



► Nr. VO/2013/00966  
öffentlich

Lübeck, 11.10.2013

## Bericht

**Bereiche:**  
2.280 - Wirtschaft und Liegenschaften

**Bearbeitung:** Anja Klemm (E-Mail: anja.klemm@luebeck.de Telefon: 122-2320)

## Preiswerten Wohnraum erhalten

### Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
23.10.2013	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
11.11.2013	Wirtschaftsausschuss und Ausschuss für den "Kurbetrieb Travemünde (KBT)"	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
26.11.2013	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
28.11.2013	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

### **Anlass:**

Auftrag aus der Bürgerschaft vom 28.02.2103 (VO/2013/00297)

### **Verfahren:**

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen:

1.203 – Beteiligungscontrolling

1.300 – Recht

2.500 – Soziale Sicherung

5.610 – Stadtplanung

KWL

Grundstücksgesellschaft Trave mbH

1.

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gem. § 47 f GO ist erfolgt:

  

Ja

Nein

Begründung:

Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen hat nicht stattgefunden, da negative Auswirkungen auf Kinder und/ oder Jugendliche nicht gegeben sind.

Ergebnis:

Kenntnis genommen

Stellungnahme wurde eingearbeitet

Hinweise wurden eingearbeitet

Hinweise wurden eingearbeitet

Stellungnahme wurde eingearbeitet

Stellungnahme wurde eingearbeitet

Die Maßnahme ist:

  
  

neu

freiwillig

vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen:

Ja (Anlage 1)

**Bericht:**  
Siehe Anlage

**Anlagen :**  
Anlage 1 - Bericht

Senator/in Sven Schindler

## Bericht zur Vorlage VO/2013/00966

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung vom 28.02.2013 mit VO/2013/00297 den nachstehend aufgeführten Antrag der SPD-Fraktion einstimmig angenommen:

### *Preiswerten Wohnraum erhalten*

*„Der Bürgermeister wird aufgefordert zu berichten, welche Maßnahmen geeignet sind um sicherzustellen, dass vor einer Vergabe/Veräußerung städtischer Grundstücke für den Wohnungsbau – wie auch von Grundstücken städtischer Unternehmen, Sondervermögen sowie sonstiger städtischer Akteure – in Zukunft der Konzeptqualität unter besonderer Berücksichtigung der Realisierung preisgünstigen Wohnraums Priorität eingeräumt werden kann. Bei der Prüfung ist insbesondere zu klären, wie durch Maßnahmen die aktuellen und zukünftigen Bedarfe wie z.B. das Angebot für bestimmte nachfragende Zielgruppen (z.B. seniorengerechte Wohnungen, familiengerechtes Wohnen, Single/Studentenwohnungen) berücksichtigt werden können.“*

## **I. Beschränkungen durch die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein und des europäischen Beihilferechts**

Bei der Vergabe von Wohngrundstücken an Bauträger, Wohnungsbaugesellschaften oder Einzelpersonen ist die Hansestadt Lübeck aufgrund der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein und des Europäischen Beihilferechts gebunden.

Der Bereich Recht gibt dazu folgende Hinweise:

### **1. Haushaltsrecht**

Gemäß §§ 95 j GO i.V.m. § 90 GO dürfen Vermögensgegenstände durch die Gemeinde „in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.“ Zum vollen Wert bedeutet die Erwirtschaftung des Erlöses, der sich für den Vermögensgegenstand unter Ausnutzung aller marktwirtschaftlichen Möglichkeiten erzielen lässt.

Der Wortlaut lässt jedoch durch die Formulierung „in der Regel“ Ausnahmen zur Veräußerung zum vollen Wert zu. Veräußerungen zu einem geringeren als dem vollen Wert können in begründeten Ausnahmefällen erfolgen z.B. mit dem Zweck der verstärkten Ansiedlung von gewerblichen Betrieben, zur Förderung des Wohnungsbaus oder für soziale Einrichtungen (vgl. von Scheliha/Sprenger, Praxis der Kommunalverwaltung, § 90 Rz. 6).

Gemeindehaushaltsrechtlich ist mithin die Veräußerung von Grundstücken mit sozialen Auflagen im Hinblick auf die Förderung sozialer Zwecke zulässig und möglich. Dies gilt insbesondere für die Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsschichten. Die Tatsache, dass dies zum klassischen Bereich der Daseinsvorsorge gehört und eine Veräußerung zu einem Preis rechtfertigt, der unter dem erzielbaren Marktpreis liegt, ist in der Literatur und bis in die jüngste Rechtsprechung hin unbestritten (vgl. Grziwotz, Verbilligte Grundstücksveräußerung durch Kommunen, Kommunaljurist 2010, S. 250 ff; BGH Urteil vom 21.07.2007, Az.: V ZR 158/05).

