

# Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung kommunaler Haushalte?

Thomas Lenk  
André Grüttner  
Mario Hesse

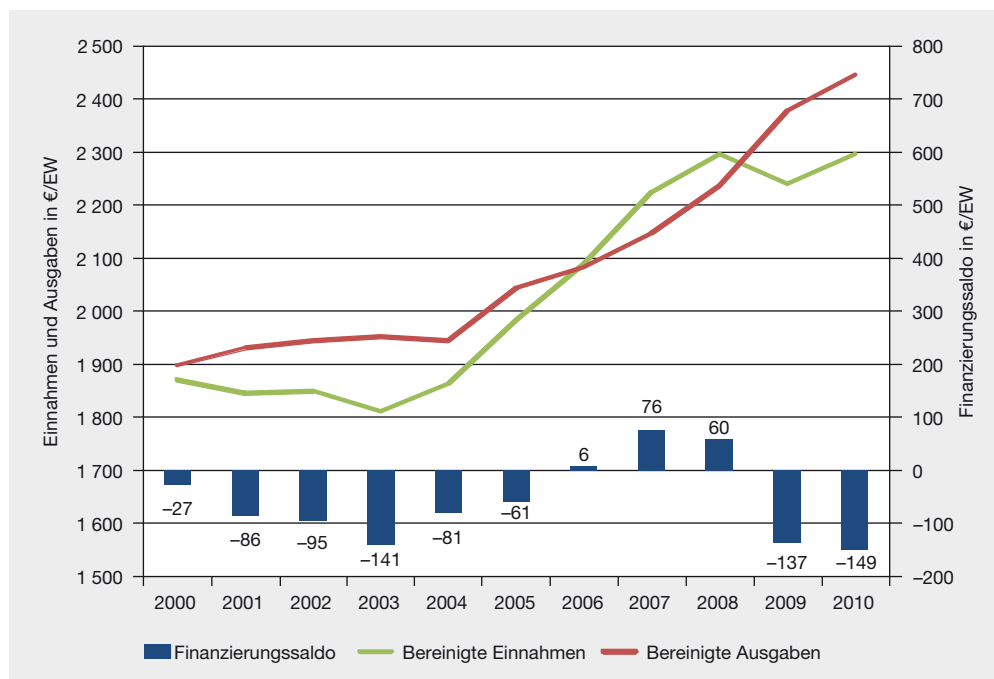
## 1 Einleitung

Als die Stadt Dresden 2006 fast 48 000 kommunale Wohnungen an den Investor Fortress verkaufte und damit „über Nacht“ schuldenfrei wurde, fanden sich viele bewundernde und kritische Stimmen. Diese Transaktion ist jedoch nur eine von vielen (Teil-)Verkäufen kommunaler Wohnungsbestände, die in den vergangenen zehn Jahren zu beobachten waren. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage der deutschen Kommunen soll in diesem Beitrag überblicksartig dargelegt werden, welche Rolle die kommunalen Wohnungsunternehmen bei den erforderlichen Konsolidierungsaktivitäten spielen. Des Weiteren sollen die notwendigen Rahmenbedingungen aufgezeigt und weitere Aspekte des Verkaufs kommunalen Eigentums erläutert werden. Anhand der Praxisbeispiele Dresden und Kiel werden diese Betrachtungen konkretisiert.

## 2 Finanzlage der Kommunen

Die Haushaltslage der Kommunen in Deutschland ist im vergangenen Jahrzehnt chronisch schlecht gewesen. Zwischen den Jahren 2000 und 2010 wiesen die kommunalen Haushalte in der Regel Defizite auf. Nur 2006 und den beiden darauf folgenden Jahren konnten im Zuge der außerordentlich dynamischen konjunkturellen Entwicklung und der damit verbundenen Einnahmeentwicklung im Durchschnitt ein Haushaltsausgleich oder, in 2007 und 2008, sogar leichte Überschüsse erreicht werden. Die Darstellung der Finanzierungssalden in Abbildung 1 zeigt, dass diese positiven Salden keinesfalls die Defizite der Vorjahre kompensieren konnten und für 2009 und 2010 im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise bereits wieder „tiefrote Zahlen“ geschrieben wurden. Auch am aktuellen statistischen Rand (1. Halbjahr 2011) lässt sich nur eine unwesentliche Verbesserung dieser Ergebnisse erkennen.<sup>1</sup>

**Abbildung 1**  
Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo der Kommunen in Deutschland 2000–2010



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing.  
André Grüttner  
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm.  
Mario Hesse  
Univ. Leipzig  
Institut für Öffentliche Finanzen  
und Public Management  
Professur Finanzwissenschaft  
Universitätsstraße 16  
04109 Leipzig  
E-Mail: lenk@wifa.uni-leipzig.de  
gruettner@wifa.uni-leipzig.de  
hesse@wifa.uni-leipzig.de

