



BACHELORARBEIT

JULE IKEN JESKE

GRUNDSTÜCKSVERGABE
IM ERBBAURECHT

POTENZIALE UND HEMMNISSE FÜR GENOSSENSCHAFTEN

VERFASSERIN:
Jule Iken Jeske
6052227

BETREUUNG:
Prof. Dr. Monika Grubbauer
Joscha Metzger

BACHELORTHESES:

zur Erlangung des akademischen Grades Bachelor of Science
im Studiengang Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg

BETREUUNG:

Prof. Dr. Monika Grubbauer (Erstprüferin)
Joscha Metzger (Zweitprüfer)
Arbeitsgebiet Geschichte und Theorie

VERFASSERIN:

Jule Iken Jeske
6052227
jule.jeske@hcu-hamburg.de

ABGABE: 24. Juni 2021

DANKSAGUNG

Ohne die Unterstützung vieler wertvoller Personen wäre mir das Schreiben der Abschlussarbeit in dieser Form nicht möglich gewesen. Dafür möchte ich hier Danke sagen.

Mein besonderer Dank gilt meiner Betreuerin Monika und meinem Betreuer Joscha für die Möglichkeit an diesem spannenden Thema arbeiten zu können und ihre Zeit und Mühe, mir zur Seite zu stehen.

Ein großes Dankeschön richtet sich außerdem an meine Interviewpartner:innen, die diese Arbeit mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungen und Eindrücken maßgeblich beeinflusst haben.

Zuletzt möchte ich mich noch ein großes Dank an meine Familie und Freund:innen richten, die mir in dieser besonderen Zeit des Lockdowns nicht nur fachlich, sondern auch persönlich zur Seite gestanden haben.

Herzlichen Dank!

GLIEDERUNG

1.

EINLEITUNG	7
1.1 Einführung	8
1.2 Forschungsinteresse und Zielsetzung	10
1.3 Aufbau der Arbeit	11
1.4 Methodisches Vorgehen	11
1.4.1 Vorbereitungsphase	12
1.4.2 Erhebungsphase	12
1.4.3 Analysephase	13
1.4.4 Konzeptionsphase	13

2.

WOHNUNGS- UND BODENPOLITISCHE AUSGANGSLAGE	15
2.1 Die Ressource Boden auf dem Wohnungs- und Bodenmarkt	16
2.2 Bodenpolitik in Hamburg	18
2.3 Die Rolle der Kommunen in der Bodenfrage	20
2.4 Liegenschaftspolitische Instrumente	21

3.

ERBBAURECHT	23
3.1 Das Instrument	24
3.1.1 Anwendungsbereiche	25
3.1.2 Erbbaurechtsmodelle	25
3.2 Historischer Kontext	26
3.3 Gesetzlicher Rahmen	26
3.3.1 Inhalte des Erbbaurechtsvertrages	27
3.4 Anwendungspraxis des Erbbaurechts	29
3.5 Aktuelle Auseinandersetzungen um das Erbbaurecht	30

4.

DIE PERSPEKTIVE(N) DER HAMBURGER GENOSSENSCHAFTEN	33
4.1 Untersuchungssystematik	34
4.2 Die Bedeutung von Genossenschaften	35
4.3 Standpunktanalyse	35
4.4 Potenziale und Hemmnisse des Erbbaurechts	45
4.5 Handlungsansätze	49

5.

ERGEBNISSE	55
5.1 Fazit	56
5.2 Weiterer Forschungsbedarf	57

6.

REFLEXION	59
6.1 Reflexion der Arbeit	60
6.1.1 Inhaltlich	60
6.1.2 Methodisch	60

7.

ANHANG	63
7.1 Literaturverzeichnis	64
7.2 Abbildungsverzeichnis	70
7.3 Glossar	72
7.4 Eidesstattliche Erklärung	75

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch
BGFG	Baugenossenschaft Freier Gewerkschafter
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Erbbaurechtsgesetz	Erbbaurechtsgesetz
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
f&w	F&W Fördern und Wohnen AÖR (f&w)
GG	Grundgesetz
Hamburgische Bürgerschaft	Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
VNW	Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen

1. EINLEITUNG

1.1 Einführung

1.2 Forschungsinteresse und Zielsetzung

1.3 Methodisches Vorgehen

1.4 Aufbau der Arbeit



1.1 EINFÜHRUNG

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts führen voranschreitende Urbanisierungsprozesse in Deutschland zu expandierenden Mieten und explodierenden Grundstückspreisen. Besonders Metropolregionen und Universitätsstädte sind aufgrund ihres ökonomischen, politischen und sozialen Bedeutungszuwachses von zunehmendem Wachstumsdruck auf die Wohnungsmärkte betroffen. Die Zahlen zum Wohnraumbedarf zeigen sehr deutlich, dass das Angebot an städtischem Wohnraum der Nachfrage nicht mehr gerecht werden kann. Insgesamt fehlen in Deutschland derzeit eine Million Wohnungen (Prognos 2017). Aus der Gegenüberstellung der Entwicklung der Nachfrage nach und dem Angebot von Wohnraum ergibt das nur für den Zeitraum von 2011 bis 2015 eine Wohnungsbaulücke von 540.000 Wohnungen (Koch et al. 2017, S. 8). Mit rund 200.000 fehlenden Wohnungen entfallen 38 % der Wohnungsbaulücke allein auf die Top-7 Städte Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Köln, München und Hamburg (ebd., 13 f.). Steigende Mieten und erschwerte Wohnungssuche sind nur zwei der Folgen dieser Entwicklungen und zeigen, dass das eigentliche Grundrecht Wohnen in Großstädten zunehmend ein Luxusgut wird (Löhr 2020, S. 2).

Die Ursachen dieser Entwicklungen und der daraus resultierende Druck auf die Immobilienmärkte haben vielfältige Gründe. Dirk Löhr, Wirtschaftswissenschaftler und Professor für Steuerlehre und ökologische Ökonomie mit Schwerpunkt Bodenpolitik, sieht diese als Folge zweierlei grundlegender Veränderungen der letzten Jahrzehnte (ebd.). Zum einen der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, der den städtischen Bedeutungszuwachs vorangetrieben hat. Prognosen zufolge entstehen bis 2030 70 % der neuen Arbeitsplätze in Städten. Dieser globale Urbanisierungsprozess hat einen erheblichen Einfluss auf die Nachfrage städtischer Immobilien. Zum anderen ist das Kapitalangebot seit der Finanzkrise sprunghaft gestiegen und folglich auch die Nachfrage nach Investitionsobjekten (ebd., S. 5). Im Zuge dieser Entwicklungen haben sich die Boden- und Immobilienpreise vielerorts von der realwirtschaftlichen Entwicklung, dem Bruttoinlandsprodukt und dem Einkommenswachstum abgekoppelt (ebd., 6). Besonders stark bilden sich diese

Entwicklungen im sozialen Wohnungsbau bzw. im niedrigen und mittleren Wohnungspreissegment ab. Derzeit wird in Deutschland nur ein Drittel von dem tatsächlichen Bedarf an sozialem Wohnraum gebaut (Rink und Egner 2020, S. 16), sodass die Frage nach ausreichend preiswertem und bezahlbarem Wohnraum vor allem für untere und mittlere Einkommensbezieher:innen eine große Herausforderung darstellt.

Es wird schnell deutlich, dass es bei der Wohnungsfrage in Deutschland dringenden Handlungsbedarf gibt. Die Gründung neuer mietenpolitischer Initiativen, das Netzwerk „Recht auf Stadt“ sowie andere urbane Bewegungen haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Wohnungsfrage in den letzten Jahren wieder eine zentrale Rolle in der bundes- und landespolitischen Agenda spielt. Zunehmende Öffentlichkeit und mediale Berichterstattung treiben eine Intensivierung der Debatte voran. So sieht Horst Seehofer die Wohnungsfrage „als die soziale Frage unserer Zeit“ (BMI 2018), die damalige Justiz- und Verbraucherschutzministerin Katarina Barley nennt die Frage nach bezahlbarem Wohnen „die soziale Frage des 21. Jahrhunderts“ (2018) und Peter Altmaier bezeichnet sie als „soziale[n] Sprengstoff“ (zitiert nach Rink und Egner 2020, S. 9). Auch in der Bevölkerung ist dieses Thema fundamental. Einer Caritas Studie zufolge sehen drei Viertel der befragten Bürger:innen „bezahlbares Wohnen“ auf Platz 4 der dringlichsten sozialpolitischen Themen unserer Zeit (Caritas 2018). Über die Frage nach einem Mietpreisdeckel, ausgelöst durch die Berliner Baudezernentin, erfuhr die Debatte eine verschärfte Polarisierung.

Neben den voranschreitenden Urbanisierungsprozessen, der dadurch steigenden Nachfrage nach Wohnraum und dem niedrigen Zinsniveau ist vor allem die begrenzte Verfügbarkeit der Bodenressource eine wesentliche Ursache für die Entwicklung der Wohnungsmärkte. Bundesweit sind die Bodenpreise seit 1964 um das 18-fache gestiegen (Lay 2019), in München seit den 1950er Jahren sogar um das 340-fache und in Berlin allein in den letzten zehn Jahren um das zehnfache. Dabei sind 80 % des Anstieges der Immobilienpreise auf Bodenpreissteigerungen zurückzuführen (ebd.). Es wird also schnell ersichtlich, dass der

maßgebliche Engpass für bezahlbaren Wohnungsbau bezahlbares Bauland ist (DV 2019b, S. 7) und die Schaffung von preiswertem Wohnraum folglich eine Auseinandersetzung mit der Bodenfrage erfordert. Diese besondere Bedeutung von Grund und Boden ist in Deutschland nicht neu. Schon 1967 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) festgestellt:

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen.“ (BVerfG 1967)

Besonders ab 1990 jedoch war Wohnen kein Thema von besonderer politischer Bedeutung und viele große Städte nutzten den Verkauf kommunaler Grundstücke zur Aufbesserung ihrer Finanzlage. Erst seit den 2010er Jahren führten die sich durch den Mieten- und Immobilienboom zuspitzenden Versorgungsprobleme mit Wohnraum und neu entstandene Protestbewegungen dazu, dass die Privatisierung von öffentlichem Grund vermehrt in die Kritik geriet und so die Frage in den Vordergrund rückte, welche Rolle die öffentliche Hand in der Debatte um bezahlbares Bauland einnehmen sollte.

Als eine der Top-7 Städte ist auch für Hamburg die Wohnungsfrage das relevante Thema der lokalen Politik. Ein durchgehend positiver Wanderungssaldo hatte allein in Hamburg in den Jahren 2000 bis 2019 einen Anstieg der Wohnbevölkerung um 131.861 Menschen zur Folge (Statista 2019). Die Anzahl der Haushalte hat sich von 2009 bis 2019 von 952.205 auf 1.041.984 erhöht (Statistikamt Nord 2020). Im gleichen Zeitraum sind die Angebotsmieten in Hamburg von durchschnittlich 8,33 Euro/m² (2009) auf 10,58 Euro/m² (2019) und bis 2020 weiter auf 11,46 Euro/m² gestiegen (Statista 2021). Für ihre Nettokaltmiete zahlen Hamburger:innen im Durchschnitt 30 % ihres Haushaltseinkommens (Statistisches Bundesamt 2020). Auch diese Mietpreisentwicklung ist zurückzuführen auf einen immensen Anstieg der Baulandpreise. Der Quadratmeter Bauland kostet in Hamburg 1.157,91 Euro und bildet damit mit Berlin deutschlandweit die höchsten Kaufwerte für baureifes Land; im Vergleich: der bundesweite Schnitt liegt bei 189,78 Euro/m² (Statistisches

Bundesamt 2020).

Diese Entwicklungen legen nahe, dass auch in der Hamburgischen Bürgerschaft dem Thema Wohnen hohe Priorität beigemessen wird. Mit dem Haushaltsbeschluss 2019/2020 und dem Rot-Grünen Koalitionsvertrag 2020 wurden neue Ziele für mehr Wohnungen im Sinne einer sozial verantwortlichen Stadtentwicklungspolitik gesetzt (Hamburgische Bürgerschaft 2019; SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2020). Sowohl die „Verfügbarkeit von Bauland als auch die Möglichkeit der Kommunen, Einfluss zu nehmen, sind dabei wesentliche Stellschrauben“ (Hamburgische Bürgerschaft 2019, 1 f.). Neben der konsequenteren Ausübung des Vorkaufsrechtes, mehr Konzeptausschreibungen, der vermehrten Durchführung von Sanierungsverfahren (§136 BauGB) und städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (§165 BauGB) soll die verstärkte Anwendung des Erbbaurechts ein Instrument sein, um städtische Grundstücke im Sinne des Allgemeinwohls zu nutzen und Bodenspekulationen zu vermeiden. Bereits 2019 beschloss die Hamburgische Bürgerschaft „durch die vermehrte Bestellung von Erbbaurechten den langfristigen Einfluss auf das nicht vermehrbare Gut Boden sowie eine Steuerungsmöglichkeit für nachfolgende Generationen in sozialer und städtebaulicher Hinsicht“ zu sichern (Hamburgische Bürgerschaft 2019, S. 14). Dieser Beschluss findet sich auch in dem Koalitionsvertrag wieder:

„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 und Bündnis 90/Die Grünen 2020, S. 23)

Als Teil einer aktiven gemeinwohlorientierten Bodenpolitik dient das Erbbaurecht dem Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Ebenfalls sieht der Koalitionsvertrag für die kommenden Jahre die Wohnungsgenossenschaften als eine der relevanten Akteur:innen, um bezahlbares, preisgedämpftes Wohnen voranzutreiben (ebd., S. 24). Die Hamburger Genossenschaften decken mit 132.000 Wohnungen bereits heute einen erheblichen Anteil von ca. 14 % des Mietwohnungsmarktes ab

(Hamburgische Bürgerschaft 2019, S. 4). Sie lagen in den vergangenen fünf Jahren mit ihren Mieten durchschnittlich 20 % unter dem Hamburger Mietenspiegel und leisten folglich einen Beitrag zur Dämpfung dieses Wertes (ebd.).

Die Förderung der Genossenschaften und die Ausweitung des Instruments Erbbaurecht bilden damit zwei *der* zentralen Eckpfeiler der Rot-Grünen Wohnungspolitik. Aber gerade in dieser Kombination verbirgt sich ein bedeutender Konfliktpunkt in der aktuellen politischen Auseinandersetzung. Eine Vielzahl der Hamburger Wohnungsbaugenossen-

schaften steht dem Instrument Erbbaurecht äußerst ablehnend gegenüber. Die Wohnungsbaugenossenschaften Hamburg e.V., ein Verband aus 30 Mitgliedsgenossenschaften in der Hansestadt, geht noch weiter und sagen, die Vergabe im Erbbaurecht schließe die Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften von der Vergabe städtischer Grundstücke aus (Böhm und Chrobok 2019). Zu den aktuellen Bedingungen sei es den Genossenschaften nicht möglich, ohne eine drastische Änderung ihrer Mietenpolitik weiterhin auf städtischen Grundstücken zu bauen. Sie lehnen daher die neue Bodenpolitik des Senats ab (ebd.).

1.2 FORSCHUNGSINTERESSE UND ZIELSETZUNG

Die Diskrepanz zwischen der ablehnenden Haltung der Genossenschaften als dem Koalitionsvertrag zufolge eine *der* zentralen Gruppen von Akteur:innen auf dem Hamburger Bodenmarkt und dem Erbbaurecht als *die* erfolgversprechendste Möglichkeit der FHH, kommunale Einflussnahme auf die Bodenpreisentwicklung zu sichern, begründet das Forschungsinteresse dieser Arbeit. Um den wachsenden Herausforderungen an den Wohnungsmarkt und der stetig steigenden Nachfrage an Wohnraum gerecht zu werden, liegt es nahe anzunehmen, dass es alle relevanten, städtebaulichen Instrumente und ein Zusammenarbeiten aller Akteur:innen auf dem Boden- und Mietenmarkt bedarf, um eine Lösung auf die Boden- und Mietenfrage zu finden. Wie also wirkt sich eine solche Diskrepanz zwischen zwei der zentralen wohnungspolitischen Grundsäulen der Hamburger Politik auf den Bodenmarkt aus?

Das Ziel dieser Arbeit ist es, eingebettet in die aktuellen wohnungspolitischen Auseinandersetzungen, das Potenzial des Erbbaurechts den aktuellen Hemmnissen der Anwendungspraxis gegenüberzustellen. Im Vordergrund steht dabei die Aufarbeitung der mehrheitlich ablehnenden Haltung der Hamburger Genossenschaften gegenüber der vom Senat angestrebten Intensivierung der Grundstücksvergabe im Erbbaurecht.

Die übergeordnete Fragestellung dieser Arbeit lautet:

Welche Potenziale und Hemmnisse birgt das Erbbaurecht in seiner aktuellen Anwendungspraxis für Hamburger Genossenschaften und wie lässt sich das Instrument zugunsten seiner Potenziale für den Wohnungsmarkt ausgestalten?

Auf dieser Grundlage sollen mögliche Handlungsansätze aufgezeigt werden, die das wohnungspolitische Potenzial des Erbbaurechts weiter ausschöpfen und die genossenschaftliche Perspektive in der Anwendungspraxis stärker berücksichtigen.

Die Arbeit soll damit anknüpfen an aktuelle Diskussionen zur bodenpolitischen Agenda in Hamburg zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) als Erbbaurechtsgeberin und den Genossenschaften als potenzielle Erbbaurechtsnehmerinnen. Der Fokus dieser Arbeit liegt auf dem Anwendungsbereich des Erbbaurechts im Mietwohnungsbau. Zwar spielen bislang Erbbaurechte im Mietwohnungsbau eine untergeordnete Rolle, die vermehrte Anwendung wird aber bereits aus diversen städtebaulichen Gründen in mehreren Städten intensiv diskutiert (DV 2019a, S. 15).

Die übergeordnete Fragestellung wird unter Berücksichtigung des eingegrenzten Anwendungsbereiches entlang folgender Fragen erarbeitet und untersucht:

- Welche Standpunkte werden in der aktuellen Auseinandersetzung gegenüber dem Erbbaurecht eingenommen und welchen Akteur:innen lassen sich diese zuordnen?
- Welche Argumente liegen der ablehnenden Haltung der Wohnungsbaugenossenschaften gegenüber dem Erbbaurecht zugrunde?

- Gibt es unterschiedliche Standpunkte seitens großer/alter, bestandshaltender und junger/kleiner Genossenschaften?
- Welche Mehrwerte bietet das Erbbaurecht in seiner aktuellen Ausgestaltung und welche Hemmnisse verhindern die Akzeptanz des Instruments seitens vieler Genossenschaften?
- Welche Möglichkeiten gibt es bei der Ausgestaltung des Instruments, diese Grenzen zu lösen und die aufgezeigten Potenziale weiter auszuschöpfen?

1.3 AUFBAU DER ARBEIT

Zur Beantwortung der Forschungsfrage sowie des ergänzenden Fragensets ergibt sich folgender Aufbau der Arbeit: Nach der beschreibenden Darstellung des methodischen Vorgehens im nachfolgenden Abschnitt, widmet sich das zweite Kapitel der wohnungs- und bodenpolitischen Ausgangslage in Hamburg. Die Abschnitte 2.1-2.4. dienen der Einordnung der Fragestellung in den theoretischen Rahmen der Bodenpolitik und ihrer Bedeutung für den Hamburger Wohnungsmarkt. Kapitel 3 umfasst im ersten Teil eine Begriffsdefinition des Erbbaurechts und stellt im Anschluss die historische Entwicklung, die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die aktuelle Anwendungspraxis des Instruments dar. Der letzte Abschnitt des dritten Kapitels erläutert die aktuellen politischen Auseinandersetzungen in Hamburg um die geplante Intensivierung der Erbbaurechts-

praxis sowie die Standpunkte zentraler wohnungspolitischer Akteur:innen in dieser Debatte. Kapitel 4 ist der genossenschaftlichen Perspektive auf das Erbbaurecht gewidmet. Ausgangspunkt ist eine umfassende Analyse der Standpunkte der Hamburger Genossenschaften als potenzielle Erbbaurechtsnehmerinnen sowie die der FHH als Grundstückseigentümerin. Im Mittelpunkt steht dabei die Erarbeitung von Potenzialen und Hemmnissen der aktuellen Anwendungspraxis, die als Grundlage für abschließende Handlungsansätze dient. Der Fokus des 5. Kapitels liegt auf einem abschließenden Fazit über die in Bezug auf die Forschungsfrage generierten Ergebnisse der Untersuchung und gibt einen Ausblick über weitere Forschungsbedarfe. Das letzte Kapitel beinhaltet eine methodische und inhaltliche Reflexion der Arbeit.

1.4 METHODISCHES VORGEHEN

Im folgenden Kapitel wird die der Arbeit zugrundeliegende Methodik dargelegt. Dies dient dazu, das Vorgehen sowie die generierten Erkenntnisse und Ergebnisse dieser Arbeit besser nachvollziehen zu können. Für den Erkenntnisgewinn wurde ein

qualitativer Forschungsansatz zugrunde gelegt, welcher sich im Wesentlichen in vier Phasen unterteilt: Die Vorbereitung, die Erhebung, die Analyse und das Konzept.



Abb. 1: Ablauf der Forschungsarbeit

1.4.1 VORBEREITUNGSPHASE

Die Vorbereitungsphase diente dem Zweck, das thematische Forschungsinteresse einzugrenzen und die Zielsetzung der Arbeit festzulegen. Der Ursprung des Forschungsinteresses bildete sich durch die mediale Präsenz der politischen Auseinandersetzung um das Erbbaurecht zwischen der FHH und den Hamburger Genossenschaften.

Dementsprechend galt es zu Beginn der Arbeit, einen Überblick über das Instrument Erbbaurecht zu gewinnen und erste Probleme des politischen Konfliktes zu identifizieren. Grundlage hierfür bildeten zunächst Internetrecherchen sowie auf Vorkenntnissen beruhende Gespräche im studentischen und beruflichen Kontext. Hieraus ergab sich schnell das Erfordernis einer ausführlichen Betrachtung der bodenpolitischen Bedeutung des Erbbaurechts. Basisinformationen über die Funktion des Bodens in der Wohnungsfrage, die Rolle der Kommune und zentrale liegenschafts-

1.4.2 ERHEBUNGSPHASE

Das weitere Ziel war die Planung und Durchführung einer systematischen Datenerhebung unter besonderer Berücksichtigung der zuvor konkretisierten Forschungsfrage. Um einen besseren Überblick über die vorhandene Literatur zu erhalten, wurden zu Beginn der systematischen Online-Recherche zentrale Schlüsselbegriffe bestimmt. Zur Vorbereitung einer umfassenden Literaturanalyse wurden die recherchierten Wissensselemente in drei Kategorien geordnet: offizielle Dokumente (Drucksachen, Fachberichte der Ministerien, Gesetzestexte), Medienberichte (Fernsehbeiträge, Zeitungsartikel) und wissenschaftliche Arbeiten (Journals, Fachzeitschriften).

Auf Grundlage der erhobenen Daten konnten bereits erste Aussagen darüber getroffen werden, welche unterschiedlichen Standpunkte in der aktuellen Debatte gegenüber dem Erbbaurecht eingenommen werden und welchen wohnungspolitischen Akteur:innen sich diese zuordnen lassen. Ergänzend zu diesen Erhebungen aus Sekundärdatensätzen galt es, diese Akteur:innen für Expert:innengespräche zu gewinnen. Pro vorab definiertem Standpunkt sollte mindestens ein

politische Instrumente konnten im Zuge einer intensiven thematischen Literaturrecherche generiert werden. Während die ersten Informationen vordergründig auf Pressemeldungen und Medienquellen basierten, dienten der Aneignung der wissenschaftlich-theoretischen Ausgangslage unterschiedlichste Wissensquellen. Einen zentralen Schwerpunkt während des gesamten Projektes bildeten Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft. Hervorzuheben an dieser Stelle ist insbesondere der Haushaltsbeschluss 2019/2020 (Drs. 21/18514), der die wesentlichen Zielsetzungen des Senates für die zukünftig angestrebte Vergabepaxis beschließt. Aufbauend auf diesen theoretischen Grundlageninformationen und der sich abzeichnenden Problematik zwischen der FHH und den Hamburger Genossenschaften konnte eine weitere Zielkonkretisierung durchgeführt werden, aus der sich die (vorläufige) Fragestellung der Arbeit definieren ließ.

Interview geführt werden. Schlussendlich konnten im Rahmen dieser Arbeit insgesamt sieben Interviews mit den folgenden Expert:innen erhoben werden:

- Vertreterin des Verbandes Norddeutscher Wohnungsunternehmen (VNW)
- Vertreter der Baugenossenschaft Freier Gewerkschafter (BGFG)
- Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohngenossenschaft eG
- Vertreter des Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG)
- Vertreterin des Immobilienservice, Stadt München
- Vertreter des Deutschen Erbbaurechtsverbandes
- Abgeordnete der Hamburgischen Bürgerschaft

Ziel der Gespräche war es, qualitative Daten zu generieren und einen Einblick in die unterschiedlichen Sichtweisen und Argumentationslinien der Akteur:innen zu gewinnen.

Für die Expert:innengespräche wurden vorab semi-strukturierte Interview-Leitfäden erstellt und individuell auf die Gesprächspartner:innen abgestimmt. Diese erfüllten die Funktion, die Gesprächssituation zu strukturieren, indem die Anzahl und Reihenfolge der Fragen grob definiert wurden (Kaiser 2014, S. 53). Um den Expert:innen die Möglichkeit zu geben, sich in das Gespräch einzufinden, wurden zu Beginn allgemeine Fragen zur Erbbaurechtspraxis gestellt und im Verlauf auf konkretere und detaillierte Aspekte des Konfliktes eingegangen (ebd.). Als besonders zentral galt der

1.4.3 ANALYSEPHASE

Die Analyse umfasst den wesentlichen Bestandteil der Arbeit und trug maßgeblich zur Beantwortung der Leitfrage bei. Ziel der Analyse war es, die genossenschaftliche Perspektive auf das Erbbaurecht genauer zu untersuchen. Hierfür wurden entlang von Sub-Fragestellungen die Sichtweisen und Argumentationslinien genauer untersucht. Ihre Grundlage bildeten die Ergebnisse aus den Sekundärdatensätzen zuvor durchgeführter Literaturrecherchen sowie den Primärdaten aus den generierten Expert:inneninterviews.

Zur Auswertung beider Datensätze wurde eine qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring in fünf Schritten durchgeführt. Diese Methode ermöglicht eine induktive Auswertung der großen Datenmengen, die in der vorherigen Phase erhoben wurden. Schritt eins, die Materialauswahl, wurde im

1.4.4 KONZEPTIONSPHASE

Die letzte methodische Phase bildet das Konzept. Dieses verfolgt das Ziel, die Erkenntnisgewinne der Analyse in den Kontext der Fragestellung einzubetten und auszuwerten. Anders als die Phasen zuvor basiert das Konzept nicht ausschließlich auf einer quellenbasierten Aufarbeitung, sondern erlaubt aus den vorherigen Darstellungen eine praxisbezogene Herleitung von Problemstellungen und Potenzialen. Die aus der Kodierung generierten Erkenntnisse über die Sichtweisen und Standpunkte der beteiligten Akteur:innen gegenüber dem Instrument Erbbaurecht ermöglichen in der Konzeptionsphase eine Herausstellung der Potenziale und Hemmnisse der Vergabepaxis.

„Grundsatz [...] der Offenheit“, wonach eine Abweichung vom Leitfaden in der Gesprächssituation „ausdrücklich möglich sein muss“ (ebd.). Nicht nur, um eventuelle Nach- und Zwischenfragen zu ermöglichen, sondern auch, um Raum zu geben, subjektive Deutungen bis Relevanzen zum Ausdruck zu bringen (Kaiser 2014, 53 f.). Auf Grund der aktuellen Pandemieumstände fanden alle Interviews online in einem Rahmen von 30 und 60 Minuten statt. Die Dokumentation erfolgte per Audiomitschnitt und anschließender Transkription (siehe Anhang Abschnitt 7.6)

Zuge der Erhebungsphase bereits vorbereitend geordnet und um die Interviewtranskriptionen ergänzt. Im zweiten Schritt sollten die gesammelten Materialien auf die Inhalte, aber auch ihre Textverfasser:innen und Zielgruppen untersucht werden. Hierfür wurde im dritten Schritt eine strukturierte Inhaltsanalyse auf Grundlage eines zuvor erstellten Kodierleitfadens durchgeführt. Wichtige Textbestandteile und Aussagen wurden bestimmten Codes zugeordnet, welche wiederum nach thematischen Schwerpunkten sortiert wurden. Im Rahmen dieser Arbeit konnten mithilfe der Kodierung die wichtigsten Standpunkte und Argumente gegenüber der aktuellen Erbbaurechtspraxis kategorisiert und strukturiert werden. Die Kodierung wurde mithilfe von MAXQDA durchgeführt, einer Software zur qualitativen Daten- und Textanalyse.

