

Charlotte Broszio - Diplomarbeit - HafenCity Universität Hamburg

Immobilien Eigentümer als Akteure in schrumpfenden Städten - Von der „Kunst“ der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Eigentümern

Betreuung: Prof. Dr. Ing. Thomas Krüger
Dipl. Ing. Stefan Kreutz



Studiengang Stadtplanung (DPO 1999)

Verfasserin

Charlotte Broszio,
Matrikelnummer 32014

Betreuer

Prof. Dr. Ing. Thomas Krüger
Dipl. Ing. Stefan Kreutz

Hamburg, Juni 2012

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig angefertigt habe. Alle Stellen, die ich wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften übernommen habe, sind unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht.

Hamburg, den 20. Juni 2012

Charlotte Broszjo

Kurzfassung

Die vorliegende Diplomarbeit widmet sich der Untersuchung des Verhaltens von Immobilieneigentümern in Stadtumbauprozessen. Während Stadtentwicklung bisher davon geprägt war, Wachstum zu ordnen und zu begrenzen, zeigt sich seit etwa zehn Jahren ein deutlicher Rückgang der Bevölkerung mit räumlich differenzierten Veränderungen. Es werden Wachstums- und Schrumpfungsprozesse beobachtet, die auch direkt innerhalb von Städten nebeneinander stattfinden und die Steuerung der Stadtentwicklung verändern. Es entsteht die neue Aufgabenstellung für kommunale Planer, über die Planung und Setzung von Rahmenbedingungen hinaus, weitere Akteure außerhalb der Kommune für Veränderungsprozesse zu aktivieren und mit ihnen zu kooperieren.

Für Stadtumbauprozesse wurden Immobilieneigentümer als wesentliche Akteure identifiziert, da ihre Handlungen die Siedlungs- und Quartiersentwicklung prägen. Erste Erfahrungen mit der Einbindung von professionellen und institutionellen Anbietern von Immobilien in Stadtumbauprozesse konnten bereits seit 2002 im Rahmen der Förderprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ gewonnen werden. Der Zugang zu privaten Eigentümern, die über den größten Anteil an Wohnimmobilien in Deutschland verfügen, insbesondere in den inneren Lagen der Städte, gelang bisher im Rahmen der Programme nicht. Aktuelle Forschungsvorhaben im Rahmen der ExWoSt-Forschungsfelder Eigentümerstandortgemeinschaften und Kooperation im Quartier versuchen bereits, Eigentümer für Stadtumbauprozesse zu aktivieren, ebenso finden sich weitere neue Ansätze.

Wie sich aber das Entscheidungsverhalten von privaten Immobilieneigentümern darstellt und von welchen Faktoren es beeinflusst wird, konnte bisher nicht beantwortet werden. Wenn jedoch die bestehenden Instrumente nicht zu einer Aktivierung führen, ist es notwendig, die Motivationen und Verhaltensweisen von Eigentümern zu eruieren, um darauf aufbauend eine Strategie zur gezielten Aktivierung von privaten Eigentümern entwickeln zu können.

Im Rahmen von qualitativen Experteninterviews werden in der vorliegenden Arbeit Faktoren identifiziert, die auf die Entscheidungen der privaten Immobilieneigentümer maßgeblich Einfluss nehmen. Hierzu werden auch die Ansätze der psychologischen Ökonomik herangezogen. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass das Entscheidungsverhalten der privaten Eigentümer weniger von rationalen Bewirtschaftungs-

logiken, sondern vielmehr von einer Reihe personenbezogener und externen Faktoren beeinflusst wird. Weiter wird festgestellt, dass systembedingte Hürden einer Kooperation mit Eigentümern im Weg stehen, die erfolgreiche Kooperation mit den Eigentümern bzw. ihre Aktivierung jedoch vor allem von den beteiligten Menschen abhängt.

Darüber wird deutlich, dass bestehende Instrumente für die Aktivierung von Seiten der Stadtplanung überbewertet werden. Zwar bilden diese den Handlungsrahmen und sind damit grundlegend für das Vorgehen, der Erfolg einer Ansprache der Eigentümer und ihre Integration in Stadtumbauprozesse hängt jedoch deutlich stärker von anderen Faktoren ab, die nur sehr eingeschränkt mit den bestehenden Instrumenten beeinflusst werden können.

Daher sollte das Ziel der eigentümeraktivierenden Planung sein, die in der Arbeit identifizierten Handlungsbausteine „Kommunale Planung/Instrumenteneinsatz“, „Informationsstrategie und Medienarbeit“ und „Management in der Verwaltung“ anzugehen, um alle beteiligten Akteure zu kooperativen Prozessen für eine strategisch ausgerichtete Stadtentwicklung zu motivieren und zu befähigen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
	1.1 Ziel der Arbeit	2
	1.2 Aufbau der Arbeit	3
	1.3 Methodik der Arbeit	3
2	Definition zentraler Begriffe	5
	2.1 Kommune	6
	2.2 Stadtentwicklung	6
	2.3 Instrumente der Stadtentwicklung	6
	2.4 Stadtumbau	7
	2.5 Kooperation	7
	2.6 Markt - Wohnimmobilienmarkt	8
3	Rahmenbedingungen für die zukünftige Entwicklung der Städte	9
	3.1 Demografische und gesellschaftliche Veränderungen	10
	3.2 Räumliche Verteilung	10
	3.3 Zusammenfassung	12
4	Wohnimmobilienmarkt - Bestand und Auswirkungen der Veränderungsprozesse	15
	4.1 Änderungen im Nachfrageverhalten	16
	4.2 Siedlungsflächenentwicklung und Bautätigkeit	16
	4.3 Wohnungsbestand und Wohnungsleerstände	18
	4.4 Wohnungsnachfrage und soziale Aspekte	20
	4.5 Reaktion der Anbieter und Nachfrager auf Schrumpfung	21
	4.6 Zusammenfassung	22
5	Auswirkungen des Wandels auf die Kommunen	25
	5.1 Auswirkungen auf den Wirtschaftsraum Stadt	26
	5.2 Auswirkungen auf die politische und administrative Stadt	26
	5.3 Stadtstruktur, Nachbarschaften und Sozialstruktur	28
	5.4 Zum Schluss	29
6	Reaktion der Stadtplanung auf die veränderten Rahmenbedingungen	31
	6.1 Planungsverständnis	32
	6.2 Städtebauliche Leitbilder	33
	6.3 Bestehende Instrumentarien und Förderanreize	36
7	Akteure im Stadtumbau	47
	7.1 Öffentliche Hand - Die Kommune	48

7.2 Bedarfsträger und Träger der Daseinsvorsorge	48
7.3 Bewohner	49
7.4 Kreditinstitute	49
7.5 Wohnungseigentümer	50
7.6 Fazit	52
8 Zwischenfazit	53
9 Stand der Eigentümerforschung	57
9.1 Professionelle und institutionelle Anbieter	59
9.2 Private Kleineigentümer	62
9.3 Fazit	68
10 Theorien zum Entscheidungsverhalten	71
10.1 Rationalitätsprinzip und die Vorstellung eines „Homo Oeconomicus“	72
10.2 Ansätze der Psychologischen Ökonomik	73
11 Hypothesen	77
12 Analyse und Auswertung der Interviews	81
12.1 Vorgehen, Auswahl und Vorstellung der Interviewpartner	82
12.2 Personenbezogene Faktoren	83
12.3 Externe Faktoren	85
12.4 Verhalten der Kommune/ notwendige Voraussetzungen auf kommunaler Seite	87
12.5 Einsatz von Mediatoren/Moderatoren	90
12.6 Auswertung der Expertenaussagen zu den Hypothesen	91
12.7 Zusammenfassung und Bewertung der Analyseergebnisse	93
13 Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis	97
13.1 Kommunale Planung und Instrumente	98
13.2 Informationsstrategie und Medienarbeit	98
13.3 Kooperationskultur	99
13.4 Management in der Verwaltung	99
14 Fazit	101
14.1 Inhaltliches Fazit	102
14.2 Methodische Reflektion	102
14.3 Forschungsfragen	103

Abbildungsverzeichnis

Deckblatt	Eigene Aufnahme, Halle, am 02.05.2012
S.10	Abb. 1: Zusammengefasste Geburtenziffer bis 2060 https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/_Grafik/GeburtenzifferAnnahme.gif%3F__blob%3Dposter , letzter Zugriff am 19.06.2012
S.10	Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/_Grafik/Bevoelkerungsentwicklung.gif?__blob=poster , letzter Zugriff am 19.06.2012
S.12	Abb. 3: Entwicklung der Bevölkerung 2010 bis 2050 BBSR 2011: S.26
S.13	Abb. 4: Ursachen und Wirkungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels Rößler 2010: S.37
S.19	Abb. 5: Wohnungsleerstand in Mehrfamilienhäusern BBSR 2011: S.76
S.27	Abb. 6: Kassenkredite der Kommunen in Mrd. Euro Finanzierungssaldo kommunaler Haushalte Deutscher Städtetag. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb2011_uebersicht_5.pdf , Abruf am 03.06.2012
S.33	Abb. 7: Wandel des Planungsverständnisses Friesecke 2008: S. 44
S.41	Abb. 8: Entwicklung der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung von 1971-2011 BMVBS 2011: 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin. S. 12
S.45	Abb. 9: Steuerungsinstrumente/Umsetzungspyramide Website Friesecke. abb13_Pyramide.jpg
S.58	Abb. 10: Anbieterstrukturen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2006 BBSR 2011: S.121
S.60	Abb. 11: Auswahl großer öffentlicher Wohnungsunternehmen 2009 BBSR 2011: S:124
S.62	Abb. 12: Große private Wohnungsunternehmen 2009 BBSR 2011: S. 125
S.65	Abb. 13: Typologie von Miethauseigentümern nach Interessen Hackenbroch 2007: S.73
S.94	Abb. 14: Personenbezogene Einflussfaktoren Eigene Darstellung, unter Verwendung von de.colourbox.com/vektor/vektor-1772114.jpg
S.95	Abb. 15: Externe Einflussfaktoren Eigene Darstellung, unter Verwendung von de.colourbox.com/vektor/vektor-1772114.jpg

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AfA	Abschreibungen auf Abnutzung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Bauordnung
BID	Business Improvement District
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik, von 1949 bis 1990, ein Staat im geteilten Deutschland
ebd.	ebenda
EFRE	Europäischer Fond für Regionalentwicklung
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
ESG	Eigentümerstandortgemeinschaften
EStG	Einkommenssteuergesetz
et.al.	et. alii.
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
f	folgende
ff	fortfolgende
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
GG	Grundgesetz
IBA	Internationale Bauausstellung
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIQ	Kooperation im Quartier
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
Rdn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Urban II	Projekt der Europäischen Union
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvereinbarung
z.B.	zum Beispiel

1. Einleitung

Stadtentwicklung war bisher davon geprägt, stetig wachsende, stark differenzierte und konkurrierende Flächennutzungsansprüche zu ordnen. Seit 2003 jedoch ist die Bevölkerungszahl in Deutschland rückläufig (BMI 2011b:S.1). Diese demografische Veränderung zeigt sich räumlich sehr unterschiedlich. So werden in wenigen Metropolen weiter Bevölkerungszuwächse erwartet, während in den anderen Regionen immer weniger Menschen leben werden. Gleichzeitig finden Schrumpfs- und Wachstumsprozesse auch innerhalb von Städten nebeneinander statt und erschweren die Steuerung. Mit den räumlichen Veränderungen und weiteren Bedingungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels verändert sich die Aufgabenstellung für die Stadtplanung radikal, die mit der bisher in der Regel praktizierten hoheitlichen Planung nicht zu bewältigen sein wird. Denn es fehlen die Instrumente und rechtlichen Voraussetzungen, um eine solche Situation mit hoheitlicher Steuerung zu bewältigen. Entscheidungsprozesse müssen deshalb so gestaltet werden, dass wesentliche Akteure außerhalb der Kommunalverwaltung nicht nur beteiligt, sondern in Prozesse integriert werden und dazu aktiviert werden können, freiwillig und abgestimmt im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu agieren. Kommunen sind daher vermehrt darum bemüht, weitere Akteure der Stadtentwicklung in Prozesse einzubinden.

Es zeigt sich, dass beispielsweise für die Steuerung und Planung der Flächennutzung, insbesondere für die Siedlungssteuerung, eine Zusammenarbeit mit den Eigentümern unerlässlich ist, da Kommunen nicht über die Kompetenzen verfügen, in das verfassungsrechtlich gesicherte Eigentum einzugreifen (Grundrecht gem. GG Art. 14). Eine Kooperation mit Eigentümern etablierte sich im Rahmen der Förderprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ seit 2002 vor allem mit professionellen und institutionellen Eigentümern. Private Eigentümer kleinerer Bestände scheinen für die Stadtumbauprozesse nicht zugänglich und ihre Immobilien daher nicht für Stadtumbauziele aktivierbar zu sein. Letztlich ist aber der Stadtumbau in vielen Kommunen auf die Kooperation mit gerade dieser Eigentümergruppe angewiesen, da sie die meisten Immobilien in Deutschland

hält und vor allem in den inneren Lagen der Städte dominierender Eigentümer ist.

Daher liegt seit einigen Jahren der Fokus auf den privaten Immobilieneigentümern. Kenntnisse zu ihren Verhaltensweisen und Entscheidungswegen sind für die Anbahnung von Kooperation unbedingt notwendig, wissenschaftlich jedoch kaum dokumentiert. Tatsächlich werden explizit und implizit von kommunalen Akteuren Annahmen zum Verhalten der Eigentümer getroffen, die rationales Handeln der Akteure voraussetzen (vgl. u.a. Diaz 2010: S.203; vgl. Kortmann 2007: S.17). Möglicherweise ist es bisher nicht gelungen, private Eigentümer in Stadtumbauprozesse mit einzubinden, weil die bestehenden Anreizinstrumente ihre Motivlagen nicht berücksichtigen. Neutheoretische Zugänge zum Entscheidungsverhalten von Menschen beziehen „innerpsychische kognitive und motivationale Vorgänge“ mit ein (Osterloh 2008: S.3).

1.1 Ziel der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist daher herauszufinden, wie Immobilieneigentümer Entscheidungen bezüglich ihrer Immobilien treffen und welche Faktoren hierbei eine Rolle spielen. Es soll überprüft werden, ob mit einer Übertragung der Ansätze zu einer Theorie der psychologischen Ökonomik auf das Entscheidungsverhalten der Immobilieneigentümer die in der Praxis beobachteten Verhaltensweisen erklärt werden können. Dabei soll folgenden Leitfragen nachgegangen werden:

- Wie können Immobilieneigentümer gruppiert werden und ist ihr Verhalten unterschiedlich und gruppenspezifisch, wie ist der Stand zur Eigentümerforschung?
- Welche Erklärungen bieten die Ansätze aus der Theorie zur Verhaltensökonomie, wenn sie auf das Entscheidungsverhalten von Immobilieneigentümern in Schrumpfungssituationen angewandt werden?
- Welche Handlungsempfehlungen können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse für die kommunale Praxis zum Zugang zu und Umgang mit privaten Immobilieneigentümern in

Schrumpfungprozessen abgeleitet werden, wie kann das Verhalten der Eigentümer im Sinne einer Stadtentwicklungsstrategie beeinflusst werden?

1.2 Aufbau der Arbeit

Der erste Teil der Arbeit widmet sich der Darstellung der Ausgangslage, die der Anlass für die Themenstellung ist. Einer Definition zentraler Begriffe in Kapitel 2 folgt die Darstellung des gesellschaftlichen und demografischen Wandels und den damit verbundenen prognostizierten räumlichen Bevölkerungsveränderungen in Kapitel 3. Es umfasst folgende Aspekte: Wie schlägt sich der Wandel in der Bevölkerungsstruktur und -anzahl nieder? Welche für die Stadtentwicklung relevanten gesellschaftlichen Veränderungen sind zu beobachten, etwa eine Entwicklung hin zu mehr Heterogenität, Individualität und sozialer Ungleichheit? Im Folgekapitel 4 werden die Auswirkungen des Wandels anhand der aktuellen Entwicklungen auf dem Wohnimmobilienmarkt beleuchtet. Im Kapitel 5 werden anschließend die Auswirkungen des Wandels auf den Wirtschaftsraum der Stadt, auf die politische und administrative Stadt und die Stadt- und Sozialstruktur geschildert.

Darauf aufbauend wird in Kapitel 6 beschrieben, wie sich Stadtplaner mit einem gewandelten Planungsverständnis und neuen Leitbildern mit der veränderten Situation auseinandersetzen. Welche Instrumente und Förderprogramme der Gesetzgeber den Kommunen für den Umgang mit den veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere für den Stadtumbau bezüglich der Immobilien, zur Verfügung stellt, wird im Anschluss daran beschrieben.

Schließlich werden in Kapitel 7 die verschiedenen relevanten Akteure vorgestellt, die einen wesentlichen Einfluss auf die Stadtumbauprozesse haben. Hierbei wird insbesondere aufgezeigt, welche Schlüsselrolle Immobilieneigentümern bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zukommt. Das Kapitel 8 schließt mit einer Zusammenfassung den ersten Teil der Arbeit ab. Darin wird die in den vorangegangenen Teilen der Arbeit geschilderte Problemstellung zusammengefasst und die Fragestellung entwickelt.

Im zweiten Teil der Arbeit wird zunächst im Kapitel 9 dargestellt, welche Informationen zum Verhalten von Eigentümern in schrumpfenden Städten vorliegen. Es wird dargelegt, wie Eigentümer gruppiert werden und eine Auswahl an aktuellen Ansätzen und Projekten vorgestellt, die heute zur Aktivierung der Immobilieneigentümer für Stadtumbauprozesse eingesetzt werden. Anschließend werden in Kapitel 10 Theorien zum Entscheidungsverhalten betrachtet, wobei der Schwerpunkt auf den Grundlagen und Ansätzen einer Theorie zur psychologischen Ökonomik liegt. In Kapitel 11 werden die Hypothesen auf das Entscheidungsverhalten von Immobilieneigentümern übertragen.

Schließlich werden die in Expertenbefragungen gewonnenen Aussagen im Hinblick auf mögliche Faktoren, die das Entscheidungsverhalten von Eigentümern beeinflussen, und hinsichtlich ihrer Erfolgsstrategien im Kapitel 12 ausgewertet und analysiert. Darin wird auch gezeigt, zu welchen Ergebnissen die Konfrontation der Experten mit den aufgestellten Hypothesen führte.

Eine zusammenfassende Bewertung der Analyseergebnisse in Kapitel 13 mündet letztlich in der Beantwortung der Forschungsfrage, ob eine Anwendung der Ansätze zur Theorie der Verhaltensökonomie auf das Verhalten von Eigentümern in Stadtumbauprozessen erfolgversprechend sei. Daran anschließend werden Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis skizziert. Ein allgemeines inhaltliches und methodisches Fazit bildet den Schlussteil der Arbeit.

1.3 Methodik der Arbeit

Die Arbeit baut auf die Anwendung qualitativer Methoden auf: Der gesamte erste Teil, der die Darstellung der Ausgangslage beinhaltet, beruht auf Literaturrecherchen. Die Quellenlage hierzu zeigt, dass sich mittlerweile viele Publikationen mit dem Stadtumbau und der Schrumpfung der Städte auseinandersetzen. Der Schwerpunkt dieser Autoren liegt auf den Beobachtungen zu den Prozessen in den neuen Bundesländern, in denen die Schrumpfungphänomene sehr deutlich seit etwa zehn Jahren zu beobachten sind, während die Entwicklung in den alten Bundesländern später einsetzte. Entsprechend ist die im ersten Teil der

Arbeit vorgenommene Darstellung der Rahmenbedingungen und Ausgangssituation von den Erfahrungen aus den ostdeutschen Regionen geprägt. Gleichwohl sollen Fragestellung und Analyse dieser Arbeit nicht auf diese Räume beschränkt sein. Vielmehr wird angenommen, dass die Entwicklung in den Städten und die Zusammenarbeit mit den privaten Immobilieneigentümern deutlicher als in den ostdeutschen in den westdeutschen Schrumpfungsregionen an Bedeutung gewinnen wird, weil hier noch stärker private Eigentümer die Immobilienbestände insbesondere in den Innenstädten halten.

Im zweiten Teil der Arbeit werden erneut Literaturlauswertungen zur Darstellung der Forschungslage und zur Darstellung der Entscheidungstheorienherangezogen. Hierzu sei erwähnt, dass zum auslaufenden ExWoSt-Forschungsfeld ESG ein Abschlussbericht im Veröffentlichungsprozess ist, die Forschungsergebnisse jedoch noch nicht in dieser Arbeit berücksichtigt werden konnten.

Sämtliche Expertengespräche wurden als qualitative, leitfadengestützte Experteninterviews geführt. Der vorstrukturierte Fragenkatalog mit offenen Fragen hilft dem Fragesteller dabei, „richtungsweisend in den Gesprächsverlauf einzugreifen und auf die vorgefertigten Fragen zurückgreifen zu können, aber dennoch durch die Variation der Fragenreihenfolge ein offenes Gespräch führen zu können“ (Atteslander 2006: S.125). Ziel ist es, eine entspannte Gesprächssituation zu schaffen, die den Interviewpartner dazu ermutigt, seine Erfahrungen und Vorstellungen in einer „ihm vergleichsweise gewohnten Form zu Sprache zu bringen“ (Schmidt-Lauber 2007: S.175).

Die Aussagen werden qualitativ analysiert und die auf diesem Weg gewonnenen Erkenntnisse zu Verhaltensweisen der Immobilieneigentümer und zu Kooperationswegen werden abschließend zusammengefasst. Sie bilden die Grundlage der aufgestellten Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis.

2. Definition zentraler Begriffe

Definition zentraler Begriffe

Die Begriffe Stadtumbau, Kommune, Stadtentwicklung, Instrumente der Stadtentwicklung, Kooperation sowie Markt- und Wohnimmobilienmarkt sind in dieser Arbeit von zentraler Bedeutung. Eine genaue Definition, wie diese Begriffe in dieser Arbeit verwendet und verstanden werden, ist deshalb auch in Abgrenzung zu anderen möglichen Wortbedeutungen notwendig. Darüber hinaus wird ein Teil der Begriffe für den fachfremden Leser an dieser Stelle zum besseren Verständnis definiert.

2.1 Kommune

Nach Diekmann umfasst der Begriff ‚Kommune‘ in Deutschland die Stadt, die Gemeinde und den Kreis. Sie sind Träger der in Artikel 28 Abs. 2 GG genannten kommunalen Selbstverwaltung. Die Kommune ist damit ausschließlich eigenverantwortliche Trägerin der öffentlichen Verwaltung, insbesondere betrifft dies die Satzungs-, Finanz- und Planungshoheit. Neben den zunächst explizit kommunalen Aufgaben, wie z.B. Straßenbau und Abfallbeseitigung, obliegen ihr heute von der Bundesregierung und den Bundesländern übertragene Aufgaben wie das Meldewesen. Die Kommune ist zugleich aber auch als eine räumliche Einheit zu verstehen (vgl. Dieckmann 1995: S.542).

2.2 Stadtentwicklung

Allgemein beschreibt Stadtentwicklung strukturelle Veränderungen räumlicher Verdichtungen, die durch kommunale Gebietsgrenzen voneinander abgrenzbar sind (vgl. Friedrichs 2005: 1059). Raumstruktur umfasst die unter §2 (2) ROG genannten Teilbereiche: Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur, Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftsstruktur, Natur- und Landschaft, technische und soziale Infrastruktur (inklusive Verkehrssysteme).

In dieser Arbeit wird Stadtentwicklung spezifischer genutzt und zwar als integrierte Stadtentwicklung im Sinn der der ‚Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt‘: Stadtentwicklung ist ein Prozess, der von handelnden Akteuren umgesetzt wird (vgl. Leipzig Charta 2007: 2). Der Prozess Stadtentwicklung wird von ökonomischen, ökologischen und sozialen Faktoren bestimmt (vgl. Spehl 2005: 679f). Dieser weitgefassten Definition entsprechend sind

Akteure der Stadtentwicklung vielfältig (Kommune, Wirtschaft, Zivilgesellschaft), wenn auch allgemein Stadtentwicklung als Handlungsfeld vor allem der Kommune zugerechnet wird, für die ihr Instrumente der Stadtentwicklung zur Verfügung stehen (vgl. BMVBS/BBSR 2009a: S.16). „Fast man diese Definition pragmatisch zusammen, [kann Stadtentwicklung als] ein primär kommunales planungsbezogenes Handlungsfeld [begriffen werden], das sich auf den administrativen Raum einer Stadt bezieht und die räumliche Gesamtplanung wie auch die innergemeindliche räumlich-sektorale Fachplanung umfasst“ (BMVBS/BBSR 2009a: S.16).

2.3 Instrumente der Stadtentwicklung

Instrumente der Stadtentwicklung (auch: Planungsinstrumente) werden in der Literatur als Mittel beschrieben, mit denen Planungen realisiert oder implementiert werden. Eine klare Abgrenzung zum Begriff Methode wird laut Hübler (Hübler 2005: S.635) nicht getroffen, gleichwohl richtet sich die Verwendung nach dem Kontext. Allgemein wird mit der Verwendung des Begriffs Instrument das Schema der kausalen Zusammenhänge von Ursache und Wirkung und [die] Veränderung von Zuständen durch den Einsatz von Instrumenten (Hübler 2005: S. 635) beschrieben. Kegelmann weist jedoch darauf hin, dass diese „klassische Grundannahme einer Zweckrationalität und Instrumentalität“ (Kegelmann 2007:S.234), einer einfachen Ursache-Wirkungs-Relation räumlicher Veränderungen, zunehmend angezweifelt wird. Entscheidungsprozesse mit räumlichen Implikationen geschehen oft über lange Zeiträume und unter Beteiligung vieler Akteure (vgl. ebd.). In diesem Sinne können Instrumente der Stadtentwicklung offener „als das, was Verhalten steuert“ (Schönwandt/Jung 2006: S.4) und Handlungen motiviert, verstanden werden.

Es kann eine Unterscheidung der Instrumente der Stadtentwicklung vorgenommen werden, die diese in „formelle“ und „informelle“ Instrumente unterteilt (Hübler 2005: S. 638). Darüber hinaus werden als dritter Typus spezifische raumplanerische Instrumente genannt, die hier jedoch nicht weiter spezifiziert werden, weil sie für die Untersuchungsfrage nicht von Bedeutung sind.

Formelle Instrumente sind im Regelfall in den Gesetzen einheitlich festgelegt. In ihnen sind die Grundlagen zum Planungsvorgehen und die Grundsätze der Planung festgeschrieben, an die sich die Planungsverantwortlichen zu halten haben. Generell stellt Hübler fest, dass die formellen Instrumente für die Planung in Deutschland zur Zeit unentbehrlich sind, „dass aber der Aufwand für ihre Anwendung oft in einem ungünstigen Verhältnis zum Nutzen steht“. Auch deswegen, so schlussfolgert Hübler, „nimmt die politische Relevanz und praktische Bedeutung der formellen Instrumente zur Zeit ab“ (Hübler 2005:S.638).

Durch die Anwendung informeller Instrumente hingegen, soll versucht werden, stärker als bei formellen Instrumenten einen „Interessenausgleich zwischen den Beteiligten herbeizuführen oder Bereiche zu identifizieren, die innerhalb eines Plans oder Programms ‚konsensfähig‘ sind“. (Hübler 2005:S.638). Hübler sieht ihre Anwendung vor allem dann angezeigt, wenn Pläne oder Programme implementiert werden sollen. Es wird eine „zielgerichtete Bündelung von Aktivitäten und Interessen, aber auch Aktivierung von privaten oder staatlichen/kommunalen Ressourcen [erhofft], und damit [sollen] wichtige Entscheidungsimpulse für den jeweiligen Raum ausgelöst oder auch verstärkt werden“. Informelle Instrumente sollen „Verhaltensweisen der Raumnutzer (Grundstückseigentümer, Produzenten, Verkehrsteilnehmer, Wohnungsbauer, Freizeitnutzer, Naturschützer u.a.) durch Informationen, Anreize u.a. im Sinn vorbestimmter Grundsätze und Ziele“ beeinflussen (Hübler 2005:S.639).

2.4 Stadtumbau

Der Begriff Stadtumbau wird in der Literatur sehr unterschiedlich verwendet. So ist eine Erweiterung des Begriffs im Laufe der Zeit erfolgt. Während Adrian 1983 noch sehr allgemein Stadtumbau als quantitative oder qualitative Änderung der Bodennutzungen in bereits gebauten Bereichen zur Befriedigung vorhandener, vermuteter oder prognostizierter Bedürfnisse definiert (vgl. Adrian 1982: S.481), wird der Begriff knapp 20 Jahre später deutlich weiter gefasst: Kabisch meint damit den Begriff für die „qualitative Weiterentwicklung der Stadtstrukturen“ durch eine Stabilisierung „städtischer

Strukturen auf einem niedrigen Niveau der Einwohner- und Arbeitsplatzzahlen“ (vgl. Kabisch 2001: S.90f). Schmidt-Eichstädt grenzt 2003 den Stadtumbau derart ein, dass es sich dabei nur um die Bewältigung von Schrumpfung durch Abriss oder (Teil-)Rückbau handelt (vgl. Schmidt-Eichstädt 2003: S.695ff). Die Autoren Bodenschatz/Kegler und Bürkner/Kuder/Kühn gehen 2005 jedoch in ihren Definitionen von Stadtumbau deutlich weiter. Der Stadtumbau ist demnach die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die Städte den Schrumpfungsvorgängen (vgl. Bürkner et.al. 2005: S.5) oder sogar den wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen und Ansprüchen anzupassen (vgl. Bodenschatz et.al. 2005: S.1092).

In dieser Arbeit wird Stadtumbau in Anlehnung an die Begriffsverständnisse von Hackenbroch und Friesecke verstanden als ganzheitlicher Ansatz zur Anpassung der Städte und Regionen an die demografischen und wirtschaftlichen strukturellen Veränderungen und die Schrumpfungsprozesse (vgl. Hackenbroch 2007: S.44; vgl. Friesecke 2008: S.15).

Es soll vorab darauf hingewiesen werden, dass es über die allgemeine Definition hinaus, weiterhin Förderprogramme gibt, deren Namen „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ sind. Die Definition und Eingrenzung der Programmnamen ist hierbei an die Vorgaben des gesetzlichen Instrumentariums geknüpft.

2.5 Kooperation

Kooperation ist eine Strategie, die auf Zusammenarbeit und Austausch mit anderen basiert und zielgerichtet den eigenen Nutzen auf den Nutzen der Kooperations-Partner abstimmt (Website bpb). Im Rahmen des Stadtumbaus definiert Friesecke die Kooperation als Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Akteuren um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Die Akteure sind in der Regel die Kommune als öffentlicher Akteur sowie private Akteure (z.B. Wohnungsunternehmen oder Grundstückseigentümer). Friesecke spricht davon, dass Stadtumbau nur funktionieren kann, „wenn über die Vorgehensweise weitgehendes Einvernehmen zwischen der Stadtplanung, der Wohnungswirtschaft, den Versorgungsunternehmen und der Masse

Definition zentraler Begriffe

der Betroffenen erzielt wird“ (Website Friesecke).

