



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„(Un)gerechte Bodenpolitik?
Eine planungsethische Analyse
der Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik
1990 bis 2020“

verfasst von / submitted by

Mark Scherner BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2022 / Vienna, 2022

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

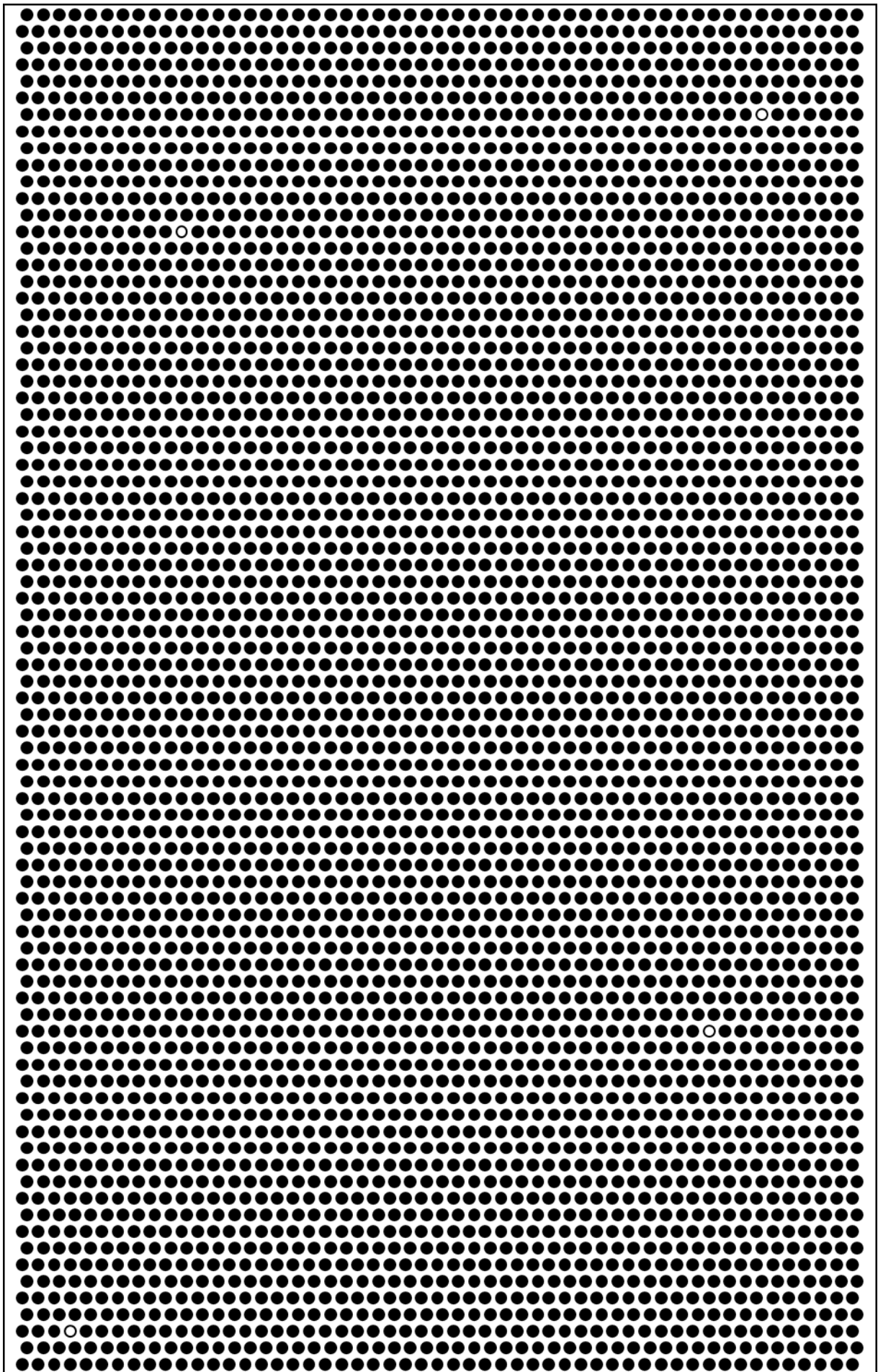
UA 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreut von / Supervisor:

Mag. Dr. Yvonne Franz



Danksagung

Diese Arbeit hat mich auf den letzten zweieinhalb Jahren meines Studiums begleitet. In Österreich ist es noch möglich sich so lange in ein eigenes Thema einzuarbeiten, wie in anderen Ländern das ganze Masterstudium dauert. Ich schätze diese Möglichkeit. Ich bin sehr dankbar, dass ich mich intensiv mit den Theorien und Methoden der eigenen Fachrichtung und darüber hinaus auseinandersetzen durfte. Die angewandte Praxis ist auch in der Wissenschaft die schwierigste und daher beste Schule.

Diese Arbeit wurde von vielen Kolleginnen und Kollegen unterstützt. Sie waren Antreiber*innen, Förderer*innen, gaben mir Leitplanken und Orientierung. Danke an meine Betreuerin Yvonne Franz, die mich zu dieser ausgiebigen empirischen Arbeit motiviert und mich auf dem Weg gehalten hat. Danke an Hans-Heinrich Blotevogel, der mich in meinem theoretischen Ansatz kritisch hinterfragt hat. Für planungstheoretische Inspiration danke ich Hans-Heinrich Blotevogel und Alois Humer. Deren Vorlesung „Theorie der Raumordnung und Raumplanung“ war immer wieder Bezugspunkt in meinen Recherchen. Ich danke Thomas Hartmann, in dessen Seminar „Gerechtigkeit in der Stadt“ im Wintersemester 2017 ich erstmals mit den Gerechtigkeitsmaßstäben der Cultural Theory in Berührung kam.

Diese Arbeit wurde durch über 20 Interviewpartner*innen ermöglicht. Für die wertvollen Gespräche und Einsichten in die Berliner Bodenpolitik danke ich den Repräsentant*innen des Berliner Abgeordnetenhauses, der Senatsverwaltung für Finanzen, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH.

Essentiell für diese Arbeit ist die intergenerationale Kritik an der Bodenpolitik der 1990er, 2000er und 2010er Jahre. Für die vielen konstruktiven Kritiken danke ich den Vertreter*innen der Initiative Stadtneudenken, den Interviewpartner*innen der Zivilgesellschaft und der Koordinationsstelle des Runden Tisches Liegenschaftspolitik Berlin, besonders Lennart Siebert, Aljoscha Hofmann, Martha Toskano und Maria Haberer. Deren Transparentmachung der Akteure und Organisationen der Berliner Bodenpolitik hat die Interviewserie dieser Arbeit erst ermöglicht. Außerdem danke ich der Belius GmbH, besonders Andreas Krüger und Andreas Foidl, deren Büroräumlichkeiten ich im August 2020 für Recherchen und Interviewsitzungen nutzen durfte.

Um die Unsicherheiten der Bodenpolitik 1990–2020 zu verstehen, trieb mich die Frage um, welche Risikowahrnehmungen (des Schuldenabbaus oder des Bevölkerungsrückgangs) wann zu welchen Liegenschafts- und Mietbestandsverkäufen des Landes führten. Welche bodenpolitischen Instrumente wurden in Anbetracht welcher Risiken genutzt? Dazu konnte ich keine belastbaren Statistiken finden. Ich danke daher dem Gutachterausschuss Berlin, besonders Petra Bautsch, für die profunde Aufbereitung dieses umfassenden Datensatzes.

Die Idee zu dieser Arbeit entstand in Zusammenarbeit mit dem Konglomerat e.V. in Dresden. Für den kreativen Anstoß danke ich besonders Fridolin Pflüger, Marie Neumann, Sarah Urban und Anna Betsch. Für Vorgespräche zu Liegenschaftsmanagements und Konzeptverfahren in Dresden danke ich der Abteilung Stadtplanung Innenstadt und der Abteilung Kooperative Baulandentwicklung im

Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften, sowie der Abteilung Liegenschaftsmanagement im Amt für Hochbau und Immobilienverwaltung. Für die Erklärung des Ausverhandlungsformats Runder Tisch, wie es in Dresden zum Thema Soziales Wohnen verwendet wird, danke ich dem Geschäftsbereich Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen.

Diese Arbeit hatte unzählige Rohfassungen. Ich danke daher den Organisator*innen und Teilnehmer*innen der ARL International Summer School 2021 Urban and Regional Infrastructures in Wien für deren wertvolles Feedback. Danke an Daniele Karasz, Joshua Grigsby, Hamida Sivac und Anahi Montalvo für die vielen Gespräche und fachlichen Ratschläge auf dem Weg zu dieser Arbeit.

Wissenschaftliches Arbeiten braucht innere Freiheit und finanzielle Sicherheit. Beides war meinen Eltern und meiner Schwester sehr wichtig, damit ich – als erster in der Familie – einen wissenschaftlichen Abschluss machen kann. Danke für diese Chance. Ich hoffe ich bin „fertig“ geworden.

Danke an meine Partnerin Larissa. Ohne dich wäre ich nur halb so gut.

Für Christian, der mich ein Leben lang hinterfragt hat.

Diese Forschungsarbeit wurde mit dem kurzfristigen wissenschaftlichen Auslandsstipendium der Universität Wien gefördert.

Wien, im Januar 2022

Mark Scherner

Zusammenfassung

(Un)gerechte Bodenpolitik? Eine planungsethische Analyse der Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik 1990 bis 2020

Diese Arbeit untersucht die Ausverhandlungsformate der Bodenpolitik 1990–2020 in ihrer Komplexität, Unsicherheit und Normativität. Diese Ausverhandlungsformate haben das Wicked Problem der Bodenpolitik immer wieder versucht gerecht zu lösen. Dabei wurden aber nicht alle Risiken der Planung berücksichtigt. Bodenpolitische Probleme wurden vereinfacht. Das führt zu intergenerationalen Konsequenzen für die heutige Bodenpolitik.

Um die Normativität von Bodenpolitik zu analysieren, werden die Rationalitäten der Cultural Theory als Ethiken der Planung konzeptioniert: Utilitarismus, Liberalismus, Egalitarismus und Fatalismus. Mit diesem planungsethischen Konzept können Risikowahrnehmungen der Bodenpolitik in ihrem Pluralismus analysiert werden.

Die Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik und deren Lösungen spannen sich über einen Zeitraum von 30 Jahren. Es wurde daher angestrebt die Rechtfertigungen und Kritiken der pluralistischen Gesellschaft aus einer intergenerationalen Perspektive zu verstehen. Dafür wurden die Ethiken der Planung in den Akteurzentrierten Institutionalismus eingebettet. Auf diesem Weg wird ein konzeptioneller Beitrag geleistet, um Ausverhandlungsformate der Bodenpolitik sowohl ex-ante als auch ex-post im Sinne einer Polyrational Land Policy zu evaluieren.

Die sechs Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 wurden in den Sozialwissenschaften breit diskutiert. Sie wurden bis dato weder verglichen noch wurden sie in einer intergenerationalen Perspektive der Ethiken der Planung untersucht. Die vorliegende Arbeit schließt diese empirische Forschungslücke.

Die Ergebnisse dieser Arbeit deuten darauf hin, dass sich Bodenpolitik heute nicht mehr an den polyrationalen Risikowahrnehmungen der pluralistischen Gesellschaft orientieren kann, weil deren Ausverhandlungsformate über 20 Jahre von liberal-monorationalen Ethiken dominiert wurden.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	ii
Zusammenfassung	v
Abkürzungsverzeichnis	viii
Abbildungsverzeichnis.....	ix
Tabellenverzeichnis.....	xi
1. Einleitung.....	1
2. Theoretischer Teil.....	5
2.1. Probleme der Planung.....	5
2.1.1. Komplexität	5
2.1.2. Unsicherheit	6
2.1.3. Normativität	7
2.2. Wicked Problems der Planung.....	7
2.3. Wicked Problems und die pluralistische Gesellschaft	16
2.4. Die Rationalitäten der Cultural Theory.....	18
2.4.1. Die Stories der Rationalitäten: Vier Risikowahrnehmungen	22
2.4.2. Die Rationalitäten der Planungsethik.....	27
2.4.3. (Un)gerechte Bodenpolitik	37
2.4.4. (Un)gerechte Partizipation	48
2.4.5. Vermeintlich perfekte Lösungen vereinfachter Planungsgerechtigkeit.....	50
2.5. Clumsy Solutions.....	55
2.5.1. Polyrationale Bodenpolitik	56
2.5.2. Erwartungsmanagement	59
2.5.3. Clumsy Institutions	62
2.6. Zusammenfassung und Forschungslücken.....	63
3. Konzeptioneller Teil	68
3.1. Methodologie: Die Rationalitäten der Cultural Theory als Institutionen des Akteurzentrierten Institutionalismus.....	68
3.2. Operationalisierung der Forschungsfragen und Methodenwahl	71
4. Empirischer Teil.....	77
4.1. Komplexität der Akteure und Organisationen	77
4.1.1. 1990 bis 1995: Der Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen	78
4.1.2. Seit 1995: Die Berliner Budgetierung	79
4.1.3. 2001 bis 2015: Der Liegenschaftsfonds Berlin	79
4.1.4. 2004: Die Privatisierung der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft	79
4.1.5. Seit 2013: Die Transparente Liegenschaftspolitik	80

4.1.6. Seit 2013: Der Runde Tisch Liegenschaftspolitik Berlin	80
4.1.7. Zusammenfassung der Komplexität.....	83
4.2. Unsicherheit der Risiken.....	85
4.2.1. 1990 bis 1995: Altschuldenlast der DDR und schrumpfende blühende Landschaften	86
4.2.2. Seit 1995: Zu großer Verwaltungsapparat bei Bevölkerungsabnahme und steigenden Schulden..	90
4.2.3. 2001 bis 2015: Extreme Haushaltsnotlage durch Berliner Bankenskandal und Finanzkrise bei konstantem Bevölkerungswachstum	90
4.2.4. 2004: Bevölkerungsstagnation und extreme Schuldenlast.....	91
4.2.5. Seit 2013: Erfolgreiche Schuldensanierung und starkes Bevölkerungswachstum.....	92
4.2.6. Seit 2013: Kein Boden für kollektive Stadtentwicklung	94
4.2.7. Zusammenfassung der Unsicherheiten.....	98
4.3. Normativität der Ausverhandlungsformate	100
4.3.1. Ethische Rechtfertigung und Kritik des Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen	101
4.3.2. Ethische Rechtfertigung und Kritik der Berliner Budgetierung.....	107
4.3.3. Ethische Rechtfertigung und Kritik des Liegenschaftsfonds Berlin	110
4.3.4. Ethische Rechtfertigung und Kritik der GSW Privatisierung	114
4.3.5. Ethische Rechtfertigung und Kritik der Transparenten Liegenschaftspolitik.....	116
4.3.6. Ethische Rechtfertigung und Kritik des Runden Tisches Liegenschaftspolitik Berlin	121
5. Analytischer Teil	129
5.1. Intergenerationale Wellen monorationaler Bodenpolitik	129
5.2. Polyrationale Lösungen der Bodenpolitik	141
6. Conclusio.....	143
7. Literaturverzeichnis	146
8. Anhang.....	161

Abkürzungsverzeichnis

AfS	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
AGH	Abgeordnetenhaus Berlin (Landesparlament)
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BB	Berliner Budgetierung
BezStR	Bezirksstadtrat
BgB	Bankgesellschaft Berlin
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BMF	Bundesfinanzministerium
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BV	Bezirksverwaltung
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CLT	Community Land Trust
DAEF	Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Die Linke	Linkspartei Deutschlands, ehemals: SED, PDS
EZB	Europäische Zentralbank
FDP	Freie Demokratische Partei
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
InVorG	Investitionsvorranggesetz
ISN	Initiative Stadt Neudenken
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
KOAI	Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen
LAROV	Landesamt für offene Vermögensfragen
LFB	Liegenschaftsfonds Berlin
MdA	Mitglied des Abgeordnetenhauses Berlin
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OFD	Oberfinanzdirektion Berlin
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus, ehemals: SED, später: Die Linke
PPP	Public Private Partnership
RTLB	Runder Tisch Liegenschaftspolitik Berlin
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, später: PDS, Die Linke
Senat	Berliner Landesregierung
SenBJF	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
SenBW	Senatsverwaltungen für Bau- und Wohnungswesen
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
SenJus	Senatsverwaltung für Justiz
SenKE	Senatsverwaltung für Kultur und Europa
SenS	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
SenSW	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, ehemals: SenS, SenSU, SenBW
SenV	Senatsverwaltung für Verkehr
SenW	Senatsverwaltung für Wirtschaft
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
THA	Treuhandanstalt
THV	Treuhandvermögen
TLG	Treuhandliegenschaftsgesellschaft
TLP	Transparente Liegenschaftspolitik

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Divergierende Zielformulierungen, Problemdefinitionen & Gerechtigkeitsansprüche der Planung (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)	8
Abb. 2: Der normative Rahmen der Planung (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)	9
Abb. 3: Einfache Probleme: Das Schachspiel	9
Abb. 4: Zielformulierungen, Problemdefinitionen & Gerechtigkeitsansprüche unter Druck (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)	10
Abb. 5: Fehlende Definitionen der Bodenknappheit	10
Abb. 6: Keine Schlussstriche unter Planungsproblemen.....	11
Abb. 7: Wellen der Konsequenzen (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973).....	12
Abb. 8: Unzählige Lösungsansätze zu steigender Wohnungsnot.....	13
Abb. 9: Keine Lösung: Blaupausen anderer Städte, ihrer Probleme & Lösungen.....	14
Abb. 10: Problem- & Lösungsformulierung auf der maximalen Polity-Ebene (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)	15
Abb. 11: Verifikation & Falsifikation.....	15
Abb. 12: Homogene, heterogene, kulturellrelativistische Gesellschaftsbilder & das pluralistische Gesellschaftsbild der Cultural Theory (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006).....	19
Abb. 13: Cultural Theory: Die „Grid-Group“ Achsen einschränkender Ordnungs- & Gruppendimensionen (adaptiert nach GROSS & RAYNER, 1985; DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL. 1990; THOMPSON ET AL. 1999; SCHWARZ & THOMPSON, 1990).....	22
Abb. 14: Cultural Theory: Die vier Weltbilder auf den „Grid-Group“ Achsen (adaptiert nach GROSS & RAYNER, 1985; DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL. 1990; THOMPSON ET AL. 1999; SCHWARZ & THOMPSON, 1990)	24
Abb. 15: Die Dramaturgie monorationaler Policy Stories (vgl. THOMPSON & RAYNER, 1998a, 1998b).....	25
Abb. 16: Die planungsethische Analyse	28
Abb. 17: Die Nutzwertanalyse	29
Abb. 18: Das Leviathan nach THOMAS HOBBS (1651).....	30
Abb. 19: Das iterative Gefangenendilemma (adaptiert nach DAVY, 2005).....	32
Abb. 20: Veil of Ignorance (vgl. RAWLS, 1971)	35
Abb. 21: Die Stufen der Partizipation (adaptiert nach ARNSTEIN, 1969)	48
Abb. 22: Clumsy Solutions (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006)	56
Abb. 23: Cycle of Tragedies of Property Myths (vgl. DAVY, 2012)	57
Abb. 24: Multikausalität von Bodenwerten (adaptiert nach DAVY, 2012).....	58
Abb. 25: Dialog of the Deaf (adaptiert nach VAN EETEN, 1999) & Policy oriented Learning & Expectation Management (vgl. HARTMANN, 2012).....	60
Abb. 26: Der Akteurzentrierte Institutionalismus (vgl. MAYNTZ & SCHARPF, 1995; adaptiert nach BLOTEVOGEL & HUMER, 2020).....	68

Abb. 27: Der Akteurzentrierte Institutionalismus in der Typologie der Cultural Theory (vgl. MAYNTZ & SCHARPF, 1995; adaptiert nach BLOTEVOGEL & HUMER, 2020).....	70
Abb. 28: Teilnehmer*innen des RTLb nach den Mitgliederkategorien der RTLb Geschäftsordnung & den RTLb Sitzungsprotokollen in absoluten Zahlen 2012–2020 (ISN, 2019, 2021b, eigene Berechnungen)	82
Abb. 29: Bevölkerungsveränderung & Bevölkerungsentwicklung in Berlin 1991–2020 (AfS, 2021a, 2021b, 2021c; eigene Berechnungen).....	87
Abb. 30: Einnahmen aus Liegenschafts- & Wohnungsbestandsverkäufen sowie Erbbaurechten des Landes Berlin in Relation zum Schuldenstand des Landes Berlins 1990–2020 (SEnFIN, 2020d; SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)	88
Abb. 31: Liegenschafts- und Wohnungsbestandsverkäufe und Erbbaurechte des Landes Berlin in m ² und die Anzahl der Kaufverträge 1990–2020 (SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)	89
Abb. 32: Die Einnahmen aus dem Verkauf von Liegenschaften & Wohnungen in Berlin 1990–2020 in Relation zu dem Schuldenstand des Landes Berlin im Jahr 2020; nicht inflationsbereinigt (SEnFIN, 2020d; SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)	93
Abb. 33: Die Eigentumsverhältnisse des Landes Berlin in km ² in den Jahren 1990 & 2020 (SEnFIN, 2019; SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)	95
Abb. 34: Der Berliner Wohnungsbestand in absoluten Zahlen in den Jahren 1990 & 2019; Anteil der städtischen Wohnbaugesellschaften in Prozent (SENS & INVESTITIONSBANK BERLIN, 2002; INVESTITIONSBANK BERLIN, 2020; eigene Berechnungen).....	96
Abb. 35: Durchschnittliche Bodenpreise in Berliner Wohnlagen in Euro/m ² 1991 & 2021 (vgl. SENSW, 2021d; eigene Berechnungen)	97
Abb. 36: Ausschnitte der Berliner Innenstadtbezirke. Oben: West-Berliner FNP 1984, Ost-Berliner Generalbebauungsplan 1989. Unten: FNP 1994 (SENS, 2002; eigener Zuschnitt)	104
Abb. 37: Die räumlichen Schwerpunkte der Liegenschaftsfälle des RTLb 2012–2020 nach Bezirken (ISN 2021a, SENSW, 2021c, 2021b; SENUVK, 2021; Liegenschaftsfälle referenziert in TABELLE 15; eigene Auswertung)	123
Abb. 38: AZI: Myth of Liberty des Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen.....	135
Abb. 39: AZI: Myth of Liberty der Berliner Budgetierung.....	136
Abb. 40: AZI: Myth of Liberty & Myth of Control des Liegenschaftsfonds Berlin	137
Abb. 41: AZI: Myth of Liberty & Myth of Control der GSW Privatisierung Wellen der Konsequenzen: Globale Tragedy of the Individualists & Tragedy of the Government	138
Abb. 42: AZI: Myth of Liberty & Myth of Control & Myth of Similarity der TLP Wellen der Konsequenzen: Globale Tragedy of the Individualists & Tragedy of the Commons.....	139
Abb. 43: AZI: Myth of Similarity des Runden Tisches Liegenschaftspolitik Berlin Intergenerationale Welle monorationaler Bodenpolitik & Liberal-monorationale Sackgasse des Cycle of Tragedies of Property Myths.....	140

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Konzeptionelle & empirische Forschungsfragen ohne Unterfragen	3
Tab. 2: Monorationale Policy Stories	26
Tab. 3: Monorationale Ethiken der Planung	36
Tab. 4: Tragedies of Property Myths (vgl. DAVY, 2012)	38
Tab. 5: Monorationale Bodenpolitik	52
Tab. 6: Monorationale Motivationen zu & Ziele der Partizipation	54
Tab. 7: Die 10 Definitionspunkte von Wicked Problems (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973).....	64
Tab. 8: Konzeptionelle & empirische Forschungsfragen mit Unterfragen	71
Tab. 9: Forschungsfragen nach Kapitelstruktur & Methodenwahl	72
Tab. 10: Anonymisierte Interviewliste	74
Tab. 11: Politische Parteien in Berlin 1990–2020 (vgl. SENATSKANZLEI, 2021a)	77
Tab. 12: Die RTLb Sitzungen nach Themensetzung & Datum 2012–2020 (vgl. ISN, 2017c, 2019, 2021b)	81
Tab. 13: Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 nach Akteuren & Organisationen	84
Tab. 14: Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 nach Risikowahrnehmungen, Lösungsformulierungen & Vergabeverfahren.....	99
Tab. 15: Liegenschaftsfälle des RTLb 2012–2020 (ISN 2021a; Liegenschaftsfälle referenziert in ABBILDUNG 37)	122

1. Einleitung

Die Bodenfrage ist eine der zentralen Fragen der Planungswissenschaften. Sie fragt nach Eigentumsverhältnissen, Planungsgewinnen und dem Flächensparen von Grund und Boden. Sie fragt nach Gerechtigkeit von Verteilungsverhältnissen. Und verteilen wir Boden gerecht? In der Nachkriegszeit wurde eine gemeinwohlorientierte Bodenrechtsreform gegen Bodenspekulation abgewiesen (VOGEL, 2019). Quellen aus der Zeit des Münchener Appells von 1972 (ebd.: 12–16) lesen sich wie ein sanftes Vorspiel der Bodenpreisentwicklungen der Nachwendezeit und der 1990er Jahre. Seit der Finanzkrise 2008 sind auch die Bodenmärkte deutscher Städte zu finanzierten und internationalisierten Anlagemärkten geworden – und die Bodenpreise steigen weiter. Das hat Konsequenzen für die gerechte Verteilung von Boden. Nicht nur, dass schon mittlere Einkommensschichten mittlerweile von Bodeneigentum ausgeschlossen werden und Eigentum zur Erbsache wird. Auch die Kommunen, die über Jahre ihren Boden veräußert haben, weil ihre Bevölkerungsentwicklung schrumpfte oder stagnierte, können sich den Boden jetzt – in einer langen Phasen der Reurbanisierung seit den frühen 2000er Jahren – nicht mehr zurückkaufen. Nun treiben öffentliche Bedarfe die Nachfrage und die Bodenpreisspirale steigt weiter. Die Haushaltsposten für Bodenfonds in den Kommunen wachsen aber nicht mit. Rückkäufe „auf Pump“ vom freien Bodenmarkt sind im Angesicht der 2009 beschlossenen Schuldenbremse nicht finanzierbar. Deutsche Kommunen haben kaum regulatorischen Einfluss auf ihren Bodenmarkt, denn sie besitzen weder Boden noch Kaufkraft. Ist das ein Zeichen ungerechter Bodenpolitik? Generationen an Gesetzgebern, die dieses Problem seit mindestens 50 Jahren auf Bundes-Ebene immer wieder neu lösen, halten diese Lösungsformulierung mit allen ihren Konsequenzen jedenfalls für gerecht.

Die Konsequenzen von Jahrzenten (un)gerechter Bodenpolitik sind heute vor allem in Ballungsräumen bemerkbar. Immer häufiger wird die Bodenfrage zu einer Forderung der urbanen Zivilgesellschaft. „Boden für alle!“ fordert sie. Auch hier ist der Bodenfrage die Suche nach gerechter Verteilung inhärent. Aber setzt ihre Vorstellung von Gerechtigkeit die gleichen Gerechtigkeitsmaßstäbe an wie die Stadtverwaltung? Oder der Gesetzgeber? Oder Marktakteure?

In der vorliegenden Arbeit werde ich dieser Frage für die Berliner Bodenpolitik zwischen 1990 und 2020 nachgehen. Berlin ist ein deutsch-deutscher Sonderfall. Die Stadt hatte die einzige innerstädtische Systemgrenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), Freier Marktwirtschaft und Realsozialismus. 1990 wurden West- und Ost-Berlin wiedervereinigt. Doch die Bevölkerung der neuen Hauptstadt in der ehemaligen Peripherie schrumpfte noch ein halbes Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung. Zusätzlich wurde das Landesvermögen von der Treuhand genutzt, um die DDR-Altschuldenlast abzubauen. Seit den 2000er Jahren wächst Berlin stetig, seit 2011 hat das Land das größte Bevölkerungswachstum unter den deutschen Großstädten. Aber es scheint, dass für diesen Bevölkerungsboom der Boden ausgegangen ist. Kann Boden in Berlin nicht mehr gerecht verteilt werden? Gibt es nicht mehr genug Boden und Immobilien für ein leistbares Wohnen in

Berlin – für vermeintlich alle? Warum wurde der Boden verkauft? Und durch wen? War in den 1990er Jahren gerecht, was heute ungerecht erscheint? Welche *Konsequenzen* haben Lösungen der 1990er für heutige Bodenpolitik?

Um dieses vertrackte Problem in seiner *Komplexität*, *Unisicherheit* und *Normativität* zu verstehen, habe ich eine *intergenerationale Perspektive* für diese Arbeit gewählt. Die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik

- 1990 bis 1995: Der Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen
- Seit 1995: Die Berliner Budgetierung
- 2001 bis 2015: Der Liegenschaftsfonds Berlin
- 2004: Die Privatisierung der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft
- Seit 2013: Die Transparente Liegenschaftspolitik
- Seit 2013: Der Runde Tisch Liegenschaftspolitik Berlin

werden in ihren Zusammensetzungen, *Risikowahrnehmungen* und normativen Entscheidungen planungsethisch analysiert. Sie werden zu ihrer Zeit *gerechtfertigt* und aus einer *intergenerationalen Perspektive* der *pluralistischen Gesellschaft* kritisiert.

Um dieses empirische Vorhaben analysieren zu können, werde ich ein planungstheoretisches Experiment durchführen. Im THEORETISCHEN TEIL dieser Arbeit werden zwei Konzepte, die die *Cultural Theory* in der Planungsdebatte eingeführt haben, kombiniert und im *Akteurzentrierten Institutionalismus* eingebettet. Das ermöglicht eine *longitudinal-planungsethische* Analyse von *Ausverhandlungsformaten* der Bodenpolitik 1990–2020, sowie ihrer *Konsequenzen* für zukünftige Generationen.

Grundlegend werden in KAPITEL 2.1. die *Komplexität*, *Unisicherheit* und *Normativität* von sozialen Problemen aufgezeigt. Auch Planungsprobleme sind sozial. Durch ihre inhärente *Komplexität*, *Unisicherheit* und *Normativität* sind sie sogenannte *Wicked Problems*, also vertrackte Probleme, die nie einfach, risikolos und gerecht gelöst werden können. Planung ist *essentiell ungerecht*: Die gerechte Lösung der einen ist ungerecht für andere. Und gerechte Lösungen der Vergangenheit führen heute zu ungerechten *Wellen an Konsequenzen*. Dieses *intergenerationale* Dilemma der *pluralistischen Gesellschaft* wird in KAPITEL 2.2. & 2.3. ausgeführt.

In KAPITEL 2.4. wird die theoretische Debatte um das Konzept der *Cultural Theory* nachverfolgt und die vier *Rationalitäten* *Hierarchie*, *Individualismus*, *Egalitarismus* und *Fatalismus* in ihren *Risikowahrnehmungen* der Welt erläutert. In KAPITEL 2.4.1. werden die *Cultural Theory* als Forschungsansatz planungsethischer Analysen und die *Rationalitäten* der *Cultural Theory* als *Ethiken der Planung* für die pluralistische Gesellschaft positioniert: *Utilitarismus* (= *Hierarchie*), *Liberalismus* (= *Individualismus*), *Sozialgerechtigkeit* (= *Egalitarismus*) und *Physiozentrismus* (= *Fatalismus*). Um den typologischen Vorteil der *Cultural Theory* gegenüber Theorien herauszuarbeiten, deren Vertreter*innen nur einem Gerechtigkeitsmaßstab folgen, werden in KAPITEL 2.4.2. Planungstheorien nach den *Ethiken der*

Planung kategorisiert. In KAPITEL 2.4.3. wird die *essentielle Ungerechtigkeit* von Bodenpolitik; in KAPITEL 2.4.4. die der Partizipation mitsamt ihren *Akteuren* und *Organisationen*, Planungsidealen und -instrumenten vorgestellt. Diese Kategorisierung *monorationaler* Planungsethiken leitet in KAPITEL 2.4.5. zu der Erkenntnis, dass vermeintlich perfekte Lösungen Planungsgerechtigkeit vereinfachen und *monorationale* Planungstheorien die *essentielle Ungerechtigkeit* von Planung nicht realitätsnah erfassen.

Darauf aufbauend werden in KAPITEL 2.5. *Clumsy Solutions*, unperfekte Lösungen, vorgestellt. Diese ergeben sich durch die Kooperation aller vier *Ethiken der Planung* und ihren *Rationalitäten*. Die Konzepte der *polyrationalen* Bodenpolitik (KAPITEL 2.5.1.) und des *Erwartungsmanagement* (KAPITEL 2.5.2.) versuchen solche gerechteren Lösungen für Bodenpolitik und Partizipation zu finden, indem sie *Cycles of Tragedies of Property Myths* und *Dialogues of the Deaf* analysieren. *Clumsy Institutions* (KAPITEL 2.5.3.) werden als *Ausverhandlungsformate* verstanden, in denen *Clumsy Solutions* erarbeitet werden können.

KAPITEL 2.6. fasst die Ergebnisse des THEORETISCHEN TEILS abschließend zusammen und zeigt Forschungslücken auf.

Im KONZEPTIONELLEN TEIL werden die *Rationalitäten* der *Cultural Theory* in den *Akteurzentrierten Institutionalismus* eingebettet und damit die Methodologie dieser Arbeit konzeptioniert (KAPITEL 3.1.). In KAPITEL 3.2. werden die planungstheoretischen Überlegungen des THEORETISCHEN TEILS in planungspraktische Forschungsfragen übersetzt (siehe TABELLE 1).

Nr.	Konzeptionelle Forschungsfragen	Empirische Forschungsfragen
1.	Inwieweit wird Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Wickedness erkannt und Probleme der Bodenpolitik clumsy gelöst?	Inwieweit werden Probleme der Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Komplexität, Unsicherheit und Normativität wahrgenommen und werden Probleme der Bodenpolitik so gelöst, dass keine weiteren (intergenerationalen) Probleme für andere Akteure und Organisationale entstehen?
2.	Wie können die Risikowahrnehmungen und Motivationen der Berliner Bodenpolitik polyrational gemanagt werden?	Wie können Probleme der Bodenpolitik gelöst werden, sodass alle Risiken wahrgenommen werden, alle Akteure und Organisationen die Logik der Lösung zu Eigentumsverhältnissen und Bodennutzung in Ansätzen verstehen und keine neuen (intergenerationalen) Probleme entstehen?

Tab. 1: Konzeptionelle & empirische Forschungsfragen ohne Unterfragen

Außerdem wird in KAPITEL 3.2. die Methodenwahl erläutert und deren Bedeutung für die einzelnen EMPIRISCHEN KAPITEL aufgezeigt.

Der EMPIRISCHE TEIL ist nach *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* der Ausverhandlung von Bodenpolitik strukturiert. In KAPITEL 4.1. wird die *Komplexität* der *Akteure* und *Organisationen* in der *Ausverhandlungsformaten* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 chronologisch und nach Polity-Ebenen kategorisiert. In KAPITEL 4.2. wird darauf aufgebaut und die *Unsicherheit* der *Risiken* der Bodenpolitik statistisch analysiert. Dieses KAPITEL zeigt die dominierenden *Risikowahrnehmungen* der *Ausverhandlungsformate* 1990–2020 zwischen Nutzungs- und Verwertungsdruck von Boden und

Immobilien auf. Außerdem wird erläutert, welche *Risikowahrnehmungen* ausgeschlossen wurden. KAPITEL 4.3. wiederum baut auf den KAPITELN 4.1. & 4.2. auf. Hier wird die *Normativität* der *Ausverhandlungsformate* 1990–2020 durch die *intergenerationale Rechtfertigung* und *Kritik* ihrer Lösungsformulierungen diskutiert.

Der ANALYTISCHE TEIL schöpft aus den planungspraktischen Ergebnissen des EMPIRISCHEN TEILS und übersetzt diese zurück in die planungstheoretischen Konzeptionierungen. In KAPITEL 5.1. werden die *Konsequenzen der Lösungsformulierungen der Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 als *intergenerationale Wellen monorationaler* Bodenpolitik interpretiert. Die empirischen Ergebnisse werden hier zusammenfassend in den *Akteurzentrierten Institutionalismus* der *Cultural Theory* eingebettet. In KAPITEL 5.2. werden die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 abschließend am Ideal *polyrationaler* Bodenpolitik gemessen und im eingeschränkten Rahmen dieser Arbeit Handlungsempfehlungen gegeben.

Die CONCLUSIO zieht ein abschließendes Fazit dieser wissenschaftlichen Arbeit und gibt einen Ausblick auf zukünftige Forschungsansätze.

2. Theoretischer Teil

2.1. Probleme der Planung

Probleme sind die Grundlage der Planung. Planung hat die Aufgabe diese Probleme zu lösen. Aber für wen spricht die Planung? Noch vor der industriellen Revolution war die westliche Gesellschaft kulturell relativ homogen. Probleme waren dadurch „definierbar, verständlich und konsensuell“ (RITTEL & WEBBER, 1973: 156). Vor allem die technische Stadtplanung befasste sich lange Zeit mit „einfachen Problemen“ der Infrastrukturplanung: hygienische Stadtstrukturen, Straßen, Tramlinien, S- und U-Bahnstrecken, industrieller Wohnungsbau, Schaffung von Erholungs- und Naturräume. Diese Probleme konnten in Generalplänen gelöst werden. Der Boden stand zur Verfügung. Schon 1973 identifizieren jedoch RITTEL & WEBBER das Dilemma einer „General Theory of Planning“. Diese Kritik setzte sich in 1970er Jahren fort, indem Planungstheorie (BAUM, 1977) und die Soziologie (LATOUR, 1991) erst den Rationalismus später den Positivismus (ALLMENDINGER, 2002) als dominante Planungsparadigmen ablehnten.

Wie HARTMANN (2012) aufzeigt ist diese Planungsdebatte aktueller denn je, denn Raumplanung setzt sich grundlegend mit der *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* der Gesellschaft auseinander (DE ROO & SILVA, 2010; GUNDER & HILLIER, 2009; HILLIER, 2010).

2.1.1. Komplexität

Wie sollen Planungen bewertet werden? RENN (2008: 42) hält fest: „There is no universal accepted or rationally required strategy for evaluating different options with uncertain consequences.“ Es gibt bis heute keine universelle „Comprehensive Planning Theory“ (HENDRIKS, 1999: 426; HILLIER, 2010: 3). Im Gegenteil: Planungstheorien verschiedener Disziplinen sind in den letzten 50 Jahren immer distinktiver konzeptioniert worden (NEEDHAM, 1988: 11). Besonders mit post-positivistische Ansätzen wird versucht die heutige „pluralistische Gesellschaft“ zu begreifen (ALLMENDINGER, 2002). In den letzten Jahrzehnten ist ein stetiger Paradigmenwechsel von Post-Positivismus, Post-Industrialismus, Post-Fordismus, Post-Modernismus (HENDRIKS, 1999: 425) oder Post-Strukturalismus zu beobachten. Die Vertreter*innen dieser Ansätze konkurrieren untereinander und gegenüber den Erklärungsmustern des Positivismus/Modernismus um die soziologische Deutungshoheit. Mit den Hypothesen dieser Konzepte wird die Problemlage erweitert, aber die Problemdefinitionen vorangegangener Konzepte nicht gelöst. Theoretiker*innen und ihre theoretischen Paradigmen sind Kinder ihrer historischen Umstände – und damit Teil des politischen Zeitgeists. In dieser Konkurrenz ergreifen Theoretiker*innen mit ihren Konzepten Partei für „singuläre Perspektiven“ auf die Welt. Die Welt ist jedoch zu komplex, um Planung mit nur einer normativen Sicht auf die Probleme begreifen zu können. Vor allem Vertreter*innen des Rationalismus gehen bis heute davon aus, dass alle Menschen, wenn sie in Partizipationsprozessen gefragt werden, annähernd gleiche Probleme nennen, Ziele haben und Lösungen vorschlagen. Und dann, so die Annahme, können Betroffene in der Planung auch vertreten werden.

Planung geht in ihrer *Komplexität* jedoch weit über *singuläre Perspektiven*, Objektivität und Bürokratie hinaus (DE ROO & SILVA, 2010; GUNDER & HILLIER, 2009). Akzeptieren Planer*innen diese *Komplexität*, ist Planung nicht mehr *einfach* (BAUM, 1977: 409): Politisch-analytische Konzepte des Rationalismus scheitern an der *Komplexität* der Planung. Und doch steht Planung alltäglich vor der Herausforderung *Komplexitäten* zu überwinden und Entscheidungen treffen. Diese Entscheidungen sind unsicher.

2.1.2. Unsicherheit

Für welche Zeit, welchen Raum und welche Gesellschaft wird geplant? Planung entscheidet über das „gute Leben“ (RAWLS, 1971; NUSSBAUM, 1999; SEN, 1999, 2002) heutiger und zukünftiger Generationen – ohne ganz sicher zu wissen, was sie brauchen werden. Sie entscheidet über „intergenerationale“ Generationengerechtigkeit. Dazu kommen die divergierenden Erwartungshaltungen der *pluralistischen Gesellschaft*. In ihr gibt mehr als die eine rationale Erwartung an die Zukunft (vgl. RENN, 2008: 1). Planer*innen kennen die Zukunft nicht (HARTMANN, 2012) und doch werden die meisten Planungstheorien mit den Begriffen *Zukunft* und *Raum* definiert (HILLIER, 2010: 12–13). In einem gewissen Grad spekuliert Raumplanung (vgl. PATERSON, 2007: 516) und experimentiert mit Lösungsansätzen (vgl. HILLIER, 2010: 14).¹ Ihre prognostizierenden Lösungen stehen immer auf wackeligem Boden. Unsicher formulierte Planungslösungen führen zu unerwarteten Ergebnissen in der Zukunft. So wurden bis in die 1990er Jahre Städte autogerecht geplant. Hätten Planer*innen wissen können, dass dieses Planungsparadigma 20 Jahre später von den Vorstellungen der autofreien und fahrradgerechten Stadt herausgefordert wird? Speziell diese Unabwägbarkeiten stören Planungslösungen. (vgl. HARTMANN, 2012: 244)

Auch die Bodenpolitik ist unabwägbar. Das gilt für ehemals schrumpfende Städte, die nun mit den Herausforderungen des Bevölkerungswachstums zu kämpfen haben. Oder ehemals verschuldete Städte, die noch vor der Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ihre Immobilien und Liegenschaften verkaufen mussten, um handlungsfähig zu bleiben – und heute keine Schulden, dafür aber nur eingeschränkte Hoheit über die städtische Infrastruktur haben. Oder Städte aus der Peripherie, die durch politische Umbrüche in das Zentrum gerückt werden. Zu all diesen *Unsicherheiten* mussten die *Ausverhandlungsformate* der Berlin Bodenpolitik 1990–2020 Lösungen finden. Planer*innen haben auch in diesem Fall nicht allwissend handeln können. Sie waren unter Druck und lernten mit der *Unsicherheit* umzugehen (BERTOLINI, 2010: 82): Der Planung für die Zukunft ist *Unsicherheit* inhärent.

Komplexität und *Unsicherheit* machen gerechte Planungen schwierig. Die größte Herausforderung gerechter Planung ist jedoch ihre normative Bewertung.

¹ HARTMANN (2012) sieht planerische Experimente als Lösungsansatz von *Wicked Problems*. Wie sich in der Auseinandersetzung mit RITTEL & WEBBER (1973) zeigt, ist das Prinzip *trial and error* Teil vereinfachender Planung und in der *Cultural Theory* ein Merkmal der *liberalen Rationalität*.

2.1.3. Normativität

Nach welchen Werten richtet sich die Bewertung der Planung? Es gibt viele Vorstellungen von Gerechtigkeit in der Gesellschaft. Wird sich für eine entschieden, werden andere abgelehnt. Das macht die Rolle von Planer*innen normativ und Planungen „essentially unjust“ (DAVY, 1997). Planungsprobleme können nicht in Kategorien von „richtig“ und „falsch“ bewertet werden, sondern müssen sich einem normativem *Pluralismus* stellen (vgl. HENDRIKS, 1999: 425). Je nach Rolle in der Planung (Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Unternehmen etc.) wird die Frage nach der richtigen Planungslösung anders beantwortet. Sie tragen unterschiedliche normative „Brillen“ (BAUM, 1977: 414). VAN EETEN (1999: 3) geht noch einen Schritt weiter: „One cannot use the term »truth« without the required quotation marks.“² Planung ist das normative Ergebnis eines politischen Ausverhandlungsprozesses. Daher ist sie unweigerlich einer beurteilenden Intersektionalität ausgesetzt. An dieser Kreuzung steht sie zwischen *Konflikten* von Gruppen (vgl. FORESTER, 2004: 246) und deren *Wahrnehmungen* von „Problemen“, „Wahrheiten“ und „Fakten“. Die Vielzahl der „Akteure“ und „Organisationen“, die von der dominierenden Gerechtigkeitsauffassung der Planung abweichen, fordern diese auf, sie zu berücksichtigen (vgl. ALLMENDINGER, 2002: 84).³ Ist gerechte Planung an dieser Kreuzung möglich?

2.2. Wicked Problems der Planung

Die Erkenntnisse, dass die heutige *pluralistische Gesellschaft* hochgradig unsicher, komplex und vor allem normativ ist, geht in der Planungswissenschaft zurück auf das Konzept der „Wicked Problems“ von RITTEL & WEBBER (1973). Sie konzeptionieren Gesellschaft als offenes System, in dem es vielseitige und widerstrebende Definitionen von Gemeinwohl und Gerechtigkeit gibt. Die Suche nach optimalen Planungslösungen wird dadurch praktisch unmöglich gemacht. Die *eine* endgültige Problemlösung, die allen subjektiven Ansprüchen genügt, gibt es für sie bei *sozialen Problemen* nicht. Sie gehen davon aus, dass nur eine Planungstheorie, die am ethischen Schnittpunkt von *pluralistischen* Zielformulierungen, Problemdefinitionen und Gerechtigkeitsansprüchen (siehe ABBILDUNG 1) ansetzt, Lösungen für „soziale Probleme“ entwickeln kann. (vgl. ebd.: 156) Die Planungs- und Verwaltungstheoretiker*innen fragten früher: „Woraus bestehen die Systeme?“ Diese funktionalistische Problemstellung wurde abgelöst von einer Ergebnisorientierung des „Was machen Systeme?“, nur um die schwierige, weil normative, Frage zu stellen: „Was sollen Systeme tun?“ Bei normativen Planungsvorstellung sehen RITTEL & WEBBER den Historismus und Traditionalismus des *American Dream* der 1950er Jahre an erster Stelle. Dieser wurde

² VAN EETEN (1993: 3) brachte diese Begrifflichkeit zwei Jahrzehnte vor der Zeit von „Fake News“, „Echokammern“ und „Blasen“ in den Sozialen Medien. Sie behält für die ethisch-gerechte Planung in der *pluralistischen Gesellschaft* ihre Relevanz. In der vorliegenden Arbeit wird mit Bezug auf RITTEL & WEBBER (1973: 163) und HENDRIKS (1999: 425) nicht von objektiv „richtigen“ und „falschen“; „wahren“ oder „unwahren“ betrachteten Lösungen, sondern von normativ „gute“ oder „schlecht“ betrachteten Lösungen ausgegangen.

³ Die Begriffe „Akteur“ und „Organisation“ werden in Bezugnahme zur Methodologie des Akteurzentrierten Institutionalismus nach MAYNTZ & SCHARPF (1995) verwendet (siehe KAPITEL 3.3.).

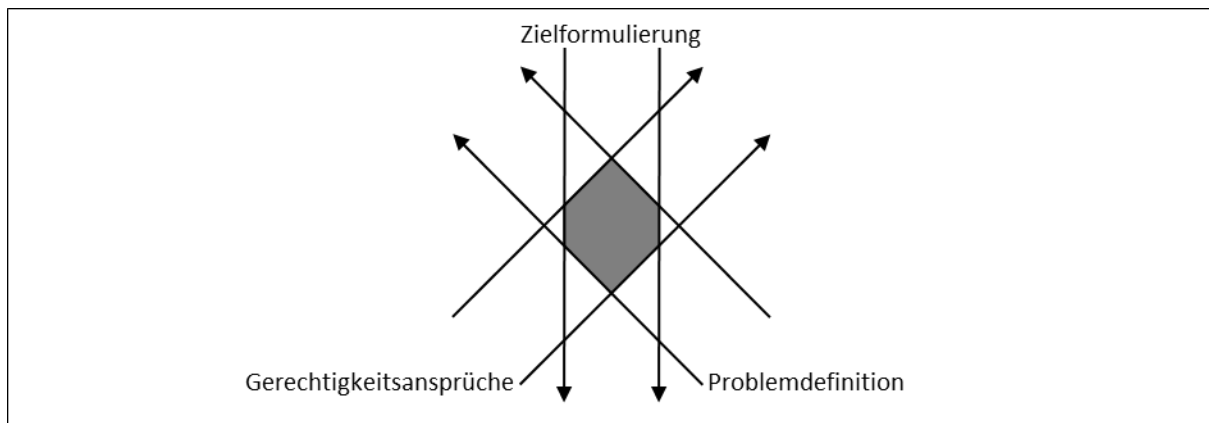


Abb. 1: Divergierende Zielformulierungen, Problemdefinitionen & Gerechtigkeitsansprüche der Planung (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)

von der 68er-Bewegung um ihrem Optimismus zu neuen Lebensstilen dies und jenseits des Atlantiks herausgefordert. In ihrer Sinnsuche betonten deren Vertreter*innen seitdem Gefühlsfragen gegenüber normativer Objektivität. Auf der anderen Seite stehen Pessimist*innen, die Planung für die Gesellschaft resignierend als ungerechte Herrschaft über andere kritisieren. (vgl. ebd.: 156–158)

Die klassische Theorie der Planung sehen RITTEL & WEBBER im Professionalismus. Im Industriezeitalter wurde die Idee der Effizienz von Planer*innen übernommen: Probleme waren teuer und Planung sollte sie so preiswert wie möglich lösen. Diese Probleme waren jedoch *einfach* und ihre Lösungen konsensuell! Wenn Planer*innen heute Probleme definieren und Lösungen entwickeln, müssen sie sich fragen: „What is the right thing to do?“ (SANDEL, 2010). Der normative Rahmen von Planer*innen klammert Problemdefinitionen, die Lokalisierung von Problemursachen und die Identifikation von Lösungen ein (siehe ABBILDUNG 2): Wo und wie soll interveniert werden zwischen dem, was beobachtet wird, und dem, was gewollt ist? Planungsprobleme sind daher „inherently wicked“ (RITTEL & WEBBER, 1973: 158–160). Sie sind unsicher, weil Vorhersagen zu ihren Ergebnissen nicht möglich sind, das Wissen über den Umfang des Problems ist nie vollständig und die Einigung auf ein einziges gemeinsames Ziel in einer *pluralistischen Gesellschaft* unmöglich ist. Technokrat*innen sind den Herausforderungen der *pluralistischen Gesellschaft* nicht gewachsen. Sie versuchen Probleme in universell gültiger Wissenschaftlichkeit zu lösen, obwohl die Ausverhandlung von Planungen unumgänglich ist:

„The kinds of problems that planners deal with—societal problems—are inherently different from the problems that scientists and perhaps some classes of engineers deal with. Planning problems are inherently wicked.“ (ebd.: 160)

Soziale Planungsprobleme werden nie endgültig gelöst – es gibt keine finale Lösung („Solution“). Im Gegenteil, es werden immer wieder „Re-Solutions“ in neuen „Ausverhandlungsformaten“ gefunden. RITTEL & WEBBER differenzieren deswegen zwischen „Tame Problems“ (einfache/vereinfachte Probleme) und *Wicked Problems* (1973: 160). In den Naturwissenschaften sind Probleme und Lösungen klar definiert. In einer mathematischen Gleichung wird die Unbekannte (x) nach universellen Regeln gelöst. Probleme

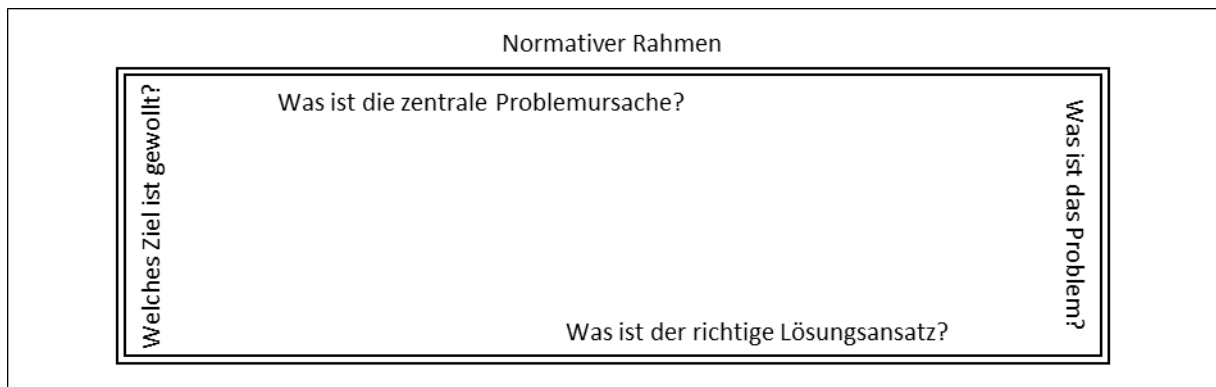


Abb. 2: Der normative Rahmen der Planung (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)

der Naturwissenschaft sind gemessen an *sozialen Problemen einfach*. Ihr Lösungsweg folgt einem roten Faden, an dem man sich entlangtasten kann. Sie sind genügsam und gutartig, denn der Lösungsweg lässt sich bei Misslingen ganz ohne soziale Folgen wiederholen. Ihre Regeln sind hochkomplex doch bleiben ihre Probleme, weil sie nicht von sozialer *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* durchzogen sind, *einfach*. Auch Spiele stellen uns vor *einfache Probleme* (siehe ABBILDUNG 3): So wird Schach auf dem überall gleichen Spielbrett nach einem weltweit anerkannten Regelwerk gespielt.

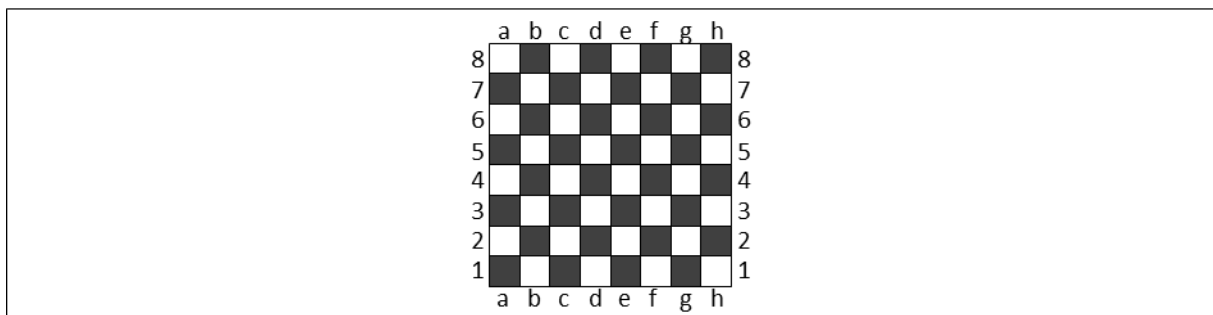


Abb. 3: Einfache Probleme: Das Schachspiel

Immer wieder stellt sich die Frage: Wo und wie soll interveniert werden zwischen dem, was beobachtet wird, und dem, was gewollt ist? Bei *Wicked Problems* sind weder das Problem; noch die Lösung; oder das Ziel eindeutig definierbar. Das macht sie knifflig. *Soziale Probleme* sind hoch normativ und damit vertrackt: Jeder Lösungsansatz einer Gruppe der *pluralistischen Gesellschaft* wird von einer anderen kritisiert werden. Jeder Lösungsversuch ist ein weiterer Schritt im Teufelskreis der konkurrierenden Normen. Dazu kommt die chronische Aggressivität von *sozialen Problemen*: Sie müssen dringend gelöst werden. Der Lösungsweg steht unter zeitlichen, finanziellem und gesellschaftlichem Druck, wie ABBILDUNG 4 zeigt.

Soziale Probleme sind nach RITTEL & WEBBER immer *wicked*. Aber sie werden nicht immer als solche erkannt. Dann werden sie fälschlicherweise als *Tame Problems* behandelt. Andere Planer*innen handeln mit Vorsatz, indem sie *soziale Probleme* „vereinfachen“ oder sie in ihrer *Wickedness* „ignorieren“ (ebd.: 161). Um dem vorzubeugen, definieren RITTEL & WEBBER *Wicked Problems* in 10 Punkten:

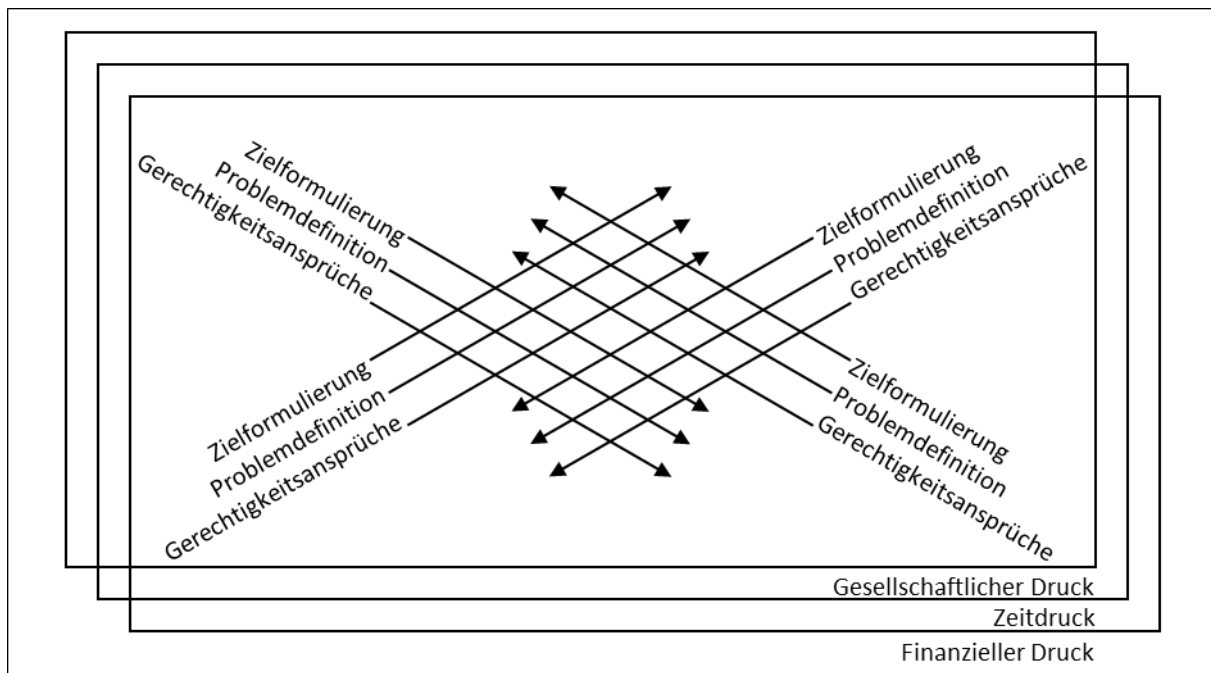


Abb. 4: Zielformulierungen, Problemdefinitionen & Gerechtigkeitsansprüche unter Druck (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)

1. Wicked Problems können nicht abschließend definiert werden. Je nach Verständnis von einer Problemlösung werden andere Fragen gestellt und dazu passende Informationen beschafft. Deswegen müssen alle Lösungsansätze gesammelt werden und bekannt sein. Wird die zentrale Ursache eines Problems formuliert, geht damit die Formulierung des Lösungsansatzes einher. Die Art und Weise, wie ein *Wicked Problem* formuliert wird, ist *das* zentrale Problem. Beim Vergessen oder Auslassen von nur einem Lösungsansatz, wird die Formulierung des Problems im ersten Schritt *vereinfacht*. Mit dem Beispiel der Bodenknappheit wird diese *Vereinfachung* in ABBILDUNG 5 aufgezeigt.

In der Planung stehen Optimierungs-Systeme exemplarisch für die Praxis der *Vereinfachung*. Sie nehmen einen Umfang an möglichen Optimierungen an, der von einem Rahmen an Einschränkungen begrenzt wird, um dann die Maßeinheiten zu definieren, die zur Leistungsverbesserung beitragen.

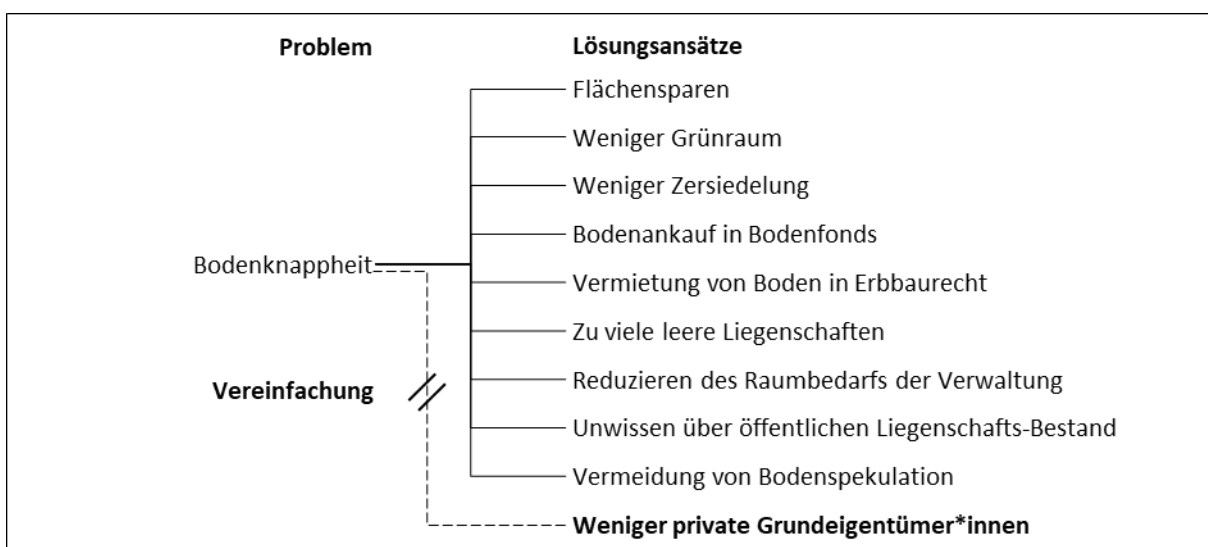


Abb. 5: Fehlende Definitionen der Bodenknappheit

Das *Wicked Problem* der Leistungsverbesserung ist die Definition von Problemen, Zielen und Lösungsansätzen. Optimierungs-Systeme hingegen definieren nur *ein* Ziel und dessen Maßnahmen. (vgl. ebd.: 161–162)

2. Wicked Problems haben keinen Schlussstrich. In der Mathematik wird unter das Ergebnis der Gleichung ein Schlussstrich gezogen; mit dem Schachmatt endet die Partie. *Soziale Probleme* enden hingegen nie. In offenen Systemen und der *pluralistischen Gesellschaft* können immer weitere Kausalitäten in die Formulierung eines *Wicked Problems* einbezogen werden. Durch Lösungsansätze nähren sich Planer*innen dem Problem nur an. (vgl. ebd.: 162) Das zeigt ABBILDUNG 6 ebenfalls am Beispiel der Bodenknappheit. *Wicked Problems* werden nicht aus logischen Gründen für gelöst befunden, sondern aus der Pragmatik der Planung. Die Gründe für einen Schlussstrich liegen außerhalb eines *Wicked Problems*: das Abgabedatum rückt näher, die finanziellen Mittel werden knapper, die Geduld schwindet. Wenn keine Schlussstriche gezogen werden müssten, könnten Planer*innen immer besser planen. Stattdessen wird die Lösung von *Wicked Problems* zwischen Generationen an Planer*innen weitergereicht (siehe KAPITEL 2.4.3.).

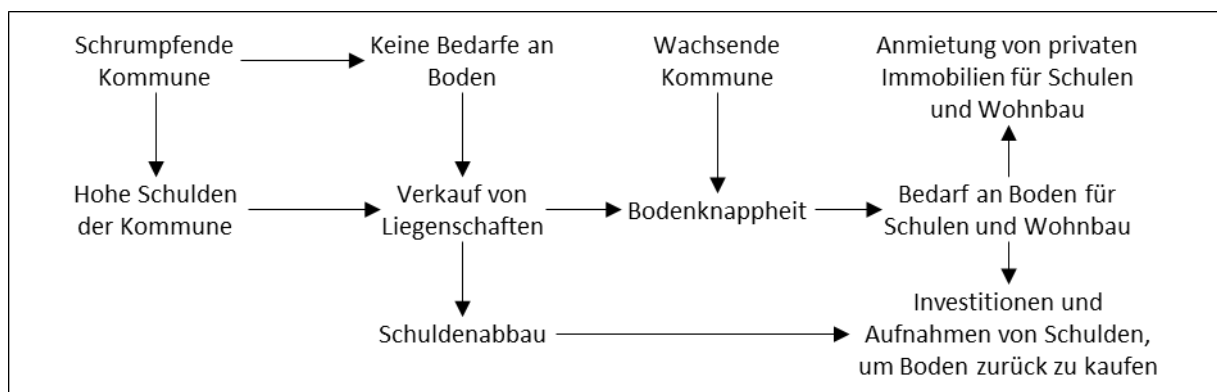


Abb. 6: Keine Schlussstriche unter Planungsproblemen

3. Lösungen sind nicht „richtig oder falsch“, sondern „gut oder schlecht“. Lösungen für naturwissenschaftliche Probleme können nach einem universellen Set an Regeln überprüft und für falsch oder richtig befunden werden. Lösungen für *Wicked Problems* werden hingegen von Individuen und Gruppen je nach Interessen, Normen, „Risikowahrnehmungen“ (DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL., 1990; THOMPSON ET AL., 1999) und Ideologien als gut oder schlecht, besser oder schlechter bewertet. (vgl. ebd.: 163) An der Bewertung erkennt man die „Rationalität“ (DAVY, 1997) die zum entscheidenden Lösungsansatz führt (siehe KAPITEL 2.4.1.).

4. Lösungen zu Wicked Problems können weder ad hoc noch ultimativ getestet werden. *Einfache* oder *vereinfachte Lösungsansätze* können sofort geprüft werden, etwa mathematische Gleichungen oder Optimierungs-Systeme. Die Evaluation wird von einem kleinen Kreis an Wissenschaftler*innen oder Expert*innen durchgeführt. Lösungsansätze zu *Wicked Problems* setzen „Wellen an Konsequenzen“ über

einen praktisch unbeschränkten Zeitraum frei (siehe ABBILDUNG 7). Zum Zeitpunkt der Lösung überwiegen deren Vorteile. Die zukünftigen Nachteile können die intendierten Vorteile jedoch überwiegen. Theoretisch kann erst mit dem Abebben der *Wellen* eine abschließende Bilanz gezogen werden. (vgl. RITTEL & WEBBER: 163) Um *Wicked Problems* zu untersuchen, können allerdings Zwischenbilanzen gezogen werden. Indem das erste *Wicked Problem* in historischen Analysen klar definiert wird, kann der Zeitrahmen der Untersuchung begrenzt werden. Die Bewertungen werden dann unter Berücksichtigung aller Beteiligten des Planungsprozesses und ihrer *Rationalitäten* vorgenommen werden.

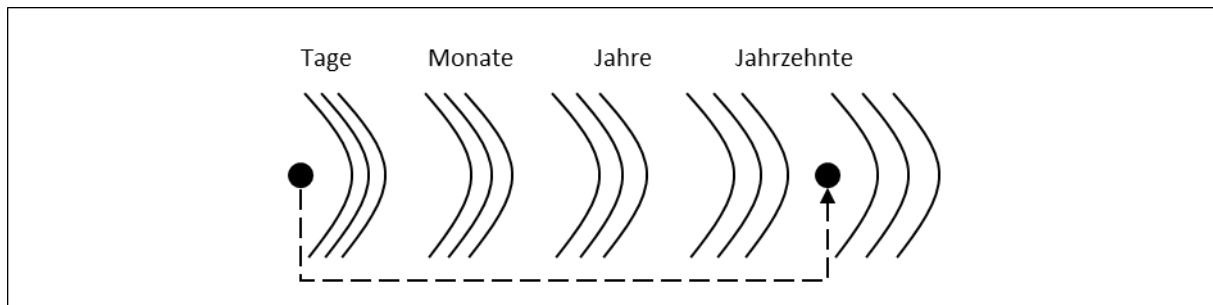


Abb. 7: Wellen der Konsequenzen (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)

5. Jeder Lösungsversuch zu einem Wicked Problem ist eine einmalige Gelegenheit. Bei der Suche nach naturwissenschaftlichen und technischen Lösungen wird sich des experimentellen Versuches bedient. Misslingt der Versuch werden Variablen geändert. Dieses *Trial and Error* hat keine sozialen Folgen. Für die Lösung von *Wicked Problems* ist *Trial and Error* nicht möglich. An Lösungsansätzen zum Umgang mit begrenzten Ressourcen, wie in KAPITEL 2.4. der öffentliche Boden, zeigt sich, dass jeder Lösungsversuch Spuren an der Gesellschaft hinterlässt:

„Whenever actions are effectively irreversible and whenever the half-lives of the consequences are long, every trial counts. And every attempt to reverse a decision or to correct for the undesired consequences poses another set of wicked problems, which are in turn subject to the same dilemmas.“ (RITTEL & WEBBER, 1973: 163)

6. Lösungsansätze für Wicked Problems sind unzählig und nicht abschließend beschreibbar. Problemstellungen mathematischer Gleichungen, im Schach oder in Optimierungs-Systemen haben ein abgeschlossenes Regelwerk, nach dem Lösungen gefunden werden. Planer*innen können nicht wissen, ob sie alle Lösungsansätze der *pluralistischen Gesellschaft* identifiziert und in der Formulierung eines sozialen Problems berücksichtigt haben. Sie können auch widersprüchliche Lösungsansätze finden – oder gar keine. Meistens wird jedoch eine konkrete Lösungsmöglichkeit favorisiert und eine Vielzahl abweichender Ansätze vernachlässigt (*Vereinfachung* von *Wicked Problems*); oder nicht berücksichtigt (*Ignorierung* von *Wickedness*). Diese Entscheidungen sind normativ. Es gibt für die *Re-Solution* von *Wicked Problems* unzählige Lösungsmöglichkeiten, die nicht abschließend zusammengefasst werden können.

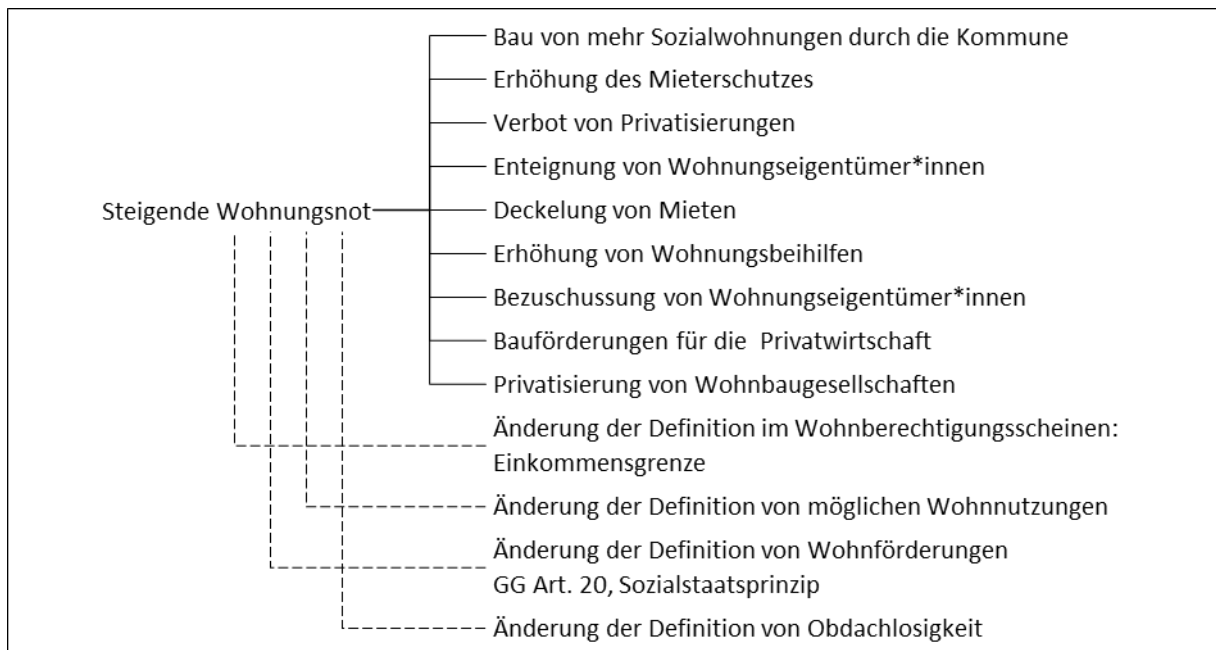


Abb. 8: Unzählige Lösungsansätze zu steigender Wohnungsnot

Wie das Beispiel der Wohnungsnot zeigt, können in Feldern, in denen *Wicked Problems* schlecht definiert worden sind, auch Lösungsansätze nur schlecht definiert werden (siehe ABBILDUNG 8). Die Umsetzung von Lösungen sozialer Probleme ist damit abhängig von normativen Entscheidungsfragen, realistisch-pragmatischen Einschätzungen, dem Einbezug neuer (außergewöhnlicher) Lösungsansätze und dem Vertrauen zwischen Planer*innen und Betroffenen. (vgl. ebd.: 164) Zu ergänzen ist bei dieser Auflistung von RITTEL & WEBBER die normative Entscheidungsfrage darüber, wer die Planungsbetroffenen sind und wie sie in Lösungssuche und -umsetzung einbezogen werden (siehe KAPITEL 2.4.4.).

7. Jedes Wicked Problem ist einzigartig. Zwei mathematische Additionen haben die gleichen Probleme, Lösungen und Ziele. *Wicked Problems* können sich ähnlich sein. Die Bodenpolitik in Berlin kann ähnliche Probleme, Lösungen und Ziele aufweisen, wie die Bodenpolitik in Wien. Genau betrachtet stellen sie jedoch einzigartige Probleme dar, die sich in dezidierten räumlichen, zeitlichen und sozialen Merkmalen unterscheiden. Folglich gibt es auch keine Klassen an *Wicked Problems*: *vertrackte Probleme*, *vertracktere Probleme*, *die vertracktesten Probleme*. Jedes *Wicked Problem* steht für sich. (vgl. ebd.: 164–165) Die Übernahme von *best-practice* Vorbildern, die dem Ziel näher sind, ist nur begrenzt möglich. Planer*innen der Liegenschaftspolitik in Berlin können ihre Formulierungen auf Lösungsansätze aus Wien prüfen. Sie können sich aber nie sicher sein, dass ihr *Wicked Problem* sich nicht in essentiellen Punkten von der Wiener Problemlage unterscheidet: die kommunale Haushaltslage, die Bevölkerungsentwicklung, die Verfügbarkeit öffentlicher Liegenschaften, das Angebot von gefördertem Wohnraum oder der Anteil von Spekulationsimmobilien am Markt. Diese und andere Punkte machen bodenpolitische Probleme jeder Stadt zu einem gewissen Grad einzigartig. Von Problemen und Lösungen anderer Städte kann gelernt werden, sie sind sie aber keine Blaupause (siehe ABBILDUNG 9).

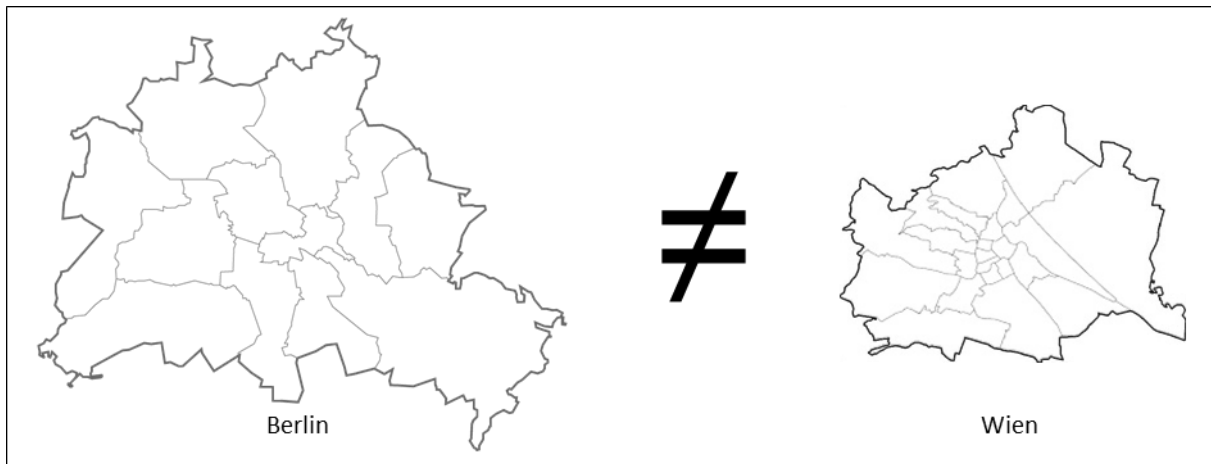


Abb. 9: Keine Lösung: Blaupausen anderer Städte, ihrer Probleme & Lösungen

8. Wicked Problems sind Symptome anderer Wicked Problems. Auf der Suche nach Lösungsansätzen für *Wicked Problems* wird die Formulierung üblicherweise mit der kausalen Begründung für das Problem begonnen. Dabei stellt sich raus, dass einzelne Probleme Teil von größeren Probleme sind: Der Einzelfall auf der Mikro- ist Teil der Struktur auf der Makro-Ebene. Umso höher die Problemformulierung institutionell auf Polity-Ebenen angesiedelt wird, desto generalisierter werden die Kausalitäten festgesetzt. Dem folgen umfassende Lösungen, die in ihrem Umfang schwieriger umsetzbar sind. Dennoch könnten Planer*innen versuchen mehr als Symptome zu heilen und *Wicked Problems* institutionell so hochrangig wie möglich zu lösen (siehe ABBILDUNG 10). Große Probleme können durch inkrementelle Lösungen nur in Teilen gelöst werden. Marginale Lösungen auf niedriger Ebene können strukturelle Lösungen auf höheren Ebenen vernachlässigbar machen. Im Pragmatismus von *Planungs-Hierarchien* werden Probleme häufig auf niedrigeren Ebenen verortet, um die eigene Gestaltungsmacht zu erhalten. RITTEL & WEBBER führen dazu im Jahr 1973 das Beispiel der Verwaltung an, die mit Computern ausgestattet wird, um effizienter zu arbeiten und Kosten zu sparen. Die *Verwaltungs-Hierarchie* wurde in der Software festgeschrieben. Daraufhin wurden strukturelle Änderungen zwischen den Verwaltungseinheiten schwieriger – etwa die Verschiebung von Zuständigkeiten unter neuen politischen Vorgaben. Bei der Neuorganisation wurde von da an auch die IT-Abteilung einbezogen. Deren Formulierung von Problemen, Zielen und Lösungen gestaltete nun maßgeblich die Verwaltungsorganisation mit. (vgl. ebd.: 165)

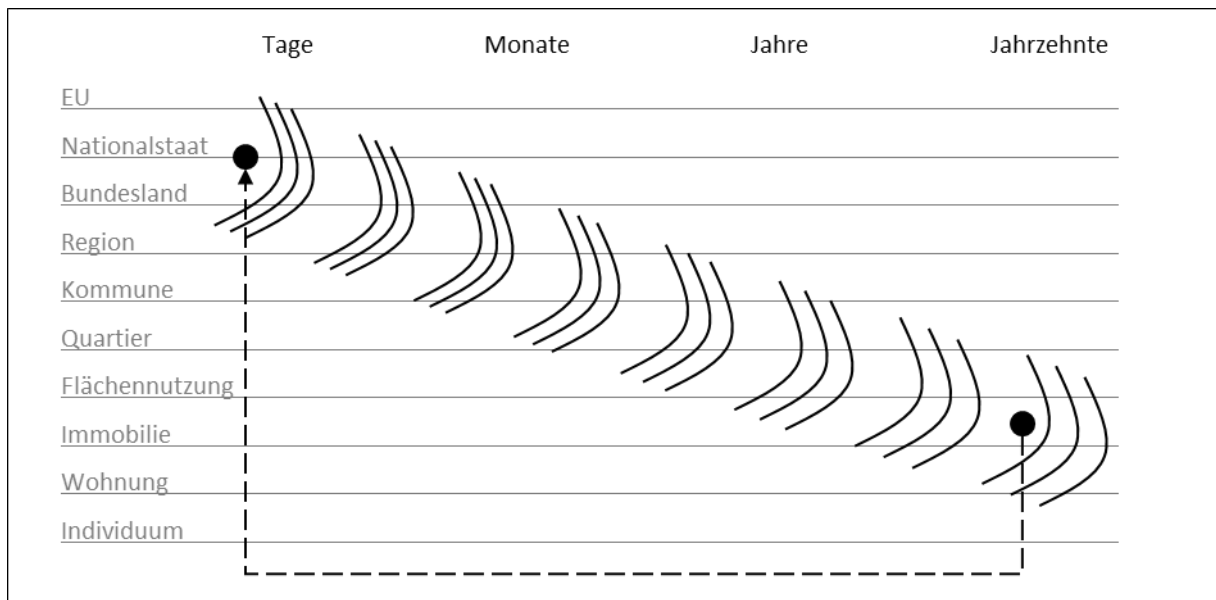


Abb. 10: Problem- & Lösungsformulierung auf der maximalen Polity-Ebene (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)

9. Die pluralistische Gesellschaft bietet multiple normative Perspektiven auf die Erklärung von *Wicked Problems*. Die Wahl der Perspektive bestimmt die Wahl der Lösung. Mit Bezug auf POPPER (1961) zeichnen RITTEL & WEBBER dafür die klassische Falsifikation nach: Wenn unter vorgegebenen Bedingungen der geschätzte Effekt nicht eintritt, ist eine Hypothese falsifiziert. Naturwissenschaftliche Probleme sind also vergleichbar und lassen sich testen (siehe ABBILDUNG 11). Da *Wicked Problems* einzigartig sind (PUNKT 7) und ihre Lösungen nicht im Experiment getestet werden können (PUNKT 5), können die ihnen zu Grunde liegenden *Perspektiven* nicht wie Hypothesen überprüft werden. Deswegen sind die Normen und Werte von Planer*innen die stärksten Faktoren für die Formulierung von *Wicked Problems* und deren Lösungsansätzen. (vgl. ebd.: 166)⁴ Außerdem bleiben *singulär-individuelle Perspektiven* von Planner*innen häufig implizit und daher Unbekannte in der Formulierung von Problemen und Lösungen.

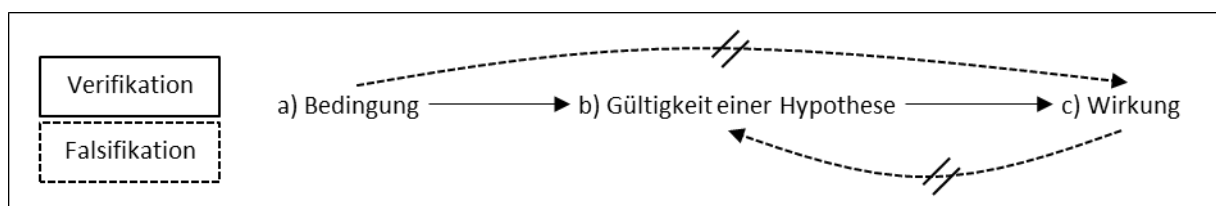


Abb. 11: Verifikation & Falsifikation

10. Planer*innen dürfen nicht falsch liegen. In den Naturwissenschaften werden Hypothesen gerade dafür entwickelt, um widerlegt zu werden. Umso mehr Falsifikationen eine Hypothese besteht, desto stärker ist sie. Es gehört zum naturwissenschaftlichen Diskurs, dass gewisse Hypothesen komplett widerlegt werden. Deren Autor*innen versuchen die Kritik einzubauen und ihre Hypothese auf der Suche

⁴ RITTEL & WEBBER (1973: 166) begreifen die Normen und Werte von Planer*innen als deren „World View“.

nach naturwissenschaftlicher Wahrheit neu aufzustellen.⁵ Falsche Lösungsansätze zu *Wicked Problems* werden hingegen nicht toleriert. Planer*innen haben den Auftrag gesellschaftliche Lebensumstände zu verbessern. Sie werden für den Wirkungsgrad der gewählten Lösungsansätze – in Anbetracht von *Komplexität, Unsicherheit und Normativität* – verantwortlich gemacht. Das heißt, wenn Planer*innen ihre Lösungen umsetzen, sind sie einem weiteren Dilemma (zusätzlich zu dem Dilemma in PUNKT 5) ausgesetzt: der Bewertung durch die *pluralistische Gesellschaft*. (vgl. ebd.: 166–167) *Akteure* von multiplen und kontrahierenden *Perspektiven* reagieren auf Lösungsvorschläge und kritisieren Planungslösungen. Die validierenden *Perspektiven* der *pluralistischen Gesellschaft* nachfolgender Generationen beeinflussen außerdem die Evaluierung der Zwischenbilanzen der *Wellen an Konsequenzen* (PUNKT 4).

2.3. Wicked Problems und die pluralistische Gesellschaft

Die Gesellschaft hat sich entgegen der soziologischen Debatte der 1950er Jahre zu keiner homogenen Massengesellschaft entwickelt.⁶ Heute wird die Gesellschaft immer diverser, Lebensstile differenzieren sich aus. Diese Diversität – für RITTEL & WEBBER 1973 noch relativ neu – ist heute eine Grundkonstante in der Planungswissenschaft und soziologischen Nachbardisziplinen. Anhand von Klassen, Schichten, Milieus, ethischer, kultureller Diversität sowie den Kapital- und Habitus-Formen und Lebensstilen wird versucht Heterogenität zu erfassen. In der Planungstheorie wird dieser Heterogenität unter anderem durch die Planungskulturforschung und die Governance-Forschung Rechnung getragen. Ansätze der Deliberations-Forschung konzeptionieren ebenfalls Beteiligungs- und Ausverhandlungs-Theorien, die Heterogenität berücksichtigen. Gegenüber der postulierten homogenen Masse steht heute also eine Gesellschaft der heterogen ausdifferenzierten Identitätsgruppen. In der zerklüfteten Identitäts-Landschaft haben immer mehr Minderheiten jeweils gemeinsame Normen und Werten. Diese Gruppen grenzen sich in soziokulturellen Lebensstilen immer weiter voneinander ab. Eine Vielzahl an Interessen steht sich in der Gesellschaft gegenüber. Mit Blick auf die ansteigende Ausdifferenzierung und die Politisierung von Teil-Öffentlichkeiten fragen RITTEL & WEBBER:

„In a setting in which a plurality of publics is politically pursuing a diversity of goals, how is the larger society to deal with its wicked problems in a planful way? How are goals to be set, when the valuative bases are so diverse?“ (ebd.: 168)

⁵ Auch in den Sozialwissenschaften und damit in der Planungswissenschaft gibt es Theorien, die sich überprüfen und durch *Trial and Error* Hypothesenprüfungen verbessern lassen. Exemplarisch zu nennen sind Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Partizipationsverfahren, mit denen sich auch in KAPITEL 2.4.4. auseinandergesetzt wird.

