

A N T R A G

Interfraktionell

Fraktion DIE LINKE, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, SPD-Fraktion

Gegenstand:

Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft

Beschlussvorschlag:

- I. Der Stadtrat erklärt seinen Willen, eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft für Dresden zu gründen.

Dazu wird die Oberbürgermeisterin beauftragt,

in Zusammenarbeit mit den beiden stadteigenen Gesellschaften Technische Werke Dresden GmbH (TWD GmbH) sowie Stesad GmbH bis zum 30.06.2015 eine Beschlussvorlage zu erarbeiten.

Mit der Vorlage sollen folgende Ziele verfolgt werden:

1. Mit Wirkung zum 1. Januar 2016 wird eine neue Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet. Die Anteilseigner sind die kommunale Stesad GmbH sowie die Technische Werke Dresden GmbH (TWD GmbH).
2. Es sind Vor- und Nachteile für die Landeshauptstadt Dresden zu prüfen, die sich aus einem Minderheitenanteil an der Gesellschaft für die Landeshauptstadt Dresden selbst ergeben.
3. Zweck und Aufgabe der Gesellschaft sind die einer sozialen, ökologischen und gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsaspekten verpflichteten Planung, Errichtung, Betreibung und Unterhaltung von neu zu errichtenden, zu erwerbenden und sich bereits im Besitz befindlichen Wohngebäuden vorrangig zu Mietzwecken in der Landeshauptstadt Dresden.
4. Die rechtsorganisatorische und steuerliche Struktur der Gesellschaft ist so zu wählen, dass eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung und nachhaltige Leistungserbringung durch die Gesellschaft erreicht werden kann. Die neu zu gründende Gesellschaft muss demnach mindestens drei Geschäftsfelder aufweisen:
 - Geschäftsfeld 1 Hausbewirtschaftung: Bewirtschaftung und Verwaltung von Wohnungen
 - Geschäftsfeld 2 Wohnimmobilien- und Flächenmanagement: Ankauf und Veräußerung von Wohnungen/Wohngebäuden und für Wohnungsbau geeigneten Flächen/Wohnbauflächen, Stadtentwicklung
 - Geschäftsfeld 3 Stadterneuerung/ Wohnungsbaukoordination/ Bauträgertätigkeit:

- a. Projektentwicklung und bauliche Portfolioerweiterung: Projektentwicklung und Projektabwicklung von Baumaßnahmen, die der Errichtung sowie Sanierung/Inwertsetzung von Wohnraum dienen
- b. Errichtung von Wohnungen (Bauträgertätigkeit)
- c. Kommunales Wohnbauflächenmanagement

Dabei muss ein konkreter Vorschlag der gesellschaftsrechtlichen Struktur sowohl Anforderungen der Steuereffizienz im Hinblick auf Grunderwerbsteuer, Gewerbesteuer und Umsatzsteuer gerecht werden, als auch den Erfordernissen des Sächsischen Kommunalrechts sowie des Europarechts entsprechen.

- II. Die Oberbürgermeisterin wird beauftragt,
1. ein Konzept zu erarbeiten, welches Wohngebäude und dazugehörige Grundstücke, die sich bereits im Eigentum der Landeshauptstadt Dresden (599 WE; Stand 07/2014) bzw. ihrer kommunalen Tochterunternehmen befinden (z. B. Stesad GmbH 63 WE) sowie kommunale Potenzialflächen für den Wohnungsbau, in geeigneter Weise auf die neue Gesellschaft als Sachvermögen zu übertragen. In diesem Zusammenhang soll auch eine kritische Prüfung bereits heute bestehender Fremdverwaltungen von Wohneinheiten kommunaler Tochterunternehmen hinsichtlich ihres Zentralisierungspotenzials erfolgen (DVB AG 53 WE; DREWAG 19 WE jeweils Stand 07/2014).
 2. sich bei dem Freistaat Sachsen für eine finanzielle Förderung (Nutzung der Wohnungsbauförderung des Bundes - so genannte Kompensationsmittel) für Investitionsvorhaben des Neubaus bedarfsgerechter Mietangebote der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft einzusetzen. In diesem Zusammenhang sollen u.a. auch mit dem Freistaat Sachsen Verhandlungen aufgenommen werden, für den Wohnungsbau geeignete Grundstücke und Wohngebäude des Freistaates zu Zwecken des sozialen Wohnungsbaus an die kommunale Wohnungsbaugesellschaft zu veräußern.
 3. in geeigneter Weise und in Abstimmung mit dem Stadtrat sowie den Gesellschaften Technische Werke Dresden GmbH und Stesad GmbH einen Gesellschaftsvertrag für die kommunale Wohnungsbaugesellschaft zu erarbeiten. Im Gesellschaftsvertrag ist die Einsetzung eines Aufsichtsrates festzuschreiben.
 4. alle erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der vorgenannten Beschlusspunkte unverzüglich durchzuführen.
 5. die Mitwirkung von Mieterinnen und Mietern der zukünftigen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft durch ein geeignetes Gremium ("MieterInnenbeirat") zu sichern.

