

Ein Gespräch mit Stadtdirektor Bruno Gramich, Leiter des Amtes für Liegenschaften und Wohnungswesen der Stadt Freiburg im Breisgau

## „Es bedarf eines langen Atems und einer guten Ausdauer“

*Die Stadt Freiburg gehört zu den attraktivsten Wohngebieten in Deutschland. Sie entwickelt gegenwärtig zwei Neubaugebiete im Umfang von 500 bzw. 5.000 bis 5.500 Wohneinheiten, bei denen auch das Erbbaurecht im Fokus steht. Stadtdirektor Bruno Gramich, langjähriger Leiter der Freiburger Liegenschaftsverwaltung, äußert sich dazu und generell zur Freiburger Erbbaurechtspolitik.*

**Herr Gramich, Sie waren, bevor Sie nun aus dem aktiven Dienst ausscheiden und in den Ruhestand gehen, 15 Jahre lang für die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Freiburg zuständig und damit auch für die Erbbaurechte. Um welche Größenordnung handelt es sich dabei?**

Die Stadt Freiburg verwaltet aktuell rund 2503 Erbbaurechte. Davon sind 1363, also mehr als die Hälfte, Erbbaurechte für Wohnbauzwecke, 160 für gewerbliche Zwecke, 47 für Sportstätten, 34 für gemeinnützige, soziale und kulturelle Zwecke vergeben. 899 Erbbaurechte betreffen Garagen-, Stellplatz- und Wegeflächen und stehen teilweise mit den Erbbaurechten zu Wohnzwecken in Zusammenhang.

**Wie hat sich denn die Politik der Stadt Freiburg in Erbbaurechtsangelegenheiten in den vergangenen Jahrzehnten geändert? Und wie würden Sie diese Beschlüsse aus heutiger Sicht bewerten?**

Die Stadt Freiburg hat – soweit ich es überblicken kann – stets Erbbaurechte ausgegeben, verlängert und gehalten.

Die Stadt Freiburg hat das Erbbaurecht in den Jahren 2003 – 2007 im Einfamilienhausbereich auch für Sonderprogramme in Zusammenarbeit mit der städtischen Wohnungsbaugesellschaft (Freiburger Stadtbau GmbH) genutzt, um Familien die Bildung von Eigentum im Neubau zu attraktiven Konditionen zu ermöglichen. Der Erbbauzins konnte bei diesen Programmen von 4 % auf bis zu 1 % ermäßigt werden.

Bereits im Jahr 2014 haben sich Verwaltung und Gemeinderat auf Grund der Niedrigzinsphase und der daraus aus Sicht vieler Erbbauberechtigte resultierenden „Ungleichheit“ zum Regelerbbauzins von 4 % (bei Wohnzwecken) intensiv mit den Erbbauzinskonditionen befasst. Ein weiteres Thema war der Erwerb der Erbbaugrundstücke, die in Freiburg von den Erbbauberechtigten seit jeher zu Eigentum erworben werden konnten. Beim Erwerb der Erbbaugrundstücke wurde zwischen den Bereichen Ein- und Zweifamilienhaus und Geschosswohnungsbau differenziert.

Im Bereich Ein- und Zweifamilienhaus blieb der Erwerb der Grundstücke zu diesem Zeitpunkt weiterhin möglich, verbunden mit einer sogenannten Spekulationsklausel. Danach wird im Fall der Weiterveräußerung an Dritte innerhalb von 10 Jahren der Differenzbetrag zwischen Bodenrichtwert und Marktwert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Verkaufs zu 75 % abgeschöpft.

Für den Geschosswohnungsbau wurde beschlossen, dass grundsätzlich kein Verkauf der Erbbaugrundstücke mehr erfolgen sollte. Vielmehr sollte im Verhandlungsweg die Einräumung von Belegungs- und Mietbindungen angestrebt werden mit einer Erbbauzinsermäßigung bis zu 50 %.

Für den Ein- und Zweifamilienhausbereich wurden Erbbauzinsermäßigungen von 1 % je kindergeldberechtigtem Kind oder im Haushalt lebender pflegebedürftiger Personen und/oder schwerbehinderter Personen bis zu einem Mindestzinsatz von 1 % beschlossen. Voraussetzung für die Reduzierung war die Einhaltung der Einkommensgrenzen nach dem Landeswohnraumförderprogramm zuzüglich 15 % zur maßgeblichen Einkommensgrenze.

