



Bereitstellung von kommunalen Liegenschaften für das Betreiben sozialer Einrichtungen

Runderlaß III Nr. 62/1994
des Ministeriums des Innern
Vom 11. Juli 1994

Soziale Einrichtungen sollen nach dem Subsidiaritätsprinzip des Bundessozialhilfegesetzes auf freie Träger wie z. B. Wohlfahrtsverbände übertragen werden; für das Betreiben von Krankenhäusern gilt, daß gemeinnützigen und privaten Krankenhausträgern nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz die Mitwirkung an der stationären Versorgung zu ermöglichen ist. Diesen Bestimmungen folgend kann sich die Übertragung auf den Betrieb der Einrichtungen beschränken (Vermietung/Verpachtung der Liegenschaften), sie kann aber auch zusätzlich die Veräußerung der betriebsnotwendigen Liegenschaften umfassen. Nachfolgend wird zunächst auf die Vermietung/Verpachtung von sozialen Einrichtungen eingegangen, bei denen die Kommunen Eigentümer der Liegenschaften bleiben.

I. Vermietungsmodell:

Die spezifischen Bestimmungen für die o. g. sozialen Einrichtungen - wie z. B. das Landes-Altenpflegeheim-Bauprogramm - gewährleisten zum einen, daß die Kommunen Eigentümer sozialer Einrichtungen bleiben können und zum anderen, daß auch sie die Kosten für die Modernisierung und den Ausbau der sozialen Einrichtungen, die sich in der jeweiligen Landesplanung des MASGF befinden, über Pflege- bzw. Tagessätze refinanziert bekommen.

Die Kommunen treten dabei - ebenso wie private Investoren - für die nach Abstimmung mit dem MASGF und der im Auftrag des MASGF tätigen Projecta GmbH erforderlichen Investitionsmaßnahmen in Vorleistung. Die hierfür benötigten Mittel werden aufgrund der kommunalen Haushaltssituation in der Regel über Kredite zu finanzieren sein. Diese Kredite sind jedoch von den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden nicht auf die nach der jeweiligen Haushaltssituation zulässige Gesamtkreditaufnahme anzurechnen, weil es sich nachweislich um rentierliche Investitionen handelt. Um jedoch die Ausgabepositionen, die sich aus der "Vermarktung" der sozialen Einrichtung ergeben von anderen insbesondere sozialen Kostenarten abgrenzen zu können, empfiehlt es sich, die soziale Einrichtung mit eigener Wirtschaftsrechnung zu führen. Hierfür bieten sich als geeignete Betriebsform der Eigenbetrieb oder die Eigengesellschaft an.

Wie oben bereits angedeutet, gelten für die kommunalen Gebietskörperschaften ebenfalls die Finanzierungsgrundsätze der Brandenburgischen Kostensatzrahmenvereinbarung und die der anderen spezifischen Förderprogramme. Je nach Finanzierungsart der zur Erfüllung der Heimmindestbauverordnung und anderer gesetzlicher Vorschriften durchzuführenden Baumaßnahmen sind für die Ausreichung der Mittel Grundschulden im Grundbuch einzutragen. In diesen Fällen empfiehlt es sich, eine Eigengesellschaft zu gründen und die betriebsnotwendigen Anlagen mittels Sacheinlage zu übertragen, wobei die Übertragung bei Berücksichtigung der unter im nachfolgenden Punkt "II." genannten Bedingungen zu Buchwerten erfolgen kann.

Der Eigenbetrieb bzw. die Eigengesellschaft sollen den Betrieb dieser sozialen Einrichtungen dem Subsidiaritätsprinzip des Bundessozialhilfegesetzes folgend auf freie Träger übertragen, d. h. daß diese die Objekte von dem Eigenbetrieb bzw. der Eigengesellschaft anmieten können. Die Mietkosten sind über die Pflegesätze für die Träger ebenfalls refinanzierbar.

Wenn die Kommunen Eigentümer der sozialen Einrichtungen bleiben, so hat dies gegenüber einer Veräußerung den entscheidenden Vorteil, daß sie nach Ablauf des Refinanzierungszeitraumes von derzeit 25 Jahren weiterhin die Verfügungsbefugnis über ein den gesetzlichen Anforderungen entsprechendes Gebäude inne haben, wobei die für die Modernisierung erforderlichen Mittel vollständig über Pflege- bzw. Tagessätze refinanziert wurden.

