

# Das kommunale Erbbaurecht in neuer Sicht

*Eckhard Behrens*

Die übliche Handhabung des Erbbaurechts durch die westdeutschen Kommunen ist nicht befriedigend. Deshalb hat das Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. alle Gemeinden in den neuen Bundesländern auf die Möglichkeit einer anderen Handhabung aufmerksam gemacht. Die Chancen für eine bessere Stadtentwicklung, die in einer rechtlich und ökonomisch klügeren Handhabung liegen, kann jede Gemeinde im Alleingang ergreifen. *Diese Ausführungen sollen ein Wegweiser sein in eine erfolgreichere Zukunft Ihrer Gemeinde.*

## *Rechtliche Aspekte*

Die üblichen Erbbauverträge der Gemeinden stellen die Bodennutzer durch *vielfältige vertragliche Nutzungsbindungen* im Verhältnis zur Gemeinde viel schlechter als die Bodeneigentümer. Dadurch erscheint das Bodeneigentum als investorenfreundlicher als das Erbbaurecht. Das muß nicht so bleiben.

Die Forderung, die *Baufreiheit* der Erbbauberechtigten nicht stärker einzuschränken, als die Baufreiheit der Bodeneigentümer durch das öffentliche Baurecht ebenfalls eingeschränkt ist, führt zu einer *liberalen Ausgestaltung* des Erbbaurechts. Da liberale Musterverträge nicht vorhanden waren, hat das Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. einen solchen entwickelt und mit ausführlichen Erläuterungen versehen. Er steht auf Anforderung unentgeltlich zur Verfügung.

## *Ökonomische Aspekte*

In der gegenwärtigen Ausprägung der marktwirtschaftlichen Ordnung kann nur das Erbbaurecht den großen Vorteil eines Zugangs zur *Bodennutzung ohne Kapitalaufwand* bieten. Leider wird dieser wichtige Standortvorteil von den Gemeinden meist durch ungeschickte Ausgestaltung der Erbbauverträge wieder verspielt.

Viele Erbbaurechte haben zu niedrige Erbbauzinsen. Dadurch gewinnen die Erbbauberechtigten im Laufe der Zeit die Chance, mit dem Boden in ähnlicher Weise zu *spekulieren wie die Eigentümer*. Wer das Erbbaurecht von einem langjährigen Besitzer kauft, zahlt in der Regel zusätzlich zum

Wert des Hauses einen Kapitalbetrag für den Vorteil niedriger Erbbauzinsen. Den Vorteil des Zugangs zur Bodennutzung ohne Kapitalaufwand hatte dann nur der Ersterwerber des Erbbaurechts. Das muß nicht so bleiben.

Die Forderung, die Bodenspekulation wirksam zu unterbinden, führt zu einer vollentgeltlichen Ausgestaltung des Erbbaurechts. Die *Vollentgeltlichkeit bricht die Privilegienstruktur der Bodennutzung endgültig*. Der Versuch, die überkommene Privilegienstruktur der Bodenbesitzverhältnisse durch privilegierte Erbbaurechtsverhältnisse zu kompensieren, schafft nur neue Privilegien, statt die Abschaffung aller Bodenprivilegien einzuleiten.

Die wirtschaftspolitischen Folgen unterschiedlichen Umgangs mit dem Erbbauzins sind in der Literatur bisher kaum erörtert. Vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. wurden dazu eine ganze Reihe von Veröffentlichungen geschaffen, die neue Gesichtspunkte für den Umgang mit dem Erbbaurecht begründen.

### *Ökologische und planerische Aspekte*

Die dauernde Vollentgeltlichkeit sorgt zugleich für die *ökologisch wünschenswerte ständige Dämpfung der Nachfrage* nach Bodennutzungen. Vollentgeltliche Erbbaurechte werden bald bebaut. Sie werden im Rahmen des öffentlichen Baurechts vollständig bebaut. Nur durch baldige und rationelle Nutzung des Bodens kann ein Ertrag in Höhe des Erbbauzinses erwirtschaftet werden. Eine Bevorratung mit ganz oder teilweise ungenutztem Boden können sich Erbbauberechtigte weder anfänglich noch später leisten, wenn die Erbbauzinsen der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt werden.

