

IV. Sozialer Wohnungsbau

German report on social housing in the report to the EU Commission, on State Aid to SGEI (Monti package), 2008/2009

1. Zur Funktionsweise der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland

Durch die Reform des Wohnungsbaurechts im Jahr 2001 ist in Deutschland der soziale Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt worden. Im Folgenden wird daher der Begriff soziale Wohnraumförderung verwendet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die soziale Wohnraumförderung eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist und Ausgleichszahlungen mit den EU-Beihilfevorschriften vereinbar sind. Die Bundesregierung begrüßt daher die Rechtsklarheit, die dadurch geschaffen wurde, dass die Kommission in ihrer Entscheidung vom 28. November 2005 diese Förderung ausdrücklich von der Notifizierungspflicht freigestellt hat (Rn. 16 der Entscheidung).

Die soziale Wohnraumförderung ist gesetzlich geregelt im Wohnraumförderungsgesetz¹ auf Bundesebene und in Landesfördergesetzen, soweit diese nach Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder (sog. Föderalismusreform I) das Bundesrecht ersetzt haben.²

Die Zuständigkeit zur Durchführung der sozialen Wohnraumförderung liegt in Deutschland bei den Ländern. Hierbei betrauen die Länder Unternehmen mit der Erbringung dieser Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Bei der sozialen Wohnraumförderung handelt es sich um Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Wohnraumversorgung von Bevölkerungsgruppen mit Marktzugangsschwierigkeiten. Zielgruppen sind Haushalte, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen und auf Unterstützung angewiesen sind. Hierzu zählen insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen, Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere und behinderte Menschen sowie sonstige hilfebedürftige Personen. Die Zielgruppen sind im Wesentlichen über Einkommensgrenzen definiert, deren Einhaltung im Einzelfall nachgewiesen werden muss.

Die soziale Wohnraumförderung ist in Deutschland nicht unternehmensbezogen, sondern objektbezogen angelegt. Zu den Fördergegenständen der sozialen Wohnraumförderung zugunsten der Zielgruppen zählen insbesondere:

- der Mietwohnungs(neu)bau,
- die Modernisierung, d.h. die nachhaltige Erhöhung des Gebrauchswerts von Mietwohnungen bzw. -gebäuden, die dauerhafte Verbesserung der allgemeinen Wohnverhältnisse und die nachhaltige Einsparung von Energie oder Wasser auch zur Senkung der Wohnnebenkosten, sowie

¹ WoFG - <http://bundesrecht.juris.de/wofg/index.html>.

² z.B. Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz, im Internet unter: http://by.juris.de/by/gesamt/WoFoeG_BY.htm.

- der Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum.

Üblicherweise liegt die Miete dieser Mietwohnungen unterhalb der Marktmiete.

Für eine alternde Gesellschaft umfasst die soziale Wohnraumförderung auch die Unterstützung barrierefreier Bauweisen und altersangemessener Wohnformen und -qualitäten, z.B. Wohnraum für Gruppen mit besonderem Betreuungs- und Pflegebedarf oder betreutes Wohnen.

Zugunsten der Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung kann auch die Übernahme weiterer wohnungswirtschaftlicher, baulicher und sozialer Maßnahmen, insbesondere von solchen zur Verbesserung des Wohnumfeldes, der Behebung sozialer Missstände und der Quartiersverwaltung, vereinbart werden.

2. Maßnahmen zur Umsetzung der Freistellungsentscheidung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus

Der Geltungsbereich der Entscheidung erstreckt sich nach Art. 2 Abs. 1 b) der Freistellungsentscheidung auf Ausgleichszahlungen an im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, wenn der jeweilige Mitgliedstaat den sozialen Wohnungsbau als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einstuft. Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung werden in Deutschland Ausgleichszahlungen an Unternehmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht.

Die Anwendung der Entscheidung auf die soziale Wohnraumförderung in Deutschland führt aus den folgenden Gründen zu dem Ergebnis, dass die Förderung der Unternehmen, die mit der sozialen Wohnraumförderung betraut werden, grundsätzlich von der Notifizierungspflicht freigestellt und mit Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag bzw. dem gemeinsamen Markt vereinbar ist:

2.1. Öffentlicher Auftrag (Art. 4)

Unternehmen, die Fördermittel der sozialen Wohnraumförderung erhalten, werden mit einer klar definierten gemeinwohlorientierten Verpflichtung betraut:

Die von den Ländern bestimmten Förderstellen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 WoFG) bewilligen im Rahmen ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs den erforderlichen Antrag der Förderempfänger durch eine exekutive Entscheidung, z.B. einen Verwaltungsakt. Die Förderentscheidung konkretisiert insbesondere den Förderzweck, die Höhe und Einsatzart der Zuwendungen, im Falle der Darlehensgewährung die Rückzahlungsmodalitäten sowie Art und Dauer der vom Förderempfänger einzuhaltenden / zu erbringenden Gegenleistungen.