Ein wesentlicher Wendepunkt in der Liegenschaftspolitik war die Beschlussfassung des Gemeinderates im Jahr 2018. Mehrheitlich beschlossen wurde:

- künftig im Grundsatz keine bestehenden städtischen Erbbaugrundstücke mehr zu veräußern,
- sonstige städtische Grundstücke vorrangig im Erbbaurecht zu vergeben und nur in begründeten Ausnahmefällen zu verkaufen (sogenannter „Verkaufsstopp“).

Der Beschluss gilt für Wohnbaugrundstücke, nicht für Gewerbegrundstücke und auch nicht für untergeordnete Arrondierungsflächen.

Insgesamt kann auch im Rückblick festgehalten werden, dass diese Beschlüsse maßgebend bodenpolitisch und wohnungspolitisch motiviert waren bzw. sind. Zielsetzung war und ist eine bestandserhaltende Bodenpolitik und die Vermeidung von Bodenspekulationen. Boden ist ein beschränktes, nicht vermehrbares und deshalb knappes Gut. Mit der Ausgabe im Erbbaurecht behalten die Kommunen das Eigentum am Grundstück und erlangen nach Ablauf der Erbbauverträge wieder die Verfügungsbefugnis über Grundstücksflächen. Zudem können im Erbbauvertrag langfristige Bindungen rechtssicher vereinbart werden und durch die Zweckbestimmung des Erbbaurechts kommunale Zielsetzungen in Kooperation mit den Erbbauberechtigten dauerhaft abgesichert werden.

Auf Basis dieser Beschlussfassung des Gemeinderates vom Oktober 2018 wurden im Jahr 2020 neue Erbbaurechtsgrundsätze für den Ein- und Zweifamilienhausbereich beschlossen und im Jahr 2022 neue Grundsätze für den Geschosswohnungsbau. In beiden Fällen wurden die bis dahin geltenden Regelungen umfassend überarbeitet und an die neuen bodenpolitischen und wohnungspolitischen Zielsetzungen sowie die geänderten Rahmenbedingungen, auch auf den Kapitalmärkten, angepasst.

**Könnten Sie etwas zu den Konditionen sagen, unter denen die Stadt Freiburg heute Erbbaurechte anbietet?**

Die Konditionen differieren im Wohnungsbau zwischen den Bereichen Ein- und Zweifamilienhaus und Geschosswohnungsbau und innerhalb des Geschosswohnungsbaus zwischen Fällen der Mietnutzung für ein Gesamtobjekt durch einen einheitlichen Erbbaurechtsnehmer und Wohnungserbbaurechten. Vorab ist zu erwähnen, dass es sich um Grundsätze handelt, von denen in Vermarktungskonzepten für die einzelnen Baugebiete abgewichen werden kann.

Ich möchte mich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser gilt Folgendes: Der Regelerbbauzins beträgt 3 % p.a. vom Bodenwert

(grundstücksbezogene Bewertung). Sozial begründete Abschläge von jeweils 0,5 % werden für jedes im Haushalt lebende kindergeldberechtigte Kind, pflegebedürftige und/oder schwerbehinderte Personen bis zu einem Mindestzinsatz von 1 % gewährt. Voraussetzung ist die Einhaltung der Einkommensgrenzen für die Eigentumsförderung zuzüglich eines Aufschlags von 25 %.

Nach Wegfall der sozial begründeten Reduzierung wird der Erbbauzinsatz auf 2,75 % dauerhaft gedeckelt. Ziel dieser Regelung ist es, die Steigerung der Erbbauzinsen nach Ablauf der Begünstigungen moderat zu halten. Der Erbbauzins kann auch einmalig über die Regellaufzeit von 75 Jahren abgelöst werden und zwar pauschal mit 100 % des Bodenwertes. Ferner muss das Gebäude eigengenutzt werden.

Bei Verlängerung kann grundsätzlich zwischen Verlängerungslaufzeiten von 25, 50 und 75 Jahren gewählt werden, bei den kürzeren Laufzeiten werden Abschläge auf den Bodenwert vorgenommen. Bei einer Verlängerung um 25 Jahre wird der Bodenwert in Höhe von 50 % angesetzt, bei einer Verlängerung um 50 Jahre wird ein Ansatz von 75 % des Bodenwertes zugrunde gelegt.