Mithilfe eigens identifizierter und entwickelter Clusterung der Mehrwerte und Hemmnisse der Erbbaurechtspraxis konnten Spannungsfelder zwischen den Genossenschaften und der FHH dargestellt und alternative Handlungsansätze erarbeitet werden.

2. WOHNUNGS- UND BODENPOLITISCHE AUSGANGSLAGE

2.1 Die Ressource Boden auf dem Wohnungsmarkt

2.2 Bodenpolitik in Hamburg

2.3 Die Rolle der Kommunen in der Bodenfrage

2.4 Liegenschaftsinstrumente



Das folgende Kapitel widmet sich der bodenpolitischen Ausgangslage des Hamburger Wohnungsmarktes. Um sich der Komplexität der Bodenpolitik anzunehmen, bedarf es vorab einer Definition der Begrifflichkeit *Bodenpolitik*. Hierfür gilt in Deutschland in der Regel noch immer die Aussage vom Bundesverfassungsgericht aus dem Jahr 1954:

„Bodenpolitik wird verstanden als zielbewusstes Handeln zur Herbeiführung oder Bewahrung einer optimalen Verwendung des Bodens sowie einer sozialgerechten Verteilung des Bodeneigentums und des Boden-einkommens“ (BVerfG 1954).

2.1 DIE RESSOURCE BODEN AUF DEM WOHNUNGS- UND BODENMARKT

Die problematische Situation auf den insbesondere städtischen Wohnungsmärkten in Deutschland wurde eingangs bereits erläutert und mit erklärendem Zahlenmaterial belegt. Im Mittelpunkt der medialen Berichterstattung der letzten Jahre stehen zumeist die enormen Anstiege der Mieten und der zunehmende Mangel an bezahlbarem Wohnraum, weniger brisant diskutiert wird hingegen die wesentliche Ursache dieser Entwicklungen, nämlich der immense Anstieg der Baulandpreise (Vogel 2019, S. 10). Im Folgenden wird sich daher der Frage gewidmet, welche Rolle Grund und Boden für die Stadtplanung und den Wohnungsbau spielt und wieso eine flächendeckende Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum hauptsächlich an der Bodenfrage scheitert.

Egbert Dransfeld vom Institut für Bodenmanagement zufolge ist der „Bodenmarkt [...] ein dem Wohnungsmarkt vorgelagerter Markt – Bodenmarktprobleme haben damit immer unmittelbare Auswirkungen auf das Wohnen“ (Dransfeld 2018, S. 136). Dieser limitierende Faktor ist auf die Eigenart der Bodenressource zurückzuführen, da der Boden ein endliches Gut ist und damit anders als andere Güter nicht reproduzierbar (Dieterich 2005, S. 376). Diese „prinzipielle Unvermehrbarkeit des Bodens“ (ebd.) hat für den Markt zur Folge, dass eine erhöhte Nachfrage nach Bauland immer auch einen Anstieg der Angebotspreise bedeutet. Eben dieser Marktmechanismus von nachfrage- und angebotsbedingten Preissteigerungen des Baulandes ist auf den deutschen Wohnungsmärkten seit Jahren

Bodenpolitik beschreibt also einen zukunfts-bewussten, gerechten Umgang mit Grund und Boden. Zur Einordnung der Bodenpolitik in Hamburg wird vorab auf die Eigenart der Ressource Boden genauer eingegangen und ihre Bedeutung für den Wohnungs- und Mietenmarkt erläutert. Auf Grundlage aktueller boden- und wohnungspolitischer Entwicklungen in Hamburg werden anschließend die Funktion der Kommune in der Bodenfrage herausgearbeitet und wichtige liegenschaftspolitische Instrumente vorgestellt.

deutlich zu spüren. Besonders die seit der Weltfinanzkrise „exorbitant gestiegenen Baulandpreise“ sind ursächlich für die zuletzt stark gestiegenen Mieten- und Immobilienpreise (Difu 2017, S. 1). Wie schon erwähnt, erreichten die Baulandpreise im Jahr 2019 bundesweit mit 189,51 Euro/m² ein neues Rekordniveau (Statistisches Bundesamt 2020). Diese exponentielle Steigerung der Bodenpreise ist neben der wachsenden Nachfrage durch den Bevölkerungszug auch auf die veränderte ökonomische Bedeutung des Bodens zurückzuführen. Durch die Notwendigkeit, Boden intensiver zu bebauen und für die Bevölkerung nutzbar zu machen, wurde der Boden immer mehr zum Objekt der Spekulation (Heinz und Belina 2019). Da die Verfügbarkeit an Bauland der maßgebliche Kostenfaktor ist, liegt es nahe, dass urbane Gebiete mit hohem Flächendruck besonders stark von Baulandpreissteigerungen betroffen sind. Hamburg verzeichnet seit 2005 einen durchschnittlichen Anstieg der Preise für baureifes Land von 200% (Statista 2021b) und damit mit Berlin die bundesweit höchsten Preise für den Quadratmeter Bauland. Bereits 2017 überschritt im Zuge der Baulandpreissteigerungen der „Anteil der Grundstückskosten an den Gestehungskosten einer Wohnung [...] in attraktiven Lagen bereits die 50 %-Grenze“ (Difu 2017). Zwischen 2016 und dem dritten Quartal im Jahr 2020 ist für die Stadt Hamburg bei den Grundstückskosten ein anteiliger Anstieg von 28,6 % festgestellt worden (siehe Abbildung 2), der Prognosen zufolge bis 2021 erneut um 8,1 % steigen wird und damit die prozentual höchste

Kostensteigerung auf der Ebene der verschiedenen Kostengruppen darstellt, aus denen sich die Gestehungskosten einer Wohnung zusammensetzen (BSW 2021). Die Gestehungskosten von Wohnraum wiederum spiegeln sich in dem frei finanzierten Wohnungsmarkt in den Mieten wider.

Da die Gestehungskosten maßgeblich von den Preissteigerungen der Bodenpreise abhängen, wirken sich diese zwangsläufig auf die Mietpreisentwicklung von Wohnraum aus. Dies hat zur Folge, dass vor allem Nutzungen wie der soziale Wohnungsbau, genossenschaftliches Wohnen oder sonstige soziale Institutionen, deren Kern die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum ist, kaum noch Zugang zu bezahlbaren Grundstücken bekommen, weil sie die geforderten Preise ohne eine Änderung ihrer Mietenpolitik nicht zahlen können und damit gegen profitorientierte Investor:innen aus dem Wettbewerb ausscheiden (Difu 2017, S. 9). Das kapitalistische Privateigentum an Grund und Boden und dessen profitorientierte Verwertung bilden die Grundlage der Wohnungsfrage (Heinz und Belina 2019, S. 9). Der spekulative Umgang mit dem Grundrecht Wohnen verhindert eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik (ebd.).

Hans-Jochen Vogel, ehemaliger Oberbürgermeister von München und Minister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, bemüht sich seit Jahrzehnten um eine neue Bodenordnung und stellte in seinem Buch *Mehr Gerechtigkeit!* die Frage nach bezahlbarem Wohnraum erneut in den Fokus, mit folgender Grundeinsicht:

„Grund und Boden ist keine beliebige Ware, sondern eine Grundvoraussetzung menschlicher Existenz. Boden ist unvermehrbar und unverzichtbar. Er darf daher nicht dem unübersehbaren Spiel der Marktkräfte und dem Belieben des Einzelnen überlassen werden, sondern muss noch mehr als alle anderen Vermögensgüter in den Dienst der Interessen der Allgemeinheit gestellt werden.“ (Vogel 2019, S. 48)

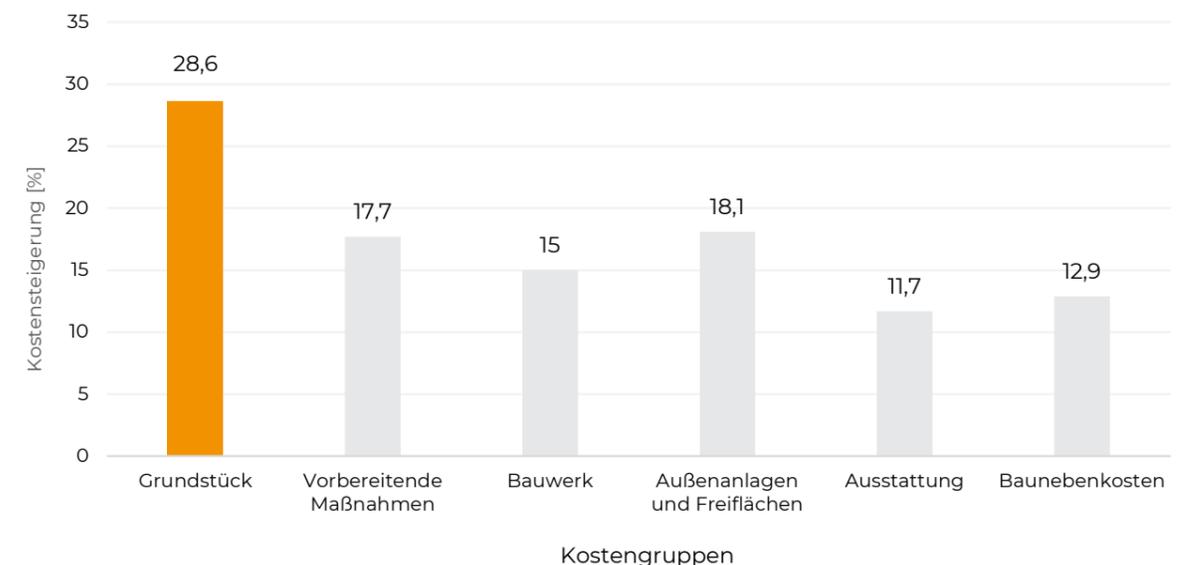


Abb. 2: Darstellung der prozentualen Kostensteigerung in den hamburgischen Herstellungs- und Grundstückskosten von 2016 bis 2020 (Bezugnahme auf Bruttokosten)

Aus diesen Erläuterungen lassen sich wichtige Erkenntnisse über die Eigenart des Bodens und seine Schlüsselfunktion auf dem Wohnungsmarkt gewinnen, die jedoch nicht neu sind. Bereits 1959 wurde im Godesberger Programm die Forderung an die Bau- und Bodenpolitik formuliert, den damaligen Mangel an Wohnraum zu beheben und Bodenspekulationen zu unterbinden (ebd., S. 27). Für die eingangs aufgestellte Frage nach der Rolle von Grund und Boden in der Stadtplanung und im Wohnungsbau liegt die Antwort also bereits seit

2.2 BODENPOLITIK IN HAMBURG

Wie die Baulandpreisentwicklungen der letzten Jahre gezeigt haben, stehen vor allem Metropolen wie Hamburg vor der Herausforderung, der Spekulation mit Grund und Boden und ihren Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte zu begegnen. „Die natürliche flächenmäßige Beschränkung eines Stadtstaates macht es notwendig, mit der Ressource ‚Boden‘ besonders effizient umzugehen“ (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 8). Die FHH hat eine aktive Liegenschaftspolitik als zentrales Instrument einer sozialverantwortlichen, nachhaltigen Stadtentwicklung erkannt und sich das Ziel einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik gesetzt.

Die Basis dieser Liegenschaftspolitik ist die Förderung von sozialem Wohnungsbau über städtische Wohnungsbaugesellschaften. Die SAGA, das größte kommunale Wohnungsunternehmen Deutschlands, verfügt über 20 % der gesamten Mietwohnungsbestände in Hamburg und ist „Garantin für preisgünstige Mieten im Bestand und im geförderten Neubau“ (ebd., S. 9). Ein weiteres Aufgabengebiet übernimmt das Unternehmen in der Bereitstellung von Wohnraum für vorwiegend wohnungsuchende Menschen, mit der auch die f&w fördern und wohnen AöR (f&w) beauftragt wurde. Per Direktvergabe stellt die FHH der SAGA und f&w hierfür jährlich Grundstücke bis zu 2500 m² zur Verfügung. Im Rahmen des aktiven Liegenschaftsmanagements ist auch die Stadt Hamburg ein bedeutsamer Marktteilnehmer (ebd.). Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) betreibt daher im Auftrag der FHH „eine aktive, strategische Flächenpolitik, um eine zeitgerechte Bereitstellung von geeigneten

Jahrzehnten vor und gewinnt zunehmend an Relevanz, denn:

Boden ist der Schlüssel zu einer gemeinwohlsichernden Zukunftsgestaltung und eine gut aufgestellte Bodenpolitik schlussfolgernd der „strukturelle, gesellschaftspolitische Dreh und Angelpunkt einer sozial gerechten und nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik“ (Difu 2017, S. 6 f.).

ten zusätzlichen Flächen zu gewährleisten“ (ebd.). Das Aufgabenportfolio umfasst dabei nicht nur die Steuerung des städtischen Immobilienvermögens, sondern auch den strategischen Ankauf von Grundstücken und Immobilien zur Sicherung langfristiger Entwicklungsperspektiven. Das angestrebte Ziel ist dabei vor allem eine langfristige Bodenbevorratung und vorrausschauende Flächenpolitik. Im Sinne der durch die Stadt Hamburg gesetzten Ziele für die Förderung des Gemeinwohls soll der LIG durch eine städtische Bodenbevorratungspolitik einen Beitrag zur Bereitstellung von baureifem Land für die Wohnraumversorgung leisten (ebd.). Neben der Grundstückspolitik über städtische Wohnungsunternehmen und einem aktiven Flächenmanagement durch den LIG sind in Hamburg die Genossenschaften mit einem Wohnungsbestand von 130.000 Wohnungen ebenfalls ein „tragendes Element des Hamburger Wohnungsmarktes“ (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2020, S. 26).

Das zunehmende Bevölkerungswachstum in Hamburg und die Bodenmarktengpässe haben dazu geführt, dass die kommunale Bodenpolitik durch die Polarisierung der Wohnungsfrage in Hamburg wieder stark an Bedeutung gewonnen hat und auch auf politischer Ebene wieder in den Vordergrund der Agenda gerückt ist. In Hamburg haben zuletzt Diskussionen zum Mietpreisdeckel und die Grundstücksspekulationen um das Holsten-Areal die Debatte der Wohnungs- und Bodenfrage neu entfacht. Doch „Wohnen“ war in Hamburg nicht immer ein Thema von Bedeutung. Um also die heutige Relevanz der Bodenfrage besser nachvollziehen zu können, bedarf es eines kurzen historischen Exkurses über die vergangenen

Jahrzehnte der Wohnungs- und Bodenpolitik in Hamburg.

HISTORISCHER EXKURS

Wie in der Einleitung bereits erläutert, hat das Thema Wohnen seit 1990 in der bundesweiten Politik kaum mehr eine Rolle gespielt. In Hamburg kam es zwischen 2001 und 2011 unter der Regierung der CDU zu einer Deregulierung und Liberalisierung der Hamburger Wohnungspolitik und städtische Grundstücke wurden zu Höchstpreisen veräußert (Metzger 2020, S. 66). Erst 2009 haben steigende Mieten und voranschreitende Gentrifizierungsprozesse stadtpolitische Initiativen zu Protesten motiviert und als Reaktion auf Demonstrationen, Kampagnen und Hausbesetzungen wurde eine Rückkehr der Wohnungsfrage in die Hamburgische Bürgerschaft erreicht (ebd.).

Um sich den Herausforderungen des sich zuspitzenden Wohnungsmarktes zu stellen, hat der SPD geführte Senat 2011 das „Bündnis für das Wohnen“ gegründet. Die Vereinbarung zwischen Senat, Verbänden der Wohnungswirtschaft und der SAGA sowie unter Beteiligung von Mieter:innenvereinen stellte damit „konkrete Maßnahmen und Zielsetzungen für eine aktive und sozialverträgliche Weiterentwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes“ auf (BSW o.J.). Das Bündnis wurde 2015 in einer Koalition mit den Grünen weitergeführt und gemeinsam das Ziel des Baus von 6.000 Neubauwohnungen pro Jahr verfolgt. Die Neubautätigkeit konnte zwar seitdem deutlich erhöht werden, doch insbesondere an sozialem Wohnraum mangelte es trotz neuer Handlungsansätze und Instrumente weiterhin. Über die Vereinbarungen im Bündnis für das Wohnen rückte zunehmend die Kommune als Handlungsträgerin in den Vordergrund und verstärkte durch die vermehrte Anwendung der Konzeptvergabe und des Drittel-Mix bei Ausschreibungen die städtische Einflussnahme (Metzger 2020, S. 69). Eine Dämpfung der Preissteigerungen konnte dennoch nicht erreicht werden. Bis 2017 stiegen die Mietpreise auf 8,44 Euro/m² und verzeichneten damit einen Anstieg von 18 % im Vergleich zum Jahr 2011 (Statista 2021a). Baureifes Land in Hamburg stieg im selben Zeitraum um mehr als 30 % auf 689 Euro/m² (Statista 2021b). Auch auf Bundesebene konnte der wachsende Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum

nicht gedeckt werden. Einer Prognos-Studie zufolge werde „nicht nur zu wenig gebaut, sondern auch zu teuer“ (Koch et al. 2017, S. 1). Neubau von Wohnraum findet vor allem im hochpreisigen Segment statt und verschärft so die soziale Ungleichheit. Anders als nach dem zweiten Weltkrieg ist also nicht von einer Wohnungsnot die Rede, sondern von einem sozial und räumlich polarisierten Wohnraumangel (Schönig 2017, S. 12).

Um die vielfältigen Probleme zu lösen, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2018 die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) eingerichtet, deren Aufgabenfeld unter anderem den Themenkomplex *Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik* umfasst. In engem Austausch mit der Stadt Hamburg als positive Referenz wurden Empfehlungen hinsichtlich einer verbilligten Bereitstellung bundeseigener Liegenschaften für den geförderten Wohnungsbau getroffen (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 6) und im Koalitionsvertrag verankert. Durch das Ziel, den „Ländern und Kommunen zu Zwecken der sozialen Wohnraumförderung bundeseigene Grundstücke rechtssicher und im beschleunigten Verfahren zu vergünstigten Konditionen zur Verfügung [zu] stellen“ (CDU, CSU, SPD 2018), wird zum einen fehlendes Bauland als zentrale Ursache für den Mangel an bezahlbarem Wohnraum öffentlich benannt. Zum anderen wird dadurch die Steuerungsmöglichkeit der öffentlichen Hand als Lösungsansatz dieses Problems definiert und damit ein wichtiges Signal für die landesweite Bodenpolitik gesetzt. Dieses politische Umdenken findet sich auch auf Landesebene wieder. So fordern SPD und Grüne in einem Bürgerschaftsantrag ein „neues bodenpolitisches Grundsatzkonzept“ für Hamburg (Meyer-Wellmann 2018b). Der Senat plant in einem weitreichenden Wechsel seiner Bodenpolitik die „Vergabe städtischer Grundstücke fast nur noch in Erbbaupacht“ (Meyer-Wellmann 2018a). Städtische Grundstücke sollen künftig nur in Ausnahmefällen an Investor:innen verkauft und in der Regel im Erbbaurecht vergeben werden. Dieser Wandel findet sich auch

in dem Haushaltsbeschluss 2019/2020 der Hamburgischen Bürgerschaft wieder: Erbbau-rechte sollen intensiver genutzt werden und dadurch die kommunale Einflussnahme und die soziale Bindung festigen (Hamburgische Bürger-schaft 2019b, S. 14). Zuletzt wurden mit dem

2.3 DIE ROLLE DER KOMMUNEN IN DER BODENFRAGE

Die vorherigen Erläuterungen veranschaulichen die Entwicklungen des Wohnungsmarktes und speziell den zunehmenden Erkenntnisgewinn über die Bedeutung der Bodenfrage in der politischen Debatte um Wohnraumbeschaffung. Der folgende Abschnitt soll darauf aufbauend erläutern, wieso besonders die Auseinandersetzung mit der Rolle der öffentlichen Hand und die Rückgewinnung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten in der Bodenfrage ein oder auch *der* elementare Schritt für die Bewältigung der Wohnungsfrage ist.

Der Zuständigkeitsbereich der deutschen Wohnungspolitik ist dreigeteilt und umfasst Bund, Länder und die Kommunen. Seit 1980 jedoch gibt es bereits einen Rückzug des Bundes aus der Wohnungspolitik und eine zunehmende Kommunalisierung dieses Politikfeldes. Mit der Föderalismusreform von 2006 wurden dann die Zuständigkeiten für den sozialen Wohnungsbau vollständig vom Bund auf die Länder verlegt (Eberhardt-Köster et al. 2018, S. 37). Die kommunale Planungshoheit bietet den Gemeinden in Deutschland das Recht zur Planung der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung (Art. 28 GG). Die Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen umfassen dabei vielfältige Aufgabenbereiche. Im Rahmen des Baugesetzbuches kann die Art und Weise der Neubaugebäude festgesetzt und der Anteil von preiswertem Wohnraum bei Neubauprojekten definiert werden. Darüber hinaus können Kommunen – wie es auch die FHH seit einigen Jahren tut – eine aktive Bodenpolitik betreiben, indem sie den Verkauf städtischer Grundstücke unterbinden (Eberhardt-Köster et al. 2018, S. 37). Vor allem letztere Entscheidungshoheit rückt, wie zuvor dargestellt, immer mehr in den Fokus der örtlichen Handlungspolitik, denn in einem werden sich die Kommunen zunehmend einig: „Die umfangreichsten Gestaltungsmöglichkeiten für eine postneoliberale Wende in der lokalen Wohnungspolitik liegen im Bereich des kommunalen

Koalitionsvertrag 2020 die Ziele für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik in Hamburg definiert. Auch hier nimmt die Vergabe in Erbbau-recht eine zentrale Funktion in der Bereitstellung von mehr Wohnungen ein.

Wohnungseigentums“ (Metzger und Schipper 2017, S. 204).

Wenn das Privateigentum an Grund und Boden das ursächliche Problem der aktuellen Bodenpreiserhöhungen und damit der Mietentwicklungen und ansteigenden sozialen Ungleichheit auf dem Wohnungsmarkt ist, „dann liegt die Lösung des Problems in dessen Negation: in der Vergesellschaftung des Bodens und seiner Dekommodifizierung“ (Heinz und Belina 2019, S. 21). Zwar gehen andere Autor:innen und Institutionen, wie das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und der Deutsche Städtetag, mit ihren Aufrufen nicht ganz so weit, in der Forderung nach einer Ausweitung des kommunalen Eigentums zur Gestaltung einer sozial gerechten Stadt an Grund und Boden sind sie sich jedoch einig (ebd.). Das Difu sieht die Wiedergewinnung der bodenpolitischen Handlungsfähigkeit der Kommune als zentralen Schlüssel zur Bewältigung der Wohnungsnot (Difu 2017, S. 11). Bei Gewerbegebieten und großen Infrastrukturprojekten ist die Eigentümerfunktion der Kommune seit Jahren Selbstverständlichkeit und es sei Zeit, dass dieser Paradigmenwechsel auch im Wohnungsbau ankommt. Nicht nur ließe sich dadurch eine langfristige Einflussmöglichkeit auf die Flächen sichern, eine vorausschauende Bodenvorratspolitik führe laut des Difu auch zu einer weitgehenden Resistenz gegenüber zyklischen Nachfrageschwankungen und deren Folgewirkung (ebd.). Dem Difu zufolge ist „Boden [...] in vielfältiger Weise Grundlage der Daseinsvorsorge“ (ebd.) und seine Verfügbarkeit die Voraussetzung für bezahlbaren Wohnraum, der im Sinne des Grundgesetzes als Gemeinwohl verstanden wird. Die Verfolgung ökonomischer Ziele mit dem gemeinwohlsichernden Gut Boden strebt folglich entgegen jedem Prinzip einer sozialen und nachhaltigen Stadt- und Wohnungsentwicklung. Dirk Löhr formuliert für eine Verfolgung nicht ökonomischer Ziele die notwendige, wenngleich nicht hinreichende

Bedingung der Umkehr der Eigentumsverhältnisse und Rückgewinnung der kommunalen Steuerungsfähigkeit. Nur eine kommunale Bodenvorratspolitik könne den Bodenmarkt in den Griff bekommen (Löhr 2020, S. 7).

Die vorausgegangenen Erläuterungen lassen schlussfolgern, dass die Planungshoheit der Kommunen als Steuerungsmöglichkeit allein nicht ausreicht und nur in Kombination mit der Rückgewinnung der Eigentümerfunktion, einer langfristigen Bodenbevorratungspolitik und der Abkehr von der Beteiligung am spekulativen Grundstücksmarkt durch die Veräußerung kommunaler Grundstücke zur Bewältigung der Wohnungsfrage beitragen kann. Auch die

2.4 LIEGENSCHAFTSPOLITISCHE INSTRUMENTE

Damit Städte und Gemeinden ihre Steuerungskraft zurückgewinnen können, bedarf es dem Difu zufolge einer konsequenten Anwendung boden- und liegenschaftspolitischer Instrumente (Difu 2017, S. 1). Bodenrechtliche Instrumente, welche die kommunale Einflussnahme auf die Immobilien- und Grundstücksmärkte stärken, müssen weiter entwickelt, intensiviert, verschärft und ihre Ausübung erleichtert werden (ebd., 2 ff.). Die Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit dieser Instrumente ist einer der wesentlichen Aufgabenbereiche der Baulandkommission (Hamburgische Bürgerschaft 2019a, S. 5) und bildet die Grundlage für weitreichende Empfehlungen und Vorschläge zur Anpassung der gängigen Ansätze in Bund, Ländern und Kommunen.

Wie auch viele andere Städte greift die FHH auf ein breites Angebot bodenpolitischer Instrumente und Maßnahmen zurück. Die Maßnahmen, die Hamburg nutzt, um das Ziel einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik zu verfolgen, unterteilen sich im Haushaltsbeschluss dabei im Wesentlichen in zwei Kategorien: Eine davon bilden Maßnahmen, die den gesamten Grundstücksmarkt umfassen und der Aktivierung privater Liegenschaften dienen. Mit ihnen soll durch verschiedene Instrumente Einfluss auf die Projektentwickler:innen, Investor:innen und Eigentümer:innen ausgeübt werden (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, 6 f.). Die andere Kategorie umfasst Maßnahmen, die in erster Linie kommunale Liegenschaften zum

Baulandkommission ist sich dieser Verantwortung bewusst und appelliert an einen konsequenteren Ausbau der aktuellen Boden- und Liegenschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen (DV 2019, S. 11). Sie empfiehlt dahingehend ein aktives Handeln aller Verantwortlichen: Unter anderem sollen eigene Liegenschaften für bezahlbaren Wohnraum bereitgestellt, kommunale Grundstücke nicht mehr zu Höchstpreisen abgegeben und der Grundstücksankauf für die Bereitstellung von sozialem Wohnraum gefördert werden (ebd.). „Nur durch das Zusammenwirken vieler einzelner Bausteine und aller Akteure kann die Mobilisierung von Bauland und eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums wirkungsvoll befördert werden“ (ebd., S. 7).

Gegenstand haben und vor allem die Eigentümerfunktion der Stadt Hamburg stärken.