Eine Förderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung steht grundsätzlich jeder natürlichen und juristischen Person (z.B. Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, einzelne Bauherren) zu gleichen Konditionen offen, die ein in den Förderprogrammen beschriebenes Bauvorhaben durchführt und die geforderten Belegungs- und Mietpreisbindungen einhält. Dabei werden in- und ausländische Unternehmen/Investoren gleich behandelt.

Auf den sozialen Wohnungsbau werden die hier dargestellten spezifischen Sonderregeln

bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angewandt, die sich von denen anderer Sektoren, etwa im Krankenhauswesen, unterscheiden.

Ausführungen zu den Parametern für die Berechnung erfolgen unter 2.2, zu der Überwachung, etwaigen Änderungen der Ausgleichszahlungen und den Vorkehrungen bei Überkompensierung unter 2.3.

2.2. Höhe der Ausgleichszahlungen (Art. 5)

2.2.1 Höhe der Ausgleichszahlungen nach einem ex ante festgelegten objektiven und transparenten Verfahren

In den Ländern werden jährlich nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel Förderprogramme aufgestellt. Die Programme der sozialen Wohnraumförderung und die Förderkonditionen, aus denen sich die Förderhöhe für jedes einzelne Förderprojekt errechnet, werden in öffentlich zugänglichen und erhältlichen Medien, wie offiziellen Mitteilungen der Ministerien, z.B. sog. Ministerialblättern der Bundesländer, im Internet³ und Broschüren veröffentlicht.

Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung und die Höhe der Ausgleichszahlung ergeben sich aus den vorab veröffentlichten Förderprogrammen und Förderkonditionen. Die für die Bemessung der Förderbeträge generell maßgebenden, typisierten Kriterien gelten für den gesamten Förderzeitraum.

2.2.2. Bemessung der Ausgleichszahlungen in der Weise, dass sie nicht über die mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen verursachten Kosten hinausgehen

Die Förderung wird durch zinsgünstige Darlehen, Zuschüsse für anteilige Baufinanzierung, die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, durch die Bereitstellung von verbilligtem Bauland oder durch eine Kombination dieser Fördermittel gewährt.

Die Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Förderung ist zum einen die Einräumung von Belegungsbindungen, d.h. die Vermietung ausschließlich an Haushalte, deren Einkommen innerhalb der Einkommensgrenzen liegen. Zum anderen werden Mietpreisbindungen, d.h. die Einhaltung von Mietenobergrenzen, die unterhalb des auf dem freien Mietwohnungsmarkt zu erzielenden Mietpreises (Marktmietenniveaus) liegen, festgelegt.

Bei der Aufstellung der Förderprogramme legen die Länder die Förderkonditionen, nach denen sich die Höhe der Ausgleichszahlung im Einzelfall bemisst, so fest, dass sie für die Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindung die wirtschaftlichen Nachteile der mit der Förderung verbundenen Gemeinwohlverpflichtung ausgleicht. Ausgeglichen werden die mit der Mietpreisbegrenzung verbundenen Ertragseinbußen im Vergleich zum Marktmietenniveau, der mit der Belegungsbindungen verbundene erhöhte Aufwand für Mieterbe-

³ Z.B. Wohnraumförderungsbestimmungen des Landes Nordrhein-Westfalen:

http://www.mbv.nrw.de/Service/Downloads/Wohnen/FOERDERPROGRAMM/WFB_Reintext_20081.pdf.

treuung, Instandhaltung und Verwaltung oder die mit einer besonderen Bauausführung (z.B. rollstuhlgerechter Wohnraum) verbundenen erhöhten Baukosten. Bei der Festlegung der Förderhöhe berücksichtigen die Länder die jeweiligen Wohnungsmarktverhältnisse in typisierter Form. Sie stützen sich dabei auf allgemein verfügbare statistische Angaben und wissenschaftliche Untersuchungen über Bodenpreise, Baukosten und Marktmieten.

