

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Vorrangige Nutzung des Erbbaurechtes bei der Veräußerung städtischer Grundstücke Baustein 1: Grundstücke für den Geschosswohnungsbau

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Unterausschuss Wohnen	
Liegenschaftsausschuss	14.02.2022
Finanzausschuss	14.03.2022
Rat	17.03.2022

Beschluss:

1. Der Rat bestätigt seinen Grundsatzbeschluss zur Vergabe städtischer Grundstücke vom 22.09.2016 (Vorlagen-Nummer 1775/2016) und beschließt ergänzend, bei Veräußerungen für den Geschosswohnungsbau das Erbbaurecht vorrangig zu nutzen.
2. Die Vergabe von Erbbaurechten für städtische Geschosswohnungsbaugrundstücke erfolgt nach folgenden Kriterien:
 - a) Für Vorhaben, die mindestens 30% geförderten und 20% preisgedämpften Wohnungsbau realisieren, gilt für 60 Jahre ein Erbbauzinssatz von 1,5% p.a. des nutzungsorientierten Verkehrswerts. Ab dem 61. Jahr gilt ein Erbbauzinssatz von 4% p.a. Es gelten insgesamt folgende Anforderungen:
 - Auch nach Auslaufen der Förderung darf die Miete der ehemals geförderten Wohnungen bis 60 Jahre nach Begründung des Erbbaurechtes nur gemäß den jeweils geltenden Wohnraumförderbestimmungen angehoben werden (derzeit 1,5% jährlich).
 - Für den preisgedämpften Wohnungsbau gilt bei der Eingangsmiete eine Höchstgrenze von maximal 10 €/m² kalt. Mieterhöhungen sind bis 60 Jahre nach Begründung des Erbbaurechtes nur gemäß der Entwicklung des Verbraucherpreisindex zulässig.
 - Der preisgedämpfte Wohnungsbau kann bis zur Einführung einer verbindlichen Regelungen auf städtischer oder auf Landesebene durch die Realisierung von gefördertem Wohnungsbau für die Einkommensgruppe B ersetzt werden. Der 30%ige Anteil geförderter Wohnungsbau ist dann verpflichtend für die Einkommensgruppe A zu errichten.
 - Die Anfangsmiete der freifinanzierten Wohnungen wird nicht vorgegeben. Ansonsten unterliegen die freifinanzierten Wohnungen den jeweiligen gesetzlichen Regelungen (derzeit z.B. der Mietpreisbremse).
 - Für die vorstehenden vertraglichen Auflagen hinsichtlich der Miethöhe und ihrer Anpassung während der Vertragslaufzeit erfolgt eine dingliche Sicherung im Grundbuch als Vertrag zugunsten Dritter.

Ist eine Kindertageseinrichtung Bestandteil des Vorhabens, gilt auch für sie für 60 Jahre ein Erbbauzinssatz von 1,5% p.a. und ab dem 61. Jahr ein Erbbauzinssatz von 4% p.a.

- b) Der Erbbauzinssatz für die Neubegründung sonstiger Geschosswohnungsbau-Erbbaurechte beträgt grundsätzlich 4% p.a.
- c) Allgemeine Konditionen für a) und b):
- Die Laufzeit der Erbbaurechte beträgt 80 Jahre. Eine weitere Verlängerung ist grundsätzlich möglich, wenn stadtentwicklungspolitische Gründe dem nicht entgegenstehen.
 - Bei der Verlängerung eines Erbbaurechtes werden der dann gültige Erbbauzinssatz und der dann aktuelle nutzungsorientierte Verkehrswert zugrunde gelegt.
 - Die Gespräche über eine mögliche Verlängerung sollen 10 Jahre vor Ablauf des Erbbaurechtes begonnen werden.
 - Der Erbbauzins wird alle drei Jahre gemäß der Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst. (Wertanpassung)
 - Die Beleihung der Erbbaurechte wird grundsätzlich auf maximal 70% des Verkehrswertes begrenzt. In den ersten 15 Jahren ab Bestellung darf das Erbbaurecht jedoch bis zu 80% beliehen werden. Die Beleihung ist bis zum Beginn des 16. Jahres auf max. 70% zurückzuführen.
 - Die Beleihung des Erbbaurechtes gemäß der sich aus dem Förderantrag und dem Förderbescheid ergebenden Finanzierungsstruktur (Kapitalmarktmittel und NRW.Bank-Mittel) ist unabhängig von den vorstehenden Beleihungsgrenzen zulässig.
 - Eine Entschädigung der Aufbauten erfolgt bei Zeitablauf zu 80% des Verkehrswertes. Bei Heimfall werden die Aufbauten in Höhe von 2/3 ihres Verkehrswertes entschädigt.
 - Der Stadt Köln wird ein vertragliches Vorkaufsrecht für den möglichen Verkauf des Erbbaurechts eingeräumt.
 - Die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum wird ausgeschlossen.
3. Die vorrangige Nutzung des Erbbaurechtes bei der Veräußerung städtischer Grundstücke für den Geschosswohnungsbau ist zu evaluieren, sobald hinreichende Erkenntnisse aus durchgeführten Vergaben vorliegen, spätestens jedoch nach 3 Jahren.
4. Der Rat beauftragt die Verwaltung, ergänzend zum vorliegenden Beschluss Regeln für die Veräußerung anderer als Geschosswohnungsbaugrundstücke zu erarbeiten und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.

