

Merklblatt zur Anwendung der „Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR)“ für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus

Rechtliche Grundlagen

Die BlmA hat ergänzend zu dem im Bundeshaushaltsplan im Epl. 60, Kap. 6004, Titel 121 01 ausgebrachten Haushaltsvermerk 60.3 die „Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken“ (VerbR) in Kraft gesetzt. Im Haushaltsgesetz 2017 wurde der Gewährungszeitraum bis zum Jahr 2020 verlängert. Die Gewährung von Kaufpreisabschlägen ist nur an Berechtigte im Sinne der Erstzugriffsoption möglich (Gebietskörperschaften sowie insbesondere mehrheitlich von diesen getragene Gesellschaften, z.B. kommunale Wohnungsbaugesellschaften). Die BlmA kann gem. VerbR II. 4. C) und 8. C) an die Berechtigten Liegenschaften für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus mit einem Verbilligungsabschlag von bis zu 25.000 € pro neu geschaffener Wohneinheit verkaufen. Damit soll primär ein Anreiz geschaffen werden, Potenzialflächen möglichst intensiv zum Neubau von öffentlich geförderten Sozialwohnungen für Haushalte im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG), Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) sowie nach den danach erlassenen jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen zu nutzen. Die Verbilligung ist dabei begrenzt auf 80% des (Teil-)Kaufpreises (Kapungsgrenze), so dass im Einzelfall der Verbilligungsabschlag pro neu geschaffener Wohneinheit weniger als 25.000 € betragen kann.

Für die Verbilligung müssen deshalb nachfolgende Voraussetzungen gegeben sein:

Zweckerklärung der Gebietskörperschaft

Die Gebietskörperschaft muss verbindlich erklären, dass der Erwerb durch sie oder eine mehrheitlich von ihr getragene Gesellschaft (Unternehmen, Stiftung oder Anstalt) zum Neubau von Sozialwohnungen bzw. zur Ausweitung des Bestands an Sozialwohnungen vorgesehen ist. Eine inhaltsgleiche Zweckerklärung ist ebenfalls von der erwerbenden Gesellschaft abzugeben. Die Zweckerreichung bestimmt sich nach der Erfüllung der Anforderungen des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG), des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) sowie nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen.

Kaufgegenstand und Erstzugriffsoption

Für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus können neben Konversionsliegenschaften auch weitere entbehrliche Grundstücke verbilligt verkauft werden. Um Wohnbauflächen zur Schaffung von preiswertem Wohnraum möglichst ökonomisch zu nutzen, wird eine Verbilligung nur für das Kaufobjekt bzw. für die Liegenschaftsteile (Wohnbauflächen) gewährt, die im Geschosswohnungsbau für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus genutzt werden. Die verbilligungsfähigen Bauvorhaben müssen mindestens den Neubau von acht Sozialwohnungen im Geschosswohnungsbau pro Kaufvertrag umfassen.

Als Geschosswohnungsbau wird die Errichtung von mehrgeschossigen Mehrfamilienhäusern in verdichteter Bauweise („Wohnblocks“) mit mindestens vier Wohnungen pro Wohnblock, dabei mindestens zwei Wohnungen pro Etage verstanden, bei denen die einzelnen Wohnungen durch ein durchgängiges, für sich abgeschlossenes gemeinsames Treppenhaus erschlossen sind.

Die Entscheidung über eine evtl. Veräußerung in Teilflächen obliegt der BImA. Die Kaufpreisabschläge werden bis zur Kappungsgrenze von 80% vom gutachterlich ermittelten Verkehrswert der für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus genutzten Liegenschaftsteile abgezogen. Wenn auf dem Kaufgegenstand nicht mindestens acht Sozialwohnungen binnen drei Jahren nach Eigentumsübergang geschaffen und bezugsfertig zur Verfügung gestellt werden können, ist der verbilligte Verkauf nicht möglich.