Im Ergebnis wird mit dieser Methode eine Überkompensation der Gemeinwohlverpflichtung durch die Förderung ausgeschlossen, denn die Förderung ist marktorientiert angelegt und stellt in typisierter Form die Investition im sozialen Wohnungsbau so, dass sie die gleiche Rentabilität wie eine Investition im freifinanzierten Wohnungsbau ohne Gemeinwohlverpflichtung erzielt.

2.2.3. Getrennte Buchführung

Im Hinblick darauf, dass

- die soziale Wohnraumförderung in Deutschland eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist,
- die Bewilligung der Fördermittel durch eine in Bezug auf Förderzweck und Förderhöhe hinreichend bestimmte Förderentscheidung erfolgt,
- die Förderung jedem offen steht, d.h. jedes/r Antrag stellende in- und ausländische Unternehmen/Investor diskriminierungsfrei unter gleichen Voraussetzungen die Förderung erhalten kann,
- Transparenz besteht, d.h. die Höhe der Förderung und die Förderkriterien in einer Weise und so rechtzeitig veröffentlicht werden, dass auch Gebietsfremde die Möglichkeit haben, Kenntnis von den Förderbedingungen zu erlangen und Mittel zu erhalten,
- die staatlichen Ausgleichszahlungen für einen angemessenen Zeitraum so festgesetzt werden, dass eine Überkompensation nicht stattfindet,

bedarf es nach Art. 4 Abs. 2 lit c) der Richtlinie 2000/52/EG⁴ zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen keiner getrennten Buchführung bei den Unternehmen, die Fördermittel erhalten.

Da nur ein Ausgleich für die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt wird, kommt es zu keiner Überkompensation, so dass es sachlogisch zu einer Quersubventionierung anderer Geschäftsfelder nicht kommen kann.

2.3. Vermeidung von Überkompensierung durch Kontrolle (Art. 6)

Die Sozialbindung der Wohnungen ist eine Pflicht, die vom Unternehmen als Eigentümer der Wohnungen strikt einzuhalten ist und grundsätzlich mit der geförderten Wohnung verbunden ist. Sie wirkt auch gegenüber etwaigen Rechtsnachfolgern des Unternehmens.

⁴ Vom 26. Juli 2000 – L193/75, umgesetzt in § 3 i.V.m. § 1 des Transparenzrichtlinie-Gesetzes vom 16. August 2001 (BGBl. I S. 2141), geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3364).

Die zuständigen Stellen, d.h. Landes- oder Kommunalbehörden, bescheinigen Wohnungssuchenden auf Antrag die Einhaltung der Einkommensgrenzen. Diese Bescheinigung (Wohnberechtigungsschein) berechtigt den Wohnungssuchenden, eine geförderte Mietwohnung zu mieten. Die Vermieter geförderter Wohnungen dürfen diese nur an die Inhaber der Wohnberechtigungsscheine vermieten.

Bei der Vermietung sind sämtliche Bestimmungen der Förderzusage zur Mietbindung einzuhalten. Dazu gehören u.a. die Bestimmungen über die höchstzulässige Miete. Der Mieter kann sich hierauf gegenüber dem Vermieter berufen (vgl. § 28 Absatz 5 WoFG). Hierzu hat ihm der Vermieter die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Die zuständigen öffentlichen Stellen erheben über die Wohnungen, ihre Nutzung, die jeweiligen Mieter und Vermieter sowie über die Belegungsrechte und die höchstzulässigen Mieten Daten und verarbeiten diese, soweit dies zur Sicherung der Zweckbestimmung der Wohnungen und der sonstigen Bestimmungen der Förderzusage erforderlich ist (vgl. § 32 Absatz 1 WoFG).

Außerdem sind sowohl Vermieter als auch Mieter verpflichtet, der zuständigen Stelle auf Verlangen Auskunft zu erteilen und Einsicht in ihre Unterlagen zu gewähren und ihr die Besichtigung von Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen zu gestatten, soweit dies zur Sicherung der Zweckbestimmung der Wohnungen und der sonstigen Bestimmungen der Förderzusage erforderlich ist (vgl. § 32 Absatz 2 WoFG). Soweit begründete Zweifel an der Richtigkeit der Angaben und der hierzu vorgelegten Nachweise bestehen, haben auch Finanzbehörden und Arbeitgeber der zuständigen Stelle Auskunft über die Einkommensverhältnisse der Wohnungssuchenden zu erteilen (vgl. § 32 Absatz 4 WoFG).

