

UNTERRICHTUNG

durch die Landesregierung

Bericht zur Entlastung der Kommunen von den Wohnungsbaualtschulden

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage	3
2. Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern	4
3. Erlass der Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft	4
4. Stand der Ablösung	5
5. Notifizierungs- und Pränotifizierungsverfahren der Europäischen Kommission	6
6. Anpassung der Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft	7
7. Fazit	7

1. Ausgangslage

Die Altverbindlichkeiten der kommunalen Wohnungswirtschaft sind vor allem im letzten Jahrzehnt der ehemaligen DDR entstanden. Den Bau- und Sanierungskosten des Wohnungsbaus wurden Kredite zugeordnet. Die Rückzahlung dieser Kredite war jedoch aufgrund der niedrigen Mieten nicht möglich. Aus diesem Grunde wurde rechtlich festgelegt, dass die für den Kapitaldienst dieser Kredite erforderlichen Mittel aus den öffentlichen Haushalten bereitgestellt werden. In den Jahresabschlüssen wurden diese Kredite deshalb auch nur als Eventualverbindlichkeiten dargestellt.

Im Zuge der „Deutschen Wiedervereinigung“ 1989/1990 mussten die wohnungswirtschaftlichen Regelungen der DDR in die der Bundesrepublik Deutschland integriert werden. Der Einigungsvertrag enthielt keine ausdrücklichen Regelungen zum Übergang der Altverbindlichkeiten im Wohnungsbau. Durch die ungeklärten rechtlichen Verhältnisse und ungelösten sachlichen Probleme wie die objekt- und unternehmensbezogene Zuordnung der Kredite war der wirtschaftliche Handlungsspielraum der Schuldner erheblich eingeschränkt. Zur Klärung dieser Sachverhalte gab es ein Moratorium der Gläubigerbanken bis zum 31. Dezember 1993.

Im Rahmen des Solidarpaktes schuf die Bundesregierung als Ausgleich für die Übernahme der Altverbindlichkeiten ein Ausgleichssystem unter anderem durch das Altschuldenhilfe-Gesetz (Kappung der Altschulden, Zinshilfen). Dennoch waren viele Schuldner derart finanziell belastet, dass das Altschuldenhilfe-Gesetz zum 1. Januar 2001 um die Möglichkeit einer weiteren Entlastung von Altverbindlichkeiten ergänzt wurde.

In Mecklenburg-Vorpommern bestehen trotz dieser Entschuldungsregelungen nach wie vor sowohl bei den Gemeinden als auch bei den kommunalen Wohnungsunternehmen in erheblichem Umfang Altverbindlichkeiten im Sinne des § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes. Sie stellen für die Gemeinden und die kommunalen Wohnungsunternehmen eine große finanzielle Belastung dar.

Die Ursachen für diese nach wie vor hohen Altverbindlichkeiten liegen zum einen an den nach 1990 durchgeführten Objektsanierungen, die zwar für die Erhaltung und zeitgemäße Nutzung der Wohnungen erforderlich waren, sich aber gleichwohl häufig nicht als rentabel erwiesen haben. Zum anderen wirkten sich aber auch ganz allgemein die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung, negativ auf die wirtschaftliche Situation der Gemeinden und ihrer wohnungswirtschaftlichen Unternehmen aus. Dies hat dazu geführt, dass die Kommunen und ihre Unternehmen wegen dieser Belastung insbesondere im ländlichen Raum und in kleineren Städten daran gehindert sind, den erforderlichen Beitrag zu attraktiven Wohnverhältnissen zu leisten.

2. Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des Landes sind kommunale Wohnungsunternehmen, die zeitgemäß hergerichteten und der Nachfrage entsprechenden Wohnraum zu sozial gerechten Mieten anbieten können.

Vor diesem Hintergrund hatte sich der Landesgesetzgeber mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 14. Februar 2018 (GVOBl. M-V S. 54) dazu entschlossen, einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern einzurichten und über diesen die Gemeinden bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfegesetzes sind, zu unterstützen.

Seit dem Jahr 2020 wurden jährlich 25 Millionen Euro zur Unterstützung von Gemeinden bei der Rückführung von Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten gemäß § 26 Absatz 2 und 3 Satz 1 Nummer 2 FAG M-V mit dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung gestellt.

3. Erlass der Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft

Die Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft setzt § 26 Absatz 2 und 3 Satz 1 Nummer 2 FAG M-V um. Die Verordnung wurde am 29. Januar 2021 im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern verkündet und ist am 30. Januar 2021 in Kraft getreten (GVOBl. M-V S. 69).

Bereits in der Begründung zu § 26 FAG M-V wurde die Erforderlichkeit einer höchst vorsorglichen rechtlichen Prüfung hinsichtlich der Vereinbarkeit der geplanten Zuwendungen mit den Regelungen der Europäischen Union dargestellt.

