

Zwischen Traum und Wirklichkeit - theoretische Reflexionen über die kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften

Wiezorek, Elena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiezorek, E. (2010). Zwischen Traum und Wirklichkeit - theoretische Reflexionen über die kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften. In A. Matern, S. v. Löwis, & A. Bruns (Hrsg.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (S. 139-150). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356138>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Elena Wiezorek

**Zwischen Traum und Wirklichkeit – Theoretische Reflexionen
über die kollektive Integration von Immobilieneigentümern
in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften**

S. 139 bis 150

Aus:

Antja Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

**Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien
in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung**

12. Junges Forum der ARL
10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Arbeitsmaterial der ARL 353

Hannover 2010

Elena Wiezorek

Zwischen Traum und Wirklichkeit – Theoretische Reflexionen über die kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Von Government zu Governance – über ein verändertes Staatsverständnis
- 3 Hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung – Verortung von Eigentümerstandortgemeinschaften
- 4 Individuelle und kollektive Handlungslogiken von Immobilieneigentümern – Einschätzungen zur Realisierungsfähigkeit kollektiver Eigentümerinitiativen
- 5 Fazit und Ausblick

Literatur

1 Einführung

In Zeiten sinkender Geburtenraten, steigender Lebenserwartungen und wirtschaftlichen Strukturwandels werden die Herausforderungen für deutsche Städte vielschichtiger und es scheinen die Handlungsoptionen Einzelner wie auch der öffentlichen Hand zu sinken. Die zunehmende Komplexität der Probleme verbindet sich mit der Forderung nach verstärkter Integration (von Themen) und Kooperation (mit Personen und Institutionen). Der Wandel vom steten Wachstum der Städte hin zu einem Umbau der Stadtstrukturen scheint neue Governance-Formen zu erfordern.

Angesichts erheblicher Funktionsverluste ganzer Stadtquartiere rückt die kollektive Einbindung privater Immobilieneigentümer in den Fokus der aktuellen Stadtentwicklungspolitik. Eine besondere Form bilden die mittels eines ExWoSt-Vorhabens derzeit in der Erprobung befindlichen Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG). Diese werden wie folgt definiert (Empirica 2008: 5 f):

ESGs sind ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.).

Anlass für die ergänzende Steuerung in der Städtebauförderung ist der Umstand, dass in den innerstädtischen Quartieren private Kleineigentümer¹ dominieren. Diese vermie-

¹ Der Begriff „privater Kleineigentümer“ wird im Beitrag entsprechend der Definition von Vesper/Thrun/Jaedicke et al. (2007: 7) verwendet: In Abgrenzung zur institutionellen Wohnungswirtschaft sind mit privaten Kleineigentümern insbesondere Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z.B. in Rechtsform einer GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z.B. eine GmbH) gemeint, die über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen.

ten von den insgesamt 35 Millionen bewohnten Wohnungen in Deutschland mehr als 8 Millionen. Dies entspricht einem Marktanteil von etwa 24% und ist damit nach den selbstnutzenden Eigentümern mit 43% das zweitgrößte Marktsegment. Der Anteil der institutionellen Vermieter liegt bei ca. 21% (Schätzl/Oertel/Banse et al. 2007: 2).

Bisher wirkten bei den Anpassungsprozessen an die Effekte des demographischen Wandels nahezu nur Akteure der institutionellen Wohnungswirtschaft mit. Private, oftmals nicht organisierte Kleineigentümer beteiligten sich nur zögerlich an den Anpassungsprozessen (Veser/Thrun/Jaedicke et al. 2007: 48; Hackenbroch 2007; Goderbauer/Karsten/Baumann et al. 2007: 1). In der Folge ergab sich stadträumlich eine verschobene Problemgewichtung an innerstädtischen Standorten. So wiesen beispielsweise im Jahr 2006 die Stadtumbaukommunen in innerstädtischen Altbaubeständen eine Leerstandsquote von rund 19%, gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnittswert von 14,6%, auf (Liebmann/Glöckner/Hagemeister/Haller 2007: 28).

Mit dem Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaften verbindet sich die Erwartungshaltung, dass erforderliche Anpassungsprozesse im Quartier, wie z. B. der Rückbau leer stehender Bausubstanz, die altengerechte Anpassung von Wohnungen, die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die positive Imagebildung in der Gemeinschaft, bewältigt werden. Die positiven Effekte des Rückbaus von Wohnungen oder auch der Aufwertung des öffentlichen Raums unterliegen keinem Ausschlussprinzip und können daher als öffentliche Güter definiert werden. In dieser Eigenart werden sie in besonderen Handlungslogiken erstellt. Die Integration einzelner Eigentümer in solche Prozesse ist nicht ausgeschlossen, scheint jedoch besondere Rahmenbedingungen zu erfordern.