Der „kooperative Ansatz“, welcher der Aktivierung privater Liegenschaften dient, wird in Hamburg unter anderem durch die Wohnungsbauprogramme der Hamburger Bezirke verfolgt. Der „Vertrag für Hamburg - Wohnungsneubau“ und das „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ sind dabei die wesentlichen vertraglichen Grundlagen der Neubauförderung (ebd., S. 19). Im Rahmen dieser kooperativen Ansätze finden in Hamburg die folgenden bodenpolitischen Instrumente Anwendung:

Im besonderen Städtebaurecht (BauGB):

- Städtebauliche Verträge
- Kommunale Vorkaufsrechte
- Innenentwicklungsmaßnahmen
- Umlegungsverfahren
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
- Soziale Erhaltensverordnung

Im Steuerrecht:

- Grundsteuer C (in Planung)
- Grunderwerbssteuer

Auch im Anwendungsbereich städtischer Liegenschaften greift die FHH auf einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur nachhaltigen Bewirtschaftung urbaner Flächen zurück. Die wichtigsten Eckpfeiler sind hierbei die Ausrichtung der Grundstückspolitik über städtische Wohnungsgesellschaften und eine strategische Flächenpolitik durch den LIG. Die wichtigsten Instrumente zur Implementierung der Ziele einer nachhaltigen Steuerung städtischer Liegenschaften sind unter anderem:

- Konzeptvergaben statt Höchstpreisverfahren
- 8-Euro-Wohnungsbau
- Grundstücksvergaben ohne Ausschreibungsverfahren
- Erbbaurechte

Zwar werden diese Maßnahmen bereits „konsequent eingesetzt, um bezahlbaren Wohnraum sowie stabile Quartiere für die Zukunft zu sichern“ (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 8), eine

Analyse der Boden- und Wohnungsmarktsituation in Hamburg stellt jedoch den Senat nach eigenen Angaben vor die Herausforderung, neue Instrumente zu entwickeln und vorhandene zu schärfen (FHH 2021). Die Hamburger Regierung sieht eine gezielte Anwendung und stetige Erweiterung dieser strategischen Instrumente als Voraussetzung, um ihre Einflussmöglichkeiten auf die aktuellen Entwicklungen auf dem Boden- und Mietmarkt zu steigern und so eine nachhaltige, gemeinwohlfördernde Wohnungsmarktentwicklung vorantreiben zu können.

Einen besonderen Fokus legt der Senat auf die Weiterentwicklung des Instruments Erbbaurecht, welches vor allem hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnraum in Zukunft eine immer wichtigere Rolle in Hamburg einnehmen soll (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 28) und auch in dieser Arbeit im Vordergrund steht. Im folgenden Kapitel wird daher das städtebauliche Instrument Erbbaurecht vorgestellt und die aktuelle Anwendungspraxis in Hamburg erläutert.

3. ERBBAURECHT

3.1 Das Instrument

3.2 Historische Entwicklung

3.3 Gesetzlicher Rahmen

3.4 Anwendungspraxis

3.5 Aktuelle Auseinandersetzungen



In diesem Kapitel wird der theoretische Hintergrund des städtebaulichen Instruments Erbbaurecht erläutert. Als Ausgangspunkt dient eine Definition des Begriffes. Darauf aufbauend wird ein Überblick über die verschiedenen Anwendungsbereiche und Erbbaurechtsmodelle sowie die historische Entwicklung des Instruments

3.1 DAS INSTRUMENT

Das Erbbaurecht ist ein grundstücksgleiches Recht, das besagt:

„Ein Grundstück kann in der Weise belastet werden, daß demjenigen, zu dessen Gunsten die Belastung erfolgt, das veräußerliche und vererbliche Recht zusteht, auf oder unter der Oberfläche des Grundstücks ein Bauwerk zu haben“ (Erbbaurechtsgesetz).

Das Prinzip des Erbbaurechts beruht dabei auf der Trennung der Eigentumsverhältnisse von Boden und Gebäude eines Grundstückes für eine festgelegte Zeitdauer (siehe Abbildung 3). Der/die Eigentümer:in eines Grundstückes (Erbbaurechtsgeber:in) erteilt dem/der potenziellen Erbbaurechtsnehmer:in (Erbbauberechtigter:in) dabei das Recht, auf dem Grundstück zu bauen. Der/die Erbbaurechtsnehmer:in wird damit alleiniger/alleinige Eigentümer:in des Gebäudes auf dem Grundstück, wohingegen Grund und Boden im Eigentum der Erbbaurechtsgebenden bleiben. Bei dem Erbbaurecht handelt es sich um ein dingliches Recht, weshalb dieses während der Laufzeit weiterverkauft, verschenkt, belastet oder vererbt werden kann. Als laufendes Entgelt für die Nutzung des Grundstückes zahlt der/die Erbbaurechtsnehmende einen Erbbaurechtszins.

gegeben. Weiterhin sollen der gesetzliche Rahmen als auch konkrete Vertragsinhalte vorgestellt werden. Auf dieser Grundlage wird die aktuelle Anwendungspraxis des Erbbaurechts in der Hamburger Bodenpolitik aufgezeigt und ein Ausblick auf derzeitige Auseinandersetzungen rund um das Instrument gegeben.

Die Höhe und Zahlungsweise des Zinses ist für jedes Erbbaurecht individuell und wie auch die anderen Inhalte des Erbbaurechts vertraglich festzusetzen. Den rechtlichen Rahmen hierfür bildet das Erbbaurechtsgesetz (Erbbaurechtsgesetz). Nach Vertragsabschluss fällt das Gebäude zurück in das Eigentum des/der Erbbaurechtsgeber:in und wird entsprechend der vertraglich geregelten Entschädigung vergütet.

Im Wesentlichen ist das Erbbaurecht ein boden- und liegenschaftspolitisches Instrument, welches im Zuge einer aktiven Bodenpolitik von Bund, Ländern und Kommunen angewendet werden kann, um städtebauliche Ziele zu verfolgen. Zu diesen zählen vor allem der Erhalt kommunalen Vermögens, die Verstärkung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Steuerungsmöglichkeiten und die Begrenzung von Bodenspekulationen (DV 2019, S. 4). Vor dem Hintergrund der vorab erläuterten Entwicklungen der Bodenmärkte der letzten Jahrzehnte, die zunehmend von Veräußerungen und Privatisierungen städtischen Eigentums geprägt waren, zielt das Erbbaurecht auf eine langfristige Sicherung der Grundstücksbestände im kommunalen Eigentum und eine aktive Beteiligung der öffentlichen Hand in der Flächenentwicklung ab.

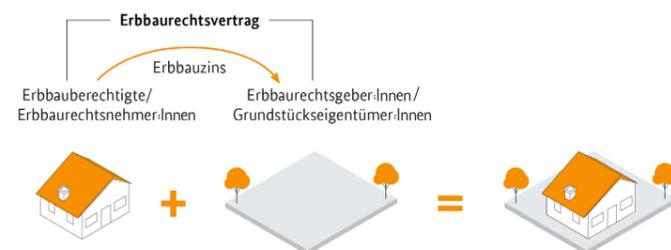


Abb. 3: Aufteilung der Eigentumsverhältnisse einer Liegenschaft im Erbbaurecht

3.1.1 ANWENDUNGSBEREICHE

Das Erbbaurecht umfasst unterschiedliche Anwendungsbereiche. Am häufigsten wird es bei Grundstücken angewendet, auf denen Gebäude errichtet werden, die primär der Wohnnutzung dienen. Mit nur wenigen Ausnahmen bestehen die Erbbaurechte jedoch fast ausschließlich im privaten Wohnungsbau von Eigenheimen und dienen der Unterstützung einkommensschwacher Familien bei der Eigentumsbildung (DV 2019, S. 15). Die Vergabe von Erbbaurechten für Miets- und Mehrfamilienhäuser ist in der bisherigen Praxis der deutschen Städte die Seltenheit (ebd.). Darüber hinaus können Erbbaurechte für Denkmalbauten, städtische Immobilien und gewerbliche Gebäude vergeben werden (Deutscher Erbbaurechtsverband 2013).

Zwar ist die Anwendung des Erbbaurechts im Sektor des Mietwohnungsbaus in den Kommunen bisher wenig verbreitet, das hohe Potenzial zur Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums und die enorme Bedeutung des Geschosswohnungsbaus

3.1.2 ERBBAURECHTSMODELLE

In der geringen Anzahl vergebener Erbbaurechte im Mietwohnungsbau lässt sich zwar eine Gemeinsamkeit der Anwendungspraxis vieler deutscher Städte erkennen, jedoch ist das Spektrum der konkreten Ausgestaltung und Anwendung des Instruments sehr breit und variiert von Stadt zu Stadt (ebd., S. 19). Ein mögliches Erbbaurechtsmodell ist die *Standardlösung*. Diese definiert sich über eine Bodenpolitik, in der kommunale Grundstücke ausschließlich im Erbbaurecht vergeben werden. Städte wie Leipzig und Frankfurt am Main machen von diesem Modell Gebrauch (ebd.). Eine weitere Möglichkeit ist die *vermehrte Vergabe* im Erbbaurecht, bei der zumeist das Prinzip der Insellösung gilt: Der Anwendungsbereich des Erbbaurechts konzentriert sich hier vor allem auf die stadtentwicklungspolitisch relevanten, zumeist zentrumsnahen Grundstücke. Wie in den Städten Düsseldorf und Magdeburg ist dies auch in Hamburg das gegenwärtige Vergabemodell (ebd.). Zuletzt kann das Erbbaurecht eine Alternative zum Erwerb sein und für jeden Einzelfall zwischen Kaufoption und Erbbaurecht gewählt werden. Auch eine Kombination dieser Modelle ist eine bewährte

in flächenbegrenzten Ballungsgebieten legen jedoch nahe, diesen Anwendungsbereich in Zukunft zu erweitern. Auch der Geschäftsführer des GEWOS Instituts für Stadt-, Regional- und Wohnungsforschung GmbH sagt, dass „die Möglichkeiten eines künftigen Einsatzes des Instruments [...] [im Mietwohnungsbau] aktuell in mehreren Städten intensiv diskutiert [werden]“ (DV 2019, S. 15). Auch in einer flächenbegrenzten Stadt wie Hamburg ist ein effizienterer Umgang mit der Bodenfläche das A und O für die Versorgung mit ausreichend Wohnraum (s. Kapitel 2). Rund 75% der Hamburger Wohnungen in Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern sind vermietet, womit Hamburg eine „ausgesprochene Mieterstadt“ ist (BSW 2020). Dem Miet- und Geschosswohnungsbau wird aus diesem Grund eine zentrale Bedeutung in der Wohnungsfrage eingeräumt. Das legt nahe, die weiteren Ausarbeitungen um das Erbbaurecht in dieser Arbeit auf den Sektor des Mietwohnungsbaus zu fokussieren.

Praxis. München vergibt Grundstücke für den „konzeptionellen Mietwohnungsbau“ ausschließlich im Erbbaurecht und überlässt Genossenschaften die Wahloption zwischen Erwerb und Erbbaurecht (ebd., S. 26). Der gegenwärtige Niedrigzins ist jedoch ursächlich dafür, dass Erbbaurechtsnehmende bei der Wahloption den Kauf fast immer dem Erbbaurecht vorziehen. Eine tatsächliche Alternative zum Volleigentum stellt das Erbbaurecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung in den meisten deutschen Städten daher aktuell noch nicht da (DV 2019, S. 19).

3.2 HISTORISCHER KONTEXT

Die ersten Ursprünge der erbbaurechtlichen Prinzipien lassen sich bereits ins römische Zeitalter datieren. Wie auch das heutige Erbbaurecht war die damalige *Emphyteuse* ein dingliches Recht, das einem Dritten die Nutzungsmöglichkeit an einem Grundstück zusprach. Bereits dieses durfte veräußert, vererbt oder übertragen werden (Siemon 2016, S. 3). Deutlich bedeutsamer in der Historie des Erbbaurechts war das sogenannte *Superficies* im römischen Reich (ebd.). *Superficies* erlaubte es, Baurechte an einem fremden Grundstück gegen Zahlung eines Entgeltes zu erwerben. Das Eigentum des Bauwerkes wurde, wie beim heutigen Erbbaurecht, an den/die Rechteinhaber:in übertragen (Nagel 2014, S. 3). Die Idee der eigentumsrechtlichen Trennung von Grund und Boden hatte ihren Ursprung also deutlich vor der Verabschiedung der ersten Erbbaurechtsverordnung 1919. Schon damals wurde mit diesem Instrument das Ziel verfolgt, die Wohnungsnot zu bekämpfen und Bodenspekulationen entgegenzuwirken (Siemon 2016, S. 3).

In Deutschland entwickelte sich im Mittelalter ein weiterer Vorläufer des heutigen Erbbaurechts: die sogenannte *Bauleihe*. Sie galt als wichtiges Instrument zur Entwicklung der Städte. Auch hier konnte gegen Zahlung eines Zinses Baurecht auf fremden Grund erlangt werden. Zur Zeit der französischen Revolution gewann die individuelle Eigentumsbildung an Bedeutung und führte zu einem erheblichen Rückgang der Bauleihen. Vordergründig wurde dabei die „Loslösung des Eigentums aus lehensrechtlichen Bindungen des Mittelalters“ intendiert (Nagel 2014, S. 3).

3.3 GESETZLICHER RAHMEN

Die inhaltlichen Vereinbarungen eines Erbbaurechts zwischen dem/der Grundstückseigentümer:in und dem/der Erbbaurechtsberechtigten sind in einem Erbbaurechtsvertrag festzulegen. Die gesetzliche Grundlage für diesen Erbbaurechtsvertrag stellt das Erbbaurechtsgesetz aus dem Jahr 1919 in seiner zuletzt 2013 geänderten Fassung dar. Das Erbbaurechtsgesetz ist in sechs Abschnitte

Im Zuge des 19. Jahrhunderts wurde weiter von der bisherigen erbbaurechtsähnlichen Vorgehensweise abgesehen und das Streben nach wirtschaftlichen Erträgen rückte zunehmend in den Vordergrund des Grundstückshandels. Im Zuge dessen wurden vermehrt städtische Grundstücke privatisiert (Siemon 2016, S. 4).

Mit der Aufnahme des Erbbaurechts ins Bürgerliche Gesetzbuch 1896 wurde das Instrument zwar erstmals rechtlich verankert, eine bedeutsame Anwendungspraxis war zu der Zeit jedoch nicht erkennbar (ebd.). Erst nach dem ersten Weltkrieg erbrachte die vorherrschende Wohnungsnot dem Instrument Erbbaurecht einen neuen Bedeutungszuwachs. Vor dem Ziel, Wohnungsbau zu fördern und auch einkommensschwachen Familien das Eigentum zu ermöglichen, stieg die Relevanz des Erbbaurechts erneut und führte zum Erlass der Erbbaurechtsverordnung am 15.01.1919. Neben der Wohnraumversorgung für die Bevölkerung, diente das Erbbaurecht dazu, Bodenspekulationen zu bekämpfen und die Verkehrsfähigkeit des Bodens wiederherzustellen (Nagel 2014, S. 3). Die Erbbaurechtsverordnung mit ihren wesentlichen Zielen gilt mit wenigen Ergänzungen als heutiges Erbbaurechtsgesetz unverändert (ebd.).

2019 feierte das Erbbaurechtsgesetz 100-jährigen Geburtstag, wenn gleich die erbbaurechtlichen Prinzipien und Grundsätze eine deutlich längere Vergangenheit haben. Weder die angestrebten Ziele noch die Relevanz des Instruments haben an Aktualität verloren. Vielmehr führt die gegenwärtige Herausforderung, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und diesen langfristig zu sichern, zu einer „politischen Renaissance“ des Erbbaurechts (DV 2019, S. 10).

unterteilt: 1. Begriffe und Inhalte des Erbbaurechts, 2. Grundbuchvorschriften, 3. Beleihung, 4. Feuerversicherung, Zwangsversteigerung, 5. Beendigung, Erneuerung, Heimfall, 6. Schlussbestimmungen. Den allgemeinen Grundsatz des Erbbaurechts, der das Recht erteilt, auf fremdem Grund und Boden zu bauen, liefert §1 des ErbbauRG. Dieser erlaubt zudem eine Erweiterung des Erbbaurechts auf das

gesamte Grundstück, sofern das Bauwerk wirtschaftlich die Hauptsache bleibt (§ 1 Abs. 2 ErbbauRG). Eine Begrenzung des Rechts auf einen Teil des Gebäudes ist per Gesetz unzulässig (§ 1 Abs. 3 ErbbauRG), ebenso wie eine Beschränkung des Erbbaurechts durch auflösende Bedingungen (§ 1 Abs. 4 ErbbauRG). Weitere Vereinbarungen zwischen dem/der Grundstückseigentümer:in und dem/der Erbbauberechtigten regelt § 2 ErbbauRG. Dieser umfasst unter anderem Regelungen zur Errichtung und Instandhaltung, der Versicherung des Bauwerks sowie zu finanziellen Vereinbarungen zu Lasten und Abgaben, Vertragsstrafen und Vorrechten (§ 2 Abs. 1-7 ErbbauRG). Darüber hinaus bildet das Erbbaurechtsgesetz auch die vertragliche Grundlage für weitere Nutzungsbindungen, die mit einem Erbbaurecht vereinbart werden können. Der/die Grundstückseigentümer:in hat die Möglichkeit, bestimmte Gegenleistungen an das vergebene Nutzungsrecht an dem eigenen Grundstück zu knüpfen, die durch den/die Erbbaurechtsnehmer:in zu erbringen sind. Im Anwendungsbereich des Mietwohnungsbaus umfassen solche zumeist Vorgaben zur Höhe und Länge von Mietpreisbindungen (DV 2019, S. 11). Die Bestellung eines Erbbaurechts, der/die Erbbaurechtsnehmer:in sowie die das Erbbaurecht

belastenden Inhalte sind abschließend im Grundbuch einzutragen (Löhr 2020, S. 13). Diesem Zweck dient ein eigenes Erbbaugrundbuch.

Da sich das Erbbaurechtsgesetz auf alle vorgestellten Anwendungsbereiche und Erbbaurechtsmodelle bezieht, wird in dieser Arbeit auf eine detaillierte Erläuterung aller Abschnitte verzichtet und ein Fokus auf die wesentlichen Vertragsinhalte von Erbbaurechtsverträgen für Mehrfamilien bzw. Mietshäuser gesetzt (DV 2019, S. 10). Diese umfassen insbesondere Vereinbarungen über:

- Bestimmung des Flurstücks
- Erbbauzins
- Wertsicherungsklausel
- Dauer des Erbbaurechts
- Höhe der Entschädigung
- Vereinbarungen zum Heimfall

Nachfolgend wird eine Auswahl der wichtigsten Bestandteile des Erbbaurechtsvertrages und ihre gesetzliche Verankerung erläutert.

3.3.1 INHALTE DES ERBBAURECHTSVERTRAGES

ERBBAUZINS

Anstelle des Kaufpreises zahlt der/die Erbbaurechtsnehmer:in für die Überlassung der Nutzungsrechte an dem Grundstück des/der Erbbaurechtsgeber:in ein laufendes Entgelt in Form eines Erbbauzinses gemäß § 9 ErbbauRG. Die Höhe der Zinsen ist gesetzlich nicht festgesetzt und daher individuell zu vereinbaren. Grundsätzlich bemisst sie sich an dem Standort, der Qualität, dem Entwicklungsstand- und potenzial des Grundstückes (Barthauer et al. 2020, S. 4). Die Regel ist eine prozentuale Orientierung des Zinses am lokalen Bodenrichtwert (Löhr 2020, S. 12), der sich wie folgt berechnet:

$$\text{Erbbauzinsbetrag} = \text{Grundstücksfläche} \times \text{Bodenwert} \times \text{Erbbauzinssatz} \quad (\text{DV 2019, S. 11})$$

Weder gibt es eine gesetzliche Vorgabe, ob die Zinsen in Geld- oder Sachwerten zu erbringen sind, noch in welchen zeitlichen Abständen diese anfallen. Möglich ist sowohl die Zahlung eines jährlichen Zinses über die gesamte Vertragsdauer also auch eine einmalige Zahlung als sogenannter kapitalisierter Erbbauzins zu Beginn oder während der Laufzeit (Löhr 2020, S. 12). Die Ausgestaltung des Erbbauzinses ist also stark von den jeweiligen vertraglichen Vereinbarungen abhängig.

WERTSICHERUNGSKLAUSEL

Bei Erbbaurechtsverträgen mit einer Laufzeit von mindestens 30 Jahren werden in aller Regel Wertsicherungsklauseln festgesetzt. Diese erfüllen besonders für den/die Erbbaurechtsgeber:in eine wichtige Funktion hinsichtlich des verbleibenden Risikos und des Bodenertrages (ebd., S. 87). Durch die Anpassungsklausel sollen mögliche Wertverluste des Vertrages verhindert werden (DV 2019, S. 11). Insbesondere die eingangs erläuterte Abkopplung der Immobilienpreise von der realwirtschaftlichen Entwicklung hätte ansonsten einen „Anpassungsrückstand der Erbbauzinsen

DAUER DES ERBBAURECHTS

Die Dauer von Erbbaurechten ist individuell verhandelbar. In Deutschland betragen Erbbaurechte mit Wohnzwecken in der Regel zwischen 60 und 99 Jahren (ebd.). Gewerbliche Erbbaurechte haben im Durchschnitt kürzere Laufzeiten. Nach der Vertragslaufzeit erlischt das Erbbaurecht gemäß § 27 ErbbauRG und das auf dem Grundstück befindliche

HÖHE DER ENTSCHÄDIGUNG

Erlischt ein Erbbaurecht, so hat der/die Grundstückseigentümer:in dem/die Erbbaurechtsnehmer:in eine Entschädigung für das auf dem belasteten Grundstück befindliche Gebäude zu leisten. Eine allgemeingültige Höhe der Entschädigungszahlung ist gesetzlich nicht festgelegt. Mit Ausnahme des § 27 Abs. 2 ErbbauRG, der für

VEREINBARUNGEN ZUM HEIMFALL

Neben der Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages und dem rechtmäßigen Zeitablauf gibt es noch einen weiteren möglichen Fall für die Beendigung eines geltenden Erbbaurechts: der Heimfall. Die gesetzliche Grundlage für diese rechtlich begründete Aufhebung des Erbbaurechts findet sich in § 2 Abs. 4 und § 32 ErbbauRG und beinhaltet eine Verpflichtung des/der Erbbauberechtigten, das Erbbaurecht beim Eintreten bestimmter Voraussetzungen auf den/die Grundstückseigentümer:in zu übertragen (§ 2 Abs. 4 ErbbauRG). Der Heimfall tritt bei Missachtung der vertraglichen Vereinbarungen durch den/die Erbbauberechtigten ein und wird daher auch als ein Sicherungsrecht des/der Grundstückseigentümer:in verstanden

gegenüber den tatsächlichen Bodenerträgen“ zur Folge (Löhr 2020, S. 88). Die Höhe der Anpassung ist an einen Index gekoppelt. In Deutschland wird hierfür zumeist der Verbraucherpreisindex zugrunde gelegt (DV 2019, S. 11). Die Anpassung des Zinses für Gebäude auf einem Erbbaurecht belasteten Grundstück, die vorwiegend dem Wohnen dienen, wird durch § 9a ErbbauRG eingeschränkt. Eine Erhöhung des Erbbauzins darf gemäß § 9a Abs. 1-2 ErbbauRG frühestens nach Ablauf von drei Jahren nach Vertragsschluss und unter Berücksichtigung einer Billigkeitsprüfung erfolgen.

che Gebäude geht in das Eigentum des/der Erbbaurechtsgeber:in über. Vor Ablauf des Erbbaurechts hat der/die Erbbaurechtsgeber:in die Möglichkeit, den Vertrag gemäß § 27 Abs. 3 ErbbauRG zu verlängern. Ein Anspruch auf Verlängerung durch den/die Erbbaurechtsnehmer:in kann nicht erhoben werden.

Erbbaurechte „zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses minderbemittelter Bevölkerungskreise“ eine Entschädigung von mindestens zwei Dritteln des Verkehrswertes vorsieht, ist die Höhe der Zahlung zwischen den Vertragsinhaber:innen bei Abschluss des Erbbaurechtsvertrages zu vereinbaren.

(Nagel 2014, S. 2). Dies kann zum Beispiel eine vertragswidrige Nutzung des Gebäudes sein oder die Zahlungsunfähigkeit des/der Erbbaurechtsnehmer:in. Ein Zahlungsverzug des Erbbauzinses kann jedoch gemäß § 9 Abs. 4 ErbbauRG den Heimfallanspruch nur begründen, wenn der/die Erbbauberechtigte mindestens in Höhe zweier Jahresbeträge im Rückstand ist.

3.4 ANWENDUNGSPRAXIS DES ERBBAURECHTS

Nachdem das Erbbaurecht in den vergangenen Jahrzehnten als Instrument städtebaulicher Entwicklung schon fast „vergessen“ war, erfuhr es in den letzten Jahren einen neuen Bedeutungszuwachs. Zwar befinden sich Schätzungen zufolge lediglich 3-5% der bundesweiten Immobilien auf erbbaurechtsbelasteten Grundstücken (v. Oefele et al. 2016, S. 19), sodass das Instrument auf dem deutschen „Volleigentum“ geprägten Immobilienmarkt noch immer eher einen „Fremdkörper“ darstellt (Löhr und Braun 2020, S. 113), im direkten Städtevergleich ist Hamburg aber vor allem hinsichtlich Erbbaurechten für Wohnnutzung ein Vorreiter (DV 2019, S. 16). Einer GEWOS-Studie zufolge hat die

HAMBURG

Seit 2018 hat besonders in Hamburg ein erheblicher Wandel der Bodenpolitik stattgefunden. Durch die Einrichtung der Baulandkommission auf Bundesebene und einen Bürgerschaftsantrag von SPD und Grünen in Hamburg rückte die Bedeutung des Erbbaurechts für eine aktive Bodenpolitik verstärkt in den Vordergrund und bis heute konnte durch den Haushaltsbeschluss von 2019/2020 und den Koalitionsvertrag der aktuellen Legislaturperiode die Integration des Erbbaurechts in städtische Handlungskonzepte erreicht werden. Auf dieser Grundlage wird im folgenden Abschnitt die gängige Anwendungspraxis des Erbbaurechtsinstruments in Hamburg erläutert.

Die Stadt Hamburg hat aktuell 4.400 Grundstücke im Erbbaurecht vergeben. Diese entsprechen einer Fläche von 1.250 Hektar und umfassen damit insgesamt 4,3 % der städtischen Flächen (Hamburgische Bürgerschaft 2019, S. 14). Im Geschosswohnungsbau sind derzeit 276 Erbbaurechte vergeben, wovon mit 158 Verträgen anteilig 57 % auf Erbbaurechte mit Genossenschaften entfallen. Erbbaurechtsverträge mit privaten Wohnungsunternehmen und privaten Nutzer:innen machen in der Summe ca. 30 % der Gesamtverträge aus (ebd.). Im Auftrag des LIG werden diese Erbbaurechte der FHH durch die Firma Karl Gladigau GmbH verwaltet (Hamburgische Bürgerschaft 2020, S. 2).

Für die Zukunft plant die FHH, „städtische Grundstücke [...] verstärkt im Erbbaurecht [zu] vergeben“

FHH zwischen 2013 und 2018 im bundesweiten Schnitt mit 160 die meisten Erbbaurechte für Wohnzwecke vergeben. Mit Ausnahme von Lübeck (81 Erbbaurechte) vergaben alle weiteren 46 teilnehmenden Städte weniger als 30 Erbbaurechte in dem angegebenen Zeitraum. Erbbaurechte für Mehrfamilienhäuser bildeten jedoch mit Ausnahme von Essen in keiner Stadt einen relevanten Anteil (ebd., S. 17). Als Ergebnis der Studie ließ sich feststellen, dass das Instrument zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Geschosswohnungsbau bis 2018 nur von wenigen Kommunen genutzt wurde und dass auch kommunale Handlungskonzepte das Erbbaurecht nur selten aufgriffen (ebd.).