Betrauung mit einer DAWI

Aufgrund der Privilegierung unter Ausschluss des Marktes stellt dieser Kaufpreisabschlag nach der VerbR eine Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. (1) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar, die nach den für alle EU-Mitgliedsstaaten bindenden Entscheidungen der Kommission nur unter engen Voraussetzungen vom generellen Beihilfeverbot ausgenommen ist. Eine pauschale Freistellung von der Einzelfallprüfung bei der EU-Kommission besteht für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), die dem Allgemeinwohl dienen und die ohne staatliche Eingriffe am Markt nicht/nicht zu marktüblichen Konditionen durchgeführt werden können. Das Ziel, Wohnraum für sozial benachteiligte Personen zur Verfügung zu stellen, die auf dem freien Wohnungsmarkt keine Wohnung finden können, wird von der EU-Kommission als eine solche DAWI angesehen. Ein EU-konformer verbilligter Direktverkauf für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus setzt daher die Bereitschaft des Käufers voraus, neben den Maßgaben des Haushaltsvermerks zur Erstzugriffsoption und der VerbR auch die speziellen Anforderungen einer DAWI zu erfüllen.

Der Erwerber muss in diesem Zusammenhang mit einer Dienstleistung zur Schaffung von zusätzlichen Wohnungen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus formal betraut werden. Der Betrauungsakt als verpflichtender Hoheitsakt kann nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung nur von der in der Bundesrepublik Deutschland nach Landesrecht dafür zuständigen Stelle durchgeführt werden. Die BImA kann aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages zur wirtschaftlichen Verwertung keine Betrauungsakte vornehmen. Es obliegt somit der Belegenheitskommune, die auch die für die Ausübung der Erstzugriffsoption erforderliche Zweckerklärung abgibt, dass Wohnungsbaugesellschaften, an denen sie mehrheitlich beteiligt ist, mit der DAWI von einer nach Landesrecht zuständigen Stelle (in der Regel die Kommune) betraut werden. Der formale, rechtskräftige Betrauungsakt wird Anlage des Kaufvertrages mit der BImA. Die Beifügung eines Entwurfs reicht nicht aus.

Wenn eine Kommune eine Liegenschaft unmittelbar von der BlmA erwirbt, um sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse (insbesondere Wahrnehmung der Aufgabe der sozialen Wohnraumförderung als kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge) an Erstzugriffsberechtigte (i. d. R. kommunale Unternehmen) weiter zu veräußern oder sie in eine (private) Gesellschaft einzubringen, in der sie Mehrheitsgesellschafterin ist, bedarf es keines Betrauungsaktes, weil die Kommune nicht als „Unternehmen“ handelt sondern als Teil der öffentlichen Hand agiert. Bei einer eventuellen Weiterveräußerung muss die Kommune aber den (Zweit-)Erwerber betrauen.

Inhalt einer DAWI

Im Betrauungsakt werden der Anwendungsbereich und die jeweiligen Verpflichtungen des Unternehmens und der Kommune als betrauende Stelle festgelegt. Die Ausgleichsleistungen je DAWI dürfen insgesamt 15 Mio. € pro Jahr nicht übersteigen. Neben dem Kaufpreisabschlag der BlmA sind ggf. weitere Förderungen transparent zu machen. Die Käuferin hat der BlmA darzulegen, ob und welche (weiteren) Förderungen sie auf welcher Grundlage erhalten wird (Vorlage des Förderbescheides bzw. eines Vorbescheides).

Im Betrauungsakt sind festzulegen:

