

**BU Nr. 220/2021****Antrag der SPD-Fraktion zur Gründung eines "Eigenbetriebs Wohnraumförderung"**

| Gremium     | am         |            |
|-------------|------------|------------|
| Gemeinderat | 02.12.2021 | öffentlich |

**Beschlussvorschlag:****Variante A: (weitergehend)**

Dem Antrag der SPD-Fraktion zur Gründung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung Weinstadt wird nicht nachgekommen. Vielmehr wird entsprechend der Empfehlung aus dem Organisationsgutachten die Bildung eines Grundstücks- und Gebäudemanagements als erster Schritt in Richtung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung eingeschlagen.

**Variante B:**

Die Verwaltung wird beauftragt, beim Beratungsbüro eine Organisationsuntersuchung über die Gründung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung nach Variante 1 bzw. 2 zu beauftragen. Nach Vorliegen des Ergebnisses wird über den Antrag der SPD entschieden.

**Haushaltswirtschaftliche Auswirkungen:**

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Kosten:                         | - Ablehnung des Antrages: keine weiteren Kosten<br>- Var. 1 (allgemeine Untersuchung): ca. 6.200 EUR<br>- Var. 2 (spezifische Untersuchung): ca. 15.500 EUR<br>Die Kosten fallen voraussichtlich im Jahr 2022 an. |
| Ansatz Haushaltsplan lfd. Jahr: | Im Haushalt 2021 und im Planentwurf 2022 sind keine Mittel veranschlagt.  |
| Haushaltsplan Seite:            | 107 (Entwurf 2022)  |
| Produkt:                        | 11.24.9000 Gebäudemanagement - sonst. Gebäude Amt 23  |
| Maßnahme (investiver Bereich):  | -   |
| Produktsachkonto:               | 44316000 - Sachverständigenkosten   |
| Überplanmäßige Aufw./ Ausz.:    | -   |
| Außerplanmäßige Aufw./ Ausz.:   | sind gegeben.   |
| Deckungsvorschlag:              | Ein Deckungsvorschlag besteht heute noch nicht.   |

**Bezug zum Kursbuch Weinstadt 2030:**

Projekt 2.4/ Wohngebiete (Innenentwicklung, FNP, BPL, Gestaltqualität).

**Verfasser:**

10.11.2021, Liegenschaftsamt/ Heinisch

**Mitzeichnung:**

| Fachbereich          | Person                                      | Datum      | Ergebnis   |
|----------------------|---|------------|------------|
| Oberbürgermeister    | Scharmann,<br>Michael,<br>Oberbürgermeister | 12.11.2021 | Zustimmung |
| Dezernat II          | Deißler, Thomas,<br>Erster Bürgermeister    | 15.11.2021 | Zustimmung |
| Stadtwerke Weinstadt | Meier, Thomas                               | 12.11.2021 | Zustimmung |
| Hochbauamt           | Göhner, Danielle                            | 12.11.2021 | Zustimmung |
| Hauptamt             | Beck, Jan                                   | 12.11.2021 | Zustimmung |

## **Sachverhalt:**

### **Inhalt dieser Beratungsunterlage:**

- I. Antrag der SPD-Fraktion
  - II. Rechtliche Situation bei der Gründung eines Eigenbetriebs
    1. Begriff des Eigenbetriebs
    2. einschlägige Rechtsnormen
    3. Voraussetzungen zur Gründung eines Eigenbetriebs
    4. Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs
  - III. Beurteilung der Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung bei der Stadt Weinstadt
    1. rechtliche Zulässigkeit innerhalb des Schrankentrias nach § 102 GemO
    2. Als wie sinnvoll wird die Gründung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung in Weinstadt betrachtet?
    3. Gibt es alternative Organisationsformen?
    4. Können die Stadtwerke Weinstadt die Aufgabe übernehmen?
    5. Aktuelle Situation der Stadt nach der Organisationsuntersuchung/ Einrichtung eines zentralen Grundstücks- und Gebäudemanagements bei der Stadt
    6. Gesamtsituation der Stadt (Aufgabenfülle/ finanzielle und Personalressourcen)
  - IV. Zusammenfassung und Empfehlung der Verwaltung
- 