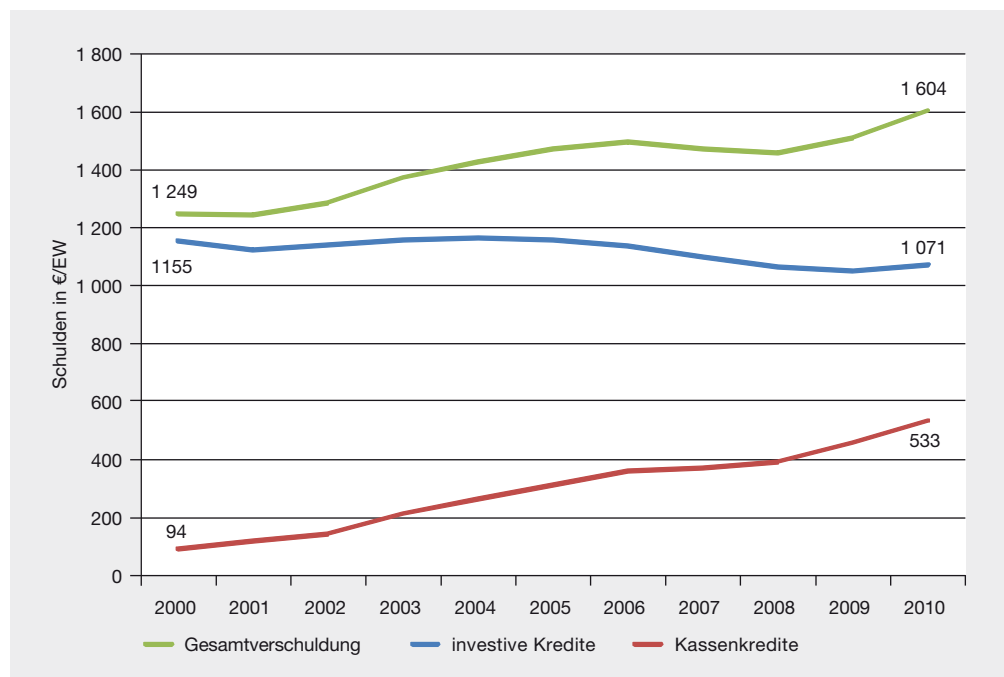
In der Gesamtschau wird sichtbar, dass die dramatische Haushaltslage der deutschen Kommunen auf verschiedene Teilentwicklungen zurückzuführen ist. Zwischen 2000 und 2004 entwickelten sich insbesondere die Einnahmen sehr schwach, was auf die konjunkturelle Schwächephase zu dieser Zeit, aber auch auf steuerpolitische Reformen zurückzuführen ist.<sup>2</sup> In dieser Zeit wuchsen die Ausgaben nur schwach, die wegbrechenden Einnahmen konnten aber nicht kompensiert werden. In der Folge der konjunkturellen Erholung ab 2005 wuchsen die Einnahmen bis 2008 kräftig an und konnten letztlich auch den nun wieder steileren Entwicklungspfad bei der Ausgabe Seite übertreffen. Es ergaben sich in der Folge die genannten Überschüsse der Jahre 2007 und 2008. In der nachfolgenden Krise<sup>3</sup> brachen dann insbesondere 2009 die Einnahmen ein, während diesmal – anders als noch zu Beginn der Dekade – keine entsprechend synchrone Entwicklung auf der Ausgabe Seite zu beobachten war. Vielmehr stiegen die Ausgaben ungebremst weiter an.

Die dargestellten Defizite führten dazu, dass die Kommunen im vergangenen Jahrzehnt dauerhaft auf die Aufnahme von Krediten angewiesen waren, um ihre Ausgaben zu decken. Zunächst betrifft dies investive Kredite, wie sie in den Gemeindeordnungen der Länder als zulässiges

Verschuldungsinstrument vorgesehen sind. In diesem Falle werden Investitionen nicht aus Überschüssen der laufenden Rechnung finanziert, sondern kreditär. Im Sinne einer Fristenkongruenz zwischen der Nutzung und der Finanzierung eines Investitionsobjekts ist diese Verschuldung zunächst einmal grundsätzlich unproblematisch, wenn der Schuldendienst nicht die Leistungsfähigkeit der Kommune überstrapaziert. Wie Abbildung 2 zeigt, waren die investiven Kredite im vergangenen Jahrzehnt allerdings rückläufig. Vielmehr haben sich die sog. Kassenkredite (auch Kredite zur Liquiditätssicherung) mit dramatischen Wachstumsraten mehr als verfünffacht und aktuell ein Gesamtvolumen von über 533 €/EW oder 40 Mrd. € erreicht (Stand 31.12.2010). Diese Kredite sind eigentlich nur zur kurzfristigen (unterjährigen) Überbrückung von Ein- und Auszahlungsschwankungen vorgesehen. Als dauerhaftes Finanzierungsinstrument sind sie prinzipiell unzulässig. Es zeigt sich demnach, dass die Kommunen zunehmend ihre laufenden Zahlungsddefizite kreditär finanziert haben und damit keine nachhaltige Haushaltswirtschaft betrieben haben.

An dieser Stelle soll nicht im Detail auf die regionalen Unterschiede bezüglich dieser Haushaltsdaten eingegangen werden. Die hochaggregierten Daten verschleiern, dass

**Abbildung 2**  
Entwicklung der kommunalen Verschuldung in Deutschland 2000–2010



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

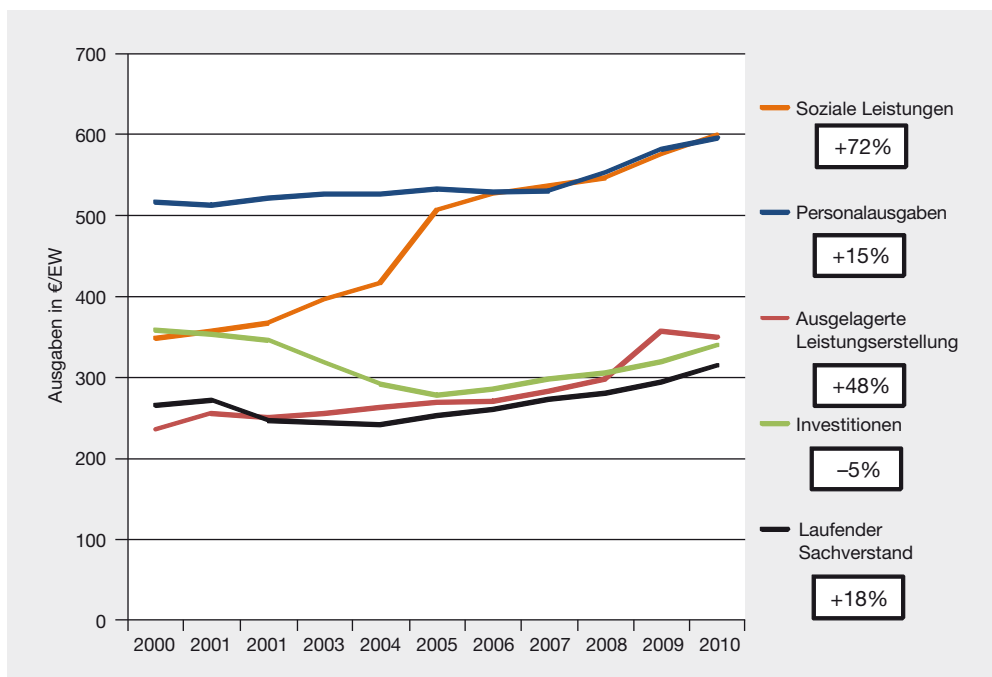
in einigen Ländern – insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern – aufgrund restriktiver Ausgabenpolitik erfreulichere Ergebnisse zu messen waren. Es sollen aber die unterschiedlichen Dynamiken einzelner Positionen beleuchtet werden, aus denen sich Implikationen für den Umgang mit kommunalen Unternehmen – besonders im Wohnungsbereich – ergeben (vgl. Abb. 3).

