

Klausur der Fraktion DIE LINKE Berlin,  
15. – 17. März 2019, Rheinsberg

17. März 2019

Beschluss der Fraktion DIE LINKE Berlin:

# Liegenschaftspolitische Positionierung

## 0. Boden als öffentliches Gut

**Boden ist die Grundlage der Stadt:** Die Stadtentwicklung, die Infrastruktur, die Wohnungsversorgung und die Wirtschaft einer Stadt sind immer unmittelbar mit dem Boden verbunden, auf dem die teilweise konkurrierenden Nutzungen stattfinden. Die Art und Weise, wie der Zugang zu Grundstücken organisiert wird und wie die Kosten der Grundstücksnutzung kalkuliert werden, bestimmen die möglichen Nutzungen und damit auch die Chancen für soziale und nachhaltige Entwicklungen in der Stadt. Ohne Zugriff auf Grundstücke kann eine soziale und ökologische Stadtentwicklung nicht gelingen. Eine Stadtpolitik, die soziale und ökologische Verantwortung übernimmt, muss das Ziel verfolgen, Boden als öffentliches Gut im Interesse des Allgemeinwohls zu organisieren.

**Boden dem Markt entziehen:** Boden ist nicht vermehrbar. Unter den Bedingungen einer verstärkten Nachfrage wird er zu immer höheren Preisen gehandelt. Auf dem unregulierten Bodenmarkt entsprechen die Grundstückspreise der Ertragserwartung und werden von der potentiell profitabelsten Verwertung bestimmt. Weder soziale Infrastrukturen, soziale Wohnversorgung, öffentliche Räume noch Grünflächen zählen zu den hochprofitablen Nutzungen. Sie sind deshalb in der Konkurrenz zu anderen Nutzungen systematisch im Nachteil. Eine allgemeinwohlorientierte Liegenschaftspolitik fragt nicht, wie viel ein Grundstück wert sein könnte. – Sie muss, die Marktlogik durchbrechend, fragen, welche Nutzung darauf ermöglicht werden soll.

**Boden als Daseinsvorsorge:** Grundstücke sind als Voraussetzung von Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Infrastruktur und Wirtschaftspolitik ein Dauerbedarf für staatliches Handeln und zentrale Ressource der Handlungsfähigkeit öffentlicher Institutionen. Eine vorausschauende und verantwortungsbewusste Stadtpolitik setzt immer voraus, dass sie über Grundstücke verfügen kann, um Nutzungen im Interesse des Allgemeinwohls zu verwirklichen.

**Die Politik soll deshalb im Sinne des Gemeinwohls die öffentlichen Liegenschaften sichern, mehren und bevorraten.**

## **1. Öffentliche Liegenschaften sichern**

**Grundsätzlich wird öffentlicher Grund und Boden nicht mehr veräußert: Boden als Teil der Daseinsvorsorge des Landes Berlin ist unverkäuflich. Dieser Grundsatz soll über die Beschreibung der aktuellen politischen Praxis hinaus nachhaltig vereinbart und gesetzlich verankert werden.**

Ziel ist es, im Rahmen eines Bodensicherungsgesetzes den Verkauf von Grundstücken aus dem öffentlichen Eigentum grundsätzlich auszuschließen. Diese Regelung umfasst das gesamte Landesvermögen an Grundstücken, inklusive der Grundstücke von Landesbeteiligungen, Körperschaften und Stiftungen des Landes Berlin.

Ausnahmen vom Grundsatz sind Rest- und Arrondierungsflächen, die nicht für eine eigenständige Bebauung bzw. Nutzung geeignet sind, Grundstücksflächen, die im Rahmen eines Tausches durch andere Flächen ersetzt werden und – im Einzelfall – erforderliche Verkäufe bei besonderem öffentlichen Interesse (z.B. Übertragung einer Fläche an eine Botschaft o.ä.), die jedoch qualifizierten Legitimationsanforderungen (z.B. Abstimmung im AGH) unterliegen. Für nicht betriebsnotwendige Grundstücke der Landesbeteiligungen sind erforderlichenfalls Regelungen für die Übernahme in das Landesvermögen zu treffen.

