

Tassilo Braune, Hans-Jürgen von der Heide, Hans Pohle und Werner Schramm

Empfehlungen für den Einsatz entwicklungsorientierter Instrumente zur Liegenschaftspolitik der Länder Brandenburg und Berlin

Kurzfassung

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands und der Entscheidung für die Bundeshauptstadt Berlin sind für diese Stadt, ihr wiedergewonnenes regionales Umfeld und das Land Brandenburg vorausschauend strategische Entwicklungskonzepte zu entwickeln. Dazu gehört zwingend eine operativ schlagkräftig ausgestattete, öffentliche Liegenschaftsorganisation. Daher wird empfohlen, daß der für öffentliche Zwecke nicht direkt genutzte fiskalische Grundbesitz des Bundes, der Länder und der Kommunen in beiden Ländern in rechtsfähige Sondervermögen eingebracht wird. Diese sollten in einer Art Holding Brandenburgisch-Berliner Landvermögen (Landerschließungsfond Brandenburg-Berlin, Stiftung Landespflege) zusammengefaßt werden, um ein koordiniertes Handeln sicherzustellen. Sie handeln unabhängig von den öffentlichen Haushalten nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen und sind vermögenserhaltend zu führen.

I. Quellen und Struktur des Grundbesitzes in öffentlichem Eigentum

1. Zwei unterschiedliche Eigentumsordnungen

Die Eigentumsordnungen in der ehemaligen Bundesrepublik und in der ehemaligen DDR unterschieden sich grundsätzlich. Im Westen, im System sozialer Marktwirtschaft, setzte sich die Eigentumsordnung im Sinne des BGB fort, allerdings eingebunden in die Sozialpflichtigkeit im Sinne des Art. 14 GG. Sie ist geprägt durch die Sachherrschaft, die der Eigentümer über den ihm gehörenden Gegenstand ausüben kann; beim Grundeigentum allerdings durch öffentlich rechtliche Bindungen und durch Rechte der Nachbarn deutlich begrenzt. Eigentum (auch Grundeigentum) in der Hand von Privaten prägt die gesellschaftliche Ordnung, dennoch verfügte auch die

öffentliche Hand (Bund, Länder und Kommunen) über erhebliche Flächen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Auf Flächen, die im öffentlichen Eigentum stehen, sind im Rechtsverkehr die Vorschriften des Bürgerlichen Rechts anzuwenden. Eingriffe in das private Eigentum sind möglich, durch das Enteignungsrecht aber eng begrenzt.

In der "sozialistischen" Gesellschaftsordnung stand das öffentliche Eigentum als Volkseigentum beherrschend im Vordergrund. Die Beseitigung des Privateigentums im marktwirtschaftlichen Sinne war eines der wesentlichen Ziele bei der beabsichtigten Umgestaltung der Gesellschaftsordnung. Es entstand eine ganz neue Eigentumsordnung mit zahlreichen Differenzierungen. Im gewissen Umfang blieb in der ehemaligen DDR privates Eigentum an Grund und Boden in erster Linie bei kleinem Hausbesitz. Die Zugriffsmöglichkeiten des Staates auf dieses Eigen-

tum waren aber sehr viel weiter, als sie es nach westlichem Enteignungsrecht sind, theoretisch aber nicht schrankenlos.

2. Zur Umgestaltung der sozialistischen Eigentumsordnung

Eine der wesentlichen Fragen, die bei der Vereinigung der deutschen Teilstaaten zu lösen war, war die Umgestaltung der östlichen Eigentumsordnung in das Rechtssystem der ehemaligen Bundesrepublik, das durch den Einigungsvertrag mit dem Beitritt im Sinne von Art. 23 GG auf die neuen Länder und auf Ost-Berlin übertragen worden ist. Der Einigungsvertrag enthält hierzu umfangreiche Regelungen, die später zum Teil durch Bundesgesetz ergänzt und in der weiteren Entwicklung auf der Grundlage neu gewonnener Erfahrung auch geändert worden sind (Vermögensgesetz, 1. und 2. Vermögensänderungsgesetz). Mit den Rege-

lungen des Einigungsvertrags wurde rechtlich Neuland betreten. Für die Umgestaltung einer sozialistischen Eigentumsordnung in das westliche Rechtssystem gab es keinerlei Vorbilder. Es kommen psychologische Schwierigkeiten hinzu. Nach 45 Jahren sozialistischer Eigentumsordnung müssen die Bürger im Osten erst wieder ein Gefühl für die Sachherrschaft des Eigentums entwickeln; für sie steht bisher das Nutzungsrecht im Vordergrund.

Unserer Verfassungsordnung gemäß muß es das Ziel des Umstellungsprozesses sein, den Prozeß der Privatisierung voranzubringen und ihn später abzuschließen. Sinnvoll kann dies nur als Teil des allgemeinen Umstrukturierungsprozesses von der sozialistischen Wirtschaftsordnung in die Ordnung der sozialen Marktwirtschaft geschehen. Dafür müssen auch die Siedlungsstrukturen umgestaltet werden, um den notwendigen Büro- und Ladenraum am städtebaulich richtigen Standort zu schaffen. Letztlich sind tiefgreifende Veränderungen in der Wohnraumversorgung zu erwarten (Wunsch nach Wohneigentum). Auf dem Lande ergeben sich riesige Umgestaltungsaufgaben bei der Neuordnung der Landwirtschaft. Insgesamt werden Flächen in Stadt und Land im großen Umfang anderen Nutzungen als bisher zugeführt werden müssen.

