

Kathrin Senner

# Mit Erbbaurecht zu mehr bezahlbarem Wohnungsbau



Vor 100 Jahren trat das deutsche Erbbaurechtsgesetz in Kraft. Ziel war es, preisgünstiges Wohnen für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen. Angesichts der aktuellen Herausforderung, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und auch perspektivisch zu sichern, erfährt das Erbbaurecht eine politische Renaissance. Erbbau-Prinzip ist eine Trennung der Eigentumsverhältnisse von Boden und Gebäude für eine festgelegte Zeitdauer. Der Erbbaurechtsnehmer nutzt das Grundstück des Erbbaurechtsgebers, um zumeist ein Gebäude darauf zu errichten. Dafür zahlt er Erbbauzinsen an den Grundstückseigentümer. Der Inhalt des Erbbaurechts wird in einem Erbbaurechtsvertrag zwischen den Vertragspartnern festgelegt. Dabei können Erbbaurechtsverträge individuell gestaltet werden.

## Erbbaurecht in „aller Munde“

Das Erbbaurecht wird derzeit in mehreren Städten intensiv diskutiert. So will beispielsweise Hamburg in Zukunft mehr Liegenschaften verpachten, statt sie zu verkaufen, und Freiburg vergibt alle kommunalen Grundstücke im Erbbaurecht. Die Diskussionen sind vor allem von den Zielsetzungen kommunaler Vermögenserhalt, wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Steuerungsmöglichkeit und Begrenzung privater Bodenspekulation geprägt. Bislang fehlte es aber an verlässlichen Angaben zur gegenwärtigen Anwendungspraxis des Erbbaurechts sowie einer vertieften Betrachtung der Potenziale und Hemmnisse des Instrumentes für Erbbaurechtsgeber und Erbbaurechtsnehmer.

## Von einer Empfehlung zum Fachdialog

Diesen aktuellen politischen Impuls hat der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) aufgegriffen und im Frühjahr 2018 den Fachdialog „Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau?“ (kurz: Fachdialog Erbbaurecht) gestartet. Der Fachdialog setzte da an, wo die AG Aktive Liegenschaftspolitik im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen aufgehört hat. Die AG Liegenschaftspolitik empfahl Kommunen – neben anderen bodenpolitischen Instrumenten – mit dem Erbbaurecht gezielt auf die Grundstückspreise und die vorgesehenen Wohnungsangebote Einfluss zu nehmen. Damit waren die Weichen für den Fachdialog gestellt. Denn die meisten Kommunen verfügen kaum über Erfahrungen, wie Erbbaurechte gerade für das Segment des bezahlbaren Mietwohnungsbaus genutzt werden können. Es erfolgte eine Auseinandersetzung mit der zentralen Fragestellung: Kann das Erbbaurecht einen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von bezahlbarem Wohnen leisten? Und wenn

ja, wie? Im Fokus standen der Mietwohnungsbau, ökonomische Rahmenbedingungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Erbbaurechtsverträge sowie die Einbindung eines breiten Spektrums an Marktakteuren.

Ziel des Fachdialogs war es, das Erbbaurecht auf den Prüfstand zu stellen und umsetzbare Ergebnisse zum Thema Baulandmobilisierung und -entwicklung aufzuzeigen. Dazu wurden Fachpositionen zusammengetragen und ein ergebnisoffener Diskurs mit einem engen Kreis von Fachleuten geführt. Die Expertinnen und Experten von Kommunen, Ländern und des Bundes, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), der Wohnungswirtschaft sowie von Verbänden, Banken, Stiftungen und wissenschaftlichen Institutionen setzten sich in zwei Sitzungen im Jahr 2018 mit verschiedenen thematischen Schwerpunkten auseinander, darunter den aktuellen Tendenzen und der Neuausrichtung des Erbbaurechts, ökonomischen Interessengegensätzen zwischen Erbbauberechtigten und Grundstückseigentümern sowie der Gestaltung des Erbbauzinses im aktuellen Niedrigzinsumfeld.