- a) Gegenstand und Dauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (üblicherweise wird ein Unternehmen nicht länger als für 10 Jahre betraut). Wegen der meist notwendigen vorlaufenden Errichtung oder Herrichtung wird in der Regel dann die kaufvertraglich vereinbarte Mindestnutzung von 10 Jahren nach Bezugsfertigkeit noch nicht abgelaufen sein, so dass das Unternehmen entsprechend erneut zu betrauen ist;
- b) das Unternehmen und das konkrete Bauvorhaben (Schaffung von Wohnungen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus)¹;
- c) etwaige dem Unternehmen durch die Bewilligungsbehörde gewährte ausschließliche oder besondere Rechte;
- d) Beschreibung des Ausgleichsmechanismus und der Parameter für die Berechnung, Überwachung und ggf. Änderung der Ausgleichsleistungen;
- e) Maßnahmen zur Vermeidung und Rückforderung von Überkompensationszahlungen;
(Um zu vermeiden, dass Überkompensationen, die in der Regel erst durch hinzutretende Fördermittel bewirkt werden, zu einer Haftung der BlmA führen, erwartet die BlmA im Kaufvertrag die Übernahmbereitschaft zu einer entsprechenden Kontrollpflicht der Kommune. In Fällen, in denen eine kommunale Gesellschaft das Grundstück erwirbt, ist deshalb die Mitaufnahme der betrauenden Kommune im Kaufvertrag notwendig.)
- f) Verweis auf den Freistellungsbeschluss der EU-Kommission vom 20. Dezember 2011.

Die BlmA stellt den Kommunen ein Grundmuster eines Betrauungsaktes zur Verfügung. Im Betrauungsakt sind lediglich abstrakt der Ausgleichsmechanismus (=Verbilligung oder Förderbescheid) sowie die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen darzustellen. Die Kompensation / Ausgleichszahlung, die sich nach den Nettomehrkosten richtet, die für die Erbringung der DAWI entstehen, ist nur allgemein zu beschreiben, ohne konkrete und detaillierte Angaben zu machen.

¹ Die Angabe der konkreten Anzahl der beabsichtigten Sozialwohnungen ist nicht erforderlich.

Die Förderungen durch Dritte (meist Bundesländer) sehen i.d.R. jährliche Zuschüsse vor, während die BlmA nach VerbR einen einmaligen Zuschuss in Form eines Abschlages vom Kaufpreis gewährt. Die Höhe aller Ausgleichszahlungen darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung verursachten Kosten unter Berücksichtigung der erzielbaren Einnahmen und eines angemessenen Gewinns abzudecken (Gefahr der Überkompensation). Durch die Verpflichtung zur getrennten Buchführung werden Kosten und Erlöse der DAWI transparent und sind etwaige Quersubventionierungen ausgeschlossen.

Die Wohnungsbaugesellschaft als Erwerberin muss sich im Kaufvertrag verpflichten, gegenüber der BlmA und ggf. weiteren Fördergebern mindestens alle drei Jahre nach Ablauf des Geschäftsjahres über die DAWI unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung einer Überkompensation Rechnung zu legen. Die BlmA ist gehalten, die Bezugsfertigkeit des geförderten Wohnungsbauvorhabens innerhalb von drei Jahren zeitnah zu prüfen. Falls gegenüber den im Betrauungsakt und Kaufvertrag vereinbarten Planungen tatsächlich mehr oder weniger Wohnungen für den sozialen Wohnungsbau innerhalb der Frist von regelmäßig drei Jahren bezugsfertig erstellt werden, ist die gewährte Verbilligung anzupassen. D.h. ggf. muss die BlmA die gewährte Verbilligung anteilig für nicht erstellte Wohnungen verzinst zurückfordern oder bei mehr Wohnungen den Kaufpreisabschlag nachträglich erhöhen.

Inhalt des Kaufvertrages

Erwirbt eine mehrheitlich von der Kommune getragene Gesellschaft das Grundstück, so ist die betrauende Kommune als Partei in den Kaufvertrag aufzunehmen, da ihr die Kontrollpflichten obliegen.

