

Mitteilung des Senats vom 6. November 2018

Erbpacht statt Veräußerung nutzen, um Immobilienerstellungskosten nachhaltig zu reduzieren – Ein neuer Weg zum bezahlbaren Wohnraum?

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 19/837 S eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. Welche Vor- und Nachteile sieht der Senat für selbstnutzende Immobilienkäufer beim Immobilienerwerb auf Erbbaubasis?

Für den selbstnutzenden Immobilienkäufer auf Erbbaubasis besteht zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der Vorteil, dass er für das Grundstück keinen Kaufpreis entrichten muss, sondern lediglich den jährlichen Erbbauzins im Wohnungsbau. Die Höhe des Erbbauzinses wird in Bremen von den Fachdeputationen und vom städtischen Haushalts- und Finanzausschuss festgesetzt. Zurzeit beträgt der Erbbauzins 5 Prozent des Verkehrswertes.

Bei geringer Liquidität und einem Erbbauzins, der sich am jeweils aktuellen Zinsniveau orientiert, kann das Erbbaurecht eine Alternative zum Erwerb darstellen, zumal der Erbbaurechtsnehmer die Sicherheit hat, das Grundstück für einen langen Zeitraum in seinem Besitz zu haben, bebauen und beleihen sowie das Erbbaurecht veräußern und vererben zu können. Vorteile entstehen zudem bei der Finanzierung eines Objektes. Hierdurch kann es im Einzelfall auch weniger einkommensstarken Nachfragern möglich sein, Eigentum zu bilden.

Der Vorteil für die Liquidität durch Erbpacht besteht für den Zeitraum, den die Kredittilgung bei Erwerb dauern würde. Wenn der Kredit getilgt ist, ist der Erbbauzins weiterhin zu zahlen. Da der Erbbauberechtigte in der Regel eine langfristige Verpflichtung eingeht, zahlt er gegebenenfalls einen höheren Preis für das Grundstück.

Am Ende der Laufzeit hat der Erbbauberechtigte kein Grundeigentum erworben, sondern nur Eigentum am Gebäude.

Dem Erbbauzins von derzeit 5 Prozent für Wohnzwecke steht ein Zins für Immobilienfinanzierungen in Höhe von aktuell 1 bis 2 Prozent gegenüber. Durch die mögliche Kopplung an den Verbraucherpreisindex kann der Erbbauzins während der Laufzeit weiter ansteigen.

Um den Erwerb eines Erbbaurechts attraktiver zu gestalten, könnte zum Beispiel eine Anpassung des Erbbauzinses an das Niveau des Marktzinses für Immobilienfinanzierungen erfolgen.

2. Welche Vor- und Nachteile sieht der Senat für den Fiskus bei der Grundstücksübertragung für selbstnutzende Immobilienerwerber auf Erbbaubasis?

Solange der Erbbauzins über dem Kapitalmarktzins für Immobilienfinanzierungen liegt, sind Erbbaurechte für den Fiskus vorteilhaft, da der Kapitalwert über dem Grundstückswert liegt, den er bei einer Veräußerung erzielen könnte. Zudem ist sein Grundstück wertgesichert, sodass die Einnahmen über die Laufzeit entsprechend steigen können. Der Fiskus erhält zudem durch die jährlichen Zahlungen eine nachhaltige Einnahmeposition.

Durch das Instrument der Erbpacht kann es im Einzelfall gelingen, Bevölkerungsgruppen in Bremen zu halten beziehungsweise auf Bremen zu lenken, die ohne dieses Instrument ihren Wohnsitz nicht in Bremen hätten. Dies führt in der Folge zu positiven Einwohnereffekten.

Nachteilig ist, dass für die Verwaltung des Erbbaurechts ein gewisser Personalaufwand entsteht.

3. Teilt der Senat vor dem Hintergrund der Beantwortung der vorstehenden Fragen und der in der Einleitung geschilderte Auffassung, dass die Überlassung von im kommunalen oder staatlichen Eigentum stehenden Flächen auf Erbpachtbasis ein ergänzender Baustein der Wohnbauförderung sein könnte?