Haushaltsmäßige Auswirkungen **Nein**

Ja, investiv Investitionsauszahlungen siehe Begründung_€
 Zuwendungen/Zuschüsse Nein Ja _____ %

Ja, ergebniswirksam Aufwendungen für die Maßnahme siehe Begründung€
 Zuwendungen/Zuschüsse Nein Ja _____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen _____ €
 b) Sachaufwendungen etc. _____ €
 c) bilanzielle Abschreibungen _____ €

Jährliche Folgerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge _____ €
 b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten _____ €

Einsparungen: ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen _____ €
 b) Sachaufwendungen etc. _____ €

Beginn, Dauer _____

Auswirkungen auf den Klimaschutz Nein Ja, positiv (Erläuterung siehe Begründung) Ja, negativ (Erläuterung siehe Begründung)**Begründung**

Der Rat hat am 22.09.2016 (Vorlagen-Nummer 1775/2016) die Zielsetzung und die Grundsätze der Vermarktung städtischer Wohnungsbaugrundstücke festgelegt. Durch den damaligen Beschluss wurde der Erreichung stadtentwicklungspolitischer Ziele Vorrang vor der Erzielung von Einnahmen eingeräumt. Die Konzeptausschreibung wurde zur Regel und die Direktvergabe zur Ausnahme für den Fall des Vorliegens von Alleinstellungsmerkmalen. Vergaben nach Höchstpreis wurden auf die Fälle beschränkt, in denen eine Konzeptausschreibung unverhältnismäßig ist und die Voraussetzungen einer Direktvergabe nicht vorliegen.

Durch den vorliegenden Beschluss soll die stadtentwicklungspolitische Zielsetzung der Vermarktung von Geschosswohnungsbaugrundstücken weiter ausgebaut werden, indem der Einräumung von Erbbaurechten für Mehrfamilienhaus-Grundstücke der Vorrang vor dem Verkauf eingeräumt wird.

Die Vergabe der Erbbaurechte soll in konsequenter Anwendung des Beschlusses vom 22.09.2016 grundsätzlich durch Konzeptausschreibungen und ausnahmsweise bei Vorliegen eines Alleinstellungsmerkmals als Direktvergabe erfolgen.

Das Instrument des Erbbaurechtes existiert in seiner jetzigen Ausprägung seit über 100 Jahren und

wurde in dieser Zeit in Köln in vielfältiger Weise genutzt. In den letzten Jahren führte es jedoch ein Schattendasein, da die Konditionen angesichts der andauernden Niedrigzinsphase wenig attraktiv waren. Auch zeigte die Erfahrung, dass eine Krise wie z.B. die Insolvenz eines Erbbaurechtsnehmers oder die Zwangsversteigerung des Erbbaurechtes komplex und nur mit großem Aufwand beherrschbar ist.

Gerade in Zeiten des Wachstums und damit einhergehender Wohnungsknappheit im öffentlich geförderten und preisgedämpften Segment kommt den Vorteilen des Erbbaurechtes besondere Bedeutung zu:

- Das kommunale Grundvermögen bleibt erhalten und wird für nachfolgende Generationen gesichert.
- Die vereinbarte Nutzung kann über die gesamte Vertragslaufzeit festgeschrieben werden (im Unterschied zu 20 Jahren bei Grundstücksverkäufen).
- Nach Ende der Vertragslaufzeit kann die Nutzung des Grundstücks neu festgelegt werden.
- Für die Stadt ergeben sich regelmäßige, planbare Erträge.
- Für die Erbbaurechtsnehmer entstehen geringere Gesamtinvestitionen.
- Die Grundversorgung von Wohnungen im öffentlich geförderten und preisgedämpften Segment wird von der Stadt Köln im Rahmen der Vergabe von städtischen Grundstücken direkt gesteuert werden.

