

## Stadtforum Berlin am 8. Oktober 2009

# Alles muss raus? Die Zukunft der Liegenschaftspolitik in Berlin

## Ergebnisse aus Sicht des Beirats

---

### Vorbemerkung

Liegenschaftspolitik war seit Beginn des modernen Städtebaus lange Zeit untrennbar mit dem Selbstverständnis der städtischen Verantwortlichkeit für Gemeinwohlanliegen verbunden. Die weit-sichtigen Stadterweiterungen waren nur möglich aufgrund einer vorausschauenden Liegenschaftspo-litik. Vor dem Ersten Weltkrieg war die „Bodenfrage“ eine Schlüsselfrage der Kommunalpolitik. Zent-rales Ziel der Bodenreformbewegung war zunächst die Kommunalisierung des Grund und Bodens, dann aber – im Zuge einer „realistischeren“ Strategie – unter anderem die Erweiterung des kommu-nalen Grundbesitzes. Dieser sollte einer aktiven kommunalen Stadtentwicklungspolitik dienen. Auch die Veräußerung staatlichen Grundbesitzes war ein zentrales Thema der Stadtentwicklungspolitik, wie sich vor allem bei der Veräußerung des westlichen Teils des Tempelhofer Feldes durch den Mili-tärfiskus 1910 zeigte. In der Weimarer Republik verstand man unter „zeitgemäßer Grundstückspolitik der Stadt Berlin“ vor allem „Bodenreserve-Politik“ und „Bodenvorratswirtschaft“, also umfangreiche Bodenankäufe. Dass der öffentliche Zugriff auf Grund und Boden nicht immer zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung geführt hat, verdeutlichte die schwierige Geschichte Berlins im letzten Jahrhundert. Nach der Vereinigung der Stadt wurde eine radikale Wende in der Bodenpolitik vollzogen. Das zeigt sich bis in die Begriffswahl: Aus der Bodenvorratspolitik wurde eine marktorientierte Liegenschafts-politik, aus Ankäufen Verkäufe, aus einer kommunalen Politik oft ein einfacher betriebswirtschaftli-cher Akt. Zudem gerieten die geschichtlichen Erfahrungen in Vergessenheit. Dabei gerät unverständ-licherweise in den Hintergrund, dass Liegenschaften einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik dienen müssen und man mit einer rein fiskalischen Betrachtung Chancen künftiger Generationen ver-spielt. Mit einer fiskalisch orientierten Liegenschaftspolitik verspielt eine Stadt das Steuerungspoten-tial, welches der kommunale Grundbesitz eröffnet. Die Durchsetzung sozialer, ökonomischer, ökolo-gischer und baukultureller Zielsetzungen wird in einer sehr großen Zahl deutscher Städte in allen Landesteilen, in Städten aller Größenordnungen auch heute noch mit Hilfe einer kommunalen Liegen-schaftspolitik erreicht.

Im Zuge der notwendigen Rückgewinnung der Initiative der öffentlichen Hand bei der Stadtentwick-lung sollte auch die Liegenschaftspolitik zum Wohle der gesamten Stadt wieder ein echtes Politikfeld werden.

## Ausgangslage

- 2001 wurde der Liegenschaftsfonds (LFB) vom Land Berlin mit dem Ziel eingerichtet, durch den Verkauf von öffentlichen Liegenschaften zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Diese Entscheidung war der Haushaltsnotlage der Stadt geschuldet, aber auch ein Resultat der negativen Erfahrungen mit der Landesentwicklungsgesellschaft sowie den nach 1990 installierten Entwicklungsgebieten. Der Liegenschaftsfond hat in der Vergangenheit diesen Auftrag umgesetzt: Zwischen 2004 und 2008 wurden rund 200 Mio. Euro pro Jahr Erlöst. Zudem hat er sich im Bereich des öffentlichen Immobilienmanagements zu einer zentralen und professionellen Anlaufstelle für Kaufinteressierte und Investoren in Berlin entwickelt.
- Der Liegenschaftsfonds vermarktet landeseigene Grundstücke in der Regel über so genannte bedingungsfreie Bieterverfahren, d.h. er verkauft es an den Höchstbietenden. Der Vorteil dieses Verfahrens ist Transparenz – es werden „verdeckte Bevorzugungen bzw. intransparente Subventionierungen“ vermieden. Der höchstmögliche monetäre Verkaufserlös ist somit garantiert und dem Parlament bleibt die Entscheidung vorbehalten, wie es diese Erlöse einsetzt.
- Neben den bedingungsfreien Bieterverfahren kann der Liegenschaftsfonds sehr wohl aber auch Bestgebotsverfahren durchführen, bei denen nicht nur der gebotene Kaufpreis, sondern auch andere, zuvor formulierte Kriterien, Bedingungen und Auflagen eine Rolle spielen. Ebenso sind Festpreisverfahren möglich, bei denen der Kaufpreis vorgegeben ist (Verkehrswert) und ausschließlich die Erfüllung von Qualitätskriterien den Ausschlag bei der Vergabe gibt.
- Die Bedingungen bei Bestgebots- oder Festpreisverfahren werden von den Mitgliedern des Steuerungsausschusses eingebracht, in dem SenFin, SenWiTechFrau, SenStadt sowie die betroffenen Bezirke vertreten sind. Schließlich sind Direktvergaben landeseigener Liegenschaften, sogar unter Verkehrswert möglich, die allerdings an sehr strenge Vorgaben geknüpft sind (z.B. Nachweis der Förderungswürdigkeit, politische Legitimation etc.). Flächenankäufe sind grundsätzlich nicht vorgesehen, aber unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls möglich.
- Der Steuerungsausschuss entscheidet darüber welches Verfahren zur Anwendung kommt. Es werden vom Liegenschaftsfonds einzelne Grundstücke in Vorlagen bekannt gegeben, für die dann binnen drei Wochen einzelfallbezogen Ansprüche begründet werden müssen und über die dann mit Mehrheitsbeschluss entschieden wird.
- Auch wenn in der Satzung des LFB als Aufgabe die Unterstützung der Wirtschafts- und Stadtentwicklungspolitik verankert ist, wurde diese bislang nur nachrangig verfolgt, weil in der bisherigen Praxis Verkäufe mit Auflagen der Stadtentwicklung als „Verkauf unter Wert“ beleumundet sind. Außerdem führt die Konstruktion von Liegenschaftsfonds und Steuerungsausschuss zur systematischen Benachteiligung solche Verkäufe (siehe unten). Vorrangig verkauft der Liegenschaftsfonds seit seiner Gründung in erster Linie über bedingungsfreie Bieterverfahren. Liegenschaftspolitik ist damit weitgehend der Einflussphäre der Stadtentwicklung entzogen.