Im Vordergrund stand nicht eine Diskussion aktueller Probleme bestehender Erbbaurechte, sondern die Frage, wie neue Erbbaurechte ausgestaltet sein müssen, damit das Instrument künftig vermehrt für bezahlbaren Wohnungsneubau genutzt werden kann. Parallel wurde der Fachdialog wissenschaftlich von der GEWOS – Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH – begleitet und durch eine Expertise ergänzt. Bestandteil der Expertise war eine umfassende Status-quo-Analyse, die einen Überblick über die gegenwärtige Anwendungspraxis von Erbbaurechten vermittelt, verschiedene Anwendungsmodelle für marktnahe und wohnungspolitisch ausgerichtete Lösungen für den Mietwohnungsbau erörtert und darauf aufbauend künftige Potenziale sowie erweiterte Einsatzmöglichkeiten des Instrumentes zur Sicherung und Schaffung von bezahlbarem



Wohnraum ableitet. Im Rahmen einer fachöffentlichen Tagung am 2. April 2019 wurden die Ergebnisse aus dem Fachdialog vorgestellt.

## Verbreitung und Anwendung von Erbaurechten

Die GEWOS-Studie basiert auf einer schriftlichen Befragung, an der sich 49 Städte und 43 Wohnungsunternehmen beteiligten. Ergänzend wurden 16 vertiefende Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Wohnungswirtschaft, Kommunen und Stiftungen durchgeführt. Die Auswertung dieser Erhebung zur Anwendung des Erbaurechts zeigt, dass bisher nur wenige Kommunen die Erbaurechtsvergabe zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Mietwohnungsbau nutzen. Das Gros der Erbaurechte besteht nicht für Wohnnutzungen, und wenn, dann für Eigenheime und nicht für Mietshäuser. Nur wenige größere Städte (u.a. Hamburg und Lübeck) haben in den letzten fünf Jahren vermehrt Erbaurechte beim Wohnungsbau bestellt. Dabei spielt das Mehrfamilienhaussegment aber kaum eine Rolle. Die Höhe der Erbbauzinsen für laufende Verträge im Wohnungssegment liegt zwischen ein und sechs Prozent (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 Erbaurechte wenig geändert und ist in vielen Städten immer noch vergleichsweise hoch. In einigen Kommunen wurde der Erbbauzins allerdings mittlerweile an die gegenwärtige Kapitalmarktsituation angepasst. Die Vertragslaufzeiten der Erbaurechtsbestellungen im Wohnungsbereich lagen durchschnittlich bei ca. 90 Jahren.

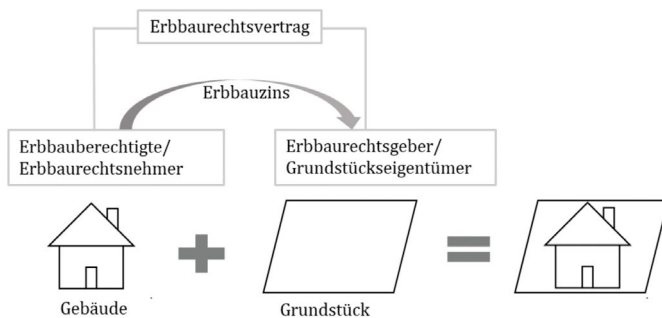


Abb. 1: Aufteilung der Eigentumsverhältnisse einer Liegenschaft im Erbaurecht (Quelle: eigene Darstellung DV)

## Aktuelle Perspektiven für den Mietwohnungsbau

Von den 49 an der Erhebung beteiligten Städten verfolgen 17 Städte konkrete Vorhaben, um das Erbaurecht im Bereich des Mietwohnungsbaus (künftig verstärkt) anzuwenden. Dabei variieren die Anwendungsmodelle hinsichtlich Vorgehensweise und Ausmaß erheblich: Von einer ausschließlichen Vergabe von städtischen Grundstücken im Erbaurecht (z.B. in Frankfurt a.M., Leipzig und Freiburg i.B.) über Bestrebungen, das Instrument bei Grundstücksvergaben vermehrt einzusetzen (z.B. in Düsseldorf und Hamburg) bis hin zu Einzelfallentscheidungen oder der Wahlmöglichkeit zwischen Erwerb und Pacht (z.B. in Stuttgart und Mannheim). In 10 Städten wird eine (vermehrte)