Die Instrumente des Bau- und Planungsrechts beginnen erst langsam zu greifen. Es wird gerade in besonders wichtigen Entwicklungsbereichen (z.B. Zentrum und Regierungsviertel in Berlin-Mitte) noch Zeit kosten, bis die rechtsverbindlichen Pläne vorliegen. In dieser Zwischenzeit müssen alle Instrumente genutzt werden, die Fehlentwicklungen verhindern und die spätere Verwirklichung der Planungsziele erleichtern und beschleunigen können.

3. Wesentliche Unterschiede von West und Ost

In den alten Bundesländern hat sich die Verteilung des Grundbesitzes in einem langen Prozeß kontinuierlich entwik-

kelt. Sie ist auch durch die beiden verlorenen Weltkriege und die daraus folgenden sozialen Umwälzungen nicht grundlegend verändert worden. In den neuen Bundesländern ist die Eigentumsordnung zunächst durch die sowjetische Besatzungsmacht und später durch die SED entscheidend verändert worden. Die Masse der Fläche der DDR ist in verschiedene Formen des Volkseigentums überführt worden. Die Rückführung dieser Veränderungen in einen Rechtszustand, der dem Verfassungsgebot des Art. 14 GG entspricht, ist ein langwieriger Prozeß; viel langwieriger und schwieriger, als es zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einigungsvertrags erschien.

In Brandenburg und in Ost-Berlin (aber auch in den anderen neuen Ländern) sind auch noch immer große Flächen in öffentlichem Eigentum. Viele von ihnen sind auf der Grundlage des Einigungsvertrags zunächst in das Eigentum des Bundes übergegangen und werden gegenwärtig von der Landesverwaltung oder von der Treuhand verwaltet. Die Position des Bundes gegenüber den neuen Ländern ist auch aus diesem Grunde grundsätzlich anders als seine Position gegenüber den alten Ländern. Im Interesse der Sicherung des Gleichgewichts im föderalen System ist auf Dauer ein drastischer Abbau dieses Bundeseigentums geboten.

Gegenwärtig ist bei der Größe des Grundbesitzes in öffentlicher Hand die Chance für eine zielgerechte und umfassend gesteuerte Siedlungs- und Umweltpolitik noch einmalig groß. Die Zeit, die bleibt, um diese Chance zu nutzen, ist aber nur kurz. Die Bundesvermögensverwaltung und die Treuhand werden ein solches strategisches Entwicklungskonzept nicht erarbeiten können. Für die Bundesvermögensverwaltung ist diese Aufgabe wesensfremd und auch verfassungsrechtlich zweifelhaft. Die Treuhand ist eine auf schnelle Verwertung des industriellen Vermögens und damit eine auf beschränkte Zeit geschaffene Einrichtung und scheidet schon deshalb für langfristige Aufgaben aus.

Die Erarbeitung eines strategischen Entwicklungskonzepts ist Aufgabe der

Länder Berlin und Brandenburg sowie der Brandenburger Kommunen. Die Liegenschaftspolitik, die das wichtigste Instrument sein könnte, die Verwirklichung eines solchen Entwicklungskonzeptes abzusichern, sollte daher beim Land und bei den Kommunen ansetzen. Dabei sollte nicht darauf gewartet werden, ob Berlin und Brandenburg sich zu einem Bundesland zusammenschließen, wofür ihnen der Einigungsvertrag die Möglichkeit eröffnet. Die Entscheidung darüber wird erst fallen können, wenn die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverfassung überschaubar ist. Darauf darf bei der Schaffung von Instrumenten für eine sinnvolle Liegenschaftspolitik nicht gewartet werden. Sie sind aber von vornherein so anzulegen, daß sie beim Zusammengehen von Berlin und Brandenburg leicht auf den neuen Rechtszustand umgestellt werden kann.

4. Zur Struktur des Grundvermögens der öffentlichen Hand

Bei den Überlegungen zur Schaffung von Instrumenten zur Liegenschaftspolitik (Fonds- und Stiftungsformen) wird überlegt werden müssen, ob es Entwicklungsunterschiede in der deutschen Hauptstadt und dem angrenzenden Land Brandenburg gibt und ob sich das auf die Organisation von Fonds bzw. Stiftungen auswirken muß.

In Berlin unterscheidet sich die Ausgangslage schon dadurch, daß die Aufgaben der Landesplanung und Bauleitplanung in einer Hand liegen; in Brandenburg werden sie dreistufig verteilt: Landesplanung, Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung.

