

Beratung und Beschlussfassung zum Wohnungsbau in Nordfriesland unter Berücksichtigung der von der Verwaltung bearbeiteten Prüfaufträge

Federführender Fachbereich: Fachbereich Arbeit und Soziales	X öffentlich nicht öffentlich	Aktenzeichen: 3 Sachbearbeiter/in: Christian Grelck Datum: 30.01.2019
mitwirkende Fachbereiche: 1.11 / 1.12		
BERATUNGSFOLGE		DATUM
Kreistag des Kreises Nordfriesland		15.02.2019
Finanzielle Auswirkungen Ja	Gendaspekt betroffen Nein	Stellenplanmäßige Auswirkungen Nein

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag nimmt von den Ausführungen über die Prüfung zur Gründung einer kreiseigenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft Kenntnis und beschließt auf Grundlage der Prüfung folgende Instrumente zur Förderung des Wohnungsbaus in Nordfriesland:

1. Von der Gründung einer kreiseigenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft wird derzeit abgesehen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, eine detaillierte Wohnungsmarktanalyse sowie eine Siedlungsentwicklungsanalyse für Nordfriesland über die Eckpfeiler NF gGmbH bis Ende Juni 2019 durchführen zu lassen. Die Analyse soll sich auf die Einzugsbereiche der zentralen Orte beziehen.
3. In Zusammenarbeit mit dem Land (vgl. Schreiben des Innenministers vom 23.01.2019) und der Eckpfeiler NF gGmbH wird eine Machbarkeitsstudie unabhängiger Experten im Hinblick auf die Bedingungen, Anforderungen und Auswirkungen kommunaler Initiativen erstellt.
4. Der Kreis Nordfriesland strebt die Gründung eines Bündnisses für bezahlbaren Wohnraum bis Mitte des Jahres 2019 an. Die Verwaltung wird beauftragt eine Vereinbarung mit Wohnungsbaugesellschaften, den Städten und Gemeinden des Kreises, der Eckpfeiler NF gGmbH sowie weiteren Beteiligten auszuarbeiten.

Begründung:

In seiner Sitzung am 16.11.2018 hat der nordfriesische Kreistag den Landrat beauftragt, bis zur Kreistagssitzung im Februar 2019 zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Gründung einer kreiseigenen Wohnungsbaugesellschaft möglich ist. Dabei sollen die unterschiedlich möglichen Rechtsformen und Möglichkeiten der Beteiligung Dritter, insbesondere die Beteiligung der nordfriesischen Ämter, Städte und Gemeinden gegeneinander abgewogen werden.

Vorliegend wurde eine Prüfung der Gründung im Hinblick auf die rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die mögliche Gesellschaftsform, die beihilferechtliche Einordnung, die Beteiligung der Städte und Gemeinden sowie weiterer Aspekte vorgenommen. Im Ergebnis wird die Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft durch den Kreis aufgrund der hohen Investitionen, der langen Zeitschiene bis zur Umsetzung konkreter Bautätigkeiten und des weiteren hohen Aufwands als kritisch gesehen. Von daher wird derzeit empfohlen, von der Gründung einer kreiseigenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft abzusehen.

Erfolgreiche Gründungen von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften hat es bisher in Dresden (kreisfreie Stadt, 543.000 Einwohner) und im Landkreis Harburg (250.000 Einwohner) gegeben. Die Stadtvertretung der Landeshauptstadt Kiel hat 2018 die Gründung einer Wohnungsbaugesellschaft beschlossen. Hier laufen zur Zeit die Vorbereitungen zur Gründung.

In einer größeren Zahl von Kreisen und Städten wurde dagegen zunächst von der Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft nach durchgeführter Prüfung abgesehen (z.B. Stadt Flensburg, Kreis Stormarn, Kreis Pinneberg, Landkreis Osnabrück).

Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein hat in seinem Antwortschreiben vom 23. Januar 2019 auf die Resolution des Kreistages vom November 2018 ebenfalls dazu angeregt, intensiv abzuwägen, ob die Vorteile gegenüber einer möglichen Mobilisierungskampagne der regionalen Wohnungswirtschaft und der privaten Investoren überwiegen. Der Innenminister hat insoweit ein **Bündnis für die Schaffung von günstigen Wohnungen** empfohlen.