### ... und wie sieht es aus im Geschosswohnungsbau?

Zunächst zum Fall vermieteter Geschosswohnungen. Vorweg möchte ich anmerken, dass nach den baulandpolitischen Grundsätzen der Stadt Freiburg bei der Vergabe von städtischen Grundstücken 50 % der neu entstehenden Geschossfläche als geförderter Mietwohnungsbau zu errichten sind. Unter Berücksichtigung dieser Festlegung wurden für die Vergabe von Erbbaurechten folgende Regelungen beschlossen:

Der Erbbauzins beträgt grundsätzlich 2 % aus dem Bodenrichtwert (grundstücksbezogene Anpassung an die Ausnutzbarkeit), für den oben genannten geförderten Mietwohnungsbau-Anteil sind es 1,5 % für die Dauer der Bindung. Der Erbbauzins kann laufend jährlich gezahlt werden. Es besteht auch die Möglichkeit einer einmaligen Ablösezahlung aus dem Wert des diskontierten Erbbauzinses über die Laufzeit, gedeckelt auf 100 % des Grundstückswertes. Die Regellaufzeit beträgt 75 Jahre.

Für den Fall der Verlängerung werden wiederum gestaffelte Laufzeiten angeboten wie beim Ein- und Zweifamilienhausbereich (also 25, 50 oder 75 Jahre mit entsprechenden Abschlägen auf den Bodenrichtwert). Im Einzelfall können auch Zwischenlaufzeiten vereinbart werden.

Als regelmäßiger Erbbauzins sollen 2 % aus dem Bodenrichtwert, mindestens aber der bisher tatsächlich bezahlte Erbbauzins, vereinbart werden. Der Erbbauzins kann reduziert werden auf einen Erbbauzinsatz von bis zu mindestens 1 % bei einer Vereinbarung von besonderen wohnungs- oder bodenpolitischen Verpflichtungen des Erbbaurechtsnehmers, namentlich

- Vereinbarung von Aufteilungsverboten
- keine Vornahme von Luxussanierungen
- Verpflichtung zur Bestandshaltung
- längerfristige Sicherung von Mieten / bezahlbarem Wohnraum
- Einräumung von Belegungsrechten
- Vereinbarung von Mietpreisbindungen
- Einräumung von Wohnungskontingenten für besondere Bedarfsfälle.

Es handelt sich um einen Verhandlungsrahmen, der einzel-fallbezogen umzusetzen ist.

Anders bei Wohnungserbbaurechten: hier orientieren sich die Konditionen im Wesentlichen an den zuvor dargestellten Regelungen für Ein- und Zweifamilienhäuser.

### Haben Sie als Stadt irgendwie reagiert auf die neuere Entwicklung im Wohnungsbau?

Ja, in gewissem Umfang. Für die Vermarktung eines aktuellen neuen Baugebietes (Baugebiet Kleineschholz, Spatenstich Dezember 2023, ca. 500 Wohneinheiten, zentrale Lage, ausschließlich Geschosswohnungsbau und Vergabe ausschließlich vorgesehen für sogenannte gemeinwohlorientierte Akteure, zB Genossenschaften, staatliche, kommunale oder kirchliche Wohnungsbauunternehmen, neue Genossenschaftsprojekte, Miethäusersyndikat) haben wir die Bedingungen geändert: Die Laufzeit wurde auf 99 Jahre verlängert, und es wurde die Möglichkeit zum Grundstückserwerb eingeräumt mit der Maßgabe, dass zu Gunsten der Stadt ein erbbaurechtsähnliches Wiederkaufsrecht, erstmals und einmalig ausübbar nach 99 Jahren, zu bestellen ist. Sollten auf ein Grundstück zwei insgesamt gleichwertige Bewerbungen abgegeben werden, wird eine Bewerbung, die auf Erbbaurechtsbasis erfolgt, bevorzugt.

Diese Öffnung erfolgt im Hinblick auf das aktuell insgesamt schwierige Umfeld für Neubaumaßnahmen. Das wohnungspolitische Ziel bezahlbarer Wohnraum und das bodenpolitische Ziel langfristige Verfügungsbefugnis der Gemeinde über die Grundstücke wurde aufrechterhalten.