Sollten die Kommunen jedoch z. B. aus personellen oder organisatorischen Gründen nicht dazu in der Lage sein, die Planung und Durchführung der erforderlichen Baumaßnahmen sowie die Unterhaltung und Vermietung der sozialen Einrichtungen zu gewährleisten, können sie die entsprechenden Liegenschaften auch veräußern.

II. Veräußerungs-/Erbbaurechtsmodell:

Bei der Veräußerung der Liegenschaften sind folgende Besonderheiten zu beachten:

Nach § 90 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung (GO) dürfen Gemeinden Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern. Mit dieser Vorschrift soll in Verbindung mit den §§ 74 und 89 GO (vormals §§ 34 und 48 der Kommunalverfassung) die wirtschaftliche Haushaltsführung und der wertmäßige Bestand der Vermögenswerte sichergestellt werden.

Dieser Grundsatz gilt zunächst generell auch für die Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden, die für den Betrieb von sozialen Einrichtungen genutzt werden, jedoch gibt es in diesem Bereich nachfolgend aufgeführte Besonderheiten:

1. Die potentiellen Interessenten an den Objekten sind überwiegend Wohlfahrtsverbände und andere freie Träger, die aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit in der Regel vermögenslos sind.
2. Anschaffungskosten für Grundstücke und Gebäude sind nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, sowie den Förderrichtlinien und Kostensatzrahmenvereinbarungen nicht über die Pflegesätze refinanzierbar.

Aus diesen Gründen scheint die Veräußerung derartiger Liegenschaften an freie Träger zum vollen Wert ohne die Gewährung von Zuschüssen durch die veräußernde Kommune nicht möglich zu sein. Die von mir in dem Runderlaß des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (MASGF) V.3 vom 17. Dezember 1992 zugelassene Verfahrensweise, daß die Kommunen den freien Trägern bei Maßnahmen im Rahmen des Landes-Altenpflegeheim-Bauprogramms finanzielle Zuwendungen zur Förderung des Betriebes in Höhe des zu zahlenden Erbbauzinses gewähren können, entwickelte sich daher in der Vergangenheit zum Regelfall, so daß die freien Träger praktisch keinen Erbbauzins zu entrichten haben.

In diesem Zusammenhang ist besonders problematisch, daß nach der Erbbaurechtsverordnung dem Erbbauberechtigten bei Beendigung des Erbbaurechtes und dem Heimfall eine Entschädigung zusteht. Dies könnte bei der Umsetzung der bisherigen o. g. Regelung zur Folge haben, daß die Kommune Entschädigung zu leisten hat, obwohl sie den Erbbauzins vollständig subventioniert und der Erbbauberechtigte sämtliche Aufwendungen für die Liegenschaft (Investitionen und Unterhaltung) aus öffentlichen Mitteln refinanziert bekommt.

Damit käme es zu einer Doppelfinanzierung dieser Einrichtungen durch die öffentliche Hand, die nicht vertretbar ist. Demzufolge bestand Handlungsbedarf, andere Lösungen zu finden.

Nach zahlreichen Gesprächen zwischen Vertretern des MASGF und meines Hauses konnten Übertragungsformen für soziale Einrichtungen entwickelt werden, die im Einklang mit den spezifischen gesetzlichen Vorschriften und Förderbestimmungen, sowie der Brandenburgischen Kostensatzrahmenvereinbarung stehen und gleichzeitig den Vorschriften der Gemeindeordnung genügen.

Danach soll die Veräußerung eines bebauten oder unbebauten Grundstückes oder die Bestellung eines Erbbaurechtes an einem Grundstück zur Errichtung oder zum Betreiben einer sozialen Einrichtung **im Rahmen der jeweiligen Landesplanung des MASGF** auch unentgeltlich erfolgen können.

Voraussetzung ist jedoch, daß bei einem Verkauf sichergestellt ist, daß der Käufer die Liegenschaft bei der Aufgabe der dauerhaften Nutzung des Objektes als soziale Einrichtung oder der Fortführung der Nutzung als soziale Einrichtung **aber außerhalb der Landesplanung des MASGF** für das Objekt den zu diesem Zeitpunkt aktuellen Verkehrswert für das Grundstück nebst ggf. mitveräußerter Gebäude, ohne Berücksichtigung vom Käufer veranlaßter Renovierungs- oder Baumaßnahmen, zahlt. Bei einer Erbbaurechtsbestellung ist zu vereinbaren, daß bei einer Nutzungsänderung im o. g. Sinne der Heimfall eintritt.