(Hamburgische Bürgerschaft 2019, S. 14). Auch die konkrete Anwendungspraxis des Instruments wurde genauer definiert. So soll zukünftig im Einzelfall geprüft werden, „ob das Grundstück im Wege einer Erbbaurechtsbestellung vergeben oder ob es verkauft werden soll“ (ebd.). Dabei gilt: „Je größer, je zentraler und je stärker die Fläche mit vorhandenem städtischen Besitz verknüpft ist, desto eher wird zukünftig ein Erbbaurecht bestellt werden“ (ebd.). Die FHH macht damit von dem vorgestellten Erbbaurechtsmodell der „Insellösung“ Gebrauch und nutzt das Erbbaurecht insbesondere für stadtentwicklungspolitisch relevante Grundstücke in bedeutsamen Lagen. Die Veräußerung städtischer Grundstücke in Randlagen bleibt, der Formulierung nach zu urteilen, weiterhin die gängige Praxis. Durch die Ausweitung des Instruments verspricht sich die Stadt Hamburg primär die langfristige Sicherung des nicht vermehrbaren Guts Boden und eine soziale und städtebauliche Steuerungsmöglichkeit für nachfolgende Generationen (ebd.). Besonders die Möglichkeit des Erbbaurechts, Mietpreis- und Belegungsbindungen über die gesamte Vertragslaufzeit zu definieren, ist für die Stadt Hamburg eine wichtige Maßnahme. Insbesondere vor dem Hintergrund des ansteigenden Sozialwohnungsmangel, da tausende Wohnungen jährlich aus ihrer maximal 30-jährigen Sozialbindungsfrist fallen. Zur Steigerung der Attraktivität des Erbbaurechts und als Reaktion auf Bedenken aus den Reihen der Wohnungswirtschaft hat die FHH zum 01.01.2020 neue

Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Erbbaurechts gültig gemacht. Im Zuge dessen gelten für Erbbaurechtsbestellungen in Hamburg derzeit unter anderem folgende neue Grundlagen (Dressel 2020, 14 ff.):

- Der Erbbaurechtszins, welcher 2005 noch bei 5 % lag, wurde 2019 auf 1,7 % und im Zuge der erneuten Änderungen weiter auf 1,5 % gesenkt. Der laufende Erbbauzins wurde damit an das Einmalentgelt und finanzmathematisch an den kalkulatorischen Zinssatz angepasst.
- Die Entschädigungshöhe beim Ablauf eines Erbbaurechts beträgt nicht wie bisher zwei Drittel des Verkehrswerts, sondern wird in Zukunft 100 % betragen.

3.5 AKTUELLE AUSEINANDERSETZUNGEN UM DAS ERBBAURECHT

Trotz der umfassenden Anpassungen der Rahmenbedingungen für das Erbbaurecht findet das Instrument weiterhin nicht bei allen Akteur:innen der Hamburger Wohnungspolitik Zuspruch. Zwar ist die Akteur:innenlandschaft in Hamburg sehr breit und reicht von der Politik und Verwaltung über wohnungswirtschaftliche Interessensvertreter:innen bis hin zu Vereinen und Bürger:inneninitiativen, sodass auseinandergehende Positionen zu erwarten sind, aber gerade zum Erbbaurecht sind äußerst konträre Standpunkte festzustellen.

Im Rahmen der aktuellen Auseinandersetzungen in Hamburg lassen sich die verschiedenen Sichtweisen grob in drei Standpunkte unterteilen, die im Folgenden erläutert sowie den jeweiligen Marktakteur:innen zugeordnet werden.

1. Erbbaurecht als städtebauliches Instrument zum Erreichen wohnungs- und liegenschaftspolitischer Ziele.
2. Erbbaurecht als nachteilige Alternative gegenüber dem Volleigentum von Grundstücken.
3. Erbbaurecht als Zutrittsmöglichkeit auf angespannte Wohnungsmärkte

- Verlängerungsoptionen von Erbbaurechten im Geschosswohnungsbau werden verbessert, um Instandhaltungs- und Modernisierungstaus zu vermeiden (Hamburgische Bürgerschaft 2020, S. 2). Eine Verlängerung um bis zu 20 Jahre unter Beibehaltung des bei Vertragsabschluss vereinbarten Erbbauzinses wird unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht.

Neben diesen Veränderungen wurden weitere neue Regelungen zur besseren Beleihbarkeit der Erbbauzinsreallast sowie konkretere Regelungen für auslaufende Erbbaurechte definiert, die die Anwendung des Instruments vor allem für die Wohnungsunternehmen und Bündnispartner:innen der FHH erleichtern sollen (Hamburgische Bürgerschaft 2019, S. 15; Dressel 2020, 15 f.)

Zu 1.

Seitens der Grundstückseigentümer:in und Erbbaurechtsgeber:in wird das Erbbaurecht zumeist als potenzielles Mittel zum Erreichen wohnungs- und liegenschaftspolitischer Ziele gesehen. Der Erhalt des kommunalen Grundstücksvermögens und langfristige Steuermöglichkeiten durch individuell festsetzbare Zweckbindungen gegenüber dem/der Erbbaurechtsnehmer:in werden als wesentliche Vorteile des Erbbaurechts gesehen. In Hamburg vertritt die FHH als Kommune die Erbbaurechtsgeber:inseite und stellt damit eine zentrale Akteurin in der Auseinandersetzung dar.

Zu 2.

Die Mehrheit potenzieller Erbbaurechtsnehmer:innen sieht im Erbbaurecht eine nachteilige Alternative gegenüber dem Volleigentum. Diese Haltung lässt in der Debatte zwei unterschiedliche Perspektiven zu. Einerseits die der profitorientierten Wohnungswirtschaft, die vor allem aufgrund der eingeschränkten Nutzungsfreiheit und der fehlenden Möglichkeit, von Bodenwertsteigerungen zu profitieren, Gewinneinbußen befürchtet. Andererseits die Perspektiven der Akteur:innen auf dem Wohnungsmarkt, die diesen mit bezahlbaren Wohnungen versorgen und durch die vermehrte Anwendung des Erbbaurechts einen Anstieg der Preise für Grund und Boden befürchten, was eine Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums gefährde.

Diese Haltung wird in Hamburg insbesondere seitens vieler Genossenschaften, aber auch anderer sozialer Träger:innen, Baugemeinschaften und privater, am Gemeinwohl orientierter Investor:innen vertreten und bildet den Grundstein der aktuellen Auseinandersetzung um das Erbbaurecht in Hamburg.

Zu 3.

Zuletzt lässt sich noch ein dritter Standpunkt feststellen, der in den Medien kaum rezipiert wird und insbesondere eigenkapitalschwächere Akteur:innen der Wohnungswirtschaft betrifft. Durch Finanzierungsvorteile gegenüber dem Volleigentum eines Grundstücks - aufgrund der Option eines jährlichen Zinssatzes anstelle einer Einmalzahlung beim Erwerb - stellt das Instrument für viele Akteur:innen mit geringem Eigenkapital die einzige Zutrittsmöglichkeit auf den angespannten Wohnungsmarkt mit hohen Bodenpreisen dar. Diesen Standpunkt vertreten auf dem Hamburger Wohnungsmarkt neben privaten Investor:innen und Wohnungsunternehmen mit geringerem Eigenkapital vor allem eigenkapitalschwache Genossenschaften, Baugemeinschaften und sonstige soziale Träger:innen.

Wie die Ausführungen zeigen, positionieren sich entlang dieser verschiedenen Standpunkte zum Erbbaurecht unterschiedliche Interessensgruppen und Akteur:innen des Wohnungsmarkts. Auf politischer Ebene werden diese gegensätzlichen Belange im Bündnis für das Wohnen vertreten und diskutiert. Wie im Kapitel 2 bereits erläutert, handelt es sich bei dem „Bündnis für das Wohnen“ um einen Zusammenschluss der wichtigsten Akteur:innen der Hamburger Wohnungspolitik, in dem der Senat, Verbände der Wohnungswirtschaft und die SAGA unter Beteiligung von Mieter:innenvereinen „Maßnahmen und Zielsetzungen für eine aktive und sozialverträgliche Weiterentwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes“ vereinbaren (BSW o.J.). Die Mitglieder des Bündnisses vertreten sehr unterschiedliche Interessen, sodass es bereits in jüngerer Vergangenheit auseinandergehende Meinungen hinsichtlich der Etablierung verschiedener wohnungspolitischer Instrumente wie der Kappungsgrenze, der Mietpreisregulierung, der sozialen Erhaltensverordnung und der Konzeptvergaben gab (Metzger 2020, 71 f.). Eine Schriftliche Kleine Anfrage einer Hamburger Bürgerschafts-

abgeordneten an den Senat hat zuletzt offenbart, dass derzeitige Bündnisverhandlungen vor allem an Uneinigkeiten zum Erbbaurecht scheitern (Hamburgische Bürgerschaft 2021, S. 1). Wenngleich die obengenannten Instrumente bei den vier Wirtschaftsverbänden des Bündnisses sehr unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen haben, so sind sie sich bei dem Erbbaurecht einmal mehr einig und lehnen dieses geschlossen ab (Metzger 2020, S. 72).

Am Bündnis beteiligte Verbandsvertreter der Wohnungswirtschaft:

- Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (VNW)
- Landesverband Hamburg des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (VNW Hamburg)
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW), Landesverband Nord e.V.
- Immobilienverband Deutschland (IVD), Verband der Immobilienberater, Makler, Verwalter und Sachverständigen, Region Nord e.V.

Der Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen, der gegenwärtig 389 Wohnungsgenossenschaften sowie kommunale und sozialorientierte private Wohnungsunternehmen und Fördermitglieder aus Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein vertritt, äußert derzeit die schärfste Kritik an der verstärkten Anwendung des Erbbaurechts und steht damit für den Standpunkt vieler Hamburger Genossenschaften ein. Insbesondere Genossenschaften, die ihre Aufgabe in der Versorgung des Markts mit bezahlbaren Wohnungen sehen, fühlen sich durch das Instrument und der damit genommenen Möglichkeit, städtische Flächen zu erwerben, benachteiligt gegenüber profitorientierten Investor:innen und erwarten weniger Wohnungsneubau aufgrund ihrem Standpunkt zufolge schlechterer Finanzierungsbedingungen des Erbbaurechts (Ritscher 2021b; Hamburgische Bürgerschaft 2021). Nicht nur die stockenden Bündnisverhandlungen um das Erbbaurecht rückten das Instrument zuletzt vermehrt in den Vordergrund (Ritscher 2021a). Diese ablehnende Haltung

der Genossenschaften und gemeinwohlorientierten Unternehmen gegenüber dem Erbbaurecht bildet sich regelmäßig in der Hamburger Medienlandschaft ab. Während 2020 noch knapp ein Drittel mehr Wohnungen im Vergleich zum Vorjahr durch die Genossenschaften fertiggestellt wurden (Zeit Online 2021), werden laut Pressemitteilung des Geschäftsführers des VNW „Die am gemeinwohlorientierten Unternehmen [...] in diesem Jahr ein Viertel weniger günstige Wohnungen bauen“ (Hamburg Journal 2021). Durch die vermehrte Anwendung des Erbbaurechts fehle es laut VNW an bezahlbaren Grundstücken für die Wohnraumbereitstellung. Dies widerspräche nicht nur der seitens des Senats geäußerten These, dass durch die Vergabe im Erbbaurecht „keine Wohnung weniger gebaut wird“ (Dey 2019), sondern hätte darüber hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung in Hamburg.

Die ausgelöste Debatte um das Erbbaurecht und die möglichen Folgen der Vergabep Praxis auf die dringend erforderliche Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums machen eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der geäußerten Kritik jenseits von Schlagzeilen und Pressemitteilungen dringend erforderlich. Vor diesem Hintergrund nimmt sich das folgende Kapitel den unterschiedlichen Standpunkten auf das Erbbaurecht an und verfolgt eine kritische Untersuchung der genossenschaftlichen Perspektive(n) auf das Instrument.

4.

DIE PERSPEKTIVE(N) DER HAMBURGER GENOSSENSCHAFTEN

4.1 Untersuchungssystematik

4.2 Bedeutung für den Hamburger Wohnungsmarkt

4.3 Standpunktanalyse

4.4 Potenziale und Hemmnisse

4.5 Alternative Handlungsansätze



Auf der Basis des theoretischen Rahmens zur bodenpolitischen Ausgangslage in Hamburg und der Einordnung des Erbbaurechts in aktuelle wohnungspolitische Handlungspraxen ist die Perspektive der Hamburger Genossenschaften auf das Instrument Erbbaurecht der Schwerpunkt des vierten Kapitels.

Nicht jede von wirtschaftlichen Akteur:innen geäußerte Kritik an der Implementierung und Ausweitung eines liegenschaftspolitischen Instruments provoziert eine ernstzunehmende politische Auseinandersetzung in der Hamburger Wohnungs-

4.1 UNTERSUCHUNGSSYSTEMATIK

Zum besseren Verständnis der Relevanz dieser Debatte in der aktuellen Bodenpolitik bedarf es zu Beginn einer kurzen Einführung in die Frage, welche Bedeutung genossenschaftliches Wohnen hat und welchen Beitrag Genossenschaften für die Schaffung und Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum in Hamburg leisten. Aufbauend darauf wird der aktuelle Stand der Debatte zwischen den Genossenschaften und der FHH kurz vorgestellt und im weiteren Schritt die verschiedenen Standpunkte der Akteur:innen beleuchtet sowie die Argumente, die diesen zugrunde liegen, genauer untersucht. In einer Gegenüberstellung der unterschiedlichen Standpunkte sollen derzeitige Potenziale des Erbbaurechts für den Hamburger Wohnungsmarkt und aktuelle Hemmnisse der Vergabep Praxis aufgezeigt werden. Im letzten Schritt sollen, ausgehend von dieser Untersuchung, Handlungsansätze vorgestellt werden, welche Möglichkeiten beinhalten, die vorhandenen Konfliktlinien aufzulösen und die aufgezeigten Potenziale des Erbbaurechts auszuschöpfen. An dieser Stelle erfolgt der Hinweis, dass die Standpunktanalyse maßgeblich auf den Ergebnissen durchgeführter qualitativer Expert:inneninterviews beruht und diese im Rahmen der Analyse als stellvertretend für die Perspektiven der jeweiligen Wohnungsmarktakteur:innen bewertet werden.

politik. Zur besseren Nachvollziehbarkeit, weshalb die ablehnende Haltung vieler Genossenschaften dies erreicht hat und ihre geäußerte Kritik eine weitreichende Debatte mit politischer und medialer Reichweite auslöste, umfasst das folgende Kapitel eine eingehende Untersuchung des Konfliktes zwischen den Hamburger Genossenschaften und der FHH. Ergebnis dieser Untersuchung ist die Herausstellung möglicher Handlungsansätze, welche die unterschiedlichen Standpunkte auf das Erbbaurecht besser in die Ausgestaltung einbeziehen und die Hamburger Genossenschaften stärker berücksichtigen.

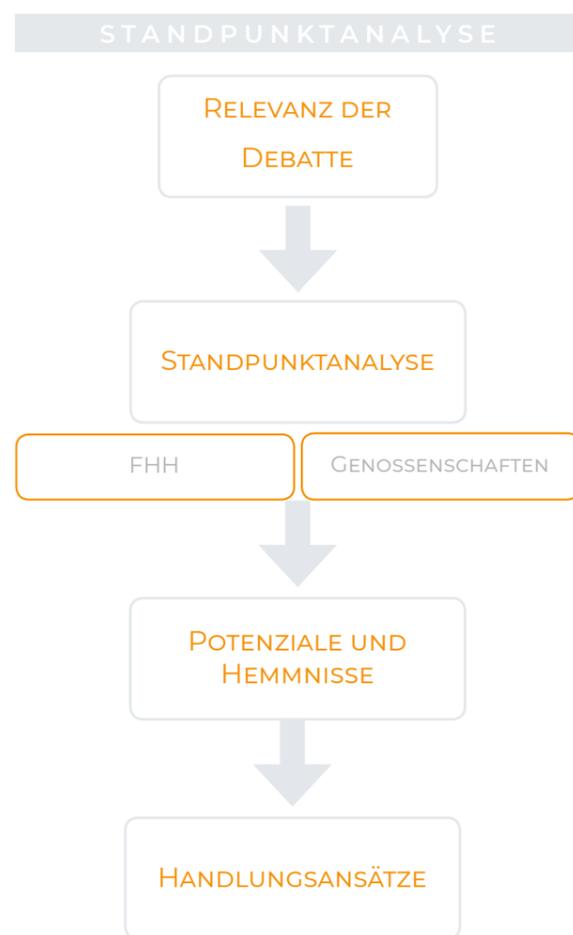


Abb. 4: Systematisches Vorgehen der Standpunktanalyse

4.2 DIE BEDEUTUNG VON GENOSSENSCHAFTEN

Die genossenschaftliche Idee, „sich zu gegenseitiger Hilfe in einer Gemeinschaft zu verbinden“, hat eine lange Vergangenheit, die schwer zu datieren ist (Wegner et al. 2013, S. 12). Die Genossenschaft als Unternehmensform jedoch ist rund 150 Jahre alt und basiert auf der Idee der Selbsthilfe (ebd., S. 16). Seither streben Genossenschaften weniger nach Wohlfahrt als nach der Förderung ihrer Mitglieder (ebd.). In Deutschland gibt es heutzutage rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften und mit einem Bestand von 2,1 Mio. Wohnungen ist damit etwa jede 10. deutsche Wohnung eine Genossenschaftswohnung (ebd., S. 14). Auch in Hamburg ist der genossenschaftliche Gedanke tief verwurzelt. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts gründeten sich in der Stadt die ersten Genossenschaften als Folge der zunehmenden Wohnungsnot durch die Industrialisierung. Seither prägen sie die Wohn- und Lebensqualität eines großen Teils der Mieter:innen in Hamburg und sorgen bis heute für bezahlbaren Wohnraum (Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. o.J.b).

Auch der aktuelle Senat hat die Genossenschaften als tragendes Element des Hamburger Wohnungsmarktes erkannt (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2020, S. 26). Mit 130.000 Wohnungen sind die Genossenschaften in Besitz von rund 20 % aller Mietwohnungen in Hamburg, wovon knapp ein Viertel öffentlich gefördert ist (ebd.; Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. o.J.a). Sie übernehmen nicht nur eine wichtige Rolle in der Verfolgung der Wohnungsneubauziele des Senats, sondern tragen mit ihren Mieten darüber hinaus wesentlich zur Dämpfung der Hamburger Mieten

4.3 STANDPUNKTANALYSE

Die bodenpolitischen Veränderungen in Hamburg und die Neuausrichtung der Bodenpolitik auf die verstärkte Anwendung des Erbbaurechts wurde anfangs von vielen Seiten begrüßt. Auch der VNW sprach sich 2018 für die Forderung des neuen bodenpolitischen Grundsatzkonzepts von SPD und Grünen aus, Grundstücke „fast nur noch im Erbbaurecht“ zu vergeben, sofern dafür gesorgt werde, dass sich die Verträge für Erbbaurechtsnehmer:innen lohnen (Hamburger Abendblatt 2018). Das Lob für die neuen Pläne hielt jedoch nicht lange an und

bei (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 4). Die aktuelle Nettokaltmiete der Genossenschaften liegt bei 7,03 Euro/m² und damit rund 20 % unter dem Mittelwert des Hamburger Mietenspiegels von 8,66 Euro/m² (Zeit Online 2021). Mit ihrer bedeutenden Rolle beim Wohnungsneubau und dem Angebot bezahlbarer Mieten sind sie laut Senat ein wichtiges Gegengewicht auf dem Hamburger Wohnungsmarkt (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2020, S. 26). Seit Gründung des Bündnisses für das Wohnen 2011 sind die Hamburger Genossenschaften, vertreten durch den VNW, zudem eine wichtige politische Akteurin auf dem Wohnungsmarkt. Vorhaben der Politik und neue Maßnahmen werden vom Senat und den jeweiligen Fachbehörden nicht gegen die Interessen der Bündnismitglieder erlassen (Metzger 2020, S. 71). Die Genossenschaften haben daher ohnehin eine starke Stimme im Bündnis für das Wohnen, der zusätzliches Gewicht verliehen wird, da sie im Unterschied zu den anderen Wohnungsverbänden im Bündnis neben der Schaffung von Wohnraum i.d.R. auch unterdurchschnittliche Mietpreise anbieten. In der Praxis hängt Erschließung von Genossenschaftspotenzialen von verschiedenen Faktoren ab. Während den großen Genossenschaften insbesondere eine wohnungspolitische Aufgabe durch die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums zugesprochen wird, leisten jüngere Genossenschaften durch die „besonderen Qualitäten der nachbarschaftlichen Wohnform“ einen Beitrag zur Schaffung „sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen“ (BMVBS 2007, S. 24).

schon Anfang 2019 kritisierte der VNW öffentlich die Erbbaurechtspläne des Senates.

Dieser Kritik schloss sich einen Monat später auch der aus 30 Mitgliedsgenossenschaften bestehende Verein *Die Wohnungsbaugenossenschaften Hamburg e.V.* an und sprach sich in einem offenen Brief an den Senat gegen die neue Bodenpolitik um das Erbbaurecht aus:

„De facto schließt Sie uns, die Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften, von der Vergabe städtischer Grundstücke aus. Unter solchen Bedingungen ist es uns jedenfalls nicht möglich, neue Erbbaureträge mit der Freien und Hansestadt Hamburg abzuschließen. Denn das hätte zur Folge, dass wir unsere Mietpolitik drastisch ändern müssten. Und mit bezahlbarem Wohnen hat das nichts mehr zu tun.“ (Böhm und Chrobok 2019)

Seither sind die Auseinandersetzungen um das Erbbaurecht, ausgelöst durch die Hamburger Genossenschaften, nicht nur fester Bestandteil aktueller Verhandlungen um das Fortbestehen des Bündnisses für das Wohnen (Hamburgische Bürgerschaft 2021), sondern bieten auch der Hamburger Medienwelt regelmäßiges Schlagzeilenmaterial. Zum Ersuchen des oben genannten Bürgerschaftsantrages wurde im Oktober 2019 der neue Haushaltsbeschluss 2019/2020 veröffentlicht, dessen wesentlicher Bestandteil das Ziel verfolgt, „Erbbaurechte intensiver zu nutzen – Kommunale Einflussnahme [zu] stärken und soziale Bindungen [zu] festigen“. Hier heißt es, dass die geäußerten

STANDPUNKTE DER FHH ALS ERBBAURECHTSGEBERIN

Die FHH verfolgt als Grundstückseigentümerin und damit Erbbaurechtsgeberin mit der vermehrten Anwendung des Instruments insbesondere städtebauliche und wohnungspolitische Ziele für eine sozial verantwortliche Stadtentwicklung. Als Teil eines neuen Grundsatzkonzeptes dient das Instrument der FHH als ein Baustein in einer aktiven Liegenschaftspolitik zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Durch die vermehrte Vergabe städtischer Grundstücke verspricht sich die FHH unter anderem langfristigen Zugriff auf das unvermehrte Gut Boden sowie die Sicherung von Steuerungsmöglichkeiten für nachfolgende Generationen (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 14). Das erbbaurechtliche Prinzip der Eigentumstrennung bietet die Chance, städtische Grundstücke im kommunalen Eigentum zu erhalten und sie dennoch zur Schaffung von Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Insbesondere die Option, auf veränderte Ziele der Stadtentwicklung reagieren zu können, wird seitens der Kommune als wesentlicher Vorteil gesehen, da vertragliche Festsetzungen die Möglichkeit eröffnen, flexibel auf sich verän-

dernde Bedürfnisse der Hamburger Bevölkerung reagieren zu können (ebd., S. 15). Zukünftigen Generationen wird damit die Option erhalten, auf vergangene politische Entscheidungen zu reagieren und diese an veränderte Handlungserfordernisse anzupassen. Im Bereich der Grundstücksentwicklung bietet das Erbbaurecht umfassende Steuerungsmöglichkeiten über die gesamte Vertragslaufzeit. Im direkten Vergleich zu anderen städtebaulichen Instrumenten können Belegungsbindungen, Umwandlungsverbote und Mietpreisbegrenzungen auf einen deutlich längeren Zeitpunkt festgeschrieben werden (ebd.).

Zuständig für die Vergabe städtischer Flächen ist in Hamburg der LIG. Die Verwaltung der Erbbaurechtsgrundstücke hingegen wird seit 2010 von der Firma Karl Gladigau GmbH übernommen. Diese verwaltet 4.299 der städtischen Erbbaurechte, der LIG selbst 23 (Hamburgische Bürgerschaft 2020a, 2 f.). Nach Angaben des LIG sind die aktuellen Gesprächspartner:innen beim Thema Erbbaurecht zu 90 % Genossenschaften, da die in den 1950/60er

Bedenken der Wohnungswirtschaft aufgenommen und berücksichtigt wurden, sodass „Erbbaurechte auch für Wohnungsunternehmen und Bündnispartner nachhaltig umsetzbar und attraktiv sind“ (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 15). Hervorgehoben werden zudem Vorteile des Erbbaurechtes für kleine Genossenschaften und soziale Träger:innen (ebd.). Nicht nur erkennt die Stadt Hamburg hiermit die notwendige Differenzierung zwischen *kleinen und großen* Genossenschaften hinsichtlich des Nutzens des Erbbaurechtes an, auch wird ihre bedeutsame Rolle auf dem Wohnungsmarkt durch die gesonderte Betrachtung betont. Trotz dieser Anpassungen und konstruktiver Dialoge zwischen den Bündnismitgliedern zur Vorbereitung der Bodendrucksache (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021) gehen die Standpunkte zwischen der FHH auf Erbbaurechtsgeberseite und den Genossenschaften auf Erbbaurechtsnehmerseite bis heute weit auseinander. Eine gesonderte Betrachtung beider Argumentationen ist daher sinnvoll.

dernde Bedürfnisse der Hamburger Bevölkerung reagieren zu können (ebd., S. 15). Zukünftigen Generationen wird damit die Option erhalten, auf vergangene politische Entscheidungen zu reagieren und diese an veränderte Handlungserfordernisse anzupassen. Im Bereich der Grundstücksentwicklung bietet das Erbbaurecht umfassende Steuerungsmöglichkeiten über die gesamte Vertragslaufzeit. Im direkten Vergleich zu anderen städtebaulichen Instrumenten können Belegungsbindungen, Umwandlungsverbote und Mietpreisbegrenzungen auf einen deutlich längeren Zeitpunkt festgeschrieben werden (ebd.).

Zuständig für die Vergabe städtischer Flächen ist in Hamburg der LIG. Die Verwaltung der Erbbaurechtsgrundstücke hingegen wird seit 2010 von der Firma Karl Gladigau GmbH übernommen. Diese verwaltet 4.299 der städtischen Erbbaurechte, der LIG selbst 23 (Hamburgische Bürgerschaft 2020a, 2 f.). Nach Angaben des LIG sind die aktuellen Gesprächspartner:innen beim Thema Erbbaurecht zu 90 % Genossenschaften, da die in den 1950/60er

Jahren bestellten und aktuell auslaufenden Erbbaurechtsverträge fast ausschließlich mit Genossenschaften abgeschlossen wurden (Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021). Aufgrund dieser langjährigen Erfahrung sind die Genossenschaften mit dem Modell des Erbbaurechts vertraut und kamen damit laut Vertreter des LIG „bisher nachweislich gut klar“ (ebd.). Die „Skepsis“ der Genossenschaften im Zuge der Planungen zur verstärkten Anwendung des Erbbaurechtes, hat den LIG daher anfangs überrascht (ebd.). Durch stärkere Anpassungen konkreter Vertragsinhalte im Rahmen des Haushaltsbeschlusses 2019/2020 zielt die Stadt Hamburg darauf ab, die Wirtschaftlichkeit der Genossenschaften zu gewährleisten und damit auf die geäußerte Kritik zu reagieren (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 15). Als Erbbaurechtsgeberin bietet die FHH den Genossenschaften die Wahl zwischen einem Einmalentgelt und einem jährlichen Zinssatz. Eigenkapitalschwache Genossenschaften bekommen so eine Zutrittsmöglichkeit auf einen Wohnungsmarkt, der ihnen verschlossen bliebe, wenn, wie auch bei einem Grundstücksankauf der gesamte zu zahlende Betrag auf einmal fällig würde. „Das Erbbaurecht bietet damit einen Finanzierungsvorteil gegenüber dem Kauf“ (ebd.).

Hamburg erhebt seit den neuen Konditionen mit 1,5 % den niedrigsten Erbbauzins unter den Top-7-Städten (ebd., S. 15), welcher außerdem steuerlich absetzbar ist. Eine insgesamt geringere Gesamtinvestition bietet außerdem Liquiditätsvorteile für alle potenziellen Erbbaurechtsnehmer:innen.