2.6 Markt - Wohnimmobilienmarkt

Der Markt ist in funktioneller Hinsicht das „Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage“, deren Ausgleich sich über die Preise vollzieht. Für das Entstehen eines Marktes ist eine „potenzielle Tauschbeziehung Mindestvoraussetzung, ebenso Tauschmittel, Tauschobjekt, mindestens ein Anbieter und ein Nachfrager“. Von einem freien Markt wird gesprochen, „wenn die Anbieter und Nachfrager den Preis frei aushandeln können“. Werden jedoch Vorgaben in Form von Fest-, Höchst- oder Mindestpreisen von Seiten der Behörden vorgenommen, liegt ein regulierter Markt vor (Piekenbroch 2012).

Der Wohnimmobilienmarkt, bei dem das Tauschobjekt Wohnimmobilien sind, ist demnach ein regulierter Markt, der u.a. durch das Planungs- und Baurecht vielfältig reguliert wird (Keller 2012).

3. Rahmenbedingungen für die zukünftige Entwicklung der Städte

Nachdem nun die wesentlichen Begrifflichkeiten erläutert wurden, sollen in diesem Kapitel die derzeit vorherrschenden Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Städte vorgestellt werden. Die vorzustellenden Veränderungen werden zusammenfassend als gesellschaftlicher und demografischer Wandel begriffen. Im Folgenden sollen also Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsanzahl sowie gesellschaftliche Veränderungen wie Heterogenität, Individualität und soziale Ungleichheit beschrieben werden. Im weiteren Teil dieses Kapitels werden die mit den Veränderungen verbundenen zu beobachtenden und vorhergesagten räumlichen Bevölkerungsschiebungen thematisiert. Es handelt sich in Teilen um prognostizierte Werte, die je nach Methode und Autor unterschiedlich ausfallen können. Die hier verwendeten Werte beziehen sich auf Prognosen, die die Bundesministerien veröffentlicht haben.

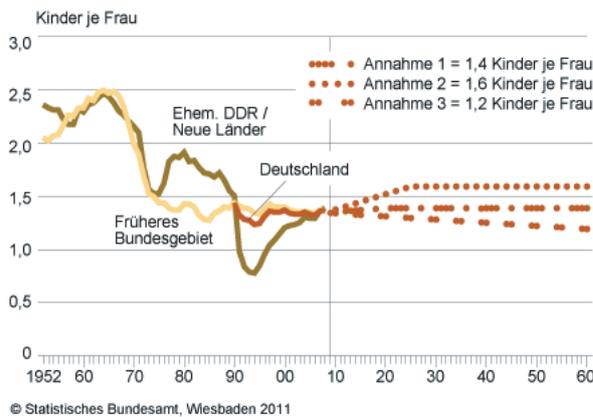


Abb. 1: Zusammengefasste Geburtenziffer bis 2060

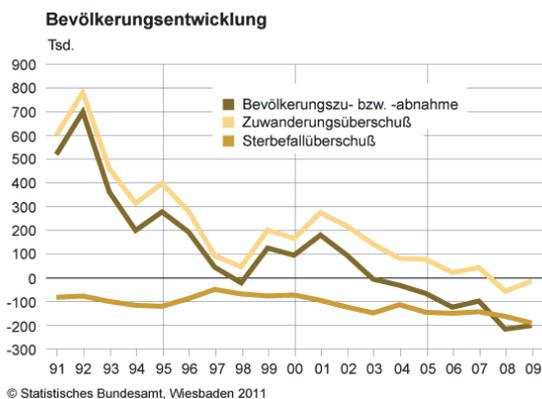


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung

3.1 Demografische und gesellschaftliche Veränderungen

3.1.1 Schrumpfung

Die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland schrumpft seit 2003. Die Gesamtbevölkerung eines Landes wird durch zwei Faktoren beeinflusst: Das ist zum einen die Anzahl der Neugeborenen, zum anderen die Anzahl der Sterbefälle. Seit den 1970er Jahren liegt die Geburtenrate pro Frau in der Bundesrepublik Deutschland auf einem niedrigen Niveau von etwa 1,4 Kindern pro Frau (siehe Abb.1), damit niedriger als die Quote von 2,1 Kindern, die für den Ersatz der Elterngeneration statistisch gesehen notwendig wäre. Obwohl gleichzeitig die Lebenserwartung steigt und die Bevölkerung altert, übersteigt die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten. Diese sog. Sterbefallüberschüsse werden seit 2003 auch nicht mehr durch Zuziehende aus dem Ausland ausgeglichen. Im Ergebnis sinkt die Bevölkerungszahl seit 2003 (siehe Abb.2) und wird nach Modellberechnungen des Statistischen Bundesamts bis 2060 auf 65 bis 70 Millionen zurückgehen. Dies entspräche einem Rückgang von 15 bis 21 % der Einwohner innerhalb von 50 Jahren (BMI 2011b: S.1).

3.1.2 Alterung

Zeitgleich verändert sich der Altersaufbau der Bevölkerung. Der Anteil der älteren Menschen steigt. Entsprechend den Prognosen wird 2060 jeder Dritte über 65 Jahre alt sein. Während das Geburtenniveau konstant niedrig ist, steigt die Lebenserwartung um knapp drei Monate pro Jahr und wird sich weiter erhöhen; mit einer besseren körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit im hohen Alter ist zukünftig zu rechnen. Der Altersquotient, der das Verhältnis der Älteren zu den Erwerbsfähigen aufzeigt, ist in den letzten Jahren weiterhin gestiegen. 2009 konnten pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und unter 60 Jahren knapp 47 Personen über 60 Jahre verzeichnet werden. Bis zum Jahr 2060 wird eine Verdopplung des Altenquotienten prognostiziert. (vgl. BMI 2011b: S.3)

3.1.3 Heterogenität

Gleichzeitig wächst die ethnische Heterogenität. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund nimmt zu und liegt derzeit bei ca. 1/5 der Gesamtbevölkerung. Die kulturellen, ethnischen und religiösen Einflüsse sind sehr vielfältig, die gelebten und vermittelten Werte und Normen differieren sehr stark. In Verbindung mit einem drohenden Fachkräftemangel werden voraussichtlich verstärkt Fachkräfte und Hochqualifizierte aus anderen Ländern zuwandern (vgl. ebd: S.3f).

3.1.4 Individualisierung

Die Bevölkerung differenziert sich weiter aus mit ihren spezifischen Lebensvorstellungen und Nachfragewünschen; die Lebens- und Familienformen sind vielfältiger geworden. Während die traditionellen Institutionen weiter an Bedeutung verlieren, steigt die Bedeutung des individuellen selbstbestimmten Handelns, das weniger an Vorgaben sozialer Institutionen gebunden ist. Merkmale wie Herkunft, Religion und Beruf verlieren ihre Bindungskraft, während persönliche Werte und Einstellungen, Kleidungsstil und Freizeitverhalten für die Identifikation eine wesentliche Rolle darstellen. Damit in Verbindung steht die Aufgabe von Normalarbeitsverhältnissen. Lebensentwürfe und das Geburtenverhalten haben sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Ein gewandeltes Familienverständnis zeigt sich u.a. in der Veränderung zu nichtehelichen Lebensformen und zunehmender Akzeptanz Alleinerziehender. Trotz der sehr unterschiedlichen Möglichkeiten und Vorstellungen lebt der Großteil der Bevölkerung allerdings nach wie vor in traditionellen Mustern, d.h. in Familien (vgl. Rößler 2010: S.69; vgl. BMI 2011b: S.3).

3.1.5 Soziale Ungleichheit

Auf 10% der Haushalte entfällt 47% des gesamten Nettovermögens, die Trennung zwischen Arm und Reich wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter verschärfen. Für ein Drittel der Bevölkerung wird der Wohlstand weiter wachsen, dem gegenüber steht eine langfristig verfestigte Armut eines weiteren Drittels. Es besteht eine strukturelle Arbeitslosigkeit und eine stabile Anzahl an Sozialhilfeempfängern.

Die wachsende soziale Ungleichheit resultiert nach Häußermann und Siebel einerseits aus der ökonomischen Differenzierung nach Einkommen und Stellung auf dem Arbeitsmarkt. Andererseits ist sie aber vor allem das Ergebnis der zunehmenden sozialen und kulturellen Spaltung der Gesellschaft nach sozialen Netzen, Bildung, Herkunft und Lebensstil. (vgl. Häußermann/Siebel 2000:130f; BMGS 2005: S.23)

3.2 Räumliche Verteilung

Die räumliche Verteilung der Bevölkerung, die Auswirkungen auf ländliche Räume und Stadtregionen ist sehr unterschiedlich. Wachstums- und Schrumpfungsprozesse finden in direkter räumlicher Nähe und auch gleichzeitig statt. Neben der Gesamtentwicklung ist entscheidend, wo Wanderungsbewegungen zu beobachten sind. Dies hängt vor allem von der jeweiligen regionalen wirtschaftlichen Situation ab. So sind in den Neuen Bundesländern bereits seit den 1990er Jahren durch Sterbeüberschüsse und Wanderungsbewegungen deutliche Bevölkerungsabnahmen zu erkennen. In den alten Bundesländern dagegen konnten die Sterbeüberschüsse durch Zuwanderung aus den neuen Bundesländern und durch internationale Zuwanderung lange Zeit ausgeglichen werden. Dieser deutliche Gegensatz wird sich, folgt man den zugrunde gelegten Prognosen, bis 2050 hin abschwächen, weil die Zuwanderungsgewinne in Westdeutschland abnehmen werden; der Gegensatz bleibt aber auch weiterhin räumlich sichtbar (vgl. BMI 2011b: S.3). Bisher zeichnet sich ab, dass periphere und ländliche Regionen besonders stark vom demografischen Wandel betroffen sein werden. Mittlerweile findet in den westdeutschen Kernstädten eine relativ stabile Entwicklung statt, während die Bevölkerung in Umland- und ländlichen Kreisen schrumpft. Die Situation in Ostdeutschland ist ähnlich: Hier gibt es deutliche Zuwächse in den Kernstädten und erhebliche Bevölkerungsverluste in den Umlandgemeinden und ländlichen Räumen (vgl. BBSR 2011: S.21ff).

Auf regionaler Ebene wird es mehr Schrumpfungsregionen als Wachstumsregionen geben. Im Prognosezeitraum bis 2025 ist in nur 69 von 440 Kreisen mit einem Bevölkerungswachstum zu rechnen. Die Wachstumsregionen sind

Rahmenbedingungen

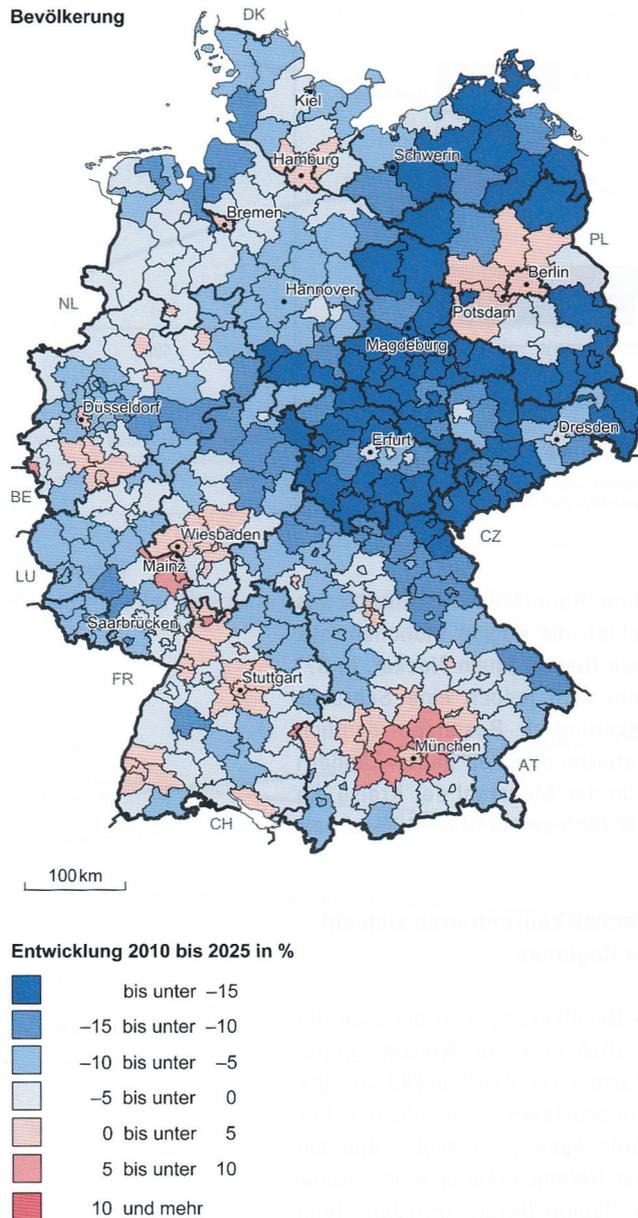


Abb. 3: Entwicklung der Bevölkerung 2010 bis 2050

(siehe Karte Bevölkerungsentwicklung, Abb.3) Berlin und sein nordwestliches Umland, Hamburg, Bremen, Rheinschiene Bonn-Köln-Düsseldorf, das Rhein-Main-Gebiet, die Region München, das Breisgau und die Region Rhein-Neckar. Der negative Bevölkerungstrend ist besonders deutlich in den neuen Bundesländern erkennbar (vgl. BBSR 2011: S.25ff).

Die Bevölkerungsabnahme wirkt sich nur mittelbar auf die Nachfrage nach Wohnraum aus. Träger dieser Nachfrage sind die Haushalte. Die verringerte durchschnittliche Größe der Haushalte führte dazu, dass die Wohnungsnachfrage trotz stagnierender

bzw. rückläufiger Bevölkerung weiterhin positiv ausfiel. Im Wesentlichen ist die Anzahl der kleinen Haushalte (1- und 2-Personenhaushalte) gestiegen, während größere Haushalte an Bedeutung verloren haben. Die Nachfrage veränderte sich dahingehend, dass aktuell nur noch 26 % der Haushalte drei und mehr Personen umfassen, während 1-Personen-Haushalte inzwischen fast 40 % und 2-Personenhaushalte 34 % aller Haushalte darstellen. Diese Entwicklung wird weiter anhalten, so dass die Zahl der Haushalte bis 2025 weiterhin ansteigen wird. In der Prognose zeigen sich hier jedoch erhebliche regionale Unterschiede; Wachstum und Schrumpfung liegen oft direkt nebeneinander (vgl. ebd.: S.22ff).

Darüber hinaus bestehen Beziehungen zwischen Altersstruktur und Siedlungsstruktur: Insbesondere junge Familien werden weiterhin von der Stadt ins Umland ziehen, dies führt zu einer beschleunigten Alterung der Innenstädte (vgl. BiB 2008: S.55). Die verbleibende Bevölkerung sind oft ältere, immobile Menschen, die eng an ihren Wohnstandort gebunden sind. Die steigende Anzahl an Single-Haushalten mit den Wohnpräferenzen in der Stadt wird dazu führen, dass Stadt-Umland-Wanderungen an Bedeutung verlieren (vgl. Rößler 2010: S.67f). Mit den gesellschaftlichen Veränderungen und sich weiter ausdifferenzierenden Lebensstilen entstehen neue Ansprüche an die Quartiere, die Wohnungen und die Infrastrukturen (vgl. DV 2007: S.66).

3.3 Zusammenfassung

Die oben vorgestellten Wandlungsprozesse werden meist mit ihren Schwierigkeiten und entstehenden Herausforderungen und Risiken dargestellt. Gleichwohl können damit auch Chancen verbunden sein: Konzentration und Kontraktion sollten dazu genutzt werden können, zukunftsfähige und zugleich lebenswerte Stadträume zu konzipieren.

Grundsätzlich gehört es zum natürlichen Prozess der Stadt, dass es Phasen der Schrumpfung und ggf. des Niedergangs gibt. Der Rückgang der städtischen Bevölkerung aber wird in diesem Fall nicht ausschließlich auf die rein demografischen Veränderungen zurückgeführt, sondern steht auch im Zusammenhang mit gesamtgesellschaft-

lichen und wirtschaftlichen Prozessen. Es handelt sich um eine strukturelle Veränderung der Bevölkerungsstruktur der Städte (siehe Abb.4). Mit gleichwachsendem Wohnungsbestand kommt es über einen längeren Zeitraum zum Bevölkerungsrückgang, der erhebliche Konsequenzen für die Städte hat (vgl. Rienits 2005 zitiert in Rößler 2010: S.32). Diese Konsequenzen sollen in den folgenden beiden Kapiteln thematisiert werden.

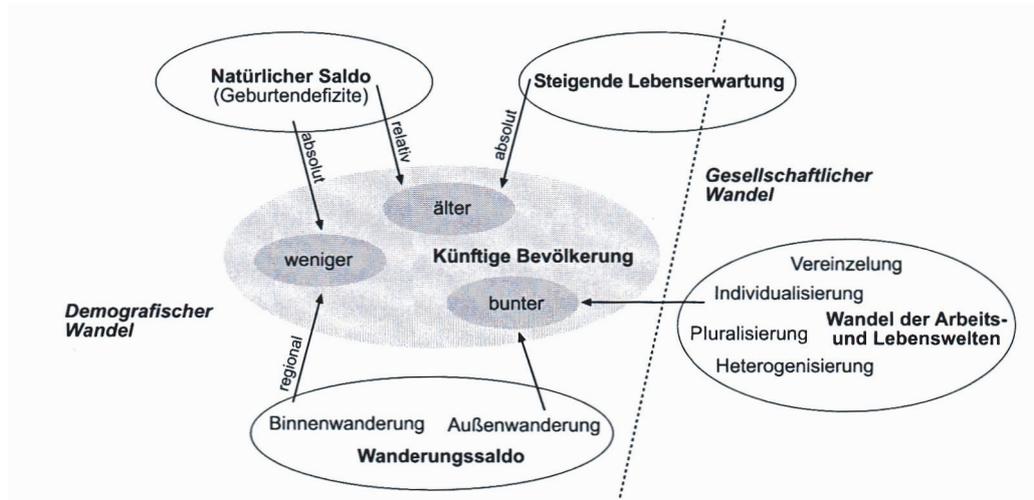


Abb. 4: Ursachen und Wirkungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels

4. Wohnimmobilienmarkt - Bestand und Auswirkungen der Veränderungsprozesse

Nachdem im vorigen Kapitel die demografischen sowie gesellschaftlichen Veränderungen skizziert worden sind, soll nun die Auswirkung dieser Veränderungen auf den Wohnimmobilienmarkt erläutert werden. Die Situation auf den Immobilienmärkten ist wesentlich, um die Ausgangsproblematik für die Forschungsfrage aufzeigen zu können, da die Einflüsse und Problemstellungen, vor denen Immobilieneigentümer und auch Kommunen stehen, sich hier deutlich zeigen. Im folgenden Teil sollen also die aktuelle Situation und die prognostizierten Trends zum Wohnimmobilienmarkt vorgestellt werden. Die Darstellung wird im Wesentlichen auf die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung herausgegebene Analyse zu den Wohnungs- und Immobilienmärkten in Deutschland von 2011 gestützt, die für den Prognosezeitraum bis 2025 Aussagen zur Entwicklung der Kennzahlen des Wohnimmobilienmarktes trifft.

4.1 Änderungen im Nachfrageverhalten

Die Verschiebungen in den Haushaltsgrößen, die Zunahme der älteren Bevölkerung sowie Lebensstil und Einkommensveränderungen haben Einfluss auf Art und Größe der nach-

Kohortenmodell und Remanenzeffekt

Zur Erstellung einer Wohnungsbedarfsprognose wurde ein Kohortenmodell der Wohnflächennachfrage entwickelt, das zunächst die Wohnfläche pro Haushalt jeder Geburtsjahrgangsguppe zu vier verschiedenen Zeitpunkten ermittelt und diese dann in 10-Jahresgruppen zusammenfasst. Es zeigt sich, dass ältere Geburtsjahrgänge (1934-1938) nicht nochmals im Alter umziehen und jeder Haushalt im Mittel weiterhin 100 m² bewohnt (Simons: S.7). Diese Tendenz in der Wohnung zu verbleiben wird ‚Remanenzeffekt‘ genannt. Die genutzte Wohnfläche reduziert sich im Alter über 50 Jahren oft nur noch, wenn der Umzug in ein Alters- oder Pflegeheim unvermeidlich ist, entsprechend sind Anpassungen im Wohnungsbestand und Wohnumfeld erforderlich (vgl. Keller 2012; vgl. BBSR 2011: S.37).

gefragten Wohnungen. In der Regel verbleiben ältere Menschen nach dem Auszug der Kinder in ihren Wohnungen; der sogenannte Remanenzeffekt tritt ein, so dass sie oft pro Kopf über höhere Wohnflächen verfügen. Insgesamt verfügen kleinere Haushalte pro Kopf über mehr Wohnfläche als große Haushalte. Innerhalb des Prognosezeitraums

werden größere Haushalte mit mindestens drei Personen an Bedeutung verlieren. Jüngere Singles und Ehepaare ohne Kinder verfügen über ein höheres Einkommen pro Kopf als Familien, sie bevorzugen innenstadtnahe und vom städtischen Leben geprägte Wohnstandorte. Während in den letzten Jahrzehnten vor allem in dem Lebensabschnitt als Familie Wohneigentum im städtischen Umland gebildet wurde, soll sich hierzu die Nachfrage in ihrer Zahl und Bedeutung erheblich verringern (vgl. BBSR 2011: S.28). Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt stetig zu (vgl. ebd. S.37).

4.2 Siedlungsflächenentwicklung und Bautätigkeit

Siedlungsflächenentwicklung

Die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen hat sich seit einigen Jahren verringert, die Verkehrsflächenzunahme ist jedoch weiter konstant. Das 30 ha-Ziel, bis 2020 täglich nur noch maximal 30 ha neuer Flächen zu besiedeln, ist noch lange nicht erreicht.

Die Entwicklung verläuft regional und kleinräumig äußerst heterogen. Der Flächenverbrauch pro Kopf und Flächenzuwachs ist in ländlichen Räumen überdurchschnittlich, in Verdichtungsräumen unterdurchschnittlich. In weiter demographisch und wirtschaftlich wachsenden Regionen wird bereits flächensparsam gebaut, während stagnierende und schrumpfende Regionen die Tendenz zu sinkenden Siedlungsdichten aufweisen.

Neue Siedlungsgebiete entstehen dort, wo großflächigere Nutzungen ökonomisch sinnvoll sind. Das ist meist in Gebieten mit im Vergleich zur Region unterdurchschnittlichen Bodenpreisen der Fall. Diese Entwicklung führt zu einer weiteren Zersiedelung der Orte, da neu ausgewiesene Siedlungsflächen oft kaum in den gewachsenen Bestand integriert werden.

Der Flächenverbrauch korreliert damit nicht positiv mit der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, es werden nicht automatisch weniger Flächen neu in Anspruch genommen. Die Abnahme

der Siedlungsdichte führt allerdings zu mehr Infrastrukturkosten, die Gefahr der Unterauslastung von Infrastrukturen besteht und erschwert die Finanzierung einer Basisversorgung durch öffentliche Träger (vgl. ebd. S.52-55).

In wachsenden Regionen und Agglomerationsräumen besteht eine starke Siedlungsverdichtung. Der ökonomischen Logik knapper Güter folgend, steigen in diesen Räumen die Preise für Bauland und Mieten, wenn die Nachfrage nach Siedlungsflächen dort das Angebot übersteigt. Dies kann sich unter Umständen negativ auf die Wohnraumversorgung insbesondere einkommensschwacher Haushalte auswirken (vgl. BBSR 2011:S.52-56).

Bautätigkeit

Von 2001 bis 2010 ist die Wohnungsbautätigkeit deutlich zurückgegangen, dies betrifft vorwiegend den Ein- und Zweifamilienhausbau. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die Baufertigstellungen in den nächsten Jahren wieder leicht erhöhen werden. Der Rückgang ist in vorwiegend städtischen Räumen deutlich geringer. Die Bautätigkeit innerhalb der regionalen Immobilienmärkte zeigt einen deutlichen Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung. Fast alle Kreise mit einem Bevölkerungsrückgang von über 5% zwischen 2001 und 2009 weisen einen Rückgang der Bautätigkeit um 70 bis 80% im gleichen Zeitraum auf. Dennoch geht in den meisten noch wachsenden Kreisen die Bautätigkeit ebenfalls zurück, was z.T. mit einer restriktiven Baulandsausweisung durch die Kommune und entsprechenden Preissteigerungen begründet wird (vgl. ebd. S.64).

Ein immer größerer Anteil an Investitionen (80% des gesamten deutschen Wohnungsbauvolumens) erfolgt jedoch in Maßnahmen an bestehenden Gebäuden. Diese erfolgen auch in schrumpfenden Regionen. Ziel ist eine bessere Positionierung im Markt, Marktgängigkeit und energetische Qualität der Immobilien zu erreichen.

Prognosen deuten darauf hin, dass auch zukünftig in Deutschland weniger neu gebaut werden wird, weil die erwarteten jährlichen Neubaubedarfe für den Zeitraum 2010 bis 2015 noch bei 193.000 Wohnungen

liegen, 2021 bis 2025 nur noch bei 141.000 Wohnungen.

Räumlich betrachtet, werden in den meisten Kreisen überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut. Herausragend

Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)

Siedlungs- und Verkehrsflächen umfassen Flächen für Wohnen und Arbeiten, Mobilität, innerörtliche Erholung und Freizeit. Dazu zählt auch die mit der Besiedlung verbundenen Infrastruktur: Trassen und Korridore von übergemeindlichen Straßen, Autobahnen, Bahnanlagen oder Stromleitungen.

Die Flächenerhebung erfasst die genannten Nutzungen statistisch zu einem Stichtag und wird seit 2001 jährlich durchgeführt, wobei Gebäude und Freiflächen, Betriebsflächen, Erholungsflächen, Verkehrsflächen und Friedhöfe zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gerechnet werden (vgl. BBSR 2011: S.53).

starke Bautätigkeit wird in diesem Segment im westlichen Brandenburg, westlichen Niedersachsen, südwestlichen Nordrhein-Westfalen, südöstlichen Baden-Württemberg, Würzburg und Landshut erwartet. Eine starke Neubautätigkeit von Mehrfamilienhäusern wird hingegen vor allem in den Zentren der Metropolregionen Münchens, Berlins, Frankfurts a.M. und Wiesbadens erwartet.

Ein- und Zweifamilienhäuser werden zukünftig weniger in ländlichen Kreisen, dafür vermehrt in den verdichteten Umlandkreisen gebaut. In Ostdeutschland werden bereits jetzt fast ausschließlich

30 ha-Ziel

„Die Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung hat zum Ziel, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Vom Nationalen Rat für Nachhaltige Entwicklung wurde dieser Wert vorgeschlagen, um die begrenzte Ressource „Boden“ angemessen zu schützen und den ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgeproblemen einer übermäßigen Flächeninanspruchnahme entgegenzuwirken.“ (IÖR 2012)

Ein- und Zweifamilienhäuser neu gebaut; ein Neubaubedarf an Mehrfamilienhäusern ist auch für die Zukunft hier kaum ablesbar (vgl. BBSR 2011:S.61-68).

4.3 Wohnungsbestand und

Wohnungsleerstände

Wohnungsbestand

Derzeit gibt es in Deutschland ca. 39,4 Millionen Wohnungen, davon befinden sich 46% in Ein- und Zweifamilienhäusern. Es bestehen erhebliche Unterschiede in den Beständen in West- und Ostdeutschland. In Zeiten der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wurden in Ostdeutschland vornehmlich Geschosswohnungen gebaut, während die Bestände aus der Bauzeit vor der Staatsgründung der DDR nur begrenzt Investitionsgegenstand waren. Insgesamt konnte eine nur geringe gesamtwirtschaftliche Bauleistung verzeichnet werden. Die daraus entstehende Struktur des Wohnungsbestandes mit einem Schwerpunkt auf dem Geschosswohnungsbau ist bis heute sichtbar geblieben, auch wenn nach der deutschen Wiedervereinigung (1990) ab Mitte der 1990er Jahre eine starke Bautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhaussegment zu beobachten war. Geschosswohnungen sind in Ostdeutschland in den letzten 15 Jahren häufig zurückgebaut oder abgerissen worden (vgl. BBSR 2011: S.69).

Energetische Modernisierung.

Seit den 1990er Jahren soll die Energieeffizienz von Wohngebäuden gesteigert werden, um die Folgen des Klimawandels zu begrenzen. Etwa 40% des Endenergieverbrauchs werden in Deutschland für Raumwärme und Warmwasserversorgung aufgewendet, und bieten damit ein großes Energieeinsparpotenzial. Mit verschiedenen Gesetzen und Förderungen sollen Eigentümer mobilisiert werden, durch Modernisierungen an ihrem Gebäude Energieeinspareffekte oder eine verstärkte Nutzung regenerativer Energien für die Wärme- und Stromerzeugung zu erreichen. Als wesentliches Instrument sind die KfW-Förderprogramme für energieeffizientes Sanieren und Bauen zu nennen (vgl. BBSR 2011: S.86).

In den alten Bundesländern wurde qualitativ in die Aufwertung des Wohnungsbestandes investiert, vor allem wurden energetische Modernisierungen (siehe Infokasten) an den Wohnungen durchgeführt. In Zukunft wird der Druck durch eine steigende Nachfrage weiter steigen, Bestände altengerecht auszustatten. Im Ein- und Zweifamilienhaussegment werden marktberreinigende Rückbaumaßnahmen erwartet.

Die genutzten Wohnungsgrößen steigen insgesamt. So hatte eine durchschnittliche Wohnung 2009 knapp 98 m² - davon 73 m² im Osten, 90 m² im Westen - die auf 4,5 Räume verteilt sind. Es zeigt sich generell ein Trend zu Drei- und Vierzimmerwohnungen. Kleinere Ein- und Zweizimmerwohnungen werden weniger angeboten, ebenso wenig größere Wohnungen (vgl. BBSR 2011:S.71-73).

Wohnungsleerstände

Hohe und dauerhafte Wohnungsleerstände zeigen eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach Wohnungen. Rückläufige Nachfragen und überhöhte Bautätigkeit, aber auch bauliche und städtebauliche Gründe können für einen erhöhten Leerstand gesorgt haben (vgl. BBSR 2011: S.75). Allgemein wird eine marktunabhängige Leerstandsquote von drei Prozent des Wohnungsbestands angenommen, um Umzüge, Bau- und Investitionsmaßnahmen zu ermöglichen (vgl. ebd.). Eine höhere Quote deutet auf Probleme im gesamten Wohnungsbestand, einzelnen Teilmärkten, der Nachfrageseite oder der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region hin. Die hohe Anzahl an Leerständen hat in jedem Fall Konsequenzen für die Eigentümer der Wohnungen: finanzielle Verluste, Verringerung verfügbarer Finanzmittel für Sanierungen und Modernisierungen sowie damit einhergehend eine abnehmende Qualität des Wohnungsbestandes (vgl. ebd.).

