

InfrastrukturRecht

Energie · Verkehr · Abfall · Wasser

Geschäftsführende Herausgeber

Hans-Joachim Reck
VKU
Prof. Dr. Christian Theobald
BBH

Herausgeber

RiBVerfG Prof. Dr. Gabriele Britz
Bundesverfassungsgericht
Christian Held
BBH, GEODE
Prof. Dr. Georg Hermes
Universität Frankfurt a.M.
Folkert Kiepe
Beigeordneter a.D. Deutscher Städtetag
Prof. Dr. Christian Koenig
Universität Bonn
Dr. Carsten Kreklau
BDI
Prof. Dr. Jürgen Kühling
Universität Regensburg
Andrees Gentsch
BDEW
Reiner Metz
VDV
Dr. Christiane Nill-Theobald
TheobaldConsulting
Detlef Raphael
Deutscher Städtetag
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Adolf Topp
AGFW

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen Wochenschrift

Sonderausgabe „Kommunales Infrastruktur-Management“

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Energie

<i>M. Sudhof</i> : Kommunale Infrastruktur und politische Lebenswelt	242
<i>M. Mantler/Ch. Kokew</i> : Grenzen der Rekommunalisierung im Energiebereich	245
<i>S. Wolkenhauer</i> : Kommunale Gestaltungsspielräume bei energiewirtschaftlicher Wegerechtsvergabe	248
<i>K. Korte/E. Gawel</i> : Anreizregulierung und Energiewende – eine Mesalliance?	250
<i>H. Rendez/I. Schmidt</i> : Die smarte Energiewelt	253
<i>J. Ecke/N. Herrmann</i> : Stand der Diskussion zur Einführung von Kapazitätsmärkten in Deutschland	255
<i>S. Häsel</i> : Flexibilität für die Energiewende	258
<i>R. Schleicher-Tappeser</i> : Verteilnetze – Brennpunkt der offenen Fragen der Energiewende	262

Verkehr

<i>M. Walter/K. Meermann</i> : Mögliche Weiterentwicklung der Fernbusinfrastruktur in Deutschland	265
<i>C. Stein</i> : Netzwerkstruktur, Leistungsfähigkeit und Performance öffentlicher Verkehrsträger	268
<i>H. Leister</i> : Warum brauchen auch Kommunen den Deutschland-Takt?	271
<i>B. Fabry/H. Tegner</i> : Unterstützung der Fahrzeugbeschaffung im SPNV durch Aufgabenträger	274
<i>A. Carrarini/S. Pasold</i> : Die Länder und die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs	276
<i>C. Bange/L. Laurisch</i> : Planung, Finanzierung und Betrieb von Fernbusterminals in Deutschland	279
<i>H. Knoflacher/H. Frey</i> : Leistbare Wohnungen durch eine zukunftsgerechte Verkehrsinfrastruktur	282

Elektromobilität

<i>M. Hardinghaus/Ch. Seidel</i> : Bedarfsgerechte Bereitstellung von Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge	285
<i>C. Busch</i> : Gleichstrom-Schnellladetechnologie als Schlüssel für Ladeinfrastruktur im ländlichen Raum	288
<i>J. F. Rettberg</i> : Laden von Elektrofahrzeugen – AC oder DC? Schnell oder langsam?	290
<i>Ch. Hahn/A. Grün</i> : Modell eines eRoaming-Systems für die Elektromobilität	293

Wasser

<i>J. Mosters</i> : Bereichsausnahme für Wasserkonzessionen – Voller Erfolg oder Pyrrhus-Sieg?	296
<i>E. Gawel/N. Bedtke</i> : Effizienz und Wettbewerb in der deutschen Wasserwirtschaft	298
<i>D. A. Ostwald/M. von Harten</i> : Wassermonitor zur transparenten und regional-vergleichbaren Darstellung von Wasserpreisen in Hessen	301
<i>Th. Petersen/N. Hartermann</i> : Die ARegV als Blaupause für die Kontrolle von Wasserpreisen und -gebühren?	305

Planung

<i>G. Schiller et al.</i> : Umgang mit „gutartigen“ und komplexen Problemen im Rahmen einer ressourceneffizienten Infrastrukturplanung – Beispiele aus dem Bereich der Siedlungsabwasserwirtschaft	308
<i>F. Hennig et al.</i> : Ableitung von Vorranggebieten für die energetische Stadtsanierung	311