Die Vergabe von Grundstücken an nicht öffentliche Träger erfolgt in der Regel im Rahmen von Erbbaurechtsverträgen, die nicht nur gegenüber den Erbbaurechtspartnern eine für die Dauer der Vergabe geltende Steuerungs-, Kontroll- und Sanktionsoption über die in den Erbbaurechtsverträgen festgelegten Vertragsziele sichern, sondern auch die öffentlichen Zugriffsrechte für den Fall einer nicht gewünschten Nutzungsänderung oder abgeschlossener Nutzungen erhalten.

## **2. Öffentliche Liegenschaften mehren**

**Berlin hat einen wachsenden Flächenbedarf an öffentlichen Grundstücken. Die Stadt wächst. Dort, wo Räume und Flächen für öffentliche oder gemeinwohlorientierte Nutzungen vom Markt abhängig sind, geraten sie unter Druck. Verschärft durch den massiven Ausverkauf der öffentlichen Liegenschaften in den letzten Dekaden besteht eine erhebliche Lücke zwischen den Grundstücksbedarfen für öffentliche und gemeinwohlorientierte bzw. gemeinnützige Nutzungen und den Flächenreserven des Landes. Berlin braucht eine offensive Ankaufstrategie und eine effektive Agentur, die diese Aufgabe erfüllen kann.**

Der strategische Ankauf von Grundstücken umfasst auch Liegenschaftspotentiale, die unabhängig von unmittelbaren Fachbedarfen im Sinne einer vorausschauenden Bodenpolitik in den Besitz des Landes überführt werden. Um Grundstücke zu sichern, bevor sie auf den Markt kommen, können Vorkaufsrechte erworben werden und sind Modelle zu prüfen, mit denen derzeit in privater Nutzung befindliche Grundstücke unter der Einräumung von Nutzungsgarantien für die derzeitigen Nutzer angekauft werden können, um die Erweiterung des Berliner Grundstücksvermögens zu beschleunigen (z.B. bei Flächen, die derzeit für Fertigung, Lagerung oder Verkauf genutzt werden und absehbar eine beschränkte Nutzungsdauer aufweisen).

Der Ankauf im Rahmen einer vorausschauenden Liegenschaftspolitik ist im Haushalt mit den entsprechenden Finanzmitteln zu unterlegen. Der bisherige Mittelansatz ist zu verstetigen, und p.a. sind mindestens ca. 100 Mio. € zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen einer landesgesetzlichen Regelung zur Umsetzung der Schuldenbremse wollen wir den Aufbau von Grundvermögen aus den Ausschlusskriterien der Kreditaufnahme ausnehmen und dem Bereich der finanziellen Transaktionen zuordnen. So werden nicht nur die langfristigen Voraussetzungen für eine aktive Liegenschaftspolitik geschaffen, sondern es sollen zugleich die finanzpolitischen Privatisierungsanreize reduziert werden, weil Erlöse aus dem Abverkauf von Grundstücken nicht als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung angerechnet werden können.

Der Senat (insbesondere SenFin und SenSW gemeinsam) steht in der Verantwortung, die konzeptionellen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine aktive Ankaufspolitik zu schaffen. Dafür sind einerseits die Fachbedarfe zu hinterlegen und andererseits stadtentwicklungspolitische Kriterien für strategischen Ankauf zu entwickeln. Kompetenzen für Marktbeobachtung und aktive Akquise sind aufzubauen und zu entwickeln. Bei der Entwicklung einer Ankaufsagentur sind der Aufgabe entsprechende Kontroll- und Compliance-Standards zu implementieren.