Um das Instrument des Erbbaurechtes dort einzusetzen, wo seine Vorteile den größten stadtentwicklungspolitischen Nutzen bringen, soll es bei der Veräußerung von städtischen Grundstücken, die für die Errichtung von Mehrfamilienhäusern vorgesehen sind, vorrangig zum Einsatz kommen.

Dabei sollen folgende Konditionen gelten:

a) Bewertungsgrundlage

Grundlage für eine Bewertung sind die vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln beschlossenen Bodenrichtwerte oder vorhandenen Kaufpreise. Um zu dem nutzungsorientierten Verkehrswert als Ausgangswert für eine Erbbaurechtsbestellung zu gelangen, werden folgende Parameter bei der Berechnung einbezogen:

- Berücksichtigung der durch das Baurecht, durch Vorgaben der Stadt oder aufgrund der Nutzungsabsichten des Erwerbenden zu erwartenden Bebauung.
- Einbeziehung möglicher Wertbeeinflussungen aufgrund der vorgegebenen oder geplanten Quote für öffentlich geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau (in der Regel insgesamt 50%, ausnahmsweise bis zu 100% öffentlich geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau, wenn die individuellen Gegebenheiten dies zulassen).
- Berücksichtigung der Wertbeeinflussung durch u.a. sowohl die sich positiv auswirkenden Förderbedingungen (z.B. Tilgungsnachlässe und günstige Darlehenskonditionen) als auch die sich negativ auswirkenden Förderbedingungen (u.a. befristete Festsetzung der Miete).
- Anpassung des sich ergebenden Bodenwerts an den Markt über vorhandene Kaufpreise von Grundstücken, auf denen öffentlich geförderter Wohnungsbau realisiert wird.
- Einbeziehung von Bauerschwernissen.

Damit handelt es sich beim sogenannten nutzungsorientierten Verkehrswert um den vollen Wert im Sinne des § 90 Abs. III Gemeindeordnung NRW. Die Verkehrswertermittlung erfolgt gemäß § 194 BauGB in Verbindung mit der Immobilienwertermittlungsverordnung durch Berücksichtigung der zulässigen und anerkannten verkehrswertrelevanten Faktoren. Zu diesen verkehrswertrelevanten Faktoren zählen auch und insbesondere die vertraglichen und auch im Grundbuch abgesicherten Auflagen zur Miethöhe sowie der Begrenzung möglicher Mieterhöhungen während und nach dem Ende der öffentlich-rechtlichen Bindung.

b) Mieten

Auch nach Auslaufen der Förderung darf die Miete der ehemals geförderten Wohnungen bis 60 Jahre nach Begründung des Erbbaurechtes nur gemäß den jeweils geltenden Wohnraumförderbestimmungen angehoben werden (derzeit 1,5% jährlich).

Für den preisgedämpften Wohnungsbau gilt bei den Eingangsmieten eine Höchstgrenze von maximal 10 €/m² kalt. Mieterhöhungen sind bis 60 Jahre nach Begründung des Erbbaurechtes nur gemäß § 557 b BGB unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex für Deutschland, den das Statistische Bundesamt berechnet und veröffentlicht, zulässig. Ausgangswert ist der Verbraucherpreisindex zum Zeitpunkt des Erstbezugs. Parallel wird verwaltungsintern ein Programm zur Förderung des preisgedämpften Wohnungsbaus erarbeitet. Die dort vorgesehenen Anforderungen für eine Berechtigung zur Anmietung einer preisgedämpften Wohnung sollen auch für die im Zuge dieser Vorlage errichteten preisgedämpften Wohnungen gelten.

Der preisgedämpfte Wohnungsbau kann bis zur Einführung dieser städtischen Regelung oder eines Förderprogramms auf Landesebene durch die Realisierung von gefördertem Wohnungsbau für die Einkommensgruppe B ersetzt werden, sofern einem derartigen Förderungsantrag vom Amt für Wohnungswesen entsprochen werden kann. Die Regelungen der Beschlussvorlage für den geförderten Wohnungsbau gelten dann entsprechend. Ferner ist der 30%ige Anteil geförderter Wohnungsbau dann verpflichtend für die Einkommensgruppe A zu errichten.

Ab dem 61. Jahr der Vertragslaufzeit unterliegen die Mieten der öffentlich geförderten und preisgedämpften Wohnungen den jeweiligen gesetzlichen Regelungen (derzeit z.B. der Mietpreisbremse). Die sich in der Folge voraussichtlich ergebende Mietpreisentwicklung ist in Anlage 1 unter A) dargestellt.