Mit seinem Schreiben vom 23. Januar 2019 hat der Innenminister eine **Machbarkeitsstudie** im Hinblick auf die Bedingungen, Anforderungen und die Auswirkungen kommunaler Initiativen durch unabhängige Experten angeregt und dazu die beratende und finanzielle Unterstützung des Landes angeboten. Das Angebot des Innenministers sollte angenommen werden und in Zusammenarbeit und Absprache mit dem Land und der Eckpfeiler NF gGmbH eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben werden. Da im Haushalt 2019 keine Mittel für eine Machbarkeitsstudie vorgesehen sind, wird zur Deckung der beim Kreis entstehenden Kosten vorgeschlagen, einen Betrag bis zur Höhe von 15.000 Euro aus dem für die Eckpfeiler NF gGmbH vorgesehene Bezuschussung zu verwenden. Da die Eckpfeiler ihren Geschäftsbetrieb erst zum 01.04.2019 aufnimmt, ist hier von entsprechend geringeren Aufwendungen auszugehen.

Zur weiteren Bestimmung des Wohnungsmarktes ist eine **detaillierte Wohnungsmarktanalyse** erforderlich. Die Wohnungsmarktanalyse soll sich auf die Einzugsbereiche der zentralen Orte in Nordfriesland beziehen, da die Untersuchung jedes kleineren Ortes nicht leistbar und auch nicht erforderlich ist.

I. Prüfung der Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft

Im Hinblick auf den Prüfauftrag des Kreistages vom 16.11.2018 lassen sich folgende Feststellungen treffen:

1. Rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen der Gründung

Der Kreis darf gem. § 101 Abs. 1 GO i.V.m. § 57 KrO wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn

1. ein öffentlicher Zweck, dessen Erfüllung im Vordergrund der Unternehmung stehen muss, das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden kann.

a. Erfüllung eines öffentlichen Zweckes

Das Kommunalverfassungsrecht schreibt zunächst vor, dass ein öffentlicher Zweck die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen rechtfertigen oder erfordern muss. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die wirtschaftliche Betätigung kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck der Erfüllung von Gemeinwohlbelangen ist und den kommunalen Unternehmen eine Instrumentalfunktion für die Erfüllung dieser Belange zukommt.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Vermietung von Wohnraum an Einwohner aus sozialen Gründen als anerkannter öffentlicher Zweck dargestellt werden kann. Es bedarf jedoch

vor Gründung der Gesellschaft einer näheren Auseinandersetzung mit einzelnen Fragestellungen. Die Gründung eines kommunalen Unternehmens muss spätestens sechs Wochen vor der Beschlussfassung im Kreistag der Kommunalaufsicht angezeigt werden, die die gesetzlichen Voraussetzungen prüft und im Falle der Nichteinhaltung der Voraussetzungen ein Widerspruchsrecht hat (§ 108 GO i.V.m. § 57 KrO).

Den Kommunen steht eine Einschätzungsprärogative im Hinblick auf den öffentlichen Zweck zu, die der Prüfung durch die Kommunalaufsicht und die Gerichte weitgehend entzogen ist; sie dürfen insoweit nur eine Plausibilitätskontrolle durchführen.

Gleichwohl wird aufgrund des § 101 Abs. 1 GO ein öffentlicher Zweck zu plausibilisieren sein. Der Nachweis des öffentlichen Zwecks ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die unternehmerische Tätigkeit des Staates immer zu einer Verzerrung des Marktgeschehens führen kann.

Von einem grundsätzlich vollständig nicht funktionierenden Wohnungsmarkt kann in Nordfriesland zunächst nicht ausgegangen werden. Weite Teile der Bevölkerung – nach Beobachtung der Kreisverwaltung auch der überwiegende Teil der Bezieher von Sozialleistungen – finden im Kreis Nordfriesland ausreichend Wohnraum. Ein nicht funktionierender Wohnungsmarkt lag beispielsweise in Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor: Um der Wohnungsnot bei einem gleichzeitig unterentwickelten Kapitalmarkt zu begegnen, wurden öffentliche Wohnungsunternehmen gegründet. In der gegenwärtigen Zeit kann jedoch zunächst nicht von einem grundsätzlich nicht funktionierenden Wohnungsmarkt ausgegangen werden.