In Deutschland finden sich mittlerweile Regionen mit hohen Leerstandsquoten des Wohnungsbestandes. Am meisten betroffen sind die neuen Bundesländer (Ostdeutschland) sowie ländliche Räume in Westdeutschland. Die höchsten Leerstandsquoten weisen mit gut 10% die Landkreise Prignitz, Kyffhäuserkreis und Nordsachsen, die kreisfreien Städte Chemnitz, Halle (Saale) und Schwerin auf (s. Abb.5). Die Ursachen sind vielfältig: Nachfragerückgang, fehlende Rentabilität von Sanierungen, fehlende Nachfragegerechtigkeit im Hinblick auf Gebäudeart, -zustand und das Wohnumfeld. In Ostdeutschland setzte Mitte der 1990er Jahre ein Baunachholeffekt ein, so dass seitdem neben Wohnungsleerständen auch Wohnungsneubau entsteht. Grund hierfür waren und sind im Wesentlichen nicht bedarfsgerechte Wohnungen und der Wunsch nach Ein- und Zweifamilienhäusern. Im

Rahmen des Förderprogramms „Stadtumbau Ost“ (vgl. Kapitel 6.2.1.3) wurden in den letzten zehn Jahren Angebotsüberhänge deutlich abgebaut, indem bis 2010 274.600 Wohnungen abgerissen wurden. Um eine breitere Wohnungsmarktbereinigung und -stabilisierung zu erreichen, sollen bis 2016 weitere 200.000 bis 250.000 Wohnungen rückgebaut werden (vgl. BBSR 2011: S.75).

In Westdeutschland entsteht Wohnungsleerstand vor allem dort, wo wirtschaftliche Probleme und Bevölkerungsverluste zusammen zu einem Nachfragerückgang führen. Dies betrifft vor allem ländliche Kreise und Umlandkreise im Norden und Westen der Republik. Während die hohen Leerstandsquoten in Ostdeutschland bereits leicht rückläufig sind, steigen die Leerstände in Westdeutschland an. Die Landkreise Soest und Hochsauerlandkreis sowie die Stadt Salzgitter weisen die höchsten Leerstandsquoten auf. Auch im Westen Deutschlands besteht also Handlungsbedarf zur Reduzierung der Leerstände, den damit verbunden strukturellen Problemen sollte frühzeitig entgegengewirkt werden (siehe Kapitel 5).

Im Zusammenhang von Leerständen und Immobilienpreisen zeigt sich deutlich die Problematik von Leerständen. Angespannte Wohnungsmärkte zeigen in der Regel höhere Preisniveaus und haben einen geringeren Leerstand. Hier ist die Investitionsbereitschaft höher, da reelle Chancen bestehen, mit Vermietung oder Verkauf die Investitionen zu refinanzieren. Den Vermietern in entspannten Wohnungsmärkten stellt sich die Frage, ob Investitionen wirtschaftlich rentabel sind, wenn die Nachfrage so gering ist und kaum Mieterhöhungen möglich sind (vgl. ebd. S.76).

In Zukunft wird ein erhöhtes Leerstandsrisiko erwartet. Die nachgefragte Wohnfläche wird zwischen 2010 und 2025 vor allem in Mietwohnungen (und davon vor allem in Geschosswohnungen) als deutlich rückläufig eingeschätzt. Im Segment der Geschosswohnungen bestehen vor allem in Ostdeutschland, in Teilen Nord- und Ostbayerns und Niedersachsens sowie in altindustriellen Regionen Westdeutschlands hohe Leerstandsrisiken (vgl. ebd. S.77).

Die Leerstandsrisikobewertung bis 2025

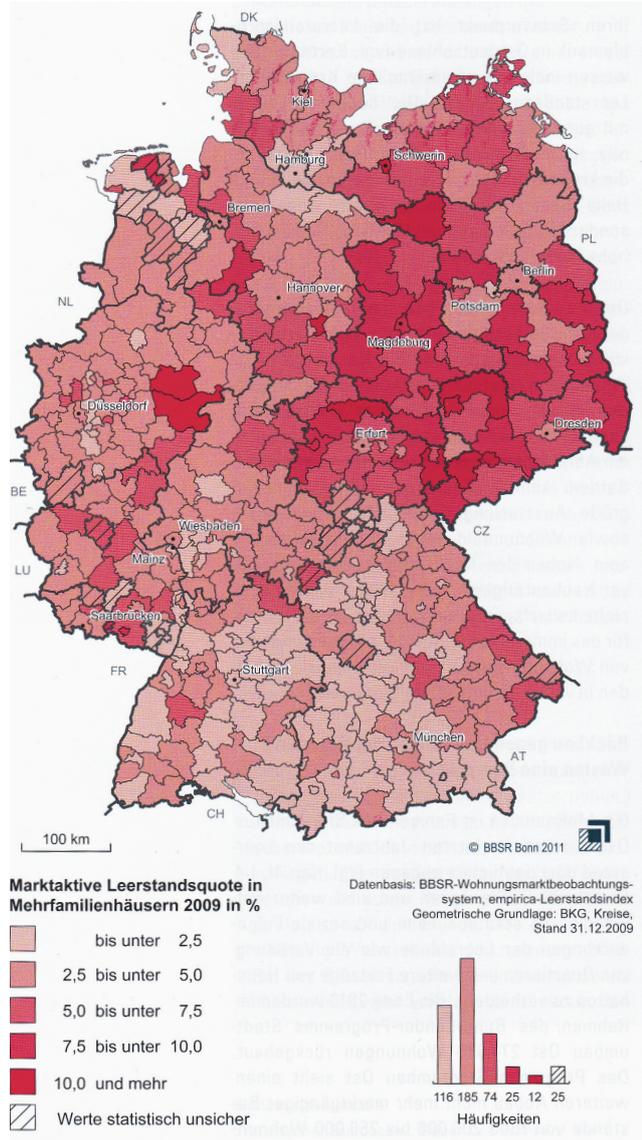


Abb. 5: Wohnungsleerstand in Mehrfamilienhäusern

zeigt eine Verschärfung der Problematik mit regionalen Unterschieden: Ein sehr geringes Risiko für Leerstände in Mietwohnungen weisen die Zentren der Metropolen Berlin, München, Hamburg und deren Umland sowie der Rhein-Sieg-Kreis auf, der die Städte Köln und Bonn umfasst. Ein Nachfragerückgang von mindestens 30% nach Mietwohnungen wird in Südthüringen, Nordthüringen und in der Altmark erwartet; in weiteren Regionen ein Rückgang um mindestens 20% (vgl. ebd. S.78).

Wohnungsleerstände von Eigenheimen können aufgrund der zugrunde liegenden Datenquellen des BBSR nicht ausgewiesen werden, weil diese Daten hier fehlen. Zunehmende Leerstände von Ein- und Zweifamilienhäusern sind nach Auswertungen

der Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zu erkennen. Diese Leerstände stellen ein besonderes Problem dar, da sie in dem kleinräumlichen Umfeld eines Dorfes oder einer Kleinstadt stärker auffallen; fehlende Instandsetzung und Verwahrlosung prägen das Siedlungsbild in solchen Fällen sehr offensichtlich und negativ (vgl. BBSR 2011: S.187).

4.4 Wohnungsnachfrage und soziale Aspekte

Wohnungsnachfrage

Die Eigentümerquote, die den Anteil der Wohnungen anzeigt, die vom Eigentümer selbst bewohnt werden, ist in Deutschland im europäischen Vergleich traditionell sehr niedrig. Sie liegt zur Zeit bei 43,2%. Während sie in Westdeutschland inzwischen 45,7% erreicht, liegt sie in Ostdeutschland bei 32,5%. Das Niveau wird sich in Zukunft

Barrierefrei und Barrierearm nach DIN 18025

Die Barrierefreiheit einer Wohnung wird definiert nach der Baunormen DIN 18025. Hierin wird vorgeschrieben, welche Anforderungen innerhalb der Wohnung erfüllt sein müssen, um diese als barrierefrei ausweisen zu können. Dabei geht es im Wesentlichen um die Bedürfnisse von Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, und ihre Anforderungen an den Wohnraum. Demnach müssen z.B. sämtliche Räume sowie Balkone und Terrassen mit dem Rollstuhl befahrbar sein und die vorgeschriebenen Bewegungsflächen bieten (vgl. Hüppe: S.7).

Als barrierearm gelten Wohnungen, die die Mindestanforderungen für die Nutzung gehbehinderter Menschen erfüllen und stufenlos erreichbar sind, aber nicht in allen Teilen die DIN erfüllen (vgl. ebd.).

weiter angleichen. Es zeigt sich bereits jetzt, dass bei den Haushalten der 30-40jährigen typischen Eigentumsbildnern die Eigentumsquoten zwischen den alten und neuen Bundesländern sehr gering sind. Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung führt weiterhin dazu, dass die Eigentümerquote bundesweit weiterhin ansteigen wird. Die Eigentümerquote von Mehrpersonenhaushalten über 75 Jahren liegt zur Zeit bei 35%, während Haushalte

zwischen 45-60 Jahren bereits eine Quote von 60% erreichen. So wird mit natürlicher Alterung der Gesamtbevölkerung die typische Mietergeneration entfallen. Steigende Einkommen und wachsende Vermögen - auch durch Erbschaften - werden zu einer Erhöhung der Eigentümerquoten führen. Zudem sind die Erwerbsbedingungen durch die niedrigen Zinsen und moderaten Hauspreisentwicklungen sehr günstig. Familien mit Kindern sind mit einem Anteil von 62% nach wie vor die größte Gruppe unter den Eigentümern.

Vermeint wird ein Erwerb von Bestandsimmobilien verzeichnet - der sog. Bestandsmarkt ist damit offensichtlich attraktiver geworden und sein Volumen hat sich vergrößert. Bedingt durch veränderte Lebensstile und den stärkeren Wunsch nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf stehen zentrale Lagen im Interesse der eigentumsbildenden Marktakteure (s.o.), die oft nur mit bestehenden Immobilien befriedigt werden können. Klein- und Mittelstädte, die 50% des Bestandsmarktes auf sich vereinen, profitieren von dem wachsenden Bewusstsein für das Wohnen in der Stadt, während in den Großstädten und Metropolen das hohe Preisniveau den Eigentümern mindert (vgl. BBSR 2011: S.97-101).

Obwohl die Bevölkerung in Deutschland abnimmt, werden die Haushaltszahlen stabil bleiben. Weiterhin wird es eine immer größere Gruppe an Kreisen mit demografischen Schrumpfungstendenzen geben, wohingegen eine kleiner werdende Gruppe kräftig wächst. Die regional unterschiedlichen Angebots- und Nachfragekonstellationen lassen ein sehr enges Nebeneinander von „entspannten“ und „angespannten“ Wohnungsmärkten entstehen. Suburbanisierung findet in den wenigen wachsenden Regionen weiterhin statt, jedoch nicht mehr so stark. In Städten mit vergleichsweise preisgünstigem Bestandsmarkt findet oft anstelle von Suburbanisierung ein Verbleiben in der Stadt statt (vgl. ebd. S.173).

Es wird durch die Verschiebungen der Alters- und Größenstruktur der Haushalte mehr Nachfrage nach kleineren Wohnungen geben. Die gesamte Wohnflächennachfrage wird nach den Prognosen bis 2025 um ca. sechs Prozent auf 3,1 Mrd. m² Wohnfläche steigen. Dabei wird dieser Zuwachs aus-

schließlich durch die verstärkte Nachfrage von den Eigentümbildnern erreicht, während die absolute Wohnflächennachfrage aller Mieterhaushalte um 4,9% deutlich rückläufig ist (vgl. BBSR 2011:S.115-118).

Soziale Aspekte

Die zunehmende ältere Bevölkerung möchte vorwiegend im bestehenden Zuhause wohnen bleiben. Der damit verbundene Anspruch an altersgerechte Wohnungen wird bisher kaum erreicht - lediglich 5% aller Haushalte mit älteren Menschen leben in Wohnungen, die barrierefrei oder barrierearm (siehe Infokasten) sind. Zur Zeit müssten rund 2,5 Millionen Wohnungen altersgerecht ausgestattet sein, um die 11 Millionen Altershaushalte entsprechend zu versorgen. Die bestehende Versorgungslücke wird durch die weiter alternde Bevölkerung zukünftig steigen.

Hier sind Investitionen der Eigentümer notwendig, um ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot erreichen zu können. Der heute eher regionale Handlungsdruck in Regionen, mit besonders vielen alten Menschen, wird sich zukünftig flächendeckender zeigen, so dass die Schaffung altersgerechter Wohn- und Versorgungsangebote zu einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung wird (vgl. BBSR 2011: S. 103-107).

Die öffentliche Hand unterstützt Haushalte mit geringem oder ohne eigenes Einkommen, damit diese sich eine angemessene und ggf. familiengerechte Wohnung leisten können. In Abhängigkeit von Lebenslage und Einkommen stehen dafür verschiedene Instrumente zur Absicherung des Wohnens zur Verfügung. Am häufigsten werden im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Sozialhilfe Transferleistungen in Form von Wohngeld geleistet und die Kosten der Unterkunft und Heizung übernommen. Im Jahr 2009 erhielten fünf Millionen Haushalte 17 Milliarden Euro Unterstützung bei den Wohnkosten. Diese Leistungen sind für die Wohnungsmärkte bedeutsam. Sie haben nicht nur Auswirkungen auf die Betroffenen, sondern auch auf das Mietpreisniveau des gesamten preiswerten Wohnungsmarktsegments. Davon profitieren auch die Vermieter, die durch die Leistungen zur sozialen Absicherung des Wohnens

verlässliche Mieteinnahmen haben. Die regionale Verteilung des Leistungsbezugs ist im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Situation der Kreise und Städte zu sehen. Das Ruhrgebiet und weite Teile der neuen Bundesländer weisen eine hohe Arbeitslosigkeit und einen hohen Anteil an Leistungsempfängern auf (vgl. BBSR 2011: S.109).

4.5 Reaktion der Anbieter und Nachfrager auf Schrumpfung

Durch die Schrumpfung in den beschriebenen Teilräumen Deutschlands kommt es also auf dem Wohnungsmarkt zu einer sinkenden Absatzmenge an Wohnungen und sinkenden Umsatzerlösen. Daraus entsteht üblicherweise ein Kampf um Marktanteile, der sich in Preiskonkurrenz zeigt und den Umsatzrückgang weiter beschleunigt. Der hier beschriebene Wandel vom Verkäufer- zum Käufermarkt bzw. vom Vermieter- zum Mietermarkt führt zu einem stärker werdenden Preisbewusstsein der Kunden und einer Kaufzurückhaltung. Um Kunden zu halten oder zu gewinnen bedarf es einer intensiven Marktbearbeitung, die zu höheren Vertriebskosten der Wohnungsanbieter führt. Die Typen- und Variantenvielfalt steigt und die Servicebereitschaft erhöht sich, da die Wohnungsanbieter hoffen, damit den Nachfragerückgang kompensieren zu können (vgl. Spieker 2005: S.99). Entsprechendes ist in den Problemregionen und -segmenten der schrumpfenden Wohnungsmärkte zu beobachten. Das Besondere an Wohnimmobilien im Gegensatz anderen Gütern ist, dass sie standortgebunden sind und es immer ein Restpotenzial an Nachfrage gibt, das sich auf die attraktivsten Segmente verteilt. Die sinkende Nachfrage löst eine besondere Marktdynamik aus: Aufgrund weniger Nachfrage sinkt das Mietpreisniveau. Das sinkende Mietpreisniveau wirkt sich auf die Mietenpreise bei einer Neuvermietung aus. Den Eigentümern fehlen entsprechend Mieteinnahmen. Daraufhin sinken die Preise des Bestandsmarktes, weil potenzielle Investoren sich beim Kauf an den zukünftigen Mieterträgen orientieren. Auch bei selbstgenutzten Objekten wird bei einem Angebotsüberhang ein Preisverfall erwartet.

Der Angebotsüberhang verlagert sich in die unattraktivsten Marktsegmente, negative Folgen können sich aber auch auf anderen Segmenten zeigen, die nicht direkt von den Leerständen betroffen sind, wenn diese qualitativ oder räumlich benachbart sind, z.B. durch Stigmatisierung eines Viertels und Imageschädigung der ganzen Stadt, Negativeffekte für die Infrastruktur (vgl. Spieker 2005: S.100) (vgl. auch Kapitel 5).

4.6 Zusammenfassung

Es zeigt sich, dass die Auswirkungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels auf den Wohnimmobilienmarkt sehr elementar sind. Immobilieneigentümer sind mit einem veränderten Nachfrageverhalten konfrontiert (ältere Nachfrage, größere Wohnungen, Lebensstil, arme und reiche Haushalte). Die Nachfrage nach Wohnraum wird in den Stadtzentren zunehmen. Ein Überhang an Wohnungen ist bereits jetzt in Ostdeutschland relevant. Auch in Westdeutschland wird die Differenz zwischen der Anzahl der zur Verfügung stehenden Wohnungen und der Nachfrage deutlich steigen. Damit steigt der Druck auf die Eigentümer, ihre Immobilien für den Markt bereit zu halten. Die Veränderung vom Vermieter zum Mietermarkt ist für die Eigentümer wesentlich. Die Entspannung auf dem Wohnungsmarkt führt zu sinkenden Mieteinnahmen, gleichzeitig steigen die Anforderungen, den Wohnraum zielgruppengerecht zur Verfügung zu stellen. Mit sinkenden Mieten erwirtschaften die Eigentümer geringere Einnahmen, dies wirkt sich auf Investitionsverhalten und -möglichkeiten aus. Die Eigentümer stehen vor dem Dilemma, dass sie investieren müssten, um ihre Wohnungen am Markt

vermieten zu können, andererseits fehlen ihnen die Einnahmen zur Finanzierung von Investitionen und die Perspektive, dass sich die getätigten Investitionen amortisieren. Eigentümer sind gezwungen, Grundsatzfragen zu ihren Immobilien zu klären. Sie sind die einzigen, die richtungsweisende Investitionen an der Immobilie veranlassen. Wie sie sich auch entscheiden, ihre Entscheidung hat auf der einen Seite Relevanz für die Zukunftsfähigkeit der Immobilie, auf der anderen Seite aber auch elementare Auswirkungen auf die Stadt, wie sich im folgenden Kapitel noch darstellen wird..

EXKURS Boden- und Immobilienwerte in der schrumpfenden Stadt

Ein weiteres Diskussionsthema in Gebieten mit starker Schrumpfung ist die Entwicklung der Bodenwerte. Die demografische Entwicklung, so meinen einige Autoren, führt zu einem Preisverfall für gebrauchte Immobilien (vgl. Goldschmidt 2003: S.1). In der Zielstellung der Stadtumbaumaßnahmen steht die Wiederherstellung eines nachhaltigen Wohnungsmarktes, die Sicherung der Immobilienwerte, der Beleihungsfähigkeit von Immobilien und die (Wieder-)Herstellung des Vertrauens in den Immobilienmarkt. Es geht also darum, den Leerstand zu verringern, um Werte zu erhalten und eine Kreditfähigkeit wiederherzustellen. Ob wirklich die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs besteht, wird immer wieder neu diskutiert (vgl. Goldschmidt 2003: S.2; Rößler 2010: S.138f). Planungen im Rahmen des Stadtumbaus und die diesbezüglichen Maßnahmen beeinflussen die Verkehrswerte in der Stadt erheblich.

Im Stadtumbau entstehen verschiedene Anlässe, um den Bodenwert von Grundstücken ermitteln zu wollen (vgl. auch Rößler 2010: S.132)

Der Strategiewechsel durch den Beschluss zum Stadtumbau kann sich in Änderungen der Bebauungspläne niederschlagen, Entschädigungsforderungen z.B. nach § 39 BauGB, § 18 BauGB, §28 BauGB, §88 BauGB sind möglich.

- Auch wenn Sanierungsgebiete ausgewiesen werden, ist eine Wertermittlung der Wertzuwächse erforderlich.
- Nachnutzungsentscheidungen können wesentlich vom noch zu erzielenden Bodenpreis abhängig sein.
- Bei strategischen Käufen von Immobilien im Rahmen des Stadtumbaus, ist eine Wertermittlung notwendig.
- Flächentauschverfahren und Lastenausgleichsverfahren können nur auf Basis von Verkehrswerten umgesetzt werden.

Ebenso werden Immobilienbewertungen vorgenommen, wenn Investitionsentscheidungen anstehen, Kauf- und Verkaufspreisvorstellungen gebildet werden sollen, Gesellschafteranteile verändert werden, Zwangsversteigerungen des Eigentums von verschuldeten Eigentümern geplant sind, Kredite neu aufgenommen werden sollen, für die Berechnung von Versicherungswerten und die Besteuerung.

Zur Ermittlung der Werte von Grund und Boden können verschiedene Wertermittlungsverfahren genutzt, von denen sind das Vergleichswertverfahren, das Ertragswertverfahren und das Sachwertverfahren die am häufigsten angewendeten Verfahren.

Eine Neuregelung der alten Wertverordnung, die dazu bisher die gesetzliche Grundlage bildete wurde 2009 beschlossen. Die neue ImmoWertV erfasst „neue für den Grundstücksverkehr wichtige Aspekte, z.B. durch die Berücksichtigung der energetischen Eigenschaften als Gebäudemerkmal oder die Berücksichtigung der Wertrelevanz städtebaulicher Umstände, wie sie etwa in Stadtumbaugebieten vorliegen.“ (Website BMVBS ImmoWertV)

Kritische Stimmen zum Stadtumbau und dem damit erfolgten Eingriff ins Marktgeschehen gehen auch auf die Entwicklung der Immobilien und Grundstückswerte ein. Davy z.B. sieht keinen direkten Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Bodenwertes und der demografischen Entwicklung. Demnach steigen zwar bei wachsender Bevölkerung und wachsender Nachfrage die Bodenpreise, bei schrumpfender Nachfrage sinken diese jedoch nicht zwangsläufig (vgl. Davy 2005: S.68). Der Wert eines Gebäudes stellt sich nach seiner Darstellung mehr als Vermögensgut dar, das durch Bodenwert und Herstellungskosten gekennzeichnet ist. In dieser Perspektive sind Leerstände damit nicht automatisch als Wertverluste anzusehen. Das „Abwarten“ und „Ertragen“ von Leerstand bedeutet zwar Bewirtschaftungs-, Liquiditäts- und damit Investitionsprobleme, aber zunächst kaum Wertverluste (vgl. Davy 2005: S.68f). Damit widerspricht er der Logik des Stadtumbaus, wonach es notwendig ist, Überkapazitäten mit staatlicher Unterstützung abzubauen, um einen Werteverfall zu verhindern (vgl. Goldschmidt 2003: S.1).

In der Praxis des Stadtumbaus zeigt sich eine Schwierigkeit bei den Verhandlungen mit Eigentümern. Die großen Leerstände führen zwar zu erheblich weniger Erträgen, dennoch haben die privaten Eigentümer teils unrealistisch hohe Erwartungen an die Preise für ihre Grundstücke, weil die in den 1990er Jahren erfolgten Verkäufe zu sehr hohen Preisen erfolgt sind (BMVBS 2007d: S.68). Die Kommunen sind an die geltenden Bodenrichtwerte gebunden, dennoch gibt es inzwischen einige Ansätze zu modifizierten Bodenrichtwerten, z.B. hat das Land Brandenburg eine Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung 2005 herausgegeben, auch im Rahmen der IBA 2010 sind hierzu neue Ansätze diskutiert worden. Inwiefern die neue ImmoWertV in der Praxis die bestehenden Probleme die durch zu hohe Bodenwerte entstehen, beheben kann, bleibt abzuwarten.

5. Auswirkungen des Wandels auf die Kommunen

Für Kommunen sind die Folgen, die mit den demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen einhergehen, vielfältig. In grober Anlehnung an die von Mäding beschriebenen „3 Dimensionen der Stadt“ sollen die vielfältigen Auswirkungen und Wechselwirkungen beschrieben werden (vgl. Mäding 2003: S.65). Die folgende Darstellung soll zum einen die Problematiken darstellen, die mit Schrumpfungsprozessen verbunden sind, zum anderen eine Handlungserfordernis von Seiten der Kommunen aufzeigen.

5.1 Auswirkungen auf den Wirtschaftsraum Stadt

Die Veränderungsprozesse (Kapitel 3) führen zu einer Destabilisierung der lokalen Ökonomien, hier zu verstehen als Gesamtheit aller auf die Entwicklung eines Ortes oder Region bezogenen wirtschaftlichen Aktivitäten. Die Deindustrialisierungsprozesse besonders im ostdeutschen Wirtschaftsraum führen zu einer Verringerung der Einkommen und zu Kaufkraftverlusten. Bei gleichzeitig sinkender Bevölkerung und wachsender Arbeitslosigkeit in der Stadt bzw. Region wird die Kaufkraft geringer. Der damit verbundene Rückgang vor allem handelsbezogener Waren stellt den Einzelhandel vor Probleme und führt letztlich meist zu Ladenschließungen. Diese Entwicklung kann ggf. die städtischen Versorgungsfunktionen destabilisieren (vgl. Spieker 2005: S.114; Rößler 2010: S.29 u.38).

Mit der beschriebenen Entwicklung geht in der Regel die Zahl verfügbarer Arbeitsplätze zurück und es werden zunehmend längere Anfahrtswege zu Arbeitsstätten und Einkaufsmöglichkeiten in Kauf genommen (vgl. Rößler 2010: S.38).

Die geschilderte deutliche Ungleichheit als starke Trennung zwischen armer und reicher Bevölkerung zeigt sich auch in ihrem Nachfrageverhalten und vermehrt die Segregation.

Es ist nach Rößler auch vorstellbar, dass kollektive Selbsthilfe und Selbstversorgung weiter an Bedeutung gewinnen (vgl. Rößler 2010: S.38). Im Gegensatz zu den genannten Negativ-Folgen kann sich die Verringerung der Wohn- und Arbeitsbevölkerung auch

positiv auf eine Stadt auswirken: Es besteht die Möglichkeit der erfolgreichen Spezialisierung, steigender Produktivität und eines insgesamt eher positiven Effekts auf einen Standort (Hesse 2008: S.336).

5.2 Auswirkungen auf die politische und administrative Stadt

5.2.1 Infrastrukturen

Die Schrumpfung der Bevölkerung führt in der Regel zu einer ungünstigen Auslastung der technischen und der sozialen Infrastrukturen. Diese Infrastrukturen werden zum großen Teil von den Kommunen bereitgestellt. So sind Kommunen z.B. vielfach gezwungen bei einer Verringerung der Anzahl junger Familien Kindergärten und Schulen zusammenzulegen oder zu schließen, gleichzeitig werden andere Zielgruppen (z.B. ältere und einkommensschwache Einwohner) Sozialeinrichtungen anderer Art benötigen. Die technischen Infrastrukturen sind meist nicht für erheblich weniger Abnehmer konzipiert, so dass hier Anpassungsmaßnahmen notwendig werden (Rückbau, Kappung von Leitungen o.ä.) (vgl. Müller 2008: S.370; vgl. Spieker 2005: S.114).

Die Kommune hat dafür Sorge zu tragen, dass im Rahmen der Daseinsvorsorge die Infrastrukturversorgung der Bevölkerung nicht zusammenbricht. Die Herausforderung für die Kommune in schrumpfenden Städten liegt deshalb im Bereich Infrastruktur auf der:

- „Sicherung sozialer und kultureller Infrastruktur
- Ermöglichung wirtschaftlicher Energieversorgung
- Neuorganisation der Wasserver- und Abwasserentsorgung
- Aufrechterhaltung des öffentlichen Personennahverkehrs
- Bereitstellung der Nahversorgung“ (Rößler 2010: S.38).

5.2.2 Kommunalhaushalt

Die Kommunen in Deutschland haben einen Aufgabenkatalog, der aus öffentlich-rechtlichen Pflichtaufgaben besteht, wie z.B. Genehmigungen, Bauleitplanung, Ordnungsmaßnahmen. Den größten Anteil der öffentlichen Dienstleistungen bilden wohlfahrtsstaatliche Dienste, die in Sozial- und Gesundheitsfürsorge, Bildung, Kultur, Umwelt- und Naturschutz bestehen können. Mit diesen Leistungen wird sozialstaatliche Daseinsvorsorge gewährleistet mit dem Ziel, über alle Teilräume Deutschlands zumindest gleichwertige Lebensverhältnisse zu erhalten (vgl. Rößler 2010: S.144). Um diese Aufgaben erfüllen zu können, bedarf es in erster Linie finanzieller Ressourcen.

Einnahmen Die Haupteinnahmequellen der Kommunen sind ein Anteil an der Einkommenssteuer sowie die Gewerbesteuer. Die oben beschriebenen Schrumpfungsprozesse wirken deshalb mit ihren wirtschaftlichen und demografischen Elementen auf die Einnahmen der Kommune. Im Ergebnis sind die Gewerbesteuer sowie die einwohnerzahlabhängigen Zuweisungen stark rückläufig. Die Defizite in den kommunalen Haushalte werden heute als strukturell bezeichnet (vgl. Pohlan 2005: S.19).

Für die Kommunen der neuen Bundesländer sind Transferleistungen zum Ausgleich des Ost-West-Unterschiedes eine weitere Einnahmequelle, deren Summen in Zukunft jedoch auch zurückgehen werden.

Es ist nicht im Einzelnen erfassbar, welche Effekte durch den demografischen Wandel auf die kommunalen Einnahmen bewirkt werden, Einflussmöglichkeiten politischer Art bestehen hier kaum. Hingegen können die erhöhten Ausgaben deutlich klarer aufgezeigt werden. Diese Situation zwingt die Kommunen dazu, die Ausgaben entsprechend den geringeren Finanzmitteln in Teilen anzupassen (vgl. Pohlan 2005: S.21).