Beratungsfolge

Ältestenrat		nicht öffentlich	beratend
Dienstberatung der Oberbürgermeisterin		nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Finanzen und Liegenschaften (Eigenbetrieb Stadtentwässerung)		nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Ausschuss für Soziales und Wohnen		nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Stadtentwicklung und Bau		nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Finanzen und Liegenschaften (Eigenbetrieb Stadtentwässerung)		nicht öffentlich	beratend
Stadtrat		öffentlich	(federführend) beschließend

Begründung:

Dresden wächst. Durch die seit dem Jahr 2000 anhaltend gegebene positive Bevölkerungsentwicklung hat sich der Dresdner Wohnungsmarkt von einem Mietermarkt mit hohen Leerständen zu einem Vermietermarkt mit einer deutlichen Verknappung und Verteuerung des Wohnungsangebotes entwickelt. Der Wohnungsleerstand schrumpft. Damit verbunden sind Preissteigerungen auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt. Eine der zentralen Zukunftsfragen für unsere wachsende Stadt ist somit die bedarfsgerechte Erweiterung des Angebotes sowie die Bezahlbarkeit des Wohnens. Das Interesse privater Investoren an Wohnungsbauvorhaben ist aktuell groß. Dennoch wachsen Herausforderungen für eine sozialverträgliche und eine möglichst breiten Bevölkerungsschichten zu Gute kommende Wohnungs-, Bau- und damit auch Stadtentwicklungspolitik. Es erscheint deshalb seitens der Landeshauptstadt Dresden notwendig, wieder eigene Akzente auf dem Dresdner Wohnungsmarkt zu setzen. Als geeignetes Mittel erscheint die Gründung einer neuer Wohnungsbaugesellschaft, welche durch die Stadt Dresden sowie den kommunalen Unternehmen Technische Werke Dresden GmbH sowie Stesad GmbH beauftragt wird, innerhalb gemeindlicher Gemarkungsgrenzen in kostensparender Bauweise, sozialverträglichen und nachhaltigen Wohnungsbau zu errichten. Denn auch in Dresden wächst die Zahl jener Haushalte, die Schwierigkeiten haben, eine für sie bezahlbare und gleichzeitig bedarfsgerechte Wohnung zu finden. Egal ob an Sanierungs- und Umbau- oder Neubaumaßnahmen gedacht wird, ohne eine öffentlich geförderte soziale Wohnraumförderung wird es mittelfristig keine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt für Nachfragende besonderer Bedarfsgruppen und damit insbesondere für Familienhaushalte, Menschen mit Behinderung und einkommensschwächere Haushalte geben. Hier liegt ein partielles Marktversagen vor. Dieses Marktversagen wurde in den letzten Jahren befördert durch staatlich geförderte Abrissmaßnahmen sowie ein komplettes Versagen der Wohnungspolitik des Freistaates Sachsen im Segment des Miet- und Geschosswohnens und der damit verbundenen konsequenten Verweigerung einer öffentlichen Förderung der bedarfsgerechten Weiterentwicklung eines preisgünstigen Mietwohnangebotes für Nachfragerhaushalte mit begrenzter Zahlungsfähigkeit.