Beteiligung/Integrierte Betrachtung

<i>L. Teichmann</i> : Sicherheitsabstände in Genehmigungsverfahren für kommunale Störfallbetriebe	314
<i>F. W. Bartholomae/A. M. Schoenberg</i> : Das Zentrale-Orte-System und die flächendeckende Daseinsvorsorge	316
<i>U. Scheele/E. Schäfer</i> : Urban Living Labs	319
<i>J. R. Noennig et al.</i> : SMART CITY – Gestaltung und Management urbaner Wissensinfrastrukturen	322

Effizienzanzreize/Investitionen und Finanzierung

<i>A. Geissler</i> : Sind DRG-basierte Fallpauschalen in der Lage die Kosten von Behandlungen in deutschen Krankenhäusern zu decken?	325
<i>W.-H. Arndt</i> : Ersatzneubaubedarf kommunaler Straßenbrücken	328

Kommunale Unternehmen/Interkommunale Kooperation

<i>H. Rappen</i> : Kommunale Wohnungsunternehmen zw. Haushaltskonsolidierung und Aufgabenerfüllung	331
<i>F. Brockmeyer et al.</i> : Horizontale Kooperation im kommunalen Infrastrukturmanagement	334

Nr. 11 • 11. November 2013

10. Jahrgang

Mit Internet-Volltext-Service www.IR.beck.de der besprochenen Entscheidungen

Verlag C.H.Beck München und Frankfurt a.M.

Beim Vergleich der notwendigen Investitionen zu den geplanten Ausgaben ergibt sich eine Lücke. Offenbar reichen die geplanten Investitionsmittel zur vollständigen Befriedigung des Ersatzneubedarfes nicht aus. Unterlassener Ersatzneubau führt kurzfristig meist (nur) zu erhöhten Instandsetzungsausgaben aber mittelfristig zu Verkehrseinschränkungen. Die Ausweichverkehre, die durch dann notwendige Brückensperrungen führen, haben teilweise erheblich negative Folgen auf andere kommunale Straßenbrücken (z.B. Sperrung der Leverkusener Autobahnbrücke verursacht die dreifache Verkehrsbelastung der Mühlhausener Brücke in Köln).

Kommunale Unternehmen/Interkommunale Kooperation

Kommunale Wohnungsunternehmen zwischen Haushaltskonsolidierung und Aufgabenerfüllung

Hermann Rappen, Essen*

Viele kommunale Haushalte weisen erhebliche strukturelle Defizite auf, wie sich in dem dramatischen Anstieg der kommunalen Kassenkredite von 5,8 Mrd. EUR 1998 auf 47,8 Mrd. EUR 2012 zeigt. Angesichts des erheblichen kommunalen Vermögens wird deshalb gefordert, dass es einen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leistet. Dem sind aber Grenzen gesetzt, wenn nicht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks kommunaler Eigengesellschaften gefährdet werden soll. Diesem Spannungsfeld wird hier für die kommunalen Wohnungsunternehmen nachgegangen. Konfliktpotenziale zwischen Kommunen und ihren Unternehmen werden aufgezeigt, potenzielle Konsolidierungsbeiträge erörtert und letztlich untersucht, inwieweit die kommunalen Wohnungsunternehmen einen Konsolidierungsbeitrag leisten können, und ob er von der Kommunalpolitik eingefordert wird.

I. Konfliktpotenziale zwischen Kommunen und ihren Wohnungsunternehmen

Kommunale Wohnungsunternehmen verfolgen im Kern vier Sachziele. Diese sind in der Rangfolge ihrer Bedeutung:

- die Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsbarrrieren (einkommensschwache Haushalte, Diskriminierungen),
- die Verbesserung des Wohnumfelds und die Stadtentwicklung (z.B. Errichtung und Betrieb von Kindergärten),
- der Umweltschutz (z.B. energetische Sanierung) und
- die Förderung der lokalen Wirtschaft.

Formalziele sind die Substanzerhaltung und das Erwirtschaften einer (angemessenen) Rendite. Dabei macht etwa jeder zweite kommunale Eigner dem Wohnungsunternehmen Vorgaben hinsichtlich der Renditeziele bzw. der Höhe der Gewinnausschüttung¹.

Konflikte zwischen den Kommunen und ihren Wohnungsunternehmen treten besonders häufig auf, wenn Sach- und Formalziele gegeneinander abgewogen werden müssen. Ähnlich konfliktträchtig erweisen sich Fälle, in denen kommunale Wohnungsunternehmen über ihr primäres Versorgungsziel hinaus in die kommunale Aufgabenerfüllung eingebunden werden sollen. So ist das Versorgungsziel weniger Gegenstand von Konflikten als eingeforderte Beiträge der Wohnungsunternehmen im Bereich des Wohnumfelds und der Stadtentwicklung².