Anwendung des Erbaurechts politisch diskutiert – gewissermaßen als Gegenreaktion der liberalen Wirtschaftspolitik der neunziger Jahre und dem umfassenden Verkauf von kommunalen Grundstücken. Für die übrigen 22 befragten Städten steht das Erbaurecht derzeit (noch) nicht auf der Agenda (s. Abb. 2). Best Practices für Erbaurechtsanwendungen im Mietwohnungsbereich liegen bisher kaum vor. Auch wird das Erbaurecht als liegenschaftspolitisches Instrument noch wenig in gesamtstädtische Wohnungsbaustrategien oder bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse integriert.

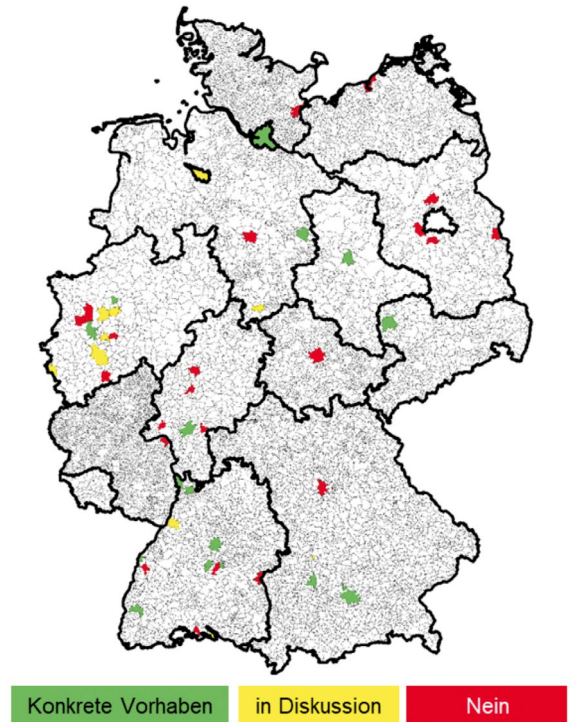


Abb. 2: Verbreitung und Anwendung des Erbaurechts in Deutschland (Quelle: GEWOS, Befragung im Rahmen der Expertise Erbaurecht – Stand 26.03.2019; n=49)

## Mehrwert und Hemmnisse des Erbaurechts

Aus Sicht der Städte als Erbaurechtsgeber gibt es mehrere Vorteile, die für die Anwendung des Instrumentes sprechen, darunter insbesondere die Möglichkeit einer strategischen Steuerung der Stadtentwicklung und Festlegung der Bodennutzung (bspw. für sozialen oder preisgedämpften Wohnungsbau), der Vermögenserhalt, indem das Grundstück im Eigentum der Stadt bleibt, sowie (regelmäßige) Einnahmen für den kommunalen Haushalt über den Erbbauzins. Zudem kann durch das Erbaurecht Bodenpreisspekulationen entgegengewirkt werden. Das ist vor allem für Kommunen relevant, in denen es aufgrund ständig steigender Bodenpreise schwierig wird, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Für Erbbauberechtigten liegt ein zentraler Mehrwert in der Reduzierung des liquiden Finanzbedarfs bei der Errichtung von Wohngebäuden. Das betrifft vor allem hochpreisige Wohnungsmarktregionen und Erbbaurechtsnehmer mit beschränkter Liquidität. Der Liquiditätsvorteil, den der Erbbaurechtsnehmer gegenüber einem Grundstückskäufer hat,



ist allerdings maßgeblich von der Höhe der Erbbauzinsen abhängig. Als wesentliches Hemmnis wird angeführt, dass für den Erbbaurechtsnehmer das Erbbaurecht im Kontext der aktuellen Kapitalmarktsituation unattraktiv ist.