Die wichtigsten Ausgabenpositionen der Kommunen sind Personalausgaben sowie Ausgaben für soziale Leistungen. Während erstere seit 2000 nur eine geringe Dynamik aufweisen, sind die Sozialtransfers maßgeblich mit dem hohen Druck auf die Haushalte in Verbindung zu bringen.<sup>4</sup> Hier haben die Kommunen auch nur wenige Möglichkeiten, durch eigene Entscheidungen Einfluss auf die Ausgabenhöhe zu nehmen. Der laufende Sachaufwand zeigt im Zeitablauf eine moderate Dynamik. Die Ausgaben für Investitionen waren bis 2005 sogar stark rückläufig, seit 2006 steigen sie wieder leicht. Dies zeigt, dass die Investitionstätigkeit oftmals zwangsläufig in den Hintergrund geraten ist, wenn der Druck auf die Haushalte hoch ist.

Interessant ist die Entwicklung der Ausgaben für ausgelagerte Leistungsbereiche. Hierbei handelt es sich um formal privatisierte

ehemalige Teile der Kernhaushalte, also kommunale Unternehmen, an die aus den Kernhaushalten der Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben und Investitionen fließen. Über diese Position sind also die kommunalen Unternehmen mit ihren Städten und Gemeinden weiterhin verbunden. Die Personal- und Sachausgaben der kommunalen Unternehmen sind demgegenüber nicht mehr in den hier aufgeführten entsprechenden Positionen der Kernhaushalte enthalten. An der Entwicklung dieser Position lassen sich die umfangreichen Aktivitäten im Rahmen formaler Privatisierungen in den vergangenen zehn Jahren nachvollziehen. Es zeigt sich dabei deutlich, dass die Auslagerungen keinesfalls automatisch zu Entlastungen in den Haushalten geführt haben. Vielmehr mussten 2010 fast 50% höhere Zuweisungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche ausgereicht werden als noch im Jahr 2000. In dieser Position sind auch Zuweisungen an die kommunale Wohnungswirtschaft enthalten. Bei der korrespondierenden Einnahmeseite ist dagegen kein entsprechendes Wachstum festzustellen. Die Finanzierungsbedarfe für kommunale Unternehmen sind also deutlich gewachsen und machen heute rund 15% der gesamten kommunalen Ausgaben aus.<sup>5</sup>

**Abbildung 3**  
Entwicklung der kommunalen Ausgaben in Deutschland 2000–2010



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

### 3 Haushaltskonsolidierung in den Kommunen

Angesichts der verfestigten Defizite und der dramatisch gestiegenen Kassenkredite sind Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft zurückzukehren. Dies bedeutet, dass dauerhaft ein Haushaltsausgleich herbeizuführen ist und zusätzlich die Finanzmittel zu erwirtschaften sind, die eine Rückführung der Kassenkredite – und langfristig auch der investiven Kredite – ermöglichen. Die Verringerung der Defizite bzw. Erreichung von Zahlungsüberschüssen kann dabei sowohl durch Erhöhungen bei den Einnahmepositionen als auch durch Senkungen bei den Ausgabepositionen erfolgen. Die öffentlichen Unternehmen, zu denen auch die Wohnungsunternehmen gehören, können hierbei einen Beitrag auf beiden Wirkungswegen erbringen.

#### *Rolle der kommunalen Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung*

Zum einen können durch den Verkauf von Anteilen am kommunalen Unternehmen oder deren Aktiva Veräußerungserlöse erzielt werden. Die resultierenden Liquiditätszuflüsse können für die Tilgung von Krediten eingesetzt werden. Im „Idealfall“ können durch den Liquiditätszufluss Schulden in gleicher Höhe getilgt werden, was sich in den Folgejahren durch sinkende Zinszahlungslasten positiv auf die laufende Haushaltsführung auswirkt. Zumindest aber können (Teil-)Verkäufe dabei helfen, zusätzliche Kreditaufnahmen zu begrenzen oder zu vermeiden. Auch hier ist eine mittel- bis langfristige positive Wirkung durch geringere Zinsausgaben erzielbar. Die Tättigung zusätzlicher Ausgaben kann demgegenüber nur dann nachhaltig sein, wenn die übrige Finanzlage der Kommune bereits durch ausgeglichene Haushalte geprägt ist.

Für die Wohnungswirtschaft entspricht dieser Konsolidierungsweg vor allem der Veräußerung von Wohnungsbeständen. Deren Haushaltswirksamkeit spiegelt sich dabei vor allem in den kameralen Daten wider. Diese beziehen sich auf die Zahlungszuflüsse, ohne die Buchwerte der Wohnungsbestände zu betrachten. Aber auch im doppischen Haushaltswesen sind ähnliche Effekte zu erwarten, da die nominalen Beteiligungen der Kommunen an den

Wohnungsunternehmen in der Regel gering sind. In jedem Fall handelt es sich bei den Veräußerungsvorgängen um einmalige Transaktionen. Einmal veräußertes Vermögen steht der Kommune nicht mehr für spätere Konsolidierungsaktivitäten zur Verfügung. Die kurzfristige Wirkung des Zahlungsmittelzuflusses ist dabei stets gleich. Die langfristige Wirkung der Haushaltsentlastung ist aber von spezifischen Bedingungen abhängig, wie sie nachfolgend näher beschrieben werden.

