

Hansestadt Lüneburg  
Oberbürgermeisterin Claudia Kalisch  
Am Ochsenmarkt 1  
21335 Lüneburg

Lüneburg, den 29. Januar 2026

### **Antrag: Einführung eines sozialverträglichen Erbbaurechtsmodells (gleitendes VPI-Modell) in der Hansestadt Lüneburg**

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin,

die Hansestadt Lüneburg steht bei der Erneuerung bestehender Erbbaurechtsverträge vor der Herausforderung, wirtschaftliche Interessen der Stadt und der Hospitalstiftungen mit dem Ziel langfristig bezahlbaren Wohnraums in Einklang zu bringen. Die starken Steigerungen der Bodenrichtwerte seit 2010 führen bei einer unmittelbaren Orientierung am aktuellen Bodenwert zu Erbbauzinsen, die selbst Haushalte mit mittlerem Einkommen überfordern können. Dies widerspricht der kommunalen Zielsetzung, Erbbaurecht als Instrument zur Sicherung bezahlbaren Wohnens zu nutzen.

Der Lüneburger Rat beschließt daher die Einführung eines einheitlichen, sozialverträglichen Erbbaurechtsmodells für städtische und stiftungsgebundene Grundstücke, das auf Planbarkeit, Verhältnismäßigkeit und rechtlicher Zulässigkeit beruht.

Modellbeschreibung:

- Grundlage ist der historische Bodenrichtwert des Jahres 2010, der mithilfe einer Gleitklausel fortschreibend anhand des Verbraucherpreisindex (VPI) angepasst wird.
- Die Gleitklausel sorgt für eine jährliche Anpassung des Erbbauzinses entsprechend der VPI-Entwicklung, begrenzt durch eine Kappungsgrenze von maximal 3 % pro Jahr, um sprunghafte Belastungen zu vermeiden.
- Für neue Erbbaurechtsverträge und bei Vertragsverlängerungen wird ein Erbbauzins von 2% festgelegt. Generell sollte dieser unter dem Kapitalmarktzins liegen.
- Bei Vertragsschließungen sollten lange Vertragslaufzeiten (z.B. über 99 Jahre) geltend gemacht werden.
- Im Mietwohnungsbau kann der Erbbauzins für Verträge mit sozialen Bindungen – etwa Mietpreisbindung und kommunalen Belegungsrechten – weiter abgesenkt werden (beispielsweise auf 1,5%), um zusätzliche Anreize zur Schaffung sozial gebundenen Wohnraums zu schaffen.
- Bei finanzieller Überbelastung von Erbbauberechtigten ist ein Entlastungsmechanismus als Schutzfunktion in Form von befristeten Ermäßigungen, Ratenstundungen oder abgesenktem Erbbauzins von 0,5–1 % anzuwenden.

Die Verwaltung der Hansestadt Lüneburg wird beauftragt, auf dieser Grundlage einen Richtlinienentwurf für den Umgang mit Erbbaurechten vorzulegen und die neuen Regelungen bei Vertragsverlängerungen sowie Neuabschlüssen anzuwenden.

## Begründung

Das Erbbaurecht ist rechtlich kein zwingend sozialpolitisches Instrument, bietet der Kommune jedoch erheblichen Gestaltungsspielraum. Lüneburg kann es nutzen, um wohnungs- und sozialpolitische Ziele zu verfolgen, Boden langfristig im öffentlichen Eigentum zu halten und die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu fördern. Eine sozialverträgliche Erbbauzinsgestaltung ist daher rechtlich zulässig, sachlich begründbar und entspricht den Grundsätzen einer nachhaltigen, gemeinwohlorientierten Bodenpolitik.

Historische Erbbaurechtsverträge, teils über 80 Jahre alt, basieren auf den Bodenwerten der jeweiligen Zeit und enthalten meist keine automatische Anpassung an Inflation oder Preisentwicklung. Dadurch liegen die heutigen Erbbauzinsen häufig deutlich unter aktuellen Bodenwerten, während der Stadt als Eigentümerin eine langfristige Einnahmenplanung erschwert wird. Anpassungen erfolgten bislang punktuell im Rahmen von Neuverträgen oder Vertragsverlängerungen und konnten zu unvorhersehbare Belastungen führen.

Im Gegensatz dazu sieht das vorgeschlagene Erbbauzinssystem eine automatische jährliche Fortschreibung auf Basis des Verbraucherpreisindex (VPI) vor. Dabei wird ein moderater Zinssatz von 2 % auf den fortgeschriebenen Bodenwert (Basisjahr 2010) angesetzt, ergänzt durch eine jährliche Kappung von maximal 3 %, um extreme Anpassungen in Zeiten hoher Inflation zu vermeiden. Dieses sogenannte *gleitende VPI-Modell* enthält eine Gleitklausel: Zahlungen „gleiten“ automatisch mit der Entwicklung eines Referenzwertes, ohne dass jedes Jahr individuelle Verhandlungen oder formale Anpassungen erforderlich sind.

Die Gleitklausel bietet mehrere Vorteile gegenüber den historischen Modellen: Sie stellt sicher, dass die Erbbauzinsen inflationsbereinigt, planbar und sozial verträglich bleiben und reduziert das Risiko plötzlicher, existenzbedrohender Erhöhungen für die Erbbauberechtigten. Gleichzeitig ermöglicht sie der Stadt als Eigentümerin, langfristig kontinuierliche Einnahmen zu erzielen, ohne dass der Boden veräußert werden muss oder spekulative Risiken entstehen. Während historische Verträge nur punktuelle Anpassungen erlaubten und die Erhöhung des Erbbauzinses meist auf Einzelfallentscheidungen beschränkt war, setzt das gleitende VPI-Modell auf präventive Stabilität und Planbarkeit für beide Seiten.

