



Daniela Brahm

Vorwärts, Erbbaurecht!

Die „Initiative Stadt Neudenken“ und das Ringen um eine soziale Bodenpolitik in Berlin



Berlin war die Stadt der Freiräume. Verlassene Wohnungen, Hallen, leere Kaufhäuser, alte E-Werke, offene Räume gab es an jeder Ecke. Der Zugang war direkt. Wenn es überhaupt um Miete ging, war sie günstig, die Stadt ein Experimentierfeld für Kreative, Müßiggänger und Hedonisten. Der anarchische Moment zu Beginn der 1990er, der Clubs, Bars, Ausstellungsräume, Galerien, günstiges und umsonst Wohnen und viele andere Inbesitznahmen ermöglichte, legte auch die Basis für das kreative Image der Stadt und wurde 2003 mit Klaus Wowereits Ausspruch „Berlin ist arm, aber sexy“ zum Kern des Berlinmarketings. Kultur war Kapital geworden. Auf der anderen Seite fehlte es der ehemals geteilten Stadt an Wirtschaftskraft.

Dieser Beitrag wurde erstveröffentlicht in: Brigitte Gerber/ Ulrich Kriese (Hrsg.): Boden behalten – Stadt gestalten. Verlag rüffer & rub Zürich, 2019

Die ausbleibenden Subventionen der Berlinförderung und eine selbst produzierte Immobilienblase, die die gerade frisch gegründete Berliner Landesbank in eine Krise stürzte, stellten die Landespolitik unter einen enormen politischen, aber auch ökonomischen Druck. Vor diesem Hintergrund, und auch auf Betreiben der anderen Bundesländer, erhielt der 2001 eigens aus der Finanzverwaltung gegründete Liegenschaftsfonds Berlin vom Berliner Senat den Auftrag, über 5.000 Grundstücke aus städtischem Eigentum meistbietend zu privatisieren, um so die Finanzen der überschuldeten Stadt zu stabilisieren. Rückblickend erscheint die kleine Finanzkrise Berlins, samt Ursachen und Lösungen, wie die Blaupause der großen von 2008. Sie hat die Stadt mit der von einem rot-roten Senat getragenen Politik des systematischen Ausverkaufs grundlegend verändert. Innerstädtische Brachen, leerstehende oder „unternutzte“ gewerbliche Liegenschaften, denkmalgeschützte Anlagen und einzelne Wohnhäuser wurden an neue private Eigentümer und Gesellschaften verkauft, große Mietwohnungsbestände und ganze landeseigene Wohnungsbaugesellschaften wurden an börsennotierte, international agierende Immobilienunternehmen veräußert.

Schrumpfende Einwohnerzahlen, in der Kultur als „shrinking cities“ ausgestellt und als Utopie gefeiert, und die anhaltende wirtschaftliche Krise der Stadt schienen die Kurzsichtigkeit des Vorgehens zu legitimieren. Das Tafelsilber wurde – ironischerweise zu einer Zeit, in der die Immobilienpreise in Berlin ihren Boden gefunden hatten – zu absoluten Schnäppchenpreisen aus dem kommunalen Eigentum entlassen. Seit Mitte der Nullerjahre kritisierten wir, selbst betroffen, mit allem Nachdruck öffentlich diese Strategie. Ich war zu dieser Zeit mit Les

Schliesser Initiatorin von ExRotaprint in Berlin-Wedding, einer denkmalgeschützten ehemaligen Druckmaschinenfabrik, die wir, als Projekt der Mieter, nach langem Kampf 2007 vom Liegenschaftsfonds Berlin erwerben konnten. Trotz unserer intensiven Bemühungen wurde eine Vergabe im Erbbaurecht von den damals Verantwortlichen abgelehnt. „Verkauf zum Höchstpreis schlägt Erbbaurecht“ war die Devise. Wir haben für ExRotaprint eine andere Lösung gefunden, um die Spekulation mit Grund und Boden auszuschließen.