Daher wird in diesem Beitrag folgenden Fragen nachgegangen: Welche Steuerungsmöglichkeiten stehen der öffentlichen Hand für eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern zur Verfügung? Welchen Handlungslogiken unterliegen Eigentümer innerstädtischer Wohnimmobilien bei der kollektiven Aufwertung ihres Quartiers?

Ziel dieses Beitrags ist es, die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu analysieren und die Realisierungschancen von Eigentümerstandortgemeinschaften anhand der Handlungslogiken von Immobilieneigentümern einzuschätzen.

2 Von Government zu Governance – über ein verändertes Staatsverständnis

Die Debatte um ein verändertes Staatsverständnis, vom hoheitlichen zum kooperativen Staat, begann verstärkt mit dem ausgehenden 20. Jahrhundert (Ritter 1979; Benz 1994; Mayntz/Scharpf 1995; Selle 1996) und führt bis heute zu weitreichenden Analysen bestehender Governance-Formen (vgl. u. a. Benz 2001; Selle 2006, Blatter 2007). Die in der Governance-Debatte diskutierten neuen Handlungscoalitionen von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure zu gesellschaftlichen Sachverhalten (Mayntz 2004) spiegeln sich in der Praxis durch differenzierte Geflechte miteinander verbundener Akteure wider.

Nicht mehr nur die Beeinflussung des Staates durch gesellschaftliche Gruppen bzw. Verbände, sondern auch die staatliche Beeinflussung der Gesellschaft mithilfe intermediärer Gruppen und Organisationen stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Das Steuerungsmodell der Gesellschaft wird komplexer, weil eine größere Anzahl gesellschaftlicher Akteure und mehr Kopplungspunkte zwischen Staat und Gesellschaft berücksichtigt werden (Blatter 2007: 38). Mayntz (2004) spricht von neuen „Herrschaftsstrukturen,

bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt“. Die Wandlungsprozesse im Rollenverständnis zwischen öffentlicher Verwaltung und nichtstaatlichen Akteuren bewirken neuartige hybride Organisationen und institutionelle Arrangements (vgl. Schuppert 2005), die horizontale Kooperationen zwischen einem variablen Kreis von Akteuren beschreiben (Benz 2001: 55).

Die Veränderung der Interaktionslogik im Laufe der Zeit ist jedoch nicht so sehr durch den Wandel des formalen Modus der Entscheidungsfindung (von der hierarchischen Weisung zur Mehrheitsentscheidung), sondern durch die prozessuale Logik der Konsenssuche gekennzeichnet (Blatter 2001). Traditionelle Institutionen versuchen über (Blatter 2001: 216):

- die Logik der Deduktion von Rechten und Pflichten aus universellen Normen bzw.
 - von sachlichen Notwendigkeiten aus naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten
- zum gemeinsamen Handeln zu kommen. Fortschrittlichere Institutionen setzen dagegen auf:
- die Evolution von Vertrauen durch die synergetische Nutzung von Tauschmöglichkeiten,
 - die Konstruktion von neuen nicht-territorialen politischen Ordnungen jenseits des Nationalstaates oder
 - auf die Induktion von kooperativem Handeln durch die symbolische Aktivierung von emotionalen Bindungen.

3 Hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung – Verortung von Eigentümerstandortgemeinschaften

Seit 1971 wird in Deutschland die städtebauliche Erneuerung als gemeindliche Aufgabe zunächst im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) und später dann durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Eine einheitliche Planung und Vorbereitung durch die Gemeinde sowie eine durch sie gesicherte Durchführung kennzeichnen den Prozess. Die Realität ist zudem stark durch Kooperation zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten geprägt (Krautzberger 2008: 337). Und dies auch, weil ein wesentliches Ziel der städtebaulichen Sanierung die Schaffung bodenrechtlicher Voraussetzungen für private Folgeinvestitionen ist. Stadterneuerung ist eine mit hohem Interventionsinstrumentarium ausgestattete öffentliche Veranstaltung, die im Vergleich zur damaligen Modernisierungsaufgabe heute eine veränderte Ausgangssituation vorfindet. Krautzberger (2008: 338) nennt hier z. B.:

- Städte und Gemeinden haben geringere personelle Ressourcen;
- die aktuellen Aufgaben wie die Brachflächen-, Leerstands-, Konversions- und Stadtumbauproblematik manifestieren sich auf privaten Flächen und bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung;
- gesamtgesellschaftliche Veränderungen wie der demographische Wandel und seine Effekte lassen sich nur mit Privaten lösen und
- die Europäische Union unterstützt Förderungen mit Darlehen statt Zuschüssen und fokussiert damit auf privat getragene Erneuerungsprozesse.

Neue Steuerungsansätze in der Stadterneuerung wie beispielsweise Eigentümerstandortgemeinschaften bezeugen den Willen der öffentlichen Hand, eine kollektive Stadterneuerung zu befördern, und fordern zugleich ein verstärktes privates Engagement ein.