⁶ RITTEL & WEBBER verorten die letzte kulturell homogene Gesellschaft in westlichen Nationalstaaten vor der industriellen Revolution. In der soziologischen Debatte der 1950er und 1960er Jahren wurde auf den Trend zu einer nivellierten Mittelschichtgesellschaft spekuliert. Es ist fraglich, ob es die jemals gegeben hat. Als Ausnahme kann die Ära des Fordismus genannt werden. Gesellschaften sind sowohl vor der Industriellen Revolution (Klassengesellschaft) als auch im Industriezeitalter (segmentierte Schichten) sozial, ökonomisch und kulturell keineswegs homogen gewesen. Die *pluralistische Gesellschaft* des 20. Jahrhunderts ist in Lebensstilen ausdifferenziert, die Klassengegensätze im 19. Jahrhundert waren jedoch gravierender. Öffentliche Planung war aber hoheitliches Staatshandeln und kümmerte sich deshalb nicht um unterschiedliche Interessen und Erwartungen.

Ist das Konzept des universellen Gemeinwohls in Anbetracht dieser *pluralistischen* Skizzierung von Gesellschaft anachronistisch? RITTEL & WEBBER beklagen bis 1973 keine Theorie zur Findung der gerechtesten Gesellschaft gefunden zu haben. Die Skepsis von RITTEL & WEBBER gegenüber dem universellem Gemeinwohl treibt auch diese Forschungsarbeit an. Immerhin handelt es sich um eines der höchsten sozialen Güter demokratischer Gesellschaften, abgeleitet aus dem Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz (Art. 20 Abs. 1, GG, BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2020a) und dem Nachhaltigkeitsprinzip etwa im Brundtland-Bericht (HAUFF, 1987; zitiert nach MÜLLER, 2017: 111–118) und den 17 *Sustainable Development Goals* (UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015). Es ist die Herausforderung mitunter der Planungsethik Gemeinwohl und Gerechtigkeit in einer *pluralistisch-heterogenen Gesellschaft* zu definieren, denn das zu Grunde liegende *Wicked Problem* der ungerechten Verteilung und deren Lösungsansätze werden von den *pluralen Perspektiven* dieser Gesellschaft konstant kritisiert, wenn sie *vereinfacht* oder in ihrer *Wickedness ignoriert* werden. In der normativen Bewertung von *Wicked Problems* werden „inter-group“ *Differenzen* zu „inter-group“ *Konflikten*. Was die einen befriedigt, lehnen die anderen ab; was für die einen ein Problem löst, lässt für die anderen ein Problem entstehen (vgl. RITTEL & WEBBER: 168–169). Ohne eine *pluralistische* Gesellschaftsethik stehen Planer*innen vor der Herausforderung in ihrer Legitimität stetig in Frage gestellt zu werden. Ihnen könnte vorgeworfen werden gerechte Verteilung nie im Sinne aller Bürger*innen und ihrer *Perspektiven* umzusetzen.

Die einzigen traditionellen Ansätze, auf die RITTEL & WEBBER im Angesicht der *Wicked Problems* in der Planung und in Ermangelung einer *pluralistischen* Gesellschaftsethik zurückgreifen, sind einerseits das vertrauende Überlassen von Planung an den *top-down* politisch-administrativen Apparat und andererseits das Stärken *individualistischer* Gerechtigkeit durch das Ausweiten *individualistischer* Wahlmöglichkeiten. Der *Individualismus* könne in seiner Summe als das Gemeinwohl des Konsumismus gelten. *Individualismus* ist ein Grundkonsens *liberaler* Gesellschaften. Nach RITTEL & WEBBER ist aber die singulär *individualistische* Antwort eine Flucht vor dem gesellschaftlichen Druck *Wicked Problems* gemeinschaftlich definieren zu müssen. Besonders an Gemeinschaftsgütern wird klar, dass Gemeinwohl nicht jede*r Konsument*in für sich alleine definieren kann: saubere Luft, Trinkwasser, natürliche Grünräume, aber auch Straßen, leistbaren Wohnraum und öffentliche Infrastrukturen brauchen alle Bürger*innen – unabhängig von *individualistischen* Kaufentscheidungen und kultureller Diversität. Deswegen fordern RITTEL & WEBBER die Planungswissenschaften dazu auf Gerechtigkeitstheorien zur normativen Ausverhandlung von *Wicked Problems* zwischen *Planungs-Hierarchie* und *Liberalismus* zu konzeptualisieren.⁷

⁷ Die Planungswissenschaften können zu der Suche nach Gerechtigkeitsmaßstäben nur einen begrenzten Beitrag leisten. Die öffentliche Planung ist nur ein (kleines) Politikfeld von vielen, die sich mit Politik- und Gesellschaftstheoriebildung beschäftigen.

In der vorliegenden Arbeit wird Bodenpolitik als ein *Wicked Problem* verstanden, für das planungsethisch gerechte Lösungen aufgezeigt werden können. Dafür ist eine Theorie nötig, die die *Pluralität* gesellschaftlicher *Perspektiven* auf ein *Wicked Problem* abbildet und sich in der normativen Lösungsfindung zwischen den ethischen *Perspektiven* positioniert. An diesem Punkt versucht die vorliegende Arbeit die „Cultural Theory“ der Risikoforschung (DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL., 1990; THOMPSON ET AL., 1999) ansetzen zu lassen.⁸ Mithilfe der Typologie der *Risikowahrnehmung* werden in den folgenden Kapiteln *Ethiken der Planung* (siehe KAPITEL 2.4.2.), die ethischen *Perspektiven* der Bodenpolitik (siehe KAPITEL 2.4.3.) und der Partizipation (siehe KAPITEL 2.4.4.) herausgearbeitet. Die Typologie erlaubt einen inter-ethischen Lernprozess zwischen den *Akteuren* und *Organisationen* der unterschiedlichen *Risikowahrnehmungen*: In der ethischen *Rechtfertigung* und *Kritik* von Lösungen zu *Wicked Problems* befinden sich die *Risikowahrnehmungen* stets im Austausch.⁹ Diese Arbeit soll einen Beitrag zu diesem Austausch bilden:

„The science of opinion does not create opinion but can only clarify it and make it more conscious of itself.“ (DURKHEIM, 1985: 439–440)

2.4. Die Rationalitäten der Cultural Theory

Planung steht auch heute vor der Herausforderung die *pluralistische Gesellschaft* in ihren Normen und Werten einzuschätzen und abzuwägen. Mittlerweile haben die Soziologie und ihre Nachbardisziplinen etliche theoretische Konzepte hervorgebracht, die dieser Frage nachgehen. Von einer homogenen Gesellschaft, in der alle Individuen rational handeln, gehen sowohl der „Rational Choice“ Ansatz (MONROE, 1991) als auch die „Systemtheorie“ (LUHMANN, 1986) weiterhin aus. Konzeptionelle Schwierigkeiten einer homogenisierten Gesellschaft wurden in KAPITEL 2.3. mit Bezug auf RITTEL & WEBBER (1973) erläutert. Eine homogen konzeptionierte Gesellschaft wird von Vertreter*innen des Post-Strukturalismus abgelehnt. Diese soziologische Strömung lässt keine Generalisierungen gesellschaftlicher Heterogenität zu. Menschen, Gruppen und auch historische Epochen werden als unvergleichbar konzeptioniert. Sie mit Mitteln der Komparatistik gegenüberzustellen, wird deren essentieller Einzigartigkeit nicht gerecht (DERRIDA, 2011). Zwischen diesen Polen gibt es eine Bandbreite an kulturellrelativistischen Positionen, die die *Rationalitäten* sozialen Handelns unter der Berücksichtigung von raum-zeitlichen Einschränkungen analysieren (GREEN & SHAPIRO, 1994; FLYVBJERG, 2001; siehe ABBILDUNG 12).

⁸ In der vorliegenden Arbeit wird sich auf die *Cultural Theory* am interdisziplinären Schnittpunkt von Planungswissenschaft, Risikoforschung und Soziologie bezogen. Diese wurde von Mary Douglas, einer der bedeutendsten Vertreterinnen der Kulturanthropologie, initiiert und hat Überschneidungen mit den angelsächsischen „Cultural Studies“ in der Erforschung von materiellen und symbolischen Dimensionen von (politischer) Kultur. In KAPITEL 2.4. wird die *Cultural Theory* genauer erläutert. Von den deutschsprachigen Kulturwissenschaften ist sie insofern abzugrenzen, dass sie sich nicht mit der Hoch- oder Populärkultur auseinandersetzt.

⁹ Je nach ethischer *Perspektive* werden andere *Risiken* wahrgenommen. Aus diesen *Risiko-Konkurrenzen* zwischen *Akteuren* und *Organisationen* können Lösungen herausgearbeitet werden, die in Maßen für alle Beteiligten gerecht sind (siehe KAPITEL 2.5.).

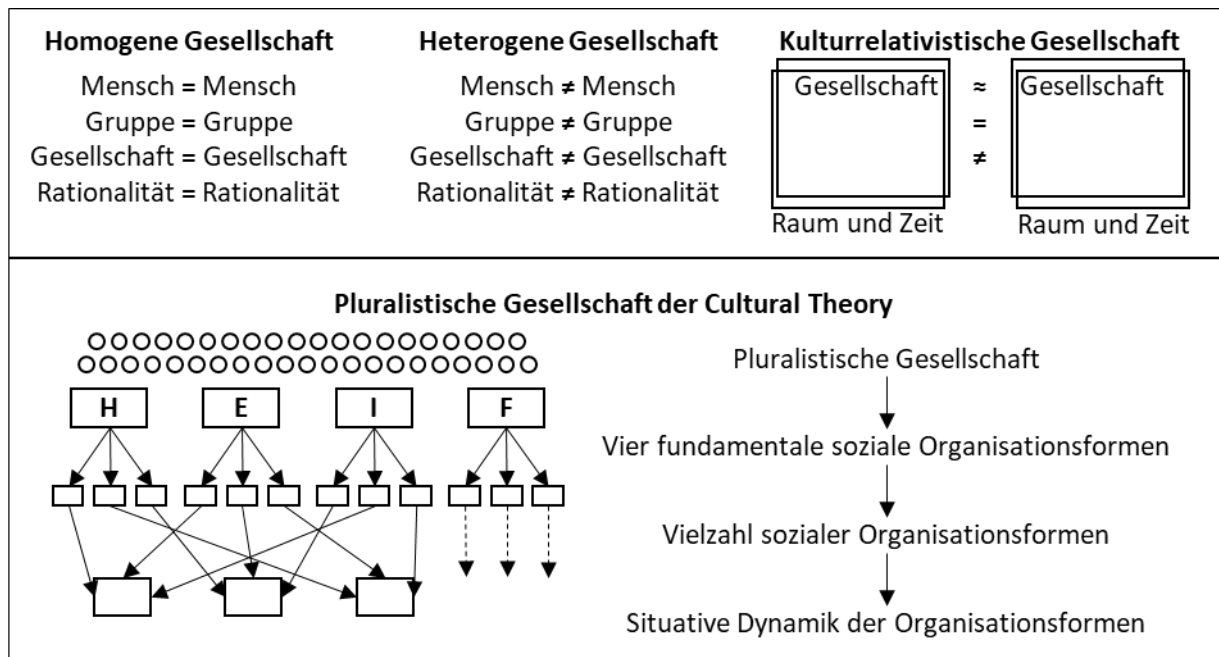


Abb. 12: Homogene, heterogene, kulturrelativistische Gesellschaftsbilder & das pluralistische Gesellschaftsbild der Cultural Theory (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006)

Mit der Planungskulturforschung wurde auch der „Cultural Turn“ in der Planungstheorie eingeleitet (vgl. OTHENGRAFEN ET AL., 2019). Mit Bezug auf WILDAVSKY (1987) fragen daher VERWEIJ ET AL.:

„In view of the wide social variety across time and space, it seems implausible to insist either that all individuals follow a single rationality or that all societies are similar. Yet if it were true that individuals or societies were uniquely different, then how could we ever communicate across cultures, understand history, cooperate, and interpret new events?“ (2006: 818–819)

Um die Idealtypen der *Cultural Theory* auszuarbeiten, brauchte es die Vorarbeit vieler empirischer Studien sowie deren Theoretisierung und Typologisierung. Mehrere soziologische Konzepte bieten Ansätze die Heterogenität sozialer Handlungen evidenzbasiert zu verstehen. HIRSCHMAN (1997) analysiert die rivalisierenden *Perspektiven* der Marktgesellschaft. POLYANI (1944) erarbeitet ökonomische Handlungsformen: „Markt“, „Umverteilung“ und „Reziprozität“; OUCHI (1980) die Mechanismen der Kontrolle und Verhandlung: „Markt“, „Bürokratie“ und „Klan“. Ähnlich geht GRANOVETTER (1985) bei seiner Einteilung wirtschaftlichen Handelns vor: „Hierarchie“, „Markt“, „Vertrauen“ und „Amtsmissbrauch“. POWELL (1990) kategorisiert Institutionen in „Markt“, „Hierarchien“ und „Netzwerke“. SNIDAL (1994) und OSTROM ET AL. (1995) schließen daran an, indem sie Warenformen differenzieren: „Öffentliche Güter“, „Private Güter“, „Gemeinschaftsgüter“ und „Club-Güter“. Zu nennen sind auch die Lösungen für kollektive Probleme nach LICHBACH (1995): „Markt“ und „Vertrag“, „Hierarchie“ und „Gemeinschaft“. OSTROM (2000) teilt wirtschaftliches Handeln in *Rationalitäten* ein: „Rational Egoist“, „Conditional Cooperator“ und „Willing Punisher“. Die meisten Theorien typologisieren soziales Handeln nur entlang der Heterogenität ökonomischer Handlungsformen. Sie beanspruchen nicht, dass menschliches Handeln *per se* auf eine begrenzte Anzahl an fundamentalen sozialen Organisationsformen zurückgeführt werden kann. Damit

stellt sich die Frage, wie alltägliches und politisches Handeln von ökonomischem Handeln differenziert werden kann.

Vertreter*innen der *Cultural Theory* bieten dazu einen typologischen Mittelweg an. Mit ihr ist es möglich die unzähligen Formen sozialen Handelns in einer limitierten Anzahl an grundlegenden Formen sozialer Organisation zu ergründen (VERWEIJ ET AL., 2006: 819). Diese Typologie wurde ursprünglich konzeptioniert, um die Klassifikationen der *Grand Old Social Theorists* (MARX & ENGELS, 1867, 1883, 1894; DURKHEIM, 1917; WEBER, 1985) als Idealtypen auf die empirischen Ergebnisse ethnographischer Studien anzuwenden (DOUGLAS, 1978, 1999).

Warum braucht es eine solche Typologie für ethische Analysen? In der Theoriebildung zu heterogenen Gesellschaften stehen sich theoretischen Grundhypothesen diametral gegenüber. Vertreter*innen von Realismus und Konstruktivismus debattieren, ob der Mensch rational handelt; jene des politischen Internationalismus und des ökonomischen *Neoliberalismus* streiten, ob Gesellschaften kooperieren können; Vertreter*innen des *Individualismus* und des Funktionalismus konkurrieren darum, ob der Mensch der Ursprung oder das Ergebnis der Gesellschaft ist. Diese ontologischen Debatten bremsen die Planung aus. Vertreter*innen von (Neo-)Marxismus und Management-Theorien werden ihre *Perspektive* auf gerechte Planung nicht zu Gunsten der anderen verschieben. (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006: 836) Mitthilfe der *Cultural Theory* können Theorien, die Teil normativer *Perspektiven* sind, überwunden werden. Sie ermöglicht die Analyse der Vielfalt normativer *Perspektiven*, die *soziale Probleme* dominieren oder um Mitbestimmung konkurrieren. Durch jede *Perspektive* werden *Risiken* unterschiedlich wahrgenommen. Mit der *Cultural Theory* können *Perspektiven* und ihre *Risikowahrnehmungen situativ* und problemzentriert zusammengebracht (SEN, 1977; DOUGLAS, 1987; HIRSCHMAN, 1992) und gemeinsame Lösungsansätzen ausverhandelt werden:

„[...] [C]ultural theory does not deny that people act strategically or rationally but seeks to go beyond that statement by specifying the alternative strategies and rationales that appear plausible in different social settings.“ (VERWEIJ ET AL., 2006: 837)

Dabei gehen auch Vertreter*innen der *Cultural Theory* von normativen Vorannahmen aus. Es wird vorausgesetzt, dass Menschen rational denken und handeln. Da soziale Gruppen von ihren Weltbildern eingeschränkt sind und strategisch aus unterschiedlichen *Perspektiven* argumentieren, werden sie sich in *Konflikten* divergierender Grundannahmen nie einig. Und trotzdem – mit Bezug auf den „Argumentative Turn“ (MORONE & WOODHOUSE, 1986; COLLINGRIDGE, 1992; WINNER, 1992) – ist die Debatte nicht nur unausweichlich, sondern die Lösung. Mit der *Cultural Theory* werden vier „Ways of Life“ herausgebildet, die, als vier „Idealtypen“ (HENDRIKS, 1999), „Kulturen“ (ELLIS & THOMPSON, 1997) oder „Rationalitäten“ (DAVY, 1997, 2008, 2012; HARTMANN, 2012) sozialer Organisationsformen definiert werden.¹⁰ Diese vier

¹⁰ In dieser Arbeit wird der Begriff der „Rationalitäten“ nach DAVY (1997) verwendet, um das *rationale* Handeln der Akteure verschiedener *Perspektiven* in der *situativen Dynamik* der Organisationsformen zu betonen. Ebenfalls können so verschiedene *Risikowahrnehmungen* von Planungsakteuren als gleichberechtigt *rationale* Einschätzungen herausgearbeitet werden. Dem *liberalen* Konzept des Rational Choice (MONROE, 1991) wird damit widersprochen.

Rationalitäten treffen in allen *sozialen Problemen* der *pluralistischen Gesellschaft* aufeinander (siehe ABBILDUNG 12):

- 1) „Hierarchie“
- 2) „Egalitarismus“
- 3) „Individualismus“
- 4) „Fatalismus“

Entlang dieser vier *Rationalitäten* können dem „Impossibility Theorem“ (THOMPSON ET AL., 1990: 87) zufolge universell Trennlinien *sozialer Konflikte* gezogen werden: Es ist unmöglich, dass alle vier *Rationalitäten* in sozialen Situationen *nicht* gleichzeitig vertreten sind.¹¹ In *Ausverhandlungsformaten* sozialer Probleme stehen sie in immer neuen „situativen Dynamiken“ zueinander: vom Ortsverein bis zur UNO, vom Bau eines Kinderspielplatzes im Quartier bis zum Großprojekt von stadtweiter Bedeutung. Die *Cultural Theory* macht Normen nicht nur explizit, sie fügt auch eine vierte *Rationalität* an, die in der Grundhypothese, dass rational handelnde Menschen einem rationalen Ziel folgen, meistens vernachlässigt wird: den *Fatalismus*. Dieser der Planung abgeneigte Typus macht die Theorie praxisnah, denn manche *Wicked Problems* sind zu groß, um gelöst werden zu können. DOUGLAS betont, dass ethisch differenzierende Typologisierungen nie abgeschlossen sein können: Es ist nicht klar, ob es vier, fünf oder fünfzig *Rationalitäten* gibt (vgl. 1982: 185). HARTMANN argumentiert, die vier *Rationalitäten* seien „a reasonable number to manage pluralism, but complex enough to avoid dualism“ (2012: 249), wie Staat vs. Markt, Liberalismus vs. Kommunismus und *top-down* vs. *bottom-up*. Die *Cultural Theory* generalisiert die grundlegenden Normen sozialer Probleme, bleibt jedoch offen für raum-zeitliche Relativierungen. DAVY sieht in ihrer Typologie die Chance sowohl „Over-Simplification“ als auch „Over-Specialization“ zu vermeiden (2012: 236).

Die *Cultural Theory* ist eine dynamische Theorie. Sie nimmt an, dass die Vertreter*innen der vier *Rationalitäten* intern Probleme, Lösungen und Ziele formulieren und zugleich extern in *situativen Dynamiken* in einem ständigen Ausverhandlungsprozess miteinander stehen. Dadurch können *Wahrnehmungen* und Bewertungen *sozialer Probleme* durch die vielfältigen *Rationalitäten* der *pluralistischen Gesellschaft* kategorisiert und analysiert werden – so, wie es RITTEL & WEBBER (1973) fordern. Die *Cultural Theory* lässt sich am besten auf soziale *Ausverhandlungsformate* anwenden, in denen sich *Akteure* direkter Interaktion miteinander stehen, um zu argumentieren, sich zu *rechtfertigen* und zu *kritisieren* (MARS, 1994; DAKE & THOMPSON, 1999). Schwierig ist nach VERWEIJ ET AL. (2006: 838) die Anwendung auf langfristige historische Entwicklungen von Makro-Ebenen. Mit diesem anwendungsbezogenen *Risiko* sollte eine *General Theory of Planning* zurecht kommen, fordern RITTEL &

¹¹ Im Gegensatz: Es ist sogar wahrscheinlicher, dass die *Dynamik* der sozialen Organisationsformen noch komplexer ist und noch mehr *Rationalitäten* vertreten sind. Die Typologie bietet eine Reduktion möglicher ethischer *Perspektiven* auf vier Grundtypen.

WEBBER (1973: 165), um sich die Offenheit zu bewahren *Wicked Problems* auf der höchstmöglichen Ebene zu verorten.

Die vorliegende Arbeit nimmt dieses *Risiko* an und wird im EMPIRISCHEN TEIL die Berliner Bodenpolitik 1990–2020 in ihren langfristig historischen Entwicklungen anhand der *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* ihrer *Ausverhandlungsformate* analysieren. Dafür braucht es eine konkretere normativ-analytische Typisierung der vier *Rationalitäten*. In KAPITEL 2.4.1 werden die unzähligen sozialen Organisationsformen und ihre Normen daher vereinfacht, zusammengefasst und schematisiert.

2.4.1. Die Stories der Rationalitäten: Vier Risikowahrnehmungen

Um die vier *Rationalitäten* in Beziehung treten zu lassen, ordnet sie die *Cultural Theory* in die sozialen Dimensionen des „Grid-Group“ Schemas ein (GROSS & RAYNER, 1985; DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL. 1990; THOMPSON ET AL. 1999; SCHWARZ & THOMPSON, 1990; siehe ABBILDUNG 13). Durch dieses Schema werden vier „Kulturen der Risikowahrnehmung“ herausgebildet. Die Dimension der „Grid“ (senkrechte Achse) misst in welchem Umfang Recht und Ordnung das Verhalten von Individuen einschränken. Die Dimension der „Group“ (horizontale Achse) misst in welchem Umfang die Verpflichtung zu einer sozialen Gruppe das Denken und Handeln von Individuen einschränkt.

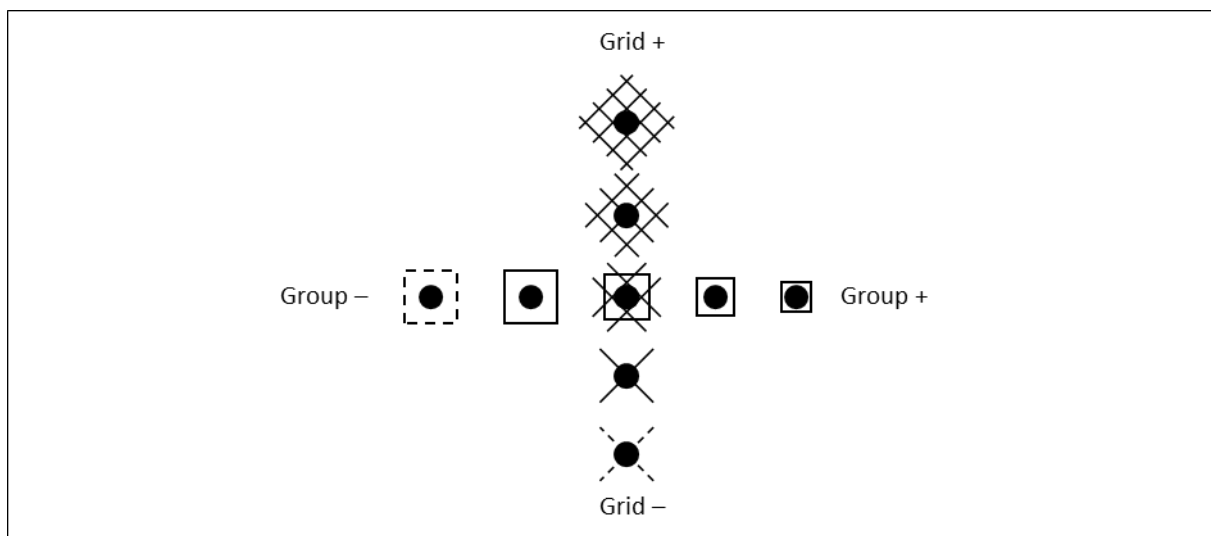


Abb. 13: Cultural Theory: Die „Grid-Group“ Achsen einschränkender Ordnungs- & Gruppendimensionen (adaptiert nach GROSS & RAYNER, 1985; DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL. 1990; THOMPSON ET AL. 1999; SCHWARZ & THOMPSON, 1990)

Die vier *Rationalitäten* erwachsen aus eben diesem *Grid-Group* Schema, indem den Achsen der zwei Dimensionen extreme Werte (hoch/tief) zugeordnet werden. Im *Egalitarismus* organisieren sich Individuen in hoher Solidarität und geringer Stratifizierung. In *Hierarchien* organisieren Individuen sich mit einem starken Gruppenbezug und hoher Stratifizierung. *Individualisten* organisieren sich mit einem geringen Gruppenbezug und in ebenso geringen *Hierarchien*. Im *Fatalismus* besteht ein hoher Gruppenbezug zum Netz der Stratifizierung und ein geringer Bezug zu Gruppensolidarität.

Das *Grid-Group* Schema füllt die *Rationalitäten* mit Leben. Es entstehen vier „Myth of Nature“ (HOLLING, 1979; TIMMERMAN, 1986), also *Risikowahrnehmungen* zur Stabilität von Ökosystemen, die für soziologische

Zwecke die Gesellschaft übertragen werden können. Folglich werden *Risikowahrnehmungen* zur Stabilität der Gesellschaft in dieser Arbeit mit vier *Myths of Human Nature* typologisiert. Diese *Mythen* werden metaphorisch durch einen Ball in der Landschaft illustriert: Der Ball steht für die Welt oder die Gesellschaft. Die Landschaft steht für die *Wahrnehmung* von *Risiken*, die auf diese Welt zukommen, und wie diese *Risiken* abzuwenden sind (vgl. THOMSON ET AL., 1990, siehe ABBILDUNG 14). Jeder *Mythos* enthält damit Erfahrungen und Weisheiten der *Risikowahrnehmungen* der Welt, Vorstellung von sozialer Organisation und Gerechtigkeit.

Für den *Egalitarismus* ist die Welt fragil und komplex. Die Menschheit sollte sich besonders um die Umwelt und den gesellschaftlichen Zusammenhalt kümmern. Individuen schätzen das einfache Leben in Gemeinschaften. Märkte und Verwaltungen schränken sie in diesem Ziel ein. Sie wissen, dass die Chancengleichheit der Marktwirtschaft nicht ausreicht. Es braucht Gleichheit im Ergebnis. Dafür wird sich mit dem „Veil of Ignorance“ (RAWLS, 1971) im Moment der Verteilung die Augen verbunden.¹² Die Umwelt und der gesellschaftliche Friede werden mit Freiwilligkeit und individuellem Engagement gerettet – in der Bildung und in politischen Bewegungen. Wer sich *egalitären* Werten verweigert, wird durch Kampagnen und Demonstrationen zu mehr Bewusstsein und Vorsicht aufgefordert.

Die Welt zeigt sich für *Hierarchien* kontrollier- und steuerbar. Die Umwelt und auch gesellschaftliche Verhältnisse sind stabil. Die Gesellschaft macht zwar Fehler aber Recht und Ordnung können diese in Grenzen halten. Verteilungsgerechtigkeit wird durch Expert*innen und Behörden bestimmt, indem sie den Bedarf gesellschaftlicher Schichten ermitteln. Umweltschutz oder Planung kann durch anerkannte Sachverständige gemanagt werden. Sie setzen die Belastungsgrenzen von Umwelt und Gesellschaft in „Nutzwertanalysen“ (BENTHAM, 1907) fest.¹³ Dann stellen sie Regularien und Gesetze auf, um Individuen und Unternehmen in ihrer Fehlerhaftigkeit zu begrenzen.

Für *Individualisten* sind Umwelt und Gesellschaft resilient. Die Natur erholt sich von allen menschengemachten Einflüssen, die Gesellschaft von *Konsequenzen* des Markthandelns. Individuen sind absolut unabhängig. Sie können ihrem Eigeninteresse folgen: „Jeder ist seines Glückes Schmied.“ Auf der Suche nach technischen Lösung für den Umweltschutz konkurrieren sie am Markt. Unternehmen probieren diese Lösungen nach dem Prinzip *trial and error* – die Welt hält Fehler aus. Am freien Markt gibt es Chancengleichheit. Aber wer mehr arbeitet, bekommt im Ergebnis auch mehr. Individuen gehen davon aus, dass andere auch davon profitieren, wenn sie Gewinn machen. Sie kooperieren bis zu dem Punkt, an dem es keinen Eigennutzen mehr gibt. Über allem wacht die „Unsichtbare Hand“ (SMITH, 1776)¹⁴: Umweltschutz und unternehmerisches Engagement für die Gesellschaft sollte sich für alle lohnen – Unternehmen, Arbeitnehmer*innen und Aktionär*innen.

¹² Der „Veil of Ignorance“ (RAWLS, 1971) wird in KAPITEL 2.4.2. unter Egalitarismus ausführlicher erläutert.

¹³ Die „Nutzwertanalyse“ (BENTHAM, 1907) wird in KAPITEL 2.4.2. unter Utilitarismus ausführlicher erläutert.

¹⁴ Die „Unsichtbare Hand“ (SMITH, 1776) wird in KAPITEL 2.4.2. unter Liberalismus ausführlicher erläutert.

Im *Fatalismus* gibt es keinen Bezug zur Umwelt und Gesellschaft. Umweltschutz und gesellschaftlicher Friede sind weder Ziel noch Handlungsoption. Die Menschheit ist launisch, man kann ihr nicht trauen. Es gibt keine gerechte Verteilung. *Soziale Probleme* sind generell zu groß: „Es kommt, wie es kommen muss!“ Wo Engagement für eine gerechtere Welt ansetzen soll, ist nicht klar. Politisches Handeln bringt nichts, denn die Kommunikation ist unzuverlässig: In Verhandlungen reden alle immer aneinander vorbei. Deswegen kann weder in Gemeinschaften, am Markt noch von der Umwelt selbst gelernt werden. Der Lauf der Dinge kümmert *Fatalisten* nicht: „Die Würfel sind gefallen.“

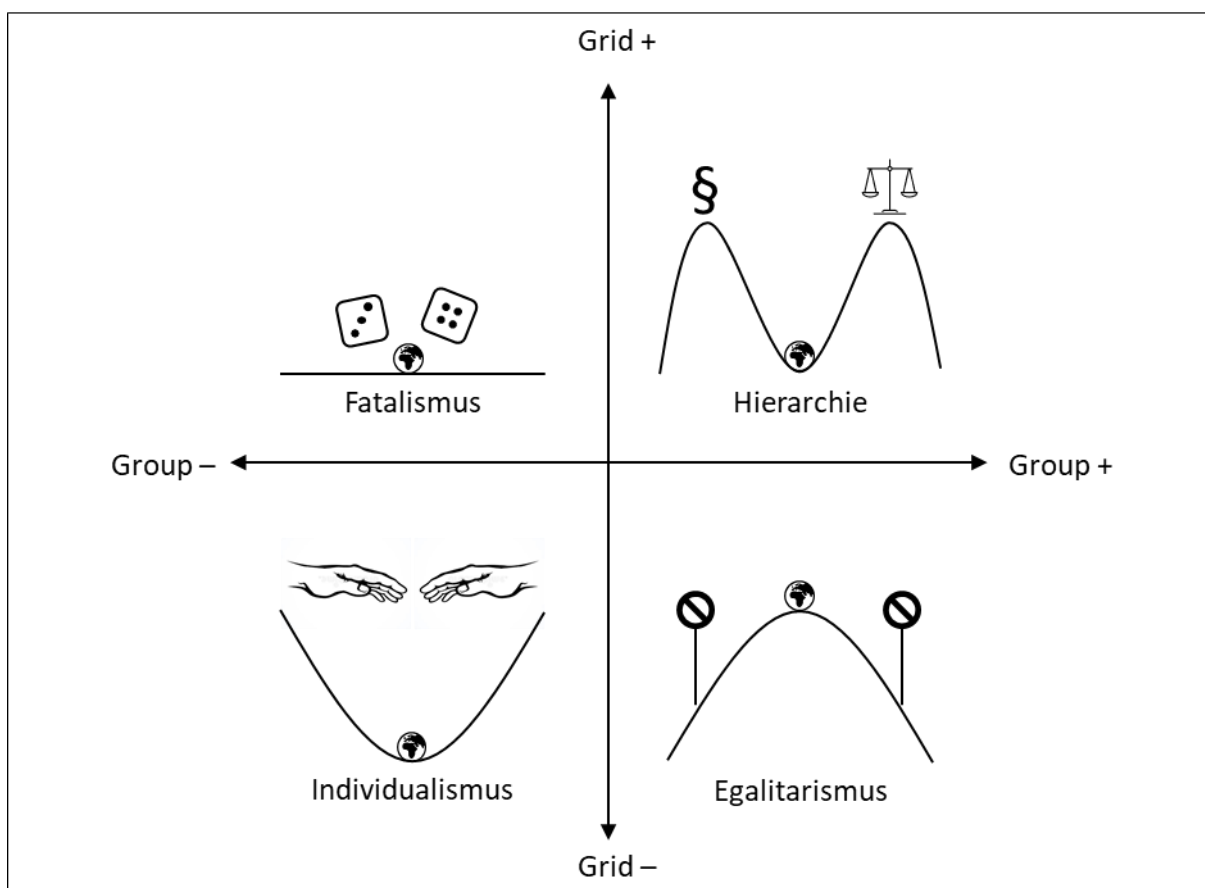


Abb. 14: Cultural Theory: Die vier Weltbilder auf den „Grid-Group“-Achsen (adaptiert nach GROSS & RAYNER, 1985; DOUGLAS, 1982, 1987; THOMPSON ET AL. 1990; THOMPSON ET AL. 1999; SCHWARZ & THOMPSON, 1990)

In der *Dynamik der vier Weltbilder* findet sich die gesamte Vielfalt sozialer Probleme wieder.¹⁵ Je nach Problem ändert sich die vorherrschende *Rationalität* und jene, die in Opposition stehen, reagieren und kritisieren. Die *Dynamik* ist fluktuativ, endlos und komplex. Die Vielfalt normativer *Rationalitäten* in der *pluralistischen Gesellschaft* kann aus diesen vier grundlegenden Organisationsformen erwachsen. Sie finden sich allen Problemen des Alltags. Ebenso vertreten sind sie bei politischen Problemen: Wie wird in Zeiten der COVID-19-Pandemie zwischen der Auslastung des Gesundheitssystems und der Wiedereröffnung der Wirtschaft abgewogen? Auch in Planungsproblemen findet sich die *Dynamik* der vier *Rationalitäten*: Die Verkehrsplanung wägt ab zwischen Schnelligkeit und Sicherheit im Straßenverkehr. Die Bodenpolitik beschäftigt sich mit Eigentumsfragen oder der Verteilung von

¹⁵ Auch die vier Weltbilder werden im Folgenden als vier *Rationalitäten* begriffen.

Planungsgewinnen. Die Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Disparitäten ist in den Planungswissenschaften zentral. Den Theorien der Planung sind normative Hypothesen inhärent – häufig ohne sie explizit zu machen (vgl. WIECHMANN, 2019a: 3).

Die *Cultural Theory* wird interdisziplinär angewendet. Mit ihr werden die *situativen Dynamiken* der *Rationalitäten* verschiedenster Forschungsfelder empirisch erfasst und analysiert. Es finden sich Studien zu psychischen Krankheiten (SWEDLOW, 1994), *Risiken* der Politik (THOMPSON, 1998a) und dem technologischen Wandel (SCHWARZ & THOMPSON, 1990). In der thematischen Überscheidung zur Planungswissenschaft finden sich Analysen von *Risikowahrnehmungen* zum Klimawandel (VERWEIJ ET AL., 2006), Studien zum internationalen Wasserschutz (VERWEIJ, 2000), Meeresnaturschutz-Gebieten (HALIK ET AL., 2018) oder der regionalen Wasserpolitik am Rhein (VERWEIJ, 2017). In den Planungswissenschaften führte DAVY (1997) die *Cultural Theory* aus einem rechtswissenschaftlichen Standpunkt ein. Es findet sich eine vielfältige Ansätze in Studien zu Demokratievorstellungen im Sozialen Wohnungsbau (JENSEN, 1999), nationalen politischen Kulturen (MAMDOUH, 1999), regionaler Kooperation (DAVY, 2004), Bodenpolitik (DAVY, 2012), Hochwassermanagement (HARTMANN, 2011), der Öffentlichkeitsbeteiligung (HARTMANN, 2012), der europäischen Kohäsionspolitik (HARTMANN & HENGSTERMANN, 2014) und der Stadtplanung (SCHMITT & HARTMANN, 2016). Viele dieser Studien analysieren die *situative Dynamik* im empirische Feld entlang von „Policy Stories“ (siehe ABBILDUNG 15). Diese wurden von THOMPSON & RAYNER (1998a, 1998b) entwickelt, um *Rationalitäten* in *sozialen Problemen* sichtbar zu machen.

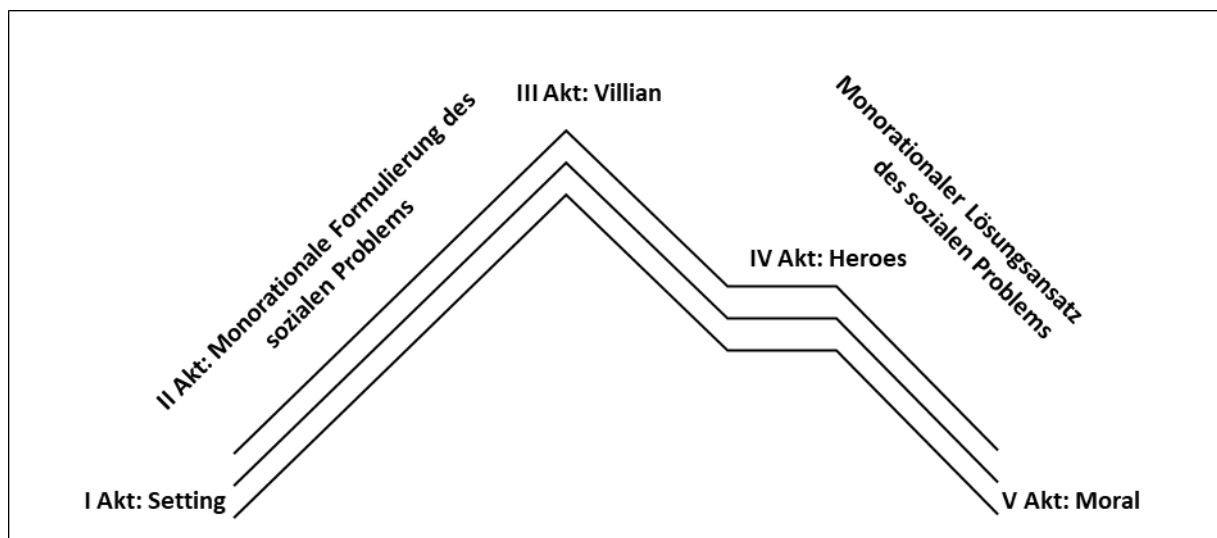


Abb. 15: Die Dramaturgie monorationaler Policy Stories (vgl. THOMPSON & RAYNER, 1998a, 1998b)

Policy Stories werden, ähnlich den Abenteuern des Odysseus, entlang der normativ in sich logischen Dramaturgie der vier *Rationalitäten* erzählt. Begonnen wird im ersten Akt mit der *Wahrnehmung* durch die dominante *Rationalität* (Setting) und deren Formulierung des sozialen Problems im zweiten Akt. Im dritten Akt wird der Schuldige (Villain) gefunden. Rettung kommt im vierten Akt durch die *Akteure* der eigenen *Rationalität* (Heroes), die im fünften Akt die richtige Lösung (Moral) bieten. Anschließend werden die *Policy Stories* aus Sicht der anderen *Rationalitäten* erzählt. Kein *Mythos von Natur und Gesellschaft*, keine *Policy Story* ist falsch, aber auch keine absolut richtig, denn sie alle suchen nur nach

Lösungsansätzen, die der inhärenten Logik ihrer *Rationalität* entsprechen. Eine *Policy Story* lässt sich nicht erzählen, ohne die anderen auszulassen. Eine *Story* alleine kann die anderen auch nicht ersetzen – ein langer Theaterbesuch.¹⁶ Die *Cultural Theory* berücksichtigt auch solche *Rationalitäten*, die sich kein Gehör verschaffen können oder wollen. Die *fatalistische „Non-Story“* (VERWEIJ ET AL., 2006.: 839) will keine eigene Theatervorstellung. Ihre Skepsis raunt bei jeder Vorführung durch den Saal: Ist das überhaupt ein Problem, das gelöst werden kann? Die Vorstellungen über das *gute Leben* sind hochgradig normativ und können deswegen keiner Falsifizierung unterzogen werden (THOMPSON & WARBURTON, 1985): *Policy Stories* definieren selbst, was ihrer *Rationalität* nach als Fakt gilt (und was nicht) und durch welche Evidenzen diese Fakten zu beweisen sind. *Egalitäre Stories* misstrauen etwa ökonomischen Erklärungsmodellen oder Maßstäben des Managements. *Individualistische Stories* lehnen holistisch-ökologische Evidenzen ab. *Hierarchische Stories* stehen der absolut Freien Marktwirtschaft und den alleinigen Maßstäben der *Sozialgerechtigkeit* skeptisch gegenüber. Die Suche nach guten Lösungen wird dadurch erschwert, denn die *eine* verifizierbare Lösung kann nicht gefunden werden. In TABELLE 2 werden die *Policy Stories* zusammengefasst.

Rationalität (Davy, 1997, 2012)	Egalitarismus	Hierarchie	Individualismus	Fatalismus
Risikowahrnehmung Soziales Problem	Die Welt ist fragil und komplex	Die Welt ist stabil	Die Welt ist resilient	Die Welt ist zu komplex
Schuldige & Amoral	Regierungen und Unternehmen, denen der Verfall der Welt nicht klar ist	Verstöße gegen Gesetze und Regularien	Planwirtschaft	Menschen sind launisch
Soziale Organisation	Globale Solidarität	Kontrolle und Steuerung	Trial and Error	Zufall
Lösung & Held	Freiwilligkeit und individuelles Engagement für Gleichheit im Ergebnis	Verteilungsgerechtigkeit durch Abwägung von Experten	Chancengleichheit am Markt	Keine Lösung passt allen
Gesellschaftsbild	Wertegemeinschaften	Rechtsgemeinschaft	Unabhängige Individuen	Die Gesellschaft ist zu pluralistisch

Tab. 2: Monorationale Policy Stories

Wie schon in KAPITEL 2.2. (PUNKT 9) mit Bezug auf RITTEL & WEBBER (1973) erläutert, werden die vielfältigen *Rationalitäten* der *pluralistischen Gesellschaft* häufig *ignoriert* und *Re-Solutions vereinfacht*. Politische *Akteure* nehmen an, dass die Planung dadurch profitiert. In zeitlichen, finanziellen und gesellschaftlichen Drucksituationen können nicht alle bei allem einbezogen werden. Die Interessen der *Akteure* dominanter *Rationalitäten* werden dann stärker positioniert oder die *Vereinfachung* wird als alternativlos dargestellt. Dabei gehen *Vereinfachungen* und *Ignoranz* von *Wickedness* auf die Kosten der *pluralistischen Gesellschaft*. (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006: 829–831) Dieser Umgang mit *Rationalitäten* findet

¹⁶ An dieser Stelle wird auf das KAPITEL 2.4. verwiesen. Kooperation zwischen den Vertreter*innen der *Rationalitäten* ist möglich. *Policy Stories* sind der Grundstock für die Erarbeitung von *Clumsy Solutions*, die in diesem KAPITEL definiert werden. Sie zu erzählen, ermöglicht einen *Perspektivwechsel* für die Vertreter*innen der *Rationalitäten*.

sich auch in planungstheoretischen Debatten wieder. Theorien nehmen auf unterschiedliche Planungsethiken dabei implizit – teils explizit – Bezug.

In KAPITEL 2.4.2. wird der Versuch unternommen Planungstheorien nach den *Policy Stories* der *Rationalitäten* zu kategorisieren. Die Typologie einer möglichen planungsethischen Analyse kann damit zwischen *pluralistischen Ethiken der Planung* differenzieren.

2.4.2. Die Rationalitäten der Planungsethik

Analyse, Bewertung und Planung sind der klassische Dreischritt angewandter Planungstheorien. Die Planungsethik nach LENDI & HÜBLER (2004), MICHEL-FABIAN (2005) und MÜLLER (2017) nimmt gegenüber Theoriebildung, Lehre und Planung eine kritische Position ein: Ethische Bewertungen werden in der Planungspraxis oft vernachlässigt. Methodologisch baut die Bewertung auf der Analyse auf. Doch die normativen Grundannahmen der Analyse bleiben meistens implizit (siehe ABBILDUNG 16). Da Planung den Weg von einer beobachteten Ausgangslage zu einer erwarteten zukünftigen Lage beschreibt (siehe KAPITEL 2.1.2.), fordern Vertreter*innen der Planungsethik, dass Ethik in der Planung nicht implizit-willkürlich mitschwingen, sondern explizit-bewusst eingesetzt werden sollte. Die *Rationalitäten* der *Cultural Theory* könnten dafür genutzt werden Planer*innen Planungsethik bewusst zu machen. Nach MÜLLER ist mit Planungsethik nicht gemeint „[...]“, dass es moralische Regeln und Werte gäbe, die nur für die räumliche Planung gelten. Planungsethik als Bereichsethik will vielmehr die Gedanken der philosophischen Ethik für die räumliche Planung fruchtbar machen“ (2017: 11). Unterschiedliche Planungsethiken sind eingebettet in unterschiedliche – vermeintlich universelle – *Rationalitäten* der Umwelt, der Gesellschaft und deren *Risikowahrnehmungen*.¹⁷ Obwohl MÜLLER (2017) die Berücksichtigung von Planungsethik in der Theoriebildung fordert, verbindet er planungswissenschaftliche Theorieströmungen nicht mit planungsethischen Positionen. Er bettet seine planungsethischen Erläuterungen über weite Teile nur in exemplarische Fälle der Planungspraxis ein. Mit „Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen“ (LENDI & HÜBLER, 2004) und dem zweibändigen „ARL Reader Planungstheorie“ (WIECHMANN, 2019a, 2019b) liegen zwei Standardwerke vor, die planungsethische Positionen explizit mit planungswissenschaftlicher Theoriebildung verknüpfen.

¹⁷ Um Fragen der Gerechtigkeit in der Planung zu klären, stellt sich nach MÜLLER die Frage, wer Anspruch darauf hat ethisch gerecht behandelt zu werden. Haben nur Menschen diesen Anspruch (*Anthropozentrismus*) oder etwa auch die Natur (*Physiozentrismus*)? Wenn der Natur Rechte zugesprochen werden, welchen Teilen? Der Phatozentrismus fordert Rechte für alle empfindlichen Tiere (SINGER, 1996), der Biozentrismus für alle Lebewesen (SCHWEITZER, 1960) und der Holismus für die gesamte Natur (GORKE, 1999, 2000). Die *physiozentrische* Ethik wirft nach Müller zu umfangreiche *Konflikte* auf, um in der Planung Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Er lehnt den *Physiozentrismus* in Fragen der Planungsethik ab. *Konflikte* sind nicht als *Konflikte* zwischen Mensch und Natur zu verorten, sondern werden zwischen Menschen definiert, die konkurrierende soziale Ansprüche auf die Nutzung der Natur erheben (vgl. MÜLLER, 2017: 13). Darauf aufbauend werden die Gerechtigkeitsmaßstäbe (*Utilitarismus*, *Liberalismus* und *Egalitarismus*) als *anthropozentrische Ethiken der Planung* verstanden.

Raumplanung ist eine normative Wissenschaft, denn kaum eine *Theorie der Planung* kommt ohne normative Handlungsanweisungen an die Praxis aus.¹⁸ In den meisten Planungstheorien finden sich daher planungsethische Positionierungen. In Anlehnung an FALUDIS (1969) Trennung in „prozessuale »Theories of Planning«“ und „substantielle »Theories in Planning«“ (WIECHMANN, 2019: 4) wird angenommen, dass es nicht *eine Ethik der Planung* gibt („Ethics of Planning“), sondern *mehrere Ethiken der Planung* („Ethics in Planning“).¹⁹ SCHMITT & HARTMANN (2016) halten fest, dass Planungstheorien bis heute von drei großen Gerechtigkeitsmaßstäben beeinflusst werden: *Utilitarismus*, *Liberalismus* und *Sozialgerechtigkeit*. HARTMANN (2018) definiert diese, wie auch die Umweltethik, als die drei dominanten *Ethiken der Planung*.²⁰ Diese *Ethiken* überschneiden sich inhaltlich mit den drei dominanten *Rationalitäten* der *Cultural Theory*: *Utilitarismus* (= *Hierarchie*), *Liberalismus* (= *Individualismus*) und *Sozialgerechtigkeit* (= *Egalitarismus*).²¹ Wenn eine Planungstheorie einem normativen Ansatz folgt, sind dieser Norm eine *Rationalität*, dessen Gerechtigkeitsmaßstäbe und ihre *Wahrnehmung von Risiken* zu entnehmen. Das heißt normative Planungstheorien können nach ihren *Rationalitäten* untersucht, in *Policy Stories* erzählt und im *Grid-Group* Schema (siehe KAPITEL 2.4.1.) kategorisiert werden. VERWEIJ ET AL. verfolgen diesen analytischen Ansatz, indem sie die Überschneidungen von 39 vielzitierten sozialwissenschaftlicher Typologien mit dem typologischen Schema der *Cultural Theory* aufzeigen. Ihr Ziel ist es in den Sozialwissenschaften „Cross-disciplinary Learning“ und „Conceptual Borrowing“ zu ermöglichen (2020: 285).

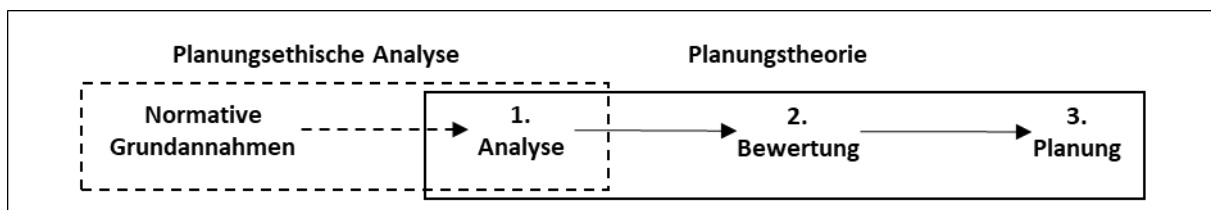


Abb. 16: Die planungsethische Analyse

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen es VERWEIJ ET AL. (ebd.) gleichzutun und die am meisten zitierten *Theorien der Planung* auf ihre *Rationalitäten* hin zu analysieren. Um den Ansatz der planungsethischen Analyse (siehe ABBILDUNG 16) anzudeuten, wird im Folgenden eine exemplarische Kategorisierung von Planungstheorien nach den drei Planungsethiken nach HARTMANN (2018) vorgenommen.²² Dem *Impossibility Theorem* (siehe KAPITEL 2.4.) folgend, werden *soziale*

¹⁸ Ausnahmen werden von pragmatischen Planungstheorien gebildet (siehe GEISELHART & STEINER, 2012).

¹⁹ Die Differenzierung zwischen „Ethik der Planung“ und „Ethiken der Planung“ wird vom Autor vorgenommen.

²⁰ HARTMANN (2018) inkludiert die *Umweltethik* in die vier *Risikowahrnehmungen* der Umwelt. Damit bezieht er sich auf die Differenzierung von *Anthropozentrismus* und *Phatozentrismus*, wobei er letzteren, wie auch MÜLLER (2017), für die Planungsethik ablehnt.

²¹ Der *Fatalismus* als vierte *Rationalität* der *Cultural Theory* wird in diesem KAPITEL bewusst ausgelassen. In KAPITEL 2.4.5. wird er als vierte Kategorie *monorationaler* Lösungen eingeführt.

²² Diese Kategorisierung bezieht sich im Wesentlichen auf Erkenntnisse, die in der Auseinandersetzung mit dem „ARL Reader Planungstheorie“ (WIECHMANN, 2019a, 2019b), dem Eintrag „Planungstheorie“ im Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (WIECHMANN, 2018) und in der Lehrveranstaltung „Theorie der Raumordnung und Raumplanung“ (BLOTEVOGEL & HUMER, 2020) gesammelt wurden. Die Auswahl der Theorien ist selektiv.

Planungsprobleme von allen *Ethiken der Planung* formuliert und versucht zu lösen. Die idealtypische Stilisierung von substanziellen *Theorien der Planung* nach *Ethiken der Planung* wird als erster Schritt dazu gesehen, *Rationalitäten* innerhalb der Theorien zu erkennen und aus ihren Logiken – über Disziplinen und Konzepte hinweg – zu lernen. In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass es all diese *Ethiken der Planung* braucht, um Lösungen für *Wicked Problems pluralistisch* und damit annähernd gerecht zu formulieren.

Utilitarismus

Die bekanntesten Vertreter der *utilitaristischen* Ethik sind JEREMY BENTHAM (1907) und JOHN STUART MILL (1863). Sie stellen die Hypothese auf gerechte Handlungen mathematisch berechnen zu können: Glück und Leid größerer und kleinerer Mengen stehen sich in der Rechnung gegenüber. Durch diese Summierung kann Gerechtigkeit abgewogen werden. In Nutzwertanalysen der Planungspraxis wird von derselben Prämisse ausgegangen: Jede planerische Entscheidung beruht auf einer Abwägung von Glück und Leid, Kosten und Nutzen (vgl. MÜLLER, 2017: 67–72; siehe ABBILDUNG 17). Unter dem Strich dieser abwägenden Rechnung soll Glück erhöht und Leid minimiert werden: „The greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong“ (BENTHAM, 1907; zitiert nach SANDEL, 2010). Nicht nur die Intensität des (Un)Glücks ist entscheidend, sondern die Größe der (un)glücklichen Gruppen (SANDEL, 2007). Doch wer soll Glück abwägen? THOMAS HOBBS schreibt dafür dem Gesellschaftsvertrag das „Myth of Control“ ein (DAVY, 2012: 15). Die Abwägung soll vom staatlichen Souverän, dem „Leviathan“ (HOBBS, 1651; siehe ABBILDUNG 18), ausgeführt werden. Es vertritt alle Mitglieder der Gesellschaft und alle Mitglieder sind vor dessen Rechtsprechung gleich.²³

Dieser Ethik folgen Planungstheorien, die die Planungshoheit des Staates betonen. Die Rolle des Staates ist es, das Glück der größten Zahl zu beschützen (DAVY, 2012: 15), auch wenn das bedeutet, dafür das Leid kleiner Gruppen in Kauf zu nehmen (SCHMITT & HARTMANN, 2016). Die Wurzeln dieser *Rationalität* sind dem Gottglauben entlehnt: „Gott als Planer“ und seine Vertreter auf Erden richten über die Seligen. Auch die

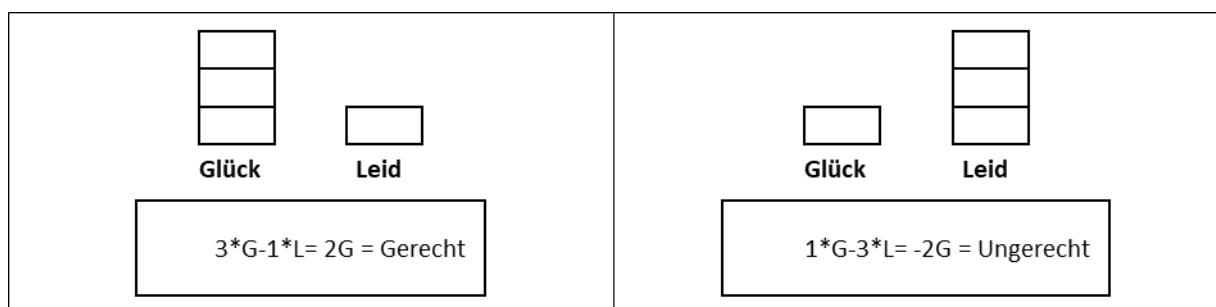


Abb. 17: Die Nutzwertanalyse

²³ ABBILDUNG 18: Zu sehen ist der Souverän, der über Land, Städte und deren Bewohner herrscht. Sein Körper besteht aus den Menschen, die in den Gesellschaftsvertrag eingewilligt haben. In seinen Händen hält er Schwert und Hirtenstab, die Zeichen für weltliche und geistliche Macht. Überschieden ist die ABBILDUNG durch ein Zitat aus dem Buch Hiob: „keine Macht auf Erden ist mit der seinen vergleichbar“.



Thomas Hobbes (1651). Titelblatt: *Leviathan*. Gravur von Abraham Bosse

Abb. 18: Das *Leviathan* nach THOMAS HOBBS (1651)

„Anpassungsplanungen“ des 19. Jahrhunderts, die mit der technischen Raumplanung, Regulierung von Mindeststandards und Gefahrenabwehr die öffentliche Sicherheit wahren, nehmen diese *Rationalität* ein. Die „Auffangplanung“ bis zur Mitte 20. Jahrhunderts ist ebenfalls in der Tradition des *Utilitarismus* zu verorten. Staatliche Reglementarien sollen reformiert und die öffentliche Daseinsvorsorge von Seiten der Städte ausgeweitet werden. Deutlich wird die *top-down* Planung bei den umfassenden gesellschaftlichen Planungen auf wissenschaftlicher Grundlage, wie im New Deal der USA (1933) oder der Forderung nach einer staatliche geplanten Stratifizierung der Gesellschaft durch KARL MANNHEIM: „Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus“ (1935) und „Freedom, Power and Democratic Planning“ (1951). Auf ihn ist der nicht abreißende Wunsch von Planer*innen der öffentlichen Verwaltung nach einer „starken Planung“ zurückzuführen. Die ideologischen Diktaturen des 20. Jahrhunderts fetischisieren den „starken Staat“ in Sozialismus (UdSSR 1917–1991), Faschismus (Italien 1922–1945; Österreich 1933–1938) und Nationalsozialismus (NS-Deutschland 1933–1945). In den 1960er Jahren bildet sich mit der „Anpassungs- und Auffangplanung“ (ALBERS, 1970) eine pragmatische Planungsströmung heraus, die *soziale Probleme* technisch lösen will. Ihre politischen Positionen sind implizit, wobei der Staat als planende Instanz unhinterfragt bleibt. Die Entwicklungsplanungen der 1950er und 1960er Jahre versuchen in Konzepten des „Comprehensive Planning“ (WEBBER, 1963; TINBERGEN, 1964, 1967; JOCHIMSEN, 1970) Planungen allumfassend und großflächig zu konzeptionieren (Synoptische Planung). Die strikte Rationalisierung der Planung (Ziel-Mittel-Schema) sollte dies ermöglichen. Die „Prozessuale Planungstheorie“ nach FALUDI (1969) orientiert sich am Ideal der Rationalität des Planers, um den Berufsstand der Planung zu untermauern. Die Raumplanung erfuhr weitere Verwissenschaftlichungen (MEISE & VOLWAHSEN, 1980), wobei die Ansätze der systemtheoretischen Planung (MCCLOUGHLIN, 1969) hervorzuheben sind. In

komplexen Modellen sollen die verstrickten Zusammenhänge von Planungs-Systemen erfasst werden, um Handlungen der Stadt- und Regionalplanung objektiv abwägen zu können.

Mit dem Inkrementalismus des „Muddling Through“ (LINDBLOM, 1959) kommt die Erkenntnis, dass synoptische Planungen nicht möglich sind. Probleme der Planung werden in kleinen Maßnahmen – ausschließlich von der staatlichen Planung ausgehend – sukzessive gelöst. Die Konzepte der synoptisch-rationalen und inkrementell-ökonomischen Planung werden im „Mixed Scanning“ als „drittem Weg“ der kommunitaristischen Planung (ETZIONI, 1967) zusammengeführt: Häufig gesetzte kleine Maßnahmen werden eher akzeptiert, in Krisen sind umfängliche Grundsatzentscheidungen nötig. Maßnahmen und Entscheidungen gehen aber weiter vom Staat aus. Mit dem (Re-) „Turn to Strategy“ des „New Strategic Planning“ (HEALEY, 2007: 183) wird eine Renaissance „starker“ Strategien eingeleitet, die in Europa als integrative Ausrichtung staatlicher Planungs-Ebenen (ALBRECHTS & BALDUCCI, 2013) und in den USA als „Cooperate Planning“ des Staates mit Unternehmen (BRYSON, 2004) verstanden wird. Im „Perspektivischen Inkrementalismus“ (GANSER, HESSE & ZÖPEL, 1991) bleiben Zielvorgaben auf dem Niveau von gesellschaftlichen Grundwerten (statt wissenschaftlicher Operationalisierung). Die Prinzipientreue gegenüber der Öffentlichkeit wird an erfüllten Einzelfällen festgemacht. Durch die Reduktion der Planung auf Projekte (statt Programme), überschaubare Etappen (statt Langfristigkeit) und den Verzicht auf flächendeckende Realisierungen wird versucht die Akzeptanz staatlicher Planung zu erhöhen.

Vertreter*innen sozialstaatlicher und wohlfahrtsstaatlicher Planungstheorien nehmen das *Risiko* wahr, dass der Markt jederzeit versagen könnte. Es braucht den „starken Staat“, um gegenzusteuern und den Markt „zu zähmen“. Staatsversagen ist die Ausnahme. Strategien und Fachplanungen für Planungen im landesweiten Maßstab müssen von staatlichen Behörden (Kommunen, Länder, Bund) abgestimmt werden. Sie folgen den Anweisungen der politischen Repräsentant*innen und handeln damit im politischen Interesse der Bürger*innen. In der Planung sollte „Gesetzesgerechtigkeit“ gewährleistet werden (partikularer Gerechtigkeitstyp der sozialen Gerechtigkeit).

Die öffentliche Verwaltung sieht im Raum und dessen Boden „öffentliche Güter“ (vgl. KRUGMAN & WELLS, 2006: 477), die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu erhalten sind. Dem *anthropozentrischen* Ökologismus des *Utilitarismus* folgend, ist die Natur die Lebensgrundlage der Gesellschaft. Nach der *utilitaristischen* Generationengerechtigkeit erhält der Staat all diese sozialen Güter für zukünftige Generationen. Die Effizienz der öffentlichen Raumplanung wird von Vertreter*innen der *utilitaristischen* Planungsethik hochgeschätzt. Sie kann mangels Wirkungszuordnung jedoch nicht eindeutig rückverfolgt werden: Die Ergebnisse der Raumplanung werden auf niedrigen Polity-Ebenen und in der Fachplanung sichtbar.

Liberalismus

Das höchste Gut des *Liberalismus* ist die individuelle Freiheit (SANDEL, 2010) und damit „Elitist Justice“ (DAVY, 1997), nach der akkumuliertes Eigentum ein Zeichen von vielen genutzten Chancen ist. JOHN LOCKE

(1698) schreibt dazu den Gesellschaftsvertrag als „Myth of Liberty“ (DAVY, 2012: 16). Kooperation in diesen Gesellschaftsvertrag erscheint wie ein iteratives Gefangenendilemma (DAVY, 2005: 123; siehe ABBILDUNG 19): *Marktakteure* kooperieren bis sich ihr Profit nicht weiter vermehrt. Der Staat greift nur ein, wenn er damit Privateigentum schützt.

		B			
		Deliberative Kommunikation für kollektive Lösung		Strategische Kommunikation für individuelle Lösung	
A	Deliberative Kommunikation für kollektive Lösung	3	3	0	5
	Strategische Kommunikation für individuelle Lösung	5	0	1	1

Abb. 19: Das iterative Gefangenendilemma (adaptiert nach DAVY, 2005)

Diese Vertragsform findet sich schon in der amerikanischen Declaration of Independence von 1776 und deren Grundsatz des *Liberalismus*:

„We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.“ (NATIONAL ARCHIVES, 2021)

Dieses Ideal bestimmt seitdem die *Freie Marktwirtschaft*. ADAM SMITH (1776) lieferte mit der *Unsichtbaren Hand* die metaphysisch-psychologische Erklärung für *liberale* Gerechtigkeit der sich selbst steuernden *Homines Oeconomici*. Daran schließen im 19. Jahrhundert sozioökonomische Raumgesetze an. THÜNEN (1826) stellt mit den „Thünenschen Ringen“ ein Modell auf, nach dem Bauern ihre Gewinn maximieren, indem sie Produkte umso näher am Absatzmarkt produzieren, desto niedriger deren Rendite ist.²⁴ WALTER EUCKEN entwickelte seit 1937 den *Ordoliberalismus* (1948), in dem der Staat einen Rahmen für wirtschaftliches Handeln seiner Bürger*innen bildet, und prägte damit das gesellschafts- und wirtschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft.²⁵ FRIEDRICH A. HAYEK (1960) erarbeitete die Theorie des wissenschaftlichen Fortschritts, nach der sich die besten (technischen) Ideen am freien Markt entwickeln und so den Weg für gesellschaftlichen Fortschritt ebnen. Der Staat zieht sich auf seine Funktion als „Nachtwächter“ zurück. Er greift nur ein, wenn der Markt versagt (NORTH, 1990). MILTON FRIEDMAN (1962) prägte mit seiner Doktrin: „The social responsibility of business is to increase its profits“ den *Marktliberalismus*. ROBERT NOZICK (1974) unterstrich mit „Anarchy, State, and Utopia“ die Forderungen nach einem minimalistischen Staat: nur so viel Staat wie nötig und so viel individuelle Freiheit wie möglich.

²⁴ Indem Bauern in den „Thünenschen Ringen“ THÜNEN (1826) Transportkosten für Produkte mit niedriger Rendite einsparen und sich für Produkte mit hoher Rendite leisten, erhöht sich der Gewinn je nach Allokation und Entfernung zum Absatzmarkt.

²⁵ Das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft kann als Kombination aus *liberaler* und *sozialgerechter* Ethik eingeordnet werden kann.

In dieser Ethik werden Deregulierungseffekte privater Planungen und Liberalisierungseffekte der öffentlichen Planung (vgl. FLÄMIG, 2018) und der Kommunalwirtschaft (vgl. OEBBECKE, 2018) angestrebt.

Die *liberale* Planungsethik ist seit den 1960er Jahren in der planungstheoretischen Debatte vertreten. Die Planung richtet sich in dieser Phase nach den Prinzipien des ökonomisch-rationalen Handelns (vgl. DAVIDOFF & REINER, 1962). Besonders in betriebswirtschaftlichen Strömungen seit den 1980er Jahren wird diese Rationalität deutlich: Aus den Bereichen „Marketing“ und „Management“ entwickelte sich, zuerst im anglosächsischen Raum, das „New Public Management“ (NPM) (MINTZBERG, 1994). Mit dem Harvard-Modell der Strategischen Planung (BRYSON, 2004) werden Strategien mittels SWOT-Analyse²⁶ entwickelt, realisiert und evaluiert. Ökonomische Kennzahlen (Finanzlage, Nachfrage, Konkurrenten am Markt, Effizienz) prägen das Modell. Im deutschsprachigen Raum setzte sich für das NPM der Begriff „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) durch.²⁷ Strategische Planung orientiert sich seit den 1980er Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland an kosteneffizienten Zielen für Kommunen, Länder und Bund. Seit den 2000er Jahren zeigt sich eine „Renaissance der strategischen Planung“, die das NSM als internationalen Fortschritt der Öffentlichen Verwaltung bewirbt: Das NSM zeichnet sich durch höhere Freiheiten im Management, bessere IT-Performance und eine stärkere Orientierung an Bürger*innen als Kund*innen aus. Außerdem wird sie als Fortschritt des Verwaltungshandelns präsentiert (vgl. LEE ET AL., 2012: 5). Eine weitere Forderung des NSM besteht darin, dass Fachplanungen von städtischen Tochtergesellschaften öffentlichen Rechts und „Public-Private-Partnerships“ (PPP) übernommen werden sollen. Die Orientierung an Marktprinzipien, dem „Value for Money“ (Kosteneffizienz), wird zum Leitbild. Wirtschaftliche Anliegen privater *Organisations* und deren Attraktivierung werden mit sprachlichen Verschiebungen von Stadt- und Regionalplanung hin zu Stadt- und Regionalmarketing, -entwicklung, -management in den 1990er Jahren (TÖPFER, 1993; HELBRECHT, 1994; FUNKE, 1997) priorisiert.

Staatsversagen ist für Vertreter*innen der *liberalen* Planungsethik keine Seltenheit. Darin sehen sie ein hohes *Risiko*. Deswegen entwickeln sie Konzepte, um die öffentliche Hand aus der privatwirtschaftlichen Planung herauszuhalten und marktwirtschaftliche Prinzipien in Planungsinstrumente einzuweben. Der Staat komme schnell an organisatorische Grenzen. Die Lösung ist der freie Markt.

Am Markt herrscht der freie Warenverkehr, alle privaten Güter können getauscht werden – so auch der Raum und dessen Boden. Klubgüter sind Dienstleistungen, die sich Einkaufsgemeinschaften gemeinsam leisten. Aus der Sicht des *anthropozentrischen* Ökologismus des *Liberalismus* ist die Natur die Ressource der Wirtschaft und sollte in „private Güter“ umgewandelt werden. (vgl. KRUGMAN & WELLS, 2006: 477)

Liberalen sehen wirtschaftliche Globalisierung als Zeichen gesellschaftlicher Kooperation. Im Sinne der *liberalen* Generationengerechtigkeit wollen sie den Markt von morgen für zukünftige Gewinne

²⁶ Akronym für Strengths (DE: Stärken), Weaknesses (DE: Schwächen), Opportunities (DE: Chancen) und Threats (DE: Risiken).

²⁷ Das NSM als Instrument der Bodenpolitik wird in Kapitel 2.4.3. ausführlicher erläutert.

erhalten. Die Effizienz öffentlicher Planung wird von *Marktakteuren* negativ eingeschätzt. Sie fühlen sich durch Gesetze, Regulierungen und *top-down* Planungen in ihrer Freiheit eingeschränkt. Die öffentliche Verwaltung sollte entbürokratisiert und wie ein Unternehmen geführt werden, um die Freiheiten von Privaten zu stärken. Öffentliche Planung sollte *liberal*-gerecht sein, indem sie den folgenden vier Maximen folgt. Erstens „Tauschgerechtigkeit“: Planungskosten werden durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Das günstigste Angebot gewinnt. Zweitens „Chancengerechtigkeit“: regulierende Maßnahmen des Staates machen Planung unfair, alle *Marktakteure* brauchen annähernd gleiche Chancen Gewinne machen zu können. Drittens „Leistungsgerechtigkeit“: je mehr Unternehmen investieren, desto mehr Freiheiten sollte sie in der Planung bekommen. Und viertens „Kostengerechtigkeit“: externe soziale und ökologische Kosten sollten internalisiert werden. So wird Umweltpolitik mit Marktprinzipien vereinbar (partikulare Gerechtigkeitstypen der sozialen Gerechtigkeit).

Egalitarismus

Die Gesellschaft als Gemeinschaft der Gleichgesinnten, die in kollektiver Aufklärung das Gemeinwohl anstreben, wird erstmals von JEAN-JACQUES ROUSSEAU in „Der Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts“ (1762) konzipiert. ROUSSEAU erzählt den Gesellschaftsvertrag als „Myth of Similarity“ (DAVY, 2012: 18). JOHN RAWLS schließt an diese Auffassung an, wenn er mit „A Theory of Justice“ (1971) die *utilitaristische* Gerechtigkeit in ihrer *top-down Rationalität* kritisiert. Die Expert*innen der Planung seien voreingenommen durch ihren Status in der Gesellschaft – und dessen Erhalt. Es reicht nicht die Summe des „größten Glücks für die größte Zahl“ zu berechnen, sondern es sollte berücksichtigt werden, wie Glück in der Gesellschaft verteilt ist (vgl. BASTA & MORONI, 2013) – und ob sich Privilegierte bereichern. In dieser willkürlichen Verteilung von Glück sehen *Egalitäre* das größte *Risiko* der Planung. RAWLS ergänzt in seiner Theorie der „Social Justice“ die Chancengleichheit des *Utilitarismus* um den *Veil of Ignorance* (siehe ABBILDUNG 20).²⁸ Diese Konzeptionierung eines Gesellschaftsvertrages soll Glück umverteilen: Kein Mensch kennt zum Zeitpunkt der Verteilung von Glück seine Position in der Gesellschaft (Geschlecht, Rang, Status, Klasse, Staatsbürgerschaft, Ethnie, körperliche Beeinträchtigungen etc.). Durch die von RAWLS geplante Ignoranz gegenüber der individuellen Stellung in der gesellschaftlichen *Hierarchie* orientiert sich die Verteilung von Glück in diesem ethischen Gedankenspiel an den Schwächsten der Gesellschaft. Wird der Schleier gelöst, soll das Glück gerecht verteilt sein.

Ein konstanter Bezugspunkt *egalitärer* Ethik ist der politische Marxismus (MARX & ENGELS, 1888). Über den Neo-Marxismus und Zentrum-Peripherie-Studien (HARVEY, 1973; CASTELLS, 1977, 1978) wurde die *egalitäre* Planungsethik in die urbanistische Debatte eingeführt. Mit der „Radical Planning Theory“ fordern GRABOW & HESKIN (1973) politischen Aktivismus in der Planungstheorie für die Anliegen der

²⁸ Der Begriff „Veil of Ignorance“ (RAWLS, 1971) ist nicht zu verwechseln mit der *Ignoranz* gegenüber *Wicked Problems*, durch die Planungsprobleme verstärkt werden, wie sie RITTEL & Webber (1973) kritisieren (siehe KAPITEL 2.2.).

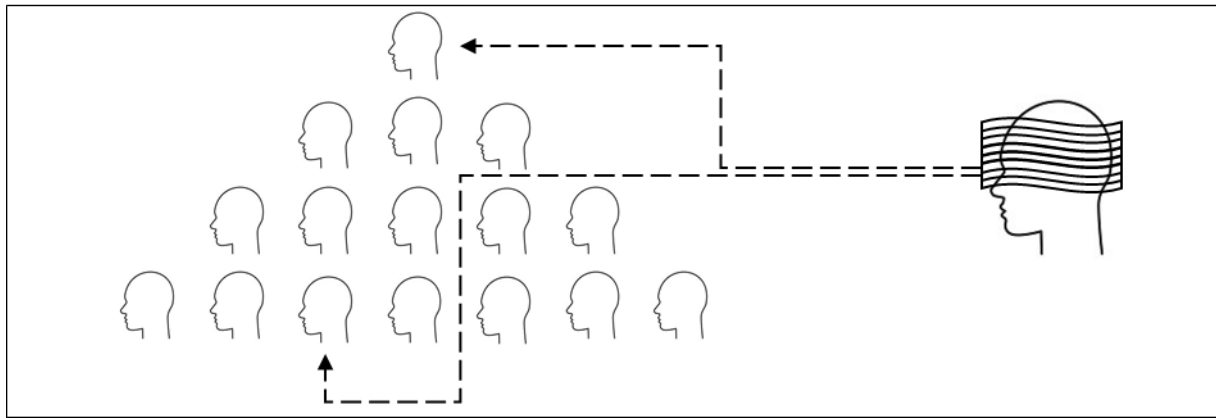


Abb. 20: Veil of Ignorance (vgl. RAWLS, 1971)

Dezentralisierung, der ökologischen Achtsamkeit und persönliches Engagement für Umwelt und Gesellschaft. Die Vertreter*innen des „Advocacy Planning“ wollen Minderheiten und Ungehörte im Planungsprozess durch Planer*innen als Anwalt*innen repräsentiert sehen. FRIEDMANN will mit der „Transactive Planning Theory“ alle Planungsbetroffene im Dialog zusammenführen (1987). Die deliberative Planungsethik des „Argumentative Turn“ (vgl. FISCHER & GOTTWEIS, 2012), bzw. „Communicative Turn“ des „Deliberative Planning“ (HEALEY, 1997), folgt dabei der Diskursethik nach HABERMAS (1983) und dessen Theorie des kommunikativen Handelns. Hier wird die Planung durch Konsens aller *Akteure* angestrebt. Es wird angenommen, dass deliberative *Ausverhandlungsformate*, die die Habermasschen Diskursregeln befolgen, ein emanzipatives Potenzial der Zivilgesellschaft sind: Verständigungsorientierter Kommunikation soll ein stärkeres Gewicht in der Planung zu geben werden als strategischer Kommunikation (MÜLLER, 2017: 105–106). Mit dem Ruf nach „prozeduraler Fairness“ (SELLE; zitiert nach BLOTEVOGEL & HUMER, 2020) wird der Forderung nach gerechten *Ausverhandlungsformaten* zwischen Planer*innen und Bürger*innen „auf Augenhöhe“ Nachdruck verliehen.

Die Effizienz der öffentlichen Raumplanung wird von Bürger*innen und Aktivist*innen teils negativ wahrgenommen. Die Zivilgesellschaft wurde lange in ihrem Engagement eingeschränkt, dann zwar kontinuierlich mehr beteiligt und wird heute nur in Ausnahmefällen als Kooperationspartnerin gesehen.

Der Raum und dessen Boden ist für die engagierte Zivilgesellschaft ein „öffentliches Gut“, die Umwelt wird im *anthropozentrischen* Ökologismus des *Egalitarismus* als „Allmendegut“ (vgl. KRUGMAN & WELLS, 2006: 477) verstanden. Wenn Raum und Umwelt demokratisch geplant werden sollen, so die Forderung, müssen Stimmen aus der engagierten Zivilgesellschaft gehört werden. Nur so können ökologische Nachhaltigkeit und gesellschaftlicher Friede raumwirksam umgesetzt werden. Im Sinne der *egalitären* Generationengerechtigkeit engagiert sich die Zivilgesellschaft, weil sie die Welt den eigenen Kindern gerecht übergeben will. In Zukunft sollen alle Menschen unabhängig von soziodemographischen Merkmalen möglichst gleiche Anteile am globalen Vermögen besitzen (Ergebnisgerechtigkeit). Die Summe des Glücks sollte auch in der Stadtplanung umverteilt werden: das kann der Zugang zu öffentlichen Raum, städtischer Verkehrsinfrastruktur oder Wohnungsbau sein (Verteilungsgerechtigkeit) oder die Mitbestimmung im eigenen Stadtquartier (Beteiligungsgerechtigkeit).

Pluralistische Ethiken der Planung

Durch die idealtypische Stilisierung von substanziellen *Theorien der Planung* nach *Ethiken der Planung*, konnte das *Impossibility Theorem* der drei *Rationalitäten* der *Cultural Theory* nachgezeichnet werden (siehe KAPITEL 2.4.). Es wurde der Einteilung von HARTMANN (2018) gefolgt, der die drei dominanten Planungsethiken mit Bezug auf DAVY (1997; 2012) den *Rationalitäten* der *Cultural Theory* zuschreibt. Sie können als drei dominante *Ethiken der Planung* definiert werden. Häufig werden sie jedoch nur implizit verwendet. Sie explizit zu machen ist die Herausforderung planungsethischer Analysen. TABELLE 3 fasst sie noch einmal zusammen.

Rationalität (DAVY, 1997, 2012)	Egalitarismus	Hierarchie	Individualismus	Fatalismus
Planungsethik (vgl.: HARTMANN, 2018)	Sozialgerechtigkeit	Utilitarismus	Liberalismus	Physiozentrismus
Gesellschaftsvertrag	Myth of Similarity (ROUSSEAU, 1762)	Myth of Control (HOBBS, 1651)	Myth of Liberty (LOCKE, 1698)	Ablehnung eines Gesellschafts- vertrages
Risikowahrnehmung der Planungstheorien	Willkür der Verteilung	Marktversagen	Staatsversagen	Zu viele Risiken
Lösungsansatz der Planungstheorien	Deliberative Planung (HEALEY, 1997)	Strategische Planung des starken Staats (FALUDI, 1969)	Soziale Verantwortung von Unternehmen (FRIEDMAN, 1962), New Public Management (MINTZBERG, 1994)	Keine oder zu einfache Lösung, Ignoranz
Theorie der Abwägung	Veil of Ignorance (RAWLS, 1971), Diskursethik (HABERMAS, 1983)	Nutzwertanalyse durch Experten (BENTHAM, 1907)	Unsichtbare Hand, Gefangenendilemma der Homines Oeconomici (SMITH, 1776)	Keine Abwägung möglich
Bevorzugte Warenformen (SNIDAL, 1994; OSTROM ET AL., 1995; KRUGMAN & WELLS, 2006)	Allmendegüter, Öffentliche Güter	Öffentliche Güter	Private Güter, Klubgüter	Kein Gut
Anthropozentrischer Ökologismus	Natur wird im Kollektiv erhalten	Natur ist Lebensgrundlage der Gesellschaft	Natur ist Ressource der Wirtschaft	Natur bleibt unberührt
Generationen- gerechtigkeit	Die Welt den eigenen Kindern besser hinterlassen	Der Staat erhält Natur und gesellschaftlichen Frieden für zukünftige Generationen	Die Freiheit am Markt gilt es für zukünftige Gewinne zu erhalten	Die Natur sich selbst überlassen
Partikularer Gerechtigkeitstyp der sozialen Gerechtigkeit	Ergebnis- gerechtigkeit und Beteiligungs- gerechtigkeit	Gesetzes- gerechtigkeit	Tauschgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Kostengerechtigkeit	Keine soziale Gerechtigkeit

Tab. 3: Monorationale Ethiken der Planung

Die vorangegangene Kategorisierung zeichnet klare Grenzen zwischen den drei planungsethischen Strömungen wobei die *situative Dynamik* erst in der gegenseitigen *Kritik* anklingen würde: Die gerechte Planung der einen ist für alle anderen ungerecht.²⁹ Oder wie es HARTMANN (2018: 1) formuliert: „Dabei erfordern die inhärenten Widersprüche der Konzepte eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit Ethik.“ Diese Disput-Situationen lassen sich nach MARS (1994) und DAKE & THOMPSON (1999) empirisch vorzugsweise in *Ausverhandlungsformaten* der Planungspraxis (siehe KAPITEL 2.4.) erheben.

Im EMPIRISCHEN TEIL werden daher die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik in der *Dynamik der Rationalitäten* beschrieben. Es wird versucht aufzuzeigen, ob und inwieweit *soziale Probleme* der Bodenpolitik und der Partizipation in ihrer *Wickedness* wahrgenommen und gelöst werden. Außerdem wird untersucht, ob *Wicked Problems* als *Tame Problems* abgewickelt werden. Dafür werden im Folgenden die *Rationalitäten* in den theoretischen Debatten der Bodenpolitik und Partizipation herausgearbeitet. Für KAPITEL 2.4.3. wird vorrangig das Werk „Land Policy. Planning and the Spatial Consequences of Property“ von DAVY (2012) zu *Rationalitäten* der Bodenpolitik herangezogen; für die Analyse von Partizipation durch die *Cultural Theory* in KAPITEL 2.4.4. der Beitrag „Wicked Problems and Clumsy Solutions“ von HARTMANN (2012).

2.4.3. (Un)gerechte Bodenpolitik

Planungsverständnisse richten sich nach dem Verständnis von „eingeschränkten“ und „gemeinsamen“ „Eigentumsverhältnissen“ (DAVY, 2012: 61, 143). DAVY (ebd.: 61) sieht mit Bezug auf SIMMEL in ihnen das „Präservativ“ der Bodenpolitik:

„So schafft der Typus des Großstädtlers [...] sich ein Schutzorgan gegen Entwurzelung, mit der die Strömungen und Diskrepanzen seines äußeren Milieus ihn bedrohen [...] Diese Verstandesmäßigkeit, so ein Präservativ des subjektiven Lebens gegen die Vergewaltigungen der Großstadt erkannt, verzweigen sich in und mit vielfachen Einzelercheinungen.“ (SIMMEL, 1903: 189; zitiert nach DAVY, 2012: 61)³⁰

Vertreter*innen jeder *Rationalität* reduzieren Grundeigentum auf die eigene Logik, um die *Verstandesmäßigkeit* zu wahren und zwischen Recht und Unrecht zu unterscheiden. In SIMMELS Metapher nutzen sie ein *Präservativ*, das sie sich sprichwörtlich überziehen, um von der Großstadt mental nicht vergewaltigt zu werden (DAVY, 2012: 61). Davy schlägt drei dieser *Verstandesmäßigkeit* als typologische *Rationalitäten* der Bodenpolitik vor. Im *Präservativ* der eigenen ethischen Grundpositionen schreiben sie Boden Werte und Nutzen zu.

²⁹ Diese Kategorisierung kann den *Theorien der Planung* in ihrer *Komplexität* nur ansatzweise gerecht werden. Die Einteilung in fundamentale Grundpositionen der *Ethiken der Planung* ist typologisch nötig, um die Überschneidungen von *Rationalitäten* in *situativen Dynamiken* aufzeigen zu können. In der praktischen Anwendung sind auch die *Theorien der Planung* dynamisch oder beziehen sich auf mehrere ethische Grundpositionen.

³⁰ DAVY (2012: 61) übersetzt „Präservativ“ ins Englische mit „Condom“. An dieser Stelle wird auf diese sexualisierte Übersetzung verzichtet. Sinngemäß können Simmels Präservative als Scheuklappen verstanden werden.

Sozialgerechter Gesellschaftsvertrag	Utilitaristischer Gesellschaftsvertrag	Liberaler Gesellschaftsvertrag
1.	2.	3.
Myth of Similarity (ROUSSEAU, 1762)	Myth of Control (HOBBS, 1651)	Myth of Liberty (LOCKE, 1698)
Gemeinschaft	Regierung	Individuelle Grundeigentümer
1.1	2.1	3.1
Bauern nutzen Land kollektiv.	Infrastruktur, Entwicklungspläne und Landnutzung werden im öffentlichen Interesse geplant. Rechtssicherheit macht individuelle Grundeigentum attraktiv.	Es braucht einen freien Bodenmarkt mit klaren Eigentumsverhältnisse. Landnutzungen müssen frei gewählt werden können. Priorität hat die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb klarer Eigentumsgrenzen. Dadurch Entwicklung neuer Landnutzungen: Siedlungen und Fabriken. Das Land von Bauern, die in Fabriken arbeiten und in Siedlungen ziehen, wird auf dem Markt angeboten.
Tragedy of the Commons	Tragedy of the Government	Tragedy of the Individualist
1.2	2.2	3.2
Nutzen von Rechten, Vernachlässigung von Pflichten. Übernutzung, denn individuelle. Bereicherung kann nicht kontrolliert werden. Keine effiziente Landnutzung.	Erhöhung von Steuern, Bearbeitungsdauer. Nicht alle Landnutzungen können effizient von der Regierung geplant werden. Anfällig für Korruption. Bewilligungen von Landnutzungen sind intransparent.	Eigentumsgrenzen werden befestigt, um das Kollektiv von Übernutzung ehemals kollektiver Nutzungen (Weiden, Seen) und die Regierung von Regulierung ehemaliger öffentlicher Nutzungen (Straßen) abzuhalten.
Individuelle Grundeigentümer	Gemeinschaft	Gemeinschaft
1.3	2.3	3.3
Individuelles Grundeigentum ist im Kollektiv nicht möglich. Die Landnutzung des Kollektivs beschränkt die Freiheit einzelner Grundeigentümer.	Es braucht wieder kollektive Landnutzungen.	Negative Folgen für Gemeinschaft der Bauern: Zugang zu Weideflächen oder Gewässern wird abgeschnitten. Es folgt: Verkauf von Land, Arbeit in Fabriken, Leben in Siedlungen. Kollektive suchen neues Land.
Regierung	Individuelle Grundeigentümer	Regierung
1.4	2.4	3.4
Übergabe des Managements der Landnutzung an Regierung.	Freiheit wird eingeschränkt. Landnutzungen müssen beantragt werden. Land bleibt in der Bearbeitungszeit ungenutzt.	Individuelles Land kann nicht für öffentliche Bedarfe genutzt werden. Es braucht Regulierung von privatem Grundeigentum.

Tab. 4: Tragedies of Property Myths (vgl. DAVY, 2012)

In Anlehnung an die *Mythen der Natur* und deren *Policy Stories* (siehe KAPITEL 2.4.1.) lassen sich nach DAVY (vgl. 2012: 11–36) drei „Tragedies of Property Myths“ erzählen. Deren Besetzung – wenn auch in unterschiedlichen *situativen Dynamiken* – ist immer gleich: die Gemeinschaft, die individuellen Grundeigentümer*innen und die Regierung. Die drei *Mythen* beziehen sich in ihrer gegenseitigen *Kritik* an (un)gerechten *Eigentumsverhältnissen* aufeinander (siehe Nummerierung im folgenden Absatz referenziert in TABELLE 4).³¹

³¹ Alle drei *Mythen* haben ihre ethische Existenzberechtigung und brauchen die Gerechtigkeitsmaßstäbe der anderen *Mythen*. Dazu werden in KAPITEL 2.5. *Clumsy Solutions* und in KAPITEL 2.5.1. die *Polyrational Land Policy* eingeführt.

Im „Myth of Similarity“ (ROUSSEAU, 1762) verspricht sich die Gemeinschaft der Bauern einen gleichberechtigten Zugang aller Beteiligten und ihrer Nutztiere zu Wiesen und Äckern. (1.) Sie besitzen die Wiese im Kollektiv, individuelle Bereiche gibt es nicht. (1.1) Sobald alle ihre Weidengänge erhöhen, um den persönlichen Ertrag zu steigern, kann sich die Wiese nicht erholen und geht ein. Die Gemeinschaft, das ist die „Tragedy of the Commons“ (HARDIN, 1968; vgl. OSTROM, 1990), kann individuelle Bereicherung nicht kontrollieren.³² Und sie kann die Rechte, die für die Landnutzung aufrecht gehalten werden müssen, nicht gewährleisten. Nur in kleinen Projekten können sich Betroffene selbst verwalten. Wachsen die Projekte, nutzen alle Bauern die Vorteile (Rechte), aber vernachlässigen ihre Pflichten. Die Landnutzung kann nicht effizient betrieben werden (VON JUSTI, 1760). (1.2) Individuelles Grundeigentum ist im Kollektiv nicht möglich. Die Landnutzung des Kollektivs beschränkt die Freiheit einzelner Grundeigentümer*innen. (1.3) Wenn die Gemeinschaft der Bauern das erkennt, übergibt sie das Management der Landnutzung an stratifizierte *Planungshierarchien* (WEGENER, 2012). Das „Myth of Control“ (HOBBS, 1651) verspricht Expertise, einen umfassenden Steuerungsanspruch und garantiert hohe rechtliche Sicherheit. (2.) Diese Merkmale machen die *utilitaristische* Planung attraktiv (vgl. ALBRECHTS, 2004: 744–745). Die Regierung kann Infrastruktur zur Verfügung stellen und in Entwicklungsplänen festsetzen, welche Landnutzungen wo und in welchem Ausmaß im öffentlichen Interesse sind. (2.1)

Darauf folgt die „Tragedy of the Government“. Durch die ausgeweiteten Befugnisse der Verwaltung müssen die Steuern erhöht werden. Gemeinschaften und individuelle Grundeigentümer*innen, die die Landnutzung ändern wollen, müssen bei der Behörde Umwidmungen und Baugenehmigungen anfragen. Die Menge an Anfragen kann nur langsam von Bürokrat*innen abgearbeitet werden. Bis dahin bleiben individuelle Grundstücke ungenutzt. *Utilitaristische* Planung kann die gewünschten Bodennutzungen nicht effizient genug planen, kostet zu viel und schränkt die Freiheit individueller Grundeigentümer*innen ein. Staatliche Planung ist anfällig für Korruption, intransparent und ungerechter als ein freier Bodenmarkt.

Ausgewählte Landnutzungen kann jedoch auch die Regierung nicht abwägen. (2.2) Die Antwort der Commons: zurück zum „Myth of Similarity“ (ROUSSEAU, 1762). Es braucht Selbstverwaltung! Und damit dezentrale Landnutzung von kleinen Räumen. Dort werden in ideellen Wertegemeinschaften die Pflichten gegenüber Natur und Gesellschaft gewahrt (OSTROM, 2007). (2.3) Die Antwort der *Individualisten*: Ein freier Bodenmarkt, aufgeteilt in einzelne Grundstücke und klare *Eigentumsverhältnisse*, gewährt individuellen Grundeigentümer*innen die Freiheit die beste Landnutzung selbstbestimmt zu wählen. (2.4)

³² Die Bezugnahme auf HARDIN (1968) für die „Tragedy of the Commons“ ist weit verbreitet (DAVY, 2012: 193–195). Dazu sei angemerkt, dass die Hypothese der Übernutzung der Welt durch eine rein statistische Überbevölkerung, wie sie Hardin in den 1960er Jahren prognostizierte, nicht eingetreten ist. Dieses Gedankenspiel stieß jedoch weitere Hypothesen an: Was passiert mit natürlichen Ressourcen (auch Clubgütern wie bäuerlichen Allmenden), wenn alle Nutzer*innen das Prinzip der individuellen Nutzenmaximierung gemäß dem *Liberalismus* verfolgen? Dazu gibt es zwei prominente Lösungen: 1) öffentliche Regulation durch Vorschriften und Pläne; und 2) gemeinschaftliche Lösungen, wie kooperative Übereinkommen (OSTROM, 1990). Hier wird auch 3) der Markt als Lösungsmöglichkeit vorgestellt. Statt der Frage nach Übernutzung durch Überbevölkerung stellt sich hier eher die Verteilungsfrage: Wer leistet es sich übermäßig viele Ressourcen zu verbrauchen? (HABERMAS, 2015).

Das „Myth of Liberty“ (LOCKE, 1698) verspricht die Priorisierung der Wirtschaft in der Planung voranzustellen (SORENSEN & DAY, 1981) sowie die Wahrung von frei handelbaren Landnutzungsrechten.

(3.) Jede*r Grundeigentümer*in kann für sich selbst Übernutzung ausschließen, weil die Nutzungsrechte klar begrenzt sind. (COASE, 1960; HAYEK, 1960; DEMSETZ, 1967; SMITH, 1776) Zäune und Mauern durchziehen ehemals öffentliche Straßen, die andere Eigentümer*innen und ihre Nutztiere von Flüssen und Weiden abschneiden. Manche Eigentümer*innen ändern ihre Landnutzung zu Fabriken oder Siedlungen. (3.1)

Sobald diese Grenzen stärker befestigt werden, führt dies zur „Tragedy of the Individualist“. (3.2) Die Gemeinschaft der Bauern wird dadurch in ihrer Freiheit eingeschränkt weiter Nutztiere zu halten. Manche Herden werden nicht mehr genug Weideflächen zur Verfügung haben und ihre Bauern müssen ihr Land verkaufen, in den Fabriken arbeiten, in die Siedlungen ziehen. (3.3) Wenn individuelle Grundeigentümer*innen nicht von Regierungen in ihren Ambitionen beschränkt werden, können negative *Konsequenzen* für die Gemeinschaft entstehen, indem Land akkumuliert, monopolisiert und diese Marktmacht an Grundbesitz ausgenutzt wird. Individuelles Land steht nicht für öffentliche Güter zur Verfügung. *Eigentumsverhältnisse*, die für eine Welt der Interdependenzen essentiell sind, werden durch einen ausschließlich freien Bodenmarkt unmöglich gemacht. (MILL, 1863; GEORGE, 1879; MARX & ENGELS, 1888; ETZIONI, 1967; TALMADGE, 2000) (3.4)

SIMMELS *Verstandesmäßigkeiten* werden in DAVYS normativen *Property Myths* zu expliziten Ethikauffassungen von *Eigentumsverhältnissen*: die *Rationalitäten* der Bodenpolitik. Diesem Schema ist wechselseitige *Kritik* und Ergänzung von (un)gerecht verteilten *Eigentumsverhältnissen* inhärent. DAVY sieht in dieser Reziprozität den ethischen Grundstock für planungspraktische Debatten (2012: 61, 64).

Auf dem *Impossibility Theorem* (siehe KAPITEL 2.4.) aufbauend, werden im Folgenden die *Ethiken* der Bodenpolitik idealtypisch stilisiert. Dafür wird angenommen, dass die *Property Myths* jeweils ihre ideelle Vertreter*innenschaft von *Akteuren* und *Organisationen* haben. Sie bedienen sich den dominanten *Rationalitäten* der *Mythen*, um Stadtbilder zu formen, Stadt zu planen, Verwaltungsverständnis und Planungsinstrumente durchzusetzen oder das Gesetz zu interpretieren. In der vorliegenden Arbeit wird insbesondere davon ausgegangen, dass *Vergabeverfahren* von „juristischen Landnutzungsrechten“ (DAVY, 2012: 129; mit Bezug auf: BLACK, 1990; SCHULTE ET AL., 2005; CURZON & RICHARDS, 2007) *Re-Solutions* der *Rationalitäten* zu *eingeschränkten* und *gemeinsamen Eigentumsverhältnissen* sind. Werden diese bodenpolitischen *Re-Solutions* über einen längeren Zeitraum wiederholt, können sie Ausdruck von dominanten „Eigentums-Regimen“ (DAVY, 2012: 161; mit Bezug auf: BROMLEY, 1991: 31, 2006: 64; NEEDHAM, 2006: 42) der Bodenpolitik sein. Mit diesen Annahmen werden bodenpolitische *Akteure* und *Organisationen*, sowie deren Maßnahmen im Folgenden in die *Ethiken* der Bodenpolitik eingeordnet.³³

³³ Dass *Vergabeverfahren* bodenpolitische *Re-Solutions* sind und als Ausdruck der *Ethiken der Planung* interpretiert werden können, ist ein Ergebnis dieser Arbeit. Sie werden im THEORETISCHEN TEIL mit angeführt, um sie in der Typologie der *Cultural Theory* zu verstehen. Im EMPIRISCHEN TEIL werden diese Erkenntnisse weiter ausgeführt.

Die kontrollierende Stadt auf öffentlichem Boden

Die Stadtplanung des *Myth of Control* wird bestimmt von der repräsentativen Politik: den Verwaltungsbehörden von Städten und Kommunen; mit Bezug auf die Gesetzgebung von EU, Bund und Ländern. Die Staats- und Verwaltungswissenschaften sind dafür der wissenschaftliche Bezugspunkt. Die kontrollierende Stadt ist die dominante *Rationalität* der meisten bodenpolitischen Maßnahmen. Sie entscheidet Planungsvorhaben danach, ob mehr Nutzen als Nachteile für die Gesellschaft erzielt werden. Planer*innen, die diesem Ansatz folgen, akzeptieren Nachteile für Minderheiten, etwa für einzelne Grundeigentümer*innen, zum Wohle der Gemeinschaft (SCHMITT & HARTMANN, 2016: 44).

Wie sieht die *utilitaristische* Stadt aus? SCHMITT & HARTMANN (vgl. ebd.) gehen davon aus, dass eine ausschließlich *utilitaristisch* geplante Stadt höchst funktional, sauber, mit klaren Verbindungslinien und Funktionstrennungen gestaltet ist. Gestalterische Referenzen sehen sie im funktionalen Städtebau des Wohlfahrtsstaates und planerischen Leitbildern, wie etwa der Charta von Athen 1933 und 2003 (LE CORBUSIER, 1957; ECTP, 2003). Der *utilitaristische* Städtebau ist Teil der patriarchalen „Versorgungslogik“ (ALTROCK, 2008: 63). Die technokratische *top-down* Planung bestimmt die gesetzlichen und regulativen Grenzen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bodennutzungen. Ziel ist es den Boden unter Kontrolle zu halten. Expert*innen wägen Interessen von Individuen und Gemeinschaften ab und bestimmen folglich Allokationen und Distributionen von Flächennutzungen. Dabei sind der Platzbedarf der Planung von öffentlicher Infrastruktur und der wachsenden Verwaltung als behördeninterne Interessenslagen zu berücksichtigen. Die Verwaltung bedient sich einem breiten Instrumentarium von Nutzwertanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse und GIS-Methoden. Je nach Behörde und Evaluationsmethode wird Gerechtigkeit anders berechnet. Nach behördeninternen Abstimmungen werden Bodennutzungen für die gesamte Verwaltungsfläche festgeschrieben und von Verwaltungseinheiten des Bauwesens und der Stadtentwicklung in langfristig angelegten Flächennutzungsplänen (FNP) (für Berlin: SENS, 2002; 2004, 2009; SENSU, 1994, 1998, 2015; SENSW, 2020) entwickelt.³⁴ Diese Pläne projizieren gewünschte Bodennutzungen auf die Zukunft und haben Selbstbindungscharakter für die Verwaltung. Bürger*innen erhalten keine unmittelbaren Rechtsansprüche (SENSW, 2021a).

Das Liegenschaftsmanagement der kontrollierenden Stadt bevorzugt das *Regime* des „Öffentlichen Eigentums“ (DAVY, 2012: 161), um ihre Regeln und Regulierungen in *Eigentumsverhältnissen* der „Gemeinsamen (wirtschaftlichen) Nutzungen“ und „Strukturellen Nutzungen“ durchzusetzen (ebd.: 143). Die Stadtverwaltung präferiert, je nach Formulierung von Problemen und Lösungen, unterschiedliche *juristische Landnutzungsrechte*: „Eigentum“ „Vorkaufsrechte“ und „Erbbaurechte“; (ebd.: 129; BIM, 2021b) sowie *Vergabeverfahren*: „Bestbieterverfahren“ und „Konzeptverfahren“ (BIM, 2021c). Kontrollierende Städte sind Großgrundbesitzer*innen und horten *Eigentum* an Boden, um die öffentliche Daseinsvorsorge zu gewährleisten und die Entwicklungen am Bodenmarkt mitbestimmen zu können.

³⁴ ENG: Land Use Plan; AT: Flächenwidmungsplan.

Boden wird über *Vorkaufsrechte* an stadteigene Gesellschaften vergeben, bevor sie auf dem freien Bodenmarkt angeboten werden. So kann beispielsweise der Baulandpreis für sozialen Wohnungsbau subventioniert werden. Über *Erbbaurechte* wird Boden vermietet, wenn er zu der Erfüllung öffentlicher Infrastruktur nicht benötigt wird. *Erbbaurechte* können in *Bestbieter- und Konzeptverfahren* vergeben werden. Der Boden bleibt bei der *Vergabeform* des *Erbbaurechts* im Regime des *öffentlichen Eigentums*, die Nutzungsrechte werden auf einen Zeitraum bis zu 100 Jahre an Privatpersonen oder kollektive *Akteure* vergeben. Dadurch bleiben die Planungsgewinne bei der Kommune. Um den städtischen Haushalt auszugleichen und Schulden abzubauen, wird auch auf den Verkauf von Boden als *Eigentum* im *Bestbieterverfahren* zurückgegriffen. Käufer*innen können damit *ausschließliche Nutzungsrechte* erwerben und geben dafür höhere Gebote ab. (ebd.: 129) Folglich werden die *Risikowahrnehmungen* der kontrollierenden Stadt an öffentlichen Boden durch *Risikowahrnehmungen* auf allen Verwaltungs-Ebenen bestimmt: den Bedarf an Infrastruktur und Wohnungsbau, die demographische Entwicklung oder die öffentliche Haushaltslage.³⁵

Die Möglichkeiten des freien Bodenmarktes

Finanzpolitische Verwaltungseinheiten sehen im Boden weniger ein *Regime* der Regeln und Regulierungen der Planung, sondern ein *Regime* der fiskalischen Möglichkeiten. In der Stadtentwicklung des *Myth of Liberty* kommen die Kapitalströme von Unternehmen, Investor*innen und privaten Grundeigentümer*innen. Für die Planung brauchen sie Freiheit und rechtliche Sicherheit. Diese bekommen sie von Stadtregierungen, die eine wirtschaftsfreundliche Atmosphäre schaffen. Die öffentliche Hand schafft in diesem Idealtyp wirtschaftliche Anreize über Investitionen und gestalterische Freiheiten in der Planung.

Wie sieht die *liberale* Stadt aus? Die Stadt des freien Marktes offenbart sich besonders im nordamerikanischen Planungsdiskurs. Exemplarisch ist das Finanzierungskonzept der FEDERAL HOUSING ADMINISTRATION zu nennen (1938), das Urban Sprawl und Segregation favorisierte, um staatliche Kredite für privates Wohneigentum abzusichern. Eine Gegenbewegung zum Urban Sprawl zeichnet sich seit den 2000er Jahren im New Urbanism ab, der innerstädtische Nachverdichtung und ästhetischen Städtebau verfolgt.³⁶ Von privaten Unternehmen finanziert, rentiert sich der New Urbanism nur bei entsprechend hohen Immobilien- und Mietpreisen. In Private Communities und Gated Communities werden über Grundeigentum Chancen für Individuen und bauliche Kreativität ermöglicht (vgl. SCHMITT & HARTMANN, 2016). HARVEY (1989) analysiert einen Wandel der *Regime* von „Managerialism“ zu „Entrepreneurialism“

³⁵ Übersetzungen des Autors von DAVY (2012: 129, 143, 161): Öffentliches Eigentum – „State Property“; Gemeinsame (Wirtschaftliche) Nutzung – „Corporate Uses“; Strukturelle Nutzung – „Structural Uses“; Vorkaufsrecht – „Rights to Pre-Emption“; Erbbaurecht – „Land Charge“; Eigentum – „Property“.

³⁶ Die Wurzeln des *New Urbanism* sind bei JANE JACOBS (1961) zu verorten, die die Reurbanisierung jedoch nicht als Investitionsmotor des Finanzmarktes sieht, sondern revitalisierender Motor zur Rettung der Innenstädte vor Ghettoisierung und Verfall.

in den 1970er und 1980er Jahren.³⁷ Marktwirtschaftliche Prinzipien, wie die Preisbildung über Angebot und Nachfrage, entscheiden über Landnutzung und Standortentscheidungen. Das „Right to Buy“ und „Tradeable Development Rights“ (vgl. COASE, 1937) gleichen Eigentums- und Planungsrechte über den Handel am Markt aus (vgl. PENNINGTON, 2004). Im „Property-led Development“ der „Entrepreneurial City“ wird mit Immobilien-Großprojekten Städtebau betrieben. Besondere Ausformungen sind „Waterfront Developments“ oder die Großstadtarchitektur. Bei vielen dieser Stadtentwicklungen wird die Finanzierung über PPP-Investitionen angestrebt. (HEINZ, 1993; vgl. RICHARDSON & BAE, 2004)

In Deutschland hat sich für die *Entrepreneurial City* und ihre „Attraktivierungslogik“ (ALTROCK, 2008: 63), die auf Wirtschaftsförderung, Imageaufwertung sowie Haushaltsstabilisierung abzielt, der Begriff der „Unternehmerischen Stadt“ (vgl. LEBUHN, 2007b) durchgesetzt. Die unternehmerische Stadt bezieht sich auf die Steuerungsdebatte und die Planungsinstrumente des NSM: Die städtische Planung hat sich an betriebswirtschaftliche Prinzipien anzupassen. Sie sollte Kosten sparen und Aufgaben produktiv erfüllen, um Schulden zu bereinigen und Steuergelder effizient zu nutzen. Planung und Verwaltung dürfen nur aus einem begrenztem Budget schöpfen. Über monetäre Leistungsbewertungen (KGST, 2021) einzelner Stadtteile oder Verwaltungseinheiten werden Kosten für öffentliche Leistungen berechnet. Ziele des kommunalen Liegenschaftsmanagements werden daran gemessen, wie kosteneffizient deren einzelne Arbeitsschritte erfüllt werden. Es liegt in der Verantwortung der Verwaltungseinheiten ihre Budgets einzuhalten. Eine überteuerte Verwaltung kann nicht mit dem Markt konkurrieren. Daher werden zusätzlich Unternehmensberatungen mit dem Controlling beauftragt und zentrale Aufgaben an städtische Tochtergesellschaften delegiert. BRÜGGEMEIER definiert das NSM wie folgt:

„[Das NSM ist] eine verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.“ (BRÜGGEMEIER, 2001: 377).

In Deutschland wurde das NSM vor allem von den *Organisationen* der BERTELSMANN STIFTUNG (2009) und der KOMMUNALEN GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (KGST) (2021) vorangetrieben. Die KGST verfolgte einen *markoliberalen* Reformweg:

„[Das Ziel ist es] die Effektivität, Effizienz, Qualität und Kundennähe kommunaler Dienstleistungen mit Hilfe angepasster betriebswirtschaftlicher Instrumente und Verfahren aus dem privaten Sektor zu verbessern.“ (KGST, 1992: 3)

Durch die finanzpolitischen und fiskalischen Reformen (vgl. PELIZZARI, 2001: 21) interner Verwaltungsabläufe sollte eine „unternehmensähnliche Organisations- und Führungsstruktur“ (vgl. BANNER, 1996: 156–157) geschaffen werden, um Kostenreduktion, Leistungssteigerung und die Orientierung an Bürger*innen als Kund*innen einzuleiten (vgl. SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 188). Die

³⁷ Managerialism, DE: Verwaltungsmentalität; Entrepreneurialism, DE: Unternehmergeist.

Verwaltung wird aktiv von der Logik des NSM gesteuert (vgl. ebd.: 190). JÄGGI (vgl. 1996) unterscheidet das NSM in fünf Bereiche:

- Wirkungsorientierung: Die Kommunalpolitik steuert die Verwaltung nicht mehr über finanzielle und personelle Ressourcen (Input), sondern gibt Leistungen (Output) und Ziele (Outcome) vor.
- Globalbudgets: Die Kommunalpolitik stellt der Verwaltung keine zweckgebundenen Zuweisungen mehr zur Verfügung. Sie zahlt pro Haushaltsjahr ein festes Gesamtbudget. Die Verwaltungseinheiten können über diesen Betrag frei verfügen, müssen ihn aber so effizient wie möglich nutzen.
- Leistungsbemessung: Verwaltungsleistungen werden als Produkte definiert, deren monetäre Größe (Kosten) über die benötigten Arbeitsstunden pro Leistung berechnet wird. Diese Bemessung wird Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) genannt.
- Wettbewerb: Die kommunale Finanzverwaltung prüft die Effizienz der Verwaltung, indem sie die Kosten für Leistungen in einzelnen Verwaltungseinheiten oder Stadtteilen miteinander vergleicht. Als Vergleichsgröße können auch vergleichbare Leistungen privater Unternehmen herangezogen werden. In Stadtstaaten können zusätzlich die Bezirksverwaltungen miteinander verglichen werden.
- Controlling: Gremien aus Politik und Finanzverwaltung prüfen die Produkte der Verwaltung nach ihren Leistungen auf ihre Betriebswirtschaftlichkeit. Auch externe Unternehmensberatungen oder Wirtschaftsprüfer*innen können hinzugezogen werden.

Gegenüber dem klassischen Verwaltungshandeln der kontrollierenden Stadt, wird das NSM besonders von Finanzverwaltungen in seiner Orientierung an Effizienz und Effektivität als zeitgemäße Verwaltungsform in einer globalisierten von Wettbewerb und Markt bestimmten Welt beworben. Das schafft neue Möglichkeiten für die Bodenpolitik, denn der Besitz der Kommune – also auch deren Bodenbesitz in Liegenschaften und Immobilien – wird darauf geprüft, ob er effizient genutzt wird, ob er die öffentlichen Haushalte belastet oder Einnahmen generieren kann (HINTZSCHE & STEINFORT, 1997), denn: „Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht über allen Maßnahmen“ (SENFİN, 2004a). Nach dem NSM lohnt sich der Verkauf von städtischem Boden mehr als dessen Halten, wenn die laufenden Kosten potentielle Leistungen übersteigen. In Folge berechnen Kommunen ihre Landnutzungen strenger und versuchen sie haushälterisch-objektiv zu bewerten. Sie zeigen unnötige Kosten ihres Raumbedarfs auf und werden transparenter, indem sie den kommunalen Haushalt in „Haushaltsplänen“ und „Kostenvergleichen“ zwischen Stadtteilen (SENFİN, 2001, 2002) veröffentlichen. Die Verwaltung wird an Tochtergesellschaften ausgelagert (BIM, 2021a) und die Veräußerungen werden von Liegenschaftsfonds vorangetrieben, die nach den Prinzipien der Immobilienwirtschaft arbeiten (LFB, 2001, 2015). JESSOP (vgl. 1997: 37) sieht in dieser betriebswirtschaftlichen Professionalisierung die *neoliberale* Neustrukturierung von kommunalen Wissens- und Handlungsressourcen sowie Handlungsfeldern. Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen werden durch die häufige Beteiligung marktwirtschaftlicher *Akteure* eingeschränkt (HEINZ, 1998; RÜGEMER, 2008).

Entweder wird die Stadtverwaltung in der Außendimension auf ihre Nachtwächterfunktion zurückgedrängt oder orientiert sich in der Innendimension an unternehmerischen Strukturen (SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 190).³⁸ Am *freien Markt* werden Allokationen von Infrastrukturen effizient ausverhandelt und die regionale Wettbewerbsfähigkeit von Städten durch Stadtmarketing gestärkt. *Neoliberale* Planung bezieht Investor*innen in den Planungsprozess ein und fördert Großprojekte mit Aussichten auf hohe Planungsgewinne. Orientierungspunkte für diese Bodenpolitik sind Marktlage (Nachfrage nach Boden und Immobilien), Investitionsstimmung und ökonomischer Wohlstand. Die Planung muss sich an die Grenzen individueller *juristischer Landnutzungsrechte* halten. Dafür nutzt sie die Planungsinstrumente der *Planungsrechte*, der *aktiven Bodenpolitik*, *städtebauliche Wettbewerbsverfahren* oder die Stadtentwicklung durch PPP.

Liberale Akteure sehen im Regime des „privaten Grundeigentums“ das Ideal des freien Bodenmarktes. Damit ist die größtmögliche individuelle Freiheit des eigenen Besitzes gesichert (DAVY, 2012: 161). Auf privatem Land können *Eigentumsverhältnisse* „Insularer Nutzungen“ von der Übernutzung Dritter abgegrenzt und die „Opportunistischen Nutzungen“ Dritter toleriert werden (ebd.: 143). *Marktakteure* handeln auf dem freien Bodenmarkt um *juristische Landnutzungsrechte*: Individuen besitzen *Grundeigentum* und können über „Ausschließliche Nutzungsrechte“ Nutzer*innen ein- und ausschließen (ebd.: 129). *Privates Grundeigentum* kann außerdem durch „Hypotheken“ finanziell belastet werden. Um zu diesen *Eigentumsverhältnissen* und *Landnutzungsrechten* zu kommen, präferieren *Marktakteure* und finanzpolitische Verwaltungseinheiten die Vergabeverfahren *Direktvergabe* in PPP oder das *Bestbieterverfahren*. In der Auktion um das Höchstgebot kann frei gehandelt werden. Grundeigentümer*innen sind auf ein beschränktes Regime des *öffentlichen Eigentums* angewiesen, damit ihre Liegenschaften erschlossen werden. Der Verkauf von *öffentlichem Eigentum* wird am freien Bodenmarkt weitestgehend begrüßt.³⁹

Kollektive Stadt auf dem Boden der Gemeinschaft

Kritik an *liberalen* Vergabeverfahren und Eigentumsverhältnissen, kommt hingegen von den *Akteuren* und *Organisationen* der engagierten Zivilgesellschaft. Mit dem *Myth of Similarity* protestieren sie gegen die *Tragedy of the Government* und die *Tragedy of the Individualist*: „Gegen den Ausverkauf der Stadt!“ und „Die Stadt denen, die drin wohnen!“ Politik und Markt sollen sich in diesem Idealtyp vorrangig nach den Bedürfnissen der Bürger*innen richten. Die engagierte Zivilgesellschaft, Vereine und Verbände und

³⁸ Nach SILOMON-PFLUG & HEEG (2013: 190) können die Maßnahmen des NSM in eine „Innendimension“, in der Verwaltungshandeln unternehmerisch strukturiert wird, und eine „Außendimension“, die Verwaltungsaufgaben an *Marktakteure* überträgt oder sie mit ihnen in Konkurrenz setzt, differenziert werden. Ähnlich differenziert LEBUHN (2007a, 2007b, 2010) in eine Rationalisierung und Ökonomisierung von Stadtpolitik auf der Policy-Ebene nach außen und der öffentlichen Institutionen auf der Polity-Ebene nach innen.

³⁹ Übersetzungen des Autors von DAVY (2012: 129, 143, 161): Ausschließliches Nutzungsrecht – „Rights to Usufruct“; Hypotheken – „Mortgages“; Insulare Nutzung – „Insular Uses“; Opportunistische Nutzung – „Opportunistic Uses“.

Bürgerinitiativen versuchen den gesellschaftlichen Druck dafür hochzuhalten. Aus der Wissenschaft bekommen sie Rückendeckung von neo-marxistischen Strömungen.

Welches Bild hat die *egalitäre* Stadt? Städtebaulich würden leistbarer Wohnbau, große Gemeinschaftseinrichtungen und attraktive öffentliche Räume errichtet werden (vgl. SCHMITT & HARTMANN, 2016). *Egalitärere* Stadtplanung versucht alle Teile der Gesellschaft gleichmäßig einzubeziehen. Diese bekommen nicht jeweils ihr Land zugesprochen, sondern sollen gemeinsam daran arbeiten die Ungleichheiten untereinander abzubauen – in partizipativen Prozessen kommunikativer Planung (HUXLEY, 2000). Kollaborative Planung kann einen gesellschaftlichen Interaktionsprozess anregen (HEALY, 2003). Es braucht weniger Gesetze und Regularien als etwa Konsens und Kooperation, um Lösungen zu erarbeiten (SELLE, 2000). *Egalitäre* Planungstheorien belegen den Gerechtigkeitsbegriff besonders stark, was die zentralen Werken „Das Recht auf Stadt“ (LEFEBVRE, 1968), „Social Justice and the City“ (HARVEY, 1973) und „The Just City“ (FAINSTEIN, 2010) zeigen. Ihnen ist die *Kritik* an den Systemen der Verwaltung und des freien Marktes sowie die politische Forderung nach einer Stadt der gesellschaftlichen Mitbestimmung gemein. Weil *utilitaristische* Planungslösungen *egalitäre* Interessen nicht berücksichtigen, werden auf lokaler Ebene selbstverwaltende Lösungen ausprobiert (OSTROM, 1990, 2007).

Die *pluralistische Gesellschaft* in ihren Erwartungen an *Eigentums-Regime* zu definieren, ist nie eindeutig. Dass sich die engagierte Zivilgesellschaft zu „der Bodenfrage“ bezieht und partizipieren will, ist kein neues Phänomen. Im Schweizer KANTON BASEL-STADT wurde die NEUE BODENINITIATIVE (2021) gegründet. Sie setzt sich gegen die negativen ökologischen *Konsequenzen* von Urban Sprawl und für Flächensparen und Innenentwicklung ein. Die Bürgerinitiative hat 2016 einen Volksentscheid im Kanton Basel erwirkt. Sie forderte ein Verkaufsverbot von Boden, kantonalen Boden nur noch in *Erbbaurechten* zu vermieten und eine Landerwerbsstrategie aufzulegen. Mit deren Slogan „Boden behalten, Stadt gestalten“ spricht sie sich für eine starke kantonale Bodenpolitik aus. Zehn weitere Gemeinden in der Schweiz haben sich an diesem Volksbegehren orientiert, drei haben ebenfalls Gesetze zu einem Verkaufsverbot auf den Weg gebracht.

Die engagierte Zivilgesellschaft in Berlin will „bürgernahe“ Politik durch Mitbestimmung. Je nachdem, welcher Teil der Zivilgesellschaft gefragt wird, müssen unterschiedliche „Brände“ der Folgemärkte der „Bodenfrage“ gelöscht werden: Sind es die zu hohen Mieten, weil zu wenige Wohnungen gebaut und zu viele privatisiert werden? (vgl. MIETENVOLKSSENTSCHEID E.V., 2021a; 2021b) Oder ist es der Freiraum, der nicht bebaut und damit privatisiert werden darf und zugänglich gehalten werden soll? (vgl. DEMOKRATISCHE INITIATIVE 100% TEMPELHOFFER FELD E.V., 2021) In Berlin versucht die INITIATIVE STADT NEUDENKEN (ISN) seit 2013 die Liegenschaftspolitik des Landes durch Kampagnenarbeit an den Anliegen der Zivilgesellschaft auszurichten (2011a). Daraus entstand der Runde Tisch Liegenschaftspolitik Berlin (RTLb), der seit 2016 als beratendes Gremium von der Berliner Landesregierung (SPD & DIE LINKE & BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2016: 77) finanziert wird.

Bis dato herrscht in der Berliner Verwaltung „Informationsfreiheit“, das heißt Daten müssen bei der zuständigen Verwaltungseinheit erfragt werden. Häufig sind die von Geheimhaltungsklauseln belegt. Um Bodenpolitik nachvollziehbar und beeinflussbar zu machen, braucht es nach der Bürgerinitiative MEHR DEMOKRATIE E.V. (2021) frei verfügbare Daten. Nur so kann die Zivilgesellschaft politische Maßnahmen bewerten. Sie fordert „Transparenz“ statt *Informationsfreiheit* von öffentlichen Daten. Vorbilder der transparenten Bodenpolitik werden von ihnen in Skandinavien (KARTVERKET, 2021), der Schweiz (KANTON BASEL-STADT, 2021), oder in der „Reform des Hamburgischen Transparenzgesetzes“ (FREIE UND HANSESTADT HAMBURG, 2021) gesehen.

Vertreter*innen *egalitärer* Bodenpolitik bevorzugen kleinräumige Planungen und *Vergabeverfahren*, die Boden vergesellschaften. Baugruppen suchen Grundstücke, deren *Erbbaurecht* (*juristisches Landnutzungsrecht*) in *Konzeptverfahren* vergeben werden. Der Boden bleibt in diesem Fall im *Regime* des *öffentlichen Eigentums*. Das Haus wird von einem Kollektiv von *Akteuren* im *Regime* des „Gemeinschaftseigentums“ verwaltet. Die Kollektive sind meist sozioökonomisch-homogen und das Handeln im *Gemeinschaftseigentum* daher von gemeinsamen Werten geprägt. Es gründen sich aber auch Hausprojekte im MIETSHÄUSER SYNDIKAT, die Häuser dem „Immobilienmarkt [entziehen], damit die Wertsteigerungsspirale der Immobilienverkäufe abbricht, und die Mieter*innen den Weg in die Selbstorganisation wagen“ (2021). Es bilden sich Community Land Trusts (CLT), die Boden „dem Markt entziehen“ und in Stiftungen verwalten (HORLITZ, 2020; STADTBODENSTIFTUNG BERLIN, 2021). In Mietshäuser Syndikat und CLTs gehen Häuser und Boden jeweils unisono in das *Regime* des *Gemeinschaftseigentums* (vgl. DAVY, 2012: 161). Ziel sind *Eigentumsverhältnisse* der „Nutzung von ideellen Gruppen“ und „Zusammenarbeitende Nutzungen“ für Boden und Häuser. *Ideelle Gruppen* koordinieren sich über ihr Eigentum; gemeinsames Eigentum fördert das Vertrauen in die *Zusammenarbeit* der Gemeinschaft. (ebd.: 143) Kollektive *Akteure* sind weiterhin auf die *juristischen Landnutzungsrechte* der „Gemeinschaftlichen Nutzungsrechte“ (ebd.: 129) von öffentlichem und privatem Eigentum angewiesen.⁴⁰

Das Engagement partikulärer Gruppen der Zivilgesellschaft ist ein wiederkehrendes Momentum der *Property Myths* und damit der bodenpolitischen Debatte. *Egalitäre* Bodenpolitik ist *eine* mögliche Antwort auf die Anforderungen der *pluralistischen Gesellschaft*. Braucht es zur Beantwortung der „Bodenfrage“ also nicht einfach mehr Beteiligung? Sind nicht die maximale Partizipation deliberativer Planung (HEALEY, 1997), „Good Governance“ (vgl. GAILING & HAMEDINGER, 2019: 175) und „Ko-Produktion“ (GUALINI, 2010) der „dritte Weg“, um die *Wickedness* von Bodenpolitik gemeinsam zu formulieren und zu lösen? Kooperation wird von den *Ethiken der Planung* unterschiedlich wahrgenommen. Laut *Cultural Theory* widersprechen sich Teilnehmer*innen – vor allem wenn es sich um immer mehr Beteiligte mit immer *pluralistischeren Rationalitäten* handelt – grundlegend (HARTMANN, 2012): Je nach „Motivation“ zur

⁴⁰ Übersetzungen des Autors von DAVY (2012: 129, 143, 161): Gemeinschaftseigentum – „Common Property“; Nutzungen von (Verwandtschafts-)Gruppen – „Kinship Uses“ [Im engen Verständnis kann der Begriff „Kinship“ als „Verwandtschaftsbeziehung“, im weiten Verständnis als „ideelle Beziehung“ übersetzt werden]; Zusammenarbeitende Nutzung – „Collaborative Uses“; Gemeinschaftliche Nutzungsrechte – „Easement Rights“.

Teilnahme an *Ausverhandlungsformaten* argumentieren sie aus unterschiedlichen *Rationalitäten* – und sehen die Ziele der anderen Teilnehmer*innen als *Risiko* für sich. Die Rufe der engagierten Zivilgesellschaft nach „Boden für alle!“ und „Die Stadt denen, die drin wohnen!“ könnten von der Stadtverwaltung und den Händler*innen am freien Bodenmarkt als selbstüberhöhende „Partikularinteressen“ wahrgenommen werden. *Liberalen* Händler*innen könnte „Selbstbereicherung“ vorgeworfen werden. Der öffentlichen Planung könnte als „staatliche Willkür“ kritisiert werden.⁴¹

Nach HARTMANN (2012) braucht es für gerechte Planung nicht quantitativ mehr, sondern qualitativere Partizipation. Um diese zu erforschen, konzeptioniert er im Bezug auf die *Cultural Theory* die Analyse von Partizipations-Erwartungen und *Motivationen* zur Teilnahme an *Ausverhandlungsformaten*.

2.4.4. (Un)gerechte Partizipation

Gute Partizipation wird in den Planungswissenschaften üblicherweise daran gemessen, in welchem Umfang Bürger*innen beteiligt und ihre Anliegen gestärkt werden. Die „Stufen der Partizipation“ nach ARNSTEIN (1969) sind der bekannteste Maßstab, um Partizipationsprozesse zu klassifizieren. Werden hingegen die *Rationalitäten* der *Cultural Theory* auf die Partizipations-Debatte übertragen, zeigen sich drei unterschiedliche Erwartungshaltungen. Mit Bezug auf LEINO & LAINE (2011: 1–2) plädiert HARTMANN (2012: 252) deswegen dafür Partizipation nach den *Motivationsgründen* zur Teilnahme an *Ausverhandlungsformaten* nach *Rationalitäten* zu analysieren.

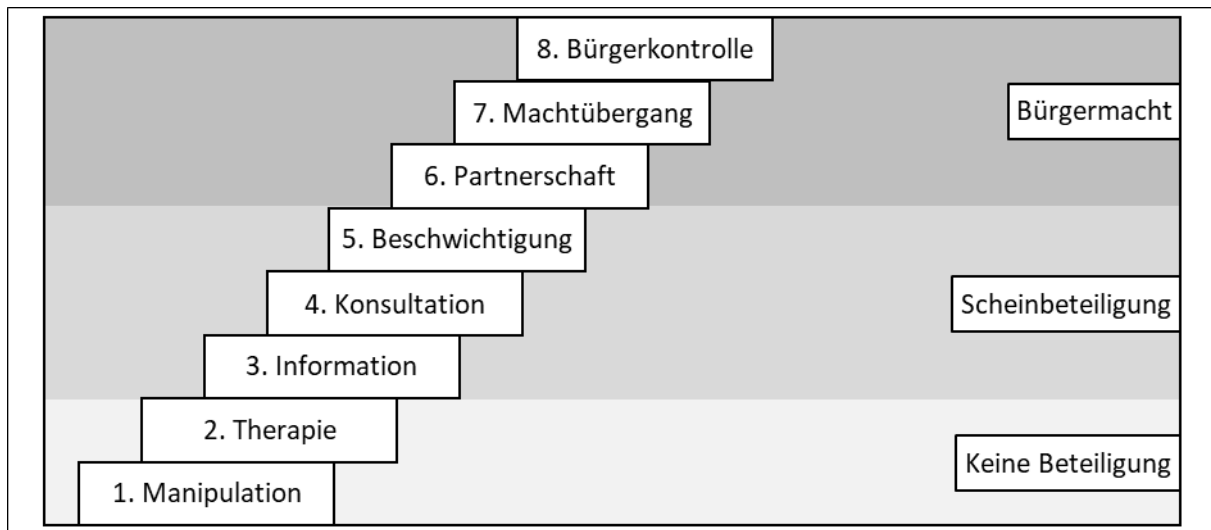


Abb. 21: Die Stufen der Partizipation (adaptiert nach ARNSTEIN, 1969)

⁴¹ Alle drei *Motivationen* haben ihre ethische Existenzberechtigung und brauchen die Gerechtigkeitsmaßstäbe der anderen *Motivationen*. Dazu werden in KAPITEL 2.5. *Clumsy Solutions* und in KAPITEL 2.5.2. das *Expectation Management* eingeführt. Kooperation von *Akteuren* verschiedener *Rationalitäten* ist möglich und kann zu breit akzeptierten Lösungen führen. Entscheidend ist dafür nicht die Menge der Teilnehmer*innen, sondern dass Betroffene die Logik hinter der Planungslösung aus ihrer *Rationalität* heraus akzeptieren.

Dem Ranking der Partizipation nach ARNSTEIN (1969; Übersetzung nach DAEF, 2016; siehe Nummerierung im folgenden Absatz referenziert in ABBILDUNG 21) stimmen auch die *Akteure der egalitären Rationalität* zu: Planung ist Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Manipulation (1.) und Therapie (2.) von Bürger*innen wird abgelehnt. Mit Information (3.), Konsultation (4.) und Beschwichtigung (5.) steigt nur ihre Scheinbeteiligung. Partnerschaft (6.), Machtübertragung (7.) und Bürgerkontrolle (8.) sind die gewünschten Stufen der Bürgermacht. Umso mehr Bürger*innen aufgesucht und aktiviert werden, desto besser kann Beteiligung zur Kompensation von Benachteiligungen beitragen. *Egalitäre* Partizipation steht im Sinne von Dringlichkeit und Verantwortung. In den besten partizipativen Planungsprozessen wird Planung als Kooperation verstanden. In Kollaboration werden Probleme gesucht, sich argumentativ beraten und Lösungen im Konsens beschlossen (Akzeptabilität) (vgl. SELLE, 1994, 2000). Was Planer*innen in diesen Prozessen gesagt bekommen: „Wir stehen unter Druck!“ und „Es muss sich jetzt – auf ganzer Linie – etwas ändern!“, denn „es ist 5 vor 12!“ Grün-alternative Planungspositionen sprechen dort vom „ökologischen Zugzwang“. Stadtaktivist*innen warnen vor Krisen: der „Wohnungsmarkt-Krise“ und der „Krise der autogerechten Stadt“. Beteiligung kann nur ein erster Schritt auf dem Weg zum „Recht auf Stadt“ (vgl. RECHT AUF STADT, 2021) sein. Entscheidungen sollten sich nach den „Aufmerksamen“ und deren „Abstimmung mit den Füßen“ richten: in Protestbewegungen, Bürgerinitiativen und zivilgesellschaftlichen Aktionsbündnissen. *Egalitäre* nehmen wegen ihrer „I care!“-*Motivation* an Planungen teil, in der Partizipation sehen sie das Potential eines *sozialgerechten* Gesellschaftsvertrags.

Dem widersprechen Expert*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen. Beteiligung konzentriert sich nach deren *utilitaristischen* Öffentlichkeitsverständnis auf die Legitimierung durch Information (Akzeptanz). Die hoheitliche Planung wird intern beraten, intern beschlossen und mit der Verkündung nach Außen verteidigt (vgl. SELLE, 1994, 2000) An Planungsverfahren dürfen nur sprechbefugte Mitarbeiter*innen und gewählte Repräsentant*innen teilnehmen, damit deren Beiträge repräsentativ für die abgestimmte Verwaltungsmeinung steht und sie bei Verhandlungen legitim mitstimmen können („I am entitled“-*Motivation*). In Planungsverfahren halten sie sich an formelle Verfahrensvorgaben und Regeln. Entscheidungen nehmen sie nur an, wenn sie nach dem Mehrheits-Prinzip getroffen werden. Alle Beteiligten – auch die Überstimmten respektieren das Ergebnis des *utilitaristischen* Gesellschaftsvertrags. Dieser Vertrag wird von politischen Repräsentant*innen getragen.

Liberalen Planungsakteure verstehen die Öffentlichkeit als Kund*innen. An deren Nachfrage orientieren sie sich. *Individualisten* sind für Beteiligungsprozesse zu *motivieren* („I can“ ist ihre *Motivation*.), wenn sich dadurch neue Freiheiten und individuelle Gewinne ermöglichen. In PPP beteiligen sie sich deswegen häufig (vgl. HARTMANN, 2012: 252). Sie reagieren auf Anreize eher als auf Regeln und Formalien. Ökonomisch *motivierte Akteure* bringen sich am ehesten in *liberalen* Gesellschaftsverträgen ein. Kooperation in diesen Verträgen erscheint wie ein Gefangenendilemma: Sie kooperieren mit anderen *Marktakteuren* bis zu dem Punkt, an dem sie nicht mehr persönlich profitieren.

HARTMANN (2012: 252) ermöglicht mit dem Fokus auf die *Motivationen* zur Partizipation, klassische Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung mit *Ausverhandlungsformaten* der Verwaltung, der Politik oder der Wirtschaft auf ihre Ursachen und Wirkungen hin zu vergleichen. Sie alle versuchen sich an gerechter Planung. Je nach *Format* werden andere *Akteure* mit einbezogen. Aber: Die gerechte Beteiligung der einen ist für die anderen ungerecht. Nicht, weil sie nicht beteiligt sind, sondern weil sie in ihrer *Motivation* erst gar nicht berücksichtigt werden.

Theorien der Planung, Bodenpolitik und Partizipation stehen alle vor planungsethischen Herausforderungen: Sie müssen stets zwischen konkurrierenden ethischen Werten und Zielen abwägen und in der Regel Kompromisse erarbeiten. Trotzdem können Planungen *soziale Probleme vereinfachen*, vor allem wenn sie nicht alle *Rationalitäten* berücksichtigen. Diese Lösungen erscheinen ethisch-perfekt, weil sie in sich logisch sind. Aber sie sind nicht logisch für die anderen *Rationalitäten* – und damit nicht ethisch nachhaltig.

2.4.5. Vermeintlich perfekte Lösungen vereinfachter Planungsgerechtigkeit

Die idealtypische Stilisierung der *Ethiken der Planung* in KAPITEL 2.4.2. liefert ein *pluralistischeres* Bild der *Planungsethiken* als es zum Vergleich MÜLLER (2017) zeichnet. Müller lehnt den *Liberalismus* als mögliche ethische Sichtweise ab und fordert eine starke öffentliche Verwaltung, die über deliberative Planungsprozesse lernt Meinungen von Bürger*innen einzubeziehen (vgl. ebd.: 37). Er beschränkt sich auf ethisch-selektive Standpunkte des *Utilitarismus* und des *Egalitarismus* und gibt davon abweichenden *Ethiken der Planung* wenig Raum. Das ist die Regel planungsethischer Argumentationslinien. Wie sich durch die Kategorisierung von Planungstheorien und den Debatten um Bodenpolitik und Partizipation nach planungsethischen Grundpositionen zeigt, stehen sich die drei *Rationalitäten* diametral gegenüber, wenn sie durch die Typologie der *Cultural Theory* kategorisiert werden.

Diese Erkenntnis ist nicht neu, denn: „The first question of theory is one of identity, which in turn leads to history“ (FAINSTEIN & CAMPBELL, 2012: 6). Planungstheorien sind im Kontext ihrer Zeit zu lesen. Dominierten bis Mitte des 20. Jahrhunderts *utilitaristische* Planungen, wurden sie von *liberalen* Forderungen des Marktes seit den 1950er Jahren kritisiert. Spätestens seit der 68er Bewegung wird Planung auch aus *egalitärer* Sicht kritisiert. In der idealtypischen Gegenüberstellung der drei planungsethischen Strömungen nach *Rationalitäten* der *Cultural Theory* fällt auf: Sie beziehen sich konstant aufeinander. Sie kritisieren die ethischen Grundannahmen der anderen Theorien, deren Formulierung von Problemen, Zielen und Lösungen. Teilweise erwächst aus der *Kritik* die Existenzberechtigung der Theorien. Wenn angenommen wird, dass Theorien, „ob nun als verdichtete Praxis oder explizit formuliert, [...] letztlich Voraussetzung für jedwedes intentionale Handeln in der Praxis [sind]“ (WIECHMANN, 2019a: 3), dann sind diese als Lösungsansätze zu verstehen (siehe KAPITEL 2.1.2.). Beziehen Theoretiker*innen von ihrer ethischen *Verständnismäßigkeit* abweichende *Rationalitäten* nicht ein, dann verkennen sie die *Komplexität* der *pluralistischen Gesellschaft*: Sie *vereinfachen* oder *ignorieren*

sie in ihren theoretischen Formulierungen. RITTEL & WEBBER sehen darin die Gefahr *Wicked Problems* nur als *Tame Problems* zu lösen.

Lösungsansätze, die nur *einer* ethischen Grundposition folgen, definiert DAVY als „monorationale“ Lösungen (1997, 2008). Vermeintlich gerechte Lösungen *monorationaler Eigentumsverhältnisse* werden in KAPITEL 2.4.3. idealtypisch mit den *Tragedies of Property Myths* stilisiert (DAVY, 2012: 13). DAVY analysiert diese ethisch *vereinfachten Re-Solutions* als *monorationale* Bodenpolitik (ebd.: 200). Mit ihrer *ethisch-selektiven Perspektive* auf Eigentum, Zugehörigkeit und Identität überzeugen sie nur die eigene ideelle Vertreter*innenschaft. Sie produzieren keine funktionierenden Landnutzungen, sondern „Dysfunctional Land Uses“ und Dispute der Bodenpolitik, wie sie in der Konkurrenz der *Tragedies of Property Myths* eingeführt wurden. Es entstehen *Konflikte monorationaler* „Über-Inklusion“ und „Über-Exklusion“ (ebd.: 189–199), wenn nur ein oder zwei *Rationalitäten* in der Formulierung von Problemen und Lösungen berücksichtigt werden.⁴² *Vereinfachten Re-Solutions* wägen nicht zwischen den *Risikowahrnehmungen* der anderen *Rationalitäten* ab: Die gerechte Verteilung von Boden, *Landnutzungsrechten* und *Eigentumsverhältnissen*, die Wahl der Planungsinstrumente oder Bodennutzungen werden nur durch eine *Rationalität* abgewogen (siehe TABELLE 5). DAVY geht davon aus, dass *monorationale* Lösungsansätze der Bodenpolitik Probleme nicht vollständig erfassen können. In der Formulierung von Lösungen sind sie blind für abweichende *Rationalitäten*, die genauso gut begründet sind wie ihre, aber der Logik einer anderen *Rationalität* folgen: Es gibt gute Gründe für *staatliches Eigentum*, aber individuelle *Nutzungen* können sich besser auf *privatem Eigentum* entfalten. *Über-Inklusion* wird bei *Gemeinschaftseigentum* sichtbar, wenn *gesamstädtische Nutzungen* nach den *Rationalitäten* dieses *Eigentumsverhältnisses* strukturiert werden: Es wird Nutzer*innen geben, die nur ihren Rechten, aber nicht ihren Pflichten nachkommen. Die städtische Infrastruktur wird übernutzt. *Über-Exklusion* zeigt sich bei *öffentlichen Nutzungen*, die privatisiert werden. *Privates Grundeigentum* hat seine Berechtigung. Auf diesen Grundstücken werden aber durchquerende oder sich aufhaltende Nutzer*innen, die sich nicht an die privaten Hausregeln in einem scheinbar öffentlichen Park halten, ausgeschlossen (ebd.: 200). Aus diesen raumbildenden Mechanismen der nach *Rationalitäten* geordneten *Über-Inklusion* und *Über-Exklusion* schließt Davy, dass es passende *Eigentumsverhältnisse* für unterschiedliche *juristische Landnutzungen* braucht (ebd.: 87, 143, 246). Bodenpolitische und partizipative *Re-Solutions*, deren Vertreter*innen innerhalb eines demokratischen Systems die vielfältigen *Rationalitäten* der *pluralistischen Gesellschaft* ignorieren, verlieren zwangsläufig an Legitimität: Unterlegene *vereinfachter Re-Solutions* versuchen ihrer Stimme

⁴² Übersetzung des Autors von DAVY (2012: 189–199): Über-Inklusion – „Overinclusion“ und Über-Exklusion – „Overexclusion“.

Rationalität (DAVY, 1997, 2012)	Egalitarismus	Hierarchie	Individualismus	Fatalismus
Planungsethik (vgl. HARTMANN, 2018)	Sozialgerechtigkeit	Utilitarismus	Liberalismus	Physiozentrismus
Gesellschaftsvertrag	Myth of Similarity (ROUSSEAU, 1762)	Myth of Control (HOBBS, 1651)	Myth of Liberty (LOCKE, 1698)	Ablehnung eines Gesellschafts- vertrages
Tragedies of Property Myths (vgl. DAVY, 2012: 11-36)	Tragedy of the Commons	Tragedy of the Government	Tragedy of the Individualist	Tragedy of Wickedness
Juristische Landnutzungsrechte (vgl. DAVY, 2012: 129 Bezug auf: BLACK, 1990; SCHULTE ET AL., 2005; CURZON & RICHARDS, 2007)	Easement (Gemeinschaftliche Nutzungsrechte), Land Charge (Erbbaurecht)	Property (Eigentum); Right to Pre- Emption (Vorkaufsrecht), Land Charge (Erbbaurecht)	Property (Eigentum), Right to Usufruct (Ausschließliches Nutzungsrecht), Mortgage (Hypothek)	Kein Eigentum
Eingeschränkte Eigentumsverhältnisse (DAVY, 2012: 143)	Kinship Uses: Gruppen koordinieren sich über ihr Eigentum	Corporate Uses: Über Eigentum wird territoriale Macht gestärkt	Insular Uses: Eigentum schützt vor Nutzungen Fremder, Boden- wert erhalten	Container Uses: Eigentum organisiert unabhängige Nutzungen und reduziert Konflikte
Gemeinsame Eigentumsverhältnisse (DAVY, 2012: 143)	Collaborative Uses: Vertrauen in die Gemeinschaft durch kollektiv. Eigentum	Structural Uses: Territoriale Macht durch Eigentum	Opportunistic Uses: Eigentumsgr. def. Zugang / Beschränkungen	Environmental Uses: Eigentum schützt den Wert der Natur
Eigentums-Regime (vgl. DAVY, 2012: 161 Bezug auf: BROMLEY, 1991: 31, 2006: 64; NEEDHAM, 2006: 42)	Common Property (Gemeinschafts- eigentum)	State Property (Öffentliches Eigentum)	Private Property (Privateigentum)	Kein Eigentum
Exemplarische Akteure und Organisationen der Stadtplanung	Engagierte Zivilgesellschaft: Initiativen, Stiftungen, Verbände, Volksentscheide	Stadtregierung, Stadtverwaltung	Unternehmen, Investoren, Unternehmerische Stadt	Der Großteil der Gesellschaft
Planungsvorstellungen	Mitbestimmungs- logik, Bottom-up Planung, Orientierung an best-practice Planungslösungen in anderen Städten	Versorgungslogik, Top-down Planung, Technokratie, Allokationen und Distributionen Flächennutzungen	Attraktivierungs- logik, Betriebs- wirtschaftliche Prinzipien, Monetäre Leistungs- bewertungen	Individuelle Zufriedenheit, Unberührte Natur
Stadtbild (vgl. SCHMITT & HARTMANN, 2016)	Leistbarer Wohnbau, Große Gemeinschafts- einrichtungen, Attrak. öff. Räume	Funktionaler Städtebau	Immobilien- Großprojekte	Naturschutzgebiete
Planungsinstrumente	Kommunikative Planung, CLT	Nutzwertanalyse, KAN, GIS, FNP	Prop.-led Develop., NSM	///
Nutzen von Boden	Boden dem Markt entziehen und kollektivieren: Mietshäuser Syndikat, CLT, Baugruppen	Boden für öffentliche Bedarfe: Soziale Infrastruktur, Finanzierung der Daseinsvorsorge	Boden als Haushaltsbelastung und attraktivierende Investitions- möglichkeit	Eigennutzen des Bodens
Vergabeverfahren der Liegenschaftspolitik	Konzeptverfahren in Erbbaurecht, Bodenfonds	Bestbieter- verfahren, Konzeptverfahren in Erbbaurecht, Vorkaufsrecht, Bodenfonds	Bestbieter- verfahren, Direktvergabe	Moratorium, Keine Vergabe, Bodenfonds

Tab. 5: Monorationale Bodenpolitik

Gehör zu verschaffen. Eine Stimme, die von den dominierenden *Policy Stories*, *Property Myths* und deren *Regimen* abweicht. Der gesellschaftliche Druck wird erhöht: *Inter-group Differenzen* werden zu *inter-group Konflikten* (siehe KAPITEL 2.3.).

Bei der Kategorisierung der *Ethiken der Planung*, boden- und partizipationspolitischer Planungsprobleme wurde eine *Rationalität* der *Cultural Theory* ausgelassen: der *Fatalismus*. Nicht ohne Grund, denn: *Fatalisten* schreiben keine Theorien (siehe KAPITEL 2.4.2.). Sie halten sich aus der Konkurrenz zwischen guten und schlechten *Ethiken der Planung* heraus. Planung ist für *Akteure* dieses Idealtyps viel zu komplex, zu unsicher und zu normativ, um sie in einem Erklärungsmodell fassen zu können: Sie lehnen vermeintlich *universelle* Gesellschaftsverträge ab. Planung unterliegt für sie einer *Tragedy of Wickedness*. Planungsprobleme sind für sie viel zu groß und zu *wicked*, um gelöst zu werden: „Es ist Zufall, ob man beteiligt wird.“ Und sie haben keine Zukunftsvision: „Es ist Glück, wenn die eigenen Lebensverhältnisse besser werden.“ *Fatalisten* fragen auf welcher Ebene Probleme zu verorten sind: „Sind nun Europa, die Kommune, der Markt oder der Nachbarsbauer, der die Felder am Dorfrand nicht verkaufen will, verantwortlich für die steigenden Mietpreise in der Straße?“

In der Bodenpolitik (siehe KAPITEL 2.4.3.) werden *Eigentumsverhältnisse* durch *Fatalisten* ermöglicht, denn sie nutzen jegliche Flächen mit, propagieren aber keine eigenen Eigentums-*Regime*: Sie haben kein Eigentum. Bodenpolitik braucht *fatalistische Rationalitäten* für die Reduzierung von *Konflikten*: In *Eigentumsverhältnissen* von „Container Nutzungen“, wie Mietwohnungen, wird die Masse an Mieter*innen mit Wohnraum versorgt, ohne sich an der Mitbestimmung der Immobilien- und Bodennutzungen zu beteiligen. In den *Eigentumsverhältnissen* des Umweltschutzes und beim Flächensparen wird sich auch auf *fatalistische Rationalitäten* berufen: Für „Nutzungen der Umwelt“ wird der Flächenverbrauch von Naturräumen etwa durch Siedlungsentwicklung reduziert. Boden hat im Ökologismus des *Fatalismus* einen Selbstwert (Physiozentrismus) und wird keinem *Vergabeverfahren* zugeführt. Nach dieser Ethik sind auch Verkaufsstopps, also *Moratorien*, zu verstehen. (vgl. ebd.: 129, 143, 161)⁴³

Partizipationsprozesse werden grundlegend von *Fatalisten* ermöglicht, weil sie sich aus ihnen heraushalten (siehe KAPITEL 2.4.4.). Die meisten Bürger*innen haben eine „I don't participate“-*Motivation*. Durch ihre Abwesenheit können Öffentlichkeitsbeteiligungen geplant werden. Würden sie sich unter der Flagge einer anderen *Rationalität* in Öffentlichkeitsbeteiligungen engagieren, wären die Interessenslagen zu *pluralistisch* und die Prozesse mit der großen Menge an Beteiligten nicht durchführbar (HARTMANN, 2012: 252–253). Die *fatalistische* Ablehnung des „Und was hat das mit mir zu tun?“ sollte der Ansporn der Forschung sein, *Wicked Problems* verständlicher zu machen. Und wenn Probleme verständlich gemacht worden sind, halten *Fatalisten* Theoretiker*innen der *Cultural Theory* im Schach, wenn sie fragen: „Ist das wirklich ein *Wicked Problem*, oder doch ein technisches – also *einfaches*“

⁴³ Übersetzungen des Autors von DAVY (2012: 129, 143, 161): Container Nutzungen – „Container Use“; Nutzungen der Umwelt – „Environmental Use“.

Rationalität (DAVY, 1997, 2012)	Egalitarismus	Hierarchie	Individualismus	Fatalismus
Planungsethik (HARTMANN, 2018)	Sozialgerechtigkeit	Utilitarismus	Liberalismus	Physiozentrismus
Gesellschaftsvertrag	Myth of Similarity (ROUSSEAU, 1762)	Myth of Control (HOBBS, 1651)	Myth of Liberty (LOCKE, 1698)	Ablehnung eines Gesellschafts- vertrages
Tragedies of Property Myths (vgl. DAVY, 2012: 11–36)	Tragedy of the Commons	Tragedy of the Government	Tragedy of the Individualist	Tragedy of Wickedness
Motivation	I care!	I am entitled!	I can!	I don't participate
Offenheit gegenüber Planungen	Kooperation und Konsens	Formelle Verfahren und Regeln, Mehrheits-Prinzip	Individuelle Chancen und Möglichkeiten	Keine Teilnahme
Ablehnung gegenüber Planungen	Trial and Error Formelle Verfahren, Beteiligung zur Legitimierung	Informelle Verfahren	Formelle Verfahren; Konsens	Keine Teilnahme
Ziele von Partizipation (SCHRÖER, 2010; SELLE, 2010; VAN COENEN ET AL., 2001)	Qualitätssteigerung des demokratischen Prozesses	Steigerung der Legitimität der Planung	Sammlung von Wissen, um Pläne zu verbessern	Partizipation kann die Komplexität der Gesellschaft nicht erfassen

Tab. 6: Monorationale Motivationen zu & Ziele der Partizipation

– Problem?“ Ein „Es kommt, wie es kommen muss!“ treibt Planer*innen und Theoretiker*innen an doch richtige – *ethisch-pluralistisch* begründete – Lösungen zu finden und Planungsverfahren die Außenwirkungen von Willkür zu nehmen. In TABELLE 6 werden die Motivationen und Ziele an Planung zu partizipieren zusammengefasst.

„What's the right thing to do?“ (SANDEL, 2010) bleibt damit die zentrale Frage der *Ethiken der Planung*. SANDEL hält mit dieser Frage das Brennglas auf die ewige Kontroverse: Gibt es die *eine* richtige Lösung – *eine* Lösung, bei der *alle* Betroffenen *gerecht* behandelt werden? Diesen perfekten Lösungsansatz zu beschreiben, versuchten die „Großen Erklärungen“ der Planungswissenschaften immer wieder (siehe KAPITEL 2.4.2.). Es ist unmöglich allen ethischen Ansprüchen gleichermaßen gerecht zu werden. Die eine *universell gerechte* Erklärung, in Reaktion zu SANDEL: Das *eine* Richtige, das gibt es nicht. Dafür gibt es zu viele, ja unzählige, ethische Grundpositionen, die Probleme grundsätzlich anders deuten, an Gerechtigkeit verschiedene Maßstäbe anlegen und an Lösungswege unterschiedliche Erwartungen haben. Die Suche nach ethisch-perfekten Planungstheorien ist auch für die Planungspraxis ernüchternd: Wenn es nicht die ethisch-perfekte Erklärung gibt, gibt es auch nicht die ethisch-perfekte Lösung.

Erfolgreiche Planungslösungen sind das Gegenteil von perfekt. Sie sind kreative Kompromisse der ethischen *Rationalitäten*. Wie in KAPITEL 2.3. erläutert, gibt es in der *pluralistischen Gesellschaft* vielfältige *Wahrnehmungen* der Realität, der Art soziale Beziehungen zu organisieren und zu *rechtfertigen*. In KAPITEL 2.4. wurde die Typologie der Cultural Theory auf planungstheoretische Debatten, Bodenpolitik und *Motivationen* zu Partizipation angewendet. Nur wenn die *Rationalitäten* gemeinsam und in ihren *situativen Dynamiken* (*Über-Inklusion* und *Über-Exklusion* einzelner *Rationalitäten*) berücksichtigt,

werden *Wicked Problems* nicht vereinfacht. Auf dieser Erkenntnis fußt das Konzept der „Clumsy Solutions“:

„Successful solutions to pressing social ills tend to consist of creative and flexible combinations of these various ways of organizing, perceiving, and justifying social relations. We call such arrangements »clumsy solutions«.“ (VERWEIJ ET AL., 2006: 817)

2.5. Clumsy Solutions

Die vier *Rationalitäten* bleiben sich in den Grundsätzen ihrer Sicht auf die Welt treu. Mit der Kategorisierung der Planungstheorien zeigt sich, dass auch die Planungswissenschaften von (impliziten) *Rationalitäten* geprägt sind. Anders als naturwissenschaftliche Erkenntnisse verbleiben Planungstheorien meist nicht in der Wissenschaft. Sie müssen sich der *Kritik* politisch handelnder *Akteure* stellen. Planungstheorien werden Praxistests unterzogen und realitätsferne theoretische Konzepte verschwinden meist rasch aus der aktuellen Diskussion. So stehen die *Akteure* der Bodenpolitik unter dem Druck *Wicked Problems* nicht nur zu beschreiben und zu analysieren, sondern auch in Ausverhandlung zu treten und *gut* zu handeln. Das Lagebild ändert sich ständig, denn „[...] both societies and policy discourses are forever in flux“ (VERWEIJ ET AL., 2006: 821). In der Ausverhandlung, in der politische *Akteure* ständig kritisiert werden, müssen sie kontinuierlich ihre politischen Forderungen und präferierten Policies aktualisieren. Hierbei könnten erfolgreiche Lösungen erarbeitet werden, wenn, so schlagen es VERWEIJ ET AL. vor, sich Planer*innen an den Prämissen der *Clumsiness* (ebd.: 817, 821; siehe ABBILDUNG 22) orientieren:

- 1) Jede *Rationalität* macht Erfahrungen, *Risikowahrnehmungen* und -*abwägungen*, die die anderen nicht machen.
- 2) Damit grenzen sich vier fundamentale *Rationalitäten* des gesellschaftlichen Zusammenlebens voneinander ab.
- 3) Die vier *Rationalitäten* brauchen sich gegenseitig, um nachhaltig handeln zu können:

„Each way of life undermines itself. Individualism would mean chaos without hierarchical authority to enforce contracts and repel enemies. To get work done and settle disputes the egalitarian order needs hierarchy, too. Hierarchies, in turn, would be stagnant without the creative energy of individualism, uncohesive without the binding force of equality, unstable without the passivity and acquiescence of fatalism. Dominant and subordinate ways of life thus exist in alliance, yet this relationship is fragile, constantly shifting, constantly generating a societal environment conducive to change.“ (SCHWARTZ, 1991: 765)

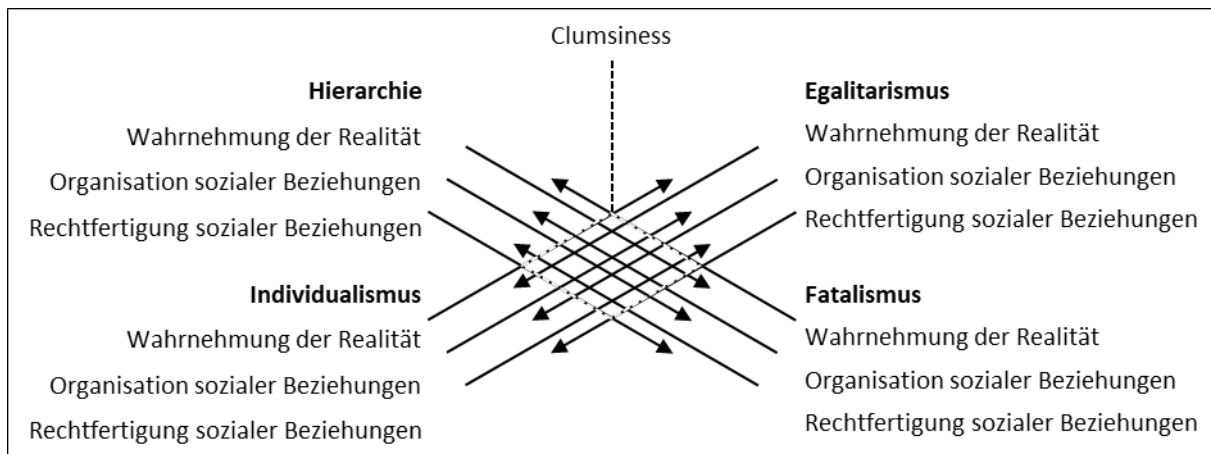


Abb. 22: Clumsy Solutions (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006)

Mit der *Cultural Theory* wird der Versuch unternommen die ethische Vielfalt der *pluralistischen Gesellschaft* typologisch greifbar zu machen. Um *Wicked Problems* zu lösen, bedarf es *Clumsy Solutions*, die alle – also alle vier typologisch greifbaren – *Rationalitäten* berücksichtigen. Wenn *Wicked Problems* nur *monorational* formuliert werden, kann das zu politischen Blockadehaltungen und Legitimationskrisen des politischen Systems führen. Solche *vereinfachten Re-Solutions* können auf lange Sicht ineffizient oder sogar kontraproduktiv werden, wenn sie sich für ihre *Monorationalität rechtfertigen* müssen. Für *Wicked Problems* braucht es Lösungsansätze, die *Rationalitäten* „polyrational“ (DAVY, 1997, 2008, 2012) kombinieren:

„Only innovative combinations of bureaucratic measures, risky entrepreneurship and technological progress, as well as frugality and international solidarity, can be successful.“ (VERWEIJ ET AL., 2006: 829)

2.5.1. Polyrationale Bodenpolitik

Auf jeder Fläche, die heute geplant wird, kommen multiple Nutzungskonflikte zusammen. Bodenpolitik zieht sich deswegen quer durch alle Disziplinen, die Städte in ihren Nutzungen formen. Sie ist regulierendes Element der Flächennutzungs politik, Bodenrechtspolitik, Bodenreformpolitik, Liegenschaftsmanagement, Naturschutzpolitik und Bodenmarktpolitik. De facto geht auch von der Fiskalplanung Bodenpolitik aus – auch wenn diese dem Boden nur mittelbar *Eigentumsverhältnisse* zuteilt (vgl. DAVY, 2012: 4). Sie alle spielen ihren Part in den *Tragedies of Property Myths* (siehe KAPITEL 2.4.3.). Einzelne *Planungsakteure* können als Held*innen der *Policy Stories* (siehe KAPITEL 2.4.1.), die Planungsprobleme mit den Gerechtigkeitsansprüchen ihrer eigenen *Monorationalität* lösen, eingeordnet werden. Die *Tragedies of Property Myths* enden jedoch nicht mit *monorationalen* Lösungen, sondern stehen im „Cycle of Tragedies of Property Myths“ im stetigen Austausch ihrer *Rechtfertigungen* von *Re-Solutions* und deren *Kritiken*. Die Kritik steigert sich zudem mit den *Wellen der Konsequenzen* (ebd.: 35; siehe ABBILDUNG 23).

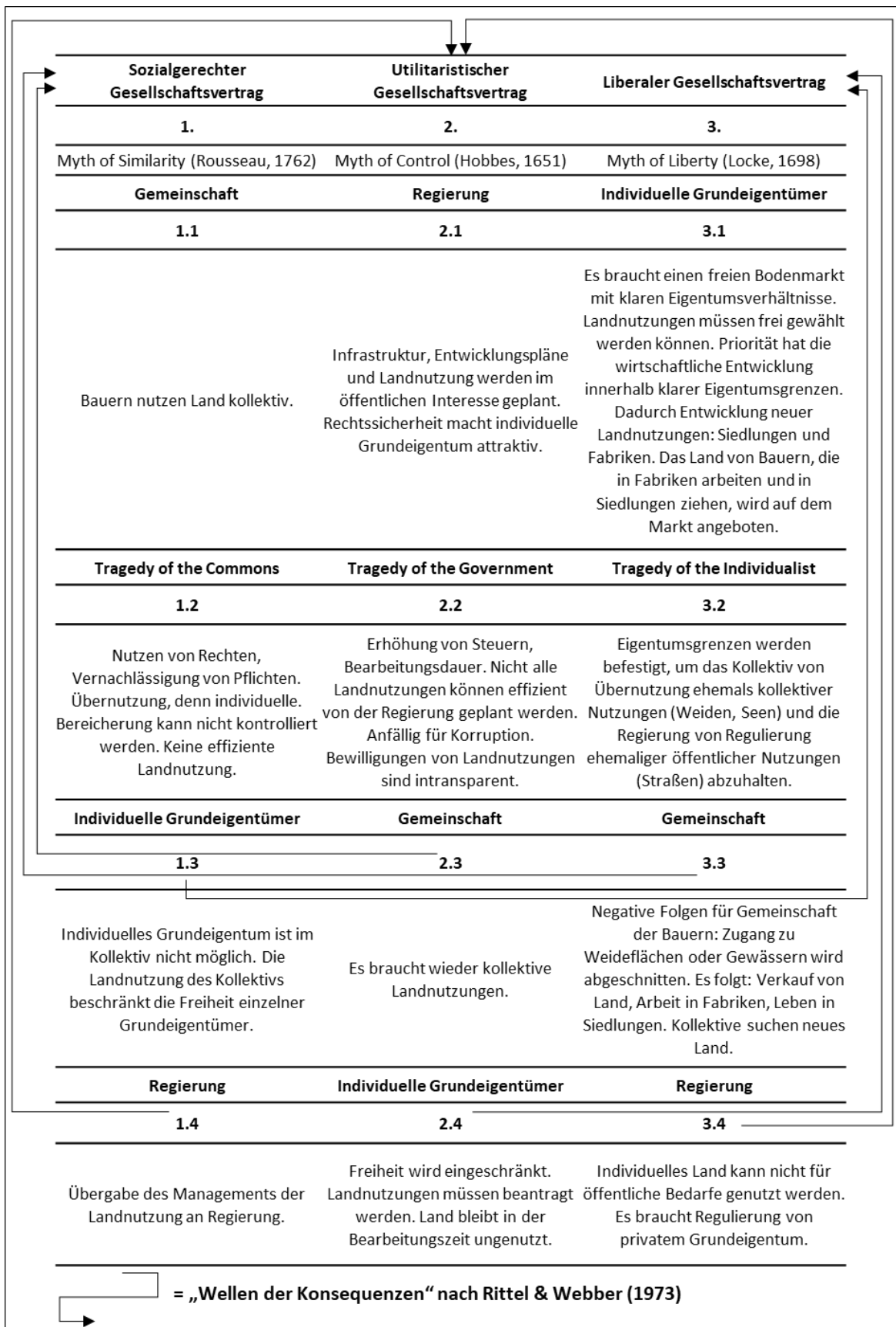


Abb. 23: Cycle of Tragedies of Property Myths (vgl. DAVY, 2012)

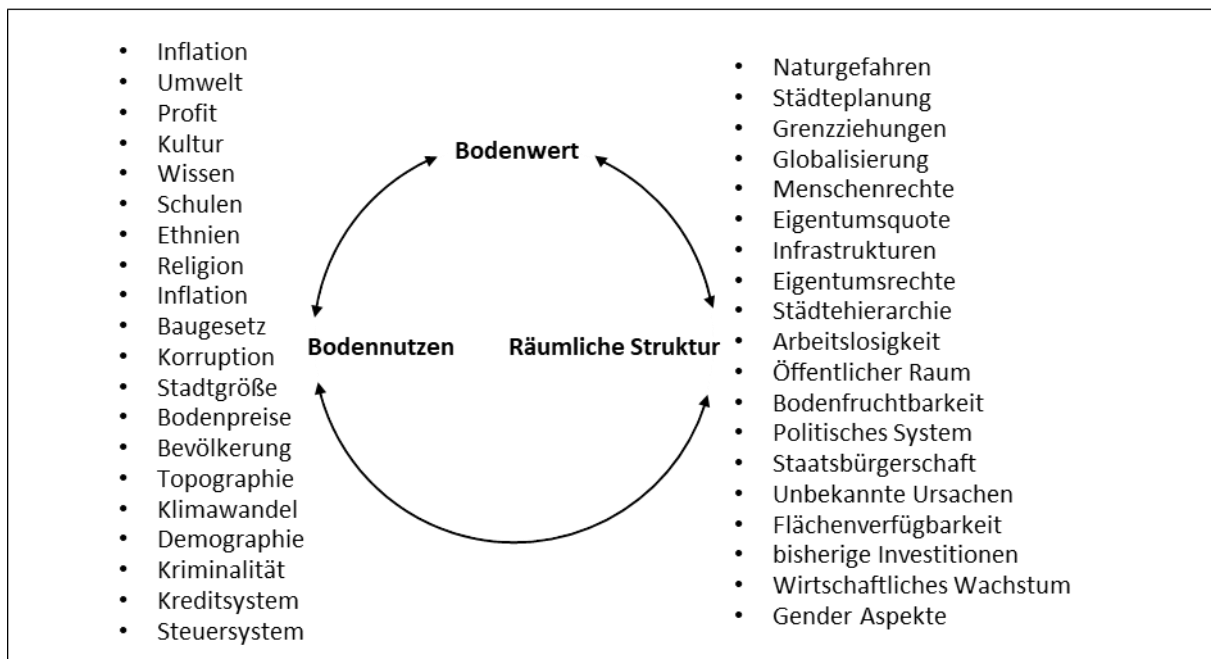


Abb. 24: Multikausalität von Bodenwerten (adaptiert nach DAVY, 2012)

Um *monorationale* Eigentumskonzepte kategorisieren zu können, entwickelt DAVY das Analysetool der „Polyrational Land Policy“ (ebd.: 59–88).⁴⁴ Er zeigt auf, dass private und gemeinschaftliche *Eigentumsverhältnisse* eingebettet sind in die *Rationalitäten* der *Cultural Theory*. Diese finden sich auch in *Eigentums-Regimen*, *juristischen Landnutzungsrechten* und *Vergabeverfahren*, die zu diesen *Eigentumsverhältnissen* führen. Ein weiterer typologischer Vorteil dieser Theorie ist, dass Boden aus *pluralen Perspektiven* als Gut eingeordnet und die „Multikausalität von Bodenwerten“ berücksichtigt wird (vgl. ebd.: 50; siehe ABBILDUNG 24): So kann Boden in seinem Tauschwert, seinem Nutzwert, seinem territorialen Wert und seinem essentialen Wert geschätzt werden (vgl. ebd.: 89–135).⁴⁵

Im Rahmen dieser Arbeit werden die *Konflikte monorationaler Über-Inklusion* und *Über-Exklusion* durch *Vergabeverfahren* auf der Ebene der Liegenschaftspolitik und die damit wechselnden Eigentumsverhältnisse und Landnutzungsrechte im Fokus stehen, denn:

„The social functions of property are about persons: who is included, who is excluded? The spatial functions of property are about how land is actually used: the kind of land uses, that make the city.“
(DAVY, 2012: 223)

Die sozial-räumlichen Funktionen von *Eigentumsverhältnissen* spitzen sich in dem alten Merksatz der Immobilienwirtschaft: „Lage, Lage, Lage!“ Planer*innen und Investor*innen produzieren Lage auf dem

⁴⁴ DAVY (2012: 246) entwirft „Polyrational Land Policy“ auch als Designkonzept. Dessen Erläuterung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Darauf wird im der CONCLUSIO Bezug genommen.

⁴⁵ „Polyrational Policymaking“ nach DAVY fordert einen noch komplexeren Weitblick: Es erkennt die vielseitigen theoretischen Konzepte für Boden an: Boden als Sache, Boden als *Hierarchie* von Normen, Macht der Regierung, „Bundle of Rights“, *Regime* und *Eigentumsverhältnisse* (vgl. 2012: 137–167). Es respektiert die vielen Ebenen der Gesetzgebung, die Boden formen (ebd.: 152). Er lehnt *Vereinfachungen* ab, die Boden in nur in eine der Dichotomien von Freiheit und Sicherheit, Kapitalismus und Kommunismus, Inklusion und Exklusion, Privatem und gemeinschaftlichem Eigentum einteilen (ebd.: 219).

Bodenmarkt durch die Allokation und Distribution von *Landnutzungsrechten*, öffentlichen Investitionen (vgl. BÖKEMANN, 1982: 23, 48–66), *Verkaufsverfahren und -preisen*. Unmittelbar nimmt auch die Fiskalplanung über das Liegenschaftsmanagement auf die Produktion von Lage Einfluss. Über die planungsethische Analyse von *Verkaufs-* und *Vergabeverfahren* können die sozial-räumlichen *Konsequenzen* von *Eigentumsverhältnissen* aufgezeigt werden. So kann der Nutzen von fiskalischem Eigentum zur Gewinnmaximierung oder Kostenersparnis mit SIMMEL (1903: 189) als ein *Präservativ der Verstandesmäßigkeit* der bodenpolitischen Debatte gesehen werden.⁴⁶ Die Vertreter*innen der *Rationalitäten* nehmen *monorationale* Sichtweisen zur Bodenpolitik ein, um ihre *Verstandesmäßigkeit* gegenüber dem Paradox, der Multikausalität der Großstadt, zu wahren. In dieser *Verstandesmäßigkeit* wird von Eigentümer*innen auf Nutzungen geschlossen: Investoren spekulieren mit Wohnraum, städtische Baugesellschaften sparen Flächen ein, Kleineigentümer*innen schaffen sich individuelle Freiräume. Dabei sollte nach Davy weniger die Frage nach „Wem gehört der Boden?“ im Vordergrund stehen als die Frage „Wie schaffen *polyrationale Landnutzungsrechten* und *Vergabeverfahren* diverse Bodennutzungen und damit bedarfsgerechte *Eigentumsverhältnisse*?“ (vgl. DAVY, 2012: 236), denn diverse Bodennutzungen brauchen unterschiedliche *Eigentumsverhältnisse*. Daher ist der Erhalt aller *Eigentums-Regime* (ebd.: 161) und die Produktion von passenden *Landnutzungsrechten* (ebd.: 129) essentiell, um lebenswerte *Eigentumsverhältnisse* für alle Nutzer*innen von Boden zu schaffen.

Öffentliche und privatwirtschaftliche *Planungsakteure* mischen über die Produktion von Lage private und kollektive *Eigentumsverhältnisse* – und manchmal vermischen sie sie auch (vgl. ebd.: 249), was zu *Über-Inklusion* und *Über-Exklusion* und folglich Kritik im *Cycle of Tragedies of Property Myths* führt (siehe ABBILDUNG 23). Die *essentielle Ungerechtigkeit* von bodenpolitischen Problemen macht diesen ewigen Kreislauf inhärent *wicked* (siehe KAPITEL 2.1.3.). An welchen Punkten setzt die gegenseitige Kritik an? Was wird als Lösung vorgestellt? *Polyrationale Lösungen* konzentrieren sich nicht auf die Schuldzuweisungen der *Tragödien*, sondern horchen in eben diesen Kreislauf hinein:

„*Polyrational listening is not eager to identify the party, who is wrong, but a fresh perception that has to be contemplated yet. [...] Weak polyrationality demands that policymakers acknowledge plural rationalities as a sign of vitality, »joie de vivre«, not disorder.*“ (DAVY, 2012: 202)

2.5.2. Erwartungsmanagement

Der *Konflikt* der *Rationalitäten* in der Planung wird in dieser Arbeit als wünschenswert angesehen. Ohne sie verliert Planung Legitimität. Jede *Rationalität* formuliert Probleme und deren Lösungen selektiv. Diese

⁴⁶ Wie schon in KAPITEL 2.4.3. angeführt, übersetzt DAVY (2012: 61) „Präservativ“ ins Englische mit „Condom“. An dieser Stelle wird auf diese sexualisierte Übersetzung verzichtet. Sinngemäß können Simmels Präservative als Scheuklappen verstanden werden. Hier werden die Scheuklappen auf fiskalischen Nutzen von Grund in der Bodenpolitik anhand der Steuerungsdebatte erläutert.

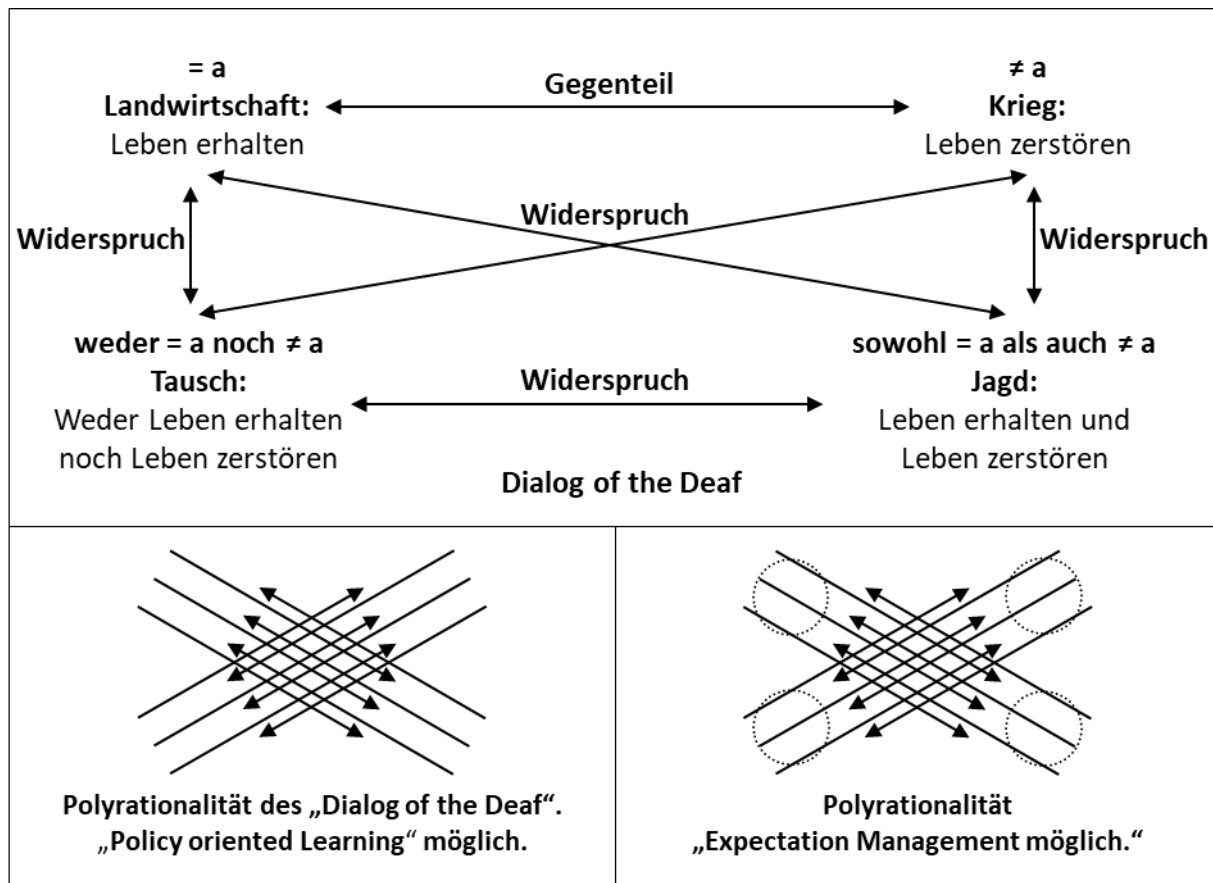


Abb. 25: *Dialog of the Deaf* (adaptiert nach VAN EETEN, 1999) & *Policy oriented Learning & Expectation Management* (vgl. HARTMANN, 2012)

Formulierungen können in *Clumsy Solutions* zusammengebracht werden: Theoretisch in der *Cultural Theory*, in der Planungspraxis in passenden *Ausverhandlungsformaten*. Weil Planungen als Lösungsansatz zu *Wicked Problems* konfliktgeladen sind und *Clumsy Solutions* alle *Rationalitäten* versuchen zu berücksichtigen, ist die Qualität der Kommunikation entscheidend. (vgl. VERWEIJ ET AL., 2006: 838) Dies geschieht in *Ausverhandlungsformaten*, in denen die Prämisse der *Clumsiness* respektiert wird: „All the »voices« heard, and responded to by the others“ (ebd.: 822). Wenn die *Akteure* aller *Rationalitäten* in einem *Ausverhandlungsformat* zusammenkommen und sich dieser Prämisse bedienen, kann die Debatte fluktuieren und ein „Policy oriented Learning“ (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993; siehe ABBILDUNG 25) praktiziert werden: Vertreter*innen und deren Gruppen lernen durch die Formulierung des Problems aus den kontrahierenden *Rationalitäten* ihre *inter-group Differenzen* kennen. In den Grundannahmen werden sie sich nicht beeinflussen, aber in Bezug auf die *Policy* werden ihre strategischen Positionen verschieben. Denn Probleme, Lösungsansätze und Ziele werden gemeinsam formuliert.⁴⁷

⁴⁷ MÜLLER (2017: 104–105) behauptet mit Bezug auf die Regel (2.1) der Diskursethik: „Jeder darf nur das behaupten, was er selbst glaubt“ (HABERMAS, 1983: 97–99), dass die strategische Kommunikation nicht zu einem rationalen Diskurs führt. Wer Wahrheiten erfindet und „Lügen“ als Strategie nutzt, um zu einer besseren Lösung für sich zu kommen, behindere den *rationalen* Diskurs. Die Diskursethik kommt an ihre typologischen Grenzen, wenn mehr als eine *Rationalität* (und damit mehrere Wahrheitsansprüche) im Diskurs möglich sind. Strategien sind in der *Cultural Theory* möglich, „Lügen“ sind Zeichen eines *Dialog of the Deaf* (VAN EETEN 1999). Probleme gemeinsam zu formulieren ist auch Ziel der kommunikativen Planung (HABERMAS, 1983; HEALEY, 1997). Diese kann bei extremen *Wicked Problems* wie der Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager (vgl. DAEF, 2016) jedoch an kommunikative

Wenn sich in den Grundannahmen nicht respektiert wird, reden die *Akteure* nur aneinander vorbei, wollen sich nicht verstehen. Die Debatte wird zu einem unkonstruktiven „Dialog of the Deaf“ (VAN EETEN, 1999: 6, 30; siehe ABBILDUNG 25). HARTMANN (2012: 253) geht davon aus, dass in der Planungspraxis *Policy oriented Learning* der *Rationalitäten* alleine unter sich nicht möglich ist. In manchen Planungssituationen versagen deliberative Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung. Es reicht nicht immer aus Kommunikation anzuregen, mehr Informationen in der Partizipation bereitzustellen oder die Betroffenen in Austausch zu bringen. Alle Beteiligte an einem Runden Tisch zusammenzusetzen, um deren Argumente zu sammeln, hält BILLÉ (2008) für einen „Mental Shortcut“ der Partizipation. HARTMANN betont deswegen den analytischen Fokus auf *Rationalitäten* hinter Argumente:

„*Cultural Theory facilitates the analysis of different rational motives to participate in a planning process, not by looking at the content of an argument, but at the intrinsic rationalities behind an argument.*“
(HARTMANN, 2012: 253)

Um den *Dialog of the Deaf* von *Planungsakteuren* zu nutzen, brauche es ein „Expectation Management“, das die *Dynamik* der *Rationalitäten* in *Ausverhandlungsformaten* zu Lösungen zusammenträgt, deren Logik von allen *Ethiken der Planung* in Ansätzen akzeptiert wird (ebd.: 250–253; siehe ABBILDUNG 25).⁴⁸ Hartmann (ebd.: 253) hält mit Bezug auf SCHRÖER (2010), SELLE (2010) und VAN COENEN ET AL. (2001) drei Ziele von Partizipation fest:

- 1) Die Qualitätssteigerung des demokratischen Prozesses.
- 2) Die Sammlung von Wissen, um Pläne zu verbessern.
- 3) Die Steigerung der Legitimität der Planung.

Außerdem ergänzt Hartmann ein viertes Ziel: 4) Vermeidung von Beteiligungen. Jede *Rationalität* kann eines dieser Ziele ausfüllen. *Egalitäre Motivationen* der Beteiligung können dazu genutzt werden, die Qualität demokratischer Prozesse zu erhöhen, indem die Dringlichkeit der Planung angesprochen wird. Über die verantwortungsbewusste Erwartungshaltung können Bürger*innen aktiviert werden. Durch Wettbewerbsformate können *individualistische Motivationen inkludiert* werden. Sie können innovativen Ideen hervorbringen und darüber das Wissen über Pläne erweitern. Die Legitimation der Planung zu erhalten ist der Grundpfeiler *utilitaristischer Motivation*. Daher sollte Partizipation auf die aktuelle Gesetzeslage Bezug nehmen. Die *fatalistische Demotivation* zur Partizipation ermöglicht Konzeption und

Grenzen stoßen. In solchen Verfahren sind die Einstellungen und Diskurse so verfestigt, dass keine *polyrationale Re-Solution* möglich sein kann. Solche Planungsprobleme sind auch Teil eines *Dialog of the Deaf*. Inwieweit die Methoden des *Expectation Management* solche Probleme ausverhandeln kann, bleibt an dieser Stelle offen. Mithilfe der *Cultural Theory* könnten die *Rationalitäten* in *Ausverhandlungsformaten* analysiert werden und langfristig zu einer *pluralistischen* Planungskultur von Endlagern beitragen.

⁴⁸ MÜLLER (2017: 79–88) steht dem Begriff des „Management“ als *marktliberales* Beteiligungsformat kritisch gegenüber. Mit ihm lässt sich fragen, ob Management *per se* Teil der *individualistischen Rationalität* ist oder ob der Begriff des *Expectation Management* etwa die Objektivität von moderierender Planung propagieren soll. Das *Expectation Management* kann keinen Anspruch auf normative Vollständigkeit haben. Das Bewusstsein von Planer*innen wird geschult für ethische Bewertungen und bekommt Orientierungspunkte. Der Begriff bei HARTMANN (2012: 253) wird in dieser Arbeit als Aufforderung zu einer *polyrationalen* Analyse verstanden, die *Clumsy Solutions* theoretisch konzipiert und versucht diese der Planungspraxis vorzustellen.

Organisation von Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung. In der Abwesenheit der *Fatalisten* können die *Akteure* der drei übrigen *Rationalitäten* in *Ausverhandlungsformaten* die *situative Dynamik* zu Planungsproblemen formen.

Ausverhandlungsformate können mit der *Cultural Theory* auf ihre ethischen Ursachen und Wirkungen hin untersucht werden. Dem *Expectation Management* kommt dabei die Aufgabe zu, den Überblick über die *Rationalitäten* zu behalten.

2.5.3. Clumsy Institutions

Mögliche Zwischenformen von Lösungen der drei *Rationalitäten* zu bodenpolitischen und partizipativen Planungsproblemen werden in KAPITEL 2.5.1. & 2.5.2. vorgestellt. Etabliert ist noch immer die *monorationale* Planung. Sie ist elegant und kann sich an selektiven Gerechtigkeitsmaßstäben orientieren. Sie hat die Oberhand und führt einen Monolog, der auf die anderen *Rationalitäten* nicht reagiert. Im *Dialog of the Deaf* der *monorationalen Rationalitäten* wollen alle *Akteure* recht haben. Die *Akteure* aller drei *Rationalitäten* versuchen sich Geltung zu verschaffen, aber: Sie schenken den anderen keine Aufmerksamkeit, können sie nicht verstehen oder wollen nicht aufeinander eingehen. Zu einem Lernen im *Policy-Prozess* (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993) kann es kommen, wenn sich die *Akteure* der kontrahierenden *Rationalitäten* ihre Grundannahmen lassen und für ein politisches Anliegen in einem strategischen *Ausverhandlungsformat* zusammenkommen. In diesen können sie sich gegenseitig Probleme, Lösungen und Ziele formulieren.

Die Erwartungen an dieses *Format* können jedoch noch immer weit auseinander gehen. Vor allem werden sich *Monorationalitäten* und *dialogische Taubheit* zeigen. Zeigen sich diese ungewollten Facetten, könnten *Planungsakteure* die Mediation zwischen den *Rationalitäten* übernehmen und versuchen die *Rationalitäten* in ein *Expectation Management* zu übersetzen. Konstruktive Dialoge und die gemeinschaftliche Erarbeitung neuer *Clumsy Solutions* können als Herausforderungen gesehen werden, die Demokratie zu stärken und folgend erlebbar zu machen:

„It will often be a noisy, discordant, contradictory dialogue, but this is the clumsy beast that democratic policy makers and regulators must seek to harness and ride—in each and every specific situation.“

(VERWEIJ ET AL., 2006: 839)

Ausverhandlungsformate, die sich dieser Herausforderung stellen, definieren VERWEIJ ET AL. als „Clumsy Institutions“ (2006: 839). Die meisten *Planungsorganisationen* und -instrumente und deren *Ausverhandlungs-* und *Beteiligungsformate* entsprechen nicht diesem typologischen Idealtyp. Sie sind „insufficiently clumsy and [...] erosive of democracy“ (ebd.: 839). Exemplarisch für immerwährende *Monorationalitäten* sind *top-down* Planungen, monetäre Leistungsbewertungen und technisch-strategische *Expert*innen-Planungen*. Außerdem kann nicht jede Kombination von *Akteuren* verschiedener *Rationalitäten* in der deliberativen Planung als eine *Clumsy Institution* bewertet werden. Wenn Politiker*innen und Planer*innen zusammenkommen, um die Bürger*innen über eine Planung zu

informieren, kommen zwar die *Akteure der Rationalitäten* zusammen, sie stehen sich jedoch nicht auf Augenhöhe gegenüber. *Clumsy Institutions* bieten einen Entscheidungs(mit)spielraum, in dem *Konflikte* die selbsterhaltende Konstante bilden. Nicht jede Lösung, die aus einer gemeinsamen normativen Formulierung heraus entstanden ist, kann den Erfolg einer *Clumsy Solution* verbuchen:

„[...] [O]ne simple measure of »success« (or lack thereof) is whether combinations of public policy, entrepreneurship and citizens' activities have contributed to the alleviation of pressing, practical collective problems—without having caused the deterioration of any other such social ills.“ (VERWEIJ ET AL., 2006: 840)

Hiermit wird sich wieder auf RITTEL & WEBBER (1973) bezogen: *Wicked Problems* gelten nur dann als *clumsy* gelöst, wenn durch die Lösung kein neues *Wicked Problem* entsteht. Um das zu evaluieren, können keine abschließenden Evaluationen, sondern nur Zwischenbilanzen *der konsequentiellen Wellen* gezogen werden (siehe KAPITEL 2.2., PUNKT 4). Mit dem Konzept der *Clumsiness* kann analysiert werden, wie *pluralistisch-erfolgreich* ein *Ausverhandlungsformat soziale Probleme* als *Wicked Problems* behandelt, inwieweit den *Rationalitäten* im Dialog Raum gegeben wird und ob *Clumsy Solutions* gesucht werden.

In welchen *Ausverhandlungsformaten* können die *Rationalitäten* kreativ kombiniert werden? Für keine Weltanschauung ist es alleine möglich *monorationale* Lösungen durchzusetzen, ohne auf Widerstand zu treffen. Es braucht die Stimmen der *pluralistischen Gesellschaft*, um *ethisch-nachhaltig* zu handeln. Nur so kann auch die Gesellschaft selbst erhalten werden. SCHWARZ & THOMPSON (1990: 12–13) setzen einen normativen Kontrast zu dem amerikanischen Motto „United We Stand, Divided We Fall“, das zur *Monorationalität* einer nationalen Identität aufruft. Sie drehen die Gleichung um: „Divided We Stand, United We Fall.“ Nur wenn die Gesellschaft *pluralistisch* gelebt wird, bleibt sie bestehen. In dieser Arbeit wird der empirische Versuch unternommen diese (geteilte) Standhaftigkeit zu analysieren, um *Clumsy Solutions* nachhaltiger Bodenpolitik aufzuzeigen.

2.6. Zusammenfassung und Forschungslücken

Überleitend zum EMPIRISCHEN TEIL wird dieses KAPITEL die Erkenntnisse des THEORETISCHEN TEILS noch einmal zusammenfassen und Forschungslücken aufzeigen: Was wissen wir? Und was nicht?

Die planungstheoretischen Debatten zu Bodenpolitik und Partizipation sind breit aufgestellt (siehe KAPITEL 2.4.3. & 2.4.4.). DAVY (2012) versteht Bodenpolitik und HARTMANN (2012) Partizipation jeweils durch die *Cultural Theory* in planungsethischen Typologien. Im Zuge der Literaturrecherche zu dieser Arbeit wurde keine Studie gefunden, die diese zwei Debatten – in der *ethisch-polyrationalen* Typologie der *Cultural Theory* – zusammenführt. Diese Forschungslücke versucht diese Arbeit zu schließen, indem sie konkret die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 fokussiert. Praktischen Anlass dazu gibt der Runde Tisch Liegenschaftspolitik Berlin, der seit 2013 als *Format* der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Berliner Bodenpolitik präsentiert wird (siehe KAPITEL 2.4.3.).

Definition von Wicked Problems (RITTEL & WEBBER, 1973)	
1.	Wicked Problems können nicht abschließend definiert werden.
2.	Wicked Problems haben keinen Schlusstrich.
3.	Lösungen sind nicht „richtig oder falsch“, sondern „gut oder böse“.
4.	Lösungen zu Wicked Problems können weder ad hoc noch ultimativ getestet werden.
5.	Jeder Lösungsversuch zu einem Wicked Problem ist eine einmalige Gelegenheit.
6.	Lösungsansätze für Wicked Problems sind unzählig und nicht abschließend beschreibbar.
7.	Jedes Wicked Problem ist einzigartig.
8.	Wicked Problems sind Symptome anderer Wicked Problems.
9.	Die pluralistische Gesellschaft bietet multiple normative Perspektiven auf die Erklärung von Wicked Problems. Die Wahl der Perspektive bestimmt die Wahl der Lösung.
10.	Planer*innen dürfen nicht falsch liegen.

Tab. 7: Die 10 Definitionspunkte von Wicked Problems (vgl. RITTEL & WEBBER, 1973)

Soziale Probleme sind nicht mehr *definierbar*, *verständlich* und *konsensuell*, sie sind geprägt von der *Komplexität* der *Akteure* und *Organisationen* der Planungs-Ebenen, der *Unsicherheit pluralistischer* und *intergenerationaler* Erwartungshaltungen und ihrer *Normativität*, die Planung – je nach *Perspektive* – *essentiell ungerecht* macht (siehe KAPITEL 2.1.–2.1.3.). *Soziale Probleme* sind *Wicked Problems*. Sie sind geprägt von *pluralistischen* Zielformulierungen, Problemdefinitionen und Gerechtigkeitsansprüchen. Werden sie in dieser *Wickedness* erkannt, können sie *ethisch-nachhaltig* gelöst werden. Häufig werden sie als *Tame Problems vereinfacht*, in ihrer *Wickedness* nicht erkannt oder *ignoriert*. Um *Wicked Problems* besser zu erkennen, können sie in 10 Punkten definiert werden (siehe KAPITEL 2.2.; siehe Nummerierung im folgenden Absatz referenziert in TABELLE 7).

Diese 10 Punkte bieten die Grundlage, um im EMPIRISCHEN TEIL eine Forschungslücke zu schließen und die Berliner Bodenpolitik 1990–2020 planungsethisch in ihrer *Wickedness* zu analysieren: Es wird angenommen, dass die Berliner Bodenpolitik zu einem gewissen Grad sozial und historisch einzigartig ist. Von Problemen und *Re-Solutions* anderer Städte kann gelernt werden, sie sind aber keine Blaupause. Daher fokussiert diese Arbeit nur *Ausverhandlungsformate* der Bodenpolitik in Berlin und wählt keinen komparatistischen Zugang (PUNKT 7). Wie differenziert werden Probleme, Ziele und Maßnahmen der Berliner Bodenpolitik definiert? Welche unterschiedlichen *Risiken* der Bodenpolitik werden wahrgenommen? (PUNKT 1) Wann werden Schlusstriche unter *Re-Solutions* gezogen – bodenpolitische Probleme also für gelöst erklärt? (PUNKT 2) Anhand der Bewertungen von Problemen der Bodenpolitik kann aufgezeigt werden, welche *Rationalitäten* die Formulierung von Problemen und Lösungsansätzen dominieren (PUNKT 3). Um die *Wickedness* von Bodenpolitik fassbar zu machen, können Zwischenbilanzen der *Wellen der Konsequenzen* bodenpolitischer *Re-Solutions* gezogen werden (PUNKT 4). Diese können aus der *Perspektive* aller *Rationalitäten* vorgenommen werden (PUNKT 10). Dadurch kann aufgezeigt werden, welche *Konsequenzen* es für die Flächennutzung hat, wenn *monorationale* Bodenpolitik favorisiert und nicht alle *Rationalitäten* einbezogen sind (PUNKT 5). *Re-Solutions* der Bodenpolitik können dadurch auf ihre *mono- und polyrationalen Risikowahrnehmungen* hin untersucht werden (PUNKT 6). In dieser Arbeit

wird angenommen, dass *Wicked Problems* Symptome anderer *Wicked Problems* sind: Auf welchen Ebenen werden die *Risiken* der Bodenpolitik von den *Rationalitäten* verortet? Welche *Risiken* werden als *Konsequenz* von vereinfachten *Re-Solutions* wahrgenommen? (PUNKT 8) Die Wahl dominanter oder sich ergänzender *Rationalität(en)* in bodenpolitischen Planungen bestimmt die Formulierung des Lösungsansatzes. Von bodenpolitischen *Re-Solutions* kann demnach auf *Mono- und Polyrationalität* der Planung zurückgeschlossen werden (PUNKT 9).

Durch die Erfassung und Zusammenführung der normativen *Perspektiven* der *pluralistischen Gesellschaft* kann ein Beitrag dazu geleistet werden *Wicked Problems* zu verstehen und sie nachhaltig zu lösen. Die Annahme von *inter-group Differenzen* und *Konflikten* gestaltet die Typologisierung gesellschaftlicher Heterogenität als komplex (siehe KAPITEL 2.3.). Die vorliegende Arbeit versucht an diesem Punkt anzusetzen und *inter-group Differenzen* und *Konflikte* in der Bodenpolitik unter Bezug auf die *Cultural Theory* zu analysieren (siehe KAPITEL 2.4.). Mit ihr wird versucht die in den Problemen der Bodenpolitik abwechselnden *Dynamiken* der vier *Rationalitäten* zu verorten: 1) *Hierarchie* 2) *Egalitarismus* 3) *Individualismus* 4) *Fatalismus*. Es ist unmöglich, dass nicht alle vier *Rationalitäten* in einer sozialen Situationen gleichzeitig auftauchen (*Impossibility Theorem*) – aber die Variation ihrer *situativen Dynamik* ist konstant. Das heißt: Die *Akteure* und *Organisationen*, die von den vier *Rationalitäten* geprägt werden, formulieren intern Probleme, *Re-Solutions* und Ziele und befinden sich zugleich extern in einem ständigen Ausverhandlungsprozess miteinander. Diese Arbeit versucht jene Prozesse in konkreten *Ausverhandlungsformaten* der Bodenpolitik zu fokussieren, um *Risikowahrnehmungen* und Bewertungen bodenpolitischer Probleme der *pluralistischen Gesellschaft* kategorisieren und analysieren zu können. Mit dem *Grid-Group* Schema werden vier *Myths of Human Nature* (siehe ABBILDUNG 14) herausgebildet, die in ihren *Policy Stories* (siehe ABBILDUNG 15) perfekt-monorationale *Re-Solutions* formulieren (siehe KAPITEL 2.4.1.). Um die Relevanz dieser normativ-analytischen Typologie für die Planungsdebatte – und in Folge für Bodenpolitik und Partizipation – aufzuzeigen, wurden im THEORETISCHEN TEIL Planungstheorien nach *Ethiken der Planung* kategorisiert (siehe KAPITEL 2.4.2.). Diese *Ethiken* überschneiden sich inhaltlich mit den drei *Rationalitäten* der *Cultural Theory*: *Utilitarismus* (= *Hierarchie*), *Liberalismus* (= *Individualismus*) und *Sozialgerechtigkeit* (= *Egalitarismus*). Die Typologie der *Cultural Theory* wird folglich als Analysetool genutzt, um die Forschungslücke *polyrationaler Ethiken der Planung* zu schließen – *Ausverhandlungsformate* der Bodenpolitik können damit planungsethisch analysiert werden (siehe TABELLE 5).

Mit dem *Cycle of Tragedies of Property Myths* wurden die *Policy Stories* der *Rationalitäten* auf die bodenpolitische Forschung angewendet und die ethisch-kritisierbaren *Konsequenzen monorationaler Eigentumsverhältnisse* unterstrichen (siehe TABELLE 4 & ABBILDUNG 23). Die *Property Myths* bereiten in Form von expliziten Verständnissen gerechter Bodenpolitik die Basis für Planungs- und Verwaltungsverständnis, Stadtbilder und -planung, Planungsinstrumente und Flächennutzung. Diese Ausformungen der *Rationalitäten* in den Bodenpolitik wurden gemeinsam mit ihrern ideellen

Vertreter*innen vorgestellt, um die potentiellen ethischen Trennlinien entlang von *Akteuren* und *Organisationen* aufzuzeigen (siehe KAPITEL 2.4.3.).

Ebenso wurde Partizipation in der Typologie der *Cultural Theory* begriffen, indem *Motivationsgründe* zur Teilnahme an *Ausverhandlungsformaten* kategorisiert wurden (siehe TABELLE 6). Die Analyse von Partizipation über die *Motivationsgründe* der *Akteure* und *Organisationen* bietet den methodologischen Vorteil klassische Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung mit *Ausverhandlungsformaten* der Verwaltung, der Politik oder der Wirtschaft vergleichen zu können, anstatt letztere im vermeintlich defizitären Spektrum der *Stufen der Partizipation* „ohne Öffentlichkeitsbeteiligung“ einzuordnen (siehe KAPITEL 2.4.4.).

Inwieweit werden *Akteure* und deren *Rationalitäten* und *Motivationen* bei *Ausverhandlungsformaten* der Bodenpolitik *inkludiert* oder *exkludiert*? Welche Auswirkungen hat das für die Formulierung von Problemen, Zielen und *Re-Solutions* der Bodenpolitik? Lösungsansätze, die nur eine *Ethik der Planung* formulieren, werden in dieser Arbeit als *monorationale* Lösungen, respektive *monorationale* Bodenpolitik, definiert. Vertreter*innen vermeintlich perfekter Lösungen machen *Wicked Problems* der Bodenpolitik zu *Tame Problems*, indem sie die normative *Wickedness* nicht erkennen, auf ein bis zwei *Rationalitäten* vereinfachen oder andere *Rationalitäten* ignorieren. Ihnen fehlen die *Risikoabwägungen* der anderen, wobei sie die eigene *Risikoabwägung* überhöhen. Es entstehen *Konflikte* der *Über-Inklusion* und *Über-Exklusion monorationaler Eigentums-Regime* und daraus Dispute der Bodenpolitik über *Dysfunctional Land Uses* (siehe KAPITEL 2.4.5.). *Monorationale* bodenpolitische *Ausverhandlungsformate* und ihre Lösungsansätze sind nicht nachhaltig, denn sie stoßen *intergenerationale Wellen der Konsequenzen* an (siehe KAPITEL 2.2.; siehe ABBILDUNG 23): Neue bodenpolitische Probleme aus der *Risikowahrnehmung* der *Akteure* der übrigen *Rationalitäten*. Um nachhaltige Lösungen der Bodenpolitik theoretisch zu erarbeiten, wird in dieser Arbeit auf das Konzept der *Clumsy Solutions* (siehe ABBILDUNG 22 & 25) aufgebaut, das den Prämissen der *Clumsiness* folgt:

- 1) Die *Akteure* und *Organisationen* der verschiedenen *Rationalitäten* machen Erfahrungen und *Risikoabwägungen*, die die anderen nicht machen.
- 2) Damit können vier fundamentale *Rationalitäten* des gesellschaftlichen Zusammenlebens voneinander abgegrenzt werden.
- 3) Die *Akteure* und *Organisationen* der vier *Rationalitäten* brauchen sich, um nachhaltig handeln zu können.

Diese Arbeit geht davon aus, dass die Handlungslogiken der *Rationalitäten* in *polyrationalen* Lösungen kombiniert werden können. Unter Bezugnahme auf den Forschungsansatz der *Polyrational Land Policy* können empirische Erhebungen im *Cycle of Tragedies of Property Myths* begriffen werden. Die kritischen Reaktionen der *Akteure* der *Rationalitäten* auf *monorationale* Bodenpolitik und deren *Dysfunctional Land Uses* können dadurch im Fokus der empirischen Erhebung stehen. Das Zusammentragen dieser *Kritiken* kann dazu beitragen passende *Eigentumsverhältnisse* für passende Flächennutzungen zu finden (siehe

KAPITEL 2.5.1.). Mithilfe des *Expectation Management* können die Reaktionen der *Akteure* – die *Risikowahrnehmungen* der *Rationalitäten*, die im *Dialog of the Deaf*, im *Cycle of Tragedies of Property Myths*, aneinander vorbeireden und somit in *Motivationen* zur Teilnahme an *Ausverhandlungsformaten* kategorisiert werden. Dadurch kann ein Beitrag dazu geleistet werden mögliche Ziele der Partizipation für das Forschungsfeld zu finden. Das können Varianten und Konkretisierungen der vier generellen Ziele von Partizipation sein (siehe KAPITEL 2.5.2.):

- 1) Die Qualitätssteigerung des demokratischen Prozesses.
- 2) Die Sammlung von Wissen, um Pläne zu verbessern.
- 3) Die Steigerung der Legitimität der Planung.
- 4) Die Vermeidung von Beteiligung.

Mit Bezug auf die *Cultural Theory* werden schlussendlich *Clumsy Institutions* als ideale *Ausverhandlungsformate* begriffen. In diesem partizipatorischen Idealtyp können *polyrationale Clumsy Solutions* formuliert werden. Das heißt: Diese *Ausverhandlungsformate* lösen *Wicked Problems*, ohne in Konsequenz neue *Wicked Problems* entstehen zu lassen (siehe KAPITEL 2.5.3.). Mit diesem *intergenerational-polyrationalen* Gerechtigkeitsanspruch an *Ausverhandlungsformate* schließt sich der typologische Kreis zurück zu den Zwischenbilanzen der *konsequentiellen Wellen* (siehe KAPITEL 2.2., PUNKT 4). Diese Verständnisse von *Wickedness*, *Clumsiness* und den *Rationalitäten* der *Cultural Theory* sind die theoretische Grundlage für den KONZEPTIONELLEN TEIL.

3. Konzeptioneller Teil

3.1. Methodologie: Die Rationalitäten der Cultural Theory als Institutionen des Akteurzentrierten Institutionalismus

Die Typologie der *Cultural Theory* wird für die ethische Analyse von Planungsprozessen bis dato nur vereinzelt angewendet (siehe KAPITEL 2.4.1.). Die Analyse von Normen und Werten in der Planung hat jedoch eine lange Tradition in den Planungswissenschaften (LENDI & HÜBLER, 2004). Wie KAPITEL 2.4. exemplarisch aufzeigt, beziehen die meisten Planungstheorien *ethisch-monorationale* Standpunkte. Das macht es schwierig auf ihren Typologien für eine *ethisch-polyrationale* Analyse aufzubauen. Um die Typologie der *Cultural Theory* für die planungswissenschaftliche Analyse anschlussfähig zu machen, wird hier der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) MAYNTZ & SCHARPF (1995; siehe ABBILDUNG 26) um die *Rationalitäten der Cultural Theory* erweitert.

Die Typologie der *Cultural Theory* wird, wie in KAPITEL 2.6. zusammengefasst, in die Begriffe des AZI übersetzt. Der AZI unterscheidet zwischen „Institutionen“ und „Organisationen“: *Organisationen* sind Spieler*innen im Handlungsfeld, *Institutionen* sind die Spielregeln. Diese Spielregeln sind in „formelle“ und „informelle Institutionen“ zu unterteilen. (vgl. LOWNDES, 2001: 1958)⁴⁹ In erster Linie versucht diese Arbeit *Rationalitäten als pluralistische Ethiken informeller Institutionen* zu definieren, um eine *ethisch-polyrationale* Analyse von *Ausverhandlungsformaten* und *Re-Solutions* der Bodenpolitik durchzuführen.

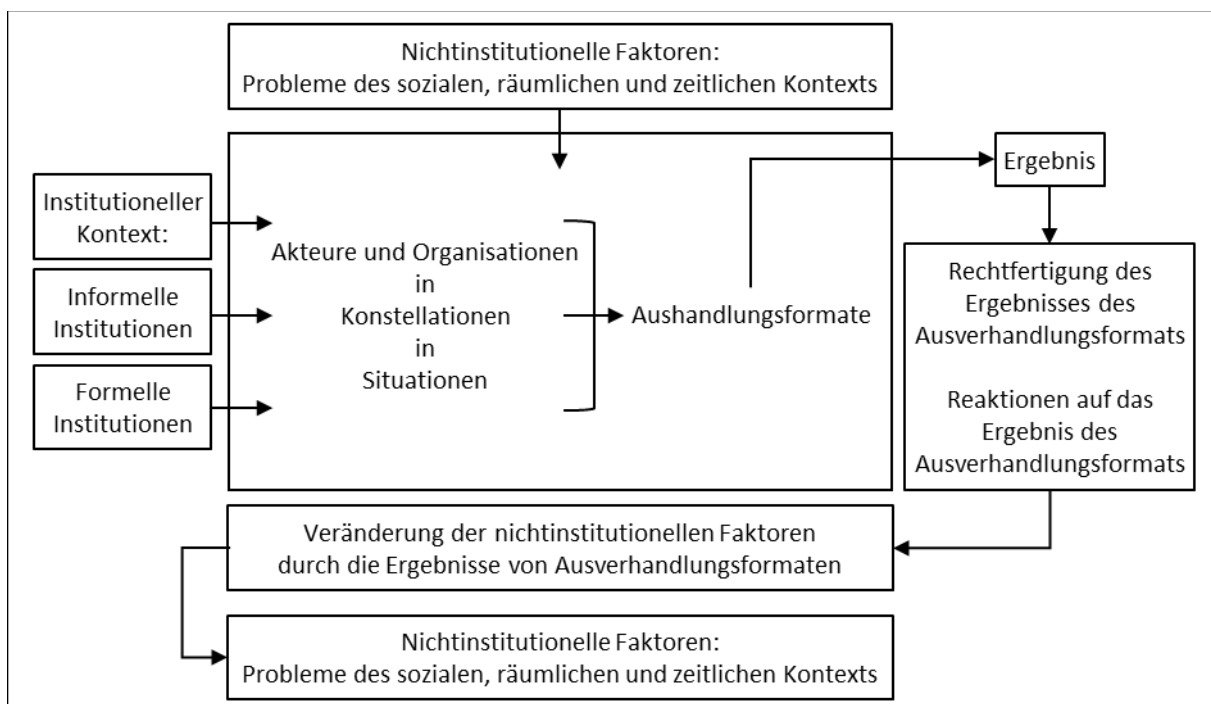


Abb. 26: Der Akteurzentrierte Institutionalismus (vgl. MAYNTZ & SCHARPF, 1995; adaptiert nach BLOTEVOGEL & HUMER, 2020)

⁴⁹ Der Begriff „Institution“ im Diskurs des Neoinstitutionalismus ist nicht zu verwechseln mit dem Idealtypus eines *clumsy Ausverhandlungsformats*, der „Clumsy Institution“ (siehe KAPITEL 2.5.3.).

Formelle Institutionen, wie Pläne und Gesetzen des Staates, entstehen durch politische und administrative Entscheidungen. Der frühe Institutionalismus der 1990er Jahre wurde wegen seiner deskriptiven und unterkomplexen Darstellungsweise kritisiert, denn er blendet politisches Handeln und *Normativität* weitgehend aus (ebd.). Einhergehend mit dieser *Kritik* befasst sich der Neoinstitutionalismus zusätzlich mit *informellen Institutionen*, also Normen, Wahrnehmungen oder Glaubensvorstellungen, die fundamentaler Ausgangspunkt für Pläne und Gesetze sind: der Glaube an die Planbarkeit, die *Wahrnehmung* wiederkehrender Handlungsmuster oder *Risiken*, der normative Einbezug von den immer selben *Akteuren* in den *Ausverhandlungsformaten* der Planung. *Informellen Institutionen* wiederum entstehen durch Gewöhnung oder durch erwartungsgenerierenden Gebrauch in solchen *Ausverhandlungsformaten*. (vgl. GAILING & HAMEDINGER, 2019: 168).

MAYNTZ & SCHARPF (1995) legen mit dem AZI eine neoinstitutionalistische Forschungsheuristik vor, die es ermöglicht diesen Dualismus von *Struktur* in Form von *Institutionen* sowie Handeln von *Akteuren* und *Organisationen* zu analysieren (vgl. GIDDENS, 1997).⁵⁰ Der AZI geht von „institutionellen Kontexten“ *formeller* und *informeller Institutionen* aus, die *Akteurhandeln* ermöglichen und begrenzen. *Sozial-räumliche Kontexte* werden nach Mayntz und Scharpf nicht von *Institutionen* determiniert. Vielmehr werden *Institutionen* als politisch beeinflussbare *Strukturen* verstanden, die durch Handeln und Kooperation geformt werden können. Sie definieren politisches Handeln in *sozialen Kontexten* als Interaktionen von rational handelnden *Akteuren* und *Organisationen*. HEALEY (1997) und GAILING & HAMEDINGER (2019: 172) sehen in diesem Analyseansatz eine rationalistische Entlehnung des *homo oeconomicus*, nach dessen Prämisse *Akteure* und *Organisationen* nur kooperieren, um stetig ihren Nutzen zu maximieren. Der AZI ist jedoch weniger eine planungswissenschaftliche Theorie als ein methodologischer Ansatz. Als solcher kann diese Methodologie je nach Forschungsgegenstand mit gegenstandsbezogenen Theorien verknüpft werden. Diese Arbeit versucht sich deswegen an einer typologischen Modifikation. So kritisieren GAILING & HAMEDINGER (ebd.), dass in der Konzeptionierung des AZI kooperative *Akteure* nur einer *liberalen Rationalität* folgen können. An dieser Kritik anschließend wird der *monorationale* Analyseansatz hier erweitert: *Akteurhandeln* kann anhand der Typologie der *Cultural Theory* nach mindestens vier *Rationalitäten* analysiert werden. Daher versucht diese Arbeit eine *polyrationale* Anwendung des AZI auf Bodenpolitik (siehe ABBILDUNG 28).

Akteure können *Risikowahrnehmungen* der *Rationalitäten* etablieren, wenn sie diese in Kooperationen als *(in)formelle Institutionen* im *sozial-räumlichen Kontext* verfestigen. *Akteuren* und *Organisationen* können mit den *Property Myths* als *informellen Institutionen* Entscheidungen zu *Vergabeverfahren*,

⁵⁰ Im AZI werden beide Begriffe herangezogen. Sie werden in ihrer Wechselwirkung analysiert, anstatt von einer ausschließlichen Beeinflussung von Strukturen auf *Akteure* (Kulturdeterminismus) oder des *Akteurhandeln* auf die Strukturen (Sozialkonstruktivismus) auszugehen (siehe KAPITEL 2.4.).

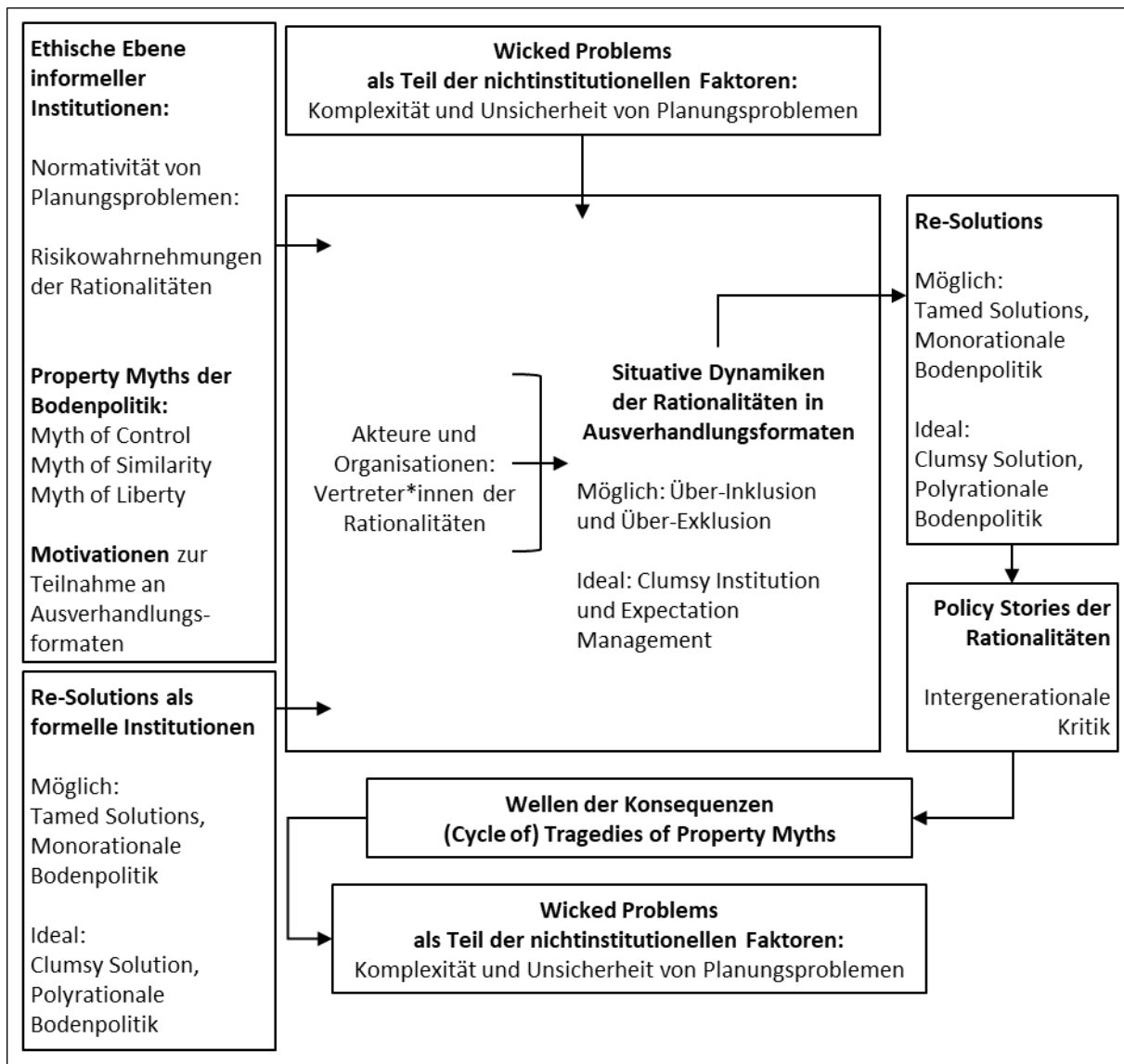


Abb. 27: Der Akteurzentrierte Institutionalismus in der Typologie der Cultural Theory (vgl. MAYNTZ & SCHARPE, 1995; adaptiert nach BLOTEVOGEL & HUMER, 2020)

juristischen Landnutzungsrechten und Eigentumsverhältnissen im Ergebnis ermöglichen – oder als Reaktion kritisieren. In Ausverhandlungsformaten zeigen sich a) die *situative Dynamik* der Rationalitäten, b) die *Motivationen* zur Teilnahme von Akteuren und Organisationen und c) Prozesse der *Über-Inklusion* und *Über-Exklusion* von Rationalitäten. *Formelle Institutionen*, als *Re-Solutions* von Plänen und Gesetzen, können von *Property Myths* dominiert oder mit ihnen kritisiert werden. Aber weder *Akteurhandeln* noch deren Kooperation werden von ihnen determiniert. *Akteure* und *Organisationen* sind eingebettet in ihre *sozialen, räumlichen und zeitlichen Kontexte*. Sie passen ihre *Agency* an die gegebenen *nichtinstitutionellen Faktoren* an. Diese Offenheit macht den AZI für die empirische Erarbeitung von *Wicked Problems* mittels der *Cultural Theory* attraktiv. *Wicked Problems* können als Teil der *nichtinstitutionellen Faktoren* verstanden werden. Die *Komplexität, Unsicherheit* und *Normativität* von Planungsproblemen sind der *soziale, räumliche und zeitliche Kontexte*. Verschiedene Zeiten und Räume bringen unterschiedliche Lösungsversuche der Bodenpolitik hervor. In den *Ausverhandlungsformaten* handeln *Akteure* und *Organisationen* mit Rückbezug auf unterschiedliche *Rationalitäten* zu *Wicked* oder

Tame Problems. Sie erarbeiten in *situativen Dynamiken* zeit- und raumspezifische *Re-Solutions*, die in *Wellen von Konsequenzen* zu neuen *formellen Institutionen* und *nichtinstitutionellen Faktoren* führen. Damit kann untersucht werden, welche *Rationalitäten* zu welcher Zeit die Berliner Bodenpolitik dominiert haben. GAILING & HAMEDINGER (2019: 171) fragen, wie *(in)formelle Institutionen* der Planung *soziale und räumliche Kontexte* beeinflussen. Im EMPIRISCHEN TEIL dieser Arbeit wird dieser Frage für die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 planungsethisch nachgegangen.

3.2. Operationalisierung der Forschungsfragen und Methodenwahl

Im THEORETISCHEN TEIL wurden die theoretischen Grundlagen geschaffen, um *Risiken*, *Ausverhandlungsformate* der Bodenpolitik und deren *Re-Solutions* planungsethisch zu analysieren. Diese planungstheoretischen Fragen (siehe KAPITEL 2.6.) übersetzt TABELLE 8 in planungspraktische Fragen.

Nr.	Konzeptionelle Forschungsfragen	Empirische Forschungsfragen
1.	Inwieweit wird Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Wickedness erkannt und Probleme der Bodenpolitik clumsy gelöst?	Inwieweit werden Probleme der Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Komplexität, Unsicherheit und Normativität wahrgenommen? Werden Probleme der Bodenpolitik so gelöst, dass keine weiteren (intergenerationalen) Probleme für andere Akteure und Organisationalen entstehen?
1.1.	Welche Risiken der Bodenpolitik werden von den planungsethischen Rationalitäten wahrgenommen?	Welche Risiken der Bodenpolitik werden von den Akteuren und Organisationen (der Landesregierung, Senatsverwaltungen, Tochtergesellschaften, Marktakteure, Zivilgesellschaft) auf welchen Ebenen (Liegenschaft, Quartier, Bezirk, Land, Bund, EU) wahrgenommen?
1.2.	In welcher situativen Dynamik sind planungsethische Rationalitäten in den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik vertreten?	Welche Akteure und Organisationen sind in den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik vertreten und wie werden Probleme, Ziele und Lösungen der Bodenpolitik dort formuliert?
1.3.	Mit welchen Konsequenzen für Eigentumsverhältnisse und Nutzungsformen werden Rationalitäten von der Berliner Bodenpolitik (über) inkludiert/(über)exkludiert?	Aufgrund welcher Risikowahrnehmungen werden welche Vergabeverfahren, Eigentumsverhältnisse und Nutzungsformen von den Ausverhandlungsformaten der Bodenpolitik durchgeführt? Wie werden sie kritisiert?
1.4.	Aus welchen Motivationen nehmen Vertreter*innen der Rationalitäten an den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik teil – oder kritisieren sie in ihren Re-Solutions?	Was motiviert die Akteure und Organisationen (AGH, Senat, Senatsverwaltungen, Tochtergesellschaften, Marktakteure, Zivilgesellschaft) zur Teilnahme an den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik? Worin rechtfertigen und kritisieren sie Ausverhandlungsformate und deren Lösungen?
2.	Wie können die Risikowahrnehmungen und Motivationen der Berliner Bodenpolitik polyrational gemanagt werden?	Wie können Probleme der Bodenpolitik gelöst werden, sodass alle Risiken wahrgenommen werden, alle Akteure und Organisationen die Logik der Lösung zu Eigentumsverhältnissen und Bodennutzung in Ansätzen verstehen und keine neuen (intergenerationalen) Probleme entstehen?

Tab. 8: Konzeptionelle & empirische Forschungsfragen mit Unterfragen

Forschungsfragen	Kapitel	Methodenwahl
1.1 (1. Teil) Inwieweit werden Probleme der Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Komplexität, Unsicherheit und Normativität wahrgenommen 1.2 Welche Akteure und Organisationen sind in den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik vertreten und wie werden Probleme, Ziele und Lösungen der Bodenpolitik dort formuliert? 1.4 (1. Teil) Was motiviert die Akteure und Organisationen (AGH, Senat, Senatsverwaltungen, Tochtergesellschaften, Marktakteure, Zivilgesellschaft) zur Teilnahme an den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik?	4.1. Komplexität der Akteure und Organisationen	– Policy Analysis – Generalisierung von 21 Expert*innen-Interviews – Kategorisierung – Organisation – Chronologische Systematisierung
1.1 (2. Teil) Werden Probleme der Bodenpolitik so gelöst, dass keine weiteren (intergenerationalen) Probleme für andere Akteure und Organisationale entstehen? 1.3 Aufgrund welcher Risikowahrnehmungen werden welche Vergabeverfahren, Eigentumsverhältnisse und Nutzungsformen von den Ausverhandlungsformaten der Bodenpolitik durchgeführt? Wie werden sie kritisiert?	4.2. Unsicherheit der Risiken	– Ex-ante Evaluation – Statistische Analyse – Generalisierung von 21 Expert*innen-Interviews – Kategorisierung
1.4 (2. Teil) Worin rechtfertigen und kritisieren sie Ausverhandlungsformate und deren Lösungen?	4.3. Normativität der Ausverhandlungsformate	– Ex-post Evaluation – Netzwerkanalyse – Generalisierung von 21 Expert*innen-Interviews – Kartierungen – Policy Analysis – Kategorisierung – Rekonstruktion der Policy Stories im Cycle of Tragedies of Property Myths
1. Inwieweit werden Probleme der Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Komplexität, Unsicherheit und Normativität wahrgenommen? Werden Probleme der Bodenpolitik so gelöst, dass keine weiteren (intergenerationalen) Probleme für andere Akteure und Organisationale entstehen?	5.1. Intergenerationale Wellen monorationaler Bodenpolitik	– Analyse der Rationalitäten der Cultural Theory im AZI
1. Inwieweit werden Probleme der Bodenpolitik in Berlin in der Zeit 1990–2020 in ihrer Komplexität, Unsicherheit und Normativität wahrgenommen? Werden Probleme der Bodenpolitik so gelöst, dass keine weiteren (intergenerationalen) Probleme für andere Akteure und Organisationale entstehen? 2. Wie können die Risikowahrnehmungen und Motivationen der Berliner Bodenpolitik polyrational gemanagt werden?	5.2. Polyrationale Lösungen der Bodenpolitik	– Handlungsempfehlung zu Clumsy Solutions und Clumsy Institutions aufbauend auf Analyse

Tab. 9: Forschungsfragen nach Kapitelstruktur & Methodenwahl

Im Folgenden werden die Forschungsfragen mit den KAPITELN des EMPIRISCHEN TEILS verknüpft und die Wahl der Methoden (siehe TABELLE 9) begründet. Die *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* von Bodenpolitik wurde in KAPITEL 2.4.3. entlang der ethischen Trennlinien der *Tragedies of Property Myths* als Diskurs typologisiert (siehe TABELLE 5). Dieser typologische Dreisatz wird für den EMPIRISCHEN TEIL operationalisiert, um die *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* von Bodenpolitik zu analysieren und ihre inhärente *Wickedness* zu erläutern.

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, werden definitorische Grenzen an die Polity-Ebenen angesetzt. Die *Komplexität* der *Akteure* wird auf eine maximale (Makro-) und eine minimale (Mikro-) Polity-Ebene begrenzt und nach deren *Rationalitäten* geordnet. Zur Beantwortung der Fragen 1.1 (1. Teil der Antwort), 1.2 und 1.4 (1. Teil der Antwort) werden in KAPITEL 4.1. die *Akteure*, *Organisationen* und *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik nach *Rationalitäten* kategorisiert, organisiert, chronologisch sortiert und in ihre politischen Bezugsräumen eingeordnet.

Ebenso wird in KAPITEL 4.1. die *Unsicherheit* der Bodenpolitik mit einem akteurbezogenen Bezugsrahmen begrenzt: Die sechs *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020. *Akteure* und *Organisationen* nehmen je nach *Inklusion/Exklusion* der *Rationalitäten* und *Motivation* an diesen *Ausverhandlungsformaten* teil. Dort kommunizieren sie unterschiedliche *Risikowahrnehmungen*. Demzufolge variiert die *situative Dynamik* der vorherrschenden *Risikowahrnehmungen* je nach *Ausverhandlungsformat*. Den *Risikowahrnehmungen* aus der Analyse von Primärquellen und Expert*innen-Interviews wird ein statistisch-räumlicher Bezugsrahmen⁵¹ vorgegeben, um Grenzen der Analyse abzustechen. In KAPITEL 4.2. werden die konkurrierenden *Risikowahrnehmungen* statistisch analysiert und nach *Rationalitäten* und *Ausverhandlungsformaten* kategorisiert, um die Fragen 1.1 (2. Teil der Antwort) und 1.3 zu beantworten. Diese ex-ante Evaluation⁵² zeigt auf, welche *Risikowahrnehmungen* die Formulierung von Problemen und *Re-Solutions* und folglich die räumlichen Auswirkungen von Bodenpolitik dominieren.

In KAPITEL 4.3. wird innerhalb der Bezugsrahmen aus KAPITEL 4.1. & 4.2. der *Cycle of Tragedies* in Form von *Policy Stories* abgesteckt: Bodenpolitische *Re-Solutions* der *Ausverhandlungsformate* werden von den *inkludierten Akteuren* und *Organisationen* in der Ethik ihrer *Rationalität gerechtfertigt* und der *Kritik der exkludierten Akteure* gegenübergestellt. Dadurch werden die *Wellen der Konsequenzen* bodenpolitischer *Re-Solutions* einer ex-post Evaluation⁵³ der *Rationalitäten* unterzogen: Aus der normativen Warte aller *Akteure* und ihrer *Rationalitäten* werden Zwischenbilanzen der *Ausverhandlungsformate* und ihrer *mono- oder polyrationalen Re-Solutions* gezogen. Die Rekonstruktion dieser Debatte wird zum 2. Teil der Antwort zu Frage 1.4. beitragen.

⁵¹ Der statistisch-räumlicher Bezugsrahmen steckt die *nichtinstitutionellen Faktoren* des *sozialen, räumlichen, zeitlichen Kontexts* ab.

⁵² DE: Im Vorhinein.

⁵³ DE: Im Nachhinein.

Termin	Expert*innen der Berliner Bodenpolitik nach Organisationen	Präsentation P und Diskussion D von Liegenschaftsfällen am RTLB
05.08. 2020	SenFin Abteilungsleitung Liegenschaftspolitik	D Liegenschaftsfall 19: Alte Münze; Rummelsburger Bucht
05.08. 2020	SenFin Abteilung Liegenschaftspolitik, TLP	D Liegenschaftsfall 19: Alte Münze; Rummelsburger Bucht
06.08. 2020	SenSW Abteilungsleitung Stadtplanung	D Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt; PS Wedding; Rummelsburger Bucht
10.08. 2020	BBV Bezirk Marzahn Hellersdorf Die Linke. Abteilungsleitung Weiterbildung, Kultur, Soziales und Facility Management	D PS Wedding
10.08. 2020	RTLb Gäste Vertretung Liegenschaftsfall: Ratiborstraße 14	P Liegenschaftsfall 31: RATIBOR14 - Ratibor Straße 14 D Liegenschaftsfall 30: "Die Lause"
11.08. 2020	RTLb Initiativen Vorstand BUND Landesverband Berlin e.V.	D Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt; Tempelhofer Feld, PS Wedding
12.08. 2020	ISN, RTLb Gründung und Experten Geschäftsführung ExRotaprint gGmbH	D aller Liegenschaftsfälle
12.08. 2020	MdA B'90/Die Grünen. Stadtentwicklung; ehemals BBV Mitte	D Liegenschaftsfall 25: Checkpoint Charlie
14.08. 2020	MdA B'90/Die Grünen. Mieten, Soziale Stadt, Clubkultur	D vieler Liegenschaftsfälle im AGH Haushaltsausschuss
14.08. 2020	MdA Die LINKE. Stadtentwicklung, Tourismus, Smart City	D PS Wedding
17.08. 2020	ISN, Koordinationsstelle RTLb Belius GmbH	D aller Liegenschaftsfälle
17.08. 2020	BIM Abteilungsleitung Vertrieb	P Liegenschaftsfall 24: Ballonfahrerweg D Liegenschaftsfall: Haus der Statistik
17.08. 2020	MdA B'90/Die Grünen. Parlamentarische Geschäftsführung. Kultur, Haushalt und Finanzen	D Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt
18.08. 2020	ISN, RTLb Gründung und Koordination, Experte Ehemals Koordination RTLb; TU Berlin; Th!nk Berlin; Tempelhof Projekt GmbH; Council for European Urbanism Deutschland e.V.	D Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt
18.08. 2020	ISN, RTLb Moderation Belius GmbH, ehem. Modular Projekt GmbH, Geschäftsführer, Stiftung Zukunft Berlin, Initiativensprecher, Berlin Forum	P Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt D aller Liegenschaftsfälle
20.08. 2020	Ehemals: ISN, RTLb Koordination BBV Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg B'90/DIE GRÜNEN. Bauen, Planen und Facility Management	P Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt; Urbanitas; Liegenschaftsfall 11: Dragonerareal D PS Wedding
20.08. 2020	RTLb Initiativen Vertretung Liegenschaftsfall: Initiative Kant-Garage Neudenken; AG Junge Genossenschaften Berlin	P Liegenschaftsfall 12: Kant-Garagen-Palast D Liegenschaftsfall 13: Wohnhaus Pinel; Liegenschaftsfall 11: Dragonerareal
24.08. 2020	RTLb Gäste Vertretung Liegenschaftsfall: Die Lause; Task Force; Schiedsstelle; seit 2021 Koordinationsteam RTLb	P Liegenschaftsfall 30: "Die Lause" D Liegenschaftsfall Ratiborstraße 14
24.08. 2020	RTLb Gäste Vertretung Liegenschaftsfall: Die Lause	P Liegenschaftsfall 30: "Die Lause" D Liegenschaftsfall Ratiborstraße 14
24.08. 2020	RTLb Gäste Vertretung Liegenschaftsfall: Ratiborstraße 14	P Liegenschaftsfall Ratiborstraße 14 D Liegenschaftsfall 30: "Die Lause"; Rummelsburger Bucht
27.08. 2020	RTLb Initiativen Clubcommission Berlin	D Liegenschaftsfall 8: Blumengroßmarkt; Rummelsburger Bucht; Liegenschaftsfall 27: Spreepark

Tab. 10: Anonymisierte Interviewliste

Durch den Fokus auf normative *Kritiken* und *Rechtfertigungen* von *Re-Solutions* in KAPITEL 4.3. wird der *Cycle of Tragedies of Property Myths* rekonstruiert. Um diese Rekonstruktion möglichst aktuell zu halten, wurden zentrale Personen der bodenpolitischen Debatte in Berlin ermittelt. Dafür wurde eine Netzwerkanalyse der 467 Teilnehmer*innen der 30 Sitzungen des RTLb 2012–2020 durchgeführt (siehe ABBILDUNG 37 & TABELLE 15; siehe 2. ANHANG). Um die qualitativ zentralen Expert*innen der

bodenpolitischen Debatte am RTLB zu interviewen und nicht nur die quantitativ häufigsten Teilnehmer*innen, wurden die Ergebnisse der Netzwerkanalyse an die Koordinationsstelle des RTLB übermittelt und die Interviewliste in Rücksprache angepasst (siehe TABELLE 10).

Von den 50 häufigsten Teilnehmer*innen wurden 21 Expert*innen aller *Akteure* und *Organisationen*, die in die Berliner Bodenpolitik involviert sind, interviewt. Das Interviewmaterial wurde während eines einmonatigen Feldaufenthalts im August 2020 erhoben. Es wird in dieser Arbeit eingesetzt, um den *nichtinstitutionellen Kontext* der Bodenpolitik in der Berliner Landes- und Bezirkspolitik, sowie in der engagierten Zivilgesellschaft nachzuvollziehen. Dafür wird die *situative Dynamik* der *Rationalitäten* in den *Ausverhandlungsformaten* 1990–2020 untersucht. Kollektive Argumentationslinien von *Akteuren* und *Organisationen* werden nachgezeichnet und als *Rechtfertigungen* und *Kritiken* im *Cycle of Tragedies of Property Myths* rekonstruiert. Die Generalisierung von Argumentationslinien wird dabei einer partei- und personenpolitischen Debatte vorgezogen. *Akteure* und *Organisationen* repräsentieren dadurch die *Policy Stories* der *Rationalitäten*; Einzelmeinungen werden im Sinne des AZI nicht als *informelle Institutionen* stilisiert (siehe KAPITEL 3.1.). Solche Einzelmeinungen werden ebenfalls generalisiert und *Organisationen* zugeordnet.⁵⁴ Zusätzlich wurden 30 Protokolle des RTLB (ISN, 2021a) und zentrale Planungsdokumente der Berliner Bodenpolitik analysiert und in die Rekonstruktion eingebracht.

Die Feldforschung im August 2020 war die deduktive Initialzündung, um den Fokus auf *pluralistische* Planungsethiken zu richten, *Risikowahrnehmungen* der Bodenpolitik zu thematisieren und die grundlegende Frage zu beantworten, was ethische *Risiken* in der Bodenpolitik sind. Welche *Risiken* nehmen unterschiedliche *Verhandlungsformate* – in den 1990er, 2000er und 2010er Jahren – bei der gerechten Lösung bodenpolitischer Probleme wahr? Und welche *intergenerational* (un)gerechten *Konsequenzen* haben diese Lösungen? Diesen Fragen gehe ich in KAPITEL 4.3. nach. Alle *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik werden in der Literatur breit diskutiert. Aber sie wurden bisher noch nicht in einem *intergenerationalen Kontext* zusammengeführt.

Inwieweit Bodenpolitik in Berlin im Zeitraum 1990–2020 in ihrer *Wickedness* wahrgenommen und *clumsy* gelöst wurde, lässt sich erst erkennen, wenn die *inkludierten Akteure*, deren *Ausverhandlungsformate*, und ihre *exkludierten* Kritiker*innen nach den *Rationalitäten* kategorisiert sind; der Einfluss der *Risikowahrnehmungen* auf *mono- und polyrationale Re-Solutions* der Bodenpolitik belegt ist; und die *Konsequenzen* dieser *Re-Solutions* nicht als mögliche *Risikowahrnehmungen* der *exkludierten Akteure* identifiziert werden können. Die erste und leitende Forschungsfrage wird in KAPITEL 5.1. beantwortet, indem die Ergebnisse aus KAPITEL 4. zusammengefasst werden. Hier werden unter Rückbezug auf die empirischen Ausführungen zur *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* der Berliner Bodenpolitik die *Rationalitäten* der *Cultural Theory* als *informelle Institutionen* des AZI (siehe KAPITEL 3.1.)

⁵⁴ Die Expert*innen-Interviews wurden keiner qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. MAYRING, 2015) unterzogen.

graphisch aufbereitet. Die ABBILDUNGEN 38–43 in KAPITEL 5.1. begreifen die planungspraktischen Ergebnisse in der planungstheoretischen Konzeptionierung dieser Arbeit.

In KAPITEL 5.2. wird abschließend versucht die *pluralistischen Risikowahrnehmungen* der Berliner Bodenpolitik seit 1990 zu einem möglichen *polyrationalen* Lösungsansatz zusammenzuführen. Die zweite Forschungsfrage ist daher – im beschränkten Rahmen dieser Arbeit – als handlungsempfehlende Suche nach *Clumsy Solutions* und *Clumsy Institutions* zu verstehen.

4. Empirischer Teil

4.1. Komplexität der Akteure und Organisationen

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die *intergenerationale Kritik* am Runden Tisch Liegenschaftspolitik Berlin (RTLb) und in den Expert*innen-Interviews an den „Fehlern der Vergangenheit“ einer „falschen Bodenpolitik“ im August 2020. Daher werde ich rekonstruierten, welche *Akteure, Organisationen* und *Ausverhandlungsformate* 1990–2020 als Teil dieser ungerecht wahrgenommen Bodenpolitik zu verstehen sind. Diese Systematisierung soll dazu beitragen die *Komplexität* der *Akteure* und *Organisationen* zu entwirren. Unterschiedliche Kritiker*innen an den Sitzungen des RTLb und Expert*innen machen unterschiedliche *Organisationen* für diese Ungerechtigkeiten verantwortlich. Aus diesem *Pluralismus* der *Kritiken* wurden mehrere Phasen der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 erarbeitet, die jeweils von anderen *Ausverhandlungsformaten* und *Organisationen* dominiert wurden. Um den *akteurbezogenen* Überblick zu behalten, kann sich auf dieses KAPITEL zurückbezogen werden, wenn in KAPITEL 4.2. die *Unsicherheiten* der bodenpolitischen *Risiken* und in KAPITEL 4.3. die *Normativität* der *Ausverhandlungsformate* diskutiert werden.

Ost-Berlin				
Regierungsperiode	Oberbürgermeister	Regierungspartei		
1974-1990	Erhard Krack	SED		
15.02.1990- 23.02.1990	Ingrid Pankraz (kommissarisch)	PDS		
23.02.1990- 30.05.1990	Christian Hartenhauer	PDS		
30.05.1990- 11.01.1991	Tino Schwierzina	SPD		
11.01.1991- 24.01.1991	Thomas Krüger (kommissarisch)	SPD		
West-Berlin				
		Senatsverwaltungen		
Regierungsperiode	Senat	Koalition	Finanzen	Stadtentwicklung
1984-1985	Senat Diepgen I	CDU, FDP	CDU	FDP
1985-1989	Senat Diepgen II	CDU, FDP	FDP	FDP
Berlin				
		Senatsverwaltungen		
Regierungsperiode	Senat	Koalition	Finanzen	Stadtentwicklung
1991-1996	Senat Diepgen III	CDU, SPD	CDU	CDU
1996-1999	Senat Diepgen IV	CDU, SPD	SPD	SPD
1999-2001	Senat Diepgen V	CDU, SPD	CDU	SPD
2001-2002	Senat Wowereit I	SPD, Bündnis 90/Die Grünen	SPD	SPD
2002-2006	Senat Wowereit II	SPD, PDS	SPD	SPD
2006-2011	Senat Wowereit III	SPD, DIE LINKE	SPD	SPD
2011-2014	Senat Wowereit IV	SPD, CDU	parteilos	SPD
2014-2016	Senat Müller I	SPD, CDU	SPD	SPD
2016-2021	Senat Müller II	SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE	SPD	DIE LINKE

Tab. 11: Politische Parteien in Berlin 1990–2020 (vgl. SENATSKANZLEI, 2021a)

Mit diesem KAPITEL wird einer pauschalisierten *Kritik* an den Verantwortlichen der Vergangenheit widersprochen. Immer wieder wurden in Gesprächen mit Parteipolitiker*innen des Landes und der Bezirke die „politische Verantwortung“ des Senats betont und damit vor allem der ehemaligen deutschen Volksparteien SPD und CDU. Die Verantwortung ist nicht von der Hand zu weisen. Aber dieses KAPITEL soll einen beitragen Probleme in ihrer *Komplexität* detaillierter zu erfassen, als es parteipolitische Trennlinien leisten können. Diese Trennlinien *vereinfachen* die Analyse von *Wicked Problems*. TABELLE 11 zeigt, dass alle heutigen demokratisch legitimierten Parteien an den Berliner Senaten 1990–2020 beteiligt waren (SENATSKANZLEI, 2021a).⁵⁵ Im Ost-Berlin der DDR war die SED (später PDS und Die Linke) weit darüber hinaus in alleiniger politischer Verantwortung. Wie KAPITEL 4.1.1.–4.1.6. zeigen werden, haben alle Parteien in unterschiedlichen Phasen 1990–2020 liegenschaftspolitische Entscheidungen mitgetragen, die im Jahr 2020 in der *Kritik* stehen. Das legt nahe, dass *Re-Solutions* nach dem Wahlspruch „Wählt uns, dann wird alles besser!“, wie sie auch in den Expert*innen-Interviews genannt wurden, *vereinfacht* formuliert sind.

Die Entscheidungen, die im Berliner Landtag, dem Abgeordnetenhaus (AGH), politisch und in den Berliner Senatsverwaltungen (Sen_), den Ministerien der Berliner Landesverwaltung, bürokratisch getroffen wurden, führten zu sechs großen *Re-Solutions* der Liegenschaftspolitik. Sie gingen nach der Konzeptionierung dieser Arbeit (siehe ABBILDUNG 27) aus den *situativen Dynamiken* von sechs *Ausverhandlungsformaten* hervor. Diese werden hier chronologisch und in ihrer *akteurbezogenen* Zusammensetzung beschrieben.

4.1.1. 1990 bis 1995: Der Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen

Noch im Jahr der deutsch-deutschen Wiedervereinigung 1990 wurde der Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen (KOAI) gegründet. Der KOAI ist ein informelles Gremium, das die Hauptstadtentwicklung auf dem Boden der ehemaligen Ost-Bezirke Mitte, Prenzlauer Berg und Friedrichshain vorantreiben sollte. Zu einer Zeit der rechtlichen Unklarheiten von Besitzverhältnissen in Ost-Berlin wurde er zur Vereinfachung von bodenrechtlichen Fragen eingesetzt. Dieses Gremium dominierte die Berliner Liegenschaftspolitik bis 1995. Vertreten waren von Seiten des Bundes das Bundesfinanzministerium (BMF), die Treuhandanstalt (THA) und seit 1991 die Treuhandliegenschaftsgesellschaft (TLG). Der Berliner Senat war mit den Senatsverwaltungen für Bau- und Wohnungswesen (SenBW) und Finanzen (SenFin), sowie, je nach Bedarf, für Justiz (SenJus) und Verkehr (SenV) vertreten. Weitere *Landesorganisationen* waren die Oberfinanzdirektion Berlin (OFD), die Reichsbahndirektion Berlin und das Landesamt für offene Vermögensfragen (LAROV). Nur bei Bedarf wurden die ehemaligen Ost-Bezirke Mitte, Prenzlauer Berg und Friedrichshain hinzugezogen. (LENHART, 1998, 2001; LENHART-ROTH, 2020).

⁵⁵ Mit Ausnahme der Fraktion Alternative für Deutschland im AGH.

Die THA und mit ihr die TLG wird zum 1. Januar 1995 in Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) umbenannt. Die meisten Liegenschaften im vormaligen DDR-Staatsvermögen wurden bis dahin veräußert.

4.1.2. Seit 1995: Die Berliner Budgetierung

Seit 1995 wird die Berliner Liegenschaftspolitik von der Finanzreform der Berliner Budgetierung (BB) dominiert. Das AGH beschloss diese Reform, um Schulden des Landes abzubauen und die Kosten der Landes- und Bezirksverwaltung zu verschlanken. Sie kann als NSM inklusive KLR (siehe KAPITEL 2.4.3.) verstanden werden, die von der SenFin für die Berliner Bezirksvertretungen (BVV) und deren Ämter, die Bezirksverwaltungen (BV), vorgegeben wird (SENFİN, 2021a). Alle 12 BVV und BV müssen neben anderen Verwaltungsaufgaben ihre Liegenschaftspolitik nach dieser Finanzreform ausrichten. (SENFİN, 2020a)

4.1.3. 2001 bis 2015: Der Liegenschaftsfonds Berlin

Im Jahr 2001 beschließt das AGH die Schuldensanierung in allen Fachbereichen. Damit reagiert es auf die vom Bund verordnete Schuldensanierung. Noch im selben Jahr wird der Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG (LFB) als 100 prozentige Tochtergesellschaft des Landes Berlin gegründet. Durch diese *Organisation* sollen Liegenschaften des Landes Berlin und der Bezirke gewinnmaximierend verkauft werden. Der Fonds handelt wie ein landeseigener Immobilienmakler, der der SenFin gegenüber weisungspflichtig ist. Alle Liegenschaftsverkäufe⁵⁶ werden im LFB Steuerungsausschuss beschlossen, der von der Landesverwaltung besetzt ist. Den Vorsitz hat die SenFin. Vertreten sind außerdem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenSW) und für Wirtschaft (SenW). Politisch wird der Steuerungsausschuss von je einem Mitglied des Abgeordnetenhauses (MdA) aus jeder Partei begleitet. Sie alle haben Stimmrecht, wobei die SenFin eine Veto-Stimme hat. Der Haushaltsausschuss des AGH prüft darüber hinaus jede Entscheidung. Die BVV werden einbezogen, wenn eine Liegenschaft im Besitz der Bezirke ist. Seit 1995 sind sie durch die KLR der BB zur Abgabe von Liegenschaften verpflichtet, für die sie mittelfristig keine Nutzungen planen können. Diese Liegenschaften gehen seit 2001 an den LFB. (LFB, 2005, 2011)

4.1.4. 2004: Die Privatisierung der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft

Die Schuldensanierung hat auch Auswirkungen auf die Wohnbaupolitik des Landes Berlin. Im Jahr 2004 beschließt das AGH die Privatisierung der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft (GSW), weil das Land die Sanierungsschulden der landeseigenen Baugesellschaft nicht mehr tragen kann (SENFİN, 2004b).

⁵⁶ Der Begriff „Liegenschaftsverkäufe“ wird synonym mit „Liegenschaftsvergaben“ verwendet.

4.1.5. Seit 2013: Die Transparente Liegenschaftspolitik

Mit der Konzeptionierung der Transparenten Liegenschaftspolitik (TLP) markiert das Jahr 2013 einen Wendepunkt der Berliner Liegenschaftspolitik. Das AGH beschließt eine Neuausrichtung des LFB. Der Fonds wird von einer ausschließlichen Gewinnorientierung hin zu anderen stadtentwicklungspolitischen Schwerpunkten geöffnet. Daraufhin wird er mit der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM), einer weitere 100 prozentige Tochtergesellschaft des Landes, konsolidiert. Seit 2003 war die BIM schon für die kostenreduzierende Verwaltung der landes- und bezirkseigenen Verwaltungsgebäude zuständig. Liegenschaftsverkäufe des Landes werden seit 2013 im BIM Portfolioausschuss beschlossen: Wie im LFB Steuerungsausschuss sind SenFin, SenSW, SenW und ein MdA je Partei mit Stimmrecht vertreten. Auch hier hat die SenFin den Vorsitz und eine Veto-Stimme. Gleich bleibt auch die Prüfung aller *Vergabeentscheidungen* durch den AGH Haushaltsausschuss. Die BVV werden auch hier einbezogen, wenn sich eine Liegenschaft im Besitz der Bezirke befindet. (LFB, 2011; SENFIN, 2012)

4.1.6. Seit 2013: Der Runde Tisch Liegenschaftspolitik Berlin

Seit 2012 regt sich in der Berliner Zivilgesellschaft Protest zu liegenschaftspolitischen Themen. Es gibt zu wenig leistbare Räume für Gewerbe und Künstler*innen. Auch die Wohnmieten steigen weiter. Viele Themen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie Schulen- und Kindergartenstandorte, werden mit der liegenschaftspolitischen Debatte verknüpft und folgend ein „Umdenken in der Liegenschaftspolitik“ gefordert. Dazu gründet sich 2011 die Initiative Stadt Neudenken (ISN), deren *Akteursgruppe* sich als Organisation der „engagierten Zivilgesellschaft“ versteht. 2012 gründet die ISN den Runden Tisch Liegenschaftspolitik Berlin (RTLb), um Expertise und *Kritiken* von Verbänden, Initiativen und Expert*innen zu sammeln. Um die liegenschaftspolitische Debatte einer breiten Öffentlichkeit transparent zu machen, sind alle 30 Sitzungen des RTLb protokolliert und online zugänglich. Diese Dokumente wurden für diese Arbeit erstmals ausgewertet. Dadurch ergibt sich ein differenzierteres Bild vom RTLb. Die Themen der 30 RTLb Sitzungen reichen über *Moratorien* von Liegenschaftsverkäufen über Kunst-, Kultur- und Gewerberäume, die Kitakrise, Stadtgrün und Werkstätten zu bodenpolitischen Instrumenten wie *Konzeptverfahren* und *Erbbaurechten* (ISN, 2017c, 2019, 2021b; siehe TABELLE 12).

Neben 51 Privatpersonen nahmen 467 *Akteure*, die 295 *Organisationen* zugeordnet werden können, an den 30 RTLb Sitzungen teil. Die größte *Organisations-Gruppe* bilden Initiativen und Vereine (jeweils 54), gefolgt von 41 Unternehmen (ISN, 2019, 2021b).⁵⁷ Die Geschäftsordnung des RTLb ordnet diese *Akteure* und *Organisationen* anders (ISN, 2017a, 2019). Die ABBILDUNG 28 bietet eine Aufschlüsselung.

Zwischen diesen *Akteuren* und *Organisationen* werden Positionspapiere verhandelt, die LFB, BIM und TLP kritisieren (ISN, 2011b). Für Stellungnahmen zu liegenschaftspolitischen Themen und

⁵⁷ Im 2. ANHANG werden alle *Organisationen* nach *Organisations-Gruppen* und Teilnahme an RTLb Einheiten geordnet aufgelistet.

Liegenschaftsfällen werden die Senatsverwaltungen, MdA, BIM und BVV zu Stellungnahmen eingeladen. Seit 2016 wird eine Koordinationsstelle des RTLB durch das AGH gefördert (SPD & DIE LINKE & BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2016). Das AGH lässt sich seitdem durch den RTLB beraten, indem liegenschaftspolitische Debatten und Liegenschaftsfälle für das AGH dokumentiert und im Ausschüssen des Parlaments diskutiert werden (ISN, 2017a, 2017b). Mit der finanziellen Förderung wird der RTLB zu einer liegenschaftspolitischen *Re-Solution* des AGH.

RTLB Einheit	Thema	Datum
1	Gründung des Runden Tisches	09.11.2012
2	Moratorium	13.01.2013
3	Handlungsbedarf	22.02.2013
4	Stand der Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik	15.04.2013
5	Forderungskatalog	20.06.2013
6	Volksentscheide für Liegenschaftsverkäufe?	15.08.2013
7	Forderungskatalog des Runden Tisches	23.09.2013
8	Ziele und Arbeitsweise	19.02.2014
9	Mietergemeinschaften in Bestandsgebäuden. Neue Modelle der Partizipation bei Städtischen Wohnungsbaugesellschaften	18.03.2014
10	Portfolioausschuss und Clusterungsprozess	25.06.2014
11	Konzeptverfahren	04.11.2014
12	Räume für die Kunst	27.03.2015
13	Grün- und Freiraum in der Liegenschaftspolitik	12.05.2015
14	Sonderedition im Rahmen des Festivals „Make City“	11.06.2015
15	Zwischenbilanz "Transparente Liegenschaftspolitik"	09.12.2015
16	Liegenschaftspolitik des Bundes	24.02.2016
17	Strategien für eine bessere Liegenschaftspolitik	22.07.2016
18	Strategien des Runden Tisches und der Zivilgesellschaft für eine bessere Liegenschaftspolitik / Was sagen die Wahlprogramme? Wo könnte man anknüpfen?	14.09.2016
19	Qualifizierung des Runden Tisches	28.04.2017
20	Von der Partizipation zur Kooperation	14.07.2017
21	Vorkaufsrechte: Praxis und Konzepte	27.11.2017
	Werkstatt Erbbaurechte	01.12.2017
22	Erbbaurechte in Berlin	15.01.2018
	Workshop Konzeptverfahren. Einbeziehung der Zivilgesellschaft	14.05.2018
23	Dokumentation Werkstatt zu Konzeptverfahren	16.06.2018
24	Kitakrise!	08.06.2018
25	Boden!	07.09.2018
26	Stadtgrün	30.11.2018
	Werkstatt Konzeptverfahren	14.01.2019
27	Kunst- und Kulturräume	29.03.2019
28	Gewerberäume	14.06.2019
29	Liegenschaftspolitik aus Sicht der Bezirke	13.09.2019
30	Landeseigene Liegenschaften und Endfassung Geschäftsordnung Runder Tisch	29.11.2019
31	Transparenz. Online aufgrund der COVID-19-Pandemie.	20.03.2020
32	Bodenfonds. Online aufgrund der COVID-19-Pandemie.	05.06.2020
33	Wahlprüfsteine. Online aufgrund der COVID-19-Pandemie.	08.10.2021

Tab. 12: Die RTLB Sitzungen nach Themensetzung & Datum 2012–2020 (vgl. ISN, 2017c, 2019, 2021b)

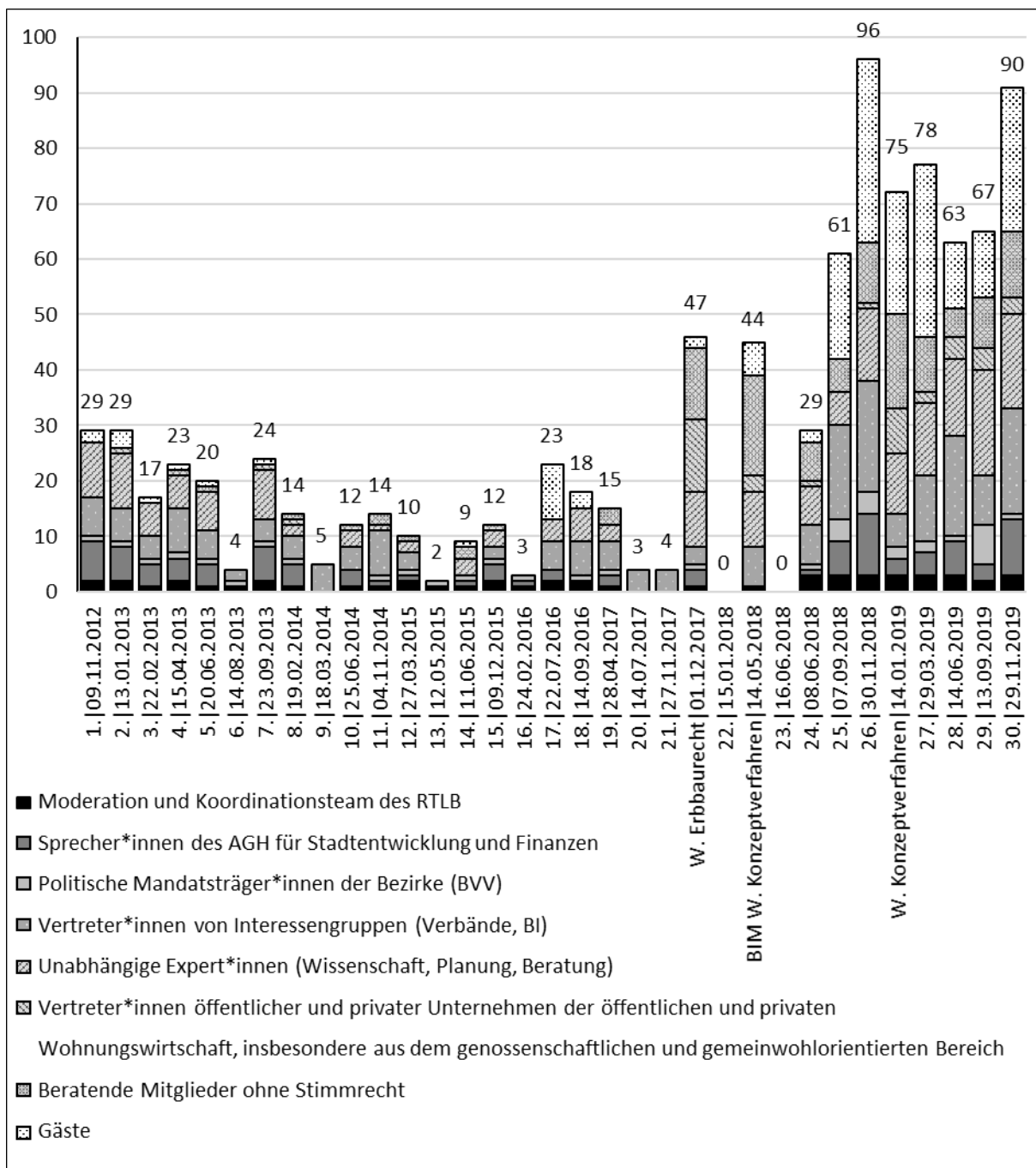


Abb. 28: Teilnehmer*innen des RTLB nach den Mitgliederkategorien der RTLB Geschäftsordnung & den RTLB Sitzungsprotokollen in absoluten Zahlen 2012–2020 (ISN, 2019, 2021b, eigene Berechnungen)

4.1.7. Zusammenfassung der Komplexität

Mit Rückblick auf das KAPITEL 2.4.3. ergeben sich erste Erkenntnisse. Es finden sich *Akteure* und *Organisationen* aller *Ethiken* der Bodenpolitik in den sechs großen bodenpolitischen *Ausverhandlungsformaten* 1990–2020. Dort stehen sie in *situativen Dynamiken* zueinander. Wird nur die *Überinklusion* und *Überexklusion* von Teilnehmer*innen betrachtet, werden die *Ausverhandlungsformate* und *Re-Solutions* des KOAI, der BB, des LFB und der GSW von *Akteuren* und *Organisationen* der kontrollierenden Stadt und des freien Bodenmarktes dominiert. Diese geben wahrscheinlich *utilitäre* und *liberale* Ethiken vor. Mit der TLP bezieht sich Berlin auf die *utilitaristische* Ethik der kontrollierenden Stadt zurück. Der RTLB hat das breiteste Spektrum an Teilnehmer*innen. Die *Akteure* und *Organisationen* kommen aus allen *Ethiken* der Bodenpolitik, wobei mit Initiativen und Vereinen jene der Kollektiven Stadt die Anwesenheitslisten anführen. Damit wird der RTLB tendenziell von *egalitären* Ethiken dominiert.

Um die Forschungsfragen 1.1 (1. Teil der Antwort), 1.2 und 1.4 (1. Teil der Antwort) abschließend zu beantworten, werden die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 in TABELLE 13 nach ihren *inkludierten Akteuren* und *Organisationen* und respektive deren Polity-Ebene kategorisiert. Es zeigt sich, dass *Risiken* der Bodenpolitik je nach *Ausverhandlungsformat* auf der Bundes-, Landes- und Bezirks-Ebene verortet werden.

Ausverhandlungsformate	Inkludierte Akteure und Organisationen nach Ebenen
Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen (KOAI) Von 1990 bis 1995	Bund THA; seit 1991 TLG; BMF Land SenBW, SenFin und OFD; je nach Bedarf SenJus und SenV; Reichsbahndirektion Berlin; LAROV Bezirke Nach Bedarf BV der ehemaligen Ost-Bezirke
Berliner Budgetierung (BB) Seit 1995	Land AGH beschließt Finanzreform SenFin gibt Reform der NSM und KLR vor Bezirke BV und BVV müssen ihre Liegenschaftspolitik nach der Reform richten
Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG (LFB) Von 2001 bis 2015	Bund Schuldensanierung wird von Bund verordnet Land 2001 AGH beschließt Schuldensanierung in allen Fachbereichen. 2001 Gründung LFB Tochtergesellschaft. Alle Liegenschaftsverkäufe werden im LFB Steuerungsausschuss beschlossen: SenFin, SenSW, SenW, ein MdA je Partei haben Stimmrecht. SenFin hat Vorsitz und Veto-Stimme. AGH Haushaltsausschuss prüft jede Entscheidung Bezirke BVV inkludiert bei betroffener Liegenschaft. Abgabe von Liegenschaften an LFB über KLR Globalsummenbudget
Privatisierung der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft (GSW) Im Jahr 2004	Bund Schuldensanierung wird von Bund verordnet Land AGH beschließt Privatisierung der GSW
Transparente Liegenschaftspolitik (TLP) Seit 2013	Land AGH beschließt Neuausrichtung LFB LFB wird mit BIM konsolidiert. Liegenschaftsverkäufe werden im BIM Portfolioausschuss beschlossen: SenFin, SenSW, SenW, ein MdA je Partei. AGH Haushaltsausschuss prüft jede Entscheidung Bezirke BVV inkludiert bei betroffener Liegenschaft
Runder Tisch Liegenschaftspolitik Berlin (RTLb) Seit 2013	Zivilgesellschaft Runder Tisch gegründet von ISN, Initiative der engagierten Zivilgesellschaft. Verhandlung von Positionspapieren zwischen Verbänden, Initiativen, Expert*innen Land und Bezirk Einladung von Senatsverwaltungen, MdA, BIM und BVV zu Stellungnahmen Seit 2016 wird RTLb Koordinationsstelle gefördert durch AGH. Beratung des AGH durch Dokumentation von Debatten und Liegenschaftsfällen

Tab. 13: Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 nach Akteuren & Organisationen

4.2. Unsicherheit der Risiken

Die *Komplexität* der *Akteure* und *Organisationen* musste geordnet werden, um in diesem KAPITEL konkret zu machen, welche *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik zu ihrer Wirkungszeit welchen planerischen *Unsicherheiten* ausgesetzt waren. Je nachdem, welche *Ethik* der Bodenpolitik verfolgt wird, werden andere *Risiken* erkannt oder ausgeschlossen. Und wie in KAPITEL 2.1.2. & 2.2. erläutert, können heutige Risiken der Planung *Symptome* vorangegangener *vereinfachter Planungslösungen* sein. Durch die Analyse dieser *Risiken* ergibt sich einen statistisch-räumlicher Bezugsrahmen. In der Konzeptionierung dieser Arbeit bildet dieser Bezugsrahmen die *nichtinstitutionellen Faktoren des sozialen, räumlichen, zeitlichen Kontexts* (siehe ABBILDUNG 27). Daher werden hier die konkurrierenden *Risikowahrnehmungen* statistisch diskutiert und nach *Ausverhandlungsformaten* und *Rationalitäten* kategorisiert.⁵⁸ In dem Wissen der *Multikausalität* von Bodenwerten (siehe ABBILDUNG 24) werde ich das Ausmaß der vielfachen *Unsicherheiten* reduzieren. Mit dieser Selbsteinschränkung bleibt die Analyse dieser Arbeit überschaubar. Die statistischen Analyse fokussiert die Berliner Bevölkerungsentwicklung (AfS, 2021a, 2021b, 2021c), Schuldenentwicklung und -sanierung (SENFİN, 2019, 2020d), Vermögensaktivierungen der Liegenschaftspolitik (SENSW, 2021b) und von städtischem Wohnraumbestand (SENS & INVESTITIONSBANK BERLIN, 2002; INVESTITIONSBANK BERLIN, 2020; SENSW, 2021b), sowie Bodenpreisentwicklungen (SENSW, 2021d) im Zeitraum 1990–2020. Diese ex-ante Evaluation zeigt auf, welche *Risikowahrnehmungen* die Formulierung von Problemen, *Re-Solutions* und folglich die *Vergabeverfahren* von Bodenpolitik dominieren. Aus dieser Evaluation ergeben sich außerdem die *intergenerationalen* und räumlichen *Konsequenzen* bodenpolitischer *Re-Solutions*.

Anknüpfend an die *Kritik* an dem Wahlspruch „Wählt uns, dann wird alles besser!“, der Lösungen *vereinfacht* formuliert, erinnert dieses KAPITEL daran, dass politische *Akteure* und *Organisationen* weder nur nach parteipolitischer Linie handeln noch ausschließlich von *Rationalitäten* determiniert sind. Sie müssen auch auf *nichtinstitutionelle Faktoren des sozialen, räumlichen, zeitlichen Kontexts* reagieren. Sie handeln in diesem *Kontext* mit Problem- und Lösungsformulierungen, die ihnen in ihrer *Rationalität* und respektive den *Property Myths* der Bodenpolitik gerecht erscheinen, um die *Risiken* ihrer *Wahrnehmung* abzuwehren: „Regieren ist, wenn Politik auf Realität stößt.“⁵⁹ Die *Risikoabwehr* bildet nach der Konzeptionierung dieser Arbeit die *Motivationen* zur Teilnahme an *Ausverhandlungsformaten* (siehe ABBILDUNG 27).

⁵⁸ Für die Aufschlüsselung aller Rechnungen in diesem KAPITEL wird auf den 1. ANHANG verwiesen, wo die *Unsicherheiten* der *Risiken* nach den *Ausverhandlungsformaten* der Berliner Bodenpolitik sortiert, das Pandemiejahr 2020 einzeln betrachtet und die Langzeitentwicklung 1990–2020 aufgezeigt werden.

⁵⁹ Teilweise werden in diesen KAPITEL schon normative Praktiken der *Ausverhandlungsformate* angeschnitten, um ihre *Risikowahrnehmung* und eben die Abwehr dieser *Risiken* zu erläutern. Diese *Normativität* der *Ausverhandlungsformate* wird umfassend in KAPITEL 4.3. analysiert.

4.2.1. 1990 bis 1995: Altschuldenlast der DDR und schrumpfende blühende Landschaften

Die Realität der Berliner Bodenpolitik beginnt schon lange vor 1990. Auf der nationalstaatlichen Polity-Ebene drückte die DDR eine Bodenreform der Kollektivierung und in der BRD scheiterte in der Nachkriegszeit eine gemeinwohlorientierte Bodenrechtsreform gegen Bodenspekulation (VOGEL, 2019). 1990, im Moment der Wiedervereinigung standen beide Staaten vor eigenen bodenpolitischen Herausforderungen, deren Lösung nicht in Sicht war. In der Wendezeit wurden die Zentralverwaltungen der DDR, sowie Regierungsfunktionen und Großkombinate aufgelöst. An ihnen hingen ein Großteil der Grundstücke und Gebäude der DDR. Die vormals volkseigenen Liegenschaften hatten nun keinen Besitzer. In der Restitution der Grundstücke galt in erster Linie der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ des Einigungsvertrages von 1990 (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 1990b). Vermögen und Grundstücke, die nach dem 30. Januar 1933 verkauft werden mussten oder enteignet wurden, sollten nach diesem Grundsatz an die Opfer der doppelten Diktaturerfahrung (Nationalsozialismus und Kommunismus) restituiert werden. War das nicht möglich, wurden die Liegenschaften an die THV/TLG übertragen oder nach westdeutschem Vorbild durch die Kommunalverwaltungen der neuen deutschen Länder und Ost-Berlin kommunalisiert.

Berlin, ehemals zweigeteilt in das „Schaufenster des Westens“ und die „Hauptstadt der DDR“, sollte schnellstmöglich wieder bundesdeutsche Hauptstadt werden. Bis zur Wiedervereinigung profitierten West- und Ost-Berlin von den Subventionen der deutsch-deutschen Konkurrenz zwischen Freier Marktwirtschaft und Realsozialismus an der einzigen innerstädtischen Systemgrenze. Den zwei subventionellen Sonderrollen wurden mit der Wiedervereinigung die staatlichen Mittel abgedreht (DDR) oder stark reduziert (BRD). Die wiedervereinigte Stadt stand vor einem demographisch-ökonomischen Strukturwandel und musste sich plötzlich selbst finanzieren (SCHÜSCHKE, 2020). Die darauffolgende Berliner Sparpolitik ist tief eingebettet in die ostdeutsche Geschichte der versprochenen „blühende Landschaften“ (CDU WAHLSPRUCH, 1990) und der marktwirtschaftlichen Privatisierung des DDR-Volkvermögens Volkseigener Betriebe, sowie Grund und Boden durch die Treuhandanstalt (BEHLING, 2019; BÖICK, 2020), um diese ökonomische Zukunftsperspektive zu verwirklichen. Alle folgenden bodenpolitischen Ausführungen sind vor dem Hintergrund dieser Transformation einer gesamten Volkswirtschaft nach dem Leitsatz „Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen“ (ROHWEDDER, 1991, zitiert nach BvS, 2003) zu verstehen, an deren Ende 1994 noch immer eine Gesamtverschuldungsvolumen von 200 Mrd. DM (inflationsbereinigt 154 Mrd. Euro) stand (TEICHERT, 2001: 90).⁶⁰

Die vermeintlich „blühenden Landschaften“ konnten viele Berliner*innen nicht überzeugen in Berlin zu bleiben. Nach einem kurzen Bevölkerungswachstum 1990–1993 von 3.433.695 auf 3.475.392

⁶⁰ Eine weiterführende Aufbereitung der des BvS Abschlussberichts findet sich bei der BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (BPB) (2015).

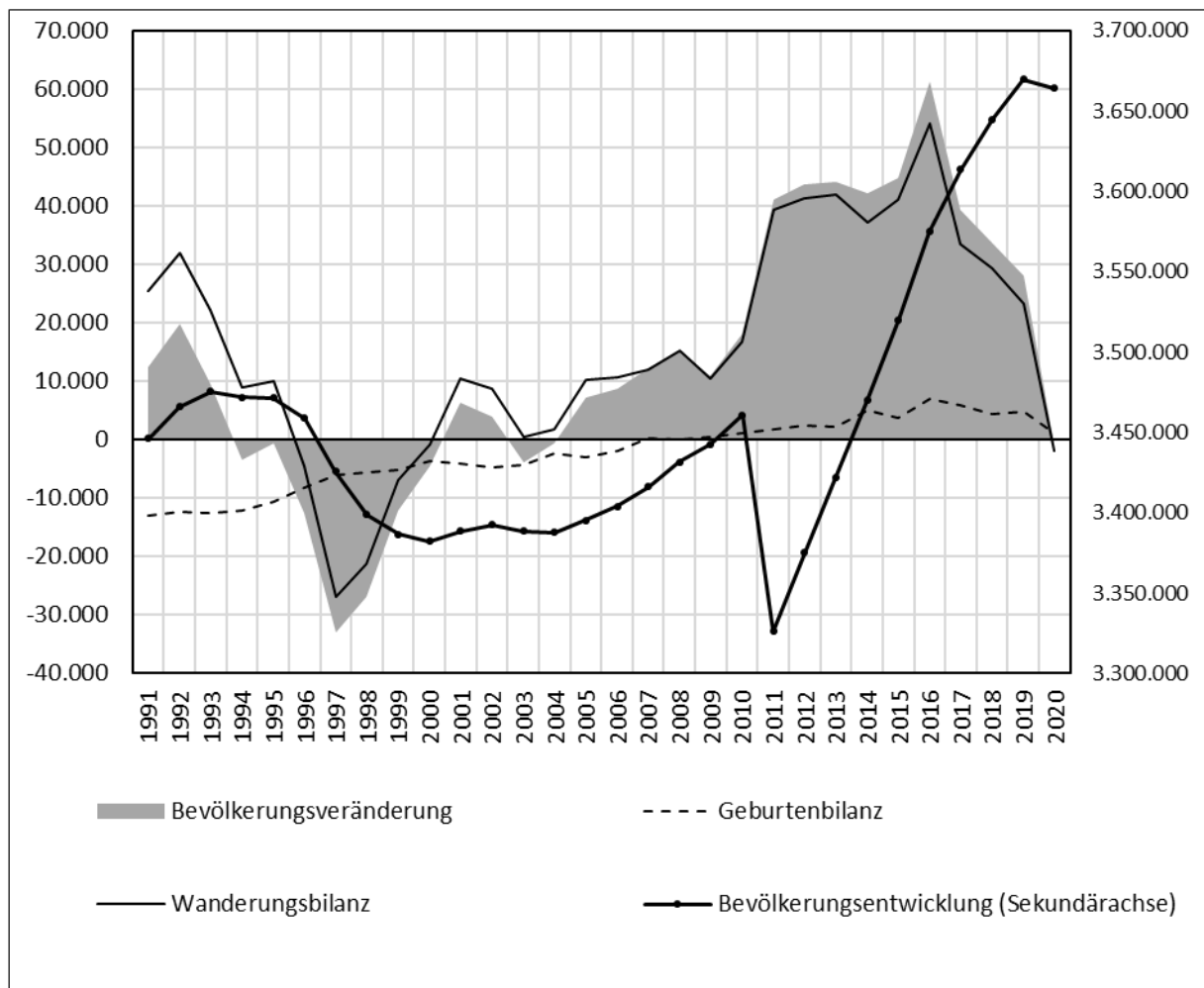


Abb. 29: Bevölkerungsveränderung & Bevölkerungsentwicklung in Berlin 1991–2020 (AfS, 2021a, 2021b, 2021c; eigene Berechnungen)

Einwohner*innen schrumpfte Berlin bis Mitte der 1990er Jahre (AfS, 2021a, 2021b, 2021c; siehe ABBILDUNG 29).⁶¹ Viele Berliner Bürger*innen wanderten entweder in die alten Bundesländer oder in die Region Brandenburg in das Berliner Umland ab. Es folgten Verluste an Steuereinnahmen. Die Bedarfe der öffentlichen Infrastrukturplanung standen nicht unter dem Druck eine wachsende Bevölkerung versorgen zu müssen. Liegenschaften des Landes und vor allem der ehemaligen Ost-Bezirke Mitte, Prenzlauer Berg und Friedrichshain in der Innenstadt, sowie die Flächenbezirke Treptow-Köpenick, Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg und Pankow standen unter geringem Nutzungsdruck. Im Gegenteil, sie mussten zur Finanzierung der Kosten der Wende und zur Schuldensanierung erhalten, denn der Schuldenstand des Landes Berlin stieg 1990–1995 von 9 Mrd. Euro auf 23 Mrd. Euro um 155 Prozent (SENFİN, 2020d; SENSW, 2021b; siehe ABBILDUNG 30).⁶²

In diesem *nichtinstitutionellen Kontext* und dessen *Unsicherheiten* von „Wird Berlin wachsen?“, „Wie wird Berlin zur Hauptstadt?“ und „Wird Berlin unter der Schuldenlast ersticken?“ wurde der KOAI

⁶¹ Alle weiteren Analysen zur Bevölkerungsentwicklung in dieser Arbeit beziehen sich auf ABBILDUNG 29.

⁶² Alle weiteren Analysen zur Schuldenentwicklung in dieser Arbeit beziehen sich, wenn nicht anders bestimmt, auf ABBILDUNG 30.

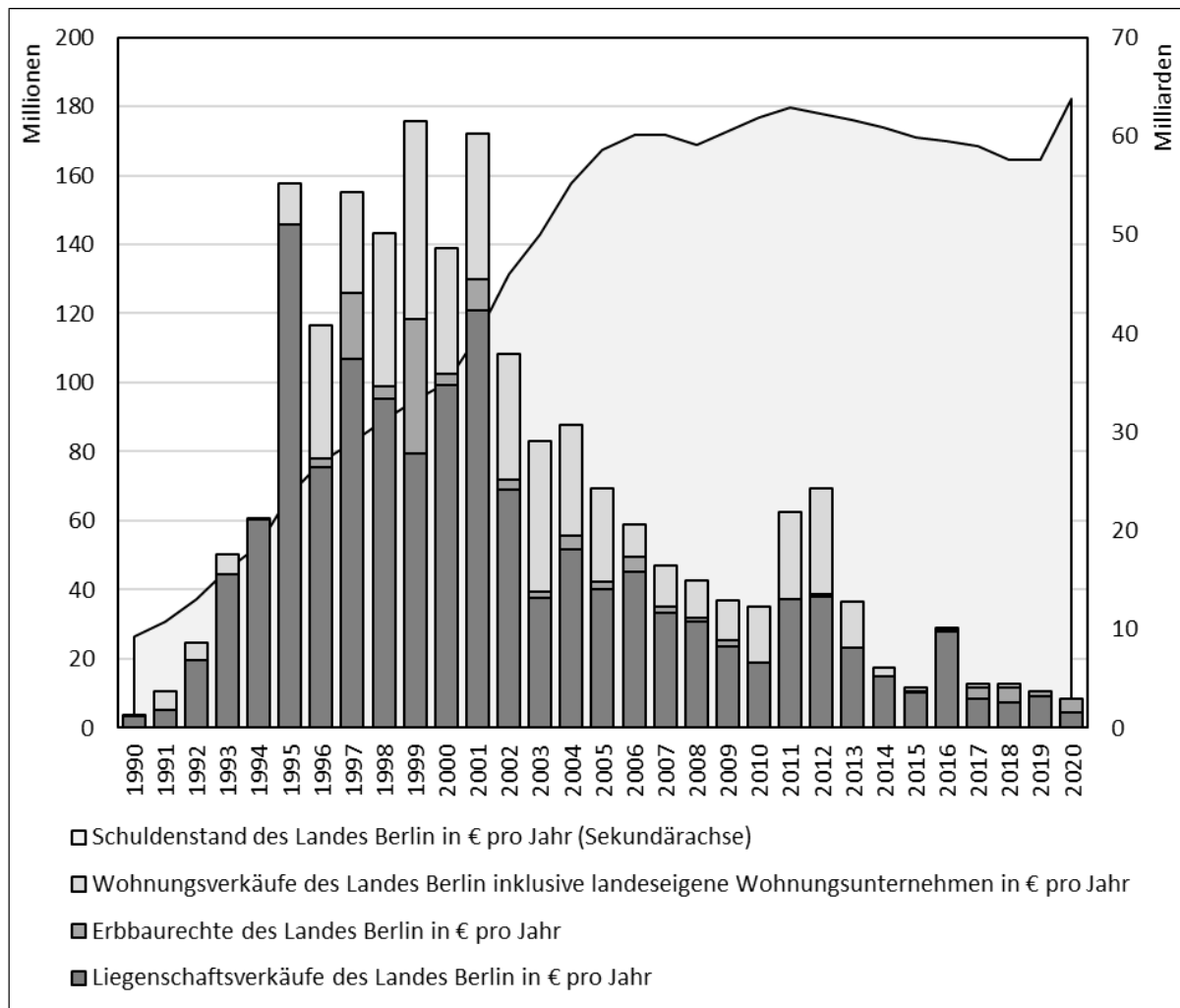


Abb. 30: Einnahmen aus Liegenschafts- & Wohnungsbestandsverkäufen sowie Erbbaurechten des Landes Berlin in Relation zum Schuldenstand des Landes Berlins 1990–2020 (SENFİN, 2020d; SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)

gegründet, um mit möglichst unbürokratischen *Vergabeverfahren* von innerstädtischen Liegenschaften des Landes Investoren anzulocken. Die Besitzverhältnisse in den Ost-Berliner Innenstadtbezirken waren teilweise unklar, daher wurden die Verträge für Investoren *liberal* gehalten. Sie bekamen kaum rechtliche und baupolizeiliche Einschränkung in der Entwicklung ihrer Großprojekte. Großprojekte und Hauptstadtarchitektur waren von Senat gewollt, denn Berlin sollte nicht nur Hauptstadt, sondern auch globale Metropole werden. Dieser Nimbus sollte Berlin für Dienstleistungsunternehmen und hochqualifizierte Arbeitnehmer*innen attraktiv machen (LENHARDT, 1998). Die Liegenschaftsverkäufe wurden nach den *Risikowahrnehmungen* von Investoren gestaltet. Durch *Direktvergaben* wurde Konkurrenz ausgeschlossen. Jedem Entwicklungsunternehmen, das genügend Investitionsvolumen anbot, wurden Flächen in *Direktvergabe* angeboten.

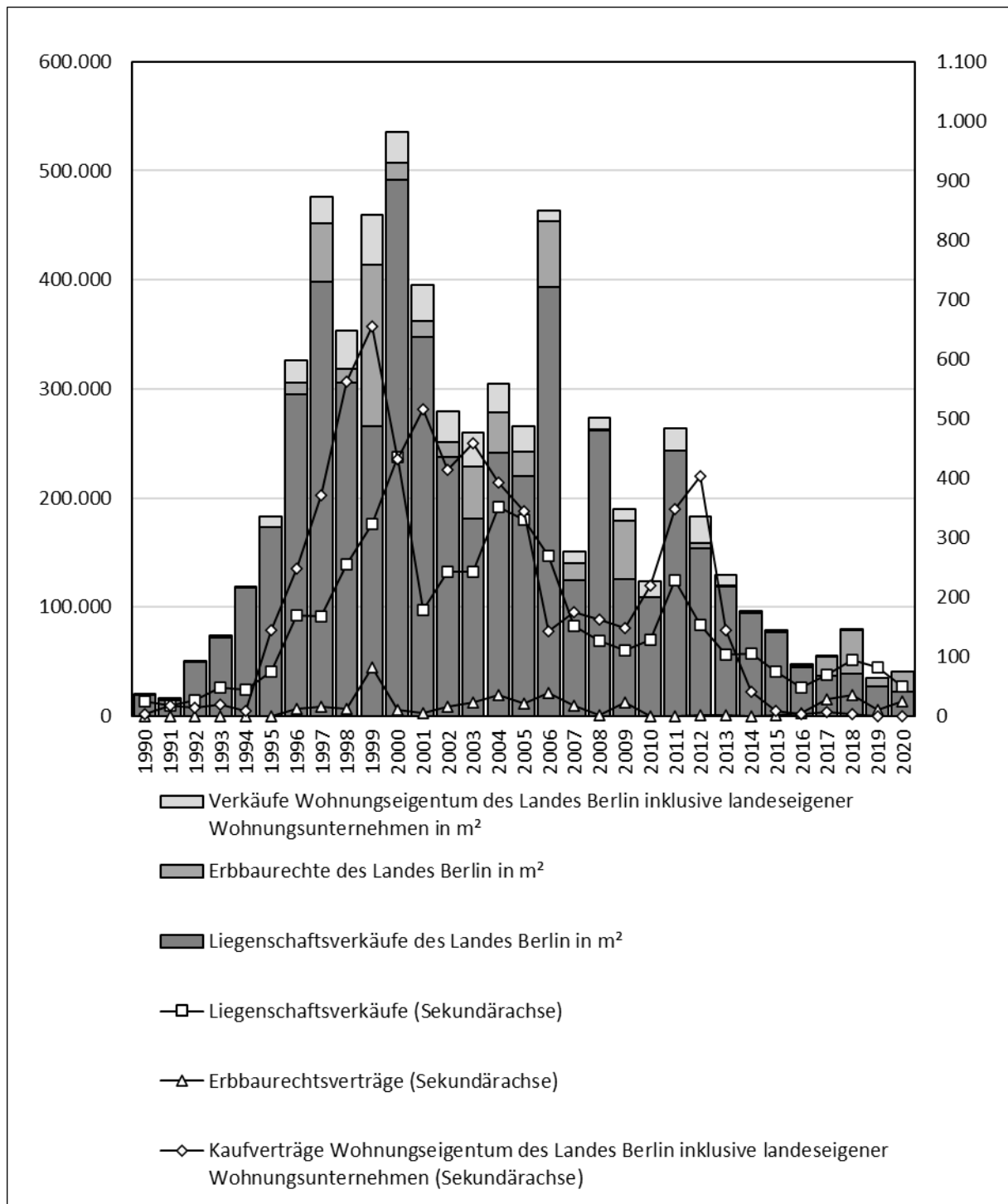


Abb. 31: Liegenschafts- und Wohnungsbestandsverkäufe und Erbbaurechte des Landes Berlin in m² und die Anzahl der Kaufverträge 1990–2020 (SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)

In der Zeit des KOAI wurden 237 Liegenschaften mit einer Fläche von 447 Tsd. m² im Wert von 278 Mio. Euro verkauft; keine Erbbaurechte vergeben; und 209 Verkaufsverfahren von Wohnungsbestandseinheiten mit einer Nutzfläche von 15 Tsd. m² im Wert von 28 Mio. Euro getätigt (SENSW, 2021b; siehe ABBILDUNG 31).⁶³

⁶³ Alle weiteren Analysen zu Liegenschafts- und Wohnungsverkäufen in dieser Arbeit beziehen sich, wenn nicht anders bestimmt, auf ABBILDUNG 31.

4.2.2. Seit 1995: Zu großer Verwaltungsapparat bei Bevölkerungsabnahme und steigenden Schulden

Die Berliner Bevölkerung schrumpfte 1995–2000 immer stärker und erreichte im Jahr 2000 mit 3.382.169 Einwohner*innen den Tiefstand in diesem Zeitraum. Immer mehr Berliner*innen zogen aus Berlin in das brandenburgische Umland und in die westdeutschen Bundesländer. Parallel wurden die negativen Tendenzen für die Berliner Haushaltspolitik zum Trend. Im gleichen Zeitraum (1995–2000) stieg die Schuldenlast Berlins von 23 Mrd. Euro auf 34 Mrd. Euro um 47 Prozent.

Im Angesicht dieses *nichtinstitutionellen Kontexts* von schrumpfender Bevölkerung und stetig steigender Schuldenlast bekamen ungenutzte Liegenschaften oder nicht ausgelastete Immobilien der Senats- und Bezirksverwaltungen einen immer höheren haushaltspolitischen Flächendruck in der liegenschaftspolitischen *Risikobewertung*. Die Verwaltung des Landes Berlin war nicht auf eine schrumpfte Stadt ausgelegt. Mit der BB Reform wurde ein NSM inklusive KLR eingeführt, das die Flächen- und Gebäudenutzung der Verwaltung effizient steuern und auf ein Minimum reduzieren sollte. Mit einer Vermögensaktivierungspolitik sollten diese Grundstücke und Immobilien in *Bestbieterverfahren* veräußert werden.

In *Konsequenz* wurden in der alleinigen Wirkungszeit der BB, 1996–2000, 1.350 Liegenschaften mit einer Fläche von 1,7 Mio. m² im Wert von 455 Mio. Euro verkauft; 136 *Erbbaurechte* im Umfang von 239 Tsd. m² zu 67 Mio. Euro vergeben; und 2.270 *Verkaufsverfahren* von Wohnungsbestandseinheiten mit einer Nutzfläche von 154 Tsd. m² im Wert von 205 Mio. Euro getätigt.

4.2.3. 2001 bis 2015: Extreme Haushaltsnotlage durch Berliner Bankenskandal und Finanzkrise bei konstantem Bevölkerungswachstum

Rund um die Aufdeckung der Immobilienkorruption der landeseigenen Bankgesellschaft Berlin (BgB) im Jahr 2001 dreht sich der Berliner Bankenskandal. Das Land Berlin musste als Besitzerin der Bank 21 Mrd. Euro an *Immobilienrisiken* übernehmen, die zu einer „extremen Haushaltsnotlage“ (SENFİN, 2001) führten. Weiterhin wurde dem Land Berlin 2003 die Schuldenhilfe durch Bund und Länder vom BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2006) verwehrt. Berlin musste sich nach 1990 abermals aus eigenen Mitteln aus einer immer angespannteren Finanzsituation lösen. Die Schuldenlast Berlins stieg 2000–2010 von 34 Mrd. Euro auf 61 Mrd. Euro um 77 Prozent.

Die Haushaltsnotlage wurde als ein höheres *Risiko* eingestuft als die stetig wachsende Bevölkerung. 2000–2010 ist eine Bevölkerungsentwicklung von 3.382.169 zu 3.326.002 um 78.556 Einwohner*innen (2 Prozent Wachstum) zu verzeichnen. Selbst nach dem Zensus 2011, in dessen Folge die Berliner Bevölkerung vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) um 180.000 Einwohner*innen nach unten korrigiert wurde (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2018), stieg die Bevölkerung 2011–2015 von 3.326.002 zu 3.520.031 um 194.029 Berliner*innen (5 Prozent Wachstum).

Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 überschlugen sich die Investitionen auf dem Berliner Grundstücksmarkt. Durch die niedrigen Zinsen der Krisenjahre war auf dem Finanzmarkt nicht mit hohen Gewinnen zu rechnen, der Markt mit schwächelnden Aktien wurde zu einem *Investitionsrisiko* – vor allem für Fonds, die konstant Gewinne abwerfen mussten, wie etwa internationale Rentenfonds. In der fortfolgenden Schuldenkrise in Europa flüchteten Rentenfonds vor dem *risikoreichen* Finanzmarkt. Sie investierten in Wohn- und Büroimmobilien und preiswerte städtische Liegenschaften. Boden und Immobilien vor allem in stetig wachsenden Metropolen in *risikoarmen*, weil sicheren, nationalen Rechtssystemen wurden zu einer soliden Investitionsanlage. Berliner Boden wurde zu einem Anlageprodukt (ZIPPEL, 2021). Der Berliner Boden- und Immobilienmarkt wurde ab jetzt immer mehr von Finanzialisierung und Internationalisierung (siehe MUSIL, 2019: 101–138) mitbestimmt. Als Reaktion auf die staatlichen *Risikoübernahmen* der Bankenrettung in Folge der Finanzkrise wurde 2009 die verfassungsrechtliche Regelung der Schuldenbremse für Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 3 GG (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2020a) umgesetzt. Seit 2011 begrenzt sie die Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Den Ländern wurde die Nettokreditaufnahme vollumfänglich verboten (SENFİN, 2021c).

In diesem *nichtinstitutionellen Kontext* musste der LFB in einer Phase des stetigen Bevölkerungswachstums Immobilien und Liegenschaften aus Landes- und Bezirksvermögen für Haushaltskonsolidierung und Schuldensanierung aktivieren (SENFİN, 2020b, 2020c). Über die Zurverfügungstellung von stadtweitem Bauland in allen Größen und Widmungskategorien sollten privaten Investoren angezogen werden. Mit den weitreichenden Liegenschaftsverkäufen konnten Instandhaltungskosten der Verwaltung gespart werden. Mit der Gründung der BIM 2003 konnte vormals schon die Ausrichtung der städtischen Gebäudeverwaltung nach Kostenersparnis und ebenfalls Beiträge zur Haushaltssanierung geleistet werden. Gebäude und Liegenschaften, die die BIM als unnötig einstufte, wurden von den Senats- und Bezirksverwaltungen an den LFB übergeben. Dieser veräußerte alle Grundstücke in *Bestbieterverfahren*.

In der Zeit der Vermögensaktivierung der BB in Zusammenwirken mit der Veräußerungspolitik des LFB 2001–2012, 2.516 Liegenschaften mit einer Fläche von 2,6 Mio. m² im Wert von 546 Mio. Euro verkauft; 186 *Erbbaurechte* im Umfang von 271 Tsd. m² zu 29 Mio. Euro vergeben; und 3.332 *Verkaufsverfahren* von Wohnungsbestandseinheiten mit einer Nutzfläche von 215 Tsd. m² im Wert von 264 Mio. Euro getätigt.

4.2.4. 2004: Bevölkerungsstagnation und extreme Schuldenlast

In einem ähnlichen *nichtinstitutionellen Kontext* von kurzfristiger Bevölkerungsstagnation bei gleichzeitiger extremer Schuldenlast sollte 2004 auch die GSW privatisiert werden. Mittlerweile war ein Schuldenvolumen von 55 Mrd. Euro angewachsen. Mit der Privatisierung sollten zumindest die Instandhaltungskosten des städtischen Mietwohnungsbestandes eingespart werden. Die städtische

Wohnbaugesellschaft wurde in ihrem gesamten Bestand als Unternehmen inklusive aller 65.700 Wohn- und Gewerbeeinheiten für 2 Mrd. Euro verkauft (SENFİN, 2004b). Das entspricht etwa 50 Prozent aller Vermögensaktivierungen 1990–2020. Berlin wuchs bis 2004 aber auch nicht signifikant an. Die Bevölkerungsentwicklung stagniert 2000–2004 zwischen 3.382.169 (2000) und 3.387.828 (2004) Einwohner*innen. Neben der Privatisierung der GSW wurden 2004 392 *Verkaufsverfahren* von Wohnungsbestandseinheiten mit einer Nutzfläche von 26 Tsd. m² für 32 Mio. Euro getätigt.

Durch umfangreiche Sparmaßnahmen, die die GSW Privatisierung, die BB und die Veräußerungen des LFB einschließen, konnte die Schuldensteigerung seit 2004 verlangsamt und von einem Höchststand von 62 Mrd. Euro (2012) um 4 Prozent auf 59 Mrd. Euro (2015) reduziert werden.

4.2.5. Seit 2013: Erfolgreiche Schuldensanierung und starkes Bevölkerungswachstum

Auch nach der Verhandlung von Liegenschaftspolitik über den LFB nimmt die Schuldenlast weiter ab. Von 61 Mrd. Euro (2013) auf 57 Mrd. Euro (2019) reduziert sie das Land Berlin um 7 Prozent. Dafür verzeichnet Berlin seit 2011 jährlich ein starkes Bevölkerungswachstum. Durchschnittlich wächst das Land 2011–2019 um 42.000 Einwohner*innen pro Jahr und um 10 Prozent 2011–2019. Im Jahr 2019 hat Berlin eine Bevölkerungsgröße von 3.669.491 Einwohner*innen, der Spitzenwert 1990–2020.

In diesem *nichtinstitutionellen Kontext* wird das Konzept der TLP entwickelt. Im Konzept heißt es:

„Der Senat verfolgt eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik [die] nicht nur fiskalische Interessen, sondern auch Umweltschutz, Energieeffizienz und Klimaschutz sowie wirtschaftliche Entwicklung, soziale Integration und gesellschaftliche Partizipation [berücksichtigt]. Der Senat von Berlin strebt daher einen zielgerichteten und langfristig strategischen Umgang mit landeseigenen Grundstücken an, wozu auch eine Wertschöpfung durch die Realisierung wirtschafts-, wohnungs-, kultur- und stadtentwicklungspolitischer Ziele zählt.“ (SENFİN, 2013: 1)

Berlin braucht landeseigene Liegenschaften für den Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge. Alle verbliebenen Liegenschaften im Besitz von Land und Bezirken sollen nach wirtschafts-, wohnungs-, kultur-, stadtentwicklungs-, und weiterhin fiskalpolitischen Zielen einem Clusterungs-Verfahren unterzogen werden (SENFİN, 2019). In dieser Clusterung müssen nicht-fiskalische Ziele den potentiellen Wert eines Grundstücks für die Haushaltssanierung in monetären Werten übertrumpfen. Wenn das der Fall ist, werden Liegenschaften in *Konzeptverfahren* per *Erbbaurecht* vergeben. Im *Erbbau*, um den Boden im Eigentum des Landes zu behalten. *Konzeptverfahren*, um Wettbewerbe bestmöglicher Stadtentwicklung für die lokale Lage zu forcieren. Wenn die lokalen Bedarfe nicht den potentiellen Wert des Grundstücks übersteigen, wird es nicht immer im *Bestbieterverfahren* vergeben. Außerdem sollen Liegenschaften und Immobilien vom freien Bodenmarkt in den Bezirken zurückgekauft werden, wo Bedarfe an Nutzflächen weiter ansteigen. In Frage kommen zum Beispiel Grundstücke, auf denen sich die zukünftige

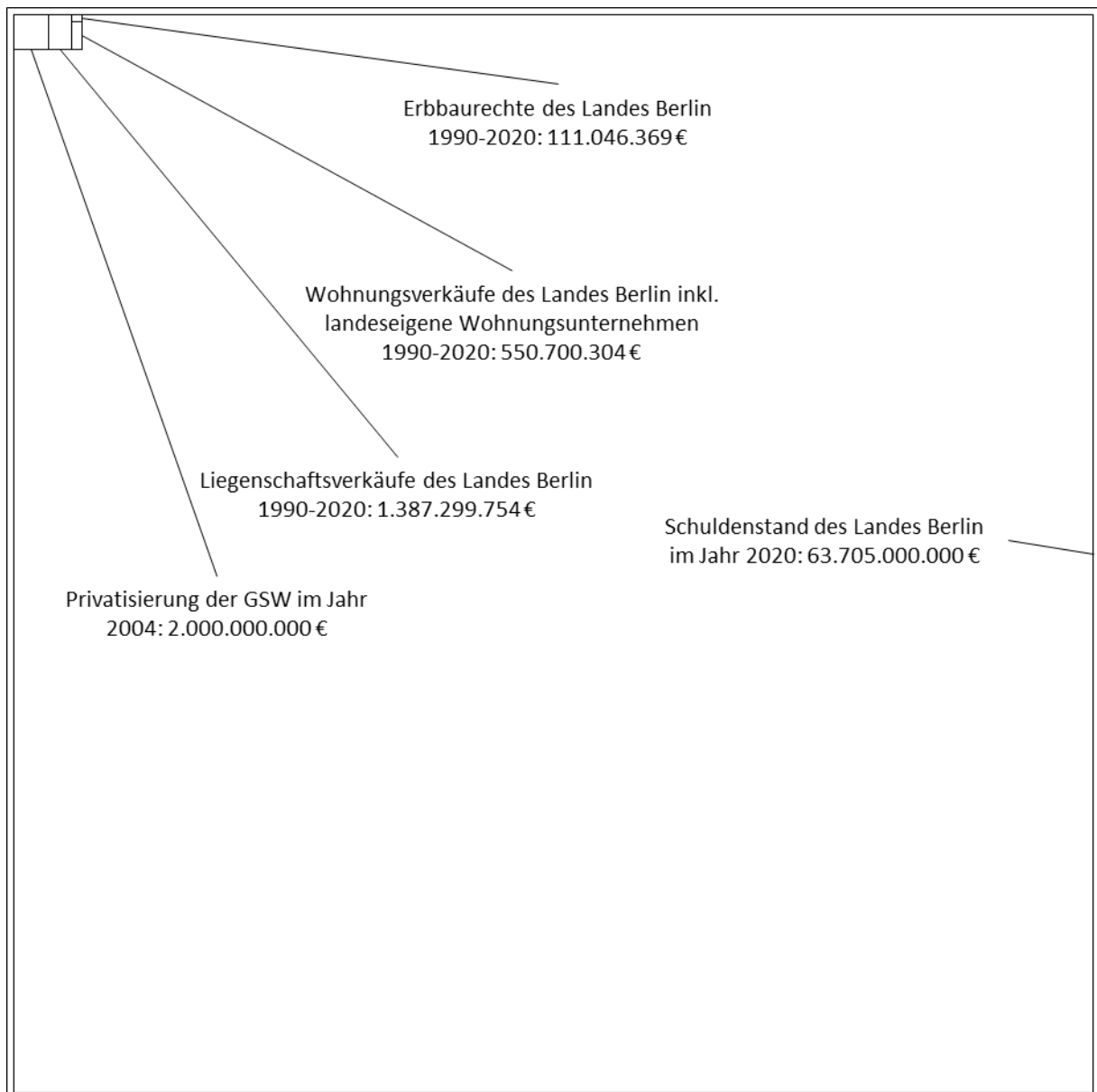


Abb. 32: Die Einnahmen aus dem Verkauf von Liegenschaften & Wohnungen in Berlin 1990–2020 in Relation zu dem Schuldenstand des Landes Berlin im Jahr 2020; nicht inflationsbereinigt (SENFİN, 2020d; SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)

Direktvergabe an landeseigene Wohnbaugesellschaften oder Genossenschaften lohnen würde. Seit der EU-Schuldenkrise sind Grundstücke und Wohnungsbestände jedoch im Preis unverhältnismäßig gestiegen und die Rückkäufe fallen gering aus.

Die veränderte *Risikobewertung* der TLP zeigt sich auch am deutlich verringerten Veräußerungsvolumen. Im Zeitraum 2013–2020 wurden 630 Liegenschaften mit einer Fläche von 461 Tsd. m² im Wert von 105 Mio. Euro verkauft; 108 *Erbbaurechte* im Umfang von 87 Tsd. m² zu 13 Mio. Euro vergeben; und 209 *Verkaufsverfahren* von Wohnungsbestandseinheiten mit einer Nutzfläche von 12 Tsd. m² im Wert von 19 Mio. Euro getätigt. Seit 2018 wurde kein Wohnungsbestand mehr verkauft.

Die Gewinne in der Wirkungszeit von KOAI (307 Mio. Euro), BB (729 Mio. Euro), LFB (840 Mio. Euro), GSW (2 Mrd. Euro) und TLP (139 Mio. Euro) wurden vollumfänglich an den Haushalt des Berliner Senats übertragen (SENFİN, 2020d; SENSW, 2021b; siehe ABBILDUNG 32; siehe 1. ANHANG). Damit haben diese fünf

Ausverhandlungsformate und ihre *Re-Solutions* mit insgesamt 4 Mrd. Euro zur Haushaltskonsolidierung und Schuldensanierung des Landes Berlin in diesem Zeitraum beigetragen.

4.2.6. Seit 2013: Kein Boden für kollektive Stadtentwicklung

Nach Jahrzehnten der Haushaltskonsolidierung und Schuldensanierung entsprechen alle Liegenschafts- und Immobilienverkäufe 1990–2020 einem fiskalischen Anteil von 7,44 Prozent zum Schuldenstand von 2020 (siehe ABBILDUNG 30 & 32). Nach Berechnungen von Kritiker*innen dieser Politik sind der Berliner Stadtentwicklung ca. 15 km² an Boden allein aus LFB-Verkäufen (2011–2020) „dauerhaft verloren gegangen“ (SCHÜSCHKE, 2020). Mögliche eingesparte Kosten für die Instandhaltung von Liegenschaften und Immobilien, Gewinne für das Land Berlin als auch privatwirtschaftliche Investitionen in die Stadtentwicklung werden von ihnen allerdings nicht berücksichtigt. Ebenso wenig der Rückkauf von Liegenschaften und Immobilien durch das AGH. Nach den Berechnungen für diese Arbeit wurden 1990–2020 5,3 km² an Landesflächen verkauft. Die Verkäufe entsprechen der Privatisierung von 32 Prozent des Berliner Finanzgrundvermögens von 1990 (SENFİN, 2019; SENSW, 2021b; siehe ABBILDUNG 33). Dabei können nicht die Grundstücke der 364.580 GSW Wohnungen und Gewerbeflächen berücksichtigt werden. Der Umfang dieser Liegenschaften scheint in der Statistik (SENSW, 2021b) nicht auf. Ebenso wird aus den Daten der SENSW (ebd.) nicht klar, welchen Umfang die Grundstücke der 6.412 Wohnungsverkäufe 1990–2020 haben. Von ihnen ist nur die Wohnnutzfläche von 424 Tsd. m² einzusehen. Daher werden die Wohnungsverkäufe getrennt betrachtet.

Ohne in den 2010er Jahren schon das volle Ausmaß der unterschiedlichen Berechnungen zu kennen, begannen in diesem Jahrzehnt die *intergenerationalen Kritiken* an der Berliner Boden- und Liegenschaftspolitik lauter zu werden: Waren die fiskalisch dominierten *Risikowahrnehmungen* richtig? Waren die haushaltspolitischen *Re-Solutions* alternativlos? War Berlins Bodenpolitik der vergangenen 30 Jahre ethisch nachhaltig oder *monorational*? 2011 gründete sich die ISN und im Jahr 2012 wurde der RTLB initiiert. Bis heute werden dort die *Konsequenzen* der haushaltspolitisch dominierten *Risikowahrnehmung* des *nichtinstitutionellen Kontexts* kritisiert. Ausgehend vom Jahr 2020 wird im Folgenden für die *Risikowahrnehmungen* am RTLB Bilanz gezogen. Das geht nur exemplarisch, denn an diesem Runden Tisch beziehen sich vielfältige *Akteure* und *Organisationen* (siehe ABBILDUNG 28; siehe 2. ANHANG) auf unterschiedliche *nichtinstitutionelle Kontexte*.

Für sie sind viele stadtentwicklungspolitische Ziele von Kunst und Kultur, Gewerbe und Einzelhandel, sowie Kindergarten-, Schul- und Wohnungsversorgung heute unerreichbar, weil kein preiswerter Boden oder leistbare Immobilien für die Entwicklung zur Verfügung stehen. Und die *pluralistischen* Bedarfslagen der Berliner Bevölkerung haben seit den 2010er Jahren immer weiter zugenommen, denn es zieht stetig mehr Menschen nach Berlin. Seit 2000 hat Berlin eine positive Wanderungsbilanz, die seit dem Zensus 2011 noch stärker anzieht. Auch die Geburtenbilanz ist seit 2007 positiv. Die Bevölkerungsentwicklung in

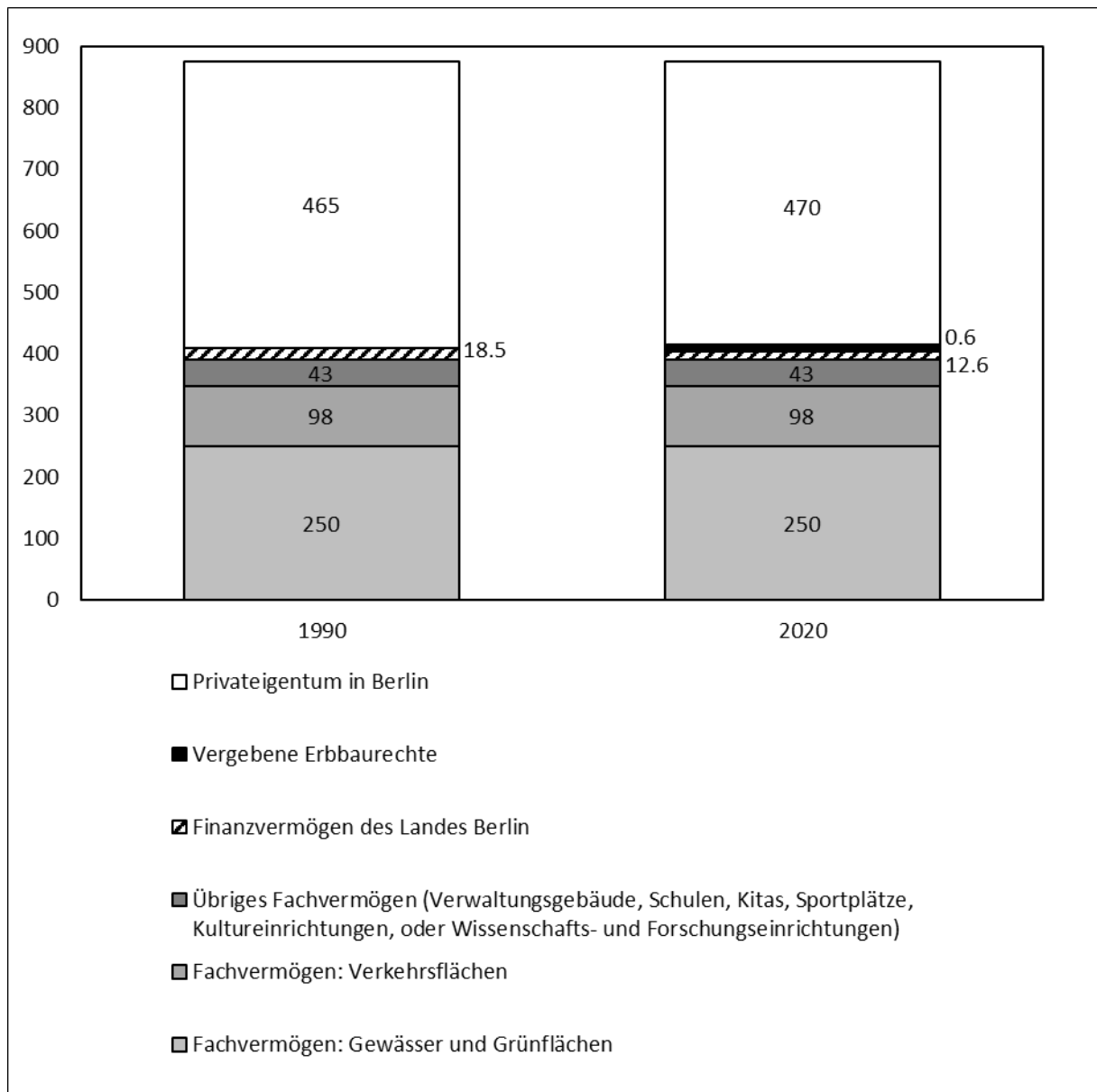


Abb. 33: Die Eigentumsverhältnisse des Landes Berlin in km² in den Jahren 1990 & 2020 (SENFIN, 2019; SENSU, 2021b; eigene Berechnungen)

absoluten Zahlen pro Jahr übertrifft seit 2011 alle anderen deutschen Metropolen. Bis kurz vor dieser Entwicklung wurden Liegenschaften und Immobilien des Landes und der Bezirke veräußert, die heute für gleich mehrere Bedarfsplanungen gebraucht werden würden. In den letzten 30 Jahren hat sich das Eigentum an Berliner Liegenschaften und Immobilien tendenziell von der öffentlichen Hand in die Privatwirtschaft verlagert. Insgesamt wurden 1990–2020 4.733 Liegenschaftsverkäufe mit einer Fläche von 5,3 km² verkauft; nur 430 *Erbbaurechte* im Umfang von 598 Tsd. m² vergeben; und 6.412 *Verkaufsverfahren* von Wohnungsbestandseinheiten mit einer Nutzfläche von 424 Tsd. m² getätigt.

Parallel zu dem starken Bevölkerungswachstum, das Berlin seit den 2010er Jahren zu einem stabilen Wohnungsmarkt gemacht hat, ist seit 2008 auch die Nachfrage nach Investitionsmöglichkeiten durch den Finanzmarkt gestiegen. Bereits seit den 1990er Jahren bedient Berlin die Nachfrage von Privatpersonen und der Privatwirtschaft nach Wohnimmobilien. Bis 2019 verkaufte der Berliner Senat 364.580

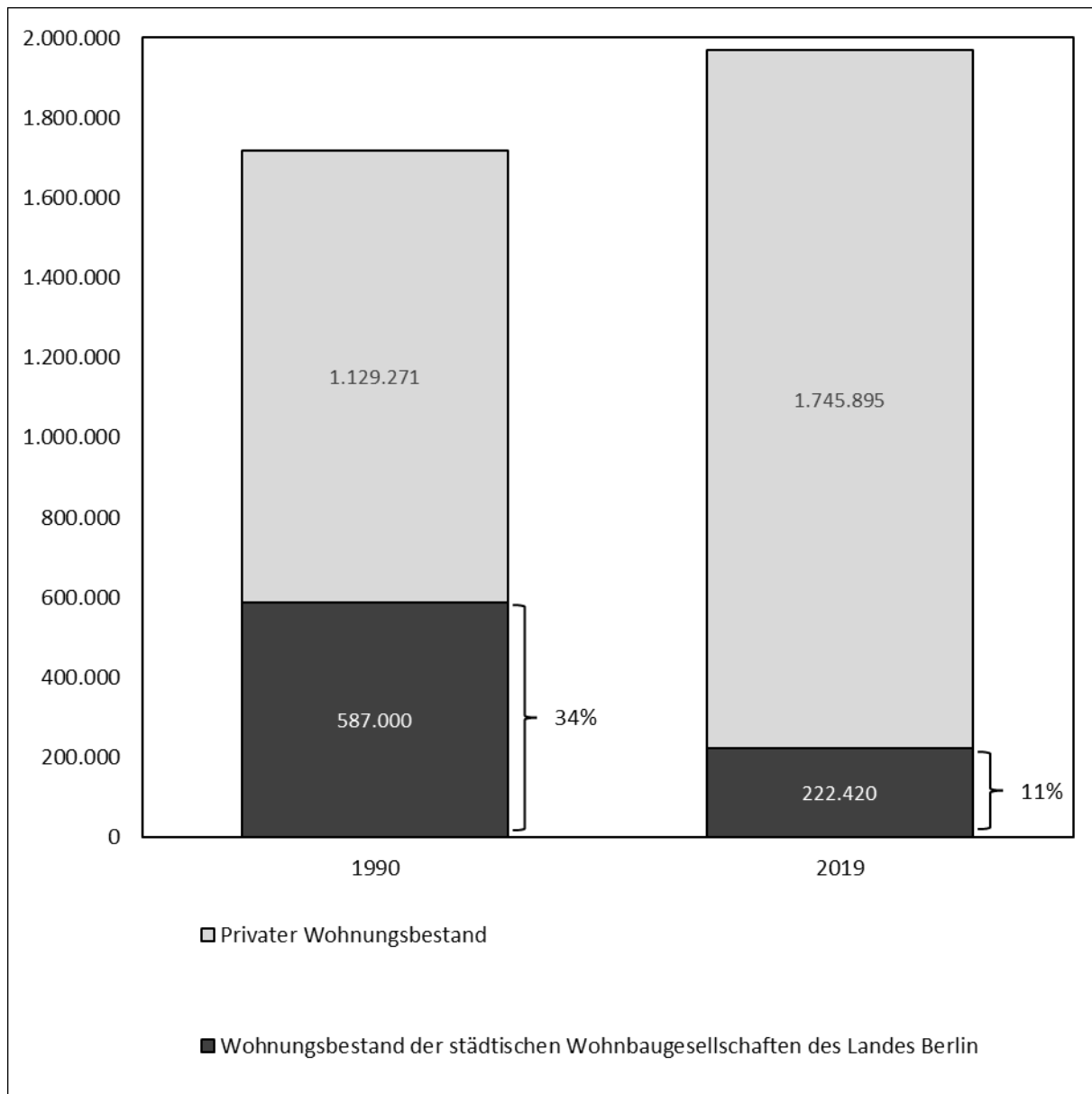


Abb. 34: Der Berliner Wohnungsbestand in absoluten Zahlen in den Jahren 1990 & 2019; Anteil der städtischen Wohnbaugesellschaften in Prozent (SENS & INVESTITIONSBANK BERLIN, 2002; INVESTITIONSBANK BERLIN, 2020; eigene Berechnungen)

landeseigene Sozialwohnungen, also 62 Prozent des Sozialwohnungsbestandes von 1990. Der Berliner Wohnungsmarkt hat sich damit verschoben. Im Vergleich mit 1990 wurden 23 Prozent des gesamten Berliner Wohnungsmarktes aus dem Landeseigentum zu Privateigentum. Noch deutlicher zeigt sich diese Entwicklung mit Blick auf den Jahresdurchschnitt 1990–2020: Seit der Wiedervereinigung Berlins wuchs die Berliner Bevölkerung im Schnitt um 13.464 Einwohner*innen pro Jahr.⁶⁴ Gleichzeitig verkaufte der Berliner Senat 1990–2020 im Jahresdurchschnitt 12.153 Wohneinheiten (SENS & INVESTITIONSBANK BERLIN, 2002; INVESTITIONSBANK BERLIN, 2020; siehe ABBILDUNG 34).

⁶⁴ Seit dem Tiefpunkt der Bevölkerungsentwicklung (vor dem Zensus 2011) im Jahr 2000 bis ins Jahr 2020 betrug die jährlich durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung sogar 21.474 Einwohner*innen.

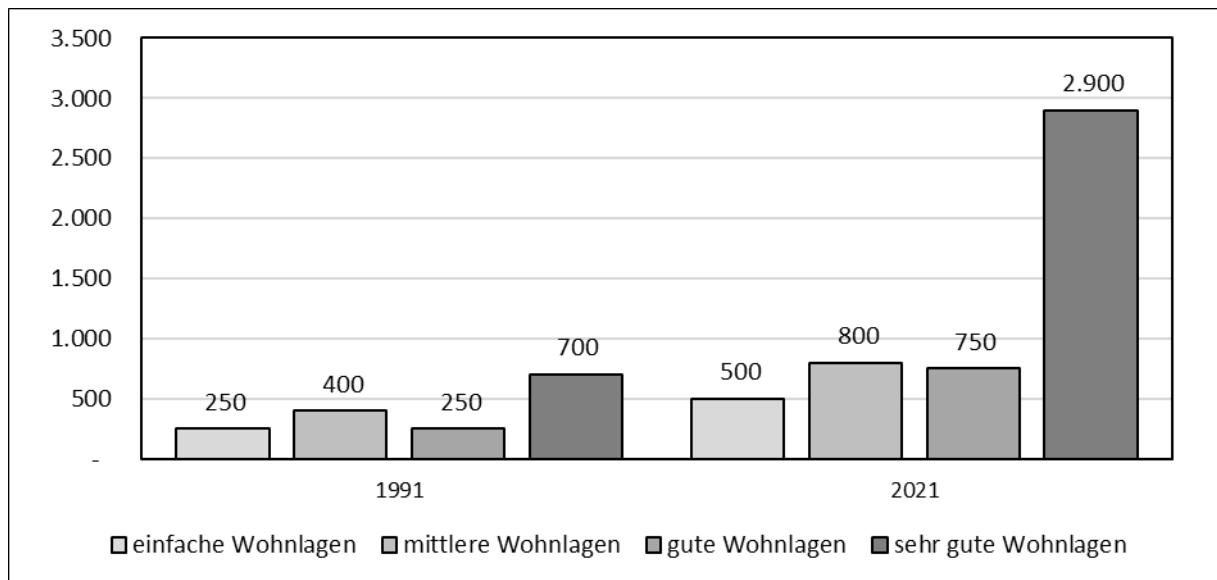


Abb. 35: Durchschnittliche Bodenpreise in Berliner Wohnlagen in Euro/m² 1991 & 2021 (vgl. SENSW, 2021d; eigene Berechnungen)

Mit der Finanzialisierung der Nachfrageseite seit der Nullzinspolitik der EZB im Jahr 2008 war das *Risiko* exponentieller Preissteigerungen für Grundstücke und Wohnungen absehbar (BERLINER MIETERVEREIN, 2013). Die Berliner Senats- und Bezirksverwaltungen verloren vor diesem neuen *nichtinstitutionellen Kontext* weite Teile ihres regulierenden Einflusses auf den Boden- und Immobilienmarkt. Die *Risikowahrnehmung* der Haushaltskonsolidierung und Schuldensanierung wurden *überinkludiert* und andere *Risikowahrnehmungen überexkludiert*. Rückblickend werden auch die Preissteigerungen von Boden- und Immobilienveräußerungen angeführt. Die Bodenwerte in Euro/m² haben sich 1991–2021 in einfachen und mittleren Wohnlagen verdoppelt (Einfach: 1991 ca. 250 Euro/m²; 2021 ca. 500 Euro/m²; Mittel: 1991 ca. 400 Euro/m²; 2021 ca. 800 Euro/m²), in guten Wohnlagen verdreifacht (1991 ca. 250 Euro/m²; 2021 ca. 750 Euro/m²) und in sehr guten Wohnlagen vervierfacht (1991 ca. 700 Euro/m²; 2021 ca. 2.900 Euro/m²) (SENSW, 2021d: 30; siehe ABBILDUNG 35). Auch auf dem Berliner Immobilienmarkt gab es nach einer „anfängliche Findungsphase“ und einer „Anfangseuphorie nach der Wiedervereinigung“ ab Mitte der 1990er Jahre eine „Preiskorrektur nach unten“. Seit 2005 stiegen die Preise merklich. Durch die Finanzkrise befanden sich ab 2010 die Preisentwicklung nahezu „alle[r] Teilmärkte des Berliner Wohnungsmarktes im Aufwärtstrend“. (ebd.: 88–90)

In allen diesen Lagen hat das Land Berlin Liegenschaften und Immobilien verkauft, bevor der Preisanstieg durch die Finanzialisierung und Internationalisierung der Immobilienmärkte ab 2014 deutlich zu vernehmen war. Exemplarisch steht dafür die Privatisierung der GSW. Mit Stand November 2021 hat sie einen Aktienwert von 6.5 Mrd. Euro und damit seit 2004 einen Wertzuwachs von 229 Prozent (GSW, 2021).

Akteure und *Organisationen* der kollektiven Stadt kritisieren diese auf frühestmögliche Veräußerung fokussierte Liegenschaftspolitik nach *Direktvergabe* und *Bestbieterverfahren* in den 1990er bis 2010er Jahren. Aus heutiger Sicht kamen diese Privatisierungen zu früh. Die Widmung von Bauland schaffte

Planungsgewinne, die durch die Liegenschaftsverkäufe zu weiten Teilen an privatwirtschaftliche Grundeigentümer*innen gingen. Sie sagen, dass eine Aufspaltung der Liegenschaftsverkäufe bis nach der Finanzkrise höhere Gewinne für die Haushaltskonsolidierung und Schuldensanierung abgeworfen hätten. Außerdem beschränke die Masse der Veräußerungen bis in die 2010er Jahre die Kompetenzen möglicher *Konzeptverfahren* seit Einführung der TLP im Jahr 2013. Diese *Konzeptverfahren* fordern die ISN und weitere Initiativen am RTLb für die Liegenschaften in ihrem Quartier und Immobilien in ihrer Nachbarschaft ein. Teilweise präsentieren sie sich als Zielgruppe und Antragsstellende von eingeforderten *Konzeptverfahren*. Allen voran fordert die ISN jedoch ein *Moratorium*, einen Verkaufsstopp städtischer Liegenschaften im Angesicht der dominanten *Bestbieterverfahren* des LfB (ISN, 2011b).

Im Jahr 2019 hatte das Land Berlin noch eine Schuldenlast von 57 Mrd. Euro. Diese hat sich 1990–2019 trotz aller Maßnahmen von 4 Mrd. Euro (1990) um 519 Prozent vervielfacht.⁶⁵

4.2.7. Zusammenfassung der Unsicherheiten

Eine ex-ante Analyse kann in der Nachzeichnung von *Risiken* und deren *Wahrnehmung* in der Vergangenheit zu funktionalistisch-alternativlosen statistisch-räumlichen Bezugsrahmen neigen. Um dies für die statistische Analyse von *nichtinstitutionellen Kontexten* der Berliner Bodenpolitik zu vermeiden, wurde hier die Multikausalität von Bodenwerten (siehe ABBILDUNG 24) berücksichtigt. Boden und Immobilien wurden in Ansätzen als Tauschwert, Nutzwert, territorialer und essentieller Wert geschätzt. Die *pluralistischen Risikowahrnehmungen* des *nichtinstitutionellen Kontext* machen den Bodenwert zu einem *Wicked Problem*, dass von keiner *Organisations-Gruppe* alleine wahrgenommen und gelöst werden kann. Ihre *Ausverhandlungsformate* bieten unterschiedliche *Risikowahrnehmung*, bedienen verschiedene *Motivation zur Teilnahme* und bieten teils dominante, teils tendenziöse *monorationale Re-Solutions*. Daher bevorzugen sie unterschiedliche liegenschaftspolitische *Vergabeverfahren*. Um die Forschungsfragen 1.1 (2. Teil der Antwort) und 1.3 abschließend zu beantworten, werden die *Unsicherheiten* der *Risiken* nach den *Ausverhandlungsformaten* 1990–2020 in TABELLE 14 zusammengefasst.

Nach KAPITEL 4.1. & 4.2. zeichnet sich schon ein *Cycle of Tragedies of Property Myths* (siehe ABBILDUNG 23) ab. KAPITEL 4.3. wird sich noch differenzierter mit der *Normativität* der *Tragedies of Property Myths* beschäftigen. Dafür werden die sechs *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik von den *inkludierten Teilnehmer*innen rechtfertigen* gelassen und den *über-exkludierten intergenerationalen Kritiken* aus Literatur und Empirie ausgesetzt. Denn eine *ethische-nachhaltige Re-Solution* langfristiger Bodenpolitik zeigt sich erst im Austausch der *Rechtfertigung* von *Normativität* mit *intergenerationalen Kritiken*.

⁶⁵ Durch die COVID-19-Pandemie stieg die Schuldenlast des Landes Berlin 2019–2020 erneut über die Marke von 60 Mrd. Euro. Innerhalb eines Jahres stieg sie von 57 Mrd. Euro (2019) um 6 Mrd. Euro (7 Prozent) auf 63 Mrd. Euro (2020).

Inkludierte Akteure und Organisationen nach Ebenen		Risikowahrnehmung Motivation zur Teilnahme	Lösungsformulierung (Monorationale Re-Solution)	Bevorzugtes Vergabeverfahren
KOAI 1990 bis 1995	Bund THA; seit 1991 TLG; BMF	Verringerung des Schuldenstands. Keine privaten Investitionen in die Berliner Innenstadt. Berliner Bevölkerung soll wachsen	Attraktivierung von Investoren über Bauland. Hauptstadtarchitektur über Großprojekte	Direktvergabe
	Land SenBW, SenFin und OFD; je nach Bedarf SenJus und SenV; Reichsbahndirektion Berlin; LAROV Bezirke Nach Bedarf BV der ehemaligen Ost-Bezirke			
BB Seit 1995	Land AGH beschließt Finanzreform. SenFin gibt Reform der NSM und KLR vor. Bezirke BV und BVV müssen ihre Liegenschaftspolitik nach der Reform richten	Verringerung des Schuldenstands. Überteuerter Verwaltungsapparat des Landes. Berliner Bevölkerung schrumpft	NSM KLR	Bestbieterverfahren
LFB 2001 bis 2015	Bund Schuldensanierung wird von Bund verordnet. Land 2001 AGH beschließt Schuldensanierung in allen Fachbereichen. 2001 Gründung LFB Tochtergesellschaft. Alle Liegenschaftsverkäufe werden im LFB Steuerungsausschuss beschlossen: SenFin, SenSW, SenW, ein MdA je Partei haben Stimmrecht. SenFin hat Vorsitz und Veto-Stimme. AGH Haushaltsausschuss prüft jede Entscheidung Bezirke BVV inkludiert bei betroffener Liegenschaft. Abgabe von Liegenschaften an LFB über KLR Globalsummenbudget	Verringerung des Schuldenstands. Überteuerte landeseigene Gebäude und Liegenschaften	Abbau der Landesverschuldung. Attraktivierung von privaten Investoren über Bauland. Seit 2001 Ersparnis der Instandhaltungskosten durch Erlösmaximierung von Liegenschaftsverkäufen des LFB. 2003 Gründung Tochtergesellschaft BIM. Dadurch Ausrichtung der städtischen Gebäudeverwaltung nach Kostenersparnis	Bestbieterverfahren
GSW 2004	Bund Schuldensanierung wird von Bund verordnet. Land AGH beschließt Privatisierung der GSW	Verringerung des Schuldenstands. Berliner Bevölkerung schrumpft	Abbau der Landesverschuldung. Ersparnis der Instandhaltungskosten des städtischen Mietwohnungsbestandes durch Privatisierung	Bestbieterverfahren
TLP Seit 2013	Land AGH beschließt Neuausrichtung LFB. LFB wird mit BIM konsolidiert. Liegenschaftsverkäufe werden im BIM Portfolioausschuss beschlossen: SenFin, SenSW, SenW, ein MdA je Partei. AGH Haushaltsausschuss prüft jede Entscheidung Bezirke BVV inkludiert bei betroffener Liegenschaft	Qualität der Stadtentwicklung. Sparsamkeit in der Finanzierung durch Haushaltskonsolidierung	Kodifizierung der Monetarisierung von nicht-fiskalischen Stadtentwicklungskonzepten. Seit der EU-Schuldenkrise sind Grundstücke und Wohnungsbestände zu teuer, um sie zurückzukaufen	Konzeptverfahren im Erbbaurecht Bestbieterverfahren
RTLb Seit 2013	Zivilgesellschaft Runder Tisch gegründet von ISN, Initiative der engagierten Zivilgesellschaft. Verhandlung von Positionspapieren zwischen Verbänden, Initiativen, Expert*innen Land und Bezirk Einladung von Senatsverwaltungen, MdA, BIM und BVV zu Stellungnahmen. Seit 2016 wird RTLb Koordinationsstelle gefördert durch AGH. Beratung des AGH durch Dokumentation von Debatten und Liegenschaftsfällen	Haushaltskonsolidierung darf nicht das einzige Ziel der Liegenschaftspolitik sein. Forderungen nach 43 Liegenschaftsfällen	Moratorium. Förderung von Selbstverwaltung, Sicherung von partizipativen Nutzungen, Langfristiger Erhalt Zwischennutzungen	Forderung nach Moratorium Forderung nach und Konzeptverfahren im Erbbaurecht

Tab. 14: Ausverhandlungsformate der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 nach Risikowahrnehmungen, Lösungsformulierungen & Vergabeverfahren

4.3. Normativität der Ausverhandlungsformate

Ausverhandlung von Bodenpolitik ist komplex in ihren Konstellationen von *Akteuren* und *Organisationen*. *Nichtinstitutionelle Kontexte* von Bodenpolitik sind unsicher – besonders in einer *longitudinalen Perspektive*: Und dabei begrenzte sich KAPITEL 4.2. nur auf die Bevölkerungs-, Schulden- und Verkaufsentwicklungen. Die zukünftigen *Konsequenzen* von *monorationalen Risikowahrnehmungen* und ihren *Re-Solutions* in Form von *Vergabeverfahren* sind schwierig abzuschätzen. Komplexe und unsichere Flächenkonkurrenzen machen Bodenpolitik normativ. In einer ex-post Evaluation versucht dieses KAPITEL die *Normativität* von *Ausverhandlungsformaten*, ihren *Risikowahrnehmungen* und *Re-Solutions* zu erläutern. Dabei helfen zwei Sprichwörter: „Jedes System richtet über sich selbst“ und „Des einen Utopie ist des anderen Dystopie“. In der normativen Beurteilung des eigenen Systems (des eigenen *Ausverhandlungsformates*) *rechtfertigen* *Akteure* und *Organisationen* ihre eigene *Risikowahrnehmung* mit der Selbstreferenz ihrer Ethik. Aus ihrer *monorationalen* Sicht ist die Zusammensetzung ihres *Ausverhandlungsformates* logisch, denn sie sind in ihrer *Motivation* vertreten. Die kollektive *Risikowahrnehmung* des *Formates* ist alternativlos und die Lösungsformulierungen gerecht. Eine *monorationale* Selbstreflexion kann als eine *Rechtfertigung* des eigenen *ethischen* Ideals, der eigenen Utopie, verstanden werden. In der Anwendung der *Cultural Theory* ist die *monorationale Rechtfertigung* nur die erste Hälfte von Lösungsformulierungen. Mit Bezug auf das *Impossibility Theorem* (siehe KAPITEL 2.4.) wird davon ausgegangen, dass mindestens zwei *ethische Kritiken* der *pluralistischen Gesellschaft* *monorationale Re-Solutions* in ihrem Gerechtigkeitsanspruch kritisieren. Mit ihr fragt dieses KAPITEL: Wer sieht in der propagierten Utopie eine Dystopie?

Dazu reicht es nicht aus, aufzuzeigen, wer nicht an *Ausverhandlungsformaten* teilgenommen hat oder teilnehmen konnte. *Überinklusion* und *Überexklusion* von *Akteuren* und *Organisationen*, wie in KAPITEL 4.1. dargestellt, können erste Indizien für die *Mono-* oder *Polyrationalität* von *Ausverhandlungsformaten* sein. Manche *Akteure*, die vergangene *Re-Solutions* kritisieren, waren zum Zeitpunkt der Lösungsformulierung beispielsweise noch nicht Teil der Berliner Bodenpolitik. Heutige *Akteure* sind für *Ausverhandlungsformate* der Vergangenheit *Akteure* der Zukunft. *Dominante Rationalitäten* zeigen sich also erst in der *ethischen Rechtfertigung* der *Re-Solution*. Und *exkludierte Rationalitäten* zeigen sich in der *ethischen Kritik* an derselben. Gleichzeitig wird in dieser ex-post Evaluation eine *intergenerationale Perspektive* eingenommen. Dieses KAPITEL generalisiert dafür die Argumentationslinien von Utopien der Vergangenheit und heutigen Dystopien (und solchen der Zukunft) – von alter Gerechtigkeit und neuer Ungerechtigkeit der Berliner Bodenpolitik. Den Anstoß dazu gab die Vielzahl ethischer *Rechtfertigungen* und *Kritiken* in den Expert*innen-Interviews (siehe TABELLE 10). Deren *ethisch-pluralistischen* Positionen und historischen *Policy Stories* wird hier Raum gegeben. Um den 2. Teil der Antwort auf die Forschungsfrage 1.4. zu geben, wird der *Cycle of Tragedies of Property Myths* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 in normativen Zwischenbilanzen der *Wellen der Konsequenzen* rekonstruiert.

4.3.1. Ethische Rechtfertigung und Kritik des Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen

Altschuldenabbau und Finanzierung der Metropolenpolitik durch liberale Direktvergabe

Anfang der 1990er soll Berlin zu einer international konkurrenzfähigen Metropole umgebaut werden. Dafür soll die Ost-Berliner Städtebaupolitik sozialistischer Prägung beendet und ein freies Marktwirtschaftssystem in der gesamtstädtischen Städtebaupolitik eingeführt werden. Nach dem BRD Baurecht waren dafür dezidierte Bebauungspläne, Planungsregularien und geklärte Eigentumsverhältnisse erforderlich. In Ost-Berlin war nichts davon vorhanden. Die THA wurde am 1. März 1990 mit dem Ziel gegründet die Eigentumsverhältnisse von Liegenschaften zu klären und sie an Alteigentümer*innen zurückzuübertragen. Wenn die Alteigentümer*innen nicht ausfindig gemacht werden konnten, wurden DDR-Liegenschaften der Bundesrepublik und Ost-Berliner Grundstücke dem Land Berlin überschrieben. Im Anschluss konnten Bund und Land die Liegenschaften über die THA privatisieren lassen. Viele besonders zentrale Flächen wurden in der Folge an internationale Finanzkonsortien verkauft. Die städtebauliche Entwicklung der im Zuge der Wiedervereinigung neu verorteten Stadtmitte wurde durch privatfinanzierte Großprojekte ermöglicht.

Berlin war mit den Bezirken Mitte und Friedrichshain im Besitz des Boden- und Immobilienmarktes eines neuen Innenstadtzentrums. Einen Schub an Investitionen in diese Märkte sollte die Innenstadt städtebaulich und wirtschaftlich transformieren, deutsch-deutsche Altschulden abbauen und ein Neustart als gesamtdeutsche Metropole finanzieren (siehe KAPITEL 4.2.1.).

Um die Nachfrage von Großinvestor*innen effektiv zu lenken wurde 1991 der KOAI als „übergreifende Stabsstelle für bauwillige Großinvestoren“ gegründet (LENHART, 2001: 133). Ostberlin war weder rechtlich noch administrativ auf die freie Marktwirtschaft vorbereitet. Das machte die Koordination von internationalen Investitionen in diesem informellen Gremium 1990–1995 nötig. Hier kamen die obersten Verwaltungsbehörden des Bundes und des Landes Berlin zusammen, um die ungeklärten Besitzverhältnisse in der „City Ost“ für die Privatisierung zu vereinfachen (siehe KAPITEL 4.1.1.).

Die „City Ost“ sollte zu einem Dienstleistungsquartier in der Nähe des zukünftigen Regierungsviertels umgebaut werden. Zentraler Fokus galt dabei dem Bereich der Friedrichstraße. Im KOAI wurde 1991–1993 über alle innerstädtischen Bauprojekte entschieden: beginnend mit der *Grundstückvergabe*, der Auswahl an Investor*innen und Projektentwicklungsgesellschaften und der Ausgestaltung städtebaulicher Konzepte. Dafür musste „sozialistischer Boden in kapitalistisches Eigentum“ (LENHART-ROTH, 2020: 88) umgewandelt werden. Organisatorisch sollten die THA und die TLG diese Privatisierungen nach dem Treuhand-Gesetz (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 1990a) anleiten. Liegenschaften und Immobilien in der „City-Ost“ wurden erfasst, bewertet, verwaltet und verwertet. Sie stützten ihre Arbeit auf das Vermögensgesetz, im konkreten auf das „Gesetz über besondere Investitionen“ und das Investitionsvorranggesetz (InVorG) (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 1992). Der Grundsatz des Einigungsvertrages „Rückgabe vor Entschädigung“, beschlossen im Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen

(BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 2020), wurde in Berlin unter Anwendung des InVorG umgekehrt. Alteigentümer*innen in innerstädtischen Lagen wurden in 3.600 Fällen für ihre Restitutionsansprüche entschädigt, immer dann, wenn Großinvestor*innen Interesse an Liegenschaften angemeldet hatten (vgl. HOLM, 2020: 100). Ziel des KOAI war die *Vergabe* von möglichst großen Grundstücken an eine*n Eigentümer*in, um die über mehrere Parzellen reichenden Großprojekte zu ermöglichen.

In den ersten drei Jahren des KOAI wurden über mehr als 50 Großprojekte, deren Grundstücks-, Eigentümer- und Nutzungsstruktur entschieden (LENHART-ROTH, 2020: 89). Insgesamt wurden 500 Grundstücke verkauft und im Bezirk Mitte konnten mit 70 Liegenschaften „die Filetstücke“ der neuen Berliner Innenstadt (SCHÜSCHKE, 2020: 80) vermarktet werden: Grundstücke entlang der Friedrichstraße, rund um den Checkpoint Charlie und am Potsdamer Platz. Weil alle maßgeblichen Organisationen an einen Tisch gebracht wurden, konnte der Abstimmungsbedarf in der Berliner Senatsverwaltung auf ein effizientes Minimum reduziert werden (KLEIN, 1991) und der KOAI je nach Situation – Nachfrage von Investor*innen, Angebot von Liegenschaften, Restitutionsanmeldungen – flexibel über die Verkäufe von städtischen Grundstücken entscheiden. Über einen kurzen Zeitraum zwischen Februar und März 1991 wurde ein *zweistufiges Investorenauswahlverfahren* angewendet. Ab März 1991 wurden Liegenschaften ausschließlich im schnelleren Prozedere der *Direktvergabe* an ausgewählte Investor*innen verkauft. Ziel war es Rechtsstreitigkeiten beizulegen, zusätzliche Diskussionen des *zweistufigen Investorenauswahlverfahren* einzusparen und Großprojekte so schnell wie möglich mit dem Bau beginnen zu lassen. Beschlüsse des KOAI wurden im Konsens getroffen. Sie waren Kompromiss zwischen den beteiligten *Akteuren* und *Organisationen* und ihren divergierenden haushaltspolitischen und städtebaulichen Interessen. Auf die maximale Verwertung des öffentlichen Grundes konnten sich alle *Organisationen* einigen. Diesem Ziel verschrieben sich auch Land und Bezirke, um am Verkaufsgewinn beteiligt zu werden. Damit akzeptierten sie KOAI-Beschlüsse als Ersatzplanung für Bebauungspläne und Beteiligungsverfahren, die Investor*innen vielleicht abgeschreckt hätten. Aus dem gleichen Grund wurde auf einen parlamentarische Kontrollrahmen verzichtet.

Utilitaristische Hauptstadtfunktion unter Abstrichen demokratischer Kontrolle

In Westberlin wurde schon vor dem offiziellen Beitritt der DDR zur BRD ein „Vereinigungszwang“ des Bundes zu gesamtstädtischen Lösungen wahrgenommen. Über die „Verwaltungshilfe West“ wurde in der Wendezeit ostdeutschen Kommunen angeraten sich in der Stadtentwicklungspolitik nach westlichen Maßstäben auszurichten (LENHART-ROTH, 2020: 88). In Berlin kulminierte dieser Verwaltungsanspruch mit einem politischen Druck auf den Boden. Sowohl der Westberliner Senat als auch die Bundesregierung der Bonner Republik, die den Umzug der Hauptstadt nach Berlin plante, meldeten Ansprüche auf Liegenschaften in zentralen Innenstadtlagen an. Deren Verwaltungsgebäude waren nur in Großprojekten – und diese nur mit westlichem Know-how – zu realisieren.

Mit dem Einigungsvertrag von 1990 galt in den Neuen Deutschen Bundesländern das deutsche Planungs- und Baurecht (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 1990b). Bis diese aber in konkrete FNP, Bereichsplanungen und Bebauungspläne übersetzt wurden, brauchte es vielerorts noch Jahre (LENHART-ROTH, 2020: 88). Am Beispiel des FNP 1994 macht LENHART-ROTH (ebd.: 93) fest, wie die rechtliche Vorgaben nach privatwirtschaftlichen Interessen ausgerichtet wurden. Nach ihnen sei die „Sonderbaufläche Hauptstadtfunktion“ im FNP 1994 festgelegt und dem Generalbebauungsplan Ost-Berlins übergestülpt worden. Der FNP 1994 baute auf der West-Berliner Flächennutzung von 1984 auf (SENS, 2002; siehe ABBILDUNG 36).

Zu der Zeit des KOAI gab es in Ost-Berlin keine konkreten Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Daher befassten sich die Senatsverwaltung häufig erst nach der geklärten *Liegenschaftsvergabe* an privatwirtschaftliche Bauträger mit den rechtlichen Planvorgaben. Diesen sollte durch reduzierte rechtliche Vorgaben und das Auslassen von juristischen Absicherungen Großprojekte städtebaulich ermöglicht und ihre Wirtschaftlichkeit gefördert werden. Eigene Nutzungspläne von Kleineigentümer*innen wurden in der *Vergabe* des KOAI hintenangestellt. Großprojekte sollten Arbeitsplätze, Wohnungen und Infrastruktur im großen Maßstab sicherstellen. Dafür verzichtete die SenBW auch auf die Schaffung von Bebauungsplänen, die Nutzungsstruktur und Wohnanteile vorgeben hätten können. Der Berliner Senat schloss mit der Begründung „Verkaufsverfahren sind Vertrauenssache“ die parlamentarische Kontrolle durch das AGH aus. SenBW und SenFin kontrollierten den KOAI nicht, sie waren Teil der Konsensbeschlüsse des Gremiums. Großinvestor*innen waren bereit für große Liegenschaften höhere Preise in *Bestbieterverfahren* zu zahlen. Folglich konnte der Senat mit Prestigeprojekten für sein Leitbild der Dienstleistungsmetropole Berlin rechnen. Dass die Ost-Bezirke, allen voran die BV Mitte die Gestaltung der Innenstadt selbst in die Hand nehmen können, wurde ausgeschlossen. Die Berliner Bezirke erteilen zwar Baugenehmigungen, aber bei Bereichen von stadtweiter Relevanz, also den „Sonderbaufläche[n] Hauptstadtfunktion“, wurden diese Genehmigungen nur als Formalie angesehen. Städtebauliche Konzepte im Sinne einer Ost-Aufarbeitung aus der *Perspektive* der PDS, die mit 35,8 Prozent die ersten Bezirkswahlen 1992 in Mitte, dem Bezirk der Beamtschaft, gewann (DER SPIEGEL, 1992), sollten so ausgeschlossen werden. Im Gegenteil, wie das Planwerk Innenstadt von 1996 proklamierte, sollte die City-Ost in Zukunft „nicht nur Zentrum einer 3,5 Millionen-Einwohner-Stadt, sondern ebenso ein räumlicher, funktionaler und emotionaler Bezugspunkt der Bundesrepublik“ werden (SENSU, 1997: 20). Damit war das Metropolenleitbild auf ein marktwirtschaftlich-demokratisches Gesamtdeutschland ausgerichtet. Parallel zu den *Liegenschaftsvergaben* des KOAI wurde dieses Leitbild mit dem „Städtebauliche[n] Strukturplan für den Bereich Friedrichswerder, Friedrichstadt und Dorotheenstadt“ (SenBW, 1992) unterstrichen. Dort wurden Vorgaben zu architektonischen Zitaten der Hauptstadttarchitektur aus der Vorkriegszeit gemacht. Der Strukturplan als Planungsinstrument sollte Überzeugungsarbeit gegenüber den Großinvestor*innen liefern. In seiner Umsetzung war er nicht verbindlich (vgl. LENHARDT, 1998: 58).

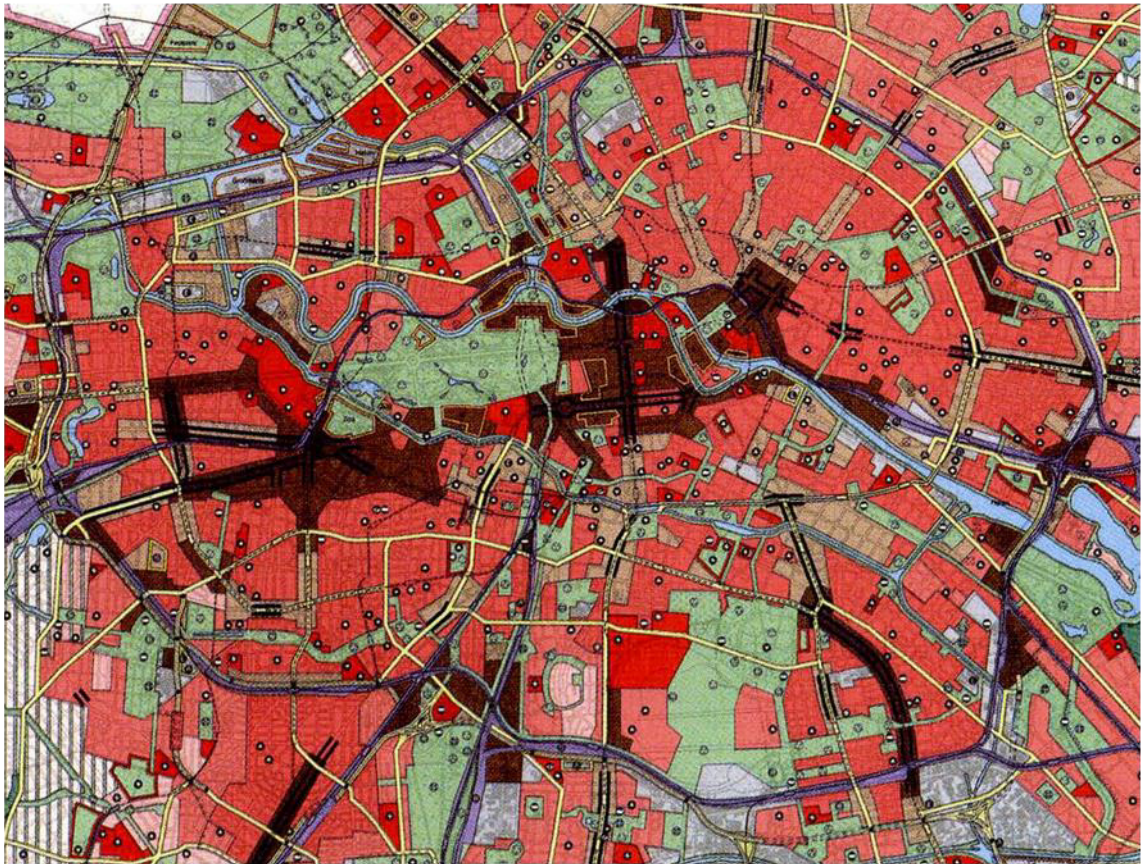


Abb. 36: Ausschnitte der Berliner Innenstadtbezirke. Oben: West-Berliner FNP 1984, Ost-Berliner Generalbebauungsplan 1989. Unten: FNP 1994 (SENs, 2002; eigener Zuschnitt)

Eine parlamentarische Kontrolle durch den Senat wäre beim KOAI verpflichtend gewesen. Die Rückübertragungsansprüche des Landes im *Erbbaurecht* hat sich das Land Berlin abkaufen lassen. Der Einfluss auf den Bodenmarkt wurde dadurch geschmälert. Die Steigerungen der Bodenwerte aufgrund steigender Nachfrage kann ohne Besitz am Bodenmarkt schwieriger reguliert werden.

Intransparente Metropolenträume statt kleinteiliger Nutzungsstrukturen und egalitärer Beteiligung

Grundstücksverkäufe des KOAI waren seit Beginn der 1990er Jahre intransparent und unübersichtlich. Für die Öffentlichkeit sind die *Vergabestrukturen* undurchsichtig und durchwachsen von „politischem Filz“. Der Senat argumentierte für die Intransparenz mit der Vertraulichkeit bei Geschäften mit Privatpersonen. Von der Zivilgesellschaft wird das heute als vorgeschobenes Argument kritisiert. Der Verkauf von Liegenschaften fand „gezielt unter Ausschluss der Öffentlichkeit“ statt, um die „Metropolenträume“ (SCHÜSCHKE, 2020: 80) des Senates keinem öffentlichem Druck auszusetzen. Der KOAI war ein Extremfall mangelnder Transparenz, weil er ohne parlamentarische Kontrolle in einem praktisch rechtsfreien Raum operierte. Von LENHART-ROTH (2020: 87) wird der KOAI als informelles Gremium ohne Verankerung in der Verfassung und Bindung an das Berliner AGH kritisiert. Beschlüsse waren nie rechtlich bindend und konnten daher von Großinvestor*innen angefochten werden, um sich über die städtebaulichen Auflagen hinwegzusetzen. Das Festlegen von juristischen Absicherungen für die Rechte des Landes und der Bezirke wurden in der Planung unterlassen. Es wurde hauptsächlich das Planungsinstrument der *Direktvergabe* angewendet. In *Konsequenz* wurde die Verantwortung für den Städtebau privatisiert. Differenzierte Nutzungspläne von Kleineigentümer*innen wurden vom KOAI übergangen. Die Innenstadt wurde städtebaulich von Finanzinvestor*innen geprägt. Eine kleinteilige Entwicklung wurde so unmöglich gemacht.

Anstatt Großprojekte zur Erfüllung von gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungszielen zu nutzen oder als Senatsverwaltung Höhen und Baumassen festzulegen, wurde im FNP 1994 auf rechtliche Vorgaben im Sinne des Gemeinwohles verzichtet. In der Friedrichstraße als zentralem Bereich der „City Ost“ kommt ausschließlich der „Lückenparagraph“ § 34 BauGB (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2021) zur Anwendung (BODENSCHATZ, 1995): Baulücken sollen nach der Beschaffenheit der Umgebung aufgefüllt werden. Wie die Umgebung beschaffen ist, wurde ohne rechtliche Vorgaben der Konzeptionierung des KOAI überlassen. Damit ist keine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Nutzung weiter Teile des neuen Stadtzentrums vorgesehen gewesen. Baugenehmigungen der Bezirke waren nur an die Interpretation des „Lückenparagraph“ durch den KOAI gebunden. LENHART-ROTH (2020: 89) spricht mit Bezug auf den Begriff der „Kolonisierung der DDR“ (VILMAR & DÜMKE, 1993) von einer liegenschaftspolitischen „Kolonisierung“ der Ost-Berliner Bezirke. HOLM (2020: 96) titelt ähnlich drastisch vom „Anschluss der DDR an die Bundesrepublik“. Dabei nutzte das Land Berlin die Machtfülle als neue Großgrundbesitzerin nicht, um mitzugestalten (vgl. LENHART-ROTH, 2020: 93). Der Senat – als Teil des KOAI – fungierte lediglich als

Vermittler zwischen den Bodenvermögen im Osten und den *Marktakteuren* im Westen. Das Leitbild der „Dienstleistungsmetropole“ wurde bei keinem Liegenschaftsverkauf rechtlich abgesichert. Die Großinvestor*innen konnten nach eigenen Vorstellungen Metropolenarchitektur entwickeln, ohne dafür angefochten werden zu können. Der „Städtebauliche Strukturplan für den Bereich Friedrichswerder, Friedrichstadt und Dorotheenstadt“ der bei Veröffentlichung durch die SENBW (1992), noch für ein starkes Planungsinstrument gehalten wurde, war mit der „Kritischen Rekonstruktion“ (LFB, 2011: 44) nur auf Identitätsstiftung mit dem historischen Zentrum der Vorkriegsjahre ausgerichtet. Die architektonische Debatte, ein „Streit über guten und schlechten Geschmack“ (KIL, 1996), lenkte von den Umständen der Liegenschaftsverkäufe durch den KOAI ab. Zu diesen schuf der Strukturplan keine verbindlichen Rahmenbedingungen: Es wurde weder die Legitimität des KOAI in Frage gestellt noch die ökonomischen und ökologischen *Konsequenzen* für die „City-Ost“ durch die gewinnmaximierende *Liegenschaftsverkäufe* diskutiert (vgl. LENHARDT, 1998: 58).

