

Betreff:

Erbbaurecht: Möglichkeiten, Chancen und Risiken

Organisationseinheit:

Dezernat III
61 Fachbereich Stadtplanung und Geoinformation

Datum:

16.10.2024

Beratungsfolge

Ausschuss für Planung und Hochbau ()

Sitzungstermin

23.10.2024

Status

Ö

Sachverhalt:

Anlass/Arbeitsauftrag

Im Jahr 2022 fasste der Rat Beschlüsse zu den Baulandmodellen Wohnen und Gewerbe. Gegenstand dieser Modelle ist, die grundsätzlichen Verfahrensweisen der Baulandentwicklung festzulegen, um die städtischen Ziele im Zusammenhang mit der Baulandentwicklung erreichen zu können. In den vom Rat beschlossenen Richtlinien werden auch Aussagen zum Thema „Erbbaurecht“ getroffen. Das von der Stadt auf eigenem Grund geschaffene Bauland wird in aller Regel an Projektentwickler oder Eigennutzer weiterveräußert. Die Bestellung von Erbbaurechten ist eine über 100 Jahre alte, rechtlich im Erbbaurechtsgesetz normierte Veräußerungsform, die neben dem Verkauf von Grundstücken existiert. In den letzten Jahrzehnten hat die Stadt in den meisten Fällen ihre Grundstücke an Dritte verkauft und kaum vom Erbbaurecht Gebrauch gemacht.

In der politischen Diskussion über die Baulandmodelle kam im APH der Wunsch auf, der Politik einen Überblick über dieses Instrument zu geben, in dem auch thematisiert werden soll, wie andere Kommunen mit diesem Thema umgehen bzw. welche Möglichkeiten, Chancen und Risiken damit verbunden sind. Da in den Baulandmodellen Entscheidungen zur Anwendung des Erbbaurechtes getroffen wurden, ist es nicht Aufgabe dieser Ausführungen, die Braunschweiger Verhältnisse im Einzelnen abzubilden, sondern die jeweilig verschiedenen Perspektiven der Akteure einzeln in den Blick zu nehmen, um zu einer tragfähigen Einschätzung dieses Rechtsinstrumentes zu gelangen.

Anwendung des Erbbaurechtes- Festlegungen in den Baulandmodellen

Auszug aus den Richtlinien Wohnen

„Grundstücke für Baugruppen und gemeinschaftsorientierte Bau- und Wohnprojekte werden vorzugsweise in Form von Erbbaurechten für folgende Zwecke vergeben:

- gemeinschaftsorientiertes Wohnen zur Miete („Investorenmodell“) oder
- genossenschaftliches Wohneigentum zur Selbstnutzung oder
- selbstgenutztes Wohneigentum für Baugruppen bzw. Baugemeinschaften“

Hintergrund hierfür ist, für die genannten Nachfragegruppen die anfängliche Finanzierungssumme zu verringern, weil durch Vergabe eines Erbbaurechtes der Kaufpreis für das Grundstück nicht mitfinanziert werden muss.

Auszug aus den Richtlinien Gewerbe

„Für die Vergabe der Gewerbegrundstücke stehen der Stadt Braunschweig bzw. dem Vorha-

benr ager grundsätzlich deren Veräußerung an den anzusiedelnden Betrieb und insbesondere bei Schl sselgrundst cken oder für bestimmte Nutzungen die Vergabe von entsprechenden Erbbaurechten als zwei grundsätzliche Optionen zur Verfügung.“

Die Auswahl der Vergabeform wird im Kontext der einzelnen Gebiete und von st dttebaulichen, wirtschaftlichen, fiskalischen und bodenpolitischen Kriterien entschieden.

Beide Baulandmodelle lassen also grundsätzlich beide Optionen der Vergabe zu, bestimmte Anwendungsbereiche werden jeweils priorisiert.