Allerdings ist bei der zivilrechtlichen Gestaltung der Veräußerungsverträge darauf zu achten, dass die Zweckbindung, die die Rechtfertigung der Subvention ist, durch vertragliche Bestimmungen gesichert wird.

### **2. Rechtliche Wertung aus dem Aspekt des europäischen Beihilfenrechts**

Auf Veräußerungen von Grundstücken durch die öffentliche Hand sind die sog. Grundstücksmittelungen der europäischen Kommission (Mitteilung der Kommission betr. Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand, ABl. Nr. C 209 vom 10.07.1997, S. 3 – 5) anwendbar. Nach dieser Grundstücksmittelung darf die öffentliche Hand Grundstücke nur „zum Marktwert“ veräußern. Der Marktwert ist durch ein hinreichend publiziertes bedingungsloses Bietverfahren oder durch ein unabhängiges Gutachten zu ermitteln. Lediglich eine Abweichung von bis zu 5 % gegenüber dem festgelegten Marktwert wird noch als beihilfenkonform betrachtet.

In einer neuen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 8.5.2013 („Einheimischenmodell-Entscheidung“ - Rechtssachen C – 197/11 und C – 203/11) hat der EUGH zur Zulässigkeit von sozialen Aspekten und Auflagen bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke Stellung genommen

Der EuGH stellt danach fest, dass es sich bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke und Liegenschaften mit sozialen Auflagen um Beihilfen handelt, die als zwingender Grund des allgemeinen Interesses gerechtfertigt sind. Diese sozialen Auflagen, die ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der Bevölkerung sicherstellen sollen, sind zulässig, wenn sie in Ansehung der Umstände den Kriterien der Verhältnismäßigkeit genügen und zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich und angemessen sind.

Nach der sog. Altmark-Trans-Entscheidung, auf die sich der EuGH in seiner Entscheidung vom 08. Mai 2013 bezieht, werden staatliche Maßnahmen nicht von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst, soweit sie als Ausgleich anzusehen sind, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zu Gute kommt, zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen (EuGH, a.a.O., Rz. 84 – zitiert nach juris).

Es ist mithin im Bereich der sozialen Aspekte unerheblich, ob die Veräußerung unmittelbar an Private, die die Voraussetzungen erfüllen oder an soziale Wohnungsbaugesellschaften erfolgt (so ausdrücklich Generalanwalt MAZAK in seinem Schlussantrag zu der zitierten EuGH-Entscheidung C-197/11 und C-203/11 vom 04. Oktober 2012 Rz. 52).

Wesentlich ist bei der Veräußerung mit sozialen Auflagen, dass die Auflagen objektiv und transparent aufgestellt werden, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt wird.

Ferner ist darauf zu achten, dass der gewährte Ausgleich nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Insgesamt ist darauf zu achten, dass im Einzelfall konkret nachvollzogen werden kann, in welcher Höhe Vergünstigungen erfolgen und wie diese berechnet wurden.

Unabhängig davon sind Preisnachlässe wegen sozialer Kriterien dann beihilferechtlich unbeachtlich, soweit sie den Gesamtbetrag von 200.000 € in drei Jahren nicht übersteigen (sog. De-minimis-Beihilfen; vgl. auch EuGH vom 08.05.2013 Rz. 81). Solche Beihilfen unterliegen nicht der Anmeldepflicht bei der europäischen Kommission.

In dem oben beschriebenen rechtlichen Rahmen ist die Veräußerung kommunaler Grundstücke unter sozialen Auflagen möglich und rechtlich zulässig. Die Art und Weise der „Subventionierung“ ist in vielfältigen Gestaltungen denkbar. Die einzelne Gestaltung ist dann jeweils einer haushaltsrechtlichen und beihilferechtlichen Prüfung zu unterziehen, wobei nach den vorliegenden jüngsten Urteilen des EuGH eine weitgehende Rechtssicherheit erzielt werden kann.

## **II. Hinweise zur Verkehrswertermittlung**

Unter Berücksichtigung der rechtlichen Ausführungen ist noch ergänzend anzumerken, dass der volle Wert in aller Regel etwa dem Marktwert entsprechen wird. Der Marktwert kann sich im Rahmen einer Ausschreibung durch die Abgabe der entsprechenden Gebote ergeben.

Um eine entsprechende Handlungsgrundlage, auch gerade bei größeren Projekten für die Ausschreibung der Grundstücke zu haben, ermittelt der Bereich Wirtschaft und Liegenschaften den **vollen Wert** in der Regel in Abstimmung mit dem Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Hansestadt Lübeck oder über die jeweils alle 2 Jahre aktualisierten Bodenrichtwertkarten.

