

Vorlage		Vorlage-Nr:	FB 23/0552/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Immobilienmanagement		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration		AZ:	
Fachbereich Finanzsteuerung		Datum:	13.03.2019
Fachbereich Recht und Versicherung		Verfasser:	FB 23/12
Aachener Modell zur kommunalen Wohnungsbauförderung; Ratsantrag der CDU- und SPD-Fraktionen im Rat der Stadt vom 06.12.2018			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
02.04.2019	Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt die Vorlage zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, das dargestellte Modell zu konkretisieren, die offenen Fragen zu klären und das Ergebnis im Ausschuss vorzustellen.

Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		x	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Erläuterungen:

Mit Datum vom 06.12.2018 haben die Fraktionen von CDU und SPD den Ratsantrag „Aachener Modell zur kommunalen Wohnungsbauförderung“ gestellt, wonach die Verwaltung beauftragt werden soll, ein kombiniertes Modell aus Vergabe von Erbbaurecht und Gewährung von Förderbeiträgen zur Schaffung und Sicherung von preiswertem Wohnraum auf städtischen Grundstücken zu erarbeiten (s. Anlage).

In Aachen besteht ein hohes öffentliches Interesse, Wohnungen insbesondere im Segment des geförderten Wohnungsbaus zu schaffen. Da die Stadt Aachen nicht über die Möglichkeiten verfügt, den Bedarf an tausenden Wohnungen durch eigene Baumaßnahmen zu decken, muss sie sich dazu Wohnungsbauunternehmen bedienen. Gleichzeitig verfügt die Stadt nur noch über wenige vermarktbar Grundstücksreserven, die für Wohnbebauungen geeignet sind. Darüber hinaus haben sich die Bodenpreise in den letzten Jahren überdurchschnittlich deutlich nach oben entwickelt, was das Bauen stark verteuert und das Erstellen preiswerter Mietwohnungen weiter erschwert.

Daher besteht die Notwendigkeit, dass die Stadt über ihre Eigentümerfunktion aktiv mitwirkt, preiswerten Wohnraum dauerhaft zur Verfügung zu stellen, ohne die Steuerungsfunktion, welche sie über das Eigentum an Grundstücken hat, zu verlieren. Der Verbleib der Grundstücke im Eigentum bietet der Stadt die höchste Sicherheit, die sozialen und städtebaulichen Ziele der Wohnraumversorgung dauerhaft zu sichern.

Derzeit ist die staatliche Förderung von Wohnraum gesetzlich auf max. 25 Jahre begrenzt. Es besteht zwar die Möglichkeit der freiwilligen Bindungsverlängerung, welche nach derzeitigem Förderrecht zusätzliche 10 Jahre (somit insgesamt 35 Jahre) besteht, welche aber in der Praxis selten genutzt wird. Dies führt dazu, dass nach Ablauf der Bindungsfristen die Wohnungen nicht mehr dem geförderten Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen und daher Ersatzwohnraum geschaffen werden muss. Dieser Trend hat sich in den letzten Jahren verstärkt, da mehr Wohnungen aus der Bindung fallen als neu gebaut werden.

Gleichzeitig sind besonders in den letzten zwei bis drei Jahren die Preise für Bauland sehr deutlich angestiegen. Teilweise haben sich die Bodenrichtwerte allein im vergangenen Jahr in einzelnen Lagen um 20 % erhöht, was dazu führt, dass in guten Wohnlagen das Interesse der meisten Bauherren darin besteht, möglichst wenig geförderten Wohnraum zu Gunsten frei finanziert Wohnungen zu errichten. Dieser Tendenz kann die Stadt durch die Bebauung eigener Grundstücke, die nicht der Bodenwertspekulation unterworfen werden, entgegenwirken.

Die Begrenzung der gesetzlichen Förderzeiträume in Verbindung mit der immer knapper werdenden Ressource Boden bedingt, dass die Stadt ein Modell benötigt, mit dem sie dieser Entwicklung deutlich entgegen steuern kann.

Das „Aachener Modell zur kommunalen Wohnraumförderung“ hat folgerichtig zum Ziel, städtische Grundstücke für Mehrfamilienhäuser nur noch im Wege des Erbbaurechts für eine Dauer von 35-45 Jahren an Bauwillige zu vergeben. Den Bauherren wird gleichzeitig die Verpflichtung auferlegt, auf dem Grundstück öffentlich geförderte Wohnungen zu errichten und deren Vermietung für die volle Laufzeit des Erbbaurechts zu den Bedingungen des geförderten Wohnungsbaus vorzunehmen.