Zwei Stiftungen¹ traten modellhaft an die Stelle des Landes Berlin, erfüllten den von uns verhandelten Kaufvertrag und vereinbarten mit ExRotaprint ein Erbbaurecht mit den vom Projekt definierten Nutzungszielen und Verwertungsbeschränkungen. Wir wollten ein Modell gegen die Verwertung öffentlichen Eigentums unter Missachtung stadtentwicklungspolitischer Ziele setzen und zukünftige Spekulationsgewinne verhindern. Die sensationell niedrigen Kaufpreise im Berlin der Nullerjahre trugen das Risiko enormer Renditen bereits in sich, und diese haben sich mit einer Preisspirale von Kauf und Weiterverkauf – angefeuert durch die Finanzkrise und andauernde Niedrigzinsen – mittlerweile realisiert. Wenn Berlin damals konsequent auf die Vergabe von Erbbaurechten statt auf Ausverkauf gesetzt hätte, wäre die heutige angespannte Lage mit Verknappung und Preisexplosion nicht in dem Maß entstanden. Der Boden wäre im Besitz der Stadt, und das Erbbaurecht hätte einen steuernden Einfluss auf die Art der Nutzung und der Verwertung möglich gemacht.

Die Zivilgesellschaft macht Druck

2011 stieg der Druck im Kessel. Exorbitante Mietpreissteigerungen und Verdrängung führten zur Gründung zahlreicher

¹ Die Stiftung trias aus Hattingen und die Stiftung Edith Maryon aus Basel wurden zu gleichen Teilen Bodeneigentümerinnen. Das Erbbaurecht der ExRotaprint gGmbH gilt 99 Jahre.

Initiativen, die die Missstände benannten und Gegenmaßnahmen einforderten, darunter die Mieterinitiativen „Kotti & Co“ und das „berliner bündnis sozialmieter.de“ oder „Haben und Brauchen“ und die „Koalition der freien Szene“ von Künstlern und freiberuflich tätigen Kreativen. Im selben Jahr gingen wir, ein Zusammenschluss verschiedener Akteure aus Stadtplanung, Architektur, Wissenschaft, Kultur und Sozialem, als „Initiative Stadt Neudenken“ mit der Forderung nach einem generellen Moratorium für Liegenschaftsverkäufe an die Öffentlichkeit. Verkäufe sollten so lange ausgesetzt werden, bis eine Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik strategisch aufgestellt sein würde und transparent umgesetzt werden könnte. In einem ersten Positionspapier drängten wir darauf, den Liegenschaftsbestand des Landes Berlin nicht weiter zu reduzieren. Dadurch sollten in Zukunft soziale, kulturelle, kleinteilig gewerbliche, selbst verwaltete und partizipative Strukturen gefördert, ein preisgünstiger Mietwohnungsbau möglich gemacht und mit einem Kataster über alle öffentlichen Liegenschaften Transparenz bezüglich der Bestände hergestellt werden.



Abb. 1: Ehemalige Druckmaschinenfabrik Rotaprint – jetzt ExRotaprint – in Berlin-Wedding (Foto: exrotaprint.de)

2012 wurde mit der Einrichtung eines „Runden Tisches zur Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik“, an dem Vertreter aller Fraktionen, der Verwaltung und der Verbände aus Wirtschaft, Sozialem, Kultur und der Zivilgesellschaft die Umsetzung einer neuen Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik aushandeln, eine weitere Forderung erfüllt. Der Runde Tisch tagt seitdem alle zwei bis drei Monate im Berliner Abgeordnetenhaus und wird von der „Initiative Stadt Neudenken“ koordiniert. 2013 beschloss das neue Format einen detaillierten Forderungskatalog. Neben der Vergabe von Liegenschaften im Erbaurecht verlangt dieser, dass das Höchstbieterverfahren durch konzeptorientierte Vergabeverfahren mit Festpreisen abgelöst wird, dass ein strategisches Flächenmanagement eingeführt und ein öffentliches Liegenschaftskataster erstellt wird. Außerdem soll ein „Rat für die Räume“ als zivilgesellschaftlich mitgestaltendes Beratungsgremium

eingerrichtet werden. Zum Erbaurecht heißt es: „Die Vergabe von Liegenschaften im Erbaurecht soll aufgrund der möglichen fiskalischen sowie stadtentwicklungspolitischen Vorzüge für das Land Berlin und des Vorzugs eines niederschweligen Zugangs zu Liegenschaften für finanzschwächere Nutzergruppen und Investorengemeinschaften fester Bestandteil einer neuen Liegenschaftspolitik werden. Es ist zu prüfen und nach intensiver Erörterung mit den Akteuren der Stadtentwicklung zu entscheiden, ob die Vergabe im Erbaurecht die Regel sein soll und grundsätzlich dem Verkauf vorrangig gehandhabt wird. Im Erbaurechtsvertrag definierte Nutzungsziele und Zinsentgelte sind anhand formulierter Bewertungskriterien transparent und flexibel zu gestalten.“² Diese Formulierung war 2013 der maximale Konsens, der zwischen den Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erreicht werden konnte und ein erster großer Fortschritt.