Ein weiterer wichtiger Unterschied liegt in der sozialen Dimension: Historische Erbbaurechtsverträge wurden ohne Berücksichtigung moderner sozialer Kriterien abgeschlossen. Das gleitende VPI-Modell ermöglicht dagegen eine sozialverträgliche Gestaltung, indem extreme Steigerungen der Erbbauzinsen durch die Kappung begrenzt werden und ein ergänzender Entlastungsmechanismus für finanziell besonders belastete Haushalte vorgesehen wird, z. B. in Form von befristeten Ermäßigungen, Ratenstundungen oder Erbbauzinssätzen von 0,5–1%. So bleibt der Zugang zum Erbbaurecht auch für einkommensbenachteiligte Haushalte gesichert, während die Erbbauzinsbelastung für die Mehrheit planbar bleibt. Damit wird nicht nur die wirtschaftliche Stabilität des Erbbaurechts sichergestellt, sondern auch die langfristige Erhaltung von Wohnraum zu bezahlbaren Bedingungen ermöglicht.

Mit freundlichen Grüßen



Gruppensprecherin

Die Linke

## **Weiterführende Erläuterungen zum Antrag:**

Die folgenden Abschnitte erläutern die rechtlichen und ökonomischen Grundlagen, die praktische Umsetzung sowie soziale und planungsrelevante Aspekte des vorgeschlagenen Erbbauzinsmodells, um nachvollziehbar darzustellen, wie ein sozialverträglicher, planbarer und rechtlich abgesicherter Erbbauzins gestaltet werden kann. Zunächst werden die relevanten rechtlichen Grundlagen (§ 1 und § 9 ErbbauRG, § 256 BewG, § 125 NKomVG, § 138 BGB, Art. 14 GG) sowie das allgemeine Verhältnismäßigkeitsgebot dargestellt. Darauf aufbauend werden die ökonomischen Rahmenbedingungen erklärt, insbesondere die Entkopplung vom spekulativen Bodenrichtwert und die Bestimmung eines sozialverträglichen Erbbauzinses. Anschließend folgt die praktische Umsetzung, einschließlich der unterschiedlichen Vertragsarten (Neuvertrag, Vertragsverlängerung, Vertragserneuerung), der Vermeidung von Zwangslagen und der sozialen Absicherung durch einen Entlastungsmechanismus. Daraufhin werden Laufzeiten, die Differenzierung nach Eigentums- und Mietwohnungsbau sowie die Wahrung des Stiftungszwecks behandelt. Abschließend werden Fragen zur Spekulation thematisiert, bevor das Fazit die zentralen Erkenntnisse zusammenführt.

### *1. Rechtliche Grundlagen*

In den nachfolgenden inhaltlichen Ausführungen wird sich auf rechtliche Grundlagen bezogen, die zur besseren Nachvollziehbarkeit im Folgenden aufgelistet sind:

- § 1 ErbbauRG – eröffnet die Möglichkeit, den Erbbauzins frei zu vereinbaren.  
*Relevanz:* Die Kommune ist nicht verpflichtet, den Erbbauzins strikt am aktuellen Bodenwert auszurichten, sondern kann sozialverträgliche, planbare Modelle gestalten.
- § 9 ErbbauRG – verlangt die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei Vertragsverlängerungen.  
*Relevanz:* Kann analog auch bei Neuverträgen und Erneuerungen angewendet werden, um die Sozialbindung des Eigentums und die Verhältnismäßigkeit der Belastung zu wahren.
- Art. 14 GG (Eigentumsgarantie mit Sozialbindung)  
*Relevanz:* Eigentum verpflichtet; Bodenüberlassungen sollen dem Gemeinwohl dienen und nicht ausschließlich renditeorientiert erfolgen. Sozialverträgliche Erbbauzinsgestaltung orientiert sich damit an den Interessen der Erbbauberechtigten.
- Gebot der Verhältnismäßigkeit  
*Relevanz:* Belastungen der Erbbauberechtigten müssen angemessen sein. In Kombination mit § 9 ErbbauRG und § 138 BGB bildet dies die Grundlage für sozialverträgliche Erbbauzinsen.
- § 138 BGB (Sittenwidrigkeit/Wucher)  
*Relevanz:* Ein zu hoher Erbbauzins, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit deutlich überschreitet, könnte als sittenwidrig gelten. Präventive Begrenzungen (Kappung, VPI) sichern die Zulässigkeit.
- § 256 BewG (Liegenschaftszinssätze)  
*Relevanz:* Dient der steuerlichen Bewertung bebauter Grundstücke, bildet Boden und Gebäuderenditen ab. Für das sozialverträgliche Erbbaurechtsmodell ist der Liegenschaftszins weniger geeignet; der Kapitalmarktzins bildet die risikoarme Bodenüberlassung sachgerechter ab.
- § 125 NKomVG  
*Relevanz:* Verpflichtet die Kommune zu wirtschaftlicher, nachhaltiger und risikobewusster Vermögensbewirtschaftung. VPI-indexierte, gekappte Erbbauzinsmodelle erfüllen diese Anforderungen, da sie stabile, planbare Einnahmen sichern und soziale Aspekte berücksichtigen.