Mit der Gründung einer kommunalen Wohnungsgesellschaft werden jedoch auch sozialpolitische Ziele verfolgt. Sowohl Haushalte mit niedrigem Einkommen als auch größere Familien, ältere Bürger und Menschen mit Behinderung, die Probleme haben, auf dem freien Markt eine entsprechende Wohnung zu finden, sollen mit angemessenem Wohnraum zu einem akzeptablen Preis versorgt werden. Die Wohnraumversorgung, die sich durch die marktwirtschaftlichen Mechanismen ergibt, kann unsozial und ungerecht sein, weshalb aus distributiver Sicht ein Eingreifen des Staates gerechtfertigt ist.

Insgesamt sind zwei Handlungsfelder auf dem Wohnungsmarkt zu identifizieren: Zum einen das Wohnkostenproblem, bei dem bestimmte Nachfrager aus finanziellen Gründen keine „geeignete“ Wohnung am freien Markt erhalten. Zum anderen ein Wohnzugangsproblem, bei dem einzelnen Gruppen im Wohnungsmarkt nicht ausreichend Zugang finden.

Derzeit gibt es zwar Indizien für angespannte Wohnungsmärkte in Teilen des Kreises. Aktuelle Analysen zum Wohnungsmarkt mit konkreten Feststellungen liegen jedoch nicht vor. Um zu beurteilen, ob in Nordfriesland insbesondere ein Wohnungsversorgungs- und/oder Wohnkostenproblem vorliegt, können die Indikatoren des Gesetzes „zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten“ herangezogen werden, wie sie im Rahmen des vorgenannten Gesetzes in § 556 d Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) festgelegt sind. Laut § 556 d BGB liegen sog. „Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten“ vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann gemäß § 556 d BGB insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Im Hinblick auf die Wohnzugangsproblematik, bei der bestimmte Personen von Wohnungsvermietern als Risikogruppe eingestuft und daher bei der Wohnungsvergabe diskriminiert werden, bestehen Zweifel, ob dies als öffentlicher Zweck im Hinblick auf die Gründung

einer Wohnungsbaugesellschaft ausreicht. Von dieser Wohnzugangsproblematik können zum einen Menschen mit Behinderung (insbesondere seelischer Behinderung) oder Menschen mit einer Suchterkrankung betroffen sein, andererseits können auch Alleinerziehende und Familien zu dieser Gruppe gehören. Dieses Problem besteht jedoch auch in Wohnungsmärkten, in denen grundsätzlich ausreichend Wohnraum zu „angemessenen“ Bedingungen bereitgestellt wird.

Deshalb ist hier mindestens fraglich, ob eine konventionelle kommunale Wohnungsgesellschaft alleine überhaupt ein geeignetes Instrument darstellt, dem Wohnzugangsproblem zu begegnen. Um dem Wohnzugangsproblem entgegenzuwirken wurde im Dezember 2018 jedoch die Eckpfeiler NF gGmbH gegründet, die zum 01.04.2019 – nachdem zwischenzeitlich Personal gefunden wurde – ihre Arbeit aufnehmen wird.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass ein öffentlicher Zweck zur Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft plausibilisiert werden kann.

b. Beachtung der Leistungsfähigkeit der Kommune

Die Gründung einer Gesellschaft ist weiterhin nach § 101 Abs. 1 Nr. 2 GO gesetzlich nur dann zulässig, wenn die Einzahlungsverpflichtungen (Gründungskapital, laufende Nachschusspflicht) der Kommune in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen und die Haftung gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 2 GO entsprechend begrenzt wird.

Die Einzahlungsverpflichtung der Kommune muss sich in angemessenem Rahmen halten und darf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht überfordern. Für die angemessene Höhe gibt es keine sicheren Anhaltspunkte, da Größe und Finanzstruktur der Kommunen zu unterschiedlich sind. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für den Erwerb der Beteiligungen, die haushaltstechnisch Veränderungen des Anlagevermögens sind, aus liquiden Mitteln des Kreises zu finanzieren sind und ggf. eine Kreditaufnahme mit anschließendem Schuldendienst auslösen. Ggf. wird Gesellschaftsanteil bei einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft nicht immer sogleich in voller Höhe erbracht werden müssen, sondern gesellschaftsrechtlich und nach vielfacher praktischer Übung auf einen längeren Zeitraum verteilt werden kann, so dass die haushaltmäßige Belastung nicht unbedingt sofort oder erst zu einem späteren Zeitpunkt voll wirksam zu werden braucht. Gleichwohl werden Kommunen und Kommunalaufsichtsbehörde sorgfältig prüfen müssen, ob sich unter Berücksichtigung der übrigen Aufgaben der Kommune die zusätzliche Belastung des Haushalts vertreten lässt.