Die mangelhafte individuelle Integration von Kleineigentümern in die Stadtentwicklung schürt die Hoffnung, mittels kollektiver Strategien die Anpassungsprozesse unterstützen zu können. Eine bisher eher geringe Anzahl gemeinschaftlicher Privatinitiativen in der Stadtentwicklung zeigt, dass sich dieser Ansatz nicht ohne Hindernisse realisieren lässt. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Aufwertung öffentlicher Räume, imagebildende Maßnahmen für Standorte oder auch der Stadtumbau, der u. a. den Rückbau vorhandener Bebauung und Anpassung öffentlicher Infrastrukturen umfasst, als öffentliches Gut charakterisiert werden kann (Beermann 2006: 115).

Die Diskussion um die Integration privatwirtschaftlicher Kräfte in die Stadtentwicklung kann in die Debatte um die „private provision of public goods“ (vgl. u. a. Austen-Smith 1980; Bagnoli/Lipman 1989; Bagnoli/Ben-David/McKee 1992) eingeordnet werden. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Schwierigkeiten einer privaten Erstellung von Gütern, für die weder das Ausschlussprinzip noch eine Rivalität zwischen Nutzern gelten. Der Konsum (also die Nutzung) des Gutes durch ein Individuum schränkt die Verfügbarkeit für andere Individuen nicht ein (u. a. Stiglitz 1977; Varian 1992). Vom Rückbau leer stehender Wohnbebauung profitieren alle Marktteilnehmer durch die Verknappung des Gutes. Dies kennzeichnet diese Transaktion als öffentliches Gut.

Das fehlende Ausschlussprinzip bei öffentlichen Gütern führt zu ihrer mangelhaften freiwilligen Erstellung (durch den Markt) (u. a. Musgrave/Musgrave 1976). Diese Grundaussage der Theorie der öffentlichen Güter besagt, dass so charakterisierte Güter nicht oder mangelhaft durch den Markt produziert werden, weil ihre Produktion mit positiven externen Effekten verbunden ist. In einem solchen Fall liegt es im Interesse des Einzelnen, als „Trittbrettfahrer“ kostenlos an dem von anderen erstellten Gut zu partizipieren. Insbesondere Projekte im öffentlichen Raum haben das Problem der „Trittbrettfahrer“, da andere von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden (können).

Das Marktversagen bei der freiwilligen Erstellung öffentlicher Güter verweist darauf, dass für die Regulierung öffentlicher Güter der Staat benötigt wird. Dass dies nicht zwangsläufig der Fall sein muss, zeigen die Arbeit von Verbänden oder auch freiwillige Spenden Einzelner (Konrad 1993).

Für eine Erstellung öffentlicher Güter durch Private bestehen vier Handlungsoptionen (Kirsch 2004: 170 ff.):

- *Freiwilligkeit* kennzeichnet das Verhalten jenes Individuums, das die Entscheidung zur Bereitstellung des Gutes für die individuelle Bedürfnisbefriedigung trifft und die dafür notwendigen Mittel aufbringt. Diese wird es jedoch nur einsetzen, wenn die zu tragenden Kosten den zu erwartenden Nutzen nicht übersteigen.
- *Selektive Anreize* stellen einen positiven Reiz zur Mitgliedschaft (auch verstanden als Beteiligung) dar und zeigen sich in Form von Leistungen, die durch Beitragswilligkeit gewährt werden und für die das Ausschlussprinzip gilt.
- Demgegenüber ist der *Zwang* ein negativer Anreiz, welcher die Individuen zur Mitgliedschaft in der Gruppe zwingt. Diese besondere Form der Kollektivbildung ist staatlicher Herrschaft vorbehalten (Kirsch 2004: 183). So ist die Mitgliedschaft im Lions-Club freiwillig und wird gegebenenfalls aufgrund sozialer Normen vollzo-

gen, der Staat zwingt jedoch beispielsweise Vertreter bestimmter Berufsgruppen in berufsständische Organisationen.

- Bei der *Hingabe* handelt es sich um eine nicht auf „self-interest“ gegründete Mitgliedschaft Einzelner in Kollektiven. Der Einzelne leistet diesen Beitrag nicht, weil das Ergebnis für die Befriedigung seines Eigeninteresses, sondern weil das Kollektiv selbst oder einzelne Mitglieder von Bedeutung für ihn sind (Kirsch 2004: 184).

Abbildung 1 zeigt beispielhaft die Instrumente zur individuellen und kollektiven Einbindung von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung in Verbindung mit dem ihnen zugrunde liegenden hoheitlichen Steuerungsansatz. Eigentümerstandortgemeinschaften werden in dieser Systematik als anreizbasierter Steuerungsansatz zur kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung definiert.