## **I. Antrag der SPD-Fraktion**

In der Gemeinderatssitzung am 25.02.2021 hat die SPD-Fraktion förmlich den Antrag gestellt, einen „Eigenbetrieb Wohnraumförderung“ zu gründen. Der Antrag verfolgt folgende zeitlich gestaffelte Ziele:

1. Zusammenfassung der bereits bestehenden Wohnungen in einer gemeinsamen Organisationsstruktur mit eigenem Wirtschaftsplan, nachhaltiger Bewirtschaftung und langfristiger Erhaltung.
2. Neubau und Vermietung von Wohnungen insbesondere für Geringverdiener, aber auch für den freien Markt.
3. Neubau und Vermietung von Wohnungen für städtische Mitarbeiter.

Der Antrag mit ausführlicher Begründung liegt der BU bei.

Aus Sicht der Verwaltung sind die genannten Ziele für die Stadtentwicklung tatsächlich von wichtiger Bedeutung. Die Verwaltung hat sich intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt und interne Überlegungen angestellt. Daneben wurden Erfahrungen anderer Kommunen eingeholt. Das Thema wurde mit dem Beratungsbüro EversheimStuible Treuberater GmbH aus Stuttgart eingehend erörtert - allerdings ohne in detaillierte Untersuchungen einzusteigen, mehr dazu weiter hinten.

## II. Rechtliche Situation bei der Gründung eines Eigenbetriebs

### 1. Begriff des Eigenbetriebs

Eigenbetriebe sind die von einer Kommune nach dem Eigenbetriebsrecht geführten wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie zeichnen sich in der Regel aus durch

- organisatorische und weitgehende wirtschaftliche Selbständigkeit
- das Betriebsvermögen wird als Sondervermögen geführt (§ 96 GemO)
- eigene Organe (Gemeinderat/ Betriebsausschuss/ Bürgermeister/ Betriebsleiter)
- eine Betriebssatzung
- ein eigenes Rechnungswesen
- keine rechtliche Selbständigkeit (z.B. keine Beklagbarkeit, keine Grundbuchfähigkeit)
- die Gesamtverantwortung liegt beim Gemeinderat (Einheitlichkeit der Verwaltung)

### 2. einschlägige Rechtsnormen

Es sind folgende Normen einschlägig:

- Gemeindeordnung Baden-Württemberg
  - Abschnitt Haushaltswirtschaft (§§ 77ff)
  - Abschnitt Unternehmen und Beteiligungen (§§ 102ff)
- Eigenbetriebsgesetz Baden-Württemberg mit zugehöriger Verordnung
- BGB/ HGB
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)  
Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG)  
Europa-Beihilferecht (107 AEUV).

### 3. Voraussetzungen zur Gründung eines Eigenbetriebs

Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden umfasst das Recht zur Schaffung und Unterhaltung von **Einrichtungen der Daseinsvorsorge** in einer von der Gemeinde gewählter Rechtsform. § 102 GemO gibt als Voraussetzungen für die Zulässigkeit von solchen wirtschaftlichen Unternehmen das sog. *Schrankentrias* vor:

- a. es muss ein öffentlicher Zweck vorliegen
- b. das Unternehmen muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum Bedarf stehen
- c. das Leistungsspektrum bewegt sich innerhalb der sogenannten Daseinsvorsorge (Schutz der Privatwirtschaft, Subsidiaritätsgrundsatz).

### 4. Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs

Der Eigenbetrieb ist finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde gesondert zu verwalten und nachzuweisen. Dabei sind die Belange der gesamten Gemeindegewirtschaft zu berücksichtigen. Der Eigenbetrieb hat also eine eigene Bilanz, in der das Vermögen (Eigen- und Fremdkapital) dargestellt wird. Das Eigenkapital soll dabei mindestens 30% betragen. Das Rechnungswesen ist nach den Grundsätzen der kommunalen Doppik zu führen.