Die Höhe der finanziellen Belastungen für den Kreis richtet sich nach dem Bedarf an Stammkapital/ Stammeinlagen und der Kapitaleinlage zur Fremdfinanzierung des Bauprogramms (Eigenkapital).

Seriöse Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Gründung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften gehen davon aus, dass die Baufinanzierung mit 30% Eigenkapital hinterlegt werden sollte.

Die durchschnittlichen Baukosten je Wohneinheit liegen bei ca. 130.000 bis 150.000 Euro. Dem zugrunde liegen Baukosten pro Quadratmeter in Höhe von 2.000 Euro bis 2.500 Euro (die ARGE zeitgemäßes Bauen (Kiel) geht in einer Studie aus dem Jahr 2017 von Baukosten in Höhe von 2.400 Euro je Quadratmeter für Mehrfamilienhäuser aus – ohne Grundstück) und einer durchschnittlichen Wohnungsgrößen von 65 qm. Hieraus ergeben sich Baukosten für 100 Wohnungen in Höhe von 13 bis 15 Mio. Euro und für 1000 Wohnungen in Höhe von 130 bis 150 Mio. Euro. Ausgehend von einer empfohlenen Eigenkapitalquote von 30 % bedeutet dies für den Kreis Nordfriesland nach summarischer Prüfung eine Belastung zwischen 40 und 50 Mio. Euro bei 1000 Wohneinheiten in relativ kurzer Zeit.

Ein Wohnungsbestand von mindestens 1000 Wohneinheiten wird seitens der Verbände der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft als erforderlich angesehen, um einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb mit eigenem Personal gewährleisten zu können.

Da der Kreis über keine nennenswerten Grundstücke verfügt, wäre eine Einbringung von Sachwerten – wie bei anderen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften (z.B. Dresden) erfolgt – hier nicht möglich. Das Eigen-/Stammkapital müsste durch den Kreis durch Geldmittel erfolgen.

Offen ist, ob die Verbindlichkeiten der Wohnungsbaugesellschaft auf die Verbindlichkeiten angerechnet würden und u.a. abhängig von den Jahresergebnissen der Gesellschaften sind. In der Gründungs- und Startphase der Gesellschaft, die durchaus mehrere Jahre dauern kann, ist jedenfalls von einem deutlichen defizitären Betrieb auszugehen. Ggf. sind Bürgschaften des Kreises für Verbindlichkeiten der Wohnungsbaugesellschaft erforderlich.

2. Gesellschaftsform

Unternehmen der Kommunen können in privatrechtlicher (z.B. OHG, GbR, GmbH, KG, GmbH & Co. KG, AG) und in öffentlich-rechtlicher Form (z.B. Eigenbetrieb, Regiebetrieb, AöR) geführt werden.

In Bezug auf die für eine neue Wohnungsbaugesellschaft geeigneten Rechtsformen konzentrieren sich die Überlegungen auf die Rechtsformen des privaten Rechts. Eine öffentlich-rechtliche Form (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, AöR) sollte aufgrund der damit verbunden vielfältigen Regularien und daraus resultierenden Inflexibilität sowie aus Haftungsgründen ausgeschlossen werden.

Voraussetzung für eine Beteiligung der Kommune ist, dass ihre Haftung und ihre Einzahlungsverpflichtung auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird (§ 102 Abs. 1 Nr. 2 GO). Aus diesem Grunde können sich Kommunen nur an Gesellschaften beteiligen, bei denen sich das Haftungsrisiko auf den Gesellschaftsanteil beschränkt. Es sind dies die Kapitalgesellschaften, die Genossenschaften, und von den Personengesellschaften die KG und die Stille Gesellschaft nur dann, wenn die Gemeinde einen festen Kapitalanteil in die Gesellschaft einbringt oder zur Verfügung stellt. Privatrechtliche Organisationsformen, bei denen die Gesellschafter für die Verbindlichkeiten des Unternehmens in unbeschränkter Höhe haften (OHG, BGB-Gesellschaft, als unbeschränkt haftender Komplementär einer Kommanditgesellschaft), scheiden aus.