Abb. 1: Instrumente zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung

	Individueller Ansatz	Kollektiver Ansatz
Raumbezug	Einzelimmobilie	Standortgemeinschaft
Hoheitlicher Steuerungsansatz		
<i>Freiwilligkeit / Hingabe</i>	---	---
<i>Anreize</i> (Förderung bzw. Verzicht auf Mitteleinnahme)	z. B. Städtebauliche Sanierung (BauGB § 136 ff.); Stadumbau (BauGB 171 a-d); erhöhte steuerliche Abschreibung (EStG § 7)	z. B. Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG); Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG)
<i>Zwang</i> (rechtliche Rahmensetzung)	z. B. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (BauGB § 177)	z. B. Business Improvement District (BID); Housing Improvement District (HID)

Quelle: Wiezorek (2009: 25)

Traditionelle Steuerungsansätze der Städtebauförderung setzen auf die individuelle Integration von Immobilieneigentümern mittels eines finanziellen Anreizes. Unter besonderen Voraussetzungen werden Zwangselemente wie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot hinzugezogen. Standortgemeinschaften hingegen können in dieser Systematik als Steuerungsansatz zur kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadterneuerung definiert werden. Auch hierbei finden sich Ansätze mit einem Fokus der Steuerung mittels finanziellen Anreizes wie beispielsweise die Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) in Nordrhein-Westfalen für Geschäftszentren oder die Eigentümerstandortgemeinschaften für innerstädtische Wohngebiete. Ergänzend dazu agieren Business Improvement Districts in Geschäftszentren und Housing Improvement Districts (HID) an Wohnstandorten basierend auf privater Initiative mit einem Zwangselement.

Private engagieren sich bereits seit Jahren freiwillig für eine standortbezogene Aufwertung des Stadtraumes. Angetrieben durch negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und den sich damit wandelnden Flächennachfragen existieren in zentralen Stadtbereichen seit Jahrzehnten freiwillige Zusammenschlüsse von zumeist Einzelhändlern und Dienstleistern. Sie fordern eine gute Erreichbarkeit des Zentrums, set-

zen sich für einen sauberen und sicheren öffentlichen Raum ein oder wollen in der Weihnachtszeit mit einer besonderen Beleuchtung die Aufenthaltsqualität am Standort erhöhen. Allerdings sind es oftmals einige wenige Aktive, die Zeit und Geld in Verbesserungen investieren.

Seit der Jahrtausendwende wird in Deutschland intensiv über eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung diskutiert. Im Mittelpunkt standen dabei anfangs die Chancen und Risiken der Übertragung von sogenannten Business Improvement Districts (BID) aus Nordamerika nach Deutschland (Bloem/Bock 2001; Wiezorek 2004). Zentrum der Debatte – bei weitgehender Einigkeit über die notwendige standortbezogene Einbindung von Immobilien- und Grundstückseigentümern – war der Grad der Verpflichtung der Beteiligten zu finanziellem Engagement sowie Fragen zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung.

Die Besonderheit von Business Improvement Districts liegt in ihrer spezifischen Organisations- und Finanzierungsform, welche durch die folgenden drei Hauptmerkmale gekennzeichnet ist (u. a. Houston 2003; Bloem/Bock 2001):

- Die *Finanzierung* erfolgt durch eine zweckgebundene Zwangsabgabe (die bei entsprechendem Quorum von den betroffenen Akteuren in einem klar definierten, innerstädtisch gelegenen Bereich prozessbegleitend zu zahlen ist).
- Die *Hauptakteure* des Ansatzes sind die Eigentümer (bei ihnen liegt die Abstimmungspflicht zur Festsetzung des Bereiches sowie die Zahlungsanforderung zur Finanzierung der Maßnahmen).
- Die *rechtliche Legitimation* erfolgt durch eine eigene Gesetzgebung (welche insbesondere den verpflichtenden kommunalen Abgabeneinzug bei den Eigentümern sowie Organisation, Beteiligte und alle wesentlichen Elemente zum Prozessverlauf festlegt).

Private Initiative und staatlicher Zwang (Kersten 2007) bilden das Spannungsfeld in dem Improvement Districts agieren. Basierend auf privater Initiative setzen sie auf der Grundlage eines Gesetzes bei entsprechendem Mehrheitsquorum ein Zwangselement hoheitlicher Steuerung ein. Im Januar 2005 trat die erste gesetzliche Grundlage zur Gründung eines Business Improvement Districts bzw. sogenannter Innovationsbereiche in Hamburg in Kraft. Weitere Bundesländer wie Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, das Saarland und Nordrhein-Westfalen folgten. Die Anzahl der festgesetzten Business Improvement Districts in Deutschland ist bisher überschaubar (Heinze/Tschentscher 2008).

Zeitgleich zur Diskussion der Aufwertung innerstädtischer Geschäftszentren wurden umfassendere Defizite bei der Anpassung innerstädtischer Stadtstrukturen deutlich. Mit der Novellierung des Baugesetzbuchs 2007 ermöglichte der Bundesgesetzgeber über § 171 private Initiativen zur Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen auf der Grundlage städtebaulicher Ziele durch landesrechtliche Regelungen. Damit eröffnete der Gesetzgeber die Möglichkeit, neben finanziellen Anreizen über Förderprogramme durch private Initiative auch das Zwangselement zur Mitwirkung an der Quartiersentwicklung (Wohnquartieren ebenso wie Geschäftszentren) einzusetzen. Mit diesen Instrumenten verbindet sich die Forderung nach einem strategischen privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Engagement bei gleichzeitig unberührter Gemeinwohlverantwortung (Krautzberger 2008).