Die Anfangsmiete der freifinanzierten Wohnungen wird nicht vorgegeben. Ansonsten unterliegen die freifinanzierten Wohnungen den jeweiligen gesetzlichen Regelungen (derzeit z.B. der Mietpreisbremse).

Für die vorstehenden vertraglichen Auflagen hinsichtlich der Miethöhe und ihrer Anpassung während der Vertragslaufzeit erfolgt eine dingliche Sicherung im Grundbuch als echter Vertrag zugunsten Dritter.

c) Erbbauzinssatz

Für Vorhaben mit einer Mindestquote von 30% öffentlich gefördertem und 20% preisgedämpften Wohnungsbau soll für 60 Jahre ein Erbbauzinssatz von 1,5% p.a. des nutzungsorientierten Verkehrswertes gelten. Ab dem 61. Jahr gilt ein Erbbauzinssatz von 4% p.a.

Um eine gute soziale Mischung der Vorhaben zu erreichen, soll die Quote für öffentlich geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau insgesamt in der Regel 50% nicht überschreiten. Ausnahmsweise sind bis zu 100% öffentlich geförderter und preisgedämpfter Wohnungsbau möglich, wenn die individuellen Gegebenheiten dies zulassen. Eine weitere Absenkung des Erbbauzinssatzes erfolgt dann nicht, jedoch eine Berücksichtigung beim nutzungsorientierten Verkehrswert (vgl. unter a)).

Die übrigen Wohnflächenanteile werden im frei finanzierten Wohnungsbau genutzt. Sofern eine integrierte Kindertageseinrichtung vorgesehen ist, gilt auch für diese Nutzung der vergünstigte Erbbauzinssatz von 1,5% p.a. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden beim nutzungsorientierten Verkehrswert berücksichtigt.

Sollte aufgrund projektbezogener Besonderheiten überwiegend freifinanzierter Wohnungsbau (> 50%) realisiert werden, gilt ein Erbbauzinssatz von 4% p.a.

Der Zinssatz in Höhe von 4% für den freifinanzierten Wohnungsbau ist auch nach Ablauf der sechzigjährigen Mietpreisbindung zu erheben, da die Mietpreisbindung als Gegenleistung für den reduzierten Erbbauzins fungiert. Fällt diese weg, muss nach §90 III GO zwingend ein angemessener Erbbauzins erhoben werden. Dieser Zinssatz in Höhe von 4% ist gemäß einer Erhebung des

Deutschen Städtetages aus dem Jahre 2021 (siehe Anlage 2) auch im Vergleich zu anderen Städten marktgängig. Ab dem 60. Jahr kann selbstverständlich weiterhin der Zinssatz von 1,5% zur Anwendung kommen, wenn sich der Erbbaurechtsnehmer verpflichtet

- die bis zum 60. Jahr geltenden Auflagen auch danach einzuhalten und/oder
- er eine neue öffentlich-rechtliche Bindung (= geförderter Wohnungsbau) eingeht und damit Mietpreisbindungen oder Belegungsrechte neu- bzw. wiederbegründet werden.

Eine weitere Abstufung des Erbbauzinssatzes erfolgt nicht.

Bei einer signifikanten Entwicklung auf dem Kapitalmarkt wird die Verwaltung dem Rat eine entsprechende Anpassung der Erbbauzinssätze vorschlagen.

d) Allgemeine Konditionen

Vorzeitige Vertragsverlängerung

Mit dem Verstreichen der Laufzeit des Erbbaurechts erlischt das Erbbaurecht kraft Gesetzes. Bis zu diesem Zeitpunkt kann es verlängert und auch deutlich vor dem Laufzeitende vorzeitig verlängert werden. Da der Wert des Erbbaurechts maßgeblich von der (Rest-)Laufzeit abhängt, steigt bei einer Verlängerung sein Wert. Das Erbbaurecht kann dann zu einem höheren Wert beliehen oder veräußert werden. Zugleich kann so Investitionssicherheit für Sanierungsmaßnahmen und/oder eine Neuentwicklung z.B. in Form einer Ersatzbebauung erlangt werden. Regelmäßig werden umfangreiche Sanierung oder die Neuentwicklung des Grundstücks nur dann in Angriff genommen werden, wenn die damit verbundenen Aufwendungen im Rahmen der verlängerten Laufzeit wieder erwirtschaftet werden können.