Ausgaben Der wichtigste Punkt bei der Betrachtung der kommunalen Ausgaben ist, dass trotz rückläufiger Bevölkerung die Kosten der Kommune nicht in dem Maße sinken, in dem sie zuvor bei zunehmender Bevölkerung gestiegen sind. Dieses Phänomen wird Kostenremanenz genannt. Es steigen also die Pro-Kopf-Ausgaben bei

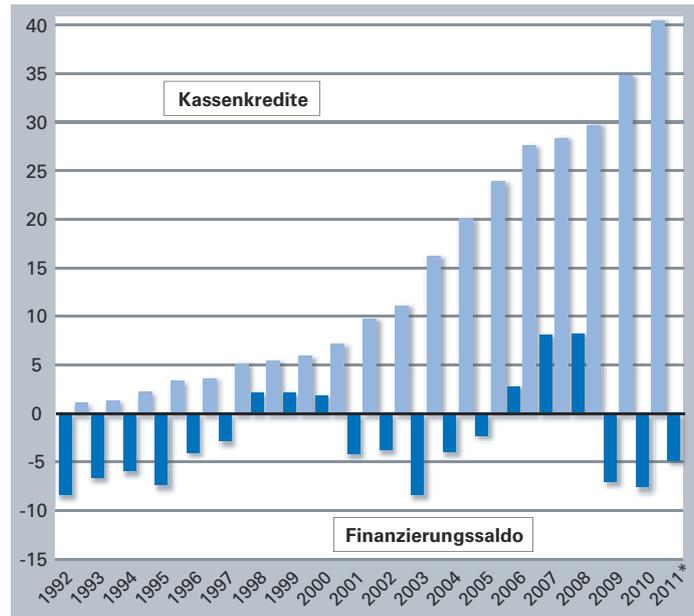


Abb. 6: Kassenkredite der Kommunen in Mrd. Euro einem Rückgang der Bevölkerung, ohne die öffentlichen Leistungen für die Bevölkerung zu verbessern.

Folgt man den Ergebnissen des BMVBS-Forschungsprojektes zu den Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland auf die öffentlichen Finanzen, so haben folgende Aufgaben und Ausgaben der Kommunen eine hohe Kostenremanenz:

- „Gemeindeorgane
- Rechnungsprüfung, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung und übergeordnete Einrichtungen der Verwaltung
- Rettungsdienst
- Schulverwaltung, Schulen und Schülerfahrtkosten
- Kulturverwaltung, Volkshochschulen, Bibliotheken und sonstige Volksbildung
- Allgemeine Sozialverwaltung, Verwaltung der Jugendhilfe,
- Versicherungsamt und Gesundheitsverwaltung
- Jugend(sozial)arbeit und Jugendwohnheime

- Förderung der Erziehung, Förderung von Kindern sowie Hilfe zur Erziehung
- Einrichtungen der Gesundheitspflege, eigene Sportstätten und Badeanstalten
- Bauverwaltung, Städteplanung, Bauordnung und Wohnungsbauförderung
- „Gemeindestraßen und Kreisstraßen“ (BMVBS 2007a: S.20f)

Die Ausgaben pro Kopf steigen auch wegen qualitativ notwendiger Anpassungen an die Alterung der Bevölkerung und zunehmende Heterogenität; gleichzeitig wird ein Anstieg der Ausgaben für Sozialleistungen erwartet (vgl. Mäding zitiert in Rößler 2010: S.148).

Die fehlenden kommunalen Finanzen stellen die im Grundgesetz verankerte Autonomie der Kommunen insofern in Frage, als dass das Steuerungspotenzial öffentlicher Akteure ohne finanzielle Mittel sehr gering ist (vgl. Pohlan 2005:S.19). Für eine Mehrzahl der Kommunen ist die finanzielle Situation bereits heute schwierig. Der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages zeigt eine fortlaufende „strukturelle Schiefelage“ (DST 2011: S.1) an, die sich vor allem in den weiter steigenden Kassenkrediten abzeichnet (siehe Abb.6). Die Herausforderung für die Kommunen liegt nun darin, trotz steigender neuer Anforderungen die Haushalte zu konsolidieren. Dies kann nur erfolgen, indem die remanenten Kosten gezielt in den Fokus einer Handlungsstrategie rücken und die Ausgaben insgesamt verringert werden. Wenn die Kommunen sich auf ihre öffentlich-rechtlichen Kernaufgaben konzentrieren, müssen zwangsläufig die freiwilligen wohnfahrtsstaatlichen Dienstleistungen der Kommune in Frage gestellt werden. Es erscheint notwendig, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neu zu interpretieren und zu definieren, was eine angemessene Grundversorgung sein kann. In der Praxis wird es diesbezüglich schwierig sein, eine Veränderung der Ausgabenstruktur politisch durchzusetzen. Auch im Hinblick auf die Finanzlage der Kommunen erscheint es sinnvoll, in strukturschwachen Regionen eine zielgerichtete Konzentration auf die Siedlungsschwerpunkte anzustreben (vgl.

Pohlan 2005: S.46; Rößler 2010: S.144 u.148). Gleichwohl besteht auch die Notwendigkeit, über Veränderungen in der Konstruktion des Gemeindefinanzsystems nachzudenken, was derzeit mit der Diskussion um eine Kommunalfinanzreform geschieht (siehe hierzu u.a. ARL 2010: Positionspapier Nr. 83).

5.3 Stadtstruktur, Nachbarschaften und Sozialstruktur

Die demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen verändern voraussichtlich auch das Bild der Stadt, nehmen Einfluss auf die Nachbarschaften und Sozialstruktur. Dabei ist die hier beschriebene Abwärtsspirale in Quartieren bereits in besonders stark schrumpfenden Regionen zu beobachten, jedoch stellt sie nur eine Möglichkeit dar, wie die Entwicklung verlaufen kann: Sie soll hier als ‚worst case‘ gezeichnet werden, um die Handlungsbedarfe auch aus kommunaler Sicht deutlich werden zu lassen.

Als Folge der sinkenden Bevölkerung wird die Stadtstruktur weniger dicht werden. Innerhalb der Städte wird es prognostiziert Wachstums- und Schrumpfungsprozesse nebeneinander geben. Es wird demnach weiterhin eine Ausweitung der besiedelten Fläche stattfinden, die jedoch vermindert verläuft. Durch den Rückgang und Rückbau von Industrie, Gewerbe und Verkehrsinfrastruktur und auch Wohnflächen entstehen freie Flächen, die sich in ihren Nutzungen verändern werden (vgl. Rößler 2010: S.39). Leerstände, Baulücken, Ruinen, Brachen und Fragmente prägen sichtbar das Stadtbild. Städtische Freiflächen nehmen zu. Möglicherweise entstehen für sehr stark funktional getrennte Stadtgebiete Chancen zu einer neuen Durchmischung zum Beispiel durch neue Wohnnutzungen in Innenstädten. Gleichzeitig stellt sich aber bei einer weniger dichten Besiedlung von stark gemischten Stadtteilen die Frage, ob diese weiterhin ihre soziale Integrität beibehalten werden. Denn besonders die Leerstände können zu sozialen Erosionsprozessen, eine geringere Kaufkraft und Auslastung ebenso letztlich zur Schließung von Geschäften und Infrastruktureinrichtungen führen, weil deren Betrieb nicht mehr wirtschaftlich ist, z.B. Kindergärten, Schulen.

An den Häusern können vermehrt Verfallserscheinungen als Folge des schrumpfenden Immobilienmarktes eintreten. Während zu Beginn der Entspannung auf dem Markt die Anbieter in der Regel noch um ihre Marktanteile kämpfen und sie zunächst noch in Renovierungen der Häuser und der Außenanlagen investieren, werden im weiteren Verlauf des Nachfragerückgangs Renovierungs- und Sanierungsmaßnahmen nicht mehr vorgenommen, da ihre Kosten mit den geringen oder fehlenden Mieteinnahmen nicht gedeckt werden können (vgl. Spieker 2005: S.113). Der dann entstehende sichtbare physische Verfall kann auch zu einer geringeren Identifikation von Bewohnern und Bewohnerinnen mit ihrem Stadtteil führen und nicht selten werden hohe Leerstandsquoten ein soziales Problem für die besonders betroffenen Quartiere (vgl. Rößler 2010: S.39; vgl. Müller 2008: S.369; Häußermann 2008: S.345). Quartiere werden subjektiv nicht mehr als ‚gut‘ bzw. sicher, sondern als ‚schlecht‘ und ‚unheimlich‘ wahrgenommen (Bullinger 2002: S.117). So kann es auch zu Segregationsprozessen und einer einseitigen Entwicklung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur kommen: Bewohner, die es sich leisten können, verlassen den Stadtteil (vgl. Bullinger 2002: S.117; vgl. Spieker 2005: S.113). Im Quartier verbleiben dann die sozial schwächeren und älteren Haushalte, außerdem werden die preiswerten, leeren Wohnungen oft von weiteren sozial benachteiligten Mietern bezogen.

In Verbindung mit der sozialen Entmischung kann dann oft beobachtet werden, dass es zu einer Stigmatisierung, zu mehr Kriminalität, Vandalismus und Gewalt kommt. Infolge dessen kann die Entwicklung zu einer gesamtgesellschaftlichen Benachteiligung der Bewohner und des ganzen Stadtteils führen, die Lebensbedingungen und die -qualität verschlechtern sich. Im schlimmsten Fall greift die Problematik dann auf weitere Stadtteile über und es kommt es zu gesamtstädtischen Verfallserscheinungen und zu Wertverlusten der Immobilien (vgl. Spieker 2005: S. 113).

Die hier beschriebene Abwärtsspirale wird aber auch kritisch betrachtet. Schrumpfung muss demnach nicht zwangsläufig zu einer schlechten Entwicklung führen. Häußermann stellt 2008 dar, dass die Negativszenarien sei-

ner Meinung nach vor allem von der ökonomischen Perspektive geprägt seien, dass bei ausbleibendem Wachstum die Entwicklung nur noch in Verlust und Katastrophen enden könne und stellt dem ein Positiv-Szenario gegenüber, in dem er argumentiert, dass das Wohlergehen und gute Lebensbedingungen nicht von Größe der Einwohnerzahl bedingt werden und der Reichtum einer Stadt eher von der Produktivität als von der Zahl der Menschen abhängen (vgl. Häußermann 2008: S.347ff).

Davy hinterfragt ebenso, ob die Schrumpfung tatsächlich zu Grundstückswertverlusten führt und kritisiert demzufolge die Förderprogramme für den Stadtumbau und die damit verbundenen Eingriffe in den Markt, die genau mit dieser Argumentation gerechtfertigt werden (vgl. Davy 2005: S.67).

5.4 Zum Schluss

Letztlich steht aber außer Frage, dass die Einflüsse des demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels auf die Kommune erheblich sind und entsprechende Anpassungen in der Kommune vorgenommen werden müssen, um weiterhin die kommunalen Aufgaben annähernd erfüllen zu können. Die zur Verfügung stehenden kommunalen Ressourcen sollten möglichst strategisch und zielgerichtet eingesetzt werden und es sollten neue Kooperationswege und Partner gesucht werden, um nicht-staatliche Ressourcen zu aktivieren. Neue Partnerschaften können auch dazu dienen, die Schwerpunktsetzung innerhalb der Aktivitäten entsprechend der Bedürfnisse der Bürger sowie der weiteren Akteure vorzunehmen. Entsprechend rücken Immobilieneigentümer als ein Akteur in der Stadt auch in den Fokus der Kommunalverwaltungen als mögliche Partner für den Stadtumbau, da vor allem ihr Verhalten im Umgang mit der Immobilie einen großen Anteil dazu beiträgt, ob die Prozesse in der geschilderten Abwärtsspirale münden.

6. Reaktion der Stadtplanung auf die veränderten Rahmenbedingungen

Nachdem nun die Herausforderungen, die durch den strukturellen Wandel sowohl für die immobilienwirtschaftlichen Akteure als auch für die Stadtplanung entstehen, aufgezeigt wurden, sollen im Folgenden die Reaktion und die zur Verfügung stehende Instrumentarien für die Stadtplanung vorgestellt werden.

Zunächst soll dazu die Veränderung im Selbstverständnis der Stadtplanung skizziert werden, um darauf aufbauend die aktuellen Leitbilder für die Planung vorzustellen. Welche bestehenden Instrumentarien zur Steuerung der Prozesse eingesetzt werden können, sollen im darauf folgenden Teil dieses Textes im Fokus des Interesses stehen.

6.1 Planungsverständnis

Der skizzierte strukturelle und räumliche Wandel verändert die Rahmenbedingungen für die Stadtplanung. Der Stadtumbau als Reaktion der Stadtplaner auf die Veränderungen ist eine komplexe und vielschichtige Aufgabe, die nur in einem erfolgreichen Zusammenspiel aller beteiligten Akteure möglich erscheint. Die Einbeziehung aller Akteure ist zum Einen innerhalb der Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ vorgeschrieben, zum Anderen ist es aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung notwendig, mit möglichst vielen auch bürgerlichen Akteuren an der Bewältigung zu arbeiten. Andererseits spielt auch ein verändertes Akteursverständnis in der Stadtplanung eine Rolle: Anstelle der klassischen Stadtplanung, die in der Regel auf hoheitliches Handeln ausgelegt war und damit „von oben herab“ (top-down) geplant hat, steht seit Ende der 1990er Jahre eine ausgeprägte Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren als Mittel zur Zielerreichung im Vordergrund (vgl. Friesecke 2008: S.19).

Dieser Paradigmenwechsel in der Planungskultur ist im Zusammenhang mit einer veränderten Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu sehen. Insgesamt ist zu beobachten, dass in vielen Politikfeldern der hierarchische Steuerungsanspruch durch eine Steuerung auf Grundlage von Kooperation und Verhandlung ersetzt wurde (vgl. Friesecke 2008: S.38). Dieses partner-

chaftliche, arbeitsteilige Zusammenwirken von Akteuren aus Staat bzw. Stadt, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird unter dem Begriff ‚Urban Governance‘ zusammengefasst (vgl. Röber 2007:S.41). Eine zentrale Rolle spielt hierbei das Leitbild des aktivierenden Staates. Es fokussiert die Aufgabe des Staates darauf, geeignete Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen, während die Initiative zu und die Durchführung von z.B. städtebaulichen Maßnahmen in den Verantwortungsbereich privater Akteure fallen sollen (vgl. Goldschmidt et.al. 2010: Rdn.71*).

** die hier zitierte Quelle baut in weiten Teilen auf der Dissertation Goldschmidts auf, die zur Zeit auf den Verdacht auf Plagiate hin überprüft wird**

In Reaktion auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft der letzten Jahrzehnte hat sich in der räumlichen Planung das Planungsverständnis schrittweise verändert. Die abgebildete Grafik in Abbildung 7 zeigt vereinfacht den Wandel des Planungsverständnisses seit 1900: Beginnend mit dem ursprünglichen Planungsverständnis einer Planung zur Gefahrenabwehr (Behebung von Missständen, stadthygienische Maßnahmen, Abwehr der Feuergefahr), verstärkte sich in den 1960er Jahren der Einsatz hoheitlicher Instrumente, um einen vorausschauenden Rahmen für die zukünftige Entwicklung zu setzen und dabei die private Bautätigkeit zu begrenzen. Die Stadtentwicklungsplanung der folgenden Jahre erhob den Anspruch, umfassend und langfristig die räumliche und gesellschaftliche Entwicklung mit öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsinstrumenten zu steuern, weshalb die hoheitlichen Planungsinstrumente noch stärker weiterentwickelt und genutzt wurden. Da schnell deutlich wurde, dass dieser Anspruch in komplexen Planungssituationen mit unterschiedlichen Akteurs- und Interessenkonstellationen unmöglich erreicht werden kann, veränderte sich das Planungsverständnis der Stadtplaner grundlegend. Zwar prägte seither weiterhin eine gesamtgesellschaftliche Perspektive das Planungsverständnis der Verantwortlichen. Der grundlegende Paradigmenwechsel bestand jedoch darin, Planungsziele nunmehr in kleinen, projektorientierten Schritten zu erreichen. Dieser Ansatz wurde von Ganser schließlich als „per-

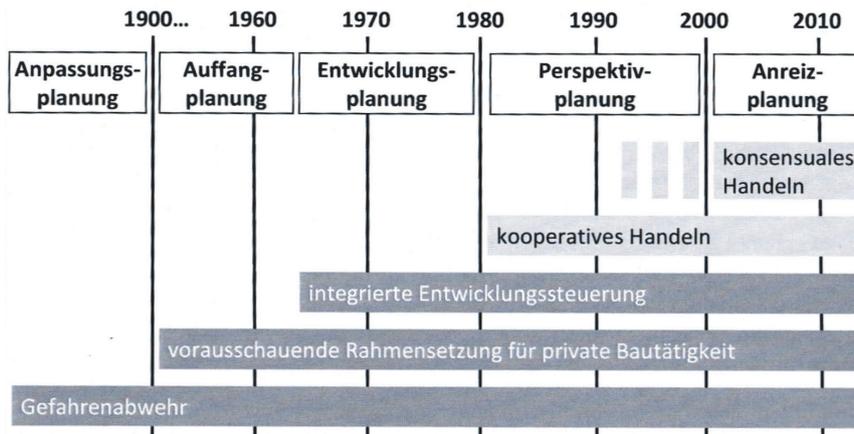


Abb. 7: Wandel des Planungsverständnisses
 „spektivischer Inkrementalismus“ (Ganser zitiert in Friesecke 2008: S.42) bezeichnet. Er sollte ausdrücken, dass Raumplanung „in einer Vielzahl von kleinen Schritten [...], die sich auf einen perspektivischen Weg machen“ (Ganser zitiert in Friesecke 2008: S.42) besteht (vgl. Friesecke 2008: S.41-42). Dieses Planungsparadigma ist auch heute noch aktuell, wird jedoch ergänzt von einer Anreizplanung: Ausgehend von der demografischen und wirtschaftlichen Schrumpfung setzen Planer verstärkt auf ökonomische Anreize zur Erreichung der gesetzten Ziele. Anreizplanung reagiert auf sich abschwächende Aktivität privater Akteure der Stadtplanung. Die so auch Anpassungs- bzw. Schrumpfungsplanung genannte Praxis ist gekennzeichnet durch folgende Tendenzen (vgl. Friesecke 2008: S. 42f):

1. „Eingeschränkte Steuer- und Planbarkeit - vom gesteuerten Wachstum zum geordneten Rückzug: Im Gegensatz zur recht einfachen Steuerbarkeit von Wachstum ist es schwerer, die räumliche Anpassung unter den schlecht prognostizierbaren Veränderungen der Schrumpfung durchzuführen. Welche Gebiete tatsächlich betroffen sein werden ist unsicher, weil parallel zu den Schrumpfungen weiterhin räumlich oder sektoral begrenzte Wachstumsprozesse ablaufen und die Veränderungen nur verzögert im Raum sichtbar werden.
2. Finanzielle und ökonomische Anreize als wichtigste Steuerungsressource: Öffentliche Fördermittel müssen Anreize für ansonsten unrentable private Investitionen schaffen.
3. Konsensuales Handeln: Konsensorientierte Entscheidungsfindung

mit einvernehmlichen Lösungen basiert auf der Intensivierung der Zusammenarbeit der Stadtplanung mit privaten Eigentümern und Mietern.

4. Mischung von inkrementalistischem Ansatz und klassisch-hierarchischem Ansatz: Rückkehr der großen Pläne in Form von städtebaulichen Entwicklungskonzepten, Umsetzung der Maßnahmen in Etappen mit Verzicht auf eine flächendeckende Realisierung.
5. Integratives Aufgabenverständnis: Die städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen, infrastrukturellen und sozialen Handlungsansätze werden ressortübergreifend kombiniert.
6. Strikte Prioritätensetzung: Aufgrund des verringerten finanziellen Handlungsspielraumes müssen gezielt weitere private Investitionen angeregt werden.
7. Fortschreitende Flexibilisierung: Schrumpfungsorientierte Planung ist Stadtentwicklung „von unten“, für die es durch den kooperativen und konsensualen Prozessablauf wenig verallgemeinerte Verfahrensmuster gibt“ (vgl. Friesecke 2008: S.43f).

6.2 Städtebauliche Leitbilder

Der demografische und gesellschaftliche Wandel verändert die Bedingungen für die Planung, denen nicht nur mit einem anderen Planungsverständnis, sondern auch mit neuen Leitbildern für die Stadtplanung begegnet wird.

Leitbilder zeigen ein grob skizziertes

Bild der Zukunft, das sowohl eine Orientierungs- als auch eine Motivations- und Legitimationsfunktion erfüllen soll. Städtebauliche Leitbilder sind der generalisierte Entwurf eines anzustrebenden räumlichen Zustands, stellen jedoch keinen Idealtypus räumlicher Entwicklung dar (vgl. Rose 2010: S.3-4).

Mit den städtischen Schrumpfungsprozessen und hohem Wohnungsleerstand werden auch die bestehenden Leitbilder neu diskutiert und angepasst bzw. neu konzipiert. Im Wandel von städtischem Wachstum zu Schrumpfung wird deutlich, dass die bestehenden Leitbilder nicht für die durch Schrumpfung entstehenden stadträumlichen Problemstellungen gedacht sind.

In den aktuellen Diskussionen kristallisieren sich verschiedene Ansätze und Leitvorstellungen des Stadtumbaus heraus, von denen eine Auswahl vorgestellt werden soll. Wesentliche Leitbilder sind die ‚rezen-trierte Stadt‘ und die ‚perforierte Stadt‘, wobei sich beide auf das Idealbild der ‚Kompakten Stadt‘ berufen:

6.2.1 Kompakte Stadt

In den meisten schrumpfenden Städten wird das Leitbild einer kompakten Stadtform der angestrebten räumlichen Entwicklung zu Grunde gelegt. Ziel ist es, eine dichte und urbane Siedlungsgestalt als Gegenentwurf zu Suburbanisierung und Dispersion zu schaffen. Demnach stehen hinter dem Leitbild Kompakte Stadt nicht nur städtebauliche Ziele, sondern es erfasst auch Freiraum, Infrastruktur, Verkehr, Soziale Ziele und die Gestaltung städtischer Kultur. Somit wird mit dem Leitbild der kompakten Stadt ein „ganzheitlicher“ Charakter verbunden (vgl. Hesse 2008: S.180).

6.2.2 Rezentrierte Stadt

Die rezentrierte Stadt steht etwa seit dem Jahr 2000 als Leitbild für einen offensiven Umgang mit räumlichen Schrumpfungsprozessen. Es ist mit dem Ideal der Kompakten Stadt verbunden und sieht eine kontrollierte Schrumpfung des Stadtkörpers von außen nach innen vor. Schritte hierbei sind groß-flächiger Abriss von Wohnungsbeständen an den Siedlungsrändern und eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf

die Stadtkerne. Ziel ist die Konzentration städtischer Nutzungen und baulicher Strukturen, um eine Stabilisierung der inneren Stadt zu erreichen. Die Innenentwicklung und Stärkung der Altstadt wird verbunden mit dem Bild von belebten Straßen, ausgewogener Nutzungsmischung, kurzen Wegen und guter Aufenthaltsqualität (vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2012; Hackenbroch, S.45).

Vorteile der Entwicklung nach dem Leitbild der rezentrierten Stadt wären die Vermeidung von Wohnungsleerstand im Zentrum und eine bessere Auslastung und Erreichbarkeit der sozialen und technischen Infrastrukturen. Baulückenschließungen und Brachflächenrevitalisierungen führen in den zentralen Bereichen zum Erhalt einer kompakten und durchmischten Stadtstruktur. Die meist bestehende funktionale Trennung nach Wohn-, Arbeits-, Freizeit- und Bewegungsgebieten soll zu einer kleinteiligen, feinkörnigen Mischung entwickelt werden, die zum einen auf bestehenden gemischten Strukturen in den Stadtzentren sowie durch eine Nutzungsanreicherung entsteht.

Mit den konzentrierteren Infrastrukturnetzen werden im Vergleich zur dispersen Siedlungsentwicklung Kosten in Betrieb und Erhaltung reduziert.

Das größte Problem zur Erreichung der rezentrierten Stadt dürfte die mangelnde Steuerungsmöglichkeit der Kommunen sein: Fragen nach dem Umgang mit den Räumen zwischen den zentralen Bereichen und den peripheren Flächen bleiben unbeantwortet. Ebenso ist es unwahrscheinlich, dass ganze Stadtteile zurückgebaut werden können. Darüber hinaus laufen die Entwicklungsszenarien der Bevölkerungsmehrheit zuwider, der dominante Wohnwunsch bleibt das ruhige Wohnen im Grünen, das in diesem Leitbild keine Entsprechung findet. Friesecke folgert daraus, dass die Verwirklichung einer dem Leitbild entsprechenden Stadt unrealistisch erscheint, auch wenn die Städte Stendal, Halberstadt, Sondershausen und Schwedt von der Bundestransferstelle Ost als Beispiele zu diesem Leitbild genannt werden (vgl. Friesecke 2008: S.54f, vgl. Website Bundestransferstelle Stadtumbau Ost).

6.2.3 Perforierte Stadt

Seit längerem ist in ostdeutschen Städten die Tendenz zur Herausbildung fragmentierter, perforierter Stadtlandschaften zu beobachten (vgl. Hesse 2008: S.182). Die daraus entstandene Umbaudebatte führte zum Leitbild der Perforation. Grundlage ist die Erkenntnis, dass die bereits durch Schrumpfung entstandenen Lücken in der Stadtform nicht durch behutsame Stadterneuerung und gleichzeitige Entwicklung von den Rändern nach innen zu füllen sind (vgl. Hackenbroch 2007: S.45). Das ursprünglich für die Leipziger Stadtentwicklung konzipierte Leitbild aus dem Jahr 2001 beruft sich ebenfalls auf die Grundlage der Europäischen Stadt (vgl. Stöhr 2005: S.67). Im Gegensatz zur Rezentrierung liegt diesem Leitbild jedoch zugrunde, dass neben der Aufwertung von Quartieren auch die Bebauung in den Innenstadtquartieren durch gezielte Abrisse aufgelockert werden soll, um damit neuen Freiraum für andere Nutzungen zu schaffen und gleichzeitig eine Nutzungsverdichtung innerhalb der dann bestehenden Bebauung zu erreichen (vgl. Hackenbroch 2007: S.45).

Nach Lüdtk-Daldrup (Lüdtk-Daldrup 2001: S.40) ist es entscheidend, welche Bereiche der Stadt erhalten werden, um eine stabile Struktur zu erreichen und welche Bereiche keine Zukunft haben und demzufolge umstrukturiert werden müssen. Die neu geschaffenen Freiflächen, müssen durch eine gezielte Planung einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden (vgl. Lüdtk-Daldrup 2001: S.40).

Das Bekenntnis zu weniger dichten Stadtstrukturen mit unterschiedlich großen Lücken bringt verschiedene positive Aspekte mit sich. Aus ökologischer Sicht schafft die Perforation mehr Grün- und Freiflächen innerhalb des bewohnten Raumes. Aus sozialer Perspektive entstehen Vorteile für die Bürger durch neue Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere ist mit einer Erhöhung der Wohn- und Wohnumfeldqualität zu rechnen, wenn es zu einer Durchgrünung der Stadt kommt. Die Bodenpreise würden voraussichtlich auf niedrigem Niveau bleiben. Ob eine bessere soziale Durchmischung erreicht wird, ist fraglich. Aus ökonomischer Sicht entstehen jedoch eher Nachteile: Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur durch Unterauslastung sowie hohe Verkeh-

rsinfrastrukturkosten sind die Folge (vgl. Friesecke 2008: S.75f).

6.2.4 Zusammenfassung

Die hier vorgestellten Modelle führen nach wie vor zu einer kontroversen Diskussion über Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Die wesentliche Unterscheidung liegt im Umgang mit den peripheren (Großwohn-)Siedlungen und der Frage nach dem Umgang mit baulichen Anlagen im Stadtkern. Es stehen sich hier zwei grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen gegenüber: Einerseits befürchten die Vertreter der zentrierten Stadt, dass Rückbaumaßnahmen im inneren Bereich der Stadt - wie im Leitbild der perforierten Stadt vorgesehen - erhaltenswerte historische Bausubstanz zerstören und nicht zu einer qualitativen Aufwertung der Stadt beitragen. Andererseits erklären die Vertreter der perforierten Stadt, dass der Mangel an Attraktivität vieler Altbauquartiere und die Probleme der Gesamtstadt nicht ermöglichen, den notwendigen Rückbau ausschließlich auf die Großwohnsiedlungen am Stadtrand zu konzentrieren (vgl. Hackenbroch 2007: S.45). Die Frage, welches Leitbild in einer Stadt angestrebt und verfolgt werden sollte, kann nur bei einer differenzierten Betrachtung der spezifischen Gesamtsituation vor Ort beantwortet werden.

Wie sich in den Ausführungen gezeigt hat, haben Stadtplaner sich in den vergangenen Jahren mit der Frage nach einem neuen Planungsverständnis, aber auch mit neuen Leitbildern für die schrumpfenden Städte auseinandergesetzt. In den theoretischen Diskussionen wurde deutlich, dass ein verändertes Kommunales Handeln erforderlich scheint, um den aktuellen Herausforderungen adäquat begegnen zu können. Auch der Gesetzgeber hat entsprechend reagiert und mit einer Erweiterung der Instrumente für die Planung neue Möglichkeiten geschaffen. Welche Instrumente für die vielfältigen Problemstellungen in der Planung zur Verfügung stehen und für Stadtumbau geeignet erscheinen, soll im nächsten Abschnitt betrachtet werden.

6.3 Bestehende Instrumentarien und Förderanreize

Gesamtgesellschaftliche Veränderungsprozesse zwingen Politik und Gesetzgeber, passende Instrumente zu ihrer Steuerung zu entwickeln. Gesetze legen die Grundlage für staatliches Handeln, insofern sind sie Voraussetzung für die Entwicklung von Förderinstrumentarien. Oft geht die Auflage von neuen fiskalischen Anreizen Hand in Hand mit entsprechenden gesetzlichen Änderungen. In diesem Kapitel werden sowohl die formellen Instrumentarien als auch die Förderprogramme und fiskalischen Anreize für Investitionen in Immobilien vorgestellt. Für die Kommunen sind Förderinstrumente ein wesentlicher Bestandteil der Steuerpolitik geworden, insofern ist u.a. von ihrer Ausrichtung und den verknüpften Bedingungen abhängig, ob durch die Nutzung der Anreize das Verhalten der anderen Akteure, z.B. der Immobilieneigentümer, beeinflusst werden kann.

6.3.1 Formelle Instrumente der Stadtplanung

Zur Bewältigung der Aufgaben, die mit den Strukturveränderungen einhergehen, können Kommunen Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts einsetzen. Hierunter fallen die Bauleitplanung und das besondere Städtebaurecht. Danach folgt eine kurze Vorstellung von Instrumenten im Rahmen der Landesgesetzgebung.