Anfang 2007 ergänzte Hamburg seine gesetzliche Grundlage für private Standortinitiativen auf Wohnquartiere und ermöglicht damit die der Grundidee von Business Im-

provement Districts verwandten Housing Improvement Districts (HID). Nordrhein-Westfalen entschied sich für ein auf freiwilliger Basis beruhendes Modellprojekt zur quartiersbezogenen Aufwertung durch Immobilieneigentümer. Ein im Jahre 2008 begonnenes ExWoSt-Modellvorhaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erprobt bundesweit an 15 Standorten Eigentümerstandortgemeinschaften. Diese auf freiwilliger Basis beruhenden Initiativen prüfen die kollektive Integration von Immobilieneigentümern bei der Anpassung innerstädtischer Altbauquartiere.

Neben der hoheitlichen Steuerung bilden sich im privatwirtschaftlichen Bereich ebenfalls neue Anreizmechanismen heraus, die versuchen, einen individuell wirksam werdenden Zusatznutzen für Mitwirkende zu stiften. So geschieht dies zum Beispiel in Standortgemeinschaften für Geschäftszentren über soziale Belohnungen mittels Leistungszertifikaten für die ansprechendste Schaufenstergestaltung oder direkte Kostenvorteile durch Rabattleistungen beim gemeinsamen Leistungseinkauf (Heinze 2009: 28 f.).

Die Steuerung durch Instrumente, welche auf einer kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung basieren, wurde in den letzten Jahren verstärkt. Grundlage aller kollektiven Ansätze ist ein Mindestmaß an privatem Engagement. Um die Realisierungschancen von Eigentümerstandortgemeinschaften abschätzen zu können, werden im nächsten Abschnitt die individuellen und kollektiven Handlungslogiken von Immobilieneigentümern analysiert.

4 Individuelle und kollektive Handlungslogiken von Immobilieneigentümern – Einschätzungen zur Realisierungsfähigkeit kollektiver Eigentümerinitiativen

Die diagnostizierte „Untätigkeit“ privater Kleineigentümer kann ihre Gründe in gegensätzlichen Handlungslogiken haben, die eine Investition im Sinne „positiver“ Stadtpassungsprozesse verhindert. Zunächst sollen die potenziellen Handlungsstrategien des einzelnen Eigentümers in Bezug auf seine Immobilie verdeutlicht werden.

Die sogenannten Realooptionen für einen Immobilieneigentümer bezogen auf sein bebauten Grundstück sind Erweiterung, Modernisierung und Umbau, Abriss und Neuerichtung, Verkauf, aber auch Nichtnutzung (Hackenbroch 2007: 76 ff.; Weiß 2008: 245 ff.). Realooptionen kennzeichnen Rechte, die dem Eigentümer in der Verwendung des Grundstückes zur Verfügung stehen und die bei Verkauf auf den neuen Eigentümer übergehen. Ausgehend von dieser Grundentscheidung eröffnen sich zukünftige Handlungsoptionen. Diese werden nur ausgeführt, wenn der Gewinn aus der Maßnahme positiv ist (Weiß 2008: 249). Dies gilt auch für die Inanspruchnahme der Rückbauoption (Beermann 2006: 76). Hierbei kann der Zugewinn z. B. durch die Einsparung nicht gedeckter Betriebskosten bzw. den Wert der Option zur Wiederbebauung zustande kommen.

Über die kollektive Integration von Eigentümern in die Stadtentwicklung liegen bislang keine Untersuchungen vor. Von den Händlergemeinschaften ist allerdings bekannt, dass sie mit massiven „Trittbrettfahrern“ und nachfolgend mit Demotivation bei den Aktiven kämpfen. Welche Ursachen diesem Verhalten zugrunde liegen, wird im Folgenden untersucht.

Transaktionen produzieren Kosten. Die auftretenden Kosten müssen von den Beteiligten getragen werden – unabhängig davon, ob das produzierte Gut öffentlich oder privat ist. Williamson (1990: 102 ff.) als einer der wichtigsten Vertreter der Neuen Institutionenökonomie unterscheidet komplexe Geschäftsbeziehungen sowohl anhand ihrer Produktions- als auch anhand ihrer Organisations- bzw. Transaktionskosten (z. B. In-

formations-, Beschaffungs-, Vereinbarungs- oder Kontrollkosten). Ziel ist es, die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten für die Beteiligten zu minimieren.

Die Höhe von Transaktionskosten wird auf der mikroökonomischen Ebene durch die Kriterien „asset specificity“ (Eigentümlichkeit des Vermögensgegenstandes), Unsicherheit und Häufigkeit von gleichartigen Transaktionen (Williamson 1985: 53 ff.) bestimmt. „Asset specificity“ berücksichtigt nach Williamson, dass mit jeder Transaktion Bindungen eingegangen werden, die die Optionen zukünftiger Transaktionskosten einschränken.

