



24. Mai 2024

**Beschluss der Bündnis-Arbeitsrunde  
im Bündnis bezahlbarer Wohnraum**  
*Das Erbbaurecht als wohnungspolitisches Instrument*

Vorbemerkungen

Im Bündnis bezahlbarer Wohnraum sind neben Bund und Ländern mit den Vertretungen der Evangelischen und Katholischen Kirche und mit gemeinnützigen Stiftungen zentrale Akteure der Erbbaurechtsgeberseite vertreten. Für die Kommunen als Erbbaurechtsgeber wirken die kommunalen Spitzenverbände im Bündnis mit. Als potentielle Erbbaurechtsnehmer vertreten insbesondere die Verbände der Immobilienwirtschaft ihre Perspektive im Bündnis.

In den Kommunen lässt sich seit einiger Zeit ein Aufleben und Bedeutungszuwachs des Erbbaurechts beobachten: Vielerorts werden öffentliche Grundstücke in der Regel oder sogar ausschließlich im Erbbaurecht vergeben. Neben der langfristigen Verfügbarkeit über die Fläche bietet das Erbbaurecht für Kommunen wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere im Umgang mit drängenden Herausforderungen zur Schaffung dauerhaft bezahlbaren Wohnraums. Die Immobilienwirtschaft stellt diese Entwicklung für ihre Investitionen in bezahlbaren Wohnraum vor Herausforderungen.

Die Bedeutung des Erbbaurechts wirft Fragen nach der Ausgestaltung der Verträge und rechtlichen Rahmensetzung auf. Die vertragliche Gestaltung des Erbbaurechts soll sowohl eine Entfaltung der positiven Wirkung aus stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Sicht ermöglichen, als auch das Investitionsinteresse von Erbbaurechtsnehmern wecken. Die Immobilienwirtschaft betont im Bündnis, dass der Erwerb von Grundstücken im Volleigentum für Investoren in der Regel die attraktivere Alternative ist. Damit das Erbbaurecht als marktgerechtes Angebot die Schaffung von neuem bezahlbarem Wohnraum befördert, muss es für beide Seiten attraktiv ausgestaltet sein.

Das Bündnis bezahlbarer Wohnraum hat sich im Jahr 2023 intensiv mit dem Erbbaurecht als wohnungspolitischem Instrument auseinandergesetzt. In einem Bündnis-Workshop am 28. April 2023 wurde zunächst ein gemeinsames Verständnis der Chancen und Hemmnisse des Erbbaurechts entwickelt und aus den Perspektiven der verschiedenen Akteure Prüfaufträge an die Bundesregierung formuliert. Im Bündnis-Fachdialog am 27. November 2023 wurden die Ergebnisse der Prüfung zur Umsetzbarkeit der verschiedenen Lösungsvorschläge im Teilnehmerkreis des Workshops zur Diskussion gestellt.

Die Bestellung von Erbbaurechten an bundeseigenen Grundstücken wurde in den beiden Bündnis-Dialogen nicht im Detail debattiert. Der Koalitionsvertrag sieht auf S. 89 u.a. vor: „Wir gliedern die nicht bahnnotwendigen Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ein [...]“. Es wird empfohlen, dass der Umgang mit dem Auslaufen von bestehenden Erbbaurechtsverträgen des Bundeseisenbahnvermögens (BEV) und die damit verbundenen möglichen Folgen für die Sicherung von bezahlbarem



24. Mai 2024

Wohnraum wie auch die Umsetzung der o.g. Vereinbarung durch die Bundesregierung zügig angegangen wird.

Auf Grundlage der Diskussionen im Bündnis bezahlbarer Wohnraum unter Beteiligung der Ressorts der Bundesregierung und Vertreterinnen und Vertreter der Länder empfehlen die Mitglieder der Bündnis-Arbeitsrunde die Umsetzung der folgenden Maßnahmen.

### 1. Entwicklung eines Mustererbbbaurechtsvertrages für bezahlbares Wohnen

Vor- und Nachteile des Erbbaurechts für Erbbaurechtsgeber und Erbbaurechtsnehmer werden entscheidend durch die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge bestimmt. In diesen Verträgen einigen sich die Parteien über wichtige Themen, wie beispielsweise die Festlegung eines angemessenen Erbbauzinses, die Handhabung älterer Erbbaurechte vor dem Laufzeitende sowie eine faire Entschädigung für die Gebäude.