Im Kaufvertrag werden folgende Vereinbarungen getroffen:

a) Bindungsfristen

Die baulichen Anlagen sind innerhalb von drei Jahren ab Eigentumsübergang bezugsfertig zum Zweck der Schaffung von Wohnungen im öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau zu errichten und anschließend mindestens für die Dauer von zehn Jahren (Mindestnutzungszeitraum) entsprechend zu nutzen. Den Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit hat der Käufer der BlmA anzuzeigen.

b) Kontrollpflichten

Die Wohnungsbaugesellschaft als Erwerberin und die Kommune als betrauende Stelle müssen sich im Kaufvertrag verpflichten, gegenüber der BlmA und ggf. weiteren Fördergebern mindestens alle drei Jahre nach Ablauf des Geschäftsjahres über die DAWI unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung einer Überkompensation Rechnung zu legen.

c) Weiterveräußerung

Zur Sicherstellung der neu zu schaffenden Wohnungen für den sozialen Wohnungsbau wird von der BlmA vertraglich eine Errichtungsfrist von drei Jahren ab Eigentumsübergang und ein Mindestnutzungszeitraum von mindestens 10 Jahren ab Bezugsfertigkeit vereinbart. Innerhalb dieser Fristen soll zur Vermeidung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen eine Weiterveräußerung ebenso wie eine Übertragung von Gesellschaftsanteilen an Dritte, die nicht zum Kreis der Erstzugriffsberechtigten gehören, ausgeschlossen sein.

Ein Weiterverkauf ist in dem v. g. Zeitraum nur an Erstzugriffsberechtigte zulässig. Voraussetzung ist jedoch, dass der Ersterwerber im Kaufvertrag mit dem Zweiterwerber die Verbilligung in vollem Umfang an den Zweiterwerber weitergibt. In diesem Fall ist zudem ein (neuer) Betrauungsakt gegenüber dem Zweiterwerber notwendig, um sicherzustellen, dass die Verpflichtung zur Durchführung der DAWI auf den Zweiterwerber übertragen wird. Bei einem Weiterverkauf muss ein Erstzugriffsberechtigter darüber hinaus während der Dauer der o. g. Fristen mehrheitlich an der Gesellschaft beteiligt sein und Mehrheitsgesellschafter bleiben. Sollte sich der Erstzugriffsberechtigte innerhalb dieses Zeitraums aus der Gesellschaft zurückziehen, ist die Verbilligung zurückzufordern. Diese Verpflichtungen sind durch entsprechende Nachzahlungsklauseln kaufvertraglich abzusichern. Dies gilt auch für den Fall der Bestellung eines Erbbaurechts, das zwar keine Weiterveräußerung darstellt, aber nach Sinn und Zweck des Haushaltsvermerks einer solchen gleichgestellt ist sowie der Einbringung des Grundstücks in eine Gesellschaft.

Die Weiterveräußerung von Liegenschaften durch den Ersterwerber an einen Zweiterwerber fällt grundsätzlich nicht mehr in den Verantwortungsbereich der BlmA. Die Kaufverträge zwischen der BlmA und dem Erstzugriffsberechtigten (Ersterwerb) und dem Erst- und Zweiterwerber (Zweiterwerb) sind eigenständige Rechtsverhältnisse. Die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen obliegt den Parteien des Zweitgeschäfts, die die Einhaltung von innerstaatlichem und EU-Recht sicherstellen müssen.

d) Nachzahlungspflichten

Falls gegenüber den im Kaufvertrag vereinbarten Planungen tatsächlich mehr oder weniger Wohnungen für den sozialen Wohnungsbau bezugsfertig erstellt werden, ist die gewährte Verbilligung anzupassen. D.h. ggf. muss die BlmA die gewährte Verbilligung anteilig für nicht erstellte Wohnungen verzinst zurückfordern oder bei mehr Wohnungen den entsprechenden Kaufpreisabschlag unverzinst nachzahlen.

Die gewährte Verbilligung muss außerdem zurückgezahlt werden, wenn

- der mit der Verbilligung verbundene Zweck nicht oder nicht in dem vereinbarten Umfang erreicht wird,
- wenn bei einer Weiterveräußerung an einen Erstzugriffsberechtigten die Verbilligung nicht vollständig weitergegeben wird oder
- wenn die Weiterveräußerung an einen Nicht-Erstzugriffsberechtigten erfolgt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob der Ersterwerber (unter Verstoß gegen den Haushaltsvermerk) die Verbilligung weitergibt oder zum vollen Wert verkauft.