II. Einbindung kommunaler Unternehmen in die Haushaltskonsolidierung

Die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen hat zu der Forderung - auch seitens der Kommunalaufsicht - geführt, dass die Kommunen ihr nicht unerhebliches Vermögen verstärkt zur Haushaltskonsolidierung einsetzen sollten. Ein direkter Weg, Konsolidierungsbeiträge kommunaler Eigenbetriebe und Eigengesellschaften einzufordern, besteht darin, erhöhte Ausschüttungen zu verlangen oder Zuweisungen zu kürzen. Die radikalste Lösung ist der teilweise oder vollständige Verkauf der Wohnungsgesellschaft an private Investoren (echte Privatisierung). Es wird zudem die Möglichkeit genutzt, durch Verkäufe von Wohnungen oder kommunaler Wohnungsunternehmen innerhalb des Konzerns „Stadt“ Liquidität zu schöpfen. So ist es durchaus üblich, dass Städte Wohnungen, die sich im Besitz der Kernverwaltung befinden, an Eigengesellschaften verkaufen oder verpachten. Gängig ist auch der kreditfinanzierte Erwerb eines Wohnungsunternehmens durch andere kommunale Unternehmen oder der Kauf eigener Anteile. In diesen Fällen wird der Kaufpreis i.d.R. über eine Kreditaufnahme des Erwerbers finanziert. Schließlich können auch kommunale Aufgaben (z.B. Errichtung und Betrieb von Kindergärten, Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung) auf die Wohnungsunternehmen verlagert werden.

Es stellt sich allerdings die Frage, welche Konsolidierungsbeiträge nach Art und Umfang von den kommunalen Wohnungsunternehmen eingefordert werden, und ob kommunale Wohnungsunternehmen klammer Kommunen überhaupt in der Lage sind, einen substanziellen Konsolidierungsbeitrag zu leisten. Eine Analyse der

* Der Autor ist Wissenschaftlicher Referent im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ des Rheinisch-Westfälischen Wirtschaftsforschungsinstituts Essen.

1 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände: Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Forschungen Heft 145, 2010, S. 62.

2 Vgl. BMVBS, (o. Fn. 1), S. 70 f.

Verhältnisse in nordrhein-westfälischen Gemeinden soll hier erste Antworten geben.

III. Empirische Analyse für Nordrhein-Westfalen

1. Datenbasis

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die kreisfreien Städte, weil hier die Verantwortung für den Kommunalhaushalt und für die Steuerung der (direkten oder indirekten) Beteiligung i.d.R. bei einem Entscheidungsträger zusammenfällt. Bei kreisangehörigen Gemeinden sind die kommunalen Wohnungsunternehmen hingegen zumeist in der Hand mehrerer Kommunen, oftmals unter Beteiligung des Kreises selbst.

Für die weitere Analyse werden die kreisfreien Städte nach ihrer finanziellen Lage gruppiert. Diese wird daran gemessen, ob sie in der Lage sind, den Haushalt tatsächlich, fiktiv oder in naher Zukunft auszugleichen. Im letztgenannten Fall wird unterschieden zwischen Städten, die ein Haushaltssicherungs- oder ein Haushalts-sanierungskonzept vorlegen müssen, und ferner danach, ob dies jeweils genehmigt wurde oder nicht. Daran gemessen kann die Haushaltslage in sechs Städten als gut bis befriedigend, in vieren als angespannt und in sieben als prekär angesehen werden. Sechs Städte sind überschuldet.

Die Auswahl der diesen Städten zuzuordnenden Wohnungsunternehmen stützt sich auf Angaben der Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Danach waren 2009 247 kommunale Unternehmen im Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen tätig, davon 71 im hier relevanten Bereich der Vermietung und Verpachtung eigener Wohnungen. Die Beschränkung auf die 23 kreisfreien Städte sowie auf Unternehmen im Bereich Vermietung und Verpachtung hat eine geringe Zahl von Beobachtungen zur Folge. Die Analyse hat damit zwangsläufig eher Fallstudiencharakter.

2. Marktumfeld und Ertragslage der Wohnungsunternehmen

Es besteht die Sorge, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen durch eingeforderte Konsolidierungsbeiträge überfordert und daher ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden können. Dies gilt insbesondere dort, wo aufgrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowohl die kommunale Finanzlage angespannt als auch das Umfeld für die lokale Wohnungswirtschaft schwierig ist.