Einen *Bodenvorrat hält dann nur noch die Kommune*, um Erbbaugrundstücke jederzeit anbieten zu können. Wenn die Investoren erst einmal die Erfahrung gemacht haben, immer geeignete Erbbaurechtsgrundstücke von Vorbesitzern oder der Gemeinde erwerben zu können, dann werden sie mit den Stadtplanern nicht um die Bebaubarkeit ungeeigneter Grundstücke, um Ausnahmen von Bebauungsplänen oder deren Änderung ringen. Das *erleichtert die Stadtplanung* ungemein.

### *Mensch und Boden*

Anders als die Pflanze ist der Mensch nicht an ein bestimmtes Stück Boden gebunden. Die Möglichkeit, seinen Lebensweg auf dieser Erde selbst mitzubestimmen – zunehmend der Herr seines Schicksals zu werden – setzt ge-

radezu voraus, daß er nicht wie ein Leibeigener an den Boden gefesselt wird, sondern frei bestimmen kann, wo auf dieser Erde er arbeiten und wo er wohnen will. Diese Freiheit, die sogenannte *Freizügigkeit*, haben die Menschen östlich des ehemaligen Eisernen Vorhangs nun als Menschenrecht erungen, aber sogleich stehen sie unerwartet vor Zugangssperren zum Boden in Gestalt alter Eigentumsansprüche und hoher Kapitalwerte (Bodenpreise). Die Investitionen für Arbeit und Wohnen geraten deshalb vielerorts unerwartet ins Stocken.

In ganz Osteuropa hat der sozialistische Versuch, das private Bodeneigentum durch unentgeltliche Nutzungsrechte zu ersetzen, zur Omnipotenz des Staates über die Menschen nicht unerheblich beigetragen. Wenn der Boden nicht frei von Hand zu Hand gehen kann, wird der Staat zum Platzanweiser, der die Menschen wie Pflanzen an gewünschter Stelle mit Arbeit und Wohnen an den Boden bindet. – Andererseits *entartet die freiheitliche Bodenordnung rasch zur kapitalistischen Spekulationswirtschaft*, wo die Gemeinden es versäumen, von ihrem Selbstverwaltungsrecht den richtigen Gebrauch zu machen. Sie sollten den Boden aufkaufen, um ihn gegen regelmäßigen Erbbauzins zur privaten Nutzung bereitzustellen.

### *Boden und Marktwirtschaft*

Die unbestreitbaren Erfolge des Konzepts der *Sozialen Marktwirtschaft* können nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Produktionsfaktor Boden noch nicht befriedigend in dieses Konzept eingebunden ist. Die Chance, ohne eigene Leistung hohe Bodenwertgewinne zu erzielen, führt nicht nur zu Ungerechtigkeiten bei der Einkommens- und Vermögensverteilung, sondern vor allem auch zu Fehlsteuerungen der Standortwahl für Wohnen und Gewerbe, die durch staatliche Lenkungsingriffe und Subventionen für Wohnen, Bergbau und Landwirtschaft nicht zureichend ausgeglichen werden können. Was sind die Ursachen für das beobachtbare *Marktversagen*?

*Der Boden wird fälschlich wie ein Kapitalgut behandelt*; er ist aber im Gegensatz zu den produzierten Produktionsmitteln unvermehrbar; er hat einerseits keine Herstellungskosten und wird andererseits durch seinen Gebrauch nicht verbraucht. Die jeweilige Höhe des Kapitalzinses bestimmt über die Ertragswertberechnung (also über die Kapitalisierung der Bodenrente) die Bodenpreise. Dieser Zusammenhang wird allerdings nur klar faßbar, wenn man mit den *am Kapitalmarkt erwarteten* längerfristigen Zinsentwicklungen und nicht mit Nominalzinsen, sondern den erwarteten *Realzinsen* (= vereinbarte Zinsen abzüglich erwartete Inflationsraten) rechnet.