Für Kommunen sind der als hoch eingeschätzte Verwaltungsaufwand und das Konfliktpotenzial weitere hemmende Faktoren. Bei den Wohnungsunternehmen werden insbesondere Kostensteigerungen durch Anpassung des Erbbauzinses, erschwerte Beleihungsakzeptanz, ein eingeschränktes Recht zu Nutzungsänderungen sowie fehlende Möglichkeiten, am Wertzuwachs eines Grundstücks beteiligt zu werden, als Nachteil gesehen. In den vergangenen Jahren wurden in mehreren Städten revolvierende Grundstücksfonds aufgebaut, die den Erlös der Grundstücksverkäufe für den Neuankauf weiterer Flächen benötigen. Dies steht im Widerspruch zu regelmäßigen Erbbauzinszahlungen, könnte aber durch eine einmalig kapitalisierte Zinszahlung gelöst werden. Insgesamt werden Vor- und Nachteile des Erbbaurechts entscheidend durch die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge bestimmt.

## Empfehlungen aus dem Fachdialog Erbbaurecht

Um Erbbaurechte stärker zu verbreiten und weitere Grundstückseigentümer und Investoren zur Nutzung zu motivieren, ist es erforderlich, die Attraktivität des Instrumentes zu erhöhen und Vorbehalten der potenziellen Erbbaurechtsnehmer Rechnung zu tragen. Im Zuge der Vertragsgestaltung sind Lösungen für häufig bestehende Probleme zu erarbeiten, die vor allem in der sachgerechten Anwendung von Erbbaurechtsmodellen, der Beleihbarkeit und der Handhabung älterer Erbbaurechte vor dem Laufzeitende liegen. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Verträge möglichst „schlank“ gehalten werden. Bei der konkreten Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge sind folgende wirtschaftliche Stellgrößen relevant:

- Festlegung eines marktgerechten Erbbauzinses unter Berücksichtigung der aktuellen Kapitalmarktsituation und einer veränderten Rendite-Risiko-Konstellation,<sup>1</sup>
- möglichst lange Vertragslaufzeiten, die mit Gebäude-/Sanierungszyklen synchronisiert sind,
- klar definierte Regelungen beim Auslaufen der Erbbaurechte, z.B. volle, am Verkehrswert orientierte Entschädigung für das Gebäude bei Vertragsende als Voraussetzung für eine kontinuierliche Modernisierung/Instandhaltung,
- eine „Sprechklausel“ in Erbbaurechtsverträgen, um eine rechtzeitige Verständigung zwischen den Vertragspartnern über eine mögliche Verlängerung oder Ablösung vor Vertragsende sicherzustellen,
- keine Überfrachtung der Erbbaurechtsverträge mit Vorgaben, die auch in anderen Regelwerken und Vereinbarungen

<sup>1</sup> Wenn als Maßstab das Volleigentum herangezogen wird, weisen Erbbaurechtsgeber und -nehmer unterschiedliche Risiken auf. Wenn das Erbbaurecht ein marktkonformes Instrument sein soll, ist dies zu berücksichtigen. Über eine Verschiebung der Risiken kann eine „Entlastung“ des Erbbaurechtsnehmers erfolgen (vgl. dazu Löhr/Braun).

festgehalten werden können (z.B. Bebauungsplänen, Städtebaulichen Verträgen) sowie

- faire Vereinbarungen über die Anpassung zur Wertsicherung zwischen Erbbaurechtsgeber und -nehmer; hier hat sich der Verbraucherpreisindex (VPI) bewährt.



Abb. 3: Bausteine des Fachdialogs Erbbaurecht (Quelle: Eigene Darstellung DV)

Für den bezahlbaren Mietwohnungsbau und weitere wohnungspolitische Ziele muss von Fall zu Fall geprüft werden, ob der Erbbauzins (weiter) verringert und wie eine geeignete Kombination mit der sozialen Wohnraumförderung gestaltet werden kann. Voraussetzungen sind entsprechende haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen sowie die Beachtung des EU-Beihilferechts analog zur verbilligten Abgabe von Liegenschaften. So ist zu berücksichtigen, dass bei vergünstigten Erbbauzinsen für geförderten Wohnungsbau beihilferechtlich keine Überkompensation/Doppelförderung erfolgt.