Dies trifft offenbar auf die hier betrachteten Gemeinden zu: Je schwieriger die Haushaltslage einer Stadt, desto höher sind die örtlichen Leerstandsquoten, die sich wiederum in der Mietpreisentwicklung niederschlagen. In Gemeinden mit einer guten bis befriedigenden Haushaltslage beläuft sich die Spannweite der Leerstandsquote auf 1,7 bis 4% (Median: 2,6%), in überschuldeten Gemeinden auf 4,1 bis 7% (Median 5,6%). Es überrascht deshalb nicht, dass in den Städten der erstgenann-

ten Gruppe die Angebotsmieten im Zeitraum 2005 bis 2011 stark gestiegen, in Gemeinden mit einer prekären Finanzlage dagegen leicht gesunken sind. In überschuldeten Gemeinden ist die Entwicklung uneinheitlich, möglicherweise weil die Ausgangsniveaus der Mietpreise im Jahr 2005 recht unterschiedlich sind³.

Die schwierige lokale Wohnungsmarktlage schlägt sich auch in der Performance kommunaler Wohnungsunternehmen nieder, wenngleich diese auch durch andere Faktoren beeinflusst wird. So ist die Eigenkapitalrentabilität der Wohnungsunternehmen in drei der vier Vergleichsgruppen gesunken. Den größten Einbruch erlebten aber die Wohnungsunternehmen der überschuldeten Städte, deren Rentabilität sich zwischen 2004 und 2009 mehr als halbiert hat. Der Median der Eigenkapitalrentabilität von Wohnungsunternehmen in Kommunen mit guter bis befriedigender oder mit angespannter Haushaltslage lag 2009 bei 3,5% bzw. 3,2%, in Gemeinden mit prekärer Haushaltslage betrug er hingegen 1,9% und in überschuldeten Gemeinden nur 1,6%. Die Abstufung ist deutlich, wenngleich nach Auffassung von Wirtschaftsprüfern des *GdW Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW)* ernsthafte wirtschaftliche Probleme erst dann entstehen, wenn die Eigenkapitalrentabilität geringer als 1% ist⁴.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang auch von ertragsschwachen kommunalen Wohnungsunternehmen Konsolidierungsbeiträge erwartet wurden und werden, und ob diese ggf. die Erfüllung ihrer Sach- und Formalziele gefährden.

3. Konsolidierungsbeiträge der Wohnungsunternehmen

Kommunale Wohnungsunternehmen wurden in der Vergangenheit verschiedentlich teilweise oder vollständig verkauft, wobei die Entlastung des Kommunalhaushalts einen wichtigen Grund darstellte. Echte Privatisierungen spielen dabei in letzter Zeit und wohl auch bis auf Weiteres keine Rolle mehr, nicht zuletzt wegen des zunehmenden Widerstandes aus der Bevölkerung. Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung könnte darin bestehen, dass die prekäre Finanzlage einer Kommune oft mit einer schwierigen Wohnungsmarktlage einhergeht, mit entsprechenden Konsequenzen auch für den Wert der jeweiligen kommunalen Wohnungsgesellschaft.

Es kommt aber nach wie vor zu Teilverkäufen und Einzelprivatisierungen des Wohnungsbestandes, so auch in

3 Zur Mietpreisentwicklung vgl. NRW.Bank, Wohnungsmarktbericht NRW 2012, 2012, S. 17.

4 Zitiert nach *Lohse*, Die wirtschaftliche Situation deutscher Wohnungsunternehmen – eine empirische Untersuchung, Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis. Bd. 7, 2006, S. 9 f.

den hier betrachteten nordrhein-westfälischen Gemeinden. Diese konnten aber wegen fehlender Daten nur für acht kreisfreie Städte näher untersucht werden. Kommunale Wohnungsunternehmen kreisfreier Städte, die sich in einer relativ guten Finanzlage befinden und deren Wohnungsmarkt durch geringe Leerstände gekennzeichnet ist, erhöhten ihren Wohnungsbestand (z.B. Düsseldorf, Münster). Wohnungsunternehmen kreisfreier Städte in einer prekären Finanzlage haben dagegen ihren Wohnungsbestand reduziert (z.B. Gelsenkirchen, Duisburg, Remscheid). Die Teilverkäufe und Einzelprivatisierungen dienen teilweise der Sanierung des jeweiligen kommunalen Wohnungsunternehmens selbst. Der Sanierungsbedarf resultiert dabei nicht nur aus dem Kerngeschäft, der Vermietung von Wohnungen in einem schwierigen Marktumfeld. In Duisburg brachte beispielsweise das Engagement in der Erweiterung eines Museumsbaus ein Wohnungsunternehmen in existenzielle Schwierigkeiten. Die Verkäufe dienen aber nach Darstellung der Wohnungsunternehmen vor allem der Finanzierung der Modernisierung des Wohnungsbestandes und zum Abstoßen nicht-wirtschaftlicher, d.h. sanierungsbedürftiger und schwer vermietbarer Immobilien. Kommunale Wohnungsunternehmen weisen nach Angaben der *GdW* seit Jahren im Bundesdurchschnitt höhere Leerstandsquoten auf als andere⁵. Sie konnten jedoch im Laufe der Jahre die Leerstände verringern, was ihre Chancen verbessert, die Sach- wie die Formalziele zu erreichen.