Die Integration des Bodens in den Kapitalmarkt nimmt ihm nicht seine Eigengesetzlichkeiten. Er wird von den Kapitalanlegern anders behandelt als andere Kapitalgüter. Die Kapitalanleger meiden, ja verlassen den Boden als Anlageobjekt, wenn sie erwarten, daß der Kapitalmarktzins steigen wird, und stürzen sich auf den Boden als Anlageobjekt, wenn sie erwarten, daß der Kapitalmarktzins sinken wird. Denn die Entwicklung der Bodenrente, die die eigentliche »Verzinsung« des für den Bodenerwerb aufgewendeten Kapitals ist, ist unabhängig von der Entwicklung des Kapitalmarktzinses.

Angebot und Nachfrage reagieren auf fallende oder steigende *Preise* beim Boden ganz anders als bei echten Kapitalgütern. Angebot und Nachfrage nach Sachkapitalgütern (Maschinen und Gebäuden) werden durch steigende oder fallende Preise tendenziell ausgeglichen, weil steigende Preise zur Produktions- und damit Angebotsausweitung und gleichzeitig zur Nachfragebegrenzung und sinkende Preise zur Produktions- und damit Angebots-einschränkung, aber gleichzeitig zur Nachfrageausweitung führen. *Beim Boden kommt ein Marktausgleich nicht zustande*, weil bei steigenden Preisen das Bodenangebot zurückgehalten (künstlich vermindert) und bei fallenden Preisen schlagartig vermehrt wird.

Die ausgleichende Wirkung freier Preisbildung ist aber bei Angebot und Nachfrage nach *Bodennutzungen* zu beobachten, nämlich bei den laufenden Entgelten, wie Mieten und Pachten. Soweit sie sich auf den Boden selbst beziehen, der Volkswirt spricht von der *Bodenrente*, sind sie von den Verhältnissen auf den Kapitalmärkten – im Gegensatz zu den Bodenpreisen – nicht beeinflußt, sondern eindeutiger Ausdruck von Angebot und Nachfrage nach Bodennutzungen.

Ohne klare Einsichten in die ökonomischen Gesetze rund um den Boden sind die Marktverhältnisse nicht in Ordnung zu bringen. Der Zugang zu Bodennutzungen darf nicht unentgeltlich, aber er sollte auf Dauer ohne Kapitalaufwand möglich sein. Beides leistet das *Erbbaurecht*, wenn es *liberal ausgestaltet* wird. Es ist ein Beitrag zur Vollendung der Sozialen Marktwirtschaft.

### *Die Gemeinde und ihr Boden*

Diese Erkenntnisse über den Boden und seine Nutzung können von jeder Gemeinde zum Anlaß einer Modernisierung ihrer Politik gemacht werden. Mit dem Erbbaurecht kann sie klüger und zielbewußter umgehen als bisher. In wenigen Jahrzehnten kann sie die Voraussetzungen für die Stadtentwicklung für alle künftigen Generationen entscheidend verbessern.

Erfolgreiche Stadtentwicklung setzt sehr langfristiges Denken der Kommunalpolitiker und Kommunalverwaltungen voraus. Eine konsequente Erbbaurechtspolitik ist leichter zu verwirklichen, als es auf den ersten Blick scheinen mag, wenn man von Anfang an im Bewußtsein hat, daß die Gemeinde noch vielen Generationen von Bürgern eine immer schöner gestaltete Heimat sein soll. Jede Gemeinde kann die neue Sicht des Erbbaurechts zur Grundlage ihrer Grundstücks- und Städtebaupolitik machen. Die Rechtsaufsicht kann sie daran nicht hindern – ja, die Kommunalaufsicht sollte die Gemeinde sogar dabei unterstützen, weil eine richtige Erbbaurechtspolitik die Vermögensinteressen der Gemeinde mit größerer Sicherheit wahrt als die leider verbreitete Politik des Bodenverkaufs.

