

In der Senatssitzung am 27. Februar 2024 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung
Der Senator für Finanzen

Datum: 26.02.2024

Vorlage für die Sitzung des Senats am 27.02.2024

Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft

A. Problem

Die Stadtgemeinde Bremen (Bremen) verfügt mit Ausnahme der für die Entwicklung von Wirtschaftsstandorten und wirtschaftsorientierte Stadtentwicklungsvorhaben zuständigen WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH bislang über keine eigenständige Organisationseinheit zur operativen Umsetzung umfassender und bedeutender Projekte der Stadtentwicklung.

Um die Stadt an strategisch bedeutsamen Orten im Sinne des Allgemeinwohls aktiv zu entwickeln, ist es erforderlich, gezielte Ankäufe von stadtentwicklungsrelevanten Grundstücksflächen und Immobilien zu ermöglichen. Es soll daher eine Stadtentwicklungsgesellschaft gegründet werden, die dabei u. a. auch die Funktion einer Quartiersentwicklungsgesellschaft wahrnimmt und auch kleinere Immobilien in den Quartieren unter Einbeziehung von Einheiten mit erkennbarem Instandhaltungstau erwerben und entwickeln kann.

Die neue Gesellschaft soll durch Bremen damit betraut werden, die erforderlichen strategischen Ankäufe und Entwicklungen sowie die anschließende Vermarktung durchzuführen. Hierfür ist zum einen aus vergaberechtlicher Sicht die Inhouse-Fähigkeit der Gesellschaft herzustellen. Zum anderen muss die Gesellschaft über die bedarfsgerechte Mittelausstattung verfügen. Die Mittelausstattung kann unter Berücksichtigung EU-beihilfe- und haushaltsrechtlicher Prämissen durch finanzielle Mittel der Stadt erfolgen.

B. Lösung

Vor diesem Hintergrund fand im Auftrag der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung unter rechtsanwaltlicher Beratung eine Prüfung unterschiedlicher gesellschaftsrechtlicher Lösungsalternativen statt. Im Ergebnis erscheint eine Neugründung innerhalb einer bestehenden Struktur einer Dachgesellschaft am effektivsten, um Synergien zu heben und bestehende Potentiale zu nutzen.

Im Rahmen der Prüfung wurden die in Bremen bereits bestehenden Gesellschaften und Strukturen betrachtet und die zu berücksichtigende Abgrenzung gegenüber Aufgaben der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) und dem Eigenbetrieb Immobilien Bremen (IB) beachtet, um etwaigen Doppelstrukturen entgegenzuwirken.

So hält die Stadtgemeinde Bremen u. a. mittelbar über ihre hundertprozentige Tochtergesellschaft, die Bremer Verkehrs- und Beteiligungsgesellschaft mbH (BVBG), die Mehrheit der Geschäftsanteile der BREBAU GmbH (BREBAU). Die restlichen Anteile hält die BREBAU selbst. Die Stadtgemeinde Bremen und die BVBG unterliegen als öffentliche Auftraggeber den Regularien des öffentlichen Vergaberechts, während die BREBAU selbst nicht den Vorgaben des öffentlichen Vergaberechts folgen muss.

Unabhängig davon, ob ein Rechtsträger dem personellen Anwendungsbereich des Vergaberechts zuzuordnen ist, ist gemäß § 108 GWB für die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit eine Bereichsausnahme für die grundsätzliche Einhaltung vergaberechtlicher Pflichten vorgesehen (Inhouse-Privileg). Bei Erfüllung der Voraussetzungen können öffentliche Aufträge zwischen inhouse-privilegierten Rechtsträgern direkt, d. h. ohne eigentlich gebotene Durchführung eines vorangegangenen Vergabeverfahrens, vergeben werden.

Die BREBAU erfüllt die Anforderungen des Inhouse-Privilegs als privatwirtschaftlich ausgerichtete Wohnungsbaugesellschaft nicht, sodass eine Direktbeauftragung der BREBAU durch Bremen mit der Wahrnehmung stadtentwicklungsrelevanter Aufgaben einer Entwicklungsgesellschaft nicht möglich ist.