Die Überlassung von im kommunalen oder staatlichen Eigentum stehenden Flächen auf Erbpachtbasis kann durchaus ein ergänzender Baustein zur Wohnungsbauförderung sein. Das ist dann der Fall, wenn dadurch eine Kosteneinsparung für die Bauherinnen und Bauherren entsteht und der Finanzierungsbedarf entsprechend reduziert wird.

Dafür muss der Erbbauzins niedriger oder gleich hoch sein wie der Kapitalmarktzins. Es braucht also zwangsläufig, wenn Erbbaurechte attraktiv sein sollen, eine Senkung des Zinses in Abhängigkeit vom Kapitalmarktzins und dessen Entwicklung.

Weiterhin könnten Bedingungen formuliert werden, die es ermöglichen, für einen längeren Zeitraum ganz auf die Erhebung von Erbbauzinsen zu verzichten. Damit könnten bei entsprechender programmatischer Ausgestaltung Erleichterungen zum Beispiel für kinderreiche oder einkommensschwache Familien geschaffen werden.

4. Soweit der Senat diese Einschätzung teilt, wird er in Zukunft in nennenswertem Umfang öffentliche Flächen auf Erbpachtbasis zur Verfügung stellen?

Es besteht der Wunsch des Senats, die Thematik einer „Aktiven, sozialgerechten Bodenpolitik“ zunächst im Zuge der Entwicklung von Scharnhorstquartier, Rennbahnquartier und Wohnpark Oberneuland 2.BA zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

Die darin gewonnenen Erkenntnisse sollen in eine strategische zukünftige Bodenpolitik einfließen und gegebenenfalls bei weiteren städtischen Projekten, berücksichtigt werden.

Dies setzt die Erarbeitung eines Konzeptes zur Vergabe von Erbbaurechten voraus. Hierbei sind die Erfahrungsberichte und Modelle anderer deutscher Kommunen zu prüfen und auf ihre Übertragbarkeit hin zu bewerten. Dieses Konzept sollte unter Einbindung der für die infrage kommenden Sondervermögen zuständigen Ressorts entwickelt werden.

5. Hält der Senat die Überlassung auf Erbpachtbasis insbesondere für eine geeignete Flankierung zum aufgelegtem Programm „Wohneigentumserwerb für durch Familien selbstgenutzte Immobilien in sozial belasteten Ortsteilen“, indem hier durch die Kombinationen verschiedener Förderinstrumente eine deutliche Kostenreduzierung für den Immobilienerwerb und damit ein Anreiz zu sozialen Durchmischung von sozial belasteten Stadtteilen erreicht werden könnte? Wenn ja, in welcher Form wird der Senat wann entsprechende Antisegregationsreize setzen?

Um sozial belastete Stadtteile für alle Bezieher unterschiedlicher Einkommen attraktiv zu machen braucht es eine individuelle Ortsteilentwicklung. Die Ausweisung von Wohnbauflächen in Erbbaurecht kann hier zum Beispiel dann ein Baustein sein, um Antisegregationsanreize zu setzen, wenn zum Beispiel studentisches Wohnen auf städtischen Erbbaurechtsflächen entsteht und somit verschiedene Bevölkerungsgruppen neue Impulse setzen.

Hier wären entsprechende Wohnbaukonzepte eine flankierende Maßnahme zur oben genannten Eigenheimförderung. Das Erbbaurecht bei Einfamilienhausbebauung ist nicht per se ein Antisegregationsanreiz. Es braucht konkrete Maßnahmen, die im Rahmen von Wohnbaukonzepten individuell für den jeweiligen Ortsteil erarbeitet werden müssen.

Der Senat wird im Zusammenhang mit der zukünftigen Wohnungspolitik prüfen, in welcher Form Antisegregationsreize gesetzt werden können. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft werden, ob diese Instrumente durch Förderprogramme flankiert werden können.

6. Hält der Senat die Überlassung kleinräumiger Baulücken auf Erbpachtbasis für ein geeignetes Instrument, um das Angebot bauträgerfreier Grundstücke in Bremen zu erhöhen?

