



Kay de Cassan

Kommune und Erbaurechte



Viele Kommunen haben in den letzten Jahren ihren Immobilienbestand drastisch reduziert. Der Zwang zur Haushaltskonsolidierung machte es erforderlich. Kommunale Immobilien sind häufig wegen ihrer Lage im Stadtgebiet besonders interessant und deshalb in der Regel gut zu veräußern. Oft handelt es sich jedoch auch um historisch und architektonisch bedeutende Gebäude, die ihren ursprünglichen Zweck entweder verloren haben oder heutigen Ansprüchen nicht mehr entsprechen – und trotzdem hohe Kosten verursachen. Oder es sind denkmalgeschützte Gebäude, die über viele Jahre nicht angemessen unterhalten werden konnten. In diesen Fällen ist dann der Ruf nach Privatisierung der Nutzung, das heißt nach Verkauf der Immobilie, nicht weit.

Dabei fällt es weder den gewählten Vertretern der Städte noch den Bürgerinnen und Bürgern leicht, ein Gebäude, das einmal „unser Schwimmbad“, „unser Theater“, vielleicht sogar „unser Rathaus“ war, dem Markt zu überlassen. Gesucht wird der private Investor, der das Objekt angemessen saniert und unterhält – aber gleichzeitig herrscht ein tiefes Unwohlsein, das Gebäude vollständig aus der öffentlichen Verantwortung und Entscheidungshoheit zu entlassen.

Zwei Beispiele in Hannover

Es lohnt sich daher zu prüfen, ob in den genannten Fällen ein Erbaurecht nicht der bessere Weg zur Regelung des Zusammenspiels von privaten Investoren und öffentlicher Hand sein kann. So wurde in Hannover bereits im Jahr 1997 das Alte Rathaus im Erbaurecht vergeben und in privater Hand saniert. Durch die vorwiegend öffentlichen Nutzungen (Standesamt, Veranstaltungen, Gastronomie, Büros, Einzelhandel) konnte es der Bevölkerung zugänglich bleiben. Ein anderes Beispiel: das am südlichen Maschsee gelegene Strandbad. Dieses öffentliche Freibad wurde bereits in den 1940er Jahren als öffentliches Freibad errichtet und wurde lange von der Stadt Hannover betrieben. Diese überließ die Gebäude der DLRG, die im Gegenzug die Badeaufsicht über den öffentlichen Badebetrieb sicherstellte. Die Gebäude wurden sehr unterschiedlich genutzt – sogar ein Schützenverein hatte hier sein Vereinsheim mit einer Schießanlage. Einnahmen, die den angemessenen Unterhalt der Anlage sichergestellt hätten, wurden nicht generiert. Nach der Jahrtausendwende mehrten sich die Stimmen, die eine umfassende Sanierung forderten. Angesichts der leeren öffentlichen Kassen wurde dabei auch die Privatisierung erwogen.

Letztlich beauftragte der Rat die Verwaltung, einen Investor zu finden, der die Gebäude auf eigene Kosten sanieren und anschließend den öffentlichen Badebetrieb aufrechterhalten sollte. Nach einer Ausschreibung und sehr turbulenten Ent-

wicklungen über mehrere Jahre hat die Landeshauptstadt hier schließlich ein Erbaurecht bestellt. Ein Anbieter hochwertiger Sport- und Fitnessanlagen hat die Gebäude nach einem Architektenwettbewerb erweitert und umgebaut. Er betreibt dort den Club und stellt gleichzeitig den öffentlichen Freibadebetrieb – zu Konditionen wie in städtischen Freibädern – sicher. Anhand dieser Beispiele lassen sich die verschiedenen Aspekte, die in einem Erbaurechtsvertrag Anwendung finden können, bildhaft erläutern.



Abb. 1: Strandbad am Maschsee in Hannover

Vorteile und Pflichten beim Erbaurecht

Was zeichnet das Erbaurecht aus? Das Besondere bei einem Erbaurecht ist – aus Sicht des Erbaurechtsgebers –, dass die Immobilie zwar mit ihren Lasten wie Nutzen abgegeben wird, dass aber die Möglichkeit bestehen bleibt, die Nutzung über lange Zeiträume festzuschreiben. Und nicht nur das: Bei Veränderungen – die bei so langfristigen Entwicklungen unvermeidbar sind – ist es immer wieder möglich, auf die Nutzung Einfluss zu nehmen und diese im öffentlichen Interesse auch zu steuern.



Eine wesentliche Aufgabe besteht daher darin, im Erbbaurechtsvertrag den Nutzungszweck zu beschreiben. Je größer das öffentliche Interesse an der im Erbbaurecht zu vergebenden Immobilie, desto größer ist dabei die Versuchung, den Nutzungszweck und seine konkrete Umsetzung sehr detailliert zu beschreiben. Damit geht allerdings die Gefahr einher, dass die Vorteile, die eine Vergabe an Private und den Markt erbringen soll, nicht gehoben werden können. Die Kunst besteht also darin, einen Korridor zu beschreiben, innerhalb dessen der Erbbauberechtigte frei agieren kann und keine Einmischung der Erbbaurechtsgeberin in das operative Geschäft erfolgt. Im Falle des Strandbads hieß dies eine Festschreibung des Clubs als Sport- und Wellnesseinrichtung mit zugeordneter Gastronomie und der Möglichkeit, auch untergeordnet Veranstaltungen durchzuführen. Für den öffentlichen Badebetrieb wurden sehr detailliert Öffnungszeiten und weitere Bedingungen beschrieben.

