

16. Grundstücksvergabe im Erbbaurecht

Potenziale und Hemmnisse für Wohnungsbaugenossenschaften

Jule Jeske

Einleitung

Explodierende Mieten und Grundstückspreise kennzeichnen gegenwärtig insbesondere in Metropolregionen die Situation auf den Wohnungsmärkten. Neben voranschreitenden Urbanisierungsprozessen, Bevölkerungswachstum und einem über viele Jahre niedrigen Zinsniveau ist die begrenzte Verfügbarkeit der Ressource Boden ursächlich für diese Entwicklung. Seit 1964 sind die Bodenpreise bundesweit um das 18-Fache gestiegen und seit dem Zweiten Weltkrieg sind 80 Prozent des Anstiegs der Immobilienpreise auf Bodenpreissteigerungen zurückzuführen (Lay 2019). Der Mangel an bezahlbarem Bauland lässt sich daher als eine zentrale Ursache für den Engpass im bezahlbaren Wohnungsbau bestimmen (DV 2019: 7; siehe Manz in diesem Band).

Auch in Hamburg ist die Bodenfrage ein Schlüsselthema der lokalen Politik. Mit dem Haushaltsbeschluss 2019/2020 und dem rot-grünen Koalitionsvertrag vom 2. Juni 2020 wurden neue Ziele für eine sozial verantwortliche Stadtentwicklungspolitik gesetzt (BFHH 2019; SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2020). Sowohl die »Verfügbarkeit von Bauland als auch die Möglichkeit der Kommunen, Einfluss zu nehmen, sind dabei wesentliche Stellschrauben« (BFHH 2019: 1f.). Die konsequentere Anwendung liegenschaftspolitischer Steuerungsinstrumente, insbesondere des Erbbaurechts, soll es ermöglichen, städtische Grundstücke im Sinne des Allgemeinwohls zu nutzen und Bodenspekulationen zu vermeiden:

»Die Vergabe von Grundstücken soll künftig wesentlich stärker als bisher im Erbbaurecht erfolgen. Die Erbbaurechtsverträge werden zu fairen Konditionen und mit Laufzeiten von bis zu 100 Jahren abgeschlossen. Zukünftig ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ein Grundstück im Wege einer Erbbaurechtsbestellung vergeben oder ob es verkauft werden soll.« (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2020: 23)

Neben der Ausweitung des Erbbaurechts erhält auch die Förderung der Wohnungsbaugenossenschaften (WBG) einen hohen Stellenwert im Koalitionsvertrag. Sie gelten in Hamburg als zentrale Akteure der Schaffung und Sicherung bezahlbarer Wohnungsbestände und halten einen Anteil von ca. 14 Prozent des Mietwohnungsmarktes (BFHH 2019: 4; siehe Prill in diesem Band). Auch beim Thema Erbbaurecht zählen die Genossenschaften zu den wichtigsten Gesprächspartnern der Stadt, denn fast alle Erbbaurechtsverträge aus den 1950/60er Jahren, die aktuell auslaufen und die Debatte um das Erbbau-recht entscheidend prägen, bestehen mit ihnen.

Die Ausweitung des Erbbaurechts und die Förderung der Genossenschaften bilden wichtige Eckpfeiler der rot-grünen Wohnungspolitik. Aber in deren Zusammenspiel ergibt sich ein Konflikt: Trotz langjähriger Erfahrung mit dem Instrument steht eine Vielzahl der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften dem Erbbaurecht äußerst ablehnend gegenüber. Es schließe sie von der Vergabe städtischer Grundstücke aus und sei eine Gefahr für den bezahlbaren Mietwohnungsbau. Gleichwohl beschloss der Senat im November 2022 nach zweijährigen Verhandlungen mit der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« eine Ausweitung des Erbbaurechts. Öffentliche Wohngrundstücke sollen ab sofort nur noch in Ausnahmefällen verkauft und in der Regel im Erbbau-recht vergeben werden (MhM 2022). Dieser zusätzliche Bedeutungsgewinn des Erbbau-rechts bringt die kritische Haltung vieler Genossenschaften erneut auf den Plan.

Dem vorliegenden Beitrag liegt meine Bachelorthesis »Grundstücksvergabe im Erbbaurecht: Potenziale und Hemmnisse für Genossenschaften« zugrunde (Jeske 2021). Sie stellt das Potenzial des Instruments Erbbaurecht den aktuellen Hemmnissen seiner Anwendungspraxis gegenüber. Die Arbeit beruht maßgeblich auf den Ergebnissen von qualitativen Expert*inneninterviews, die im Jahr 2021 durchgeführt wurden. Folgende Akteure wurden befragt: eine Vertreterin des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V. (VNW), ein Vertreter der Baugenossenschaft freier Gewerkschafter eG (BGFG), ein Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohngenossenschaft eG (Drachenbau), ein Vertreter des Hamburger Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), eine Vertreterin des Immobilienservice der Stadt München, ein Vertreter des Deutschen Erbbaurechtsverbands e. V. sowie eine Abgeordnete der Linken in der Hamburgischen Bürgerschaft (Linke).

Der folgende Beitrag ist in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst wird das Instrument Erbbaurecht vorgestellt und wesentliche Merkmale sowie der Inhalt eines Erbbaurechtsvertrags werden beleuchtet. Der zweite Abschnitt behandelt die Auseinandersetzungen um die Anwendung des Erbbaurechts in Hamburg, wobei die Standpunkte der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sowie der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften analysiert werden. Darauf aufbauend werden im dritten Abschnitt drei Lösungsansätze vorgeschlagen und diskutiert, die die genossenschaftliche Perspektive besser in die kommunale Praxis der Erbbaurechtsvergabe integrieren könnten. Abschließend erfolgt viertens ein Fazit.