Die Auswertung von Haushaltssicherungskonzepten und Haushaltssanierungsplänen kreisfreier Städte, die sich in einer prekären Finanzlage befinden oder überschuldet sind, zeigt allerdings, dass zumindest von einigen dieser Kommunen direkte und indirekte Konsolidierungsbeiträge der Wohnungsunternehmen eingefordert werden. Höhere Ausschüttungen oder Sonderausschüttungen werden u.a. erwartet in Duisburg, Mönchengladbach, Leverkusen, Bottrop und Gelsenkirchen. Andere Städte gehen den indirekten Weg, indem durch Transaktionen innerhalb des Konzerns „Stadt“ Mittel für den Kommunalhaushalt mobilisiert werden. In Herne und Hagen haben kommunale Eigengesellschaften einen solchen Konsolidierungsbeitrag bereits in der Vergangenheit geleistet: Das Spektrum reicht in Herne vom Erwerb eigener Anteile der Wohnungsgesellschaft über den darlehensfinanzierten Kauf städtischen Wohnungsbesitzes bis hin zum Verkauf von Anteilen im städtischen Besitz innerhalb des Konzerns „Stadt“. Der darlehensfinanzierte Kauf eines kommunalen Wohnungsunternehmens durch eine andere Eigengesellschaft erfolgte in Hagen bereits vor längerer Zeit, belastet aber noch immer die Ertragslage des kommunalen Käufers. In einer Reihe von Städten (z.B. Wuppertal, Remscheid, Essen, Hamm) werden

die kommunalen Wohnungsunternehmen nicht in die Haushaltskonsolidierung einbezogen. Die Unternehmen gelten selbst als sanierungsbedürftig oder eine Mehrbelastung gilt zurzeit als nicht darstellbar. Die Ausschüttungspolitik ist allerdings auch steuerlich motiviert. Ein Rückgriff auf das sog. Eigenkapital 02, das im Zuge der Abschaffung der Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen durch die Aufdeckung stiller Reserven und steuerfreier Gewinne entstanden ist, würde bis einschließlich 2019 mit 3/7 des Betrages steuerlich belastet.

Es ist keine Frage, dass die eingeforderten Konsolidierungsbeiträge die Handlungsmöglichkeiten der Wohnungsunternehmen einschränken, denn es handelt sich um eher ertragsschwache Unternehmen. Die kommunalen Eigner scheinen aber die finanzielle Belastbarkeit nicht aus den Augen verloren zu haben.

IV. Schlussfolgerungen

Die Einbindung kommunaler Wohnungsunternehmen in die Haushaltskonsolidierung birgt finanzpolitische Konfliktpotenziale. Die Frage eines Konsolidierungsbeitrags stellt sich nämlich gerade in solchen Städten, deren kommunale Wohnungsunternehmen aufgrund der Wohnungsmarktlage relativ ertragsschwach sind. Konsolidierungsbeiträge stoßen damit rasch an finanzwirtschaftliche Grenzen, wenn man die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht gefährden will.

Ein Teil der kommunalen Eigner erwartet allerdings höhere Ausschüttungen oder Sonderausschüttungen zur Haushaltskonsolidierung, wenn auch – zumindest nach Aktenlage – bei Höhe und Zeitpunkt Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit genommen wird. Fragen der Steuergestaltung spielen allerdings auch eine Rolle. Transaktionen innerhalb des Konzerns „Stadt“ binden Eigenmittel der Unternehmen und/oder verursachen ihnen Kosten der Fremdfinanzierung. Ob letztlich der Konsolidierungsbeitrag das Wohnungsunternehmen überfordert und damit die Erfüllung des öffentlichen Zwecks gefährdet wird, kann hier nicht beantwortet werden.

Andere Kommunen verzichten von vornherein auf einen Konsolidierungsbeitrag, weil diese Mehrbelastung für die Unternehmen nicht darstellbar sei. Teil- und Einzelprivatisierungen von Wohnungsbeständen sind dagegen eher betriebswirtschaftlich motiviert, um beispielsweise Wohnungsmodernisierungen finanzieren zu können oder Leerstände zu reduzieren.

5 *GdW* Jahresstatistik kompakt, div. Jg.