### **III. Beurteilung der Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung bei der Stadt Weinstadt**

#### **1. rechtliche Zulässigkeit innerhalb des Schrankentrias nach § 102 GemO**

- a. Bei der Aufgabe *Versorgung der Bürgerschaft mit preisgünstigem Wohnraum* handelt es sich zweifelsfrei um eine öffentliche Aufgabe nach Nr. II. 3. a. (Seite 4).
- b. Sicherlich kann bejaht werden, dass der Bedarf nach Nr. II. 3. b (Seite 4) gegeben ist. Ob der zu gründende Eigenbetrieb im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht hängt davon ab, inwieweit die Gemeinde dem Betrieb ausreichend Eigenkapital zur Verfügung stellen kann und inwieweit die Tätigkeiten des Eigenbetriebs keine nachhaltigen Verluste erzeugen, die von der Gemeinde auszugleichen wären. Zunächst geht die Verwaltung heute davon aus, dass das Kerngeschäft des sozialen Wohnungsbaus trotz der Zuschüsse aus dem Landeswohnbauförderungsprogramm nur selten gewinnbringend, sondern bestenfalls neutral ist. Weitere Aufgaben, z.B. die Instandhaltung von städtischen Wohnungen oder auch von öffentlichen Gebäuden würden wahrscheinlich ähnliche Kosten wie im städtischen Haushalt erzeugen.
- c. Die Aufgabe der Herstellung und der Vermietung von preisgebundenem Wohnraum wird von der Rechtsprechung weitgehend unter dem Begriff der Daseinsvorsorge eingeordnet. Allerdings ist sehr genau darauf zu achten, dass Beihilfevorschriften (Zuwendungen an den Eigenbetrieb müssen dem EU-Beihilferecht entsprechen) und der Subsidiaritätsgrundsatz nicht verletzt werden. Insbesondere wenn der Eigenbetrieb auch nicht preisgebundenen Wohnraum herstellt oder gar im Rahmen eines Bauträgergeschäfts Wohnungen an Dritte mit einer Gewinnerzielungsabsicht veräußert ist Vorsicht geboten. Die Privatwirtschaft achtet mittlerweile sehr genau auf die Geschäftspraktiken der kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Rechtsprechung ist durchaus kritisch eingestellt. Ein Vorgehen, Verluste aus dem Geschäft mit den Sozialwohnungen durch ein Bauträgergeschäft auszugleichen wäre daher kritisch zu beurteilen.

Demnach darf davon ausgegangen werden, dass bei Einhaltung der Rahmenbedingungen die Gründung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung in Weinstadt rechtlich **zulässig** wäre.

#### **2. Als wie sinnvoll wird die Gründung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung in Weinstadt betrachtet?**

Es wird nun beleuchtet, ob die eingangs genannten Ziele in der Organisationsform des Eigenbetriebs besser und wirtschaftlicher erreicht werden können.

Bei allen Vorüberlegungen und Gesprächen mit anderen Kommunen wurden folgende Aspekte deutlich:

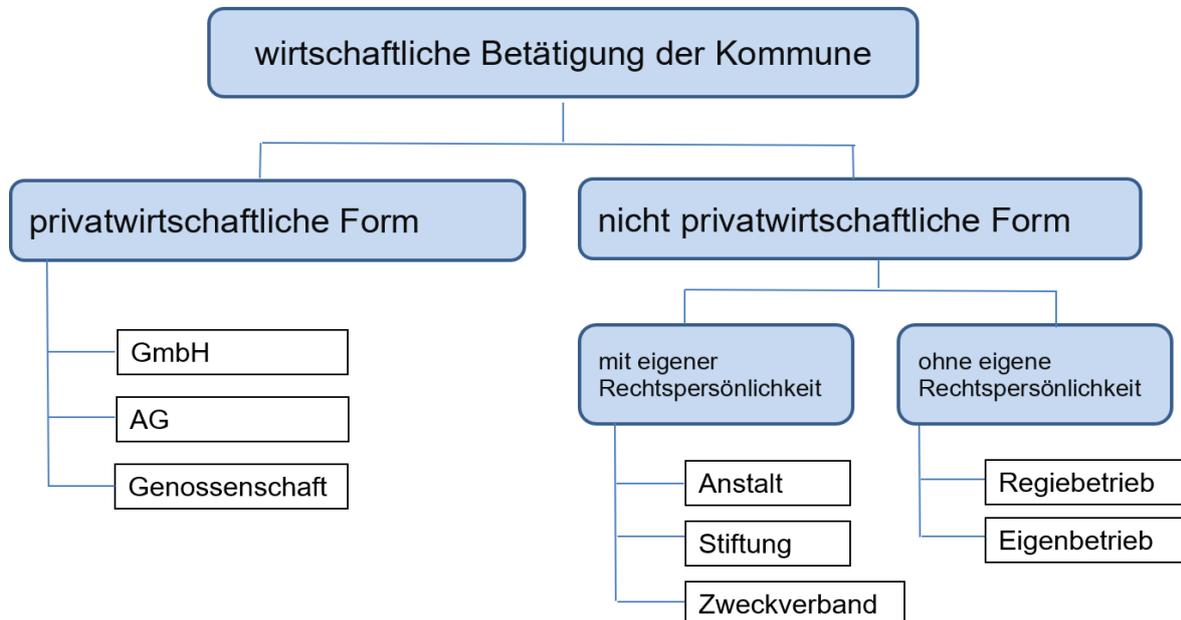
- Es ist nicht ersichtlich, dass oder warum der Eigenbetrieb die Aufgaben wirtschaftlicher erledigen können sollte als die Verwaltung innerhalb des Haushalts.
- Mit dem Bau und der Vermietung von Sozialwohnungen lassen sich grundsätzlich nicht Gewinne generieren, die zur Sanierung älterer Bausubstanz bzw. zum Bau von neuen Wohnungen dienen könnten - mindestens dann, wenn das rechtlich kritische Bauträgergeschäft nicht praktiziert wird.
- Es gibt keine umsatz- oder ertragssteuerlichen Vorteile. Ein steuerlicher Querverbund wie bei den Geschäftsfeldern der Stadtwerke kann nicht hergestellt werden.