6.3.1.1 Allgemeines Städtebaurecht

Bodenordnung

Um entsprechend der städtebaulichen Zielsetzung die Eigentumsverhältnisse am Grund und Boden verändern zu können oder die Grundstücke in wirtschaftlicher oder baurechtlicher Hinsicht umzugestalten, stellt das Baugesetzbuch (BauGB) ergänzend zu den Instrumenten der Bauleitplanung und zur Bodenordnung die Instrumente der Umlegung bzw. der vereinfachten Umlegung zur Verfügung. Die Umlegung stellt ein hoheitliches Instrument dar (§ 46 BauGB), bei dem zur Erschließung oder Neugestaltung von einem Gebiet Grundstücke getauscht werden können. Dies kann in Umstrukturi-

erungsgebieten zweckmäßig sein. Für ihre Umsetzung ist ein rechtskräftiger Bebauungsplan notwendig, der jedoch in Altbaugebieten selten besteht. In den aktuellen Veränderungsprozessen vieler Städte wird das Instrument weniger eine Rolle spielen: Denn die vom Gesetzgeber vorgegebene Eigentümersnützlichkeitsmaßnahme, also ein Nutzen für den Eigentümer durch die hoheitliche Maßnahme, bei einer Umlegung in Stadtumbauprozessen nicht gegeben ist und eine Umlegung mit dem Ziel der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht vorgesehen ist (vgl. Rößler 2010: S.115). Die vereinfachte Umlegung nach §§80-84 BauGB, bei der die Form benachbarter Grundstücke geändert, aber die Lage und Größe nicht wesentlich verändert wird, ist ggf. dann anwendbar, wenn in unmittelbar angrenzender oder in enger Nachbarschaft liegende Grundstücke aufgrund ihrer Maße nicht mehr selbstständig bebaubar sind.

Aufhebung von Baurechten/Planungsschadensrecht

Um weitere Flächeninanspruchnahme im Außenbereich ohne realen Bedarf zu vermeiden, ist es möglich, ausgewiesene Bebauungspläne zurückzunehmen. Der Argumentation Rößlers zufolge können beim Rückbau größere Freiflächen entstehen, die aufgrund der dann entstehenden städtebaulichen Strukturbaurechtlich als Außenbereich im Innenbereich“ eingestuft werden (vgl. Rößler 2010: S.116). Entsprechend befürchten Eigentümer, dass Baurechte verloren gehen. Bei der Zurücknahme von Bebauungsplänen greifen §§39-44 BauGB, in denen der Ausgleich beim Verlust von Baurechten geregelt ist. Schwierigkeiten beim Ausgleich von Planungsschäden entstehen bei der Wertermittlung auf schrumpfenden Märkten (vgl. Rößler 2010: S.116).

Sicherungs- und Durchsetzungsinstrumente

Mit den Instrumenten der Veränderungssperre (§14 BauGB), der Zurückstellung von Baugesuchen (§15 BauGB), dem gemeindlichen Vorkaufsrecht (§§24 und 25 BauGB) und der Enteignung (§85 BauGB) hat die Gemeinde zwar unter bestimmten Voraussetzungen hoheitliche Rechte. Voraussetzung zur Anwendung ist jedoch immer ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan oder ein rechtskräf-

tiger Bebauungsplan. In den durch die Wandlungsprozesse oft vorliegenden Fällen von zerstreutem, großflächigem Leerstand sind diese Instrumente selten einsetzbar, weil die vom Gesetzgeber vorgesehenen Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllt sind.

Insbesondere die Enteignung als härtestes Mittel hat eine Fülle von Voraussetzungen zu erfüllen, um angewandt werden zu können. Das Instrument wird bisher nur in sehr speziellen Einzelfällen genutzt (vgl. BMVBS 2009: S.19).

6.3.1.2 Besonderes Städtebaurecht

Zentrales Thema des besonderen Städtebaurechts ist der Umgang mit dem städtebaulichen Bestand einer Kommune und den Missständen, die in Quartieren entstanden sind. Über formelle Verfahren und Instrumentarien hinaus sind im besonderen Städtebaurecht auch informelle Instrumente zu finden, die eher konsens- und kooperationsorientiert gedacht sind.

Stadtentwicklungskonzepte

Zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen bedarf es eines Stadtentwicklungskonzeptes, in dem die Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus schriftlich dargestellt werden.

In der Regel sind die Stadtentwicklungskonzepte für die Gesamtstadt erstellt worden und integrieren alle stadtentwicklungsrelevanten Handlungsfelder oder behandeln je nach Dringlichkeit einzelne Aspekte. Inhaltlich werden wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Aspekte, Themen wie Gebäudesanierung und -abriss, Freiraum- und Wegeplanung, Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur und soziale Belange miteinander verbunden.

Im Sinne des §1 Abs.6 Nr.11 BauGB sind städtebauliche Entwicklungskonzepte informelle Planungen; sie entwickeln so keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung für Grundstückseigentümer und andere Akteure. Sie stellen einen Abwägungsbelang dar und lösen damit eine Selbstbindung der Gemeinde aus, gelten daher als Planwerke mit mittelbarer Rechtswirkung. Die Stadtentwicklungskonzepte sind weiter-

hin Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen des Stadtumbaus (vgl. Rößler 2010: S.120; Hackenbroch 2007: S.86).

Städtebauliche Sanierungsgebiete

§§136ff BauGB regeln die Vorgehensweise für die Festlegung und Umsetzung von Sanierungsgebieten.

Demnach ist es der Gemeinde möglich, Sanierungsgebiete zur Behebung von städtebaulichen Missständen und zur Verbesserung und Umgestaltung eines Gebietes festzulegen. Diese Missstände liegen vor, wenn „das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen“ (§136 Abs.2 BauGB). Die Gemeinde kann nach §142 BauGB ein Gebiet festlegen, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll. In diesen förmlich festgelegten Sanierungsgebieten bedürfen Vorhaben an Bauten einer besonderen schriftlichen Genehmigung der Gemeinde.

Mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme hat der Gesetzgeber ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung gestellt (vgl. Goldschmidt et.al. 2010: Rdn. 206), das auch mit Maßnahmen des Stadtumbaus kombiniert werden kann (Goldschmidt et.al. 2010: Rdn. 707f). Insbesondere die sog. Funktionsschwächensanierung, die angewandt wird, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist (§136 Abs.2 Nr.2 BauGB), kommt der Aufgabe des Stadtumbaus sehr nahe.

Städtebauliche Entwicklungsbereiche

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dient dazu, Ortsteile oder andere Teile des Stadt- oder Gemeindegebiets für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung unter Berücksichtigung der Landes- bzw. Regionalplanung erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung

zuzuführen (§185 Abs. 2 BauGB). Sofern eine Gemeinde einen städtebaulichen Entwicklungsbereich per Satzung förmlich festgelegt hat, müssen bauliche Maßnahmen nach §144 BauGB, wie die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung, Beseitigung von baulichen Anlagen, wiederum zur Genehmigung vorgelegt werden.

Stadtumbaugebiete

Mit dem §§171a-d BauGB führte der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung des BauGB 2004 ein „weiches“, prozessorientiertes, kooperatives Planungsinstrument ein (Goldschmidt et.al. 2010: Rdn.206), das anstelle oder ergänzend zu anderen Instrumenten des besonderen Städtebaurechts zum Umgang mit räumlichen Schrumpfungsprozessen eingesetzt werden kann (§171a, Abs.1 BauGB). Danach werden Stadtumbaumaßnahmen definiert als „Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden“ (§171a, Abs.2 BauGB). Insbesondere sollen sie nach § 171 a Abs. 3 BauGB dazu beitragen, dass:

- „1. die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst wird,
2. die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert werden,
3. innerstädtische Bereiche gestärkt werden,
4. nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden,
5. einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden,
6. brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden oder einer mit diesen verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden,
7. innerstädtische Altbaubestände nachhaltig erhalten werden“.

Die Gemeinde beschließt auf Grundlage eines gültigen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Ausweisung eines definierten Raumes als Stadtumbaugebiet (Stadtumbausatzung, §171b, Abs. 1-2 BauGB). Der Großteil der Maßnahmen, insbesondere mit den beteiligten Eigentümern, soll über vertragliche Regelungen in Stadtumbauverträgen abgesichert werden (§171c BauGB). Stadtumbausatzungen zur Sicherung und sozialverträglichen Durchführung des Städtebaus nach §171d BauGB wurden im Jahr 2007 noch wenig genutzt (BMVBS 2007d: S.67).

Die Kommunen nutzen die Möglichkeit von Verträgen für die Fördermittelvergabe von Kommunen an Wohnungseigentümer oder Träger technischer Infrastrukturen, für Verzicht auf Entschädigungsforderungen im Falle von Baurechtsverlusten oder für die Klärung der Kostenverteilung bei Bauvorhaben. Ca. 88 % der Stadtumbaugebiete sind gleichzeitig als Sanierungsgebiete ausgewiesen (BMVBS 2007d: S.67). Stadtumbauverträge sind inzwischen recht verbreitet, allerdings sind ihre Möglichkeiten zu Stadtumbauprozessen beizutragen in Bezug auf die Kooperation mit privaten Einzeleigentümern hin noch nicht ausgeschöpft (vgl. Rößler 2010: S.118).

Maßnahmen der sozialen Stadt § 171e BauGB

Das Bund-Länderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“ nach §171e BauGB ist ein Investitionsprogramm der Städtebauförderung. Nach §171e (2) Abs. 1 und 2 BauGB sind städtebauliche Maßnahmen der sozialen Stadt „Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung [...] benachteiligter Ortsteile oder anderer Teile des Gemeindegebietes, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor“, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Sinnvoll kann eine Kombination von Maßnahmen des Städtebaus und Maßnahmen der sozialen Stadt sein, die auch in ostdeutschen Städten oft genutzt wird.

Private Stadtentwicklungsinitiativen §171f BauGB

Es können Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts erfolgen können. Als Ziele dieser privaten Stadtentwicklungsinitiativen nennt das BauGB die Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartieren und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen. Zur Finanzierung der Maßnahmen können durch Landesrecht Regelungen getroffen werden (§171f BauGB).

Diese Regelungen sind zur Durchführung von informellen Instrumente wie etwa Business Improvement Districts (BID) und Immobilien-Standort-Gemeinschaften (Goldschmidt et.al. 2010: Rdn.787) gedacht.

Es lohnt sich nach Goldschmidt et.al., die Kombination von Innovationsbereichen wie einem BID mit Bereichen der Stadtsanierung zu prüfen und mit den Beteiligten zu erörtern. Sie können genutzt werden um nicht sanierungsbedingte Kosten zu finanzieren, z.B. Ordnungsmaßnahmen nach §147 BauGB. Ebenso kann auch die Kombination von BID und Stadtumbaumaßnahmen nach §§171ff BauGB sinnvoll sein, vor allem bei Finanzierung von Rückbaumaßnahmen und einer Verteilung von entstehenden Wertverlusten (vgl. Goldschmidt et.al. 2010: Rdn.793).

Erhaltungssatzung

Entsprechend §172 BauGB kann die Gemeinde zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten in einem Bebauungsplan oder einer sonstigen Satzung Gebiete festlegen, in denen der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen (§172 Abs.1 BauGB). Diese Regelung kann im Zuge des Stadtumbaus relevant sein, wenn die Gemeinde in ihrer Stadtumbaustrategie Gebiete definiert hat, die erhalten werden sollen und ggf. noch dichter bebaut werden sollen.

Städtebauliche Gebote

Für den Umgang mit leer stehenden Immobilien kommen Maßnahmen der Instandsetzung, der Standardverbesserung bzw. Modernisierung, der Anpassung und des Abbruchs in Betracht. Zur Einleitung dieser Maßnahmen kann der Einsatz städtebaulicher Gebote nach §§176 ff BauGB sinnvoll sein.

Das Modernisierungsgebot gemäß §177 Abs. 2 BauGB hat eine Verbesserung der Standards zum Ziel. Der Eigentümer kann zur Beseitigung der im Inneren und Äußeren der baulichen Anlage vorhandenen Missstände verpflichtet werden, sofern eine Nutzung vorliegt und aus städtebaulichen Gründen (z.B. wenn das betreffende Grundstück in einem Aufwertungs- oder Stabilisierungsbereich liegt) die Beseitigung von Missständen geboten erscheint (vgl. BMVBS 2009: S.10). Ähnlich kann die Gemeinde den Eigentümer auf Grundlage des Instandsetzungsgebotes (§177 Abs. 3 BauGB) verpflichten, vorhandene Mängel zu beseitigen. Die hier genannten Mängel sind Verschlechterungen des ursprünglichen Zustands der baulichen Anlage, insbesondere durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter.

Nach dem Rückbaugesamt (§179 BauGB) verpflichtet die Gemeinde den Eigentümer zur Duldung der völligen oder teilweisen Beseitigung einer baulichen Anlage; es bleibt dem Eigentümer vorbehalten, die Beseitigung selbst vorzunehmen (§ 179 Abs. 1 Satz 4 BauGB). Die Anordnung des Rückbaus ist dann zulässig, wenn

- bauliche Anlagen den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entsprechen und nicht angepasst werden können oder
- Missstände oder Mängel im Sinne des §177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweisen, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können.

Durch das Anpassungsgebot gemäß §176 Abs.1 Nr.2 BauGB wird der Eigentümer verpflichtet, ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen eines Bebauungsplans anzupassen. Nutzungsänderungen,

Modernisierungen und Instandsetzungen sind nicht Gegenstand des Anpassungsgebots.

Die Instrumente sind generell zur Klärung in Einzelfällen gedacht und scheinen für einen flächigen Siedlungsrückzug nur eingeschränkt nutzbar zu sein. Die angeordneten Maßnahmen müssen aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein. Entstehende Vermögensnachteile müssen meist von den Kommunen entschädigt werden.

6.3.1.3 Instrumente im Rahmen der Landesgesetzgebung

6.3.1.3.1 Bauordnungsrecht

Die Bauordnungen der Bundesländer regeln einerseits das Verfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen und dienen andererseits zur vorbeugenden Gefahrenabwehr. Die Generalklauseln der Bauordnungen geben vor, dass bauliche Anlagen so „anzuordnen, zu errichten, ändern, instand zu halten und abzubauen sind, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit oder die natürlichen Lebensgrundlagen nicht gefährdet werden“ (§ 3 Abs.1 Satz 1 und Abs. 4 BauO NW; §3 Abs. 1 BauO BW).

Gemäß den Bauordnungsrechten der Bundesländer kann auch in dieser Hinsicht die Kommune durch die Bauaufsichtsbehörde mit dem Eigentümer in Kontakt treten, um Abbruch, Beseitigungen, Sicherungsmaßnahmen, Instandsetzungsmaßnahmen und andere Ordnungsmaßnahmen anzuordnen (vgl. BMVBS 2009: S.25ff).

6.3.1.3.2 Denkmalschutzrecht

Landesdenkmalgesetze der einzelnen Bundesländer regeln den Umgang mit baulichen Anlagen, die unter Denkmalschutz gestellt sind. Eigentümer von denkmalgeschützten Bauwerken, die Arbeiten an ihren Gebäuden planen, müssen für die Beseitigung, bauliche Veränderung oder Nutzungsänderung eine Erlaubnis der Denkmalbehörde einholen. Sofern den mit dem Besitz von Denkmälern verknüpften Pflichten zur Erhaltung und pfleglichen Behandlung nicht nachgekommen wird, kann eine Anordnung von Maßnahmen zur Instandhaltung und Instandsetzung oder

zur Sicherung des Denkmals erfolgen, wirtschaftliche Zumutbarkeit vorausgesetzt. Alle Landesdenkmalgesetze enthalten auch Regelungen zur Enteignung, wenn eine Gefahr für den Bestand oder die Gestalt des Denkmals nicht nachhaltig abgewehrt werden kann. In einigen Bundesländern existiert ein denkmalrechtliches Vorkaufsrecht der Gemeinde, das aber nur genutzt werden kann, sofern die Gemeinde über entsprechende finanzielle Mittel verfügt (vgl. BMVBS 2009: S.33f).

6.3.1.4 Bewertung

Der Gesetzgeber bietet der Kommune mit den vorgestellten gesetzlichen Grundlagen eine breite Palette an Handlungsmöglichkeiten, um auf die strukturellen Veränderungen reagieren zu können. Dabei reichen die Instrumente von stark hoheitlich geprägten Eingriffen bis zu konsensual ausgerichteten Instrumenten, die stark auf die Zusammenarbeit der Kommune mit weiteren Akteuren der Stadtentwicklung zielen. Auch wenn sich die rechtlichen Grundlagen für hoheitliche Eingriffe hier differenziert darstellen, werden sie in der Planungspraxis selten tatsächlich Grundlage für einen Eingriff ins Eigentumsrecht. Sie stellen bestenfalls eine Drohkulisse dar, die den privaten Eigentümern symbolisch zeigen, dass die Kommune auch Zwangsinstrumente einsetzen kann. Die städtebaulichen Gebote werden dem folgend häufig auch als „stumpfes Schwert“ bezeichnet (Stüer 1988: S.337ff). Praktisch werden diese aber selten eingesetzt. Sie sind schwer durchsetzbar, weil die Voraussetzungen für den staatlichen Eingriff in das Eigentumsrecht sehr hoch gesetzt sind, schließlich ist das Eigentumsrecht verfassungsrechtlich geschützt. Andererseits können Kommunen oft auch aus finanziellen Gründen beispielsweise im Denkmalrecht nicht so agieren, wie es erforderlich wäre. Für die Gesamtsituation einer flächenhaften Schrumpfung sind die gesetzlichen Vorgaben nicht konzipiert und daher auch kaum anwendbar.

Das besondere Städtebaurecht, das eher dem kooperativen Planungsverständnis des perspektivischen Inkrementalismus entspricht, bietet für die derzeitige Situation in schrumpfenden Städten ein deutlich praktikableres Instrumentarium. Auch hier sind die Anforderungen an die Kommune

wie auch für private Eigentümer hoch - auf beiden Seiten erfordern sie Kooperationsbereitschaft. Die Ergebnisse zeigen weiterhin, dass die Zusammenarbeit noch weiter ausbaufähig ist.

6.3.2 Förderprogramme / fiskalische Anreize für Investitionen in Immobilien

Im Folgenden werden die Förderprogramme und fiskalischen Anreize für die Investitionen in Immobilien thematisiert. Mit diesen Initiativen versucht der Staat, das Handeln einzelner Akteure zu steuern. Er schafft Anreize für private Maßnahmen, die im Interesse der Gesamtentwicklung des Staates und der Kommunen stehen. Das so geschaffene Anreizsystem gilt als elementarer Baustein in der aktuellen Planungspolitik. Es soll das Investitionsverhalten von Eigentümern beeinflussen.

6.3.2.1 Städtebauförderung

Eigentümer, die in ihre Immobilienobjekte investieren, haben seit Beginn der 1970er Jahre die Möglichkeit, über

ziert worden (vgl. Abb. 8). Die Höhe und die räumliche Verteilung der finanziellen Mittel über die verschiedenen Förderprogramme werden jährlich im Bundeshaushaltsplan festgelegt.

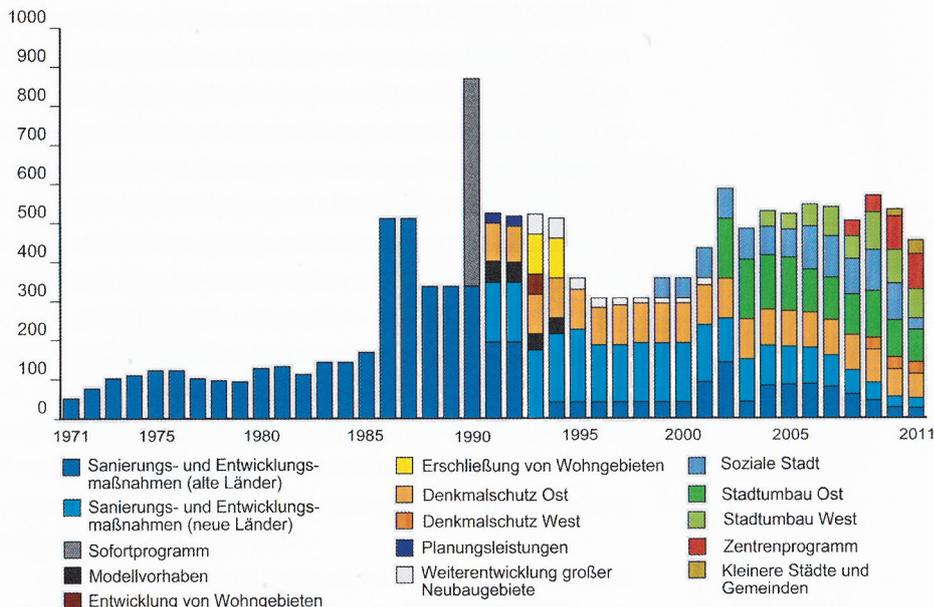
Weitere Anreize sind steuerliche Förderungen über erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen und verschiedene spezifische Förderprogramme, die durch die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verwaltet bzw. vertrieben werden.

Es ist möglich, einzelne Förderungen miteinander zu kombinieren. Darüber hinaus können auch EU-Förderprogramme in Anspruch genommen werden, wie zum Beispiel Urban II, EFRE. Im Folgenden werden die Fördermöglichkeiten aufgezeigt.

6.3.2.1.1 Förderprogramm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“

Seit 1971 fördern die Bundesregierung und Bundesländer im Rahmen dieses Programms städtebauliche Sanierungs- und

Verpflichtungsrahmen in Millionen Euro



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2011

Abb. 8: Entwicklung der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung von 1971-2011

Förderprogramme und andere finanzielle Anreize Unterstützung für die Umsetzung von Baumaßnahmen zu erhalten. Die Programme der Städtebauförderung sind insbesondere seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 weiter entwickelt und ausdifferen-

Entwicklungsmaßnahmen (Siehe Kapitel 6.3.1.2) mit dem Ziel der Erhaltung und Modernisierung des Gebäudebestandes, der Verbesserung des Wohnumfeldes sowie der Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren. Erneuerungsbedürftige

Bestandsstrukturen aus unterschiedlichen Epochen und Typologien sollen an veränderte Bedürfnisse angepasst werden. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können dabei zur Schaffung von neuen Wohnquartieren oder der Innenentwicklung durch neue Nutzungseinheiten eingesetzt werden. Im Bereich der Stadtsanierung können durch Städtebaufördermittel die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen sowie die Leistungen von Sanierungsträgern und anderen Beauftragten teilfinanziert werden. In der Regel gestaltet sich die Förderung entsprechend einer gedrittelten Förderquote: Die Bundesregierung beteiligt sich mit einem Drittel an den förderfähigen Kosten, den restlichen Anteil tragen je zur Hälfte die Bundesländer und die Kommunen. Wird eine Sanierungsmaßnahme gefördert, können Eigentümer und Investoren Mittel in Form von Zuschüssen oder Darlehen bei der Kommune beantragen, sofern sie im Gebiet ein förderfähiges Vorhaben planen. Gegenstand der Förderung kann auch der Stadtumbau sein.

Bis 1990 war dieses Programm das einzige Bund-Länder-Förderprogramm zur Städtebauförderung. Nach der Wiedervereinigung lag der Schwerpunkt der geförderten Projekte auf den neuen Bundesländern. Im Jahre 2011 wurden im Rahmen des Programms 232 Maßnahmen in 213 Städten und Gemeinden der neuen Bundesländer sowie 196 Maßnahmen in 177 Städten und Gemeinden der alten Bundesländer gefördert. Im Förderjahr 2012 stehen für Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Ost und West jeweils ca. 16 Millionen Euro zur Verfügung (vgl. BMVBS 2011; Website BMVBS 2012a/b).

6.3.2.1.2 Förderprogramm Soziale Stadt

Mit dem Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“ fördern die Bundesregierung und die Bundesländer seit 1999 „Stadtteile, in denen sich sozioökonomische Benachteiligungen wie hohe Arbeitslosigkeit und niedriges Bildungsniveau mit städtebaulichen Defiziten, etwa unzureichende soziale und kulturelle Infrastruktur, und Problemen des Zusammenlebens verschiedener

Bevölkerungsgruppen überlagern.“ Erklärtes Ziel ist es, die Stadtteile durch die Anwendung aktivierender und kooperativer Ansätze zu stabilisieren und die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern (vgl. BMVBS 2011: S.26). Dementsprechend stehen bauliche Maßnahmen in der Regel nicht im Vordergrund der Programmförderung (vgl. Hackenbroch 2007: S.89). Im Jahre 2011 stellte die Bundesregierung Finanzhilfen in Höhe von ca. 28,5 Millionen Euro für Maßnahmen der Sozialen Stadt zur Verfügung (vgl. BMVBS 2011: S.27).

6.3.2.1.3 Förderprogramm „Stadtumbau Ost“

Ziel des Programms „Stadtumbau Ost“ ist es, „den durch wirtschaftlichen und demografischen Wandel verursachten städtebaulichen Funktionsverlusten der Städte umfassend zu begegnen und die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Bundesländern gezielt zu stärken“ (BMVBS/BBR 2008: S.11). Die Fördermittel können eingesetzt werden zur „Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung in den Gemeinden der neuen Bundesländer sowie in Stadtteilen im Ostteil Berlins, die von Wohnungsleerständen besonders betroffen sind und in denen einer Destabilisierung der Wohnungsmarktlage entgegen gewirkt werden muss“ (VV-Städtebauförderung 2005). Es ist das wichtigste stadtentwicklungs- und wohnungsmarktrelevante Förderprogramm in Ostdeutschland (BMVBS/BBR 2008: S.9), das eine nahezu flächendeckende Förderung der östlichen Bundesländer erreicht und zunächst in einer Periode von 2002 bis 2009 verlief. Als rechtliche Grundlage für den Stadtumbau wurden §§171a-d im Jahr 2003 neu ins BauGB aufgenommen (vgl. Kapitel 6.1.2). Im Jahr 2009 wurde das Programm als Förderprogramm im Bereich der Städtebauförderung in eine zweiten Förderperiode bis zum Jahr 2012 aufgenommen.

Intention des Programms war die Förderung von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen und damit eine Doppelstrategie aus Abriss und Aufwertung. Das Programm wurde sowohl in der Bevölkerung sowie auch in Fachkreisen vielfach als Abrissprogramm wahrgenommen und tatsächlich eher zur kurzfristigen Lösung wohnungswirt-

schaftlicher Probleme eingesetzt anstatt das eigentliche Ziel einer umfassenden Qualitätsverbesserung zu unterstützen (vgl. Rößler 2010: S.85; vgl. Weith 2007: S.16). Es ist in der zweiten Förderperiode eine deutliche Verschiebung beim Einsatz der Finanzmittel zugunsten der Aufwertung erkennbar; von einer anhaltenden Tendenz mit weniger Abriss und mehr Aufwertung wird in den nächsten Jahren gerechnet (vgl. BMVBS/BBR 2010a: S.25).

In der neuen Verwaltungsvereinbarung wurden die Förderbedingungen für Altbauten erweitert und verbessert: Unter anderem können Städte und Gemeinden nun auch selbst Altbauten zur Sanierung erwerben. Bis zu 30 % der zur Verfügung stehenden Bundesmittel (insgesamt rund 95 Millionen Euro) können für die Sanierung oder Sicherung und den Ankauf von Altbauten durch die Kommune ohne kommunalen Eigenanteil eingesetzt werden. Voraussetzung für die Förderung ist auch in der zweiten Förderperiode ein von den Kommunen aufgestelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Die Konzepte sollen die Stadtumbaumaßnahmen in eine Gesamtstrategie der Stadt einbinden, um eine integrierte und konsensorientierte Umsetzung stadtplanerischer und wohnungswirtschaftlicher Ziele zu erreichen (vgl. BMVBS/BBR 2010a: S.11). Entsprechend müssen die Kommunen bereits vor der Mittelinanspruchnahme darlegen, wie sie die Eigentümer in den Prozess einbeziehen wollen. Die Evaluierung des Programms des ersten Förderzeitraums zeigte Defizite genau in dieser Hinsicht: Kooperation der betroffenen Akteure wurde als Schwachpunkt der Programmumsetzung erkannt. In der aktualisierten Programmbeschreibung wird ein neuer Fokus auf die Stärkung der Instrumente und Anreize gesetzt, die private Einzeleigentümer intensiver am Stadtumbau beteiligen sollen (vgl. BMVBS/BBR 2010a: S.19).

6.3.2.1.4 Förderprogramm „Stadtumbau West“

Auch in westdeutschen Städten treten durch die demografischen und strukturellen Veränderungen spürbare Schrumpfungsprozesse ein, die einen Handlungsbedarf bewirken. Um dem Rechnung zu tragen, startete die Bundesregierung 2002 das ExWoSt-Forschungsfeld

„Stadtumbau West“ („Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“) mit 16 teilnehmenden Pilotstädten. Im Jahr 2004 wurde auf Grundlage erster Erfahrungen das Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau West“ aufgelegt. Ziel des Förderprogramms ist es, dass die Städte in den alten Bundesländern auf Grundlage von städtebaulichen Entwicklungskonzepten nachhaltige städtebauliche Strukturen entwickeln können und sich damit frühzeitig auf die Anpassungsprozesse einstellen (BBSR 2010: S.1).

Die Städte sind von demografischem Wandel, ökonomischen Problemen, militärischem Strukturwandel und Flächennutzungsänderungen betroffen. Kernpunkte des Programms sind:

1. „Erarbeitung und Fortschreibung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Grundlage für die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in den Städten,
2. Aufwertung der von wirtschaftlichem und militärischem Strukturwandel betroffenen Stadtgebiete, zum Beispiel durch Wieder-/Umnutzung von Brachflächen oder durch Stärkung der Stadtquartiere als Wohn- und Wirtschaftsstandort,
3. Anpassen von Wohngebieten der Gründerzeit, der 1930er bis 1940er Jahre oder der 1950er bis 1970er Jahre an den aktuellen Bedarf, Schaffung zukunftsfähiger, familiengerechter und Generationen übergreifender Wohnformen, Vermeiden von Leerstand.“ (Website Stadtumbau West)

Auch im „Stadtumbau West“ soll die Philosophie des Stadtumbaus von gleichberechtigter Förderung von Aufwertung und Rückbau verfolgt werden. Im Rahmen des Förderprogramms werden inzwischen 401 Kommunen unterstützt, denen im Zeitraum 2004 bis 2011 knapp 1,5 Milliarden Euro für die Umsetzung des Programms bereitgestellt wurden (vgl. Website West).

In einer Zwischenbilanz des Programms von 2009 kommt man zum Ergebnis, dass der breite Förderansatz den vielfältigen Umbaubedarfen entspricht und die städtebaulichen Entwicklungskonzepte zu einer „hohen konzeptionellen Qualität des

Stadtumbaus vieler Kommunen“ führen (vgl. BBSR 2010: S.2). Die Projekte werden durch ein umfangreiches Engagement und finanzielle Ressourcen getragen, die den schrumpfenden ostdeutschen Städten in der Regel nicht zur Verfügung stehen (vgl. Rößler 2010: S.91).

6.3.2.1.5 Experimentierklausel und Verfügungsfonds

Mit der VV Städtebauförderung 2007 wurde eine weitere Möglichkeit für Kommunen mit besonderen Haushaltslagen eingeführt. Mit der Experimentierklausel können im Einzelfall finanzielle Mittel, die der Eigentümer aufbringt, als kommunaler Eigenanteil der Förderung gewertet werden, wenn anderenfalls die Investitionen unterbleiben würden. Die Kommune muss weiterhin jedoch mindestens 10% der förderfähigen Kosten aufbringen. Obwohl diese Regelung bundesweit für alle Städtebauförderprogramme gilt, haben die Bundesländer Bayern, Hessen und Baden-Württemberg Regelungen getroffen, in denen die finanzielle Verteilung auch die Kommunen entlasten kann, jedoch die Anteilshöhe variiert (vgl. Website Empirica).

