

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0049/2014/IV

Datum:
18.03.2014

Federführung:
Dezernat V, Kämmereiamt (20.2)

Beteiligung:

Betreff:

**Erbbaurecht
- Wesen und Perspektiven für die
Konversionsflächenentwicklung**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Konversionsausschuss	26.03.2014	Ö	() ja () nein () ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Konversionsausschuss nimmt die Informationen zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen: Keine

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
Einnahmen:	
Finanzierung:	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Vorlage beschreibt Wesen und Zielsetzungen der Grundstücksvergabe im Rahmen eines Erbbaurechtes.

Die Stadt Heidelberg hat derzeit 439 Erbbaurechte vergeben, insbesondere durch eine mit dem Erbbaurecht verbundene schuldrechtliche Reduzierung des Erbbauzinses werden aus sozialen Aspekten heraus Ziele der Wohnbauförderung unterstützt.

Erbbaurecht als strategisches Instrument im Rahmen der Konversion für einen größeren Flächenzusammenhang anzuwenden, setzt ein entsprechend hohes Finanzvolumen voraus. Da die Flächen zunächst angekauft und entwickelt werden müssen, hat dies direkt einen Anstieg des Schuldenstandes zur Folge.

Eine auf einzelne Bedürfnisse abgestimmte, individuelle Anwendung kann die wohnungspolitischen Zielsetzungen unterstützen.

Begründung:

Die im Zusammenhang mit den Vorberatungen zur Beschlussfassung des Masterplans Südstadt aufgeworfenen Fragestellungen zur Bedeutung des Erbbaurechtes für die Konversionsflächenentwicklung werden wie folgt beantwortet:

1. Wesen des Erbbaurechtes

Begriffserläuterung

Das Erbbaurecht (umgangssprachlich auch Erbpacht) ist das Recht des Erbbauberechtigten, in der Regel gegen Zahlung eines Entgeltes (des sog. Erbbauzinses) auf oder unter der Oberfläche eines Grundstückes ein Bauwerk zu errichten oder zu unterhalten (§ 1 Absatz 1 ErbbauRG). Aus der Sicht des Eigentümers des Grundstückes (Erbbaurechtsgeber) ist das Erbbaurecht ein beschränktes dingliches Recht, das auf seinem Grundstück lastet.

Inhalt und Wesen des Erbbaurechtes

Die gesetzliche Grundlage für das Erbbaurecht bildet das Erbbaurechtsgesetz vom 15. Januar 1919 in der jeweils gültigen Fassung.

Das Erbbaurecht wird begründet durch einen Erbbaurechtsvertrag zwischen Erbbauberechtigtem und Grundstückseigentümer und anschließender Eintragung in das Grundbuch. Das Erbbaurecht wird selbst wie ein Grundstück behandelt (sog. grundstückgleiches Recht). Das Erbbaurecht kann wie ein Grundstück veräußert, vererbt und belastet werden, beispielsweise mit Grundpfandrechten (Grundschild und Hypothek). Belastungen, Veräußerungen und bauliche Erweiterungen bedürfen i.d.R. der Zustimmung des Grundeigentümers.

Das Erbbaurecht erlischt durch Ablauf der vereinbarten Zeit. Errichtete Gebäude müssen nicht nach Ablauf der vereinbarten Zeit entfernt werden; der Erbbauberechtigte erhält vielmehr grundsätzlich eine Vergütung für den Gebäudewert (§ 27 ErbbauRG). Ein aufgrund eines Erbbaurechtes errichtetes Bauwerk gilt als wesentlicher Bestandteil des Erbbaurechtes und nicht des Grundstückes (§12 Absatz 1 S.1 ErbbauRG). Eigentümer des Bauwerks ist somit der Erbbauberechtigte und nicht der Grundstückseigentümer. Das Erbbaurecht führt damit zu einem Auseinanderfallen des Eigentums am Grundstück und dem darauf befindlichen Bauwerks (Ausnahme von der Regel § 94 BGB: Bauwerk ist wesentlicher Bestandteil des Grundstückes). Erlischt das Erbbaurecht, so wird das Bauwerk zum wesentlichen Bestandteil des Grundstückes, d.h. dass jetzt der Grundstückseigentümer zum Eigentümer des Bauwerks wird.