Die wichtigsten Elemente einer solchen Kommunalpolitik sind:

1. die Gemeinde verkauft keinen Boden mehr, sondern gibt ihn nur noch im Wege des Erbbaurechts in die private Nutzung.
2. die Gemeinde liberalisiert ihre Erbbauverträge – zum Beispiel anhand des Musters des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V..
3. die Gemeinde stellt alle Erlöse aus Hausverkäufen und alle Erbbauzinseinnahmen, soweit sie nicht zur Deckung der Verwaltungskosten, die mit den Erbbaurechten zusammenhängen, benötigt werden, in eine Rücklage für Bodenerwerb ein.
4. die Gemeinde kauft jedes Grundstück im Gemeindegebiet, das ihr zu einem marktgerechten Preis angeboten wird und verfährt damit nach obiger Nr. 1.
5. die Gemeinde macht die Flächennutzungs- und Bauleitplanung von dem vorherigen kommunalen Grundstückserwerb zu Preisen abhängig, die im wesentlichen der früheren Nutzung entsprechen.
6. die Gemeinde hält die Erbbauzinsen auf einer Höhe, die gewährleistet, daß sie nur bei voller Nutzung des Grundstücks zu erwirtschaften sind. Dann wird ein Teil der von der Gemeinde angebotenen Erbbaurechte erst nach einiger Zeit von der Nachfrage aufgenommen werden und niemand anders Bodenvorratspolitik betreiben als die Gemeinde selbst.

Durch eine solche Politik kann jede Gemeinde die bauliche Entwicklung in ihrem Gebiet erheblich fördern. Sie wird bald weniger Baulücken und ein harmonischeres Stadtbild haben und dadurch attraktive Standortvorteile im Vergleich zu konkurrierenden Nachbargemeinden gewinnen.

### *Die Welt der Kompromisse*

Gerade Kommunalpolitik zeichnet sich dadurch aus, daß örtliche Gegebenheiten Anknüpfungspunkt und Rahmen der Politik sind. Da kann man nur

selten die reine Lehre verwirklichen, sondern muß Kompromisse mit seinen Zeitgenossen eingehen, wenn man überhaupt vorankommen will. Aber die Kenntnis der grundlegenden ökonomischen Kraftlinien ist gerade im Dschungel der örtlichen Machtverhältnisse und Meinungen ein guter Wegweiser zu kreativer Politik.

Kommunale Bodenpolitik ist nur als Politik des langen Atems erfolgreich. Sie darf nicht in die Hände von Politikern geraten, die darauf vertrauen, daß die Fehler ihrer Politik erst nach Jahrzehnten sichtbar werden. Im Ringen mit diesen Zeitgenossen dürfen auch Fehler beim Abschluß von Erbbauverträgen gemacht werden. Besser ungeschickte als gar keine Erbbauverträge. Denn bei deren Ablauf können es unsere Nachkommen besser machen. Nur der Verkauf von Grund und Boden ist ein bodenpolitischer Fehler *ohne* Korrekturmöglichkeit!

### *Fluch und Segen der Vertragsfreiheit*

Das Erbbaurecht wird beherrscht vom Grundsatz der Vertragsfreiheit. Dies ist seine Stärke, weil man damit ganz unterschiedliche Ziele ansteuern kann. Aber es ist für die Praxis auch eine erhebliche technische Schwierigkeit, weil jeder Erbbaurechtsvertrag von jedem, der z.B. als Erwerber oder Hypothekengläubiger mit ihm zu tun hat, gesondert sorgfältig auf mögliche Rechtsfehler überprüft werden muß. Das ist ein Job für Spezialisten, über die die großen Banken aber verfügen. In der kommunalen Praxis wird man mit diesen Problemen im wesentlichen mit einer einmaligen Anstrengung bei der *Ausarbeitung eines guten Mustervertrages* fertig. Die Erbbauberechtigten legen ohnehin darauf Wert, von ihrer Gemeinde alle grundsätzlich gleich behandelt zu werden. Diesen Mustervertrag kann man vor seinem Einsatz mit allen beteiligten Behörden (z.B. dem Registergericht) und den örtlichen Banken bzw. deren Zentralen abstimmen.

Die hier sehr kurz skizzierte neue Sicht der Möglichkeiten, die das Erbbaurecht für eine weit in die kommunale Zukunft tragende Bodenpolitik bietet, ist an anderer Stelle bereits ausführlicher dargelegt worden. Es gibt schon einen Kreis von Kommunalverwaltungsbeamten und -politikern, die sich für die neue Sicht interessieren und ihre Erfahrungen in Tagungen des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. zusammentragen und austauschen.

---

Der vorstehende Text steht als unentgeltliches Flugblatt auf Anforderung zur Verfügung zusammen mit Bestellvordrucken für weitere Schriften.