Eine weitere Gefahr zu hoher Regelungsdichte besteht darin, dass sie im Verwaltungsalltag nicht umgesetzt werden kann. Bei der Auflösung alter Erbbaurechte zeigt sich immer wieder, dass auf den Grundstücken Nutzungen entstanden sind, die mit dem ursprünglichen Vertrag wenig zu tun haben. Diese Zustände konnten auch durch die mangelnde Kontrolle und Kommunikation zwischen Kommune und Erbbauberechtigten entstehen. Die Regelungen im Erbbaurecht ermöglichen eine engere Bindung als im öffentlichen Baurecht – setzen aber auch voraus, dass bei der Kommune Kapazitäten für die Kontrolle vorhanden sind.

Erbbaurechte haben eine lange Laufzeit, denn zur Finanzierbarkeit der vorgesehenen Investitionen wird das Erbbaurecht belastet und die Banken bestehen auf angemessenen Zeiträumen. Dabei müssen die im Volksmund immer angenommenen 99 Jahre nicht die Regel sein – in Hannover sind dies derzeit zwischen 55 und 65 Jahren. Über so viele Jahre verändern sich die Rahmenbedingungen – es ist abzusehen, dass beispielsweise eine angemessene Freizeitnutzung im Jahr 2040 vielleicht anders aussehen wird. Dann besteht aufgrund des Vertrages ein Verhandlungszwang und die Kommune wird bei der Entscheidung, wie es an dieser Stelle in der Stadt weitergeht, mitwirken.

Möglich ist innerhalb solcher Zeiträume aber auch, dass sich die Partner verändern: Unternehmen werden verkauft, ändern ihre Geschäftspolitik – oder scheitern. In diesen Fällen muss die Erbbaurechtsgeberin einem Verkauf des Erbbaurechts zustimmen. Sie kann redlicherweise ihre Zustimmung nur verweigern, wenn der Zweck des Erbbaurechts gefährdet ist oder der neue Erbbaurechtsnehmer keine Gewähr für die ordnungsgemäße Vertragserfüllung bietet. Es ist aber zunehmend zu beobachten, dass nicht mehr die Immobilie oder das Erbbaurecht, sondern die Gesellschaft oder Gesellschaftsanteile verkauft werden. Auch für diesen Fall, der bisher nicht ausdrücklich im Erbbaurechtsgesetz geregelt ist, sollte sich die Erbbaurechtsgeberin ihre Zustimmung vorbehalten.

Für die Ermittlung von Erbbauzinsen gibt es in vielen Kommunen Faustformeln: vier Prozent vom Verkehrswert bei Wohnbbaurechten, sechs Prozent bei gewerblichen Erbbaurechten. Bei den beschriebenen Spezialimmobilien ist es in der Regel etwas schwieriger: Die Grundstücke sind bebaut, der Bodenwert ist wegen der eingeschränkten Nutzungsmöglichkeit oft geringer, als es der Lage entspricht, der Verkehrswert der Gebäude ist aufgrund des Sanierungsstaus deutlich eingeschränkt. Und doch steckt darin ein Potenzial, das die Kommune selbst in ihrer Situation nicht nutzen konnte, das die Kritiker einer Privatisierung aber auch nicht dem neuen Erbbauberechtigten überlassen wollen. Hier bedarf es in jedem Einzelfall einer sorgfältigen Wertermittlung, um zu marktfähigen, angemessenen und letztlich auch die Politik überzeugenden Ergebnissen zu kommen.

Bei Ablauf des Erbbaurechts fallen die Gebäude wieder gegen eine Entschädigung an die Grundstückseigentümerin. In der Regel beträgt die Entschädigung zwei Drittel des Verkehrswertes. Da aber bereits ein Gebäude übergeben wurde, ist es von großer Wichtigkeit, bereits bei Erbbaurechtsbestellung den Wert der überlassenen Gebäude einvernehmlich festzustellen und zu bestimmen, wie eine Wertsicherung dieses Wertes vorgenommen werden kann. Nur die Differenz soll letztlich die Kommune belasten. Grundsätzlich wäre es möglich, bei gewerblichen Erbbaurechten eine geringere Entschädigung zu vereinbaren. Das würde zwar die Kommune am wenigsten belasten, birgt aber das Risiko, dass das Erbbaurecht schlecht belastbar ist und deshalb die Investitionen nicht im gewünschten Maße möglich sind. Die größte Gefahr besteht aber darin, dass ein Erbbauberechtigter gegen Ende der Laufzeit keinerlei Unterhaltung mehr vornimmt und die Kommune so wiederum in den Besitz einer völlig abgewirtschafteten Immobilie gelangt.

Zusammenfassend empfiehlt sich im Falle der Privatisierung von Spezialimmobilien immer die Prüfung, ob ein Erbbaurecht nicht der bessere Weg ist, öffentliche Verantwortung und Wirtschaftlichkeit miteinander zu verbinden.

Kay de Cassan

Leiterin des städtischen Fachbereichs Wirtschaft, Landeshauptstadt Hannover

Der vorliegende Beitrag wurde der Broschüre „Das Erbbaurecht – ein anderer Umgang mit Grund und Boden (Stiftung trias, Hattingen 2015)“ entnommen (s. Besprechung auf Seite 279).