

Fonds für Werkswohnungsbau

Antrag Nr. 20-26 / A 00918 von Herrn StR Alexander Reissl, Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Thomas Schmid, Herrn StR Sebastian Schall, Frau StRin Ulrike Grimm, Herrn StR Hans Hammer vom 13.01.2021, eingegangen am 13.01.2021

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06104

1 Anlage

Beschluss des Finanzausschusses vom 26.04.2022 (VB) Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	2
1	Anlass der Beschlussvorlage	2
2	Vorschriften und konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten verschiedener Gestaltungsmodelle als Immobilienfondslösung	2
2.1	Immobilienfonds nach KAGB als Publikums- oder Spezialfonds	3
2.2	Immobilienbeteiligung über die Vergabe von Darlehen, Beteiligung an Immobilien-Objektgesellschaften o.ä.	4
3	Gestaltung als Fonds-Modell analog „Fonds Deutsche Einheit“ oder „Energie- und Klimafonds (EKF)“	5
4	Fazit	6
II.	Antrag des Referenten	6
III.	Beschluss	7

I. Vortrag des Referenten

1 Anlass der Beschlussvorlage

Die Stadträtinnen und Stadträte Herr Alexander Reissl, Herr Manuel Pretzl, Herr Thomas Schmid, Herr Sebastian Schall, Frau Ulrike Grimm und Herr Hans Hammer haben am 13.01.2021 folgenden Antrag (Nr. 20-26 / A 00918) gestellt:

„Fonds für Werkswohnungsbau

Die Landeshauptstadt München initiiert in Zusammenarbeit mit regionalen Banken einen Fonds zum Bau von Werkswohnungen. Dieser Fonds ist gedacht als Angebot an ortsansässige Unternehmen, Unternehmen, die erweitern oder in München ansiedeln wollen, als auch an die Landeshauptstadt München, ihre Eigenbetriebe und Eigengesellschaften. Der Fonds finanziert Grunderwerb und Bau, die städtischen Wohnungsbaugesellschaften bauen und verwalten diese Werkswohnungen.

Begründung:

Wohnen ist in München teurer als anderswo in Deutschland. Häufig ist das geringe Wohnungsangebot ein Hindernis für Unternehmen neues qualifiziertes Personal zu gewinnen. Sicher würde manches Unternehmen gerne über Wohnungskontingente für aktive oder zu gewinnende Mitarbeiter verfügen. In aller Regel fehlt den Unternehmen aber für Wohnungsbau verfügbarer Boden und die Expertise im Wohnungsbau. Darüber hinaus ist der Bau von nur ein paar wenigen Wohnungen für eigene Mitarbeiter unwirtschaftlich. Der vorgeschlagene Fonds würde die beschriebenen Hindernisse lösen.“

Die geschäftsordnungsgemäße Bearbeitungsfrist hat am 13.07.2021 geendet und wurde dankenswerter Weise wegen der notwendigen internen und externen Prüfungs- und Abstimmarbeiten sowie der zusätzlichen Arbeitsbelastung aus der Corona-Pandemie verbunden mit Kapazitätsengpässen wegen der Abstellung von Mitarbeiterkapazitäten in das Projekt PEIMAN bis zum 30.10.2021, zum 01.03.2022 und zum 26.04.2022 verlängert.

2 Vorschriften und konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten verschiedener Gestaltungsmodelle als Immobilienfondslösung

Die Landeshauptstadt München (LHM) als Körperschaft des öffentlichen Rechtes unterliegt den Bestimmungen des Kreditwesengesetzes (KWG) und darf keine Bankgeschäfte betreiben, da sie nicht über die dazu notwendige Banklizenz verfügt. Als Bankgeschäfte gilt dabei nach § 1 Abs. 1 KWG z.B. die Annahme fremder Gelder des Publikums, die rückzahlbar sind und nicht in Inhaber- oder Orderschuldverschreibungen verbrieft sind. Damit ist es nicht möglich Darlehen oder Einlagen von Bürgern oder Firmen anzunehmen (verbotenes Einlagengeschäft) oder Kreditvergaben zu tätigen, die nicht durch das Konzernprivileg gedeckt sind. Die LHM

kann also einen derartigen Fonds nicht innerhalb des städtischen Haushaltes abwickeln, da sie keine Einlagen der Firmen entgegennehmen darf, die sich dadurch Werkwohnungen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichern wollen.