Trotzdem oder gerade weil die Landeshauptstadt Dresden gegen den sächsischen Trend mittelfristig nicht schrumpft, sondern Wohnbevölkerung durch natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung hinzugewinnt (siehe kommunale Bevölkerungsvorausberechnung und Haushaltsprognose), zeichnet sich auf dem Dresdener Wohnungsmarkt ein quantitativ und qualitativ notwendiger Handlungsbedarf ab. Insbesondere bedingt durch Prozesse der demographischen Alterung, der Singularisierung und der Heterogenisierung sowie des Weiteren durch den anhaltenden Strukturwandel und nicht zuletzt durch eine weiterhin gegebene regionale, nationale sowie anwachsende internationale Zuwanderung verschärfen sich selektive Verknappungs- und zeichnen sich gleichzeitig eindeutige Verteuerungstendenzen in preisgünstigen, mittleren sowie familiengerechten Marktsegmenten ab. Zudem ziehen etwa 41.000 Haushalte innerhalb der Stadt um. Die damit in Verbindung stehenden durchschnittlich steigenden Entgelte bei Wiedervermietung führen zu einer zusätzlichen Verteuerung des Angebotes. Diese insbesondere für einkommensschwächere Haushalte verbundenen Probleme führen zu öffentlichen Handlungsbedarfen, die nicht allein über die freien Marktkräfte lösbar erscheinen. Sie erfordern vielmehr staatliche Intervention und damit staatliches Handeln und die Finanzierung von Objektfördermaßnahmen im Mietsegment des Wohnungsmarktes: Ziel kommunalen Handelns muss es sein, mindestens bedarfsgerecht preiswerten Wohnraum zu erhalten bzw. zu erweitern.

Mit der Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft wird damit weder eine wettbewerbliche Konkurrenzsituation zu privaten oder genossenschaftlichen Investitionsmaßnahmen im Bereich des freifinanzierten Wohnungsmarktes noch eine marktbestimmende Größe des Wohnraumangebotes mittelfristig angestrebt. Vielmehr sollen über die „reine“ bedarfsgerechte Versorgungsorientierung des Angebotes hinaus, integrierte Maßnahmen der Quartiersentwicklung, die sich durch flächen- und kostensparende sowie energieeffiziente Baumaßnahmen auszeichnen, auch ein deutlicher Beitrag zur Attraktivierung des Wohn-

standortes für Haushaltsgruppen, die sich aktuell nicht aus eigener Kraft mit bedarfsgerechtem – und damit häufig auch barrierefreiem – Wohnraum versorgen können, gewährleistet werden. Dresden verfügt aktuell über im Rahmen von Wohnraumfördermaßnahmen geförderte 200 belegungsgebundene Wohnungen sowie durch Vertrag mit der Gagfah-Group zeitlich gebundene 10.006 Belegungswohnungen. Es ist bereits heute absehbar, dass mittelfristig ein zwingender Bedarf an belegungsgebundenen Wohnraum in der Landeshauptstadt Dresden gegeben ist. Ein Erwerb neuer Belegungsrechte auf dem privaten Wohnungsmarkt erscheint aufgrund von Verknappungstendenzen weder einzelwirtschaftlich sinnvoll, noch realistisch. Die heute dominierende räumliche Konzentration von Belegwohnungen in einzelnen Stadtteilen wird als wohnungs- und sozialpolitisch problematisch eingeschätzt. Das wohnungswirtschaftliche Engagement des neuen Wohnungsunternehmens soll sich deshalb auf die Errichtung von preisgünstigen und generationengerechten Wohnraumangeboten, die vollumfänglich Nachhaltigkeitsaspekten gerecht werden, im gesamten Stadtraum spezialisieren.

Da dem versorgungspolitischen Ziel einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung auch in der Mieterstadt Dresden - 86 % aller Dresdener Haushalte wohnen zur Miete – Rechnung getragen werden muss, muss insbesondere der Mietwohnungsbestand für eine (tendenziell strukturell alternde) Wohnbevölkerung weiterentwickelt bzw. erweitert werden. Dazu gehört neben Maßnahmen der Wohnraumanpassung im eigenen Bestand auch die konsequente Errichtung von Wohnungsangeboten, die durch alle Generationen nutzbar sind und mindestens einen Gemeinschaftsraum pro Gebäudeeinheit aufweisen, der der Begegnung der BewohnerInnen und deren BesucherInnen dient. Es sind Gebäudekonzepte in möglichst bereits infrastrukturell erschlossenen Lagen zu erarbeiten. Gebäudekonzepte sollten sich durch eine städtebauliche Kompaktheit, durch Barriere- und Schwellenfreiheit, durch Veränderlichkeit von Grundrissen, durch hohe Energieeffizienzstandards sowie vielfältige Anstrengungen zur Energieeinsparung (z. B. Anbindungsoption Fernwärme, passive/aktive erneuerbare Energieennutzung, extensive Dachbegrünung, Wärmeinseleffekte von Bebauungen möglichst süd-orientierter Hauptfassaden sind zu nutzen) und die Verwendung nachhaltiger Rohstoffe auszeichnen. Wohnungseinheiten werden verteilt im gesamten Stadtgebiet erworben bzw. bestmöglich effizient durch komplexe Baumaßnahmen mehrerer Gebäude errichtet. Modellprojekte sind mit geeigneten privaten sowie öffentlichen Partnern anzustreben. Als sozial- und stadtentwicklungspolitisch notwendig erachtete Flächenankäufe sind entsprechend vorhandener Bedarfe, Marktangebote und finanzieller Machbarkeit erwünscht. Denn bereits heute ist klar, dass ein kommunales Baulandpotenzial von 16 ha und 800 Wohneinheiten entsprechend gegebener Nachfrage unzureichend ist. Dies ist es umso mehr, da die Stadt Dresden aktuell über mehr als 80 ha ungenutzter Frei- und Brachflächen (so genannte Vorhalte-Reserve) verfügt (siehe Liegenschaftsbericht der Stadt Dresden, V0398/15). Neben dem Unternehmensschwerpunkt der Vermietung von Wohnraum können auch Mietkaufrechte sowie im Rahmen von Konzeptvergaben potenzielle kommunale Wohnbauflächen für Schwellenhaushalte sowie Bauherrengemeinschaften mit dem Ziel des Eigentumserwerbs in zentralen innerstädtischen Lagen in enger Abstimmung mit dem Stadtrat und zum Zwecke der unternehmerischen Eigenkapitalstärkung vereinbart bzw. veräußert werden.