Als Gegenleistung für die unentgeltliche Übertragung wird vorausgesetzt, daß der Eigentümer, sofern er die soziale Einrichtung an einen Betreiber vermietet, bei der Berechnung der Mietkosten den unentgeltlichen Erwerb berücksichtigt, so daß sich im Ergebnis eine im Preisvergleich geringere Miete ergeben müßte.

Nachfolgend führe ich Musterformulierungen für unentgeltliche Übertragungen auf, die nach § 90 Abs. 3 GO genehmigungsfähig sind. Die konkreten Vereinbarungen sind auf die jeweilige Nutzungsart anzupassen:

II.1. Kaufvertrag:

Bei Aufgabe der tatsächlichen Nutzung oder bei Fortführung der Nutzung als soziale Einrichtung aber außerhalb der Landesplanung des MASGF verpflichtet sich der Käufer schuldrechtlich, für das mit dieser Urkunde veräußerte Grundstück nebst ggf. mitveräußertes Gebäude und baulicher Anlagen den zum Zeitpunkt der Nutzungsaufgabe bzw. Nutzungsänderung aktuellen Verkehrswert ohne Berücksichtigung von ihm veranlaßter Renovierungs- oder Baumaßnahmen zu zahlen.

Dieser Zahlungsanspruch ist mit einer Rückkauflassungsvormerkung zur Sicherung des Anspruches auf Rückübereignung bei Nichtzahlung zu sichern.

Der Verkäufer verpflichtet sich im Rang mit der Rückkauflassungsvormerkung hinter alle Belastungen zurückzutreten, für die vertraglich sichergestellt ist, daß sie dem Bau, Ausbau oder der Reparatur von Einrichtungen auf dem Grundstück in Übereinstimmung mit der Landesplanung des MASGF dienen und dem Umfang nach üblich sind.

Die unentgeltliche Veräußerung erfolgt unter der Voraussetzung, daß die Liegenschaft zweckgebunden im Rahmen der Landesplanung des MASGF als soziale Einrichtung dauerhaft genutzt wird. Sollte der Käufer gegen diese Zweckbindung verstoßen, kann der Verkäufer vom Käufer die sofortige Zahlung des zu diesem Zeitpunkt aktuellen Verkehrswertes für das Grundstück samt aufstehenden Gebäuden und baulichen Anlagen ohne Berücksichtigung vom Käufer veranlaßter Renovierungs- oder Baumaßnahmen verlangen.

Anmerkung:

Zur Absicherung des Verwendungszweckes sollten nachfolgende Formulierungen als beschränkte persönliche Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragen werden. Die beschränkte persönliche Dienstbarkeit ist im Falle der Auseinandersetzung über alternative Nutzungen des Grundstückes ein effizientes Instrument zur Durchsetzung der Zweckbindung und der kommunalen Interessen. Das bedeutet jedoch nicht, daß eine alternative Nutzung von Teilflächen des Grundstückes gänzlich ausgeschlossen ist. Die Kommune soll durch die Eintragung der Dienstbarkeit lediglich in die Lage versetzt werden, der veränderten ggf. entgeltlichen Nutzung zuzustimmen oder sie abzulehnen.

Es ist dem Käufer untersagt, das Grundstück samt allen darauf befindlichen Gebäuden zu anderen Zwecken als zum Betrieb einer/s Behinderteneinrichtung/Altenpflegeheimes/ Krankenhauses (alternativ) im üblichen Sinne zu nutzen. Der Käufer hat alle Maßnahmen zu unterlassen, die diesem Zweck zuwiderlaufen.

Die Beurteilung, wann eine Nutzungsart von der im Vertrag ursprünglich vereinbarten Nutzung abweicht, wird vom zuständigen Fachreferat des MASGF vorgenommen.

II.2. Erbbaurechtsvertrag:

Im Erbbaurechtsvertrag sind konkrete Vereinbarungen über das Eintreten des Heimfalls und die Ansprüche auf Entschädigung bei Beendigung des Erbbaurechtes und beim Heimfall zu treffen:

- Heimfall -

Der Grundstückseigentümer ist berechtigt, von dem Erbbauberechtigten die Übertragung des Erbbaurechtes (Heimfall) zu verlangen,

a) wenn (beispielsweise) der Erbbauberechtigte in Konkurs gerät oder wenn die Zwangsverwaltung des Erbbaurechtes angeordnet wird,

b) wenn (weitere Vereinbarungen)

c) wenn die Liegenschaft tatsächlich nicht mehr als soziale Einrichtung oder weiterhin als soziale Einrichtung aber außerhalb der Landesplanung des MASGF genutzt wird.