2. Gründe für die Anwendung des Erbbaurechtes

Die Einführung des Erbbaurechts sollte den Wohnungsbau fördern, indem einerseits sozial schwächeren Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zum Bauen gegeben wird und es sollte andererseits zugleich Bodenspekulationen entgegenwirken. In der Praxis wird das Erbbaurecht meist von Eigentümern größerer Flächen verwendet, um die Bebaubarkeit von Grundstücken wirtschaftlich auszunutzen und dennoch ihr Grundvermögen dauerhaft zu erhalten (Vermögensverwaltung). Erbbaurechte werden daher vor allem von Kommunen, Kirchen und Stiftungen vergeben. Das meist historisch erlangte Grundvermögen wird dabei wertstabil mit einer angemessenen Verzinsung im Besitz gehalten, die sicheren Erträge daraus werden zur Finanzierung des eigentlichen Zwecks der Stiftung bzw. Körperschaft zugeführt. Die über einen längeren Zeitraum zu erwartenden Bodenwertsteigerungen erhöhen zudem den Wert des Anlagekapitals.

Daraus ergibt sich, dass in den überwiegenden Fällen der Grundstückseigentümer kein Interesse daran hat, das Gebäude nach Ablauf des vertraglich vereinbarten Zeitraumes zu übernehmen, sondern eine Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages anstrebt. Dies deckt sich mit der Interessenlage des Erbbauberechtigten. In der Praxis erfolgen Verlängerungen meist vor Zeitablauf, insbesondere dann wenn Investitionen in die bauliche Substanz anstehen.

Wohnbauförderung

Durch die Grundstücksvergabe im Rahmen eines Erbbaurechtes wird grds. das Finanzierungsvolumen des Bauherrn reduziert, d.h. das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Finanzierungsbedarf wird verbessert – dies kann das Zustandekommen einer Baufinanzierung fördern. Interessant für den Bauherrn ist das Erbbaurecht aber vor allem dann, wenn die Zahlung des Erbbauzinses für ihn günstiger ist als die Finanzierung eines Grundstückspreises (Reduzierung der monatlichen Belastung). Dies vorausgesetzt können auch einkommensschwächere Haushalte Wohneigentum erwerben.

Die Rentabilität eines Erbbaurechtes für den Bauherrn zu üblichen Erbbauzinsen (4% - 4,5% des Bodenwertes) wird gegenwärtig häufig in Frage gestellt. Aufgrund des seit Jahren vergleichsweise niedrige Zinsniveau von Baufinanzierungen (Bsp. Hypothek, 10 Jahre Zinsbindung unter 2% p.a.) wird der Bauherr in der Regel mit einer ähnlichen monatlichen Belastung auch einen Kredit zur Finanzierung des Grundstückes bedienen können. Hinzu kommt, dass die Annuitäten bei einem kreditfinanzierten Kauf für den Zeitraum der Zinsbindung gleich bleiben, während die Erbbauzinsen in aller Regel alle drei bis fünf Jahre anhand des Verbraucherpreisindexes angepasst werden. Weiterhin ist der Bauherr nach der Kredittilgung für den Erwerb des Bauplatzes schuldenfrei, wohingegen er für ein Erbbaurecht üblicherweise dauerhaft (oft werden 99 Jahre vereinbart) den Erbbauzins an den Grundstückseigentümer zu erstatten hat. Eine Möglichkeit dieser Situation entgegenzuwirken hat der Grundstückseigentümer regelmäßig dadurch, dass er bei Erbbaurechtsbestellungen Vergünstigungen vorsieht. Eine konkrete Möglichkeit der Vergünstigung können beispielsweise unterschiedlich ausgestaltete Ermäßigungen des Zinssatzes für minderjährige Kinder der Erbbauberechtigten sein.

Entgegenwirken von Bodenspekulationen

Durch die Verbindung des Erbbaurechtes mit einer Bauverpflichtung können Bodenspekulationen ausgeschlossen werden. Das Erbbaurecht bietet zudem die Möglichkeit, dem Erbbauberechtigten aufzuerlegen, in welchem Umfang er sein Recht ausüben kann. Etwa kann die Gemeinde einem Sportverein auferlegen, das Vereinsheim nur als solches zu nutzen. Vertragswidriges Verhalten führt in der Regel zu einer Rückübertragung des Erbbaurechtes an den Erbbaurechtsgeber.

3. Erbbaurecht – Praxis bei der Stadt Heidelberg

Die Stadt Heidelberg hat derzeit 439 Erbbaurechte vergeben, die Summe der Erbbauzinsen belaufen sich auf ca. 1,8 Mio. € pro Jahr.