Durch die Entscheidung für eine bestimmte Ressource fallen demnach nicht nur Opportunitätskosten aufgrund des Ausschlusses anderer Optionen an. Vielmehr kann eine Abhängigkeit von einem Transaktionspartner entstehen. Die mit einseitiger Abhängigkeit verbundene Unsicherheit für einen Kooperationspartner ließe sich durch genaue Vertragsspezifikation minimieren, würde jedoch zugleich erneut Transaktionskosten produzieren (Mayer 1996: 35 f.).

Hingegen argumentiert Axelrod (1988: 103) mittels spieltheoretischer Überlegungen, dass es nur im Falle einer einzelnen Transaktion individuell günstiger ist, nicht zu kooperieren. Für komplexe, längerfristige Beziehungen identifizierten Koboldt/Leder/Schmidtchen (1994) sogenannte relationale (unvollständige) Verträge, welche als Rahmenvereinbarung für eine unbestimmte Anzahl nicht genau definierter Transaktionen fungiert. Sie sind im Allgemeinen in ein soziales und wirtschaftliches Beziehungsgeflecht eingebettet, das nicht unmittelbar im Vertrag erwähnt wird, aber „gleichwohl den Geist seiner Ausführungen determiniert“. Die Reputation der Vertragspartner spielt eine große Rolle und damit das Vertrauen.

Da die Beziehung der Transaktionspartner zueinander als grundsätzlich positiv und gewollt eingestuft werden kann, werden zudem Investitionen in die Absicherung des i. d. R. langfristig angelegten Verhältnisses erfolgen (Jakubowski/Pauly 2005: 620). Die Häufigkeit von Transaktionen kann hinsichtlich der Ausnutzung von Strukturen, die zur Absicherung der Transaktionen mit hoher „asset specificity“ und Unsicherheit geschaffen werden, kostensenkend wirken (Williamson 1985: 61).

Eine weitere Ursache für inaktives Verhalten kann daran liegen, dass die einzelnen Eigentümer einen unterschiedlichen Nutzen aus der Erstellung des Gutes ziehen. Der unterschiedliche Nutzen und das Wissen um diese Unterschiede können zur Ausbeutung zwischen den potenziellen Partnern führen. Denn, mit je größerer Intensität der Einzelne ein Bedürfnis empfindet, als je lebhafter er dessen Befriedigung begrüßen würde, desto größer ist der Nutzen, den er aus der Bereitstellung des entsprechenden Gutes (z. B. der Begrünung des Hofinnenbereiches) zieht. Gegebenenfalls erstellt der „Große“ (ein Eigentümer mit überproportional großem Nutzen an der Realisierung des Projektes) das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren. In diesem Fall kommt es zur Ausbeutung der „Großen“ durch die „Kleinen“ (Kirsch 2004: 172). Dies muss nicht notwendigerweise (falls vorhanden) ein institutioneller Immobilieneigentümer sein.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die kollektive Realisierung von Projekten kann auch die Gruppengröße sein. In kleinen Gruppen lässt sich das Kollektivgut relativ leicht im Alleingang oder durch die Gemeinschaft freiwillig erstellen (Kirsch 2004: 78). Innerhalb großer Gruppen wird die Realisierung des Gutes wegen des Trittbrettfahrerproblems hingegen oft unterbleiben. Im Falle von ungleichem Nutzen kommt es gegebenenfalls wiederum zur Erstellung des Gutes durch einen „Großen“ (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Realisierungschance von Eigentümerstandortgemeinschaften im Sinne der freiwilligen Erstellung des öffentlichen Gutes durch Private

Gruppengröße	groß	klein
Bedürfnisintensität		
gleich	geringe Realisierungschance (Strategie A: Nichterstellung des Gutes)	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie C: Erstellung des Gutes im Kollektiv)
ungleich	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)	hohe Realisierungschance (Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)

Quelle: eigene Darstellung nach Kirsch (2004: 173)

Zusammenfassend lassen sich drei grundsätzliche Handlungsstrategien von Eigentümern in der kollektiven Stadtentwicklung unterscheiden:

- *Nichterstellung des Gutes*: Das Gut wird von der Privatinitiative nicht erstellt, wenn (wegen mangelhafter Gewinnaussichten) kein Interesse an dessen Realisierung oder ein annähernd gleiches Interesse an der Erstellung des Gutes („Gefangenendilemma“) besteht.
- *Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“*: Ein „großer“ Eigentümer (im Sinne eines Eigentümers am Standort, der aus der Erstellung des Gutes einen hohen Nutzen zieht) erstellt das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren als „Trittbrettfahrer“.
- *Kollektive Erstellung des Gutes*: Bei einer ausreichend kleinen Gruppe, im Sinne von Olson (1965), wird das Gut gegebenenfalls freiwillig von der Gruppe erstellt, da die Anzahl potenzieller „Trittbrettfahrer“ gering ist. Weitere Gründe können die wiederholte Durchführung von Maßnahmen sowie ein bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern sein.