Die öffentliche Hand ist beim *Bieterverfahren* nicht verpflichtet das höchste Gebot anzunehmen. Bei *Direktvergaben* des KOAI hätte das Land Berlin auch zielgruppenspezifische Grundstücksnutzungen ermöglichen können, etwa an in der Nachbarschaft verankerte, soziale Bauträger (vgl. HOLM, 2020: 89, 99). Die *Bestbieterverfahren* des KOAI, ausgeführt durch THA und TLG, waren der Startschuss der Preisspirale am Berliner Bodenmarkt. Dafür gab es keine ökonomische Grundlage, denn die Balance aus Angebot und Nachfrage von Boden in der City-Ost wurde durch den KOAI gesteuert. Deren *Vergabeinstrumente* trieben die Preise künstlich nach oben. Darauf folgte eine gewinnorientierte Nutzungsstruktur: maximale Dichte, zwölfgeschossige Bürotürme, höchste Mietpreise und Luxus-Apartments. Mietwohnungen im geförderten oder mittleren Preissegment, Kultureinrichtungen oder Grün- und Freiräume rentierten sich aufgrund der gewinnorientierten *Liegenschaftsvergabe* nicht. THA und TLG haben durch eine auf Gewinnmaximierung ausgerichtete Privatisierung die Stadtentwicklungspolitik bis Mitte der 1990er Jahre maßgeblich geprägt, wozu sie, wie LENHART-ROTH kritisiert, nicht berechtigt waren (vgl. 2020: 92).

Der KOAI als erstes Gremium der Berliner Liegenschaftspolitik nach 1990 verflochtete die beteiligten *Organisationen* und Großinvestor*innen zur Unkenntlichkeit. Das informelle Gremium wurde die erste liegenschaftspolitische „Black Box“ (LENHART-ROTH, 2020: 93): Die Details der *Liegenschaftsverkäufe* wurden nirgends transparent festgehaltenen und sind in ihrer Willkür symbolisch für den „Berliner Filz“ zwischen Politik und Wirtschaft. Für die Zeit der Wiedervereinigung bestätigte sich mit dem KOAI, dass „[...] die Kontinuität und leidliche Funktionstüchtigkeit des Regierungssystems der Bundesrepublik im Vereinigungsprozeß nur um den Preis einer provisorischen Auslagerung wesentlicher Entscheidungen und Belastungen aus dem politischen Normalbetrieb erreichbar war. Davon zeugen nicht nur die Koordinationsgremien, wie sie im Umfeld von Treuhandanstalt, Bundeskanzleramt und neuen Ländern gewachsen sind [...], sondern auch die Vermehrung und das Volumen von Schattenhaushalten sowie die faktische Ausschaltung parlamentarischer Kontroll- und Eingriffsrechte.“ (CZADA, 1994: 247)

4.3.2. Ethische Rechtfertigung und Kritik der Berliner Budgetierung

Liberale Vermögensaktivierung einer verschlankenden Verwaltungsmodernisierung

Nicht nur der Berliner Stadtraum wurde 1990 wieder vereinigt, sondern auch die Bezirksverwaltungen von Ost-Berlin gingen in der West-Berliner Verwaltung auf. Die Berliner Verwaltungsreformen der 1990er Jahre richteten sich nach dem Leitbild eines „schlanken und schuldenfreien Staates“. Berlin konkurrierte wie ein Unternehmen mit anderen Metropolen um Investitionen, Steuereinnahmen und touristische Kaufkraft (vgl. HOLM, 2020: 97). Zentraler Bestandteil davon war mit der Vermögensaktivierungspolitik nach Außen die Privatisierung von Vermögensbeständen ab 1995 (siehe KAPITEL 4.2.2.). Dadurch sollten Investitionen in Landeseigentum und -unternehmen sowie Know-how des Bau- und Dienstleistungsgewerbes nach Berlin gelockt werden (vgl. ebd.: 103). Die Investitionsmittel der DDR-Wohnbaugenossenschaften wurden in Realkredite umgewandelt, weil die DDR hochverschuldet in den Markt eintrat. Mit dem Gesetz über Altschuldenhilfen (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2020b) wurde 1993 die Schuldenlast der DDR-Wohnbauten auf 150 DM pro m² begrenzt. Um die Schulden zu tilgen, konnten die Ost-Berliner Wohnbaugenossenschaften 46.000 Wohnungen verkaufen (HOLM, 2020: 98). Durch die Reprivatisierung der Wohngebäude in Ost-Berlin konnten Investitionen und Verteilungsmodalitäten marktwirtschaftlich gesteuert werden (vgl. ebd.: 96).

Außerdem liefen in West-Berlin schon seit Mitte der 1980er Jahre die Vorbereitungen zur Einführung des NSM, der Privatisierung nach Innen:

„Ausgehend von den Ergebnissen einer Enquete-Kommission zur Neuordnung der Finanzstruktur im Land Berlin aus dem Jahr 1984 wurde vom Land Berlin ein Gutachten in Auftrag gegeben, mit dem entsprechende Modelle zur Neuordnung erarbeitet werden sollten.“ (FISCHER, 1999, Auswahl nach LEBUHN, 2007a)

Zur „Erhöhung der Wirtschaftlichkeit“ und der „Schärfung des Kostenbewusstseins“ wurden die KLR, Globalbudgets und ein Controlling der Senats- und Bezirksverwaltungen durch die SENFIN vorgeschlagen (HOLM, 2020: 96). Mit dem NSM, in Berlin Verwaltungsmodernisierung genannt, wurde die Verwaltung an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ausgerichtet. Die leistungsorientierte Reform der BB ersetzte 1995 mit ihrer KLR (SENFIN, 2020a) die von Verwaltungsinhalten bestimmte Einnahmen-Ausgaben-Buchführung (HOLM, 2020: 100) der Senats- und Bezirksverwaltungen (siehe KAPITEL 4.1.2.).

Austeritätspolitik des Landes zu Lasten von utilitaristischen Verwaltungsinhalten der Bezirke

Das Land Berlin war durch die Wiedervereinigung hoch verschuldet und musste bei allen Verwaltungsleistungen Kosten einsparen. Damit mussten auch die Bezirke die Kosten für ihre Verwaltungsleistungen reduzieren. Die Budgetanweisungen des Senats boten ihnen finanzielle Anreize, um zu sparen. Gleichzeitig bekamen die Bezirke in ihrer Sonderrolle als Quasi-Kommunen ohne

Steuereinnahmen die Sparmaßnahmen der Budgetierung vom Land gesetzlich verpflichtet (vgl. LANZ, 2013) und ihre Haushalte wurden gedeckelt. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen 2000–2009, schrieb im Vorwort für das Haushaltsjahr 2001, dass wegen der „extremen Haushaltsnotlage“ ein „mühsamer und schmerzhafter Prozess“ angestoßen werden müsse, „der sich keine Schranken auferlegen darf“. Und weiter: „Bezirke, die sich dieser Herausforderung nicht stellen, [werden] im Rahmen der Budgetierung durch Abschlüsse bestraft“, um „Wettbewerb auch da [entstehen zu lassen], wo es Konkurrenz im eigentlichen Sinne nicht gibt.“ (SENFİN, 2001: 3) Mit der KLR wurden die Kosten und Leistungen in den 12 Berliner Bezirken vergleichbar gemacht. Über die „Kostenvergleiche“ der Berliner Senatsverwaltungen und Bezirke werden sie veröffentlicht. Diese Kataloge mit dem Namen „Was kostet wo wie viel?“ (SENFİN, 2001, 2002) haben die Kosten für jegliche Leistungen transparent und seit 2000 zum Leitthema der Landespolitik gemacht (SENFİN, 2020a). Im Kostenvergleich wird ein Meridian der Kosten pro Leistung pro Bezirk berechnet. Pro Leistung steht hier der günstigste Bezirk an erster Stelle und der teuerste Bezirk an letzter Stelle. Der Durchschnitt der mittleren zwei Bezirke (bei 12 Bezirken der sechste und siebte Platz) ergibt den Meridian. Diese Summe bildet pro Leistung den Richtwert für die Globalbudgets aller Bezirke für das nächste Haushaltsjahr:

„Der relationale Charakter der Zuweisungsberechnung integriert auf diese Weise schon immer den Kostenvergleich zwischen den einzelnen Bezirken und kann dazu führen, dass die faktischen Produktkosten, die vom Bezirk getragen werden müssen, über oder auch unter der Median-Berechnung liegen.“ (SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 192)

In die KLR der Bezirksbudgets wurden außerdem „kalkulatorischen Kosten“ aufgenommen. In *Konsequenz* wurden auch Liegenschaften und Gebäude der Bezirke danach kalkuliert, ob sie für die benötigten Leistungen die geforderten Kosten erbringen: Wenn die Verwaltung nicht alle Räume eines Gebäudes braucht, wird berechnet, wie viel zu vermieten ist. Wenn der Bezirk ein Grundstück nicht direkt benötigt, wird berechnet, wie viel durch Verkauf oder Vermietung erwirtschaftet werden könnte. Die Höhe der budgetunwirksamen Kosten aus marktüblicher Miete und von Instandhaltungskosten musste auch dann in den kalkulatorischen Kosten angegeben werden, wenn sich die Liegenschaft im bezirkseigenen Fachvermögen befanden. Am Beispiel des Bürodienstgebäudepool des Bezirksamt Lichtenberg zeigte die SENFİN 2001 (117) auf, dass der Bezirk 7 Tsd. m² mehr Büroarbeitsfläche zur Verfügung hat, als er braucht. Er kann also 23,8 Prozent Kosten sparen, wenn er die Kapazitäten seiner Dienstgebäude auf eine SOLL-Kapazität reduziert. Auf diese Weise erhielten die Bezirke finanzielle Handlungsspielräume zurück. Wenn sich die Bezirke weigern unnötige Gebäude und Grundstücke zu veräußern, werden sie für ihr ineffizientes Wirtschaften bestraft und die prognostizierten Verluste im nächsten Haushaltsjahr von ihren Globalbudgets abgezogen. SILOMON-PFLUG & HEEG (2013: 192) kritisieren die BB daher als Regierungstechnologie mit dem primären Ansatz der Kostenregulierung im Sinne der Austeritätspolitik. Mit dieser *liberalen* Politik zieht sich die Stadt aus ihrer Verantwortung zurück und streicht Mittel für Sozialleistungen und politische Anliegen.

Verdrängung egalitärer Stadtentwicklung durch Verwertungsdruck von Liegenschaften

Der Verwertungsdruck von Liegenschaften und Gebäuden durch die BB hat gravierende *Konsequenzen* für nicht-kommerzielle Projekte der engagierten Zivilgesellschaft. Wenn es sich für den Bezirk nicht rechnet ein Gebäude an eine stadtpolitische Initiative zu vermieten oder ein leerstehendes Gebäude Hausbesetzer*innen zu überlassen, werden deren Projekte erschwert oder sogar unmöglich gemacht (vgl. LEBUHN, 2007a). Alle Nutzungen, die nicht den marktüblichen Preis erwirtschaften, werden durch die budgetunwirksamen Kosten benachteiligt. Nach Lebuhn werden die Bezirke durch die Budgetierung sowohl für den sparsamen Umgang mit Liegenschaften als auch im Kollektiv für effizientes Wirtschaften sanktioniert:

„Haushaltet der Bezirk schlecht und liegt mit seinen Ausgaben über dem errechneten Median, so werden ihm budgetunwirksame Kosten vom Haushalt abgezogen. Hat er dagegen gut gewirtschaftet und bleibt bei der Bereitstellung der Produkte unter dem Median, so sinkt auch der errechnete Mittelwert zur Finanzierung der Produkte und der Bezirk trägt sogar noch zur Verknappung des nächsten Haushalts aller Bezirke bei.“ (LEBUHN, 2007a)

Die Bezirke müssen sich dieser Verwaltungsreform beugen und Grundstücke veräußern. Im *Bestbieterverfahren* können sie die höchsten Gewinne für das Bezirks-Budget erwirtschaften und somit ihr Globalbudget steigern. Die Souveränität der Bezirkspolitik hingegen wurde durch die Monetarisierung von Liegenschaften und Gebäuden und den „Zwang zum Verkauf“ und dem Verlust an Boden beschnitten (vgl. THIEL, 2012: 11). HEUER (2013: 62–64) zeigt dies für die Debatte um die KLR von Schulgebäuden gegenüber den pädagogischen Bedarfen der Bezirke auf. Langfristig führen KLR und Globalbudgets der zu einem „Race to the Bottom“ der Bezirke, das auch in schuldenfreien Haushaltsjahren weiterlaufen gelassen wird. Die Sparpolitik war damit nicht mehr an Sachzwänge gebunden. Die Neutralität des NSM wurde vielmehr als ein politisches Instrument gesehen, um eine hoch ideologische „unternehmerische Technokratie“ (LEBUHN, 2007a) einzuführen.

In § 63 Abs. 2 der Berliner Landeshaushaltsordnung, nach der „Vermögensgegenstände nur veräußert werden dürfen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben Berlins in absehbarer Zeit nicht benötigt werden“ (SENFİN, 2020e), könnten Anreize genommen werden. Den Bezirken sollte die Erlösbeteiligung entnommen werden. So werden sie in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht von finanziellen Engpässen begrenzt. Ein politischer Anreiz für die Bezirke wäre es die KLR-basierte Budgetierung abzuschaffen oder einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Die Bezirke würden dadurch haushaltspolitisch souverän werden und im Bereich Stadt- und Immobilienentwicklung wieder die politische Planung übernehmen. Zukünftigen Generationen wird in dieser Haushaltslogik Boden gegeben, um Stadt nach ihren Bedarfen zu entwickeln (vgl. THIEL, 2012: 10).

4.3.3. Ethische Rechtfertigung und Kritik des Liegenschaftsfonds Berlin

Utilitaristischer Abbau der Landesverschuldung durch Bestbieterverfahren

Als *Konsequenz* aus dem Berliner Bankenskandal der BgB 2001 (siehe UGARTE CHACÓN, 2012), der zu einer riesigen Schuldenlast wurde, musste das Land Berlin seinen Haushalt konsolidieren. Ziel war es den Schuldenstand und die Nettoneuverschuldung zu reduzieren, indem Einnahmen gesteigert, Ausgaben reduziert und die öffentliche Daseinsvorsorge reformiert wurden. Bis 2016 verscrieben sich alle Regierungskoalitionen (Wowereit I–IV 2001–2014; Müller I ab 2014) der Schuldensanierung (SENATSKANZLEI BERLIN, 2020a, 2020b; HOLM, 2020: 100), um die öffentliche Daseinsvorsorge weiter zu gewährleisten.

Um Einnahmen zu steigern, wurde 2001 der Aufgabenbereich des Liegenschaftsmanagements aus der SenFin herausgetrennt und in eine 100 prozentige Tochtergesellschaft des Landes Berlin übertragen: den Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG (LFB, 2011). Dieser sollte mit Liegenschaftsverkäufen nach dem *Bestbieterverfahren* am freien Markt zur Schuldensanierung des Landeshaushaltes beitragen (siehe KAPITEL 4.2.3.). Dafür wurde das Treuhandvermögen des Landes Berlin (THV) eingerichtet. Das Liegenschaftsmanagement des LFB baute in der Akquise von Liegenschaften für das THV auf den Globalsummenbudgets der Bezirke und der Gebäudeverwaltung der BIM auf (siehe KAPITEL 4.1.3.).

Die Bezirke konnten durch Liegenschaftsverkäufe über das THV des LFB kalkulatorische Kosten einsparen und wurden an den Verkaufserlösen beteiligt. Gaben sie Liegenschaften aus dem bezirklichen Finanzvermögen frei, erhielten sie 20 Prozent des Erlöses. Liegenschaften aus dem Fachvermögen der Bezirke erbrachten sogar Gewinnbeteiligung von 25 Prozent. In Kombination von BB und LFB wurde damit ein Anreizsystem für einen effizienten Umgang mit Liegenschaften eingerichtet. Freie, nicht effizient genutzte und nicht für die unmittelbare Daseinsvorsorge benötigte Liegenschaften sollten dem LFB zum Verkauf am freien Markt bereitgestellt werden, um zusätzlich zu ihrem Globalbudget Gewinne zu erwirtschaften. Dafür wirkte der LFB auch auf die Erstellung des bezirklichen Planungsrechts ein. Er finanzierte den Bezirken Gutachterverfahren, die die finanzielle Verwertung von Liegenschaften hervorhoben. Diese wurden häufig als Vorlage für Bebauungspläne genutzt.

Im Jahr 2003 wurde die Verwaltung von Gebäuden der Daseinsvorsorge aus den Senats- und Bezirksverwaltungen herausgetrennt. In der 2003 neu gegründeten Tochtergesellschaft des Landes Berlin, der BIM, wurde die Verwaltung der Gebäude zentralisiert, professionalisiert und nach den Kriterien der Kostenersparnis der BB ausgerichtet. Gebäude und Grundstücke der Daseinsvorsorge wurden im Sondervermögen des Landes Berlin (SILB-Vermögen) gesammelt und auf Kostendeckung geprüft. Rentierte sich die Vermietung durch die BIM an die Senatsverwaltungen und Bezirke im „Mieter-Vermieter-Modell“⁶⁶ nicht, mussten Kosten rückerstattet oder die Veräußerung über den LFB geprüft werden (vgl. SENFIN, 2013: 4).

⁶⁶ Die BIM als Tochtergesellschaft des Landes vermietet an die Verwaltungsorgane des Landes.

Liberaler Marktorientierung an Immobilienwirtschaft für Gewinnsteigerung bei

Bestbieterverfahren

Im Jahr 2000 trat das Land Berlin aus dem öffentlichen Arbeitgeberverband aus, um die Besoldung und die Arbeitsstunden der Senats- und Bezirksverwaltungen effizienter zu gestalten. Dadurch konnten etwa Arbeitszeiten angehoben werden. Dem LFB als privatrechtlichem Unternehmen wurden hingegen Arbeitsverträge oberhalb der Gehaltsgrenzen des Tarifvertrags der Länder ermöglicht. Dadurch konnte qualifiziertes Personal aus der Immobilienwirtschaft angeworben werden. (vgl. SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 193)

Im Zuge der technischen Professionalisierung des Liegenschaftsmanagements wurden durch den LFB erstmals alle landeseigenen Liegenschaften in einem elektronischen Datenbanksystem zusammengefasst. Zur besseren Vermarktung wurden alle Grundstücke georeferenziert und benachbarte Flurstücke zusammengelegt. Bestands- und Bodenrichtwerte sowie der Vermarktungsstatus von Grundstücken wurden kalkuliert. Über eine Maklersoftware wurden alle Daten auf der Website des LFB gebündelt und den Kaufinteressent*innen präsentiert. Die Ausgliederung der Liegenschaftsverwaltung in den LFB wurde nicht als Einschränkung staatlichen Handelns gesehen, sondern als die unternehmerische Erschließung eines neuen Handlungsfeldes: die immobilienwirtschaftliche Rationalisierung und Marktorientierung landeseigener Liegenschaften (ebd.: 195). Nach Darstellungen des LFB umfasste dessen Portfolio:

„[...] überwiegend Flächen und Immobilien, die sich für das Land Berlin als unwirtschaftlich erwiesen haben. Bebaute Objekte sind dementsprechend oft in keinem guten Zustand, wenn sie an den Liegenschaftsfonds übergeben werden. Der Liegenschaftsfonds investiert selbst nicht in diese Objekte. Sie sind und bleiben »Rohdiamanten«, für die Käufer gesucht werden, die diese dann »schleifen« müssen.“ (LFB, 2011: 9)

Der Steuerungsausschuss des LFB vergab 2001–2011 Liegenschaften vorrangig in *Bestbieterverfahren*. Nachdem 2005 der Vermarktungsspielraum erweitert wurde (LFB, 2005), wurden insgesamt ca. 10.000 Grundstücke des THV in 5.432 Verkaufsverträgen verkauft. Es wurde ein Gesamtgewinn in Höhe von 2 Mrd. Euro erwirtschaftet. Davon wurden 1,7 Mrd. Euro an den Landeshaushalt, 227 Mio. Euro an die Bezirke abgeführt (LFB, 2011: 8). Der LFB hatte über 10 Jahre Personal- und Betriebskosten in Höhe von 3 Mio. Euro (vgl. THIEL, 2012: 4), im Schnitt 300 Tsd. Euro pro Jahr. Verkäufe „nicht betriebsnotwendiger“ Liegenschaften haben damit ihren fairen Anteil zur Schuldensanierung beigetragen. Wenn sich keine Käufer*innen für Liegenschaften fanden, etwa wegen Sanierungsbedarfs, Altlasten oder weil Standort und Umfang unattraktiv waren, übertrug der LFB die Immobilien wieder an die Bezirke zurück.

Um die Grundversorgung aufrechtzuerhalten, musste das Land Berlin in allen Arbeitsbereichen Kosten sparen und seine Einnahmen steigern. Der höchste Preis war also das wichtigste Kriterium in der *Vergabe*. Weil das Bevölkerungswachstum bis 2000 stagnierte, rechnete man mit einer niedrigen Nachfrage nach Liegenschaften (siehe KAPITEL 4.2.3.). Die Preise blieben niedrig. Mit Blick auf den Boden- und Immobilienmarkt wurde das *Vergabekriterium* des höchsten Preises als ein Beitrag zu einer

„marktgerechten Korrektur“ genutzt (vgl. HOLM, 2020: 98). Durch immer höhere Preise bei Liegenschaftsverkäufen sollten die Bodenrichtwerte in der Umgebung gesteigert werden. Diese Entwicklung sollte weitere Käufer*innen von Investitionen in Berliner Boden überzeugen (vgl. LFB, 2011). Diese Rechnung ging in steigenden Kauf- und Mietpreisen auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt in den Jahren 2001–2013 auf (SENSW, 2021d: 88–90), von denen der LFB wiederum profitieren konnte.

Mit dem *Bestbieterverfahren* ist die Transparenz wiederhergestellt, die der „Berliner Filz“ vermissen ließ. Der KOAI war ein typisches Beispiel für diese Verkäufe unter der Hand. Denn der freie Markt ist nur dann frei, wenn alle Kaufinteressent*innen die gleichen Chancen bekommen mitbieten zu können.

Ausverkauf der Stadt auf entpolitisierenden Umwegen statt gemeinwohlorientierte

Konzeptverfahren

CHACÓN & KRÜGER (2006) und CHACÓN (2012) zeigen die Verstrickung der Berliner Landesbank in Immobilienfonds mit hohem *Risiko* am Kapitalmarkt auf. Die Fonds wurden aus überschuldeten Immobilienprojekten von Berliner Bauunternehmen, die wiederum Kreditnehmer der Landesbank waren, zusammengestellt. Die Landesbank zahlte überhöhte Preise und setzte sich einem hohen Expansionsdruck aus, um die Garantien zu erfüllen. Als der Bankenskandal aufflog, platzten diese Garantien. Das Land haftete in *Konsequenz* für private Verluste. Die staatliche Rettung der Landesbank wurde auf EU-Ebene als eine den Wettbewerb verzerrende Maßnahme gewertet. Deswegen mussten die Landesanteile 2007 privatisiert werden.

Die Sparmaßnahmen durch die Berliner Landesregierungen in Folge des Bankenskandals werden als „X für ein U“ Vortäuschungen kritisiert (HOLM, 2020: 100, 103): Die rigiden Sparmaßnahmen machten weder vor sozialen Einrichtungen, dem Personal in der Verwaltung, noch dem öffentlichen Grundeigentum halt. So kann nicht davon gesprochen werden, dass die Haushaltskonsolidierung zum „Wohle der Allgemeinheit“ durchgeführt wurde. Die Ökonomisierung von Verwaltungsaufgaben durch Tochtergesellschaften des Landes, die Privatisierung von Liegenschaften und die Einsparung von sozialen Diensten haben zu einer Verteuerung des Lebens und zu sozialen und räumlichen Verdrängungsprozessen beigetragen. In Bezug auf die Liegenschaftspolitik hieß das: steigende Mietkosten durch fehlende Sozialwohnungen, steigende Immobilienpreise durch Spekulation mit Betongold und ausbleibende Regulierung des Bodenmarktes durch fehlendes Grundeigentum des Landes.

Die „entfesselte Verwertungsorientierung des privatisierten Eigentums“ hat mit Ende der 2010er Jahre grundlegende Bedingungen für die Stadtentwicklungspolitik geschaffen, in der soziale und stadtplanerische Interessen gegen bestimmende „Gewinninteressen“ abgewogen werden. Diese wurden, gestützt durch das Vertrauen von Gesellschaft und Politik in die Privatisierung, der bestimmende „Motor der Stadtentwicklung“. Das Vertrauen kommt einem „Naturverhältnis“ von Stadtentwicklung durch Eigentum nahe. Die Privatisierung von weiten Teilen der genossenschaftlichen Wohnbauträgern und

deren Wohnungsbestände seit den 1990er Jahren ist die „ökonomische Grundlage“ für die Gentrifizierung vor allem in den ehemaligen Ost-Bezirken Mitte, Prenzlauer Berg und Friedrichshain. (vgl. HOLM, 2020: 96)

Mit dem LFB wird 2001 eine städtische Tochtergesellschaft gegründet, die den „Ausverkauf der Stadt“ weiter antreibt. Sie ist nach dem KOAI die zweite liegenschaftspolitische „Black Box“ Berlins. Die Gründung ist an das unveröffentlichte „Konzept zur Errichtung einer Gesellschaft zur Verwertung von Landesliegenschaften“ (SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 192) gebunden. Die ursprünglichen Absichten hinter der Gründung wurden nie transparent gemacht. Jedenfalls bediente sich der LFB als privatrechtliche Tochtergesellschaft einer „Tariffucht nach oben“ (ebd.: 193) in Zeiten rigider Sparmaßnahmen. Dies zeigt welcher Stellenwert dem Liegenschaftsmanagement nach Makler-Mentalität zugesprochen wurde. Die scheinbare parlamentarische Kontrolle durch den AGH über den LFB Aufsichtsrat ist ein entpolitisierender Umweg. Im AGH würden die Verkäufe politisch diskutiert werden. Im Aufsichtsrat werden die Parteien in die fiskalisch in die Pflicht genommen. Auch die fachliche Beurteilung der Senatsverwaltungen im Steuerungsausschuss ist fiskalischen Kriterien unterworfen, weil die SenFin im Falle eines Pattes die entscheidende Stimme hat (vgl. HOLM, 2020: 97). Die Gestaltungsspielräume von SenSW, SenW und vor allem der Bezirke wird auch in Fragen der Stadtentwicklung durch den LFB eingeschränkt. Fachlich wird der LFB nur von der SenFin betreut. Im Sinne des „Post-Political Urbanism“ (vgl. MACLEOD, 2011) ist hier die

„[...] Auseinandersetzung über die Verwendung von Liegenschaften im öffentlichen Eigentum nicht Gegenstand einer stetigen und institutionalisierten politischen Auseinandersetzung, sondern eines marktorientierten und technokratischen Verwertungshandelns.“ (SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 195)

THIEL forderte 2012, dass SenFin und SenSW im Steuerungsausschuss gleichberechtigt werden. Mit der Einführung eines gemeinsamen Stadtforums der beiden Senatsverwaltungen hätte auch die öffentliche Debatte angeregt und damit Argumente der Zivilgesellschaft gehört werden können. Als Namen für dieses Format stellte er den „Runden Tisch zur Neuorientierung der Berliner Bodenpolitik“ in den Raum.

Stattdessen blieb es im marktorientierten Interesse des LFB und der Bezirke – unter dem Druck der Budgetierung – bei der ausschließlichen Orientierung an Großinvestor*innen, die im *Bestbieterverfahren* um das höchste Gebot konkurrieren sollten. Diese *Bestbieterverfahren* und die vorangehenden Bebauungspläne möglichst großer Flächen für möglichst große Gewinne benachteiligten zivilgesellschaftliche Initiativen. Die wollten gemeinwohlorientierte Projekte umsetzen und suchten dafür auch kleinere Grundstücke. In kleinteiligeren *Konzeptverfahren* hingegen hätten sie mit monotonen städtebaulichen Ideen von Investor*innen konkurrieren können (LEBUHN, 2007a, 2007b, 2010; SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013). Hier hätte die SenSW die gewünschten Nutzungsstrukturen für die Liegenschaft vorgeben können. Im Wettbewerb hätte sich das beste Konzept für die Gesellschaft vor Ort im Bezirk durchsetzen können. Im *Erbbaurecht* wäre an das Land Berlin Erbpacht-Zinsen gezahlt worden und der Boden wäre im Eigentum des Landes geblieben. Eine Spekulation mit Boden und Immobilie wäre nicht möglich gewesen. Dies hätte zu einer Preisregulierung auf dem Boden- und Immobilienmarkt beigetragen.

Im Gegenteil führten die *Bestbieterverfahren* des LFB zu preistreibenden Spekulationen am Berliner Bodenmarkt. Für ca. 2,3 Mrd. Euro wurden 15 km² verkauft.⁶⁷ Das würde 153 Euro pro m² (250 Euro pro m² bei SCHÜSCHKE, 2020: 82) entsprechen. Rückblickend ist die Bodenprivatisierung des LFB ein Geschenk an *Marktakteure*, denn von diesem niedrigen Preisniveau der frühen 2000er ist der Berliner Boden- und Immobilienmarkt heute weit entfernt. Die Gewinne der Bodenpreissteigerung sind nach dem „Ausverkauf der Stadt“ fast ausschließlich in der Privatwirtschaft gemacht worden! THIEL kritisiert dies als „Maximalrendite-Politik“ (2012: 5) und als urbane Ausformung des „Land Grabbing“ (ebd.: 10).

Es wird bezweifelt, ob die Grundversorgung der Berliner Bevölkerung jemals von Liegenschaftsverkäufen abhängig war. Die *Liegenschaftsverkäufe* des LFB trugen nur einen marginalen Anteil zur Schuldensanierung bei. Die Gewinne sind im Kontrast zu den heutigen Bodenwerten verschwindend gering und kurzfristig gewesen (siehe ABBILDUNG 30, 32 & 35). Dabei sind noch nicht die entgangenen Wertsteigerungen durch verkaufte Rückübertragungsansprüche und unterlassene *Erbbaurechte* mit einberechnet. Das Bodenvermögen des THV von 15 km² ist dauerhaft für das Gemeinwesen verloren gegangen. Warum das Land Berlin mehr um die Schuldensanierung bemüht war als um die Planungshoheit, ist für Akteuren der engagierten *Zivilgesellschaft* nicht nachvollziehbar.

Mit der KLR wurden die Bezirke unter hohem Druck gesetzt ihr Fachvermögen an den LFB abzutreten, um die kalkulatorischen Kosten aus der Haushaltsbilanz gestrichen zu bekommen (vgl. HEUER, 2013: 64). Die Bezirke bekommen durch SenFin, KLR und LFB finanzielle Anreize sich nicht nur vom Finanzvermögen, sondern vor allem vom Fachvermögen zu trennen. Das führte zu unnötigen Verkäufen, deren Liegenschaften heute für sozialen Wohnungsbau, Verwaltungsgebäude, Schulen, Kitas, Sportplätze, Kultureinrichtungen, oder Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen fehlen. SILOMON-PFLUG & HEEG (2013) sehen den LFB deswegen als Beispiel für die „Neoliberale Neuordnung städtischer Verwaltungen“. Die *Verkaufsverfahren* dieser Neuordnung führten zu Spekulation, Monopolisierung von Mietwohnungsbeständen und eingeschränkter Handlungsmacht der öffentlichen Hand auf den Berliner Boden-, Immobilien- und Mietwohnungsmärkten.

4.3.4. Ethische Rechtfertigung und Kritik der GSW Privatisierung

Notlagenverkauf zur Finanzierung der utilitaristischen Daseinsvorsorge

In der überhöhten Schuldenlage des Landes mussten seit Mitte der 1990er Jahre umfangreiche Privatisierungen durchgeführt werden. Dazu zählten die Verkäufe der Landesanteile an den Energiekonzernen BEWAG (1997) und GASAG (1998), die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (1999) und der Berliner Landesbank (2007) (vgl. CHACÓN & KRÜGER, 2006). Der damalige Senator für Finanzen Thilo Sarrazin stellte sich dem Vergleich mit den übrigen Bundesländern, als er sagte, dass „wohl kaum ein Land [...] mehr verkauft hat“ (NETZZEITUNG, ohne Datum; zitiert nach CHACÓN & KRÜGER, 2006:

⁶⁷ Diese Rechnung konnte auf Basis der offiziellen Datenlage nach SENSW (2021b) nicht verifiziert werden.

1113), um seinen Haushalt zu konsolidieren. Im Jahr 2004 wurde vom AGH die Privatisierung der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft (GSW) beschlossen (SENFİN, 2004b; siehe KAPITEL 4.1.4.), um weiter zur Schuldensanierung beizutragen. Maßgeblich zum Verkauf beigetragen hat die hohe interne Verschuldung der GSW von Zahlungsverpflichtungen und Krediten in der Höhe von 1,6 Mrd. Euro. Bei dem Verkauf zu 2 Mrd. Euro übernahm ein Finanzkonsortium die Schulden. Damit wurden 65.700 Wohn- und Gewerbeeinheiten privatisiert. Bis in das Jahr 2015 ist in Berlin mit einer stagnierenden Bevölkerungszahl mit bis zu 3,1 Mio. Einwohner*innen gerechnet worden (vgl. SPARS, 2006: 63). 2004 ging das Bevölkerungswachstum in Berlin sogar leicht zurück (siehe KAPITEL 4.2.4.). Daher wurde der Verkauf 2004 durch den Senat verabschiedet. Das Finanzkonsortium verpflichtete sich für 10 Jahre die „sozial- und wohnungspolitischen Ziele der GSW fortzuführen“ (SENFİN, 2004b). NELKEN (2004: 1) reflektierte für die Fraktion Die Linke im AGH den Verkauf als „Notlagenverkauf“ einer „existenzielle[n] Überschuldung“, der durch die Haushaltspolitik der 1990er Jahre und „In-Sich-Verkäufe“ der BgB unumgänglich gewesen sei. Insgesamt konnten Erträge im Umfang von 2,14 Mrd. Euro aus der Privatisierung von Wohnungsbeständen und -gesellschaften erwirtschaftet werden (HOLM, 2019: 11).

Liberale Wahlfreiheit auf Wohnen in der Innenstadt

Die Deutsche Wohnen ist mit 95 Prozent Großaktionärin der GSW (GSW, 2021). Für die Investor*innen hat sich die Investition von 2 Mrd. Euro in die GSW gelohnt, denn Berlin wuchs seit 2011 schnell (siehe KAPITEL 4.2.4.) und die Nachfrage nach Wohnraum nahm bis 2020 stetig zu. Seit 2014 ist die Deutsche Wohnen außerdem von der vertraglichen Verpflichtung befreit die „sozial- und wohnungspolitischen Ziele der GSW fortzuführen“ (SENFİN, 2004b). Dadurch stieg auch der Wert der GSW Aktien. Im November 2021 hat die GSW einen Aktienwert von 6,5 Mrd. Euro. Damit ist sie seit 2004 um 228 Prozent im Wert gestiegen (GSW, 2021). Klaus Wowereit, der damalige Oberbürgermeister, soll die Privatisierung der GSW mit dem Ausspruch „Es gibt kein Recht auf Wohnen in der Innenstadt“ verteidigt haben (zugesprochen). Die landeseigenen Wohnungsbestände lagen zu großen Teilen in den Innenstadtbezirken. Wer nach Berlin ziehen wolle, könne auch in den Außenbezirken wohnen, so Wowereit. Wer zentral in der Innenstadt und dazu noch in den ehemaligen GSW Beständen mieten wolle, der könne auch die Preise zahlen, die sich durch die gestiegene Nachfrage nach zentralem Wohnraum ergeben.

Der Wohnungsmarkt wurde durch den Verkauf der GSW *liberalisiert*. An die Stelle des Rechts auf leistbares Wohnen ist die Wahlfreiheit des gewünschten Wohnraum getreten. Diese Wahlfreiheit richtet sich nach der Preisgestaltung auf dem Wohnimmobilienmarkt. Zentrale Wohnungen werden häufig nachgefragt und steigen folglich im Preis.

Vernachlässigung von negativen Konsequenzen auf dem Irrweg liberaler Privatisierung

Die Privatisierungen nach dem „Berliner Modell“, also die Verkäufe der städtischen Energie- und Wasserbetriebe und der Berliner Landesbank, werden von CHACÓN & KRÜGER (2006) als das Auslösen des

Berliner „Tafelsilbers“ kritisiert. Mit den Privatisierungserlösen sollten die Landesschulden schnell abgebaut und Erhaltungskosten minimiert werden. Das ist nicht gelungen. Stattdessen haftete das Land für überhöhte Gewinngarantien der eingestiegenen Investor*innen. Die Verbrauchskosten für Wasser und Strom sind dadurch gestiegen. Die Gewinne der Landesbetriebe sind durch die Privatisierungen als Einnahmequelle für den Berliner Haushalt verloren gegangen. In diesem fiskalischen *nichtinstitutionellen Kontext* gilt die Privatisierung der GSW für 2 Mrd. Euro im Jahr 2004 an ein internationales Finanzkonsortium bis heute als ein „wohnungspolitischer Tabubruch der rot-roten Koalition“ (HOLM, 2020: 101). Sie wurde als erste städtische Wohnungsbaugesellschaft in Deutschland nicht nur in ihren Wohnbeständen, sondern als gesamte Gesellschaft verkauft. Die Begründung „Berlin schrumpft und braucht den Wohnraum nicht“ wird als kurzfristig und in ihrer Prognose als unhaltbar kritisiert (THIEL, 2012: 5). Schon die Metropolenpolitik der 1990er Jahre war auf einen starken Bevölkerungszuwachs ausgelegt. Der setzte aber erst ab 2011 ein. Jahrelang stand die extreme Haushaltsnotlage an erster Stelle der Landespolitik. Trotz Privatisierungserlösen von über 10 Mrd. Euro verdoppelte sich die Verschuldung des Landes 1996–2006.

Vergleichbar mit der Privatisierung der Berliner Energie- und Wasserbetriebe wurden soziale *Konsequenzen* vernachlässigt. Und die waren drastisch: „Umwandlungsdruck und Mietsteigerungen, ersatzlose Aufgabe von Niedrigmarktsegmenten, Reduzierung kommunaler Verteilungsressourcen und der Verzicht auf Sekundäreffekte einer kommunalen Wohnungswirtschaft.“ (HOLM, 2019: 19). CHACÓN & KRÜGER plädieren deswegen für ein Ende des „Berliner Irrweges“ (2006: 1120).

4.3.5. Ethische Rechtfertigung und Kritik der Transparenten Liegenschaftspolitik

Strategische Ausrichtung der Liegenschaftspolitik nach utilitaristisch-sozialen Belangen

Das Land Berlin durchlief in den Jahren 2011–2016 ein Sanierungsprogramm (SENFİN, 2020b), mit dem es sich im Zuge der Haushaltskonsolidierung (SENFİN, 2020c) gegenüber Bund und Ländern zu Schuldenabbau und Kostenreduzierung verpflichtete. 2011 trat die Schuldenbremse für die deutschen Bundesländer in Kraft (SENFİN, 2021c). 2015 wurde der LFB aufgelöst und ging in die BIM über. 2013 verschoben sich dann die Prioritäten der Berliner Liegenschaftspolitik. Die Schuldensanierung des Landes war weitestgehend abgeschlossen (siehe KAPITEL 4.2.5.). Im gleichen Jahr verabschiedete der Berliner Senat das Konzept der TLP (SENFİN, 2013). Die Koalitionsvereinbarung der SPD & DIE LINKE & BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2016) stützte die TLP nochmals. Seitdem wurde ein Großteil der Liegenschaften über den Portfolioausschuss der BIM vergeben (siehe KAPITEL 4.1.5.). Dabei kamen vor allem *Erbbaurechte* mit *Konzeptverfahren* zum Einsatz. So sollte eine strategische Grundstücksreserve aufgebaut werden. Auf diesen Flächen des Landes sind Nutzungsbedingungen leichter durchzusetzen gewesen und auch der Bodenmarkt konnte darüber reguliert werden. Bei Grundstücken mit negativen Wertpotential waren Bieterverfahren aber weiterhin möglich. Zu der Zielverschiebung bezieht sich auch der LFB kurz vor der Übernahme durch die BIM:

„Im März 2011 beschloss der Berliner Senat eine intensivere strategische Ausrichtung seiner Liegenschaftspolitik, so dass die Arbeit des Liegenschaftsfonds künftig noch mehr als bisher stadtentwicklungspolitischen Aspekten Rechnung tragen wird. Damit besteht die neue Aufgabe des Liegenschaftsfonds in der verstärkten Berücksichtigung sozialer Belange. Die Erlösmaximierung zu Gunsten des überschuldeten Berliner Haushalts ist damit nicht mehr primäres Ziel.“ (LFB, 2011: 9)

Wenn der Portfolioausschuss außerhalb eines *Konzeptverfahrens* vermarkten wollte, entschied der Aufsichtsrat über die *Vergabe* in *Direktvergabe* oder *Bestbieterverfahren*. Der Unterausschuss „Vermögen“ des AGH musste die Verwertungsart jedes Vergabefalls zustimmend zur Kenntnis zu nehmen. Wurden bestimmte Wertgrenzen im Vertrag über- oder unterschritten, musste nochmals die Zustimmung des Aufsichtsrates und des AGH für die Gültigkeit des Vertragsschlusses eingeholt werden. Die TLP nutzte das liegenschaftspolitische Planungsinstrument der „Clusterung“ (HOLM, 2020: 98), durch das 5.700 Liegenschaften nach den Bedarfen der Senatsverwaltungen und der Bezirke kategorisiert wurden. Es konnten alle im Vermögen der öffentlichen Hand befindlichen Grundstücke analysiert und auf ihre Vermarktungs- und Entwicklungsperspektive hin bewertet und anschließend einem Fachvermögen der BIM zugeordnet werden. Dabei wurde nach SENFIN (2019) unterschieden zwischen:

- Finanzvermögen der Vermarktungsperspektive 1) Verkauf durch *Direktvergabe* oder *Bieterverfahren* an Dritte;
- Finanzvermögen der Vermarktungsperspektive 2) Grundstücke mit positivem Wertpotential, die strategisch gehalten und im Rahmen von *Erbbaurechten*, Vermietung oder Verpachtung zur Nutzung vergeben werden sollen;
- Fachvermögen der Vermarktungsperspektive 3), dessen Grundstücke dienen zur Daseinsvorsorge, die von Wohnungsbaugesellschaften oder sozialen Trägern gewährleistet werden.

Das Clusterungs-Verfahren wurde durch die BIM moderiert, die die Bedarfe der Senatsverwaltungen und der Bezirke technisch abfragte. Genehmigen musste die Clusterung der Portfolioausschuss des AGH (ebd.). Das Finanzvermögen der ersten Vermarktungsperspektive sollte weiterhin gewinnbringend verkauft werden. Daher führte die SenFin 2012 mit der ersten Vorlage zur TLP die Potentialwertanalyse ein:

„Die bisherige Art der Wertermittlung [...] bildet die tatsächliche Nachfrage- und Marktsituation und damit den erzielbaren Kaufpreis in Berlin nicht realitätsnah ab. [...] Die Potenzialwertberechnung orientiert sich an zukünftigen Erwartungen und Entwicklungschancen für ein Grundstück.“ (SENFIN, 2012: 2; zitiert nach THIEL, 2012: 11)

Moratorium der Haushaltskonsolidierung zur Rettung der letzten Innenstadtflächen

Durch die Liegenschaftsverkäufe bis 2013 verlor Berlin große Teile seines städtischen Wohnraums. Vor allem Sozialwohnungen, die der Belegungs- und Mietpreisbindung unterlagen, wurden privatisiert: Mit fast 320.000 Wohnungen wurden 54 Prozent der Bestände der landeseigenen

Wohnungsbaugesellschaften verkauft (vgl. HOLM, 2020: 103). Im Jahr 2013 gab es außerdem fast keine landeseigenen Bauflächen mehr.

Seit 2011 forderten deswegen vermehrt *Akteure* und *Organisationen* aus der engagierten Zivilgesellschaft ein „Umdenken in der Liegenschaftspolitik“. Sie wollten als Koproduzent*innen der Stadtentwicklung an der Liegenschaftspolitik partizipieren. Besonders engagiert zeigten sich Vertreter*innen aus Kunstgewerbe, Kreativwirtschaft und Kleinunternehmen, denen bezahlbare Räume für ihre Arbeit in den Innenstadtbezirken fehlten. Sie kritisierten, dass die „experimentellen Freiräume“ verloren gingen, die sich seit Mitte der 1990er als Zwischennutzungen etabliert hätten. Sie forderten auch der größer werdenden Wohnungsnot entgegenzutreten. All diese Probleme verbanden sie mit dem „Ausverkauf der Stadt“ der vorangegangenen Jahrzehnte. Bei den Vernetzungstreffen der ISN (2011a), die seit 2011 die Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik fordert, sammelten sich diese *Akteure* und *Organisationen* (siehe KAPITEL 4.1.6.). Die ISN als Bündnis der engagierten Zivilgesellschaft versteht unter Neuausrichtung die zukünftige *Vergabe von Liegenschaften* des Landes Berlin ausschließlich in *Erbbaurecht* in Kombination mit *Konzeptverfahren*. In ihrem Positionspapier und Gründungsmanifest „Moratorium für Liegenschaftsverkäufe jetzt! Für die konsequente Neuausrichtung der Berliner Liegenschafts- und Bodenpolitik!“ (ISN, 2011b) kritisierte sie, dass die Haushaltskonsolidierung nicht das einzige Ziel der Liegenschaftspolitik sein dürfte. Deswegen forderte sie mit einem *Moratorium* „den sofortigen Stopp von Veräußerungen durch den Liegenschaftsfonds, bis die grundsätzliche Neuausrichtung der Berliner Liegenschafts- und Bodenpolitik beschlossen [sei]“ (ebd.). Das Portfolio des LFB sollte erhalten bleiben. In der *Liegenschaftsvergabe* sollten Entwicklungskonzepte mit nachhaltigen statt aufwertenden Vergabekriterien durchgesetzt werden. Liegenschaften sollten bevorzugt an soziale Wohnbaugesellschaften vergeben werden. In Anlehnung an „egalitäre Berliner Traditionen“ sollte Selbstverwaltung gefördert, „partizipative Nutzungen“ gesichert und Zwischennutzungen langfristig erhalten werden. Das Land sollte sich zur Nutzung leerstehender Immobilien durch Einrichtungen der Daseinsvorsorge verpflichten. Mit der Einführung eines öffentlichen Liegenschaftskatasters der Liegenschaften von Bund, Land, Bezirken und (privatisierter) Wohnbaugesellschaften sollte die Zivilgesellschaft den gleichen Zugang zu Informationen bekommen, wie Politik, Verwaltung und Kaufinteressent*innen. Die Gründung eines Runden Tisches zur Neuausrichtung der Berliner Liegenschafts- und Bodenpolitik sollte die Zivilgesellschaft stärker in Entscheidungsprozesse mit einbeziehen. (ebd.)

Die ISN diskutierte 2012 in Anlehnung an die Wertermittlungsverfahren von GUTACHTERAUSSCHUSS (2021) und SENFIN (2012) das Verfahren der Potentialwertermittlung (ISN, 2012). Statt gewinnmaximierenden Grundstücksverkäufen nach einem „spekulativen Marktwert“ (THIEL, 2012: 11) sollte der geschätzte Wert durch die „künftigen Erträge unter den Bedingungen der besten und höchsten Nutzung eines Grundstücks“ (HOLM, 2020: 101) ermittelt werden: Der Nutzwert für das Quartier, nicht der potentielle monetäre Wert durch eine in Zukunft steigende Nachfrage, sollte Maßstab von *Vergaben* werden.

Das 2013 vom Senat eingeführte TLP war dazu nicht konsequent genug. Das AGH verzichtete darauf das *Erbbaurecht* als einzige mögliche Vergabe zuzulassen. Das Konzept gab zwar Leitlinien vor, nach denen SenFin und SenSW zusammenarbeiten. Die Zivilgesellschaft wurde jedoch weiterhin nicht eingebunden (ISN, 2011b). Außerdem behielt die SenFin die entscheidende Stimme in den Ausschüssen von LFB und BIM (THIEL, 2012: 1). Das TLP Konzept kodifizierte und verfestigte die Orientierungspunkte der Ökonomisierung und der Austeritätspolitik durch Privatisierung der landeseigenen Liegenschaften. Es wurde eine monetäre „interne Modernisierung“ des Landes Berlin (HUBER, 2011) gefordert, die neue Anreize in der *Liegenschaftsvergabe* setzt und Anreize in der Budgetierung der Bezirke reduziert (THIEL, 2012: 9). Da das Land teilweise auf gewinnorientierten *Verkaufsverfahren* bestand, folgte weitere zivilgesellschaftliche *Kritik*. Das Land Berlin würde nicht von seinem *Vorkaufsrecht* (§ 24 BauGB) oder der *Städtebaulichen Enteignung* (§ 85 BauGB) Gebrauch machen, um Flächen anzusammeln (SENFİN, 2021b; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2021). Diese neuen Flächen hätten für die *Direktvergabe* an soziale Wohnbaugesellschaften oder *Erbbaurechte* im *Konzeptverfahren* zur Verfügung gestellt werden können (THIEL, 2012: 8–9).

Die Transparenz in der Transparenten Liegenschaftspolitik galt nach Auffassung der ISN nur für Senat, Senatsverwaltungen, den Haushaltsausschuss im AGH und die BIM. *Marktakteure* wurden bei Kaufinteresse über Liegenschaften informiert. Die Zivilgesellschaft blieb uninformiert. Bis heute gibt es keine öffentlich zugängliche Kartierung von Liegenschaften des Landes Berlin. Im einem von der ISN geforderten „öffentlichen Liegenschaftskataster“ (ISN, 2011b) sollten Liegenschaften allen Bürger*innen transparent einsehbar gemacht werden. Die Einrichtung eines landesweiten Bauland- und Brachflächenkatasters nach § 200 Abs. 3 BauGB wurde nur durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach § 200 Abs. 3 Satz 2 BauGB: „[...] soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat“ eingeschränkt (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2021, zitiert nach THIEL, 2012: 5). Das sei eine rechtliche Hürde für einen öffentlichen Kataster, der Privatgrundstücke mit abbildet, gewesen. Liegenschaften von Bund, Land und Bezirken waren davon aber nicht betroffen und hätten nach Meinung der ISN veröffentlicht werden können. Eine neue Öffentlichkeit für die Liegenschaften der öffentlichen Hand sollte gleiche Chancen im Bewerbungsprozess und *Erbbaurechten* gewährleisten. Außerdem sollte der Kataster Einsicht in *Liegenschaftsverkäufe* geben, die vormals unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Haushaltsausschuss stattfanden.

Resilienz des freien Bodenmarktes gegenüber der TLP Neuausrichtung

Eine Vielzahl der privaten Eigentümer*innen und Großinvestor*innen am Berliner Boden- und Immobilienmarkt bestimmt mittlerweile die liegenschaftspolitischen Strukturen des Landes Berlin. Sie setzten ihre gewinnorientierten Interessen am Markt durch. Das AGH und die Bezirke müssen sich mit ihnen arrangieren. Für die Prinzipien der Freien Marktwirtschaft ist die Berliner Liegenschaftspolitik ein Erfolgsmodell.

Die Aufrufe der Zivilgesellschaft nach *Vorkaufsrechten* oder *Städtebaulichen Enteignungen* bei Grundstücks- und Immobilienverkäufen auf dem freien Markt erschienen für *Marktakteure* weltfremd. Das Land Berlin musste dafür auf dem Boden- und Immobilienmarkt mitbieten, zu dessen „marktgerechter Korrektur“ es seit 1990 beigetragen hatte. Auch bei *Vorkaufsrechten* musste der Marktpreis gezahlt und bei Enteignungen entsprechend entschädigt werden. Wenn Liegenschaften im TLP nicht durch ein *Bestbieterverfahren* vergeben wurden, musste per *Direkt-* oder *Konzeptvergabe* eine marktorientierte „Stadttrendite“ erzielt werden, die den monetären Wertverlust eines hypothetischen *Bestbieterverfahrens* ausglich. Mit der Potentialwertanalyse (SENFİN, 2012) wurde ein *liberaler* Kompromiss zwischen stadtentwicklungspolitischen und haushaltspolitischen Zielsetzungen gebildet. Die Felder der Wirtschafts-, Wohnungs-, Sozial- sowie Jugend- und Bildungspolitik konnten nun bei der strategischen Planung des Liegenschaftsmanagements integriert werden. Ein Nutzen durch andere stadtpolitische Logiken muss seitdem monetär abgebildet und über den Preis *gerechtfertigt* werden. (vgl. THIEL, 2012: 5; vgl. SILOMON-PFLUG & HEEG, 2013: 196)

Erbbaurechte haben ihre Berechtigung für die öffentliche Daseinsvorsorge. Braucht die Stadt jedoch Investitionen, um Infrastruktur und Wohnungspolitik zu finanzieren, ist die *Vergabe von Liegenschaften* und Gebäuden in *Erbbaurecht* unrealistisch. Das *Erbbaurecht* hat einen Wettbewerbsnachteil für Käufer*innen. Mit dem doppelten Eigentum an Grund und Boden können sie die Immobilie mit höheren Krediten belasten. Darüber hinaus steigt der Wert der Immobilie parallel zu den Wertsteigerungen am Bodenmarkt. Im *Erbbaurecht* werden Boden und Gebäude voneinander gelöst. Wenn sich die Investition in Immobilien lohnen soll, muss der Erbbauzins (4 bis 6 Prozent) als Nutzungsentgelt unter dem Kapitalmarktzins liegen. In Kreditzinshochphasen kann der Erbbauzins dann Konjunktur haben (vgl. THIEL, 2012: 8). Durch die Nullzinspolitik seit der Finanzkrise schwächt das *Erbbaurecht* in Konkurrenz zum Angebot am freien Markt. Für *Marktakteure* ist das *Erbbaurecht* daher nur attraktiv, wenn die Marktbedingungen andere Anlageoptionen verteuern.

Die Transparenz der TLP begünstigte die Interessen des Landes und von *Marktakteuren*. Beide sind an diskreten Verhandlungen und rechtssicheren Vertragsabschlüssen interessiert. An- und Verkäufe mit Privatpersonen dürfen von Seiten des AGH nicht öffentlich diskutiert werden. Haushaltsausschuss und BIM wollen das *Risiko* von Preissteigerungen im Umfeld von Verkaufsfällen geringhalten. Die Zivilgesellschaft sollte daher erst im Nachgang zu Verkaufsfällen informiert werden. Ansonsten melden *Akteure* und *Organisationen* der Zivilgesellschaft Bedarfe an Flächen an. Diese Bedarfe – auch in Form von potentiellen Partizipationsverfahren – preisen die Kaufinteressent*innen ein. Außerdem werden andere Investor*innen so auf Verkäufe in der Nähe ihrer Flächen aufmerksam und erhöhen ihre Angebotspreise.

4.3.6. Ethische Rechtfertigung und Kritik des Runden Tisches Liegenschaftspolitik Berlin

Ein Runder Tisch für bodenpolitische Probleme der engagierten Zivilgesellschaft

Der Berliner Grundstücksmarkt im Jahr 2020 ist stark umkämpft. Viele Flächennutzungen stehen in Konflikt zueinander. Oft muss ein und dasselbe öffentliche Grundstück die räumlichen Anforderungen für die neue Schule eines Bezirks, neue Sozialwohnungen, die wachsende Stadtverwaltung, Baugruppen oder Nachbarschaftsinitiativen erfüllen. Viele *Akteure* und *Organisationen* aus der engagierten Zivilgesellschaft und der politischen Opposition sehen diese Flächenknappheit als Ergebnis von 30 Jahren „falscher Bodenpolitik“. Insbesondere das Liegenschaftsmanagement der SenFin ist in die *Kritik* geraten.

Als Reaktion darauf gründeten engagierte *Akteure* der Zivilgesellschaft den RTLb, das jüngste *Verhandlungsformat* innerhalb der Berliner Liegenschaftspolitik. Der RTLb wurde initiiert, um die Bedürfnisse der Bürger*innen vor Ort in den Fokus der Politik zu rücken. Erstmals 2011 von der ISN (2011a) diskutiert, forderte sie eine bodenpolitische Aushandlung zwischen Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Kurz darauf wurde ein „Runder Tisch zur Neuausrichtung der Berliner Bodenpolitik“ gefordert, um Bodenpolitik „dialogisch“ zwischen Politik und Bürgern zu gestalten (THIEL, 2012: 3). Dieses zivilgesellschaftliche Verhandlungsformat hat seit 2013 die Berliner Bodenpolitik erstmals einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht (ISN, 2011b), das „Gute und Schlechte von 30 Jahren Berliner Bodenpolitik“ ausgewertet und neue normative *Perspektiven* vor allem der Zivilgesellschaft initiiert. Das AGH finanziert den RTLb seit 2016. Bis Ende 2021 wurden 33 öffentliche Sitzungen abgehalten (ISN, 2021). In der Rolle eines Gastes und teilnehmenden Beobachters habe ich seit November 2019 an allen vier Sitzungen teilgenommen. Der RTLb hat ein breites Spektrum von *Akteuren* und *Organisationen* – von Aktivist*innen, und Nachbarschaftsinitiativen bis zu NGOs, von Bezirks- und Landespolitiker*innen, von Vertreter*innen der städtischen Ämter bis zu internationalen Investor*innen – zusammengeführt (siehe ABBILDUNG 28: siehe 2. ANHANG). In den Sitzungen haben sie gegensätzliche Positionen zur Bodenpolitik vertreten. Wie bereits in KAPITEL 3.2 erklärt, habe ich aus diesem Spektrum 21 zentrale Experten*innen interviewt. Vordergründig klagten viele Bürger*innen an den RTLb-Sitzungen über individuelle Probleme: steigende Mieten in ihrem innerstädtischen Quartier, Verknappung von Wohn-, Gewerbe- und Kulturflächen, sowie Blockaden des Engagements in der Bodenpolitik durch die Senatsverwaltungen.

Am RTLb wurden Probleme der engagierten Zivilgesellschaft mit der Liegenschaftspolitik des Landes zu Sitzungsthemen (siehe TABELLE 12). Häufig wurden exemplarische Liegenschaftsfälle zu diesen Themen besprochen. Konkret konnten den Protokollen des RTLb 43 Liegenschaftsfälle entnommen werden. Diese werden hier erstmalig kartiert und nach Bezirken kategorisiert (ISN, 2021a; siehe ABBILDUNG 37 & TABELLE

Nr.	Liegenschaftsfall	RTLb Einheit
01	Alte Münze Molkenmarkt 2, 10179 Berlin Mitte	1, 2, 5, 17, 20, 25, 27
02	Neubaugebiet „An der Mole“ am Ostkreuz Ostkreuz, 10317 Berlin Lichtenberg	4, 26
03	Ehemaliges Kraftwerksgebäude Osthafen Alt-Stralau-1-2, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	4
04	Unternehmerinnen und Gründerinnenzentrum Charlottenburg-Wilmersdorf (UCW) Sigmaringer Straße 1, 10713 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	4
05	Gewerbehof Ratibor am Landwehrkanal Ratiborstraße 14c, 10999 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	4, 23, 28
06	Atelierhaus Prenzlauer Promenade Prenzlauer Promenade 149-152, 13181 Berlin Pankow	4, 10
07	Ehemalige Polizeiwache Rathausstrasse 12, 10367 Berlin Lichtenberg	5, 11
08	Ehemaliges Glaswerk Stralau Glasbläserallee 17, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	5, 20
09	Ehemaliger Blumengroßmarkt Friedrichstraße 18, 10969 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	5
10	Ehemaliges Wernerbad in Kaulsdorf Ernst-Haeckel-Straße 1, 12621 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	6
11	Ehemaliger Güterbahnhof Berlin Grunewald Grunewald, 14193 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	6
12	Dragonerareal Obentrautstraße 1-21, 10963 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	8, 12, 17
13	Kant-Garagen-Palast Kantstraße 126/127, 10625 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	8
14	Psychosoziale Einrichtung Wohnhaus Pinel Dominicusstraße 5-9, 10823 Berlin Tempelhof-Schöneberg	8
15	Baulücke, Skalitzer Straße 40 10997 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	9
16	Wohn- und Gewerbehaus Rudolfstrasse 11/Lehmbruckstrasse 2 Rudolfstrasse 11, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	9
17	Hubertusbad/Stadtbad Lichtenberg Atzpodienstraße 6, 10365 Berlin Lichtenberg	9
18	Tagungshaus Wernsdorf Neu Zittauer Straße 10, 15713 Königs Wusterhausen Brandenburg	10
19	Ehemalige Offizierskaserne/Ehemaliges LKA Kruppstraße 14A, 10557 Berlin Mitte	11
20	Hasselwerder Villa Hasselwerderstraße 22, 12439 Berlin Treptow-Köpenick	12
21	Haus der Statistik Otto-Braun-Straße 70-72, 10178 Berlin Mitte	15, 17, 18, 19, 25, 27, 30
22	RAW Gelände Revaler Straße 99, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	15, 17, 25
23	Ehemaliges Frauengefängnis der JVA Düppel Söhtstraße 7, 12203 Berlin Steglitz-Zehlendorf	17
24	Stadtbad Wedding Gerichtstraße 65, 13347 Berlin Mitte	17, 18
25	Tacheles Oranienburger Straße 54-56a, 10117 Berlin Mitte	17
26	Flächen außerhalb des Ringes Johannisthal, 12487 Berlin Treptow-Köpenick	17
27	Spreepark Berlin Kiehnwerderallee 1-3, 12437 Berlin Treptow-Köpenick	17, 27
28	Wohnhaus Cuvrystraße 44/45 10997 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	20
29	Jonny Knüppel/diskoBabel e.V., nördliche Lohmühleninsel 10997 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	21
30	Humboldthafen 10557 Berlin Mitte	21
31	Ohlauer Straße 25 10199 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	21
32	Straßenbahndepots Berlin-Schöneberg Belziger Straße 52, 10823 Berlin Tempelhof-Schöneberg	21
33	Landsberger Allee 378 Landsberger Allee 378, 12681 Berlin Marzahn-Hellersdorf	22
34	Ballonfahrerweg/Suadicanistraße 2/Sachsensdamm 53, 54 10829 Berlin Tempelhof-Schöneberg	24
35	Checkpoint Charlie Kreuzung Zimmerstraße/Friedrichstraße, 10117 Berlin Mitte	24, 25, 26
36	Gleimstraße 56 10437 Berlin Pankow	25, 27
37	"Haus des Kommens" Erkelenzdamm 3, 10999 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	25
38	Australische Botschaft (Ost) Grabbeallee 34-40, 13156 Berlin Pankow	26, 27
39	ps wedding, Zwischennutzung ehem. Diesterweg-Gymnasium Putbusser Straße 2, 13357 Berlin Mitte	26, 28
40	"Die Lause" Lausitzerstraße 10/11, 10999 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	28
41	Westkreuz/Heilbronnerstraße Rönnestraße 25, 14057 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	29
42	Flughafen Tempelhof Platz der Luftbrücke 5, 12101 Berlin Tempelhof-Schöneberg	30
43	Kongresszentrum ICC Berlin Messedamm 22, 14057 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	30

Tab. 15: Liegenschaftsfälle des RTLb 2012–2020 (ISN 2021a; Liegenschaftsfälle referenziert in ABBILDUNG 37)

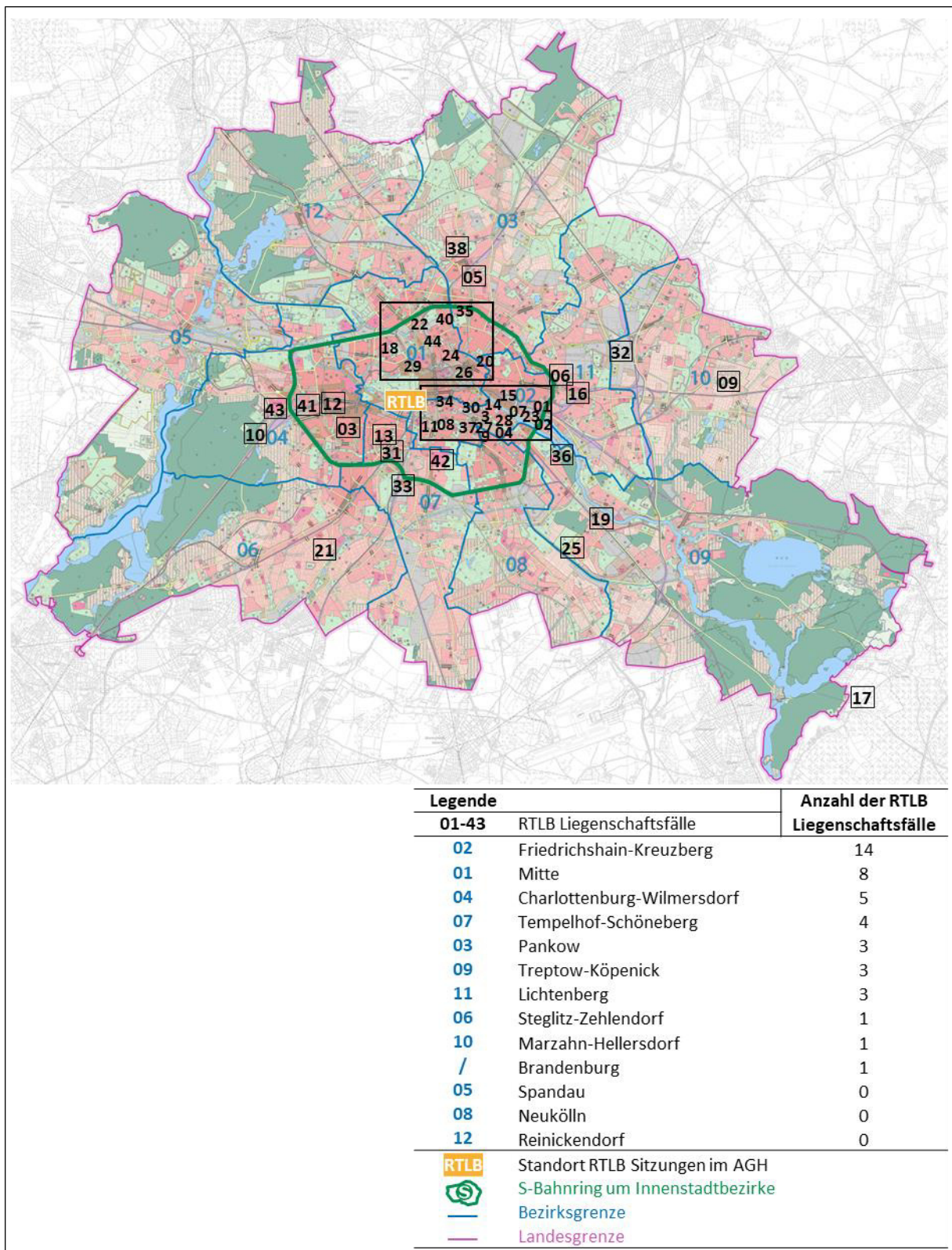


Abb. 37: Die räumlichen Schwerpunkte der Liegenschaftsfälle des RTL 2012–2020 nach Bezirken (ISN 2021a, SENSW, 2021c, 2021b; SENUVK, 2021; Liegenschaftsfälle referenziert in TABELLE 15; eigene Auswertung)

15).⁶⁸ Die Liegenschaftsfälle repräsentieren die *multiplen Kritiken* an der Berliner Liegenschaftspolitik. Einige Präsentant*innen von Liegenschaftsfällen brachten NIMBY-Positionen vor: „Die städtischen Grundstücke in meiner Straße sollten nicht an den Meistbietenden verkauft werden – sonst wird das Viertel ganz schnell gentrifiziert.“

In der Diskussion um die Betroffenheit von Bodenpolitik kritisierten andere Präsentant*innen von Liegenschaftsfällen, dass wohnungs- und kulturpolitische Standpunkte gegenüber finanz- und wirtschaftspolitischen Forderungen in ihrem Quartier vernachlässigt werden würden. Für die Finanzlage des Landes waren die Liegenschaftsverkäufe jedoch kaum relevant (siehe ABBILDUNG 30, 32 & 35). Die Veräußerungen führten zu einem dominanten Anteil an Eigentümer*innen, der Stadtentwicklung mit Renditeerwartungen betreibt. *Konsequenzen* waren eine Verarmung an leistbarem Raum und damit zu einem Verlust von kleinräumigen, diversen und bedarfsorientierten Nutzungsstrukturen. Die Liegenschaftspolitik sollte daher von Marktprozessen entkoppelt werden (SCHÜSCHKE, 2020: 84). Als Reaktion forderten einige Baugruppen am RTLb, dass städtische Grundstücke anstatt im *Bestbieterverfahren* im Rahmen von *Konzeptverfahren* im *Erbbaurecht* an sie vergeben werden sollten: Sie würden die Nachbarschaften kennen, Wohnraum schaffen und hätten keine Spekulationsinteressen. Initiativen, die Liegenschaftsfälle aus ihrer Nachbarschaft präsentierten, forderten regelmäßig bei der Entwicklung dieser Grundstücke berücksichtigt zu werden. Andere nutzten die Öffentlichkeit am RTLb, um Aufmerksamkeit für ihre lokalen Anliegen zu bekommen. Häufig wurde oft das Feindbild des „neoliberalen Investors“ bemüht, der kein Interesse an der Befriedigung lokaler Bedürfnisse habe, sondern die Stadtentwicklung nur aus Profitgründen betreibe.

Um die Umstände von *Vergabeprozessen* in der Berliner Liegenschaftspolitik zu klären, haben die RTLb-Initiator*innen versucht, die Transparenz der Bodenpolitik zu erhöhen, indem sie politische Entscheidungsträger*innen und Bürokrat*innen der Senatsverwaltungen einluden. Sie unterstrichen diese Bemühungen durch zwei Workshops, einen zu *Erbbaurecht* (ISN, 2017c) und einen weiteren zu *Konzeptverfahren* (ISN, 2019). Beide wurden vom RTLb-Koordinierungsteam in Zusammenarbeit mit der SenFin organisiert, um Expert*innen- und Bürger*innen-Wissen zusammenzubringen. Auch in diesen *Formaten* beabsichtigte das RTLb-Koordinierungsteam *Vergabeprozesse* transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten, um in Zukunft Bürger*innen eine kompetentere Beteiligung zu ermöglichen und dadurch die Chancen von Partizipation zu erhöhen.

Die vereinzelt Klagen zur Bodenpolitik von lokalen Nachbarschaftsinitiativen, NGOs, Baugruppen und kleinen und mittleren Unternehmen lassen sich zu einer zentralen Problemformulierung

⁶⁸ Die 43 Liegenschaftsfälle des RTLb einzeln zu diskutieren, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher wird an dieser Stelle auf den 3. ANHANG verwiesen. Dort werden alle Liegenschaftsfälle chronologisch aufbereitet und in ihrer Exemplarität analysiert. Mit der quantitativen Aufbereitung der ABBILDUNG 28, TABELLE 12 & 15 und dem 2. ANHANG wird erstmalig referenziert, a) welche *Akteure* und *Organisationen* an welchen RTLb Einheiten teilgenommen haben, b) bei welchen Themen und c) Liegenschaftsfällen sie anwesend waren und mitdiskutiert haben. Außerdem wird mit der Kartierung der Liegenschaftsfälle die räumliche Fokussierung des RTLb auf die Berliner Innenstadtbezirke in ABBILDUNG 37 aufgezeigt.

zusammenfassen: „In Berlin gibt es nicht genügend Flächen und Immobilien für bezahlbaren Wohnraum, Gewerbeflächen und Kunst.“ In den vergangenen acht Jahren (2013–2021) war daher die Hauptforderung des RTLB, dass das AGH ein Gesetz über ein *Moratorium* für die Privatisierung städtischer Grundstücke und Immobilien verabschiedet (ISN, 2012). Zumindest im deutschen Kontext war es ein Novum, dass ein von engagierten zivilgesellschaftlichen *Akteuren* initiiertes Verhandlungsformat eine bodenpolitische Neuausrichtung auf Landes-Ebene und einen Verkaufsstopp von landeseigenen Liegenschaften vorschlägt.⁶⁹

In einer *longitudinalen Perspektive* baut der RTLB auf einer Ansammlung *intergenerationaler Kritikpunkte* auf: „Warum gibt es nicht genug Boden und Immobilien, um bezahlbares Wohnen und Arbeiten in Berlin zu sichern?“ So kritisierte eine Politikerin der Partei Die Linke im AGH: „Heute gibt es kein Land mehr, weil alles Land in der Vergangenheit privatisiert wurde! Ob das profitabel war oder nicht, ist mir egal!“ In einem anderen Interview mit einem Politiker von Bündnis 90/Die Grünen im AGH wurde die Lösung formuliert: „Die Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden.“ Als ich diese Aussagen in anderen Interviews einbrachte und nach den Fehlern der Vergangenheit und der Ursache der Flächenknappheit fragte, wurden ganz unterschiedliche *Kritiken* geäußert: „Die SPD ist schuld!“ oder „Die CDU ist schuld!“ waren zwei häufig genannte parteipolitische Problemformulierungen von zivilgesellschaftlichen *Akteuren*. Gleichzeitig waren in den 30 Jahren seit der Wiedervereinigung Berlins alle demokratischen Parteien in politischer Verantwortung für die Bodenpolitik des Landes (siehe TABELLE 11). Dieser Umstand warf Fragen auf: Haben die beteiligten politischen Parteien unterschiedliche *Risiken* der Bodenpolitik wahrgenommen? Ist die Problemstellung der Bodenpolitik jenseits der Parteipolitik angesiedelt? Viele Befragte von Nachbarschaftsinitiativen und Baugruppen beantworteten diese Frage mit dem Verweis auf den *neoliberalen* Markt und dessen strukturelle Auswirkungen auf die Liegenschaftspolitik. Andere *Akteure* argumentierten, dass „die Korruption in Berlin die Wurzel aller Probleme“ sei. Dazu wurde auf den Berliner Bankenskandal im Jahr 2001 verwiesen.

Mit den Vorstößen eines „Rat der Räume“ und einer „Schiedsstelle Liegenschaftspolitik“ versuchten zwei Initiativen aus dem Umfeld des RTLB noch mehr zivilgesellschaftliche Teilhabe an liegenschaftspolitischen *Vergaben* voranzutreiben. Diesen Gruppierungen kritisierten die Arbeit des RTLB als ineffizient. Einzelne Liegenschaftsfälle seien erst besprochen worden, „wenn es brennt“ und nicht, wenn die Zivilgesellschaft noch Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen kann. Ihre *egalitäre Risikowahrnehmung* ist noch dringlicher als die des RTLB. Sie wollten nicht nur den AGH mit Beschlüssen und Forderungen beraten (ISN, 2017a, 2017b), sondern ihre liegenschaftspolitischen Interessen aktiv im Planungsprozess geltend machen. Zusätzlich forderte die Fraktion DIE LINKE im AGH (2019: 4) einen Berliner-Boden-Beirat, der Vertreter*innen von Verwaltung, Politik, Verbänden und gemeinwohlorientierten Nutzungsinteressen beratend in die Erarbeitung und Umsetzung von Leitlinien

⁶⁹ Für die kantonale Ebene in der Schweiz siehe NEUE BODENINITIATIVE IN BASEL (2021).

für die Liegenschaftspolitik einbeziehen soll. Damit scheint das *Format* des Berliner-Boden-Beirats die gleichen Kompetenzen einzufordern, die der RTLB schon seit 2013 erfüllt.

Auch die Mitglieder des RTLB wollen noch mehr Einfluss für die Anliegen der Zivilgesellschaft. Sie fordern stimmberechtigte Plätze in den Ausschüssen des LFB und der BIM (siehe KAPITEL 4.1.3. & 4.1.5.).

Verwaltung im Dialog auf Augenhöhe trotz lokaler Beschränkung der Themensetzung

Das *Ausverhandlungsformat* des RTLB wird von *Akteuren* aus Landes- und Bezirkspolitik und Verwaltung geschätzt. In allen Expert*innen-Interviews, die ich mit Vertreter*innen von AGH, BVV, und Senats- und Bezirksverwaltungen geführt habe, wurde der „Dialog auf Augenhöhe“ am RTLB hervorgehoben. In diesem *Format* konnten sie ihre Arbeit erklären, Probleme klar machen und die Öffentlichkeit informieren. Gleichzeitig folgen jene Senatsverwaltungen auch dem Beschluss des AGH den RTLB bei der öffentlichen Meinungsbildung zu unterstützen. Dadurch werden Beschlüsse und Forderungen des RTLB an das AGH von der „abgestimmten Behördenmeinung“ kommentiert.

Auf der anderen Seite kritisieren *Akteure* der Verwaltung auch die Überbetonung von NIMBY-Positionen und Partikularinteressen am RTLB. Die Senats- und Bezirksverwaltungen hätten einen öffentlichen Auftrag gleichwertige Lebensverhältnisse in Berlin zu schaffen. Dazu hat auch die Liegenschaftspolitik beigetragen, wobei Entscheidungen immer landesweit abgewogen werden müssen. Landesweite Schuldenreduzierung der Vergangenheit konnten dabei stärker gewichtet werden als zukünftige Bedarfe an leistbaren Kunst- und Kulturräumen, Gewerbeflächen und Wohnbau. Die Abwägungen der Verwaltung berücksichtigt die Partikularinteressen und NIMBY-Positionen einzelner Initiativen. Sie muss ihnen aber nicht in Problemdefinition und *Re-Solution* folgen. Zu einigen Liegenschaftsfällen wurde die Koordinationsstelle des RTLB hinzugezogen, um etwa zwischen Eigentümer*innen und Bewohner*innen eines Hauses zu vermitteln oder den Senatsverwaltungen die Positionen der Zivilgesellschaft zu kommunizieren. Außerdem fließen die Forderungen und Beschlüsse des RTLB (ISN, 2017a, 2017b) in verwaltungsinterne Abwägungsprozesse ein, werden aber immer den demokratischen Beschlüssen des AGH hintenangestellt.

An den 43 Liegenschaftsfällen des RTLB (siehe ABBILDUNG 37 & TABELLE 15) zeigt sich, dass *Akteure* und *Organisationen* des RTLB die *Risiken* der Bodenpolitik eher lokaler sehen. Die Liegenschaftsfälle sind exemplarisch für das einzelne Quartier, die Anliegen einer Nachbarschaft oder sogar *nur* einer einzelnen Initiative. Sie sind außerdem exemplarisch für die bodenpolitischen *Kritikpunkte* der Berliner Innenstadt (Kunst-, Kultur- und Gewerberäume) aus Sicht engagierter Unternehmer*innen. Mit Liegenschaftsfall 17, die „Flächen außerhalb des Ringes“⁷⁰, wird einer von 43 Liegenschaftsfällen konkret als ein Ausnahmefall besprochen, weil er sich nicht in der Innenstadt befindet. Insgesamt liegen nur 14 der 43 Liegenschaftsfälle außerhalb des S-Bahnringes. An der 29. RTLB Sitzung, Liegenschaftspolitik aus Sicht der

⁷⁰ Mit „Ring“ ist der Berliner S-Bahnring gemeint, der die Innenstadtbezirke umgibt.

Bezirke, wurden nach acht Jahren Laufzeit des Runden Tisches erstmalig die bezirkspolitischen Probleme der Bodenpolitik aus Sicht von BVV und BV in den Fokus der Debatte gerückt (siehe TABELLE 12). Aus Sicht der *Akteure* in der Verwaltung hat der der RTLB nicht die gesamte Stadt im Blick. Der Horizont der RTLB Liegenschaftsfälle sei oft auf die Innenstadt beschränkt. Keiner dieser Liegenschaftsfälle wurde jemals so vergeben, wie es die zivilgesellschaftlichen *Akteure* am RTLB gefordert hatten.

Der Vorstoß einiger RTLB Mitglieder die Zivilgesellschaft in den Ausschüssen des LFB und der BIM vertreten zu wollen, wurde von *Akteuren* der Verwaltung zurückgewiesen. Die Ausschüsse werden besetzt von demokratisch gewählten Volksvertreter*innen des AGH. Der RTLB habe keine solche demokratische Legitimierung. Er vertrete, wenn auch gebündelt, nur die Partikularinteressen einer selektiven Gruppe an Bürger*innen. Zusätzlich könnten Vertreter*innen des RTLB politisch nicht zur Rechenschaft gezogen werden.

In idealistischer Anlehnung an die Forderungen des RTLB nach einem *Moratorium*, also dem Verkaufsstopp landeseigener Liegenschaften, und dem Rückkauf der Stadt gründete das AGH im Jahr 2020 den „Berliner Bodenfonds“.⁷¹ Dieser Fonds der BIM sollte die TLP ergänzen, indem landeseigene Liegenschaften mit Entwicklungspotential gebündelt und Boden und Immobilien vom freien Bodenmarkt zurückgekauft werden. Aber anstatt das *Vorkaufsrecht* Berlins auszuweiten, wird der Bodenfonds durch die Einhaltung der Schuldenbremse eingeschränkt: Sein Handlungsspielraum muss in *Konsequenz* mit einem begrenzten Budget von 250 Mio. Euro pro Haushaltsjahr auskommen (SENATSKANZLEI, 2021b).

Illegitimes und kostenüberbordendes Ausverhandlungsformat der Zivilgesellschaft

An der Entwicklung in Kooperation mit Investor*innen und privaten Bauträgern kommt das Land Berlin nicht vorbei. Für Eigenentwicklungen fehlen sowohl Bauland als auch Investitionsvolumen. Wegen der Schuldenbremse (SENFİN, 2021c) ist eine nutzerorientierte und partizipationsintensive Liegenschaftspolitik nach Prinzipien der „Bürgermacht“ (siehe ABBILDUNG 21) nicht möglich. Sie verlängern den Planungsprozess und erhöhen damit die Entwicklungskosten um ein Vielfaches. Das übersteigt die monetären Mittel des Landes und von privaten Entwicklungsunternehmen. Der RTLB bündelt die *Kritiken* der Zivilgesellschaft. Das ist auch für Investor*innen spannend. Sie können sehen, welche *Akteure* und *Organisationen* sich über welche Projekte beschweren. Sie müssen sich aber nicht mit ihnen beschäftigen, denn die Beteiligung am RTLB ist für Investor*innen und Planer*innen nicht verpflichtend. Ob der RTLB Beschwerde zu einem Liegenschaftsfall einlegt oder nicht, kann eine Frage der Öffentlichkeitsarbeit werden. Aber weder die Mitglieder des RTLB (ISN, 2019) noch die Koordinationsstelle sind für die Privatwirtschaft legitimierte Verhandlungspartner*innen. Sie brauchen *utilitaristische* Rechtssicherheit und Vertraulichkeit in *Verkaufsverfahren*. Daher wird auch jene Forderung kritisch gesehen, dass *Akteure* des RTLB in den Ausschüssen des LFB und der BIM stimmberechtigt sein wollen.

⁷¹ Der Berliner Bodenfonds wurde 2020 auch am RTLB diskutiert (ISN, 2020). Um in dieser Arbeit genauer diskutiert zu werden, kam er zu spät. Die empirische Erhebung wurde im Sommer 2020 abgeschlossen.

Die Bemühungen im Rahmen der TLP einen Bodenfonds zu gründen, wird von *Marktakteuren* gelassen gesehen. Im Fall des Rückkaufs müsste der Fonds sich noch immer an die Preisbildungen am Markt halten. Und dieser richtet sich nicht mehr allein nach der Nachfrage von Nutzer*innen, sondern nach Renditeinteressen des internationalen Finanzmarktes.

5. Analytischer Teil

5.1. Intergenerationale Wellen monorationaler Bodenpolitik

Im Laufe von 30 Jahren hat der Berliner Senat sechs große *Re-Solutions* der Bodenpolitik formuliert. Mit *markoliberalen Vergabeverfahren* wollte er vor allem das *Risiko* einer Haushaltsnotlage abwehren. Diese *Re-Solutions* wurden nicht nur von ihren Vertreter*innen als „alternativlos“ verteidigt, wie mir *Akteure* der SenFin erklärten, auch die *intergenerationale Kritik* ihrer Gegner*innen ist alternativlos. Mit der TLP und dem RTLB zeichnete sich eine Wende in den *situativen Dynamiken* der Berliner Bodenpolitik ab. In der Abhandlung der *Ausverhandlungsformate* zeigt sich ein *Dialog of the Deaf*, ein *Cycle of Tragedies of Property Myths* (siehe ABBILDUNG 23), in dem es mehr *Risikowahrnehmung* als Schulden und mehr ethische *Lösungsformulierungen* als *Marktfreiheit* gibt. Fünf *Re-Solutions* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 wurden kritisiert als: marktorientiert, investitionsfreundlich und demokratisch delegitimiert. Das *Ausverhandlungsformat* des RTLB hingegen wurde in seiner Ausrichtung an Partikularinteressen und in der Fokussierung der Berliner Innenstadt kritisiert. Die unterschiedlichen *Fundamentalkritiken* zeigen, dass *Re-Solutions* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 weder richtig noch falsch, sondern vermeintlich normativ eher schlecht als gut waren. Mit Rückbezug auf das *Impossibility Theorem* (siehe KAPITEL 2.4.) lässt sich erkennen, dass in der Berliner Bodenpolitik der letzten 30 Jahre tatsächlich mehrere *Ethiken* miteinander konkurrieren. Den *Akteuren* der drei aktiven *Ethiken* (*Utilitarismus*, *Liberalismus*, *Egalitarismus*) wurde in KAPITEL 4.3. der Raum gegeben den *Pluralismus* der Bodenpolitik zu formulieren: in *Rechtfertigungen* und *Kritiken*. Verschiedene *Akteure* und *Organisationen* – Politiker*innen, Aktivist*innen, Bürokrat*innen – aus den Interviews der RTLB Expert*innen bezeichneten verschiedene Jahre als „problematische Vergangenheit“ und verschiedene Verhandlungsformate und ihre Lösungsversuche als „die Wurzel der heutigen Probleme“. Am Ende meiner empirischen Forschung im August 2020 schien es so, als ob frühere *Verhandlungsformate* die Probleme des Bodenmarktes nicht gelöst, sondern aktuelle Probleme produziert hätten. Bei den bodenpolitischen Fehlern der Vergangenheit handelt es sich um *Risikowahrnehmungen*, mit denen die *Akteure* am RTLB heute nicht einverstanden sind. Im Jahr 2020 kritisierten die Teilnehmer*innen des RTLB vergangene *Re-Solutions*, die noch zu ihrer Zeit als utopisch und gerecht angesehen wurden, als Dystopie und Ungerechtigkeit.⁷² Die ominösen Fehler der Vergangenheit können als *monorationale Risikowahrnehmungen* interpretiert werden, die *zukünftige Risikowahrnehmungen* nicht einschlossen. Das implizite Weltbild der verantwortlichen *Akteure* in den *situativen Dynamiken* ihrer *Ausverhandlungsformate* wurde nicht ausgeglichen.