Als weiteres neues Instrument wurde 2008 die Einrichtung von Verfügungsfonds ermöglicht. Der Etat der Verfügungsfonds setzt sich aus Städtebaufördermitteln und zu mindestens 50% aus privaten Mitteln oder zusätzlichen kommunalen Anteilen zusammen. Über die Verwendung der Gelder entscheidet ein lokales Gremium auf Grundlage eines integrierten Entwicklungskonzeptes. Mit der stärkeren Beteiligung und Mitwirkung privater in dem lokalen Gremium können diese im Detail die Verwendung der Gelder für kleine Projekte im Stadtteil steuern. Ziel ist es, neben der Aktivierung privaten Engagements und privater Finanzressourcen, die Kooperation unterschiedlicher Akteure zu stärken, die Selbstorganisation privater zu befördern und die Städtebaufördermittel flexibler und angepasster an die lokalen Gegebenheiten einsetzen zu können (vgl. Website Städtebauförderung Verfügungsfonds).

6.3.2.2 Weitere finanzielle Anreizmöglichkeiten

Steuerliche Förderung

Private Immobilieneigentümer können ihre Investitionen in Gebäude bei der Einkommenssteuererklärung steuermindernd geltend machen: Sowohl für vermietete als auch für selbst genutzte Gebäude, die in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten liegen, können die Kosten für bauliche Maßnahmen zur Modernisierung, Instandsetzung und Erneuerung mit einer erhöhten Abschreibung auf Abnutzung (AfA) abgeschrieben werden. Nach §7h bzw. §10f und § 10g Einkommenssteuergesetz (EStG) kann der Investor demnach bis zu 9 % der Kosten pro Jahr zehn Jahre lang absetzen. Gleiches gilt für die Herstellungskosten an Gebäuden, die nach landesrechtlichen Bestimmungen Baudenkmäler sind (§7i EStG).

Wohneigentumsprogramm für Selbstnutzer

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) fördert den Neubau und Ersterwerb eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung für Selbstnutzer. Auch Wohnraumerweiterungen, der Erwerb von leer stehenden oder bereits bewohnten Wohnungen einschließlich der Modernisierung und Instandsetzung können im Rahmen dieses Programms unterstützt werden. Die Förderung besteht in einem zinsgünstigen Kredit, der Privatpersonen unabhängig von Alter und Familienstand gewährt werden kann (vgl. Website KfW).

6.3.2.3 Zusammenfassung zu den finanziellen Anreizen

Der Schwerpunkt der finanziellen Anreize liegt deutlich auf den Programmen der Städtebauförderung. Die inzwischen stark ausdifferenzierten Programme haben ihre politischen Hintergründe und ihre Differenzierung nach Ost und West ist historisch bedingt. In der Praxis stellt sich die Vielzahl an Programmen und Förderbedingungen oft als unüberschaubar dar. Die Kombinierbarkeit der Programme ist häufig gegeben, so dass es in vielen Gebieten eine Programmüberlagerung gibt.

Insgesamt sind in der Vergangenheit mit den unterschiedlichen Programmen sehr

gute Ergebnisse bzw. Veränderungen erzielt worden, es konnten Impulse gesetzt werden, die weitere positive Entwicklungen nach sich gezogen haben. Der Einsatz des Förderinstrumentariums Städtebauförderung hat sich letztlich bewährt. Auch die Evaluierung und Fortführung der Stadtumbauprogramme Ost und West bestätigen die Wirkung des Instrumentariums und zeigen, dass weiterhin die Notwendigkeit der Förderung besteht.

Es stellt sich bis zur Einführung der Experimentierklausel das Problem dar, dass Kommunen mit einer desolaten finanziellen Haushaltslage die in den Förderprogrammen geforderten Eigenanteile nicht aufbringen konnten (vgl. KfW-Bankengruppe 2006: S.3). Mit der neuen Möglichkeit, privaten Investitionsleistung als kommunalen Eigenanteil zu bewerten, ist für dieses Hemmnis ein neuer Lösungsweg eingeführt worden.

Die Einrichtung von Verfügungsfonds im Rahmen der Städtebauförderung stellt sich als weiteres Instrument dar, mit dem zum einen private Investitionen in den Stadtumbau befördert werden können, gleichzeitig aber auch erweiterte Mitspracherechte privaten Akteuren zugesprochen werden; es ist daher als kooperativ und innovativ zu bewerten.

Steuerliche Förderungen erreichen nur denjenigen Teil der Eigentümer, deren Einkommen so hoch ist, dass die steuerliche Absetzbarkeit der Investitionen gegeben ist, was aber insbesondere die kleineren Eigentümer nicht betrifft. Die Gruppe der privaten Eigentümer mit kleineren Beständen werden mit den bestehenden Instrumenten noch nicht erreicht.

6.3.3 Abschließende Bewertung der Instrumente und Fördermittel

Es stehen eine Reihe rechtlicher Instrumente für bauliche Anpassungsprozesse in schrumpfenden Städten zur Verfügung. Auffällig ist, dass die rechtlichen Instrumente vor allem hoheitliche Instrumente sind, die von den Kommunen zur Durchsetzung städtebaulicher Ziele oder zur Sicherung verwendet werden können. In der Analyse der rechtlichen Instrumente fällt eine nur geringe Orientierung an der Akteursgruppe Eigentümer auf: Lediglich

der Stadtumbauvertrag nach §171c BauGB und die Einbindung von privaten Stadtentwicklungsinitiativen nach §171f BauGB erfordern eine Kooperation mit den Eigentümern. Auswertende Betrachtungen zum Thema Stadtumbau weisen vermehrt darauf hin, dass der Einsatz der hoheitlichen Instrumente zum Teil schwer durchsetzbar ist und die Kommunen folglich die kooperativen Möglichkeiten mehr in Erwägung ziehen.

Die hoheitlichen Instrumente stellen meist einen bedeutenden Eingriff in das Eigentumsrecht der Grundeigentümer dar, da sie ihre freie Verfügungsbefugnis beschränken. Daher sind die Voraussetzungen für ihre Anwendung vom Gesetzgeber sehr umfassend und sie sind nur für die Anwendung auf einzelne Grundstücke/Besitzstände gedacht. Sind Eigentümer zu Veränderungen an ihrem Eigentum nicht zu motivieren, kann die bloße Existenz der hoheitlichen Instrumente allerdings als Drohkulisse wirken.

Die Instrumente für Stadtumbau und damit für die Einbindung von privaten Immobilien in kommunale Ziele können nach Davy in einer Umsetzungspyramide (vgl. Abbildung 9) dargestellt werden. Diese Pyramide



Abb. 9: Steuerungsinstrumente/Umsetzungspyramide

besteht aus verschiedenen Stufen, die ausgehend von kommunikativen Instrumenten über kooperative Instrumente bis zu Zwangsinstrumenten aufsteigen. Je geringer der Zwang ist, desto öfter sollen entsprechende Instrumente zum Einsatz kommen, wie auf der untersten Stufe die Information und Beratung. Die Spitze der Pyramide bildet die schmalste Stufe, die also sehr selten

eingesetzt werden sollte und den stärksten Eingriff ins Eigentumsrecht darstellt: die Enteignung (vgl. Davy 2005. S.67ff; vgl. Website Friesecke).

Rechtliche Instrumente und finanzielle Förderungen sind aufeinander abgestimmt und begleitend zueinander entwickelt worden. Anreizsysteme monetärer Art, wie sie mit den Förderprogrammen im Rahmen der Städtebauförderung existieren, können in vielen Fällen die Mitwirkungsbereitschaft von Immobilieneigentümern erhöhen. Förderprogramme können sie motivieren, ihren Umgang mit der Immobilie entsprechend den kommunalen Zielen anzupassen. Die Städtebauförderung und Mittel im Rahmen des Denkmalschutzes werden vor allem von kommunalen Wohnungsgesellschaften in Anspruch genommen. Kleinere Eigentümer beantragen seltener Fördermittel, insofern scheint die Bereitschaft nicht ausschließlich von der finanziellen Förderung abzuhängen (vgl. Stöhr 2005: S43f; Hackenbroch 2007: S.105f).

7. Akteure im Stadtumbau

Wie im vorangegangenen Kapitel bereits geschildert wurde, sind die Folgen des demografischen Wandels für die Städte und Gemeinden erheblich. Es zeigte sich aber auch, dass die Stadtentwicklung nicht allein von der Kommune beeinflusst wird (siehe Kapitel 5). Die Interdependenzen zwischen den Akteuren in einer Stadt sind vielfältig und oft kann nicht eine einzige Ursache für Veränderungen gefunden werden.

Aus diesem Grund sollen daher im folgenden Abschnitt die wesentlichen Akteure der Stadtentwicklung vorgestellt werden, die bei den Anpassungsprozessen an die veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entscheidende Funktionen innehaben. Dabei werden ihre Aufgaben im Stadtumbauprozess thematisiert sowie wesentliche Beziehungen zueinander benannt. Wesentliche Akteure sind die Kommune, die Bedarfsträger und Träger der Daseinsvorsorge, die Infrastrukturanbieter, die Bewohner, die Kreditinstitute, nicht-staatliche Organisationen und intermediäre Akteure sowie die Immobilieneigentümer.

7.1 Öffentliche Hand - Die Kommune

Wie in Kapitel 5 gezeigt, sind Anpassungsprozesse in den Städten und Gemeinden an den Wandel dringend erforderlich und eine Pflichtaufgabe der Kommunen. In Erscheinung tretende „gesamtgesellschaftliche Probleme mit den vielschichtigen Wechselwirkungen von Ursache und Wirkung“ zeigen, dass Stadtumbau nicht nur ein städtebauliches Problem ist (Merk 2003: S.290). Kommunen sind an dieser Stelle in einer besonderen Rolle. Da die anstehenden Entscheidungen weit über die Kompetenzen und Bereiche einer Kommune hinausgehen, übernehmen sie eine neue Funktion des Impulsgebers und zentralen Koordinators (vgl. Friesecke 2008: S.20). Denn Kommunen sind Hauptbetroffene der demografischen Entwicklung, sie sind gemäß ihrer Aufgabe Hauptakteure. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die in Art. 28 Abs.2 Satz 1 GG verankert ist, ergibt in Kombination mit dem Bundes- und Landesverfassungsrecht eine klare Aufgabe und Verantwortung für den notwendigen Stadtumbau (vgl. Friesecke 2008: S.21). Durch die eingetretenen und zu erwartenden städtebaulichen Funktionsverluste werden die Planungsgrundsätze berührt.

Die Kommunen haben den Ordnungs- und Gestaltungsauftrag zu erfüllen (vgl. Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 100). Insofern sind sie gemäß ihrer Aufgaben aufgefordert, die Ziele der Stadtentwicklung neu zu definieren und die Veränderungsprozesse nachhaltig zu gestalten und voranzutreiben (vgl. Friesecke 2008: S.21).

Nach Friesecke sind die Aufgaben, die von den Kommunen im Rahmen des Stadtumbaus erfüllt werden müssen im Wesentlichen:

1. „Aufbau eines Monitoringsystems in Bezug auf die Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung
2. Formulierung einer Leitorientierung/ Zielvorstellung für den Stadtumbau, Definition von Handlungsfeldern und Lösungskonzepten
3. Prüfung und Koordinierung von Fördermöglichkeiten
4. Beteiligung aller wesentlichen Akteure am Stadtumbauprozess, Vereinbarung von konsensorientiertem Handeln“ (Friesecke 2008: S.21).

Die Kommunalverwaltung muss hier also einen wesentlichen Beitrag leisten, da der Stadtumbau ressortübergreifend abgestimmt und koordiniert werden muss, ebenso sind in der Regel Abstimmungen mit Nachbargemeinden erforderlich (vgl. Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 100; vgl. Friesecke 2008: S.21).

Wie oben bereits geschildert, führen die Prozesse zu Steuerungsproblemen der Kommune. Mit knappen Ressourcen sind neue Aufgaben im Rahmen des Stadtumbaus nicht immer zu leisten. Gerade das Aufbringen des kommunalen Eigenanteils zur Förderung für Stadtumbauten stellt eine besondere Herausforderung für Kommunen dar. Ist dies aber nicht möglich, bleiben den Kommunen nur noch die Möglichkeiten der Moderation und fachlichen Begleitung der Prozesse als Handlungsoptionen (vgl. Friesecke 2008: S.21).

Die geschilderten Schrumpfungsprozesse erfordern ein Stadtentwicklungsmanagement, das alle betroffenen Akteure mit einbindet. Nur bei kommunalen Wohnungsunternehmen

und Trägern von Infrastrukturen, die noch im kommunalen Besitz sind, haben die Kommunen die Möglichkeit, direkt Einfluss auf das Handeln weiterer Akteure zu nehmen (vgl. Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 101). In dieser Hinsicht stellen sich die Veräußerungen dieser ursprünglich kommunalen Unternehmen, wie sie in den letzten Jahren oft getätigt wurden, nun als wenig nachhaltig dar. Die räumliche Steuerung der Schrumpfungsprozesse ist den Kommunen mit den bestehenden Instrumenten nur eingeschränkt möglich. Die Kommune ist daher wesentlich auf die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Stadtentwicklung angewiesen. Für die Steuerung der Siedlungsstruktur ist sie insbesondere vom Verhalten der Immobilieneigentümer abhängig (siehe hierzu Kapitel 5).

7.2 Bedarfsträger und Träger der Daseinsvorsorge

Infolge der Schrumpfungsprozesse müssen die stadttechnischen Infrastrukturen und sozialen Infrastrukturangebote an die rückläufige Bevölkerung und die räumlichen Rückbauszenarien angepasst werden. Die Herausforderung besteht darin, dass eine gleichzeitige Anpassung unterschiedlicher Systeme erfolgen muss: So wird die soziale Infrastruktur verändert werden müssen, indem langfristig weniger Kinderbetreuungseinrichtungen, dafür aber mehr altengerechte Infrastrukturangebote sowie Integrationsangebote für benachteiligte Gruppen angeboten werden. Gleichzeitig sind die Gemeinbedarfsanlagen wie Schulen, Sporthallen und Schwimmbäder bei sinkender Bevölkerung unterausgelastet. Ver- und Entsorgungsunternehmen müssen ihre Leitungsnetze bei großflächigem Siedlungsrückbau stilllegen und abbauen und für geringere Energie- und Wasserverbräuche auslegen. Die Anbieter sind hier auf eine gute Abstimmung mit den Kommunen und Immobilieneigentümern angewiesen, um eine bedarfsgerechte Anpassung der Infrastrukturen gewährleisten zu können und kurzfristige, ineffiziente Zwischenlösungen zu vermeiden. Sehr unterschiedliche Träger und Zuständigkeiten sind hier eine besondere Herausforderung, die dazu führt, dass eine gemeinsame Abstimmung von Vorhaben noch immer keine Selbstverständlichkeit ist

(vgl. Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 115; vgl. Friesecke 2008: S.29).

7.3 Bewohner

Die Bewohner der Wohneinheiten in einer Stadt sind Einzelpersonen, Initiativen, Organisationen, Vereine, Verbände etc.. Sie nehmen als Nachfrager in den Schrumpfungsprozessen eine wesentliche Rolle ein; ihr Verhalten entscheidet darüber, ob Infrastrukturen und Immobilien weiterhin von ihnen genutzt werden. Die Hauseigentümer sind von den Wohnstandortentscheidungen ihrer Mieter abhängig, der Bedarf an sozialen Infrastrukturen hängt von dem Bedarf der jeweiligen Nutzer ab, ebenso Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen.

Obwohl es mit den sich immer stärker wandelnden Wohnwünschen sinnvoll wäre, die Bewohner mit zu beteiligen und zu aktivieren, damit diese bei Berücksichtigung ihrer Bedarfe länger am Standort gehalten werden können, gelingt dies oftmals nicht. Die Aktivierung der Bürger stellt sich als besonders schwierig dar, da individuelle Prioritäten dem Gemeinwohl in der Regel vorangestellt werden. Zudem formuliert Knorr-Siedow, dass „die Entwicklung eigener Aktivitäten angesichts der ökonomischen Realitäten und ihrer sozialen und psychischen Auswirkungen abnimmt“ (Knorr-Siedow, zitiert in Friesecke 2008: S.32), Menschen also bei schlechter werdenden Ausgangsbedingungen weniger in der Lage sind, sich selber zu aktivieren.

Bewohner sind als Akteure schwer zu organisieren, ihre Beteiligung und Mitwirkung am Stadtumbau wird regelmäßig als mangelhaft eingeschätzt. Trotzdem würde es sich lohnen, sie mit einzubeziehen, bevor sie Umzugsentscheidungen treffen. Der Wegzug aus dem Quartier ist auch für die Bewohner ein radikaler Schritt, mit dem sie ihren Wahlvorteil in Form von günstigem Mietpreis und optimal gelegenen Standort nutzen können (vgl. Stöhr 2005: S.75).

7.4 Kreditinstitute

Die Kreditwirtschaft ist in den Stadtumbau zwangsläufig involviert. Neukreditvergabe im Rahmen von Modernisierungen, Lastenausgleichsverfahren, kommunalen Bürgschaften, Unternehmenszusammenschlüssen, Neubestimmungen von Beleihungsgrenzen

und Umschuldungsprozessen werden von ihnen entschieden (vgl. Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 117).

Zwar haben ortsansässige Sparkassen und Banken grundsätzlich ein erhebliches Interesse an einer positiven lokalen Standortentwicklung, denn ihre eigene Rentabilität sinkt, wenn Schulden nicht beglichen werden. So wächst bei fallenden Immobilienpreisen das Risiko für die Kreditwirtschaft (vgl. Spieker 2005: S.114). Daher gilt es für die Banken zunächst, einen möglichen Verlust an Sicherheiten zu vermeiden. Kredite werden nur vorsichtig vergeben, wenn für den Kreditnehmer ernsthafte Perspektiven zu erkennen sind, in denen sich die geplante Investition durch Mehreinnahmen rechnen (vgl. Friesecke 2008: S. 28). Es besteht eine direkte Abhängigkeit der Immobilieneigentümer von der Kreditvergabe der Banken (vgl. Schiffers 2010: S.101). Als erfahrene Marktbeobachter, gleichzeitig meist selber Immobilieneigentümer, sind die Banken daher ein wichtiger Partner bei Stadtumbauprozessen, gleichwohl verhalten sie sich bedingt durch ihre Teilhabe am Kreditmarkt „in den Prozessen oft unentschieden und schwanken zwischen Heraushalten, Blockade und Druck“ (Bernt zitiert in Friesecke 2008: S. 28; vgl. Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 116).

7.5 Nichtstaatliche Organisationen/Intermediäre Akteure

Für Stadtentwicklungspolitik verändert sich das relevante Akteursspektrum. Neben die offizielle Kommunalpolitik treten Initiativen und Einzelpersonen, die sich informell und stark experimentell einbringen und ihre Interessen vertreten (vgl. Hesse 2008: S.328). Auch beim Stadtumbau können neue Akteure, die oft großen Rückhalt in der Bevölkerung haben, andere Akzente und Themen einbringen. So ist zum Beispiel in Leipzig von dem Verein Haushalten e.V. das vielbeachtete Projekt „Wächterhäuser“ initiiert worden, das eine Aneignung von Gebäuden durch nicht kommerzielle Nutzer zur Umsetzung städtebaulicher Ziele im Fokus hat (Goldschmidt et.al.2010: Rdn. 119).

7.5 Wohnungseigentümer

Bedingt durch die strukturellen Veränderungsprozesse ist eine breite Diskussion um die Stabilität der Immobilienmärkte und eine große Unsicherheit über die zukünftigen Bedarfen entstanden (vgl. DV 2007: S.67). Weil Immobilien naturgemäß immobil und langlebig sind, entstehen bei den Wohnungseigentümern durch dauerhaften Nachfragerückgang weitreichende Folgen:

Immobilien haben eine beschränkte Flexibilität. Sie sind für spezielle Aufgaben geschaffen und können nur mit hohem Aufwand für andere Verwendungen eingesetzt werden. Investitionen in Immobilien sind daher meist geplant und sollen sich langfristig lohnen. Wenn die Nachfrage entsprechend unerwartet zurückgeht, würde ein Unternehmen normalerweise sein Angebot reduzieren, die entstandenen und ein Teil der zukünftigen Kosten sind nicht mehr beeinflussbar („sunk costs“). Es kommt zu einer Entwertung des Objektes, so dass der Eigentümer in der Tendenz noch weniger geneigt ist, sich aus dem Markt zurückzuziehen. Er hofft letztlich immer auf einen Wiederanstieg der Nachfrage (vgl. Glock 2005: S.86). Der Besitz eines inflexiblen Gutes wie der Immobilie stellt eine wesentliche Marktaustrittsbarriere dar, gleichzeitig entstehen Eintrittsbarrieren, weil sich für potenzielle Neuinvestoren eine Investition bei sinkender Nachfrage nicht lohnt (vgl. Spieker 2005: S.101).

Bleibt die Nachfrage langfristig aus, können die Marktaustrittsbarrieren langfristig zu einem gesamtwirtschaftlich suboptimalen Ergebnis führen, indem die bestehenden Überkapazitäten nicht abgebaut werden und für den Erhalt weiterhin Kosten anfallen. Theoretisch wäre es ideal, wenn der Anbieter mit den höchsten Durchschnittskosten seine Kapazitäten reduzieren würde, aber dieser ist schwer auszumachen und gerade konservative Unternehmer verbleiben beharrlich im Markt. Es entsteht die Situation, die in der Literatur oft als Mikado-Effekt benannt wird: „Wer sich als erster bewegt, hat verloren“ - Während einer die Kapazitäten abbaut und entwertet, profitieren die Konkurrenten von der dadurch entstehenden höheren Auslastung. (vgl. Spieker 2005: S.102; vgl. Bernt 2005: S.116) Im Ergebnis versuchen

also die Immobilieneigentümer durch Preissenkung die Nachfrage zu steigern und ihre eigenen Kapazitäten bestmöglich auszulasten (vgl. Spieker 2005: S.103).

Wohnungen können zwar umgebaut oder in eine alternative Nutzung, z.B. Büros umgewidmet werden, diese Flexibilität ist in Deutschland aber stark eingeschränkt und hängt vom Einzelfall der Genehmigungsfähigkeit ab: Eine Umwidmung von Wohn- in Gewerbeflächen in einem Wohngebiet wird in der Regel eher abgelehnt. Ein Investitionsanreiz entsteht für den Wohnungseigentümer oft erst dann, wenn ein bestimmtes Wohnungssegment stark nachgefragt wird. Dann können in diesem Segment hohe Renditen erzielt werden, was eine Investition wiederum rentabel macht. Oft sind Wohnungen aber bedingt durch ihre Bauform oder ihre kleinräumige Lage für Nachfrager nicht mehr akzeptabel, was nicht durch bauliche Maßnahmen am Objekt verändert werden kann. In der Regel stellen Wohnungen per se „sunk cost“ dar: die investierten Mittel können bei einem Marktaustritt nicht wiedergewonnen werden oder für andere Verwendungsmittel eingesetzt werden (vgl. Spieker 2005: S.103).

Die Eigentümer stehen weiterhin vor der Problematik, dass es nicht möglich ist, verlässliche Nachfrageprognosen für die gesamte Lebensdauer einer Immobilie zu erstellen. Gesellschaftliche Veränderungen, die sich auf das Verhalten der Mieter auswirken, sind nicht vorhersehbar. Außerdem führen staatliche Eingriffe in Form von Subventionen um Anreize zu setzen, zu ebenfalls nicht vorhersehbaren Änderungen (vgl. Spieker 2005: S.104).

Aus der Perspektive der Eigentümer betrachtet zeigen sich daher folgende Schwierigkeiten:

Es ist zunächst unsicher, ob die Immobilie in Zukunft weiter nachgefragt wird. Um Mieter zu gewinnen, werden die Mieten bis zur Preisuntergrenze gesenkt. Verkaufswillige Eigentümer warten in der Regel ab, ob noch eine Wertsteigerung eintritt und veräußern andernfalls die Immobilie. Die Entscheidung für Investitionen ist in der schwierigen Marktsituation eines schrumpfenden Marktes riskant, weil nicht sicher ist, dass die Investitionen sich amortisieren.

Die grundsätzlich langfristigen Investitionen sind mit mangelndem Eigenkapital und bestehendem Wohnungsleerstand schwierig zu realisieren, da Banken nur bei positiver Perspektive bereit sind, Kredite zu gewähren (vgl. Stöhr 2005: S.75f). Sofern Gebäude die Förderbedingungen erfüllen, kann auch ein Abriss gefördert werden (siehe Kapitel 6.3.2). Ansonsten ist der Abbruch eine weitere Investition in das Gebäude, das keine Einnahmen mehr generieren wird. Auch bereits bestehende Belastungen aus vorangegangenen Investitionen stellen eine Hürde dar. Die Handlungsalternativen für die Eigentümer sind insbesondere bei bereits leer stehenden Gebäuden stark eingeschränkt.

Das Handeln der Eigentümer hat Einfluss auf die gesamtstädtische Entwicklung und Planung, wie bereits in Kapitel 5 ausgeführt wurde. Der Kommune sind in Bezug auf die Gebäude „die Hände gebunden“, da die Immobilieneigentümer mit dem Erwerb des Grundstücks Bau- und Veränderungsrecht erworben haben. Ihr Eigentum ist verfassungsrechtlich geschützt durch Artikel 14 des Grundgesetzes. Dort heißt es im Satz 1: „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“ Satz 2 schränkt das Recht etwas ein: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Den Eigentümern kommt daher innerhalb des Stadtumbaus eine besondere Rolle zu. Ohne ihre Mitarbeit ist die nachhaltige Steuerung der Siedlungsentwicklung für die Kommune nicht möglich. Abrisse von Gebäuden mit hohen Leerständen können nur durch den Eigentümer realisiert werden. Ebenso sind für die Stärkung der Innenstädte und die Aufwertung der Altbausubstanz in den Identifikationsräumen der inneren Stadt Investitionen an den Gebäuden notwendig, die nur die Eigentümer durchführen dürfen.

Den Immobilieneigentümern kommt bei der Bewältigung der Herausforderungen eine Schlüsselposition zu. Wohnungseigentümer sind jedoch keine homogene Gruppe, sondern ihre Interessen divergieren sehr stark. Das Spektrum reicht von großen Wohnungsunternehmen mit umfangreichen Beständen bis zu privaten Kleineigentümern (vgl. Friesecke 2008: S.19). Kommunen haben bereits erkannt, dass es dringend

notwendig ist, Eigentümer in die Gestaltung der Anpassungsprozesse mit einzubeziehen. Es zeigt sich, dass die Zusammenarbeit und Absprache mit den Eigentümern schwierig ist. Je größer die Bestände der Eigentümer sind, desto professioneller werden die Immobilien in der Regel verwaltet. Im Rahmen der Förderprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ wurde bereits mit Wohnungsunternehmen zusammengearbeitet (vgl. BMVBS 2011a: S.12f), besonders kleine Eigentümer waren jedoch nicht zugänglich und ihre Immobilien war damit nicht in die Ziele des Stadtumbaus eingebunden. Die vorhandenen finanziellen Anreize erreichen nur den sehr professionellen Teil der Wohnungsanbieter. Da aber der größte Teil des Immobilienbestands von kleinen Eigentümern gehalten wird, sollte es Ziel sein, gerade diese in die Stadtumbauprozesse zu integrieren.

7.6 Fazit

Gerade durch die Relevanz unterschiedlichster Akteursgruppen, wird der Stadtumbau vor dem Hintergrund des Wandels zur komplexen Aufgabe. Ziel muss es sein, eine tragfähige Struktur für eine kontinuierliche Kooperation aller Akteure zu schaffen, da die Kommune alleine nicht in der Lage ist, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. All diese Akteure sind aber in der Regel auch von den Veränderungsprozessen betroffen, so dass die Akteure entsprechend frühzeitig und aktiv Einfluss auf die Entwicklung von Strategien und Maßnahmen im Stadtumbau nehmen sollten (vgl. Friesecke 2008: S.19).

8. Zwischenfazit

Der demografische und gesellschaftliche Wandel aber auch der wirtschaftliche Wandel sind heute prägend für das Bild und die Funktionsweise der Städte. Vor allem die Veränderungen in der Bevölkerungszahl zeigen sich räumlich. Während es im Umkreis weniger Metropolen zu Bevölkerungszuwächsen kommt, bevölkern weniger Menschen die peripheren und ländlichen Regionen. Darüber hinaus sind weite Teile der neuen Bundesländer sowie Flächen in den alten Bundesländern mit einem starken Bevölkerungsrückgang konfrontiert. Die Besonderheit der räumlichen Entwicklung liegt darin, dass es in insgesamt schrumpfenden Regionen weiterhin Bereiche gibt, in die die Menschen bevorzugt ziehen und Bereiche, die wenig bevölkert sind. Gleichzeitig steigen, verbunden mit der Alterung und der stärkeren Individualisierung der Lebensstile, die Anforderungen an die Räume für die bestehenden und zukünftigen Bewohner.

Diese führt zu gravierenden Veränderungen auf den Immobilienmärkten und bei den Preisentwicklungen. Die Herausforderung für Akteure innerhalb des Immobilienmarktes besteht darin, bei sinkendem Einnahmenniveau in weiten Teilen Deutschlands, die Immobilien für die zukünftigen Nachfrager zu entwickeln. Um Investitionsentscheidungen gezielt tätigen zu können wird elementar sein, ob der Standort der Immobilie in Zukunft weiter nachgefragt werden wird.

Auch die Kommunen stehen vor komplexen Aufgaben und Entscheidungen, die die zukünftige und nachhaltige Ausrichtung der Stadtentwicklung betreffen. Die mit dem Begriff „Stadtumbau“ verbundene Aufgabenstellung für die Kommunen geht weit über die in den letzten Jahrzehnten erprobten Handlungen hinaus: Kommunen sind gefordert, eine aktivierende Rolle einzunehmen, mit anderen Akteuren der Stadt zu kooperieren und kooperative Prozesse zielgerichtet zu begleiten und zu moderieren. Die ihnen dafür zur Verfügung stehenden Instrumentarien zeigen zum Einen, dass der Gesetzgeber neue Instrumente zwar ergänzt hat, um für die Aufgabenstellung passende rechtliche Grundlagen zu schaffen, zum Anderen aber können formelle Vorgaben nur bedingt zur Bildung von Kooperationen beitragen. Sie können zwar einen Rahmen dafür schaffen, der es den Kommunen rech-

tlich ermöglicht, Kooperationen einzugehen und dies auch mit Anreizen stimulieren, nicht aber die Fähigkeit zur informellen und kooperativen Arbeitsweise beeinflussen. Die komplexe Stadtumbauaufgabe kann aber nur von einer mit kommunikativen und kooperativen Kompetenzen ausgestatteten Kommunalverwaltung aktiv gesteuert werden. Denn die Entwicklung der Kommune hängt nicht ausschließlich von den kommunalen Entscheidungen ab, sondern in vielerlei Hinsicht ist sie auch geprägt von Entscheidungen anderer Akteure.