Ein weiteres Entgegenkommen sieht die FHH in der Verbesserung der Verlängerungsmöglichkeiten bestehender Erbbaurechtsverträge. Der Haushaltsbeschluss sieht dabei für den Mietwohnungsbausektor drei Verlängerungsoptionen vor, die eine langfristige Planung und Bewirtschaftung der Grundstücke fördern soll (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, 16 f.). Option A ermöglicht für die Erfüllung bestimmter Gegenleistungen durch den/die Erbbaurechtsnehmer:in eine vergünstigte Verlängerungsmöglichkeit. Bei einer Verlängerung der Vertragslaufzeit frühestens 20 Jahre vor Ende der Laufzeit um bis zu 20 Jahre bleibt der Erbbauzins real der gleiche, es findet lediglich eine Inflationsanpassung auf Grundlage des Verbraucherpreisindex statt (ebd., S. 17; Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021). In Deutschland gibt es derzeit kein vergleichbares Verlängerungsmodell (ebd.). Mit dieser Option richtet sich der Senat insbesondere an die langfristigen Bestandhalter:innen, die über Jahrzehnte ein günstiges Mietenniveau garantiert haben (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 17). Außerhalb des für Modell A vorgeschriebenen Zeitfensters bietet die FHH ein zweites Modell. Für die Gewährleistung von Mietpreisbindungen (Mindestanforderung: Fünf Jahre keine Mieterhöhungen) wird im Falle einer Verlängerung die Berechnung des Erbbauzinses auf Grundlage des durchschnittlichen Bodenwertes der letzten zehn Jahre bemessen. Das dritte Modell impliziert eine Verlängerung des Vertrags in Verbindung mit einer Erhöhung der baulichen Ausnutzung, die eine Ausdehnung der Verlängerungslaufzeit auf bis zu 70 Jahre ermöglicht (ebd.). Mit dieser Anpassung des Erbbaurechts zielt der Senat einerseits darauf ab, die geäußerten Bedenken der Wohnungsunternehmen und Bündnispartner bei der zukünftigen Vergabe stärker zu berücksichtigen (ebd., S. 15) und andererseits eine Intensivierung der Vergabe im Erbbaurecht zu erreichen.

zins real der gleiche, es findet lediglich eine Inflationsanpassung auf Grundlage des Verbraucherpreisindex statt (ebd., S. 17; Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021). In Deutschland gibt es derzeit kein vergleichbares Verlängerungsmodell (ebd.). Mit dieser Option richtet sich der Senat insbesondere an die langfristigen Bestandhalter:innen, die über Jahrzehnte ein günstiges Mietenniveau garantiert haben (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 17). Außerhalb des für Modell A vorgeschriebenen Zeitfensters bietet die FHH ein zweites Modell. Für die Gewährleistung von Mietpreisbindungen (Mindestanforderung: Fünf Jahre keine Mieterhöhungen) wird im Falle einer Verlängerung die Berechnung des Erbbauzinses auf Grundlage des durchschnittlichen Bodenwertes der letzten zehn Jahre bemessen. Das dritte Modell impliziert eine Verlängerung des Vertrags in Verbindung mit einer Erhöhung der baulichen Ausnutzung, die eine Ausdehnung der Verlängerungslaufzeit auf bis zu 70 Jahre ermöglicht (ebd.). Mit dieser Anpassung des Erbbaurechts zielt der Senat einerseits darauf ab, die geäußerten Bedenken der Wohnungsunternehmen und Bündnispartner bei der zukünftigen Vergabe stärker zu berücksichtigen (ebd., S. 15) und andererseits eine Intensivierung der Vergabe im Erbbaurecht zu erreichen.

Mit den neuen Rahmenbedingungen des Erbbaurechtes aus dem Beschluss von 2019 verfolgt die Stadt Hamburg die Intention, Bodenspekulationen zu vermeiden und die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums zu fördern. Da im Geschosswohnungsbau aktuell über 50 % der Erbbaurechtsverträge mit Genossenschaften bestehen, sind diese zum Erreichen der angestrebten Ziele ein zentraler Verhandlungspartner. Die Ablehnung vieler Hamburger Genossenschaften ist folglich nicht nur aufgrund ihrer bedeutenden gesellschaftlichen Funktion für das Wohnen und ihres positiven Einflusses auf das Mietenniveau von hoher Relevanz, sondern insbesondere auch in der Funktion als politische Bündnispartnerin der FHH. Im Folgenden werden daher die Standpunkte der Hamburger Genossenschaften als potenzielle Erbbaurechtsnehmerinnen dargestellt.

STANDPUNKTE DER ERBBAURECHTSNEHMERINNEN

Während nach dem 1. Weltkrieg eine bedeutende Anzahl neu gegründeter Genossenschaften von dem damalig neuen Instrument Erbbaurecht profitierten, wird dieses Konzept heutzutage von der Mehrzahl der Genossenschaften abgelehnt. Genossenschaften, die 1920 noch geringes Eigenkapital hatten und durch die „Doppelstrategie – Erbbaurecht und zinsgünstige Kredite durch die Stadt“ (Schirg 2021, S. 22) erstmalig Fuß auf dem Wohnungsmarkt fassen konnten, sind heute oftmals etablierte Marktteilnehmerinnen auf dem Wohnungsmarkt und weisen erhebliche Wohnungsbestände, hohe Mitgliederzahlen und gute finanzielle Möglichkeiten auf. Für die alten, bestandhaltenden Genossenschaften wirkt der neue Beschluss der Rot-Grünen Politik zur Verstärkung des Erbbaurechts also nicht wie damals als Zugangsmöglichkeit zum Hamburger Wohnungsmarkt, der in der Vergangenheit aufgrund von geringen Mitgliederzahlen und wenigen Ersparnissen ohne das Erbbaurecht unmöglich gewesen wäre (ebd.). Vielmehr stellt der Beschluss für sie heute eine nachteilige unfreiwillige Alternative zum Volleigentum dar. Wie unter Abschnitt 4.2. bereits erwähnt, wird diese Sichtweise deshalb insbesondere seitens eigenkapitalstarker und damit in der Regel großer, alter Genossenschaften mit hohem Bestand und vielen Mitgliedern in Hamburg eingenommen. In der Politik und in den Medien werden sie und ihre Standpunkte zumeist über den VNW und den Verein Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. vertreten.

Demgegenüber stehen kleinere, jüngere Genossenschaften mit weniger Eigenkapital. Für sie ist

1. KRITIK DER ANWENDUNGSPRAXIS BEI GENOSSENSCHAFTEN

Grundlegend für ein besseres Verständnis der Auseinandersetzungen um die Haltung der Genossenschaften ist, dass sich die geäußerte Kritik nicht gegen das Instrument Erbbaurecht als solches richtet, sondern gegen die aktuelle Anwendungspraxis im Umgang mit den Hamburger Wohnungsgenossenschaften.

„Meine grundsätzliche Haltung, und ich glaube, die teilen auch die Unternehmen, ist, dass das Instrument weder gut noch schlecht ist. Es ist

das Erbbaurecht „die einzige Chance überhaupt an Grundstücke zu kommen“ (Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Wie auch schon vor 100 Jahren muss bei dem Erwerb eines Erbbaurechts zwar ein jährliches Entgelt für die Nutzung des Grundstückes geleistet, der Preis für das Grundstück jedoch nicht getilgt werden (ebd.). Für Kleingenossenschaften ist dies eine Möglichkeit, Zugang zu Grundstücken auf dem aktuellen Hamburger Bodenmarkt zu bekommen, deren Kaufpreise ihre finanziellen Möglichkeiten übersteigen würden. In der medialen Debatte zwischen Senat und Genossenschaftsverbänden rückt dieser Standpunkt zumeist in den Hintergrund und führt gelegentlich zur Kritik am VNW und seinem Geschäftsführer, der diese Sichtweise oft unberücksichtigt lässt, obwohl es in Hamburg derzeit 20 Kleingenossenschaften gibt, die ebenfalls in dem Verband Mitglied sind (ebd.). Der Vertreter einer Kleingenossenschaft begründet dies in einem Gespräch damit, dass die kleinen Genossenschaften „nicht so viele Mitglieder, nicht so viele Wohnungen und schon gar nicht so viel Eigenkapital“ repräsentieren (ebd.). Trotz dieser sehr unterschiedlichen Standpunkte seitens der Hamburger Genossenschaften gegenüber der Erbbaurechtspraxis des Hamburger Senats, wird daher die aktuelle Auseinandersetzung insbesondere von der äußerst ablehnenden Haltung der kapitalstarken, großen Genossenschaften dominiert. Diese Standpunkte beruhen auf verschiedenen gesellschaftlichen, sozialen sowie politischen und finanziellen Argumenten, die im Folgenden systematisch beleuchtet werden.

einfach ein Rechtsinstrument, das immer so gut ist, wie der Erbbaurechtsvertrag, der ihm zugrunde liegt“. (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021)

Wie das Kapitel 3 umfassend gezeigt hat, ist insbesondere der Spielraum der vertraglichen Ausgestaltung der Erbbaurechte sehr breit und bietet den Kommunen viele Gestaltungsfreiheiten. Auch aus Sicht des Deutschen Städtetages ist die Vertragsgestaltung bei Erbbaurechten entschei-

dend (DV 2019a, S. 31). Von einer allgemeinen Kritik der Genossenschaften an dem wohnungspolitischen Nutzen des Erbbaurechts als Mittel gegen Bodenspekulationen ist in der aktuellen Debatte weniger die Rede. Im Gegenteil: Gespräche mit Genossenschaftsvertreter:innen zeigten, dass der Ansatz der Stadt, dem „Durchhandeln von Grundstücken und dem Renditetrieb am Grundstücksmarkt den Riegel vorzuschieben“ (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021), durchaus auf Verständnis stößt. Gerade Kleingenossenschaften empfinden diesen Ansatz nach „Jahrzehnten der Bodenspekulation durchaus interessant“ (Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Die Kritik seitens vieler Genossenschaften richtet sich damit nicht gegen die grundsätzlichen Veränderungen der Bodenpolitik und die Ziele der Stadt Hamburg, die öffentliche Hand auf dem Grundstücksmarkt zu stärken, sondern ausschließlich gegen die derzeitige Erbbaurechtsvergabepraxis städtischer Grundstücke an Genossenschaften.

2. ALTVERTRÄGE BEEINFLUSSEN DIE SICHTWEISE

In den nächsten fünf Jahren laufen 14 Erbbaurechte mit Genossenschaften mit insgesamt 232 Wohneinheiten aus und erfordern vor dem Hintergrund der neuen Vergaberegulungen umfassende Verhandlungen der Vertragspartner:innen (Hamburgische Bürgerschaft 2020b, S. 2). Für 120 der Wohneinheiten werden bereits Verlängerungsverhandlungen geführt (ebd.). Insofern sprechen die Hamburger Genossenschaften in dem eingangs erwähnten offenen Brief an den Hamburger Senat über die künftigen Vereinbarungen neuer Erbbaurechte aus Sicht derer, die jetzt gerade bei vielen Erbbaurechten kurz vor dem Auslaufen ihrer Verträge stehen (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Die Erfahrungen aktueller Verhandlungen und kürzlich auslaufender Erbbaurechtsverträge bilden daher einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Perspektive der Genossenschaften.

Seit dem Beschluss des Hamburger Senats 2019 zur intensiveren Nutzung des Erbbaurechts und den neuen Rahmenbedingungen vom 1. Januar 2020 gab es keine Neubestellung eines Erbbaurechts seitens einer Genossenschaft (Hamburgische

Der übliche Vorgang laufender Erbbaurechte hat vorgesehen, dass Unternehmen, die über lange Zeit Wohnungsbau und -bewirtschaftung auf einem Grundstück betrieben haben, dieses zwei bis drei Jahrzehnte vor Auslaufen des Vertrags abgelöst haben. Mit dem neuen Haushaltsbeschluss sollen im Gegensatz dazu alle Verträge verlängert werden oder in das Eigentum der FHH übergehen. Der VNW kritisiert dieses Vorhaben, da die Genossenschaften „über viele Jahre bewiesen haben, dass sie da nichts anderes machen als Wohnungsbau und bezahlbare Mieten und dass sie diese Grundstücke nicht veräußern“ (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Während das Erbbaurecht gegen den spekulativen Grundstückshandel auf dem Hamburger Wohnungsmarkt als zielbringendes Instrument anerkannt wird, ist sein Nutzen in der Anwendung mit Genossenschaften hingegen nichtig, da diese ohnehin die gewünschten Ziele verfolgen (ebd.).

Bürgerschaft 2020b, S. 2). Die Debatte um das Erbbaurecht, welche im Wesentlichen durch diese neuen Beschlüsse ausgelöst wurde, wird daher hauptsächlich von denjenigen Genossenschaften geführt, deren Erbbaurechtsverträge kurz vor dem Auslaufen stehen. Auch die Vertreterin des VNW ist sich sicher, dass die „deutliche Zurückhaltung“ der Genossenschaften gegenüber dem Erbbaurecht eine Folge negativer Erfahrungen aus den Verhandlungen der aktuell auslaufenden Erbbaurechtsverträge ist (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Die Baugenossenschaft freier Gewerkschafter schließt sich dieser Haltung an und sieht „zu schlechte Erfahrungen“ als Ursache dafür, dass auf lange Sicht keine neuen Erbbaurechtsverträge mit der Stadt abgeschlossen werden (Vertreter der BGFG, persönliche Kommunikation, 03.03.2021).

Das Vertrauen der Genossenschaften in neue Erbbaurechtsverträge mit der Stadt Hamburg erfordert daher vor allem die Lösung problematischer Altlasten (Wohnungswirtschaft Heute Verlagsgesellschaft mbH 2019, S. 37). Die „CruX“ ist laut Vertreterin des VNW hierbei, dass seit der

Bodendrucksache im Oktober 2019 kein Erbbaurechtsvertrag verlängert worden ist, da die Verhandlungen derart kompliziert seien (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Die Verhandlungen mit der Finanzbehörde um alte Erbbaurechtsverträge werden zusätzlich erschwert, da es seit in Krafttreten des neuen Gesetzes keinen neuen Erbbaurechtsvertrag

3. UNSICHERE AUSLAUFSITUATION DER ERBBAURECHTSVERTRÄGE

Inhaltlich richtet sich die Kritik der Genossenschaften bei den aktuellen Verhandlungen alter Verträge wie auch bei den Vordiskussionen im Rahmen der veränderten Bodendrucksache zukünftiger Erbbaurechte unter anderem gegen die Auslaufsituation und bezieht sich dabei auf finanzielle ebenso wie ideologische Aspekte. Bereits vor Beschluss der Drucksache 2019, hat die Stadt Hamburg in einem Moratorium verabschiedet, dass keine weiteren Entscheidungen über Grundstücksankäufe vereinbart werden dürfen (ebd.). Seither ist es den Genossenschaften nicht mehr möglich, bestehende Erbbaurechte durch den Ankauf der Grundstücke abzulösen, sodass nur noch zwei mögliche Szenarien für die Auslaufsituation der Erbbaurechtsverträge bleiben. Erlischt das Erbbaurecht durch Zeitablauf, bedeutet dies, dass die Wohnungen an die FHH übergehen und die Genossenschaften Anspruch auf eine Entschädigung haben. Für neue Erbbaurechtsverträge liegt die Entschädigungshöhe für das Bauwerk auf dem erbbaurechtsbelasteten Grundstück bei 100 % (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 16). In Zukunft werden auslaufende Erbbaurechte nicht wie bisher mit 66 % entschädigt, sondern mit dem vollständigen Verkehrswert, um den Werterhalt für die Genossenschaften sicherzustellen und die Attraktivität des Erbbaurechtes zu steigern (ebd.). Damit lässt sich laut Senat ein „bislang vorhandenes Hemmnis für werterhaltende Investitionen in Wohnungsbestände“ (ebd.) beseitigen. Dem Vertreter einer Genossenschaft zufolge zwangen teure Verlängerungskonditionen Genossenschaften jedoch vereinzelt dazu, Erbbaurechtsverträge ungewollt auslaufen zu lassen, womit die Gebäudebestände in das Eigentum der FHH übergangen (Vertreter der BGFG, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Die 100 %-Regelung führe zwar zu einer vollständigen wirtschaftlichen Entschädigung, die Bewohner:innen der Wohnungen verlieren jedoch

gibt, der als Musterexemplar dienen und so zu einer neuen Wahrnehmung führen könnte. Diese Hemmnisse der Genossenschaften durch Altverträge prägen die aktuelle Auseinandersetzung und erfordern daher eine differenzierte Betrachtung der genossenschaftlichen Standpunkte.

ihre Mitgliedschaft in der Genossenschaft. Für den VNW ist dies aus dem „genossenschaftlichen Selbstverständnis ein Unding“ (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021), da die Förderung der Mitglieder per Genossenschaftssetzung Zweck des genossenschaftlichen Prinzips ist (Wegner et al. 2013, S. 18). Hinzu kommt, dass aufgrund der alten Verträge die 100 %-Regelung noch nicht greift (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021), sodass eine Entschädigung des Bauwerks gemäß §27 Abs. 2 ErbbauRG nur zu (mindestens) zwei Dritteln erfolgt (ErbbauRG). Aus der wirtschaftlichen Perspektive der Genossenschaften ist dies insbesondere für Investitionen und Modernisierungen der Wohnungsbestände kurz vor Ablauf der Erbbaurechtsverträge ein Problem, da diese nicht vollständig entschädigt würden (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Obwohl es gegen die Geschäftspolitik der Genossenschaften verstoße, ihre Gebäude unentwegt zu pflegen und weiterzuentwickeln, führe dies im schlimmsten Fall dazu, dass nicht mehr weiter in die Wohnungsbestände investiert würde (ebd.).

Die Unsicherheit hinsichtlich der Zukunft der Bestände nach Ablauf des Vertrags ist eines der zentralen Hemmnisse für die Genossenschaften. Um darauf zu reagieren, hat die FHH vorab Anpassungen für Verlängerungsoptionen vorgestellt. Erbbaurechte im Geschosswohnungsbau können innerhalb von 20 Jahren vor Ende der Vertragslaufzeiten um bis zu 20 Jahre verlängert werden (Dressel 2020, S. 16), sodass Investitions- und Modernisierungsstaus frühzeitig verhindert und eine langfristige Planung ermöglicht wird. In individuellen Vertragsverhandlungen zwischen der FHH und den Genossenschaften müssen auf dieser Beschlussgrundlage Verlängerungskonditionen für laufende Erbbaurechte vereinbart werden, um zu

vermeiden, dass die Genossenschaftsbestände der Stadt überschrieben werden (Vertreterin des VNW,

persönliche Kommunikation, 03.03.2021)

4. BEMESSUNGSGRUNDLAGE: BODENRICHTWERTE

Da die Ablöse erbbaurechtsbelasteter Grundstücke seitens der Stadt nicht mehr genehmigt wird und die Genossenschaften die Erbbaurechte aufgrund erläuterter Aspekte in der Regel nicht auslaufen lassen wollen, ist in den derzeitigen Verhandlungen zwischen der FHH und den Genossenschaften die Verlängerung der Verträge die einzig mögliche Option im Sinne beider Vertragspartner:innen. Besonders in Hochpreisregionen wie Hamburg treten jedoch bei derartigen Vertragsverlängerungen „konfliktbehaftete Situationen“ auf, wenn Erbbaurechtsnehmer:innen mit einem deutlichen Anstieg der Erbbauzinsen rechnen müssen (DV 2019a, S. 7).

Derartige Kritik wird von den Hamburger Genossenschaften in verschärfter Form geäußert. Wie in Abschnitt 4.2 aufgezeigt, können Genossenschaften einen wesentlichen Beitrag zur Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum leisten und tun dies in Hamburg seit Jahrzehnten. Voraussetzung hierfür ist laut Hamburger Genossenschaften jedoch die Verfügbarkeit von bezahlbarem Grund und Boden: „ohne Zugang zu preisgünstigem, bezahlbarem Boden kann man auch keine bezahlbaren Mieten neu schaffen“ (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Unter den aktuellen Bedingungen führe das Erbbaurecht laut VNW nicht zu einer Vergünstigung des Wohnens sondern der Verteuerung (ebd.). Ursächlich hierfür ist in erster Linie die Bemessung der Erbbauzinsen an den Bodenrichtwerten. Sowohl bei einer Verlängerung alter Erbbaurechte als auch bei möglichen zukünftigen Erbbaurechtsverträgen bemisst sich der zu zahlende Erbbaurechtszins an den aktuellen Bodenrichtwerten. Diese sind gemäß §196 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 Bodenmarktes ergeben und durch den spekulativen Grundstückshandel in die Höhe getrieben werden (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Die Genossenschaften kritisieren hier ausdrücklich, dass sie sich an diesem Markt in aller Regel nicht

beteiligen, da sie mit ihren Beständen nicht handeln (ebd.; Vertreter der BGFG, persönliche Kommunikation, 03.03.2021; Vertreter der Drachenaubau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Auch der deutsche Erbbaurechtsverband kann die Kritik der Genossenschaften, dass es „eigentlich nicht die richtige Grundlage ist“, durchaus teilen, da der Maßstab für die Bodenwerte Verkaufsfälle sind, Erbbaurecht aber gerade kein Verkauf ist (Erbbaurechtsverband, persönliche Kommunikation, 20.03.2021).

Die durchschnittlichen Bodenrichtwerte in Hamburg pro Quadratmeter Wohnfläche für Geschosswohnungsbau mit ortstypischer Geschossflächenzahl sind zwischen 2015 und 2021 von 1.024 Euro/m² auf 1.953 Euro/m² gestiegen (Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg 2015, 2021). Während 2015 der höchste verzeichnete Richtwert noch bei 7.303 Euro/m² lag, hat er sich bis 2021 mehr als verdoppelt auf 14.934 Euro/m² (Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg 2015, 2021). Aus den Daten der vergangenen sechs Jahre lässt sich eine exponentielle Steigerung der Bodenrichtwerte für die kommenden Jahre herleiten (siehe Abbildung 5).

Da diese Werte die Grundlage des Erbbauzinses bilden, hat der exponentielle Anstieg der Bodenrichtwerte zur Folge, dass auch der Zinsbetrag stetig steigt. Anders als beim Volleigentum, wo nur zu Beginn der vollständige Grundstückspreis gezahlt werden muss und danach frei bewirtschaftet werden kann, ist es den Genossenschaften durch den Bodenrichtwert als Bemessungsgrundlage nicht möglich, sich von den Preissteigerungen des Bodens abzukoppeln (Schirg 2021, S. 24).

Zwar bezieht Hamburg seit dem 1. Januar 2020 unter den sieben größten Städten mit 1,5 % den niedrigsten Erbbauzinsatz (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 15), bei einer Baulandpreissteigerung von durchschnittlich 200 % (Statista 2021) führe dies laut des VNW jedoch noch immer zu einer derartigen Steigerung des Erbbauzinses, dass bezahlbare Mieten auf diesen Grundstücken nicht abgebildet werden können (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Bei einer zukünftigen Laufzeit der Erbbaurechte für Wohnnutzung in Hamburg von 75 Jahren würde dies bedeuten, dass bei jeder Verlängerung erneut zur Bemessung die steigenden Bodenrichtwerte zugrunde gelegt würden. Die Bodenpreissteigerungen und die Anpassungsklausel (Kapitel 3.3.1), die der/dem Erbbaurechtsgeber:in gemäß §9a ErbbauRG eine Erhöhung des Erbbauzinses zur Verhinderung möglicher Wertverluste des Vertrags ermöglicht (DV 2019b, S. 11), führen nicht nur zu Unsicherheiten in Bezug auf die gesamte Höhe der zu erwartenden finanziellen Belastung, sondern letztendlich dazu, dass die Genossenschaften das Grundstück „doppelt, wenn nicht sogar dreifach und mehr“ zahlen müssen (Böhm und Chrobok 2019; Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021).

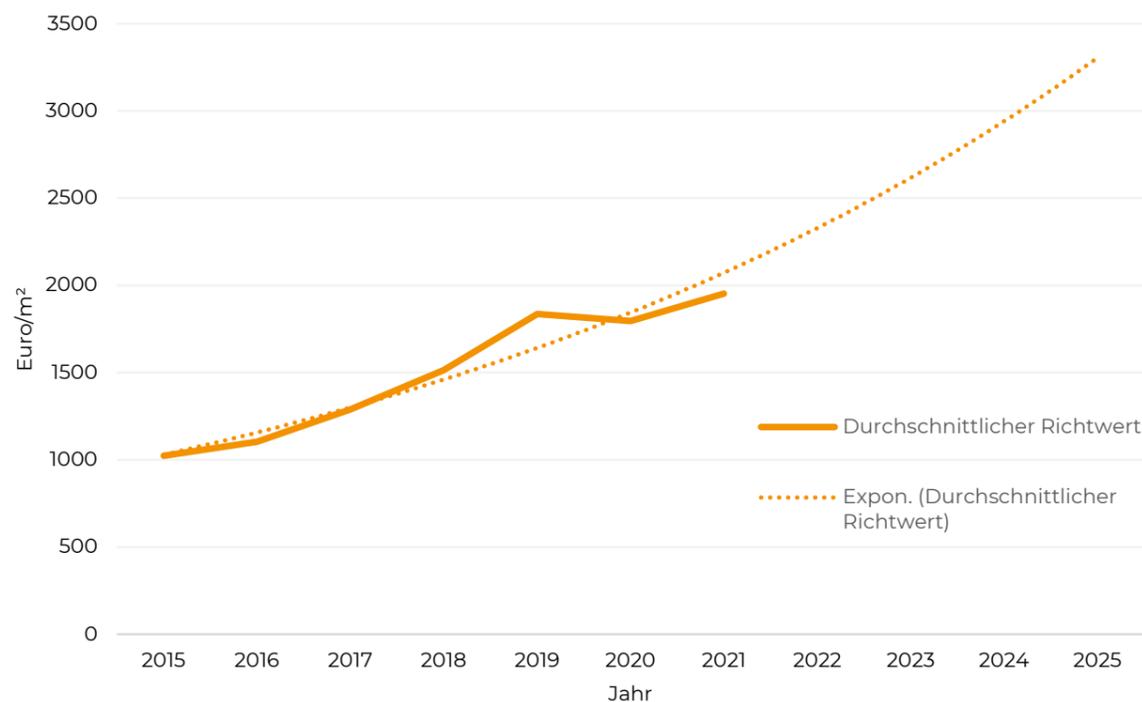


Abb. 5: Bodenrichtwerte pro Quadratmeter Wohnfläche für Geschosswohnungsbau mit ortstypischer Geschossflächenzahl

Die Wertsicherungsklausel lässt sich durch die Vorfinanzierung des Erbbaurechtes durch ein Einmalentgelt bei Vertragsabschluss anstelle des jährlichen Erbbauzinses zwar umgehen, Liquiditätsvorteile für die Genossenschaften fielen dabei jedoch weg. Besonders für eigenkapitalschwache Genossenschaften ist dies daher in der Regel unvorteilhaft.

Weitere Finanzierungsschwierigkeiten für die Erbbaurechtsnehmer:innen, die im Rahmen der Gespräche mit den Verbands- und Genossenschaftsvertreter:innen thematisiert wurden, sind unter anderem der erhöhte Eigenkapitalbedarf sowie eine erschwerte Beleihungsakzeptanz durch die Bank. Bei kurzen Restlaufzeiten der Erbbaurechtsverträge habe es laut Vertreterin des VNW bereits Einzelfälle gegeben, in denen die Bank ein Gebäude auf einem Erbbaurecht nicht mehr besichert hat. Wenn die Banken keine Darlehen mehr geben, fehle das Kapital für notwendige Investitionen und Modernisierungen der Genossenschaftsbestände (ebd.). Diesem Einzelfall steht ein Grundstück einer Kleingenossenschaft gegenüber, welches trotz geringer Gesamtlaufzeit

5. GRUNDSTÜCKE IN GENOSSENSCHAFTLICHER HAND SICHERER

Im vergangenen Jahr sagte der Geschäftsführer des VNW in einem Streitgespräch mit der Taz: Wenn die Stadt ihre Gewinnabsichten zurückstelle und günstige, wirtschaftliche Konditionen für eine Investition mit einem Erbbaurecht ermöglicht, dann sei der VNW dabei (Knödler 2020). Mittlerweile haben die Mitgliedsunternehmen des VNW diese Aussage jedoch korrigiert und lehnen eine Vergabe im Erbbaurecht grundsätzlich ab (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Auf dem heutigen Grundstücksmarkt seien sie nicht in der Lage, das finanzielle Risiko beim Erbbaurecht einzuschätzen (ebd.). Abgesehen davon, dass das Erbbaurecht zu den heutigen Konditionen unwirtschaftlicher sei als der Erwerb eines Grundstückes, führe auch das Ziel der Stadt, mit dem Erbbaurecht eine Handlungsoption zu erhalten, „bei den Genossenschaften völlig ins Leere“ (ebd.). Die Vertreter:innen der kleinen und großen Genossenschaften sind sich den Gesprächen zufolge einig, dass Grund und Boden im genossenschaftlichen Eigentum langfristig vor Spekulation sicherer sei als im staatlichen Eigentum (ebd.;

gute Darlehen der Förderbank bekommen hat (Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Auf einer Podiumsdiskussion zum Erbbaurecht wurden derartige Bedenken zur Finanzierung des Erbbaurechtes eines Bankmitarbeitenden zufolge als unbegründet dargestellt, da sich die Darlehensperspektive durch bestimmte Konditionsvereinbarungen durchaus regeln ließe (MdHB, persönliche Kommunikation, 26.05.2021).

