



Ulrich Kriese

Förderung und Erhaltung preisgünstigen Wohnraums mittels Erbbaurecht

Lehren und Erfahrungen aus der Schweiz und Deutschland



Kontinuierlich steigende Bodenpreise, eine zunehmende Verdrängung von Geringverdienern bis hin zum Mittelstand an die Stadtränder und darüber hinaus sowie die anhaltende Zersiedlung der Landschaft haben sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland die Debatte über den Umgang mit der knappen Ressource Boden anschwellen lassen. Hier wie dort gewinnt aus guten Gründen das Erbbaurecht als bedeutendes bodenpolitisches Instrument an Aufmerksamkeit.

Beginnen wir mit der Schweiz, wo der gemeinnützige Wohnungsbau Verfassungsrang besitzt.¹ Sogenannte „gemeinnützige Wohnbauträger“ orientieren sich an der Kostenmiete und wirtschaften ohne Gewinnabsichten. Im Gegenzug genießen sie zwar keine Steuerprivilegien, dafür aber einige Finanzierungsvorteile: Je nach Standortgemeinde profitieren sie von öffentlicher Wohnraumförderung. Zudem stehen speziell den Genossenschaften verschiedene Möglichkeiten zur Finanzierung preisgünstiger Wohnungen zur Verfügung (siehe Kasten). So können Genossenschaften bis zu 90% ihrer Investitionskosten mit Bankhypotheken, Fondsdarlehen und Bürgschaften finanzieren. Außerdem gewähren viele Gemeinden und Kantone gemeinnützigen Wohnbauträgern einen privilegierten Zugang zu Land. Dabei spielt die Landabgabe im „Baurecht“, oft zu vergünstigten Konditionen, eine herausragende Rolle.

Nicht dasselbe, aber sehr ähnlich: Baurecht in der Schweiz, Erbbaurecht in Deutschland

Das Schweizer „Baurecht“ entspricht weitgehend dem deutschen Erbbaurecht. Gemäß Schweizerischem Zivilgesetzbuch (Art. 779) kann „ein Grundstück (...) mit der Dienstbarkeit belastet werden, dass jemand das Recht erhält, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten. Dieses Recht ist, wenn es nicht anders vereinbart

¹ „Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschließung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten.“ (Art. 108 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft)

wird, übertragbar und vererblich.“ Inhalt und Umfang des einzelnen Baurechts werden jeweils zwischen Baurechtgeber

Finanzierungsinstrumente für gemeinnützige Wohnbauträger in der Schweiz²

Aus dem **Fonds de Roulement** werden den gemeinnützigen Wohnbauträgern verzinsliche und rückzahlbare Darlehen zur Verfügung gestellt. Der Fonds wird von den beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus treuhänderisch verwaltet. Ende 2017 umfasste er 510 Millionen Franken.

Die **Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW)** platziert jährlich mehrere Anleihen auf dem Kapitalmarkt. Ende 2017 betrug deren Summe mehr als drei Milliarden Franken. Die Anleihen sind durch Bürgschaften des Bundes abgesichert und bieten den Kreditgebern deshalb bestmögliche Sicherheit. Folglich sind die Finanzierungen der EGW wesentlich günstiger als Festhypotheken mit vergleichbarer Laufzeit.

Die **Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft (HBG)** ermöglicht gemeinnützigen Bauträgern günstigere Zinsen und eine höhere Belehnung. Der Bund gewährt der HBG Rückbürgschaften. Die HBG „verbürgt grundpfandgesicherte, nachrangige Hypotheken bis maximal 90% des Schätzwertes. Dabei kommt für das gesamte Kapital der Zinssatz für 1. Hypotheken zur Anwendung. Die Bürgschaft erleichtert nicht nur die Finanzierung von Erstellungen, Umbauten oder Käufen von Liegenschaften; sie führt auch zu einer geringeren Zinsbelastung.“ (BWO 2019)

² Wohnbaugenossenschaften Schweiz Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger und WOHNEN SCHWEIZ Verband der Baugenossenschaften, Seite 17.