Der Bündnis-Workshop hat verdeutlicht, dass der Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern – insbesondere Kommunen, Stiftungen und kirchlichen Rechtsträgern als Erbbaurechtsgeber sowie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft auf Erbbaurechtsnehmerseite – weiter unterstützt werden sollte. Es besteht Bedarf an Orientierung und Vereinfachung bei der Ausgestaltung von Erbbaurechtsverträgen.

Aus diesem Grund empfiehlt das Bündnis die **Entwicklung eines Mustererbbbaurechtsvertrages** mit Formulierungshilfen und Kommentierungen. Der Mustererbbbaurechtsvertrag soll im Jahr 2024/25 im Auftrag des BMWSB mit Unterstützung externer Fachexpertise entwickelt werden. In einem Begleitgremium werden neben dem Bundesbauministerium und dem Bundesjustizministerium auch jeweils Vertreter der acht Bänke des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum vertreten sein<sup>1</sup>. In dem Mustererbbbaurechtsvertrag sollen insbesondere die folgenden Themen, die im Bündnis als Schwerpunkte herausgearbeitet wurden, ausführlich behandelt werden:

- Formulierungsvorschläge und Kommentierung zum Umgang mit dem Auslaufen von Erbbaurechtsverträgen, dazu zählen: faire Entschädigungsregelungen, die zur Akzeptanz des Erbbaurechts beitragen, die Verankerung von Prolongationsklauseln und Vorrchten auf Erneuerung, die Unsicherheiten für beide Vertragsparteien zum Ende der Vertragslaufzeit minimieren, sowie die Bestimmung von Heimfallgründen
- Formulierungsvorschläge und Kommentierung zur Ermittlung eines marktgerechten und für bezahlbaren Wohnraum angemessenen Erbbauzinses
- Formulierungsvorschläge und Kommentierung zum Umgang mit Wertsicherungsklauseln in Erbbaurechtsverträgen, mit denen im Vertrag geregelt werden kann, wann und wie der Erbbauzins angepasst wird

---

<sup>1</sup> Für die Entwicklung eines Mustererbbbaurechtsvertrages ist die Beteiligung der Bundesnotarkammer zweckdienlich.



24. Mai 2024

*Hinweis: Das Bündnis hat Möglichkeiten alternativer Referenzgrößen diskutiert, damit die Kappungsgrenze (§ 9a ErbbauRG) ihre Schutzfunktion des Erbbaurechtsnehmers auch in volatilen Zeiten von Inflation erfüllt. Das Thema soll im Rahmen des Mustererbbauvertrages weiter behandelt werden.*

- Formulierungsvorschläge und Kommentierung zur Errichtung, Instandhaltung und Verwendung des Bauwerks sowie zum Umgang mit Zustimmungserfordernissen zur Veräußerung von Erbbaurechten vor dem Hintergrund der Zweckbestimmung bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu erhalten<sup>2</sup>
- Formulierungsvorschläge und Kommentierung zum Umgang mit Gesellschafterwechseln bei Gesellschaften bürgerlichen Rechts als Erbbaurechtsnehmer
- Formulierungsvorschläge und Kommentierung zum Umgang mit Gesellschaftsveränderungen auf Erbbaurechtsnehmerseite aus Erbbaurechtsgebersicht, im Besonderen: Share Deals

Im Rahmen der Entwicklung des Mustererbbauvertrages werden weitere Themen aufgegriffen, wie insbesondere Sozialbindungen, die Vereinbarung von unter dem Marktniveau liegenden Erbbauzinsen oder eine klimafreundliche Bauweise. Außerdem kann weiter geprüft werden, ob gesetzliche Vorgaben zu einzelnen Punkten für geboten erachtet werden. Für die Bündnis-Mitglieder auf Erbbaurechtsnehmerseite sind Überlegungen zu Einschränkungen der Möglichkeit von Abweichungen von einer 100%-Entschädigung im Mietgeschosswohnungsbau, verbindliche Sprechklauseln hinsichtlich der Verlängerung von Erbbaurechten sowie die Prüfung der Regelungen zum Erlöschen von Entschädigungsansprüchen dabei von besonderer Bedeutung.

Es ist davon auszugehen, dass der Mustererbbauvertrag den Bekanntheitsgrad des Erbbaurechts als Instrument zur Baulandaktivierung und langfristigen Sicherung von Grundstücken und vereinbarten Nutzungen erhöhen wird (Bündnis-Maßnahme 3.3).