Im Weiteren wurden die Rechtsformen GmbH und GmbH & Co. KG näher beleuchtet, da die Aktiengesellschaft kommunalrechtlich nachrangig zu behandeln ist und gegenüber diesen beiden Rechtsformen keinerlei Vorteile erkennen lassen (§ 102 Abs. 4 GO - ein Unternehmen darf in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft nur errichtet werden, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann).

Nachfolgend sind die Vor- und Nachteile der möglichen Rechtsformen nochmals dargestellt:

Regiebetrieb

Regiebetriebe sind Unternehmen die organisatorisch, rechtlich, personell, vermögensrechtlich sowie haushalts- und rechnungstechnisch vollumfänglich in die Kommune integriert sind und mit Aufgaben der wirtschaftlichen Betätigung beauftragt werden. Im Unterschied zum Eigenbetrieb verfügen sie über keine eigenen Organe und keine eigene Wirtschaftsplanung und Buchführung. Aufgrund der starren Vorgaben des Haushaltsrechtes kommt eine wirtschaftliche Betätigung in dieser Bedeutung und in diesem Umfang (Erledigung von Aufgaben im Bereich des Wohnungsbaus) im Rahmen eines Regiebetriebes eher nicht in Frage.

Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb nach der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung ist ein wirtschaftliches Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, welches organisatorisch von der Gebietskörperschaft abgegrenzt ist und im Gegensatz zum Regiebetrieb über eine eigene Wirtschaftsplanung und Buchführung verfügt. Infolge der fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeit des Eigenbetriebes ist die Kommune vollumfänglich für deren Tätigkeit haftbar. Darüber hinaus unterliegt ein Eigenbetrieb den kommunalen Regelungen und Vorschriften und ist damit im Vergleich zu den Rechtsformen des privaten Rechts in der Regel unflexibler und unwirtschaftlicher. Die Realisierung im Rahmen eines Eigenbetriebes sollte nicht verfolgt werden.

Anstalten des öffentlichen Rechts

Anstalten des öffentlichen Rechts sind rechtlich oder organisatorisch verselbständigte Einrichtungen mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung von Dauer, zu deren Erledigung sie mit personellen und sächlichen Ressourcen ausgestattet sind. Rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit können durch die Kommunen nur durch Gesetz oder aufgrund eines speziellen Gesetzes gebildet werden. Die Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen sind mithin insoweit weitgehend beschränkt.

Genossenschaften

Die Genossenschaft scheidet als Rechtsform aus, da gemäß § 43 Abs. 3 Genossenschaftsgesetz jedes Mitglied in der Generalversammlung unabhängig von der Höhe der gezeichneten Geschäftsanteile nur eine Stimme hat. Damit hätte der Kreis in dieser Gesellschaft nicht den nach Kommunalverfassungsrecht geforderten Einfluss in der Gesellschaft.

GmbH

Die GmbH als Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit begrenzt die Haftung der Gesellschaft auf das Gesellschaftsvermögen und die Haftung des Gesellschafters auf dessen eingebrachtes Stammkapital.

Die GmbH kann sowohl im Wege der Bar- als auch der Sachgründung (Grundstücke) errichtet werden. Die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Kreises Nordfriesland können zum einen durch die Errichtung eines Aufsichtsrates als zusätzliches Kontrollorgan sowie zum anderen durch die Vertretung des Kreises in der Gesellschafterversammlung durch den Landrat gewährleistet werden. Im Rahmen des Gesellschaftsvertrages wird auch die Beachtung der für den Kreis Nordfriesland gültigen Vergaberegeln festgeschrieben.

Im Gegensatz zu öffentlich rechtlichen Rechtsformen bietet die GmbH als privatrechtliche Rechtsform eine höhere Flexibilität und daraus folgend eine höhere Wirtschaftlichkeit. Diese ergibt sich beispielsweise daraus, dass die vergleichsweise starren Regelungen des öffentlichen Tarifrechts nicht angewendet werden müssen.

Grundsätzlich unterliegt die GmbH kraft Rechtsform der Gewerbesteuer. Auf der Grundlage der sogenannten erweiterten Kürzung des Gewerbeertrages gemäß § 9 Nummer 1 Satz 2 ff. GewStG entsteht bei einer rein vermögensverwaltenden GmbH keine Gewerbesteuer. Dies wäre bei der zu gründenden kreiseigenen Wohnungsbaugesellschaft der Fall, sofern diese ausschließlich eigenen Grundbesitz verwaltet und nutzt und/oder daneben Wohnungsbauten betreut.