und Baurechtnehmer vertraglich vereinbart (Art. 779b). In finanzieller Hinsicht von zentraler Bedeutung sind die Höhe und die Anpassung des Baurechtzinses über die Laufzeit des Vertrages sowie die (Heimfall-)Entschädigung bei Vertragsende. Im Unterschied zum deutschen Erbbaurechtsgesetz (vgl. § 9a, § 27 Abs. 2) kennt das Schweizer Baurecht keine Schutzklauseln für Wohnnutzung. Der Akzeptanz und starken Verbreitung des Baurechts insbesondere in den größeren Städten und für den gemeinnützigen Wohnungsbau hat dies nicht geschadet. Der Anteil der Baurechtsliegenschaften am gesamten schweizerischen Immobilienbestand wird auf 5% geschätzt (Walder 2019) und entspricht damit entsprechenden Schätzungen für Deutschland (JLL 2019). Bekannte Hochburgen des Baurechts mit jahrzehntelanger Erfahrung sind die Städte Zürich, Basel und Biel. Diese und auch viele andere Städte und Gemeinden geben ihr Land nahezu ausschließlich im Baurecht ab.

Die Verbreitung und gesellschaftliche Akzeptanz des Baurechts womöglich fördernde Faktoren sind die in der Schweiz gut verständliche Rechts- und Gesetzessprache und die wohlthuend kurzen Vertragstexte – dies vor allem im Vergleich zu Deutschland. Der Umfang eines schweizerischen Baurechtvertrags beträgt im Durchschnitt etwa ein Drittel des Umfangs eines deutschen Erbbaurechtvertrags. Im Vergleich zu Deutschland ist das schweizerische Baurecht viel weniger stark „verrechtlicht“. Hinzu kommt, dass für schweizerische Vertragspartner der Aspekt der Partnerschaft eine größere Rolle spielt, als man es in Deutschland gewohnt ist: Der Wille und die Bereitschaft, bei Problemen oder Konflikten nicht gleich vor Gericht zu ziehen, sondern eine einvernehmliche Lösung unter Partnern auf Augenhöhe zu entwickeln, sind in der Schweiz mit ihrer vorhandenen Konsenskultur spürbar ausgeprägter.

Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus haben einzelne Gemeinden und Kantone teils eigene Baurechtvertragsmodelle mit dem Ziel eines Interessenausgleichs zwischen Baurechtgeber und -nehmer entwickelt (vgl. Walder 2019). Das Stadtzürcher Modell beispielsweise gleicht eine tendenziell baurechtgeberfreundliche Heimfallregelung durch eine baurechtnehmerfreundliche Baurechtzinsgestaltung aus. Im Basler „partnerschaftlichen“ Modell teilen sich die Vertragspartner Risiken und Renditen proportional zum jeweiligen Beitrag der beiden Parteien beziehungsweise proportional zum Landwert einerseits und Substanzwert der Gebäude andererseits. Im Gegenzug für vergünstigte Konditionen verpflichten sich gemeinnützige Wohnbauträger in der Regel dauerhaft zur Einhaltung bestimmter Auflagen und Qualitäten, etwa Belegungsbindungen, Kostenmiete, ökologische und gestalterische Qualitäten, (halb)öffentliche Nutzungen, regelmäßige Rückstellungen für künftige Investitionen. Ein Beispiel dafür ist der Basler „Partnerschaftliche Baurechtvertrag Plus“³.