Um dennoch auf die vorhandenen Projekterfahrungen, Kapazitäten, Lösungs- und Handlungskompetenzen der BREBAU im Bereich der Flächen- und Immobilienentwicklung und hinsichtlich der Realisierung von Quartiersinfrastrukturen zugreifen zu können, war zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen eine Dachgesellschaft errichtet werden kann, in deren Struktur die Geschäftsfelder der BREBAU effektiv fortgeführt werden können und gleichzeitig das Inhouse-Privileg für die Stadtentwicklungsgesellschaft eröffnet wird und die so zur langfristigen Sicherstellung der vergaberechtlichen Bereichsausnahme einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit gemäß § 108 GWB beiträgt bzw. das bestehende Legitimationsdefizit für Direktvergaben durch die Implementierung einer solchen Gesellschaftsstruktur beheben kann.

Vorschlag für ein Modell einer Dachgesellschaft

Im Rahmen der Realisierung eines Dachgesellschafts-Modells, das die Gründung einer Dachgesellschaft (Arbeitstitel) vorsieht, soll eine neue Stadtentwicklungsgesellschaft (Arbeitstitel) unter Einbeziehung der im Unternehmen BREBAU bereits vorhandenen Projekterfahrungen und Lösungs- und Handlungskompetenzen gegründet werden.

Da die Gesellschaften noch in der Gründungsphase sind, ist noch keine Namensgebung erfolgt. Die Gesellschaften werden daher im weiteren Verlauf mit ihren Arbeitstiteln beschrieben.

Die wesentlichen Gestaltungsmerkmale dieses Modells lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Gründung einer Dachgesellschaft als direkte Beteiligung der BVBG.
- Die BREBAU wird mit der ihrem Geschäftsmodell immanenten privatwirtschaftlichen Aufstellung am Immobilienmarkt und den bisherigen Kernaufgaben fortbestehen und unterhalb der Dachgesellschaft als Tochtergesellschaft angesiedelt.
- Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft als Tochtergesellschaft der Dachgesellschaft. Diese soll sowohl stadtentwicklungsrelevante Großvorhaben als auch kleinräumige Quartiere insbesondere des Wohnungsbaus und des Gemeinwohls, u.a: unter Einbeziehung einzelner Immobilien mit verstärkt negativer Ausstrahlungswirkung auf das zu betrachtende Quartier (z. B. durch erkennbaren Instandhaltungsstau) entwickeln. Hierfür ist zum einen aus vergaberechtlicher Sicht sicherzustellen, dass sowohl die neu zu gründende Dachgesellschaft als auch die neu zu gründende Stadtentwicklungsgesellschaft jeweils im Verhältnis zur Stadtgemeinde Bremen sowie zur BVBG inhouse-privilegiert sind.
- Ausstattung der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft zur eigenständigen Wahrnehmung inhouse-förderlicher Tätigkeiten.
- Durch die vorgesehene strukturelle Anpassung werden Teilbereiche des bisherigen Geschäfts- und Tätigkeitsportfolios der BREBAU somit einem „gewerblichen“ Teil (der in der BREBAU GmbH verbleibt) zugeordnet, während die einem „kommunalen“ Teil zugewiesenen Aufgabenbereiche künftig durch die neue Stadtentwicklungsgesellschaft unter paralleler Berücksichtigung steuer- und gesellschaftsrechtlicher Optimierungspotentiale wahrgenommen werden.
- Die BREPARK GmbH (BREPARK) ist derzeit als Tochtergesellschaft unterhalb der BVBG angesiedelt und soll zukünftig innerhalb der neuen Dachgesellschaft und als Schwestergesellschaft der BREBAU und der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft firmieren. Die BREPARK hat neben dem satzungsgemäßen Auftrag zur Parkraumbewirtschaftung auch die Aufgabe, Maßnahmen zu unterstützen und durchzuführen, die die Bremer Innenstadt als lebendigen Mittelpunkt erhalten. Eine Bündelung der Kompetenzen der BREBAU, der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft und der BREPARK bildet daher eine gute Grundlage für eine konzentrierte Verbesserung insbesondere der innerstädtischen Entwicklungsperspektiven.