Zum anderen können aber durch die effizientere Arbeit der kommunalen Unternehmen auch die erforderlichen Zuschüsse verringert und werden – je nach Branche – sogar Überschüsse an die Kernhaushalte zurückfließen. Positive Wirkungen auf die Kernhaushalte sind dann auch gänzlich ohne Veräußerungen erzielbar. Für die Wohnungswirtschaft ist dieses Vorgehen grundsätzlich denkbar. Dieser Weg hat überdies den Vorteil einer langfristigeren Wirkung. Bei der Veräußerung spart sich die Kommune über die Tilgung spätere Zinsausgaben. Die erneute Aufnahme von Schulden ist damit aber keinesfalls langfristig vermieden. Steigert ein bisher defizitäres öffentliches Unternehmen seine Effizienz, können möglicherweise Zuweisungen in noch höheren Umfang vermieden werden, das Unternehmen und seine Vermögensgegenstände verbleiben aber im Eigentum und im Einflussbereich der Kommune. Sicherlich muss dabei entgegengehalten werden, dass die erzielbaren Volumina deutlich geringer sind als bei einem (Teil-)Verkauf.

#### *Transaktionen der kommunalen Wohnungswirtschaft in der Praxis*

Da eine übergreifende Effizienzmessung der kommunalen Wohnungswirtschaft anhand der verfügbaren Statistiken für diesen Beitrag nicht erfolgen kann, werden in den nachfolgenden Abschnitten lediglich die Wirkungen von Veräußerungsaktivitäten skizziert. In den vergangenen Jahren haben diese als Konsolidierungsinstrument auch vermehrt im Blickpunkt des öffentlichen Interesses gestanden.<sup>6</sup>

Beim Verkauf kommunaler Wohnungen muss zwischen dem Verkauf von Beteiligungen, dem Verkauf von Wohnungspaketen und Einzelprivatisierungen unterschieden werden.<sup>7</sup> Da letztgenannte hauptsächlich auf Privatisierungsverpflichtungen des Alt-

schuldenhilfegesetzes zurückzuführen sein dürften<sup>8</sup>, sind für Verkäufe zur Konsolidierung kommunaler Haushalte nur die beiden anderen genannten Verkaufstätigkeiten zu betrachten. Dabei kann eine Kommune Beteiligungen an einem Wohnungsunternehmen verkaufen, aber auch eigene Wohnungsbestände. Bei letztgenannten handelt es sich dabei entweder um Bestände kommunaler Wohnungsunternehmen oder um eigene Wohnungen der Kommune.

Wie auch der Beitrag zum Umfang der kommunalen Wohnungsverkäufe in diesem Heft zeigt, haben sich Kommunen immer wieder für den Verkauf von kommunalen Wohnungsbeständen entschieden. Dabei spielte der Konsolidierungsdruck durchaus nicht immer eine dominierende Rolle. In einer Kommunalbefragung des Forschungsfelds „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau fragte das IfS-Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Kommunen, die Wohnungsbestände veräußert haben, auch nach den Gründen für den Verkauf. Demnach sind die wichtigsten Gründe zwar die Vermeidung finanzieller Belastungen und die Nutzung der Einnahmen für die Entlastung des Haushalts.<sup>9</sup> Ein Drittel der Kommunen gab allerdings an, die Verkaufserlöse zur Investition in den verbleibenden Bestand nutzen zu wollen. Eine unmittelbare Haushaltswirksamkeit ist demnach gegenüber einer strategischen Entwicklung des Immobilienbestands in den Hintergrund getreten. Ein weiteres Drittel äußerte, dass der Nutzen einer Beteiligung an kommunalen Wohnungsunternehmen bzw. an eigenen Wohnungen für die Gemeinde zu gering wäre.<sup>10</sup> Auch hier sind es strategische Erwägungen im „Konzern Kommune“, welche als Hintergrund maßgeblich sind. Eine pauschale Bewertung von entsprechenden Transaktionen als „Verkauf von Tafelsilber in der Not“ kann demnach trotz der skizzierten Haushaltslage der Kommunen nicht getroffen werden.

#### *Bedingungen für eine nachhaltige Wirksamkeit*

Bedeutsam für die nachhaltige Wirkung des Verkaufs kommunalen Eigentums sind mehrere Einflussfaktoren. Zum ersten ist das Zinsniveau entscheidend. Sind die Verbindlichkeiten der Kommune im

Durchschnitt höher verzinst, lassen sich durch die Tilgung entsprechend höhere Einsparungen bei den Zinsausgaben realisieren als bei einem niedrigeren Zinsniveau. Dieser Einflussfaktor ist weniger für die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen eine Transaktion maßgeblich, wohl aber hinsichtlich der Wahl eines geeigneten Zeitpunkts. Eine dauerhafte Wirkung kann durch die Tilgung selbst aber nur dann erreicht werden, wenn die ersparten Zinsausgaben bereits ausreichen, um das Defizit der laufenden Haushaltsführung zu schließen.