Die Baulücken sind nahezu ausschließlich in privater Hand und die Eigentümer können an die Vergabe auf Erbpachtbasis nicht gebunden werden. Nach den Erfahrungen im Baulückenprogramm liegt der Anteil öffentlichen Eigentums geschätzt bei unter 1 Prozent.

Dieser sehr kleine öffentliche Baulückenanteil könnte für ein verbessertes Erbpachtangebot genutzt werden. Weiterhin müsste darauf verzichtet werden, öffentliches Baulückeneigentum an Bauträger zu veräußern, um so das Angebot bauträgerfreier Grundstücke zu erhöhen.

7. Hält der Senat die Überlassung von Flächen auf Erbpachtbasis in Kombination mit Konzeptausschreibungen für ein geeignetes Instrument, um unter anderem nach Hamburger Vorbild dauerhaft bezahlbaren Mietwohnungsbau zu realisieren?

Bei bebauten städtischen Grundstücken, deren Aufbauten/Gebäude sanierungsbedürftig sind, kann das Erbbaurecht in Kombination mit einem niedrigen Erbpachtzins und einem Konzept für günstiges Wohnen eine Möglichkeit sein, die Immobilie durch Investoren für sozialen Wohnungsbau oder Gemeinbedarf nutzbar zu machen. Dazu bedarf es aber verschiedener Anreize (siehe Antworten zu Frage 8).

In Bremen werden an einigen Standorten, die von besonderer stadtentwicklungspolitischer Bedeutung sind, unbebaute Grundstücke für Wohnbauzwecke an Investoren im Rahmen einer Konzeptausschreibung verkauft. Bei der Schaffung von mehr als 50 Wohneinheiten ist diese verbunden mit einer Sozialwohnungsquote zur Berücksichtigung des sozialen Wohnungsbaus.

Um marode städtische Gebäude in bezahlbaren Wohnraum umzuwandeln, vergibt Hamburg im Rahmen von Konzeptausschreibungen derartige Objekte in Erbbaurecht, verbunden mit einer Mietobergrenze von circa 8 Euro/qm.

Der Senat hält demnach die Vergabe von Erbbaurechten in Kombination mit Konzeptausschreibungen für einen möglichen Weg, aber nicht zwingend für erforderlich, um dauerhaft bezahlbaren Mietwohnungsbau zu realisieren. Gleichwohl kann die Vergabe von Grundstücken per Erbpacht für geförderten oder allgemein bezahlbaren Wohnungsbau dazu dienen, dass diese Flächen langfristig, unabhängig etwaiger Zweckbindungsfristen, für diese speziellen Wohnungsangebote zur Verfügung stehen.

8. Könnte ein solches Modell trotz der zurzeit niedrigen Zinsen auch ein Modell sein, welches für die GEWOBA kaufmännisch interessant ist? Wenn nein, welche zusätzlichen Bedingungen oder Voraussetzungen müssten zusätzlich zur Konzeptausschreibung und Überlassung auf Erbpachtbasis geschaffen werden beziehungsweise vorliegen?

Kaufmännisch ist das Erbbaurechts-Modell (im Vergleich zum Ankauf) für die GEWOBA dann vorteilhaft, wenn der Pachtzins niedriger ist als der Kapitalzins für Darlehen. Am Markt werden für Erbbaurechte derzeit Zinskonditionen aufgerufen, die deutlich über den aktuellen Kapitalmarktzinsen liegen. Damit ist der Erwerb eines Erbbaurechts für die GEWOBA zurzeit kaufmännisch nicht vorteilhaft.