In Berlin stehen städtebauliche Entwicklungsprobleme im Vordergrund (Umstrukturierung von Ost-Berlin, Schaffung von neuen Zentren). In Brandenburg hat gegenwärtig die Sicherungsfunktion zentrale Bedeutung, die auch in Teilräumen Berlins erhebliches Gewicht erreichen kann. Im Zentrum Berlins kommt eine zusätzliche Aufgabe hinzu: der Ausbau der Bundesinstitutionen. Hierfür gibt es mit dem Vertrag zwischen dem Bund und

Berlin ein spezielles Fundament, das besondere Überlegungen notwendig macht. Für Brandenburg gibt es ein vergleichbares Vertragswerk.

5. Spezifische Probleme

Die Besonderheiten des gegenwärtigen Bodenrechts für das Gebiet der ehemaligen DDR müssen beim Konzept für die Liegenschaftspolitik in Ost-Berlin und in Brandenburg berücksichtigt werden. Dabei geht es vor allem um die Verwirklichung angemeldeter Rückübertragungsansprüche und die Sonderbestimmungen "Vorfahrt für Investitionen". Eine strategisch angelegte, umfassende, ortsnahe Liegenschaftspolitik kann gerade für die Verwirklichung von Rückerstattungsansprüchen, ggf. auch für die zu leistenden Entschädigungen, hilfreich sein und kann bestehende Hemmnisse beseitigen.

In Brandenburg besteht das besondere Problem in all jenen Liegenschaften, die von Einheiten der sowjetischen Westarmee benutzt worden sind. In vielen Fällen sind hier erhebliche Altlastenprobleme entstanden, die eine baldige Nutzungsänderung in der Regel ausschließen.

II. Argumente für das Einbringen von öffentlichem Eigentum in ein rechtsfähiges Sondervermögen

1. Entwicklungsorientierte Bodenbevorratung und Steuerung der Siedlungsentwicklung

Viel stärker als in westlichen Kommunen – in denen dieser Prozeß schon in den 60er Jahren stattfand und durch Maßnahmen der Stadtentwicklung fortgesetzt wurde – muß jetzt in den Städten und Gemeinden der neuen Länder und in Ost-Berlin eine Umstrukturierung und Sanierung durchgeführt werden. Auf sie können aber die Erfahrungen aus Westdeutschland nicht ohne weiteres übertragen werden. Vielmehr müssen – trotz inzwischen gleicher Rechtslage – neue Instrumente entwickelt werden, die der unter-

schiedlichen Ausgangslage im Grundeigentum (hoher Anteil von Eigentum in der Hand des Bundes, des Landes oder der Stadt) und in der Wirtschaftsstruktur (noch weitgehendes Fehlen des Mittelstandes, Nachholbedarf bei Handel und Handwerk) Rechnung tragen.

Dazu besteht ein großer Nachholbedarf an Sanierung und Modernisierungsmaßnahmen im gesamten Bundesland. Der Flächenanspruch für Wohnraum pro Einwohner wird in Zukunft steigen, so daß schon deshalb ein erheblicher, zusätzlicher Wohnraumbedarf entstehen wird. In den Innenstädten besteht ein zusätzlicher Raumbedarf an Läden und Gewerberaum (auch Büroraum). Überall – auch in Ost-Berlin – ist die Infrastruktur im Stadtbereich zu sanieren und modernen Anforderungen anzupassen.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind sowohl der Bund als auch die Länder und die Städte angesprochen. Ein wichtiges Instrument für diese Umstrukturierung kann eine sinnvolle Eigentums politik bezüglich des Bodens sein. Das gilt sowohl für Maßnahmen der Privatisierung als auch für den hier behandelten Grundstücksfonds.

Diese Umstrukturierungsprozesse wirken sich nachhaltig auf die Struktur des Bodeneigentums aus. Vielfach wird sie völlig neu geordnet werden müssen, damit Grundstückszuschnitte entstehen, die die neuen Nutzungen ermöglichen. Im Westen wurden bei Wiederaufbau und im Rahmen von Stadt- und Dorferneuerung Sanierungsgebiete ausgewiesen, Umlegungen durchgeführt und auf dem Land Flurbereinigungsmaßnahmen verwirklicht. Das sind aufwendige Verfahren, die viel Zeit erfordern. Dies würde den Aufschwung im Osten vielfach viel zu stark behindern, zumal die dortigen Verwaltungen vielfach für so komplizierte Verfahren noch nicht gerüstet sind.

Bei dem Umfang des öffentlichen Eigentums in Berlin und Brandenburg könnten viele dieser Aufgaben schneller, viel einfacher und für den wirtschaftlichen Aufschwung erfolgreicher durch eine Fondslösung verwirk-

licht werden. Voraussetzung bleibt dabei, daß die planungsrechtlichen Grundlagen für eine spezifische Nutzung gegeben sind.

