

Prüfung über die Betätigung der Kommunen gemäß §§ 121 ff Hessische Gemeindeordnung (HGO)

Getragen von der gemeinsamen Sorge um die Aufrechterhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen wurden die Bemerkungen des HRH genutzt, um den Einsatz des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums weiterhin zu optimieren. Aus diesem Grunde wurde in Abstimmung mit den Regierungspräsidien und dem HRH ein systematisches Aufsichtsraster versehen mit Erläuterungen zu Maßstäben und Anforderungen erstellt. Dieses umfasst insbesondere die wesentlichen Aspekte im Rahmen einer Anzeige nach § 127a HGO und soll in der operativen Tätigkeit zu einer gleichmäßigen Handhabung, damit zu einer einheitlichen Aufsicht bei der Betätigung der Kommunen, beitragen. Die aktuellen Auswirkungen der „energiewirtschaftlichen“ Regelungen und der „Schutzschirmgesetzgebung“ sind einbezogen.

Das o.g. „Aufsichtsraster“ ist im Folgenden dargestellt und enthält die entsprechenden Erläuterungen bezüglich der als interkommunale Kooperation zwischen Landkreis Gießen und kreisangehörigen Kommunen vorgesehenen Gesellschaft für den sozialen Wohnungsbau.

Checkliste im Rahmen einer Anzeige nach § 127 a HGO

A) Anzeige

Kommune	Landkreis Gießen
Anzeige vom	
Gremienbeschluss vom	Kreistagsbeschlüsse vom 14.12.2015 und xx.xx.2017

B) Grunddaten

Unternehmensbezeichnung	Sozialer Wohnungsbau und Strukturförderung im Landkreis Gießen GmbH (SWS GmbH)
Unternehmenszweck und -gegenstand	Gute, sichere, ökologisch und sozialverantwortbare Wohnungsversorgung
Kapital- und Gesellschafterstruktur	Landkreis Gießen, kreisangehörige Gemeinden und Städte (siehe Entwurf Gesellschaftsvertrag)
Unmittelbare/mittelbare Beteiligung	Unmittelbare Beteiligung
Organe der Gesellschaft	Gesellschafterversammlung, Geschäftsführung

C) Voraussetzung wirtschaftlicher Betätigung gemäß § 121 HGO

<p>C 1 Wirtschaftliche Betätigung</p> <ul style="list-style-type: none">• § 121 Abs. 1 (1. Halbsatz)• § 121 Abs. 9• § 121 Abs. 2	<p>Der Landkreis Gießen geht davon aus, dass die sozial verantwortliche Wohnungsversorgung dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzurechnen ist. Jedoch wird dieser Bereich in § 121 Abs. 2 HGO bei den Ausnahmetatbeständen nicht explizit aufgelistet. Insofern akzeptiert der Landkreis die Auffassung des Regierungspräsidiums, wonach ein Ausnahmetatbestand nicht vorliegt und die Betätigung als wirtschaftliche Betätigung anzusehen ist.</p> <p>Die wirtschaftliche Betätigung ist zulässig, da der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt. (§ 121 Abs. 1 (1. Halbsatz) HGO). Zur Begründung für den öffentlichen Zweck siehe C 2</p> <p>Es handelt sich nicht um die Errichtung eines Bankunternehmens im Sinne des § 121 Abs. 2 HGO.</p>
<p>C 2 Öffentlicher Zweck (§121 Abs. 1 Nr. 1) Ggf. verbundene Tätigkeiten (§ 121 Abs. 4)</p>	<p>Eine sozialverantwortliche Wohnungsversorgung ist eine Tätigkeit, die auf die prinzipielle Allzuständigkeit nach Artikel 28 Grundgesetz gestützt zum Aufgabenbereich von Kommunen und Landkreisen zählt. Sie ist Teil der allgemeinen Daseinsvorsorge und hat Gemeinwohlcharakter. Eine Gewinnerwirtschaftung ist nicht vorrangige Zielsetzung der Betätigung.</p>
<p>C 3 Leistungsfähigkeit und Bedarf (§ 121 Abs.1 Nr. 2)</p>	<p>Gemäß Wohnungsbedarfsprognose für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) vom 20.05.2016 besteht im Landkreis Gießen in den Jahren 2014 bis 2020 ein Bedarf an neu zu schaffenden Wohnungen in einer Größenordnung von 1.712 jährlich. In den Jahren 2013 und 2014 sind aber durchschnittlich nur 866 Wohnungen fertiggestellt worden. Der ungedeckte Bedarf ist insofern angewachsen.</p> <p>Laut einer Statistik des Hessischen Umweltministeriums ist der Bestand an Sozialwohnungen in Hessen von 2000 bis 2012 um 32,4% zurückgegangen, Tendenz steigend. Das Land Hessen unterstützt die Schaffung von Wohnraum durch Kommunen im Rahmen einer Landesförderrichtlinie. Der Bedarf an Sozialwohnungen im Landkreis Gießen ist unbestreitbar grundsätzlich gegeben, das Tätigwerden also gerechtfertigt.</p> <p>Um den Wohnungsbedarf noch zu konkretisieren und auf die Ebene der Kommunen herunterzubrechen, hat der Landkreis die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes in Auftrag gegeben. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Studie, die Anfang des zweiten Quartals 2017 vorliegen werden, soll die Gesellschaft tätig werden und konkrete Projekte planen. Indem sich die Bereitstellung bzw. Schaffung von Wohnraum am tatsächlichen Bedarf orientiert, wird das Risiko von Leerstand auf ein Mindestmaß reduziert. Durch die Risikominimierung in der Geschäftstätigkeit und die Haftungsbeschränkung</p>