Um selbst bei Zugrundelegen eines höchst vorsorglich antizipierten, sehr weitgehenden Vorbehaltes der EU-Kommission hinsichtlich des Beihilferechts gleichwohl Ausgleichsleistungen an die Kommunen zu ermöglichen, ist unter Einbeziehung der kommunalen Landesverbände eine vielgestaltige Lösung erarbeitet worden. Danach sieht die Verordnung zunächst die Entschuldung von den folgenden vier Fallgruppen vor:

1. Gemeinden ohne Wohnungsbestand infolge von Abriss,
2. Gemeinden ohne Wohnungsbestand durch Verkauf nach Marktbedingung, zum Beispiel Bieterverfahren,
3. Gemeinden ohne Wohnungsbestand durch Verkauf ohne Marktbedingung vor mehr als zehn Jahren,
4. Gemeinden als Alleingesellschafter von Wohnungsunternehmen bei Schuldübernahme vor mehr als zehn Jahren oder weniger als zehn Jahren, aber als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Aufgrund der nicht vorhandenen Möglichkeit zur Beeinflussung anderer Marktteilnehmer ist in diesen Fallkonstellationen keine Beihilfeproblematik gegeben. Folglich konnten diese Fallgruppen selbst bei höchst vorsorglich antizipierten, sehr weitgehenden Vorbehalten der EU-Kommission hinsichtlich des Beihilferechts auch ohne Durchführung eines Notifizierungsverfahrens entschuldigt werden.

Weiterhin sieht die Verordnung die Gewährung einer Entschuldungshilfe in Höhe von höchstens 200 000 Euro (De-minimis-Beihilfe) in drei Jahren an alle Gemeinden mit Altverbindlichkeiten im Sinne des § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes vor, die diese in ihren Haushalten oder in den von ihnen gehaltenen, rechtlich unselbstständigen Sondervermögen zum Stichtag 31. Dezember 2017 im Jahresabschluss bilanziert hatten. Dies gilt ebenso für diejenigen Gemeinden, welche an von ihnen gehaltenen kommunalen Wohnungsunternehmen Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zum Stichtag 31. Dezember 2017 im Jahresabschluss bilanziert hatten.

Die Gewährung der De-minimis-Beihilfe basiert auf Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

Parallel zur Gewährung von Zuweisungen der De-minimis-Beihilfen sieht die Verordnung die Durchführung eines formellen Notifizierungsverfahrens bei der Europäischen Kommission vor, um die weitere Entschuldung der Gemeinden und deren kommunaler Wohnungsgesellschaften auch bei höchst vorsorglich antizipierten, gegebenenfalls sehr weitgehenden Vorbehalten der EU-Kommission hinsichtlich des Beihilferechts zu erreichen. In dieser Verordnung wurde hinsichtlich der Mittelverteilung ein einfaches und verwaltungsökonomisches Verfahren zugrunde gelegt. Das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern wurde nach § 26 Absatz 5 Satz 2 FAG M-V ermächtigt, das Verfahren zur Gewährung von Zuweisungen durchzuführen und die notwendigen Verwaltungsakte zu erlassen. Die Anträge auf Gewährung dieser Zuwendungen konnten bis zum 31. Januar 2022 gestellt werden.

4. Stand der Ablösung

Nach Ablauf der Antragsfrist wurden dem Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern 365 Anträge von rund 300 Gemeinden vorgelegt. Einzelne Gemeinden haben entsprechend der vorhandenen Darlehen auch mehrere Anträge gestellt.

Von den 365 Anträgen wurden 353 Anträge mit einer Gesamtsumme von rund 30,9 Millionen Euro bewilligt. Hiervon konnten bislang rund 30 Millionen Euro an die Gemeinden ausgezahlt werden. Weitere 900 000 Euro werden in Kürze ausgezahlt.

Aktuell sind noch knapp über 200 Anträge von 166 Kommunen mit einem Volumen an Altverbindlichkeiten von etwa 217,6 Millionen Euro offen.

5. Notifizierungs- und Pränotifizierungsverfahren der Europäischen Kommission

Ogleich die EU-Kommission in Vorgesprächen mit den deutschen Behörden rechtlich unverbindlich signalisiert hatte, dass sie die Altschuldenhilfe nicht von sich aus aufgreifen würde, hat das Land Mecklenburg-Vorpommern die höchst vorsorgliche Entscheidung getroffen, sich um einen förmlichen Beschluss der EU-Kommission zu bemühen. Dazu hat die Europäische Kommission am 12. Mai 2021 die Anmeldung der Notifizierung registriert. Mit Schreiben vom 22. Juni 2021 hat die Europäische Kommission die deutschen Behörden aufgefordert, die Notifizierung noch einmal zu überdenken und sie entweder zurückzuziehen oder in eine informelle Pränotifizierung umzuwandeln. Unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen hat das Land Mecklenburg-Vorpommern am 8. Oktober 2021 die Notifizierung in eine Voranmeldung umgewandelt. Die EU-Kommission hat daraufhin am 4. Januar 2022 das Notifizierungsverfahren geschlossen und das Pränotifizierungsverfahren eröffnet.