2. Schutz von Frei- und Erholungsräumen im engeren Verflechtungsraum Berlin

In Berlin – und zwar sowohl im ehemaligen Ost-Berlin wie auch in Berlin (West) – und seinen angrenzenden Gebieten besteht eine dringliche Notwendigkeit, Frei- und Erholungsräume zu sichern. Dazu zählen auch alle jene Flächen, die für Kleingartennutzung in Anspruch genommen worden sind. Gerade an landschaftlich besonders reizvollen Seeufern, Flußufern, am Rande von Waldflächen usw. entsteht gegenwärtig ein erheblicher Siedlungsdruck und stellt damit eine Gefährdung der Sicherung von Frei- und Erholungsräumen dar. Wie überall im ehemaligen Ostblock besteht auch in Ostdeutschland ein wachsender Wunsch nach dem Eigenheim. So wie in der ersten Nachkriegszeit auch in Westdeutschland werden zunehmend Wochenendhäuser ausgebaut und umgestaltet – auch dort, wo bauliche Voraussetzungen nicht vorliegen.

3. Sicherung der Wasserressourcen und der siedlungsfreien Räume in Brandenburg

Über den Schutz von Frei- und Erholungsräumen hinaus, wie er auch in Berlin geboten ist, kommt in Brandenburg und für Berlin die Sicherung der Wasserressourcen und in Teilräumen die großflächige Sicherung von Natur und Landschaft hinzu. Dabei ist hier nur an die Brandenburger Seen, an die Täler von Havel und Spree und an Naturschutzgebiete wie die Schorfheide zu erinnern. Der Siedlungsdruck im Umfeld von Berlin wird ständig weiter wachsen, vor allem wenn Berlin seine Metropolfunktion ausfüllt. In der Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg (siehe hierzu die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung bei der Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städte-

bau) werden für gemeinsame Aufgaben, aber auch im Interesse allein von Berlin (z.B. für die Abfallwirtschaft) zusätzlich Flächen langfristig gesichert werden müssen.

4. Schaffung eines Bodenfonds

Der für öffentliche Zwecke nicht direkt genutzte fiskalische Grundbesitz des Bundes und der Länder wird in rechtsfähige Sondervermögen eingebracht. Der bedeutendste Vorteil dieser Lösung liegt darin, daß er Flächen umfassen kann, die im Eigentum unterschiedlicher öffentlicher Träger (Bund, Land Brandenburg, Berlin, Kreise, Gemeinden) stehen. Diese Zusammenfassung unter einem Dach macht eine einheitliche Steuerung möglich und erlaubt, ein langfristig angelegtes Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Zugleich wird dadurch die Konkurrenz zwischen diesen öffentlichen Trägern Rahmenbedingungen unterworfen, die zur Beschleunigung aller Verfahren beitragen und einen möglichen Preisauftrieb verhindern.

Wie wichtig eine solche Bodenreserve im öffentlichen Eigentum sein kann, hat sich beim Wiederaufbau der kriegszerstörten Städte nach dem Zweiten Weltkrieg überzeugend bewiesen. Ohne eine Bodenvorratspolitik der Gemeinden hätte der soziale Wohnungsbau nicht so erfolgreich durchgeführt werden können. Nachdem diese Reserve inzwischen weitgehend erschöpft ist, bestehen Schwierigkeiten, wie es sie früher nicht gab.

Der Aufbau- und Umstrukturierungsprozeß in den Städten und Gemeinden des Ostens setzt einfache und schnell zu verwirklichende Verfahren voraus, die unsere Bau- und Verwaltungsrechtsordnung nicht mehr gewährleisten. Hier könnte ein richtig organisierter Bodenfonds Abhilfe schaffen. Sein Vorteil liegt auch darin, daß er durch Angebot von Tauschflächen dem Wunsch auf Erhaltung von Grundbesitz gerecht werden kann. Eingriffe durch Enteignung lassen sich dadurch minimieren. Die Verwaltung eines solchen Bodenfonds wird auch eher mit all

jenen Schwierigkeiten fertig, die sich heute noch immer im Bodenverkehr auf dem Gebiet der ehemaligen DDR ergeben (Grundbücher, Katasterunterlagen, Vermessungen). Andererseits kann ein Bodenfonds auch die immer dringlicher werdenden Sicherungsaufgaben viel besser, als es sonst möglich wäre, erfüllen, wobei sich für die Aufgaben langfristiger Sicherung die Rechtsform einer Stiftung empfiehlt. Besonders vorbildlich ist dabei der National Trust in England und Schottland.

In der inneren Organisation muß sichergestellt sein, daß die allgemeinen sowie die regionalen und lokalen Interessen sachgerecht zum Ausgleich gebracht werden können. Bei einem so großen Gebiet, wie es sich in Berlin und Brandenburg ergibt, sind Untergliederungen unvermeidlich. Wegen der engen räumlichen Verflechtungen, die im Großraum Berlin bestehen, sollte ein gemeinsamer Fonds und nicht zwei nebeneinander geschaffen werden. Das ist auch schon deshalb zu empfehlen, weil in beiden Bereichen eine hohe Quote an Bundeseigentum besteht, das einheitlich behandelt werden sollte.