Dies führt zu einer Verschlechterung der Rendite bei den Wohnungsbauunternehmen und möglicherweise zu einer nicht mehr gegebenen Wirtschaftlichkeit. Dies wiederum führt dazu, dass keine geförderten Wohnungen mehr durch Private errichtet würden, oder nur noch dort, wo die Grundstücke sehr günstig erworben werden können. Das steht der sinnvollen Durchmischung von Quartieren entgegen, da in besseren Wohnlagen kaum noch geförderte Wohnungen errichtet werden könnten.

Dem ist nur dadurch entgegen zu steuern, dass die Stadt selber Mietwohnungen errichten und im Bestand behalten würde, oder dass sie die Konditionen für die Vergabe von Grundstücken so gestaltet, dass der Neubau von geförderten Mietwohnungen auch für Unternehmen über die Bindungsfristen hinaus attraktiv ist.

Erreichen lässt sich dies durch die Gewährung von kommunalen Fördermitteln, welche die wirtschaftlichen Nachteile der Bodenpreisentwicklung und der nach meistens 25 Jahren entfallenden Mieterhöhungsmöglichkeiten der Investoren entgegensteuern. Die Finanzierung dieses Modells ergibt sich aus der Einnahme der Erbbauzinsen durch Vergabe geeigneter städtischer Grundstücke. Diese sollte bis zur Höhe des heute vereinbarten Erbbauzinses gehen und als kommunale Förderung bis zur maximal vollen Höhe des heute zu zahlenden Erbbauzinses wieder ausgezahlt werden. Die Höhe der Erwerbskosten sowie die Wertsteigerungen der Wohnbaugrundstücke tragen zu wesentlichen Teilen zur Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme bei. Somit ist der Ansatz beim „Aachener Modell“, da die Wertsteigerung bei der Stadt als Eigentümerin verbleibt, den Investor auch von den Kosten des Grundstückes zu entlasten.

Das „Aachener Modell“ verfolgt daher zwei Ansätze:

Insbesondere zur Unterstützung des preiswerten Wohnungsbaus in höherpreisigen Lagen und Quartieren mit unterdurchschnittlichen Anteilen geförderter Wohnungen werden durch die kommunale Förderung die höheren Kosten des Erbbaugrundstückes durch die Gewährung eines Förderbeitrages aufgefangen.

Darüber hinaus wird der Wegfall der staatlichen Wohnraumförderung nach Ablauf von 25 Jahren durch die weitere Gewährung der kommunalen Förderung für die gesamte Laufzeit des Erbbaurechtes ausgeglichen. Der Investor kann somit durch die kommunalen Fördermittel den Entfall der staatlichen Förderung kompensieren.

Die finanziellen Auswirkungen beider Modelle werden unter 4. dargestellt.

1. Einräumung eines Erbbaurechtes

Gemäß dem Erbbaurechtsgesetz gehören zum Inhalt des Erbbaurechtes auch Vereinbarungen des Grundstückseigentümers und des Erbbauberechtigten über die Errichtung, die Instandhaltung und die Verwendung des zu erstellenden Bauwerks. Gemäß Rechtsprechung sind insbesondere allgemeine Vereinbarungen mit sozialen Zielvorstellungen (z. B. Verwendung für sozial minderbemittelte Personen, kinderreiche Familien, Flüchtlinge) zulässig. Dies ergibt sich aus dem Normzweck, der auf die Förderung des sozialen Wohnungsbaus gerichtet ist. Die Nutzungsbeschränkung, z. B. sozialer Zweck, kann anders als bei einem Verkauf des Grundstückes unbefristet für die Laufzeit des Erbbaurechtes gelten, da beim Erbbaurecht die wohnungspolitische Nutzung, also ein soziales Ziel, im Vordergrund steht, das während der gesamten Laufzeit des Erbbaurechtes gilt.

Zu möglichen Sanktionen wird in der neuesten Kommentierung angeführt, dass die Beteiligten im Erbbaurechtsvertrag für den Fall einer Verletzung der Verpflichtungen bestimmte Rechtsfolgen, wie den Heimfallanspruch des Grundstückseigentümers, vereinbaren können. Die Voraussetzungen hierfür müssen jedoch bestimmt und eindeutig sein.