Zum zweiten ist die übrige Haushaltslage der Kommune ungleich wichtiger. Weist die Kommune ein ausgeprägtes strukturelles Defizit auf, kann eine Veräußerung nicht automatisch alle Probleme lösen. Auch nach der Tilgung des Kreditbestands können trotz der verringerten Zinsausgaben erhebliche Defizite fortbestehen, die eine weitere Kreditaufnahme nach sich ziehen. Insofern können die Verkaufstätigkeiten der Kommune zwar für eine kurze Zeit „Luft verschaffen“, indem für einige Zeit der Wegfall oder eine deutliche Verringerung der Kreditaufnahme ermöglicht wird. Eine langfristige Wirksamkeit können Veräußerungen aber nur im Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen entfalten, die gemeinsam einen Haushaltsausgleich oder -überschuss ermöglichen. Hier sind wiederum einnahmeseitige (insbesondere die Erhöhung der Hebesätze auf die Realsteuern) als auch ausgabeseitige Maßnahmen (z. B. im Personalbereich oder im laufenden Sachaufwand) zu nennen.

Ein dritter Einflussfaktor liegt auf der politischen Ebene. Die Einstellung zu investiven Schulden kann durchaus unterschiedlich sein. Wie bereits skizziert wurde, ist eine Fristenkongruenz zwischen der Nutzung und der Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus zweckmäßig – insbesondere wenn es sich um einmalige und große Investitionsobjekte handelt. Soll die Veräußerung kommunalen Eigentums einen nachhaltigen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte leisten, ist eine breite politische Unterstützung für diesen Kurs abzuschließen. Anderenfalls könnte ein „Strohfeuerteffekt“ auftreten, der im Nachhinein vermutlich eine negative Bewertung der Transaktionen zur Folge hat.

*Praxisbeispiel Landeshauptstadt Dresden*

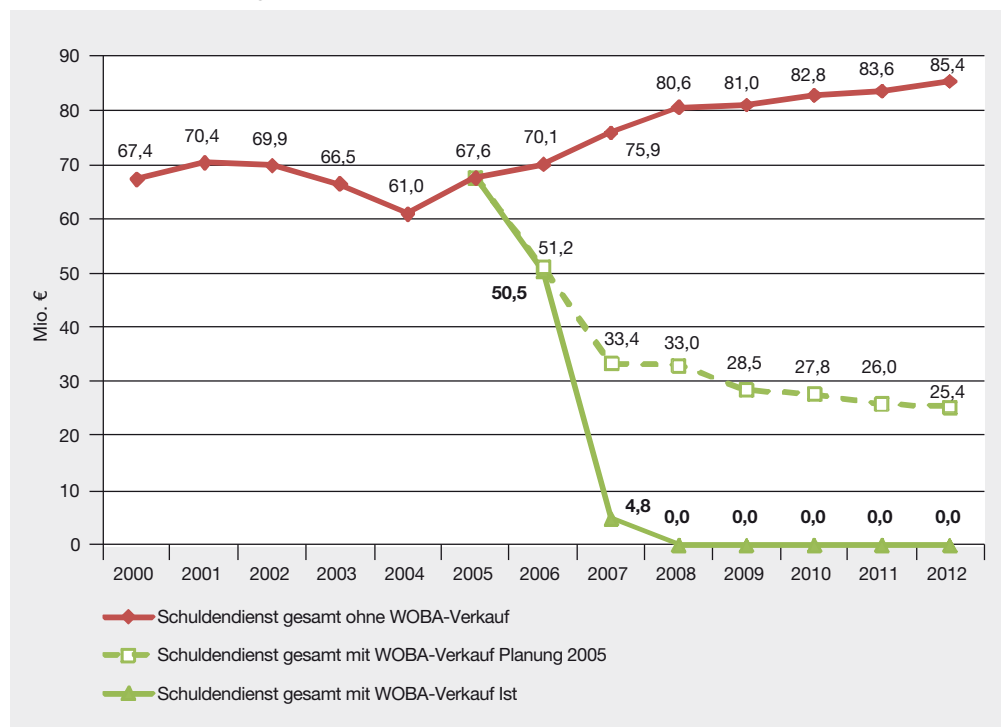
Am 9. März 2006 beschloss der Dresdner Stadtrat den Verkauf der WOBA Dresden GmbH an die Firmengruppe Fortress zum Verkaufspreis von 981,7 Mio. € zzgl. der Übernahme der Schulden der WOBA Dresden GmbH. Mit diesem Verkauf wurde Dresden „über Nacht“ schuldenfrei. Als erste Stadt trennte sich Dresden dabei von seinem kompletten kommunalen Wohnungsbestand. Der Verkauf war daher heftig umstritten.<sup>11</sup> Um mögliche negative Folgen abzuwenden, wurde eine umfangreiche Sozial-Charta in das Vertragswerk integriert, die u. a. den Mieterschutz, soziale, städtebauliche und wirtschaftliche Ziele enthielt.<sup>12</sup>

Interessant ist aber nun die Frage, ob durch den Verkauf der WOBA Dresden GmbH die Landeshauptstadt ihren Haushalt nachhaltig konsolidieren konnte. Der Schuldenbericht 2004 Dresdens<sup>13</sup> zeigt dabei für den Finanzplanungszeitraum 2005 bis 2008, dass ohne den WOBA-Verkauf von einem deutlichen Anstieg des Schuldendienstes (Zins und Tilgungszahlungen) ausgegangen wurde: Für das Jahr 2006 wurde der Schuldendienst mit ca. 71,4 Mio. € angenommen; er sollte bis zum Ende des Finanzplanungs-

zeitraums 2008 auf 81,9 Mio. € ansteigen.<sup>14</sup> Dabei stellte der Schuldendienst neben den Sozialausgaben den höchsten Ausgabeposten im Haushalt dar.<sup>15</sup> Der Schuldenstand der Stadt betrug 2005, dem Jahr vor dem Verkauf, 789 Mio. € und war bis 2012 mit noch immerhin 697 Mio. € prognostiziert.<sup>16</sup> Ohne Zweifel hätte dies negative Auswirkungen auf andere städtische Aufgabenbereiche gehabt. Somit argumentierte die Landeshauptstadt, durch den Verkauf der WOBA unabdingbare Einschnitte in anderen Aufgabenbereichen aufgrund des Schuldendienstes weitestgehend zu vermeiden und sich mit dem Verkauf deutlich zu entschulden: Mit einem damals angenommenen Verkaufserlös von 650 Mio. € wäre der jährliche Schuldendienst dann ab 2007 unter 33 Mio. € gefallen (vgl. Abb. 4, gestrichelte Linie).<sup>17</sup> Nach diesen Prognosen hätte sich zumindest der Schuldendienst nachhaltig verringert; sofern zudem eine entsprechende Haushaltsdisziplin angenommen wird, hätte schon der Verkauf zu den 2005 angenommenen Konditionen eine deutliche Konsolidierung des Haushalts um rund 50 bis 60 Mio. € ermöglicht.