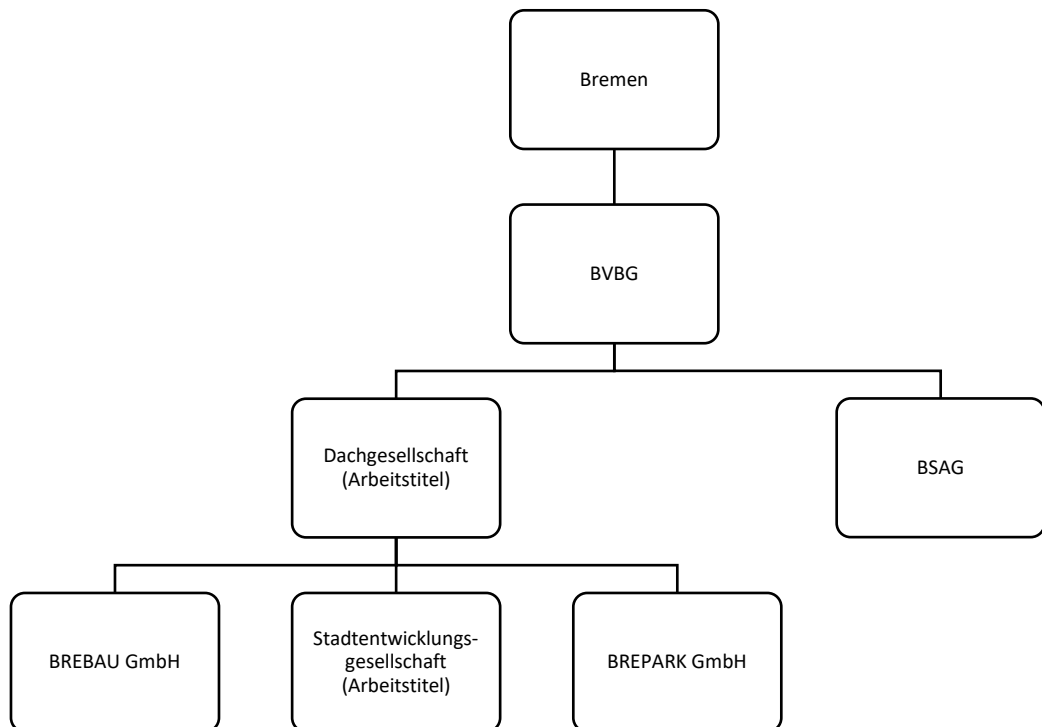


Abbildung 1: Zukünftige Struktur der BVBG

Vergaberechtliche Einordnung

Die neue Stadtentwicklungsgesellschaft wird Teilbereiche der derzeitigen Geschäftsfelder der BREBAU übernehmen und arbeitet zukünftig im Auftrag Bremens bzw. innerhalb der Konzernstruktur der neuen Dachgesellschaft. Als mittelbare hundertprozentige Beteiligung der Stadtgemeinde Bremen unterliegt sie in der Konzernstruktur einer vollständigen Kontrolle durch die Gebietskörperschaft. Eine langfristige Sicherstellung der Voraussetzungen des Inhouse-Privilegs setzt voraus, dass Tätigkeiten anderer Gesellschaften innerhalb der nicht inhouse-fähigen Gesellschaft - insbesondere die inhouse-schädlichen Tätigkeiten der BREBAU - nicht der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft zugerechnet werden. Insoweit ist erforderlich, dass die jeweiligen Gesellschaften innerhalb der Dachgesellschafts-Struktur mit eigenen personellen und sachlichen Betriebsmitteln ausgestattet sind und über einen eigenständigen Marktauftritt sowie eine eigenständige Marktpräsenz verfügen. Aus diesem Grund ist auch eine isolierte oder überwiegende Ausrichtung einzelner Gesellschaften auf konzerninterne Liefer- und Leistungsbeziehungen auszuschließen. Darüber hinaus sind eventuelle Leistungsbeziehungen zu anderen Rechtsträgern innerhalb des Konzernverbunds stets zu marktüblichen Konditionen zu vergüten, sodass auch insoweit Abhängigkeitsverhältnisse ausgeschlossen werden können. Die rechtssichere Gestaltung und Umsetzung dieser Voraussetzungen ist Gegenstand der Arbeiten im weiteren Gründungsprozess.