Gibt der Erbbauberechtigte die soziale Bindung auf, kann die Stadt Aachen als Eigentümerin ihren Heimfallanspruch (also die Rücknahme des Grundstückes) gegenüber dem Erbbauberechtigten geltend machen. Die Ausübung des Heimfallanspruchs setzt jedoch voraus, dass das Erbbaurecht insgesamt der sozialen Bindung unterliegt. Die teilweise Ausübung des Heimfalls ist rechtlich nicht möglich. Das heißt, dass das Heimfallrecht nur ausgeübt werden kann, wenn auf dem Grundstück 100% geförderter Wohnungsbau entstanden ist, da der Heimfall zwingend mit dem Grundstück verbunden ist und somit ein Heimfall von Teileigentum nicht möglich wäre bzw. zur Bildung von Wohnungseigentum führen würde, was wiederum dem Förderzweck widerspricht. In Quartieren, in

denen eine 100% Quote nicht gewollt ist, kann durch die Teilung eines Grundstückes mit unterschiedlichen Bindungen entgegengewirkt werden.

Denkbar wäre auch eine andere Möglichkeit der Sanktion, z.B. durch Vereinbaren einer Vertragsstrafe.

Macht die Stadt von ihrem Heimfallrecht Gebrauch, so hat sie dem Erbbauberechtigten eine angemessene Vergütung zu gewähren. So wie die Heimfallgründe kann auch die Vergütung grundsätzlich im Rahmen der Vertragsfreiheit bestimmt werden. Ausgenommen ist jedoch der Fall, dass das Erbbaurecht zur „Befriedigung des Wohnbedürfnisses minderbemittelter Bevölkerungskreise“ bestellt wird. In diesem Fall darf die Zahlung einer angemessenen Vergütung für das Erbbaurecht, die mindestens 2/3 des gemeinen Wertes des Bauwerks zur Zeit der Übertragung beträgt, nicht ausgeschlossen werden. Bei Geltendmachung des Heimfallanspruchs würde somit die zu zahlende Vergütung 2/3 des Wertes des Bauwerks betragen.

Für die Stadt bedeutet das, dass sie nach 45 Jahren je nach Bedarf entscheiden kann, die Wohnungen in das Eigentum zu übernehmen und den Erbbaurechtsnehmer zu entschädigen oder das Erbbaurecht zu verlängern. Hierbei ist zu beachten, dass das Modell von einer 45-jährigen Laufzeit ausgeht und heute nicht absehbar ist, wie sich die wirtschaftliche Lage, die Zinssituation, der Wohnungsbedarf und die Baupreise etc. entwickeln werden.

Bisher beträgt der Erbbauzins im Wohnungsbau 5% des Bodenwertes. Es ist beabsichtigt, diesen auf 3 % zu reduzieren, da bei der derzeitigen Zinslage ein Erbbauzins von 5% in der Regel zu deutlichen wirtschaftlichen Nachteilen führt und daher der Erbbauzins von 3 % als derzeit marktüblich angesehen werden kann. Eine mögliche spätere Erhöhung des Erbbauzinses ist nach Erbbaurechtsgesetz möglich. Erhöhungen werden nach dem Verbraucherpreisindex berechnet und erfolgen erstmals nach zehn Jahren, dann zweimal nach fünf Jahren und ab dem zwanzigsten Jahr jeweils nach drei Jahren. Der Erbbauzins wird im Grundbuch wertbeständig gesichert.

2. Förderbestimmungen

Gemäß den Wohnraumförderungsbestimmungen beträgt die Dauer der Belegungsbindung einheitlich für alle geförderten Wohnungen wahlweise 20 oder maximal 25 Jahre. Die Wohnraumförderungsbestimmungen geben im Einzelnen an, welche Voraussetzungen der Förderempfänger erfüllen muss.

Von angemessener Dauer im Sinne der Förderbestimmungen ist das Erbbaurecht bei einer Laufzeit von mindestens 75 Jahren. Die Bewilligungsbehörde, hier die StädteRegion Aachen, kann jedoch in eigener Kompetenz eine kürzere Laufzeit des Erbbaurechts zulassen, wenn sichergestellt ist, dass die planmäßige Tilgung der Fördermittel spätestens 10 Jahre vor Ablauf des Erbbaurechts endet. Aber auch diese 10-Jahres Frist kann unterschritten werden, wenn dies durch die Bewilligungsbehörde mit der NRW.Bank als Mittelgeber abgestimmt wird.

Es entspricht somit dem Ratsantrag, wenn die gesetzliche Belegungsbindung und die planmäßige Tilgung der Fördermittel 25 Jahre betragen und das Erbbaurecht noch mindestens 10 Jahre weiter bestehen wird. Dazu sollte die förderrechtlich nicht ausgeschlossene vorzeitige Rückzahlung des öffentlichen Darlehens ausgeschlossen werden. Zudem sollte der Erbbaurechtsnehmer verpflichtet werden, bei Stellung des Förderantrages zwingend die maximale mögliche Laufzeit der Bindungszeit (aktuell 25 Jahre) zu wählen.

Im Gegenzug zum Erhalt der kommunalen Förderung verpflichtet sich der Erbbaurechtsnehmer, die Bedingungen des geförderten Wohnungsbaus (u. a. Mietpreis- und Belegungsbindung) über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechts von 45 Jahren einzuhalten. Die Überführung der landesgesetzlichen Förderung in eine kommunale Förderung ist in ihrer organisatorischen und administrativen Ausgestaltung noch zu prüfen.

Das kommunale Förderprogramm wird gewährt, wenn das Bauvorhaben zu 100 % der sozialen Bindung unterliegt. Unter Beachtung sozialräumlicher (Vermeidung von Segregation) und gemeinwohlorientierter Aspekte (z. B. Förderung von gemeinschaftlichen Wohnformen) können Ausnahmen zugelassen werden. Für solche Vorhaben mit einer Kombination aus öffentlich-gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau ist der Quotenbeschluss anzuwenden. Auch bei diesen Vorhaben sollen die Grundstücke primär im Erbbaurecht vergeben werden.

3. Immobilienwirtschaftliche Betrachtung

Wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des Modells in der Praxis ist, dass sich die Modelle auch für Wohnungsbauunternehmen rechnen. Anhand eines Beispielprojektes hat die gewoge AG für ein Grundstück das Modell durchgerechnet. Die Berechnung basiert auf folgenden Annahmen:

- das Erbbaurecht besteht für max. 50 Jahre
- die Bindungsdauer beträgt zwei mal 25 Jahre (Phasen I und II)
- das Gebäude wird nach Ende der Laufzeit durch den Erbbaurechtsgeber entschädigt
- der Erbbauzins beträgt max. 3 %
- die Modellrechnung bezieht sich auf einfache Qualitäten und Bauweisen (ohne Tiefgarage, keine schwierigen Grundstücksverhältnisse etc.)

Die Modellrechnung zeigte auch die Auswirkungen auf, welche sich für Investoren ergeben:

- der Investor partizipiert nicht am Wertzuwachs des Grundstücks
- der Investor verliert die Mietanpassungsmöglichkeit auf Marktniveau aufgrund der Förderbestimmungen nach Ablauf der ersten 25 Jahre
- bei deutlichen Baukostensteigerungen sowie hohen Grundstückseingangswerten gerät das Modell an die Grenze der Wirtschaftlichkeit.

Im Rahmen dieser Modellrechnung zeigte sich, dass sich das Modell wirtschaftlich darstellen lässt. Es ist nach Ansicht der gewoge zwar weniger wirtschaftlich als der Kauf eines Grundstückes, da der Wertzuwachs dann vollständig dem Investor zu Gute käme, dennoch ließe es sich unter den genannten Bedingungen wirtschaftlich umsetzen.

Voraussetzung hierfür ist, dass der in diesem Beispiel zu Grunde gelegte vereinnahmte Erbbauzins in Höhe von 3% als Zuschuss an den Investor zurückfließt. D.h., die vereinnahmten 3% Erbbauzins müssten während der gesamten Laufzeit als Förderung wieder an den Erbbaurechtsnehmer zurückgezahlt werden. Sollte während der Laufzeit der Erbbauzins deutlich erhöht werden, müssten die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit der Fördersatz ggfls. neu berechnet werden.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Vergabe von Grundstücken in Erbpacht bedeutet für den städtischen Haushalt aufgrund der nicht mehr gegebenen Verkaufsmöglichkeit für diese Grundstücke

- einen Wegfall der Einzahlungen aus dem Verkauf der jeweiligen Grundstücke
- diese Reduzierung der investiven Einzahlungen wirkt auf den gesamtstädtischen Kreditbedarf
- einen Wegfall etwaiger Erträge aus dem Verkauf der Grundstücke über Buchwert (Differenz zwischen Verkaufswert und Buchwert des Grundstücks in der städtischen Bilanz). Diese Ertragsminderung führt konsumtiv zu einer Haushaltsbelastung in entsprechender Höhe.