Für den Bund kann die Schaffung eines solchen Bodenfonds zusätzlich erhebliche Vorteile bringen. Er kann besser als jede andere Organisationsform sicherstellen, daß der Privatisierungsprozeß sachgerecht unter Abwägung des allgemeinen Wohls und privater Belange vollzogen wird. Er kann die Aufgaben der Altlastensanierung übergreifend angehen und hier entstehende Probleme ausgleichen. Mit seinen Tauschmöglichkeiten wird er die Grundstücksbeschaffung für die großen Infrastrukturausbaumaßnahmen des Bundes und seiner Sondervermögen wesentlich erleichtern und ggf. beschleunigen können (Bahnausbau, Schnellstrecken, Bundesautobahnen, Großflughafen).

Durch Jahrzehnte sind bei der Diskussion über das Bodenrecht die Vorteile hervorgehoben worden, die eine Bodenreserve der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen bietet. In der verfestigten Grundstückssituation in West-Deutschland konnten solche Vorstellungen nur beschränkt verwirklicht

werden. Jetzt bietet sich in Ostdeutschland erstmals eine einmalige Chance, ein solches leistungsfähiges Steuerungsinstrument zu schaffen – im Interesse aller Beteiligten, vor allem aber auch der Bürger, die Wohn- und Gewerberman benötigen, und für die, die Eigentum erwerben wollen als Eigenheim oder als Eigentumswohnung. Eine konsequente Eigentumspolitik, die wesentlich zum sozialen Frieden in Westdeutschland beigetragen hat, sollte nun auch im Osten wirksam werden können. Die Schaffung von Bodensondervermögen in Fonds- und Stiftungsform sollte sich an folgenden Leitgedanken orientieren:

1. Grund und Boden sind den Marktmechanismen unterworfen. Die öffentlichen Grundeigentümer müssen sich diesem System auch gewinnorientiert eingliedern, den Gewinn allerdings zum Wohle der Allgemeinheit wieder einsetzen. Das geschieht am besten durch Grundstückserwerb, durch eine vorausschauende Bodenvorratspolitik.
2. Praktikabel wird eine solche Strategie, indem das fiskalische Grundvermögen aus dem allgemeinen Haushalt in ein "Sondervermögen" ausgegliedert wird. Eine Subventionierung von öffentlichen und privaten Investitionen aus einem solchen Sondervermögen ist dabei strikt auszuschließen.
3. Bei der Veräußerung von öffentlichem Grundeigentum sollten alle Wertsteigerungen voll der öffentlichen Hand zukommen. Dazu sollen die Bodenpreise nicht auf die Grundstücks-, sondern auf die realisierte Geschoßfläche bezogen werden. Dies erfordert eine Nachzahlungspflicht bei nachträglicher Nutzungserhöhung.
4. Bund und Land müßten ihren Grundbesitz in ein gemeinsames Sondervermögen einbringen. Der Fonds arbeitet marktwirtschaftlich und gewinnorientiert. Er ist zu verpflichten, seine Überschüsse aus dem laufenden Geschäft für Bodenvorratskäufe zu reinvestieren.

Die Rechtsform kann sehr unterschiedlich gestaltet werden. Es spielt dabei keine Rolle, ob der Fonds nach dem Handelsrecht (GmbH) oder öffentlich rechtlich bestimmt wird. Beteiligte Anteilseigner oder Gesellschafter wären zumindest der Bund, die Länder Berlin und Brandenburg sowie ggf. die brandenburgischen Kommunen. Wünschenswert wäre eine Einbeziehung der freigesetzten Grundstücke aus dem Vermögen der Treuhand, um auch diese (noch) öffentlichen Vermögen mit in die strategische Zielorientierung einzubinden.

Generelle Voraussetzung ist natürlich, daß alle Beteiligten das Prinzip des revolvierend einzusetzenden Grundvermögens unter Abschöpfung der Wertsteigerungen zugunsten der öffentlichen Hände anerkennen. Der enorme Grundbesitz des Bundes macht seine Einbindung zwingend erforderlich. Die Kontrolle kann über einen Aufsichtsrat oder ein ähnliches Gremium erfolgen.

In den Fonds sollten zunächst solche Flächen eingebracht werden, die auf der Grundlage des Einigungsvertrags ins Eigentum des Bundes und der Länder gefallen sind und nicht bebaut oder für Infrastrukturaufgaben benutzt werden. Eingebracht werden sollten auch bebaute Grundstücksflächen aus der Konversion sowie Industriebrachen.

Die Einbeziehung eines so großen Raumes stellt ein besonderes Problem dar. Geht man von der heutigen Situation der Ländergrenzen aus, sind neben dem "Stadtstaat" Berlin und dem Flächenland Brandenburg eine Vielzahl von Gemeinden mit ihrem verbrieften Recht der Planungshoheit zu berücksichtigen. Ein solches System bedingt zunächst einmal einen Verzicht der Beteiligten auf Teile ihrer Souveränität. Ein solcher Verzicht ist um so gravierender zu bewerten, wenn er auch den Verzicht auf Teile der Finanzverantwortung und damit auf die entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten beinhaltet. Die Finanzierung eines derartigen Gemeinschaftsprojekts kann nur über die Einbringungen von vorhandenem Grundbesitz erfolgen. Da-

bei wird es sicher nötig sein, die Ziele der Gemeinschaftsarbeit vorher eindeutig zu definieren und über Hilfsangebote des Bundes und der Länder Berlin und Brandenburg einen Anreiz für die Gemeinden zur Mitwirkung zu erzeugen.