⁷² In der Pragmatik der Planung praktizieren alle Bundesländer, Städte und Kommunen einen ständigen Kompromiss zwischen den *pluralistischen Planungsethiken* – allerdings mit unterschiedlichen Akzentuierungen. Sozialdemokratisch regierte Städte sind eher (aber nicht immer) sozial ausgerichtet, konservativ regierte Städte eher liberal. Über die „Richtigkeit“ entscheiden in einem demokratischen System freie Wahlen. Der Berliner Fall zeigt jedoch, dass *intergenerationale Gerechtigkeit* in vierjährigen Regierungsperioden schwieriger umzusetzen ist als kurzfristiger Schuldenabbau.

Warum wurden *Re-Solutions liberaler Monorationalität* wiederholt? Zur Beantwortung dieser Frage hilft die *intergenerationale Kritik*, besonders der Begriff „neoliberale Bodenpolitik“ von SILOMON-PFLUG & HEEG (2013). Dieser wird in vielen *Kritiken* aus meiner Feldforschung synonym verwendet zu den „Fehlern der Vergangenheit“. Wenn *neoliberale* Bodenpolitik in ihren *monorationalen Property Myths* schlecht ist – und als solche wird sie in Berlin *intergenerational* kritisiert – dann stellt sich folgende Frage: Wie wurden *Property Myths* zu *Tragedies of Property Myths*, die in ihrer Alternativlosigkeit wiederholt wurden?

Dafür werden in ABBILDUNG 38–43 die empirischen Ergebnisse in die Konzeptionierung der *Cultural Theory* im AZI eingebettet. Die *Rationalitäten* der *Cultural Theory* werden als *planungsethische Institutionen* verstanden und *Risikowahrnehmungen* der Vergangenheit in ihrer Ethik ernst genommen. Mit der Typologie der *Property Myths* werden die *Wellen der Konsequenzen* von *Wicked Problems* der Berliner Bodenpolitik aufgezeigt. Darüber hinaus werden die *intergenerationalen Kritiken* als *überexkludierte Risikowahrnehmungen* analysiert: Sie ziehen ethische Zwischenbilanzen. Ich formuliere die Geschichte der Berliner Bodenpolitik in einer Chronologie *ethischer Property Myths* und ihrer *Tragödien* (siehe KAPITEL 2.4.3.). Dazu habe ich *Risikowahrnehmungen* und bevorzugte *Vergabeverfahren* der Liegenschaftspolitik als zentrale Bestandteile von *Re-Solutions monorationaler* Bodenpolitik ermittelt. Angeregt durch die *intergenerationale Kritik* an den sechs großen *Re-Solutions* aus dem RTLb, den Interviews und der Literaturrecherche (siehe KAPITEL 4.3.), habe ich die *Risikowahrnehmungen* der Berliner Bodenpolitik statistisch ausgewertet (siehe KAPITEL 4.2.). Diese Quantifizierung trägt dazu bei, die *monorationalen Risikowahrnehmungen* zu ihrer Zeit ernst zu nehmen und aus einer *pluralistisch-intergenerationalen Perspektive* kritisieren zu können.

Myth of Liberty des Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen. In den ersten Jahren der Wiedervereinigung, 1990–1995, sollte die Innenstadt der neuen deutschen Hauptstadt entwickelt werden. Öffentliche Grundstücke wurden kostengünstig an privatwirtschaftliche *Akteure* verkauft, um die benötigte Infrastruktur in ihre Grundstücke einzuplanen. Nach dem Vorbild des FNP 1994 wurde die neue Berliner Innenstadt im Bezirk Mitte in großen Teilen durch projektgesteuerte Stadtentwicklung realisiert. Dem *Myth of Liberty* folgend, verkaufte der KOAI die meisten Grundstücke in Form von *Direktvergaben*, um Investitionen anzuziehen. Denn als größtes *Risiko* der Bodenpolitik schätzten dessen *Akteure* und *Organisationen* das Ausbleiben von Investitionen in deren Metropolenpläne ein (siehe ABBILDUNG 36). Nach dem Ende der subventionierten Sonderrolle Berlins, von der BRD nach West-Berlin und von der DDR nach Ost-Berlin, waren umfangreiche Investitionen notwendig, um die Kosten der Wiedervereinigung zu decken. (AZI siehe ABBILDUNG 38)

Myth of Liberty der Berliner Budgetierung. Berlin war in den 1990er Jahren mit einem starken Bevölkerungsverlust konfrontiert, verursacht durch die Abwanderungen in die Brandenburger Region und in die westdeutschen Bundesländer (siehe ABBILDUNG 29). In dieser Zeit nutzte die Berliner Haushaltspolitik

die Bodenpolitik als finanzielle *Re-Solution*, um die explodierende Verschuldung der öffentlichen Hand zu reduzieren (siehe ABBILDUNG 30 & 32). Seit 1995 wurde mit der Vermögensaktivierungspolitik der Berliner Budgetierung der Verkauf von Grundstücken als eine *Re-Solution* zur Kostenreduzierung der Verwaltung angestrebt. Diese KLR dominiert bis heute die Bodenpolitik. (AZI siehe ABBILDUNG 39)

Myth of Liberty & Myth of Control des Liegenschaftsfonds Berlin. Myth of Liberty & Myth of Control der GSW Privatisierung | Wellen der Konsequenzen: Globale Tragedy of the Individualists & Tragedy of the Government. Indem die *Akteure* und *Organisationen* von Berliner Budgetierung, LFB und GSW das *Myth of Liberty* mit dem *Myth of Control* verbanden, lösten der LFB im *Bestbieterverfahren* 2001–2015 und die GSW-Privatisierung im Jahr 2004 wieder hauptsächlich Schuldenprobleme. Die Haushaltslage des Landes war dramatisch und wurde daher als größtes *Risiko* wahrgenommen. Dennoch war der Schuldenstand Berlins im Jahr 2020 sechsmal so hoch wie 1990 (siehe ABBILDUNG 30). Berlin musste konsolidieren, aber der Verkauf von Grundstücken und Immobilien nach Jahrzehnten der Schuldensanierung trug nur zu einem geringen Teil zum Schuldenabbau bei: mit 4 Mrd. Euro etwa 6,3 Prozent der Schuldenlast von 2020 (siehe ABBILDUNG 32).⁷³ Dafür wurden jedoch 5,3 km² Liegenschaften aus Landesbesitz veräußert. Das entspricht 32 Prozent des Berliner Finanzvermögens von 1990 (siehe ABBILDUNG 33). Darüber hinaus wurden 1990–2020 364.580 Sozialwohnungen und damit 62 Prozent des Wohnungsbestandes der städtischen Wohnbaugesellschaften von 1990 verkauft (siehe ABBILDUNG 34).⁷⁴

An diesem Punkt begann die *Tragedy of the Government*. Der Verlust von Boden und Wohnraum führte zu einem Verlust der Kontrolle über die Boden- und Immobilienmärkte – besonders in Zeiten eines erneuten Bevölkerungswachstums seit 2011 (siehe ABBILDUNG 29). Seit der Finanzkrise 2008, einer globalen *Tragedy of the Individualists*, und der anschließenden Nullzinspolitik der EZB sind Investitionen auf dem Berliner Grundstücksmarkt sprunghaft angestiegen. Die niedrigen Zinsen an der Börse wurden zu einem hohen *Risiko* für die Renditeerwartungen von Investor*innen. In der europäischen Schuldenkrise flüchteten die *Finanzakteure* vor den schwächelnden Finanzmärkten und investierten in Wohn- und Büroimmobilien. Grundstücke und Immobilien vor allem in deutschen Metropolen wurden zu einer soliden und *risikoarmen* Investitionsanlage. Der Berliner Senat hat erst 2013 damit begonnen, von seiner haushaltsorientierten Bodenpolitik abzurücken. Erst dann wurde das *Risiko* des Verlustes von öffentlichem Grund und Boden höher eingeschätzt als das *Risiko* durch die Schuldenlast handlungsunfähig zu sein.

Die Eigentumsstruktur von Berliner Boden, Immobilien und Wohnungsbestand wechselte von Öffentlich zu Privat, ein Regime-Wechsel im Umfang von 5,3 km² (siehe ABBILDUNG 33 & 34). Weil seit 2008

⁷³ Exklusive der GSW Privatisierung 2 Mrd. Euro respektive 3,2 Prozent.

⁷⁴ Die Verkaufssumme entspricht laut SENS (2021b; eigene Berechnungen) 424 Tsd. m² an Wohnfläche. Das stimmt mit den Daten von SENS & INVESTITIONSBANK BERLIN (2002) und INVESTITIONSBANK BERLIN (2020) nicht überein. Die durchschnittliche Wohnung hätte eine Größe von 1 m².

die Nachfrage nach Investitionsmöglichkeiten durch *Finanzmarktakteure* zugenommen hat und seit 2011 das Bevölkerungswachstum angestiegen ist, sind die Preise für Liegenschaften und Wohnungen gestiegen. Deswegen startete der Berliner Senat auch keine Ankauffensive für Boden und Immobilien.

Die schwache Resistenz der Berliner Bodenpolitik gegenüber dem *nichtinstitutionellen Kontext* der Finanzialisierung und Internationalisierung zeigt sich symptomatisch an der Flächenknappheit in den Bezirken: Alle noch verfügbaren öffentlichen Grundstücke und die Rückkäufe im Bodenfonds müssen vor multiplen räumlichen Bedarfen abgewogen werden. (AZI siehe ABBILDUNG 40 & 41)

Myth of Liberty & Myth of Control & Myth of Similarity der TLP | Wellen der Konsequenzen: Globale Tragedy of the Individualists & Tragedy of the Commons. Die TLP aus dem Jahr 2013 kann als erste *Re-Solution* interpretiert werden, die versuchte das *Myth of Similarity* in die Berliner Bodenpolitik einzubeziehen. Sie fokussierte nicht nur das *Risiko* der steigenden Schulden, insbesondere in Zeiten der Nullzinspolitik der EZB, sondern bezog die Entwicklung von Flächen für zukünftigen Wohnbau und Infrastruktur in die bodenpolitische *Risikowahrnehmung* mit ein. Deshalb betonte die TLP politisch das Instrument des *Erbbaurechts* in Kombination mit *Konzeptverfahren*. Die Daten der SENSW (2021b) zeigen jedoch, dass diese Konzeptverfahren auch in Verkaufsverfahren ohne Erbbaurecht resultierten. Der Baugrund blieb damit nicht im Besitz des Landes Berlin.

Um die benötigten Flächen für die steigende Bedarfslage vom freien Boden- und Immobilienmarkt zurückzukaufen, führte die SenFin mit dem TLP auch das *Vorkaufsrecht* bei privaten Liegenschaftsverkäufen ein. Kurz zuvor, im Jahr 2011, verschärfte sich die *Tragedy of the Commons* mit der Abhängigkeit des Landes von der staatlichen Schuldenbremse – ein *intergenerationales* Erbe der europäischen Schuldenkrise. Noch heute stehen mit dieser *libertär-utilitaristisch* dominanten *Risikowahrnehmung* nur begrenzte öffentliche Mittel zur Verfügung, um die benötigten Flächen für öffentliche Nutzungen wie Schulen, Kindergärten und sozialen Wohnungsbau vom Post-Finanzkrisen-Markt zurückzukaufen. Von dieser Einschränkung ist sowohl das Instrument des *Vorkaufsrechts* als auch der Berliner Bodenfonds betroffen, der als siebtes *Ausverhandlungsformat* keine Trendwende in der Bodenpolitik vollziehen konnte. (AZI siehe ABBILDUNG 42)

Myth of Similarity des Runden Tisches Liegenschaftspolitik Berlin | Intergenerationale Welle monorationaler Bodenpolitik & Liberal-monorationale Sackgasse des Cycle of Tragedies of Property Myths. Vor dem Hintergrund von drei gebündelten *Tragedies of Property Myths* verstärkte sich seit 2011 die *intergenerationale Kritik* an der Berliner Bodenpolitik. Besonders die *egalitäre Kritik* der engagierten Zivilgesellschaft wurde mit den Jahren immer drastischer und absoluter: Boden sollte nicht nur zurückgekauft, sondern sollte „dem Markt entzogen“ werden. Parallel dazu konnten *Marktakteure* den *liberalen* Bodenmarkt immer stärker als dominante *Risikowahrnehmung* positionieren: Der städtische Boden für *monorational-egalitäre Vergabeverfahren* ist zu weiten Teilen privatisiert. Mit der *Re-Solution*

des RTLB haben sich seit 2013 *Akteure* und *Organisationen* aller *Planungsethiken*, vor allem aber die engagierte Zivilgesellschaft zusammengeschlossen, um den Einfluss auf die Bodenpolitik des Landes zu erhöhen und sie *sozial gerechter* zu gestalten. Die Beschwerden entfachten sich an einzelnen Themen (siehe TABELLE 12) und „brennenden“ Liegenschaftsfällen (siehe ABBILDUNG 37 & TABELLE 15; siehe 3. ANHANG), die exemplarisch für *intergenerationale Kritikpunkte* stehen: der Mangel an Flächen für kleinteilige nicht-kommerzielle Entwicklungen; der Mangel an Schulen und Kindergärten in den Innenstadtbezirken; der Mangel an *Konzeptvergabeverfahren* für Baugruppen und engagierte Unternehmer*innen, die kooperative Impulse in Innenstadt-Quartieren setzen wollen; der Mangel an leistbaren Wohnräumen und Gewerbeflächen. Kurzum: Die Gentrifizierung der Berliner Innenstadtbezirke als *Konsequenz* der Internationalisierung und Finanzialisierung eines Boden- und Immobilienmarktes, der in den Jahren 1990–2013 zu weiten Teilen privatisiert wurde, um die Landesschulden abzubauen. Daher können der Boden- und Immobilienmarkt kam noch reguliert werden.⁷⁵

Doch wie können diese *Risikowahrnehmungen* und *Motivationen* der Berliner Bodenpolitik *polyrational gemanagt* werden? Demokratisch legitimierte Vertreter*innen von Politik und Verwaltung sind am RTLB dieser *intergenerationalen Kritik* an dem Erbe *monorationaler* Bodenpolitik ausgesetzt. Sie können von dieser *egalitären Kritik* lernen. Und doch bleiben *Akteure* im *Myth of Control* verhaftet, denn bodenpolitische *Re-Solutions* müssen von demokratischen *Organisationen*, wie dem AGH, getroffen werden.

Demokratische *Organisationen* sind der Ethik „gleichwertiger Lebensverhältnissen“ auch räumlich verpflichtet. Auch *Marktakteure* mit Interesse an einer *ethisch-nachhaltigen* Bodenpolitik können von dieser *intergenerationalen Kritik* lernen, denn sie zeigt ihnen, dass die alleinige Fokussierung auf die „Schwarze Null“ der Schuldensanierung Probleme der Bodenpolitik *vereinfacht* und neue Probleme zukünftiger Flächennutzung schafft: Steigende Bodenkosten für alle Marktakteure. *Akteure* der sozialen Marktwirtschaft können auch am Wohlstand zukünftiger Generationen interessiert sein. *Ethisch-nachhaltige* Bodenpolitik kann einen Beitrag zu räumlicher Chancengerechtigkeit liefern. So etwa bei einer möglichst liberalen Wahl des Wohnortes im gewünschten Bezirk und bei Standortbestimmungen von Gewerberäumen in der räumlichen Nähe zu Kunden. Eine *ethisch-nachhaltige* Bodenpolitik reduziert sich nicht nur auf die Flächenkonkurrenzen von Innenstädten, weil dort die höchsten Renditen zu erwarten oder egalitär kommunizierte Partikularinteressen dominant sind. Sie wägt Flächennutzungen im gesamten Stadtraum und im ländlichen Raum ab. Dies erfordert *utilitaristische* Allokationen und Distributionen von Flächennutzungen.

Diese Analyse der *Cultural Theory* zeigt, was die *Akteure* und *Organisationen* der Berliner Bodenpolitik voneinander nicht wussten und wissen, weil sie im *Dialog of the Deaf* für die *Ethiken* der jeweils anderen

⁷⁵ Durch diese Analyse wird deutlich, dass keine RTLB Einheit zum Thema Gentrifizierung durchgeführt wurde. Nur der Liegenschaftsfall Nr. 28 wurde von den Präsentator*innen mit diesem Phänomen in Verbindung gebracht (siehe 3. ANHANG).

taub sind. Sie zeigt auch, wie Probleme und *Re-Solutions* formuliert werden, wenn *Akteure* und *Organisationen* nur die *Risiken* ihrer eigenen Planungsethik und *Property Myths* wahrnehmen. Ihre *Monorationalität* führt zu *Tragedies of Property Myths* und zu *Wicked Problems* für zukünftige Generationen. Die *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik lösten *Wicked Problems* nie aus den ethischen Gründen der *pluralistischen Gesellschaft*, sondern mit der Pragmatik *monorationaler* Planung. Sie sind „insufficiently clumsy and [...] erosive of democracy“ (VERWEIJ ET AL., 2006: 839). Damit ist die erste und leitende Forschungsfrage abschließend beantwortet.

Aber rückblickend noch eine Reflexion zur Eigentumsfrage von Boden: Nach DAVY (2012: 236; siehe KAPITEL 2.5.1.) ist *polyrationale* Bodenpolitik eigentlich nicht daran interessiert, wem Boden gehört. Sie propagiert *polyrationale Flächennutzungen* und fragt: Wie schaffen *polyrationale Eigentumsverhältnisse* diverse *Bodennutzungen*? Diese Arbeit konnte in Auseinandersetzung mit dieser Frage aufzeigen, dass *polyrationale Flächennutzungen* auf dem Berliner Bodenmarkt durch *strukturell-monorationale Eigentumsverhältnisse* der Finanzialisierung eingeschränkt werden. Somit wird die globale Finanzialisierung des Immobilienmarktes zusammenfassend als *liberal-monorationale* Sackgasse des *Cycle of Tragedies of Property Myths* interpretiert. Im Zusammenwirken mit der Nullzinspolitik der EZB ist sie so dominant, dass kein anders *Property Myth* sie ergänzen kann: Es macht einen Unterschied, wem Boden gehört. (AZI siehe ABBILDUNG 43)

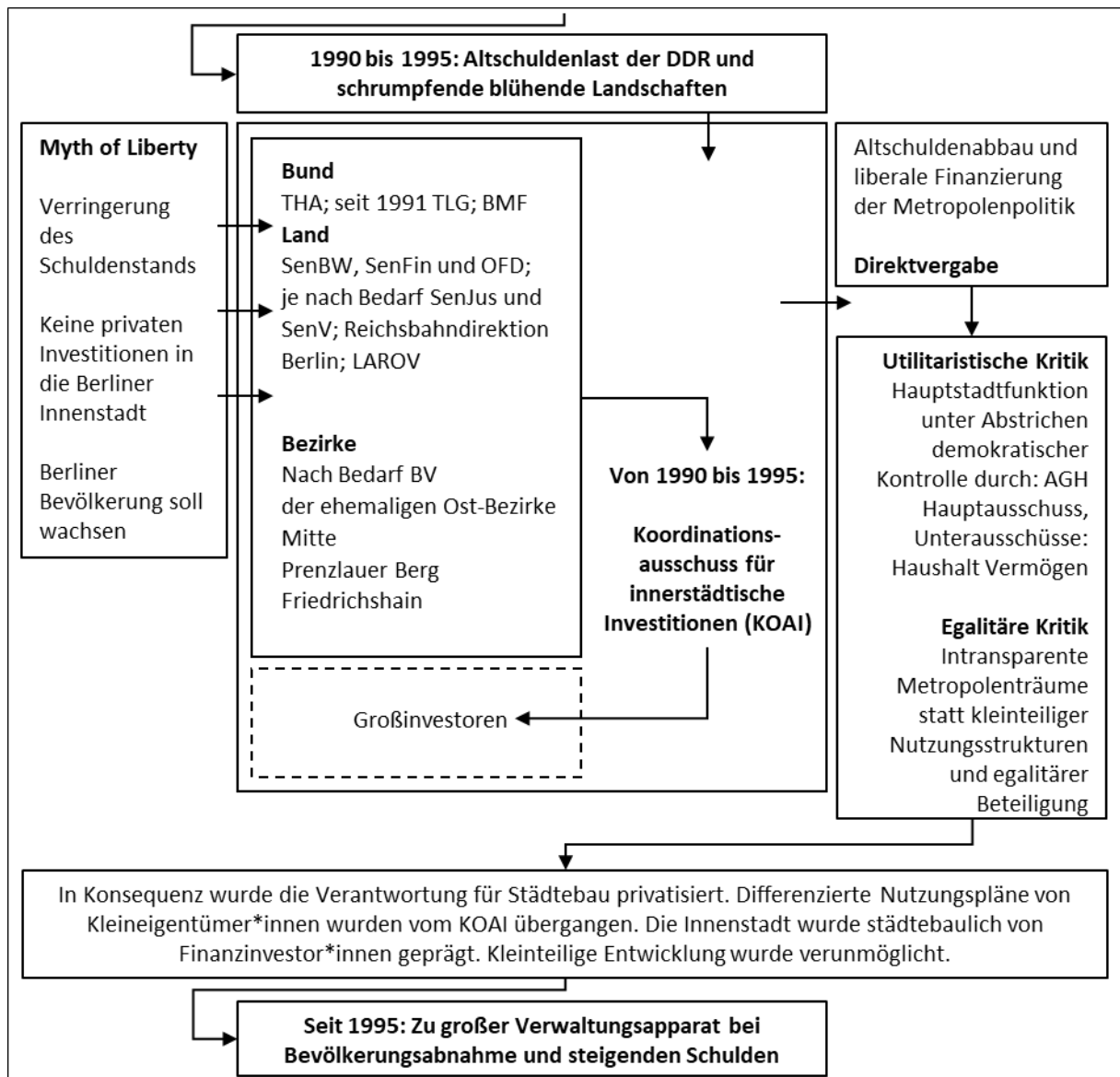


Abb. 38: AZI: Myth of Liberty des Koordinationsausschuss für innerstädtische Investitionen

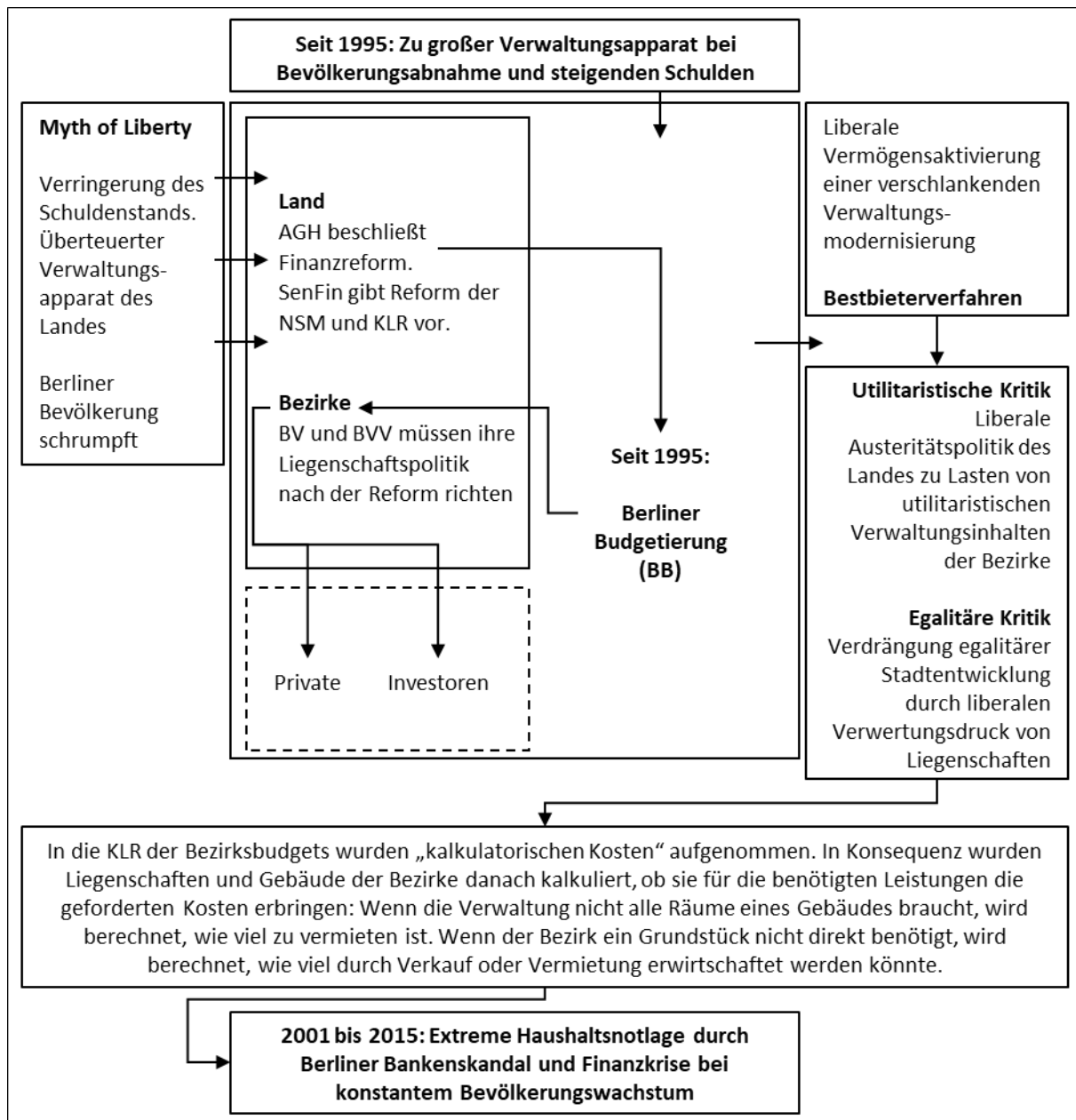


Abb. 39: AZI: Myth of Liberty der Berliner Budgetierung

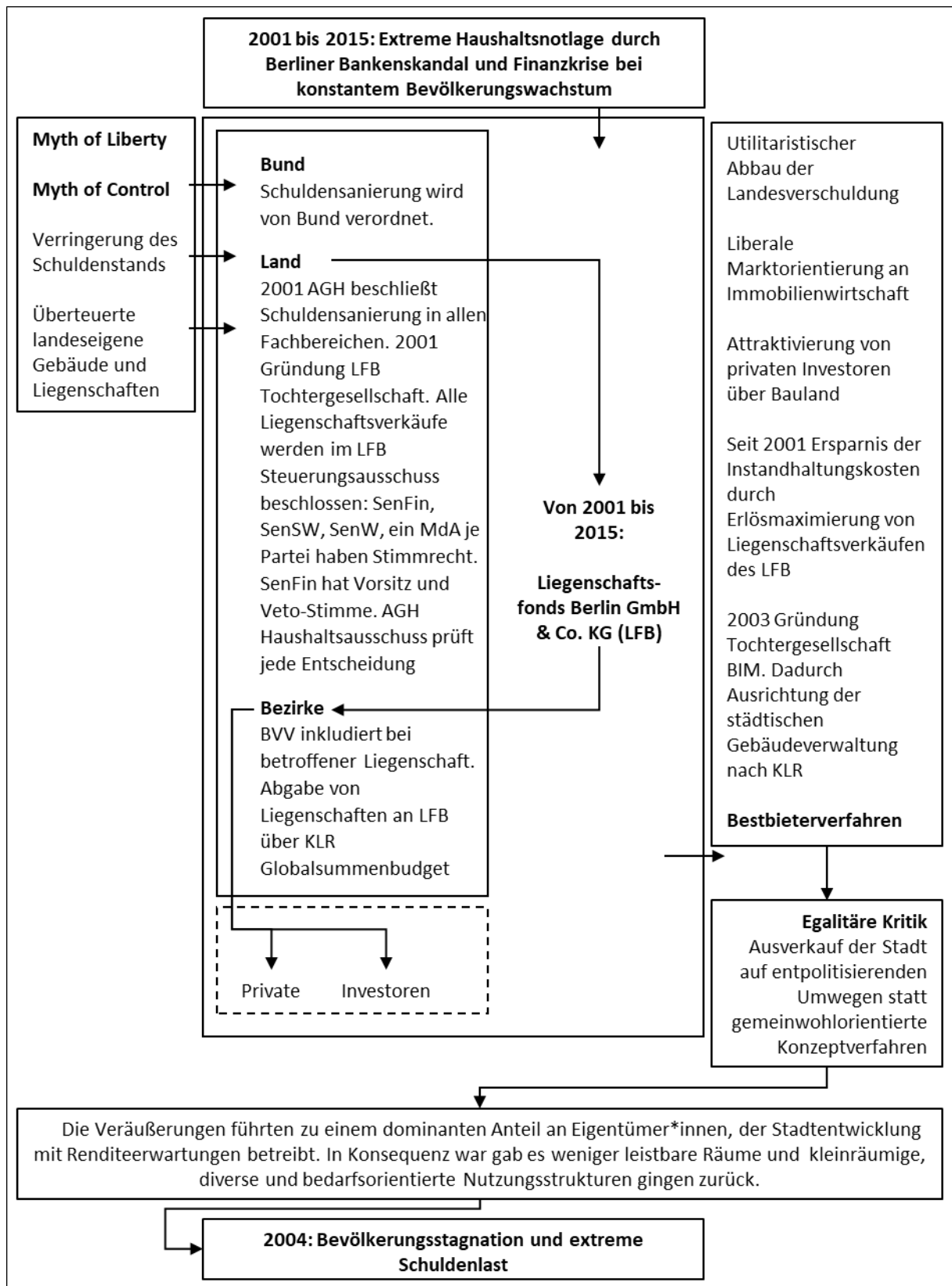


Abb. 40: AZI: Myth of Liberty & Myth of Control des Liegenschaftsfonds Berlin

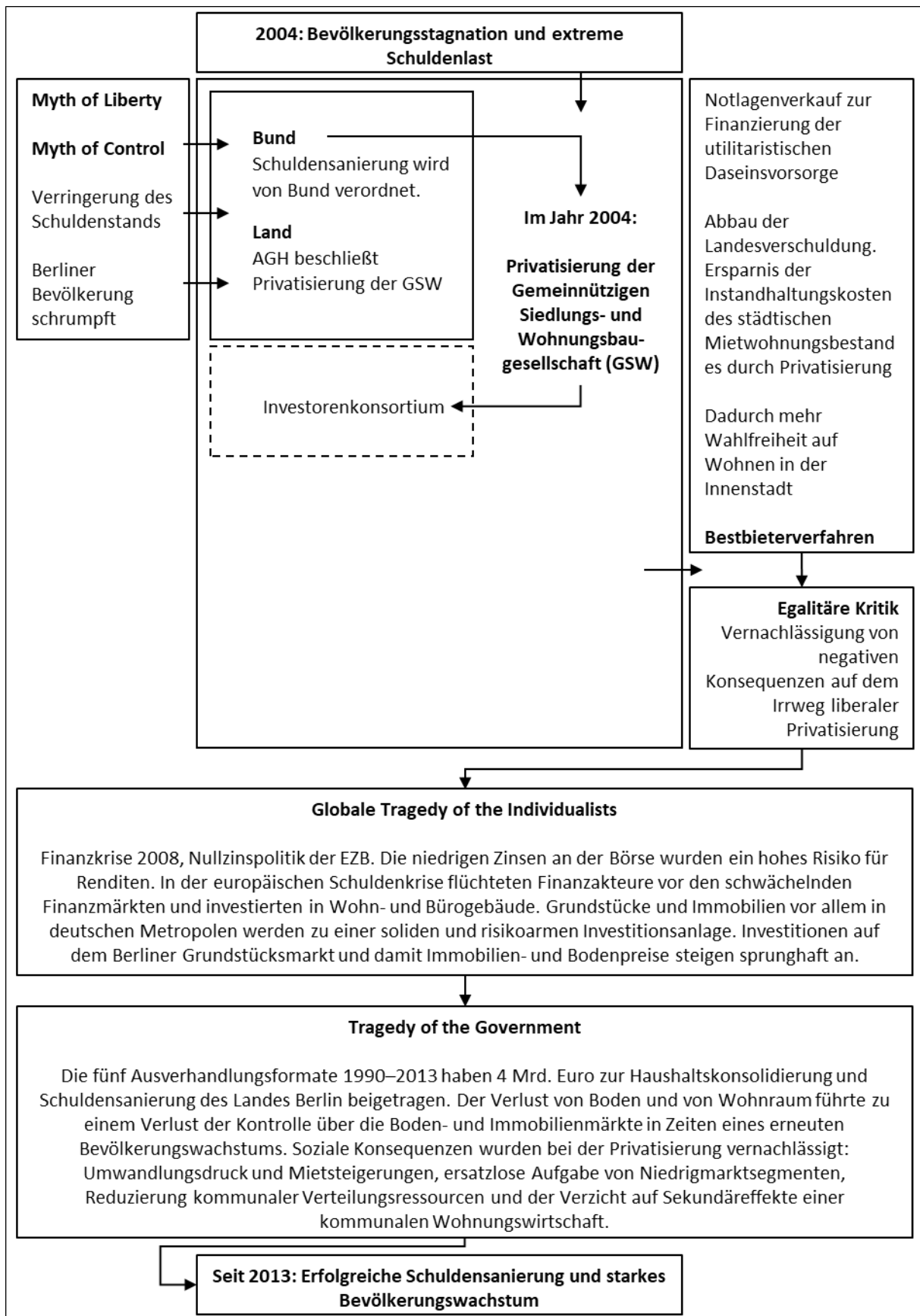


Abb. 41: AZI: Myth of Liberty & Myth of Control der GSW Privatisierung | Wellen der Konsequenzen: Globale Tragedy of the Individualists & Tragedy of the Government

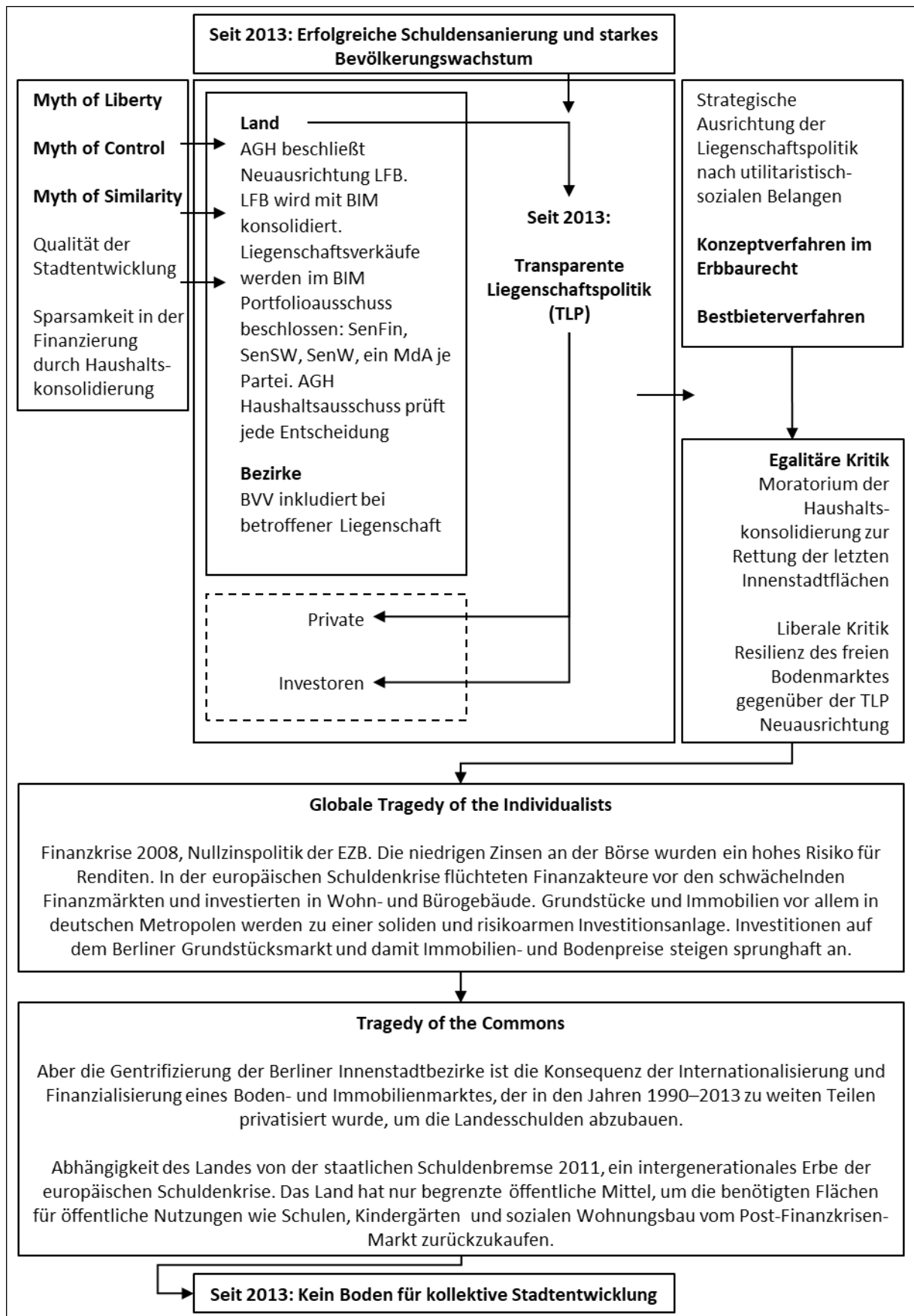


Abb. 42: AZI: Myth of Liberty & Myth of Control & Myth of Similarity der TLP | Wellen der Konsequenzen: Globale Tragedy of the Individualists & Tragedy of the Commons

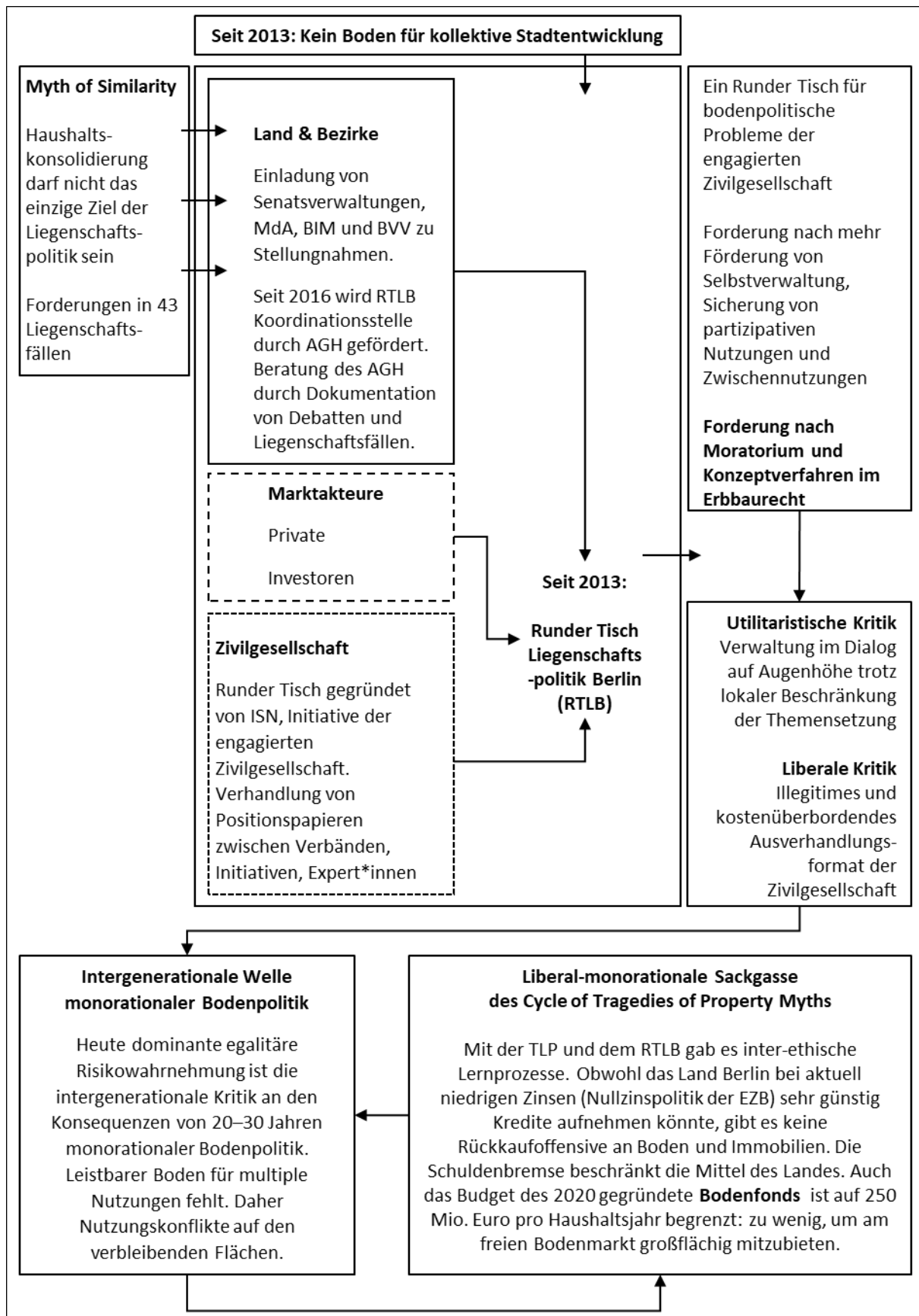


Abb. 43: AZI: Myth of Similarity des Runden Tisches Liegenschaftspolitik Berlin | Intergenerationale Welle monorationaler Bodenpolitik & Liberal-monorationale Sackgasse des Cycle of Tragedies of Property Myths

5.2. Polyrationale Lösungen der Bodenpolitik

Polyrationale Bodenpolitik respektiert alle *Ethiken der Planung*: liberale Marktwerte, utilitaristische demokratische Prozesse und das Privatrecht. Sie berücksichtigt auch die *soziale Gerechtigkeit* und das lokale Bewusstsein von Anwohner*innen. Es braucht alle diese *Risikowahrnehmungen*, um in Berlin *ethisch-nachhaltige Re-Solutions* der Bodenpolitik zu finden. Eine *Clumsy Solution* der Berliner Bodenpolitik muss deren *Wickedness* auf allen Polity-Ebenen suchen. Ansatzpunkte gibt es im Grundgesetz zu neuen Definitionen von Eigentum (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2020a); im BauGB (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, 2021) zur Regelung von *Vergabeverfahren*; oder auf der EU-Ebene der EZB, die definiert, wie und wofür Kommunen Schulden machen dürfen und deren Nullzinspolitik die Immobilienwirtschaft zu Spekulationen mit „Betongold“ führt. Wenn die Schuldenkonsolidierung zu einem Symptom des *Wicked Problem* „Austeritätspolitik“ wird, sind *Liegenschaftsverkäufe* des Landes tatsächlich alternativlos. Wenn das *Wicked Problem* „öffentliche Schulden“ auf EU- und Bundes-Ebene *clumsy* gelöst wird, erweitert sich der monetäre Rahmen für Kommunen. Sie können sich Flexibilität im Dialog der *Rationalitäten* erlauben (siehe ABBILDUNG 4): Die Bauwirtschaft kann mit einem höheren öffentlichen Auftragsvolumen rechnen. Da der finanzielle Druck auf die Kommunen abnimmt, erweitert sich das Zeitfenster die Zivilgesellschaft bei der *Vergabe* einzelner Liegenschaften einzubeziehen. Wird der Bodenmarkt nicht nur durch den Bodenpreis bestimmt, können sich Kommunen in der Vergabe für Konzepte öffnen, die lokale *Re-Solutions* für Quartiere ermöglichen wollen.

Darüber hinaus respektiert *polyrationale* Bodenpolitik *fatalistische* Teile der Gesellschaft, konkret: die Bürger*innen, die sich nicht beteiligen wollen oder können, und die Flächen, die in *monorationalen Ausverhandlungsformaten* nicht von Interesse sind. Außerdem berücksichtigt sie, dass gewisse Flächen ohne menschliches Eingreifen einen höheren Eigenwert haben oder für zukünftige Generationen aufgespart werden könnten.

Bodenpolitik ist komplexer und unsicherer als die meisten *Akteure* und *Organisationen* in ihrem *nichtinstitutionellen Kontext* wahrnehmen. Ihre *Re-Solutions* sind *essentiell ungerecht*. Erkennen *Akteure* und *Organisationen* diese Tatsache an, beziehen sie andere *Planungsethiken* in die *Ausverhandlungsformate* der Bodenpolitik ein. Dazu noch einmal Davy:

„*Polyrational listening is not eager to identify the party, who is wrong, but a fresh perception that has to be contemplated yet. [...] Weak polyrationality demands that policymakers acknowledge plural rationalities as a sign of vitality, »joie de vivre«, not disorder.*“ (DAVY, 2012: 202)

In *polyrationalen Ausverhandlungsformaten* werden die Erwartungen der *Akteure* und *Organisationen* in ihren Argumenten zusammengetragen und in den dahinterliegenden *Motivationen* gemanagt. Sowohl in der TLP als auch am RTLb konnte dieser *inter-ethische* Lernprozess in Ansätzen beobachtet werden. Beide *Ausverhandlungsformate* bedienen sich der *Weak Polyrationality*, indem sie mindestens drei *Ethiken* in ihre Problemformulierung (RTLb) und Lösungsformulierungen (TLP) einbeziehen.

Der RTLB versteht sich als ein deliberatives *Ausverhandlungsformat*, dessen Ziel es ist Bürgermacht und Ko-Produktion auszuweiten. Um *ethisch-nachhaltig* zu wirken, müsste der RTLB sein *egalitär-monorationales* Selbstbild hinterfragen: hier wird noch immer die Schuldfrage schlechter Bodenpolitik fokussiert. In Zukunft könnte er als eine *Clumsy Institution* wirken. Also ein Ort, an dem sich die *Tragedies of Property Myths* erzählt werden, um aus der *Perspektive* der *Überexkludierten* kritische Zwischenbilanzen der *Wellen intergenerationaler Konsequenzen* zu ziehen. Dafür müsste er über exemplarische Liegenschaftsfälle hinausgehen. Diese Arbeit hat gezeigt, für welche *Kritik* diese Liegenschaftsfälle in Summe stehen (siehe 3. ANHANG): Städtische Liegenschaften sollen nicht in *Bestbieterverfahren* verkauft und lokale Initiativen in *Konzeptverfahren* eingebunden werden. Prozesse der Liegenschaftspolitik sollen nachvollziehbar und transparent sein. Wohnen und Arbeiten in Berlin soll leistbar und lebenswert bleiben.

Gleichzeitig sollte der RTLB Bodenpolitik nicht *egalitär vereinfachen*. Aus den Liegenschaftsfällen und der Teilnehmer*innen-Struktur zeigt sich, dass häufig über Investor*innen gesprochen wird, seltener mit ihnen. Das ist auch dadurch bedingt, dass sie sich nicht als Schuldige jeder Stadtentwicklung mit Gewinninteressen anprangern lassen wollen. Denn auch *Marktakteure* handeln nach einem – wenn auch *liberal-monorationalen* – Ethikkodex. Wenn sich der RTLB in Zukunft mehr als *Clumsy Institution* statt als deliberatives *Ausverhandlungsformat* definiert, könnten auch *liberale Akteure* und *Organisationen* zur Teilnahme *motiviert*, ihre *Kritik* einbringen – und auch in ihren *Rationalitäten* *kritisiert* werden. Wenn sich die *Akteure* der kontrahierenden *Planungsethiken* in ihren Grundannahmen anerkennen und für ein politisches Anliegen in einem strategischen *Ausverhandlungsformat* zusammenkommen, können sie sich ihre konkurrierenden Probleme, *Re-Solutions* und *Konsequenzen* formulieren. Dadurch könnte der *inter-ethische* Lernprozess der Berliner Bodenpolitik verstärkt werden. In den Grundannahmen werden sich die *Akteure* nicht beeinflussen lassen, aber in Bezug auf die Bodenpolitik werden sich ihre strategischen Positionen verschieben. Denn Probleme, *Re-Solutions*, Ziele und damit Empfehlungen an das AGH werden gemeinsam formuliert. Damit ist die zweite Forschungsfrage abschließend beantwortet.

6. Conclusio

Alle *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 werden in der Literatur breit diskutiert. Bisher wurden sie jedoch noch nicht in einem historisch-*intergenerationalen Kontext* zusammengeführt. Die vorliegende Arbeit konnte diese planungspraktische Forschungslücke schließen.

Nach VERWEIJ ET AL. (2006: 838) ist die Anwendung der *Cultural Theory* auf eben solche langfristigen und historischen Entwicklungen auf mehreren Polity-Ebenen schwierig zu konzeptionieren. Die Analyse über die vier *Rationalitäten* kann dort besonders gut ansetzen, wo sie eine *situative Dynamik* in einem einzelnen *Ausverhandlungsformat* vorfindet. Diese Arbeit kann zu dieser planungstheoretischen Debatte einen Beitrag leisten, indem sie die vier *Rationalitäten* über einen langfristigen Zeitraum von 30 Jahren spannt. Dazu trägt auch die experimentelle Konzeptionierung der *Komplexität*, *Unsicherheit* und *Normativität* von *Wicked Problems* und der *Rationalitäten* im AZI (MAYNTZ & SCHARPF, 1995) bei. Besonders wichtig war mir dabei die Begrifflichkeiten der *Cultural Theory* in *pluralistische* Planungsethiken zu übersetzen. Hier konnte ich vor allem aus den Arbeiten von THOMPSON ET AL. (1999), VERWEIJ ET AL. (2006), DAVY (2012) und HARTMANN (2012, 2018) schöpfen. Ich konnte auf die *Cultural Theory* der Bodenpolitik (DAVY, 2012) und der Partizipation (HARTMANN, 2012) zurückgreifen und darauf aufbauend eine planungsethische *Cultural Theory* der *Ausverhandlungsformate* von Bodenpolitik konzeptionieren.

Auf diesen Versuch eine planungstheoretische Forschungslücke zu schließen, werde ich in Zukunft aufbauen, etwa mit einer typologischen Verknüpfung der *Ethiken der Planung* zu pragmatischen Planungstheorien, besonderes der Planungskulturforschung. Deren aktueller Forschungsstand bezieht die *Cultural Theory* noch nicht mit ein (vgl. OTHENGRAFEN ET AL., 2019). Damit möchte ich mich selbst weiter zu „Cross-disciplinary Learning“ und „Conceptual Borrowing“ anregen (VERWEIJ ET AL., 2020: 285).

Planungstheorien verbleiben jedoch nicht in der Wissenschaft, sondern können von *Planungsakteuren* praktisch genutzt werden. Dazu sollten sie pragmatisch sein. Ich denke, dass die *Cultural Theory* in der Begrifflichkeit der *Ethiken der Planung* hier einen wertvollen Beitrag leisten kann, weil eine ganze Bandbreite an *Planungsakteuren* von ihnen repräsentiert wird. Der theoretische Versuch die *pluralistische Gesellschaft* in ihren *Ethiken* zu erfassen und in unperfekten *Clumsy Solutions* zusammenzuführen, macht diese idealtypische Stilisierung realitätsnah.

Einige Fragen, die sich diese Arbeit vorgenommen hat, müssen unbeantwortet bleiben. So konnten zwar *juristische Landnutzungsrechte*, *eingeschränkte* und *gemeinsame Eigentumsverhältnisse* (DAVY, 2012: 143) nach *Planungsethiken* konzeptioniert werden, fanden jedoch keinen Eingang in die Analyse. *Eigentums-Regime* (ebd.: 161) konnten im Theorieteil ebenfalls konzeptioniert werden. In der Analyse wurde zusammenfassend mit den *Tragedies of Property Myths* gearbeitet, der *Eigentums-Regime* einschließt. Auf die Benennung von dominanten *Eigentumsverhältnissen* auf dem Berliner Bodenmarkt als *Regime* wurde jedoch verzichtet. In 30 Jahren wandelte sich ein *Regime* des *öffentlichen Eigentums* zu einem *Regime* des *Privateigentums*. Nach der Finanzkrise 2008 und der anschließenden Finanzialisierung und Internationalisierung des Boden- und Immobilienmarktes konnte in Berlin keine Trendwende zurück

zum *Regime* des *öffentlichen Eigentums* vollzogen werden, obwohl die Stadt nun wächst und Boden für öffentliche Bedarfe sucht. Die tieferen Erläuterungen der Prozesse während und nach der Finanzkrise sind ein *Blind Spot* dieser Arbeit. Gleichzeitig hat diese Arbeit dazu angeregt mich eindringlicher mit der Finanzkrise zu befassen, etwa mit den „Varieties of Residential Capitalism“ nach SCHWARTZ & SEABROOKE (2008), die ebenfalls mit vier Typologien arbeiten – wie die *Cultural Theory*.

Diese Arbeit war ein planungstheoretisches und planungspraktisches Experiment. Damit habe ich das Ziel verfolgt *Komplexität, Unsicherheit* und *Normativität* in Zukunft einfacher formulieren zu können. Denn, wenn ich eines zur Arbeit mit der *Cultural Theory* gelernt habe, dann, dass sie zum ständigen *Perspektivwechsel* auffordert. Ich musste die Berliner Bodenpolitik vierfach verstehen lernen. Und dann galt eben auch für den roten Faden meiner eigenen Gedanken: „Divided We Stand, United We Fall“ (SCHWARZ & THOMPSON, 1990: 12–13).

In 30 Jahren wurde immer wieder versucht *Re-Solutions* für das *Wicked Problem* der Berliner Bodenpolitik zu finden: Fünf Berliner *Ausverhandlungsformate* bezogen sich dabei auf *liberal-monorationale* oder *utilitaristisch-monorationale Property Myths*. Aktuelle *Ausverhandlungsformate* versuchen Probleme vereinfachter *Re-Solutions* früherer Generationen neu zu lösen. Meistens werden *Wicked Problems* nicht *polyrational* geschweige denn für die *pluralistische Gesellschaft* gelöst, sondern durch politisch-ökonomische Machtstrukturen und deren *monorationale* Planungspragmatik. Das führt zu Dilemmata:

„Whenever actions are effectively irreversible and whenever the half-lives of the consequences are long, every trial counts. And every attempt to reverse a decision or to correct for the undesired consequences poses another set of wicked problems, which are in turn subject to the same dilemmas.“ (RITTEL & WEBBER, 1973: 163)

Für die meisten *Ausverhandlungsformate* der Berliner Bodenpolitik dominierte das *Risiko* des Schuldenabbaus diese Pragmatik. In Zukunft wird man sich fragen müssen, ob das *Wicked Problem* der Berliner Bodenpolitik nur auf der Landes-Ebene zu suchen ist. Oder ob es nicht vielmehr die Hindernisse der EU- und Bundesgesetzgebung, nationale und regionale Wirtschaftskräfte, die Internationalisierung und Finanzialisierung der Boden- und Immobilienmärkte oder die allgegenwärtige „VielfachKrise“ (DEMIROVIĆ ET AL., 2011) sind, die Bodenpolitik im Schatten der Schuldenpolitik *essentiell ungerecht* machen. Unter solchen Mehrebenen-Belastungen wird es komplex und unsicher bleiben, gerechte *Re-Solutions* im Sinne einer *intergenerationalen Polyrationality* zu finden.

An dem *longitudinalen* Fall der Berliner Bodenpolitik 1990–2020 konnte diese Arbeit zeigen, dass *intergenerationale Tragedies of Property Myths* in einem *Cycle of Tragedies of Property Myths* gefangen sein können: *Polyrationale Bodenpolitik* ist heute kaum möglich, weil in der Vergangenheit vorrangig *liberale Monorationalität* als *ethisch-nachhaltige* Lösung formuliert wurde. Die schwache Resistenz der Berliner Bodenpolitik gegenüber den Prozessen der Finanzialisierung und Internationalisierung zeigt, dass *monorationale Folgewellen* spätere Generationen mit unbeabsichtigter Wucht treffen können. Und auch

die Zukunft der Berliner Bodenpolitik mit dem Berliner Bodenfonds als politischer Trendwende ist durch die staatliche Schuldenbremse begrenzt. Der überhitzte Berliner Bodenmarkt kann nach 30 Jahren Ausverkauf nicht mit einem budgetär begrenzten Haushalt unter Kontrolle gebracht werden.

Daher sollten vor allem Wiederholungen *monorationaler Re-Solutions* und ihre gegenwärtige *Kritik* untersucht werden. Diese Forschung kann ein Beitrag dazu leisten, wie zukünftige *Polyrationalität* in der Bodenpolitik aussehen könnte. Das ist die zentrale Lehre aus der Geschichte der Berliner Bodenpolitik: Die *Ausverhandlungsformate* lernen nicht von *ethischen Kritikpunkten* aus der Zukunft. Es werden keine *Clumsy Solutions* gesucht. *Monorationale Re-Solutions* werden wiederholt, weil Probleme der Bodenpolitik *vereinfacht* und *Risiken* nur selektiv und kurzfristig *wahrgenommen* werden. Um Bodenpolitik für die *pluralistische Gesellschaft* zu gestalten, sollten sich *Ausverhandlungsformate* verpflichten *intergenerationale Kritiken* einzubinden: Was sind die *multiplen Risikowahrnehmungen* der *polyrationalen* Bodenpolitik? In der Gegenwart, in der nahen und fernen Zukunft? In den 2050er Jahren, wenn zukünftige Generationen auf die Bodenpolitik der 2020er zurückblicken und Bilanz ziehen, sollte unsere Gegenwart nicht in ihren *monorationalen* Restriktionen für die Zukunft kritisiert werden. Die Bodenpolitik der 2020er Jahre sollte dann mit *pluralistischen Ethiken* assoziiert werden, indem sie für *intergenerationale* Gerechtigkeit eingestanden ist.

7. Literaturverzeichnis

- AfS (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg) (2021a). *Bevölkerung in Berlin 1991 bis 2020*. Brandenburg. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/bevoelkerung/demografie/bevoelkerungsstand>
- AfS (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg) (2021b). *Lebendgeborene und Gestorbene in Berlin 1991 bis 2020*. Brandenburg. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/bevoelkerung/demografie/geburten-sterbefaelle-eheschliessungen>
- AfS (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg) (2021c). *Wanderungen über die Landesgrenze von Berlin 1991 bis 2020*. Brandenburg. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/bevoelkerung/demografie/zu-und-fortzuege>
- Albers, G. (1970). Stadtentwicklungsplanung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*. Hannover.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning re-examined. In *Environment and Planning B* 31, 743–758.
- Albrechts, L., & Balducci, A. (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. In *disP – The Planning Review* 49(3), 16–27.
- Allmendinger, P. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. In *Planning Theory* 1(1), 77–99.
- Altrock, U. (2008). Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. S., & Breitfuss, A. (Hrsg.). *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat* (61–86). Wiesbaden.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. In *AIP Journal* 35(4), 216–224.
- Basta, C. und Moroni, S. (Hrsg.) (2013). *Ethics, design, and planning of the built environment*. Dordrecht.
- Banner, G. (1996). Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Dokumentationsband zur internationalen Recherche. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung* (147–169). Gütersloh.
- Baum, H. S. (1977). Toward a post-industrial planning theory. In *Policy Sciences* 8(4), 401–421.
- Behling, K. (2019). *Die Treuhand: Wie eine Behörde ein ganzes Land abschaffte*. Berlin.
- Bentham, J. (2007 [1789]). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Mineola, NY.
- KGSt (Bertelsmann Stiftung, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (2009). *Manifest zum öffentlichen Haushalts und Rechnungswesen in Deutschland. Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppisches Haushalts- und Rechnungswesen*. Berlin. https://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Berliner_Manifest.pdf (nicht mehr zugänglich)
- Bertolini, L. (2010). Complex systems, evolutionary planning? In de Roo, G., & Silva, E. A. (Hrsg.). *A planner's encounter with complexity* (81–98). Farnham, Surrey.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In Benz, A. (Hrsg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung: Bd. 1. Reihe Governance* (11–28). Wiesbaden.
- Benz, A. und Fürst, D. (2002). Policy learning in regional networks. In *European Urban and Regional Studies*, 9(1), 21–35.
- Billé, R. (2008). Integrated coastal zone management: Four entrenched illusions. In *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* 1(2), 75–86.
- BIM (Berliner Immobilienmanagement GmbH (2021a). *Die BIM – Immobiliendienstleister für das Land Berlin*. Berlin. <https://www.bim-berlin.de/>

- BIM (Berliner Immobilienmanagement GmbH (2021b). *Erbbaurechte für gewerbliche Bauflächen des Landes Berlin*. Berlin. https://www.bim-berlin.de/fileadmin/Bilder_BIM_Website/3_Immobilien/Verkauf/Erbbaurecht/RZ_BIM_Flyer_Erbbaurecht_002_final.pdf
- BIM (Berliner Immobilienmanagement GmbH (2021c). *Konzeptverfahren. Kurz und knapp*. Berlin. https://www.bim-berlin.de/fileadmin/Bilder_BIM_Website/5_Presse/Publikationen/BIM_Broschuere_Konzeptverfahren_low_Doppelseiten.pdf
- Black, H. C. (1990). *Black's Law Dictionary. 6th edition*. St. Paul, MN.
- Blotevogel, H. H., & Humer, A. (2020). *Theorie der Raumordnung und Raumplanung. Vorlesung am Institut der Geographie und Regionalforschung im Sommersemester 2020*. Wien. <https://www.ufind.univie.ac.at/de/course.html?lv=290023&semester=2020S>
- Bodenschatz, H. (1995). *Berlin. Auf der Suche nach dem verlorenen Zentrum*. Hamburg.
- Böick, M. (2020). *Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990-1994*. Berlin.
- Bökemann, D. (1982). *Theorie der Raumplanung*. München, Wien.
- BPB (Bundesanstalt für politische Bildung)(2015). *Das Vermögen der DDR und die Privatisierung durch die Treuhand*. Berlin. <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/zahlen-und-fakten-zur-deutschen-einheit/211280/das-vermoegen-der-ddr-und-die-privatisierung-durch-die-treuhand>
- Bromley, D. W. (1991). *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford, MA, Cambridge, MA.
- Bromley, D. W. (2006). *Sufficient reason. Volitional pragmatism and the meaning of economic institutions*. Princeton, NJ.
- Brüggemeier, M. (2001). Public Management. In Hanft A. (Hrsg.). *Grundbegriffe des Hochschulmanagements* (377–383). Neuwied.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco, CA.
- Bundesamt für Justiz (1990a). *Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens*. Berlin. <http://www.gesetze-im-internet.de/treuhg/index.html>
- Bundesamt für Justiz (1990b). *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)*. Berlin. <http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/>
- Bundesamt für Justiz (1992). *Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz (Investitionsvorranggesetz – InvVorG)*. Berlin. <https://www.gesetze-im-internet.de/invorg/BJNR012680992.html>
- Bundesamt für Justiz (2020a). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>
- Bundesamt für Justiz (2020b). *Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz)*. Berlin. <https://www.gesetze-im-internet.de/altschg/BJNR098610993.html>
- Bundesamt für Justiz (2021). *Baugesetzbuch (BauGB)*. Berlin. <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>
- Bundesministerium der Finanzen (2020). *Die Regelung offener Vermögensfragen*. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Vermögensrecht_und_Entschädigungen/regelung-offener-vermoegensfragen.html

- Bundesverfassungsgericht (2006). *Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006- 2 BvF 3/03 -, Rn. 1-256*. Karlsruhe.
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/10/fs20061019_2bvf000303.html
- Bundesverfassungsgericht (2006). *Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018- 2 BvF 1/15 -, Rn. 1-357*. Karlsruhe.
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/09/fs20180919_2bvf000115.html
- BvS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (2003). *Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Abschlussbericht der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben*. Berlin.
- Castells, M. (1977). *The urban question. A Marxist approach*. London.
- Castells, M. (1978). *City, class, and power*. London.
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. In *Economica*.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. In *Journal of Law and Economics* 3, 1–69.
- Collingridge, D. (1992). *The management of scale: Big organizations, big decisions, big mistakes*. London.
- Curzon, L. B., & Richards, P. (Hrsg.) (2007). *The longman dictionary of law*. Harlow.
- Czada, R. (1994). Schleichweg in die »Dritte Republik«. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. In *Politische Vierteljahresschrift* 94(2), 245–270.
- DAEF (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung) (2016). *Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager*. Berlin.
https://www.bundestag.de/resource/blob/419710/d535ca62c1bf716183a3030321181e2f/kmat_59-data.pdf
- Dake, K., & Thompson, M. (1999). Making Ends Meet, in the Household and on the Planet. In *GeoJournal* 47(3), 417–424.
- Davidoff, P., & Reiner, T. A. (1962). A choice theory of planning. In *Journal of the American Institute of Planners* 28(2), 103–115.
- Davy, B. (1997). *Essential injustice: When legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes*. Wien.
- Davy, B. (2004). *Die Neunte Stadt: Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030*. Wuppertal.
- Davy, B. (2005). Bodenpolitik. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landsplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Raumordnung* (117–125). Hannover.
- Davy, B. (2008). Plan it without a condom! In *Planning Theory* 7(3), 301–317.
- Davy, B. (2012). *Land policy. Planning and the spatial consequences of property*. New York, NY.
- Demirović, A., Dück, J., Becker, F., & Bader, P. (Hrsg.) (2011). *VielfachKrise. Im finanzmarktdominierten Kapitalismus*. Hamburg.
- Demokratische Initiative 100% Tempelhofer Feld e.V (2021). *Volksentscheid über ein Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes (ThF-Gesetz)*. Berlin. <https://www.thf100.de/volksentscheid2014.html>
- Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property rights. In *American Economic Review* 57(2), 347–359.
- de Roo, G., & Silva, E. A. (Hrsg.) (2010). *A planner's encounter with complexity*. Farnham, Surrey.
- Derrida, J. (2001). *Writing and difference*. London.
- Der Spiegel (1992). *Schlau gemacht* (23/1992). Hamburg. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13688615.html>

- Die Linke (2019). *Klausur der Fraktion DIE LINKE Berlin, 15. – 17. März 2019, Rheinsberg, 17. März 2019. Beschluss der Fraktion DIE LINKE Berlin: Liegenschaftspolitische Positionierung.* Rheinsberg.
https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/download/2019/190317_Klausur_Beschluss_Liegenschaften.pdf
- Douglas, M. (1978). Cultural bias. In Royal Anthropological Institute (Hrsg.). *Occasional Paper 35.* London.
- Douglas, M. (Hrsg.) (1982). *Essays in the sociology of perception.* London.
- Douglas, M. (1987). *How institutions think.* London.
- Douglas, M. (1999). Four cultures: The evolution of a parsimonious model. In *GeoJournal* 47(3), 411–415.
- Durkheim, É. (1985 [1917]). *The elementary forms of religious life.* New York, NY.
- Eucken, W., & Böhm, F. (Hrsg.) (1948). *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft.* Godersberg.
- European Council of Town Planners (ECTP) (2003). *Die Neue Charta von Athen 2003. Vision für die Städte des 21. Jahrhunderts.* Berlin.
https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/neue_charta_von_athen_2003.pdf
- Ellis, R. J., & Thompson, M. (Hrsg.) (1997). *Culture matters: Essays in honor of Aaron Wildavsky.* Boulder, CO.
- Etzioni, A. (1973 [1967]). Mixed-scanning: A „third“ approach to decision-making. In Faludi, A. (Hrsg.). *A reader in planning theory* (217–229). Oxford.
- Fainstein, S. (2010). *The just city.* Ithaca.
- Fainstein, S., & Campbell, S. (2012). *Readings in planning theory.* Oxford.
- Faludi, A. (1969). *Planungstheorie oder Theorie des Planens?* In *Stadtbauwelt* 23(38/39), 216–220.
- Federal Housing Administration (1938). *Underwriting manual. Underwriting and valuation procedure under title II of the National Housing Act.* Washington, D. C.
<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Federal-Housing-Administration-Underwriting-Manual.pdf>
- Fischer, A. H. (1999). Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Berliner Verwaltung. Vortrag auf dem Bundeskongress 'Netzwerk Reform' am 23. Juni 1999. Berlin.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Hrsg.) (2012). *The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice.* Durham, NC.
- Flämig, H. (2018). Wirtschaftsverkehr. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Stadt- und Regionalentwicklung* (2889–2899). Hannover.
- Flyvbjerg, B. (2001). Making social science matter. In Cambridge University G8 Renewable Energy Task Force (Hrsg.). *Final report 2001.* Cambridge, MA.
http://www.energiasinfronteras.org/Documentacion/G8_report.pdf
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. In *Journal of Planning Education and Research* 21(4), 353–366.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2021). *Reform des Hamburgischen Transparenzgesetzes.* Hamburg.
<http://transparenz.hamburg.de/13435532/reform-hmbtg/>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom.* Chicago, IL.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action.* Princeton, CA.
- Funke, U. (1997). *Vom Stadtmarketing zur Stadtkonzeption.* Stuttgart.
- Gailing, L., & Hamedinger, A. (2019). Neoinstitutionalismus und Governance. In Wiechmann, T. (Hrsg.). *ARL Reader Planungstheorie. Band 1* (167–178). Hannover.

- Ganser, K., Hesse, J. J., & Zöpel, C. (Hrsg.) (1991). *Die Zukunft der Städte*. Baden-Baden.
- Geiselhart, K., & Steiner, C. (2012). Pragmatistische Gedanken für die Geographie. In *Berichte zur deutschen Landeskunde* 86(1), 5-16.
- George, H. (1889 [1879]). *Progress and poverty. An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth*. New York, NY.
- Giddens, A. (1997). *Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung: Bd. 1. Theorie und Gesellschaft*. Frankfurt am Main.
- Gorke, M. (1999). *Artensterben: Von der ökologischen Theorie zum Eigenwert der Natur*. Stuttgart.
- Gorke, M. (2000). Was spricht für eine holistische Umweltethik? In *Natur und Kultur* 1(2), 86–105.
- Grande, E. (2012). Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. In *Politische Vierteljahresschrift* 53(4), 565–592.
- Green, D., & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of rational choice theory*. New Haven, CT.
- Gross, J., & Rayner, L. S. (1985). *Measuring culture*. New York, NY.
- Grabow, S., & Heskin, A. (1973). Foundations for a radical concept of planning. In *Journal of the American Institute of Planners* 39(2), 106–114.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In *American Journal of Sociology* 91(3), 481–510.
- GSW Immobilien AG (2021). *Aktieninformationen*. Berlin.
<https://gsw.ag/websites/gswimmobilien/German/0/aktieninformationen.html>
- Gualini, E. (2001). *Planning and the intelligence of institutions. Interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution-building*. Aldershot.
- Gualini, E. (2010). Governance, space and politics: Exploring the governmentality of planning. In Hillier, J., & P. Healey, P. (Hrsg.). *The Ashgate Research companion to planning theory* (57–86). Farnham, Surrey.
- Gunder, M., & Hillier, J. (2009). *Planning in ten words or less: A lacanian entanglement with spatial planning*. Farnham, Surrey.
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte Berlin (2021). *Glossar*. Berlin.
<https://www.berlin.de/gutachterausschuss/service/glossar/>
- Haberman, C. (2015). The unrealized horrors of population explosion. In *New York Times*, 31.05.2015. New York, NY. <https://www.nytimes.com/2015/06/01/us/the-unrealized-horrors-of-population-explosion.html>
- Habermas, J. (1983). *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Berlin.
- Halik, A., Verweij, M., & Schlüter, A. (2018). How marine protected areas are governed: A cultural theory perspective. In *Sustainability* 10(1), 252.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. In *Political Studies* 44(5), 936–957.
- Hamedinger, A. (2013). *Governance, Raum und soziale Kohäsion*. Unveröffentlichte Habilitationsschrift, TU Wien. Wien.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. In *Science* 162, 1243–1248.
- Hartmann, T. (2011). *Clumsy floodplains: Responsive land policy for extreme floods*. Farnham.
- Hartmann, T. (2012). Wicked problems and clumsy solutions. In *Planning Theory* 11(3), 242–256.
- Hartmann, T. (2018). Ethik in der Raumplanung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Stadt- und Regionalentwicklung* (571–576). Hannover.

- Hartmann, T., & Hengstermann, A. (2014). Territorial cohesion through spatial policies: An analysis with cultural theory and clumsy solutions. In *Central European Journal of Public Policy* 8(1), 30–49.
- Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*. Athens, GA.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: Formation of urban governance in late capitalism. In *Geografisker Annaler. Series B, Human Geography* 71(1), 3–17.
- Hauff, V. (Hrsg.) (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft: Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven.
- Hayek, F.A. (1991 [1960]). *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Houndmills.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. In *Planning Theory* 2(2), 101–123.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. London, New York, NY.
- Heinz, W. (Hrsg.) (1993). *Public Private Partnership – Ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?* Stuttgart.
- Helbrecht, I. (1994). *Stadtmarketing, Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik*. Basel, Stuttgart, Berlin.
- Hendriks, F. (1999). The post-industrialising city: Political perspectives and cultural biases. In *GeoJournal* (47), 425–432.
- Heuer, J. P. (2013). Die Budgetierung der Bezirkshaushalte. In Kommunalpolitisches Forum e.V. (Berlin) (Hrsg.). *Bezirkliche Haushaltsführung*. Berlin. https://www.kommunalpolitik-berlin.de/wp-content/uploads/2018/11/kpf_Heuer_Budgetierung_Bezirkshaushalte_2013.pdf
- Hillier, J. (2010). Introduction: Planning at yet another crossroads? In Hillier, J., & Healey, P. (Hrsg.). *The Ashgate research companion to planning theory. Conceptual challenges for spatial planning* (1–34). Farnham, Surrey.
- Hintzsche, B., & Steinfort, F. (1997). Boden und Kommunalfinanzen. In Dietrich, B., & Dietrich, H. (Hrsg.). *Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*. Braunschweig, Wiesbaden.
- Hirschman, A. (Hrsg.) (1992). The concept of self-interest: From euphemism to tautology. In *Rival views of market society*. Cambridge, MA.
- Hirschman, A. (1997). *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge, MA.
- Hobbes, T. (Shapiro (Hrsg.) 2010 [1651]). *Leviathan. Or the matter, forme, & power of a common-wealth ecclesiasticall and civil*. New Haven, CT.
- Holling, C. S. (1979). Myths of ecological stability: Resilience and the problem of failure. In Smart, C. F., & Stanbury, W. T. (Hrsg.). *Studies in Crisis Management. Butterworth Institute for Research on Public Policy* (87–109). Montreal.
- Holm, A. (2019). *Privatisierung der Berliner Wohnungsbaugesellschaften. Verlauf – Umfang – Folgen*. Berlin. <https://www.bmgev.de/fileadmin/redaktion/downloads/privatisierung/konferenz-dokumentation/presentationen/presentation-andrej-holm.pdf>
- Holm, A. (2020). Privatisierungspolitik in Berlin seit 1990. In *ARCH+: Berlin Theorie. Nr. 241*, 96–103. Berlin.
- Horlitz, S. (2020). Die Stadtbodenstiftung. Über den Boden zur solidarischen Stadt. In *ARCH+: Berlin Theorie. Nr. 241*, 142–147. Berlin.
- Huber, J. (2011). *Monetäre Modernisierung. Zur Zukunft der Geldordnung*. Marburg.
- Huxley, M. (2000). The limits to communicative planning. In *Journal of Planning Education and Research* 19(4), 369–377.

- Investitionsbank Berlin (2020). *IBB Wohnungsmarktbericht 2020. Tabellenband*. Berlin.
https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wmb_tabellenband_2020.pdf
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2011a). *Vernetzungstreffen der Initiative Stadt Neudenken 2011 bis 2012*. Berlin. <https://stadtneudenken.net/initiative/vernetzungstreffen/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2011b). *Positionspapier und Gründungsmanifest. Moratorium für Liegenschaftsverkäufe Jetzt!. Für die Konsequente Neuausrichtung der Berliner Liegenschafts- und Bodenpolitik!* Berlin. <https://stadtneudenken.net/initiative/positionspapier/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2012). *Bürgerbündnis fordert Moratorium für Liegenschaftsverkäufe und plant Runden Tisch zur Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik*. Berlin.
<https://stadtneudenken.net/2012/02/22/buergerbueundnis-fordert-moratorium-fuer-liegenschaftsverkaeufe-und-plant-runden-tisch-zur-neuausrichtung-der-berliner-liegenschaftspolitik/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2017a). *Strategiepapier zur Qualifizierung*. Berlin.
https://stadtneudenken.net/wp-content/uploads/2018/06/2017_09_17-Strategiepapier-Runder-Tisch_abgestimmt.pdf
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2017b). *Schema der Arbeitskultur*. Berlin.
https://stadtneudenken.net/wp-content/uploads/2018/06/2017_07_08-Schema-Arbeitskultur-Runder-Tisch-Liegenschaftspolitik.pdf
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2017c). *Experten Werkstatt Erbbaurechte in Berlin*. Berlin.
https://www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt_Dokumentation.pdf
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2019). *Werkstatt Konzeptverfahren*. Berlin.
<https://stadtneudenken.net/dokumentation-werkstatt-konzeptverfahren/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2019). *Geschäftsordnung des Runden Tisches Liegenschaftspolitik und Mitgliederliste*. Berlin. <https://stadtneudenken.net/runder-tisch/geschaeftsordnung/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2020). *Boden für Alle? Berliner Bodenfonds*. Berlin.
<https://magazin.stadtneudenken.net/topic/bodenfonds/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2021a). *Runder Tisch Liegenschaftspolitik. Liegenschaftsfälle*. Berlin.
<https://stadtneudenken.net/liegenschaftsfaelle/>
- ISN (Initiative StadtNeudenken) (2021b). *Runder Tisch Liegenschaftspolitik. Sitzungsprotokolle*. Berlin.
<https://stadtneudenken.net/runder-tisch/>
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great american cities*. New York, NY.
- Jäggi, M. (1996). *Amtlich verordnete Magersucht. New Public Management: Ein Modebegriff und seine Folgen*. Zürich. https://www.ivb.ch/8extraseiten/noochrichte/48_97_NPM.html
- Jensen, L. (1999). Images of democracy in Danish social housing. In M. Thompson, G. Grendstad, & P. Selle (Hrsg.). *Cultural theory as political science*. London.
- Jessop, B. (1997). The entrepreneurial city. Re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In Jewson, N. (Hrsg.). *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions* (28–41). London.
- Jochimsen, R. (1970). *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik*. Berlin.
- Kanton Basel-Stadt (2021). *ÖREB-Kataster des Grundbuch- und Vermessungsamts (GVA)*. Basel.
<https://www.gva.bs.ch/geoinformation/oereb-kataster.html>
- Kartverket (Norwegian Mapping Authority) (2021). *Property*. Oslo.
<https://www.kartverket.no/en/property>
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1992). *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg. Bericht 19*. Köln.

- KGSt (Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (2021). *Kosten-Leistungs-Rechnung*. Köln. <https://www.kgst.de/kosten-und-leistungsrechnung>
- Kil, W. (1996). *Ohne Titel*. *Berliner Zeitung* 27./28.1.96. Berlin.
- Klein, H. (1991). Anmerkungen zu Berlins neuem Weg. In *Berlin heute. Projekte für das neue Berlin. Katalog zur Ausstellung in der Berlinischen Galerie* (9–14). Berlin.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance. Overview, reflections and design. In *Public Management* 1(1), 67–92.
- Krugman, P., & Wells, R. (2006). *Economics*. New York, NY.
- Latour, B. (2008 [1991]). *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Frankfurt am Main.
- Le Corbusier (1962 [1957]). An die Studenten – Die «Charte d’Athènes». In *Rowohlt’s deutsche Enzyklopädie* 141. Hamburg.
- Lebuhn, H. (2007a). Neoliberale Technokratie und Stadtpolitik. Zur Herrschaftsfunktion von New Public Management am Beispiel Berlins. In *dérive Nr. 28 (Juli–Sept/2007)*. Wien. <https://derive.at/texte/neoliberale-technokratie-und-stadtpolitik-zur-herrschaftsfunktion-von-new-public-management-am-beispiel-berlins/>
- Lebuhn, H. (2007b). Sozialräumliche Konflikte in der unternehmerischen Stadt. Eine Berliner Fallstudie über städtische Bewegungspolitik unter den Bedingungen von New Public Management. In *Prokla* 37(149), 529–545.
- Lebuhn, H. (2010). Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen. In *Zeitschrift Marxistische Erneuerung* 21(83), 35–45.
- Lee, S., Hwang, T., & Choi, D. (2012). Open innovation in the public sector of leading countries. In *Management Decision* 50, 147–162.
- Leino, H., & Laine, M. (2011). Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation. In *Planning Theory* 11(1), 1–15.
- Lendi, M., & Hübler, K. H. (Hrsg.) (2004). Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. In *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte* 221. Hannover.
- Lenhardt, K. (1998). »Bubble-politics« in Berlin. Das Beispiel Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionen: Eine »black box« als Macht- und Entscheidungszentrale. In *Prokla* 28(110), 41–66.
- Lenhart, K. (2001). Berliner Metropoly. Stadtentwicklungspolitik im Berliner Bezirk Mitte nach der Wende. In Wollmann, H. (Hrsg.). *Stadtforschung aktuell. Band 81*. Opladen.
- Lenhart-Roth, K. (2020). Der Koordinierungsausschuss für innerstädtische Investitionen. Eine Blackbox als Macht- und Entscheidungszentrale. In *ARCH+: Berlin Theorie. Nr. 241*, 86–95. Berlin.
- Lefebvre, H. (2016 [1968]). *Le Droit à la ville. Das Recht auf Stadt*. Hamburg.
- LFB (Liegenschaftsfonds Berlin) (2005). *Liegenschaftsfonds Berlin erhält durch Kompetenzerweiterung größeren Vermarktungsspielraum*. Pressemitteilung vom 12.01.2005. Berlin. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2005/pressemitteilung.43350.php>
- LFB (Liegenschaftsfonds Berlin) (2011). *Faszination des Wandels – Der Liegenschaftsfonds Berlin. Sonderausgabe*. Berlin. <https://www.yumpu.com/de/document/read/5942893/2001-2011-faszination-des-wandels-liegenschaftsfonds-berlin>
- Lichbach, M. I. (1995). *The rebel’s dilemma*. Ann Arbor, MI.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. In *Public Administration Review* 19, 79–99.
- Locke, J. (Laslett, P. (Hrsg.) 1991 [1698]). *Two treatises of government: In the former, the false principles, and foundation of sir robert filmer, and his followers, are detected and overthrown. The latter is an essay concerning the true original, extent, and end of civil government*. Cambridge.

- Lowndes, V. (2001). Rescuing aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. In *Urban Studies* 38(11), 1953–1971.
- Luhmann, N. (1986). *Ökologische Kommunikation*. Opladen.
- MacLeod, G. (2011). Urban politics reconsidered: Growth machine to post-democratic city? In *Urban Studies* 48(12), 2629–2660.
- Mamdouh, V. (1999). National political cultures in the European Union. In Thompson, M., Grendstad, G., & Selle, P. (Hrsg.). *Cultural theory as political science*. London.
- Mannheim, K. (1935). *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*. Leiden.
- Mannheim, K. (1951). *Freedom, power and democratic planning*. London.
- Mars, G. (1994). *Cheats at work*. London.
- Marx, K., & Engels F. (2008 [1867, 1883, 1894]). Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Band 1–3. In Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.). *Marx-Engels-Werke (MEW)*. Berlin.
- Marx, K., & Engels F. (2003 [1888]). Manifest der Kommunistischen Partei. In Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.). *Marx-Engels-Werke (MEW)*. Berlin.
- Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (Hrsg.) (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung* (39–73). Frankfurt am Main.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim, Basel.
- McLoughlin, J. B. (1969). *Urban and Regional Planning. A Systems Approach*. London.
- Mehr Demokratie e.V. (2021). *Volksentscheid Transparenz Berlin*. Berlin. <https://volksentscheid-transparenz.de/>
- Meise, J., & Volwahren, A. (1980). *Stadt- und Regionalplanung. Ein Methodenhandbuch*. Braunschweig.
- Michel-Fabian, P. (2005). Ethik in der Raumplanung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Raumordnung* (228–233). Hannover.
- Berliner Mieterverein (2013). *Mietspiegel 2013. Die Preisspirale dreht sich weiter*. Berlin. <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0613/061314.htm>
- Mietenvolksentscheid e.V. (2021a). *Deutsche Wohnen & Co. enteignen*. Berlin. <https://www.dwenteignen.de/>
- Mietenvolksentscheid e.V. (2021b). *Ohne Mietendeckel die Mieten deckeln!* Berlin. <https://mietenvolksentscheidberlin.de/ohne-mietendeckel-die-mieten-deckeln/>
- Mietshäuser Syndikat (2021). *Perspektiven*. <https://www.syndikat.org/de/perspektiven/>
- Mill, J. S. (2007 [1863]). *Utilitarianism, liberty and representative government*. Milton Keynes.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. London.
- Monroe, K. R. (Hrsg.) (1991). *The economic approach to politics*. New York, NY.
- Morone, J. G., & Woodhouse, E. J. (1986). *Averting catastrophe*. Berkeley, CA.
- Müller, A. (2017). *Planungsethik. Eine Einführung für Raumplaner, Landschaftsplaner, Stadtplaner und Architekten*. Tübingen.
- National Archives (2021). *In Congress, July 4, 1776. The unanimous declaration of the thirteen United States of America*. Washington, D. C. <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>
- Needham, B. (1988). Continuity and change in Dutch planning theory. In *Netherlands Journal of Housing and Environmental Research* 3(1), 5–22.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics. The rules we make for using land*. Abingdon.
- Nelken, M. (2004). *Verkauf der GSW – Kein Not-, aber ein Notlagenverkauf. 2. Fassung für Fraktion Die Linke 16.04.2004*. Berlin. https://www.michail-nelken.de/wp-content/uploads/2017/03/gsw-verkauf_EF_1.pdf

- Netzzeitung (ohne Datum) www.netzeitung.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/398740.html (nicht mehr zugänglich). Zitiert nach Chacón & Krüger (2006).
- Neue Bodeninitiative in Basel (2021). *Unser Boden, unsere Zukunft*. Basel. <http://neue-bodeninitiative.ch/>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance. The political economy of institutions and decisions*. Cambridge, NY.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York, NY.
- Nussbaum, M. (1999). *Gerechtigkeit oder das gute Leben*. Frankfurt.
- Oebbecke, J. (2018). Kommunalwirtschaft. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (1171–1175)*. Hannover.
- Offe, C. (2008). Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In Schuppert, G. F., & Zürn, M. (Hrsg.). *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift 41* (61–76). Wiesbaden.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker J. (1994). *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor, MI.
- Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. In *The Journal of Economic Perspectives 14*(3), 137–58.
- Ostrom, E. (Hrsg.) (2007). *Understanding knowledge as a commons*. Cambridge, MA.
- Othengrafen, F., Reimer, M., & Danielzyk, R. (2019). Planungskultur. In Wiechmann, T. (Hrsg.). *ARL Reader Planungstheorie. Band 2* (155–167). Hannover.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. In *Administrative Science Quarterly 25*(1), 129–141.
- Paterson, J. (2007). Sustainable development, sustainable decisions and the precautionary principle. In *Natural Hazards 42*(3), 515–528.
- Pelizzari, A. (2001). *Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*. Konstanz.
- Pennington, M. (2004). Knowledge, decisions and urban form: Implications from the socialist calculation debate. In Richardson H. W., & Bae C. H. C. (Hrsg.). *Urban sprawl in Western Europe and the United States* (65–81). Aldershot.
- Polyani, K. (1944). *The great transformation*. Boston, MA.
- Popper, K. (1961). *The logic of scientific discovery*. New York, NY.
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In *Research in Organizational Behavior 12*, 295–336.
- Pütz, M. (2004). *Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. München.
- Rawls, J. (2005 [1971]). *A theory of justice*. Cambridge, MA.
- Recht auf Stadt. Plattform für stadtpolitisch Aktive (2021). *Kategorie: Recht auf Stadt*. http://wiki.rechtaufstadt.net/index.php/Kategorie:Recht_auf_Stadt
- Renn, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. London.
- Richardson H. W., & Bae C. H. C. (Hrsg.) (2004). *Urban sprawl in Western Europe and the United States*. Aldershot.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. In *Policy Sciences 4*, 155–169.