Der Erhalt der Erbpacht stellt für den städtischen Haushalt über die gesamte Laufzeit der Vereinbarung einen Ertrag dar. Dem gegenüber steht aufgrund der Rückzahlung der Erbpacht im

Rahmen der kommunalen Wohnungsbauförderung ein entsprechender Aufwand in Höhe des Ertrages.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen lassen sich vereinfacht an folgendem Beispiel aufzeigen:

Bei einem Grundstück mit einem Bodenwert von 300,- € je m² beträgt der Erbbauzins 9,- € je m². Daraus ergibt sich beispielhaft für ein 2.000m² großes Grundstück ein Erbbauzins von 18.000,- Euro pro Jahr, über die Laufzeit von 45 Jahren somit Einnahmen in Höhe von 810.000,- Euro (ohne Berücksichtigung von Wertsteigerungen und Zinsanpassungen etc.).

Das Grundstück hat heute einen Wert von 600.000,- Euro. Der Investor kann somit weder den Wert noch die Wertsteigerung des Grundstückes kalkulatorisch berücksichtigen.

Hinzu kommt die höhere Belastung des Investors nach Wegfall der staatlichen Förderung nach 25 Jahren. Dies ist zwar marktüblich, wird bei den bisherigen Bauprojekten aber wirtschaftlich dadurch kompensiert, dass ab dem 26. Jahr die Miet- und Belegungsbindungen entfallen. Da die Beispielrechnung der gewoge ergeben hat, dass z.B. bei einer Förderung in Höhe von 2% statt 3 % des Bodenwertes die Maßnahme kaum noch wirtschaftlich darstellbar ist, sollte die Höhe der kommunalen Förderung in voller Höhe dem heute vereinnahmten Erbbauzins von 3% entsprechen.

Im Beispiel würde dies Mindereinnahmen für das Grundstück von 810.000 Euro über 45 Jahre bzw. bei Verkauf des Grundstückes von einmalig 600.000,- € für den städtischen Haushalt ausmachen. Dem gegenüber stehen die deutlich länger gesicherte Versorgung mit gefördertem und somit preiswertem Wohnraum sowie die Rücknahmemöglichkeit des Grundstückes und damit eine dauerhafte Sicherung städtischen Eigentums.

Fazit:

Das „Aachener Modell zur kommunalen Wohnungsbauförderung“ wird von der Verwaltung als sinnvolles Instrument gesehen, um zusammen mit den anderen bereits beschlossenen Instrumenten zur Wohnbaulandmobilisierung (Bauland- und Quotenbeschluss) dazu beizutragen, die dringend benötigte Entwicklung neuer Wohnbauflächen zu befördern. Zusammenfassen lassen sich die Eckdaten, welche sich aus den Erläuterungen ergeben, folgendermaßen:

- Grundstücksvergabe in Erbpacht für 45 Jahre
- Zahlung Erbbauzins in Höhe von 3% des Bodenwertes
- Verpflichtung des Investors zur Errichtung von in der Regel 100% gefördertem Wohnungsbau
- Verpflichtung des Investors zur Belegungsbindung für 25 Jahre gem. den Wohnraumförderbestimmungen (Phase II)
- Verpflichtung des Investors für weitere Miet- und Belegungsbindungen für den Rest der Laufzeit des Erbbaurechtes (Phase II)
- Regelung der Vertragsstrafen und Heimfalloptionen
- Gewährung von städtischen Fördermitteln ab Beginn des Erbbaurechtsvertrages in Höhe des vereinnahmten Erbbauzinses bis max. 3%

In der Praxis ist es tatsächlich nötig, einzelne Bestimmungen noch zu schärfen bzw. anzupassen. Daher schlägt die Verwaltung vor, um die Praxistauglichkeit zu prüfen, abschließend das Modell detailliert anhand eines Beispielgrundstückes durchzurechnen, das Modell somit auf seine Wirtschaftlichkeit zu prüfen und die Ergebnisse mit der Wohnungswirtschaft, z.B. der gewoge und dem VdW (Verband der Wohnungswirtschaft) auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten zu diskutieren.

Im Rahmen der Modellüberprüfung müssen auch die Fragen nach Instandhaltungs- und Modernisierungsverpflichtungen sowie mögliche Verlängerungs- und Rücknahme- sowie Entschädigungsoptionen geklärt werden. Bei einer Laufzeit von 45 Jahren handelt es sich um einen heute kaum abzuschätzenden Zeitraum, in dem sich Bedarfe, Finanzierungsbedingungen und

Grundstückspreise deutlich anders entwickeln können als heute vorhersehbar. Daher müssen Vereinbarungen getroffen werden, die es sowohl der Stadt als auch dem Investor ermöglichen, die Fördermodelle dem Markt anzupassen.

Anlage:

Ratsantrag vom 06.12.2018