Gesetzeskonformität

Benannte wohnungswirtschaftliche Ziele sind unter den heutigen Gegebenheiten nur durch eine in kommunaler Trägerschaft befindliche Gesellschaft, deren besonderer Auftrag in der Unternehmenssatzung direkt zu verankern ist, realistisch. Für das Erreichen der Unternehmensziele ist die neue Gesellschaft mit angemessenen Ressourcen zur Herstellung einer Investitions- und Kreditfähigkeit auszustatten. Dies betrifft sowohl Landes- als auch Kommunalbürgschaften bzw. das Einlegen von Grundstücken und Gebäuden in die Gesellschaft. Die Landeshauptstadt Dresden hat im Bereich der Wohnungswirtschaft darauf hinzuwirken, dass die zur angemessenen Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes erforderliche Kredit- und Investitionsfähigkeit gesichert ist.

Bei der Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft ist die „Schrankentrias“ öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeitsbezug und Subsidiaritätsklausel (§ 94a SächsGemO) zu beachten. Der kommunale unmittelbar oder mittelbar gehaltene Wohnungsbestand darf keine marktbeherrschende Stellung einnehmen (§ 94a Abs. 2 SächsGemO).

Finanzierung des unternehmerischen Engagements des kommunalen Wohnungsunternehmens

Um das Ziel der Schaffung preiswerten Wohnraums zu erreichen, bedarf es einer ausreichenden Kapitalausstattung der Gesellschaft. Insoweit Fördermittel des Freistaates Sachsen genutzt werden können, vermindern diese den Eigenkapitalbedarf der Gesamtfinanzierung. Die bebauungsfähigen Grundstücke der Landeshauptstadt sind in geeigneter Form als Eigenkapitaleinlage in die Gesellschaft einzubringen. Fremdfinanzierungen (auch Gesellschafterdarlehen) sind so einzusetzen, dass eine kostendeckende Finanzierung des Wohnungsbestandes sichergestellt wird. Gesellschaftereinlagen dienen der Eigenkapitaldeckung von Bauvorhaben. Eine Baukostenminimierung ist anzustreben, neueste bauphysikalische Erkenntnisse der Wissenschaft sind zu nutzen (z. B. Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung, HTW).

Begründung der Unternehmensstruktur

Es gilt, bestmöglich bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen und Synergiepotenziale sowie steuerliche Ersparnisse aus der zu schaffenden rechtsorganisatorischen Struktur zu ermöglichen. Mit Hilfe der neu zu gründenden kommunalen Wohnungsgesellschaft soll eine einheitliche Steuerung des kommunalen Wohnungsbestandes und sonstiger Mietwohnungsbestände im Stadtkonzern sowie für kommunale Potenzialflächen, welche sich für Wohnbaumaßnahmen eignen, geschaffen werden. Hierbei soll möglichst auf bereits gegebene Erfahrungen, Expertisen und finanzielle Unterstützungsleistungen bereits heutiger kommunaler Gesellschaften zurückgegriffen werden. Dies beginnt bei der einheitlichen Nutzung vorhandener EV-Systeme und endet bei einer gemeinsam zu schaffenden Unternehmensphilosophie.

Als Kerngeschäftsfelder werden drei Bereiche definiert:

- Geschäftsfeld 1 Hausbewirtschaftung: Bewirtschaftung und Verwaltung von Wohnungen
- Geschäftsfeld 2 Stadtentwicklung/Wohnimmobilien- und Flächenmanagement: Ankauf und Veräußerung von Wohnungen/Wohngebäuden und für Wohnungsbau geeigneten Flächen/Wohnbauflächen (Erwerb und Vermarktung)
- Geschäftsfeld 3 Stadterneuerung/Bauträgertätigkeit:
 - o Projektentwicklung und bauliche Portfolioerweiterung: Projektentwicklung und Projektabwicklung von Baumaßnahmen, die der Errichtung von Wohnraum dienen
 - o Errichtung von Wohnungen (Bauträgertätigkeit)

Aus steuerpolitischer Sicht muss es Ziel sein, dass die aus Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes erzielten Erlöse möglichst nicht mit Gewerbesteuerzahlungen zu belasten sind. Die Inanspruchnahme der sogenannten „erweiterten Kürzung“ nach § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG erfordert deshalb die Schaffung eines reinen Grundstücksunternehmens und weiteren Töchtern mit Dienstleistungsaufgaben. Mit Hilfe dieses Vorgehens kann eine hundertprozentige Gewerbesteuerentlastung dann erreicht werden, wenn das Kerngeschäft der Bewirtschaftung und Verwaltung von Wohnraum strikt von anderen Tätigkeitsbereichen getrennt wird. Aus dieser Überlegung heraus bietet es sich an, die Ressourcen der Anteilseigner zu nutzen bzw. bei Notwendigkeit weitere Töchter zu gründen. Zwischen der Grundstücksgesellschaft und den Dienstleistungsgesellschaften müssen aus Gründen des Vermeidens der Umsatzsteuer im Hinblick auf die Innenumsätze zwischen den Gesellschaften eine umsatzsteuerliche Organschaft gebildet bzw. Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge geschlossen werden. Die Vermietung von Wohnräumen ist grundsätzlich umsatzsteuer-

befreit. Die Umsatzsteuer (auch als Mehrwertsteuer bezeichnet) kann nicht auf das Mietentgelt umgelegt werden. Das spricht grundsätzlich für die eigene Leistungserbringung und gegen den Bezug von Leistungen Dritter. Es wird deshalb empfohlen, Geschäftsprozesse über die STESAD GmbH als Anteilseigner bzw. Tochterunternehmen zu realisieren. Auf diese Weise kann einerseits das Zahlen einer Gewerbesteuer vermieden und erzielte Erträge direkt wieder in Wohnungsbaumaßnahmen reinvestiert werden. Zudem ist die Abrechnungsfähigkeit entstandener Kosten als Betriebskosten für die Zuordnung bestimmter Geschäftsprozesse notwendig. Zur Minimierung von Grunderwerbsteuerzahlungen ist vor einer eigentumsrechtlichen Zuordnung der sich bereits in kommunalem Eigentum befindlichen Wohnungsbestände (z. B. Stesad GmbH, DVB etc.) sowie kommunaler Flächen zu prüfen, ob es andere Möglichkeiten gibt, die geeignet erscheinen, den o.g. Zweck der Wohnungsgesellschaft zu entsprechen, wie z. B. Fremdverwaltungs- bzw. Pacht- und Erbbaurechtsverträge.

Das neu zu gründende Wohnungsunternehmen wird als ein Puzzlestück einer neuen Wohnungspolitik in einer wachsenden Stadt begriffen. Es soll Modellcharakter dahingehend haben, dass sich soziale, ökologische, bauliche Belange und ökonomische Aspekte keinesfalls ausschließen müssen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern in der Stadt, die als potenzielle Mieterinnen und Mieter der zukünftigen kommunalen Wohnungsgesellschaft Interesse haben, in Gestaltungsprozesse durch Beteiligungsprozesse einzubinden. Hierbei ist es ausdrücklich nicht erwünscht, zwischen subjektgeförderten Haushalten (Wohngeld, Kosten der Unterkunft, Haushalte mit Wohnberechtigungsschein) und staatlich ungeförderten Haushalten zu unterscheiden. Als ein geeignetes Beteiligungsgremium wird ein MieterInnenbeirat betrachtet.

André Schollbach
Fraktion DIE LINKE

Christiane Filius-Jehne

Dr. Peter Lames
SPD-Fraktion

Thomas Löser
Bündnis 90/DIE GRÜNEN