Das Instrument Erbbaurecht

Das Prinzip des Erbbaurechts beruht auf der Trennung der Eigentumsverhältnisse von Boden und sich auf ihm befindlichen Gebäuden für eine festgelegte Zeitdauer. Der*die Eigentümer*in eines Grundstücks erteilt dem*der Erbbaurechtsnehmenden dabei das Recht, auf dem Grundstück zu bauen. In der Folge werden Erbbaurechtsnehmende alleinige Eigentümer*innen des/der Gebäude/s, wohingegen Grund und Boden im Eigentum des/der Erbbaurechtsgebenden bleiben. Beim Erbbaurecht handelt es sich um ein dingliches Recht, weshalb es während der Laufzeit weiterverkauft, verschenkt, belastet oder vererbt werden kann. Es wird am häufigsten bei Grundstücken angewendet, die primär der Wohnnutzung dienen, vorwiegend im privaten Wohnungsbau von Eigenheimen (DV/BBSR 2019: 15).

Das hohe Potenzial der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, das sich daraus ergibt, legt jedoch nahe, den Anwendungsbereich des Erbbaurechts auf den Geschosswohnungsbau auszuweiten, wie es in Hamburg seit einigen Jahren praktiziert wird und infolge der Einigung mit der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« zur Regel werden soll (MhM 2022). Von Bund, Ländern und Kommunen kann das Erbbaurecht als boden- und liegenschaftspolitisches Instrument angewendet werden, um städtebauliche Ziele zu verfolgen. Dazu zählen vor allem der Erhalt kommunalen Vermögens, die Verstärkung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Steuerungsmöglichkeiten und die Begrenzung von Bodenspekulation (DV/BBSR 2019: 4)

In Paragraph 1 des Erbbaurechtsgesetzes (Erbbaurechtsgesetz (Erbbaurechtsgesetz) aus dem Jahr 1919 wird das Recht, auf fremdem Grund und Boden zu bauen, grundsätzlich festgelegt. Darüber hinaus bildet das Erbbaurechtsgesetz die Grundlage für weitere Nutzungsbindungen, die vertraglich vereinbart werden können. Der*die Grundstückseigentümer*in hat die Möglichkeit, bestimmte Gegenleistungen an das vergebene Nutzungsrecht zu knüpfen. Im Anwendungsbereich des Mietwohnungsbaus umfassen solche Gegenleistungen zumeist Vorgaben zur Höhe und Länge von Mietpreisbindungen (DV/BBSR 2019: 11). Anstelle eines Kaufpreises wird für die Überlassung der Nutzungsrechte an einem Grundstück ein laufendes Entgelt in Form eines Erbbaurechtszinses gemäß § 9 Erbbaurechtsgesetz gezahlt. Dessen Höhe ist gesetzlich nicht festgesetzt und daher individuell vereinbar. Grundsätzlich bemisst sie sich am Standort, an der Qualität, dem Entwicklungsstand und -potenzial des Grundstücks (Barthauer/Swjagina/Achille Simo 2019: 4). Möglich ist sowohl die Zahlung eines jährlichen Zinses über die gesamte Vertragsdauer als auch eine einmalige Zahlung als sogenannter kapitalisierter Erbbaurechtszins zu Beginn oder während der Laufzeit (Löhr 2020: 12).

Um einen »Anpassungsrückstand der Erbbaurechtszinsen gegenüber den tatsächlichen Bodenenerträgen« (Löhr 2020: 88) im Laufe der Zeit zu vermeiden, werden bei Erbbaurechtsverträgen mit einer Laufzeit von mindestens 30 Jahren in aller Regel Wertsicherungsklauseln festgesetzt. Eine Erbbaurechtszinsanpassung ist in Deutschland zumeist an den Verbraucherpreisindex gekoppelt (DV/BBSR 2019: 11) und darf frühestens nach Ablauf von drei Jahren nach Vertragsabschluss und unter Berücksichtigung einer Billigkeitsprüfung erfolgen (§ 9a Abs. 1–2 Erbbaurechtsgesetz). Die Dauer von Erbbaurechten ist individuell verhandelbar und beträgt bei Erbbaurechten mit Wohnzwecken in der Regel zwischen 60 und 99 Jahren (DV/BBSR 2019: 11). Nach der Vertragslaufzeit erlischt das

Erbbaurecht (§ 27 ErbbauRG) und das auf dem Grundstück befindliche Gebäude geht gegen eine Entschädigung des*der Erbbaurechtsnehmenden in das Eigentum des*der Erbbaurechtsgebenden über, sofern der Vertrag nicht vor Ablauf verlängert wird.

Mit der Aufnahme des Erbbaurechts in das Bürgerliche Gesetzbuch im Jahr 1896 wurde das Instrument erstmals rechtlich verankert. Eine bedeutsame Anwendungspraxis erfuhr es jedoch erst in den 1920er Jahren und nach 1945 in einigen deutschen Großstädten, darunter insbesondere in Hamburg. Ab den 1970er Jahren fand das Erbbaurecht dann kaum noch Anwendung; erst seit wenigen Jahren erhält es eine neue – verhaltene – Aufmerksamkeit. Insgesamt betrachtet stellt das Instrument auf dem deutschen Immobilienmarkt eher einen »Fremdkörper« dar (Löhr/Braun 2020: 113). Im Städtevergleich ist Hamburg hinsichtlich Erbbaurechten für Wohnnutzung Vorreiter (DV/BBSR 2019: 16). In Gestalt eines Bürgerschaftsantrags von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für »ein neues bodenpolitisches Grundsatzkonzept« (Meyer-Wellmann 2018) und des Haushaltsbeschlusses von 2019/2020 wurde das Erbbaurecht in städtische Handlungskonzepte integriert.