### 3. Öffentliche Liegenschaften bevorraten

**Um liegenschaftspolitisch nicht weiter von der Hand in den Mund zu leben und damit bei jeder Veränderung des Bedarfs von den Schwankungen des Marktes abhängig zu sein, muss Liegenschaftspolitik strategisch aufgestellt werden und kann sich nicht nur am unmittelbaren Fachbedarf orientieren. Das Sondervermögen Daseinsvorsorge (SODA) wird zum Kern eines „Berliner Bodenfonds“ mit strategischem Vorratsvermögen weiterentwickelt. Einnahmen verbleiben zu diesem Zweck im SODA. Die Ankaufspolitik muss über den unmittelbaren Fachbedarf hinausgehen.**

Das SODA soll für die Erfüllung der Aufgaben eines „Berliner Bodenfonds“ qualifiziert werden, in dessen Rahmen die Aufgaben von Ankauf, Entwicklung und Vergabe von

öffentlichen Grundstücken zusammengefasst werden. Langfristig ist die Funktionsweise eines revolvingen Fonds anzustreben, bei dem die Einnahmen zum Ausbau des Grundstücksstocks genutzt werden. Für die Aufbauphase werden Mittelzuführungen für den unmittelbaren Grundstückserwerb und Zuflüsse zum Eigenkapital notwendig sein.

#### **4.    Transparenz und Öffentlichkeit**

**Grund und Boden sind eine entscheidende Ressource für eine demokratische Stadtentwicklung. Deshalb gilt für uns: Informationen über Eigentumsverhältnisse und Nutzung von Grund und Boden müssen grundsätzlich öffentlich sein. Gleichzeitig muss die Liegenschaftspolitik für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein und ihrerseits Impulse aus der Stadtgesellschaft aufnehmen.**

In einem ersten Schritt schlagen wir vor, ein öffentliches Kataster der landeseigenen Grundstücke aufzubauen und um die nicht landeseigenen öffentlichen Flächen (z.B. des Bundes) zu erweitern.

Des Weiteren wollen wir prüfen, wie in Berlin als erstem Bundesland ein öffentlich einsehbares zentrales Immobilienregister eingeführt werden kann. Mit ihm sollen neben den Eigentumsverhältnissen an allen dinglichen Rechten auch die dahinter stehenden tatsächlichen wirtschaftlichen Berechtigungen insbesondere von juristischen Personen transparent gemacht werden.

Die Clusterung wird fortgeführt, auf den gesamten Bestand auch des mittelbaren Vermögens ausgeweitet und auf Nutzungskategorien ausgerichtet, um den Überblick über die Nutzungspotentiale des öffentlichen Grundstücksvermögens für politische Entscheidungen verfügbar zu machen.

Ein Berliner-Boden-Beirat (BBB), der sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Verwaltung (Senat und Bezirke), Politik, Verbänden und gemeinwohlorientierten Nutzungsinteressen zusammensetzt, wird beratend einbezogen bei der Erarbeitung und Umsetzung von Leitlinien für die Liegenschaftspolitik (z.B. Vergabekriterien, Musterverträgen für die Erbpachtvergabe, Kriterien zur Priorisierung des Ankaufs, Zwischennutzungsregeln, Umgang mit Konzeptverfahren ...). Die genauen Aufgaben und Befugnisse des Beirats werden unter Einbeziehung des Runden Tisches Liegenschaften erarbeitet.

Ein Vertreter / eine Vertreterin des Runden Tisches Liegenschaften erhält einen Sitz im Aufsichtsrat des SODA.

## 5. Erbbaurecht

**Das Erbbaurecht ist die geeignete Vergabeart für Grundstücken im öffentlichen Besitz, da sie die Intentionen der Bodensicherung und der öffentlichen Hoheit über die Nutzungen am besten verbindet. Wertermittlung und Erbbauzins sollen sich bei öffentlich gewollten, gemeinwohlorientierten Nutzungen nicht vorrangig am Marktumfeld, sondern an der Wirtschaftlichkeit der gewollten Nutzung orientieren.**

Die Vergabe von Nutzungsrechten auch in Langzeitvergaben (z.B. 66 oder 99 Jahre) erfolgt immer mit einer konkreten Zweckbestimmung und insolvenzfesten dinglichen Zweckbindung.