Die Politik reagiert

Nachdem es bereits 2010 einen Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses zu einer Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik gegeben hatte, legte der Berliner Senat 2014 das Konzept „Transparente Liegenschaftspolitik“ vor, das ab 2015 umgesetzt wurde. Ein klares Bekenntnis zum Erbaurecht als leitendem Vergabeinstrument enthält dieses Konzept nicht. Die „Initiative Stadt Neudenken“ und der Runde Tisch bestanden weiter auf einer öffentlichen Debatte über die Einführung von Erbaurechten als Regelverfahren bei der Vergabe von landeseigenen Liegenschaften. Dass das Land Berlin die systematische Veräußerung landeseigener Liegenschaften und Wohnungsbestände ab 2012 nach und nach aufgab, ist sicherlich nicht nur dem Druck der Straße und der Arbeit der Initiativen geschuldet.

Das eigene, kommunale Liegenschaftsportfolio war bereits stark dezimiert, und die Lage der Stadt begann sich noch einmal grundlegend zu ändern. Berlin wächst. In den Jahren 2011 bis 2016 sind über 240.000 Menschen zugezogen, das entspricht der Einwohnerzahl einer Stadt wie Kiel. Aktuell ist Berlin mit den dramatischen Folgen der systematischen Privatisierung kommunalen Bodens und der daraufhin einsetzenden Spekulation mit immer weiter steigenden Boden- und Mietpreisen konfrontiert. Der Druck auf die Stadt ist enorm, innerhalb von nur zehn Jahren hat sich Leerstand in Verknappung gewandelt. Es gibt kaum noch freie Grundstücke, um den Bedarf der wachsenden Stadt an Schulen und Kitas und für innerstädtisches Gewerbe zu erfüllen. Vor allem aber fehlt verfügbarer Baugrund, um den dringend benötigten „bezahlbaren“ Mietwohnraum zu errichten. Nicht wenige private Grundstücke werden dem Markt mit spekulativen Absichten vorenthalten. Den sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften wird die Hauptlast des massiv anstehenden Miet-

² Forderungskatalog des Runden Tisches Liegenschaftspolitik zur Umsetzung der neuen Liegenschaftspolitik des Landes Berlin vom 9. Oktober 2013 (www.stadtneudenken.net).



Abb. 2: Runder Tisch Liegenschaftspolitik (Foto: stadtneudenken.net)

wohnungsneubaus aufgebürdet, Genossenschaften ringen um Grundstücke, die gewünschte Akteursvielfalt bei Entwicklern und Betreibern ist nicht in Sicht. Es fehlen neue gemeinnützige Organisationen, strategische Vorgaben und angepasste Instrumente, um das Gemeinwohl in der Stadtentwicklung effektiv an die erste Stelle zu setzen.

Schlüsselinstrument Erbbaurecht

Dem Erbbaurecht kann – wenn es entsprechend sinnvoll ausgestaltet wird – als gemeinwohlorientiertem Instrument der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle zukommen, um die Liegenschaftspolitik Berlins langfristig zu gestalten und eine nachhaltige und niederschwellige Bodennutzung für unterschiedliche Akteure möglich zu machen. Der seit Ende 2016 amtierende rot-rot-grüne Berliner Senat setzt vor allem auf Instrumente zur Mietpreisbegrenzung, auf den Wohnungsneubau, auf Bürgerbeteiligung und Kooperationen zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung. Eine vorausschauende Bodenpolitik mit Blick auf den Vorsorgeauftrag des Landes ist ebenfalls Teil des Programms. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Durch eine kleinteilige Parzellierung von Flächen, transparente Verfahren und Konzeptvergaben in Erbbaurecht soll ein niederschwelliger Zugang zu Liegenschaften für gemeinwohlorientierte Nutzergruppen und Träger sowie Genossenschaften gesichert werden.“³

Seit Anfang 2018 wird zunehmend der politische Wille betont, landeseigene Grundstücke nur noch im Erbbaurecht und für gesellschaftlich sinnvolle Zwecke zu vergeben. Einen Beschluss des Abgeordnetenhauses, eine Verordnung oder gar eine Gesetzesvorlage gibt es dazu jedoch noch nicht. Eine abgesicherte bodenpolitische Agenda und eine konzeptionelle Strategie für die Erbbaurechtsvergabe stehen weiterhin aus. Um das Erbbaurecht für eine zeitgemäße Berliner Vergabep Praxis aufzustellen und eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

des Landes voranzubringen, haben wir als „Initiative Stadt Neudenken“ zusammen mit der Stiftung trias Ende 2017 eine Expertenwerkstatt bei ExRotaprint durchgeführt. An dieser waren neben der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und der Senatsverwaltung für Finanzen auch Banken, Verbände und Experten aus anderen Städten, aus Wohnungswirtschaft, Stiftungen und Zivilgesellschaft beteiligt.⁴