Auseinandersetzungen um die Anwendung des Erbbaurechts in Hamburg

Die Stadt Hamburg hat aktuell 4.400 Grundstücke auf insgesamt 1.250 Hektar Boden im Erbbaurecht vergeben, die zusammen 4,3 Prozent der städtischen Flächen umfassen (BFHH 2019: 14). Im Geschosswohnungsbau sind derzeit 276 Erbbaurechte vergeben, wovon mit 158 Verträgen 57 Prozent auf Wohnungsbaugenossenschaften entfallen. Erbbaurechtsverträge mit privaten Wohnungsunternehmen und privaten Nutzer*innen machen insgesamt ca. 30 Prozent der Gesamtverträge aus (BFHH 2019: 14). Die Erbbaurechtsverträge werden im Auftrag des LIG durch die Firma Wentzel Dr. Immobilienmanagement GmbH verwaltet.

Bis zum Beschluss des Hamburger Senats im Jahr 2022, die Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht als »Regel« festzulegen, galt der Haushaltsbeschluss 2019/2020. Dieser sah vor, städtische Grundstücke »verstärkt im Erbbaurecht [zu] vergeben«, wobei eine Einzelfallprüfung anhand der Lage des Grundstücks erfolgen sollte (je zentraler, desto eher eine Vergabe im Erbbaurecht) (BFHH 2019: 14). Zur Steigerung der Attraktivität des Erbbaurechts und als Reaktion auf Bedenken aus den Reihen der Wohnungswirtschaft erließ die FHH Anfang 2020 ergänzende Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Erbbaurechts (Dressel 2020: 14ff.). Zum einen wurde der Erbbauzins auf 1,5 Prozent gesenkt (vgl. 2005: 5 Prozent), zum anderen die Entschädigungshöhe bei Ablauf eines Erbbaurechts auf 100 Prozent des Verkehrswertes angehoben und nicht wie bisher mit zwei Dritteln entschädigt. Zudem wurde unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung um bis zu 20 Jahre unter Beibehaltung des bei Vertragsabschluss vereinbarten Erbbauzinses ermöglicht.

Trotz dieser umfassenden Verbesserung der Rahmenbedingungen finden sich in Hamburg weiterhin scharfe Kritiker*innen des Erbbaurechts. Die Einführung der neuen Maßnahmen löste eine – auch von den lokalen Medien umfangreich kommentierte – heftige politische Auseinandersetzung aus. Insbesondere der VNW sprach sich – ausdrücklich im Namen der Genossenschaften – gegen eine verstärkte Anwendung des

Erbbaurechts aus. Diese würde zu einer Benachteiligung der Genossenschaften gegenüber profitorientierten Investor*innen aufgrund der eingeschränkten Möglichkeit, städtische Flächen zu erwerben, führen (Ritscher 2021; BFHH 2021). Des Weiteren führe sie zu einem Mangel an bezahlbaren Grundstücken für die Wohnraumbereitstellung. Aufgrund der schlechteren Finanzierungskonditionen des Erbbaurechts erwartet der VNW weniger Neubau im genossenschaftlichen Bereich (Ritscher 2021). Im Folgenden sollen die Standpunkte der FHH auf der einen Seite und der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften auf der anderen Seite dargestellt werden.

Die FHH verfolgt mit dem Erbbaurecht städtebauliche und wohnungspolitische Ziele für eine sozial verantwortliche Stadtentwicklung. Das erbbaurechtliche Prinzip der Trennung von Eigentum und Nutzungsrechten bietet die Chance, städtische Grundstücke im kommunalen Eigentum zu erhalten und sie dennoch zur Schaffung von Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Möglichkeit, auf veränderte Ziele der Stadtentwicklung zu reagieren, wird seitens der Kommune als wesentlicher Vorteil des Erbbaurechts gesehen. Diesbezügliche vertragliche Festsetzungen erlauben Anpassungen an sich verändernde Bedürfnisse der Hamburger Bevölkerung (BFHH 2019: 14). Im Vergleich zu anderen städtebaulichen Instrumenten ist besonders die Möglichkeit des Erbbaurechts, Mietpreis- und Belegungsbindungen und Umwandlungsverbote über die gesamte Vertragslaufzeit zu definieren, von großer Relevanz – gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Mangels an Sozialwohnungen.