Nachdem am 29. März 2022 eine Reihe von Fragen der EU-Kommission beantwortet wurden, fand am 13. Mai 2022 ein Gespräch mit Vertretern der Kommission sowie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz statt. Im Ergebnis dieses Gespräches stellte sich heraus, dass die Kommission nunmehr ein Initiativschreiben der deutschen Behörden erwartete, auf welches mit einem administrativen Schreiben geantwortet werden sollte. Eine förmliche Notifizierung der Entschuldungsmaßnahme sollte demnach nicht mehr erfolgen und die Pränotifizierung zurückgezogen werden. Die Bundesregierung hat schließlich mit Schreiben vom 5. September 2022 die Europäische Kommission um eine informelle Bestätigung der schriftlich dargelegten Auffassung gebeten, dass die Entlastung der Kommunen und der kommunalen Wohnungsunternehmen von den DDR-Wohnungsbaualtschulden keine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstelle.

Mit Datum vom 6. Dezember 2022 hat die Europäische Kommission ihre Haltung zu der Altschuldenentlastung mitgeteilt. Sie machte deutlich, dass die geplante Entschuldung – sollte es sich dabei um eine Beihilfe handeln – mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt werden könnte. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, die Bitte um Überprüfung der Regelung zurückzuziehen.

In Anbetracht der Stellungnahme der EU-Kommission wurde das Pränotifizierungsverfahren zwischenzeitlich zurückgezogen.

In der Gesamtschau wurde die Europäische Kommission über die avisierte Maßnahme umfassend in Kenntnis gesetzt. Die Beschränkung ihrer inhaltlichen Ausführungen im Schreiben vom 6. Dezember 2022 auf die Genehmigungsfähigkeit der Maßnahme als potenzielle Beihilfe, verbunden mit der Empfehlung, die Pränotifizierung zurückzuziehen, zeigt hinreichend deutlich, dass aus ihrer Sicht das EU-Beihilferecht der Umsetzung der Maßnahme nicht entgegensteht.

6. Anpassung der Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft

Da die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme deutlich gemacht hat, dass sie keinen Anlass für ein aktives Eingreifen sieht, besteht für das Land Mecklenburg-Vorpommern die Möglichkeit, die Entschuldungsmaßnahme als beihilfefreie Maßnahme umzusetzen. Für ein solches Vorgehen bedarf es keiner gesonderten Freigabe durch die Kommission und damit keines weiteren Abwartens.

Die Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft unterstellt allerdings in der derzeitigen Fassung höchst vorsorglich gegebenenfalls auch sehr weitgehende Vorbehalte der EU-Kommission hinsichtlich des Beihilferechts und antizipierte diese vorsorglich dahingehend, dass es sich bei der Altschuldenentlastung um eine Beihilfe handeln könnte. Hinsichtlich der im Ergebnis des Notifizierungsverfahrens und des Pränotifizierungsverfahrens durch die Abstimmungen mit der EU-Kommission über deren rechtliche Einschätzung ermöglichten Konkretisierung der diesseitigen Rechtsauffassung, dass es sich nicht um eine Beihilfe handelt, soll der Verordnungstext angepasst werden.

Vor diesem Hintergrund hatte der FAG-Beirat in seiner Sitzung am 15. Dezember 2022 festgelegt, eine Novellierung der Verordnung mit dem Ziel der Streichung der bisher normierten Bezüge auf beihilferechtliche EU-Regelungen vorzunehmen. Diese Streichungen haben insbesondere zur Folge, dass Bescheide, die bisher auf die De-minimis-Beträge beschränkt wurden, so abgeändert werden können, dass die Zuweisung eine vollständige Ablösung der bei der jeweiligen Kommune oder ihrem Wohnungsunternehmen bestehenden Altverbindlichkeiten umfasst.

7. Fazit

Das Ziel einer vollständigen Entschuldung kann mit dem Erlass der in Rede stehenden Änderungsverordnung umfassend und unbürokratisch erreicht werden. Die genannte Verordnung ist auf breite Zustimmung der Verbände gestoßen. Die Landesregierung hat am 20. Juni 2023 den Erlass der Verordnung beschlossen. Mit der Neuregelung wird Ziffer 161 der Koalitionsvereinbarung 2021 bis 2026 umgesetzt.

Das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern hat die Änderungsbescheide und die Auszahlungen für das Jahr 2023 vorbereitet. Die Auszahlung der in diesem Jahr zur Verfügung stehenden Mittel und damit die weitere Entschuldung der Gemeinden und der kommunalen Wohnungsunternehmen kann mit dem Inkrafttreten der geänderten Verordnung weiter vorangetrieben werden.