Immobilien Eigentümern kommt in Stadtumbauprozessen eine Schlüsselrolle zu: Sie haben sowohl für Maßnahmen der Siedlungssteuerung wie Umbauten und Abrissen, aber gleichzeitig auch für Aufwertungen von Beständen als Eigentümer alleinige Entscheidungsbefugnis. Kommunen haben hier keine Kompetenzen, in das verfassungsrechtlich gesicherte Eigentum einzugreifen.

Weiterhin zeigen die für Eigentümer entwickelten Anreizmöglichkeiten zu Investitionen, dass diese nur von bestimmten Eigentümergruppen genutzt und nachgefragt werden. Private Eigentümer jedoch nutzen die bestehenden Förderungen wenig. Da private Eigentümer in den inneren Bereichen der Städte die meisten Immobilienbestände halten, müssen aber gerade sie für die Stadtumbauten in den alten Bundesländern wesentliche Kooperationspartner sein. Private Eigentümer und ihre Aktivierung für Stadtumbauprozesse sollen daher im Fokus dieser Arbeit stehen.

Evaluationen zu Stadtumbauprozessen, die bisher vor allem in Ostdeutschland erfolgt sind, betrachten die bestehenden Instrumente kritisch. Dennoch erscheint die Frage der passenden Instrumente nicht ausreichend, da Stadtumbau nicht ausschließlich mit den formellen Instrumenten gelingen wird, sondern vor allem auch mit der Anwendung neuer, informeller und eher kooperativer Verfahren. Es geht schließlich neben den formellen Instrumentarien darum, dass die Kommune mit weiteren Akteuren eine kooperative Arbeitsweise entwickelt, um gemeinsam adäquate Antworten und Wege für die Herausforderungen zu formulieren und zu erproben. Da die Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern

bisher selten gelingt, soll in dieser Arbeit versucht werden, grundsätzliche Fragen zu beantworten, die bei einer Wegbereitung zu einer Kooperation wesentlich erscheinen.

Dabei beginnt die Arbeit mit der Ausgangsannahme, dass ein wesentlicher Baustein für eine gelingende Kooperation darin liegt, den Kooperationspartner und seine Entscheidungswege zu kennen. Ohne Wissen darum, wie Kooperationspartner zu Entscheidungen kommen, auf welchem Wege sich Akteure für oder gegen eine Teilnahme an kooperativen Prozessen entscheiden, erscheint es schwierig, mögliche Kooperationspartner für eine Kooperation zu gewinnen und auf ihr Entscheidungsverhalten Einfluss zu nehmen.

Erkenntnisse zum Verhalten von Immobilieneigentümern scheinen daher zum besseren Verständnis und zur Anbahnung von Kooperationen erforderlich zu sein, sind bisher jedoch wenig wissenschaftlich erforscht oder festgehalten worden.

Gleichzeitig versuchen kommunale Akteure bereits mit Eigentümern zu kooperieren. Dabei legen sie vielfach explizit und implizit Annahmen zum Verhalten von Eigentümern zu Grunde, die ein rationales Handeln der Akteure voraussetzen. Möglicherweise sind die Grenzen, an die Planer und andere kommunale Akteure bei ihren Kooperationsbemühungen stoßen, damit zu begründen, dass die Annahme, dass Eigentümer ihre Entscheidungen gemäß dem Rationalprinzip treffen, zu stark vereinfacht ist und der Situation nicht gerecht wird.

Es stellt sich also die Forschungsfrage, wie Immobilieneigentümer Entscheidungen zu ihrer Immobilie und ihrem persönlichen Engagement in Stadtumbauprozessen treffen und wie diese im Sinne einer langfristigen Stadtentwicklungsstrategie beeinflusst werden können.

Ziel der Arbeit ist es weiterhin, die Ansätze zu einer Theorie der psychologischen Ökonomik auf das Entscheidungsverhalten von Eigentümern zu übertragen. Und zu überprüfen, ob damit das Verhalten der privaten Immobilieneigentümer in Stadtumbauprozessen erklärt werden kann.

9. Stand der Eigentümerforschung

Forschungen, die sich mit den Immobilieneigentümern und ihrem Investitionsverhalten beschäftigen, finden sich Anfang der 1980er Jahre in den Studien von Ipsen et al. 1980 und v. Einem et al. 1982. Danach fanden weitere Untersuchungen erst nach 1999 (Echter et al. 1999, Reimann 2000, ISW 2003) statt. Die jüngsten Arbeiten, die den Fokus auf Immobilieneigentümer und im Speziellen private Eigentümer legen, sind in den letzten fünf Jahren publiziert worden. Hierzu zählen Hackenbroch 2007; Sommer 2007; BBR 2007 und Schiffers 2008. Die bestehenden neueren Arbeiten sind für das folgende Kapitel ausgewertet worden. Ausgangspunkt bildet oft die Differenzierung und Typisierung der Immobilieneigentümer. Dieser Struktur soll in der Darstellung gefolgt werden, um die bestehenden Erkenntnisse anhand der unterschiedlichen Gruppen darzustellen.

Es wird also im folgenden Kapitel vorgestellt, welche Arten von Immobilieneigentümern in Deutschland unterschieden werden können und wie den Forschungen nach ihr gruppenspezifisches Verhalten ist. Denn

die Akteursgruppe Immobilieneigentümer stellt sich durchaus heterogen dar. Eigentümer haben sehr unterschiedliche Investitionsverhalten und Interessen. Auch die Art der Nutzung ihrer Gebäude und der Umgang damit sind verschieden. Für die Anbahnung von Kooperationen und die Einbindung der Eigentümer ist es wesentlich zu wissen, mit wem man zusammenarbeiten möchte und wer dieses Gegenüber ist. Also ist es zwingend notwendig, die unterschiedlichen Eigentümer und ihre Interessen zu kennen, um entsprechend die Strategien auf das Gegenüber auszurichten, ohne jedoch den Fokus auf die eigenen Ziele zu verlieren.

Die Struktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt, mit seinen nahezu 40 Millionen Wohneinheiten ist historisch bedingt, Hintergrund bildeten die jeweils herrschenden sozioökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Es gab in der Vergangenheit sehr unterschiedliche Phasen der Wohnbautätigkeit und Stadtentwicklung, die durch Verstädterungsprozesse und Urbanisierungsphasen sowie durch

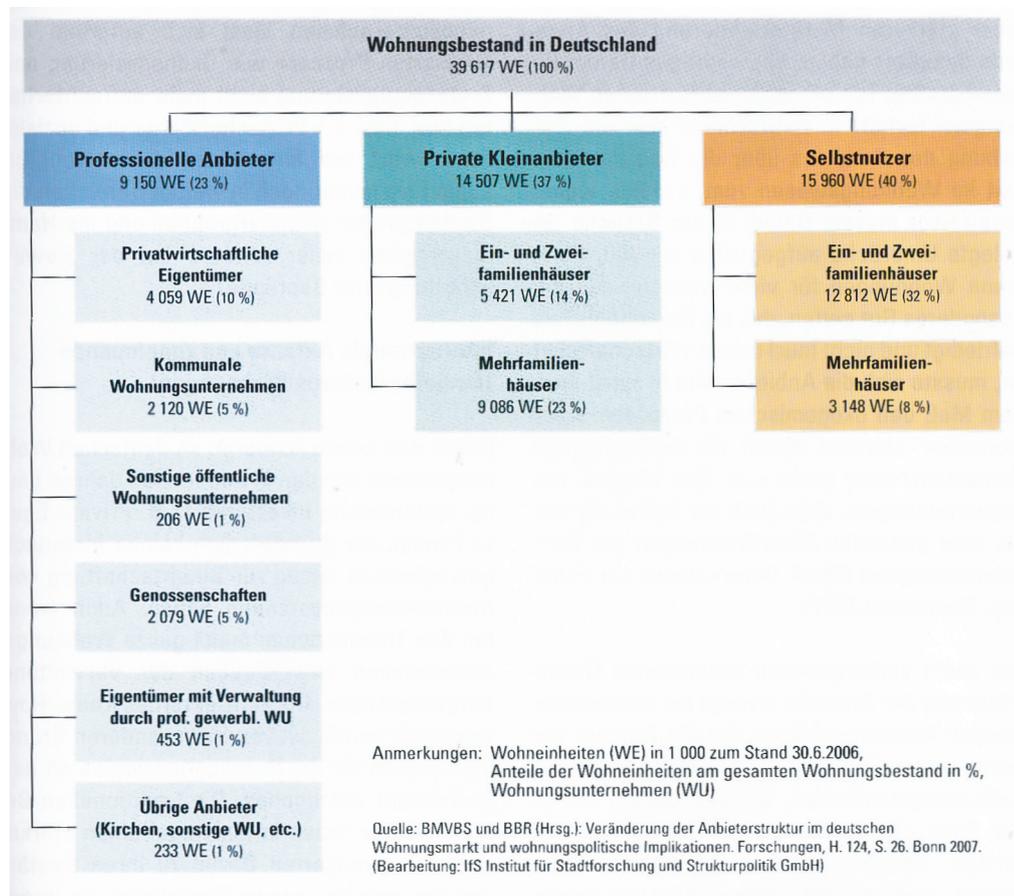


Abb. 10: Anbieterstrukturen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2006

Kriegszerstörung und Wiederaufbau geprägt sind. Heute stellt sich daher ein enger Zusammenhang zwischen Eigentümerstruktur und Bauform dar: Die meisten Mieter wohnen in Mehrfamilienhäusern, Eigentümer finden sich zumeist in Ein- und Zweifamilienhäusern. Es stellt sich eine einmalige Struktur dar, in der nur etwa 40 % Selbstnutzer sind, der größere Anteil an Wohneinheiten von ca. 60 % sind Mietwohnungen (vgl. BBSR 2011: S.120).

Die verschiedenen Eigentümergeben werden hier mit ihren unterschiedlichen Interessen und - soweit bekannt - Handlungsmustern vorgestellt. Zur Unterscheidung und Kategorisierung der Eigentümer bieten sich verschiedene Kriterien an. Die Einteilung erfolgt im Wesentlichen in Anlehnung an die vom BBSR (vgl. BBSR 2011: S.122) vorgenommenen Gesichtspunkte, zunächst nach der Rechts- und Unternehmensform, nach der Eigentümergebschaft und der Art der Bewirtschaftung (siehe Abb.10). Im späteren Verlauf bei der Darstellung der privaten Eigentümer werden weitere Unterscheidungen vorgenommen.

Zunächst können die Immobilieneigentümergeben in zwei große Gruppen unterteilt werden: Die Gruppe der professionellen und institutionellen Anbieter, denen öffentliche Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und privatwirtschaftliche Anbieter zugeordnet werden können. Die zweite Gruppe bilden die privaten Kleingeigentümergeben.

9.1 Professionelle und institutionelle Anbieter

Professionelle und institutionelle Anbieter bewirtschaften mit über 9,1 Millionen Wohnungen (Stand 2006) einen Marktanteil von 23 % der Wohnungen. Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen stellen mit ca. 11 % der Wohneinheiten eine besondere Anbietergruppe dar, da sie in ihrer Zielstellung auf die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum und die Versorgung bestimmter Zielgruppen ausgerichtet sind. Daneben sind sie mit ihren Handlungsfeldern oft auch über die Wohnungsversorgung hinaus tätig, indem sie ihre Aktivitäten auf stadtentwicklungs- und

sozialpolitische Kontexte erweitert haben (vgl. BBSR 2011: S.123).

Ihr Verhalten im Markt wird als professionell eingestuft. Als Großanbieter verfügen sie in der Regel über einen Stamm an ausgebildetem wohnungswirtschaftlichem Fachpersonal, sie handeln strategisch und zielgerichtet, reflektieren ihre Strategien und reagieren bewusst auf Problemlagen (vgl. Sommer 2007: S.149). Die strategische Ausrichtung führt zu einer Bandbreite an Akteuren von langfristigen Bestandhaltern bis zu renditeorientierteren kurzfristigen Investoren.

Nach Friesecke (Friesecke 2008: S.24f) haben sich für den Stadtbau der Wohnungsunternehmen verschiedene Strategien und Handlungsoptionen zur Bewältigung herausgebildet. Dabei erfolgt eine grundsätzliche Entscheidung, ob Rückzug aus dem Markt (Exit-Strategie) oder eine Fortführung der Aktivitäten (stay) erfolgen soll. Sie werden folgend genannt:

1. Vollständiger Abriss: hohe Kosten für Abbruchmaßnahmen und lediglich Kostenersparnis bei Bewirtschaftung und Erhaltungskosten.
2. Komplettverkauf: Marktsituation muss vom potenziellen Käufer positiver eingeschätzt werden als vom Verkäufer. Verkäufe an internationale Investoren sind in den letzten Jahren erfolgt.
3. Koordinierter Rückbau: Alle Wohnungsanbieter führen gemeinsam abgestimmte Rückbaumaßnahmen durch. Konsensfindung scheint schwer zu erreichen und es ist bisher noch kein Fall bekannt, bei dem diese Maßnahme erfolgreich durchgeführt wurde.
4. Einzel-/Blockverkauf: Verkauf an derzeitige Mieter oder unabhängige Dritte. Nachteil: Es gibt meist nicht veräußerbare Restbestände. Das sich ergebende Flickennmuster erschwert Instandhaltung und Modernisierung.
5. Marktsegmentierung: Wohnungen in ein Marktsegment bringen, das langfristig Erfolgsaussichten hat, z.B. Spezialisierung auf altengerecht angepasste Wohnungen.

6. Investitionssteigerung: Aufwertung des Wohnungsbestandes bei positiver Marktaussicht, ggf. Wettbewerbsvorteile, Verbesserung der Vermietungssituation.

7. Abwartehaltung/Bestandhalterrolle: Notwendige Instandsetzungen werden durchgeführt, größere Investitionen zurückgestellt. Im Stadtbau in Rückbaugebieten zu erkennen (siehe Mikado-Effekt).

9.1.1 Öffentliche Wohnungsunternehmen

Die öffentlichen Wohnungsunternehmen halten ca. 6 % des gesamten Wohnungsbestandes und ca. 9 % des Mietwohnungsmarktes. Es handelt sich hierbei um kommunale Wohnungsunternehmen sowie bundes- und landeseigene Wohnungsunternehmen. In den vergangenen Jahren sind Bestände im großen Maße verkauft und im Rahmen des Stadtbbaus Ost etliche abgerissen worden. Abbildung 11 zeigt die größten öffentlichen Wohnungsunternehmen 2009, die, obwohl sie in der Regel mit ihren Aktivitäten auf einzelne Städte beschränkt sind, erhebliche Bestände erreichen können. Der Anteil kommunaler Wohnungen ist in den neuen Bundesländern und den Stadtstaaten am höchsten. Das größte kommunale Wohnungsunternehmen Deutschlands mit etwa 130.000 Wohneinheiten ist die SAGA

GWG in Hamburg (vgl. BBSR 2011: S.124 u.128).

Die öffentlichen Wohnungsunternehmen müssen sich heute viel stärker dem Markt stellen, so dass sie in einem Spannungsfeld zwischen Wohnraumversorgung, Sozial- und Stadtentwicklungspolitik und den betriebswirtschaftlichen Zielen agieren (vgl. ebd: S.123). Dabei befinden sich Unternehmen, die ihre Wohnungsbestände in größeren Städten halten, in einer wirtschaftlich besseren Lage als der Durchschnitt. Dem gegenüber sind in Ostdeutschland die kommunalen Wohnungsunternehmen finanziell schlechter gestellt und haben bedingt durch hohe Leerstände und niedrige Mieten weniger Spielräume für Investitionen (BMVBS 2010: S.2).

In den letzten Jahren sind vermehrt Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen verkauft worden, um kommunale Schulden abzubauen. Mit dem Verkauf verlieren die Kommunen jedoch ihren Einfluss auf die Wohnungen, so dass die Verkäufe den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen nur kurzfristig erhöhen (Friesecke 2008: S.21). Nach Ergebnissen des BBSR planen jedoch nur wenige Kommunen in Zukunft einen Verkauf ihrer Bestände (vgl. BBSR 2011: S.128).

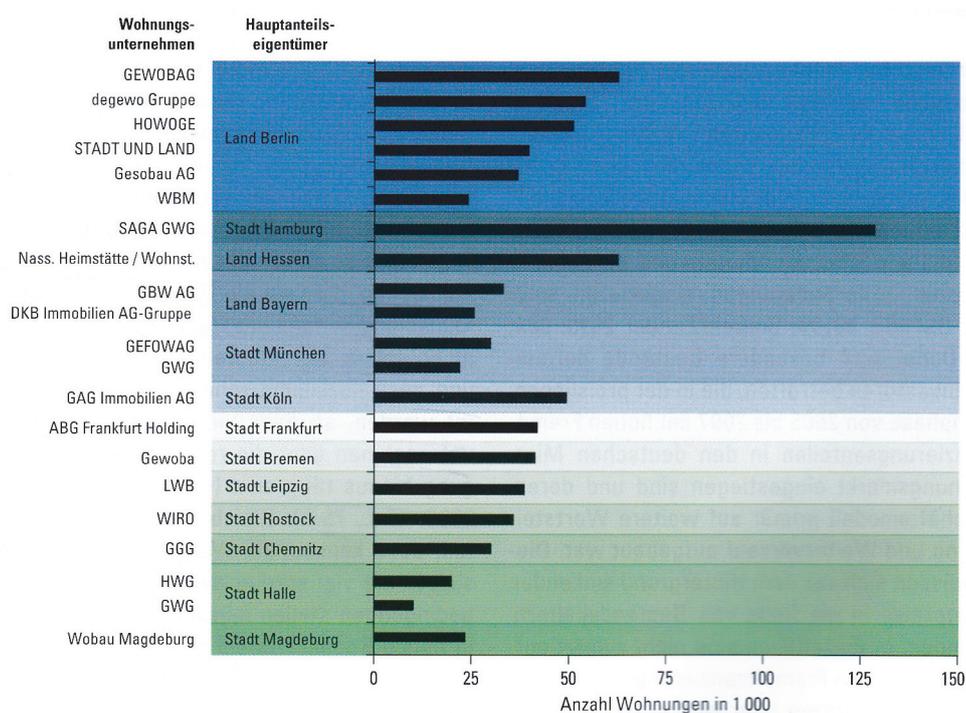


Abb. 11: Auswahl großer öffentlicher Wohnungsunternehmen 2009

Für die Anpassung der Bestände im Rahmen des Stadumbaus ist die Mitwirkungsbereitschaft der öffentlichen Wohnungsunternehmen meistens vorhanden. Die Kommunen nutzen ihre Rechte als größter Anteilseigner, um die Zusammenarbeit im Stadumbau einzufordern. Andererseits haben auch die öffentlichen Wohnungsunternehmen die Abrissförderung und die im Altschuldenhilfegesetz festgelegten Möglichkeiten genutzt. Unternehmen, denen diese Förderungen nicht zustehen, sind allerdings schwer zu mobilisieren (BMVBS 2007d: S. 78). Die gesamte Vermietungssituation hat sich durch die Abrisse eigener Bestände auch für die öffentlichen Wohnungsunternehmen verbessert; die betriebswirtschaftliche Lage ist eng an die lokale Entwicklung der Bestände geknüpft (vgl. DV 2007: S.71).

9.1.2 Wohnungsgenossenschaften

Die etwa 2.000 Wohnungsgenossenschaften bieten mit ca. 2,1 Millionen Wohnungen 9 % des Mietwohnungsangebots an. Die meisten Genossenschaften sind als Selbsthilfe zur Beseitigung von Missständen in der Wohnraumversorgung gegründet worden. Ähnlich wie die öffentlichen Wohnungsunternehmen sind Genossenschaften zwar auch heute noch auf eine gute, sichere und sozial verantwortete Wohnversorgung ausgerichtet, allerdings liegt der Fokus ausschließlich auf der Versorgung der eigenen Mitglieder (vgl. BBSR 2011: S.124; vgl. Friesecke 2008: S.25).

In den alten Bundesländern besitzen sie vorwiegend Geschosswohnungen aus der Wiederaufbauphase der 1950er/1960er Jahre, teilweise auch der 1970er Jahre. In der ehemaligen DDR wurden zahlreiche Genossenschaften als Arbeiterwohnungs-genossenschaften gegründet oder aus den bestehenden Genossenschaften entwickelt, sie waren in das System des staatlich gelenkten DDR-Wohnungsbaus integriert (vgl. ebd.: S.125).

Räumliche Schwerpunkte der Genossenschaften liegen in Hamburg, Berlin und den westdeutschen Agglomerationsräumen sowie Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In den ostdeutschen Bundesländern ist der Anteil der Genossenschaften am Markt wesentlich höher. Auch sie haben in den letzten Jahren

viele Abrisse der Bestände im Rahmen des Stadumbaus Ost vorgenommen (vgl. BBSR 2011: S.125).

Die Bestände von Genossenschaften sind vielfach auf wenige Standorte konzentriert, daher sind sie eng mit der Entwicklung der jeweiligen Lage verknüpft und die Genossenschaften haben ein hohes Interesse an der Entwicklung des Standortes. Sie verfolgen insgesamt eine stabile Entwicklung der Bestände und Mitgliederzahlen (vgl. Bernt 2005: S.124f; vgl. Sommer 2007: S.154).

In den 1990er Jahren nahm das Interesse an Wohnungsgenossenschaften wieder stark zu, nachdem sie lange unattraktiv schienen. Man verband mit Genossenschaften wieder weit gesteckte Ziele und erhoffte sich durch ihr Engagement eine „sozial ausgewogene Wohnungspolitik, Stabilität der Mietpreisentwicklung, Verhinderung von Spekulation“ und hoffte weiterhin auf die Aktivierung privater Ressourcen. (DV 2007: S.102)

Doch scheinen die Ansprüche sehr hoch, angesichts der folgenden Aspekte, die die Bewirtschaftungslage prägen:

- Die vorwiegend alten Bestände haben einen hohen Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf, eine Anpassung an veränderte Bedürfnisse ist notwendig (vgl. DV 2007: S.103; Friesecke 2008: S.25).

- Die finanzielle Ausstattung ist knapp: staatliche Förderungen wurden stark reduziert, genossenschaftliches Eigenkapital ist beschränkt, so dass bereits oft auf Fremdkapital zurückgegriffen werden muss (vgl. ebd.).

- Die organisatorischen Strukturen der Genossenschaften funktionieren nicht mehr, weil für die ehrenamtliche Selbstverwaltung keine Nachfolger gefunden werden (vgl. Friesecke 2008: S.25; Sommer 2007: S.150).

Sommer stuft in ihrer Arbeit die Genossenschaften daher als „semiprofessionell“ ein (vgl. Sommer 2007: S.150). Um professionell agieren zu können, fehlt es den kleinen Genossenschaften strukturell an Fachpersonal; ihre Wirkung auf

den Markt und das Umfeld sind daher sehr begrenzt (vgl. DV 2007: S105).

Jedoch können die großen Genossenschaften aufgrund ihrer professionellen Bewirtschaftung und ihrer großen Bestände Veränderungen besser kompensieren oder ausnutzen und die Märkte beeinflussen, als andere Eigentümer. Sie sind damit durchaus als wichtiger großer Partner im Stadtumbau anzusehen (vgl. Bernt 2005: S.124f).

9.1.3 Privatwirtschaftliche Akteure

Innerhalb der professionell-gewerblichen Anbieter besitzen privatwirtschaftliche Akteure etwa 4 Millionen Wohnungen (2006), das entspricht 10,2 % des gesamten Marktes und 17,2 % der Mietwohnungen (vgl. BBSR 2011: S.125).

Diese Gruppe ist keineswegs homogen. Zu ihr zählen „traditionelle Bestandhalter von Werkwohnungen, Wohnungen von Banken und Versicherungen sowie auch Mietwohnungen neuer Eigentümer, die aus ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Bestände aufgebaut haben“ (BBSR 2011: S.125). Dieser Bereich ist in den letzten Jahren stark gewachsen, da große Portfolioverkäufe stattfanden (vgl. ebd.).

Mit einem Bestand von 190.000 Wohnungen ist die Deutsche Annington das zur Zeit größte privatwirtschaftliche

Wohnungsunternehmen in Deutschland (vgl. ebd.).

In den letzten Jahren sind Private-Equity-Gesellschaften vermehrt in den Fokus des Interesses gerückt, da diese verstärkt auf dem deutschen Markt Bestände erworben haben. Hierbei handelt es sich meist um ausländische Unternehmen, die ihre Immobilienbestände kurzfristig optimieren und mittelfristig wieder verkaufen. Mit dieser Strategie wird deutlich, dass sie für Stadtentwicklungsthemen in der Regel kein Interesse zeigen und sich nicht weiter engagieren werden (vgl. Friesecke 2008: S.27).

Bei den privatwirtschaftlichen Anbietern dominieren die ökonomischen Interessen. Sie für die Interessen des Stadtumbaus zu gewinnen, wird äußerst schwierig sein, wenn nicht direkte finanzielle Vorteile wie z.B. die Entlastung von Altschulden entstehen (vgl. ebd.).

9.2 Private Kleineigentümer

Private Kleineigentümer halten mit ihren Wohnungen ca. 77 % des deutschen Wohnungsbestandes. Davon beläuft sich der Mietwohnungsbestand auf ca. 14,5 Millionen Wohneinheiten, die Selbstnutzer bewohnen 16 Millionen Wohneinheiten. Die privaten Vermieter verfügen in der Regel über eine geringe Anzahl an Wohnungen. In Westdeutschland sind diese stark am Wiederaufbau der 1950er und 1960er Jahre

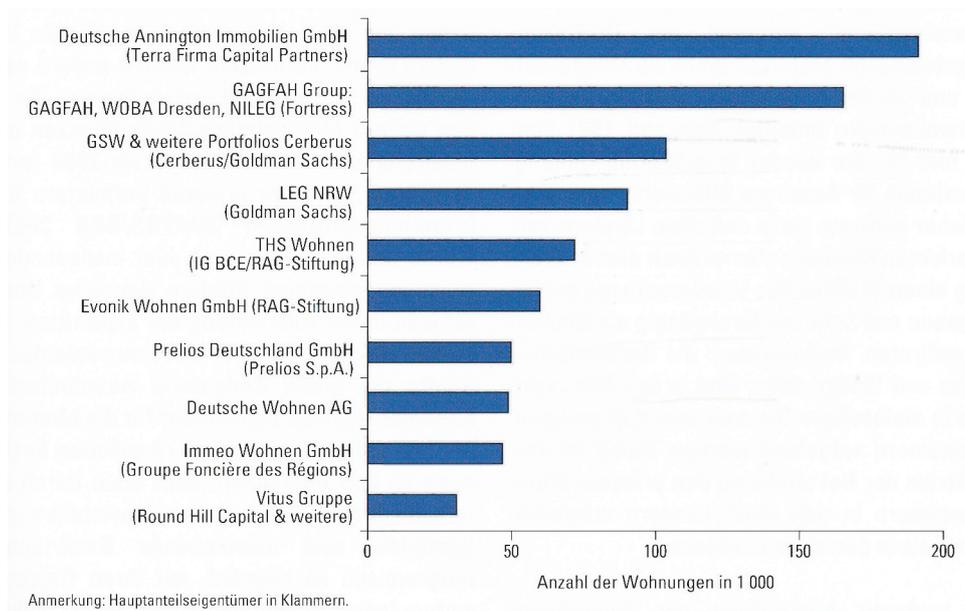


Abb. 12: Große private Wohnungsunternehmen 2009

beteiligt gewesen und seitdem weiterhin Bauherren und Bestandhalter, während in der DDR die Wohnungsbaupolitik hierfür wenig Möglichkeiten bot (vgl. BBSR 2011: S.126).

Die Bestände, ihre Bewirtschaftungsart und der Professionalisierungsgrad der Bewirtschaftung divergieren sehr stark. Private Kleingeigentümer sind insofern eine stark heterogene Anbietergruppe. Die Benennung des privaten Kleingeigentümers erfolgt hier zur Abgrenzung zu den professionellen Anbietern großer Wohnungsbestände.

9.2.1 Typisierung von Kleingeigentümern

In der Forschungsliteratur und Datenlage zu den Eigentümern haben sich Kriterien herausgestellt, die das Investitionsverhalten der Eigentümer, aber auch ihre Mitwirkungsbereitschaft in den städtischen Prozessen beeinflussen. Diese werden zunächst zur Differenzierung der Gruppe genutzt.

9.2.1.1 Eigentumserwerb und juristische Form

Zu den privaten Eigentümern gehören natürliche Personen sowie Eigentümergruppen, die jeweils im Grundbuch eingetragen sind. Im Gegensatz zu den Einzelpersonen, die alleine über Veränderungen an ihrem Gebäude entscheiden, besteht die Schwierigkeit bei Erbengemeinschaften, Gemeinschaftseigentum und anderen Personengesellschaften, dass über Strategien für die Immobilien gemeinsam entschieden werden muss (vgl. BMBVS 2007c: S.9; vgl. Hackenbroch 2007: S.63). Je nach Konstellation der Eigentümergruppen können persönliche Differenzen sachliche Entscheidungen erschweren oder blockieren. Es zeigt sich in Ostdeutschland, dass z.B. Wohnungen von Erbengemeinschaften oft renovierungsbedürftig sind und leer stehen (vgl. BMVBS 2007b: S.98).

Die Art des Eigentumserwerbs korreliert eng mit dem Investitionsverhalten der privaten Eigentümer. Während in den alten Bundesländern lediglich zwischen Käufern und Erben/Beschenkten unterschieden werden kann, stellen sich die Erwerbswege für Immobilien in den neuen Bundesländern

deutlich unterschiedlicher dar. Neben Alteigentümern, die ihre Immobilie vor 1990 bereits erworben hatten, treten hier in den Blickpunkt (1) Käufer, die nach 1990 die günstige und geförderte Lage genutzt und Immobilien erworben haben, ebenso (2) Erben, die z.T. erst nach 1990 Zugang zu ihrem rechtmäßigen Erbe erhielten, sowie (3) Eigentümer, denen durch ein Restitutionsverfahren eine Immobilien zurückübertragen wurde (vgl. Hackenbroch 2007: S.72).

Neuere Eigentümer in den ostdeutschen Städten verhalten sich zu ihren Immobilien anders als die alteingesessenen Eigentümer und die Eigentümer westdeutscher Immobilien, die näher an den Beständen wohnen (vgl. BBSR 2011: S. 126).

Käufer, die ihre Immobilien nach 1990 gekauft haben, haben meist hohe Preise für die Immobilien gezahlt und dann zügig mit hohen Standards versehene Investitionen mit Krediten getätigt. Auf diese Weise ist viel historische Bausubstanz erhalten worden (vgl. Bernt 2005: S.120; vgl. Hackenbroch 2007: S.72).