Der tatsächlich erzielte Veräußerungserlös lag allerdings deutlich über den Annahmen

**Abbildung 4**  
Schuldendienst der Landeshauptstadt Dresden mit und ohne WOBA-Verkauf, Prognose 2005 und tatsächliche Entwicklung



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Landeshauptstadt Dresden

des Jahres 2005. Mit über 980 Mio. € konnte Dresden seine gesamten Schulden von damals 748 Mio. € tilgen, der Schuldendienst entfiel damit vollständig (vgl. Abb. 4, durchgezogene Linie). Damit wurde seither eine Verbesserung um reichlich 80 Mio. € pro Jahr auf der Ausgabenseite realisiert. Die Zinszahlungen, die bis dahin rund 60% des Dresdener Schuldendienstes entsprachen, reduzierten sich um rund 50 Mio. € und entlasten in diesem Volumen jährlich den Saldo der laufenden Leistungserstellung. Bis 2012 wird sich das Gesamtvolumen der seit 2007 eingesparten Zinszahlungen damit auf insgesamt rund 300 Mio. € belaufen.

Bisher scheint der Verkauf der WOBA in der Tat den Haushalt der Landeshauptstadt dauerhaft konsolidiert zu haben. Im aktuellen Doppelhaushalt 2011/2012 sind für Zinszahlungen lediglich 1,2 Mio. € (0,1% des Haushalts) veranschlagt, eine Kreditaufnahme ist nicht vorgesehen.<sup>18</sup> Inwieweit dies jedoch als nachhaltige Konsolidierung bezeichnet werden kann, ist derzeit nicht zu beurteilen.

Dresden hat den Konsolidierungskurs zusätzlich durch eine deutliche Erhöhung der Grundsteuer B begleitet. Diese stieg von 445% im Jahr 2000 auf 635% seit dem Jahr 2005. Damit wurde auch längerfristig eine stabile Einnahmesituation ermöglicht und die Konsolidierung zusätzlich unterstützt. Insofern kann konstatiert werden, dass die sächsische Landeshauptstadt den Verkauf der WOBA in eine Gesamtstrategie des Haushaltsausgleichs eingebettet hat.

Abschließend ist im Beispiel Dresden jedoch auf die anstehende Klage der Stadt gegen die Gagfah hinzuweisen. Mit der Begründung, dass die zur Investment-Gesellschaft Fortress gehörende Gagfah gegen die mit dem Verkauf vereinbarte Sozial-Charta verstoßen habe, kündigte die Landeshauptstadt Dresden im März dieses Jahres an, die Gagfah auf die im Vertrag enthaltene Vertragsstrafe, die sich theoretisch auf bis zu 1,06 Mrd. € belaufen kann zu verklagen.<sup>19</sup> Als Reaktion auf diese Klage reichte die Gagfah im Juni 2011 eine Klageerwidderung ein, die wiederum die Stadt Dresden mit schätzungsweise bis zu 800 Mio. € belasten könnte.<sup>20</sup> Da spätere Rechtsstreitigkeiten zwischen den Vertragsparteien aber eher ei-

nen Ausnahmefall darstellen, sollen dieser Aspekt sowie mögliche Konsequenzen daraus nur als möglicher Risikofaktor erwähnt werden. Der Verkauf kommunalen Eigentums als Instrument zur Haushaltskonsolidierung bleibt hiervon zunächst unberührt.

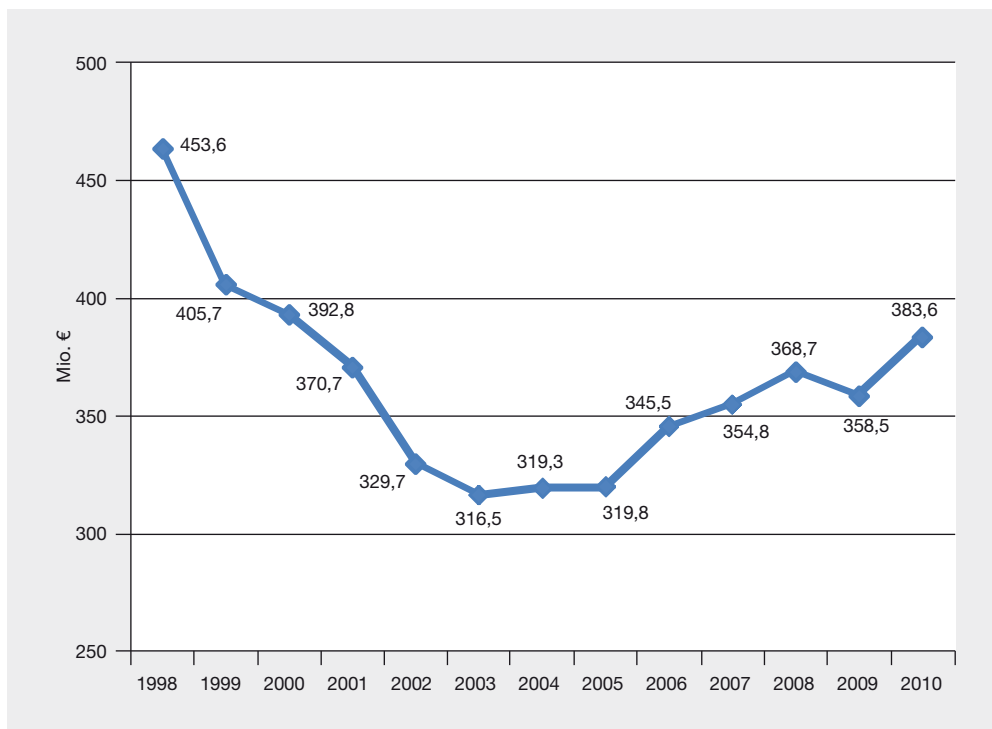
#### *Praxisbeispiel Landeshauptstadt Kiel*