Als Weg zum bezahlbaren Wohnen taugt ein Erbbaurecht aus Sicht der GEWOBA, wenn zu folgenden Rahmenbedingungen Regelungen in den Erbbaurechtsverträgen vereinbart werden:

- Erbbauzins entspricht dem Zins der öffentlichen Baudarlehen, derzeit beträgt der Zinssatz im geförderten Wohnungsbau 0 Prozent. In diesem Fall könnte über die Dauer des Zweckbestimmungszeitraums der Mietwohnraumförderung hinaus bezahlbares Wohnen gefördert werden.
- Keine Wertsicherungsklausel. Sie führt dazu, dass als Berechnungsgrundlage für einen fest vereinbarten Pachtzins steigende Grundstückswerte über die Kopplung an den Verbraucherpreisindex angesetzt werden, sodass der Erbbauzins absolut steigt und folglich auch die Wohnungsmiete angepasst werden müsste.
- Keine Zustimmungsverpflichtung bei Investitionen in das Bauwerk während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrags durch den Erbbaurechtsgeber (Freie Hansestadt Bremen), weil die Bewirtschaftung der Wohnungen in der alleinigen Verantwortung der GEWOBA bleiben sollte.
- Endet der Erbbaurechtsvertrag auf Grund der vereinbarten Laufzeit, so muss entweder die Einräumung eines Vorrechtes zur Verlängerung des Erbbaurechts zu Gunsten der GEWOBA gemäß § 2 Nr. 6 Erbbaurechtsgesetz („ErbbauRG“) oder eine Verpflichtung der Freien Hansestadt Bremen, das Erbbaugrundstück gemäß § 2 Nr. 7 ErbbauRG an GEWOBA zu veräußern, vereinbart werden. Ziel ist es, Investitionshemmnisse vor Laufzeitende auszuschließen.

Eine Beendigung des Erbbaurechtes ohne Verkaufsverpflichtung der Freien Hansestadt Bremen ist für die GEWOBA als juristische Person untauglich und würde dazu führen, dass die GEWOBA am Ende eines Erbbaurechtes ohne Wohnungen dastünde. Daher bedarf es eigenständiger Regelungen zur Beendigung des Erbbaurechts hinsichtlich Bodenwert/Entschädigung für das Bauwerk und wechselseitige Options- oder Andienungsrechte.

9. Welche der „Schwarmstädte“ und der Großstädte über 500 000 Einwohner nutzen mit welcher Begründung regel- oder beispielhaft auch Erbpachtmodelle für den Wohnungsbau?

In Schwarm- und Großstädten werden Erbpachtmodelle in unterschiedlicher Art und Weise oder auch gar nicht angewandt. Zu den folgenden Städten konnten bisher Informationen zur Anwendung von Erbpachtmodellen ermittelt werden:

Schwarmstädte (Anzahl Einwohnerinnen/Einwohner in Klammern):

Laut GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen sind die am stärksten vom Schwarmverhalten der Bevölkerung (Zuzug) profitierenden Städte in Deutschland derzeit Leipzig, München, Frankfurt/Main und Berlin.

Berlin (3,6 Millionen Einwohnerinnen/Einwohner): Die Stadt Berlin hat die verstärkte Nutzung des Erbbaurechtes im Koalitionsvertrag festgeschrieben, allerdings finden sich dazu keine aktuellen Baumaßnahmen oder Planungen. Mit Datum vom 11. September 2018 hat der Berliner Senat die Erbbauzinsen temporär schuldrechtlich für Wohnbauflächen von 4,5 auf 2,25 Prozent für zunächst 20 Jahre abgesenkt. Nach dieser Zeit wird der Erbbauzins wieder in voller Höhe erhoben. Der Senat schreibt dazu: „Eine dauerhafte Reduzierung der Erbbauzinsen über die gesamte Vertragslaufzeit (...des Erbbaurechtsvertrages) aufgrund aktuell niedriger Kapitalmarktzinsen und hoher Bodenwerte ist nicht angezeigt. Die Absenkung sollte nur auf temporärer Basis erfolgen.“ Die Absenkung soll nach fünf Jahren evaluiert werden.