## 2. Entkopplung vom spekulativen Bodenrichtwert

Die Orientierung am Bodenrichtwert von 2010 ist eine bewusste wirtschaftspolitische Entscheidung. Weder das Erbbaurechtsgesetz noch das Kommunalrecht schreiben zwingend vor, dass der Erbbauzins sich am jeweils aktuellen Bodenrichtwert orientieren muss. Art. 14 GG begründet die Pflicht der Kommune, das Eigentum an Boden nicht nur eigennützig zu verwalten, sondern es sozialverträglich und zum Wohle der Allgemeinheit zu nutzen. Dies kann durch sozialverträgliche Bodenvergabe oder Schaffung bezahlbaren Wohnraums erfolgen. Art. 14 GG legitimiert, dass die Kommune bei der Erbbauzinsfestlegung nicht ausschließlich marktgetrieben vorgeht, sondern die Interessen der Erbbauberechtigten im Sinne Verhältnismäßigkeitsgebots berücksichtigt.

§ 1 ErbbauRG eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, den Erbbauzins frei zu vereinbaren. § 9 ErbbauRG verlangt dabei die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erbbauberechtigten bei Vertragsverlängerung. Die schließt die Berücksichtigung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bei Neuverträgen nicht aus (*siehe auch Abschnitt 4 zur fairen Vertragsgestaltung*). Auch § 125 NKomVG verpflichtet die Kommune nicht zur Maximierung kurzfristiger Einnahmen, sondern zu einer wirtschaftlichen, nachhaltigen und risikobewussten Vermögensbewirtschaftung. Planbare, langfristige Einnahmen aus Erbbaurechten erfüllen diese Voraussetzung.

Bodenrichtwerte spiegeln Markterwartungen wider und enthalten spekulative Preisanteile. Zahlreiche Städte nutzen bewusst entkoppelte Modelle, z. B. durch feste Ausgangswerte, Durchschnittswerte oder indexierte Fortschreibungen, um soziale und städtebauliche Ziele zu sichern. So nutzt Frankfurt a.M. den halbierten Bodenwert und das Münchner Modell sieht Abschläge vor. Gerichtliche Entscheidungen bestätigen regelmäßig die Gestaltungsfreiheit der Kommune, solange die Methode transparent, nachvollziehbar und nicht willkürlich ist. Das gleitende VPI-Modell erfüllt diese Anforderungen, da es auf einer allgemein anerkannten volkswirtschaftlichen Kennzahl basiert.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Auswirkungen des vorgeschlagenen VPI-Modells im Vergleich zum derzeit von der Verwaltung der Hansestadt Lüneburg favorisierten Modell, das sich am aktuellen Bodenrichtwert orientiert.

**Vergleich Erbbauzinsen Lüneburg 2026**

| Stadtteil            | Fläche m <sup>2</sup> | Historische Erbbauzinsen 4,5 % €/Jahr | VPI-Modell 2 % €/m <sup>2</sup> (Bodenwert 2010) | VPI-Modell €/Jahr | VPI-Modell Monatliche Erbbauzinsen € | Modell der Verwaltung 2 % €/m <sup>2</sup> (Bodenwert 2026) | Modell der Verwaltung €/Jahr | Modell der Verwaltung Monatliche Erbbauzinsen € |
|----------------------|-----------------------|---------------------------------------|--|-------------------|--------------------------------------|---|------------------------------|---|
| Altstadt (klein)     | 238                   | 770                                   | 16,81  | 3.970             | 331                                  | 24,00   | 5.712                        | 476   |
| Altstadt (mittel)    | 300                   | 1.200                                 | 16,81  | 5.010             | 418                                  | 24,00   | 7.200                        | 600   |
| Mittelfeld           | 600                   | 1.200                                 | 8,40   | 5.040             | 420                                  | 14,00   | 8.400                        | 700   |
| Rotes Feld           | 600                   | 1.100                                 | 7,56   | 4.536             | 378                                  | 12,80   | 7.680                        | 640   |
| Neu Hagen            | 600                   | 400                                   | 2,52   | 1.512             | 126                                  | 4,40  | 3.168                        | 264   |
| Oedeme / Reppenstedt | 600                   | 350                                   | 2,16   | 1.296             | 108                                  | 3,60  | 2.592                        | 216   |

VPI-Modell mit Kappung bei 3% (Erbbauzinssatz 2%) vs. Modell der Verwaltung ohne VPI und Kappung (Erbbauzinssatz 2%)

In der Tabelle auf voriger Seite wird ein Vergleich der zu erwartenden Erbbauzinsen für das Jahr 2026 zwischen dem gleitenden VPI-Modell und dem von der Verwaltung der Hansestadt Lüneburg vorgeschlagenen Modell dargestellt. Grundlage für das VPI-Modell ist der historische Bodenrichtwert von 2010, der mit der realen Entwicklung des Verbraucherpreisindex (VPI) bis 2026 fortgeschrieben wird. Auf diesen fortgeschriebenen Bodenwert wird ein Erbbauzins von 2 % pro Jahr angewendet. Damit wird sichergestellt, dass die Erbbauzinsen planbar bleiben und sich lediglich an der allgemeinen Preisentwicklung orientieren, während extreme Bodenpreissteigerungen auf dem freien Markt nicht direkt auf die Erbbauberechtigten abgewälzt werden.

