in Bergisch Gladbach eine Zweigstelle vor Ort einzurichten, um aus der Nähe den Wohnungsbestand zu betreuen und kurze Kommunikationswege für die Mieterschaft zu gewährleisten.

zu I.3.: Veräußerung von Grundstücken an Private, verbunden mit einer die Grundstücksnutzung vorgebenden Ausschreibung

Auch hier wäre ein reines Veräußerungsgeschäft die Folge, das nur einmalig einen finanziellen Vorteil in Höhe der Differenz von Buchwert und Veräußerungserlös mit sich brächte. Ein Einfluss auf den Betrieb der Immobilien wäre nicht gegeben, so dass beispielsweise die Höhe der Budgets zur Gebäudeunterhaltung, die Art der Betreuung der Mieterschaft und das Engagement im Wohnumfeld durch die Stadt nicht spürbar zu beeinflussen wären.

- zu I 4.: Unterstützung privater Investoren

Auch das Land Nordrhein-Westfalen hat einerseits einen Rückgang öffentlich-geförderten Wohnraums mit andererseits gestiegenem Bedarf erkannt. Folgerichtig sind die Förderbedingungen für den öffentlich-geförderten Wohnraum nachhaltig verbessert worden. Hier sind insbesondere die Förderprogramme der NRW-Bank zu nennen, die privaten Investoren in einem nicht unerheblichen Umfang Tilgungsfreiheiten ermöglichen. Die Verwaltungen des Rheinisch-Bergischen Kreises (Wohnungsbauförderung) und der Stadt Bergisch Gladbach (örtliche Bedarfsanerkennung) unterstützen die privaten Investoren im Rahmen ihrer behördlichen Zuständigkeiten.

zu II 1.: Gründung einer stadteigenen Wohnungsgesellschaft mit eigenen betrieblichen Strukturen

Bei diesem Modell bleiben Vermögen und Wertschöpfung im Konzern Stadt. Auch der städtische Einfluss auf den so geschaffenen neuen Wohnungsbestand wäre problemlos möglich. Mögliche Ausschüttungen kämen dem städtischen Haushalt zugute.

Allerdings sind aus Sicht der Verwaltung hinsichtlich dieser Handlungsoption folgende Aspekte zu bedenken:

Die Anlaufinvestitionen zum Aufbau der notwendigen Betriebsstrukturen, zur Planung und zum Bau des gewünschten Wohnraums und der Bewirtschaftung desselben wären erheblich. Wohnungswirtschaftliche Fachkompetenz ist in der Verwaltung nicht vorhanden, so dass diese extern „eingekauft“ werden muss. Dies erfordert, dass die in der Wohnungswirtschaft üblichen Vergütungen angeboten werden.

Angesichts der Notwendigkeit, quasi „bei Null“ anfangen zu müssen, wäre das Ziel einer **möglichst schnellen** Bereitstellung neuen Wohnraums auf diesem Wege nur sehr schwer zu realisieren.

Nach Einschätzung der seitens der Verwaltung befragten Fachleute kann eine Rentabilität erst nach geraumer Zeit dargestellt werden, wenn mindestens 150, besser 200 Wohneinheiten vermietet werden können.

Die unternehmerischen Risiken einer neuen Wohnungsgesellschaft lägen vollständig im Konzern Stadt. Diese bestehen zum einen in möglichen, aber beherrschbar scheinenden Problemen bei konkreten Bauprojekten (Altlasten, Nachbarschaftsklagen etc.), zum anderen aber auch in der generellen mittel- und langfristigen Entwicklung der Wohnungsbranche insgesamt.

Nach Einschätzung der Verwaltung ist derzeit keine ausreichend große Zahl von städtischen Grundstücken vorhanden, auf denen eine kurzfristige Bebauung mit Mietwohnungsbau in der für die Rentabilität einer Wohnungsbaugesellschaft Quantität möglich wäre. Daher kommt eine wirtschaftlich vertretbare Gründung einer eigenen Wohnungsbaugesellschaft erst nach Hebung von Potenzial aus FNP und BPlänen in Betracht. Insofern wird empfohlen, zunächst das von der Stadtentwicklung zwischengeschaltete wohnungsmarktpolitische Handlungskonzept abzuwarten. Aus diesem wird sich eine belastbare Aussage ableiten lassen können, in welcher Quantität die Stadt ihren Bestand an bebaubaren Grundstücken erweitern kann.

- **zu II 2.: Gründung einer stadteigenen Wohnungsgesellschaft ohne eigene betrieblichen Strukturen, die sich der RBS GmbH oder eines anderen qualifizierten Dritten als Dienstleister bedient**

Hier wären die Anlaufinvestitionen niedriger und der für die Etablierung einer so strukturierten Gesellschaft notwendige Zeitbedarf geringer. Auch die Vermögensbildung und eine eventuelle Rendite blieben bei der Stadt.