Die BREPARK ist derzeit nicht inhouse-fähig, sodass für eine vergaberechtsfreie und damit engere Kooperation mit der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft und der übergeordneten neuen Dachgesellschaft das Inhouse-Privileg nicht genutzt werden könnte. Die Option zur Herstellung der Inhouse-Fähigkeit der BREPARK - etwa durch Betrauung der BREPARK durch Bremen mit Aufgaben, denen die durch sie wahrgenommenen Tätigkeiten bereits derzeit dienen - sowie weitere ggf. mögliche Anpassungen im Bereich des Vergaberechts sollen im weiteren Projektverlauf ebenfalls geprüft werden.

Eine Inhouse-Privilegierung der neuen Dachgesellschaft und der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft kann sich positiv auf die Leistungsbeziehungen der beteiligten Unternehmen und der Stadtgemeinde auswirken. So können bei einer Inhouse-Privilegierung der Gesellschaften öffentliche Aufträge unabhängig von ihrer Adressatenstellung zur Einhaltung vergaberechtlicher Ausschreibungsobliegenheiten direkt vergeben werden und somit eine schnellere Bearbeitung von Aufträgen mit einem höheren Grad an Einflussnahme durch die Stadtgemeinde und damit die Erfüllung von gemeinwohlfördernden Aufträgen ermöglichen.

Bei der Umsetzung des Dachgesellschafts-Modells sollen Umsetzungsprämissen beachtet werden, die einer Einordnung der BREBAU als öffentliche Auftraggeberin vorbeugen. Insbesondere soll gewährleistet werden, dass die Markttätigkeit der BREBAU wie bei anderen Privatunternehmen wettbewerbsgesteuert ist und keine marktbezogene Sonderstellung geschaffen wird, durch die die BREBAU vom Druck des Wettbewerbs befreit wird. Hierdurch wäre die BREBAU von vornherein nicht an vergaberechtliche Ausschreibungsobliegenheiten gebunden.

Die Stadtgemeinde Bremen verfügt mit der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH (GEG) über eine weitere Einheit, die als Quartiersentwicklerin - räumlich begrenzt auf das Hulsbergviertel - tätig ist. Mit dem Ziel einer Bündelung der Stadtentwicklungskompetenzen soll geprüft werden, ob sich die GEG für eine Integration in die Struktur der neuen Dachgesellschaft anbietet, da auch dort eine Bündelung der fachlichen Kompetenzen und eine Vergrößerung der bestehenden Ressourcen und damit perspektivisch eine Absicherung der leistungsfähigen Projektumsetzung zu erwarten ist. Aktuell wird noch kein Prüfungsauftrag für Dritte hinsichtlich einer Analyse der Eignung einer Integration der GEG in die neue Dachgesellschaft erteilt. Dies erfolgt im weiteren Prozess, nachdem die Handlungsfähigkeit der neuen Gesellschaften hergestellt ist.

Abgrenzung zum bestehenden Liegenschaftsmanagement

Die Stadtgemeinde Bremen verfügt mit der WFB über eine Gesellschaft für die Entwicklung von Wirtschaftsstandorten und weitergehenden Stadtquartieren, die einen wirtschaftlichen Entwicklungsfokus leisten (wie insbesondere die Überseestadt).

Für die Erarbeitung einer entsprechenden Ankaufsstrategie zur Sicherung der Ziele des Gewerbeentwicklungsprogramms Bremen 2030 besteht aktuell bereits ein Prozess bei

der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (SWHT) unter Einbindung der WFB. Im Hinblick auf die sich hieraus ergebende, zukünftige Arbeitsteilung mit den Aufgaben der SWHT und WFB entsprechend der Geschäftsverteilung des Senats soll ein enger Austausch und eine Verknüpfung der die Gesellschaften begleitenden Gremien erfolgen (z. B. in Form eines Beirates), damit keine Doppelstrukturen entstehen.

Hinsichtlich der Abgrenzung des Konstruktes einer Dachgesellschaft zum bestehenden Liegenschaftsmanagement der Stadtgemeinde Bremen ist neben der WFB insbesondere auch auf die Rolle des Eigenbetriebes Immobilien Bremen zu verweisen. IB ist im Schwerpunkt als zentrale Dienstleisterin für die meisten öffentlich genutzten Grundstücke und Gebäude der Freien Hansestadt Bremen zuständig. Es ist nicht vorgesehen, bestehende Aufgaben von IB oder der WFB auf die Stadtentwicklungsgesellschaft zu überführen, sondern diese als ergänzendes Instrument zu etablieren.