Das Erbbaurecht im Überblick

„Vor rd. 100 Jahren trat das deutsche Erbbaurechtsgesetz in Kraft. Ziel war es, preisgünstiges Wohnen für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen. Angesichts der gegenwärtigen Herausforderung, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und auch perspektivisch zu sichern, erfährt das Erbbaurecht eine politische Renaissance.“

Das Prinzip des Erbbaurechts liegt in einer Trennung der Eigentumsverhältnisse von Boden und Gebäude für eine festgelegte Zeitdauer. Das Erbbaurecht stellt ein grundstücksgleiches Recht „auf Zeit“ dar, bei dem der Erbbaurechtsgeber (Grundstückseigentümer) dem Erbbau-rechtsnehmer (Erbbauberechtigten) das Recht erteilt, auf seinem Grundstück zu bauen. Das Erbbaurecht kann belastet, verkauft und vererbt werden. Es ist ein beschränktes dingliches Recht. Der Erbbaurechtsnehmer zahlt für die bauliche Nutzung des Grundstücks Erbbauzin-sen an den Grundstückseigentümer. Der Erbbauberechtigte wird Eigentümer des Gebäudes und das Grundstück verbleibt im Eigentum des Erbbaurechtsgebers. Nach Ende der Laufzeit des Erbbaurechts f llt das Gebäude in das Eigentum des Grundstückseigentümers. Der (frühere) Erbbauberechtigte ist nach Maßgabe der vertraglichen Regelungen für das aufstehende Gebäude zu entschädigen.

Der Inhalt des Erbbaurechts wird in einem notariell zu schließenden Erbbaurechtsvertrag zwischen den Vertragspartnern festgelegt. Erbbaurechtsverträge können individuell gestaltet werden. Wesentliche Inhalte sind insbesondere die Bestimmung des Flurstücks, der Erbbauzins, eine Wertsicherungsklausel, die Dauer des Erbbaurechts, die Höhe der Entschädigung für das Bauwerk nach Zeitablauf des Erbbaurechtsvertrags, häufig Regelungen zum Heimfall und gegebenenfalls vereinbarte Nutzungsbindungen. Der Erbbaurechtsgeber ist für die Überwachung der vertraglichen Vereinbarungen zuständig.

Der Erbbauberechtigte hat nach den vertraglichen Bestimmungen als wirtschaftlicher Eigen-t mer alle auf Grundstück und Erbbaurecht entfallenden Steuern, Abgaben und sonstige Lasten zu tragen.“¹

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Die makroökonomischen Verhältnisse haben bedeutende Auswirkungen auf die praktische Möglichkeit, Erbbaurechte zu vergeben. In Zeiten geringer Bauzinsen - in den Jahren vom 2015 bis 2022 war dies der Fall – gibt es für Kaufwillige eine geringe Akzeptanz, eine Liegenschaft sich im Wege des Erbbaurechts zu sichern. Wenn die Annuität zum Abtrag eines Kaufdarlehens für ein Grundstück genauso hoch oder gar geringer als der jährlich zu entrichtende Erbpachtzins ist, besteht wenig Anlass, einem Erbbaurecht zuzustimmen. Der Herabsetzung des Erbbauzinses mit dem Ziel, das Erbbaurecht konkurrenzfähiger zu machen, sind kommunalverfassungsrechtlich enge Grenzen gesetzt, da die Kommunen in Niedersachsen gem. § 125. NKomVG gehalten sind, Grundstücke zum vollen Wert zu veräußern, woraus folgt, dass Erbbauzinsen in marktüblicher Höhe zu fordern sind. Das kommt insbesondere zum Tragen, wenn die Stadt sich zwar kommunaler, aber betriebswirtschaftlicher Logik folgender Tochterunternehmen bedient.

1

In der gegenwärtigen Situation mit gestiegenen Bauzinsen von derzeit annähernd 4 % wird das Erbbaurecht zunehmend wieder attraktiver, zumal die explodierenden Baukosten viele Investoren zwingen, über eine Reduktion der Anfangsinvestition nachzudenken.

Zusammenhang Klima- und Bodenschutz

Darüber hinaus ist die Flächenpolitik auch eng mit dem Klimaschutz verknüpft. Bereits im Jahr 2016 hat die Bundesregierung in ihrem Klimaschutzplan 2050 eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag und bis 2050 die Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft mit einem Flächenverbrauch von „nettonull“ zum Ziel erklärt. Die Flächenkreislaufwirtschaft folgt einem Bewirtschaftungsansatz, der die begründete Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt, jedoch vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller Potenziale der Bestandsentwicklung und der Inwertsetzung von Brachflächen verfolgt.