- Rousseau, J. J. (2010 [1762]) *Du contrat social ou principes du droit politique. Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Französisch/Deutsch*. Stuttgart.
- Rügemer, W. (2008). „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. *Public Private Partnership. Anatomie eines globalen Finanzinstruments*. Bielefeld.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (Hrsg.) (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder, CO.
- Sandel, M.J. (2007). *Justice: A reader*. Oxford.
- Sandel, M. J. (2010). *Justice: What's the right thing to do?* New York, NY.
- Schmitt, S. M., & Hartmann, T. (2016). Clumsy city by design: A theory for Jane Jacobs' imperfect cities? In *Urban Planning* 1(4), 42–52.
- Schröer, T. (2010). Mehr Öffentlichkeit in der Bauleitplanung! In *Neue Zeitschrift für Baurecht* 2010(1), 36–37.
- Schulte, H-W., Lee, A., & Paul, E. (Hrsg.) (2005). *Wörterbuch Immobilienwirtschaft*. Wiesbaden.
- Schüsckke, F. (2020). Ausverkauft. Die Privatisierung von landeseigenem Grundbesitz in Berlin. In *ARCH+: Berlin Theorie*. Nr. 241, 76–85. Berlin.
- Schwartz, B. (1991). A pluralistic model of culture. In *Contemporary Sociology* (20), 765.
- Schwarz, M., & Thompson, M. (1990). *Divided we stand: Redefining politics, technology and social choice*. Philadelphia, PA.
- Schwartz, H., & Seabrooke, L. (2008). Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing. In *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261.
- Schweitzer, A. (1960). *Kultur und Ethik*. München.
- Selle, K. (1994). Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. In *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung* 69. Dortmund.
- Selle, K. (2000). *Freiraum, Siedlung, Kooperationen*. Dortmund.
- Selle, K. (2010). *Something went wrong: Vom langen Weg zur lokalen Beteiligungskultur*. <https://www.planung-neu-denken.de/>
- Sen, A. (1977). Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory. In *Philosophy and Public Affairs* 6(4), 317–344.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford.
- Sen, A. (2002). *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München.
- Senatskanzlei Berlin (2020a). *Der Regierende Bürgermeister. Senat Wowereit (2001-2014)*. Berlin. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/senatsgalerie/artikel.18619.php>
- Senatskanzlei Berlin (2020b). *Der Regierende Bürgermeister. Senat Müller (ab 2014)*. Berlin. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/senatsgalerie/artikel.238842.php>
- Senatskanzlei (2021a). *Magistrate und Senate ab 1945*. Berlin. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/senatsgalerie/>
- Senatskanzlei (2021b). *Wichtiger Schritt in der Berliner Liegenschaftspolitik: Senat erteilt Bodenfonds Kreditermächtigung in Höhe von 250 Mio. € für 2020 und 2021*. Berlin. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.942440.php>
- SenBW (Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen) (1992). *Städtebaulicher Strukturplan. Kritische Rekonstruktion des Bereichs: Friedrichswerder, Friedrichstadt, Dorotheenstadt, Städtebau und Architektur Bericht 6*. Berlin.

- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2001). *Was kostet wo wie viel? Die Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2001*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/bezirke/wkw01.pdf>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2002). *Was kostet wo wie viel? Die Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2002*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/bezirke/wkw02.pdf>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2004a). *Änderung des § 10 Abs. 1 LHO (Landeshaushaltsordnung)*. Berlin. <https://www.parlament-berlin.de/ados/Haupt/vorgang/h15-2578-v.pdf>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2004b). *Senat Stimmt Verkauf der GSW zu. Pressemitteilung vom 25.05.2004*. Berlin.
<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2004/pressemitteilung.48073.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2012). *Eckpunktepapier Transparente Liegenschaftspolitik für Berlin vom 08. Mai 2012*. Berlin. Zitiert nach Thiel (2012: 11).
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2013). *Konzept zur „Transparenten Liegenschaftspolitik“ für Berlin*. Berlin.
https://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoegen/konzept_transparenten_liegenschaftspolitik.pdf
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2019). *Transparente Liegenschaftspolitik*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/liegenschaften/transparente-liegenschaftspolitik/artikel.702602.php#:~:text=Im%20Rahmen%20der%20Transparenten%20Liegenschaftspolitik,g%C3%BCnstigere%20Wohnungen%20anbieten%20zu%20k%C3%B6nnen>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2020a). *Kostenleistungsrechnungen*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6347.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2020b). *Sanierungsprogramme und Sanierungsberichte des Landes Berlin 2011 bis 2016*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.14511.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2020c). *Konsolidierungsberichte des Landes Berlin 2011 bis 2019*. Berlin. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.14522.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2020d). *Schulden des Landes Berlin: Stetiger Abbau für eine solide Zukunft*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsueberwachung/schuldentilgung/artikel.475316.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2020e). *Landeshaushaltsordnung*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6391.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2021a). *Kostenleistungsrechnungen*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6347.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2021b). *Vorkaufsrecht*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/liegenschaften/vorkaufsrecht/artikel.1058562.php>
- SenFin (Senatsverwaltung für Finanzen) (2021c). *Umsetzung der Schuldenbremse im Land Berlin*. Berlin.
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsueberwachung/schuldenbremse/artikel.746375.php>
- SenS (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) (1997). *Planwerk Innenstadt Berlin. Ein erster Entwurf*. Berlin.

- SenS (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) (2002). *Berliner Pläne 1862–1994*. Berlin.
https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/Berliner_Plaene_1862_bis_1994.pdf
- SenS (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) (2004). *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 2004*. Berlin.
https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/10_FNP_2004_gr.pdf
- SenS (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) (2009). *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 2009*. Berlin.
https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/11_FNP_2009_gr.pdf
- SenS (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), & Investitionsbank Berlin (2002). *Der Berliner Wohnungsmarkt. Entwicklung und Strukturen 1991–2000*. Berlin.
https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/wohnungsmarktbericht_1991bis2000.pdf
- SenSU (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz) (1994). *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 1994*. Berlin. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/8_FNP_1994.pdf
- SenSU (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz) (1998). *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 1998*. Berlin.
https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/9_FNP_1998_gr.pdf
- SenSU (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt) (2015). *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 2015*. Berlin. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/12_FNP_2015.pdf
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2020). *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 2020*. Berlin. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/historie/13_FNP_2020.pdf
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2021a). *Flächennutzungsplanung Berlin. Erläuterungen zum FNP*. Berlin.
https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/erlaeuterungen_fnp/index.shtml
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2021b). *Berlins Grundstücks- und Wohnungsverkäufe 1989 bis 2020*. Berlin. Datenanfrage des Autors.
<https://www.berlin.de/gutachterausschuss/marktinformationen/aks-online/>
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2021c). *Flächennutzungsplan Berlin. Ergänzende Planungshinweise. Übersicht Berliner Bezirke*. Berlin.
https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/fnp/uebersicht_berliner_bezirke.pdf
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2021d). *Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin*. Berlin.
https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/wohnungsmarktbericht_1991bis2000.pdf
- SenUVK (Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz) (2021). *Umweltzone Land Berlin*. Berlin. <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/gebiet/>
- Siebel, W., Ibert, O., & Mayer, H. N. (1999). Projektorientierte Planung – Ein neues Paradigma? In *Informationen zur Raumentwicklung* 26(3/4), 163–172.
- Silomon-Pflug, F., & Heeg S. (2013). Neoliberale Neuordnung städtischer Verwaltungen am Beispiel des Liegenschaftsfonds Berlin. In *Geographische Zeitschrift* 101 (3/4), 184–200.
- Simmel, G. (1903). Die Großstädte und das Geistesleben. In Petermann, T. (Hrsg.). *Die Großstadt. Vorträge und Aufsätze zur Städteausstellung. Jahrbuch der Gehe-Stiftung zu Dresden* (185–206). Dresden.
- Singer, P. (1996). *Animal Liberation. Die Befreiung der Tiere*. Reinbek bei Hamburg.
- Smith, A. (1981 [1776]). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. Volume 1–2*. Indianapolis, IN.
- Snidal, D. (1994). The politics of scope. In *Journal of Theoretical Politics* 6(4), 449–472.
- Sorensen, A. D., & Day, R. A. (1981). Libertarian planning. In *Town Planning Review* 52(4), 390–402.

- Spars, G. (2006). *Die Immobilienwirtschaft aus der Sicht regionalökonomischer Theorien. Das Beispiel Berlin*. Berlin.
- SPD, Die Linke, & Bündnis 90/Die Grünen (2016). *Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und Die Linke, Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016-2021*. Berlin.
<https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>
- Stadtbodenstiftung Berlin (2021). *Die Initiative zur Gründung der Stadtbodenstiftung*. Berlin.
<https://stadtbodenstiftung.de/ueberuns/>
- Swedlow, B. (1994). Cultural influences on policies concerning mental illness. In Coyle, D., & Ellis, R. (Hrsg.). *Politics, policy and culture*. Boulder, CO.
- Thiel, F. (2012). „Land Grabbing“ in Berlin. Zur Debatte um die Neuausrichtung der dortigen Liegenschaftspolitik. In *Planung neu denken 2*, 1–12.
- Talmadge, P. A. (2000). The myth of property absolutism and modern government. The interaction of police power and property rights. In *Washington Law Review* 75(3), 857–909.
- Teichert, O. (2001). *Die Treuhandanstalt im politischen und wirtschaftlichen Vereinigungsprozeß Deutschlands. Magisterarbeit an der Uni-Kassel*. Kassel. <https://olavteichert.de/wp-content/uploads/2019/07/DIE-TREUHANDANSTALT-24032016-OT3-br.pdf>
- Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory*. Boulder, CO.
- Thompson, M., Grendstad, G., & Selle, P. (Hrsg.) (1999). *Cultural theory as political science*. London.
- Thompson, M., & Rayner, S. (1998a). Risk and governance, part I: The discourse of climate change. In *Government & Opposition* 33(2), 139–66.
- Thompson, M., & Rayner, S. (1998b). Cultural discourses. In Rayner, S. & Malone, E. L. (Hrsg.). *Human choice and climate change. Volume 1*. Columbus, OH.
- Thompson, M., & Warburton, M. (1985). Uncertainty on a himalayan scale. In *Mountain Research and Development* 5(2), 115–135.
- Thünen, J. H. (1826). *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Hamburg. https://www.deutschestextarchiv.de/book/show/thuenen_staat_1826
- Timmerman, P. (1986). Myths and paradigms of interactions between development and environment. In Clark, W. C., & Munn, R. E. (Hrsg.). *Sustainable development of the biosphere* (435–53). New York, NY.
- Tinbergen, J. (1964). *Central planning*. New Haven, CT.
- Tinbergen, J. (1967). *Development planning*. London.
- Töpfer, A. (Hrsg.) (1993). *Stadtmarketing. Herausforderung und Chance für Kommunen*. Baden-Baden.
- Ugarte Chacón, B. (2012). *Berlin Bank Skandal. Eine Studie zu den Vorgängen um die Bankgesellschaft Berlin*. Münster.
- Ugarte Chacón, B., & Krüger, L. (2006). Privatisierung nach Berliner Art. In *Blätter für deutsche und internationale Politik* 51(9), 1113–1120.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). *The 2030 agenda for sustainable development*. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- van Coenen, F., de Rob, P., & Johan, W. (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. In *Beleidswetenschap* 15(4), 313–332.
- van Eeten, M. (1999). *Dialogues of the deaf: Defining new agendas for environmental deadlocks*. Delft.
- Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., Ney, S., Rayner, S., & Thompson, M. (2006). Clumsy solutions for a complex world: The case of climate change. In *Public Administration* 84(4), 817–843.

- Verweij, M. (2017). The remarkable restoration of the Rhine: Plural rationalities in regional water politics. In *Water International* 42(2), 207-221.
- Verweij M., Alexandrova, P., Jacobsen, H., Beziat, P., Branduse, D., Dege, Y., Hensing, J., Hollway, J., Kliem, L., Ponce, G., Reichelt, I. J., & Wiegmann, M. (2020). Four galore? The overlap between Mary Douglas's grid-group typology and other highly cited social science classifications. In *Sociological Theory* 38(3), 263–294.
- Vilmar, F., & Dümke W. (1993). Kolonisierung der DDR? Kritische Analysen des deutschen Vereinigungsprozesses. In *Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt*. Nr. 3/4., 5–10. Berlin.
- Vogel, H. J. (2019). *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*. Freiburg, Basel, Wien.
- von Justi, J. H. G. (1965 [1760]). *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten*. Aalen.
- Webber, M. M. (1963). Comprehensive Planning and social responsibility: Toward an aip consensus on the profession's roles and purposes. In *Journal of the American Institute of Planners* 29(4), 232–241.
- Weber, M. (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen.
- Wegener, M. (2012). Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. In Hartmann, T., & Needham, B. (Hrsg.). *Planning by law and property rights reconsidered*. Farnham, Surrey.
- Wiechmann, T. (2018). Planungstheorie. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (1771–1784)*. Hannover.
- Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019a). *ARL Reader Planungstheorie. Band 1. Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance*. Hannover.
- Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019b). *ARL Reader Planungstheorie. Band 2. Strategische Planung – Planungskultur*. Hannover.
- Wildavsky, A. (1987). Choosing preferences by constructing institutions. In *American Political Science Review* 81(1), 3–21.
- Winner, L. (Hrsg.) (1992). *Technology and democracy*. Dordrecht.

8. Anhang

1. Anhang | Unsicherheiten der Risiken nach den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik, im Pandemiejahr 2020 & Langzeitentwicklung 1990–2020

Unsicherheiten der Risiken nach den Ausverhandlungsformaten der Berliner Bodenpolitik, im Pandemiejahr 2020 & Langzeitentwicklung 1990–2020
(AFS, 2021a, 2021b, 2021c; SENFIN, 2020d; SENSW, 2021b; eigene Berechnungen)

Zeitraum	1990-1995	1995-2000	2001-2012	2004	2013-2019	2019-2020	1990-2020
Ausverhandlungsformat der Bodenpolitik	KOAI	BB ³⁾	LFB	GSW ⁴⁾	TLP	Pandemie	Langzeitentwicklung
Bevölkerungsentwicklung des Landes Berlin							
Bevölkerungsveränderung im Zeitraum	37.723	-89.249	-13.212	5.659	247.662	-5.403	230.393
Bevölkerungsveränderung in Prozent	1,10%	-2,57%	-0,39%	0,17%	7,24%	-0,15%	6,71%
Durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung pro Jahr	7.545	-14.973	13.578	231	41.917	13.544	13.464
Durchschnittliche Geburtenbilanz pro Jahr	-12.162	-6.544	-1.220	-3.860	4.711	2.908	-2.336
Durchschnittliche Wanderungsbilanz pro Jahr	19.707	-8.430	14.798	4.091	37.205	10.637	15.800
Schulden des Landes Berlin							
Schuldenstand Ausgangsjahr	9.297.000.000 €	23.700.000.000 €	34.936.000.000 €	34.936.000.000 €	61.607.000.000 €	57.555.000.000 €	9.297.000.000 €
Schuldenstand Endjahr	23.700.000.000 €	34.936.000.000 €	61.911.000.000 €	55.128.000.000 €	57.555.000.000 €	63.705.000.000 €	63.705.000.000 €
Schuldenanstieg im Zeitraum	14.403.000.000 €	11.236.000.000 €	26.975.000.000 €	20.192.000.000 €	- 4.052.000.000 €	6.150.000.000 €	54.408.000.000 €
Schuldenanstieg in Prozent	154,92%	47,41%	77,21%	58%	-6,58%	10,69%	585,22%
Vermögensaktivierung des Landes Berlin							
Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen	278.583.875 €	455.861.639 €	546.864.663 €	/	105.989.577 €	13.614.482 €	1.387.299.754 €
Einnahmen aus Erbbaurechten	/	67.739.906 €	29.447.181 €	/	13.859.282 €	5.455.041 €	111.046.369 €
Einnahmen aus Wohnungsbestandsverkäufen ^{1) 2)}	28.818.249 €	205.678.118 €	264.315.289 €	32.193.859 €	19.694.789 €	/	550.700.304 €
Vermögensaktivierung je Ausverhandlungsformat ^{2) 5)}	307.402.124 €	729.279.663 €	840.627.133 €	32.193.859 €	139.543.648 €	19.069.523 €	2.049.046.427 €
Vermögensaktivierung in Relation zu Schuldenanstieg in Prozent ^{2) 5)}	2,13%	6,49%	3,12%	0,06%	-3,44%	0,31%	3,77%
Aufschlüsselung Vermögensaktivierung							
Anzahl Liegenschaftsverkäufe im Zeitraum	237	1.350	2.516	/	630	133	4.733
Anzahl Erbbaurechtsverträge im Zeitraum	/	136	186	/	108	36	430
Anzahl Kaufverträge Wohnungsbestand im Zeitraum ^{1) 2)}	209	2.270	3.332	392	209	/	6.412
Liegenschaftsverkäufe des Landes Berlin in m ²	447.548	1.756.671	2.640.192	/	461.525	50.053	5.305.936
Erbbaurechte des Landes Berlin in m ²	/	239.371	271.672	/	87.269	26.069	598.312
Verkäufe Wohnungsbestand in m ² ^{1) 2)}	15.694	154.399	215.825	26.304	12.512	0	424.733
Durchschnittliche m ² pro Kaufvertrag Liegenschaftsverkäufe	1.664	1.457	1.118	/	716	392	1.175
Durchschnittliche m ² pro Erbbaurecht	/	1.615	1.540	/	682	710	1.033
Durchschnittliche m ² Wohnfläche pro Kaufvertrag des Wohnungsbestands ^{1) 2)}	79	70	65	67	46	/	64
Durchschnittlicher Preis pro m ² Liegenschaftsverkäufe in €	481 €	267 €	209 €	/	258 €	266 €	283 €
Durchschnittlicher Preis pro m ² Erbbaurecht in €	/	278 €	181 €	/	147 €	205 €	153 €
Durchschnittlicher Preis pro m ² Wohnungsbestandsverkauf in € ^{1) 2)}	2.265 €	1.368 €	1.228 €	1.224 €	1.683 €	/	1.341 €

Vergleich der Ausverhandlungsformate 1990–2020: **Höchster Wert** | *Niedrigster Wert*

¹⁾ Inklusive Anteile landeseigener Wohnungsunternehmen. LFB exklusive der Werte aus 2004. Diese werden der GSW Privatisierung zugerechnet.

²⁾ GSW exklusive Einnahmen von 2 Mrd. Euro für 65.700 Wohn- und Gewerbeeinheiten (SENFIN, 2004b), die in den Daten von SENSW (2021b) nicht zu finden sind.

³⁾ BB: Bevölkerungsentwicklung und Schuldenentwicklung im Zeitraum 1995–2000; Verkäufe im Zeitraum 1996–2000.

⁴⁾ GSW: Bevölkerungsentwicklung und Schuldenentwicklung im Zeitraum 2000–2004.

⁵⁾ Inklusive der Einnahmen aus der GSW Privatisierung erhöht sich die Vermögensaktivierung in der Langzeitentwicklung um 98 Prozent auf 4.049.046.427 Euro. Die Vermögensaktivierung in Relation zum Schuldenanstieg 1990–2020 beträgt damit 7,44 Prozent.

2. Anhang | Organisationen nach
Organisations-Gruppen & Teilnahme an den
30 RTLB Sitzungen 2012–2020 a) in der
Reihenfolge der Teilnahme & b) nach
Gruppengröße

**Organisationen nach Organisations-Gruppen & Teilnahme an den 30 RTLB Sitzungen 2012–2020
a) in der Reihenfolge der Teilnahme & b) nach Gruppengröße (vgl. ISN, 2019, 2021b)**

Nr.	Organisation	Gruppe	RTLb Sitzung
1	RTLb Moderator	RTLb	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
2	Initiative Stadt Neudenken	Initiative	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
3	Belius GmbH	Unternehmen	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
4	BezStR Friedrichshain-Kreuzberg, Bündnis 90/Die Grünen	BVV	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 W. Erbbaurecht 25, 26, W. Konzeptverfahren, 28, 29,
5	ExRotaprint gGmbH	Unternehmen	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 17, 18, 19 W. Erbbaurecht 26, W. Konzeptverfahren, 27, 29, 30
6	MdA, DIE LINKE, Sprecherin für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen	AGH	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10 15 W. Erbbaurecht W. Konzeptverfahren, 27, 29,
7	MdA, CDU, Sprecher für Stadtentwicklung und Umwelt	AGH	1, 2, 3, 4, 5, 7 10, 11, 12 1530
8	Th!nk Berlin	Initiative	1, 2, 3, 4 7 1024, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
9	Council for European Urbanism Deutschland e.V.	Verein	1, 2, 3, 4 7 1024, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
10	TU Berlin	Universität	1, 2, 3, 4 7 1024, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
11	MdA, PIRATEN, Sprecher für Bauen, Wohnen und Verkehr	AGH	1, 2, 3, 4, 8, 17
12	Haben und Brauchen	Initiative	1, 2, 3, 5, 7, 17
13	Team 11	Architektur	1, 2, 3, 5, 7, 19 BIM, W. Konzeptverfahren, 24, W. Konzeptverfahren, 27
14	Deadline Architekten	Architektur	1, 2, 3, 5, 7, 19, BIM W. Konzeptverfahren, 24, W. Konzeptverfahren, 27
15	MdA, Bündnis 90/Die Grünen, Sprecherin für Mieten, Soziale Stadt und Clubkultur	AGH	1, 2, 3 7, 8 14, 15 19 W. Konzeptverfahren, 28
16	Berliner Mieterverein e.V.	Verein	1, 2, 3, 8, 24
17	IHK, Industrie- und Handelskammer	Verband	1, 2, 3, 24, W. Konzeptverfahren
18	MdA, Bündnis 90/Die Grünen, finanzpolitischer Sprecher	AGH	1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, 17
19	Kunsthochschule Berlin Weißensee	Universität	1, 2, 4, 7, 12
20	Die Zusammenarbeiter Gesellschaft von Architekten mbH	Architektur	1, 2, 4, 7, 14, 15, 18, W. Erbbaurecht, 26, W. Konzeptverfahren, 29
21	ZKB, ZUSAMMENKUNFT Berlin e.G.	Genossenschaft	1, 2, 4, 7, 14, 15, 18, W. Erbbaurecht, 26, W. Konzeptverfahren, 29

22	Mietshäusersyndikat Berlin Brandenburg	Genossenschaft	1, 2, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 18, 19, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29
23	Stadt von Unten	Initiative	1, 2, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 18, 19, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29
24	MdA, SPD, Sprecherin für Stadtentwicklung	AGH	1, 2 5, 7, 24
25	SRL, Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.	Forschung	1, 2, 5
26	Clubcommission Berlin e.V.	Verein	1, 2, 7, 19, 21, 25, 28, 29, 30
27	Stadtbodenstiftung (CLT Berlin)	Stiftung	1, 2, 7, BIM W. Konzeptverfahren, 26, 27, 28, 29
28	id22: Institut für kreative Nachhaltigkeit e.V.	Verein	1, 2, 7, BIM W. Konzeptverfahren, 26. 28, 29
29	Koalition der Freien Szene e.V.	Verein	1, 2, 7, 28, 30
30	Bürgerplattform Berlin Moabit	Initiative	1, 2
31	Bürgerplattform Wedding	Initiative	1, 2
32	bbk Berlin, Berufsverband Bildender Künstler	Verband	1, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19
33	GIB, Gemeingüter in Bürgerhand e.V.	Verein	1, 4, 29
34	NETZ für Selbstverwaltung und Kooperation Berlin-Brandenburg e.V.	Verein	1, 4, 29
35	Berliner Großmarkt GmbH	Unternehmen	1, 5, 10, 11, 12, 15, 17, 18, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, W. Konzeptverfahren, 28, 29, 30
36	MdA, SPD, Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt	AGH	1, 7
37	BLN, Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz e.V.	Verein	2, 3, 4, 5, 7, 30
38	Initiative Stadtgärten und freies Grün	Initiative	2, 3, 4, 5, 7, 30
39	Kleingartenkolonie Am Stadtpark I	Verein	2, 3, 4, 5, 7, 30
40	Seniorenvertretung Charlottenburg-Wilmersdorf	Verein	2, 3, 4, 5, 7, 30
41	BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Berlin e.V.	Verein	2, 3, 4, 7, 17, 18, 19, 25, 26, 29
42	open Berlin e.V.	Verein	2, 3, 4, 7, 24, W. Konzeptverfahren, 27, 29, 30
43	Stiftung Trias - Gemeinnützige Stiftung für Boden, Ökologie und Wohnen	Stiftung	2, 7, W. Erbbaurecht
44	Martinswerk e.V.	Verein	3, 4, 5 10, 11, 12, 15, 18, 19
45	Initiativen rund am das Ostkreuz	Initiative	4, 5, 20
46	Atelierhaus Prenzlauer Promenade e.V.	Verein	4, 10
47	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Staatssekretär für Stadtentwicklung	Senat	4, W. Erbbaurecht
48	Förderverein UCW e.V.	Verein	4
49	KulturKraftwerk Berlin e.V.	Verein	4

50	Kiezwandler in Kreuzberg (Transition Town Initiative)	Initiative	4
51	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Berlin e.V., BG Marzahn- Hellersdorf	Verein	5, 6, 30
52	Rathausstern Lichtenberg e.V.	Verein	5, 11
53	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Wohnungsbauleitstelle	Senat	5, 19, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 29, 30
54	BI zwischen den Gleisen	Initiative	6, 29, 30
55	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt	Senat	8, 10, 11, 12, 15
56	Initiative Kant-Garage Neudenken	Initiative	8, W. Erbbaurecht, W. Konzeptverfahren
57	AG Junge Genossenschaften Berlin	Genossenschaft	8, W. Erbbaurecht, W. Konzeptverfahren
58	Pinel gGmbH	Unternehmen	8
59	Grüne Wohnterrassen	Initiative	9
60	Mietergemeinschaft Rudolf Lehmbruck e.V.	Verein	9
61	Projektgenossenschaft Stadtbad Lichtenberg	Genossenschaft	9
62	Moving Poets Berlin gGmbH	Unternehmen	11, 12
63	Gesellschaft für Stadtentwicklung (GSE gGmbH), Treuhänder des Landes Berlin	Tochtergesellschaft des Landes	11, 26, 29, 30
64	Arbeiterwohlfahrt Landesverband Berlin e.V.	Verein	11
65	INES, e.V.	Verein	11
66	BIM Berliner Immobilien Management GmbH, Geschäftsführerin	Tochtergesellschaft des Landes	14, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, W. Konzeptverfahren, 30
67	Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Staatssekretärin für Finanzen	Senat	14
68	Stiftung Habitat	Stiftung	14
69	Initiative "Boden behalten, Boden gestalten"	Initiative	14
70	Koordinationsstelle RTLb	RTLb	15, 17, 18 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
71	Netzwerk Immobilien e.V.	Verein	15, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 25, 26, W. Konzeptverfahren 29, 30
72	MdB, Bündnis 90/Die Grünen	Bundestag	16
73	ehem. Stadtbad Wedding	Initiative	17, 18, BIM W. Konzeptverfahren, 26, 27, 29
74	Baerwaldbad	Initiative	17, 18, BIM W. Konzeptverfahren, 26, 27, 29
75	Urban Ground Support	Unternehmen	17, 18, BIM W. Konzeptverfahren, 26, 27, 29
76	LA 21 - B21 e.V.	Verein	17, 18, 26
77	Koalition der Freien Szene e.V., AG Alte Münze	Verein	17, 20, 27
78	Tridos Bank	Bank	17, W. Erbbaurecht, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30
79	Area Aperta Konzeptgesellschaft	Unternehmen	17, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 27, 28, 29, 30
80	Wohnen im Depot	Initiative	17, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 27, 28, 29, 30

81	urban coop Berlin eg	Genossenschaft	17, 30
82	Supamolly	Initiative	17
83	Netzwerk freier Berliner Projekträume und Initiativen	Initiative	18, BIM W. Konzeptverfahren, 27, 30
84	L.I.S.T. GmbH	Unternehmen	18, BIM W. Konzeptverfahren, 27, 30
85	ZK/U Berlin - Zentrum für Kunst und Urbanistik e.V.	Verein	18, 27
86	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen	Senat	19, W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 30
87	bbk Kulturwerk GmbH	Unternehmen	19, BIM W. Konzeptverfahren, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 30
88	Koalition der Freien Szene e.V., Atelierbeauftragter für Berlin	Verein	19, BIM W. Konzeptverfahren, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 30
89	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Staatssekretär für Wohnen	Senat	19
90	MdB, SPD	Bundestag	19
91	Mieterschaft der Cuvrystraße 44/45	Initiative	20
92	Anwohnerinitiative und AG Ohlauer Str. 25	Initiative	21
93	Senatsverwaltung für Finanzen	Senat	W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29,
94	Paritätischer Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V.	Verein	W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 25, 28
95	STATTBAU Stadtentwicklungsgesellschaft mbH	Unternehmen	W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 25, 29
96	BIM Berliner Immobilien Management GmbH, stv. Bereichsleiter für das Team der Vermarktung	Tochtergesellschaft des Landes	W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren, 25
97	Stadtteilkoordination Brunnenstraße Süd	Verein	W. Erbbaurecht, BIM W. Konzeptverfahren
98	Senatsverwaltung für Finanzen, Koordinator Grundsatzangelegenheiten	Senat	W. Erbbaurecht, 26, 27
99	BIM Berliner Immobilien Management GmbH, Vermarktungsmanagerin Konzeptverfahren	Tochtergesellschaft des Landes	W. Erbbaurecht, W. Konzeptverfahren
100	WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH	Kommunales Immobilienunternehmen	W. Erbbaurecht, W. Konzeptverfahren
101	BBU, Leiter Wohnungswirtschaft/-politik	Kommunales Immobilienunternehmen	W. Erbbaurecht, W. Konzeptverfahren
102	HOWOGE	Kommunales Immobilienunternehmen	W. Erbbaurecht, W. Konzeptverfahren
103	GLS Gemeinschaftsbank eG	Bank	W. Erbbaurecht
104	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Wohnungsbauförderung	Senat	W. Erbbaurecht
105	VHW Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	Kommunales Immobilienunternehmen	W. Erbbaurecht
106	Terra Libra Immobilien GmbH	Stiftung	W. Erbbaurecht
107	MdA, CDU, Sprecher Bauen, Wohnen und Mieten	AGH	W. Erbbaurecht
108	Humboldt Universität Berlin	Universität	W. Erbbaurecht
109	Wohnbund e.V.	Verein	W. Erbbaurecht

110	Stiftung Edith Maryon, Basel	Stiftung	W. Erbbaurecht
111	BIM Berliner Immobilien Management GmbH, Teamleiterin „Vertragsmanagement“ im Rechtsbereich	Tochtergesellschaft des Landes	W. Erbbaurecht
112	1. Bürgermeisterin Metzingen	Stadt Metzingen	W. Erbbaurecht
113	COMMUNIA Stiftung für bezahlbaren Wohnraum	Stiftung	W. Erbbaurecht
114	Deutscher Erbbaurechtsverband	Verband	W. Erbbaurecht
115	DEGEWO, Akquisition, Einbringungsgrundstücke	Immobilienunternehmen	W. Erbbaurecht
116	Umwelt Bank, Baufinanzierung	Bank	W. Erbbaurecht
117	Vermessungsamt Berlin Mitte, Grundstückswertermittlung	BA	W. Erbbaurecht
118	IBB, Investitionsbank Berlin	Bank	W. Erbbaurecht
119	GESOBAU	Kommunales Immobilienunternehmen	W. Erbbaurecht
120	BURGDORFF STADT Agentur für kooperative Stadtentwicklung, Moderation Werkstatt Erbbaurecht	Architektur	W. Erbbaurecht
121	BIM Berliner Immobilien Management GmbH	Tochtergesellschaft des Landes	BIM W. Konzeptverfahren, 24, 25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 30
122	Fatkoehl Architekten	Architektur	BIM W. Konzeptverfahren, 25, W. Konzeptverfahren, 30
123	Mediation Charette Coaching	Unternehmen	BIM W. Konzeptverfahren, 26, W. Konzeptverfahren, 27
124	Initiative Dragoner Areal	Initiative	BIM W. Konzeptverfahren, W. Konzeptverfahren, 28, 30
125	Senatsverwaltung für Kultur und Europa	Senat	BIM W. Konzeptverfahren, W. Konzeptverfahren
126	Stiftung Zukunft Berlin	Senat	BIM W. Konzeptverfahren, W. Konzeptverfahren
127	KlimaGut Immobilien AG	Immobilienunternehmen	BIM W. Konzeptverfahren, W. Konzeptverfahren
128	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe	Senat	BIM W. Konzeptverfahren, 30
129	Sing-Akademie zu Berlin e.V.	Verein	BIM W. Konzeptverfahren
130	Bezirksamt Reinickendorf	BA	BIM W. Konzeptverfahren
131	Urbanizers, Büro für städtische Konzepte	Unternehmen	BIM W. Konzeptverfahren
132	Bezirksamt Mitte	BA	BIM W. Konzeptverfahren
133	Landesmusikrat Berlin e. V., Raumkoordination Musik	Verein	BIM W. Konzeptverfahren
134	BSM Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH	Unternehmen	BIM W. Konzeptverfahren
135	Träger gGmbH	Unternehmen	BIM W. Konzeptverfahren
136	Kulturbüro Elisabeth gGmbH	Unternehmen	BIM W. Konzeptverfahren
137	The Real Deal Kulturprojekte UG	Unternehmen	BIM W. Konzeptverfahren
138	WeiberWirtschaft e.G.	Genossenschaft	BIM W. Konzeptverfahren
139	Initiative Mediaspree versenken	Initiative	24, 25, W. Konzeptverfahren, 27, 30
140	StadtVernetzt	Initiative	24, 25, W. Konzeptverfahren, 27, 30
141	Jahn, Mack & Partner, Architektur und Stadtplanung	Architektur	24, 26, W. Konzeptverfahren, 28, 29
142	Junge Genossenschaften	Genossenschaft	24, 26, W. Konzeptverfahren, 30

143	BezStR Marzahn- Hellersdorf, DIE LINKE	BVV	24, W. Konzeptverfahren, 27, 29
144	DaKS, Dachverband Berliner Kinder- und Schülerladen e.V.	Verein	24, 27, 30
145	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, LEAK, Landeselternausschuss Berliner Kindertagesstätte	Senat	24
146	Bündnis Kitakrise (Elterninitiative)	Initiative	24
147	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Referatsleiter	Senat	24
148	Landsberger Allee 378	Initiative	24
149	MdA, Bündnis 90/Die Grünen	AGH	25, 26, W. Konzeptverfahren, 27, 28, 29, 30
150	Marianne Teuffel e.V.	Verein	25, 26, 27, 28, 29, 30
151	Kulturbanausen e.V.	Verein	25, 26, 27, 28, 29
152	MdA, SPD	AGH	25, 26, 27, 29
153	Haus des Kommens	Initiative	25, 26, 27
154	Initiative RAW	Initiative	25, 26, 28
155	KNBau Büro für Urban Design, Architektur	Architektur	25, 26, 30
156	Common Grounds e.V.	Verein	25, 26
157	MdA, FDP, haushaltspolitische Sprecherin	AGH	25, 26
158	Stadt Mensch Haus, Klaus Zahn Architekt und Landschaftsarchitekt Partnerschaft mbB	Architektur	25, 27, 28
159	Initiative Checkpoint Charlie erhalten	Initiative	25, 27, 29
160	Artprojekt Unternehmensgruppe	Unternehmen	25, 27
161	FRUCHTHOF BERLIN Verwaltungsgenossenschaft eG	Genossenschaft	25, 28
162	BezStR Tempelhof-Schöneberg, Bündnis 90/Die Grünen	BVV	25, 29
163	Wagendorf Lohmühle	Initiative	25, 29
164	MdA, FDP	AGH	25, 30
165	Affärsutvecklingsansvarig Stadsinnovation, Schweden	Immobilienunternehmen	25
166	Kollektivet Livet, Schweden	Initiative	25
167	Musicboard Berlin GmbH	Unternehmen	25
168	BV Charlottenburg	BVV	25
169	Gesundheit Stadt Berlin e.V.	Verein	25
170	Mieterinitiative Gleimstraße. 56	Initiative	25
171	Guerilla-Production Berlin GmbH	Unternehmen	25
172	Quest Investment Partners, Albrecht Gebrüder & Co. Berlin GmbH	Immobilienunternehmen	25
173	BezStR Pankow, Bündnis 90/Die Grünen	BVV	25
174	Baugruppe Holzhaus Linse	Initiative	26, W. Konzeptverfahren, 27, 30
175	Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (BDVI)	Verband	26, 27, 28, 29
176	Eine für Alle eG	Genossenschaft	26, 27, 28, 29
177	QuartierHandwerk	Genossenschaft	26, 27, 28, 29

178	Ratibor e.V.	Verein	26, 27, 28, 30
179	Unkraut Kollektiv	Initiative	26, 27
180	Atelierhaus Australische Botschaft (Ost) e.V.	Verein	26, 27
181	Hidden Institute	Forschung	26, 27
182	MdA, DIE LINKE	AGH	26, 28, 29, 30
183	ps wedding	Initiative	26, 28
184	KopperSchroth Raumproduktion	Unternehmen	26, 28
185	Freibeuter 2010 e.V.	Verein	26
186	BBV Treptow-Köpenick, DIE LINKE	BBV	26
187	Konzeptgesellschaft	Unternehmen	26
188	DSK Berlin, Brandenburg Projekt- und Stadtentwicklung	Unternehmen	26
189	BSV Victoria 90 Friedrichshain e.V.	Verein	26
190	Bezirksvertretung Pankow	BBV	26
191	Clubs am Ostkreuz	Initiative	26
192	S&G Development GmbH	Unternehmen	26
193	BPM, Berlin Portfolio Management GmbH	Immobilienunternehmen	26
194	WiR – Wohnen in Rummelsburger Bucht e.V.	Verein	26
195	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klima	Senat	26
196	Himmelbeet	Initiative	26
197	NABU, Naturschutzbund Deutschland e.V.	Verein	26
198	Studio Malta	Unternehmen	26
199	GIB, Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen e.V.	Verein	26
200	Grün Berlin GmbH	Unternehmen	26
201	Die weiße Rose Haselhorst	Initiative	26
202	Neues Deutschland, Zeitung	Presse	26
203	Bucht der Träumer	Initiative	26
204	LokalBau-Team Friedrichshain-Kreuzberg	Initiative	W. Konzeptverfahren, 27, 29, 30
205	WestkreuzPark!, Initiative WestkreuzPark	Initiative	W. Konzeptverfahren 29, 30
206	studio adhoc	Unternehmen	W. Konzeptverfahren, 30
207	Tempelhof Projekt GmbH	Unternehmen	W. Konzeptverfahren, 30
208	Stadtprojekte e.V.	Verein	W. Konzeptverfahren, 30
209	BIM Berliner Immobilien Management GmbH, Bereich Einkauf	Tochtergesellschaft des Landes	W. Konzeptverfahren
210	Bürgermeister Angermünde, Brandenburg	Stadt Angermünde	W. Konzeptverfahren
211	bfstudio Architekten	Architektur	W. Konzeptverfahren
212	LINSE Hausprojekt	Initiative	W. Konzeptverfahren
213	BJG, Besser Genossenschaftlich Wohnen von 2016 eG	Genossenschaft	W. Konzeptverfahren
214	Kapellmann und Partner, Fachanwalt für Vergaberecht	Anwalt	W. Konzeptverfahren
215	Genossenschaftsforum	Genossenschaft	W. Konzeptverfahren

216	Haus der Statistik, Werkstatt	Initiative	W. Konzeptverfahren
217	Bande15 Projekt GmbH	Unternehmen	W. Konzeptverfahren
218	MdB, SPD, Referent Klaus Mindrup	Bundestag	W. Konzeptverfahren
219	LMU München	Universität	W. Konzeptverfahren
220	Stadtentwicklungsamt Friedrichshain-Kreuzberg, Leiter	BA	W. Konzeptverfahren
221	Mitbauzentrale München	Stadt München	W. Konzeptverfahren
222	sieglundalbert Architekten	Architektur	W. Konzeptverfahren
223	Luisenstadt eG	Genossenschaft	27, 28
224	BVV Steglitz-Zehlendorf, Referentin Bündnis 90/Die Grünen, AK Räume	BVV	27, 29, 30
225	The Collective (Living) GmbH	Unternehmen	27, 29
226	Joschka Fischer & Company	Unternehmen	27, 29
227	K.O.O.P Projekt GmbH	Unternehmen	27, 30
228	Bezirksamt Neukölln	BA	27, 30
229	Bündnis 90/Die Grüne, Potsdam	Stadt Potsdam	27
230	Luisenstadt	Initiative	27
231	Unternehmensgruppe Krebs	Unternehmen	27
232	PostBerlin e.V.	Verein	27
233	berliner-atelier-wohnen, Architektenbüro Günther GmbH	Architektur	27
234	Haus der Statistik	Initiative	27
235	Bezirksamt Treptow-Köpenick	BA	27
236	Berliner Zeitung	Presse	27
237	A(b)BA Allianz bedrohter Berliner Atelierhäuser	Initiative	27
238	BGG - Berlinovo Grundstücksentwicklungs GmbH	Kommunales Immobilienunternehmen	27
239	Tanzfabrik	Unternehmen	27
240	Am Ostseeplatz eG	Genossenschaft	27
241	constructlab	Unternehmen	27
242	Kunst in den Gerichtshöfen e.V.	Verein	27
243	Bündnis „Offene Republik Spreepark“	Initiative	27
244	Kreuzberger Salon	Initiative	27
245	K.O.O.P Projekt GmbH; Planungsbüro Dr. Hannewahr	Unternehmen	28, 29, 30
246	SIGNA Real Estate	Immobilienunternehmen	28, 30
247	tx - Programmatische Stadtentwicklung	Unternehmen	28, 30
248	Freiraumkooperative eG	Genossenschaft	28
249	Bizim Kiez Initiative	Initiative	28
250	MdA, DIE LINKE, Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Betriebe	AGH	28
251	Lause Lebt e.V.	Verein	28
252	TATWERK, Performative Forschung	Unternehmen	28
253	Wista.plan	Architektur	28
254	Handwerkskammer Berlin	Verband	28
255	PROWO e. V.	Verein	28

256	B21 Beteiligungs GmbH	Immobilienunternehmen	28
257	coop.disco	Initiative	28
258	MdA, FDP, Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Betrieb	AGH	28
259	MdB, Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsbüro von Canan Bayram	Bundestag	28
260	KunstEtagenPankow e.V.	Verein	28
261	NeunerBoeving GBR Klimaneutrale Architektur	Architektur	29, 30
262	Ulrich Braun Immobilien	Immobilienunternehmen	29, 30
263	Bezirksamt Tempelhof- Schöneberg	BA	29
264	Institut für Städtebau Berlin	Forschung	29
265	BezStR Neukölln, Bündnis 90/Die Grünen	BVV	29
266	Bezirksamt Spandau, Stadtentwicklungsamt	BA	29
267	Bezirksamt Charlottenburg- Wilmerdorf, Umwelt- und Naturschutz	BA	29
268	Räusch Entwicklungs GmbH	Immobilienunternehmen	29
269	Diese eG	Genossenschaft	29
270	Bauwert AG	Immobilienunternehmen	29
271	Weberbrunner Berlin Gesellschaft von Architekten mbH	Architektur	29
272	Senatskanzlei Berlin, Sitz des Regierenden Bürgermeisters	Senat	29
273	BI Westkreuzgarten	Initiative	29
274	BVV Charlottenburg-Wilmerdorf, DIE LINKE	BVV	29
275	THF. Vision gUG	Unternehmen	30
276	MdA, Bündnis 90/Die Grünen, Referent für Stadtentwicklung und Wohnen	AGH	30
277	MdA, SPD, Sprecher für Stadtentwicklung	AGH	30
278	HadeWe - Integra gGmbH	Unternehmen	30
279	Siedlerverein Eichkamp	Verein	30
280	MdB, Bündnis 90/Die Grünen, Büro Renate Künast	Bundestag	30
281	Berlin Info	Unternehmen	30
282	Mehrwertvoll e.V.	Verein	30
283	Morgenpost	Presse	30
284	Ärzte ohne Grenzen e.V.	Verein	30
285	MVRDV Architecture	Architektur	30
286	Beratender Ingenieur	Unternehmen	30
287	p & w kloze Rechtsanwälte PartG	Anwalt	30
288	MdA, SPD, Ausschuss Stadtentwicklung und Wohnen	AGH	30
289	Torhaus	Initiative	30
290	Konglomerat e.V. Dresden	Verein	30
291	RBB24	Presse	30
292	Initiativenforum Stadtpolitik Berlin	Initiative	30

293	Koalition der Freien Szene, AG Tempelhof	Verein	30
294	FreundeskreisKUNSTdemokratie	Initiative	30
295	IG Habersaath Straße, NeueHeimatMitte	Initiative	30

Gruppen der Organisationen insgesamt

an 30 RTLB Einheiten 2013-2020

Initiativen	54
Vereine	54
Unternehmen	41
AGH	18
Genossenschaften	16
Senatsverwaltungen	16
Architekten/Stadtplaner	15
BVV	10
Immobilienunternehmen	10
BA	9
Tochtergesellschaften des Landes	7
Kommunale Immobilienunternehmen	6
Stiftungen	6
Bundestagsabgeordnete	5
Verbände	5
Banken	4
Presse	4
Universitäten	4
Forschungseinrichtungen	3
Anwaltskanzleien	2
RTLB Koordination und Moderation	2
Stadt Angermünde	1
Stadt Metzingen	1
Stadt München	1
Stadt Potsdam	1
Insgesamt	295

3. Anhang | Liegenschaftsfälle der RTL Sitzungen 2012–2020 nach exemplarischer Bedeutung für die Berliner Bodenpolitik

Liegenschaftsfälle der RTLB Sitzungen 2012–2020 nach exemplarischer Bedeutung für die Berliner Bodenpolitik (vgl. ISN, 2017c, 2019, 2021b)

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
1	Alte Münze Molkenmarkt 2, 10179 Berlin Mitte	01 02 05 17 20 25 27	Alte Münze ist eine Liegenschaft ohne Initiativen, die sich um sie engagieren. Der Verkauf der "letzten größeren Stücks der Innenstadt" nach Bestbieterverfahren wäre "ein Skandal". Welche Grundstücke zu halten und welche zu verkaufen sind, um Schulden abzubauen, könnte der RTLB "qualifizieren" (RTL 1). LFB soll Verkauf einstellen (RTL 05). Laut BIM wird es hohe Sanierungskosten (30 Mio. Euro) geben. Derzeit wird Machbarkeitsstudie erstellt. RTL: Mietkosten dürfen sich nicht an Sanierungskosten orientieren. Machbarkeitsstudie soll öffentlich gemacht werden (RTL 20). Im Konzeptverfahren seit 2019 keine Berücksichtigung von Best-Practice-Beispielen, keine Veröffentlichung der Ausschreibung, Mietverträge architektonische Pläne und keine Erarbeitung von Trägermodellen (RTL 27).	LFB, Bestbieterverfahren seit 2012. 2016 ist BIM Eigentümerin. Es besteht Zwischennutzungsvertrag. Senatskanzlei, SenW und Kreativwirtschaft erarbeiten Konzept. Bund gibt Mittel frei (RTL 17). 2019 Konzeptvergabe bis 2026 (RTL 27).	LFB, Bestbieterverfahren. Denkmalschutz rentiert sich nicht für Käufer. BIM, Konzeptverfahren
2	Neubaugebiet „An der Mole“ am Ostkreuz Ostkreuz, 10317 Berlin Lichtenberg	04 26	Forderung: Kündigung Kaufverträge, Öffentlichkeitsbeteiligung im B-Plan, Konzeptverfahren unter Beteiligung der Anwohner*innen	LFB, Bestbieterverfahren	LFB, Bestbieterverfahren. Forderung der Anwohner nach Konzeptverfahren.
3	Ehemaliges Kraftwerksgebäude Osthafen Alt-Stralau-1-2, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	04	Zwischennutzung durch Kulturprojekte, Nutzung Vorkaufsrechte durch Land	Verhandlung BEHALA mit Investor	Tochtergesellschaft Land Berlin, Bestbieterverfahren. Kritik: Vorkaufsrecht des Landes nutzen, Zwischennutzung ermöglichen.
4	Unternehmerinnen und Gründerinnenzentrum Charlottenburg-Wilmersdorf (UCW) Sigmaringer Straße 1, 10713 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	04	Anerkennung des kulturellen Mehrwerts für den Bezirk und Direktvergabe an gemeinnützigen Verein aus Unternehmerinnen, Künstlerinnen und Bibliothek.	LFB, Bestbieterverfahren. Verkauf aus dem Fachvermögen des Bezirkes, um kalkulatorische Kosten zu sparen.	LFB, Bestbieterverfahren. Bezirk veräußert wegen kalkulatorischer Kosten. Forderung: Direktvergabe an Nutzer*innen.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTLBSitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
5	Gewerbehof Ratibor am Landwehrkanal Ratiborstraße 14c, 10999 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	04 23 28	Einbezug der lokalen "sozialverträglichen" Nutzerstrukturen in Planung. Sicherstellung der Zugänglichkeit der öffentlichen Uferzone. Stand 2019: "Kreuzberger Mischung" der Nutzerstruktur. Gründung einer Genossenschaft für das Erbbaurecht. 2018 MUF für 500 Flüchtlinge. Kritik: Vergabe und Kauf zwischen BIMA und SenFin war intransparent. Potentieller Nutzungskonflikt: Lärm des Gewerbes für neue Wohnnutzung. Nachbarschaft hat Dialog verlassen. Diskussion: SenFin: Ankauf von BIMA durch Land nur möglich, weil Planungsrecht für Wohnnutzung besteht. Grundstücksverkäufe sind generell vertraulich und werden nicht veröffentlicht. BGG: Nach § 246 BGB können schnelle Flüchtlingsunterkünfte errichtet werden, wenn Bauantrag schnell eingereicht wird. Dann ist beschleunigte Baugenehmigung möglich. Kritik: Zivilgesellschaft kritisiert, dass Teile der Planung vor ihr geheim gehalten werden. Vor allem der Kaufpreis und die Standortsuche. Ergebnisse aus Beteiligungsverfahren werden nicht berücksichtigt! (RTLBSitzung 28)	Bezirk mietet die Liegenschaft bei Bund (BIMA). Bund wird privatisieren und Nutzung des Quartiers neu planen. Stand 2019: BIMA verkauft Liegenschaft an Land Berlin und BGG (Berlinovo Wohnbaugesellschaft) (RTLBSitzung 28).	BIM, Rückkauf. Kauf von BIMA (Bund), um MUF Standort zu ermöglichen. Forderung: Einbezug der lokalen Nutzerstrukturen als "Ko-Produzenten".
6	Atelierhaus Prenzlauer Promenade Prenzlauer Promenade 149-152, 13181 Berlin Pankow	04 10	SenKE und Bezirk wollen Atelierhaus erhalten. Auslösen der Liegenschaft aus dem LFB.	LFB, Fachvermögen. Es soll an eine städtische Wohnbaugesellschaft verkauft werden. Entweder Abriss (SenFin) oder Erhalt der Baustruktur (SenSW).	LFB, Verkauf an Träger der Daseinsvorsorge: Wohnbaugesellschaft. SenKE und Bezirk intervenieren für die aktuelle Nutzung.
7	Ehemalige Polizeiwache Rathausstrasse 12, 10367 Berlin Lichtenberg	05 11	Die Stadttrendite wird als Instrument zum Ausgleich von Konzepten verstanden. Das soll verhindert werden, um das beste Konzept auf der Liegenschaft umzusetzen. Der RTLBSoll einen Sitz im Steuerungsausschuss Konzeptverfahren des LFB bekommen, um Vergabe zu beobachten und sicherzustellen.	LFB, Konzeptverfahren mit Festpreis. Bemessung der Konzepte nach Stadttrendite.	LFB, Konzeptverfahren. Kritik: Stellenwert der Stadttrendite in Vergabe. Forderung: Vertretung des RTLBS in Steuerungsausschuss.
8	Ehemaliges Glaswerk Stralau Glasbläserallee 17, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	05 20	Berücksichtigung der Bürgerversammlung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bestimmung der Nutzungsstruktur im B-Plan: (Größere) öffentliche Naherholungsfläche, soziokulturelles Zentrum, Marktplatz	LFB, Bestbieterverfahren, B-Plan nach Verkauf. Hochhaus und Eigentumswohnungen	LFB, Bestbieterverfahren. Kritik: Anliegen der Nachbarschaft werden nicht berücksichtigt. Forderung: Konzeptverfahren.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
9	Blumengroßmarkt Friedrichstraße 18, 10969 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	05	Lerneffekte für neue Konzeptverfahren: Ko-Steuerung und inhaltliche Impulse durch Initiativen/Netzwerke und Expert*innen der Zivilgesellschaft in den Gremien. Dadurch Offenlegung und Begleitung der Käuferkonzepte und des Vergabeprozesses möglich.	LFB, Konzeptverfahren, 2011-2013	LFB, Konzeptverfahren. Konzept konnte von zivilgesellschaftlichen Akteuren begleitet werden.
10	Ehemaliges Wernerbad in Kaulsdorf Ernst-Haeckel-Straße 1, 12621 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	06	Siedlungserweiterung wäre eine zu starke Nutzung eines kleinen Naturentwicklungsraumes in einer großflächigen Siedlung. Gefährdung von seltenen Tierarten und Biotopen. Erhalt als Grünfläche. Für die Wohneinrichtung für Demenzzranke sollte ein alternativer Standort gesucht werden.	Berliner Bäderbetriebe über LFB, Siedlungserweiterung in Grünraum. Konzept: Wohneinrichtung für Demenzzranke	Tochterunternehmen Land Berlin, Konzeptverfahren. Kritik: Grünraum (FNP) wird reduziert und Biotop zerstört. Forderung: Neue Standortsuche.
11	Ehemaliger Güterbahnhof Berlin Grunewald Grunewald, 14193 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	06	BI: Fläche liegt im Außenbereich des FNP. Daher kein Planungsrecht. Entwicklung von Möbelhäusern in diesem Bereich widerspricht Fachmarktkonzept. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsideen und im B-Plan.	Investor besitzt Liegenschaft. Bauvorhaben von Möbelhäusern und Golfplatz, jeweils mit Autobahnanbindung.	Privateigentümer, Entwicklung von neuen Nutzungen. Bauanträge für Möbelmärkte und Golfplatz mit Autobahnanbindung. Kritik: Nach Vorgabe des FNP ist hier Außenbereich, Fachmarktkonzept sieht hier keine Entwicklung vor. Forderung: Öffentlichkeitsbeteiligung in der Findung von möglichen Nutzungen.
12	Dragonerareal Obentrautstraße 1-21, 10963 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	08 12 17	Fortführung des Dialogverfahrens unter Einbezug der Zivilgesellschaft. Vergabe in Konzeptverfahren an städtische Wohnungsbaugesellschaft, städtebauliche Verträge.	BIMA, Bestbieterverfahren 2012. Investor bezahlte nicht, daher Rückabwicklung. Dialogisches Planungsverfahren BIMA und Bezirk.	BIMA, Bestbieterverfahren. Investor zahlte nicht, Entwicklung blieb aus, Rückabwicklung. BIM, Direktvergabe in Erbbaurecht an lokale Nutzer*innen.
13	Kant-Garagen-Palast Kantstraße 126/127, 10625 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	08	BI: Berücksichtigung des Denkmalschutzes. Forderung an Bezirk, Senat und Landesdenkmalamt. BI will den Eigentümer zur Sanierung statt Abriss bewegen oder die Liegenschaft kaufen.	Investor besitzt Liegenschaft. Gebäude seit 1991 auf der Denkmalliste des Landes Berlin. 2013 Antrag auf Abriss des denkmalgeschützten Gebäudes.	Privateigentümer, Abriss von Gebäude unter Denkmalschutz. Kritik: Sanierungsmaßnahmen wurden nicht umgesetzt. Denkmalschutz verbietet Abriss. Forderung: BI will Sanierung durch Eigentümer erwirken oder Immobilie kaufen.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
14	Psychosoziale Einrichtung Wohnhaus Pinel Dominicusstraße 5-9, 10823 Berlin Tempelhof-Schöneberg	08	Das Wohnhaus Pinel ist eine gemeindepsychiatrische Einrichtung für 40 psychisch kranke Menschen. Durch den Verkauf wird die Einrichtung aus der Innenstadt an den Stadtrand verdrängt und die Menschen aus ihrem Umfeld entwurzelt.	Vivantes GmbH, Bestbieterverfahren 2013 wegen der kalkulatorischen Kosten "nicht betriebsnotwendigen" Immobilie.	Tochtergesellschaft Land Berlin, Bestbieterverfahren. Veräußerung wegen kalkulatorischer Kosten. Kritik: Heimbewohner*innen werden aus Innenstadt verdrängt.
15	Baulücke, Skalitzer Straße 40 Skalitzer Straße 40, 10997 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	09	Hostels gibt es genug im Stadtteil. Baugruppe will hier 15 Wohnungen und 2 Ateliers errichten.	LFB, Bestbieterverfahren, Verkauf an Investor mit dem Bauvorhaben ein Hostel zu errichten.	LFB, Bestbieterverfahren. Höchstbietender will Hostel bauen. Kritik: Hostels gibt es im Stadtteil genug. Forderung: Direktvergabe an eine Baugruppe, die am RTL ihr Konzept vorstellt.
16	Wohn- und Gewerbehaus Rudolfstrasse 11/Lehmbruckstrasse 2 Rudolfstrasse 11, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	09	Gewerbemiet*innen: WBM wird das Haus sanieren und Mieten sehr stark anheben, weil sie nicht gemeinwohlorientiert, sondern gewinnorientiert arbeitet. Dadurch werden Gewerbetreibende verdrängt. Diesen genügen einfache Ausstattungsstandards, wenn sie dadurch günstige Mieten erhalten können. Sie fordern den Verkauf durch den LFB an die WBM abzusagen und eine Direktvergabe in Erbpacht an die Mieter*innengemeinschaft. Die will sich selbst verwalten. Es soll geprüft werden, ob Selbstverwaltungsmodelle (Mietshausyndikat) innerhalb der städtischen Wohnbaugesellschaften möglich sind.	LFB, Direktvergabe an städtische Wohnbaugesellschaft WBM und Sanierung der Immobilie.	LFB, Direktvergabe. Sanierung und Vermietung anschließend durch Städtische Wohnbaugesellschaft WBM. Kritik: WBM arbeitet gewinnorientiert und wird Mieten stark erhöhen. Forderung: Direktvergabe an aktuelle Nutzer*innen, um Mieten niedrig zu halten.
17	Hubertusbad, Stadtbad Lichtenberg Atzpodienstraße 6, 10365 Berlin Lichtenberg	09	Projektgenossenschaft: Das Bestbieterverfahren des LFB soll gestoppt und eine Direktvergabe an die Projektgenossenschaft geprüft werden. Diese erarbeitet ein Konzept, das die Interessen der Nachbarschaft, die Versorgung des Bezirkes mit Infrastruktur (Schulschwimmen, medizinische Versorgung) und die ursprüngliche Nutzung des Gebäudes berücksichtigt.	LFB, Bestbieterverfahren. Immobilie ist denkmalgeschützt und steht seit 20 Jahren leer. Bezirk übergibt "nicht betriebsnotwenige" Liegenschaft aus dessen Fachvermögen 2001 an LFB, weil bisherige Nutzungskonzepte den Denkmalschutz nicht genügend umsetzen konnten.	LFB, Bestbieterverfahren. Bezirk veräußert wegen kalkulatorischer Kosten und weil eingereichte Konzepte Denkmalschutz nicht wahren konnten. Forderung: Direktvergabe an Projektgenossenschaft, die am RTL ihr Konzept vorstellt.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
18	Tagungshaus Wernsdorf Neu Zittauer Straße 10, 15713 Königs Wusterhausen Brandenburg	10	RTLb fordert, dass Bundesländer die Liegenschaftspolitik von Berlin übernehmen: Neuausrichtung von Bestbieterverfahren zu Konzeptverfahren in Erbbaurecht.	LFB, Bestbieterverfahren aus Finanzvermögen. Berliner Liegenschaft in Brandenburg.	LFB, Bestbieterverfahren. Kritik: Land Berlin hat keinen Bedarf bei Liegenschaften in Brandenburg Konzeptverfahren durchzuführen. Forderung: Andere Bundesländer sollen Neue Liegenschaftspolitik von Berlin übernehmen.
19	Ehemalige Offizierskaserne/Ehemaliges LKA Kruppstraße 14A, 10557 Berlin Mitte	11	Der Runde Tisch soll die Wohnnutzung durch eine Baugruppe unterstützen. Die Baugruppe soll die Liegenschaft in einer Direktvergabe zum Festpreis bekommen. Die Baugruppe kann die Versorgung sozialer Infrastruktur am besten sichern.	LFB, Konzeptverfahren. BVV Mitte bestimmt Wohnnutzung. Vergabe daher an städtische Wohnungsbaugesellschaft, Wohngenossenschaften oder Baugruppe möglich.	LFB, Konzeptverfahren. Wohnnutzung durch städtische Wohnungsbaugesellschaft, Wohngenossenschaften oder Baugruppe möglich. Forderung: Direktvergabe an Baugruppe, die am RTLb ihr Konzept vorstellt.
20	„Hasselwerder Villa“ Hasselwerderstraße 22, 12439 Berlin Treptow-Köpenick	12	Steuerungsausschuss fragte Bedarfe bei Senatsverwaltungen entgegen des BVV Beschlusses ab. BVV warb für Erbbaurecht mit Moving Poets. Nachbargrundstück ist in "öffentlicher Hand" und ebenfalls für studentisches Wohnen nutzbar. Moving Poets legen Konzept zur gemeinsamen Entwicklung beider Grundstücke vor, das eigene Bedarfsanalyse von sozialer Infrastruktur erhält. Die B-Pläne beider Liegenschaften sollen sich nach diesem Konzept richten. Das soll der Bezirk umsetzen. Im Sinne der Ziele der "Sanierungsgebiete Nieder- und Oberschöneweide" soll der Nutzungskonflikt (SenBJF: Studentisches Wohnen/Moving Poets/Bezirk: Erbbaurecht für Veranstaltungsort) durch Vergabe an Konzept der Moving Poets gelöst werden. Erbbauvertrag soll auf zwei Jahre Kündigungsfrist erweitert werden.	LFB, Bestbieterverfahren 2014. Bezirk veräußert wegen kalkulatorischer Kosten. Zivilgesellschaftliche Akteure erarbeitete in einem Bundesprogramm (?) eine Studie zur kostenneutralen Nutzung der Immobilie. Das Konzept NOVILLA (Moving Poets) entsprach dieser Studie am besten. BVV setzte Bestbieterverfahren über LFB aus und vergab Liegenschaft zur Zwischennutzung (dreimonatige Kündigungsfrist). LFB Steuerungsausschuss prüfte den Bedarf bei Senatsverwaltungen (Clusterung?) für die Liegenschaft. SenBJF stellte im September 2014 den Antrag die Liegenschaft in ihr Fachvermögen zu übernehmen, um studentisches Wohnen zu realisieren. Portfolioausschuss (?).	LFB, Bestbieterverfahren. Bezirk veräußert wegen kalkulatorischer Kosten. Verkauf wird gestoppt, Prüfung der Bedarfe von Senat und Bezirk durch Clusterung. Ergebnis SenBJF: Studentisches Wohnen. Kritik: Zwischennutzer*innen könnten Wohnen und ihr Konzept verbinden, wenn Nachbargrundstück einbezogen wird. Forderung: Direktvergabe an Zwischennutzer*innen, die am RTLb ihr Konzept vorstellen.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTLBSitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
21	Haus der Statistik Otto-Braun-Straße 70-72, 10178 Berlin Mitte	15 17 18 19 25 27 30	Kritik an Bestbieterverfahren der BIMA. Land und Bund und BIMA und LFB stehen sich gegenüber (?). Forderung: Kauf durch Land Berlin und Erbbaurecht an Initiative HdS. Am RTLB wird diskutiert, ob mehr öffentlicher Druck aufgebaut werden soll (RTLB 18). "ZusammenKUNFT" eG wurde aus Initiative gegründet, besteht aus Stadt-Aktivist*innen und Kooperationspartner*innen des Bezirks, des Landes und BIM. Städtebauliches Konzept wird von eG erarbeitet. Neuer B-Plan durch Bezirk (RTLB 25). Es wird durch BIM vermietet an Rathaus, Verwaltung (BIM), Wohnen und Initiative (RTLB 30).	BIMA, Bestbieterverfahren (?), Leerstand seit 2008. Gründung Initiative HdS zur Revitalisierung in Mischnutzung: Wohnen, Geflüchtete, Studenten, Künstler, Senioren; Gewerbe; Ateliers; Bildungseinrichtungen. Mai 2015 Angebot der Initiative HdS und Co-Investor SolWO Holding GmbH an SenFin: 50 Mio. Euro, Investitionen 80-90 Mio. Euro.	BIMA, Bestbieterverfahren. Kein zufriedenstellendes Höchstgebot. Kauf durch Land Berlin. BIM, Direktvergabe an BI, Land, BIM, Wohnnutzung.
22	RAW Gelände Revaler Straße 99, 10245 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	15 17 25	Privateigentümer verspricht Öffentlichkeitsbeteiligung in der Entwicklung. RTLB zweifelt Versprechen an, weil es keine Verpflichtungen gibt (RTLB 15). Es sollen ein Runder Tisch und eine Stadtteilgenossenschaft zur kritischen Begleitung des Entwicklungsprozesses entstehen (RTLB 17). In B-Plan soll Erbbaurecht geschaffen werden und Gewerbenutzung erhalten bleiben. Bei Wohnnutzung geht "soziokulturelle Tradition des Areals" verloren (RTLB 25).	Privateigentümer, Verhandlung um bezahlbare Verträge für Ateliers. Bezirk fordert die Entwicklung einer Grünfläche auf dem Gelände (RTLB 15).	Privateigentümer, Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung von Nutzungen. Kritik: Privateigentümer ist nicht verpflichtet zu beteiligen. Forderung: Erbbaurecht auf der Liegenschaft ermöglichen. Keine Wohnnutzung auf dem Gelände.
23	ehem. Frauengefängnis der JVA Düppel Söhtstraße 7, 12203 Berlin Steglitz-Zehlendorf	17	RTLB begrüßt die Vergabe in Erbbaurecht statt Bestbieterverfahren. Es wird spekuliert, ob es keine öffentliche Ausschreibung gab (?).	BIM, Erbbaurecht für 39 Jahre an Kulturmanager.	BIM, Konzeptverfahren in Erbbaurecht. Kritik: Von der Ausschreibung hat RTLB nichts mitbekommen. Forderung: Konzept ist besser als Bestbieterverfahren.
24	Stattbad Wedding Gerichtstraße 65, 13347 Berlin Mitte	17 18	Stadtbad soll erhalten werden. Aber 2016 Abriss. Auf Restfläche soll laut Besitzer, Investor Arne Piepgras, "Kulturhaus" entstehen. Beispiel für Privatinvestor mit Kulturengagement (RTLB 18)	LFB, Bestbieterverfahren 2009: 275 TSD Euro. 2016 Wiederverkauf mit Gewinn: 5,5 Mio. Euro. Studentisches Wohnen sollte entwickelt werden. Schließung 2015 durch Bauamt des Bezirks, weil Investitionen nicht erfolgt sind (RTLB 17).	Privateigentümer, Entwicklung von Nutzungsmöglichkeiten. Erworben über LFB, Bestbieterverfahren. Abriss des Freibades. Kritik: Freibad wird nicht erhalten.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
25	Tacheles Oranienburger Straße 54-56a, 10117 Berlin Mitte	17	Keine	Privateigentümer, Verkauf für 160 Mio. Euro. Entwicklung eines Quartiers mit Büro- und Wohnnutzung. Bestandsgebäude muss nach Auflage kultureller Nutzung zugeführt werden.	Privateigentümer, Kauf auf dem freien Immobilienmarkt. Entwicklung des Quartiers mit Auflage zum Bestandsgebäude (B-Plan/Städtebaulicher Vertrag?)
26	Blick auf Flächen außerhalb des Ringes Johannisthal, 12487 Berlin Treptow-Köpenick	17	RTL kritisiert, dass "Kollateralbedarfe" um die neuen Wohnsiedlungen nicht berücksichtigt werden könnten.	Durch BER steigt 2016 Nachfrage nach Liegenschaften in Süd/Süd-Ost Berlin. Im Johannisthal werden viele Flächen verkauft.	Privateigentümer, Verkäufe auf dem freien Bodenmarkt. Entwicklung von Wohnnutzung. Kritik: Keine anderen Nutzungen werden berücksichtigt.
27	Spreepark Berlin Kiehnwerderallee 1-3, 12437 Berlin Treptow-Köpenick	17 27	BI fordert mehr Beteiligung an der Planung statt Information und Konsultation. Mindestmengen der Fläche für "Ko-Produktion". B-Plan beinhaltet noch Verkehrserschließung. Grün Berlin ist offen für neue Beteiligungsformate und versichert, dass Park für alle offen gehalten wird (ohne Zaun und Eintritt) und dass bei dem Mobilitätskonzept die Autoerschließung nicht im Vordergrund steht.	Privateigentümer, verschuldet und keine Entwicklung auf dem Gelände. 2014 Rückkauf durch LFB für 2 Mio. Euro. 2016 in Fachvermögen von Grün Berlin auf 12 Jahre (bis 2028). Partizipationsverfahren wurde durchgeführt. Land schreibt Nutzungskonzept und Masterplan europaweit aus.	LFB, Rückkauf. Privateigentümer verschuldet, keine Entwicklung auf der Liegenschaft. Tochtergesellschaft des Landes Grün Berlin leitet Partizipationsverfahren zur Nutzungsentwicklung ein. Kritik: Öffentlichkeitsbeteiligung war nur Information und Konsultation. Forderung: Mindestmaß an Flächen für Ko-Produktion. Etwa mit BI, die den Fall am RTL vorstellt.
28	Wohnhaus Cuvrystraße 44/45 Cuvrystraße 44/45, 10997 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	20	Die Mietergemeinschaft will das Haus mit einer Stiftung und dem Mietshaussyndikat übernehmen. Sie hat der Eigentümerin ein Gebot abgegeben. Die Vorstellungen der Eigentümerin liegen zu hoch. Der Bezirk soll sein Vorkaufsrecht nutzen und das Haus an die Mieterschaft vergeben, weil die Mieterschaft Menschen mit geringem Einkommen besteht und sie sonst verdrängt werden würden. Grüne am RTL: Eigentümerin wurde kontaktiert. Vorkaufsrecht benötigt mehr personelle Ressourcen als der Bezirk hat.	Privateigentümerin will an den Meistbietenden verkaufen. Die Accentro AG hat 2017 das höchste Gebot abgegeben.	Privateigentümer, Bestbieterverfahren. Kritik: Die Mieter*innen wollen das Haus erwerben, der Preis ist zu hoch. Wenn die Miete erhöht wird (Sanierungsumlage), werden sie verdrängt. Forderung: Bezirk soll Vorkaufsrecht nutzen und Haus per Direktvergabe an Mieter*innen in Erbbaurecht vergeben.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
29	Jonny Knüppel/diskoBabel e.V., nördliche Lohmühleninsel Lohmühleninsel, 10997 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	21	Die angesiedelten Nutzungen aus (Club-) Kultur- und Sportstätten brauchen mittel und langfristige Perspektiven, mit denen sie planen können. Akteure vor Ort und Öffentlichkeit sollen an Planung des Eigentümers beteiligt werden.	Eigentümer will Büro- und Wohnnutzung entwickeln. BVV beschloss 2015 die Lohmühleninsel für Gewerbe, Kunst, Kultur und Freiraum zu nutzen (?). B-Plan ist noch als Gewerbegebiet ausgewiesen.	Privateigentümer, Entwicklung von Büro- und Wohnnutzung. Kritik: B-Plan sieht nur Gewerbe vor. Akteure der Kulturszene haben keine langfristigen Planungsperspektiven. Forderung: Öffentlichkeitsbeteiligung bei privater Planung.
30	Humboldthafen Humboldthafen, 10557 Berlin Mitte	21	/	/	/
31	Ohlauer Straße 25 Ohlauer Straße 25, 10199 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	21	Kritik der Nachbarschaftsinitiative an Vergabe von Bezirk an Howoge und am städtebaulichen Konzept. Gegenvorschlag eines neuen städtebaulichen Konzepts, das der RTLB unterstützen soll. 2017 keine Diskussion am RTL, weil keine Vertreter*innen anwesend sind (RTL 21).	Bezirk Direktvergabe an Howoge Wohnbaugesellschaft	Bezirk, Direktvergabe. Städtische Wohnbaugesellschaft HOWOGE soll studentisches Wohnen entwickeln. Kritik: Städtebaulich "schlechte" Lösung. Forderung: Direktvergabe an Nachbarschaftsinitiative, die ihr Konzept beim RTL eingereicht haben (keine Vorstellung).
32	Straßenbahndepots Berlin- Schöneberg Belziger Straße 52, 10823 Berlin Tempelhof- Schöneberg	21	/	/	/
33	Landsberger Allee 378 Landsberger Allee 378, 12681 Berlin Marzahn-Hellersdorf	22	Um Ankauf durch Land zu ermöglichen, muss Planungsrecht auf Liegenschaften von Privat und des Bundes klar sein. Das Grundstück hatte aber auch strategisch angekauft werden können. Alle Flächen der BIMA sollen dem Land bevorzugt zum Kauf angeboten werden. Gewerbeflächen sollten über SenW in Direktvergabe vergeben werden. BIMA hat an einen Investor zum 15-fachen Preis des Angebots an das Land Berlin verkauft.	BIMA hat die Liegenschaft der Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE vergünstigt angeboten. Diese lehnte 2015 ab: Fläche nicht für Wohnungsbau geeignet. Tw. Denkmalschutz; Teil des STEP Industr. und Gew. "Die Verbilligungsrichtlinien der BIMA gelten für Kommunen, wenn es sich um Wohnungsbau handelt. Nur dann kann ein vergünstigter Verkauf von Seiten der BIMA an die Kommune erfolgen." Keine Rechtsgrundlage für Gewerbenutzung (RTL 24).	BIMA, Bestbieterverfahren. Liegenschaft wurde städtischer Wohnbaugesellschaft angeboten. Diese lehnte wegen Denkmalschutz und fehlendem Planungsrecht für Wohnbau ab. Kritik: Erwerb ist ohne Planungsrecht für Wohnbau - etwa für Gewerbenutzungen - unmöglich. Forderung: Alle Flächen der BIMA sollten dem Land Berlin per Vorkaufsrecht angeboten werden.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTLBSitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
34	Ballonfahrerweg/Suadicanistraße 2/Sachsendamm 53, 54 Sachsendamm 53, 54, 10829 Berlin Tempelhof-Schöneberg	24	Eine Zwischennutzung über fünf Jahre wäre hier möglich. BIM stellt die Liegenschaft am RTLB vor, um Ideen dafür zu sammeln und anschließend im Steuerungsausschuss vorzustellen.	Deutsche Bahn. Planungsrecht ist ausgeschlossen. Bezirk hat keinen Fachbedarf.	BIM, Zwischennutzung. BIM stellt Liegenschaft am RTLB vor, um Ideen für Zwischennutzung einzuholen. Entschieden wird im Portfolioausschuss.
35	Checkpoint Charlie, 2 Grundstücke Kreuzung Zimmerstraße/Friedrichstraße, 10117 Berlin Mitte	24 25 26	Kritik: Spekulation des Investorenkonglomerats mit der Liegenschaft. Keine Verantwortung gegenüber dem historischen Wert des Ortes. Eigentümer will Hotel entwickeln. Land will ein Museum entwickeln. RTLB unterstützt Forderungen nach einer Mischnutzung. Beide Flächen sollten zusammen gedacht werden und nicht, wie vom Eigentümer erreicht getrennt vermarktet werden. Empfohlen wird zweiphasiger Wettbewerb (RTLB 25). Landesebene konnte durch RTLB Einheit erreicht werden und AGH verhandelt Fall politisch: Eigentumsverhältnisse und städtebauliche Form (RTLB 26).	Privateigentümer. Investorenkonsortium. Die zwei Liegenschaften könnten Teil einer Zwangsversteigerung werden. Bei Zwangsversteigerungen hat das Land kein Vorkaufsrecht. 2018 städtebauliches Workshopverfahren unter Leitung von SenSW (RTLB 25).	Privateigentümer, Entwicklung von Hotels auf zwei Grundstücken. Kritik: Liegenschaften befinden sich an einem historisch wichtigen Ort. Nutzung darf nicht nur kommerziell sein. Eigentumsverhältnisse sind von Spekulation geprägt. Forderung: Öffentlichkeitsbeteiligung in der Entwicklung von Nutzungsmöglichkeiten.
36	Gleimstraße 56 Gleimstraße 56, 10437 Berlin Pankow	25 27	Forderung der Mieter*innen: Vorkauf/Rückkauf durch Land Berlin. Vergabe in Erbbaurecht an Mietergemeinschaften. Modernisierungsumlage einschränken und Umwandlung von Mietwohnungshäusern in einzelne Eigentumswohnungen stoppen. Förderung von "innovativen Eigentumsmodellen", wie Genossenschaften und Mietshäusersyndikat.	Privateigentümer. Verkaufsabsicht im Bestbieterverfahren. Zweimalige Absage der GESOBAU an die Mieter das Haus im Vorkaufsrecht zu erwerben: Nach einem Wertgutachten liegt Preis der Hauses 1 Mio. Euro unter Verkaufspreis. Durch SenFin werden mehr Mittel für Kauf durch GESOBAU freigegeben. Mieterhöhungen werden vereinbart und Zustimmungserklärungen der Mieter unterschrieben. Es steht aus, ob der Eigentümer die Abwendungsvereinbarung unterzeichnet.	Privateigentümer, Bestbieterverfahren. Kritik: Die Mieter*innen wollen das Haus erwerben, der Preis ist zu hoch (GESOBAU Wertgutachten). Wenn die Miete erhöht wird (Sanierungsumlage), werden sie verdrängt. Forderung: GESOBAU soll Vorkaufsrecht nutzen. Das Mietshaus wurde durch die GESOBAU erworben.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
37	"Haus des Kommens" Erkelenzdam 3, 10999 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	25	Ein Vertreter der Gruppe hat Rückkauf durch BIM eingeleitet. Die Gruppe erhebt daher Anspruch auf Berücksichtigung bei der Vergabe. Zwei Vertreter*innen der Hausgemeinschaft werben für Direktvergabe an sie. Sie stellen ihr Konzept der Kunst- und Gewerbenutzung am RTL (der BIM, die dort sitzt) vor.	BIM. Atelier- und Gewerbehäus. Immobilie wurde vom Land zurückgekauft und dem SODA zugeordnet. Portfolioausschuss wird mit Clusterung Nutzung definieren. Es steht noch nicht fest, ob Immobilie über Direktvergabe oder Konzeptverfahren vergeben wird. Sicher im Erbbaurecht.	BIM, Rückkauf. BIM: Vergabe im Konzeptverfahren oder Direktvergabe. Sicher im Erbbaurecht. Forderung: Rückkauf wurde durch Gruppe ermöglicht. Direktvergabe an Gruppe, die ihr Konzept am RTL präsentiert.
38	Australische Botschaft (Ost) Grabbeallee 34-40, 13156 Berlin Pankow	26 27	Künstler*innengemeinschaft: Seit 2017 auf drei Monate befristetes Mietverhältnis mit Eigentümer. Wenn Finanzierung mit Land zustande kommen würde, hätte der Künstlerverein Vorkaufsrecht. Daher zwei Optionen: Kauf durch Verein oder Kauf durch BIM und Vermietung der Arbeitsräume an den Verein über SenKE. [Direktvergabe in Erbbaurecht wird nicht gefordert]	1990er TLG übernahm die Botschaft aus dem Vermögen der DDR. 2010 privatisiert BIMA die Immobilie. 2014 will Besitzer abreißen. 2015 wird Gebäude vom Bezirk unter Denkmalschutz gestellt. 2015 wechselt Besitz zu Immobilienunternehmen. Bis 2018 sollen Luxus-Apartments errichtet werden. Die Finanzierung der Immobilie durch BIM auf Antrag SenKE wird abgelehnt. 2017 zweite Prüfung auf Vorlage SenKE.	Privateigentümer, Zwischennutzung und mögliche Direktvergabe (ohne Erbbaurecht) an Nutzer*innen. Kritik: Dreimonatige Kündigungsfrist der Zwischennutzung macht langfristige Planung unmöglich. Forderung: Unterstützung durch Vorkaufsrecht des Landes und Vermietung an Künstler*innen oder Mitfinanzierung des Kaufs durch die Künstler*innen.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
39	ps wedding, Zwischennutzung ehem. Diesterweg-Gymnasium Putbusser Straße 2, 13357 Berlin Mitte	26 28	ps wedding: Das Gebäude hat einen architektonischen Wert und sollte nicht abgerissen werden. Angaben für den Schulbedarf in Mitte durch BVV sind nicht transparent. Machbarkeitsstudie und Nutzungskonzept von ps wedding liegen vor. Initiative fordert Kompromiss zwischen Schulbedarf und Zwischennutzung. 2019 soll nach Bezirk "Raumprogramm für Sekundärschule" vorliegen und zeigen, ob platzsparende Planungen unter Berücksichtigung der Initiative möglich sind.	Bezirk, Fachvermögen. Bis 2018 Zwischennutzung eines ehemaligen Schulgebäudes durch die Initiative ps wedding. BVV Mitte Modellprojekt der Rot-Rot-Grünen Koalition (?). 2018 BVV Beschluss Gebäude abzureißen und neue Schule zu bauen. Der Bezirk Mitte braucht sieben neue Schulstandorte.	Bezirk, Zwischennutzung und Entwicklung für Fachvermögen. Abriss, um Schulstandort zu entwickeln. Kritik: Zwischennutzer*innen sehen Einschätzung der BVV nicht ein. Sie werfen ihr falsche Datengrundlage vor.
40	"Die Lause" Lausitzerstraße 10/11, 10999 Berlin Friedrichshain-Kreuzberg	28	Die Hausgemeinschaft aus Mieter*innen und Gewerbetreibenden gründet einen Verein, um das Haus zu erwerben. Die Gruppe sieht ihre Situation "als paradigmatisch für den historischen Fehler der Privatisierungspolitik des damaligen Senats" (RTL 28). Einige Mieter*innen mussten wegen Mietsteigerungen das Haus verlassen. Sie fordern den Kaufpreis von 20 Mio. Euro durch das Land Berlin in Verhandlungen zu senken; den Kauf zu unterstützen. Der Milieuschutz sollte auf Gewerbe erweitert werden und Enteignungen ermöglicht werden, wenn mit Immobilien spekuliert wird statt Sanierungsaufgaben zu erfüllen.	Investor. 2005 verkauft LFB die Immobilie für 2,3 Mio. Euro. Zustand des Hauses verschlechtert sich seitdem. 2016 will der Investor die Immobilie für 20 Mio. Euro verkaufen. 2019 bietet der Eigentümer dem Bezirk die Immobilie für den gleichen Kaufpreis an. 2020 kauft die SenW die Immobilie und vergibt es über eine Direktvergabe im Erbbaurecht.	Privateigentümer, Bestbieterverfahren. Kritik: Die Gewerbmiet*innen wollen das Haus erwerben, der Preis ist zu hoch. Eigentümer hat für 10% der aktuellen Verkaufssumme 2005 von LFB gekauft. Wenn die Miete nach erneutem Verkauf erhöht wird, werden sie verdrängt. Forderung: SenW soll Vorkaufsrecht nutzen. Folgen: Das Mietshaus wurde durch die SenW erworben. Direktvergabe in Erbbaurecht an Gewerbmiet*innen.
41	Westkreuz/Heilbronnerstraße Rönnestraße 25, 14057 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	29	Mehrere BIs: Aufrufe an den Bezirk die Öffentlichkeit bei Planungen am Park einzubeziehen; Land klagt DB und Investor wegen Vorkaufsrecht. Bis unterstützen darin. Investor wird von Bezirk als entgegenkommend beschrieben. Bis: Die Grünfläche des FNP soll umgesetzt werden statt Wohnnutzung! Der B-Plan soll das verhindern (RTL 29)	Deutsche Bahn, Bestbieterverfahren. Brache, in FNP: Grünfläche. In B-Plan (?) Verkauf von zwei Flächen von DB an Investor. Klage von Land Berlin, weil Vorkaufsrecht nicht geachtet wurde (RTL 29).	Tochtergesellschaft des Bundes, Bestbieterverfahren. Neuer Privateigentümer beabsichtigt Wohnnutzung zu entwickeln. Kritik: BI bezieht sich auf FNP, in dem die Liegenschaft als Grünraum ausgewiesen ist. Wohnnutzung nicht möglich. Land Berlin klagt gegen DB, weil ihm das Vorkaufsrecht verwehrt wurde. Forderung: Bezirk sollte den B-Plan nicht an den Planungsinteressen des Privateigentümers ausrichten.

Nr	Liegenschaftsfälle	RTL Sitzung	Kritik und Forderung von Einreichenden	Liegenschaftspolitische Situation	Exemplarisch für Bodenpolitik und Flächenkonkurrenzen
42	Flughafen Tempelhof Platz der Luftbrücke 5, 12101 Berlin Tempelhof-Schöneberg	30	Koalition Freie Szene: Wachsende Verwaltung verhindert Standort mit Schwerpunkt "Kunst, Kultur und Kreativwirtschaft", wie im Koalitionsvertrag (Senat, 2016: 35) festgehalten. 50% der verfügbaren Flächen sollen der Koalition Freien Szene zur Verfügung gestellt werden. Diese will Nutzungskonzepte, Vergabeverfahren und Finanzierungsmodelle übernehmen. Stellungnahme Tempelhof Projekt GmbH: Immobilie hat hohen Sanierungsbedarf und Statik ist nicht sicher: Brandschutz kann für längerfristige Nutzungen nicht gewährleistet werden. Sanierung wird ca. 10-15 Jahre in Anspruch nehmen. Aktuelle Veranstaltungen brauchen Sondergenehmigung. Längerfristige Nutzungen während Bauarbeiten verzögern die Sanierung. Es kann jetzt noch nicht entschieden werden, wer in 10 Jahren Nutzungsverträge bekommt. Partizipation zu Konzepten und Vergabe kann erst anfangen, wenn Gebäudeteile für die kooperative Nutzung festgelegt sind. (RTL 30)	Land Berlin. Flughafen Immobilie. Büroflächen mit geringem Sanierungsbedarf: Wachsende Verwaltung Land Berlin. Bis 2020 mehrere Zwischennutzungen der Kunst- und Kulturszene (RTL 30).	BIM, Fachvermögen. Zwischennutzungen in der Immobilie. Fehlende Statik und Brandschutz machen weitere Zwischennutzungen unwirtschaftlich. Sanierungsfall für 10-15 Jahre. Kritik: Wachsende Verwaltung nimmt der Kunstszene und Kreativwirtschaft Flächen in der Immobilie weg. Forderung: 50% aller Flächen sollen an die Koalition Freie Szene gehen, die Nutzungskonzepte, Vergabeverfahren und Finanzierungsmodelle für das Land entwickelt. Stellungnahme: Weil die Sanierung noch 10-15 Jahre dauert, kann noch nicht entschieden werden, wer welche Flächen wie nutzen kann. Dazu wird es ein transparentes Vergabeverfahren geben.
43	Kongresszentrum ICC Berlin Messedamm 22, 14057 Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf	30	Architekt stellt Sanierungsvorhaben nach Denkmalschutzrichtlinien in Frage und sein architektonisches Konzept vor.	Land Berlin. Immobilie muss saniert werden. Städtebaulicher/Architektonischer Wettbewerb	SenSW, städtebaulicher Wettbewerb. Denkmalschutz und Sanierung müssen gewahrt werden. Kritik: Denkmalschutz verhindert städtebaulicher Ideen des vorstellenden Architekten. Forderung: RTL soll sein städtebauliches Konzept unterstützen