Die Spalten der Tabelle zeigen für jeden Stadtteil zunächst die Fläche des Grundstücks (*orange*) und die historischen Erbbauzinsen auf Basis des Zinssatzes von 4,5 % (*grün*). Anschließend werden für das Jahr 2026 auf Basis des Bodenwerts aus 2010 (entkoppelter Bodenwert) der Bodenwert pro Quadratmeter nach VPI-Fortschreibung, die jährliche Gesamtbelastung im VPI-Modell sowie die monatliche Zahlung dargestellt (*gelb*). Zum Vergleich enthält die Tabelle auch die Werte nach dem von der Verwaltung der Hansestadt Lüneburg vorgeschlagenen Modell (*blau*), bei dem die Berechnung auf dem aktuellen Bodenwert 2026 beruht (nicht entkoppelt), ebenfalls mit einem Zinssatz von 2 %.

Um zu verhindern, dass außergewöhnlich hohe Inflationsraten, wie sie beispielsweise im Jahr 2022 auftraten, zu sprunghaften Erhöhungen der Erbbauzinsen führen, ist im VPI-Modell eine Kappung der jährlichen Steigerung auf maximal 3 % vorgesehen. Die Kappung wirkt als sozialverträglicher Puffer, der sicherstellt, dass Erbbauberechtigte nicht kurzfristig überproportional belastet werden und Härtefälle vermieden werden. Sie trägt außerdem dazu bei, die Erträge für die Stadt und die Stiftungen langfristig planbar zu sichern, da ein abrupt hoher Anstieg der Zahlungen häufig zu Zahlungsausfällen oder Vertragsabbrüchen führen kann.

Mit diesem Vorgehen werden die wirtschaftlichen Interessen der Stadt und der Stiftungen gewahrt, gleichzeitig aber auch die sozialen Interessen der Erbbauberechtigten, insbesondere von Haushalten mit mittleren Einkommen, berücksichtigt. Das Modell sorgt für eine transparentere, gerechtere und stabilere Belastungsstruktur, die langfristig bezahlbaren Wohnraum in Lüneburg sichert.

Zum Überblick die VPI-Fortschreibung in Deutschland seit 2010, siehe Tabelle (rechts):

Spalte „VPI (2010 = 100)“ zeigt den tatsächlichen Verbraucherpreisindex.

Spalte „Veränderung 2010–Jahr“ dokumentiert die kumulative Steigerung seit 2010.

Spalte „VPI mit 3%-Kappung“ zeigt die inflationsbereinigte, aber durch die Kappung gedeckelte Fortschreibung, die für das Erbbaurechtsmodell verwendet wird.

**VPI-Fortschreibung Deutschland (Basis 2010 = 100)**

| Jahr | VPI (2010 = 100) | Veränderung 2010–Jahr | VPI mit 3%-Kappung |
|------|------------------|-----------------------|--------------------|
| 2010 | 100,0            | —                     | 100,0              |
| 2011 | 102,1            | +2,1 %                | 102,1              |
| 2012 | 104,1            | +4,1 %                | 104,1              |
| 2013 | 105,7            | +5,7 %                | 105,7              |
| 2014 | 106,6            | +6,6 %                | 106,6              |
| 2015 | 106,9            | +6,9 %                | 106,9              |
| 2016 | 107,4            | +7,4 %                | 107,4              |
| 2017 | 109,3            | +9,3 %                | 109,3              |
| 2018 | 111,4            | +11,4 %               | 111,4              |
| 2019 | 112,9            | +12,9 %               | 112,9              |
| 2020 | 113,0            | +13,0 %               | 113,0              |
| 2021 | 116,48           | +16,5 %               | 116,48             |
| 2022 | 124,49           | +24,5 %               | 119,97             |
| 2023 | 131,89           | +31,9 %               | 123,57             |
| 2024 | 134,87           | +34,9 %               | 126,44             |
| 2025 | 137,00*          | +37,0 %               | 130,24             |
| 2026 | 137,00*          | +37,0 %               | 134,15             |

\*Vorsichtige Fortschreibung auf Basis bisheriger Entwicklung.

Die Kappung wirkt insbesondere in Jahren mit starker Inflation, wie 2022/2023, und verhindert übermäßige Erhöhungen des Erbbauzinses.

Die Kappung bei 3% wirkt wie eine Deckelung gegenüber der realen VPI-Entwicklung. Die 137 Indexpunkte sind die ungekappede VPI-Fortschreibung von 2010 bis 2025/2026. Wenn die Kappung greift, wird der Index langsamer hochgerechnet, sodass er unter den 137 Punkten liegt.

Beispielhafte Berechnung:

- Basis 2010 = 100
- 2021 VPI = 116,48 → bis dahin keine Kappung nötig (jährliche Steigerungen <3%)
- 2022 reale VPI-Steigerung gegenüber 2021:  $124,49 / 116,48 \approx 6,9\%$  → max. 3% Kappung greift
  - o Index 2022 gekappt:  $116,48 \times 1,03 \approx 119,97$
- 2023 reale VPI-Steigerung:  $131,89 / 124,49 \approx 6\%$  → max. 3% Kappung
  - o Index 2023 gekappt:  $119,97 \times 1,03 \approx 123,57$
- 2024: reale VPI-Steigerung  $\approx 2,3\%$  → <3%, daher volle Steigerung möglich
  - o Index 2024:  $123,57 \times 1,023 \approx 126,44$
- 2025: vorsichtige Fortschreibung 137 ungekapped → Kappung greift, Max 3%:  $126,44 \times 1,03 \approx 130,24$
- 2026: Max 3% →  $130,24 \times 1,03 \approx 134,15$

Ergebnis: Mit Kappung liegt der fortgeschriebene Index 2026 bei ca. 134, nicht bei 137, was die Erbbauzinsen entsprechend etwas niedriger hält und inflationsbedingte, extreme Sprünge abfedert.