Aufgrund auseinandergelagerter Standpunkte, deren Nachvollziehbarkeit eine detaillierte Einzelfallprüfung erfordern würde, wird im Rahmen dieser Arbeit auf eine weitere ökonomische Bewertung verzichtet. Relevant für die aktuellen Auseinandersetzungen ist jedoch, dass die erschwerte Kreditsituation bei dem LIG auf Verständnis trifft und dieser im Rahmen der Bodenrechtsdrucke Möglichkeiten anbietet, frühzeitig über eine Verlängerung der Verträge mit den Genossenschaften zu sprechen, um die Beleihungsakzeptanz durch die Bank zu fördern (Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021).

Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021; Vertreter der BGGF, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Die vergangenen Jahrzehnte der Hamburger Bodenpolitik haben gezeigt, dass sowohl unter der CDU-Regierung als auch nach dem Regierungswechsel viele städtische Grundstücke veräußert wurden (vgl. Kapitel 2), während viele Hamburger Genossenschaften ihre Grundstücke seit über 100 Jahren im Sinne des Allgemeinwohls bewirtschaften (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021; Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021).

Es besteht auf genossenschaftlicher Seite Verständnis für den neuen bodenpolitischen Ansatz der Stadt, mit dem Erbbaurecht den Renditetrieb am Grundstücksmarkt zu unterbinden. Jedoch wird kritisiert, dass dieses Ziel bei den Genossenschaften jeder Grundlage entbehrt. Um mit dem Erbbaurecht die Bereitstellung preiswerten Wohnraums

zu fördern, bedarf es laut der Vertreterin des VNW einer klaren Differenzierung seitens der Stadt in profitorientierte Akteur:innen und die bestandshaltende Wohnungswirtschaft, die den Markt seit Jahrzehnten verlässlich mit bezahlbarem Wohnraum versorgt. Während für konkret städtebauliche Maßnahmen und Großprojekte, die in absehbarer Zukunft geplant sind, der Einsatz des Erbbaurechts bei dem Vertreter des BGFG auf Verständnis stieß, ist eine Anwendung im Mietwohnungsbau der Genossenschaften für ihn nicht nachvollziehbar

ZWISCHENFAZIT

Aus den dargestellten Standpunkten lässt sich für die großen Genossenschaften schlussfolgern, dass sich ihre Hauptkritik am Erbbaurecht gegen die Verteuerung der Grundstücke richtet. Bodenrichtwerte auf Grundlage tatsächlich abgeschlossener Grundstücksverkäufe festzulegen, hat in den vergangenen Jahren bereits zu einer Verteuerung des Wohnens geführt, da die Kaufpreise, die Genossenschaften für städtische Grundstücke zahlen müssen „exorbitant gestiegen“ sind (Böhm und Chrobok 2019). Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für Erbbaurechte zugrunde zu legen, treibe diese Verteuerung weiter an. „Auf teuren Erbbaurechten kann man keinen bezahlbaren Wohnungsbau errichten“ (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Hinzu kommt die Kritik an den Laufzeiten der Erbbaurechte, die nicht nur eine finanzielle Mehrbelastung bedeuten, sondern auch soziale und gesellschaftliche Verpflichtungen gegenüber den Genossenschaftsmitgliedern unberücksichtigt lassen.

(Vertreter der BGFG, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Kritik am fehlenden Vertrauen der Stadt Hamburg den Genossenschaften gegenüber, konnte aus den Gesprächen über den städtischen Umgang mit profitorientierten Unternehmen auf der einen Seite und Genossenschaften bzw. bekannten bestandshaltenden Wohnungsunternehmen auf der anderen Seite klar herausgelesen werden (ebd.).

Die dargestellten Kritikpunkte begründen, warum große Genossenschaften in der aktuellen Vergabep Praxis erhebliche Nachteile in finanzieller und ideologischer Hinsicht gegenüber dem bisher praktizierten Volleigentum sehen. Diese Nachteile führen laut dem Verein Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. dazu, dass bezahlbares Wohnen auf Erbbaurechtsgrundstücken nicht mehr gewährleistet werden kann (Böhm und Chrobok 2019). Die kleinen Genossenschaften teilen die Kritik an einer Bemessung des Erbbauzinses auf Grundlage der Bodenrichtwerte, unabhängig davon, ob Wohnungen frei oder gefördert vermietet werden, als wirtschaftlich „völliger Unsinn“ (Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Sie sehen jedoch im Unterschied zur Haltung großer Genossenschaften das Erbbaurecht nicht als nachteilige Alternative zum Volleigentum.

4.4 POTENZIALE UND HEMMNISSE DES ERBBAURECHTS

Die vorausgegangenen Erläuterungen veranschaulichen die Komplexität der aktuellen Debatte um das Erbbaurecht. Insbesondere die deutliche Ablehnung der großen Genossenschaften steht der beschlussfesten Anwendungspraxis der FHH gegenüber.

Noch vor kurzem wurden die Diskussionen zum Erbbaurecht als ein Baustein zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum „eher allgemein“ geführt. Jetzt ist nicht nur in Hamburg eine kleinteiligere und konkretere Behandlung der Thematik in der kommunalen Verwaltungspraxis, der Stadtgesellschaft und dem politischen Raum zu beobachten (DV 2019a, S. 31). In vielen deutschen Metropolregionen haben die politischen Auseinandersetzungen um das Erbbaurecht an Brisanz gewonnen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Städte derzeit die akuten Folgen der Veräußerungs- und Privatisierungspolitik der letzten Jahre spüren; dabei steht der Mangel kommunaler Grundstücke dem dringenden Bedarf an Flächen für den erforderlichen Wohnungsbau entgegen (ebd.).

Eingebettet in diese politische Diskussion werden im Folgenden die Potenziale des Erbbaurechts für den Hamburger Bodenmarkt benannt und den Standpunkten der Genossenschaften gegenübergestellt, die die aktuelle Vergabep Praxis begrenzen. Konkret werden durch die Untersuchung der Standpunkte potenzielle politische, rechtliche und finanzielle Mehrwerte und Hemmnisse des Erbbaurechts aus Sicht der FHH und der Hamburger Genossenschaften herausgearbeitet mit dem Ziel der detaillierten Darstellung vorhandener Interessensgegensätze.

POLITISCHE EBENE

Auf der politischen Ebene bildet die Diskrepanz zwischen der beschlussfesten Intensivierung des Erbbaurechts und der ablehnenden Haltung der Genossenschaften gegenüber dieser neuen Bodenpolitik aufgrund der gewichtigen Einflussnahme des VNWs in dem Bündnis für das Wohnen ein zentrales Problem.

Zum Erreichen des Neubauziels von 10.000 Baugenehmigungen jährlich wurde das Bündnis für das Wohnen mit dem Koalitionsvertrag der 22. Legislaturperiode neu aufgelegt (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2020, S. 24). Neben städtischen Wohnungsgesellschaften, freien Wohnungsunternehmen und Mieter:innenschutzvereinen erfüllen auch Genossenschaften eine zentrale Aufgabe im Vorbringen des bezahlbaren, preisgedämpften und klimagerechten Wohnens (ebd.). Umso erforderlicher wird für die FHH daher eine Einigkeit der Bündnispartner:innen in aktuellen Verhandlungen für die Erneuerung des Bündnisses. Nicht nur der Senat sieht ein „starkes, vertrauensvoll arbeitendes“ Bündnis als ein zentrales Ziel der Stadtentwicklungspolitik der kommenden Jahre (Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. 2020), auch die Genossenschaften haben ein großes Interesse an dem Bündnis für das Wohnen (Ritscher 2021b). Da die Genossenschaftsverbände jedoch die Festlegungen zum Erbbaurecht klar ablehnen, ist das

RECHTLICHE EBENE

Auf der rechtlichen Ebene bietet die Möglichkeit der flexiblen Vertragsgestaltung von Erbbaurechten sowohl eine Reihe von Mehrwerten als auch die Grundlage für wesentliches Konfliktpotenzial zwischen der FHH und den Genossenschaften. Inwiefern die Potenziale des Erbbaurechts ausgeschöpft werden können, hängt stark von der vertraglichen Ausgestaltung ab. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Erbbaurechts bieten für den/die Grundstückseigentümer:in wesentliche Vorteile gegenüber anderen städtebaulichen Instrumenten. Die Gestaltungsspielräume für die FHH bei der Erstellung der Erbbaurechtsverträge ermöglichen eine Ausgestaltung dieser im Sinne einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Die Erfüllung sozialer und städtebaulicher Vorgaben durch potenzielle Erbbaurechtsnehmer:innen lassen sich in den Verträgen anhand konkreter Leis-

Instrument trotz sieben Verhandlungsrunden der Bündnismitglieder noch immer eines der ungelösten Streitpunkte zwischen der FHH und dem VNW (Ritscher 2021a).

Die aktuelle Anwendungspraxis in Hamburg sieht vor, dass im Einzelfall geprüft wird, ob ein städtisches Grundstück im Erbbaurecht vergeben oder verkauft werden soll. „Je größer, je zentraler und je stärker die Fläche mit vorhandenem Besitz verknüpft ist, desto eher wird zukünftig ein Erbbaurecht bestellt“ (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 14). Diese Kriterien für die Abgrenzung von Verkauf zu Erbbaurechten gelten in der Praxis für alle Marktteilnehmer:innen gleichermaßen, unabhängig davon, ob es Genossenschaften, private Wohnungsunternehmen oder andere Investor:innen sind (Vertreter des LIC, persönliche Kommunikation, 04.05.2021). Die Gleichstellung der Genossenschaften mit der profitorientierten Wohnungswirtschaft führt zu einer deutlichen Kritik der Genossenschaften an der Grundstücks politik des Senats. In der aktuellen Vergabep raxis fehle es laut Genossenschaftsvertreter an Anerkennung der genossenschaftlichen Bedeutung für den Hamburger Wohnungsmarkt und das gemeinwohlorientierte Handeln (Vertreter der BGFG, persönliche Kommunikation, 03.03.2021; Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021).

tungen festsetzten und durch die FHH als Erbbaurechtsgeberin finanziell honorieren. Diese Fälle sogenannter „Sondertatbestände“ erfordern in der Praxis jedoch einen hohen Verwaltungsaufwand. Ältere Erbbaurechtsverträge haben einen Umfang von 10-24 Seiten, wohingegen heutige Verträge 60 Seiten umfassen (Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Dies erschwere nicht nur die Nachvollziehbarkeit der Vertragsbestandteile (ebd.), sondern birgt durch diverse Festsetzungsmöglichkeiten außerdem ein hohes Konfliktpotenzial unter den Vertragsparteien (DV 2019a, S. 34).

Zudem ist das Erbbaurecht einerseits mit den europäischen Richtlinien des EUBeihilferechts gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEU zu vereinbaren, welches im

POTENZIALE	FHH	GENOSSENSCHAFTEN
POLITISCH	Einsatz als wohnungspolitisches Steuerungsinstrument Marktoberherrigende Wirkung bei Verbreitung des Erbbaurechts und Ausweitung des kommunalen Eigentums Dämpfender Effekt auf die Bodenrichtwerte bei flächendeckender Anwendung	
RECHTLICH	Längere Miet- und Belegungsbindungen durch rechtliche Rahmenbedingungen; Vorteile gegenüber anderen städtebaulichen Instrumenten Vielfältige Anpassungsmöglichkeiten an die Vertragspartner:innen durch Spielräume bei der Vertragsgestaltung	Vertragliche Spielräume ermöglichen Honorierung sozialer Gegenleistungen Differenzierung der Wohnungsakteur:innen jenseits von beihilfe- und haushaltsrechtlichen Einschränkungen
FINANZIELL	Langfristige, sichere Einnahmen durch rechtliche Absicherung Erträge aus den Erbbaurechten können in revolvierende Bodentonds gespeist werden	Liquiditätsvorteile bietet Kleingenossenschaften die Chance auf dem Wohnungsmarkt zu partizipieren Finanzielle Entlastung durch „Sondertatbestände“
HEMNMISSE		
POLITISCH	Fortbestehen des Bündnisses für das Wohnen hängt maßgeblich von einer Kompromissfindung mit der Wohnungswirtschaft ab	Fehlende Anerkennung der genossenschaftlichen Bedeutung für den Wohnungsmarkt, für das gemeinwohlorientierte Handeln; Kritik an der Gleichstellung mit der profitorientierten Wohnungswirtschaft
RECHTLICH	Hoher Verwaltungsaufwand Detailreiche Vertragsgestaltung birgt hohes Konfliktpotenzial Bindung an die Vorschriften des EU-Behilferechts und Haushaltsrechts	Kein Volleigentum; Eingeschränktes Nutzungsrecht Ungeklärte Auslaufsituation der Verträge Ungeklärte Verlängerungsverhandlungen laufender Erbbaurechtsverträge
FINANZIELL	Haushaltsrechtliche Bindung der Bemessungsgrundlage an den Bodenrichtwert	Unsicherheit über die Gesamthöhe der finanziellen Belastung Aktuellen Berechnungen zufolge unwirtschaftlicher als Volleigentum Erhebliche Preissteigerungen durch die Bemessung am Bodenwert Ungeklärte Beleihungsakzeptanz der Banken

Abb. 6: Gegenüberstellung der Potenziale und Hemmnisse des Erbbaurechts für die FHH und die Hamburger Genossenschaften

Grundsatz das Verbot staatlicher Beihilfen regelt, und andererseits den Vorschriften der jeweiligen Landeshaushaltsordnung zu entsprechen hat. Das Verbot staatlicher Beihilfe dient einem fairen Wettbewerb und einer Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer:innen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie o.J.). Hierbei gelten jedoch eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, die im Zuge einer Erbbaurechtsvergabe an eine Genossenschaft zu prüfen sind. Ähnliches Prüferfordernis gilt bei der Vereinbarkeit mit dem Hamburger Haushaltsrecht. In gemeinsamen Gesprächsrunden mit den Genossenschaften beruft sich der Senat darauf, dass die Finanzbehörde städtisches

FINANZIELLE EBENE

Auf der finanziellen Ebene ist der entscheidende Mehrwert des Erbbaurechts für die FHH der Erhalt des Grundvermögens und gleichzeitig der Möglichkeit, die städtischen Grundstücke für den Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Zwar fehlen der Stadt bei einer jährlichen Zinszahlung kurzfristige Einnahmen durch einen Verkauf, jedoch lassen sich durch den Zins langfristig wertgesicherte Einnahmen generieren. Die Anpassungsmöglichkeiten des Zinses bieten zudem die Chance, von Bodenwertsteigerungen zu profitieren. Dem gegenüber stehen in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase eine Reihe von Hemmnissen, die das Erbbaurecht für große Genossenschaften eigenen Berechnungen zufolge deutlich unwirtschaftlicher machen als das Volleigentum (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Da der jährliche Zins einer regelmäßigen Verbraucherpreisindexanpassung nach §9a unterzogen werden kann (Kapitel 3.3.1), ist kein exakt definierter Erbbauzins für die gesamte Laufzeit festlegbar. Eine Gewissheit über die Gesamthöhe der zu erwartenden finanziellen Belastung gibt es bei Vertragsabschluss daher nicht (DV 2019a, S. 33).

Ein weiteres Hemmnis für die Genossenschaften bilden die Planungs- und Finanzierungsrisiken, die für den/die Erbbaurechtsnehmer:in entstehen. Die zentrale Ursache liegt in der Bemessung der Erbbauzinsen auf der Grundlage exponentiell steigender Bodenrichtwerte. Zwar sind sich Genossenschaftsvertreter:innen und der Vertreter des deutschen Erbbaurechtsverbands darin einig,

Eigentum als Gut haushaltsrechtlich nicht unter ihrem „tatsächlichen Wert“ verkaufen darf, dieser meint den Verkehrswert des Grundstücks (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Dem gegenüber steht wiederum, dass die neuen Verlängerungskonditionen vom 01. Januar 2020 eine derartige „Überlassung unter Wert“ zulassen (Hamburgische Bürgerschaft 2019a, S. 1). Eine intensive rechtliche Prüfung der Zulässigkeit und Vereinbarkeit mit den angrenzenden Themenfeldern ist daher ein unumgängliches Hindernis (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 19).

dass die Bemessungsgrundlage der Erbbauzinsen eine andere sein sollte, die Haushaltsrechtslage in Hamburg sieht jedoch vor, dass „der Ausgangspunkt jeder Bewertung auf jeden Fall der Bodenwert sein muss“ (Vertreter des LIC, persönliche Kommunikation, 04.05.2021).

Ein zentraler Mehrwert des Instruments, welcher oft außer Acht gelassen wird, ist, wie bereits erwähnt, die Möglichkeit der Förderung von Kleingenossenschaften über das Erbbaurecht. Unter marktgerechten Vertragskonditionen bestehen beim Erbbaurecht Liquiditätsvorteile gegenüber dem Volleigentum (DV 2019a, S. 34). Diese Liquiditätsvorteile ermöglichen Kleingenossenschaften den Zugang zum Wohnungsmarkt.

4.5 HANDLUNGSANSÄTZE

Die aufgezeigten Mehrwerte der Erbbaurechtspraxis aus kommunaler Sicht verdeutlichen, weshalb ein verstärkter Einsatz des Instruments derzeit in vielen Kommunen diskutiert wird. Insbesondere in teuren Wachstumsregionen sind diese Mehrwerte Grundlage dafür, dass viele Städte die Anwendung des Instruments im Mietwohnungsbau ausweiten (Huttenloher o.J.). Trotz der bundesweiten Empfehlung der Baulandkommission, das Instrument in Städten insbesondere für den Geschosswohnungsbau intensiver zu nutzen, gibt es in Hamburg seit dem neuen Haushaltsbeschluss 2019 keine neue Erbbaurechtsbestellung im Mietwohnungssektor, was nicht zuletzt auf die politische Auseinandersetzung mit den Wohnungsverbänden des Bündnisses für das Wohnen zurückzuführen ist. Um von den Potenzialen durch eine flächendeckendere Ausweitung der Erbbaurechte profitieren zu können, ist es erforderlich, ihre Attraktivität unter den potenziellen Erbbaurechtsnehmer:innen zu erhöhen.

Im Folgenden sollen, ausgehend von den dargestellten Interessensgegensätzen zwischen der FHH und den Hamburger Genossenschaften, Handlungsansätze aufgezeigt und untersucht werden, die bestehende Konflikte lösen können und die

1. WAHLMODELL

Das Modell der „Wahloption“ wurde bereits in Kapitel 3.1.2 *Erbbaurechtsmodelle* vorgestellt und verfolgt im Grundsatz eine Vergabep Praxis, die dem/der potenziellen Erbbaurechtsnehmer:in die Wahl zwischen dem Erwerb eines Grundstücks und dem Erbbaurecht lässt. Dieses Modell lässt sich in Bezug auf die Genossenschaften dahingehend spezifizieren, dass die Wahloption ausschließlich Genossenschaften und optional anderen gemeinwohlorientierten Träger:innen angeboten wird. Dieser Ansatz verfolgt das Ziel, städtischen Grund und Boden nicht weiter zu privatisieren. Kommunale Grundstücke würden in größerem Ausmaß als bisher im Erbbaurecht vergeben. Ausgenommen werden von dieser Vergabep Praxis nur Investor:innengruppen, die eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung der Grundstücke verfolgen. Ihnen wird der Kauf städtischer Grundstücke weiterhin ermöglicht.

genossenschaftliche Perspektive in der Anwendungspraxis stärker berücksichtigen. Aus der Standpunktanalyse und den Expert:innengesprächen ergaben sich verschiedene Handlungsansätze, welche in Teilen bereits in deutschen Städten angewendet oder diskutiert werden. Nachfolgend wird untersucht, inwiefern diese Ansätze aktuelle Grenzen der Erbbaurechtspraxis auflösen und die Potenziale für den Hamburger Wohnungsmarkt weiter ausschöpfen können.

Im Grundsatz lassen sich die möglichen Handlungsrichtungen in zwei Stränge aufteilen:

1. Vergabe kommunaler Grundstücke an Genossenschaften für den Wohnungsbau als Option im Erbbaurecht (Wahlmodell).
2. Vergabe kommunaler Grundstücke für bestimmte Lagen/Vorhaben (oder für den gesamten Grundstücksmarkt) für alle Investor:innengruppen im Erbbaurecht.

Im 2. Strang erfolgt die Einbeziehung der Genossenschaften insbesondere durch die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge.

In München wird dieses Anwendungsmodell des Erbbaurechts aktuell praktiziert. Das wohnungspolitische Handlungsprogramm, welches alle fünf Jahre vom Münchner Stadtrat neu beschlossen wird, sieht vor, Genossenschaften für städtische Flächen das Wahlrecht zwischen Erbbaurecht und Ankauf einzuräumen, während private Investoren Grundstücke ausschließlich im Erbbaurecht bekommen (DV 2019a, S. 26; Vertreterin des Immobilienservice München, persönliche Kommunikation, 21.04.2021). Seitens der Münchner Genossenschaften wurde durch die Vertreterin des Immobilienservice in München kommuniziert, die Finanzmarktsituation führe dazu, dass Kapitalmarktdarlehen aufgrund des Niedrigzinses deutlich günstiger sind als die verlangten Erbbaurechtszinsen (ebd.). Da die Münchner Genossenschaften den Wohnungsmarkt seit Jahrzehnten mit bezahlbarem Wohnraum versorgen und auch per

Genossenschaftssatzung dafür einstehen, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu bewirtschaften, wurden diese im Handlungsprogramm 2016 von der ausschließlichen Grundstücksvergabe im Erbbaurecht ausgenommen (ebd.).

Dieses Anwendungsmodell ließe sich ebenfalls auf Hamburg übertragen. Im Unterschied zu der gängigen Praxis würde durch die Wahloption zwischen der profitorientierten Wohnungswirtschaft und den Genossenschaften differenziert. Aus den Gesprächen mit den Genossenschaftsvertreter:innen wurde schnell deutlich, dass diese Anwendungspraxis aus Sicht der Genossenschaften das favorisierte Anwendungsmodell für Hamburg ist (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021; Vertreter der Drachenaugen St. Georg Wohnungsbau genossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021; Vertreter der BGFG, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Der Kritik, dass Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Träger:innen unter den aktuellen Bedingungen des Erbbaurechts mit der profitorientierten Wohnungswirtschaft gleichgestellt werden, würde hiermit begegnet. Die politischen, rechtlichen und finanziellen Hemmnisse des Erbbaurechts für die Genossenschaften würden durch ein Erwerbsangebot gegenstandslos werden. Dieser Handlungsansatz knüpft insbesondere an den Standpunkt der Genossenschaften an, dass diese ihre Grundstücke seit Jahrzehnten im Sinne des Gemeinwohls bewirtschaften und sich das Vertrauen der Stadt verdient haben. Auch in München wurde bereitwillig in Kauf genommen, dass „nicht die gesamte Last des geförderten Wohnungsbaus nur bei der öffentlichen Hand lag“, sondern es mit den Genossenschaften private Akteur:innen hat, die verantwortungsvoll mit den Flächen umgehen und „grundsätzlich für langfristigen und bezahlbaren Wohnungsbau“ einstehen (Vertreterin des Immobilienservice München, persönliche Kommunikation, 21.04.2021). Da viele Genossenschaften in Zeiten des Niedrigzinses die Kaufoption vorziehen, bleiben für die FHH allerdings langfristige Einnahmen durch den Erbbauzins aus. Mit den kurzfristigen Einnahmen durch den Kaufpreis eines Grundstücks könnten jedoch weitere Liegenschaftsankäufe finanziert werden.

Während Hemmnisse für die Genossenschaften durch ein solches Wahlmodell abgebaut werden könnten, entstünden eine Reihe von Hindernissen für die FHH, die sich nachteilig auf den Hamburger Wohnungsmarkt auswirken könnten.

Die Ausgestaltung des Anwendungsmodells ist in der Praxis mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Würde das Wahlrecht ausschließlich Genossenschaften eingeräumt werden, kämen, laut Vertreter des LIG, im Bündnis für das Wohnen Gestaltungsschwierigkeiten auf, da nur eine Teilgruppe bevorzugt würde (Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021). Eine Ausweitung des Modells auf die gesamte „gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft“ erfordere klare Kriterien zur Differenzierung der gemeinwohlorientierten Akteur:innen, die seit Abschaffung der Gemeinnützigkeit 1990 nicht mehr besteht. Die Frage nach einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit würde im Rahmen eines solchen Modells eine relevante Rolle spielen. Darüber hinaus gilt es zu klären, inwiefern wohnungs- und städtebauliche Potenziale des Erbbaurechts durch dieses Modell beeinträchtigt würden. In Hamburg bestehen aktuell über 50 % aller Erbbaurechtsverträge mit Genossenschaften. Bereits jetzt ist der Anteil städtischer Flächen, die zur Ausschreibung zur Verfügung stehen, sehr gering (ebd.). Würde den Genossenschaften ein Wahlrecht überlassen, könnte sich dieser Anteil weiter reduzieren. Aus den Expert:innengesprächen mit den Vertreter:innen der Genossenschaften lässt sich prognostizieren, dass bei der Wahlmöglichkeit große Genossenschaften den Erwerb eines Grundstückes vorziehen würden. Da über 50 % der Erbbaurechtsverträge in Hamburg im Geschosswohnungsbau mit Genossenschaften bestehen, würde der Gesamtanteil an Erbbaurechten deutlich abnehmen. Inwiefern zentrale Potenziale des Instruments, beispielsweise eine marktberuhigende und bodenpreisdämpfende Wirkung, die Fachkreisen zufolge eine flächendeckendere Anwendung als Voraussetzung haben (DV 2019a, S. 33), weiter entfaltet werden können, ist bei diesem Modell unklar.

Die Stadt Hamburg verfolgt mit dem Erbbaurecht das Ziel, künftigen Generationen in 70-99 Jahren die Möglichkeit zu geben, auf die Grundstücke zuzugreifen und diese im Sinne einer zukünftigen Stadtentwicklung zu beplanen. Diese Steuerungs-

möglichkeit wird nur gewährt, wenn die kommunalen Bestände im öffentlichen Eigentum bleiben (Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021). Obwohl sich das Wahlrecht für Genossenschaften in München laut der Vertreterin des Immobilienservice die letzten fünf Jahre bewährt hat, war dies für die Stadt eines der zentralen Argumente, weshalb die Wahloption zum Ende des Jahres abgeschafft werden soll (Vertreterin des Immobilienservice München, persönliche Kommunikation, 21.04.2021). Die Möglichkeit der Wahl zwischen Ankauf und Erbbaurecht habe in München in den vergangenen Jahren faktisch dazu geführt, dass immer der Erwerb des Grundstücks vorgezogen wurde (ebd.). Laut der Vertreterin sei die politische Entscheidung, diese Grundstückspolitik in München ab kommendem Jahr zu ändern, keine Folge der Unzufriedenheit mit der Bewirtschaftung der Flächen durch die Genossenschaften, sondern einzig der politischen Zielsetzung geschuldet, Flächen auch zukünftig in der eigenen Verfügbarkeit zu halten. Ergänzend wurde an dieser Stelle von vereinzelt Negativbeispielen berichtet, in denen Genossenschaften ihre Grundstücke weiter veräußert haben. Zwar betonte die Vertreterin, dass dies nicht der Regel entspreche, eine vollständige Sicherheit gäbe es ohne Erbbaurecht jedoch nicht. Auch Hamburg ist sich dessen bewusst: Trotz großen Vertrauens in die Hamburger Traditionsgenossenschaften besteht unabhängig davon, welche Akteur:innen die Grundstücke wie bewirtschaften, laut einer Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft die Gefahr, wichtige Bereiche der Stadtentwicklung über die Grundstücksverkäufe im Erbbaurecht aus der Hand zu geben. Außer dem Erbbaurecht gibt es derzeit keine Möglichkeit, Festschreibungen über Veräußerungsvorschriften und Belegungsbindungen über einen so langen Zeitraum wie die Dauer eines Erbbaurechtsvertrags zu machen (MdHB, persönliche Kommunikation, 26.05.2021).

Insbesondere der Standpunkt vieler Genossenschaften, dass die Grundstücke in genossenschaftlicher Hand sicherer sind, wird seitens der Kommunen differenzierter betrachtet. Zwar ist das Bestreben der Genossenschaften eine langfristige Bewirtschaftung der Grundstücke mit bezahlbarem Wohnraum, aber eine Garantie dafür lässt sich in Kaufverträgen nicht vereinbaren (Erbbaurechtsverband, persönliche Kommunika-

tion, 20.03.2021). „Wenn ein Grundstück verkauft ist, ist es weg und ich weiß nicht, ob ich jemals wieder dran komme“ (Vertreter des LIG, persönliche Kommunikation, 04.05.2021).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Wahloption für die potenziell erbbaurechtsnehmenden Genossenschaften die bevorzugte Praxis der Grundstücksvergabe ist. Rechtliche und finanzielle Hemmnisse des Erbbaurechts lassen sich durch Möglichkeit des Erwerbes umgehen und Liquiditätsvorteile des Erbbaurechts für kleinere, jüngere Genossenschaften dennoch nutzen. Es ist zu erwarten, dass die politische Debatte zwischen dem VNW und der FHH durch ein solches Entgegenkommen der Stadt abgemildert würde und das Bündnis für das Wohnen seitens des VNWs fortgesetzt werden könnte. Auf der anderen Seite ist anzunehmen, dass die wohnungs- und bodenpolitischen Ziele der FHH durch dieses Modell beeinflusst würden. Die kommunalen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten auf städtischen Grund und Boden, die mit dem Erbbaurecht verfolgt werden, würden um einen relativen Anteil der Flächen reduziert. „Voraussetzung für einen dämpfenden Effekt auf Bodenrichtwerte ist, dass das Erbbaurecht nicht nur auf vereinzelte Grundstücke angewandt wird, während die umliegenden Flächen den Rahmenbedingungen des Erwerbs unterliegen“ (Baatz et al. 2020, S. 72). Das preisdämpfende und marktberuhigende Potenzial des Instruments profitiert von einer flächendeckenden Anwendung des Erbbaurechts und kann somit durch das Wahlmodell weniger optimal ausgeschöpft werden.

2. ANPASSUNG DER VERTRAGSKONDITIONEN ZUGUNSTEN DER GENOSSENSCHAFTEN

Ein zweiter möglicher Handlungsansatz knüpft an der aufgezeigten Schwachstelle des Wahlmodells an und sieht vor dem Hintergrund erläuteter Potenziale eine Vergabe städtischer Grundstücke für alle potenziellen Wohnungsakteur:innen im Erbbaurecht vor. Aus den Expert:innen-gesprächen mit Vertreter:innen des LIG, dem deutschen Erbbaurechtsverband und dem Immobilienservice in München wurde deutlich, die Möglichkeiten des Erbbaurechts für den Erhalt des öffentlichen Grundeigentums, die Steuerung der Grundstücksnutzung und den Einfluss auf die Entwicklung der Bodenpreise erfordern eine Intensivierung und Ausweitung des Instruments unabhängig von den potenziellen Erbbaurechtsnehmer:innen, dies besonders vor dem Hintergrund der aktuellen Ausgangslage stark belasteter Wohnungsmärkte. Um dennoch die Perspektiven

der Genossenschaften in der Vergabepaxis zu berücksichtigen und damit ihren Beitrag für das bezahlbare Wohnen in Hamburg anzuerkennen, bedarf es einer Anpassung der Vertragskonditionen zugunsten der Genossenschaften. Die rechtlichen Bestandteile eines Erbbaurechtsvertrags bieten umfassende Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Anpassung der Erbbaurechte zugunsten der genossenschaftlichen Perspektive, die den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würden. Im Folgenden werden daher exemplarisch zwei zentrale Möglichkeiten der Vertragsgestaltung zwischen FHH und Genossenschaften vorgestellt, welche die genossenschaftliche Erbbaurechtsnehmer:innenperspektive stärker berücksichtigen und erste Ansätze der Lösung dargestellter Interessensgegensätze aufzeigt.

REDUZIERUNG DES ERBBAUZINSES FÜR WOHNUNGSPOLITISCHE ZWECKBINDUNGEN

Eine mögliche Anpassung sieht vor, die Erbbauzinsen für wohnungspolitische Zweckbindung zu reduzieren. Zwar lassen sich vergleichbare Ansätze bereits im Hamburger Haushaltsbeschluss finden, jedoch gibt es keinen neuen Erbbaurechtsvertrag auf Grundlage dieses Beschlusses, der mögliche Chancen und Grenzen verdeutlichen würde. Für die Neubestellungen sieht der Haushaltsbeschluss vor, dass „zum Teil deutlich längere Mietpreis- und Belegungsbindungen sowie Umwandlungs- und Veräußerungsverzichte bei der Wertermittlung zu berücksichtigen sind“ (Hamburgische Bürgerschaft 2019a, S. 16). Rückschlüsse darüber, wie sehr die Gegenleistungen den Wert des Erbbaurechts verändern und welche Maßnahmen zu welchen Anteilen honoriert werden, lässt die Drucksache nicht zu.

Genossenschaften, die auf ihren Flächen ohnehin i.d.R. eine soziale Wohnraumbewirtschaftung verfolgen, können durch die vertragliche Festsetzung bestimmter Gegenleistungen finanziell entschädigt werden. Die Ausrichtung der Bewirtschaftung oder die bauliche Aktivität kann über den Zweckparagraf der Erbbaurechtsverträge zwischen der FHH und den Genossenschaften in einem kooperativen Prozess ausgehandelt und für

die Dauer des Vertrags festgelegt werden. Um auf die geäußerten Planungs- und Finanzierungsrisiken der Auslaufsituation zu reagieren, bedarf es frühzeitiger Verlängerungsverhandlungen. Wie bereits dargestellt, kann unter den aktuellen Bedingungen in Hamburg bereits 20 Jahre vor Ende der Vertragslaufzeit eine Verlängerung der Erbbaurechte um bis zu 20 Jahre verhandelt werden, ohne die Erbbauzinsen an neue Bodenrichtwerte zu binden (Hamburgische Bürgerschaft 2019b, S. 17). Dies ist jedoch nur eines der möglichen Verlängerungsmodelle im Haushaltsbeschluss des Senats. Ein ergänzender Ansatz könnte sein, die Verlängerungskonditionen für Erbbaurechtsverträge mit Genossenschaften bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zu vereinbaren und rechtlich festzusetzen. Die vertragliche Vereinbarung einer Verlängerung um weitere 20 Jahre fordern derzeit auch die Genossenschaften in München (Vertreterin des Immobilienservice München, persönliche Kommunikation, 21.04.2021). Laut Vertreterin des Immobilienservices werden die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür in München derzeit geprüft. Ein Hindernis stellt das Haushaltsrecht dar, welches eine Veräußerung unter Wert nicht zulässt und sich damit auf den Verkehrswert zum Zeitpunkt der Verlängerung bezieht. Eine Ermittlung

des Wertes zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ist jedoch nicht verlässlich (DV 2019a, S. 40). Mindestens aber ließe sich bei Vertragsabschluss eine sogenannte „Sprechklausel“ nach Münchener Vorbild festsetzen, die eine verbindliche Verlängerungsverhandlung spätestens 5 Jahre vor Vertragsauslauf festlegt (Vertreterin des Immobilienservice München, persönliche Kommunikation, 21.04.2021).

Eine „Expertenwerkstatt“ in Berlin (organisiert von der Initiative Neudenken und der Stiftung trias, mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) hat für den Anteil öffentlich geförderter Wohnungen zudem ein Modell für die Kombination von Wohnraumförderung und Erbbaurecht vorgeschlagen, um Mietpreis- und Belegungsbindungen über den möglichen Förderzeitraum hinaus abzusichern (Brahm und Darr 2017, S. 4). Während gemäß einer Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs Bindungen in städtebaulichen Verträgen oder Kaufverträgen länger als 30 Jahre nicht ohne weiteres möglich sind, lassen sich im Erbbaurecht Belegungs- und Preisbindungen über die Dauer des Wohnbauförderprogramms hinaus begründen (BGH, Urteil vom 08.02.2019, Rn. 16; Freiburg im Breisgau o.J., S. 14). Reduzierte Erbbauzinsen und Bodenwerte können in der Kombination mit Wohnungsbauförderung Miethöhen von 6,50 bis 8,50 Euro/m² im sozialen Wohnungsbau ermöglichen (Brahm und Darr 2017, S. 33). Hierfür soll ein Modell entwickelt werden, dass nach Ablauf der Wohnraumförderung eine Zweckbindung durch Erbbaurechtsverträge vorsieht (ebd.). In der Regel wird der Erbbauzins nach Ablauf der Bindungen für geförderten Wohnungsbau auf das dingliche Niveau angehoben (DV 2019a, S. 44). Um zu vermeiden, dass dieser Anstieg höhere Mieten bewirkt

BEMESSUNG DER ERBBAUZINSEN AUF GRUNDLAGE EINES ERTRAGSINDEX

Diese Kopplung der Erbbauzinsen an den Bodenrichtwert greift ein zweiter Ansatz auf. Denn nicht nur von den Hamburger Genossenschaften, sondern auch seitens des deutschen Erbbaurechtsverbandes wurde die Bemessungsgrundlage kritisiert (Kapitel 4.2.). Das exponentielle Wachstum der Bodenwerte führt zu steigenden Erbbauzinsen, die bezahlbare Mieten nicht mehr möglich machen (Vertreterin des VNW, persönliche Kommunikation, 03.03.2021). Alternativ schlägt der VNW eine Kopp-

oder den genossenschaftlichen Haushalt benachteiligt, könnte der Erbbauzins zum Beispiel in der Finanzierungs- und Bauphase temporär erlassen bzw. verringert werden, um den/die Erbbaurechtsnehmer:in zu entlasten und den Wohnungsneubau zusätzlich zu fördern (ebd.). 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.

Für den nicht geförderten Teil müssten durch das Erbbaurecht entsprechende Anreize für die Vereinbarung von Mietpreis- und Belegungsbindungen, Umwandlungsverboten und sonstigen Festsetzungen geschaffen werden. Soziale Aufgaben, zu denen sich die Genossenschaften vertraglich verpflichten, müssten entsprechend vergütet und bei der Erbbauzinsberechnung wertmindernd einkalkuliert werden.

Ein solcher Umgang der Erbbaurechte mit wohnungs- und stadtpolitischen Zielsetzungen und eine Kombination des Instruments mit der sozialen Wohnraumförderung würde eine deutliche finanzielle Entlastung der Genossenschaften ermöglichen und zudem die Erfüllung sozialer Aufgaben für das Gemeinwohl wertschätzen. Ein solches Modell würde in der weiteren Planung eine klare Definition von Wertminderungsfaktoren erfordern, um aufwändige Einzelfallverhandlungen zu vermeiden. Trotzdem bleibt eine Ungewissheit über die zu erwartenden Kosten nicht aus, solange als entscheidende Bemessung der Bodenrichtwert bleibt.

lung der Erbbauzinsen an einen Ertragsindex vor. Der gesamte Erbbauzins würde sich in diesem Modell an den Ertrag der Nutzung des Grundstückes koppeln (ebd.). In der Anwendung würde das bedeuten, dass Erbbaurechtsnehmer:innen, die hohe Mieten verlangen, auch verhältnismäßig höhere Erbbauzinsen zahlen und anders herum (ebd.). Auch der Vertreter einer Kleingenossenschaft hält die Bemessung der Erbbauzinsen auf Grundlage der Mieterträge für vernünftig und regt

an, einen solchen Ertragswert im prozentualen Verhältnis zur vermietbaren Wohnfläche zu bilden (Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG, persönliche Kommunikation, 25.03.2021). Diese Variante einer potenziellen Vergabepaxis wurde in den Vorberechungen zur Drucksache 2019 unter den Bündnismitgliedern nicht weiter diskutiert, sodass eine Konkretisierung der Ausgestaltung seitens des VNW ausblieb. Auch der Senat hat sich mit der Frage der Ertragsindex-Kopplung noch nicht beschäftigt (Hamburgische Bürgerschaft 2020b, S. 3). Die Berliner Expertenwerkstatt schlägt ein ähnliches Modell einer ertragsabhängigen Zinslast für gemeinwohlorientierte Nutzungen und den sozialen Wohnungsbau vor (Brahm und Darr 2017, S. 4). Bodenrichtwerte für den mietpreisgebundenen Wohnungsbau sollen sich in diesem Modell am Ertrag aus der Nutzung orientieren (ebd., S. 35). Für mietpreisgebundenen Wohnraum sind dabei generelle, prozentuale Abschläge auf die Bodenwerte denkbar (ebd.).

Diese ertragsorientierte Bemessung der Erbbauzinsen bietet ein großes Potenzial im bestehenden Interessenskonflikt um die steigenden Bodenpreise. Eine Abkopplung der Bodenrichtwerte könne zu einer deutlichen Vergünstigung der Erbbaurechte für Genossenschaften führen und dabei eine dauerhafte Steuerung der Grundstücksnutzung durch die FHH sichern. Die Stadt würde weiter vom Mehrwert des Instruments profitieren und die genossenschaftliche Perspektive in der Vergabepaxis stärker berücksichtigen. Hindernisse einer Entkopplung der Erbbaurechte von den Bodenrichtwerten stellen beihilfe- und haushaltsrechtliche Vorschriften dar. Laut LIG schreibt die aktuelle Rechtslage in Hamburg nach dem Haushaltsrecht eine Berechnung der Erbbauzinsen anhand der Bodenwerte vor. Aus den Expert:innengesprächen wurde jedoch deutlich, dass eine Anpassung der Haushaltsvorschriften durchaus denkbar wäre. Der Vertreter des deutschen Erbbaurechtsverbands hält eine Änderung dieser Bemessungsgrundlage unter Berücksichtigung des EU Beihilferechts nicht nur theoretisch für möglich und sieht es als einen wünschenswerten Schritt, „wenn so eine bedeutende Kommune wie Hamburg auch mal einen anderen Weg gehen würde“ (Erbbaurechtsverband, persönliche Kommunikation, 20.03.2021).

Für die beiden vorgeschlagenen Ansätze ließen sich weitere Vertragsparameter definieren. In erster Linie bedarf es einer Synchronisierung der Vertragslaufzeiten mit den Sanierungszyklen der Genossenschaftsbestände, um Sanierungs- und Modernisierungsstaus zu unterbinden. Statt den in Hamburg gängigen Laufzeiten von 75 Jahren sollten Erbbaurechtsverträge mit Genossenschaften auf 80 Jahre angelegt werden, da Praxiserfahrungen gezeigt haben, dass dies zwei Sanierungszyklen eines Gebäudes entspricht (DV 2019a, S. 39). In größeren Genossenschaftssiedlungen sollte zudem eine Angleichung der Vertragslaufzeiten aller Gebäude beachtet werden, um einheitliche Investitionsmöglichkeiten in Nachbarschaften zu gewährleisten. Weiterhin ließe sich die Notwendigkeit schlanker Musterverträge herausstellen. Denkbar sind Musterexemplare oder Vertragsbausteine als Referenzen, um den Verwaltungsaufwand und das Konfliktpotenzial unter den Vertragspartner:innen zu minimieren und durch Beispielverträge mögliche administrative Hemmnisse abzubauen.

5. ERGEBNISSE

5.1 Fazit

5.2 Weiterer Forschungsbedarf



5.1 FAZIT

Welche Potenziale und Hemmnisse birgt das Erbbaurecht in seiner aktuellen Anwendungspraxis für Hamburger Genossenschaften und wie lässt sich das Instrument zugunsten seiner Potenziale für den Wohnungsmarkt ausgestalten?

Die dem Projekt zugrundeliegende Forschungsfrage hat im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Zum einen galt es, eingebettet in die aktuelle politische Auseinandersetzung, die Grenzen und Potenziale der gegenwärtigen Erbbaurechtspraxis in Hamburg für Genossenschaften zu untersuchen. Zum anderen ließen sich aus der Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Standpunktanalyse mögliche Handlungsansätze für eine Ausgestaltung des Erbbaurechts unter stärkerer Berücksichtigung der genossenschaftlichen Perspektive aufzeigen.

Während eine intensiviertere Anwendung des Erbbaurechts aus kommunaler Sicht wesentliche wohnungs- und bodenpolitische Zielsetzungen verfolgen kann, dominieren für die Mehrzahl der Hamburger Genossenschaften in der gegenwärtigen Anwendungspraxis gravierende Restriktionen, die auf politischer Ebene eine medienwirksame Debatte auslösen.

Eine wichtige Erkenntnis, die die Analyse der Standpunkte nahegelegt hat, ist, dass die Diskussionen um das Erbbaurecht zwischen den Genossenschaften und der FHH auf verschiedenen Argumentationsebenen stattfinden. Die Ausgestaltung des Erbbaurechts zugunsten der erläuterten Potenziale erfordert in der Konsequenz eine Auseinandersetzung und Lösungsfindung auf allen Ebenen und unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher und sozialer Belange.

Eine dieser Ebenen bildet die Kritik an der konkreten Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge. Die derzeitige Vergabepaxis wirft eine Reihe inhaltlicher Kritikpunkte an der aktuellen Vertragsausgestaltung auf, die in der Folge laut der Hamburger Genossenschaften zu einer Verteuerung der Mieten führen. Diese Kritik umfasst u.a. die folgenden Punkte:

- Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Höhe der Erbbauzinsen
- Planungs- und Finanzierungsrisiken am Ende der Laufzeit
- Erschwerte Beleihungsakzeptanz der Banken
- Hoher Verwaltungsaufwand (großer Seitenumfang, keine Musterverträge)

Diese Hemmnisse, die insbesondere große Genossenschaften als zentrale Nachteile gegenüber dem Volleigentum sehen, lassen sich maßgeblich durch die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge bestimmen. Um die Anwendung von Erbbaurechten im Mietwohnungssektor erweitern zu können, bedarf es einer verstärkten Akzeptanz des Instruments unter potenziellen Erbbaurechtsnehmer:innen. Handlungsansätze, wie sie in Kapitel 4.5 untersucht und konkretisiert wurden, müssen daher auf ihre Vor- und Nachteile geprüft und im Kooperationsprozess mit den Genossenschaften stetig weiterentwickelt werden sowie in der Praxis Anwendung finden. Wenn das Erbbaurecht seine wohnungs- und stadtpolitischen Potenziale ausschöpfen soll, müssen seitens der FHH rechtliche und ökonomische Nachteile gegenüber dem Volleigentum abgebaut werden, um die aufgezeigten Hemmnisse für die Genossenschaften zu reduzieren.

Eine weitere Ebene der Auseinandersetzung, die sich aus den dargestellten Standpunkten herausbildet, ist die Veränderung des ökonomischen Denkens vieler großer Genossenschaften. Die aus den Expert:innengesprächen deutlich gewordene klare Ablehnung des Erbbaurechts, auch bei wirtschaftlich attraktiven Konditionen der Verträge, erfordert einen weitreichenderen Lösungsansatz. Es braucht eine Auseinandersetzung mit dem Selbstverständnis der Genossenschaften in der neuen Wohnungsfrage: Verfolgen sie im Rahmen aktueller bodenpolitischer Entwicklungen Forderungen kaufmännisch denkender Investor:innen oder verstehen sie sich als Teil einer gesellschaftlichen, gemeinwohlorientierten Bodenbewirtschaftung?

Um auf die Forschungsfrage zurückzukommen, lässt sich aus den Ergebnissen schlussfolgern, dass das Erbbaurecht in seiner aktuellen Anwendungs-

praxis wesentliche Potenziale für den Hamburger Bodenmarkt sowie für eigenkapital-schwächere Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Bauherr:innen und Baugemeinschaften bildet. Ein zentrales Hemmnis für eine Ausweitung der aktuellen Vergabepaxis stellt jedoch die ablehnende Haltung der großen Genossenschaften dar. Beide Vertragsparteien, die FHH als Grundstückseigentümerin und die großen Genossenschaften als Erbbaurechtsnehmer:innen stecken in dieser Debatte in einem Dilemma. Die Stadt verfolgt das Ziel, über das Bündnis für das Wohnen in Hamburg mit den Genossenschaften und anderen Wohnungsbauakteur:innen preisgünstigen Wohnungsneubau voranzutreiben. Hierfür ist eine Einigung mit dem VNW in den aktuellen Verhandlungen erforderlich, um das Fortbestehen des Bündnisses zu sichern. Steigende Mitgliederzahlen und eine hohe Nachfrage machen eine verstärkte Neubautätigkeit auch auf Seiten der Genossenschaften erforderlich. Hierfür sind sie auf städtische Grundstücke angewiesen, sodass eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Genossenschaften und der FHH abzuleiten ist.

Insbesondere aufgrund ihrer gewichtigen Position im Bündnis für das Wohnen durch den VNW kommt den Genossenschaften in dieser Abhängigkeitsfrage eine große Bedeutung zu. Derzeit besteht der politische Interessenskonflikt vor allem

5.2 WEITERER FORSCHUNGSBEDARF

Im Rahmen dieser Arbeit haben sich einzelne Themenfelder und Fragestellungen aufgetan, die eine vertiefende Betrachtung über den Rahmen dieser Arbeit hinaus erfordern. Weiterer Forschungsbedarf im Kontext der Leitfrage dieses Projektes bildet zum einen die historische und wirtschaftliche Entwicklung von Genossenschaften. Seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit stehen insbesondere alte Traditionsgenossenschaften in der Kritik, ihre Unternehmensführung zunehmend profitorientierter auszurichten (Novy 1983, S. 72). Auch Mieter:innenvereine zeigen Missstände auf und fordern mehr Transparenz. Bei Mieterhöhungen und Neuvermietungen seien kaum noch Unterschiede zu freien Wohnungsunternehmen ersichtlich (Bosse 2017). Wirtschaftliche Belange rücken vermehrt in den Vordergrund von Investitions- und Modernisierungsentscheidungen

darin, dass das Fortbestehen des Bündnisses maßgeblich von einem nötigen Kompromiss in der Erbbaurechtsvergabe mit der Wohnungswirtschaft abhängt. Die Genossenschaften bilden in dieser Auseinandersetzung die Schnittstelle zwischen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und dem Senat und stehen vor der Aufgabe, sich im Kontext der Vergabepaxis zu positionieren: Lehnen sie die geplante Erbbaurechtspraxis des Senats weiter von Grund auf ab und verneinen jegliche Kompromissbereitschaft, gefährden sie damit ihren Zugang zu kommunalen Flächen für den genossenschaftlichen Wohnungsneubau. Andererseits verhindern sie auch, dass kleine, kapitalschwache Genossenschaften und gemeinwohlorientierte Bauherr:innen vom Mehrwert und von den Potenzialen einer flächendeckenderen Anwendung des Erbbaurechts auf dem Hamburger Bodenmarkt profitieren können. Können hingegen in einem kooperativen Aushandlungsprozess zwischen den Genossenschaften und der FHH Rahmenbedingungen für eine Erbbaurechtsvergabe an Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Träger:innen weiterentwickelt und etabliert werden, kann nicht nur der Senat, sondern können auch die gemeinwohlorientierten Wohnungsbauakteur:innen von den stadt- und wohnungspolitischen Potenzialen des Instruments profitieren.

(ebd.). Die Ursachen dieser Entwicklung gilt es in den Kontext aktueller Auseinandersetzungen um das Erbbaurecht zu stellen. Auch die Frage nach einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit gilt es vor diesem Hintergrund weiter zu untersuchen und zu diskutieren.

Eine kaufmännische Bewertung der ökonomischen Gesichtspunkte des Erbbaurechts sollte zeitnah erfolgen. Hierzu liegen bisher nur Studien zur Marktgerechtigkeit des Erbbaurechts für den gesamten Investor:innenmarkt vor, nicht aber Konkretisierungen für Genossenschaften bzw. gemeinwohlorientierte Akteur:innen.

Zuletzt darf im Kontext dieser Arbeit nicht außer Acht gelassen werden, dass Genossenschaften zwar einen erheblichen Teil der Wohnungsversorgung

abdecken, der Zugang zu einer Genossenschaftswohnung bzw. einer Mitgliedschaft jedoch nicht allen Hamburger:innen möglich ist. Im Zuge eventueller Subventionen bzw. finanzieller Entlastungen für Genossenschaften muss dies daher berücksichtigt werden. Ein möglicher Ansatz, der untersucht werden sollte, könnte die Festschreibung eines prozentualen Anteils von Neubauwohnungen für neue Mitglieder im Erbbaurechtsvertrag sein.

6. REFLEXION

6.1 Inhaltliche Reflexion

6.2 Methodische Reflexion



6.1 REFLEXION DER ARBEIT

6.1.1 INHALTLICH

Inhaltlich bettet sich die Arbeit in die aktuelle politische Auseinandersetzung in Hamburg ein. Seit Beschluss des Haushaltes 2019/2020 führen die Hamburger Genossenschaften und der Senat umfassende Diskussionen um die geplante Erbbaurechtspraxis. Insbesondere seitens der Hamburger Genossenschaften und mehrheitlich durch die Stimme des VNW wird diese Debatte durch die Hamburger Medienlandschaft getragen. Über die konkreten Verhandlungen im Bündnis für das Wohnen, jenseits der medialen Berichterstattung, ließ sich im Verlauf der Forschung wenig erfahren. Die Standpunkte und Argumentationslinien, die sich über die mediale Berichterstattung feststellen ließen, sollten hierbei unabhängig vom politischen Diskurs und seiner Medienwirksamkeit untersucht und analysiert werden. Die Arbeit verfolgt inhaltlich wesentlich das Ziel, die politische Debatte um das Erbbaurecht in einen wissenschaftlichen Kontext einzubinden.

6.1.2 METHODISCH

Der methodische Aufbau der Arbeit hat eine zielgerichtete, aber prozessorientierte Forschung ermöglicht. Insbesondere die umfassende Vorbereitungsphase hat eine systematische Datenerhebung vereinfacht. Bei dieser hat sich schnell herausgestellt, dass es bis dato kaum wissenschaftliche Arbeiten gibt, die sich mit dem konkreten Konflikt zwischen Genossenschaften und dem Erbbaurecht beschäftigen. Die zentralen Datensätze bildeten folglich politische Drucksachen, Studien und Erhebungen von Ministerien und Instituten sowie ein umfassendes Repertoire an Zeitungsartikeln, Pressemitteilungen und Fernseh- oder Radionachrichten. Die Aufarbeitung medialer Berichte hatte methodisch die Herausforderung, Fakten und Argumente von transportierten Apellen und sensationsorientierten Nachrichten zu differenzieren und diese herauszuarbeiten.

Als zielführend erwiesen hat sich insbesondere das Vorgehen, zu Beginn inhaltliche Standpunkte bezogen auf das Erbbaurecht herauszustellen und

Während der gesamten Bearbeitungszeit musste damit gerechnet werden, dass es eine Einigung im Bündnis für das Wohnen hätte geben können, die den politischen Diskurs maßgeblich verändert und die Relevanz dieser Arbeit beeinflusst hätte. Es gilt jedoch hervorzuheben, dass die Arbeit auch über die konkrete Diskussion in Hamburg hinaus einen Erkenntnisgewinn liefert. Da das Instrument trotz seiner *Renaissance* in deutschen Städten noch immer einen geringen Anteil des Immobilienmarktes ausmacht, ist damit zu rechnen, dass seine Anwendung in Zukunft vielerorts weiter intensiv diskutiert wird und immer mehr Kommunen von dem Erbbaurecht als städtebauliches Instrument Gebrauch machen werden. Derartige Auseinandersetzungen zwischen Kommunen und Genossenschaften werden daher auch in Zukunft vermutlich nicht ausbleiben.

diese anschließend wohnungspolitischen Akteur:innen zuzuordnen. Ausgehend von inhaltlichen Positionen Rückschlüsse auf die Akteur:innen zu ziehen, erlaubte eine bessere Nachvollziehbarkeit der eingenommenen Standpunkte und machte das Erfordernis einer weiteren Differenzierung der Genossenschaften hinsichtlich ihrer finanziellen Möglichkeiten und Größe der Bestände deutlich.