Laut dem Senat zielen die Vertragsanpassungen im Rahmen des Haushaltsbeschlusses 2019/2020 darauf ab, die Wirtschaftlichkeit der Genossenschaften zu gewährleisten und auf die geäußerte Kritik zu reagieren (BFHH 2019: 15). Als Erbbaurechtsgeberin lässt die FHH den Wohnungsbaugenossenschaften aktuell die Wahl zwischen einem Einmalentgelt und einem jährlichen Zinssatz. Eigenkapitalschwache Genossenschaften bekommen so eine Zutrittsmöglichkeit zum Wohnungsmarkt, der ihnen verschlossen bliebe, wenn der gesamte zu zahlende Betrag auf einmal fällig würde: »Das Erbbaurecht bietet damit einen Finanzierungsvorteil gegenüber dem Kauf.« (BFHH 2019: 15) Zudem wird hervorgehoben, dass der in Hamburg steuerlich absetzbare Erbbauzins von 1,5 Prozent im bundesweiten Vergleich der niedrigste sei (BFHH 2019: 15). Ein weiteres Entgegenkommen sieht der Senat in der Verbesserung der Verlängerungsmöglichkeiten bestehender Erbbaurechtsverträge. Der Haushaltsbeschluss 2019/2020 sieht für den Mietwohnungsbausektor Verlängerungsoptionen vor, die eine langfristige Planung und Bewirtschaftung der Grundstücke fördern sollen und im Falle bestimmter Gegenleistungen seitens der Genossenschaften Finanzierungsvorteile bieten. Etwa, wenn 20 Prozent der betroffenen Wohneinheiten auf dem Grundstück für vordringlich Wohnungssuchende zur Verfügung gestellt werden (BFHH 2019: 16f.).

Da im Geschosswohnungsbau aktuell über 50 Prozent der Erbbaurechtsverträge mit Wohnungsbaugenossenschaften bestehen, sind sie zum Erreichen der angestrebten Neubauziele im Hamburger »Bündnis für das Wohnen« zentrale Verhandlungspartner. Die ablehnende Haltung vieler Hamburger Genossenschaften gegenüber dem Erbbaurecht ist folglich nicht nur aufgrund ihrer wichtigen gesellschaftlichen Funktion für das Wohnen und ihres hohen Einflusses auf das Mietenniveau von hoher Relevanz, sondern auch in ihrer Funktion als Partner des Senats im Bündnis für das Wohnen (siehe Metzger in diesem Band). Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Erfahrungen der

Genossenschaften mit dem Erbbaurecht zeigte sich beispielsweise der Vertreter des LIG im Interview von deren Skepsis gegenüber den Planungen zur verstärkten Anwendung überrascht (Interview Vertreter LIG). Die Hamburger Genossenschaften, die etwa 1920 noch über ein geringes Eigenkapital verfügten und damals durch die Doppelstrategie »Erbbaurecht und zinsgünstige Kredite durch die Stadt« (Schirg 2021: 22) erstmalig auf dem Wohnungsmarkt Fuß fassen konnten, sind heute oftmals etablierte Marktteilnehmer. Für sie stellt das Erbbaurecht nicht wie damals eine Zugangsmöglichkeit zum Wohnungsmarkt, sondern vielmehr eine im Vergleich zum Eigentum nachteilige Alternative dar.

Demgegenüber ist das Erbbaurecht für kleinere, jüngere Genossenschaften mit wenig(er) Eigenkapital heute »die einzige Chance, überhaupt an Grundstücke zu kommen« (Interview Vertreter Drachenbau). Zwar muss beim Erbbaurecht ein jährliches Entgelt für die Nutzung geleistet, der Preis für das Grundstück jedoch nicht auf einmal und in Summe getilgt werden. Das ermöglicht Kleingenossenschaften, ein Nutzungsrecht an Grundstücken zu erhalten, deren Erwerb ihre finanziellen Möglichkeiten übersteigen würde.

Trotz der unterschiedlichen Standpunkte der Hamburger Genossenschaften gegenüber der Erbbaurechtspraxis wird die aktuelle Auseinandersetzung von der ablehnenden Haltung der großen, kapitalstarken Bestandsgenossenschaften dominiert, deren Argumente im Folgenden systematisch beleuchtet werden sollen.

Die großen Wohnungsbaugenossenschaften betonen, dass sich ihre Kritik nicht gegen das Instrument des Erbbaurechts als solches richte. Der Ansatz, die öffentliche Hand auf dem Grundstücksmarkt zu stärken, trifft bei Genossenschaftsvertreter*innen durchaus auf Verständnis. Ihre Kritik richtet sich ausschließlich gegen die Anwendungspraxis: Während die Genossenschaften bisher die Grundstücke vor Auslaufen des Vertrags meistens ankauften, soll dies künftig vermieden und laufende Verträge verlängert werden. Teure Verlängerungskonditionen zwingen jedoch vereinzelt Genossenschaften zum ungewollten Auslaufen der Verträge (Interview Vertreter BGFG). In solchen Fällen gehen die genossenschaftlichen Bestände an die FHH über, was die Genossenschaften kritisieren: Sie hätten »über viele Jahre bewiesen [...], dass auf ihren Grundstücken bezahlbarer Wohnungsbau betrieben wird und die Grundstücke nicht veräußert werden« (Interview Vertreterin VNW). Die Funktion des Erbbaurechts, den spekulativen Grundstückshandel auf dem Hamburger Wohnungsmarkt einzudämmen, wird zwar durchaus anerkannt, die Genossenschaften verfolgten die gewünschten Ziele aus ihrer Sicht aber ohnehin (Interview Vertreterin VNW).

Die Vertreter*innen der befragten Genossenschaften sind sich darin einig, dass Grund und Boden in genossenschaftlichem Eigentum langfristig sicherer vor Spekulation sei als in staatlichem Eigentum (Interview Vertreterin VNW; Interview Vertreter Drachenbau; Interview Vertreter BGFG). In den vergangenen Jahrzehnten – sowohl unter der CDU-Regierung als auch nach dem Regierungswechsel – seien viele städtische Grundstücke veräußert worden, während Wohnungsbaugenossenschaften ihre Grundstücke mehrheitlich seit über 100 Jahren im Sinne des Allgemeinwohls bewirtschafteten. Um mit dem Erbbaurecht die Bereitstellung preiswerten Wohnraums zu fördern, bedürfe es einer klaren Differenzierung seitens der Stadt im Hinblick auf profitorientierte Akteure auf der einen Seite und die bestandshaltende Wohnungswirtschaft auf der

anderen. Letztere versorge den Markt seit Jahrzehnten verlässlich mit bezahlbarem Wohnraum. Während für städtebauliche Maßnahmen und Großprojekte von Investor*innen der Einsatz des Erbbaurechts gerechtfertigt sei, wird eine Anwendung im Mietwohnungsbau der Genossenschaften für nicht angemessen erachtet. Die großen Genossenschaften sehen in der ihnen auferlegten Verpflichtung zur Erbpacht fehlendes Vertrauen seitens der FHH ihnen gegenüber (Interview Vertreter BGFG).