	<p>bei Gründung einer GmbH ist das finanzielle Engagement überschaubar und steht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des Landkreises und der sich beteiligenden Kommunen.</p> <p>Da die Kommunen gehalten sind, mit der Ausführung der verbundenen Tätigkeiten nach Möglichkeit private Dritte zu beauftragen, soll auch die Gesellschaft nach dieser Maxime agieren und sich auf administrative, koordinierende Tätigen beschränken, soweit die Zielerreichung auf diese Weise sichergestellt werden kann und dies Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen entspricht. Insofern erfolgen auch hier eine Risikobeschränkung und Ausrichtung des Tätigwerdens an der Leistungsfähigkeit des Landkreises und der Kommunen.</p>
<p>C 4 Schutzschirmregelungen betroffen</p>	<p>Zwar belasten die Ausgaben für die GmbH-Gründung, die Ausgaben für das Wohnraumversorgungskonzept und denkbare Zuschüsse für mögliche Wohnbauprojekte den Haushalt, aber ein Tätigwerden der Kommunen ist von Landesebene erwünscht und aus Gründen der Daseinsvorsorge notwendig. Der Markt allein stellt die Versorgung nicht sicher. Außerdem kann die Bereitstellung von günstigem Wohnraum zu einer Reduzierung der Ausgaben für Wohngeld für SGB II Empfänger führen. Wenn nämlich nicht genügend der KDU-Richtlinie des Landkreises gemäßer Wohnraum zur Verfügung steht, verursacht dies höhere Aufwendungen für die Mieten der teureren Wohnungen der SGB II Empfänger. Durch zukünftige Einsparungen im Bereich der Ausgaben für den SGB II-Bereich könnten die Ausgaben bei einer langfristigen Betrachtung haushaltsneutral sein.</p> <p>Die mit der Gründung verbundenen und heute absehbaren Aufwendungen gefährden nicht den Konsolidierungspfad des Landkreises. Die Mittel für den Stammkapitalanteil wurden bereits mit dem ursprünglichen Beschluss des Kreistages am 14.12.2015 noch im Haushaltsjahr 2015 bereitgestellt und durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert.</p>
<p>C 5 Bestandsschutz (§ 121 Abs. 1 Satz 2)</p>	<p>Die Gründung der SWS GmbH fällt nicht unter den Bestandsschutz, da der Landkreis und die beteiligten Kommunen selbst bisher nicht in der sozial verantwortlichen Wohnungsversorgung tätig waren.</p>
<p>C 6 Subsidiarität (§ 121 Abs. 1 Nr. 3)</p>	<p>Da der Bedarf an günstigem Wohnraum nicht durch den Markt gedeckt wird, ist ein Tätigwerden durch den Landkreis und die Kommunen zu rechtfertigen. Die oben erwähnten Analysen haben bereits einen dauerhaften Bedarf bestätigt. Die Befragung von Firmen des Wohnungsbaus durch den Landkreis Gießen (siehe C9) hat gezeigt, dass kein Interesse bzw. kein Anreiz für Privatfirmen besteht, von sich aus im erforderlichen Umfang tätig zu werden.</p> <p>Insofern wird eine am Bedarf orientierte Versorgung mit be-</p>