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Hansestadt Lübeck führt zur Verkehrswertermittlung beim sozialen Wohnungsbau aus, dass bei der Vergabe eines Grundstückes auf dem "nur" sozialer Wohnungsbau mit Mietpreisbindung möglich ist, im Rahmen der Wertermittlung auf die Preisbildung eingewirkt werden kann. Durch die eingeschränkte Nutzung wird eine geringere Wertigkeit für das Grundstück seitens des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in der Hansestadt Lübeck angenommen als für ein Wohngrundstück auf dem hochpreisige Eigentumswohnungen entstehen können.

Eine Mietpreisbindung mit einer geringeren Mietobergrenze als der ortsüblich erzielbaren Miete führt zu einer Wertminderung des Grundstücks, wenn nicht durch bessere Finanzierungskonditionen ein Ausgleich geschaffen wird.

Die jeweiligen Konditionen wären bei einer Wertermittlung zu berücksichtigen. Es ist beim sozialen Wohnungsbau nicht von einer eingeschränkten Nutzung sondern eventuell von einer eingeschränkten Ertragssituation auszugehen. Es kann nicht grundsätzlich von einer Wertminderung ausgegangen werden.

Der vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte ermittelte Wert stellt dann im Regelfall den Verkehrswert des Grundstückes dar, der bei einer Vergabe des Grundstückes grundsätzlich nicht unterschritten werden darf und bei einer Ausschreibung demnach auch das Mindestgebot wieder spiegelt..

## **III. Handlungsoptionen**

Im Hinblick auf die genannten Prämissen stehen der Hansestadt Lübeck daher verschiedene Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung, um preiswerten Wohnraum zu erhalten bzw. zu schaffen:

- Das bereits veröffentlichte Wohnungsmarktkonzept der Hansestadt Lübeck wird Grundlage für die künftige Bedarfsanmeldung an preiswerten Wohnraum und für weitere Planungen sein. Erkennbar ist, dass in der Hansestadt Lübeck grundsätzlich Bedarf an Sicherung des preisgünstigen Wohnungsbestandes und die Anpassung des Bestandes an heutige Standards besteht, sowie dass ein besonderer Bedarf bei den Einpersonenhaushalten besteht.

- Aus stadtplanerischer Sicht kann gemäß § 9 Abs. 1 Baugesetzbuch über Festsetzungen im Bebauungsplan eine Steuerung erfolgen. Es könnten u.a. im Bebauungsplan die Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden, oder einzelne Fläche, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind, ausgewiesen werden.
- Neuer Wohnraum sollte vorrangig auf Grundstücken in integrierter Lage mit vorhandener Infrastruktur erfolgen.  
Bei der Vergabe eines städtischen Grundstückes, auf das "nur" ganz oder teilweise sozialer Wohnungsbau mit Mietpreisbindung möglich ist, kann dann, wie oben erläutert, im Rahmen der Wertermittlung auf die Preisbildung eingewirkt werden.
- Durch die Ausgabe von Kommunaldarlehen mit vergünstigten Zinskonditionen hat die Hansestadt Lübeck die Möglichkeit, die Wohnungsbauunternehmen im Rahmen der Zweckbindung zu verpflichten, bestimmte Wohnungen für notwendige Bedarfe (Sozialwohnungen) über Belegungsbindungen zugunsten der Hansestadt Lübeck zur Verfügung zu stellen und entsprechende Mietpreisbindungen zu vereinbaren.  
Die im Haushalt bereit gestellten Mittel werden allerdings seit einigen Jahren nicht mehr voll ausgeschöpft, da die Wohnungsbauunternehmen diese aufgrund der seit längerer Zeit günstigen Zinskonditionen auf dem freien Kapitalmarkt sowie der eingeschränkten Nutzung (Belegungsbindungen und Mietpreisbindungen) nicht mehr nach fragen.
- Eine weitere Möglichkeit stellt die Vergabe von Grundstücken (bebaut oder auch unbebaut) im Wege des Erbbaurechtes dar. Bei der Bestellung eines Erbbaurechtes kann die Festlegung der Höhe des Zinssatzes reguliert werden, so dass dadurch Förderungen durch niedrige Zinsen in Betracht kommen. Der Bereich Recht hat derartige Regelungen für die Förderung der Sportvereine geprüft und bestätigt.  
Durch die Vergabe eines Grundstückes im Wege der Erbbaurechtsbestellung ergeben sich zwei Wege zur Förderung; zum einen die grundsätzliche eigenkapitalschonende Funktion des Erbbaurechtes und zum anderen ein niedriger Zins (normal Mehrfamilienhausbebauung 5 %, Reduzierung auf 2,5 % oder 2 % denkbar). Es ist zu prüfen, ob bei der Entwicklung der Flächen der ehemaligen Keplerschule in Lübeck – Brandenbaum Teile der Flächen im Erbbaurecht für bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. junge Familien mit mehreren Kindern) vergeben werden sollen.