Zinssätze und Bodenwerte

Die Werkstattteilnehmer untersuchten die wesentlichen Stellschrauben von Erbbaurechtsverträgen und erörterten neue Wege in ihrer Anwendung. Gleichzeitig wurde die Vergabe von Erbbaurechten als Instrument einer langfristigen Bodenpolitik thematisiert, mit dessen Hilfe insbesondere die Wohnraumversorgung in Berlin gestärkt und Bodenspekulation eingedämmt werden soll. Entscheidend für die Akzeptanz einer neuen Strategie ist, dass das Land Berlin gute, finanziell tragbare und der Situation angemessene Erbbaurechte anbietet. Die besonders kritischen Punkte sind neben den Erbbauzinssätzen, die sich in Berlin zumindest formal noch an Regelungen von 2008 orientieren und für den Wohnungsbau 4,5% vorsehen, dramatisch gestiegene Bodenwerte, die mit sozial verträglichen Mieten nicht mehr refinanzierbar sind, und die von der Verwaltung anvisierte Dauer der Erbbaurechtsverträge von 60 Jahren. Vor allem Genossenschaften und andere Akteure, die eine soziale Strategie verfolgen, beurteilen Letztere als deutlich zu kurz. Stellschrauben für die Kosten des Erbbaurechts und damit für Bezahlbarkeit und eine niederschwellige Nutzung sind die Zinssätze und Bodenwerte.

In der Erbbaurechtswerkstatt wurde die Forderung nach einer ertragsabhängigen Zinslast formuliert, die ausgehend von der Zielmiets residual ermittelt wird, um insbesondere bezahlbaren Wohnraum sowie soziale und kulturelle Nutzungen mit nied-

³ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin, der Partei Die Linke Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016–2021, S. 21.

⁴ Dokumentation der Erbbaurechtswerkstatt vom 1. Dezember 2017 unter www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt_Dokumentation.pdf.



rigeren Mieten in die Kosten des Erbbaurechts einzupreisen. Im Gegenzug bietet das Erbbaurecht mit dem Zweckparagrafen die Möglichkeit, diese Nutzungsbindungen für die Dauer des Vertrags einzufordern, eine Möglichkeit, die – konsequent genutzt – für die Anwendung des Erbbaurechts als ein am Gemeinwohl orientiertes Instrument als wesentlich anzusehen ist. Im Gegensatz zur 2017 in München eingeführten Praxis, Erbbauszinssätze generell auf die Höhe des Liegenschaftszinses abzusenken, hat die Berliner Finanzverwaltung im September 2018 einen anderen Weg beschlossen.

Mit dem Argument, Erbbaurechtsnehmer gegenüber Volleigentum aufgrund der anhaltend niedrigen Kapitalmarktzinsen nicht zu benachteiligen und dem Erbbaurecht zu einem besseren Ruf zu verhelfen, werden die Regelzinssätze in Berlin aktuell für einen Zeitraum von 20 Jahren schuldrechtlich um 50% gesenkt. Bei Wohnnutzungen reduziert sich der Erbbauzins also zeitlich begrenzt auf 2,25%. Bereits im Koalitionsvertrag heißt es: „Das Instrument des Erbbaurechts wird stärker genutzt, um Nutzungsbindungen langfristig zu sichern. Der Erbbauzins für zukünftig zu vergebende Erbpachtverträge kann unter den fachpolitischen Maßgaben der transparenten Liegenschaftspolitik für bestimmte Fallgruppen schuldrechtlich abgesenkt werden, um förderungswürdige Ziele der Stadtentwicklung, soziale Zwecke oder Zwecke der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu verwirklichen.“⁵

Die Diskussion um die Zinssätze wird jedoch noch anhalten und eine politische Entscheidung erfordern. Insbesondere gemeinwohlorientierte Akteure setzen auf lange Refinanzierungszeiträume. Ziel ist nicht das schnelle Tilgen, um danach Gewinne abschöpfen zu können; Ziel ist vielmehr, dauerhaft günstige Mieten anzubieten – auch in der kostenintensiven Anfangsphase eines Projektes. Es ist zu befürchten, dass eine absehbare Anhebung der Erbbauszinsen mitten in der Refinanzierung von den Banken als Unsicherheit gewertet und die Beleihung der Erbbaurechte erschweren oder sogar verteuern wird. Für eine belastbare Strategie bei den Erbbauszinssätzen muss die Berliner Finanzverwaltung unbedingt die Notwendigkeiten nicht gewinnorientierter Projektentwickler einbeziehen, denn diese sind die Partner für eine soziale und für alle zugängliche Stadt. Die Kappung der einer Erbbauszinsberechnung zugrundeliegenden Bodenwerte bei gleichzeitiger Verpflichtung zu bestimmten mietpreisreduzierten Nutzungen ist eine weitere Möglichkeit, das Erbbaurecht zu nutzen und dadurch den dringend benötigten sozialen Wohnraum zu schaffen. In der Erbbaurechtswerkstatt wurde angeregt, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen einen Regelfall konstruiert, in dem Wohnraumförderprogramme und Erbbaurechte zusammengedacht sind. So sollen die sich aus der Förderung ergebenden Nutzungsbindungen über den Förderzeitraum hinaus für die Dauer des Erbbaurechts gewährleistet werden.

Das Land Berlin hat den kontinuierlichen Verlust von Sozialwohnungen nach dem Ablauf der Förderzeiträume schmerzhaft erfahren müssen und teuer bezahlt und könnte seine Investitionen in den sozialen Wohnungsbau mittels Erbbaurechten langfristig absichern. Laut Berliner Landeshaushaltsordnung kann von dem Grundsatz, Vermögensgegenstände des Landes nur zu ihrem vollen Wert zu veräußern, abgewichen werden, wenn ein dringendes Interesse des Landes besteht und einen Unterwertverkauf rechtfertigt. In der Werkstatt wurde daher gefordert, dass die der Erbbauszinsberechnung zugrundeliegenden Bodenwerte für den Anteil des mietpreisgebundenen Wohnraums in einem Projekt reduziert werden sollten. Gleichzeitig soll als Gegenleistung die Mietpreisbindung zwingend im Erbbaurechtsvertrag festgeschrieben werden. Um die Erbbaurechtsvergabe im Land Berlin in eine größere Strategie einzubetten, wird weiterhin die Ausformulierung einer sozialen Bodenpolitik erwartet. In ihr sollen strategische Ankäufe, ein dauerhaftes Halten von kommunalem Boden, die Vergabe mittels Erbbaurecht und eine revolvierende Verwendung der Erträge zum Ankauf neuer Flächen vorausschauend mit bedacht werden. Und in ihr soll nicht „nur“ politischer Wille gelten, sondern sie soll rechtskräftig abgesichert sein. Dies könnte ein Berliner Bodenfonds leisten, für den derzeit aus der Zivilgesellschaft eine Reihe von Vorschlägen eingebracht werden. Das im März 2017 von der Senatsverwaltung für Finanzen eingerichtete und bisher öffentlich wenig beachtete und diskutierte Sondervermögen für Daseinsvorsorge (SODA) könnte ein erster Schritt in Richtung Bodenfonds sein und weiterentwickelt werden. Die Aufgabe des SODA ist es, Grundstücke von besonderer stadtentwicklungspolitischer Bedeutung langfristig zu halten.

Die Bestellung von Erbbaurechten an diesen Grundstücken ist möglich, ein gezielter Ankauf zum Zweck der Erbbaurechtsvergabe, eine revolvierende Verwendung der Erträge, Veräußerungsbeschränkungen oder vor allem Vorratsankäufe sind aber derzeit nicht vorgesehen. Mit einem erweiterten Berliner Bodenfonds könnte die Veräußerung landeseigener Grundstücke gesetzlich ausgeschlossen und der Bestand an landeseigenen Grundstücken systematisch und langfristig wieder aufgebaut werden. Eine kurzfristige, schlimmstenfalls nur auf eine Legislatur beschränkte Bodenpolitik droht wirkungslos zu bleiben.

Daniela Brahm, bildende Künstlerin und Raumproduzentin, Mitbegründerin und Gesellschafterin der ExRotaprint gGmbH, Berlin; Gastprofessorin für „Raumstrategien“ an der Weißensee Kunsthochschule Berlin
www.stadtneudenken.net

⁵ Koalitionsvereinbarung a.a.O., S. 77 f.