München (1,46 Millionen Einwohnerinnen/Einwohner): Die Stadt München vergibt Erbbaurechte für Neubauprojekte ausschließlich im Mietwohnungsbau. Hier steht es dem Käufer frei, die Fläche zu kaufen oder im Erbbaurecht zu erwerben. Im Programm „Wohnen in München IV“ heißt es dazu: „Das Erbbaurecht erscheint weniger geeignet für private einzelne Immobilienerwerber und Immobilienerwerberinnen, die in der Regel nur einmal im Leben Eigentum bilden und mit dem Erbbaurecht nicht besonders vertraut sind. Aus diesem Grund wurde bereits zuvor beschlossen, dass dieses Instrument nur Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften angeboten wird.“

Außerdem werden historisch wichtige Grundstücke in der Münchener Altstadt, die neu entwickelt werden sollen, nur in Erbbaurecht vergeben.

Frankfurt/Main (746 878 Einwohnerinnen/Einwohner): Die Stadt Frankfurt am Main hält derzeit rund 4 500 Erbbaurechte im Stadtgebiet. Dazu kommen weitere rund 600 Erbbaurechtsverträge, die im Auftrag des „Allgemeinen Almosenkastens“ verwaltet werden. Es handelt sich in der überwiegenden Anzahl um Wohnungserbbaurechtsverträge (Eigentumswohnungen auf städtischen Grundstücken im Erbbaurecht). Für Familien mit Kindern besteht die Möglichkeit, im Rahmen des „Startprogramms junge Familien“ eine schuldrechtliche Reduzierung des Erbbauzinses für im Haushalt lebende Kinder um maximal 80 Prozent, ausgehend von der jährlich zu entrichtenden Erbpacht, zu erhalten.

Leipzig (590 337 Einwohnerinnen/Einwohner): Die Stadt Leipzig vergibt Erbbaurechte für Wohnbauprojekte mit einem Erbbauzins in Höhe von 4 Prozent im Rahmen von Konzeptausschreibungen an Genossenschaften oder Baugemeinschaften. Die Laufzeit beträgt 99 Jahre. Einzelne Baugrundstücke für Ein- oder Zweifamilienhausbebauung werden unter anderem auch in Erbbaurecht vergeben mit einer Laufzeit von 90 Jahren ebenfalls zu 4 Prozent Erbbauzins. Hier erfolgt die Abgabe gegen Gebot. Das Mindestgebot beträgt 4 Prozent des aktuellen Verkehrswertes. Vergünstigungen für Familien oder einkommensschwache Haushalte sind nicht bekannt.

Städte mit über 500 000 Einwohnerinnen/Einwohner (Anzahl in Klammern):

Als mit Bremen vergleichbare Städte in der Größenordnung 500 000 bis 600 000 Einwohnerinnen/Einwohner sind beispielhaft genannt:

Hannover (555 553 Einwohnerinnen/Einwohner): Hannover bietet aktuell keine Flächen in Erbbaurecht an.

Nürnberg (515 201 Einwohnerinnen/Einwohner): Die Stadt Nürnberg vergibt aktuell nur eine Fläche im Erbbaurecht für Wohnbebauung aus einem Stiftungsvermögen, welches nicht veräußert werden darf.

Dortmund (601 780 Einwohnerinnen/Einwohner): Die Stadt Dortmund weist Baugebiete aus und bietet sowohl erschlossene, bauträgerfreie Grundstücke zum Kauf an als auch zur Vergabe im Erbbaurecht. Zu den

Kaufpreisen/Erbbauzinsen werden jeweils die Erschließungskosten hinzu gerechnet. Die Flächen werden frei vergeben an Interessierte unabhängig von sozialen Kriterien. Hinweise auf die Förderung von einkommensschwachen Haushalten oder Familien mit Kindern ließen sich nicht finden.

Stuttgart (611 666 Einwohnerinnen/Einwohner): Stuttgart besitzt vier feste Kleinsiedlergebiete im Erbbaurecht, die schon lange bestehen. Bei Eigentümerwechseln müssen die Kaufinteressenten bestimmte Kriterien (Kinder unter 14 Jahren, Einkommen unter 60 Tausend Euro per annum brutto) erfüllen und die Stadt prüft die Berechtigung für die Übernahme eines Erbbaurechtsvertrag. Der Weiterverkauf des Gebäudes erfolgt von privat an privat.