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die Bemessungsgrundlage der Erbbauzinse. Besonders in Hochpreisregionen wie Hamburg treten bei Vertragsverlängerungen »konfliktbehaftete Situationen« auf, wenn Erbbaurechtsnehmende mit einem deutlichen Anstieg des Erbbauzinses rechnen müssten – wie es der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung ausdrückt (DV/BBSR 2019: 7). Ursächlich für einen solchen Anstieg ist zumeist die Bemessung des Zinses an den Bodenrichtwerten (siehe Manz in diesem Band). Sowohl bei der Verlängerung alter als auch bei neuen Verträgen bemisst sich der zu zahlende Erbbaurechtszins an den aktuellen Bodenrichtwerten. Diese sind gemäß Paragraf 196 des Baugesetzbuchs (BauGB) durchschnittliche Lagewerte für den Boden auf Grundlage einer Kaufpreissammlung einer bestimmten Region. Die Bodenrichtwerte in Hamburg sind folglich vom Gutachterausschuss gebildete Werte, die sich aus den durchschnittlichen Kaufpreisen des Hamburger Bodenmarkts ergeben und durch den spekulativen Grundstückshandel in die Höhe getrieben werden (Interview Vertreterin VNW). Genossenschaften, so die Vertreterin des VNW, seien an diesem Markt in aller Regel nicht beteiligt, da sie mit ihren Beständen nicht handelten. Ähnlich sieht es der Deutsche Erbbaurechtsverband: Der Maßstab für die Bodenwerte seien Verkaufsfälle, das Erbbaurecht sei aber gerade kein Verkauf (Interview Vertreter Deutscher Erbbaurechtsverband).

Die durchschnittlichen Bodenrichtwerte pro Quadratmeter Wohnfläche für Geschosswohnungsbau sind in Hamburg zwischen 2015 und 2021 von 1.024 Euro/m² auf 1.953 Euro/m² gestiegen (GfG 2015, 2021). Während der höchste verzeichnete Richtwert 2015 noch bei 7.303 Euro/m² lag, hat er sich bis 2021 mehr als verdoppelt (auf 14.934 Euro/m²; GfG 2015, 2021). Aus den Daten der vergangenen sechs Jahre lässt sich somit eine exponentielle Steigerung der Bodenrichtwerte für die kommenden Jahre ableiten. In der Folge werden auch die Zinsen stetig steigen. Anders als beim Eigentum, wo beim Kauf einmalig der vollständige Grundstückspreis gezahlt wird, ist es den Genossenschaften durch die Bemessung am Bodenrichtwert nicht möglich, sich von den Preissteigerungen des Bodens abzukoppeln (Schirg 2021: 24). Auch bei einem vergleichsweise niedrigen Erbbauzins von 1,5 Prozent führe dies bei einer Baulandpreissteigerung von durchschnittlich 200 Prozent seit 2005 (Statista 2021) zu einer derartigen Steigerung des Zinses, dass bezahlbare Mieten auf diesen Grundstücken nicht abgebildet werden könnten (Interview Vertreterin VNW). Die Bodenpreissteigerungen und die Anpassungsklausel, die gemäß Paragraf 9a ErbbauRG eine Erhöhung des Erbbauzinses zur Verhinderung möglicher Wertverluste des Vertrags ermöglicht (DV 2019: 11), führten nicht nur zu Unsicherheiten in Bezug auf die Höhe der zu erwartenden finanziellen Belastung, sondern letztendlich dazu, dass die Genossenschaften für das Grundstück »doppelt, wenn nicht sogar dreifach und mehr« zahlen müssten (Böhm/Chrobok 2019; Interview Vertreterin VNW).

Mögliche Lösungsansätze: Wahloption, Zweckbindung, Ertragsindex

Angesichts der Kontroverse mit dem Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen (VNW) und den großen Wohnungsbaugenossenschaften sieht sich der Senat herausgefordert, eine gütliche Lösung innerhalb des Bündnisses für das Wohnen zum Erbbaurecht zu finden, um die Zusammenarbeit nicht zu gefährden. Um Erbbaurechte flächendeckend anzuwenden, ist es erforderlich, deren Attraktivität aus Sicht der potenziellen Erbbaurechtsnehmenden zu erhöhen. Aus den skizzierten Standpunkten ergeben sich Handlungsansätze, die die genossenschaftliche Perspektive stärker in der Anwendungspraxis berücksichtigen und die bestehenden Konflikte abmildern könnten. In Teilen werden diese Ansätze bereits in anderen Städten angewendet oder diskutiert.

Grundsätzlich lassen sie sich in zwei Stränge aufteilen: (1) die Vergabe kommunaler Grundstücke an Genossenschaften für den Wohnungsbau als Option im Erbbaurecht, also als Wahlmodell zu gestalten; (2) die Vergabe kommunaler Grundstücke an alle Investor*innengruppen im Erbbaurecht zu ermöglichen, wobei der Besonderheit der Genossenschaften als soziale Wohnungsmarktakteure durch eine spezielle Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge Rechnung getragen wird.