Die Landeshauptstadt Kiel verkaufte bereits gegen Ende der 1990er Jahre einen großen Teil ihrer kommunalen Wohnungsbestände. 1999 erfolgte der Verkauf der KWG mit 11 000 Wohnungen an die WCM; der Verkaufserlös betrug 128 Mio. €. Mit den Erlösen konnten v.a. Altdefizite im Verwaltungshaushalt abgebaut werden, weiterhin wurden sie zum Schuldenabbau eingesetzt, was einen spürbaren Effekt auf den Schuldendienst ausübte.<sup>21</sup> Jedoch führte dies in Kiel dazu, dass durch die (vorübergehende) Reduktion der Kapitalkosten strukturelle Konsolidierungserfordernisse nicht (ausreichend) angegangen wurden.<sup>22</sup>

Zunächst einmal konnten bis 2004/2005 die Schulden deutlich reduziert werden, wenngleich diese mit über 315 Mio. € noch einen erheblichen Umfang ausmachen (vgl. Abb. 5). Der Verkauf der KWG war damit in eine Gesamtstrategie der Schuldenrückführung eingebettet. Seit 2003 existieren allerdings wieder strukturelle Defizite<sup>23</sup>, die sich auch aktuell fortsetzen. In der Folge ist der Schuldenstand bis 2010 wieder auf über 380 Mio. € angestiegen. Hieraus kann abgeleitet werden, dass der Verkauf der kommunalen Wohnungen in Kiel einen nur mittelfristigen Beitrag zur Haushaltsentspannung geleistet hat, der durch Entscheidungen für eine erneute Schuldenaufnahme in späteren Jahren wieder kompensiert wurde. Hier zeigt sich das oben genannte politische Risiko. Trotz des Konjunkturaufschwungs der Jahre 2005 bis 2008 erfolgte in der schleswig-holsteinischen Landeshauptstadt erneut eine Nettokreditaufnahme.

Entgegen der Praxis in Dresden war hier der Verkauf auch nicht durch weitere einkommenerhöhende Maßnahmen flankiert. Die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer sind in Kiel seit Mitte der 1990er Jahre konstant. Der Hebesatz der Grundsteuer B beträgt beispielsweise 450%.

**Abbildung 5**  
**Entwicklung des Schuldenstands der Landeshauptstadt Kiel**



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Landeshauptstadt Kiel

#### 4 Fazit: Haushaltskonsolidierung durch Verkauf kommunaler Wohnungen?

Auch wenn die Ausführungen zur Finanzlage der Kommunen und zu Veräußerungsaktivitäten in der kommunalen Wohnungswirtschaft nicht als allgemeingültig für alle Städte und Gemeinden in Deutschland betrachtet werden können, kann im Verkauf von kommunalen Wohnungsbeständen durchaus eine Option zur Haushaltsentlastung gesehen werden. In jedem Fall werden bei einem (Teil-)Verkauf von entsprechenden Portfolios oder Anteilen an kommunalen Wohnungsunternehmen den Kernhaushalten liquide Mittel zugeführt, die im Idealfall für die Tilgung von Krediten eingesetzt werden und damit langfristige Entlastungen für die laufenden Haushalte zur Folge haben.

Als Beispiel für solch einen Fall kann die sächsische Landeshauptstadt Dresden dienen: Hier wurden nach dem Verkauf der WOBA sämtliche Kreditmarktschulden der Stadt getilgt, was die Stadt – neben Düsseldorf – bis heute zur einzigen schuldenfreien Großstadt Deutschlands machte. Allerdings ist die langfristige Absicherung dieses Zustands mit vielen Risiken behaf-

tet, insbesondere, wenn sich das politische Meinungsbild in der Stadt hinsichtlich der Schuldenaufnahme verändert. Andere Städte haben keine vergleichbaren „Befreiungsschläge“ unternommen, aber dennoch Transaktionen in erheblichem Umfang realisiert (z. B. Berlin, Hannover, Essen, Kiel). Auch in diesen Fällen haben die Veräußerungen Liquidität in die Kassen der Kernhaushalte gespült und Tilgungen in geringerem Umfang ermöglicht oder zumindest die Neuaufnahme von Schulden (v. a. von Kassenkrediten zur Deckung laufender Defizite) vermieden. Hier ist nur schwer ermittelbar, inwiefern die Verkäufe langfristige Stabilisierungswirkungen entfaltet haben. Am Beispiel Kiels zeigt sich, dass ein Wiederanstieg der Verschuldung trotz eines erheblichen Liquiditätszuflusses keinesfalls ausgeschlossen ist. Entscheidend für den Erfolg der „Konsolidierung durch Verkauf“ sind die Einbettung in eine Gesamtstrategie und die Flankierung mit zusätzlichen Maßnahmen, wie einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze. So können eine dauerhafte Wirksamkeit gesichert und ein „Strohfeuer effekt“ vermieden werden.