Wachsende Oberzentren wie Braunschweig sind absehbar darauf angewiesen, Flächen für Wohnungsbau und Gewerbe nachzuweisen bzw. anzubieten. Insofern erscheint bei endlichen Baulandreserven im Oberzentrum mittelfristig die neue Strategie „Flächenkreislaufwirtschaft“ naheliegend. In diesem Zusammenhang könnte das Erbbaurecht eine zentrale Rolle spielen, da nach Aufgabe der Nutzung, Grundstücke wieder komplett an die Stadt zurückfallen und bei entsprechender Anzahl von Erbbaurechtgrundstücken in städtischem Eigentum eine Vielzahl von Flächenwünschen Dritter entsprochen werden könnte, ohne dass neues Bauland erschlossen werden muss.

Das Erbbaurecht aus Sicht der Akteure

Die Aussagen fußen auf Fachdialogen, die mit den verschiedenen Akteuren jeweils geführt worden sind (Quellen: siehe unten). Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die gewerbliche Nutzung, da dies bei der Aufstellung der Richtlinie sich als kontroverses Thema erwiesen hat. Die Anwendung des Erbbaurechts für die genannten gemeinschaftsorientierten Wohnformen ist dagegen nur ein kleiner Bestandteil der liegenschaftlichen Aktivitäten der Stadt, so dass die Anwendung in wenigen Fällen haushaltstechnisch verkraftbar erscheint.

Bankenperspektive: zurückhaltend

- Das Thema Beleihung und Bewertung von Erbbaurechten ist derzeit oftmals nicht standardisiert. Banken verlangen daher Aufschläge bei der Finanzierung.
- Corona verstärkt das Sicherheitsbedürfnis der Banken durch höhere Eigenkapitalnachweise und geringere Beleihungswerte. Insbesondere bei klassischen Projektentwicklern ist darüber hinaus die mangelnde Fungibilität ein Problem.
- Wegen der geringeren Sicherheit des Erbbaurechtes im Vergleich zum erworbenen Grundstück sind Kredite zur Finanzierung von Investitionen auf dem Grundstück ca. 20% teurer. (Der Erbbaurechtgeber steht im ersten Rang in Grundbuch und nicht wie sonst die Banken.)
- Der breite Markt ist nicht auf das Thema Erbbaurecht vorbereitet.
- Wenige Marktteilnehmer wie Fonds oder überregionale Akteure könnten in der Projektentwicklung und Finanzierung durch eine Spezialisierung auf das Thema Erbbaurecht Vorteile gegenüber Familienunternehmen generieren, die gegenwärtig überwiegend auf die klassische Bankenfinanzierung ausgerichtet sind.

Perspektive Unternehmen: eine gemischte Bilanz pro und contra

Pro

- Viele Unternehmen erwerben Immobilien nicht mehr selbst, sondern schließen Nutzungsverträge auf befristete Zeit mit Projektentwicklern. Diese erwerben die Flächen, errichten oder sanieren die Gebäude nach den Vorgaben des nutzenden Unternehmens und vermieten oder verpachten dem Unternehmen dann die Immobilie. Das

nutzende Unternehmen kann dadurch für die Vertragslaufzeit mit einer feststehenden Kostenposition kalkulieren. Der immobilienwirtschaftliche Teil wird aus dem eigenen Kerngeschäft ausgelagert, eigener Grunderwerb wird nicht mehr verfolgt.

- Altlasten stellen häufig eine Entwicklungsbarriere für brachgefallene Gewerbeflächen dar. Da der Grundstückseigentümer ggf. neben dem Verursacher zur Sanierung verpflichtet ist, entstehen für Käufer nicht kalkulierbare Risiken. Ein Ankauf durch die Stadt und die Vergabe in Erbbaurecht können die Entwicklungsbarriere überwinden und anstelle eines unkalkulierbaren Risikos einen festen Sanierungsbeitrag festlegen. Dabei sind jedoch auch haftungsrechtliche Risiken auf Seiten der Gemeinde abzuwägen, da die Altlast mit der Fläche dauerhaft verbunden bleibt.
- Der Verkauf von Betriebsgrundstücken ist eine gängige Option für Unternehmen, um Kapital zu mobilisieren. Ein Angebot der Kommune, Betriebsflächen anzukaufen und in Erbbaurecht zu vergeben, kann in diesen Fällen eine erfolgreiche Strategie sein, zumal die Kommune ein verlässlicher Partner ist, für den der langfristige Betriebserhalt einen hohen Stellenwert hat.
- Die Tendenz „Mieten statt Kaufen“ findet sich auch bei Unternehmen, die weniger kapitalstark sind und keine hohen Anlageninvestitionen benötigen oder überhaupt tätigen können. Das gilt z.B. für Gründungen und Startups, aber auch für einen Teil der unternehmensnahen Dienstleistungen, der wissensintensiven Dienstleistungen oder des Handwerks.