### Das Umdenken im Umgang mit kommunalem Vermögen, das Sie geschildert haben, hat offenbar auch damit zu tun, dass man sich von der früheren Ausverkaufspolitik verabschiedet hat. Bietet das Erbbaurecht aus kommunaler Sicht sonst irgendwelche Vorteile? Und wo liegen gegebenenfalls die Schwierigkeiten in der kommunalen Erbbaurechtsverwaltung?

Zunächst möchte ich den Begriff „Ausverkaufspolitik“ etwas geraderücken bzw. differenzieren. Zum Teil erfolgten in der Vergangenheit Immobilienverkäufe ja auch mit der Zielsetzung, neues Anlagevermögen durch Neuinvestitionen zu schaffen. Teilweise wurden Erlöse auch für Infrastrukturmaßnahmen verwendet. Es wurden also neue, auch (Immobilien-) Werte geschaffen. Zumindest insoweit ist der Begriff „Ausverkaufspolitik“ zu relativieren, wengleich natürlich immer angestrebt werden sollte, derartige Maßnahmen ohne Eingriffe in Bestandsvermögen zu realisieren.

Die wie es oft genannt wird „Renaissance des Erbbaurechtes“ wurde aus meiner Sicht zumindest in den Ballungs- und Wachstumsräumen durch verschiedene Entwicklungen gefördert:

- über Jahre ansteigende Bodenwertsteigerungen, die erst jüngst rückläufig sind
- die zunehmende Nutzungskonkurrenz bei knapper werdenden Flächen, z. B. Wohnnutzungen, gewerbliche Nutzungen, Nutzung für Infrastrukturmaßnahmen, landwirtschaftliche Nutzungen, Nutzung für soziale und kulturelle Zwecke und Sportzwecke, Nutzung als Natur- und Ausgleichsflächen
- zugleich ein Mangel an preisgünstigem bezahlbarem Wohnraum
- Rückgang geförderter Mietwohnungsbestände.

Das alles hat maßgeblich dazu beigetragen, die Überlegungen und Umsetzungen zu einer nachhaltigen Flächenpolitik

zu intensivieren. Dem kann das Erbbaurecht Rechnung tragen. Neben dem langfristigen Erhalt des Eigentums am Boden bietet das Erbbaurecht den Kommunen auch die Möglichkeit, langfristige Nutzungsbestimmungen über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechts zu vereinbaren. Damit sind längere Bindungsmöglichkeiten als im Verkaufsfall gegeben. Darin sehe ich einen weiteren wesentlichen Vorteil des Erbbaurechts, insbesondere auch im Wohnungsbereich. Bindungen, zB hinsichtlich Belegung oder Miethöhe, können rechtsicher über 30 Jahre hinaus vereinbart und abgesichert werden.

Schwierigkeiten liegen primär bei der Akzeptanz von Erbbaurechten und, zumindest teilweise, auch im Bereich der Finanzierung. Dabei muss man auch konzedieren, dass es einen Interessensgegensatz gibt: Insbesondere Kommunen haben aktuell ein hohes Interesse, Nutzungen, vor allem im Bereich Wohnen, mit langfristigen Bindungen abzusichern. Das ist auch eine Folge der oben beschriebenen Nutzungskonkurrenz von Flächen und des Verlusts an gefördertem Wohnraum. Derartige Festlegungen können sich natürlich auf die Themen Verkehrsfähigkeit und Beleihung auswirken.

### **Aber es gibt auch eine grundsätzlichere Kritik an der Beleihungspraxis von Banken und Sparkassen bei Erbbaurechten. Halten Sie die für begründet?**

Ich möchte auch hier differenzieren. Die Banken und Sparkassen werden sich nach meiner Einschätzung mit der Zunahme von Erbbaurechten, die alle Gebietskörperschaften anstreben, wohl zwangsläufig mit der Finanzierung auf Erbbaurechtsbasis vertiefter befassen müssen. Aber es ist nicht nur ein Thema von Sparkassen und Banken. Denn letztendlich bedarf dies auf allen Seiten, also auch bei den Erbbaurechtsgebern, einer Auseinandersetzung. Auch die Erbbaurechtsgeber haben ein Interesse, dass ihr „Produkt“ marktfähig ist und bleibt.