- Der Eigenbetrieb muss von der „Mutter“ mit Eigenkapital ausgestattet werden, welches in der Regel über die kostenlose Überlassung von Baugrundstücken erfolgt. Dann fallen jedoch bei der Stadt die Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken weg. Angesichts der wirtschaftlichen Situation der Stadt ist nicht absehbar, wann die Stadt überhaupt auf diese Einnahmen verzichten kann.
- Der Eigenbetrieb würde zur Finanzierung der Investitionen Kredite aufnehmen müssen. Auch wenn die Kreditzinsen derzeit auf einem historischen Tief liegen muss dennoch die Tilgungslast beachtet werden.  
Die Verlagerung der Schuldenlast aus dem städtischen Haushalt kann zunächst eine Ergebniskosmetik bedeuten. Nach neuen gesetzlichen Vorschriften hat die Stadt ab 2025 eine sog. Konzernbilanz aufzustellen, aus der die Schuldenlast auf einen Blick ersichtlich wird. Bei der Genehmigung der Haushaltssatzung wird die Rechtsaufsichtsbehörde diese gesamte Schuldenlast zugrunde legen, was den kosmetischen Vorteil aufhebt.
- Die Instandhaltungsaufwendungen für die neuen Gebäude und die Bestandsgebäude fallen in gleicher Weise an und müssen aus dem städtischen Haushalt finanziert werden.
- Die förmliche Gründung des Eigenbetriebs und die Ausstattung mit Ressourcen (Personal, Räume usw.) verursacht einen hohen finanziellen und personellen Aufwand, der in der derzeit bestehenden Aufgabenfülle der Stadt kaum ohne erhebliche Personalaufstockungen bewältigt werden kann.
- Durch die Auslagerung der Buchhaltung und die aufwändige Struktur des Eigenbetriebs mit dem Betriebsausschuss nach Nr. II. 1. fallen erhebliche interne Kosten an.
- Vorteile der Aufgabenerledigung über einen Eigenbetrieb werden gesehen durch die Eigenständigkeit des Betriebs („Wir-Gefühl“), welche z.B. bei den Stadtwerken Weinstadt deutlich ersichtlich ist. Der Eigenbetrieb tritt als Marke nach außen auf und kann positiver von der Bürgerschaft wahrgenommen werden.
- Einem Eigenbetrieb, der in seinen Statuten definierte Ziele zu erreichen hat, wird es möglicherweise leichter fallen, im „Verteilungskampf“ der bei der Stadt verfügbaren Mittel höhere Anteile für sich zu gewinnen als es einem Amt möglich ist. Soweit bekannt ist, dass der Eigenbetrieb zunächst von der Stadt mit Eigenkapital auszustatten ist dokumentiert der Gemeinderat mit dem Gründungsakt eine gewisse nachhaltige Priorisierung der Aufgaben.