³ Siehe www.immobiliens.ch/baurechte

Mehrere Schweizer Stiftungen und Organisationen taten sich im Jahr 2013 zu dem Info-Netzwerk „Gemeingut Boden“⁴ zusammen und erarbeiteten jüngst „Elemente eines fairen Baurechtsvertrags zwischen Gemeinden und gemeinnützigen Wohnbauträgern“ (Autorenteam 2019). Die Empfehlungen des Netzwerks mit Blick auf die langfristige Absicherung preisgünstigen Wohnens beinhalten unter anderem folgende Punkte:

- Erarbeitung einer Präambel zum Baurechtvertrag mit möglichst klar formulierten Zielen und Absichten. Diese kann bei später auftretenden Meinungsverschiedenheiten oder gar Streitigkeiten hilfreich sein.
- Den für die Berechnung des Baurechtzinses maßgeblichen Bodenwert möglichst tief ansetzen. Insbesondere soziale oder ökologische Auflagen rechtfertigen eine Reduktion.
- Die ordentliche Heimfallentschädigung (in Deutschland: Entschädigung bei Vertragsende durch Zeitablauf) sollte mehr als 80% des Zustandswerts der Gebäude beim Vertragsende betragen. Das ermuntert den Baurechtnehmer, die Liegenschaft bis zum Schluss gut zu unterhalten. Falls der Verkehrswert als Basis genommen wird, ist daraus der Bodenwert herauszurechnen. Als Untergrenze sind die effektiv vom Baurechtnehmer aus eigener Kraft getätigten und um Abschreibungen korrigierten Investitionen anzusehen.
- Die Staffelung der Vertragsdauer mit einer Grundzeit und Verlängerungsoptionen ist ein einfaches Mittel, um die Vertragsparteien wenigstens ein- bis zweimal zu einem vertieften gegenseitigen Austausch zu bringen. Eine allfällige Vertragsverlängerung oder das Nichteingehen derselben über die ursprünglich vereinbarte Zeit sollte 20 bis 30 Jahre vor Vertragsende geregelt werden.
- Die essenziellen Vereinbarungen sollten dinglich (grundbuchlich) gesichert werden. Die Vertragsparteien übersenden einander ihre Jahresberichte und -rechnungen und treffen sich alle zehn Jahre zur Überprüfung und allfälligen Anpassung ihrer vertraglichen Vereinbarungen. Endet die gemeinnützige Ausrichtung des Baurechtnehmers, sollte die Möglichkeit bestehen, den Baurechtzins an den Marktzins anzupassen.

Erbbaurecht und Bodenspekulation – Auflösung eines gängigen Missverständnisses

Anders als oft gehört und viele meinen: Das Erbbaurecht⁵ an sich schließt die Bodenspekulation keineswegs aus. Vielmehr überträgt der Erbbaurechtgeber für einen vertraglich vereinbarten Zeitraum die Möglichkeit, an Bodenwertsteigerungen zu partizipieren und Spekulationsgewinne zu erzielen, zu großen Teilen auf den Erbbaurechtnehmer. So steht es dem Erbbaurechtnehmer frei, selbstverständlich im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, doch gleich einem Volleigentümer,

⁴ Siehe www.gemeingutboden.ch

⁵ Der besseren Lesbarkeit wegen wird nachfolgend nur noch der Begriff Erbbaurecht verwendet, schließt aber das Schweizer Baurecht mit ein.



etwaige Mieten und Pachten, die er aus dem Grundstück erzielt, regelmäßig an die Marktgegebenheiten und somit auch „nach oben“ anzupassen. Will der Erbbaurechtgeber mittels entsprechender Erbbauzinserhöhung daran teilhaben, muss er dies vertraglich vereinbart haben.