#### **IV. Stellungnahmen der Grundstücksgesellschaft Trave mbH und der KWL GmbH**

##### **a) Grundstücksgesellschaft Trave mbH:**

Die Grundstücks-Gesellschaft „Trave“ mbH veräußert als Bestandshalter nur in Ausnahmefällen Immobilien an private Dritte oder gewerbliche tätige Investoren. Grundsätzlich kamen in der Vergangenheit solche Verkäufe nur im Rahmen folgender drei Tätigkeitsfelder vor. Wir skizzieren dazu die Veräußerungsbedingungen:

##### **Bauträrgeschäft:**

Im Bauträrgeschäft entwickelt die „Trave“ auf eigene Rechnung Baugrundstücke oder Reiheneigenheime / Eigentumswohnungen zum Verkauf an Dritte. Dabei agiert sie wie andere Projektentwickler auch, d.h. die Zielgruppen- und Preisfestlegung orientiert sich an den Anforderungen und Chancen des Lübecker Immobilienmarktes. Es besteht Gewinnerzielungsabsicht. Bei den letzten Projekten, der Baulandentwicklung im „Bornkamp“ und den aktuell im Bau befindlichen Reiheneigenheimen im Hamsterweg,

standen als Zielgruppe Familien im Mittelpunkt. Die Baugrundstücke bzw. Häuser wurden und werden im niedrigen bis mittleren Preissegment angeboten. Verkehrswertgutachten werden für diese Verkaufsimmobilien nicht erstellt, die Preisfindung ergibt sich aus der Projektkostenkalkulation zzgl. Risiko und Marge. Der Aufsichtsrat der „Trave“ bestätigt die grundsätzliche Preisfestlegung durch die Geschäftsführung per Beschluss.

#### **Tätigkeit als Sanierungsträger:**

Für im Treuhandvermögen befindliche Immobilien besteht nach BauGB eine grundsätzliche Veräußerungspflicht. Nach Neuordnung bzw. Sanierung von Immobilien wird für diese jeweils ein Verkehrswertgutachten des Gutachterausschusses erstellt. Der Verkehrswert bildet die Basis für die Preisfestlegung durch die „Trave“. Dabei darf nach Vorgabe der Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein ohne Zustimmung der Investitionsbank nicht um mehr als 10 % nach unten vom Verkehrswert abgewichen werden. In der Vergangenheit hat die „Trave“ wegen der hohen Nachfrage nach sanierten Altsiedelhäusern die Immobilien auf der Basis der Preisfestlegung (=Mindestpreis) auch ausgeschrieben (Gebotsverfahren) und tlw. deutlich höhere Erlöse zugunsten des Sanierungstreuhandvermögens erzielt. In anderen Fällen waren Verkaufspreise aufgrund des weiter erforderlichen Sanierungsvermerks auf 10 % über dem Verkehrswert begrenzt (zum Beispiel Baugrundstücke An der Mauer). Inhaltliche Vorgaben, die sich aus den Sanierungszielen ableiten lassen (z.B. Bauverpflichtungen), werden den Käufern schuldrechtlich in den Kaufverträgen bzw. tlw. auch durch die Eintragung von Dienstbarkeiten oder Ankaufsrechten auferlegt.

#### **Verkauf aus dem eigenen Anlagevermögen:**

Grundsätzlich werden vor einem Verkauf von bebauten oder unbebauten Grundstücken aus dem Anlage- bzw. Umlaufvermögen Verkehrswertgutachten eingeholt und als Grundlage für die Preisfestlegung benutzt. Verkäufe werden vor Ihrem Vollzug zudem vom Aufsichtsrat der „Trave“ beschlossen. Eine besondere inhaltliche Zielsetzung wurde mit den Verkäufen bislang nicht verbunden, sie war angesichts der Art der veräußerten Immobilien auch nicht sinnvoll. Es wurden nur solche Immobilien verkauft, die für den Unternehmenszweck nicht mehr benötigt wurden (z.B. zu Bauland zu entwickelte Fläche nach Abbruch im Heiweg, Teilfläche nach Abbruch in der Stettiner Straße, Wohn- und Geschäftshaus Beckergrube 95).

#### **b) KWL GmbH**

Die KWL GmbH ist im Regelfall nicht mit der Vermarktung von eigenen Wohnbauflächen betroffen. Lediglich im Rahmen von größeren Projekten, wie z.B. Kailine, kann die KWL über den Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages für die Vergabe von städtischen Flächen für die Hansestadt Lübeck als Vermarkter auftreten. Die Vermarktung erfolgt dann allerdings nach den entsprechenden Vorgaben der Hansestadt Lübeck. Im Rahmen des Kailine-Projektes lagen der KWL bereits Angebote zur Integrierung sozialen Wohnungsbaues vor.