In Freiburg haben wir im Rahmen der neuen Erbbaurechtsgrundsätze und auch im Rahmen der Vermarktung für das oben angesprochene Baugebiet Kleinschholz intensive Gespräche mit Bankenvertreterinnen und -vertretern und Bauinteressierten geführt. Unter anderem auf dieser Basis wurde für die geschilderte aktuelle anstehende Vermarktung die Laufzeit auf 99 Jahre festgelegt. Die Beleihungsgrenzen für die Erbbaurechte, bei der die Stadt ihre Zustimmung erteilt, wird von früher 75 % auf nunmehr 90 % des Verkehrswerts (des Gebäudes) erhöht. Zudem wurde die Eintragung einer zwangsversteigerungsfesten Erbbauzinsreallast nebst Gleitklausel zu Gunsten der Stadt vereinbart, wofür im Gegenzug die vertragliche Verpflichtung der Stadt gilt, künftige Erbbauzinsforderungen im Falle der Zwangsversteigerung nicht geltend zu machen, wenn die Erbbauzinsreallast bestehen bleibt und vom neuen Erbbauberechtigten übernommen wird.

Wünschenswert wäre es hier – anregen möchte ich Gespräche auch auf Verbandsebene – zu weiteren Verbesserungen

zu kommen und zu Regelungen, die einen allgemein akzeptierten Rahmen oder allgemeine Leitlinien abbilden. Auch dies wäre ein wichtiger Schritt, das Erbbaurecht marktgängiger und attraktiver zu gestalten.

### **Abschließend: Die Hoffnungen, die man vor einigen Jahren in vielen Kommunen auf das Erbbaurecht gesetzt hatte, haben sich nicht überall in vollem Umfang erfüllt. Woran liegt das?**

Das ist vielschichtig. Die Erwartungen waren oftmals zu hoch angesetzt. Die Komplexität des Themas Erbbaurecht wurde möglicherweise nicht immer richtig eingeschätzt. Manchmal wurde, ohne nähere Begründung, das Erbbaurecht als „Allheilmittel“ angesehen und zwar sowohl in bodenpolitischer als auch in wohnungspolitischer Hinsicht. Dabei wurden die Beschränkungen, die jedem Rechtsinstitut immanent sind, nicht mehr oder nicht mehr ausreichend beachtet. Es wurde nicht klar genug differenziert zwischen den Möglichkeiten des Erbbaurechts für ein langfristiges Flächenmanagement und in der Wohnungspolitik. Die Themen Marktfähigkeit, Finanzierung, Beleihbarkeit wurden nicht oder nicht hinreichend vertieft berücksichtigt.

Zudem ist Erbbaurecht ja kein Thema, das durch schnelle Erfolge nach außen sichtbar wird. Es bedarf eines langen Atems und einer guten Ausdauer, um das Thema zu platzieren und eine nachhaltige Bodenpolitik sowie ein nachhaltiges Flächenmanagement zu erzielen. Zudem haben die Steigerung der Baukosten und die allgemeine Verschlechterung der Baufinanzierung natürlich auch Vorhaben im Erbbaurecht nicht begünstigt. Dennoch gehe ich davon aus, dass das Erbbaurecht mittel- und langfristig aus den oben genannten Gründen weiter an Bedeutung gewinnen wird.

### **Herr Gramich, haben Sie vielen Dank für dieses Gespräch!**

FOTO

KASTEN:

Bruno Gramich wurde 1960 in Mayen/Eifel geboren. Er ist Stadtdirektor bei der Stadt Freiburg, Bankkaufmann und nach einem Studium in Mainz, Dijon und Freiburg und anschließendem Referendariat jur. Assessor. Von 1991 bis 1993 war er stv. Leiter des Rechtsamts in Esslingen am Neckar und zwischen 1993 und 2008 Justitiar bei der Stadt Freiburg mit den Schwerpunkten Umstrukturierungsmaßnahmen, Gesellschaftsrecht, Liegenschaftswesen, Arbeitsrecht und öffentliches Dienstrecht. Zwischen 2008 und 2013 war er stv. Amtsleiter im Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen der Stadt Freiburg, und ist seit 2013 Amtsleiter des Amtes für Liegenschaften und Wohnungswesen der Stadt Freiburg. Er ist Mitglied der Fachkommission Liegenschaften des Deutschen Städtetages. ■