Finanzierungsfragen

Um die neue Stadtentwicklungsgesellschaft in die Lage zu versetzen, Projekte mit einem hohen Finanzierungsbedarf durchzuführen, bedarf es einer angemessenen Kapitalausstattung durch die Stadtgemeinde Bremen. Die Bereitstellung von Eigenkapital stellt dabei auch eine notwendige Voraussetzung dar, um der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft die Aufnahme von Darlehen zu ermöglichen. Die Voraussetzungen für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel werden im Doppelhaushalt 2024/2025 zu schaffen sein.

Im weiteren Projektverlauf sind für die Gründung der neuen Dachgesellschaft und der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft Businesspläne zu erstellen (s. u.). Mit dieser Präzisierung der Aufgaben findet eine Quantifizierung des Kapitalbedarfs statt, sodass die Höhe des durch Bremen bereitzustellenden Eigenkapitals in dieser Projektphase erkennbar wird.

An der neuen Dachgesellschaft und der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft besteht nach der Logik des hier entwickelten Dachgesellschafts-Modells jeweils keine private Kapitalbeteiligung.

Erstes Projekt – Parkhaus Mitte

Anhand der aktuell in der Bremer Innenstadt vorzunehmenden Projektentwicklung am Standort Parkhaus Mitte kann die strukturelle Aufstellung und Durchführung eines solchen, großen Stadtentwicklungsprojektes über das vorgesehene Dachgesellschafts-Modell abgebildet werden. Ziel ist es, dass das zu entwickelnde Parkhaus Mitte der lebendige und nutzungsgemischte Ausgangspunkt für die Transformation des gesamten Quartiers wird und neue Chancen und Impulse für Lloydpassage, Knochenhauerstraße, Pelzerstraße und Carl-Ronning-Straße geschaffen

werden. Es ist geplant, dass das Parkhaus von der neu zu gründenden Stadtentwicklungsgesellschaft städtebaulich entwickelt wird. Es ist vorgesehen, dass der neue Nutzungsmix auch das Wohnen und die Beherbergung wissenschaftlicher Einrichtungen umfasst. Die bereits durchgeführten Vorarbeiten der BREBAU können in der neu zu schaffenden Struktur voraussichtlich ohne Probleme übernommen werden, sodass nahtlos an die bereits vorgenommenen Projektentwicklungsschritte angeknüpft werden kann und kein Zeitverlust entstehen wird.

Weiteres Vorgehen

Der Senat bittet die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung und den Senator für Finanzen, die BVBG - unter verantwortlicher Einbeziehung der Geschäftsführung der BREBAU - mit der abschließenden Konkretisierung und umsetzungsfähigen Ausgestaltung des vorgeschlagenen Modells zu beauftragen. Zu den im Weiteren auszuarbeitenden Themenkomplexen zählen u. a. die folgenden Aufgabenstellungen:

- Konkretisierung der Aufgaben innerhalb der Dachgesellschafts-Struktur und deren Abgrenzung im Hinblick auf das bestehende Aufgabengebiet der WFB und von IB.
- Konkretisierung der personellen Ausgestaltung und der Sachmittelausstattung der neuen Gesellschaften.
- Namensgebung der Gesellschaften, ggf. unter Berücksichtigung einer ebenfalls noch zu entwickelnden Marketingstrategie.
- Beschreibung der internen Leistungsbeziehungen und –konditionen innerhalb der Konzernstruktur. Dabei ist neben den inhaltlichen Fragestellungen auch darzulegen, ob der Leistungsaustausch zwischen den Schwestergesellschaften und/oder der neuen Dachgesellschaft vergaberechtsfrei erfolgen kann.
- Erstellung einer Businessplanung für die neue Dachgesellschaft und die Stadtentwicklungsgesellschaft.
- Ableitung des Eigenkapitalbedarfs der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft aus der Businessplanung.
- Die angedachten Aufträge für die neue Stadtentwicklungsgesellschaft führen dazu, dass sie ein wachsendes Umsatzvolumen mit Dritten generiert. Zu klären ist, ob diese Entwicklung auf Dauer zum Verlust der Inhouse-Fähigkeit führt bzw. wie dieses Problem lösbar wäre.
- Ausformulierung der Gesellschaftsverträge.
- Beihilferechtliche Prüfung des Konzernmodells.
- Steuerrechtliche Prüfung des Konzernmodells.
- Ausgestaltung der Gremien und Organe.
- Prüfung der Option zur Herstellung der Inhouse-Fähigkeit der BREPARK.