Daneben sprechen die Ergebnisse der oben genannten empirischen Untersuchung aber auch dafür, dass entsprechende Transaktio-



nen in vielen Fällen auch strategische Entscheidungen gegen eine weitere Tätigkeit der Kommune im Bereich der Wohnungswirtschaft und somit weniger durch den konkreten Haushaltshintergrund motiviert sind. Nicht zuletzt spielen auch die sozialen Folgewirkungen einer Privatisierung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Vielfach wurde in diesem Zusammenhang auf die „Sozialrendite“ oder „Stadtrendite“ von

Wohnungsunternehmen verwiesen.<sup>24</sup> Ohne diese Teilelemente der Diskussion an dieser Stelle zu vertiefen, spiegelt sich darin die Vielschichtigkeit einer Entscheidung für oder gegen den Betrieb oder den (Teil-)Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen. Auf die Frage, ob hier ein geeignetes Instrument der Haushaltskonsolidierung vorliegt, kann daher nicht pauschal mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden.

#### Anmerkungen

(1)  
Halbjahresdaten eignen sich aufgrund einer Vielzahl von statistischen Erhebungsproblemen und stichtagsbezogenen Zahlungen in den kommunalen Haushalten nicht für Gegenüberstellungen und werden daher an dieser Stelle nicht detailliert betrachtet.

(2)  
Erinnert sei an dieser Stelle nur an die mehrfache Absenkung des Steuertarifs der Einkommensteuer.

(3)  
Genau genommen handelt es sich um das gleichzeitige Auftreten einer konjunkturellen Eintrübung, die bereits vorhergesehen wurde, und einer krisenhaften Entwicklung, die in ihrem Verlauf und ihrer Wirkung auf die öffentlichen Haushalte nicht vorhersehbar war.

(4)  
Vgl. dazu insbesondere für Nordrhein-Westfalen Junkernheinrich, M.; Lenk, T.; Hesse, M. et al.: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Lande Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministerium für Inneres und Kommunales sowie des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen. – Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop 2011

(5)  
Die Einnahmen aus der ausgelagerten Leistungserstellung lagen zwischen 2000 und 2010 im Durchschnitt bei rund 40–45 €/Ew.

(6)  
Zum Umfang der Transaktionen vgl. Beitrag Held i. d. H.

(7)  
Vgl. BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. – Berlin 2010. = Forschungen, Heft 145, S. 73

(8)  
Vgl. ebda., S. 78

(9)  
Vgl. ebda., S. 75 sowie Beitrag Held i. d. H.

(10)  
Vgl. ebda.

(11)  
Dies zeigte bereits das Abstimmungsergebnis: 40 Stadträte stimmten für, 29 gegen den Verkauf (vgl. Landeshauptstadt Dresden: Verwaltungsgeschichte, [www.dresden.de/de/02/110/02/verwaltungsgeschichte/08\\_woba\\_verkauf.php](http://www.dresden.de/de/02/110/02/verwaltungsgeschichte/08_woba_verkauf.php); 26.09.2011)

(12)  
Vgl. Landeshauptstadt Dresden: Unternehmerische Entscheidungen zum Konzern WOBA Dresden GmbH im Zuge der Veräußerung einschließlich der Dresdner Sozial-Charta. Beschlussausfertigung des Stadtrates. Beschluss Nr. V0821-SR18-05 vom 22.9.2005

(13)  
Landeshauptstadt Dresden: Schuldenbericht 2004. Bericht zur Darlegung des Kreditportfolios der Landeshauptstadt Dresden. – Dresden 2005

(14)  
Vgl. Ebda, S. 10

(15)  
Vgl. Landeshauptstadt Dresden: Verkauf der WOBA Dresden. Präsentation zum WOBA-Verkauf. – Dresden 2005, S. 2 ([www.dresden.de/media/pdf/haushalt/presentation\\_zum\\_woba-verkauf.pdf](http://www.dresden.de/media/pdf/haushalt/presentation_zum_woba-verkauf.pdf); 13.09.2011)

(16)  
Vgl. ebda, S. 3

(17)  
Vgl. ebda., S. 8

(18)  
Vgl. Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.): Haushaltssatzung, Gesamthaushalt, Teilhaushalte, Finanzplan, Stellenplan und Wirtschaftspläne städtischer Unternehmen. Doppelhaushalt 2011/2012. Band 1. – Dresden 2010, S. 26

(19)  
Vgl. bspw. Süddeutsche Zeitung vom 25.3.2011

(20)  
Vgl. Rechtsstreit mit Dresden: Immobiliengigant Gagfah klagt zurück. Spiegel online vom 14.6.2011 ([www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,768319,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,768319,00.html); 26.09.2011)

(21)  
Vgl. Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V. (Hrsg.): Stellungnahme zur Haushalts- und Finanzpolitik der Landeshauptstadt Kiel. – Kiel 2004, S. 3 ([www.steuerzahlerschleswig-holstein.de/uploads/Dateien/Kiel\\_neu.pdf](http://www.steuerzahlerschleswig-holstein.de/uploads/Dateien/Kiel_neu.pdf); 14.09.2011)

(22)  
Vgl. ebda.

(23)  
Vgl. ebda, S. 4.

(24)  
Für einen Zusammenschluss von genossenschaftlichen Unternehmen auch berechnet von Lenk, T.; Hesse, M.; Rottmann, O.: Sozialrendite von Wohnungsgenossenschaften. Studie im Auftrag des VSWG und der Leipziger Plattform „Wohnen bei uns“. – Leipzig 2010

#### Weitere Literatur

BMVBS (Hrsg.): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, Band 2. – Berlin 2009

BMVBS (Hrsg.): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. – Bonn 2007. = Forschungen, Heft 124

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Privatisierung kommunaler Wohnungen. Hintergründe, Risiken, Möglichkeiten. – Berlin 2007. = DStGB Dokumentation Nr. 70

Gnädiger, M.; Krause, T.: Leere Wohnungen – leere Kassen? Gastbeitrag für das Onlineportal [www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de), 2009 ([www.haushaltssteuerung.de/dokumente/haushaltskonsolidierung-leere-wohnungen-leere-kassen.pdf](http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/haushaltskonsolidierung-leere-wohnungen-leere-kassen.pdf); 13.09.2011)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Kommunale Wohnungsverkäufe. Allen Unkenrufen getrotzt. IdW Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln 35 (2009) Nr. 37, S. 8