Contra

- Die Emotionalität des „Eigenen“ ist groß.
- Erworbene Grundstücke dienen insbesondere bei Familienunternehmen der Eigenkapitalbildung und eigenen Altersvorsorge. Diese erzeugen durch Bildung stiller Reserven damit einen Puffer und können vererbt werden.
- Eine Betriebsnachfolgeregelung wird bei einem ungeklärten Betriebssitz (Standort), wenn sich das Unternehmen auf einem auslaufenden Erbbaugrundstück befindet, deutlich erschwert. Auch dies hat negative Auswirkungen auf die Altersvorsorge des Unternehmers.
- Bei Familienunternehmen wird das Erbbaurecht keine Akzeptanz finden. Bereits heute besteht der Trend, ins Umland abzuwandern. Dieser Trend würde durch Erbbaurecht verstärkt werden. In anderen Branchen/Konstellationen wie Investorenmodellen (Investor baut und vermietet) ist Erbbaurecht eher denkbar.
- Die Bildung von Rückstellungen bei Rückbauverpflichtungen führt steuerrechtlich zu Belastungen bei den Unternehmen (Bilanzproblem).

Stadt – unterschiedliche Perspektiven Finanzen, Wirtschaftsförderung, Stadtplanung

- Bestimmte Potentiale einer ökonomisch und ökologisch effizienten Flächennutzung lassen sich nur im Rahmen größerer Gebietsverbünde heben und werden durch parzelliertes Eigentum massiv erschwert. Dazu gehören u.a. die Aspekte Energieversorgung, Anlieferung, Aufenthaltsqualität, aber auch generell die höhere Flächeneffizienz und die Attraktivität des Standorts durch konsequente Profilbildung. Mit der verbindlichen Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht besteht seitens der Kommune die Möglichkeit, die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Hebung der Potenziale der ökonomisch und ökologisch effizienten Flächennutzung besser durchzusetzen bzw. langfristig besser zu sichern.
- Durch Vergabe von Erbbaurechten wächst der Pool von Gewerbeflächen in städtischer Hand, die nach Beendigung der Nutzung an die Stadt zurückfallen und

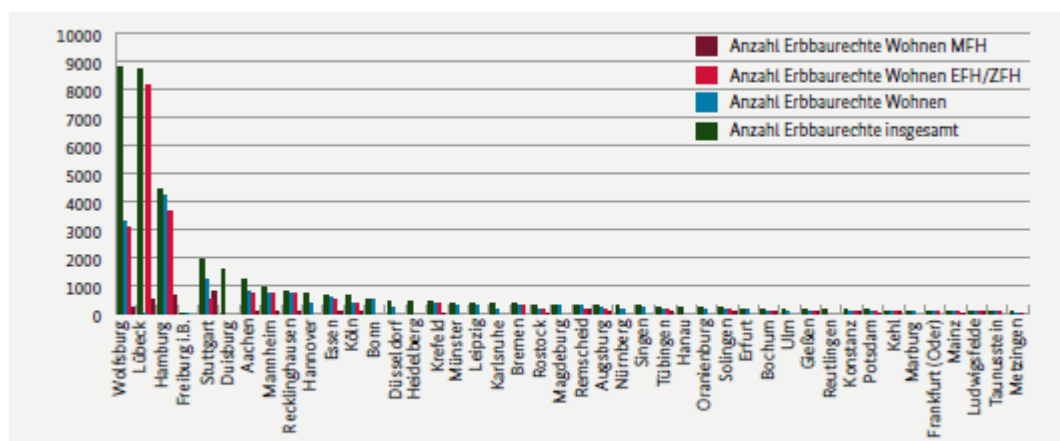
wieder neu für gewerbliche Zwecke dem nächsten Nutzer per Erbbaurecht überlassen werden können (Kreislaufwirtschaft).