Das Modell der *Wahloption* bedeutet, dass Investor*innen, die eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung der Grundstücke verfolgen, der Ankauf städtischer Grundstücke weiterhin ermöglicht wird. In München wurde von diesem Anwendungsmodell bis Ende 2021 Gebrauch gemacht. Die interviewten Genossenschaftsvertreter*innen favorisieren dieses Anwendungsmodell auch für Hamburg (Interview Vertreterin VNW; Interview Vertreter Drachenbau; Interview Vertreter BGFG). Der Kritik, dass Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Träger in der aktuellen Vergabep Praxis mit der profitorientierten Wohnungswirtschaft gleichgestellt werden, würde hiermit begegnet. Während politische, rechtliche und finanzielle Hemmnisse des Erbbaurechts für Genossenschaften durch ein Erwerbsangebot gegenstandslos werden, entstünden im Gegenzug Nachteile für den Hamburger Wohnungsmarkt. Würde das Wahlrecht ausschließlich für Genossenschaften gelten, würden sie gegenüber anderen Akteuren bevorzugt. Der LIG hält eine derartige Begünstigung für schwierig (Interview Vertreter LIG). Eine Ausweitung des Modells auf die gesamte »gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft« würde jedoch klare Kriterien zur Differenzierung erfordern, die seit Abschaffung der Gemeinnützigkeit im Jahr 1990 nicht mehr vorliegen. Die Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit würde im Rahmen eines solchen Modells eine relevante Rolle spielen.

Darüber hinaus lässt sich anhand der Expert*innengespräche prognostizieren, dass bei Wahlmöglichkeit die großen Genossenschaften den Erwerb eines Grundstücks in der Regel vorziehen würden. Fachkreisen zufolge ist jedoch eine flächendeckende Anwendung des Erbbaurechts Voraussetzung, um auch auf umliegenden Flächen eine marktberuhigende und bodenpreisdämpfende Wirkung zu entfalten (DV/BBSR 2019: 33). Inwiefern das Wahlmodell und eine folglich geringere Gesamtzahl an Erbbaurechten diese zentralen Potenziale des Erbbaurechts beeinflussen würden, ist unklar.

Im Interview mit der Bürgerschaftsabgeordneten der Linken wurde ein weiterer Aspekt herausgestellt, der bei dieser Vergabep Praxis aus städtischer Sicht eine zentrale Rolle spielt. Trotz großen Vertrauens in die Hamburger Traditionsgenossenschaften be-

stehe beim Verkauf immer die Gefahr, wichtige Bereiche der Stadtentwicklung aus der Hand zu geben (Interview Linke). Außer im Erbbaurecht gebe es derzeit keine Möglichkeit, Festschreibungen über Veräußerungsvorschriften und Belegungsbindungen über einen so langen Zeitraum wie die Dauer eines Erbbaurechtsvertrags zu realisieren. Zwar sei das Bestreben der Wohnungsbaugenossenschaften die langfristige Bewirtschaftung der Grundstücke mit bezahlbarem Wohnraum, aber eine Garantie dafür lasse sich in Kaufverträgen nicht vereinbaren (Interview Linke).

Das *Zweckbindungs-* und das *Ertragsindex-Modell* zielen auf eine Vergabepraxis an alle Investor*innen im Erbbaurecht ab. Beide Modelle sehen vor, die Erbbauzinse im Gegenzug zu wohnungspolitischer Zweckbindung weiter zu reduzieren. Wohnungsbaugenossenschaften, die auf ihren Flächen ohnehin in der Regel eine soziale Wohnraumbewirtschaftung verfolgen, könnten durch die vertragliche Festsetzung bestimmter Gegenleistungen finanziell entschädigt bzw. belohnt werden. Die Ausrichtung der Bewirtschaftung oder die bauliche Aktivität könnten über den Zweckparagrafen der Erbbaurechtsverträge in einem kooperativen Prozess ausgehandelt und für die Dauer des Vertrags festgelegt werden. 20 Jahre vor Ende der Vertragslaufzeit könnte so eine Verlängerung der Erbbaurechte um bis zu 20 Jahre verhandelt werden, ohne die Erbbauzinse an neue Bodenrichtwerte zu binden (BFHH 2019: 17). Ein ergänzender Ansatz könnte sein, die Verlängerungskonditionen für Genossenschaften bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses rechtlich festzusetzen. Mindestens ließe sich bei Vertragsabschluss eine »Sprechklausel« nach Münchener Vorbild festlegen, die eine verbindliche Verlängerungsverhandlung spätestens fünf Jahre vor Vertragsauslauf vorsieht (Interview Vertreterin Immobilienservice München).