Zur Einrichtung eines geeigneten Fonds, der ortsansässigen Firmen, aber auch der LHM, ihren Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften Kontingente für Werkwohnungen zur Verfügung stellen soll, muss deshalb geklärt werden, in welcher rechtlichen Form dies außerhalb des städtischen Haushaltes darstellbar ist und auf welchem Weg Grundstücke bzw. Wohnungen erworben und finanziert werden können.

Grundsätzlich können derartige Fondsmodelle als regulierte Fonds nach Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) oder in privater Rechtsform konstruiert werden, zudem werden als „Fonds“ oft auch Lösungen in Form von Sondervermögen bzw. Budgets bezeichnet. Die grundsätzlichen Ausgestaltungen werden nachfolgenden mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen dargestellt.

2.1 Immobilienfonds nach KAGB als Publikums- oder Spezialfonds

Zur Auslotung der Möglichkeiten der Errichtung eines entsprechenden Fonds wurde Kontakt mit der Stadtparkasse München aufgenommen. Diese können selbst nicht als Kapitalverwaltungsgesellschaft (KVG) oder Fondsmanager (FM) für einen Alternativen Investmentfonds (AIF) in Form eines offenen Immobilienfonds auftreten. Dazu ist zum einem die Einschaltung einer zugelassenen Kapitalverwaltungsgesellschaft (z.B. Deka) notwendig (Genehmigung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)), deren Aufgabe die kollektive Verwaltung des Investmentvermögens in Form eines Sondervermögens, das Risiko- und Portfoliomanagement und die Führung des Anlegerregisters ist. Sie trifft die Investitionsentscheidungen, prüft Anlagevorschläge der Initiatoren und verantwortet das Risikocontrolling. Das Fondsmanagement kann an einen externen Manager ausgelagert werden, der ebenfalls eine entsprechende Zulassung der BaFin benötigt. Es sind die Vorschriften des KAGB hinsichtlich Risikomischung (Einzelobjekte max. 15 % des Fondsvermögens), Bewertung der Objekte bei Ankauf und regelmäßig (halbjährlich/jährlich) durch externe Gutachter, maximale Kreditaufnahme, zu haltende Mindestliquidität von 5 % des Sondervermögens und die Haltefristen für Anleger u.ä. zu beachten.

Im Ergebnis hat sich (nach entsprechender Abstimmung mit externen Banken und Dienstleistern) gezeigt, dass eine Gestaltung von Fonds-Modellen in Form von Investmentfonds nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) an verschiedenen Punkten scheitert:

- der direkte Zugang zu geeigneten Objekten (Neubau, Vorkaufsrechte nach BauGB, eigene Projektentwicklung o.ä.) ist stark eingeschränkt, oft beschränken sich die Aktivitäten dieser regulierten Fonds auf den Ankauf von Bestandsimmobilien
- es entsteht eine hohe Kostenbelastung durch gesetzliche Vorschriften hinsichtlich Verwaltung, Rechnungslegung, Bewertung und laufenden Berichtspflichten gegenüber den Anlegern (ca. 0,75 – 1% p.A. des Fondsvermögens)

- bei einem Ankauf von Grundstücken oder Neubau-/Bestandsimmobilien ist bei den derzeitigen Preisverhältnissen mit sehr hohen Mieten zu rechnen (keine Möglichkeit der Subventionierung)
- die individuellen Anforderungen der Firmen an Wohnungsgrößen, Standort, berechtigten Personenkreis und Ausstattungen der Werkwohnungen können sich sehr stark unterscheiden und nicht zielgerichtet erfüllt werden
- das verantwortliche Fondsmanagement bzw. die Kapitalverwaltungsgesellschaft ist alleinverantwortlich für die Fondsverwaltung; die Einflussnahme der LHM oder der beteiligten Firmen auf die Vergabe der Wohnungen oder die Preisgestaltung ist sehr eingeschränkt (nur bei Spezialimmobilienfonds durch entsprechend hohe Kapitaleinlage möglich)
- die Möglichkeit, den Grundstückserwerb, den Bau oder den Ankauf von Immobilien auch kreditfinanziert darzustellen, ist durch eingeschränkte Fremdfinanzierungsquoten deutlich reduziert (daraus resultiert eine hohe Eigenkapitalbelastung)
- keine Möglichkeit zur Nutzung von Fördermöglichkeiten (z.B. für den städtischen Wohnungsbau im Rahmen des Kommunalen Wohnraumförderungsprogramms (KommWFP) oder der staatlichen einkommensorientierten Förderung (EOF))
- keine verbilligte Einbringung städtischer Grundstücke möglich (Vergaberecht, Beihilfe)