GmbH & Co. KG

Die Kommanditgesellschaft ist eine Personengesellschaft die mindestens zwei Gesellschafter voraussetzt. Dabei haftet mindestens ein Gesellschafter unbegrenzt (Komplementär). Vorliegend sollte eine kreiseigene Wohnungsbaugesellschaft Verwaltungs GmbH die Komplementärin sein.

Aus organisatorischer Sicht ist die GmbH & Co. KG im Vergleich zur GmbH weniger effizient und komplexer im Aufbau, da das Konstrukt zwei Gesellschaften beinhaltet für die beispielsweise zwei Jahresabschlüsse und damit zwei Jahresabschlussprüfungen vorzusehen sind. Daraus resultieren zwangsläufig - vergleichsweise überschaubare - höhere Aufwendungen.

Die Kontroll- und Einflussrechte des Kreises können im Wege der GmbH & Co. KG im selben Maße wie bei der GmbH durch Errichtung eines Aufsichtsrates, durch die Vertretung in der Gesellschafterversammlung in beiden Gesellschaften durch den Landrat sowie durch die Festschreibung zusätzlicher Pflichten der Gesellschaft im Gesellschaftsvertrag sicher gestellt werden.

Bei Gründungen anderer kommunaler Wohnungsbaugesellschaften wurde die Rechtsform der GmbH & Co. KG zum Teil aus steuerrechtlichen Gründen bevorzugt. Es wurde davon ausgegangen, dass bei einer GmbH & Co. KG im Falle der Gründung der Wohnungsbaugesellschaft auf der Ebene des Kreises keine Einkommenssteuer beziehungsweise Körperschaftsteuer anfallen würde.

Im Rahmen der Gründung der Gesellschaft sollte für die umfassende Bewertung der steuerrechtlichen Fragestellungen im Hinblick auf die konkrete Rechtsform der Gesellschaft ein erfahrener Steuerberater beigezogen werden. Steuerrechtliche Fragen sollen im Rahmen der Machbarkeitsstudie geklärt werden.

3. Beihilfenrechtliche Einordnung

Die Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaft, insbesondere von Erwerbs-, Bau- und Errichtungskosten für Sozialwohnungen, durch den Kreis Nordfriesland dürfte eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) darstellen. Der Wohnungsbaugesellschaft würde aus staatlichen Mitteln ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne Eingreifen des Staates, nicht erhalten hätte. Diese Annahme gründet sich auf das Fehlen objektiver Gründe dafür, dass für die geplanten Investitionen in Sozialwohnungen langfristig mit einer Rendite für das investierte Kapital gerechnet werden kann. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich Private unter normalen Marktbedingungen nicht zu solchen Finanzierungsmaßnahmen entschließen würden, da der Betrieb von Sozialwohnungen angesichts des Umstandes, dass der gesamte Bestand erst noch errichtet werden muss, typischerweise dauerhaft defizitär ist.

Die Finanzierungsmaßnahmen können jedoch gemäß Art. 3 des Beschlusses der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (2012/21/EU) – sog. DAWI-Freistellungsbeschluss als staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung bei der EU-Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV (sog. Notifizierung) befreit und damit EU-beihilferechtlich zulässig sein. Dazu müssen die Voraussetzungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses erfüllt sein, insbesondere muss die Wohnungsbaugesellschaft vor Gewährung der Finanzierung im Wege eines sog. Betrauungsaktes mit den zu finanzierenden Maßnahmen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden sein.

4. Beteiligung der Städte und Gemeinden

Die Beteiligung der Städten und Gemeinden im Rahmen einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft wird für erforderlich gehalten. Dies ergibt sich zunächst bereits daraus,

dass die Schaffung neuen Wohnraums eine gesamtkommunale Aufgabe darstellt bei der Kreis, Städte und Gemeinde kooperieren müssen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Bauleitplanung und damit die Ausweisung neuer Bauflächen zunächst bei den Städten und Gemeinde verankert ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der Kreis so gut wie keine Grundstücke besitzt, sondern ausschließlich die Städte und Gemeinden über Grundstücke verfügen, die kostenlos oder deutlich vergünstigt der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zur Verfügung gestellt werden könnten.

Die Notwendigkeit ergibt sich aber auch aus weiteren Aspekten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Kreis alleine aufgrund der hohen Investitionen ggf. nicht leistungsfähig genug wäre. Durch die Beteiligung der Städte und Gemeinden könnte eine geringere Belastung des Kreises erreicht werden.

Die Beteiligung der Städte und Gemeinden kann insbesondere als Gesellschafter (z.B. in einer GmbH) oder als Kommanditisten (in einer GmbH & Co. KG) erfolgen. Zu berücksichtigen ist, dass durch die Beteiligung verschiedener Gesellschafter ein erhöhter Abstimmungsbedarf innerhalb der Gesellschaft entsteht.

5. Weitere Aspekte im Hinblick auf die Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft

a. Zeitschiene

Die Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft erfordert eine sorgfältige Vorbereitung (kommunalrechtliche, gesellschaftsrechtliche, steuerrechtliche Fragestellungen) unter Hinzuziehung externen Beratungsbedarfs. Darüber hinaus sind zeitintensive Abstimmungen mit weiteren Partnern – insbesondere den Städten und Gemeinden – erforderlich.

Als Beispiel für den zeitlichen Horizont kann die Stadt Dresden angeführt werden, in der bisher eine der wenigen neu gegründeten kommunalen Wohnungsbaugesellschaften auch bereits Bautätigkeiten entwickelt hat. Dort wurde der Beschluss zur Gründung der Wohnungsbaugesellschaft durch die Dresdener Stadtvertretung Mitte 2015 getroffen. Erste Bautätigkeiten der Gesellschaft erfolgten jedoch erst im Laufe des Jahres 2018.

b. Bevölkerungsentwicklung in Nordfriesland bis 2030

Die Prognose des Statistikamtes Nord geht zur Zeit für Nordfriesland von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung bis 2030 um knapp 4 % aus (knapp 7.000 Einwohner). Ob damit innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre auch eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt eingeherht, lässt sich jedoch nicht sicher vorher sagen, da nicht auszuschließen ist, dass einzelne Orte wie Husum und Niebüll – trotz eines kreisweiten Bevölkerungsrückgangs – weiterhin zumindest hinsichtlich der Einwohnerzahlen nur leicht rückläufig oder stabil sind.

c. Notwendigkeit von Siedlungsentwicklungsanalysen

Voraussetzung für die Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum ist das Vorhandensein und die Bereitstellung von geeignetem Bauland. Die Bauleitplanung ist dabei das wichtigste Planungswerkzeug zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung. Eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum erfordert unter der Prämisse einer begrenzten Verfügbarkeit von Grund und Boden eine Flächenpotentialanalyse. Im Rahmen von Siedlungsentwicklungsanalysen ist darzustellen, welche Flächen überhaupt für eine Bauleitplanung zur Verfügung stehen. Außerdem sind die detaillierten Aspekte der Bauleitplanung, wie die Berücksichtigung des geförderten Wohnungsbau und weitere Strategien der Bauleitplanung zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch hoheitliche Angebotsplanung, Vertragsmodelle und Zwischenerwerbermodelle sowie Festsetzungsmöglichkeiten in

Bebauungsplänen abzuklären. Ziel muss es dabei sein, ein effizientes Flächenmanagement zu entwickeln.

II. Wege der Förderung des Wohnungsbaus in Nordfriesland

Bündnis für bezahlbaren Wohnraum

Wie vorgehend dargelegt, erfordert die konzentrierte Schaffung von neuem Wohnraum in einer großen Anzahl erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen sowie umfangreiches Know-how in verschiedenen Bereichen. Ferner ist es aus Sicht der Kreisverwaltung zwingend erforderlich die Städte und Gemeinde eng einzubeziehen, da diese den Zugriff auf Bauflächen besitzen und zugleich für die Bauleitplanung zuständig sind. Die nachhaltige Schaffung von neuem Wohnraum kann daher nur durch die Wahrnehmung der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung und einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure/Akteurinnen gelingen. Hierzu soll ein nordfriesisches Bündnis für bezahlbaren Wohnraum gegründet werden.