Andererseits wird dieses enorme Potential sowohl dem interkommunalen Streit entzogen als auch vor rein fiskalischer Verwertung aus Bundessicht bewahrt. Ein solcher Schritt kann vom Bund nur mitgetragen werden, wenn die Länder und die Gemeinden bereit sind, auch solche Flächen ab einer zu definierenden Größe in diesen "Fonds" einzubringen. Die Beteiligungsverhältnisse und damit die Entscheidungskompetenzen müssen so gestaltet werden, daß sowohl die Dominanz eines Beteiligten verhindert wird als auch Mehrheitsbeschlüsse möglich bleiben müssen. Das Management muß im Rahmen der zuvor festgelegten Richtlinien eigenverantwortlich handeln können, ist an die Festsetzungen der Raumplanung aller Stufen zu binden und muß gewinnorientiert mit der Verpflichtung der Reinvestition in Grundstücke handeln. Dies darf keine ausschließliche Verwertungsgesellschaft werden!

Auch hier wäre es aber wünschenswert, die entsprechenden freien Flächen der Treuhand mit einzubeziehen. Die Konsequenz wäre für die Treuhand ein Verzicht auf kurzfristige Erträge, aber eine Aussicht auf mittelfristige bis langfristige Teilhabe an den Bodenwertsteigerungen.

Auf ein besonderes Problem muß noch hingewiesen werden. Es muß auf jeden Fall verhindert werden, daß eine Konkurrenz am Bodenmarkt zwischen den öffentlichen Trägern eintritt. Entweder wird eine solche Institution zum "gemeinnützigen" Monopolisten, oder es gibt eindeutig abgegrenzte Handlungsfelder. Letzteres wäre bei einer regional – also weiträumig – angelegten Organisation in jedem Fall vorzuziehen. Den Gemeinden muß ein Handlungsspielraum erhalten bleiben. Dabei ist es durchaus vorstellbar, auch Rücküber-

eignungen auf die Gemeinden zur detaillierten Disposition vorzunehmen.

Eine intensive Rückkoppelung zwischen langfristig angelegten Planungen und strategisch orientierter Vorratspolitik auf dem Grundstückssektor ist zwingend geboten. Man muß vorbereitend handeln können, bevor Planungsansätze öffentlich und damit marktwirksam werden.

Ein solcher Bodenfonds sichert marktwirtschaftliches Handeln im Rahmen der geltenden Bodenordnung und erfüllt zugleich die Anforderungen des Haushaltsrechts an die Nutzung öffentlichen Eigentums.

III. Zusammenfassende Empfehlungen

Eines der wesentlichen Instrumente zur Realisierung räumlicher Entwicklungsziele ist eine strategisch operierende Liegenschaftspolitik. Die Möglichkeiten und Grenzen für Aktivitäten von Ländern und Gemeinden sind abhängig von dem in der Bundesrepublik geltenden Bodenrecht.

Die Anwendung dieses Rechts- und Marktsystems durch Bund, Länder und Gemeinden fordert die Akzeptanz dessen Methoden und Instrumente sowie die Anerkennung der jeweiligen Wirkungen. Dabei geht es in Ost-Berlin und Brandenburg (und in ähnlicher Weise in den anderen neuen Ländern) um unterschiedliche Aufgabenfelder:

- Die allgemeine städtebauliche Umstrukturierung und Entwicklung muß unterstützt werden.
- Es müssen Flächen für den Ausbau der Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden.
- Es sind Flächen, die für den Natur- und Landschaftsschutz oder für den Denkmalschutz (einschließlich von Parkanlagen) von Bedeutung sind, zu sichern.
- Es müssen im Interesse des Umweltschutzes (z.B. Sicherung von Gewässern und Grundwasser) Flächen freigehalten, andere müssen rekultiviert und wieder andere von Altlasten befreit werden.

Dafür sind kaufmännisches Denken, Schnelligkeit und Flexibilität im Agieren und Reagieren notwendig. Dazu braucht man nicht zuletzt einen finanziellen Handlungsspielraum bei denjenigen Einrichtungen, die in den Gebietskörperschaften mit der Wahrnehmung der Liegenschaftsaufgabe betraut sind. Gegen die Prinzipien und Mechanismen dieses "Marktes" können die Beteiligten nicht operieren. Die Bindungen und Grundsätze der Kameralistik sind ein weiteres Hemmnis in diesem Zusammenhang. Ein wichtiger Grundsatz jeglicher Liegenschaftspolitik muß die Werterhaltung des Grundbesitzes sein. Es darf also nicht nur "ver"-wertet, also *verkauft* werden, es muß auch vorausschauend *eingekauft* werden. Dies kann im Sinne der Flankensicherung von strategischen Entwicklungszielen als eine Bodenvorratspolitik mit der Erwartung, Veräußerungsgewinne in der Zukunft zu erzielen, oder auch als Starthilfe für konkrete Maßnahmen mit dem Ziel relativ kurzfristiger Wiederveräußerung angelegt sein.