Die jährliche Kappung der Erbbauzinsanpassung auf 3% führt bei kurzfristig hohen Inflationsraten zu einer zeitlichen Glättung der Anpassung, nicht zu einem dauerhaften Abweichen vom Verbraucherpreisindex. Nicht realisierte Indexanpassungen werden in Phasen moderater Inflation schrittweise nachgeholt, sodass sich Erbbauzins und VPI-Entwicklung über die Zeit wieder annähern. Eine Verkürzung der Vertragslaufzeit zur Neuverhandlung ist daher nicht erforderlich und würde die angestrebte Planungs- und Finanzierungssicherheit unterlaufen. Das gleitende VPI-Modell bleibt durch diese sozialverträgliche Anpassung auch bei starken Inflationsschwankungen ausgewogen.

### 3. Kapitalmarktzins als Referenzgröße zur Bestimmung des Erbbauzinses

Bei der Festlegung des Erbbauzinses – sowohl für Neuverträge als auch für Vertragserneuerungen – stellt sich die Frage nach einer sachlichen, nachvollziehbaren Bemessungsgrundlage. Auf den ersten Blick erscheint der Liegenschaftszins als naheliegende Referenzgröße, da er im Immobilienbereich etabliert ist. Tatsächlich ist er für ein sozialverträgliches Erbbaurechtsmodell jedoch ungeeignet.

Die nach § 256 BewG ausgewiesenen Liegenschaftszinssätze dienen der steuerlichen Bewertung bebauter Grundstücke und spiegeln die marktübliche Rendite aus Boden und Gebäude wider. Sie enthalten Zuschläge für Investition, Nutzung, Marktrisiken und Gewinnerwartung – also Komponenten, die ausschließlich das Gebäude betreffen. Im Erbbaurecht trägt der Erbbauberechtigte diese Risiken vollständig, während die Grundstückseigentümerin lediglich Boden überlässt. Würde der Liegenschaftszins als Referenz dienen, entstünde eine Doppelbelastung: Die Erbbauberechtigten müssten Bau, Finanzierung, Instandhaltung und Nutzung tragen, während die Bodenabgaben bereits auf diesen Risiken und Renditeerwartungen

basieren. Auch Absenkungen bei hohen Bodenwerten ändern nichts am grundsätzlichen Problem der strukturell höheren Zinslast.

Der langfristige, risikoarme Kapitalmarktzins ist sachgerechter. Er bildet keine spekulativen Renditeerwartungen ab, sondern eine moderate, allgemein akzeptierte Verzinsung eines sicheren Vermögenswertes. Damit eignet er sich als Obergrenze für die befristete Überlassung von Boden, entkoppelt den Erbbauzins von kurzfristigen Immobilienmarktzyklen und sorgt für eine stabilisierende, planbare und sozialverträgliche Entwicklung.

Hinzu kommt: Würde der Erbbauzins am Liegenschaftszins für Mietwohngrundstücke orientiert, wären die Belastungen deutlich höher als bei Einfamilienhäusern. Dies würde insbesondere für Sozialwohnungen oder von einkommensschwächeren Haushalten genutzte Objekte zu einer sozial unverträglichen Erhöhung führen. Der Kapitalmarktzins hingegen bildet eine risikoarme, neutrale Verzinsung ab und ist für alle Grundstücksarten vergleichbar. Dadurch wird eine faire, planbare und sozialverträgliche Bemessung des Erbbauzinses möglich, unabhängig von der Art des Gebäudes auf dem Grundstück.

Ein häufig vorgebrachter Einwand betrifft die Volatilität des Kapitalmarktzinses. Zwar unterliegen kurzfristige Marktzinsen teils erheblichen Schwankungen, diese sind für die Bemessung des Erbbauzinses jedoch nicht maßgeblich. Relevant sind vielmehr langfristige, risikoarme Referenzzinssätze, die über längere Zeiträume ein stabiles Zinsniveau aufweisen. Zudem lassen sich kurzfristige Ausschläge durch gleitende Durchschnittswerte, feste Bezugsjahre oder ergänzende Kappingsregelungen wirksam begrenzen.

Demgegenüber ist der Liegenschaftszins zwar weniger kurzfristig volatil, reagiert jedoch mittel- bis langfristig stark auf Immobilienmarktentwicklungen. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten führt dies zu dauerhaft steigenden Renditeerwartungen und damit zu einer strukturellen Verteuerung des Erbbaurechts.

Der Kapitalmarktzins ist daher trotz einzelner Schwankungen die geeignetere Referenzgröße. Seine Volatilität ist steuerbar, während seine inhaltliche Aussage – eine risikoarme, nicht renditeorientierte Verzinsung – dem Zweck des Erbbauzinses entspricht. Er wirkt langfristig stabilisierend und ermöglicht eine planbare, sozialverträgliche Entwicklung.