## Warum braucht Berlin eine Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik?

- Öffentliche Liegenschaften sind ein Teil des Vermögens der Stadtgesellschaft, mit dem auch im Sinne nachfolgender Generationen verantwortungsvoll umgegangen werden muss.
- Stadtentwicklungs- bzw. Wirtschafts- und Strukturpolitik brauchen Instrumente der Liegenschafts- und Bodenpolitik, um Ziele effektiv umzusetzen und negative Auswirkungen bzw. Folgekosten von Fehlentwicklungen zu verhindern. Eine Steuerung von Investitionen und Nutzungen im Sinne einer ökologisch, ökonomisch, sozial und baukulturell nachhaltigen Stadtentwicklung sind nicht allein über die Instrumente der formellen Bauleitplanung umzusetzen. Die Gestaltungsmöglichkeiten auf eigenen Grundstücken, sei es über Erbpacht oder über Anforderungen beim Verkauf, über städtebauliche Verträge, über zivilrechtliche Vereinbarungen oder eigene Entwicklungsmaßnahmen, können das Planungsrecht wirksam flankieren. Die Strategie der aktuellen Liegenschaftspolitik, Verkaufserlöse zu maximieren, kann kurzfristig zur Haushaltsentlastung beitragen. Eine gestaltende Liegenschaftspolitik dagegen ist auf einen langfristigen (finanziellen) Gewinn und einen langfristigen Gewinn an Lebensqualität und „Wohlfahrt“ für die Stadtgesellschaft als Ganzes ausgerichtet.
- Bei der Vergabe öffentlicher Liegenschaften müssen Instrumente gewählt werden, die nicht nur auf Vermögensaktivierung zielen, sondern auch den Beitrag von Vorhaben für die Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen berücksichtigen. Entscheidungsmaßstab sollte der maximal mögliche *Gesamtnutzen* für die Stadt sein.
- Neben diesen grundsätzlichen Aspekten gibt es auch konkrete Anlässe und Gründe für eine Umsteuerung in der Berliner Liegenschaftspolitik:
  - Im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung ist eine stärkere Verknüpfung von Stadtentwicklungs-, Wirtschafts- und Liegenschaftspolitik vorgesehen.
  - Das Portfolio des Liegenschaftsfonds hat sich infolge der Verkäufe qualitativ und quantitativ deutlich verändert: Die „Filetstücke“ sind weitgehend verkauft. Der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung – Geschäftszweck des Liegenschaftsfonds – ist im Rahmen des Massengeschäfts (Paketverkäufe) immer schwieriger zu erfüllen. Gleichzeitig ist der Umfang der für Stadtentwicklungspolitik strategisch wichtigen Liegenschaften im Portfolio des Liegenschaftsfonds gesunken.
  - Infolge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise (Haushaltslage) sinken auch die Handlungsspielräume für die Stadtentwicklungspolitik. Gestaltendes liegenschaftspolitisches Instrumentarium wird somit wichtiger.
  - Nicht nur als Folge der Krise hat in den vergangenen Jahren in der Gesellschaft und im politischen Raum ein Umdenken zur Rolle und Verantwortung der öffentlichen Hand stattgefunden.
  - Neue Entwicklungen und eine immer größer werdende Entwicklungsdynamik stellen die Stadtentwicklung vor neue Herausforderungen (Kurzlebigkeit von Trends und Nutzungszyklen, demografischer Wandel, Bedeutungswandel von Standortfaktoren in der Wirtschaft, Renaissance der Innenstadt, technologische Innovationen etc.), auf die sie reagieren muss. Dazu braucht sie auch Reserveflächen, d.h. eine strategische Bodenvorratspolitik.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Die Arbeit des Liegenschaftsfonds Berlin muss auf eine neue Grundlage gestellt werden.