Der Fachdialog hat verdeutlicht, dass der Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern (insb. Kommunen, Wohnungsunternehmen, Stiftungen, Projektentwickler) weiter unterstützt werden sollte. Zudem gilt es, den Bekanntheitsgrad des Erbbaurechts sowohl bei kommunaler als auch privater Eigentümerschaft als Instrument zur Baulandaktivierung und langfristigen Sicherung von Grundstücken und vereinbarten Nutzungen zu erhöhen. Hierzu werden Veranstaltungen, Handreichungen und Dialoge empfohlen.

## Erbbaurechte als Instrument des bezahlbaren Wohnungsbaus? – ein Fazit

Am Anfang des Fachdialogs stand die Frage, ob Erbbaurechte einen Beitrag für mehr bezahlbaren Wohnraum leisten können. Die Antwort lautet: „Jein“ . „Nein“, da das Erbbaurecht als Instrument per se noch keine einzige bezahlbare Wohnung schafft. Aber „Ja“, weil das Erbbaurecht dafür Potenziale bietet. Entscheidend dafür ist die Ausgestaltung der Verträge und die Berücksichtigung der ökonomischen Rahmenbedingungen. Diese müssen von beiden Vertragsparteien – Erbbaurechtsgeber und Erbbaurechtsnehmer – akzeptiert werden. Nur dann kann das Instrument zielgerichtet in Liegenschafts- und Bodenpolitik zum Einsatz kommen.



Abb. 4: Diskussionsrunde bei der Fachtagung zum Erbbaurecht 2019 in Berlin (Quelle: © DV, offenblende)

Mit Blick auf die Eingangsfrage lässt sich folgendes Fazit des Fachdialogs ableiten:

- Das Instrument Erbbaurecht eignet sich als kommunales Steuerungsinstrument. Durch die Vergabe kommunaler Grundstücke im Erbbaurecht kann die Stadt bzw. Gemeinde Einfluss auf die Bodennutzung nehmen und einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten. Eine marktgerechte Gestaltung der Verträge ist dabei essentiell, die unter anderem die Höhe des Erbbauzinses, die Vertragslaufzeit und die Entschädigung zum Vertragsende regelt.
- Das Erbbaurecht kann als Mobilisierungsinstrument genutzt werden, um auch privaten Grundstückseigentümern eine Möglichkeit zu geben, ihre Flächen für den Wohnungsbau bereitzustellen, ohne diese zu verkaufen. Einerseits ist der Verkauf von Liegenschaften für einige Grundstückseigentümer derzeit wegen der niedrigen Zinsen und der steigenden Bodenwerte uninteressant, andererseits gibt es Eigentümer wie, z.B. Kirchen, Landwirte, aber auch (öffentliche und private) Unternehmen, die ihre Grundstücke im Eigentum

halten oder selbst bebauen wollen. Die Bestellung von Erbbaurechten stellt in beiden Fällen eine Alternative zur Veräußerung dar und erweitert das Angebot an Wohnbauland.

Eine Dokumentation zum Fachdialog Erbbaurecht, die sich an Fachöffentlichkeit und Fachverwaltungen der kommunalen, Landes- und Bundesebene richtet, wird Ende 2019 veröffentlicht.

Kathrin Senner

Projektleiterin beim Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Berlin

Weitere Informationen unter <https://www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/projekte/liegenschaftspolitik/erbbau-recht.html>

#### Quellen:

Ergebnisse des Fachdialogs „Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau?“

- Arbeitsgruppensitzungen am 23.08.2018 und 15.11.2018 in Berlin
- Fachtagung „Erbbaurechte – ein Beitrag für mehr bezahlbaren Wohnraum?!“ am 02.04.2019 in Berlin

GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2018): Endbericht Expertise „Wohnungspolitische Potenziale des Erbbaurechts“.

Löhr, D./Braun, O. (2017): Erbbaurechte als finanztechnische Strukturierungsvariante – ein Vergleich dreier Modelle. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung 6/2017.

Nagel, M. (2017): Erbbaurecht: Ein Klassiker. In: Nagel, M. (Hrsg.): Erbbaurecht. Neue Perspektiven auf einen Klassiker. Rote Seiten 03.17.



Abb. 5: Publikum der Fachtagung zum Erbbaurecht 2019 in Berlin (Quelle: © DV, offenblende)