Auch das Recht auf Veräußerung des Erbbaurechts und der dabei erzielbare Erlös unterliegen prinzipiell keinen Beschränkungen, das heißt, es ist dem Erbbaurechtnehmer erst einmal nicht verwehrt – es sei denn, etwas anderes wurde vertraglich vereinbart –, bei einer Veräußerung an einen Dritten den Höchstpreis (inkl. zwischenzeitlich zustande gekommener Bodenwertsteigerung) zu erzielen. Enthält also der Erbbauvertrag weder Möglichkeiten zur Anpassung – insbesondere des Erbbauzinses an die Bodenwertentwicklung –, noch geeignete Spekulationsschranken, ermöglicht dies dem Erbbaurechtnehmer ein Differenzgeschäft zu Lasten des Erbbaurechtgebers (hohe Einnahmen versus geringe Abgaben). Das Gesagte gilt erst recht für den Fall eines besonders günstig gestalteten Erbbaurechts, wenn also von Beginn an ein Erbbauzins deutlich unterhalb des Marktniveaus vereinbart wird und/oder weitere Konditionen erbbaurechtnehmerfreundlich ausfallen, sei dies freiwillig – etwa aus Freundlichkeit oder zu Förderzwecken –, aus Unkenntnis oder – siehe nachfolgend – aufgrund gesetzlicher Bestimmungen. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle: In welchem Maße einerseits dem Erbbaurechtnehmer Spekulationsgewinne ermöglicht und überlassen werden und andererseits der Erbbaurechtgeber an Bodenwertsteigerungen teilhat oder auch nicht, ergibt sich ganz wesentlich aus dem zwischen beiden Seiten auszuhandelnden Vertrag.

Speziell in Deutschland wird die Bodenspekulation durch den Inhaber eines Erbbaurechts, das Wohnzwecken dient, von Gesetzes wegen unterstützt. Paragraph 9a Erbbaurechtsgesetz lautet: „Ein Erhöhungsanspruch (betreffend den Erbbauzins, d. Verf.) ist regelmäßig als unbillig anzusehen, wenn und soweit die nach der vereinbarten Bemessungsgrundlage zu errechnende Erhöhung über die seit Vertragsabschluss eingetretene Änderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse hinausgeht.“ Die langjährige Rechtsprechung legt diese gesetzliche Vorgabe so aus, dass Anpassungen des Erbbauzinses an die allgemeine Preis- und/oder Lohnentwicklung vom Erbbaurechtnehmer zu akzeptieren sind, nicht aber Anpassungen an die Bodenwertentwicklung. Die gute Absicht sowohl hinter der Norm als auch der Rechtsprechung ist ein Schutz der Erbbaurechtnehmer vor einer („unbilligen“) Übervorteilung durch die Erbbaurechtgeber. Diese wäre ohne Schutzklausel im Einzelfall nicht auszuschließen, etwa wenn sich ein ursprünglich wenig attraktives Randquartier zu einem stark nachgefragten Quartier entwickelte und die Bodenpreise – mithin die Erbbauzinsen – entsprechend stark anstiegen, aber die Einkommen der Bewohner nicht Schritt hielten. Wenn in einer solchen Situation weder der Erbbaurechtgeber Zurückhaltung übt noch der Erbbaurechtnehmer eine (zusätzliche) Vermietung zur Erzielung eines Zusatzeinkommens organisieren kann, droht Verdrän-

gung – entsprechend dem heute vielerorts zu beobachtenden Geschehen auf dem Mietmarkt.

Zur Wahrheit gehört aber auch, dass § 9a Erbbaurechtnehmern eine nennenswerte Teilhabe an der Bodenspekulation überhaupt erst ermöglicht, denn die Klausel schützt nur sie, nicht ihre Mieter noch ihre Käufer. Soweit es sich um langfristig selbstgenutztes Wohneigentum handelt, das zugleich der Alterssicherung dient, mag man solche Differenzgeschäfte sozialpolitisch für vertretbar halten. Doch wo verläuft die Grenze zwischen „berechtigten“ und „unberechtigten“ Spekulationsgewinnen, „guten“ und „bösen“ Spekulanten? Grundsätzlich problematisch wird die gut gemeinte Regelung bei längerfristiger oder gar gewerblicher hochpreisiger Vermietung. Denn dann verfehlt die dem Erbbaurechtnehmer über Jahrzehnte gewährte Vergünstigung über eine entsprechend lange Zeit ihren eigentlichen sozialen Zweck. Die Fiktion des mehr oder weniger mittellosen und deshalb eines gesetzlichen Schutzes bedürftigen Erbbaurechtnehmers weicht dann einem real existierenden Rentier, also einem Bezieher leistungslosen Einkommens auf Kosten Dritter.