- Durch Gestaltung der Erbbaurechtsverträge (Heimfallrecht bei widerrechtlicher Nutzung, Zustimmungspflicht der Stadt bei Verkauf des Erbbaurechtes) kann die Stadt die Nutzung des Grundstückes langfristig nach ihren Zielen ausrichten.
- Aus langfristiger fiskalischer Sicht bewirken Erbbaurechte kontinuierliche sichere Einnahmen, eine Beteiligung an der Bodenwertsteigerung und den Erhalt des Grundvermögens.
- Geringe Akzeptanz des Erbbaurechtes könnte zu Abwanderung von Betrieben führen.
- In Niedrigzinszeiten ist eine Vergabe von Erbbaurechten aufgrund des § 125 NKG für den Erbbaurechtsnehmer wenig attraktiv, da die Stadt rechtlich verpflichtet ist, Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert zu veräußern, was aber bei niedrigen Bauzinsen nicht attraktiv für den Grundstücksnachfrager ist.
- Das bisherige finanzielle Modell (Grundstücksankauf, Entwicklung, Grundstücksverkauf und Wiederverwendung der Einnahmen: revolving Fonds) wird infrage gestellt. Grundstücksverkäufe erzeugen die ggf. benötigte Liquidität der Stadt, die bei einem Erbbaurecht kurzfristig nicht zu erwarten ist. Es müssen viele Jahre deutlich mehr Mittel für Flächenankäufe bereitgestellt werden, bis die langfristigen Vorteile des Erbbaurechts zum Tragen kommen.
- Beim Heimfall des Erbbaurechtsgrundstückes an die Stadt muss diese an den Erbbaurechtsnehmer eine Entschädigung zahlen und hierfür finanzielle Rückstellungen bilden. Bei Sonderbauten im industriellen Bereich können Nachnutzungen der Bauten problematisch oder sogar unmöglich sein.
- Mit der Vergabe von Erbbaurechten ist ein höherer Verwaltungsaufwand verbunden.

Anwendung des Erbbaurechts in anderen Kommunen

Der Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht ist zu entnehmen, wie andere Kommunen mit diesem Thema im Bereich „Wohnen“ umgehen. (3).

Abbildung 3: Anzahl der Erbbaurechtsbestellungen in ausgewählten deutschen Städten*



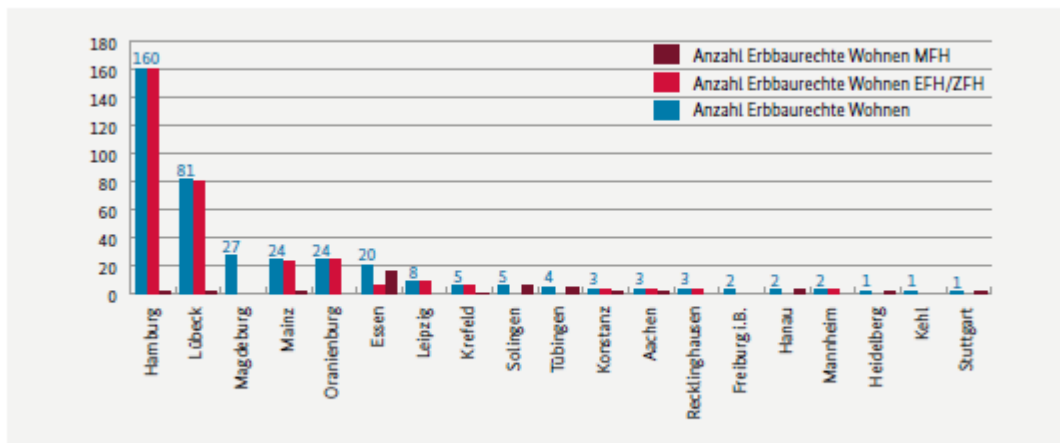
Quelle: GEWOS, Befragung im Rahmen der Expertise Erbbaurecht (Stand: 30.08.2018)

* Anmerkung: n = 44; Frankfurt/Main, Dachau, Göttingen, München und Offenbach konnten keine quantitativen Auswertungen übersenden; Untererbbaurechte für Wohnzwecke der Stadt Wolfsburg sind nicht ausgewiesen.

Die Auswertung der GEWOS-Erhebung zur Anwendung des Erbbaurechts zeigt, dass bisher nur wenige Kommunen die Erbbaurechtsvergabe zur Schaffung von bezahlbarem

Wohnraum im Mietwohnungsbau nutzen. Abbildung 3 veranschaulicht, dass es eine große Spannweite bei der Verbreitung und somit auch der Bedeutung des Erbbaurechts in deutschen Städten gibt. Räumliche Schwerpunkte der Erbbaurechte sind die Städte Wolfsburg und Lübeck mit über 8.700 vergebenen Erbbaurechten, davon ein Großteil im Bereich Wohnen. Mit wenigen Ausnahmen bestehen Erbbaurechte für Wohnen vorwiegend für Eigenheime und hier vor allem zur Unterstützung der Eigentumsbildung für einkommensschwächere Haushalte. Die Vergabe von Erbbaurechten für Mehrfamilienhäuser ist eher selten. Erbbaurechte werden aber auch für soziale Einrichtungen oder Gewerbe eingesetzt.