Das Prinzip der "Substanzerhaltung" ist im einschlägigen Haushaltsrecht festgehalten. In den Verordnungen zu seinem Vollzug sind Bestimmungen aufgenommen, die eine "gesonderte" (von Haushalt!) Ausweisung der Verkaufserlöse und eine Zweckbindung für den Grunderwerb sichern.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands und der Entscheidung für die Bundeshauptstadt Berlin sind für diese Stadt und ihr wiedergewonnenes regionales Umfeld vorausschauend strategische Entwicklungskonzepte zu entwickeln. Dazu gehört zwingend eine operativ schlagkräftig ausgestattete, öffentliche Liegenschaftsorganisation.

Dazu wird empfohlen:

1. Der für öffentliche Zwecke nicht direkt genutzte fiskalische Grundbesitz des Bundes und der Länder wird in rechtsfähige Sondervermögen eingebracht. In den Fonds sollten zunächst solche Flächen eingebracht werden, die auf der Grundlage des Einigungsvertrags

ins Eigentum des Bundes und der Länder gefallen sind und nicht bebaut oder für Infrastrukturaufgaben benutzt werden. Eingebracht werden sollten auch bebaute Grundstücksflächen aus der Konversion sowie Industriebrachen. Die Größe des Raumes zwingt dazu, mehrere Organisationen mit jeweils klar definierter Gebiets- und/oder Aufgabenkulisse zu schaffen. Sie sollten in einer Art Holding Brandenburgisch-Berliner Landvermögen (Länderschließungsfonds Brandenburg-Berlin, Stiftung Landespflege) zusammengefaßt werden, um ein koordiniertes Handeln sicherzustellen.

2. Diese Organisationen sind unabhängig von den öffentlichen Haushalten zu führen. Sie müssen grundsätzlich kaufmännisch handeln, müssen ihre Aufwendungen erwirtschaften und vermögenserhaltend wirken. Um auch immer einkaufsbereit zu sein, müssen sie sich mit ausreichender Liquidität ausstatten.

3. Die Kontrolle erfolgt durch ein sachverständig besetztes Gremium, das im Verhältnis der Einbringungsmasse bei Gründung zusammengesetzt ist. Grundlage der Tätigkeit sind präzise Satzungsziele. Die staatliche Einflußnahme beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht.

4. Als Einnahmen sind zu erwarten:

- Grundstücksverkaufserlöse,
- Erbpachtzinsen,
- Mieten und Pachten,
- Rückflüsse aus Restkaufgeldhypotheken,
- Ablösung für Grundrenten,
- Ersatz von Grunderwerbskosten für öffentliche Gemeinbedarfe aus dem jeweiligen Etat des Begünstigten.

Als Ausgaben sind zu erwarten:

- Grundstückskaufpreise (einschl. Erwerbskosten),
- Aufwendungen für Grundstücksverkäufe (einschl. Werbung etc.),

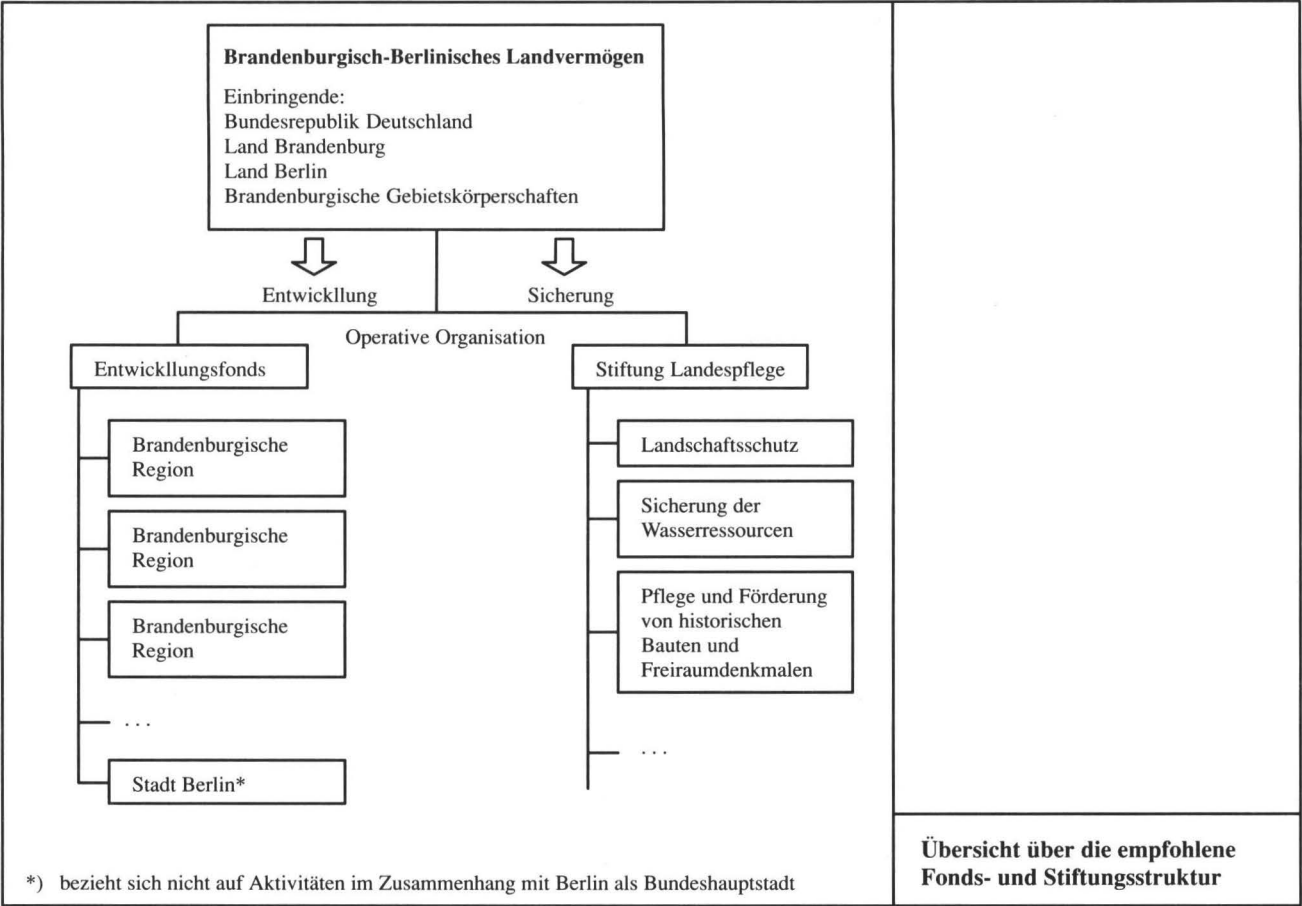
- Leistungen aus Hypothekenschulden, wenn sie dem Erwerbspreis zuzurechnen sind,
- Erschließungskosten, soweit sie dem Grundeigentum nach geltendem Recht anlastbar sind.