Der vorgeschlagene Erbbauzins von 2 % liegt bewusst unterhalb des langfristigen Kapitalmarktzinses, der Ende 2025 bei rund 2,8 % p. a. für zehnjährige deutsche Staatsanleihen lag. Diese Rendite spiegelt das marktübliche Zinsniveau für risikoarme, langfristige Anlagen wider und eignet sich daher als Referenz.

Ein Erbbauzins unterhalb dieses Niveaus macht Erbbaurechte wirtschaftlich attraktiv, da die laufende Belastung unter den durchschnittlichen Finanzierungskosten am Kapitalmarkt bleibt. Gleichzeitig sichert die Stadt als Eigentümerin verlässliche und planbare Einnahmen. Auf diese Weise bleiben Investitionen, Neubau, Instandhaltung und energetische Sanierungen kalkulierbar, ohne dass die Kommune auf stabile Erträge verzichten muss.

#### 4. Zwangslage und faire Vertragsgestaltung

Im Erbbaurecht sind drei rechtlich unterschiedliche Situationen zu unterscheiden:

- **Neuvertrag:** Ein komplett neues Erbbaurechtsverhältnis, bei dem Grundstück und Konditionen erstmals vereinbart werden. Hier können alle vertraglichen Regelungen, einschließlich des vorgeschlagenen gleitenden VPI-Modells, direkt umgesetzt werden.

- *Vertragsverlängerung*: Fortführung eines laufenden Erbbaurechtsvertrages vor Ablauf der ursprünglichen Laufzeit. Die bisherigen Bedingungen bleiben meist unverändert; die Anwendung des VPI-Modells erfordert eine ausdrückliche Anpassungsvereinbarung.
- *Vertragserneuerung* nach Ablauf (z.B. nach 99 Jahren): Der ursprüngliche Vertrag endet vollständig, und es wird ein neuer Vertrag geschlossen. Dies ermöglicht die direkte Einführung neuer Konditionen, wie das VPI-Modell, und berücksichtigt die faktische Bindung der Erbbauberechtigten, die bereits in ein Gebäude investiert haben.

Die Verwaltung der Hansestadt Lüneburg argumentiert, dass bei Neuverträgen oder Vertragserneuerungen keine absolute Zwangslage bestehe, da die Betroffenen gegen Entschädigung ausziehen könnten. Formal stimmt dies; praktisch besteht jedoch häufig eine faktische Bindung: Hohe Investitionskosten und die emotionale Bindung an das eigene Haus machen einen Auszug für viele unzumutbar. Ein überhöhter Erbbauzins würde den wirtschaftlichen Handlungsspielraum erheblich einschränken.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass Belastungen angemessen sein müssen und die Interessen der Kommune – stabile Einnahmen und Werterhalt des Bodens – mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erbbauberechtigten in Einklang gebracht werden. Vor diesem Hintergrund ist es rechtlich vertretbar, §9 ErbbauRG auch bei Neuverträgen und Erneuerungen analog anzuwenden, um sozialverträgliche und planbare Erbbauzinsen sicherzustellen.

Zudem könnte ein zu hoher Erbbauzins als sittenwidrig gemäß § 138 BGB gelten, wenn er die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erbbauberechtigten deutlich überschreitet. Die formale Entschädigungsoption beim Auszug mildert die Belastung nur bedingt, da ein Auszug in der Praxis oft unzumutbar ist.

Das vorgeschlagene gleitende VPI-Modell mit integriertem Entlastungsmechanismus berücksichtigt diese Faktoren, wahrt die Verhältnismäßigkeit, erfüllt die Schutzfunktion sozialrechtlicher Vorgaben und sichert zugleich stabile, langfristige Einnahmen der Kommune.

##### 5. Vermeidung finanzieller Überlastung und Entlastungsmechanismus

Ziel der kommunalen Bodenpolitik ist die präventive Vermeidung finanzieller Überlastung, bevor instabile Erbbaurechtsverhältnisse entstehen, die nachträgliche Anpassungen erfordern würden. Das gleitende VPI-Modell sichert planbare und sozialverträgliche Erbbauzinsen, während ein ergänzender Entlastungsmechanismus für überlastete Haushalte als Sicherheitsnetz bestehen bleibt.

Laut Verwaltung der Hansestadt Lüneburg ist „subjektive finanzielle Leistungsfähigkeit“ kein Maßstab für die Beurteilung der Angemessenheit des erhobenen Erbbauzinses. Für Erbbauberechtigte sei bei Überlastung ein Auszug mit Entschädigung grundsätzlich zumutbar. Sittenwidrigkeit wegen Wucher nach § 138 BGB liege nur dann vor, wenn Erbbauberechtigte gezwungen würden, unzumutbare Preissteigerungen zu akzeptieren. Auf dieser Grundlage würde eine formale Prüfung finanziell überlasteter Haushalte erfolgen, um abzuwägen, ob ein Entlastungsmechanismus greift.

Diese Sichtweise greift zu kurz, da sie ausschließlich auf die formale Einzelfallprüfung abhebt und die präventive Gestaltung sozial verträglicher Erbbauzinse außer Acht lässt. Ziel einer verantwortungsvollen kommunalen Bodenpolitik ist die präventive Vermeidung finanzieller

Überlastung, bevor instabile Erbbaurechtsverhältnisse entstehen, die nachträgliche Anpassungen wie Zinssenkungen oder Ausgleichszahlungen erfordern. Solche Eingriffe sind zwar sinnvoll, verursachen aber Verwaltungsaufwand, Konfliktpotenzial und gefährden die Stabilität langfristiger Verträge.