In mehreren Kreisen und Städten (vgl. z.B. Pinneberg, Stormarn, Hamburg, Düsseldorf, Hannover, Braunschweig) bestehen bereits Bündnisse für (bezahlbares) Wohnen. Die Bündnisse für Wohnen sind von der jeweiligen Kommune initiierte Zusammenschlüsse aus relevanten Akteuren/innen der Wohnungswirtschaft, der Verwaltung und Politik sowie den Städten und Gemeinden des Kreisgebietes (sofern keine kreisfreie Stadt). Sie verständigen sich prozesshaft auf Ziele zur Stärkung des Wohnstandortes und leiten daraus Handlungsempfehlungen sowie überprüfbare Maßnahmen ab. Zwischen den Beteiligten wird eine im Rahmen einer Vereinbarung mit Wohnungsbaugesellschaften eine konkrete Anzahl an jährlich zu errichtenden Wohnungen vereinbart. Im Gegenzug verpflichten sich Kreis, Städte und Gemeinden baureife Grundstücke kostenlos oder kostengünstig zur Verfügung zu stellen. Kernziel dieses Bündnisses soll es sein, Beiträge/Maßnahmen zur Intensivierung des Wohnungsbaus allgemein und speziell die Schaffung von bezahlbarem bzw. gefördertem Wohnraum abzustimmen und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten umzusetzen. Geplant ist dazu gemeinsam ein Bekenntnis im ersten Halbjahr 2019 zu unterzeichnen, in dem sich alle Partner/innen dem Ziel verpflichten und individuelle Beiträge zur Zielerreichung zusagen.

Mit der Vereinbarung über ein nordfriesisches Bündnis für bezahlbares Wohnen erklären die beteiligten Partner ihren Willen, qualitätsvolles und bedarfsgerechtes Wohnen im Kreisgebiet verstärkt zu gestalten und zu unterstützen. Ein nordfriesisches Bündnis für bezahlbares Wohnen soll dazu beitragen, für alle Bevölkerungsgruppen im Kreisgebiet bedarfsgerechten, infrastrukturell gut angebundenen und bezahlbaren Wohnraum in angemessener städtebaulicher Qualität unter Berücksichtigung der Vorgaben des Klimaschutzes und der Ziele des Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetzes (SHWoFG) sowie der Zugrundelegung des Wirtschaftlichkeitsgebotes neu zu schaffen und zu erhalten.

Auch ein Bündnis für bezahlbares Wohnen wird – wie Beispiele in anderen Kreisen und Städten zeigen – eine gewisse Anlaufphase erfordern, zumal der Wohnungsbau im Spannungsfeld zwischen Allgemeinwohl und Marktwirtschaft steht und damit divergierende Interessen aufeinandertreffen. Allerdings schafft das Bündnis für bezahlbares Wohnen ein Problembewusstsein für die aktuelle brisante Wohnraumsituation. Eine stärkere Gemeinwohlorientierung in der Wohnungspolitik muss in die Praxis transportiert werden, um Marginalisierungsprozesse von Bevölkerungsgruppen vorzubeugen. Auch die Beispiele in anderen Kreisen und Städten zeigen, dass zwar nicht sofort die vereinbarte Anzahl an Wohnungen im ersten und auch noch nicht im zweiten Jahr geschaffen wurden. Gleichwohl haben alle Bündnisse bereits im ersten Jahr nach Gründung Bautätigkeiten entwickelt, was als konkreter Erfolg im Hinblick auf die Anstrengungen gegen den Wohnungsmangel zu werten ist.

Die Wobau Eiderstedt und die Gewoba haben bereits jetzt ihre Unterstützung für ein Bündnis für bezahlbaren Wohnraum erklärt. Es soll aber auch im Rahmen des Bündnisses versucht werden, neue, in anderen Regionen des Landes tätige Wohnungsbaugesellschaften für Nordfriesland zu

gewinnen. Damit ein nordfriesisches Bündnis für bezahlbares Wohnen seine Wirksamkeit nachweislich entfaltet, soll der Erfolg halbjährlich evaluiert werden und im Arbeits- und Sozialausschuss berichtet werden. Die für das Bündnis notwendige Geschäftsstelle kann bei der Eckpfeiler NF gGmbH angesiedelt werden.

Zur Unterstützung des Bündnisses für bezahlbaren Wohnraum ist eine detaillierte Wohnungsmarktanalyse erforderlich, die sich allerdings auf die zentralen Orte beschränken soll. Mit der zeitnahen Erstellung wird die Eckpfeiler NF gGmbH beauftragt. Durch das Land wurden der Eckpfeiler NF gGmbH hierfür bereits 60.000 Euro bereitgestellt.

Dieter Harrsen
- Landrat -