5. Alle Grundstücksgeschäfte werden prinzipiell zum Verkehrswert abgewickelt. Bei baulicher Nutzung sollte der Preis auf die realisierte Geschoßfläche bezogen werden, nicht jedoch auf die Grundstücksfläche. Abgerechnet wird nach Bauabnahme, d.h. auch bei der Projektrealisierung erreichte Nutzungssteigerungen werden bezogen auf den Bodenwert abgeschöpft. In den Verkaufsverträgen sind ebenso (befristet) spätere Nutzungssteigerungen gleichermaßen mit der Pflicht zur Nachzahlung zu belegen. Der Erwerber verpflichtet sich, in einer zuvor festgelegten Frist zu bauen (Bauverpflichtung). Diese Instrumente sollen dazu beitragen, Bodenspekulation mit öffentlichem Eigentum soweit irgend möglich zu verhindern.

Die Wertermittlung erfolgt durch die örtlichen Gutachterausschüsse. Die Preisbildung sollte nicht preistreibend am Markt wirken, allerdings sind Subventionen über Niedrigpreise sowohl für öffentliche als auch für private Vorhaben strikt auszuschließen. Das bedeutet, daß bei jeder öffentlichen Investition auf diesen Flächen der volle Verkehrswert an das Sondervermögen zu erstatten ist. Wirtschaftsförderung darf nicht über den Preis der Grundstücke erfolgen, sondern ist ggf. aus dem zuständigen Ressort zu finanzieren.

Forst-, Heide-, Moorflächen usw. werden den entsprechenden öffentlichen Bedarfsträgern unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Sie bleiben Eigentum des Sondervermögens, so daß bei rentierlicher Umnutzung die Erträge zurückfließen.

6. Eine Verzinsung des eingebrachten Kapitals (Grundvermögens) erfolgt nicht. Die Einbringenden erhalten keine Entschädigungen.



7. Generelle Voraussetzung ist, daß alle Beteiligten das Prinzip des revolvierend einzusetzenden Grundvermögens unter Abschöpfung der Wertsteigerung zugunsten der öffentlichen Hände anerkennen.
8. Eine intensive Rückkoppelung zwischen langfristig angelegten Planungen und strategisch orientierter Vorratsspolitik auf dem Grundstückssektor ist zwingend geboten. Daher ist das Sondervermögen als Träger öffentlicher

Belange bei allen Planungen zu beteiligen.

Mit diesen Empfehlungen soll ein Anstoß für eine entwicklungspolitische Liegenschaftsstrategie gegeben werden, die unabhängig von den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften wirksam werden kann. Es ist zwingend geboten, schnell in diesem Sinne tätig zu werden. Bereits jetzt erkennbare Fehlentwicklungen dürfen nicht weitergeführt werden. Insofern ist schnelles Handeln geboten.

Dipl.-Ing. Tassilo Braune
Freie und Hansestadt Hamburg
Baubehörde – Landesplanungsamt
Stadthausbrücke 8
20355 Hamburg

Dr. Hans-Jürgen von der Heide
Am Alten Forsthaus 33
53125 Bonn

Dr. Hans Pohle
Prof. Dr.-Ing. Werner Schramm
Akademie für Raumforschung
und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover