

Vorlage		Vorlage-Nr:	FB 23/0224/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Immobilienmanagement		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Dezernat II		AZ:	
Dezernat VI		Datum:	23.05.2016
Fachbereich Finanzsteuerung		Verfasser:	FB 23/01
Bodenvorratspolitik			
Antrag der Fraktion von CDU und SPD vom 02.03.2015:			
Beratungsfolge:			TOP: __
Datum	Gremium	Kompetenz	
14.06.2016	WLA	Kenntnisnahme	
21.06.2016	FA	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:**Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss:**

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Finanzausschuss:

Der Finanzausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

finanzielle Auswirkungen

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterun g	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			
konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)

Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verslechterun g	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Keine finanziellen Auswirkungen.

Erläuterungen:

Auf Antrag der Fraktionen von CDU und SPD (siehe Anlage) beauftragte der Rat der Stadt Aachen in seiner Sitzung vom 11.03.2015 die Verwaltung, Vorschläge zu unterbreiten, wie mit Mitteln des städtischen Grunderwerbs Beiträge dazu geleistet werden können, zum Einen preiswerten Wohnraum im Gebiet der Stadt Aachen herstellen zu können und zum Anderen die An- und Umsiedlung von Unternehmen zu befördern.

Zur Begründung heißt es, dass die vorausschauende Bodenvorratspolitik die Grundlage für eine bessere Verfügbarkeit von Grundstücken bilden könnte. Zitiert wird im Folgenden der Rat der Stadt Münster, der im April 2014 ebenfalls die Verwaltung mit der Einrichtung eines revolvingenden Bodenfonds beauftragt hat. Laut Ratsantrag ist auch die Einrichtung einer städtischen Entwicklungsgesellschaft denkbar.

Mit Datum vom 13.04.2016 beantragen die Fraktionen von CDU und SPD einen Sachstandbericht zum Ratsantrag „Bodenvorratspolitik“ für die Sitzung des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses vom 14.06.2016 vorzusehen.

Die Verwaltung prüfte die Möglichkeit der Einrichtung eines revolvingenden Bodenfonds und in diesem Zusammenhang auch Möglichkeiten der Gründung einer städtischen Treuhandgesellschaft.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Stadtentwicklung ohne Grundstücke nicht möglich ist. Steigende Wohn- und Immobilienpreise sind direkte Folge hoher und steigender Bodenpreise, da der Baulandmarkt dem Wohnungsmarkt vorgelagert ist. Klar ist auch, dass der Bodenmarkt durch bodenpolitische Aktivitäten der Stadt beeinflussbar ist. Einem dieser Vorlage beigefügten Aufsatz des Instituts für Bodenmanagement, sind die Instrumente eines effektiven Baulandmanagements zu entnehmen. Demnach werden durch langfristig angelegte kontinuierliche Ankäufe von unbeplanten Flächen die Gemeinden in die Lage versetzt, flexibel auf die sich verändernden Baulandnachfragen reagieren zu können. Als Vorteile werden genannt:

- Die Grundstücke sind in einer Hand.
- Die Implementierung der Flächen in ein passendes Bebauungsplanverfahren ist gewährleistet.
- Bodenspekulation ist nicht möglich.
- Tauschgeschäfte werden möglich.
- Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen verbleiben bei der Gemeinde und Baulandproduktionskosten können dadurch gut refinanziert werden - ohne den allgemeinen Haushalt dadurch zu belasten
- Die Kommunen haben erheblichen Einfluss auf das Bodenpreisniveau und seine Entwicklung
- Bei der Vergabe der baureifen Grundstücke können wohnungspolitische Ziele optimal umgesetzt werden. Dabei muss nicht nach dem Höchstpreis veräußert werden.

In seinem Fazit stellt das Institut klar, dass der derzeit in einigen Städten zu beobachtende Wohnungsmangel Ergebnis eines akuten Baulandmangels ist, der sich auch durch einen zwischenzeitlich zunehmend sichtbar stadtentwicklungspolitischen Zielkonflikt (Gewollte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme) ergibt.

Eine Vielzahl von deutschen Städten und Gemeinden, darunter auch einige in Nordrhein-Westfalen, betreiben bereits seit Jahren erfolgreich Bodenvorratspolitik. Insbesondere ist hier die Stadt Bocholt zu nennen, die seit 1995 ein Bodenmanagement zur sozialgerechten Bodennutzung eingeführt hat und dieses bis heute betreibt. Die sich daraus ergebenden Aufgaben werden von einer treuhänderischen Entwicklungsgesellschaft wahrgenommen, die von Anfang an, initiiert durch eine Anschubfinanzierung, Einnahmen aus Grundstücksverkäufen in den Ankauf neuer Grundstücke reinvestiert (Revolvierender Bodenfonds). Zur Mobilisierung des Anfangskapitals wurden neben der bereits genannten Anschubfinanzierung auch Erbbaurechte veräußert. Diese treuhänderische Entwicklungsgesellschaft wickelt ihre Geschäfte mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln im Namen und im Auftrag der Stadt Bocholt eigenständig ab. Zu diesem Zweck werden Mitarbeiter der Stadtverwaltung in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich mit Aufgaben der Entwicklungsgesellschaft betraut. Dieses Stundenkontingent wird spitz im jeweiligen Projekt abgerechnet und als Entwicklungskosten ausgewiesen. Es ist damit gewährleistet, dass durch die treuhänderische Arbeit der Gesellschaft keine zusätzlichen Kosten entstehen (auch nicht in Form von Grunderwerbsteuern) und aufgrund des sehr einfachen Gesellschaftsaufbaus eine wenig aufwändige Schnittstelle zum städtischen Haushalt entsteht.