## 2. Änderungen im Erbbaurechtsgesetz bzw. Wohnungseigentumsgesetz

### a) Erstrangigkeit von Erbbaurechten und Erlöschen von Rechten

§ 10 ErbbauRG statuiert das Gebot der ersten Rangstelle. Dieses dient dem Schutz des Erbbauberechtigten vor dem Verlust des Erbbaurechts bei Zwangsversteigerung des Grundstücks. Das Gebot der ersten Rangstelle sichert damit auch die Beleihbarkeit eines Erbbaurechts und die Verwendung des Grundstücks als Kreditsicherungsobjekt. Die Rechtsprechung hat aufgrund dieses Gebots einen Anspruch auf Rangrücktritt gegenüber existenznotwendigen Rechten wie Grunddienstbarkeiten (z. B. Wegerecht, Leitungsrecht) hergeleitet. Das Bündnis stellt fest, dass der Bestand der zurücktretenden Rechte bei Heimfall oder Beendigung des Erbbauvertrages nach aktueller Rechtslage gefährdet ist.

---

<sup>2</sup> Eine Definition von bezahlbarem Wohnraum wird u.a. Inhalt des im Bündnis bezahlbarer Wohnraum vereinbarten Dialogprozesses zur Gemeinwohlorientierung in der Bodenpolitik sein, deren Ergebnisse in die Erarbeitung des Mustererbbauvertrages einfließen.



24. Mai 2024

Das Bündnis empfiehlt daher eine **rechtliche Regelung zur Behebung der im Zusammenhang mit dem Erstrangigkeitsgebot auftretenden Probleme**. Dazu soll noch in dieser Legislatur ein Regelungsvorschlag entwickelt werden.

b) Regelung beim Auslaufen von Wohnungserbbaurechten

Wurde ein Erbbaurecht nach den Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes aufgeteilt, bestehen Wohnungserbbaurechte. Nach der jetzigen Rechtslage ist eine Verlängerung von Wohnungserbbaurechten nur möglich, wenn alle Wohnungserbbauberechtigten einer Verlängerung zustimmen. Das Erfordernis der Einstimmigkeit kann in der Praxis zu erheblichen Problemen führen: Stimmen nicht alle Wohnungserbbauberechtigten einer Verlängerung zu, verlieren alle Wohnungserbbauberechtigten mit Auslaufen des Erbbaurechts ihr Wohnungserbbaurecht. Erbbaurechtsgeber müssen ihre Grundstücke zurücknehmen, auch wenn sie eine Verlängerung befürworten.

Das Bündnis empfiehlt eine **rechtliche Regelung für die Behebung dieser Problematik beim Auslaufen von Wohnungserbbaurechten**. Dazu soll noch in dieser Legislatur ein Regelungsvorschlag entwickelt werden.

3. Vermeidung zweimaliger Anfall Grunderwerbsteuer und reduzierte Grunderwerbsteuer bei Erbbaurechten im Bereich bezahlbares Wohnen

Das Bündnis stellt fest, dass die Vermeidung des zweimaligen Anfalls der Grunderwerbsteuer auf das Erbbaurecht bei Zwischenerwerb und Weitergabe eines Grundstücks die Attraktivität des Erbbaurechts für Zwecke der Herstellung bezahlbaren Wohnraums steigern kann. Für die in der Landwirtschaft ebenfalls bestehende Problematik der zweifachen Grunderwerbsteuer beim Zwischenerwerb wurde im Rahmen der Änderung von Agrarstrukturgesetzen der Länder eine Lösung gefunden. Das Bündnis empfiehlt die **Prüfung einer ähnlichen Regelung für Erbbaurechte außerhalb der Steuergesetze, die einen einheitlichen, nur einmal steuerpflichtigen Erwerbsvorgang ermöglicht**. Wie in diesem Kontext sichergestellt werden kann, dass hierdurch bezahlbarer Wohnraum geschaffen bzw. langfristig erhalten wird, bedarf der weiteren Diskussion. Zudem soll im geplanten Mustererbbaurechtsvertrag die Variante eines Erbbaurechtsvertrages zugunsten Dritter entwickelt werden, der rechtlich einheitlich und daher auch nur einmal steuerpflichtig ist.