2.2 Immobilienbeteiligung über die Vergabe von Darlehen, Beteiligung an Immobilien-Objektgesellschaften o.ä.

Teilweise werden auch Möglichkeiten über die Beteiligung der Firmen mittels Darlehensvergaben an konkreten Immobilienobjekten (Immobilienobjektgesellschaften) angeboten. Die LHM kann hier nicht als Emittent auftreten, da üblicherweise privatwirtschaftliche Gesellschaften wie „GmbH & Co. KGs“ als Anbieter auftreten (Bestandsentwicklungs- und Projektgesellschaften), weitere Einflussmöglichkeiten der Stadt bieten sich hier nicht. Die interessierten Firmen können sich hier Belegungsrechte gegen Kapitaleinlage verschaffen, wenn entsprechende Verträge mit den Projektgesellschaften verhandelt werden.

Diese Gestaltung würde aber weitgehend einem Ankauf von passenden Wohnungen (Größe, Standort, Ausstattung) und damit dem Aufbau eines eigenen Werkwohnungsbestandes durch die interessierten Firmen selbst entsprechen. Grundsätzlich legen die Firmen unterschiedliche Maßstäbe an die Anforderungen für ihre Werkwohnungen, dies reicht von kleinen Wohnungen bei einem hohen Anteil von Geringverdienern oder Alleinstehenden in der Belegschaft, über adäquaten Wohnraum für hochbezahlte Kräfte bis hin zur räumlichen Nähe und verkehrstechnischen Anbindung an den Firmenstandort. Ein eigenes Wohnungsportfolio hat zusätzlich den Vorteil, dass im Rahmen der steuerlichen Möglichkeiten auch Wohnraum durch die Firmen direkt verbilligt an den eigenen Mitarbeiterkreis vergeben werden kann (nach betriebsindividuell entwickelten Auswahlkriterien). Da diese Lösung allerdings hohe Eigenkapitalbelastungen für die Firmen nach sich zieht (oder in Folge einer notwendigen Kreditaufnahme Fremdkapitalbelastungen schafft), wäre eine weitere individuelle Lösung die

Anmietung von geeigneten Wohnungen durch die Firmen selbst (Vorteil für Vermieter: gute Bonität, feste Mietzusagen, keine Mietausfälle) und die nachfolgende Überlassung an die Beschäftigten. Derartige Lösungen werden inzwischen von den Firmen stark favorisiert.

Für die LHM bestehen bereits privatrechtliche Firmen, die mit der Aufgabe des Wohnungsbaus betraut sind in Form der eigenen Wohnungsbaugesellschaften, für den eigenen Werkswohnungsbau wäre damit die Beteiligung an entsprechenden Gesellschaften verzichtbar, für fremde Dritte können diese aber nicht tätig werden. Zudem wird auf die Entwicklungen im Bereich des städtischen Wohnungsbaus im Rahmen des Kommunalen Wohnraumförderungsprogramms verwiesen, der die Nutzung entsprechender Förderprogramme zur Verbilligung der Bauprojekte ermöglicht und sowohl der Schaffung von bezahlbaren Werks- und Mitarbeiterwohnungen der LHM wie auch gefördertem Wohnungsbau von allgemein Wohnungssuchenden des Amts für Wohnen und Migration dient. In der Vergangenheit hat es sich dabei schon als schwierig erwiesen, entsprechende Grundstücke (für Neubauvorhaben) oder Bestandsimmobilien zur Sicherung sozialen Wohnraumes oder zur Schaffung von Wohnraum für städtische Dienstkräfte (in bestimmten Einkommensgruppen) in ausreichendem Umfang zu generieren, für darüberhinausgehende Anforderungen an die Bereitstellung von Werkswohnungen für dritte Firmen dürfte (neben der Frage der kommunalen Zuständigkeit) der städtische Spielraum eingeschränkt sein.

3 Gestaltung als Fonds-Modell analog „Fonds Deutsche Einheit“ oder „Energie- und Klimafonds (EKF)“

Die so bezeichneten Fonds-Modelle unterliegen nicht der regulatorischen Bindung im Rahmen der Kapitalanlagegesetze. Es handelt sich um rechtlich unselbständige abgesonderte Teile als Sondervermögen des Bundes- oder Landesvermögens, die der Erfüllung einzelner, abgegrenzter Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft dienen und getrennt vom übrigen Vermögen zu verwalten sind.

Derartige Fondslösungen als Sonderrechnung können sich mittels Kreditaufnahmen (nur bei Banken, nicht bei privaten oder institutionellen Kunden wegen der Beschränkungen des KWG) oder durch die Begebung von Anleihen refinanzieren. Die Kreditaufnahmen unterliegen dem kommunalen Haushaltsrecht. Das Bundesland Hessen hatte ein Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 04.07.2020 (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz) erlassen, um über diesen Sonderfonds kreditfinanzierte Maßnahmen zur Krisenbewältigung im Rahmen der Corona-Virus-Pandemie abzuwickeln. Mit Urteil vom 27.10.2021 hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen inzwischen dieses „Corona-Sondervermögen“ als verfassungswidrig eingestuft, da es die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplanes und des Budgetrechts des Landtages verletze und zudem dem Verbot der Neuverschuldung im Rahmen der Schuldenbremse zuwiderlaufe.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass nach Ansicht der Fachabteilung die Einrichtung eines derartigen „Fondsmodells“ als städtischem Sondervermögen außerhalb des städtischen Haushaltes (zudem möglicherweise noch kreditfinanziert) als unzulässig einzustufen ist.

Die Lösung der Bildung eines „Fonds“ als eigenes Budget innerhalb des kommunalen Haushaltes unter Beteiligung von fremden Firmenmitteln (Einbringung als Kapital gegen Erwerb von Belegungsrechten) scheidet aus kommunal- und bankaufsichtsrechtlichen Gründen ebenfalls aus, dies würde nach KWG ein verbotenes Einlagengeschäft darstellen.

4 Fazit

Trotz umfangreicher Prüfungen konnte kein Modell eines „Fonds“ gefunden werden, der eine zufriedenstellende Lösung für das Problem von Firmen und der LHM darstellt, die ihren Mitarbeitenden entsprechende Wohnungsangebote unterbreiten wollen. Die sehr verschiedenen Zielsetzungen der Firmen hinsichtlich Lage und Ausstattung der benötigten Wohnungen und der Einbringung von Eigen- oder Fremdkapital sind sehr individuell, der Entfall der Nutzung von Fördermöglichkeiten unwirtschaftlich, wie auch die rechtlichen Hürden hinsichtlich kommunal- und aufsichtsrechtlicher Regelungen zu hoch.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Dr. Florian Roth, und der Verwaltungsbeirat der SKA 1, Vermögens- und Beteiligungsmanagement, Herr Stadtrat Leo Agerer, haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Die Ausführungen und Prüfergebnisse zur Umsetzbarkeit eines Fonds für Werkwohnungsbaue werden zur Kenntnis genommen.
2. Dem Antrag Nr. 20-26 / A 00918 von Herrn StR Alexander Reissl, Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Thomas Schmid, Herrn StR Sebastian Schall, Frau StRin Ulrike Grimm, Herrn StR Hans Hammer vom 13.01.2021 kann aus den oben genannten Gründen nicht entsprochen werden.
3. Der Antrag Nr. 20-26 / A 00918 von Herrn StR Alexander Reissl, Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Thomas Schmid, Herrn StR Sebastian Schall, Frau StRin Ulrike Grimm, Herrn StR Hans Hammer vom 13.01.2021 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.

über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei 1.1

z. K.