Das gleitende VPI-Modell verfolgt daher einen präventiven Ansatz: Mit einem moderaten Zinssatz von 2 % auf den anhand des VPI fortgeschriebenen Bodenwert (Basis 2010) und einer jährlichen Kappung von maximal 3 % werden Erhöhungen sozialverträglich und planbar gestaltet.

Ergänzend bleibt ein Entlastungsmechanismus für finanziell besonders belastete Haushalte bestehen, z. B. über befristete Ermäßigungen, Ratenstundungen oder abgesenkten Erbbauzins auf beispielsweise 0,5–1 %. So wird sichergestellt, dass auch einkommensschwache Haushalte Zugang zu Grundstücken im Erbbaurecht behalten, während die kalkulierten Zinssätze für die Mehrheit stabil bleiben. Das gleitende VPI-Modell reduziert die Wahrscheinlichkeit finanzieller Überlastung erheblich, während durch den Entlastungsmechanismus ein Instrument zur Abfederung besteht. Auf diese Weise bleiben Erbbaurechte langfristig stabil, finanziell ausgewogen und planbar, ohne dass einzelne Haushalte in existenzielle Not geraten.

## 6. Vertragslaufzeit

Lange Vertragslaufzeiten sind beim VPI-Modell auch deshalb besonders sinnvoll, weil Wohnen, Bauen und Eigentumbildung typischerweise generationenübergreifend gedacht und finanziert werden. Erbbaurechte mit Laufzeiten von 80 bis 99 Jahren ermöglichen es, dass Investitionen in Gebäude nicht nur für eine einzelne Lebensphase, sondern für mehrere Generationen planbar bleiben. Gerade für selbstgenutztes Wohneigentum ist entscheidend, dass die Erbbauzinsbelastung über Jahrzehnte hinweg kalkulierbar ist und nicht in kurzen Abständen neu verhandelt werden muss. Das VPI-Modell mit moderatem Zinssatz und Kappung schafft hierfür eine verlässliche Grundlage, da sich die Zahlungen an der allgemeinen Preisentwicklung orientieren und extreme Sprünge ausgeschlossen sind.

Für die Finanzierung von Gebäuden sind lange Laufzeiten ebenfalls zentral. Banken bewerten Erbbaurechte umso positiver, je länger die Restlaufzeit des Vertrags und je stabiler die Erbbauzinsentwicklung ist. Ein langfristig gleitender, indexierter Erbbauzins erhöht die Kreditwürdigkeit, senkt Finanzierungskosten und erleichtert damit sowohl den Neubau als auch energetische Sanierungen und Instandhaltungen. Kurze Vertragslaufzeiten oder häufige Neuverhandlungen würden hingegen Unsicherheiten erzeugen, die sich unmittelbar in höheren Finanzierungskosten oder eingeschränktem Kreditzugang niederschlagen.

Auch aus kommunaler Perspektive sprechen lange Laufzeiten für das VPI-Modell. Sie sichern den dauerhaften Verbleib des Bodens im öffentlichen Eigentum und ermöglichen zugleich stabile, inflationsgesicherte Einnahmen ohne spekulative Ausschläge. Ein zeitweiliger Abstand zwischen realem VPI und gekapptem Erbbauzins in Hochinflationsphasen ist dabei kein strukturelles Defizit, sondern Ausdruck des sozialen Ausgleichsmechanismus. Insgesamt entsprechen Vertragslaufzeiten in der Größenordnung historischer 99-Jahres-Verträge dem Charakter des gleitenden VPI-Modells als langfristigem, stabilisierendem Instrument kommunaler Bodenpolitik.

## 7. Eigentum und Mietwohnungen

Für selbstgenutztes Wohneigentum gewährleistet das gleitende VPI-Modell durch Bezugnahme auf den Verbraucherpreisindex und Kappungsgrenze, dass die Erbbauzinsen im Verhältnis zur

Einkommensentwicklung stehen und nicht von Inflation und spekulativen Bodenpreissprüngen bestimmt werden.

Im Mietwohnungsbau kann das Modell mit Mietpreisbindungen und Belegungsrechten kombiniert werden. Belegungsrechte stellen für die Stadt ein zentrales Instrument der sozialen Wohnraumversorgung dar, da sie eine gezielte Steuerung der Vergabe an Haushalte mit Bedarf ermöglichen. Gleichzeitig bedeuten sie für die Erbbauberechtigten eine langfristige Einschränkung der wirtschaftlichen Verwertbarkeit der Immobilie (Vermietung, Erträge und Finanzierung). Ein reduzierter, indexierter Zinssatz von z. B. 1,5 % stellt hierfür einen sachgerechten Ausgleich dar.

Dieses gestufte Modell entspricht auch der Logik der Landeswohnraumförderung, wonach höhere soziale Leistungen mit besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verknüpft werden. Die Stadt Lüneburg nutzt damit den Erbbauzins nicht allein als Einnahmequelle, sondern als gezieltes wohnungspolitisches Steuerungsinstrument, das die Inanspruchnahme von Landesfördermitteln erleichtert und zugleich langfristig stabile, planbare Einnahmen aus dem Erbbaurecht sichert.