Die Berechnung des Erbbauzinses folgt dabei derselben Systematik wie bei der erstmaligen Bestellung: maßgeblich ist der dann vom Rat beschlossene aktuelle Erbbauzinssatz und der – individuell ermittelte – nutzungsorientierte Verkehrswert. Letzteres berücksichtigt die im Rahmen vereinbarter Auflagen möglichen Erträge. Zugleich wird so verhindert, dass es z.B. aufgrund zwischenzeitlich eingetretener erheblicher Steigerungen der Bodenrichtwerte zu einer übermäßigen Belastung kommt.

Beleihung der Erbbaurechte

Die Beleihung der Erbbaurechte wird grundsätzlich auf maximal 70% des Verkehrswertes begrenzt. In den ersten 15 Jahren ab Bestellung darf das Erbbaurecht jedoch bis zu 80% beliehen werden. Die Beleihung ist bis zum Beginn des 16. Jahres auf maximal 70% zurückzuführen. Diese befristete höhere Beleihungsmöglichkeit hilft Erbbaurechtsnehmern, die nicht über ausreichend Eigenkapital verfügen, wie zum Beispiel jungen Genossenschaften oder Baugemeinschaften.

Wertanpassung

Der Betrag, der als Erbbauzins zu Vertragsbeginn berechnet wird, verliert durch die Inflation jedes Jahr an Wert. Deshalb sind sogenannte Wertanpassungen vertraglich verankert. Dieses Verfahren der Wertsicherung ist seit den 1980er-Jahren an einen Preisindex des Statistischen Bundesamtes gekoppelt. Die Kopplung beruht auf einem Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH). Heute ist der Verbraucherpreisindex für Deutschland (VPI) der übliche Maßstab. Der VPI misst die Preisentwicklung des durchschnittlichen Warenangebots und berücksichtigt Preisveränderungen in unterschiedlichen Bereichen.

Der Erbbauzins wird alle drei Jahre angepasst. Die Grundlage dafür ist die Steigerung des VPIs in dem entsprechenden Zeitraum. Die Wertanpassung hat – wiederum gesetzlich verankert – eine Kappungsgrenze. Wenn in dem entsprechenden Zeitraum das durchschnittliche Bruttoeinkommen geringer steigt als der Verbraucherpreisindex, wird die Wertanpassung gesetzlich begrenzt.

Ausschluss der Begründung von Wohnungs- und Teileigentum

Die Kombination von Erbbaurecht mit Wohnungs- und Teileigentum bringt deutliche Nachteile mit sich, insbesondere bei der Ausübung des Heimfallrechtes. Daher wird die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Auswirkungen des vorgeschlagenen Modells für eine Förderung bezahlbaren Wohnens sind als Anlage 1 dargestellt. Die dort dargestellten Prognosen für eine Beschränkung der Mieterhöhungen im geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau während der ersten 60 Jahre bei einem Erbbauzinssatz von 1,5% (A) und für eine allgemeine Mietpreisentwicklung bei einem Erbbauzinssatz von 4 % (B) belegen, dass mit den vorgeschlagenen Rahmenbedingungen für 60 Jahre eine nachhaltige Dämpfung der Mieten erreicht werden kann.

Erläuterungen zu den haushaltsmäßigen Auswirkungen:

Beim Verkauf eines Grundstücks wird der Verkaufspreis einmalig als investive Einzahlung vereinnahmt. Soweit der Verkaufspreis über dem Bilanz- oder Buchwert liegt, wird der überschüssende Anteil der Allgemeinen Rücklage zugeführt.

Die Vergabe eines Erbbaurechtes hat zur Folge, dass während der Vertragslaufzeit jährlich konsumtive Erträge erzielt werden. Diese sind bezogen auf die gesamte Laufzeit in der Summe höher als die einmalige Einzahlung beim Verkauf. Auch fließen die Erträge regelmäßig, sind daher planbar und gewährleisten damit finanzwirtschaftliche Planungssicherheit.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass das Grundstück im Eigentum der Stadt bleibt, so dass nach Ablauf des Erbbaurechtes entweder ein neues Erbbaurecht bestellt, das Grundstück verkauft oder anderweitig genutzt werden kann.

Die vorrangige Nutzung des Erbbaurechtes ist daher neben den oben genannten stadtentwicklungspolitischen Gründen auch finanzpolitisch vorteilhaft.

Die Höhe der Verschiebung von dem investiven in den konsumtiven Bereich aufgrund der vorrangigen Nutzung des Erbbaurechtes ist abhängig vom Wert und von der Anzahl der veräußerten Grundstücke. Sie lässt sich wegen fehlender Erfahrungswerte aktuell noch nicht abschätzen.

Anlagen

Anlage 1 Prognose Mietpreisentwicklung

Anlage 2 Erhebung des Deutschen Städtetages zum Erbbaurecht