Die Wertermittlung der öffentlichen Grundstücke, die im Erbbaurecht für gemeinwohlorientierte Nutzungen vergeben werden, soll sich an den Erträgen der tatsächlichen Nutzung orientieren. Die Loslösung von Verfahren einer marktorientierten Grundstückswertbestimmung ist Voraussetzung für eine lageunabhängige Realisierung von gemeinwohlorientierten Nutzungen. Auch die Gestaltung der Erbbauzinsen soll sich bei gemeinnützigen bzw. gemeinwohlorientierten Nutzungen aus den Erträgen der in den Erbbaurechtsverträgen vereinbarten Nutzungen ableiten und im Residualwertverfahren gebildet werden. Die Zinshöhe sollte dabei aus der Differenz zwischen tatsächlichen Einnahmen und den anerkannten Aufwendungen gebildet werden, wobei die anerkannte Verzinsung des Eigenkapitals des Erbbaurechtsnehmers beschränkt wird. § 64 der LHO ist erforderlichenfalls zu präzisieren.

Erbbaurechte sollen als wohnungspolitisches Instrument ausgestaltet werden, um Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Träger zu fördern. Erbbaurechte bieten - als wohnungspolitisches Instrument genutzt - insbesondere die Möglichkeit, langfristige Bindungen zu begründen, weil die im Erbbaurecht zu vereinbarenden Laufzeiten über die typischen Bindungszeiträume von Förderprogrammen hinausgehen können. Wir wollen diese Möglichkeiten insbesondere bei der Förderung gemeinwohlorientierter Träger nutzen. So sollen Erbbaurechte auf Wohnbaugrundstücke grundsätzlich nur noch an gemeinwohlorientierte Träger vergeben werden. Dabei orientieren sich die Grundstückswertermittlung und die Gestaltung der Erbbauzinsen an den Erträgen einer nicht profitorientierten genossenschaftlichen oder gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft. Kombiniert mit einer Genossenschaftsförderung kann so preis- und belegungsgebundener Wohnraum entstehen.

## 6. Bundesweite Rahmenbedingungen ändern

**Die BIMA und andere Bundesunternehmen sollen ihren Vermögensbesitz in Berlin offenlegen und nichtgenutzte Grundstücke in Berlin zur Erfüllung kommunaler**

**Aufgaben zur Verfügung stellen.** Den Städten und Gemeinden sollen zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben, zur Umsetzung gemeinwohlorientierter bzw. gemeinnütziger Nutzungen und zur Gestaltung einer nachhaltigen Stadtentwicklung Vorkaufsrechte für öffentliche Grundstücke des Bundes zu nutzungsangemessen herabgesetzten Verkehrswerten eingeräumt werden.

Das Land Berlin wirkt darauf hin, die Regeln für ein preislimitiertes Vorkaufsrecht (§ 28 Abs.3 BauGB) insbesondere in Gebieten von Erhaltungssatzungen und im Bereich von Bebauungsplänen für den geförderten Wohnungsbau auszubauen und zu präzisieren. Die Ermittlung der Verkehrswerte (§ 194 BauGB) hat sich in diesen Fällen an den begrenzten Ertragserwartungen in den Geltungsbereichen der Satzungen bzw. Bebauungspläne zu orientieren. Ergänzend sollen Satzungsauflagen (Erhaltungssatzungen) bzw. Widmungen (Bebauungsplan für geförderten Wohnungsbau) in der Immobilienwertverordnung (ImmoWertV) als preisbeschränkende Faktoren bei der Bodenpreisbestimmung aufgenommen werden. Ziel sollte es sein, die durch die Auflagen beschränkten Verwertungsmöglichkeiten bei der Bildung des Bodenpreises angemessen zu berücksichtigen (z.B. durch eine Ergänzung der unter § 6 Abs. 2 ImmoWertV benannten „weiteren Grundstücksmerkmale“).