	zahlbarem Wohnraum nicht ebenso gut durch private Dritte sichergestellt. Eine Unterversorgung besteht bereits.
C 7 Wirtschaftliche Betätigung im Bereich erneuerbare Energien (§ 121 Abs. 1a)	Nicht relevant
C 8 Örtlichkeitsprinzip (§ 121 Abs. 5)	Das Tätigwerden der SWS GmbH soll sich auf den Landkreis Gießen beschränken. Insofern wird das Örtlichkeitsprinzip gewahrt.
C 9 Markterkundung (§ 121 Abs. 6)	<p>Die schriftliche Befragung von 30 Firmen, die auf dem Gebiet des Wohnungsbaus tätig sind, zeigte deutlich, dass im Landkreis Gießen der Markt alleine nicht den Bedarf an Sozialwohnungen decken wird. Das Anschreiben und eine Zusammenfassung des Rücklaufs sind als Anlagen 1 und 2 beigefügt. Außerdem wurden (wie oben bereits erwähnt) bestehende Prognosen, Studien und Empfehlungen unterschiedlicher verlässiger Quellen zur Rate gezogen, um den Bedarf festzustellen. Das Wohnraumversorgungskonzept soll zusätzliche Erkenntnisse bringen und eine bedarfsorientiertes Tätigwerden ermöglichen. Hinzukommen die Erfahrungen der zuständigen Fachdienste des Landkreises Gießen und die Kenntnisse über die Situation auf dem Wohnungsmarkt der dort eingesetzten Immobilienmanager. Auch die Untersuchungen zum und Ergebnisse des mit externer Unterstützung erstellten schlüssigen Konzeptes bezüglich der Kosten der Unterkunft vervollständigen das Gesamtbild. Mithin kann von einer umfassenden Markterkundung und gefestigten Basis für die Bewertung der Chancen und Risiken ausgegangen werden.</p> <p>Der schon mehrfach dargestellte unbestrittene Bedarf erfordert Aktivitäten der öffentlichen Hand und bietet ausreichende Chancen einer nachhaltigen, aber auch wirtschaftlichen Wohnraumversorgung für finanziell schlechter gestellte Bevölkerungskreise. Grundsätzlich wird durch die Gesellschaftsgründung ein gemeindeübergreifender strategischer Ansatz geschaffen, um die gesamte Bandbreite kommunalen Handels zu nutzen.</p> <p>Die interkommunalen Gesellschaft soll die Koordination und Lenkung des gesamten sozialen Wohnungsbaus im Landkreis übernehmen, hier die Bündelung der Kräfte aller Kommunen die Mitglied in der Gesellschaft sind, in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit allen anderen Kommunen. Durch die Gründung der Gesellschaft wird ein Handlungsspielraum der Kommunen in Bezug auf die soziale Wohnraumversorgung geschaffen.</p> <p>Mit der Bündelung von Aufgaben werden Mehrwerte geschaffen und entstehen Chancen u.a. durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung eines integrierten regionalen Entwicklungs-

konzeptes im Sozialen Wohnungsbau, durch Bedarfsermittlung der förderungswürdigen Bevölkerungsgruppen in der Gesamtregion und der Betrachtung der regionalen Wohnungsangebote;

- Hilfe zur Beantragung von Fördergeldern, Steuerung einer effizienten regionalen Verteilung von Fördergeldern;
- Aktive Projektentwicklung von Grundstücken;
- Beratung von Bauvorhaben und Koordination zwischen Belangen der Kommune, Baugenossenschaften, privaten Bauunternehmen, privaten Investoren, Landkreis Gießen und Regierungspräsidium Gießen bzw. Land Hessen ;
- Erhaltung, Schaffung und Überwachung zweckbestimmter Wohnungsbestände.

Ziel ist es durch die aktive Gestaltung der Wohnraumversorgung, speziell im unteren Preissegment, die Sozialkosten der Gesamtregion zu steuern und einen Zusatznutzen zugunsten der Region in Form von städtebaulichen und sozialen Aspekten zu generieren.

Diese Aufgaben können dann durch die Gesellschaft mit einem professionellen Regionalmanagement umgesetzt werden.

Die wesentlichen Risiken, wie

- Projektentwicklungsrisiko

Eine Vielzahl von Immobilienprojekten müssen auf Machbarkeit und Umsetzungschancen geprüft werden und es besteht immer die Möglichkeit, dass einzelne Projektentwicklungen im Wohnungsbau nicht realisiert bzw. umgesetzt werden können.

- Leerstandsrisiko

Aufgrund der vorliegenden Wohnungsmarktprognosen für den Landkreis Gießen, die relativ gesichert bis 2030 und 2050 vorliegen, ist vor allem im Bereich des unteren Preissegmentes ein geringes Leerstandsrisiko abzuleiten.

Der Bedarf an Wohnraum im unteren Preissegment wird im Rahmen des beauftragten Wohnraumversorgungskonzepts durch zusätzliche Analysen und Prognosen im gesamten Landkreis Gießen untersucht. Eine effiziente regionale Verteilung der tatsächlich benötigten Wohnungen heute und in Zukunft wird dadurch möglich sein.

- Finanzierungsrisiko

Die derzeitige Niedrigzinsphase ermöglicht es, Darlehen zu attraktiven Konditionen auf dem Geldmarkt aufzunehmen. Dies ist durch sogenannte Förderdarlehen des Landes und Bundes sowie durch Darlehen von Banken möglich. Laufzeiten von Darlehen, die zur Errichtung von Neubauten oder Umbauten im sozialen Wohnungsbau dienen, werden sehr langfristig abgeschlossen, sodass Zinssteigerungen frühestens nach 15 – 20 Jahren einsetzen und entsprechende Gegenwerte bereits geschaffen wurden.

sind wie dargestellt weniger gravierend, durchaus beherrschbar und stehen der Gründung einer Gesellschaft unseres Erachtens nicht entgegen.

	<p>Vielmehr fordern die aktuelle Situation, die perspektivischen Entwicklung insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und die guten Aussichten für eine positive Gesamtbilanz bei Berücksichtigung aller von den Kommunen zu tragenden Soziallasten, das Handeln der öffentlichen Hand. Die bundesweite Diskussion sowie unterschiedliche Bundes- und Landesförderprogramme unterstreichen dies.</p> <p>IHK und Handwerkskammer wurden frühzeitig, zu Beginn des Gesamtprozesses Ende 2015, über die geplanten Aktivitäten und die Gründung einer Organisation informiert und im Januar 2017 über die endgültige Rechtsform in Kenntnis gesetzt. Die Stellungnahmen sind als Anlagen 3 und 4 beigefügt.</p>
<p>C 10 Wirtschaftsführung (§ 121 Abs. 8)</p>	<p>Wirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Hand sind so zu führen, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Kommunen generieren, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. Da der Markt ohne Zuschüsse nicht bereit ist, im Sozialen Wohnungsbau tätig zu werden, wird es für eine entsprechende kommunale GmbH kaum möglich sein, in größerem Umfang Gewinne zu erwirtschaften. Trotzdem wird die SWS GmbH auf Grundlage des Wirtschaftlichkeitsprinzips handeln, d.h. es gilt eine sinnvolle sozial verantwortbare Wohnraumversorgung mit einem adäquaten Mitteleinsatz und Vermeidung von langfristigen Verlusten zu realisieren.</p>

D) Voraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung in einer GmbH

<p>D 1 Begrenzung der Haftung und Einzahlungsverpflichtung (§ 122 Abs. 1 Nr. 2 HGO)</p>	<p>Durch Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist die Haftung auf das Stammkapital begrenzt. Eine darüber hinausgehende Haftung bzw. eine Nachschusspflicht ist im Satzungsentwurf nicht vorgesehen.</p> <p>Da die Haftungsbeschränkung einer GmbH erst nach Eintragung in Handelsregister wirksam wird, ist zudem unter § 3 Absatz 3 des Satzungsentwurfs berücksichtigt, dass die Geschäftstätigkeit erst zum Eintragungszeitpunkt aufgenommen wird.</p>
<p>D 2 Angemessener Einfluss (§122 Abs. 1 Nr. 3 HGO) und Vertretung in Organen (§ 125 HGO)</p>	<p>Ein ausreichender Einfluss ist mit den verschiedenen Regelungen des Satzungsentwurfs gegeben, auch wenn aufgrund der voraussichtlich recht überschaubaren Geschäftstätigkeit auf die Einrichtung eines Aufsichtsrates vorerst verzichtet wurde.</p> <p>Über die Vertreter der Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung sind die Gremien des Landkreises und der Kommunen bei wesentlichen Entscheidungen eingebunden. Außerdem ist in dem Satzungsentwurf berücksichtigt, dass die Gesellschaft auch durch den Abschluss von Zielvereinbarungen ge-</p>

	steuert werden soll. Zudem ist die grundsätzliche Berücksichtigung der Beteiligungsrichtlinien der Gesellschafter im Satzungsentwurf verankert.
D 3 Sonderregelung Aktiengesellschaft (§ 122 Abs. 3 HGO)	Nicht relevant
D 4 Sonderregelung eingetragene Kreditgenossenschaft (§ 122 Abs. 6 HGO)	Nicht relevant
D 5 Aufstellung und Prüfung Jahresabschluss/Lagebericht gemäß den Vorschriften großer Kapitalgesellschaften (§ 122 Abs. 1 Nr. 4 HGO)	Gemäß den Vorgaben des § 122 Abs. 1 Nr. 4 HGO wird im Satzungsentwurf berücksichtigt, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des HGB aufgestellt und geprüft werden.
D 6 Zulassung von Ausnahmen zu D 1, D2 und D 5 (§ 122 Abs. 1 Satz 2 HGO)	Zwecks Kostenreduzierung und wegen der voraussichtlich geringen operativen Geschäftstätigkeit soll die Prüfung des Jahresabschlusses durch die Revision des Landkreises vorgenommen werden. Hierfür ist beim Regierungspräsidium die Zulassung einer Ausnahmeregelung noch zu beantragen.
D 7 Vorliegen der Voraussetzungen D 1, D2 und D 5 und Nachweis eines wichtigen Interesses bei nichtwirtschaftlichen Unternehmen in Gesellschaftsform (§ 122 Abs. 2 HGO)	Nicht relevant.

E) Beteiligungsspezifische Zulässigkeitsvoraussetzungen und Hinwirkungsverpflichtungen

E 1 Wirtschaftsplan/Finanzplanung (§ 122 Abs. 4 Nr. 1)	Im Satzungsentwurf (§10) ist festgelegt, dass für jedes Jahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt und der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt wird.
---	--

lit. a) und b) HGO	
E 2 Wirtschaftsführung (§ 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO)	Im Satzungsentwurf ist festgelegt (§ 6 Abs. 4), dass § 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO zu berücksichtigen sind, demnach die Wirtschaftsgrundsätzen gemäß § 121 Abs. 8 HGO zu beachten sind. In Punkt C 10 wurden die Wirtschaftsgrundsätze gemäß § 121 Abs. 8 HGO bereits thematisiert.
E 3 Ausübung der Prüfungsrecht nach § 53 Abs. 1 HGrG (§ 123 Abs. 1 Nr. 1 HGO)	Im Satzungsentwurf ist in § 11 Abs. 1 vorgesehen, dass den Gesellschaftern und der Revision des Landkreises die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG zustehen.
E 4 Zulassung von Ausnahmen zu E 3 (§ 123 Abs. 1 Satz 2 HGO)	Es ist keine Ausnahme vorgesehen.

F) Weitere Hinwirkungsverpflichtungen

F 1 Einräumung der Prüfungsrechte nach § 54 HGrG bei kommunaler Mehrheitsbeteiligung (§ 123 Abs. 1 Nr. 2 HGO)	Im Satzungsentwurf (§ 11 Abs. 2) sind die Prüfungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt.
F 2 Zulassung von Ausnahmen zu F 1 (§ 123 Abs. 1 Satz 2 HGO)	Es ist keine Ausnahme vorgesehen.
F 3 Einräumung der Unterrichts- und Prüfungsrechte nach §§ 53 und 54 HGrG bei kommunaler Minderheitsbeteiligung (§ 123 Abs. 2 HGO)	In dem Satzungsentwurf sind die Unterrichts- und Prüfungsrechte nach §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt.
F 4 Veröffentlichung der Bezüge bei kommunaler Mehr-	In dem Satzungsentwurf ist die Veröffentlichung der Bezüge vorgesehen.

heitsbeteiligung nach § 53 HGrG (§ 123a Abs. 2 Satz 2 HGO)	
---	--

G) Zulässigkeitsvoraussetzung bei einflussmindernden Rechtsgeschäften

G 1 Keine Beeinträchtigung der Erfüllung der Aufgabe (§ 124 HGO)	Durch die Gründung der Gesellschaft kommt es nicht zu einer Aufgabenübertragung. Insofern und auch wenn es zukünftige zu einer Veräußerung der angestrebten Beteiligung kommen sollte, wäre der Landkreis zu einer eigenständigen Förderung einer sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung berechtigt. Der Einfluss geht weder verloren noch wird er vermindert.
--	--

Anlagen:

- 1) Schreiben zur Markterkundung
- 2) Auswertung der Rückläufe
- 3) Stellungnahme der IHK
- 4) Stellungnahme der der Handwerkskammer