Die »Expertenwerkstatt« in Berlin (organisiert von der Initiative Stadt Neudenken und der Stiftung trias mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) hat für öffentlich geförderte Wohnungen zudem ein Modell der Kombination von Wohnraumförderung und Erbbaurecht vorgeschlagen, um Mietpreis- und Belegungsbindungen über mögliche Förderzeiträume hinaus abzusichern (Brahm/Darr 2017: 4). Gemäß einer Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) sind in städtebaulichen Verträgen oder Kaufverträgen Bindungen von mehr als 30 Jahren nicht ohne Weiteres möglich. Im Erbbaurecht lassen sich Belegungs- und Preisbindungen dagegen über die Dauer des Wohnbauförderprogramms hinaus begründen (BGH 2019: 16; Freiburg i.Br. o.J.: 14). Hierfür soll ein Modell entwickelt werden, das nach Ablauf der Wohnraumförderung eine Zweckbindung durch Erbbaurechtsverträge vorsieht (Brahm/Darr 2017: 33). Weitere Fördermöglichkeiten durch zinslose Darlehen, wie sie im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung von vielen Ländern bereits an Genossenschaften vergeben werden, könnten auf das Erbbaurecht ausgeweitet werden. Ein solches Modell würde in der weiteren Planung eine klare Definition von Wertminderungsfaktoren erfordern, um aufwendige Einzelfallverhandlungen zu vermeiden. Gleichwohl bleibt eine Ungewissheit über die zu erwartenden Kosten bestehen, solange der Bodenrichtwert die entscheidende Grundlage bildet.

Alternativ zur Kopplung des Erbbauzinses an den Bodenrichtwert schlägt der VNW einen Ertragsindex vor. Der gesamte Erbbauzins würde sich in diesem Modell aus dem Ertrag der Nutzung des Grundstücks ergeben (Interview Vertreterin VNW). In der Anwendung würde das bedeuten, dass Erbbaurechtsnehmende, die hohe Mieten verlan-

gen, verhältnismäßig höhere Erbbauzinse zahlen (Interview Vertreterin VNW). Ein solcher Ertragswert könnte im prozentualen Verhältnis zur vermietbaren Wohnfläche gebildet werden (Interview Vertreter Drachenbau). Diese Vergabevariante wurde in den Vorbesprechungen zum Bericht des Haushaltsbeschlusses über die Drucksache 21/18514 (BFHH 2019) unter den Bündnismitgliedern nicht weiter diskutiert, sodass eine Konkretisierung der Ausgestaltung seitens des VNW ausblieb. Eine ertragsorientierte Bemessung des Erbbauzinses bietet jedoch ein großes Potenzial im bestehenden Interessenkonflikt um steigende Bodenpreise. Auch die Berliner »Expertenwerkstatt« schlägt eine ertragsabhängige Zinslast für gemeinwohlorientierte Nutzungen und den sozialen Wohnungsbau vor (Brahm/Darr 2017: 4).

Eine Abkopplung der Bemessung des Erbbauzinses vom Bodenrichtwert könnte zu einer deutlichen Vergünstigung der Erbbaurechte für Genossenschaften führen und dabei eine Steuerung der Grundstücksnutzung durch die FHH sichern. Mögliche Hindernisse einer derartigen Entkopplung stellen beihilfe- und haushaltsrechtliche Vorschriften dar. Laut LIG schreibt das aktuelle Hamburger Haushaltsrecht die Berechnung der Erbbauzinse anhand der Bodenwerte vor. Der Vertreter des Deutschen Erbbaurechtsverbands hält eine Änderung dieser Bemessungsgrundlage unter Berücksichtigung des EU-Beihilferechts allerdings für möglich und bezeichnet es als einen wünschenswerten Schritt, »wenn so eine bedeutende Kommune wie Hamburg auch mal einen anderen Weg gehen würde« (Interview Vertreter Deutscher Erbbaurechtsverband).

Für alle vorgeschlagenen Lösungsansätze ließen sich weitere, vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV/BBSR 2019) vorgeschlagene Vertragsparameter definieren. In erster Linie bedarf es einer Synchronisierung der Vertragslaufzeiten mit den Sanierungszyklen der Genossenschaftsbestände, um Sanierungs- und Modernisierungsstaus zu unterbinden. Statt der in Hamburg gängigen Laufzeiten von 75 Jahren sollten Erbbaurechtsverträge mit Wohnungsbaugenossenschaften auf 80 Jahre (oder mehr) angelegt werden – dies entspricht zwei Sanierungszyklen eines Gebäudes (DV/BBSR 2019: 39). In größeren Genossenschaftssiedlungen sollte zudem eine Angleichung der Vertragslaufzeiten aller Gebäude vorgenommen werden, um in Nachbarschaften einheitliche Investitionsmöglichkeiten zu gewährleisten. Weiterhin ließe sich die Notwendigkeit schlanker Musterverträge herausstellen. Denkbar sind Musterexemplare oder Vertragsbausteine als Referenzen, um den Verwaltungsaufwand und das Konfliktpotenzial unter Vertragspartner*innen zu minimieren und mithilfe von Beispielverträgen administrative Hemmnisse abzubauen.

Fazit

Die Stadt Hamburg verfolgt mit dem Bündnis für das Wohnen das Ziel, preisgünstigen Wohnungsneubau voranzutreiben. Die großen Wohnungsbaugenossenschaften sind aufgrund steigender Mitgliederzahlen und einer hohen Nachfrage am Neubau interessiert und dafür auf städtische Grundstücke angewiesen. Von einer Lösung in der Auseinandersetzung um die Gestaltung des Erbbaurechts würden deshalb beide Seiten profitieren. Sollte es in einem kooperativen Aushandlungsprozess zwischen den Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften und dem Senat gelingen, die Rahmenbe-

dingungen für eine Erbbaurechtsvergabe weiterzuentwickeln und zu etablieren, würde dies auch anderen gemeinwohlorientierten Wohnungsbauakteuren zugute kommen (siehe Metzger in diesem Band).