Ebenso wurden die Möglichkeiten, Zielsetzungen und Kriterien generell reduzierter Grunderwerbsteuersätze für Erbbaurechte im Wohnen diskutiert. Die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Öffnungsklausel für selbstgenutztes Wohneigentum würde auch für Erbbaurechtsgrundstücke mit selbstgenutztem Wohneigentum gelten. Damit zusätzlich auch die Erbbaurechtsgrundstücke mit bezahlbarem Mietwohnungsbau erfasst werden, vertreten die Bündnis-Mitglieder mehrheitlich die Position, **bei einer Novellierung der gesetzlichen Regelungen der Grunderwerbsteuer die Öffnungsklausel z.B. auf Erbbaurechte für bezahlbares Wohnen zu erweitern**. Die Vorgaben des § 2 Grunderwerbsteuergesetz sind dabei zu berücksichtigen.



24. Mai 2024

#### 4. Angemessenheit von Wertabschlägen bei der Beleihungswertermittlung

Im Bündnis wurde die erschwerte Beleihungsakzeptanz von Erbbaurechten hervorgehoben. In der Beleihungswertermittlungsverordnung (BelWertV) ist festgelegt, dass die Restlaufzeit des Erbbaurechts sowie die aus dem Erbbaurecht ergebenden Einschränkungen durch angemessene Wertabschläge zu berücksichtigen sind. In der Praxis wird i. d. R. das „Münchener Verfahren“ angewandt, auf das im Rundschreiben 13/2009 der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Bezug genommen wird. Näher beschrieben wird diese Wertermittlung in einer Ausarbeitung von A. Werth aus dem Jahr 1989<sup>3</sup>. Auf diese Ausarbeitung wird im o.g. Rundschreiben der BaFin verwiesen. Einschränkungen des Erbbaurechts werden nach dem Münchener Verfahren durch: 1) Wegfall des Bodennutzungsrechts bei Ablauf des Erbbaurechts, 2) Wegfall der Nutzung des Gebäudes bei Zeitablauf des Erbbaurechts und 3) „allgemeine Nachteile aus dem Erbbaurecht“ berücksichtigt. Das Bündnis stellt fest, dass in der Erbbaurechtspraxis ganz unterschiedliche Abschläge bei der Beleihung angewendet werden. Banken, die wenig Erfahrung im Umgang mit Erbbaurechten haben, orientieren sich aus Vorsicht häufig an den höchsten Abschlagsgrenzen. Das kann die Attraktivität des Erbbaurechts einschränken. Das BaFin-Rundschreiben lässt auch andere Bewertungsverfahren zu, die zu einem sachgerecht ermittelten Beleihungswert führen (sog. Öffnungsklausel).

Im Bündnis wurde vorgebracht, das BaFin-Rundschreiben würde nicht alle Aspekte, die A. Werth in seiner Ausarbeitung aus dem Jahr 1989 dargestellt hat, aufgreifen. Vertreter von BaFin und Bundesfinanzministerium weisen im Bündnis-Fachdialog auf die im BaFin-Rundschreiben enthaltene „Öffnungsklausel“ hin, nach welcher auch andere gutachterliche nachvollziehbare Wertermittlungen als solche nach dem „Münchener Verfahren“ der Feststellung des Beleihungswerts zugrunde gelegt werden können. Die gesetzlichen Grundlagen zur Art der Beleihungswertermittlung sollten nach aktuellem Stand nicht grundsätzlich verändert werden. Für eine eindeutigere Orientierung in der Beleihungspraxis von Erbbaurechten regt die Mehrheit der Bündnis-Mitglieder an, **weitere Anwendungshinweise durch die BaFin zu prüfen.**

Der Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) e.V. hat sich als Bündnis-Mitglied bereit erklärt, das Thema der **Beleihungswertermittlung von Erbbaurechten in seinen Gremien zu beraten und bei Bedarf weitere Empfehlungen zur Methodik** zu erarbeiten.

Das Bündnis identifiziert zudem einen Forschungsbedarf zur Beleihungswertermittlung von Erbbaurechten. Ein **Forschungsgutachten** sollte daher noch in dieser Legislaturperiode empirische Erkenntnisse zu Vor- und Nachteilen in der Beleihbarkeit von Erbbaurechten im Verhältnis zum Volleigentum liefern. Eine entsprechende Auftragsvergabe erfolgt noch in der laufenden Legislaturperiode.

---

<sup>3</sup> Vgl. Werth, A., Verkaufswertermittlung nach § 21 ErbbauVO: Was ist heute möglich?, in: Der langfristige Kredit, 1989, Seiten 68 ff.