Das Erbbaurecht dauerhaft sozial wirksam machen

Zwar kann sich im Prinzip ein Erbbaurechtnehmer insbesondere in Gestalt einer juristischen Person qua Satzung bzw. Gesellschaftervertrag jegliche Bodenspekulation selbst verbieten und dementsprechend beispielsweise eine Kostenmiete, die Verwirklichung sozialer Ziele oder Anteilsverkäufe ausschließlich zum Nominal- statt zum jeweiligen Verkehrswert selbst auferlegen. Doch es bleibt das Risiko, dass sich innerhalb der Organisation der Wind dreht und irgendwann eine Mehrheit etwas beschließt, was noch Jahre zuvor undenkbar war. Wenn dann kein Vertragspartner, in diesem Fall kein dem Gemeinwohl verpflichteter Erbbaurechtgeber darüber wacht, dass bestimmte soziale oder „bodenpolitische“ Anliegen fortgelten, steht einem Mehrheitsbeschluss für eine rein kommerzielle Vermietung, eine Aufteilung in Wohneigentum oder eine Veräußerung an den Meistbietenden nichts (niemand) wirksam entgegen.

Mit der eigentumsrechtlichen Aufteilung zwischen Erbbaurechtgrundstück und Erbbaurecht allein ist es also nicht getan. Damit das Erbbaurecht dauerhaft sozial wirksam werden kann, müssen beide Parteien, Erbbaurechtgeber und Erbbaurechtnehmer, langfristig auf Renditemaximierung verzichten. Diesen Verzicht gilt es zu konkretisieren, sauber auszuformulieren und vertraglich zu vereinbaren. Sozial- und Antispekulationsklauseln in einem Erbbaurechtvertrag können – vorausgesetzt sie sind rechtlich wirksam – dauerhaft und damit länger wirken als jede der üblichen Sozialbindungen im öffentlich geförderten Wohnungsbau, in Grundstückskaufverträgen oder städtebaulichen Verträgen, welche oft bereits nach 15 oder 20 Jahren auslaufen beziehungsweise zur Wahrung der Eigentümerinteressen, so die Rechtsprechung, auf einen überschaubaren Zeitraum



limitiert werden müssen. In seiner Entscheidung zum Thema Sozialbindung vom 8. Februar 2019 hat der Bundesgerichtshof ausdrücklich auf das Erbbaurecht verwiesen: „Dauerhafte Beschränkungen für private Investoren lassen sich nur dann erreichen, wenn der öffentliche Zweck nicht mit dem Instrument des Grundstücksverkaufs, sondern mit dem dazu bestimmten Instrument der Ausgabe eines Erbbaurechts verfolgt wird.“⁶

Doch selbst dies ist einfacher gesagt als getan, denn das Erbbaurecht ist ein grundstücksgleiches Recht, weswegen die Eigentumsrechte auch eines Erbbaurechtnehmers nicht beliebig oder gar willkürlich eingeschränkt werden dürfen. Für eine Einschränkung braucht es gute Gründe und jedenfalls eine gute Begründung im Erbbaurechtvertrag. Letztlich geht es darum, Vorsorge zu treffen für einen etwaigen Rechtsstreit Jahrzehnte nach Vertragsabschluss, wenn alle Akteure, die an der Ausarbeitung des Vertrags beteiligt waren und noch wussten, was „zwischen den Zeilen“ gemeint war, längst nicht mehr greifbar sind. Aus dem Vertrag sollten also der Wille und die Absicht der vertragsschließenden Parteien auch für deren Nachfolger und letztlich auch für einen Richter oder eine Richterin unmissverständlich hervorgehen.