Angestrebt werden Veränderungen der Grundsteuer und Grunderwerbsteuer dahingehend, dass Anreize zur Immobilienspekulation abgebaut und Spielräume für eine gemeinwohlorientierte bzw. gemeinnützige Nutzung erweitert werden. Insbesondere soll das Grunderwerbsteuergesetz im § 1 Abs. 2a, 3, 3a (GrEStG) die Steuerpflicht auf Anteilsverkäufe von Unternehmen mit Grundstücks- und Immobilienvermögen ausweiten, um die praktizierte Steuervermeidung durch Share-Deals einzuschränken. Zudem könnte den Städten und Gemeinden bei der Ausgestaltung von Grunderwerbsteuer und Grundsteuer die Möglichkeit für Öffnungsklauseln zugunsten von Grundstücken eingeräumt werden, die zur kommunalen Aufgabenerfüllung oder für gemeinwohlorientierte bzw. gemeinnützige Aufgaben genutzt werden. Zudem sollte in der Gestaltung der Mietgesetzgebung die Umlage der Grundsteuer auf die Mieten ausgeschlossen werden.

## **7. Vorkaufsrechte ausbauen und anwenden**

Ein Element der strategisch und vorausschauend ausgerichteten Liegenschaftspolitik ist die konsequentere Ausnutzung von Vorkaufsrechten beim Kauf von unbebauten und auch bebauten Grundstücken. Das Baugesetzbuch räumt den Gemeinden vielfältige Vorkaufsrechte an Grundstücken ein.

Wir wollen das gemeindliche Vorkaufsrecht für bebaute und unbebaute Grundstücke für die Entwicklung des sozialen Wohnungsbestandes und der öffentlichen Infrastruktur auch außerhalb von Milieuschutzgebieten und Entwicklungsgebieten verstärkt ausüben. Der

gesetzliche Rahmen ist dafür weit auszuschreiten. Auch für diese Konstellationen sind entsprechenden Verfahrensleitlinien zu entwickeln.

Entscheidend für die Ausübung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten ist, ob dadurch die städtebaulichen, sozialen und wohnungspolitischen Ziele der Erhaltungssatzung umgesetzt werden. Die Bereitschaft zur Ausübung muss sich in diesem Sinne an den Kriterien Aufwertungspotential, Verdrängungsdruck und Verdrängungsdynamik orientieren.

Anhaltspunkte dafür gibt es dort, wo aus den Kaufabsichten des Erwerbers ein Verdrängungsdruck, aus dem baulichen Zustand des Hauses ein Verdrängungspotential und durch die soziale Situation im Gebiet eine Verdrängungsanfälligkeit bestehen. Erst die Bereitschaft, das Vorkaufsrecht auszuüben, eröffnet die Möglichkeit, Abwendungsvereinbarungen abzuschließen.

Das Verfahren der Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts muss transparenter und nachvollziehbarer werden. Die Fachbehörden im Bezirk müssen im Einvernehmen mit den für Wohnen und Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen das Verfahren durchführen sowie die Zusammenarbeit mit den Dritterwerbern und die Information der Mieter der betroffenen Häuser verantwortlich steuern. In diesem Sinne sollen die „Leitlinien zur Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten“ weiterentwickelt werden.

„Freiwillige“ Mieterhöhungen jenseits von BGB und Kooperationsvereinbarung wollen wir grundsätzlich ausschließen. Insbesondere wollen wir keine Ausnahmen von der Kooperationsvereinbarung (hinsichtlich Miethöhen, Neuvermietungsregeln, Härtefallregelungen und Belegungsvorgaben).