Die Gespräche mit den Gemeinden, die in letzter Zeit Eigenbetriebe gegründet haben, waren leider einigermaßen ernüchternd. Der Eigenbetrieb wurde jeweils teilweise gegründet, um die vor wenigen Jahren anstehende Unterbringung von Flüchtlingen zu bewältigen und die Kosten hierfür gesondert darstellen zu können. Viele Gemeinden kommen nur sehr langsam zum gewünschten Neubau von Sozialwohnungen. Allenthalben wird der hohe Aufwand für die gesonderte Organisation und Buchhaltung bemängelt. Vorteile der neuen Organisationsform gegenüber einer Abwicklung der Aufgabe innerhalb des Haushalts konnten nur wenige genannt werden. Keine der abgefragten Gemeinden wagte den größeren Schritt, nämlich die komplette Auslagerung des (auch neuen) Personals in neue Räume, zumeist wird die Aufgabe mit dem vorhandenen Personal erledigt, weshalb sich häufig neue Bauprojekte mangels Ressourcen verzögern.

### 3. Gibt es alternative Organisationsformen?

Folgende Grafik zeigt mögliche Organisationsformen der wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde in Baden-Württemberg:



Bei all diesen möglichen Organisationsformen gilt das unter 2. Genannte.

Der Regiebetrieb ist eine um die Kostenrechnung erweiterte Organisationseinheit innerhalb des städtischen Haushalts. Ein Beispiel hierfür ist der „Betrieb gewerblicher Art“ Bäder in Weinstadt. Insbesondere umsatzsteuerliche Aspekte führen zur Einrichtung solcher Betriebe. Allerdings spielt der Umsatzsteueraspekt bei der Vermietung von Wohnen in aller Regel keine Rolle, da die Umsatzsteuer für den Mieter eine volle Belastung ist (er ist nicht vorsteuerabzugsberechtigt). Deshalb bietet die förmliche Gründung eines solchen BgA keine Vorteile. Der Regiebetrieb kommt jedoch dem unter 5. Genannten (Einrichtung eines Grundstücks- und Gebäudemanagements) nahe.

### 4. Können die Stadtwerke Weinstadt die Aufgabe übernehmen?

Auch diese Variante wurde beleuchtet und mit den Stadtwerken besprochen. Die Stadtwerke wachsen seit einigen Jahren durch neue Geschäftsfelder beständig und sind sehr offensiv, innovativ und auch erfolgreich tätig. Derzeit entstehen mit dem Badbetrieb und dem Breitbandgeschäft neue Aktivitäten. Eine weitere Aktivität würde den Rahmen eines gesunden Wachstums deutlich sprengen, außerdem ließe die räumliche Situation das derzeit nicht zu.

Die Stadtwerke könnten eventuell gegen Kostenersatz als Dienstleister die Buchhaltung des neuen Eigenbetriebs übernehmen.

## **5. Aktuelle Situation der Stadt nach der Organisationsuntersuchung/ Einrichtung eines zentralen Grundstücks- und Gebäudemanagements bei der Stadt**

Aus der Untersuchung liegt eine Reihe von zu erledigenden Umstrukturierungsmaßnahmen vor. Eine davon ist die Zusammenfassung aller grundstücks- und gebäudewirtschaftlichen Aufgabenstellungen in einem neuen zentralen Grundstücks- und Gebäudemanagement (GGM). Es gilt, die in nahezu allen Ämtern verteilten Aufgaben dort herauszulösen und eine schlagkräftige Einheit mit weniger Schnittstellen und einer klaren Zuständigkeit intern und auch gegenüber dem Bürger zu schaffen.

Im Grunde genommen kommt dieser Vorgang dem Antrag der SPD-Fraktion sehr nahe. Eine Variante wäre, sich nun hierauf zu fokussieren und ihn als einen ersten Schritt zu sehen, dem zu einem späteren Zeitpunkt der Eigenbetrieb folgen kann. Jedenfalls sind alle Maßnahmen, die für das GGM erledigt werden notwendig und hilfreich für diesen zweiten Schritt.