Anhand von Klauseln aus verschiedenen Erbbaurechtverträgen der Stiftung Edith Maryon – Mitgründerin des Info-Netzwerks „Gemeingut Boden“ und sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland seit den 1990er Jahren als Erbbaurechtgeberin engagiert – sei nachfolgend gezeigt, worin solche Vereinbarungen bestehen können (nicht notwendigerweise alle zugleich):

- Vereinbarung des sozialen oder eines anderen gemeinwohlorientierten Nutzungszwecks;
- Ausschluss der Aufteilung in Wohnungseigentum oder in Untererbbaurechte;
- Verpflichtung des Erbbaurechtnehmers auf Weitergabe des – möglicherweise bedingt durch die Entkopplung des Erbbauzinses von der Grundstücks- bzw. Bodenwertentwicklung erzielten – geldwerten Vorteils an die Mieter und Nutzer entsprechend deren tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeiten und Bedürfnissen oder dessen Verwendung zur Finanzierung der vereinbarten Gemeinwohlziele;
- Versagung der Zustimmung der Erbbaurechtgeberin zur Überlassung des Erbbaurechts an Dritte oder zu dessen Veräußerung, wenn begründete Zweifel bestehen, ob ein solcher Dritter oder ein Erwerber oder Nutzungsberechtigter die Zielsetzung des Erbbaurechtvertrages übernehmen will oder kann oder, wenn Anlass zu der Annahme besteht, dass der Erbbau-rechtnnehmer hierfür eine gegenüber dem Verkehrswert des Erbbaurechts (Bodenwertanteil herausgerechnet) übersteigende Gegenleistung verlangt. Ausdrücklich nicht angesetzt werden darf der Vorteil, der einem zukünftigen Erbbaurechtnnehmer oder Nutzungsberechtigten dadurch entsteht, dass er in ein wirtschaftlich günstiges Erbbaurecht eintritt;

- Verpflichtung des Erbbaurechtnehmers, als Vermieter dafür Sorge zu tragen, dass mögliche Untervermietungsauflagen auf einen bestimmten Prozentsatz gedeckelt werden;
- Heimfallanspruch der Erbbaurechtgeberin, ggf. auch Anspruch auf erhöhten Erbbauzins, wenn der Erbbaurechtnnehmer bestimmten Verpflichtungen zuwiderhandelt bzw. seine Gemeinwohlorientierung aufgibt;
- Heimfallentschädigung zu einem bestimmten Wert der baulichen Anlagen unter Herausrechnung eines etwaigen Bodenwertanteils; Vorkaufsrecht und ggf. Ankaufsrecht zu vergleichbaren Konditionen.

Solche oder ähnliche Vereinbarungen – etwa grundbuchlich abgesicherte Belegungsrechte der öffentlichen Hand – zwischen den Vertragspartnern vorausgesetzt, bietet das Erbbaurecht eine interessante Möglichkeit, punktuell und sehr konkret etwas gegen die Bodenspekulation und für eine dauerhaft soziale Verwendung sowohl des Grundstücks als auch der Bodenrente zu tun.⁷ Doch das setzt natürlich auch gemeinwohlorientierte Vertragspartner voraus – wie im Übrigen auch das Gemeinwohl unterstützende Finanzinstitute, welche den ökonomischen Wert von Sozial- und Antispekulationsklauseln zu würdigen wissen (Kriese 2017). Unter privatnützigen Akteuren wird es dazu in der Regel nicht kommen. Um auf dem privaten Grundstücksmarkt sowohl auf die Bodenpreise dämpfend einzuwirken und die Bodenrente wenigstens zu einem Teil der Gemeinschaft zugutekommen zu lassen als auch die kommunale Planung und Politik beispielsweise bei der Erreichung und Absicherung ihrer wohnungspolitischen Ziele zu unterstützen, ist die Bodenwertsteuer das Mittel der Wahl (Kriese 2019; Kriese/Löhr/Wilke 2019).

Erfolgsmodell Bodeninitiative Basel

Zur Förderung und langfristigen Erhaltung preisgünstigen Wohnraums mittels Erbbaurecht stehen der öffentlichen Hand oder anderen gemeinwohlorientierten Landeigentümerin nur Grundstücke zur Verfügung, die diesen auch gehören. Vor allem in den 1990er Jahren und noch bis in die 2000er Jahre hinein haben insbesondere in Deutschland viele Städte und Gemeinden große Teile ihres Gebäudebestands (inklusive Boden) veräußert.