Die Auswahl und Ergebnisse der Expert:inneninterviews boten ein vielfältiges Stimmungsbild bestehend aus verschiedenen Grundüberzeugungen. Pro Standpunkt auf das Erbbaurecht wurde mindestens ein Gespräch geführt, sodass das Spannungsverhältnis der Akteur:innen abgebildet werden konnte. Als schwierig gestalteten sich im Verlauf vor allem die ambivalenten Sichtweisen der Expert:innen. Während einige Argumentationslinien kohärent liefen, waren vor allem ökonomische Bewertungen mitunter derart konträr, dass eine objektive Beurteilung weitere Prüfung erfordert hätte, die im Rahmen dieser Arbeit leider ausbleiben musste.

Um die Ergebnisse der ausgewerteten Expert:inneninterviews strukturiert aufzuarbeiten, erwies es sich als sinnvoll, die zentralen Argumente zu extrahieren und in einer Mind-Map in Bezug zueinander zu stellen. Aufbauend darauf konnten zentrale Gesichtspunkte herauskristallisiert werden, die wiederum als Grundlage für eine umfassende Kodierung in MAXQDA dienten.

Wegen der bereits langanhaltenden Umstände, bedingt durch die Covid-19 Pandemie, ließen sich etwaige Auswirkungen auf die Forschung nicht verhindern. Kontaktbeschränkungen grenzten den inhaltlichen Austausch auf persönlicher und beruflicher Ebene ein, der erfahrungsgemäß für die Forschungsentwicklung von hoher Bedeutung ist, um inhaltliche Diskurse zu führen und Eindrücke und Anregungen von außen einzubeziehen.

Aufgrund der Kontaktbeschränkungen mussten zudem alle Interviews digital durchgeführt werden. Technische Störungen blieben hierbei größtenteils glücklicherweise aus, dennoch ist ein gewisser Erkenntnisverlust gegenüber face-to-face Gesprächen nicht auszuschließen. Die Unabhängigkeit von Ort und Zeit der Gespräche bot andererseits die Chance, Interviews zu führen, die in Präsenz aufgrund der Entfernung nicht hätten stattfinden können. Die hohe Bereitschaft der Gesprächspartner:innen, ihre Expertise und Erfahrungen in Interviews zu teilen, war ausschlaggebend für einen erfolgreichen Forschungsprozess.

7. ANHANG

7.1 Literaturverzeichnis

7.2 Abbildungsverzeichnis

7.3 Glossar

7.4 Interviewpartner:innen

7.5 Interviewleitfäden

7.6 Transkripte

7.7 Eidesstaatliche Erklärung



7.1 LITERATURVERZEICHNIS

Baatz, Karl Lukas; Gryczan, Simeon; Koffler, Jörg; Kuhlmann, Tamino; Peemüller, Philip 2020: Das Erbbaurecht als Instrument der Stadtplanung. Eine praxisbezogene Untersuchung. M2-Studienprojekt. HafenCity Universität Hamburg.

Barthauer, Matthwias; Matic, Marina; Achille Simo, Honoré 2020: Erbbaurechte in deutschen Metropolen. Analyse ihrer Werttreiber und Bedeutung am Investmentmarkt. Hg. v. Jones Lang LaSalle.

BauGB 1960: Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

BGH, Urteil vom 08.02.2019, Aktenzeichen V ZR 176/17. In: openJur 2019, S. 2299.

BMI - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 04.05.2018: Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/05/vorbereitungen-zum-wohngipfel-2018.html>, zuletzt geprüft am 25.05.2021.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007: Erschließen von Genossenschaftspotenzialen im Forschungsfeld Modelle genossenschaftlichen Wohnens. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt). Hg. v. BMVBS und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin, Bonn. Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBRSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/2007/Heft126.html>, zuletzt geprüft am 18.05.2021.

Böhm, Monika; Chrobok, Alexandra 2019: Offener Brief zur Grundstücksvergabe im Erbbaurecht. Hg. v. Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. Online verfügbar unter <https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/2019/03/04/offener-brief-erbbaurecht/>, zuletzt geprüft am 04.03.2021.

Bosse, Rolf 2017: Mehr Transparenz! Mieterinitiative ‚Genossenschaft von unten Hamburg‘ gegründet. In: MieterJournal (4_26).

Brahm, Daniela; Darr, Christian 2017: Erbbaurechte in Berlin. Dokumentation der ExpertenWERKSTATT. Hg. v. Initiative Stadt Neudenken, Stiftung trias. Berlin.

BSW - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen o.J.: Bündnis für das Wohnen Hamburg. Hg. v. Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bsw/buendnis-fuer-das-wohnen/>, zuletzt geprüft am 31.03.2021.

BSW - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2020: Wohnungsknappheit und steigende Mieten. Notwendige Neubauaktivitäten in Hamburg. Hg. v. Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbau/3516486/hintergrund/>, zuletzt geprüft am 14.06.2021.

BSW - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2021: Hamburger Baukosten 2021: Neues Gutachten zur Preisentwicklung im Wohnungsbau. Hg. v. FHH. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/14939834/2021-03-04-bsw-neues-gutachten-zur-preisentwicklung-im-wohnungsbau/>, zuletzt geprüft am 30.03.2021.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie o.J.: Beihilfenkontrollpolitik. Online verfügbar unter <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html>, zuletzt geprüft am 14.05.2021.

Lay, Caren 2019: Bauland in Gemeinschaftshand – 10-Punkte-Plan für eine soziale Bodenpolitik. Hg. v. Fraktion die LINKE im Bundestag. Online verfügbar unter <https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/bauland-in-gemeinschaftshand-10-punkte-plan-fuer-eine-soziale-bodenpolitik/>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Caritas (Hg.) 2018: Menschenrecht auf Wohnen. Studie zur Caritaskampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“. Online verfügbar unter <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2018/artikel/wohnst-du-schon-oder-hast-du-gar-ein-zuhause>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

CDU, CSU, SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>, zuletzt geprüft am 10.06.2021.

Deutscher Erbbaurechtsverband 2013: Erbbaurecht - Anwendungsbereiche. Online verfügbar unter <https://www.erbbaurechtsverband.de/erbbaurecht/anwendungsbereiche/privater-wohnungsbau/>, zuletzt geprüft am 05.04.2021.

Dey, Andres 2019: Statt Grundstücksverkäufen: Hamburg setzt auf Erbpacht. In: Hamburger Abendblatt online, 19.09.2019. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article227140389/Hamburg-setzt-bei-Grundstuecksverkaeufen-auf-Erbpacht.html>, zuletzt geprüft am 30.04.2021.

Dieterich, Hartmut 2005: Bodenmarkt und Bodenpolitik. In: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker und Steveling, Lieselotte (Hg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4. Auflage. Frankfurt am Main: Knapp, S. 373–422.

Difu - Deutsches Institut für Urbanistik 2017: Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Hg. v. Difu und vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Online verfügbar unter <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/238504>, zuletzt geprüft am 24.05.2021.

Dransfeld, Egbert 2018: Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. In: Immobilienwirtschaft (vhw FWS 3 Mai-Juni), S. 136–140.

Dressel, Andreas 2020: Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg. Online verfügbar unter https://www.erbbaurechtsverband.de/fileadmin/user_upload/kongress_2020/vortraege/Vortrag_Andreas_Dressel_Bodenpolitik_in_Hamburg.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2021.

DV - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) 2019a: Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Bonn. Online verfügbar unter <https://www.die-wohnraumoffensive.de/aktivitaeten/veroeffentlichungen/>, zuletzt geprüft am 10.06.2021.

DV - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) 2019b: Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. BBR. Berlin.

Eberhardt-Köster, Thomas; Pohl, Wolfgang; Nagler, Mike 2018: Wohnen ist ein Menschenrecht. Fortschrittliche Wohnungspolitik und was Kommunen dazu beitragen könnten. Hamburg: VSA Verlag (AttacBasis Texte, 52).

Erbbaurechtsgesetz 1919: Erbbaurechtsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 403-6, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 7 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719) geändert worden ist.

FHH - Freie und Hansestadt Hamburg 25.05.2021: Hamburg bringt weitere Maßnahmen für eine sozial gerechte Bodenpolitik auf den Weg. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/13012542/2019-10-01-fb-/>, zuletzt geprüft am 27.05.2021.

Freiburg im Breisgau o.J.: BEZAHLBAR WOHNEN 2030 GESAMTKONZEPT FÜR FREIBURG. Anlage zur DRUCKSACHE G-20/134.

GG 1949: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2015: Immobilienmarktbericht Hamburg 2015. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2015.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2021: Immobilienmarktbericht Hamburg 2021. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2021.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Hamburg Journal 2021: NDR, 25.03.2021. Online verfügbar unter <https://www.ardmediathek.de/video/hamburg-journal/hamburg-journal-oder-25-03-2021/ndr-hamburg/Y3JpZDovL25kci5kZS81MzMwODMyNy-0zYjk3LTQwNDgtYWMwNSiInWJjODAYMWNhMzI/>, zuletzt geprüft am 30.03.2021.

Hamburger Abendblatt 2018: "Erbpacht statt Verkauf - Lob für neue Hamburger Bodenpolitik". In: Hamburger Abendblatt, 28.12.2018.

Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. o.J. (a): Daten, Zahlen, Fakten. Online verfügbar unter <https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/daten-zahlen-fakten/>, zuletzt geprüft am 15.04.2021.

Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. o.J. (b): Historisch tief verwurzelt. Online verfügbar unter <https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/historisch-tief-verwurzelt/>, zuletzt geprüft am 26.05.2021.

Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e.V. (Hg.) 2020: Die Bausenatorin im Gespräch. Online verfügbar unter <https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/2020/09/02/genossenschaftliches-wohnen-ist-ein-zukunftsaehiges-modell/>, zuletzt geprüft am 08.04.2021.

Hamburgische Bürgerschaft - Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019 (a): Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksache 21/18514. Drucksache 21/19313. Hamburg. Online verfügbar unter https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68224/haushaltsbeschluss_2019_2020_einzelplan_9_1_finanzbehoerde_nachbewilligung_nach_35_landeshaushaltsordnung_fuer_die_haushaltsjahre_2019_2020_sozial_ger.pdf, zuletzt geprüft am 04.03.2021.

Hamburgische Bürgerschaft - Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019 (b): Haushaltsbeschluss 2019/2020. Drucksache 21/18514. Hamburg. Online verfügbar unter https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68224/haushaltsbeschluss_2019_2020_einzelplan_9_1_finanzbehoerde_nachbewilligung_nach_35_landeshaushaltsordnung_fuer_die_haushaltsjahre_2019_2020_sozial_ger.pdf, zuletzt geprüft am 04.03.2021.

Hamburgische Bürgerschaft - Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2020 (a): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anke Frieling (CDU): Wie ist es um die Vergabe von Erbbaurechten in Hamburg bestellt? Drucksache 22/700. Hamburg. Online verfügbar unter https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/71827/wie_ist_es_um_die_vergabe_von_erbbaurechten_in_hamburg_bestellt.pdf, zuletzt geprüft am 26.05.2021.

Hamburgische Bürgerschaft - Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2020 (b): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Sudmann (DIE LINKE): Erbbaurecht und Wohnungsgenossenschaften. Drucksache 22/4628. Hamburg. Online verfügbar unter <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/vorgaenge/75875/1>, zuletzt geprüft am 26.05.2021.

Hamburgische Bürgerschaft - 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. Online verfügbar unter <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/vorgaenge/74670/1>, zuletzt geprüft am 24.05.2021.

Hart aber fair 2018: Das Erste, 28.05.2018.

Heinz, Werner; Belina, Bernd 2019: Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien. STUDIEN 2/2019, 1. Auflage. Hg. v. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin.

Huttenloher, Christian o.J.: Erbbaurechte: Ausgestaltung der Verträge entscheidend. Hg. v. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Online verfügbar unter <https://www.deutscher-verband.org/publikationen/stichworte/stichworte-2019/erbbaurechte.html>, zuletzt geprüft am 14.05.2021.

Kaiser, Robert 2014: Die Planung und Durchführung qualitativer Experteninterviews. In: Robert Kaiser (Hg.): Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS, S. 51–88.

Knödler, Gernot 2020: Streitgespräch über Mieteninitiative: „Die Stadt müsste sich bewegen“. In: Taz, 19.12.2020. Online verfügbar unter <https://taz.de/Streitgesprach-ueber-Mieteninitiative/!5734222/>, zuletzt geprüft am 14.05.2021.

Koch, Tobias; Ehrentraut, Oliver; Neumann, Marion; Pivac, Ante 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht. Hg. v. Prognos. Stuttgart, Freiburg. Online verfügbar unter <https://www.prognos.com/de/projekt/wohnraumbedarf-deutschland-und-den-regionen>, zuletzt geprüft am 25.05.2021.

Löhr, Dirk 2020: Marktgerechte Erbbaurechte. Wiesbaden: Springer Verlag.

Löhr, Dirk; Braun, Oliver 2020: Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit. In: Z Immobilienökonomie 6 (2), S. 111–136.

MdHB, die Linke 2021: Online, 26.05.2021. Zoom.

Metzger, Joscha 2020: Auseinandersetzung um die "Bündnispolitik für das Wohnen" in Hamburg. In: Rink, Dieter und Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Lokale Politik), S. 65–79.

Metzger, Joscha; Schipper, Sebastian 2017: Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin und Schipper, Sebastian (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, S. 181–212.

Meyer-Wellmann, Jens 2018 (a): Rot-Grün ändert Bodenpolitik. In: Bergedorfer Zeitung, 28.12.2018, S. 4.

Meyer-Wellmann, Jens 2018 (b): Rot-grüne Pläne gegen Spekulanten. Vergabe städtischer Grundstücke künftig fast nur noch in Erbbaupacht. Senat soll neue Leitlinien erarbeiten. In: Hamburger Abendblatt, 28.12.2018, S. 14.

Nagel, Matthias 2014: Erbbaurecht. Eine alternative Vermögensanlage für Stiftungen. In: Stiftung&Sponsoring. Das Magazin für Nonprofit-Management und -Marketing (Ausgabe 5), S. 1–22.

Novy, Klaus 1983: Genossenschaftsbewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform. Berlin: Transit.

Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den Regionen. Studie zum Wohnungsbautag 2017. Online verfügbar unter <https://www.prognos.com/de/projekt/wohnraumbedarf-deutschland-und-den-regionen>, zuletzt geprüft am 25.05.2021.

Rink, Dieter; Egner, Björn (Hg.) 2020: Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Lokale Politik).

Ritscher, Axel 2021 (a): Noch keine Einigung beim Bündnis für das Wohnen. In: Hamburger Abendblatt, 06.03.2021. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article231731029/buendnis-wohnen-immobilien-senat-hamburg.html>, zuletzt geprüft am 14.05.2021.

Ritscher, Axel 2021 (b): Erbbaurecht: Genossenschaften fühlen sich benachteiligt. In: Hamburger Abendblatt, 13.03.2021 (76), S. 11.

Schirg, Oliver 2021: Vor 100 Jahren eine gute Idee. In: VNWmagazin (2/2021), S. 22–24.

Schönig, Barbara 2017: Sechs Thesen zu einer wieder mal "neuen" Wohnungsfrage - Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin und Schipper, Sebastian (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, S. 11–26.

Siemon, Christiane 2016: Wesentliche Aspekte des Erbbaurechts. In: Siemon, Christiane (Hg.): Zukunftsfähigkeit des Erbbaurechts. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 3–20.

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

Statista (Hg.) 2019: Einwohnerzahl in Hamburg von 1960 bis 2019. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155147/umfrage/entwicklung-der-bevoelkerung-von-hamburg-seit-1961/>, zuletzt geprüft am 23.04.2021.

Statista (Hg.) 2021 (a): Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Hamburg von 2012 bis zum 4. Quartal 2020. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/971531/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-hamburg/-in-hamburg/>, zuletzt geprüft am 23.04.2021.

Statista (Hg.) 2021 (b): Preisentwicklung für Bauland in Hamburg bis 2019. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322373/umfrage/preisentwicklung-fuer-bauland-in-hamburg/>, zuletzt geprüft am 31.03.2021.

Statistikamt Nord - Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hg.) 2020: Struktur der Haushalte in den Hamburger Stadtteilen 2019. Online verfügbar unter https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_L11_j_H/A_L11_j19_HH_korr.pdf, zuletzt geprüft am 24.03.2021.

Statistisches Bundesamt 2020: Miete und Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/mietbelastungsquote.html>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Statistisches Bundesamt 16.09.2020: KORREKTUR: Neuer Rekordwert: Baureifes Land kostete 2019 im Schnitt 189,78 Euro pro Quadratmeter. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_360_61.html, zuletzt geprüft am 26.03.2021.

v. Oefele, Helmut Freiherr; Winkler, Karl; Schlögel, Jürgen 2016: Handbuch des Erbbau-rechts. 6. Auflage. München: CH Beck.

Vertreter der BGGF 2021: Online, 03.03.2021. Zoom.

Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohnungsbaugenossenschaft eG 2021: Online, 25.03.2021. Zoom.

Vertreter des deutschen Erbbaurechtsverband 2021: Online, 20.03.2021. Telefonat.

Vertreter des LIG 2021: Online, 04.05.2021. Skype.

Vertreterin des Immobilienservice München 2021: Online, 21.04.2021. Skype.

Vertreterin des VNW 2021: Online, 03.03.2021. Microsoft Teams.

Vogel, Hans-Jochen 2019: Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg, Basel, Wien: Herder.

Wegner, Bärbel; Pieper, Anke; Stahncke, Holmer 2013: Wohnen bei Genossenschaften. Basics - Geschichte - Projekte. 3. Auflage. Hamburg: Ellert & Richter Verlag GmbH.

Wohnungswirtschaft Heute Verlagsgesellschaft mbH 2019: Erbbaurecht 2 - Was ist, wenn die Stadt Hamburg verkaufen will - Beispiele aus Hamburg. In: Wohnungswirtschaft heute., März 2019 (126), S. 37–38.

Zeit Online 2021: Ein Drittel mehr neue Wohnungen in Genossenschaften, 29.04.2021. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/news/2021-04/29/ein-drittel-mehr-neue-wohnungen-in-genossenschaften>.

7.2 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Ablauf der Forschungsarbeit, eigene Darstellung.

Abbildung 2: Darstellung der prozentualen Kostensteigerung in den hamburgischen Herstellungs- und Grundstückskosten von 2016 bis 2020 (Bezugnahme auf Bruttokosten), eigene Darstellung auf Basis von:
BSW - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2021: Hamburger Baukosten 2021: Neues Gutachten zur Preisentwicklung im Wohnungsbau. Hg. v. Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/14939834/2021-03-04-bsw-neues-gutachten-zur-preisentwick-lung-im-wohnungsbau/>, zuletzt geprüft am 30.03.2021.

Abbildung 3: Aufteilung der Eigentumsverhältnisse einer Liegenschaft im Erbbaurecht, modifizierte Darstellung von:
DV - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) 2019: Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlba-ren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbau-recht. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. Online ver-fügbar unter <https://www.die-wohnraumoffensive.de/aktivitaeten/veroeffentlichungen/>.

Abbildung 4: Ablauf der Standpunktanalyse, eigene Darstellung.

Abbildung 5: Entwicklung der Bodenrichtwerte in Hamburg zwischen 2015 und 2021 (und Prognose bis 2025) pro Quadratmeter Wohnfläche, eigene Darstellung auf Basis von:
Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2015: Immobilienmarktbericht Hamburg 2015. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2015.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2016: Immobilienmarktbericht Hamburg 2016. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2016.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2017: Immobilienmarktbericht Hamburg 2017. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2017.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2018: Immobilienmarktbericht Hamburg 2018. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2018.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2019: Immobilienmarktbericht Hamburg 2019. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2019.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2020: Immobilienmarktbericht Hamburg 2020. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2020.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (Hg.) 2021: Immobilienmarktbericht Hamburg 2021. Online verfügbar unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/immobilienmarktberichte/IMB2021.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Abbildung 6: Gegenüberstellung der Potenziale und Hemmnisse des Erbbaurechts für die FHH und die Hamburger Genossenschaften, eigene Darstellung.

7.3 GLOSSAR

GRUNDERWERBSSTEUER

Die Grunderwerbssteuer ist eine Steuer, die bei Erwerb eines Grundstücks oder Grundstücksteil anfällt und vom dem/der Käufer:in zu entrichten ist. Die Basis für die Grunderwerbssteuer bildet der notariell beglaubigte Kaufpreis.

GRUNDSTEUER C

Die Grundsteuer C ist ein von der FHH vorgeschlagene Alternative für das Bundesmodell, dessen Einführung für das Jahr 2025 geplant ist. Die Grundsteuer C ist eine Novellierung der bundesgesetzlichen Grundsteuer B, welche die Besteuerung bebauter und nichtbebauter Grundstücke regelt. In Hamburg soll diese Steuer künftig in drei Stufen berechnet werden und sich an der tatsächlichen Nutzung des Grundstückes bemessen. Verfolgt werden damit steuerliche Anreize für die Mobilisierung unbebauter Grundstücke und die Unterbindung von Grundstückspekulationen.

GRUNDSTÜCKSVERGABEN OHNE AUSSCHREIBUNGEN

Grundstücksvergaben ohne Ausschreibungen sind ebenfalls ein mögliches Vergabeverfahren städtischer Grundstücke, bei der die SAGA, f&w oder andere Investor:innen solche per Direktvergabe erhalten, wenn sie sich im Gegenzug zur Errichtung von gefördertem Wohnungsbau und einer Mietpreis- und Belegungsdauer von mindestens 30 Jahren verpflichten. Ziel ist unter anderem die Vermeidung aufwendiger Ausschreibungsverfahren für eine schnelle Wohnraumversorgung.

INNENENTWICKLUNGSMASSNAHMEN

Das Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme wurde erst 2016 eingeführt und soll das Städtebaurecht vor allem hinsichtlich der Mobilisierung von Baulandpotenzialen unterstützen. Gebiete mit besonders viel Baulandpotenzial können als Innenentwicklungsmaßnahmegebiete festgestellt werden und die darin befindlichen Grundstücke aktivieren. Potenzial bietet dieses Instrument für die Aktivierung von Grundstücken, die derzeit nicht in öffentlicher Hand sind.

KOMMUNALE PLANUNGSHOHEIT

Die kommunale Planungshoheit ist das Recht der Gemeinden zur kommunalen Selbstverwaltung. Dieses Recht zur örtlichen Planung wird den Gemeinden verfassungsrechtlich garantiert.

KOMMUNALE VORKAUFRECHTE

Das kommunale Vorkaufsrecht nach §24 Baugesetzbuch ist das Recht der Gemeinden, Anspruch auf den Erwerb eines Grundstückes zu erheben, wenn ein Verkauf durch die Investor:innen an Dritte geplant ist und zu dem Zeitpunkt ein Kaufvertrag vorliegt. Die Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechtes ist der Nutzen des Grundstückes für das Allgemeinwohl. Zweck des Instrumentes ist es, den Kommunen ein Instrument zur Sicherung der Bauleitplanung zu ermöglichen.

KONZEPTVERGABEN

Vergabeverfahren regeln grundsätzlich, nach welchen Kriterien städtische Grundstücke an potenzielle Investor:innen vergeben werden. Im Konzeptverfahren bemisst sich die Vergabe des jeweiligen Grundstücks vordergründig an der Qualität des vorgeschlagenen Konzeptes und nicht am Preis, wie beim Höchstpreisver-

fahren. Konkret wird das Konzept mit 70 % und der Preis mit 30 % bemessen.

MIETPREISDECKEL

Der Mietpreisdeckel ist eine Bezeichnung für das vom Abgeordnetenhaus von Berlin am 30. Januar 2020 beschlossene Gesetz zu Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietbegrenzung. Ziel des Gesetzes ist ein Mietenmoratorium. In bestehenden Mietverhältnissen darf die Miete 5 Jahre nicht erhöht werden und sollte sie bereits übersteuert sein, ist eine Mietsenkung möglich. Bei Neuvermietungen darf nur eine Miete in der Höhe angesetzt werden, die dem vorherigen Mieter abverlangt wurde.

RECHT AUF STADT

Recht auf Stadt ist nach eigenen Angaben ein Netzwerk aus einem Zusammenschluss „zahlreicher Initiativen, die sich aus ihrer jeweils eigenen Perspektive und oft mit lokalem Schwerpunkt um das Recht auf Stadt, die Selbstermächtigung der in der Stadt lebenden Menschen und um ein besseres Leben für alle einsetzen“.

SOZIALE ERHALTENSVERORDNUNG

Die soziale Erhaltensverordnung nach §172 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Quartieren, in denen jegliche bauliche Maßnahmen genehmigungspflichtig werden. Dieses Instrument dient dem Erhalt der städtebaulichen Eigenart und der Zusammensetzung eines Quartiers und wird in Hamburg vor allem gegen Gentrifizierungsprozesse in Altbauquartieren angewendet.

STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNGSMASSNAHMEN

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, beruhend auf §§165 ff. BauGB, bieten Kommunen die Möglichkeit, Flächen auf Grund ihrer Bedeutung für städtebauliche Entwicklungen oder die Neuordnung der Gemeinden zügig vorzubereiten und zu entwickeln. Hamburg nutzt dieses Instrument als Möglichkeit zur Revitalisierung von Konversionsflächen.

STÄDTEBAULICHE SANIERUNGSMASSNAHMEN

Sanierungsmaßnahmen sind gemäß des Baugesetzbuches „Maßnahmen, durch die ein Gebiet zu Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird“ (§ 136 BauGB).

STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

Städtebauliche Verträge sind eine Möglichkeit der Kommunen die Durchführung und Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen festzusetzen oder diese an eine:n Dritte:n zu übertragen. Die Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages sind in §11 des Baugesetzbuches geregelt. Kennzeichnend für städtebauliche Verträge in Städten sind Regelungen über zu erbringende Gegenleistungen einer Investor:in/eines Investors beim Kauf eines Grundstückes. In Hamburg regelt sich über den städtebaulichen Vertrag unter anderem der sogenannte „Drittel-Mix“ und die Kostenbeteiligung durch Investor:innen.

TOP 7-STÄDTE

Als Top-7-Städte werden die wichtigsten 7 Städte für die Immobilienwirtschaft in Deutschland bezeichnet. Zu ihnen gehören: Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart.

UMLEGUNGSVERFAHREN

Das Umlegungsverfahren ermöglicht auf der Rechtsgrundlage von §§ 45 ff. ein Grundstückstauschverfahren. Bebaute und unbebaute Grundstücke können zur Erschließung oder Neugestaltung von Gebieten durch ihre Umlegung neu geordnet werden. In Hamburg wird dieses Instrument vorwiegend zur Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau angewendet.

8-EURO-WOHNUNGSBAU

Der 8-Euro-Wohnungsbau ist bisher noch ein Modellprojekt der Stadt Hamburg. Dabei soll Wohnungsbau mit einer maximalen Anfangs-Nettomiete von 8 Euro/qm vorgegeben werden. Diese reduzierten Anfangsmieten sollen preiswerten Wohnraum für breitere Schichten der Bevölkerung schaffen und auch diejenigen versorgen, deren Einkommen knapp über den Grenzen des geförderten Wohnungsbaus liegt.

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Diese Erklärung ist der Thesis beizufügen!

Name: Jeske
Vorname: Jule Iken
Matrikelnummer: 6052227
Studienprogramm: Stadtplanung, Bachelor of Science

Ich versichere, dass ich die vorliegende Thesis mit dem Titel

Grundstücksvergabe im Erbbaurecht:

Potenziale und Hemmnisse für Genossenschaften

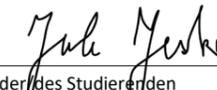
selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe erbracht habe.

Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Im Falle einer Gruppenarbeit bezieht sich die Erklärung auf den von mir erarbeiteten Teil der Thesis.

Hamburg, 24.06.2021

Ort und Datum



Unterschrift des Studierenden

VOM PRÜFUNGSAMT AUSZUFÜLLEN

Die o.g. Thesis wurde abgegeben am

Eingangsstempel Infothek
Studierendenverwaltung | Prüfungsamt