## **6. Gesamtsituation der Stadt**

### **a. aktuelle Aufgabenfülle der Stadt und Personalressourcen**

Die Stadt und die Stadtwerke sind aktuell mit einer großen Fülle von auch neuen zusätzlichen Aufgaben betraut, es wird hier auf die Aufzählung verzichtet.

Mit den vorhandenen Ressourcen lassen sich definitiv keine weiteren Projekte schultern. Dem steht die große Problematik der aktuell schwierigen Personalgewinnung und die ungelöste Büroraumfrage gegenüber.

Die Verwaltung sieht mit dem vorliegenden zusätzlichen Projekt den möglichen Rahmen für zusätzliche Aufgabenfelder als gesprengt an.

### **b. wirtschaftliche Möglichkeiten**

Die Finanzverwaltung hat kürzlich sehr ausführlich die finanzielle Situation der Stadt erläutert und deutlich formuliert, dass keine zusätzliche Projekte in den Haushalten der Folgejahre abbildbar sind.

Die Gründung eines Eigenbetriebs Wohnungsbau erfordert im ersten Schritt erhebliche Eigenkapitalzuweisungen in Form von Geld (was nicht zur Verfügung steht) oder Grundstücken (die Erlöse werden zur Deckung des Gesamthaushalts benötigt). Der Kreditrahmen der Stadt ist mindestens ausgeschöpft.

Ob sich der Eigenbetrieb angesichts des Fokus auf den sozialen Wohnungsbau trägt oder gar einen laufenden Abmangel erzielt, der über den städtischen Haushalt auszugleichen wäre bleibt mindestens fraglich.

## **IV. Zusammenfassung und Empfehlung der Verwaltung**

Die umfangreichen Erhebungen und Untersuchungen haben nur wenige Argumente **für** die Gründung eines Eigenbetriebs Wohnraumförderung ergeben: politische Prioritätensetzung und Schlagkräftigkeit einer motivierten neuen eigenständigen Organisationseinheit.

**Gegen** die Einrichtung sprechen der hohe Verwaltungsaufwand für den Eigenbetrieb (eigene Buchhaltung, Gremien). Die Ausstattung des Eigenbetriebs mit Eigenkapital ist kritisch, da der städtische Haushalt die Grundstückserlöse dringend benötigt. Die Aufnahme von Krediten durch den Eigenbetrieb belastet den „Konzernhaushalt“ genauso wie die Kreditaufnahme im städtischen Haushalt. Die Kernverwaltung und auch die Stadtwerke können angesichts der vorliegenden Aufgabenfülle ein solch großes Projekt nicht stemmen.

Die Verwaltung hat angesichts dieser klaren Ausgangssituation zunächst auf die Beauftragung einer individuellen Untersuchung eines Beratungsbüros verzichtet, um Kosten zu sparen. Im Rahmen eines intensiven Brainstormings wurden jedoch allgemeingültige Sachverhalte abgestimmt, das Büro hat für diese Dienstleistung keine Kosten berechnet.

Es wird eingeräumt, dass die vorliegende Bewertung noch ausführlicher und tiefergehender durchgeführt werden könnte. Dazu wäre allerdings externe Expertise zu empfehlen. Die Verwaltung hat ein Angebot für eine solche Untersuchung eingeholt (liegt der BU bei). Je nach Tiefe der Untersuchung fallen Kosten von ca. 6.200 EUR oder 15.500 EUR an.

Die Verwaltung schlägt daher vor, heute keinen Eigenbetrieb Wohnraumförderung zu begründen und sich stattdessen auf die Zusammenführung der gebäudewirtschaftlichen Leistungen im Grundstücks- und Gebäudemanagement zu konzentrieren. Der entsprechende Projektauftrag soll noch in diesem Jahr im Gemeinderat beraten werden. Dieser Schritt kann den Weg bahnen, zu einem späteren Zeitpunkt einen Eigenbetrieb zu gründen.

Der Beschlussvorschlag benennt zusätzlich die Variante, den Sachverhalt doch vertieft zu prüfen und erst danach über den Antrag der SPD-Fraktion zu beschließen. Entscheidet sich der Gemeinderat für diese Variante, empfiehlt die Verwaltung dringend die vertiefte, individuelle Betrachtung nach Variante 2 des Angebots (Kosten: ca. 15.500 EUR).