Auch im Kanton Basel-Stadt setzte sich eine Zeitlang die Meinung durch, dass öffentliches Grund- und Wohnungseigentum keinen Eigenwert darstelle. Das Halten von Grundstücken ohne direkten öffentlichen Bezug oder auch die Wohnraumversorgung, so hieß es, überlasse man doch besser den Privaten. So gelangten auch in Basel Grundstücke, die weder unmittelbar noch absehbar einem öffentlichen Zweck dienten, vermehrt zum Verkauf. Doch mit der Zeit regte sich öffentlicher und politischer Widerstand dagegen. Das schweizerische Volksinitiativrecht bietet Möglichkeiten, außerparlamentarisch auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen und sogar

⁶ Bundesgerichtshof, Urteil vom 8. Februar 2019 – V ZR 176/17

⁷ Weiterführend Stiftung Edith Maryon 2015, Stiftung trias 2015, Kriese 2017.



ausformulierte Gesetze zur Abstimmung zu bringen. Davon Gebrauch machend, lancierten im Kanton Basel-Stadt die beiden Stiftungen Habitat und Edith Maryon gemeinsam mit dem regionalen Genossenschaftsverband im Jahr 2011 die sogenannte „Bodeninitiative“. Die Initiative zielte darauf ab, dem Kanton prinzipiell zu verbieten, weiter Land zu verkaufen beziehungsweise ihn zu verpflichten, dass er, wenn ein Verkauf doch einmal unumgänglich sein sollte, den Verlust durch Tausch oder Zukauf im Rahmen einer Frist kompensieren muss. Die Abgabe von Land im Baurecht galt dabei explizit nicht als Verkauf und war ausdrücklich gewünscht. Im zweiten Anlauf und in modifizierter Fassung erreichte die Initiative bei der Volksabstimmung im Februar 2016 eine sensationelle Zwei-Drittel-Mehrheit. Seitdem sind das grundsätzliche Landverkaufsverbot und Baurechtsgebot in Basel Gesetz.



Abb. 1: Wegweiser in der Schweiz (Foto: Jost)

Der neue Gesetzestext lautet – ausschnittsweise – wie folgt: „Immobilien, die im Kanton Basel-Stadt liegen, werden grundsätzlich nicht veräußert, können Dritten jedoch insbesondere im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Zulässig ist eine Veräußerung von Immobilien, wenn die Nettoveränderung von vergleichbaren Immobilien jeweils über 5 Jahre ausgeglichen oder positiv ist. Vergleichbar sind Immobilien innerhalb der Altstädte Gross- und Kleinbasel, Immobilien innerhalb der übrigen Bauzone und Immobilien ausserhalb der übrigen Bauzone. Die Nettoveränderung berechnet sich aus der Grundstücksfläche von erworbenen abzüglich derjenigen von veräußerten Immobilien. Abgaben im Baurecht und Umwidmungen zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen werden dabei nicht berücksichtigt.“⁸

Nach diesem Erfolg kam es bereits in zahlreichen weiteren Schweizer Städten und Gemeinden zu gleich und ähnlich lautenden Entscheidungen beziehungsweise Volksinitiativen, darunter in Luzern und St. Gallen. In Basel selbst kann der Kanton dank Zukäufen sogar eine positive Flächenbilanz aufweisen.⁹ Im Jahr 2018 waren in Basel zudem vier Volksinitiativen betreffend den Mieterschutz sowie ein „Recht auf Wohnen“ mit Verfassungsrang erfolgreich.¹⁰

⁸ Vgl. § 50b Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Basel-Stadt.

⁹ Zu Verlauf und Ergebnissen der Basler „Bodeninitiative“ sowie nachfolgenden Initiativen in der Schweiz siehe diverse Beiträge in Gerber/Kriese (2019).