Um mit der angestrebten Ausübung von Vorkaufsrechten nicht die Preiserwartungen spekulativer Verkaufspreise zu erfüllen, sind Möglichkeiten von limitierten Vorkaufspreisen zu prüfen und ggf. anzuwenden.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit erfolgt durch die Wohnungsbaugesellschaften in Abstimmung mit den Behörden in Senat und Bezirk.

Die Rentabilitätsdifferenz zwischen dem Kaufpreis und einer Wohnungsbewirtschaftung nach den Vorgaben der Kooperationsvereinbarung wird für die Landeseigenen Wohnungsunternehmen ausgeglichen. Dies erfolgt entweder durch einen Zuschuss in das Eigenkapital der Gesellschaften oder, wenn möglich, aus einem mit der Wirtschaftsplanung zu bildenden Budget aus freiem Eigenkapital der Gesellschaften.

Über einen erforderlichen Zuschuss entscheidet – nach Maßgabe des Haushaltes – die Senatsverwaltung für Finanzen in Abstimmung mit der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung und dem jeweils zuständigen Bezirksamt.

Die Festlegung von Erhaltungssatzungen über möglichst viele Wohngebiete in Berlin ist zu prüfen und anzustreben. Die bisher gebietsspezifischen Begründungen

(Aufwertungspotential, Verdrängungsdruck, Verdrängungsdynamik) gelten für weite Teile der Stadt.

Die Musterabwendungsvereinbarungen sollen nachjustiert werden. Zur Sicherung der Erhaltungssatzungsziele sollten u.a. ein allgemeines Umwandlungsverbot, klar definierte Bedingungen für Modernisierungsarbeiten mit Umlagebeschränkung und Warmmietenneutralität bei energetischen Sanierungen, mietendämpfende Regelungen bei Neuvermietung und verschärfte Vertragsstrafen in den neuen Leitlinien formuliert werden.

Die Ausübung der kommunalen Vorkaufsrechte durch Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Akteure sollte geprüft und unterstützt werden. Voraussetzung ist eine geeignete vertragliche Absicherung der mit dem Vorkaufsrecht verbundenen wohnungspolitischen Ziele (Miethöhen und dauerhafte Belegungsbindungen). Dem in einigen Vorkaufshäusern entstehenden Wunsch nach Formen einer Mieterselbstverwaltung kann auch in der Regie der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften nachgekommen werden (z.B. durch die Umwandlung der Mietverträge in einen Rechtsvertrag an die Hausgemeinschaft oder durch die Übertragung der Hausverwaltung an eine zu gründende Selbstverwaltungsgenossenschaft).

## **8. Bestandserweiterung des öffentlichen Wohnungsbestandes**

**Die Bestandserweiterung der landeseigenen Wohnungsbestände über Vorkaufsrechte und Ankauf sichern bezahlbaren Wohnraum, tragen so zur sozialen Wohnraumversorgung bei und können Mieterinnen und Mieter vor Verdrängung schützen. Die Bestandserweiterung erfolgt nach wohnungspolitischen Kriterien, und die Wirtschaftlichkeit wird durch die flexibel zu gestaltende Höhe der Kapitalzuführung gewährleistet.**

Bei Ankäufen geht es insbesondere um Nutzung von vertraglichen Vorkaufsrechten, Durchmischung von Quartieren, Sicherung von Beständen des sozialen Wohnungsbaus, Arrondierung von eigenen Beständen, Verhinderung von Verdrängung in besonders aufwertungsbedrohten Beständen, Einzelobjekte von besonderem stadtpolitischen Interesse, die Erweiterung des kommunalen Bestandes allgemein. Durch Verfahren wie den gestreckten Erwerb, wie er in der Karl-Marx-Allee angewandt wird, wollen wir auch weiterhin Vorkaufsrechte der Mieterinnen und Mieter für die Kommunalisierung nutzen.