Die Bestimmungen der Förderzusage zu den Belegungs- und Mietbindungen können im Wege des Verwaltungszwanges durchgesetzt werden (vgl. § 32 Absatz 1 WoFG).

Unabhängig hiervon können bei etwaigen Verstößen gegen bestimmte gesetzliche Bestimmungen Geldleistungen (vgl. § 33 WoFG: Geldleistungen bei Gesetzesverstößen), die wieder der Sozialen Wohnraumförderung zuzuführen sind, und/oder Bußgelder (vgl. § 52 WoFG) festgesetzt werden. Als ultima ratio kann die Förderung widerrufen werden.

Aufgrund der umfangreich vorgeschalteten Kontrollmechanismen wie auch der Androhung schwerwiegender Sanktionen kann für den Regelfall davon ausgegangen werden, dass sich der Förderempfänger / Vermieter an die Regelungen der Förderzusage hält. Konkrete Kontrollen der Miet- und Belegungsbindungen erfolgen damit nur anlassbezogen d.h. wenn sich Missstände offenbaren oder Dritte (andere Ämter, Mieter, sonstige Dritte) Unregelmäßigkeiten mitteilen. Werden dabei Verstöße festgestellt, werden in der Regel Geldleistungen festgesetzt. Normalerweise reicht dies, um damit nachhaltig Missstände zu beseitigen. Zu Rückforderungen der Subventionen kommt es daher - außerhalb des Straftatbestandes des Subventionsbetrugs (vgl. § 264 StGB) - nur äußerst selten. Da die Ausgleichszahlungen, wie unter Ziffer 2.2 dargestellt, so bemessen werden, dass sie nicht über die mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten hinausgehen und da die Einhaltung dieser Gemeinwohlverpflichtung wirksam kontrolliert wird, kann es nicht zu einer Überkompensierung und einer Quersubventionierung anderer Geschäftsfelder kommen.

2.4. Überwachung und Jahresberichte / Vorhalten von Unterlagen (Art. 7)

Durch

- allgemein geltende gesetzliche Regelungen (z.B. das Handelsgesetzbuch, §§ 238 und 257 HGB, sowie die Abgabenordnung, § 147 AO),
- verwaltungsrechtliche Vorschriften (z.B. Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, Haushaltsgrundsätzegesetz, §§ 33, 33a HGrG),
- Richtlinien des Bundes und der Länder (z.B. Ausführungsbestimmungen zu Richtlinien der zuständigen Stellen (z.B. Aktenordnungen)

sind Aufbewahrungsfristen vorgegeben. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Bestimmungen der Freistellungsentscheidung über einen Zeitraum von 10 Jahren überprüft werden können.

3. Anwendungsbereich und statistische Informationen zu Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse

Im Rahmen der unter II.1 erwähnten Föderalismusreform im Jahr 2006 sind die Statistikvorschriften für den sozialen Wohnungsbau / soziale Wohnraumförderung mit Wirkung vom 1. Januar 2007 ersatzlos entfallen (vgl. §§ 41 und 42 alte Fassung WoFG). Die Statistik wurde mithin letztmals für das Jahr 2006 erhoben. Ihr können folgende Angaben entnommen werden:

- Zahl der geförderten Wohnungen insgesamt: 35.307
hiervon Anzahl der Mietwohnungen: 18.389 (Rest selbstgenutztes Eigentum = 16.918 Wohnungen)
- Höhe der Mittel im sozialen Wohnungsbau (Darlehen und Zuschüsse) insgesamt: 1.165.048.000 Euro
hiervon: 673.144.000 Euro für Private, 226.091.000 für Wohnungsunternehmen

Eine Aufteilung nach Empfängern ist nicht möglich, ebenso wenig die Errechnung von Durchschnittsbeträgen, da in der Zahl der geförderten Wohnungen auch solche enthalten sind, bei denen Eigentumsmaßnahmen für Selbstnutzer gefördert wurden.

Angaben zu der Zahl der Begünstigten, die durchschnittliche Höhe/jährlicher Höchstbetrag/Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen sind nicht vorhanden, da diese statistisch nicht erhoben wurden.