¹⁰ Siehe www.miet-wohnschutz-4x-ja.ch sowie www.recht-auf-wohnen.ch

Eine aktive Bodenpolitik der öffentlichen Hand ermöglicht dauerhafte und langfristig höhere Erträge als es durch Landverkäufe möglich ist. Letztere sind kaum mehr rückgängig zu machen oder wenn, dann in der Regel zu stark gestiegenen Kosten, wie in Berlin die Diskussion über eine Enteignung großer Wohnungsunternehmen auf der Grundlage von Artikel 15 Grundgesetz zeigt. Zugleich fördert das Erbbaurecht die private Initiative: Zum einen erleichtert es Investitionen, indem die Grundstücksnutzer ihre beschränkten Eigenmittel nicht für den an sich unproduktiven Erwerb von Land einsetzen müssen, sondern voll und ganz sei es für produktive Investitionen, sei es zur Verwirklichung sozialer Ziele verwenden können. Zum anderen hält der regelmäßig zu entrichtende Erbbauzins zu einer (sinnvollen) Grundstücks(aus)nutzung an – denn Verschwendung, Brachliegenlassen und Nichtstun kostet nur. Die Allgemeinheit erzielt einen stetigen Erbbauzinsertrag und behält auf lange Sicht sowohl den (Mehr-)Wert des Bodens als auch den stadtentwicklungspolitischen Gestaltungsspielraum. Das zusammengenommen macht das Erbbaurecht zu einem vielseitig einsetzbaren Win-win-Instrument.

Dr. Ulrich Kriese

Stiftung Edith Maryon – Zur Förderung sozialer Wohn- und Arbeitsstätten, Basel

Sprecher für Bau- und Siedlungspolitik des NABU, Berlin

Quellen:

Autorenteam des Info-Netzwerks Gemeingut Boden (2019): Elemente eines fairen Baurechtsvertrags zwischen Gemeinden und gemeinnützigen Wohnbauträgern. In: Gerber/Kriese, S. 189–205.

Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) (2019): <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/gemeinnuetziger-wohnungsbau/hbg.html> (aufgerufen am 13. Juni 2019)

Gerber, Brigitta/Kriese, Ulrich (Hrsg.) (2019): Boden behalten – Stadt gestalten. Zürich.

Jones Lang Lasalle (JLL) (2019): Erbbaurechte in deutschen Metropolen, Analyse ihrer Werttreiber und Bedeutung am Investmentmarkt. <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/erbbaurechte-in-deutschen-metropolen-germany-jll.pdf> (aufgerufen am 12. Juni 2019)

Kriese, Ulrich (2019): Die Bodenrenten den Gemeinden – Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“. In: Gerber/Kriese, S. 401–415.

Kriese, Ulrich/Löhr, Dirk/Wilke, Henry (2019): Grundsteuer: Zeitgemäß! Der Reader zum Aufruf. Münster.

Kriese, Ulrich (2017): Spannungsfeld Wohnungs- und Grundstückspreise: Ist der Boden ein (Privat-)Kapital- oder Gemeingut? / Tension between Costs of Homes and Land: Is the Ground (private) Capital or Common Good? In: Id22: Institut für kreative Nachhaltigkeit, Michael LaFond und Larisa Tsvetkova (Hrsg.): CoHousing Inclusive. Selbstorganisiertes, gemeinschaftliches Wohnen für alle. Berlin, S. 130–135.

Stiftung Edith Maryon (Hg.) (2015): Ein anderer Umgang mit Grund und Boden. Zweite, aktualisierte und ergänzte Auflage. Basel.

Stiftung trias (Hg.) (2015): Das Erbbaurecht, ein anderer Umgang mit Grund und Boden. Hattingen.

Walder, Felix (2019): Das Baurecht unter der Lupe – eine Studie im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen. In: Gerber/Kriese, S. 153–164.

Wohnbaugenossenschaften Schweiz Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger und WOHNEN SCHWEIZ Verband der Baugenossenschaften (Hg.) (o.J.): Der gemeinnützige Wohnungsbau in der Schweiz, Ein Gewinn für die ganze Gesellschaft. Zürich/Luzern.