Die Stadt verfolgt damit maßgeblich Ziele der Wohnbauförderung, aber auch Zwecke der Wirtschaftsförderung bzw. Vereinsförderung. Gerade zur Förderung von sozial schwachen bzw. kinderreichen Familien wird der sonst übliche Erbbauzins von 4 - 4,5% p.a. des Grundstückswertes schuldrechtlich reduziert. Die Höhe der Reduzierung richtet sich dabei am Einkommen und/oder der Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder aus. Da die Reduzierung des Erbbauzinses eine Subventionierung aus dem allgemeinen Grundvermögen der Gemeinde darstellt, muss der damit verbundene (öffentliche) Zweck dem Aufgabenbereich der Gemeinde zuzuordnen sein – dies liegt bei den genannten sozialen Gesichtspunkten zweifelsfrei vor.

Die Anpassung des Erbbauzinses während der langen Laufzeit richtet sich nach den gesetzlichen Bestimmungen des Erbbaurechtes durch Bezugnahme auf den Verbraucherpreisindex Baden-Württemberg. Abweichungen gelten hierbei für ältere Verträge; vor dem 01. Oktober 1994 (Inkrafttreten des Sachenrechtsänderungsgesetzes) musste der dingliche Erbbauzins für die ganze Laufzeit des Erbbaurechtes im Voraus bestimmt werden. Eine Erhöhung konnte während der Laufzeit nur über schuldrechtliche Wertsicherungsvereinbarungen erreicht werden.

Um den Förderaspekten tatsächlich gerecht werden zu können wird den Interessenten Erbbaurecht alternativ zum Grundstückskauf angeboten, d.h. der Interessent entscheidet i.d.R. nach seinen individuellen Bedürfnissen. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus wird seit geraumer Zeit der Grundstückskauf bevorzugt, bzw. ist das Bestreben der Erbbauberechtigten zu verzeichnen, das Erbbaurecht vorzeitig durch Kauf des Grundstückes zu beenden. Dem kommt die Stadt Heidelberg regelmäßig auch nach.

Ein Fall, dass die Stadt Heidelberg nach ordentlichem Ablauf der vereinbarten Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages das Gebäude gegen den Willen des Erbbauberechtigten übernommen hätte, ist nicht bekannt.

4. Perspektiven für die Konversionsflächenentwicklung

Maßgeblich für eine Bewertung des Instrumentes Erbbaurecht ist die Reflexion auf die damit verbunden Zielsetzungen. Ausgangslage – generell für alle Zielsetzung – ist, dass die Flächen sich nicht im Besitz der Stadt Heidelberg befinden, demnach sind sie vorher anzukaufen und vor einer Weitergabe für die zivile Nachnutzung herzurichten.

Folgende Ziele wurden im Zusammenhang der Konversionsflächenentwicklung mit dem Erbbaurecht aufgeworfen:

a) Die strategische Verfügbarkeit der Flächen für langfristige städtebauliche Entwicklungen bleibt erhalten

Das Grundstück verbleibt im Gegensatz zu einem Grundstücksverkauf im Eigentum der Stadt Heidelberg. Nach Ablauf der Laufzeit könnte, i.d.R. verbunden mit einer Entschädigung der Aufbauten, das Grundstück in die volle Verfügbarkeit zurück fallen. Eine Neustrukturierung für größere zusammenhängende Flächen wäre dadurch rechtlich durchsetzbar, aber:

- Nach Ablauf der Verträge müssten für eine größere zusammenhängende Fläche enorme Summen für Entschädigungsleistungen der Aufbauten aufgebracht werden
- Gerade bei Wohnbauflächen wären die durch die Erbbauberechtigten üblicherweise angestrebte Verlängerungen (so auch bei vorzeitigem Grundstückskauf) aus politischen und sozialen Gründen kaum zu verwehren
- Diese Haltung müsste in vielen Einzelfällen über den langen Zeitraum vertreten werden
- Sollten die Erbbaurechtsnehmer (Gebäudeeigentümer) mit der verbindlichen Beendigung des Erbbaurechtsverhältnisses rechnen müssen, werden die Gebäudeeigentümer in den letzten Jahren vor Ablauf kaum noch ein Interesse an Investitionen in den Gebäudebestand haben, insbesondere dann, wenn sie nicht mit einer Entschädigung zum vollen Wert der Bauten rechnen können. Die Auswirkungen auf Quartiers- bzw. Stadtteilebene wären kaum absehbar.
- Spielt in der Praxis weder für zusammenhängende Flächen noch für einzelne Grundstücke bisher eine Rolle.

b) Durch die Differenz von Kommunalkreditkonditionen zu Erbbauzinsen lässt sich der kreditfinanzierte Ankauf langfristig refinanzieren