- Im Weiteren: Prüfen der Option einer Integration der GEG in die Dachgesellschafts-Struktur.

Aktuell wird angestrebt, die Gesellschaftsgründungen bis zum Sommer 2024 zu vollziehen. Dabei sind die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung, der Senator für Finanzen und die Geschäftsführung der BREPARK sach- und bedarfsorientiert einzubinden.

C. Alternativen

Die alternative Konzernbildung unterhalb der Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-GmbH (HAWOBEG), die dann die Wohnungsbauaktivitäten der Stadtgemeinde Bremen bündeln würde, wurde geprüft. Eine Realisierung kann aus zwei wesentlichen Gründen dort nicht empfohlen werden:

1. Durch einen Wiederverkauf der BREBAU würde Grunderwerbsteuer bei der BREBAU von zusätzlich ca. 25 Mio. € anfallen.
2. Die BVBG hat bessere organisatorische und personelle Voraussetzungen für eine zeitnahe Inangsetzung der neuen Stadtentwicklungsgesellschaft.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche Auswirkungen und Gender-Prüfung

Die im weiteren Verfahren vorzunehmenden vergabe-, gesellschafts-, arbeits-, steuer- und kommunalwirtschaftsrechtlichen Prüfungen sollen über die BREBAU beauftragt werden. Insofern entstehen für den Haushalt der Stadtgemeinde Bremen in der Phase der Gründungsvorbereitung keine direkten Kosten bzw. personalwirtschaftliche Auswirkungen.

Genderrelevante Aspekte werden durch diese Vorlage nicht berührt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt. Die Abstimmung mit der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation und der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet nach Beschlussfassung im Senat. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat begrüßt die Aktivitäten zur Gründung einer inhousefähigen Stadtentwicklungsgesellschaft mit dem Ziel, im Sinne des Allgemeinwohls strategische Flächenankäufe und den Ankauf von stadtentwicklungsrelevanten Immobilien zu ermöglichen.
2. Der Senat stimmt dem vorgeschlagenen Modell für eine neue Stadtentwicklungsgesellschaft in der vorgeschlagenen Struktur einer neuen Dachgesellschaft als Grundlage für die weiteren Prüfungen zu.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung sowie den Senator für Finanzen über die BVBG - unter verantwortlicher Einbeziehung der Geschäftsführung der BREBAU - das vorgeschlagene Modell zeitnah abschließend zu konkretisieren und eine umsetzungsfähige Ausgestaltung zu erarbeiten. Die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung und der Senator für Finanzen werden in diesem Zusammenhang gebeten sicherzustellen, die Geschäftsführungen der BREPARK sowie im Weiteren die Geschäftsführung der GEG zeitnah und umfassend über den Prozess zu informieren.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung und den Senator für Finanzen in Abstimmung mit der Senatskanzlei und der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation die finalisierten Umsetzungsmodelle für die neue Stadtentwicklungsgesellschaft und die neue Dachgesellschaft dem Senat bis zum Sommer 2024 zur Beschlussfassung vorzulegen.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung und den Senator für Finanzen, ggf. unter Einbeziehung der BREPARK, entsprechend der beschriebenen Option, die Herstellung der Inhouse-Fähigkeit sowie weiterer vergaberechtlicher Optionen für die BREPARK zu prüfen
6. Der Senat bittet die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung und den Senator für Finanzen unter Beteiligung der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz die mögliche Integration der Grundstücksentwicklungsgesellschaft Klinikum Bremen-Mitte Beteiligungen mbH und der Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG in das zukünftige Dachgesellschafts-Modell zu prüfen.