- Entschädigung bei Beendigung des Erbbaurechtes und Heimfall -

Erlischt das Erbbaurecht gem. § 26 ErbbRVO durch Aufhebung bzw. gem. § 27 ErbbRVO durch Zeitablauf, tritt ein Heimfallsanspruch gem. § 32 ErbbRVO ein oder endet das Erbbaurecht auf andere Weise, so hat der Grundstückseigentümer dem Erbbauberechtigten nur für Maßnahmen eine Entschädigung in Höhe von 2/3 des Verkehrswertes zu gewähren, die vom Erbbauberechtigten nachweislich aus eigenen Mitteln erbracht worden sind, also nicht durch direkte oder indirekte Zuschüsse und Fördermittel aus öffentlicher Hand sowie der Erstattung der Pflegekosten durch den Pflegesatz und denen der Grundstückseigentümer zugestimmt hat. Bei Bewertung des Erbbaurechts oder der Gebäude und baulichen Anlagen sind die vom Erbbauberechtigten aufgewendeten Erschließungskosten mit zu berücksichtigen.

Anmerkung:

Es muß sichergestellt sein, daß über beim Heimfall vorhandene, noch nicht getilgte Grundschulden eine einvernehmliche Regelung besteht. Deshalb wird empfohlen, eine entsprechende Vereinbarung bereits bei der Zustimmung zur Belastung des Grundbuchs mit Grundschulden abzuschließen.

Im Rahmen eines Erbbaurechtsvertrages ist eine Vereinbarung hinsichtlich des Ausschlusses eines Entschädigungsanspruchs für das zurückzuübertragende Inventar zu schließen. Die Vereinbarung ist erforderlich, um unangemessene Entschädigungs- und Wertausgleichsansprüche der Betreiber der sozialen Einrichtung bei der Beendigung des Erbbaurechtes bzw. dem Heimfall der Liegenschaft für das ebenfalls zurückzuübertragende Inventar ausschließen zu können. Die ursprüngliche Übertragung des Inventars kann daher ebenfalls unentgeltlich erfolgen, wenn vertraglich folgende Vereinbarung getroffen wird:

Bei Beendigung des Vertragsverhältnisses erfolgt kein Wertausgleich für die Rückübertragung des beweglichen Vermögens. Hierbei setzen die Vertragsparteien voraus, daß die Einrichtung zum Zeitpunkt der Rückübertragung mit geeignetem beweglichen Vermögen (Inventar) ausgestattet ist, welches zur Fortführung des Betriebes dieser Einrichtung üblicherweise erforderlich ist.

Die entschädigungslose Rückübertragung ist gerechtfertigt, weil die ursprüngliche Übertragung ebenfalls unentgeltlich erfolgte und Ersatz- und Neubeschaffungen im wesentlichen nicht aus eigenen Mitteln des Betreibers beschafft wurden, sondern durch direkte oder indirekte Zuschüsse und Fördermittel sowie der Erstattung der Pflegekosten durch den Pflegesatz finanziert wurden.

II.3. Altschulden:

Es ist im Kauf-/Erbbaurechtsvertrag zu vereinbaren, daß über die Altschuldenproblematik Nachverhandlungen aufzunehmen sind, wenn die vom Bund vertretene Auffassung, daß die Zahlungen aus dem DDR-Staatshaushalt für gesellschaftliche und soziale Einrichtungen bei der Zuordnung der Grundstücke an die Kommunen von diesen als Altschulden zu übernehmen sind, nicht durch eine einvernehmliche Lösung dieser Frage zwischen dem Bund und den neuen Bundesländern oder eine gerichtliche Entscheidung revidiert wird. Im Kaufvertrag/Erbbaurechtsvertrag sollte daher folgende Formulierung aufgenommen werden:

Die Abwicklung von eventuell bestehenden Altschulden wird durch die Vertragsparteien verhandelt, sobald diese Altschulden entweder durch politische Lösung zwischen Bund und Ländern oder durch gerichtliche Entscheidung rechtlich anzuerkennen sind.