- Grundsätzlich ist aus der Differenz langfristig eine Refinanzierung möglich.
- Voraussetzung hierfür wäre eine parallele Entwicklung von Erbbauzins (gekoppelt an Verbraucherpreisindex) zu Kreditkonditionen. Eine verlässliche Aussage zur Entwicklung dieser beiden Parameter über die nächsten Jahrzehnte ist jedoch nicht möglich.
- Deutlich wird jedoch eine gewisse Konkurrenz zu preisgünstigem Wohnraum. Sofern der Erbbauzins dauerhaft deutlich über den Kommunalkreditkonditionen liegt, liegt er vermutlich auch über den Konditionen für Baukredite (siehe Ausführungen 2. Absatz Wohnbauförderung).

c) Geeignetes und bewährtes Instrument zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum

- Wie die bisherige Praxis zeigt, ist eine individuelle Handhabung der entscheidende Faktor. Insbesondere mit einer schuldrechtlichen Reduzierung des Erbbauzinses wird die Förderung (Subventionierung aus allgemeinen Grundvermögen) zielorientiert eingesetzt und kann bei Veränderungen angepasst werden.

Auswirkungen auf die städtischen Finanzen

- Vor einer Weitergabe für eine bauliche Entwicklung der Grundstücke müssen die Flächen zunächst von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben angekauft werden. Da die Vergabe von Erbbaurechten grds. auf baureife, entwickelte Grundstücke erfolgt, sind zudem die erforderlichen Erschließungskosten vorzufinanzieren.
- In der Summe umfassen die Konversionsflächen ein Areal von ca. 200 ha. Das erforderliche Finanzierungsvolumen hierfür ist derzeit aufgrund des Planungsstandes seriös nicht bezifferbar. Bei angenommen durchschnittlichen 200 €/m² Bruttofläche käme man zu einem Gesamtfinanzierungsbedarf von 400 Mio. €.
- Die Größe der Konversionsflächen Südstadt liegt bei ca. 41 ha. Nach dem aktuellen Planungstand kann man von 27 ha reinen Bauflächen ausgehen. Dies bezogen auf einen m² Preis zwischen 250 und 350 € (Annahme) für baureife, erschlossene Grundstücke führt zu einer Gesamtsumme zwischen 67,5 und 94,5 Mio. €.

Fazit

Die Anwendung des Erbbaurechtes als generelles Instrument der Konversionsflächenentwicklung setzt eine dauerhafte Kreditaufnahme und damit eine erhebliche Erhöhung des Schuldenstandes der Stadt Heidelberg in den angenommenen Größenordnungen voraus. Schon bei der Anwendung auf größere Teilflächen wäre die Rechtmäßigkeit des städtischen Haushaltes nicht mehr sicherzustellen. Selbst eine Auslagerung auf rechtlich selbständige Organisationsformen müsste unmittelbar (Eigenkapitalausstattung, Bürgschaften) oder unmittelbar im Sinne des Neuen Kommunales Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) der Stadt zugerechnet werden.

Eine individuelle und zielgerichtete Anwendung des Erbbaurechtes ist seit vielen Jahren ein bewährtes Instrument der Wohnbauförderung und kann entsprechend auch bei der Konversionsflächenentwicklung angewendet werden.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 1	+	Ziel/e: Solide Haushaltswirtschaft Begründung: Die Entwicklung der militärischen Konversionsflächen für die zivile Nachnutzung stellt die Stadt Heidelberg auch unter finanziellen Aspekten vor eine enorme Herausforderung. Dabei ist insbesondere die dauerhafte Leistungsfähigkeit des städtischen Haushaltes von Bedeutung. Modelle für Ankauf und Weitergabe der Baugrundstücke spielen hierfür eine besondere Rolle. Ziel/e:
SL5	+	Bauland sparsam verwenden, Innen- vor Außenentwicklung
SL6	+	Flächenverbrauch senken, Flächen effektiv nutzen Begründung: Durch die zivile Umsetzung der bisher militärisch genutzten Flächen und Areale können die Baulandpotentiale im Innenbereich stärker genutzt werden Ziel/e:
WO1	+	Wohnraum für alle, 8.000-10.000 Wohnungen mehr
WO2	+	Verdrängungsprozesse verhindern Begründung: Die Flächen und der vorhandene Wohnungsbestand der Konversionsareale bieten die Möglichkeit zur Schaffung sozial verträglichen Wohnraums

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine

gezeichnet

Hans-Jürgen Heiß