#### *8. Wahrung des Stiftungszwecks*

Die Verwaltung der Hansestadt Lüneburg wies zurecht darauf hin, dass Stiftungsgrundstücke Einnahmen für den Stiftungszweck zu generieren hätten. Diese Annahme spricht nicht gegen das an den Verbraucherpreisindex gekoppelte Modell. Im Gegenteil: Planbare, indexierte Erbbauzinse mit moderater Kappung sichern stetige Einnahmen über Jahrzehnte hinweg. Extreme Erhöhungen vergrößern dagegen das Risiko von Rechtsstreitigkeiten, Zahlungsausfällen oder Vertragsabbrüchen und gefährden damit langfristig auch die Erträge der Stiftungen.

Gerade der soziale Zweck der städtischen und hospitalgebundenen Stiftungen verpflichtet die Hansestadt Lüneburg dazu, die Erträge aus Stiftungsvermögen in einer Weise zu erzielen, die mit diesem Zweck vereinbar ist. Stiftungen sind nicht verpflichtet, ihre Einnahmen unter Ausnutzung maximaler Marktwerte zu erzielen, sondern haben ihr Vermögen so zu verwalten, dass der Stiftungszweck nachhaltig, dauerhaft und ohne soziale Schieflagen erfüllt werden kann. Einnahmen, die aus Erbbaurechtsverträgen resultieren, dürfen daher nicht auf Vertragsgestaltungen beruhen, die selbst finanzielle Härten erzeugen oder Verdrängung begünstigen. Eine Finanzierung sozialer Aufgaben durch unsoziale Erbbaurechtskonditionen widerspricht dem Grundgedanken gemeinnütziger Stiftungstätigkeit.

#### *9. Spekulationsdämpfung*

Es wurde die Befürchtung geäußert, dass ein Erbbauzinsmodell, das vom aktuellen Bodenrichtwert entkoppelt ist, Spekulation auf kommunalem Boden fördern könnte. Diese Sorge ist jedoch unbegründet. Erbbauberechtigte erwerben bei Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages kein Volleigentum am Grundstück, sondern lediglich ein Nutzungsrecht für einen definierten Zeitraum (z. B. 99 Jahre). Sie können daher Bodenwertsteigerungen nicht realisieren, wie dies bei einem Grundstückskauf möglich wäre, und tragen auch nicht das wirtschaftliche Risiko einer spekulativen Aufwertung.

Das Eigentum am Grundstück verbleibt dauerhaft bei der Stadt oder städtischen Stiftungen. Dadurch partizipiert die Kommune langfristig an der Wertentwicklung des Bodens, unabhängig von der Höhe des laufenden Erbbauzinses. Ein niedriger oder moderat indexierter Erbbauzins schmälert somit nicht den kommunalen Ertrag, da die Wertsteigerung bei der Eigentümerin

verbleibt. Spekulation am Immobilienmarkt entsteht primär dort, wo Eigentum veräußert werden kann. Solange der Boden im kommunalen Eigentum bleibt und die Nutzung über langfristige Erbbaurechtsverträge geregelt ist, sind kurzfristige, gewinnorientierte Spekulationsstrategien ausgeschlossen.

Ein VPI-indexierter Erbbauzins wirkt stabilisierend: Er gewährleistet, dass Erhöhungen planbar und moderat erfolgen, wodurch die wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks gesichert, der Zugang zu Erbbaurechten sozial verträglich gestaltet und abrupt steigende Pachtkosten, die Spekulationsanreize erzeugen könnten, vermieden werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass ein gleitendes VPI-Modell, das vom aktuellen Bodenrichtwert entkoppelt ist, die Spekulation nicht fördert, sondern dämpft. Es begrenzt kurzfristige Gewinnmaximierung durch Erbbauberechtigte und sichert zugleich, dass Stadt und Stiftungen als Eigentümerinnen langfristig von der Bodenwertentwicklung profitieren.

#### 10. Fazit

Historische Erbbaurechtsverträge orientierten sich punktuell und stark an den Bodenrichtwerten ihrer jeweiligen Zeit. Das vorgeschlagene gleitende VPI-Modell schafft demgegenüber eine kontinuierlich fortgeschriebene, inflationsgesicherte und sozialverträgliche Erbbauzinsstruktur. Die Gleitklausel sorgt dafür, dass Anpassungen transparent, planbar und verhältnismäßig erfolgen, wodurch plötzliche finanzielle Belastungen für Erbbauberechtigte vermieden werden. Gleichzeitig sichert das Modell stabile, inflationsbereinigte Einnahmen für Stadt und Stiftungen, fördert langfristige Investitions- und Planungssicherheit und ermöglicht die generationenübergreifende Nutzung von Wohnraum.

Das VPI-Modell mit Kappung und integriertem Entlastungsmechanismus verbindet die Interessen der Kommune an stabilen Einnahmen mit den sozialen Anforderungen an die Zumutbarkeit für Erbbauberechtigte. So werden die Sozialbindung des Eigentums (Art.14 GG) sowie die Grundsätze angemessener Vertragsgestaltung und Verhältnismäßigkeit (§ 9 ErbbauRG, § 138 BGB) gewahrt. Insgesamt verknüpft das Modell die Ziele nachhaltiger Bodenpolitik, sozialer Verantwortung und wirtschaftlicher Planbarkeit und bietet eine zukunftsorientierte Grundlage für den Umgang mit Erbbaurechten in Lüneburg.