5 Fazit und Ausblick

Hoheitliche Steuerungsformen in der Stadtentwicklung befinden sich in Deutschland im Wandel. Kollektive Ansätze wie Business Improvement Districts und Eigentümergemeinschaften gewinnen zunehmend an Bedeutung, sind in ihrer räumlichen Ausdehnung und Anzahl bisher jedoch nur als ergänzendes Instrumentarium in der bewährten Städtebauförderung einzuordnen.

Dass Eigentümergemeinschaften keine Selbstläufer sind, begründet sich maßgeblich aus rationalen Handlungslogiken von Immobilieneigentümern. Eigentümergemeinschaften sollen u. a. leer stehende Bausubstanz zurückbauen oder den öffentlichen Raum aufwerten. Damit realisieren sie als Privatinitiative öffentliche Güter, deren Nutzung nicht dem Ausschlussprinzip unterliegt. Eine freiwillige Integration der Eigentümer in die Stadtentwicklung ist zwar wünschenswert, ist jedoch durch den Gegensatz von individuellen und gemeinwohlorientierten Interessen mit Schwierigkeiten verbunden. Jeder Eigentümer wird versuchen, die mit der Erstellung des Gutes verbundenen Kosten zu umgehen und stattdessen als „Trittbrettfahrer“ zu profitieren.

In kollektiven Situationen bei annähernd gleicher Bedürfnisintensität an der Erstellung des Gutes existiert die Gefahr, dass in einer Art „Gefangenendilemma“ keinerlei Aktivitäten realisiert werden. Die Maßnahmen könnten allerdings auch durch (falls vorhanden) einen „großen“ Akteur im Alleingang umgesetzt werden. Dies ist jedoch gerade bei den häufig sehr kleinteiligen und heterogenen Eigentümerstrukturen innerstädtischer Altbauquartiere nicht der Fall. Eine weitere Realisierungschance besteht durch eine gemeinschaftliche Initiative, wenn eine ausreichend „kleine“ Gruppe als betroffene Akteure definiert ist. Gleiche Bedürfnisintensität an der Erstellung des Gutes, ein Mangel an „großen“ Eigentümern oder eine zu große Gruppengröße können Auslöser für ein Dilemma sein, welches die freiwillige Erstellung des öffentlichen Gutes erschwert und freiwillige Standortgemeinschaften erst gar nicht entstehen lässt.

Zusätzlich scheinen Eigentümergemeinschaften scheinbar staatliche Förderung zu benötigen, da sich die private Übernahme der entstehenden Transaktionskosten, wie beschrieben, schwierig gestalten kann.

Die mit dem Prozess verbundenen Transaktionen an innerstädtischen Standorten lassen umfangreiche Transaktionskosten erwarten. Ursachen für hohe Transaktionskosten sind u. a., dass

- eine heterogene Eigentümerstruktur innerstädtische Standorte dominiert
- sich die betroffenen Kleineigentümer bisher kaum kennen
- aufgrund der Charakterisierung des erstellten Guts als öffentliches Gut die Anzahl der zu erwartenden Trittbrettfahrer höher ausfällt als die der zahlenden Beteiligten und
- die Initiative einen monetär schwer kalkulierbaren Nutzen erbringt.

Im Fall von Anpassungserfordernissen innerstädtischer Quartiere rechtfertigt ein öffentliches Interesse an der verstärkten Einbindung privater Eigentümer in Stadtbau- prozesse finanzielle Anreize. Zusätzlich könnte bei ausreichender privater Initiative der mit Zwangselementen ausgestattete BID- bzw. HID-Governance-Ansatz zum Tragen kommen.

Derzeit liefern die in den Förderungen enthaltenen Anreize keinen umfassenden Erklärungsansatz dafür, warum Eigentümer sich freiwillig in einen kollektivistischen Governance-Ansatz integrieren. Normativ ausgerichtete Governance-Ansätze, wie das ExWoSt-Modellprojekt, liefern zunächst einmal die von Seiten bestehender Institutionen definierte Handlungsorientierung. Mittels kognitiv definierter Ansätze könnte ihre Erkenntnisdimension erweitert werden. Zusätzlich zur rationalen Interaktionsorientierung könnten „soziale“ Interaktionsorientierungen wie zum Beispiel emotionales und identitätsbasiertes Handeln wesentliche Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren von Eigentümergemeinschaften liefern. Dies erfordert empirische Untersuchungen über Akteurskonstellationen, Aufgabenteilungen, Organisationsstrukturen und Handlungslogiken einzelner Akteure.

Ob mit der gemeinschaftlichen Integration von Eigentümern ein adäquater Steuerungsansatz für aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung gefunden ist, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen bleiben. Eines machen die oben stehenden Ausführungen jedoch deutlich: Eigentümergemeinschaften stecken noch in den Kinderschuhen und Erfolge lassen sich dabei nicht mit „Siebenmeilenstiefeln“ messen. Ein standortbezogenes Denken von Kleineigentümern und die Sensibilisierung für stadtentwicklungsbezogene Fragestellungen können dabei bereits als Schritte in die richtige Richtung ge-

wertet werden. Überfrachtete Erwartungen hingegen dürften zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Blick für Potenziale des Ansatzes verstellen.

Literatur

- Austen-Smith, D. (1980): Individual Contribution to Public Goods. In: *Economics Letters* 5, 359-361.
- Axelrod, R. (1988): *Die Evolution der Kooperation*. München.
- Bagnoli, M.; Lipman, B. L. (1989): Provision of Public Goods: Fully Implementing the Core through Private Contributions. In: *Review of Economic Studies* 56, 583-601.
- Bagnoli, M.; Ben-David, S.; McKee, M. (1992): Voluntary Provision of Public Goods. The Multiple Unit Case. In: *Journal of Public Economics* 47, 85-106.
- Beermann, F. (2006): *Kooperativer Wohnungsrückbau – Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen*. Göttingen.
- Benz, A. (1994): *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden.
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 40, 2, 55-71.
- Blatter, J. (2001): Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 2, 193-222.
- Blatter, J. (2007): *Governance - Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000)*. Baden-Baden.
- Bloem, M.; Bock, S. (2001): *Business Improvement Districts. Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Empirica (2008): *Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld*. Bonn.
- Goderbauer, E.; Karsten, M.; Baumann, K.; Rohlf, A.; Stellfeldt-Koch, C.; Holstein, A. (2007): *Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?* Bonn.
- Hackenbroch, K. (2007): *Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien*. Dortmund. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe Nr. 127*.
- Heinze, F. (2009): Lösungsansätze für das Kollektivgut-Problem in Innenstädten. Eine Bewertung aktueller Instrumente der kooperativen Stadtentwicklung. In: *RaumPlanung* 142, 27-32.
- Heinze, F.; Tschentscher C. (2008): BID in Deutschland. Ein Überblick. In: Pütz, R. (Hrsg.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*. Passau, 21-33.
- Houstoun, L. O. Jr. (2003): *Business Improvement Districts*. Washington D. C.
- Jakubowski, P.; Pauly, M. (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10, 619-626.
- Kersten, J. (2007): *Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang*. In: *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht*, 4, 121-129.
- Kirsch, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*. Stuttgart.
- Koboldt, C.; Leder, M.; Schmidtchen, D. (1994): *Ökonomische Analyse des Rechts, Forschungsstelle zur ökonomischen Analyse des Rechts*. In: Berthold, N. (Hrsg.): *Allgemeine Wirtschaftstheorie: neue Entwicklungen*. München, 355-384.
- Konrad, K. A. (1993): *Selbstbindung und die Logik kollektiven Handelns*. Unveröffentlichte Habilitationsschrift, Universität München.
- Krautzberger, M. (2008): *Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private?* In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 6, 337-344.
- Liebmann, H.; Glöckner, B.; Hagemeyer, U.; Haller, C. (2007): *5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. Stadtumbau-Ost*. Berlin.
- Mayer, S. (1996): *Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung? Ein Versuch*. In: *disP* 126, 31-39.

■ Integration von Immobilieneigentümern mittels Eigentümerstandortgemeinschaften

- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/NewYork, 39-72.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Köln. = Working Paper 04/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.
- Musgrave, R. A.; Musgrave P. B. (1976): Public Finance in Theory and Practice. New York.
- Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge/Massachusetts.
- Ritter, E.H. (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechtes 104, 389-413.
- Schätzl, L.; Oertel, H.; Banse, J.; Jentsch, S.; Glatter, J.; Kaufmann, K. (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. Bonn. = Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung H. 129.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden. = Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 1.
- Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden. Berlin.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006): Planung neu denken. Bd. 1 und Bd. 2, Dortmund.
- Stiglitz, J.E. (1977): The Theory of Local Public Goods. In: Feldstein, M.; Inman, R.E. (Hrsg.): The Economics of Public Services. London, 274-333.
- Varian, H.R. (1992): Microeconomic Analysis. New York.
- Veser, J.; Thrun, T.; Jaedicke, W.; Liebmann, H.; Haller, C. (2007): Bestandsituation und Bestandstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. Bonn. = Reihe Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, H.131.
- Weiß, D. (2008): Falsche Perspektiven durch die Subventionierung des Stadtumbaus? Realoptionstheoretische Überlegungen zum Handeln privater Grundeigentümer. In: Wirtschaft im Wandel 14, 6, 244-252.
- Wiezorek, E. (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin. = ISR-Arbeitsheft, Bd. 65.
- Wiezorek, E. (2009): Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen, In: ifo Berichte 6/2009, 23-31.
- Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York.
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen.