Stadt Wuppertal
Der Oberbürgermeister

Bericht	Geschäftsbereich	GB 4 Finanzen und Beteiligungssteuerung
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 403 - Finanzen
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Elena Graß +49 202 563 6819 +49 202 563 786819 elena.grass@stadt.wuppertal.de
	Datum:	14.08.2024
	Drucks.-Nr.:	**VO/0994/24** öffentlich

Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
10.09.2024	**Ausschuss für Finanzen, Beteiligungssteuerung und Betriebsausschuss WAW**	**Entgegennahme o. B.**

Strategische Weiterentwicklung der Grundstückswirtschaft

Grund der Vorlage

Die Drucksache dient dazu, die zukünftige strategische Ausrichtung und die daraus resultierenden strategischen Ziele der Grundstückswirtschaft darzulegen.

Beschlussvorschlag

Der Bericht wird ohne Beschluss entgegengenommen.

Einverständnisse

Entfällt.

Unterschrift

Thorsten Bunte

Begründung

1. Ausgangslage

Die Stadt Wuppertal benötigt bei ihren Aufgaben neben den meist zentralen Ressourcenfragen der Finanz- und Personalausstattung in erheblichem Umfang städtische Infrastruktur (Immobilien, Verkehrsflächen, Grund und Boden). Von großer Bedeutung sind sowohl für die Erledigung eigener Aufgaben als auch für die strukturpolitische Entwicklung Potenzialflächen auf Wuppertaler Stadtgebiet.

Die Stadt stand und steht dabei im Spannungsfeld zwischen strategisch sinnvollem, notwendigem und kommunalrechtlich zulässigem Vorhalten und Erwerb von Flächen einerseits und der Optimierung der damit verbundenen Bewirtschaftungskosten andererseits.

Insbesondere in der Zeit der kameralen Haushaltsführung wurde der Verkauf von Flächen verstärkt als Instrument der Haushaltskonsolidierung genutzt (Erzielung von Verlaufserlösen, Einsparung von Bewirtschaftungskosten). Seit Einführung der Doppik im kommunalen Haushaltswesen gilt das nur noch insoweit, wie durch den Verkauf Buchgewinne zur Entlastung des städtischen Ergebnishaushaltes erzielt werden können. Umgekehrt wurde der Erwerb von Grundstücken in der Tendenz eher restriktiv gehandhabt. Der Erwerb von Grundstücken wurde in der Regel nur zweck- bzw. einzelfallbezogen durchgeführt. Im Saldo hat sich das städtische Grundvermögen über die Jahre reduziert.

Heute steht die Stadt mehr denn je im Dilemma knapper verfügbarer Flächen und rasant mit den Aufgaben wachsender Flächenbedarfe. Derzeit sind die Entwicklungsmöglichkeiten städtischer Bestandsflächen, sowohl für den städtischen Eigenbedarf als auch für Wohnbau- und Gewerbeflächen nahezu erschöpft. Es fehlen Flächen zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben, z.B. für den dringend nötigen Schulbau, für Kindertagesstätten, für den Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes.

In diesem Zusammenhang kommt der städtischen Grundstückwirtschaft und ihrer strategischen Ausrichtung eine Schlüsselrolle zu. Die Grundstückswirtschaft möchte sich daher unter neuer Leitung strategisch und inhaltlich neu aufstellen. Dies mit der klaren Motivation, im engen Zusammenwirken mit verschiedenen Akteuren, u.a. dem Ressort für Stadtentwicklung und Städtebau, dem Ressort Bauen und Wohnen und der Wirtschaftsförderung Wuppertal AöR einen Beitrag zu leisten, Wuppertal als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken.

2. Strategische Weiterentwicklung der Grundstückwirtschaft

2.1. Aktuelle Anforderungen an eine zeitgerechte Grundstückwirtschaft

An der grundsätzlichen Anforderung an die städtische Grundstückwirtschaft, das Vorhalten und den Erwerb von Flächen mit möglichst optimierten Vorhalte- und Bewirtschaftungskosten in Einklang zu bringen, hat sich zwar nichts geändert. Jedoch haben sich die Gewichtungen deutlich verschoben:

- Noch vor etwas mehr als einem Jahrzehnt wurde allgemein davon ausgegangen, dass infolge demografischer Entwicklungen kommunale Infrastrukturen mittel- bis langfristig zurückgefahren werden müssen. Aus heutiger Sicht ist das Gegenteil der Fall.
- Aufgrund des Klimawandels erhöht sich einerseits der Bedarf zum Erhalt und zur Ausweitung von Flächen, die den Klimaschutz begünstigen. Dies sind z.B. vorhandene Grünflächen, Frischluftschneisen oder Retentionsflächen in der Nähe von Gewässern. Andererseits führt die Beachtung von Klimafolgeanpassungen und

die hohe Auslastung von Kapazitäten bestehender technischer Infrastruktur zu gesteigerten Anforderungen an Entwicklungsflächen, sodass flächenintensive Entwässerungs- und Regenrückhaltemaßnahmen mitgedacht werden müssen. Beide Aspekte führen zu einer Verschärfung der Flächenknappheit.

- Darüber hinaus hat die Flächenknappheit aufgrund mangelnder Verfügbarkeit für die Stadt zugenommen. Potenzialflächen befinden sich vor allem in privater Hand, und zwar oft, ohne dass eine Verkaufsbereitschaft besteht. Auf ein passendes Grundstücksangebot zum Zeitpunkt der Entstehung eines öffentlichen Bedarfs zu hoffen, ist unrealistisch. Der Erwerb von Grundstücken muss langfristig gedacht werden.
- Dabei gilt unverändert die kommunalrechtliche Vorgabe, dass die Gemeinde Vermögensgegenstände nur erwerben soll, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist oder wird (§ 90 Abs. 1 GO NRW). Neben dem zeitlich unmittelbar erforderlichen Vermögenserwerb lässt die Vorschrift einen Vermögenserwerb zur Erfüllung künftiger Aufgaben der Gemeinde zu. Durch die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift steht der Gemeinde ein gewisser Entscheidungsspielraum zu. Dabei muss aber verstärkt die oben geschilderte, verschärfte Marktsituation einbezogen werden. Die Grenze wäre überschritten, wenn der Vermögenserwerb spekulativen Charakter hätte.
- Kommunalhaushaltsrechtlich stellt der Grundstückserwerb mit Einführung des doppischen Rechnungswesen einen bilanziellen Aktivtausch dar, d.h. der Ergebnishaushalt wird zunächst nicht belastet. Demgegenüber betrachtete das kamerale Haushaltsrecht früher nur die Ausgaben des Erwerbs aber mangels kommunaler Bilanz nicht die damit erworbenen Aktiva.

Eine zeitgerechte Grundstückswirtschaft muss zum Ziel haben, unter den o.g. Rahmenbedingungen einen Beitrag zu leisten, die kommunale Aufgabenerfüllung langfristig zu sichern und die strategischen Ziele der Stadt zu unterstützen. In diesem Kontext und ist eine verstärkte Auseinandersetzung mit alternativen bodenpolitischen Instrumenten für die Stadt Wuppertal dringend geboten. Ein Aspekt, der bereits in der Vergangenheit auch politisch diskutiert wurde, ist dabei auch die verstärkte Nutzung von Erbbaurechten bei der Grundstücksvermarktung (siehe hierzu Ziffer 2.3.3).

2.2. Rolle der Grundstückwirtschaft im Konzern Stadt Wuppertal

Die Grundstückswirtschaft hat die Funktion des wirtschaftlich denkenden Eigentümers für den städtischen unbebauten Grundbesitz inne. Dabei sieht sich die Grundstückswirtschaft als zentralen „Ort“ im Konzern Stadt Wuppertal, an dem der städtische Grundbesitz in seinem Bestand durch eine auch aktive Bodenpolitik strategisch, nachhaltig und wirtschaftlich optimiert wird.

Die Verwaltung der kommunalen Liegenschaften wird zentral aus der Grundstückswirtschaft heraus in Richtung der einzelnen Ressorts und Stadtbetriebe sowie der städtischen Eigenbetriebe gesteuert. Dadurch soll mittelfristig verwaltungsweit ein möglichst einheitlicher Umgang mit städtischen Liegenschaften erreicht werden und eine effiziente und wirtschaftliche Verwaltung derselben gewährleistet sein.

Darüber hinaus sieht es die Grundstückswirtschaft als ihren Auftrag, unter Berücksichtigung eines nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements, städtischen Grundbesitz für eigene kommunale Zwecke zur Aufgabenerfüllung zu verwenden oder diesen entsprechend seiner Nutzbarkeit bedarfsgerecht und wertschöpfend zu entwickeln und am Grundstücksmarkt Dritten zur Verfügung zu stellen.

2.3. Strategische Ziele der Grundstückwirtschaft

2.3.1. Aktive Bodenpolitik

Die aktive Bodenpolitik beinhaltet eine planvolle und strategische Grundstücksakquise, Grundstücksankäufe unter Einbeziehung bodenpolitischer Instrumente. Darüber hinaus besteht die klare Absicht, den gegenwärtigen und zukünftigen kommunalen Flächenbestand nachhaltig zu managen, sodass in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Stadtverwaltung auf lange Sicht idealerweise im erforderlichen Rahmen ein gestaltungsfähiges kommunales Flächenfundament zur kommunalen Aufgabenerfüllung und Daseinsvorsorge wachsen kann.

Konkretisierung strategischer Ziele im Themenfeld Aktive Bodenpolitik:

- Ausschöpfen der Möglichkeiten des Erwerbs nutzbarer Grundstücksflächen (Entwicklungsflächen, Ausgleichsflächen, Gemeinbedarfsfläche, landwirtschaftliche Tauschfläche)

- Stärkung des interkommunalen Austauschs und Aufbau eines Netzwerkes zum Thema

- Schaffung von Kompetenzen für den Einsatz bodenpolitischer Instrumente ergänzend zu den Basics des klassischen Flächenerwerbs

- Aufbau bzw. Ausbau eines kontinuierlichen und systematischen Monitorings der kommunalen Flächen

2.3.2. Liegenschaftsverwaltung

Das Themenfeld Liegenschaftsverwaltung bezieht sich auf die Verwaltung des unbebauten kommunalen Grundbesitzes. Hierbei soll die Steuerung zentral aus der Grundstückswirtschaft heraus erfolgen. Einzelne Eigentümerpflichten werden auf die jeweiligen Fachabteilungen übertragen, wenn es aufgrund dort vorhandener Kompetenzen beidseitig als sinnvoll erachtet wird.

Konkretisierung strategischer Ziele im Themenfeld Liegenschaftsverwaltung:

- Aufbau einer zentralen Liegenschaftsverwaltung mit bedarfsorientierter dezentraler Ausgliederung von Teilaufgaben

- Etablierung und Weiterentwicklung verwaltungsweit einheitlicher IT-Anwendungen zur effizienten Liegenschaftsverwaltung

2.3.3. Grundstücksentwicklung und Grundstücksvermarktung

Im Rahmen der Grundsätze wirtschaftlicher Haushaltsführung kommt der Grundstückswirtschaft in ihrer Rolle als wirtschaftlich denkenden Eigentümer auch die Aufgabe zu, eine angemessene Wertsteigerung des Grundbesitzes zu verfolgen: Dies durch eine sach- und fachgerechte, zukunftsorientierte Grundstücksentwicklung, die auf die standortbezogenen und regionalpolitischen Bedarfe ausgerichtet ist. Eine sinnvolle Weiterentwicklung stellt die angestrebte Etablierung einer zentralen Projektsteuerung innerhalb der Verwaltung dar. Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Projektentwicklungsgesellschaften, wie z. B. der Landesentwicklungsgesellschaft

NRW.URBAN, ist darüber hinaus in einzelnen Flächenentwicklungsprojekten ergänzend denkbar.

Von besonderer Bedeutung ist die Sicherstellung einer langfristigen Verfügbarkeit von kommunalem Grundbesitz zur Erfüllung kommunaler Aufgaben. Die Vermarktung von kommunalen Flächen für Wohnen, Gewerbe oder zu Zwecken des Gemeinwohls muss dabei klug und strategisch unter Berücksichtigung der allgemeinen Marktlage gesteuert werden.

Hinsichtlich der Vermarktung soll zukünftig das Erbbaurecht als Vermarktungsform von eigenständig nutzbaren Flächen gegenüber dem Verkauf bevorzugt werden. Dies ist ein wesentlicher Baustein für ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement, da auf diesem Wege Bebauungs- und Nutzungsoptionen für Dritte ermöglicht werden, jedoch kommunales Eigentum an den Flächen dauerhaft nicht geschmälert wird.

Konkretisierung strategischer Ziele im Themenfeld Grundstücksentwicklung und Grundstücksvermarktung:

- Übernahme der Projektleitung und der Projektsteuerung für Grundstücksentwicklungen in der Verwaltung

- Etablierung marktgerechter Erbbaurechte auf dem Grundstücksmarkt und Erreichung einer Erbbaurechtsquote von durchschnittlich 80 % in der Grundstücksvermarktung von selbstständig nutzbaren Flächen.

Klimacheck

Hat das Vorhaben eine langfristige Auswirkung auf den Klimaschutz und/oder die Klimafolgenanpassung?

X neutral /nein

☐ ja, positive Auswirkungen

☐ ja, negative Auswirkungen

Begründung: keine

Kosten und Finanzierung

Im unmittelbaren Zusammenhang mit dieser Drucksache fallen zunächst keine Kosten an. Die strategische Neuausrichtung und die damit verbundene angestrebte Realisierung der strategischen Ziele führt dazu, dass in Zukunft vermehrt investive Mittel für Grundstücksankäufe benötigt werden. Diese Mittel werden im Rahmen der nächsten Haushaltsplanungen zum Investitionshaushalt angemeldet.
Für Grundstücksankäufe, die vor der nächsten Haushaltsplanung getätigt werden, wird bei Überschreitung des derzeit bestehenden Planansatzes ein Beschluss zur Bereitstellung überplanmäßiger Mittel durch die Beteiligung der notwendigen Gremien beantragt werden.

Zeitplan

Die Operationalisierung der Ziele soll von nun an durch geeignete Maßnahmen innerhalb der Abteilung Grundstückswirtschaft erfolgen.
Entsprechend der Rahmenbedingungen ist hierbei eine sukzessive organisatorische Anpassung in der Aufbau- und in der Ablauforganisation angedacht.