Abbildung 4: Erbbaurechte für Wohnzwecke in den letzten fünf Jahren*



Quelle: GEWOS, Befragung im Rahmen der Expertise Erbbaurecht (Stand: 30.08.2018)

* Anmerkung: n = 44; Frankfurt/Main, Dachau, Göttingen, München und Offenburg konnten keine quantitativen Auswertungen übersenden

Nur wenige größere Städte (darunter Hamburg und Lübeck) haben in den letzten fünf Jahren vermehrt Erbbaurechte beim Wohnungsbau bestellt (s. Abb. 4). Dabei spielt das Mehrfamilienhaussegment (mit Ausnahme der Stadt Essen) aber kaum eine Rolle.

Die Höhe der Erbbauzinsen für laufende Verträge im Wohnungssegment liegt zwischen ein und sechs Prozent des Bodenwertes (wobei die „historischen“ Erbbauzinsen deutlich höher sind, jedoch auf Basis sehr niedriger Bodenwerte). Trotz extrem niedriger Kapitalmarktzinsen hat sich seit 2014 der Erbbauzins für die Vergabe neuer Erbbaurechte wenig geändert und ist in vielen Städten immer noch vergleichsweise hoch. In einigen Kommunen wurde der Erbbauzins allerdings im Zuge von Prolongationen bzw. Neuverträgen mittlerweile an die gegenwärtige Kapitalmarktsituation angepasst. Die Vertragslaufzeiten der Erbbaurechtsbestellungen im Wohnungsbereich lagen durchschnittlich bei ca. 90 Jahren.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass:

- bisher nur wenige Kommunen die Erbbaurechtsvergabe zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Geschosswohnungsbau nutzen,
- in kommunalen Handlungskonzepten für den Wohnbereich nur in wenigen Städten ein Bezug zum Erbbaurecht vorhanden ist,
- in mehreren (größeren) Städten derzeit überlegt wird, das Erbbaurecht mit zielgerichteter Vergabe für den bezahlbaren Mietwohnungsraum (künftig verstärkt) einzusetzen,
- sich insgesamt ein heterogenes Bild bei den (angedachten) Modellen zur Anwendung des Erbbaurechtes in den Kommunen zeigt.

Es liegen der Verwaltung für den Bereich „Gewerbe“ keine vergleichbaren zusammenfassenden Statistiken vor. Eine aktuelle Internetrecherche zeigt, dass zahlreiche Städte und Länder sich entschieden haben, gewerbliche Grundstücke vorzugsweise per

Erbbaurecht zu vergeben. Dazu gehören u.a. Hamburg, Berlin, Bremen, München, Frankfurt, Kaiserslautern, Dormagen, Hürth.

Fazit

Laut den Beschlüssen des Rates zu den Baulandmodellen sollen in Braunschweig die städtischen Gesellschaften sich vermehrt bei der Grundstücksentwicklung engagieren und auch Erbbaurechte ausgeben. Damit verbunden sind Finanzierungsfragen der „Städtischen Gesellschaften“, die es im Vorfeld zu klären gilt.

Es gibt kein Patentrezept zur Vergabe städtischer Grundstücke. Die individuellen Bedingungen der jeweiligen Stadt und der örtlichen Baukultur, die Rahmenbedingungen (insb. Bauzinsen, finanzielle Situation der Stadt, Flächenverfügbarkeit, regionale Strategien) und die unterschiedlichen Ansprüche der Grundstücksnachfrager lassen ein einheitliches Vorgehen (nur Verkauf oder nur Erbbaurecht) nicht sinnvoll erscheinen. Insofern erscheinen individuelle, einzelfallbezogene Lösungen geboten.

Quellen

- (1) Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbau-recht, Bearbeitung: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raum-ordnung e. V., 2019
- (2) Vorlage für die Sitzung des Bremer Senats: „Wettbewerbsfähigkeit des Erbbaurech-tes für Gewerbe“..., Bearbeitung: Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, Land Bremen, 2022
- (3) Difu Sonderveröffentlichung, Prof. Bunzel: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung, Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. 2021

Leuer

Anlage/n:

keine