Zweites nordrhein-westfälisches Beispiel ist das bereits im Ratsantrag zitierte Modell der Stadt Münster. Hier wurde im Jahr 2014 der revolvierende Bodenfonds direkt bei der Liegenschaftsverwaltung eingerichtet. Zu diesem Zwecke wurde der bestehende Haushaltsansatz zum Ankauf von Grundstücken von ca.3 auf ca. 9 Mio Euro erhöht und gleichzeitig sichergestellt, dass Erlöse aus Grundstücksverkäufen für neue Grundstücksankäufe zur Verfügung gestellt werden. Die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft wurde in Münster u.a. aus steuerrechtlichen Gründen verworfen.

Die Stadt Aachen ist Mitglied im Forum Baulandmanagement. Das Forum Baulandmanagement ist ein vom Land Nordrhein-Westfalen unterstütztes kommunales Netzwerk für den Erfahrungsaustausch und die Erarbeitung von Lösungsstrategien im Themenfeld des Flächenmanagements. Die regelmäßig stattfindenden Werkstattgespräche widmen sich Themen wie beispielsweise der Flächenmobilisierung, der regionalen Kooperation oder den rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Aspekten des Flächenmanagements. Der Fachbereich 23 hat im Werkstattgespräch des Forum Baulandmanagement am 15.04.2015 den Punkt „Einrichtung eines revolvierenden Bodenfonds/einer städtischen Entwicklungsgesellschaft“ auf die Tagesordnung gesetzt. Unter den 17 anwesenden Kommunen wurde der Tagesordnungspunkt lebhaft diskutiert. Vertreter der Stadt Bocholt erklärten noch einmal ihr Modell und stellten auch die Grenzen des Machbaren dar. Denn auch dort ist insbesondere vor dem Hintergrund knapper werdenden Flächen und zu beachtender planungsrechtlicher

Vorgaben das 1995 angeführte Modell an seine Grenzen gestoßen. Vertreter der Stadt Hamm erklärten, dass dort im Jahr 2014 eine Stadtentwicklungsgesellschaft zur Entwicklung von Brachen eingerichtet worden sei, die über erhöhte Hebesätze finanziert wird. Die Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme wurde jedoch von Vertretern anderer Kommunen in Frage gestellt.

Es bestand Einigkeit unter den Teilnehmern des Werkstattgespräches, dass die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds, sofern die Kommune hierzu finanziell in der Lage ist, sinnvoll ist, und dass ein besonderes Augenmerk auf eine enge Verzahnung zwischen Liegenschafts- und Stadtplanungsverwaltung zu legen ist, da ohne ein abgestimmtes Bauleitplanverfahren der ungesteuerte Ankauf von Flächen sein Ziel verfehlen würde. Andererseits wurde klar, dass das Instrument des revolvingierenden Bodenfonds in den letzten Jahreszehnten auch in seiner Wirksamkeit schwächer geworden ist, da die Ressource „Fläche“ insgesamt knapper geworden ist, höhere gesetzliche Anforderungen bei der Ausweisungen neuer Flächen bestehen und damit die Möglichkeiten im Bereich des Ankaufs und der weiteren Vermarktbarkeit erheblich reduziert wurden.

Grundsätzlich ergeben sich, wie an den oben aufgeführten Beispielen verdeutlicht, für die Umsetzung folgende Lösungsansätze:

1. Revolvingierender Bodenfond innerhalb der Stadtverwaltung

Die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds direkt beim städtischen Immobilienmanagement durch:

- a) Erhöhung der Ansätze zum Erwerb von Grundstücken,
- b) Klarstellung, dass Erlöse zurück in den Fonds fließen und dort für den Ankauf weiterer Grundstücke zur Verfügung gestellt werden. (Lösung der Stadt Münster)

2. Städtische Entwicklungsgesellschaft

Gründung einer städtischen Entwicklungsgesellschaft in Form einer Treuhandgesellschaft (100-%ige Tochter der Stadt), die das unter Ziffer 1 beschriebene Geschäftsmodell im Auftrag und im Namen der Stadt betreibt (Lösung der Stadt Bocholt).

Die Liegenschaftsverwaltung bevorzugt den ersten Lösungsansatz. Dieser ist insbesondere mit Blick auf steuerrechtliche Fragen am einfachsten umzusetzen und wurde daher auch von der Stadt Münster gewählt. Zugleich bietet er den Vorteil, dass die Mittel insgesamt im städtischen Haushalt verbleiben und damit Handlungsspielräume für zukünftige Änderungsbedarfe offen bleiben.

Für beide Modelle ist gleichermaßen die Frage der Finanzierbarkeit mit Blick auf die vorgegebenen Rahmenbedingungen und die aktuelle finanzrechtliche Situation der Stadt Aachen zu prüfen. Dabei stehen für beide Modelle zunächst Fragen bzgl. der Wirtschaftlichkeit und der Anschubfinanzierung im Vordergrund.

Fachliche Bewertung aus Sicht der Finanzverwaltung

Die, durch die Fachabteilung, favorisierte Abbildung des Bodenfonds innerhalb der Stadtverwaltung ist aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht haushaltsneutral umsetzbar.

Im städtischen Ergebnisplan werden die Aufwendungen und Erträge sowie im Finanzplan die Ein- und Auszahlungen jahresbezogen abgegrenzt. Die für einen revolvingierenden Bodenfonds zugrunde zulegende Einnahmenüberschussrechnung vergleicht Einnahmen und Ausgaben, die sowohl konsumtiver (Ergebnisplan, z.B. Unterhaltungs- oder Vermarktungskosten), als auch investiver Natur (investiver Finanzplan, z.B. Grundstückskäufe oder notwendige Erschließungsmaßnahmen) sein können. Der hierdurch errechnete Überschuss enthält demnach sowohl konsumtive als auch investive Bestandteile, die nicht gegenseitig deckungsfähig sind.

Die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds würde zunächst eine „Anschubfinanzierung“ in Form des investiven Ankaufes der betreffenden Grundstücke sowie der Herstellungskosten erfordern. Dieser Anschubfinanzierung belastet die Nettoneuverschuldung der Stadt Aachen im betreffenden Haushaltsjahr, deren Vermeidung regelmäßig Gegenstand der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes durch die Bezirksregierung ist.

Bis zu Herstellung der Vermarktungsfähigkeit nach erfolgreichem baurechtlichem Verfahren, das ebenfalls auch investive Kosten durch die notwendigen Erschließungsmaßnahmen auslöst, fallen zudem konsumtive Unterhaltungsaufwendungen für die bis dahin „brachliegenden“ Grundstücke an, die das städtische Jahresergebnis und damit den Eigenkapitalverzehr ebenso negativ beeinflussen wie notwendige Vermarktungskosten.

Aus dem revolvingierenden Bodenfonds heraus können diese Mehraufwendungen und -auszahlungen im betreffenden Haushaltsjahr zunächst nicht gedeckt werden, da etwaige Einnahmen (investive Einzahlungen aus dem Grundstücksverkauf und evtl. Mehrerträge aus dem Verkauf über Buchwert) erst bei Verkauf und damit in späteren Haushaltsjahren erzielt werden.

Bei Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds ist daher mindestens in den Jahren bis zur erfolgreichen Vermarktung der ersten Grundstücke mit einer investiven und konsumtiven Belastung in im Voraus nicht quantifizierbarer Höhe zu rechnen.

Sofern die bei Verkauf der ersten Grundstücke erzielten Einnahmen (investive Einzahlungen aus dem Grundstücksverkauf und evtl. Mehrerträge aus dem Verkauf über Buchwert) sofort wieder in den Ankauf neuer Grundstücke investiert werden und nicht zunächst alle bis dahin entstandenen Aufwendungen/Auszahlungen, wenn auch mit zeitlichem Versatz, decken, so besteht durch die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds neben der Verschlechterung in der Zeit der „Anschubfinanzierung“ auch haushaltsjahrübergreifend ein dauerhafter Zuschussbedarf durch den städtischen Haushalt, der angesichts der Haushaltslage und der regelmäßig nur knapp erreichten Genehmigungsfähigkeit nicht hingenommen werden kann.

Fazit:

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit Blick auf das sich verknappende Angebot am Bodenmarkt und hoher gesetzlicher Anforderung bei der Ausweisung neuer Flächen das Instrument des revolvingierenden Bodenfonds in seiner Wirkung an Kraft verloren hat. Die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds ist aus liegenschaftlicher Sicht dennoch aus den in der Vorlage angeführten Gründen wünschenswert.

Aus finanzrechtlicher Sicht, insbesondere mit Blick auf die angespannte Haushaltsituation, besteht jedoch keine Möglichkeit einer solchen Einrichtung. Insbesondere die benötigte Anschubfinanzierung ist mit Blick auf die sich dadurch ergebende Verschlechterung des Haushaltes nicht darstellbar.

Anlagen:

- Antrag der Fraktionen von CDU und SPD vom 02.03.2015
- Tagesordnungsantrag
- Fachaufsatz Institut für Bodenmanagement