  - Der Auftrag oder Geschäftszweck des Liegenschaftsfonds ist bisher die Aktivierung von Liegenschaften (Ausschöpfen des Wertsteigerungspotenzials) zur Haushaltskonsolidierung. Entsprechend stellt die Zielvereinbarung zwischen LFB und dem Land Berlin bislang nur auf den Verkaufserlös und die Transaktionskosten (Dauer und Aufwand der Verfahren etc.) als Erfolgskriterien ab. Mittels dieser Kriterien wird die Arbeit des Liegenschaftsfonds bewertet. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass es nur wenige Ausnahmen von bedingungsfreien Bieterverfahren gab. Der Geschäftszweck des Liegenschaftsfonds muss neu definiert werden, und neue Anreizstrukturen innerhalb der Zielvereinbarungen sind notwendig, in denen sich auch die Zielerreichung im Bereich der städtischen Gesamtwohlfahrt (gemessen als Stadttrendite) und der Stadtentwicklung widerspiegelt. Der Auftrag des Liegenschaftsfonds muss verändert werden: Er sollte in Zukunft nicht nur Makler sein, sondern auch als Liegenschaftsmanager und „Stadtentwickler“ tätig werden – was er derzeit nicht darf!
  - Gleichzeitig müssen auch die Handlungsmöglichkeiten des Liegenschaftsfonds in Richtung eines revolvingierenden Fonds erweitert werden. Dazu gehören auch der strategische Ankauf sowie die Option, mit Augenmaß und Blick auf den Markt Flächen aufzubereiten und zu erschließen bzw. über eine besondere Vertragsgestaltung beim Verkauf (Vorgaben etc.) Stadtentwicklungsziele zu unterstützen. Auch Erbbaurechte sollten für bestimmte Nutzungen und Flächen wieder ein größeres Gewicht erhalten; ihr Vorteil besteht darin, dass Flächen (noch) nicht verkauft werden müssen und dennoch Einnahmen (in Form der Erbbaurente) erzielt werden können. Dabei müssen selbstverständlich Risiken für die öffentliche Hand minimiert sowie die Haushaltslage der Stadt und die Bedingungen am Markt berücksichtigt werden. Sicherlich wird es in Gebieten mit geringem Flächendruck schwieriger sein, solche Instrumente einzusetzen, als in begehrten Lagen.
- Für eine aktive Liegenschaftspolitik ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Senatsverwaltungen für Finanzen, Wirtschaft und Stadtentwicklung einerseits sowie den Bezirken andererseits notwendig. Die Partner sollten jeweils sehr konkret gemeinsame inhaltliche und räumliche Ziele, die mit Liegenschaftspolitik unterstützt werden können, sowie Schnittstellen der Politiken definieren. Auf dieser Grundlage wären dann Vorgaben für Ausschreibungen zu formulieren. In ausgewählten Bereichen sollte vor dem Verkauf Baurecht geschaffen werden, auch im Hinblick auf Planungssicherheit für Investoren.
- Eine gestaltende Liegenschaftspolitik bedarf einer langfristigen Perspektive und einer strategischen Herangehensweise. Die bisherige Praxis von Einzelfallentscheidungen, deren Ergebnis oft abhängig ist von aktuellen Projekten und Kapazitäten in einzelnen Fachabteilungen der Verwaltung, muss überwunden werden, damit zum Beispiel Flächen für zukünftige Aufgaben gesichert werden können.

- Voraussetzung ist, dass alle Beteiligten einen Überblick über das Portfolio des Liegenschaftsfonds haben. Idealerweise wird dieses insgesamt verwaltungsintern offen gelegt, mindestens aber alle Flächen, die im Laufe des jeweils kommenden Jahres ausgeschrieben werden sollen. Zudem sollte es eine Auskunftspflicht des LFB zu konkreten Anfragen geben. Der bisher gängige Vorlauf zu Entscheidungen von rund drei Wochen ermöglicht keine sachgerechte Abwägung und Begründung.
- Zur Legitimierung der zukünftigen Liegenschaftspolitik sollte das Parlament Grundsatzbeschlüsse zum Selbstverständnis der Liegenschaftspolitik und zu den Zielen der Stadtentwicklungs- und Wirtschaftspolitik verabschieden, die dem LFB einen verlässlichen Handlungsrahmen setzen. Zudem ist zu prüfen, ob ein politisch legitimes Gremium den bisherigen Steuerungsausschuss ersetzen könnte. Für beides gibt es gute Beispiele in anderen Städten (z.B. Hamburg), die ihre Liegenschaftspolitik gezielt für die Umsetzung von Zielen der Stadtentwicklung einsetzen.