Die Einigung zwischen der FHH und der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« im Jahr 2022 mit dem Ergebnis, das Erbbaurecht in Hamburg flächenmäßig auszuweiten, hat die Auseinandersetzung mit den Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften und der Wohnungswirtschaft weiter angefacht. Auch der VNW hat seine Position erneut deutlich gemacht und seine klare Ablehnung des Erbbaurechts betont (HA 2023). Die Genossenschaften beklagen weiterhin ein fehlendes Vertrauen ihnen gegenüber und mangelnde Finanzierungskonditionen der Erbpachtbedingungen.

Die dargestellten Hemmnisse in der Anwendung des Erbbaurechts – die durch aktuelle Beschlüsse des Senats erneut im Mittelpunkt der politischen Debatte stehen – ließen sich maßgeblich durch die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge abbauen. Um die Akzeptanz des Instruments zu erhöhen, müssten die Lösungsansätze der Wahloption, der Zweckbindung und des Ertragsindex-Modells auf die Möglichkeiten ihrer Umsetzung geprüft werden.

Die Auseinandersetzung um das Erbbaurecht betrifft jedoch grundsätzlich auch die Frage des ökonomischen Denkens der Wohnungsbaugenossenschaften. Aus den Expert*innengesprächen geht hervor, dass das Erbbaurecht auch unter wirtschaftlich attraktiven Konditionen eher abgelehnt wird. Es steht daher zu befürchten, dass die Vorbehalte der großen Genossenschaften gegenüber dem Erbbaurecht tiefer liegen, als es die Abwägung der Vertragskonstruktionen nahelegt. Um solcherart – möglichen – Vorbehalten entgegenzuwirken, wäre ein weitreichenderer Lösungsansatz nötig, der das Selbstverständnis der großen Genossenschaften in der neuen Wohnungsfrage reflektiert: Verstehen sie sich als kaufmännisch handelnde Investoren oder als Teil einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft, die zu einer sozial verankerten Bodenbewirtschaftung beiträgt?

Literatur

- Barthauer, Matthias/Swjagina, Marina/Achille Simo, Honoré (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> (letzter Zugriff am 4.5.2019).
- BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Haushaltsbeschluss 2019/2020. Drucksache 21/18514. Hamburg.
- BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein (fraktionslos (FDP): Hamburger Bündnis mit der Wohnungswirtschaft. Drucksache 22/3381. Hamburg.
- BGH – Bundesgerichtshof (2019): Urteil vom 8.2.2019 – V ZR 176/17. openJur 2019, 2299. <https://openjur.de/u/2135980.html> (letzter Zugriff am 4.6.2021).

- Böhm, Monika/Chrobok, Alexandra (2019): Offener Brief zur Grundstücksvergabe im Erbbaurecht. Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V. Hamburg.
- Brahm, Daniela/Darr, Christian (2017): Erbbaurechte in Berlin. Dokumentation der ExpertenWorkstatt. Berlin.
- Dressel, Andreas (2020): Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg. https://www.erbbaurechtsverband.de/fileadmin/user_upload/kongress_2020/vortraege/Vortrag_Andreas_Dressel_Bodenpolitik_in_Hamburg.pdf (letzter Zugriff am 7.4.2021).
- DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) (2019): Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin.
- DV/BBSR – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V./Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Bonn.
- Freiburg i.Br. (o.J.): Bezahlbar wohnen 2030. Gesamtkonzept für Freiburg. Anlage zur Drucksache G-20/134. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-318026111/1770796/Gesamtkonzept_Wohnen.pdf (letzter Zugriff am 4.5.2023).
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (2015): Immobilienmarktbericht Hamburg.
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (2021): Immobilienmarktbericht Hamburg.
- HA – Hamburger Abendblatt (2023): Wohnungsbau Hamburg: Hitzige Erbpachtzins-Debatte – und Dressel überrascht, 22.2.2023.
- Jeske, Jule Iken (2021): Grundstücksvergabe im Erbbaurecht: Potenziale und Hemmnisse für Genossenschaften. Bachelorthesis. Hamburg: HafenCity Universität. <https://repositorios.hcu-hamburg.de/handle/hcu/576> (letzter Zugriff am 4.5.2023).
- Lay, Caren (2019): Bauland in Gemeinschaftshand – 10-Punkte-Plan für eine soziale Bodenpolitik. Positionspapier der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, 2.7.2019. <https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/bauland-in-gemeinschaftshand-10-punkte-plan-fuer-eine-soziale-bodenpolitik/> (letzter Zugriff am 25.3.2021).
- Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte. Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Löhr, Dirk/Braun, Oliver (2020): Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit. Zeitschrift für Immobilienökonomie 6/2, 111–136.
- Meyer-Wellmann, Jens (2018): Rot-Grün ändert Bodenpolitik. Bergedorfer Zeitung, 28.12.2018, 4.
- MhM – Mieter helfen Mietern (2022): »Keine Profite mit Boden und Miete«: Einigung mit Hamburger Senat. Pressemitteilung, 2.11.2022. <https://mhmhamburg.de/blog/news/keine-profite-mit-boden-und-miete-einigung-mit-hamburger-senat> (letzter Zugriff am 3.5.2023).
- Ritscher, Axel (2021): Erbbaurecht: Genossenschaften fühlen sich benachteiligt. Hamburger Abendblatt, 13.3.2021, 11.

Schirg, Oliver (2021): Vor 100 Jahren eine gute Idee. VNW-Magazin 2/2021, 22–24.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2020): Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg, und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg. Hamburg.

Statista (2021): Preisentwicklung für baureifes Land in Hamburg in den Jahren 2005 bis 2021. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322373/umfrage/preisentwicklung-fuer-bauland-in-hamburg/> (letzter Zugriff am 4.5.2023).