Allerdings könnten auf diesem Weg nicht die Schnittstellenprobleme zur RBS gelöst werden. Vielmehr wäre die Schnittstelle zwischen städtischer Wohnungsgesellschaft und RBS nach Einschätzung der Verwaltung eine „Dauerbaustelle“. Letztlich bliebe es insbesondere dabei, dass die RBS bei einer solchen Konstruktion einer verbindlichen Steuerung durch die Stadt nicht unterworfen wäre. Bei einer solchen Konstruktion bestünde die manifeste Gefahr eines Abhängigkeitsverhältnisses der städtischen Gesellschaft zur RBS. Schon deshalb wäre es erforderlich, die städtische Wohnungsgesellschaft mit wohnungswirtschaftlicher Expertise auszustatten, damit die auf Augenhöhe mit der RBS agieren könnte. Dies wiederum würde den Kostenvorteil einer solchen Vorgehensweise im Vergleich zu einer Wohnungsgesellschaft mit eigenen betrieblichen Strukturen deutlich reduzieren. Im

Übrigen gelten auch hier die oben erläuterten Anforderungen an eine Mindestquantität bebaubarer Grundstücke, die derzeit nicht gegeben ist.

- **zu II 3.: Erweiterung der satzungsmäßigen Aufgaben der AöR Stadtentwicklung um die Aufgabe „Wohnungsbau“**

Bei diesem Modell bleiben Vermögen und Wertschöpfung im Konzern Stadt. Der städtische Einfluss auf den so geschaffenen neuen Wohnungsbestand wäre im Rahmen der im Vergleich zur GmbH höheren Autonomie der AöR möglich. Mögliche Ausschüttungen kämen dem städtischen Haushalt zugute.

Allerdings sind aus Sicht der Verwaltung hinsichtlich dieser Handlungsoption folgende Aspekte zu bedenken:

Die Anlaufinvestitionen zum Aufbau der notwendigen Betriebsstrukturen, zur Planung und zum Bau des gewünschten Wohnraums und der Bewirtschaftung desselben wären erheblich. Wohnungswirtschaftliche Fachkompetenz ist in der Verwaltung nicht vorhanden, so dass diese extern „eingekauft“ werden muss. Dies erfordert, dass die in der Wohnungswirtschaft üblichen Vergütungen angeboten werden.

Angesichts der Notwendigkeit, quasi „bei Null“ anfangen zu müssen, wäre das Ziel einer **möglichst schnellen** Bereitstellung neuen Wohnraums auf diesem Wege nur sehr schwer zu realisieren.

Nach Einschätzung der seitens der Verwaltung befragten Fachleute kann eine Rentabilität erst nach geraumer Zeit dargestellt werden, wenn mindestens 150, besser 200 Wohneinheiten vermietet werden können.

Die unternehmerischen Risiken eines solchen neuen Tätigkeitsfeldes der AöR lägen vollständig im Konzern Stadt.

Nach Einschätzung der Verwaltung sind derzeit nur wenige städtische Grundstücke vorhanden, auf denen eine kurzfristige Bebauung mit Mietwohnungsbau möglich wäre. Daher kommt eine wirtschaftlich vertretbare Erweiterung der AöR-Aufgaben erst nach Hebung von Potenzial aus FNP und BPlänen in Betracht. Insofern wird auch hinsichtlich dieser Variante empfohlen, zunächst das von der Stadtentwicklung zwischengeschaltete wohnungsmarktpolitische Handlungskonzept abzuwarten.

Die Verwaltung schlägt auf der Basis dieser Analyse, insbesondere aber auch wegen der derzeit nur eingeschränkt vorhandenen Grundstückspotenziale, vor, zunächst die sofort möglichen Maßnahmen zu ergreifen, nämlich die Kooperation mit der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft durch Veräußerung von Immobilien an die Gesellschaft zu intensivieren und private Investoren, die die deutlich erweiterten Förderungsmöglichkeiten im sozialen Wohnungsbau nutzen, zu unterstützen. Ferner wird empfohlen, mit dem Genossenschaftswesen einen weiteren Akteur im Stadtgebiet von Bergisch Gladbach hinzuzugewinnen und dem GBO eine erste Grundstückstranche aus dem städtischen Portfolio gegen die Einräumung entsprechender Genossenschaftsanteile anzubieten und auf der Basis der damit verbundenen Erfahrungen über eine weitere Intensivierung dieses Engagements zu entscheiden. Nach Erstellen des wohnungsbaupolitischen Handlungskonzepts durch die Stadtentwicklung und Umsetzung des FNP in Bauleitplanung können dann die mittel- und langfristigen Handlungsoptionen abschließend diskutiert werden.

Ergibt sich eine Möglichkeit, die Quantität der durch die Stadt bereitstellbaren Wohnbaugrundstücke so zu erhöhen, dass die Rentabilität eines eigenen unternehmerischen Engagements darstellbar wird, kann die Gründung eines eigenen Wohnungsunternehmens der Stadt eingeleitet werden. Hierbei wird dann abschließend zu entscheiden sein, ob eine gesellschaftsrechtliche Lösung oder eine Erweiterung des Aufgabenkreises der AöR zu bevorzugen ist.