Erben und Restituenten haben die Gebäude oft an neue professionelle Eigentümer verkauft, für die kurzfristige Rendite, Wertsteigerung und steuerliche Vorteile die vorwiegenden Beweggründe sind. Dies betrifft vor allem restituierte Gebäude, aber auch Wohnungen in Plattenbauvierteln, die als Kapitalanlage verkauft wurden (Bernt 2005: S.120).

Im Ergebnis dieser vielen Eigentümerwechsel nach 1990 sind viele ostdeutsche Wohnungen, vor allem in Altbauvierteln, im Besitz vieler professioneller Eigentümer, die nicht aus der Region kommen und sich voraussichtlich wenig in die Stadtumbauprozesse involvieren lassen.

9.2.1.2 Alter

Ein Großteil der Vermieter sind ältere Personen. In der Studie vom BMVBS, in der Vermieter ausgewählter Städte befragt wurden, zeigte sich eine Altersstruktur mit über 70 % über 50-Jähriger (vgl. BMVBS 2007b: S.64). Ältere Eigentümer sind nach den derzeitigen Studienlagen seltener bereit zu investieren, ihre Immobilien weisen

oft einen Modernisierungstau auf (BMBVS 2007c: S.10). Der Umgang mit der Immobilie ist geprägt von kurzen Planungszeiträumen und geringerem Interesse an Aufwertung. Das zur Verfügung stehende Einkommen sinkt im Rentenalter und die Neuaufnahme von Krediten wird einerseits gescheut, andererseits werden Kredite an Rentner von den Banken selten gewährt. Oft werden die Einnahmen aus der Vermietung für den laufenden Lebensunterhalt genutzt, ohne Rücklagen für kommende Investitionen an der Immobilie zu bilden.

9.2.1.3 Wohnsitz

Die beiden vom BMVBS herausgegebenen Studien zu Kleineigentümern kommen in den untersuchten Städten zu dem Ergebnis, dass etwa 25 bis 50 % der Eigentümer innerhalb der Kommune wohnen, in der das Vermietungsobjekt liegt (vgl. BMBVS 2007c: S.10; BMVBS 2007b: S.61). In Ostdeutschland gibt es einen recht hohen Anteil an Eigentümern, die in Westdeutschland wohnen. Als Grund für die hohe Quote werden zum einen die vielen Immobilienkäufe Westdeutscher nach 1990 sowie Erbgemeinschaften oder Restituenten angeführt (vgl. Hackenbroch 2007: S.75; vgl. BMVBS 2007b: S.62). Viele solvente Westdeutsche, die nach der Wende Eigentümer von Immobilien geworden sind, haben nach dem Eigentumswechsel umfangreich in ihre Objekte investiert. Davon abgesehen wird jedoch eher damit gerechnet, dass ortsansässige Eigentümer sich in der Tendenz mehr im Stadtumbau engagieren und einbinden lassen. Ebenso werden von ortsfernen Eigentümern oft gewerbliche Hausverwaltungen beauftragt, sich um die Belange der Immobilie zu kümmern (vgl. Hackenbroch 2007: S.75).

9.2.1.4 Einkommen

Die Einkommenssituation der privaten Eigentümer wird als wesentlicher Faktor für das Investitionsverhalten angesehen. Je geringer das Einkommen ist, desto geringer fallen die Investitionen aus (vgl. Hackenbroch 2007: S.74). In Abhängigkeit vom Wohnsitz der Eigentümer ist festzustellen, dass Eigentümer mit Wohnsitz in den alten Bundesländern über ein höheres Einkommen verfügen als Eigentümer, die in Ostdeutschland wohnen. In den Studien ist

das Einkommen westdeutscher Eigentümer auch überdurchschnittlich hoch im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (vgl. BMVBS 2007b: S.66).

Für die strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland stellt die geringe Investitionsmöglichkeit der Eigentümer eine Schwierigkeit dar. Oft müssen noch laufende Kredite aus vergangenen Investitionen bedient werden, und die Banken vergeben Kredite an private Eigentümer nur unter strengen Auflagen. Bestehende Belastungen werden oft durch die Mieteinnahmen gedeckt, ein Ausfall der Mieteinnahmen wie bei hohen Leerständen kann zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten, schlimmstenfalls zur Zwangsversteigerung führen. Von den bestehenden steuerlichen Abschreibungen können diese Eigentümer nicht profitieren, da ihre Einkommen insgesamt zu gering sind (vgl. Hackenbroch 2007: S.74; vgl. Spieker 2005: S.111).

9.2.1.5 Professionalisierung

Die Gruppe der Kleineigentümer kann darüber hinaus auch unter dem Gesichtspunkt der Professionalität der Bewirtschaftung differenziert werden. Im Gegensatz zum sogenannten Amateurvermieter achten professionelle Kleinvermieter stärker auf Renditeaussichten und günstige Angebote (vgl. BMVBS 2007b: S.95). Um ihr Ziel einer umsatzstarken Vermarktung der Immobilien zu erreichen, verfügen sie über gute Marktkenntnisse und oftmals fundierte Fachkenntnisse. Die Befragung von Eigentümern im Rahmen von Studien des BMVBS aus dem Jahr 2007 zeigt, dass die professionellen Kleineigentümer mehr Erfolg bei der Vermarktung haben und ihre Immobilien eine geringere Leerstandsquote aufweisen als die der Amateurvermieter. Ihre weitreichenderen Kenntnisse zu steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten, demografischen Entwicklungen und staatlichen Förderprogrammen setzen sie gezielt ein und investieren sicher kalkuliert in einzelne Objekte (vgl. BMVBS 2007b:96; Stöhr 2005: S.106). Mit den Investitionen tragen sie in den repräsentativen innerstädtischen Stadtgebieten zur Konsolidierung der Immobilien bei (vgl. Sommer 2007: S.155f).

In starkem Kontrast dazu stehen die Amateurvermieter, denen es vor allem an

wohnungswirtschaftlichen Fachkenntnissen mangelt (vgl. Bernt 2005: S.122). Mit der Bewirtschaftung einer Immobilie bei stabiler wirtschaftlicher Entwicklung sind sie bereits tendenziell überfordert, trotzdem verwalten sie ihre Wohnungen oft selbst (vgl. BMVBS 2007b: S.65). Sie verfügen meist über deutlich weniger Eigenkapital, erwirtschaften weniger Überschüsse und können daher kaum Kredite finanzieren und wenig investieren (vgl. Schiffers 2008: S. 384; Bernt 2005: S.122). Ihre Immobilien sind damit in der Tendenz stärker von Leerständen betroffen, da sie aufgrund von fehlenden Investitionen eine geringere Qualität aufweisen und weniger nachgefragt werden (vgl. Bernt 2005: S.122). Amateurvermieter sind schlecht über mögliche Förderungen informiert, gleichwohl fehlen auch passende Förderungen für diese Vermietergruppe. Die Bereitschaft am Stadtumbau mitzuwirken dürfte durch die direkte Betroffenheit relativ hoch sein (vgl. Stöhr 2005: S.127; vgl. Ohde 2010: S.101).

9.2.2 Typisierung nach Nutzungsinteressen und Bewirtschaftungsstrategien

Untersuchungen und Unterteilungen bezüglich des Verhaltens privater Kleineigentümer und ihrer Bewirtschaftungsstrategien nehmen Reimann 2000 und die Autoren der vom BMVBS herausgegebenen Studie „Private Eigentümer im Stadtumbau“ vor. Die Differenzierung ist nicht deckungsgleich. Während Reimann die Kleineigentümer nach Verwertungs- und Nutzungsinteresse in vier Gruppen unterteilt (siehe Abb.13), nehmen die anderen Autoren eine Unterteilung in drei Kategorien nach dem perspektivischen Umgang mit der Immobilie vor. So unterteilen sie die Eigentümer in Bestandsverbesserer, Bestandserhalter und Exit-Strategen auf. Es wird im Folgenden eine Zusammenschau beider Einteilungen vorgenommen.

9.2.2.1 Bestandsverbesserer

Die Bestandsverbesserer sind diejenigen Eigentümer, die Modernisierungsinvestitionen vornehmen. Dies sind etwa 10 bis 20 % der privaten Eigentümer. Insbesondere Selbstnutzer und Objektliebhaber sind in dieser Gruppe zu finden. Ebenso werden ortsansässige Bauunternehmer und Eigentümer städtebaulich besonders bedeutsamer Objekte, die bereits modernisiert wurden, dazu gerechnet (vgl. BMVBS 2007c: S.11). Bestandsverbesserer haben eine unterdurchschnittliche Renditeerwartung. Sowohl die von Reimann als „Stadtbürger“ bezeichneten Eigentümer als auch die „Wohneigentümer oder Selbstnutzer“ können demnach der Gruppe der Bestandsverbesserer zugeordnet werden.

Der Stadtbürger hat nach Reimann ein hohes Verwertungs- und Nutzungsinteresse. Für ihn bildet die Immobilie eine langfristige Kapitalanlage und Altersvorsorge (vgl. Reimann 2000: 123f). Zu dieser Gruppe gehören auch diejenigen Eigentümer, die mit dem Immobilienbesitz einen langjährigen Familienbesitz aus Tradition pflegen (vgl. BBSR 2011: S.126).

Reimann nennt als eine weitere Gruppe die Wohneigentümer oder Selbstnutzer. Ihr Interesse liegt vorwiegend darin, die Immobilie für ihre eigenen Bedürfnisse bestmöglich zu entwickeln. Sie identifizieren sich stark mit dem Eigentum und dem Umfeld, so dass ihre Teilnahme- und Investitionsbereitschaft im Stadtumbau als groß eingeschätzt wird. (vgl. Stöhr 2005: S.126; vgl. BMVBS 2007c: S.10)

9.2.2.2 Bestandserhalter

In eine weitere Gruppe eingeordnet werden, können Eigentümer, die lediglich Investitionen vornehmen, die zum

Nutzungsinteresse	Verwertungsinteresse	
	hoch	niedrig
hoch	Stadtbürger oder der nutzungs- und verwertungsorientierte Eigentümer	Wohneigentümer oder der überwiegend nutzungsorientierte Eigentümer
niedrig	Verwertungseigentümer oder der überwiegend verwertungsorientierte Eigentümer	atypischer Eigentümer oder der weder nutzungs- noch verwertungsorientierte Eigentümer

Abb. 13: Typologie von Miethauseigentümern nach Interessen

EXKURS Restitution

Restitution bezieht sich in diesem Kontext auf die Rückübertragung von Grundstücken und Vermögenswerten im Gebiet der neuen Bundesländer an frühere Eigentümer. Ziel des Gesetzgebers war es, „besondere Zwangsmaßnahmen“ im vermögensrechtlichen Bereich rückgängig zu machen und damit teilweise die Eigentümerstruktur von vor 1949 bzw. vor 1933 wiederherzustellen (vgl. BMF 2001: S.7; vgl. Hackenbroch 2007: S.65). Dies betrifft zwei Gruppen von Eigentümern:

1. Verfolgte des Nationalsozialismus, denen während der NS-Regierung das Vermögen entzogen worden war. Diese bekamen im Rahmen der deutschen Wiedergutmachungspolitik Eigentum rückerstattet bzw. es erfolgte eine mittelbare Übertragung von Vermögen an jüdische Organisationen.

2. Eigentümer, die während der DDR-Zeit enteignet wurden. Im „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“ wurde festgelegt, „wie DDR-Volkseigentum in privates Immobilieneigentum umgewandelt“ werden sollte (vgl. BMF 2001: S.7). Die Regelungen betreffen folgende Fälle:

a) „entschädigungslose Enteignung oder Enteignungen gegen eine diskriminierend niedrige Entschädigung“ sowie Fälle „staatlicher Zwangsverwaltung des Flüchtlings- und Westvermögens“

b) „Enteignung als Ergebnis unlauterer Machenschaften“ (z.B. Eigentumsaufgaben zwecks Erlangung einer Ausreisegenehmigung)

c) „Überführung in Volkseigentum aufgrund von ökonomischen Zwängen“ („Überschuldungsfälle“).

d) Entzug von Vermögen im Zusammenhang mit „rechtsstaatswidrigen straf-, ordnungsstraf- und verwaltungsrechtlichen Entscheidungen“ (BMF 2001: S.7).

Mit der Restitution veränderte sich die Eigentümerstruktur in den ostdeutschen Städten erheblich. Vor allem in Ost-Berlin und in Leipzig sind anteilig viele Restituten durchgeföhrt worden (vgl. Reimann 2000: S. 39). Die Rekonstruktion der kleinteiligen Eigentümerstruktur war nur kurzzeitig erfolgreich, ein Großteil der Alteigentümer verkaufte seine Immobilien im Anschluss an die Restitution. Dies führte dazu, dass heute ein Großteil des Immobilienvermögens lokal ungebundenen Eigentümern gehört, deren Interesse vorrangig nicht in der langfristigen und sozial verträglichen Nutzung der Immobilien liegt (vgl. Reimann 2000: S.77; S. 174).

Sie nehmen Investitionen nur zeitlich verzögert vor (vgl. BMVBS 2007c: S.11; Nordalm 2008: S. 51).

Die von Reimann bezeichnete Gruppe der „verwertungsorientierten Eigentümer“ kann hier mit eingeordnet werden, wenn die Renditeorientierung, die diesen Eigentümern zugesprochen wird, langfristig ist und ihr Motiv der Werterhalt ist (vgl. Reimann 2000: S.126f).

Es ist denkbar, dass ein Teil der Bestandserhalter mit mehr Informationen und Förderungen in Stadtumbauprozesse eingebunden werden kann.

9.2.2.3 Exit-Strategen

Haben jedoch die nach Reimann eingeschätzten verwertungsorientierten Eigentümerkurzfristige Renditeerwartungen, kann man sie eher zu den Exit-Strategen zählen. Diese Gruppe umfasst bis zu 30 % der privaten Eigentümer. Nach der Einteilung im Rahmen der Studie sind sie in finanziellen Schwierigkeiten und sehen nur geringe Renditechancen in der Immobilie, haben aus Altersgründen das Interesse verloren oder sind an Verkaufsgewinnen interessiert (vgl. BMVBS 2007c: S.11; Nordalm 2008: S.51).

Als besondere Gruppe der Exit-Strategen können auch die von Reimann als „atypisch“ bezeichneten Eigentümer gehandelt werden. Diese haben nach Reimann weder Nutzungs- noch Verwertungsinteressen. Sie haben ihre Gebäude aufgegeben, weil sie selber überschuldet sind und sich kein Käufer finden lässt. Ebenso können Erbgemeinschaften dazu zählen, bei denen die Erben unterschiedliche Interessen verfolgen und Investitionen auf diese Weise blockiert werden (vgl. Reimann 2000: S.122).

Möglicherweise können kommunale Entwicklungsgesellschaften von Exit-Strategen Immobilien erwerben. Gebäude mit besonderer Schlüsselfunktion für die Stadt könnten durch einen Zwischenerwerb vor dem weiteren Verfall geschützt und anschließend mit Auflagen zur Aufwertung für den Neuerwerber weiter verkauft werden (vgl. BMVBS 2007c: S.16).

Substanzerhalt und Werterhalt des Gebäudes führen. Mit 60 bis 80 % gehören zu dieser Gruppe die meisten privaten Eigentümer.

9.2.3 Kooperationshemmnisse zwischen Eigentümern und Kommunen

Die Forschungsergebnisse zu den Kleineigentümern weisen bereits auf Hemmnisse hin, die eine Kooperation zwischen Kommune und Eigentümern erschweren:

9.2.3.1 Mangelhafte Information der Eigentümer

Damit Eigentümer in die Stadtumbauprozesse eingebunden werden bzw. sich selber aktiv in die Prozesse einbringen, müssen sie zunächst Kenntnisse über die demografischen Veränderungsprozesse und die Pläne der Kommunen erlangen. Die meisten betrachteten Studien benennen allerdings Informationsdefizite in wesentlichen Punkten:

- fehlende Kenntnisse zur Entwicklung des Wohnungsmarktes und Nachfragerinteressen (vgl. Sommer 2007: S.156, vgl. Spieker 2005. S.111)
- weitreichende Unkenntnis über bestehende Fördermöglichkeiten und Stadtumbauplanungen (vgl. BMVBS 2007b: S.89; vgl. Hackenbroch 2007: S.67), Unkenntnis zu den Plänen der Kommunen für das Gebiet, in dem ihre Gebäude liegen und die Gesamtstrategie der Kommune (gefragt wurde nach Abrissplanungen, Aufwertungsmaßnahmen und Gesamtkonzept der Stadt) (vgl. BMVBS 2007: S.43f).

9.2.3.2 Erwartungshaltungen

Es besteht bei den Eigentümern eine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Handeln der Kommunen und Schwellenängste vor dem Umgang mit Behörden. (vgl. BMVBS 2007c: S.77)

Es wird angemerkt, dass Eigentümer das Gefühl haben, es ginge bei der Kooperation mit der Kommune lediglich darum, dass Eigentümer Maßnahmen bezahlen sollten. Dieser Eindruck führt zu einer Abwehrreaktion auf kommunale Bestrebungen zur Kooperation. Tatsächlich wird vermehrt von der „Aktivierung privaten Kapitals“ gesprochen (vgl. DV 2007: S.120; vgl. H&G 2007).

Gleichzeitig wird aber auch davon gesprochen, dass Eigentümer hohe Erwartungen und großes Vertrauen in die Arbeit der Kommune im Stadtumbau haben (vgl. BMVBS 2007: S.48; vgl. DV 2007: S.121).

9.2.3.3 geringer Organisationsgrad

Private Kleineigentümer sind darüber hinaus schlechter organisiert und untereinander vernetzt als große Wohnungsunternehmen. Es besteht ein ungleiches Machtverhältnis: Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen GdW vertritt seine Mitglieder mit großem politischen Gewicht. In Grundeigentümerverbänden sind jedoch die wenigsten privaten Eigentümer organisiert. Mit wenigen Mitglieder und relativ schwachen Ortsvereinen sind diese nicht repräsentativ. Damit haben diese eine schwache Position, um politisch Interessen einzubringen (vgl. Hackenbroch S. 48-49; 68; vgl. Sommer 2007: S.156).

9.2.3.4 Grundstücks- und Immobilienwerte

Für bestimmte Stadtumbauplanungen bietet sich eine Änderung der Eigentumsverhältnisse an, um den bestehenden Stillstand zu beenden. Jedoch stehen oftmals die geltenden Richtwerte zur Ermittlung des Boden- bzw. Verkehrswertes (siehe auch Kapitel 4) und die hohen Werterwartungen der Grundstückseigentümer dem entgegen (vgl. BMVBS 2007d: S.68).

9.2.3.5 Arbeitsaufwand für die Kommunen

Auch werden in der Literatur zu Privateigentümern Punkte aus der Arbeit der Kommunen benannt, die für die Kooperation nicht förderlich sind. Obwohl Kommunen die privaten Eigentümer als wichtige Partner für ihre Stadtumbauprojekte ansehen, wird der mit der Anbahnung und Zusammenarbeit verbundene hohe Aufwand gescheut (vgl. BMVBS 2007d: S.85). Im Vergleich zu Unternehmen, die über große Bestände verfügen, müssen für eine Einbindung in gleicher Größenordnung an privaten Beständen eine Vielzahl von Eigentümern angesprochen und Absprachen mit ihnen getroffen werden (Sommer 2007: S.159). Aus Sicht der Kommunen fehlen vor allem Förderanreize, damit sie den Kleineigentümern etwas an-

bieten können, um eine Kooperation reizvoll erscheinen zu lassen (vgl. BMVBS 2007: S.135).

9.3 Fazit

Die vorgestellten Untersuchungen zu Immobilieneigentümern stellen verschiedene mögliche Typisierungen bzw. Gruppierungen vor. Die Handlungsmuster und Entscheidungswege scheinen sehr unterschiedlich zu sein. Im Ergebnis der Untersuchungen bleibt die Vermutung, dass Unternehmen mit ihren Beständen professionell agieren, private Eigentümer kleinerer Bestände diese weniger professionell bewirtschaften. Auch wenn einige Faktoren benannt werden (Alter, Wohnsitz, Einkommen), kann damit das eigentliche Verhalten der Eigentümer nicht erklärt werden. Es steht weiter im Raum, dass bei den privaten Eigentümern „persönliche und ideelle Motive“ die Verhaltensmuster prägen, ohne dass diese weiter untersucht wurden (vgl. Lerz: S.43). Damit bleibt weiterhin offen, wie private Eigentümer ihre Entscheidungen zur Bewirtschaftung der Immobilie treffen und welche Ziele sie dabei verfolgen. Ebenso kann damit nicht beantwortet werden, ob und in welchem Zusammenhang das Entscheidungsverhalten von privaten Eigentümern mit Stadtentwicklungsprozessen steht.

EXKURS Aktuelle Ansätze zur Aktivierung von Eigentümern für Stadtumbauprozesse

Derzeit werden in Pilotprojekten und Forschungsvorhaben neue Ansätze zur Aktivierung von Eigentümern getestet. Eine Auswahl wird nachfolgend vorgestellt.

Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau (ESG) ist ein Forschungsprogramm des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt)(2008-2011), in dem ein freiwilliger Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien unterstützt werden soll. Die ESG sollen dabei durch gemeinsame Aktivitäten und Maßnahmen eine aktive Rolle in der Stadtentwicklung einnehmen und damit die Verwertungschancen ihrer Immobilien verbessern. Im Fokus der Betrachtung der ESG soll die Aufwertung des Quartiers und eine höhere Rentabilität innerhalb des Quartiers durch gemeinschaftliche Aktivitäten stehen. Im Rahmen des Programms wurde erstmals die Zusammenarbeit mit dem Grundeigentümergeverband Haus & Grund erprobt (vgl. Website BBSR: ESG). Es wurden 15 Modellvorhaben ausgewählt, die sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern, in innerstädtischen und innenstadtnahen Quartieren von Groß- und Mittelstädten liegen. Die Quartiere haben eine mittleren bis schlechte Immobilienmarktperspektive und Stadtumbaubedarf (vgl. Website BBSR: ESG Modellvorhaben). Die abschließenden Ergebnisse dieses Forschungsprogrammes liegen zur Zeit noch nicht vor.

Das Forschungsfeld „Kooperation im Quartier mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien“ (KIQ) ist an die Ergebnisse der ESG-Forschung angelehnt und startete Ende 2011. Übergeordnete Ziele sind dabei die „Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere und die zukunftsgerichtete Anpassung der Wohnungsbestände“. Diese Ziele sollen durch eine Kooperation der Kommune mit Institutionen und Multiplikatoren erreicht werden, hier explizit mit Haus & Grund. Aufgabenstellung der Eigentümervereine im Rahmen dieses Forschungsfeldes ist die Beratung und Aktivierung der privaten Immobilieneigentümer hinsichtlich eines Engagements für ihre Immobilie und das Quartier (vgl. Website BBSR KIQ). Die elf ausgewählten Modellvorhaben sollten im Frühjahr/Sommer 2012 mit der eigentlichen Aktivierung und Beratung der privaten Immobilieneigentümer beginnen, insofern stehen die Erfahrungen aus diesem Forschungsfeld noch aus (vgl. Website BBSR KIQ Konzept).

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat bereits mit dem Projekt „Beratungsnetzwerk IdEE“ (Innovation durch EinzelEigentümer) eine Zusammenarbeit mit Haus & Grund NRW angestoßen. Ziel ist es auch hier, private Einzeleigentümer in ihrem Engagement für die eigene Wohnimmobilie zu unterstützen, Vermietern Grundinformationen zu vermitteln, mit denen sie erkennen können, was an der eigenen Immobilie verbessert werden kann und wie ggf. mit anderen Eigentümern zusammen auch das Wohnumfeld aufgewertet werden kann (vgl. Website MBV/NRW).

Im Rahmen der IBA wurde für eine einzelne Straße (Ludwigstraße) in Koethen versucht, geleitet durch Ansätze der homöopathischen Medizin, durch Setzung von gezielten Impulsen Veränderungsprozesse zu bewirken. Nach Erstgesprächen, in denen es nicht nur um konkrete Aussagen ging, sondern auch um Stimmungen und Haltungen, die die Befragten bei der Antwort zeigten, wurden Impulse gesetzt, um die Bewohner der Straße zu Reaktionen anzuregen. Auf diesem Wege sollten mögliche Lösungswegen oder -ansätzen entstehen, die für die klassische Stadtplanung nicht offen zutage treten (vgl. Website Homöopathie Koethen). Die Entwicklung der Ludwigstraße ist unter diesem Ansatz positiv verlaufen. Der sehr experimentelle Ansatz ist ein „Einzelfall einer qualitativen, (ergebnis-)offenen und prozesshaften Gebietsentwicklung, deren Steuerung anhand qualitativer Kriterien erfolgt“ (vgl. Beeck et.al. 2010: S.35). Ob diese Art der Steuerung weitere Anwendung finden wird, bleibt offen. Nach Aussage von Curt Kösters, der als homöopathischer Arzt den Prozess mit begleitet hat, sei die Prozessoffenheit, die für diese Methode essenziell ist, in der Verwaltung zunächst nicht vorhanden gewesen (vgl. Kösters 2012).

Die Stadt Leipzig hat eine Bandbreite an neuen Ansätzen entwickelt, um einen aktiveren Umgang mit leer stehenden Altbauten auszuprobieren. Grundlage sind dabei Gestattungsvereinbarungen, die bereits seit 1999 als informelles Handlungsinstrument in Leipzig dienen. Auf ihrer Grundlage ist es möglich eine zeitlich befristete Nutzung von brachliegenden Grundstücken zu vereinbaren. Dies nutzt die Stadt, um einer Negativwirkung von desolaten und ungeordneten Grundstücken entgegenzuwirken. Auf die Gestattungsvereinbarungen baut auch das Konzept der Wächterhäuser auf. Eigentümer leer stehender Häuser werden dabei mit engagierten Nutzern über den Verein Haushalten e.V. zusammengebracht. Die Nutzung des Hauses verhindert Vandalismus und grenzt Witterungsschäden ein, weil Nutzer diese schnell entdecken und beheben können. Eigentümer profitieren von dem Konzept, weil sie von Kosten und „von der generellen Sorge um das Haus“ entlastet werden. Auf der anderen Seite profitieren die Nutzer, die über das Haus „wachen“. Günstige Nutzungskonditionen entstehen durch handwerkliche Eigenarbeit und die Kontrolle des Gebäudes (vgl. Website Haushalten e.V.).

Altbaukataster und Baulückenkataster. Als Strategie zur Aktivierung von Eigentümern unsanierter Immobilien und freier Flächen haben inzwischen einige Städte begonnen, eine systematische Erfassung von Grundstücksdaten und der Bewirtschaftungssituation vorzunehmen. Als Beispiele seien hier die Städte Wurzen, Prenzlau, Duellmen, Titz und Gotha genannt. Auf Grundlage solcher Erhebungen können Kommunen Eigentümer gezielt ansprechen oder spezielle Instrumente zur Aktivierung einsetzen. So wurden beispielsweise im Rahmen des REFINA-Projektes „Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung“ Baulücken kartiert und es konnten durch eine gezielte Information und Beratung der Eigentümer Baulücken neu genutzt werden (Müller-Herbers et.al.2011:S.124f). Darüber hinaus werden vereinzelt Kommunen bereits als Makler oder Projektentwickler für Immobilien oder Freiflächen in der Stadt aktiv, um massive Leerstände und Freiflächen in den Innenstädten wieder nutzbar zu machen (vgl. z.B. Gotha mit einer Immobilien und Flächenbörse).

10. Theorien zum Entscheidungsverhalten

Im vorangegangenen Kapitel wurde deutlich, dass die bisherigen Forschungen zu privaten Eigentümern in Stadtumbauprozessen viele Fragen zum Entscheidungsverhalten unbeantwortet lassen. Insbesondere innerstädtische Quartiere werden im Rahmen von Stadtumbauprozessen als identitätsbildend und erhaltenswert eingestuft und daher in Zukunft weiterhin im Fokus der Stadterneuerung stehen. Da aber insbesondere innerstädtische Quartiere überwiegend Bestände kleinerer privater Eigentümer sind, gilt es, diese Eigentümer für den Stadtbau zu aktivieren und sich mit ihrem Entscheidungsverhalten auseinanderzusetzen. Bisher veröffentlichte Forschungen zum Entscheidungsverhalten von Immobilieneigentümern gehen implizit oder explizit davon aus, dass Eigentümer ihre Entscheidungen gemäß dem Rationalitätsprinzip (Rational-Choice-Theorie) treffen (vgl. BMVBS 2007c; vgl. Diaz 2010: S.203; vgl. Kortmann 2007: S.17, vgl. Bernt 2005: S.115), obwohl bereits Ipsen et.al 1981 (Ipsen zitiert in Krüger et.al. 2010: S.13) festhielten, dass das Handeln vieler Eigentümer „in einem relativ geringem Maße marktwirtschaftlich rational“ ist. In der vorliegenden Arbeit wird versucht, die Theorie zur Verhaltensökonomie auf das Entscheidungsverhalten von Immobilieneigentümern zu übertragen. Ziel ist es herauszufinden, ob die Ansätze der Psychologischen Ökonomik, angewandt auf das Verhalten von Immobilieneigentümern, deren Verhalten besser erklären und dazu genutzt werden können, neue Erkenntnisse für den Umgang mit Eigentümern in Stadtumbauprozessen zu gewinnen. Dazu wird zunächst im folgenden Abschnitt die zu meist von Planenden und Politikberatern zugrunde gelegte Rational-Choice-Theorie in ihren Grundzügen kurz skizziert, um darauf folgend die Ansätze einer Theorie zur Psychologischen Ökonomik zu erläutern.

10.1 Rationalitätsprinzip

und die Vorstellung eines

„Homo Oeconomicus“

Die klassische Ökonomie baut ihr theoretisches Konzept auf der Annahme eines Homo Oeconomicus auf. Demnach handeln Menschen ausschließlich nach wirtschaftlichen Zweckmäßigkeitserwägungen. Ihnen

wird unterstellt, dass sie über ein vollständiges, widerspruchsfreies Zielsystem verfügen und mit gegebenen Mitteln immer das bestmögliche Ergebnis bzw. ein vorgegebenes Ziel mit geringstmöglichem Aufwand erreichen (vgl. Gawel 2009: 10). Weiterhin „überblicken sie demnach alle Handlungsalternativen (vollständige Information), wissen mit welcher mathematischen Wahrscheinlichkeit bei welcher Option welche Konsequenzen eintreten“ (Vaillant 2001: S.1). Im Hinblick auf Entscheidungssituationen bedeutet das nach Osterloh 2007:

- „Alles Geschehen kann auf individuelles Handeln zurückgeführt werden.
- Präferenzen und Restriktionen werden strikt getrennt.
- Annahmen über Präferenzen:

Die Präferenzen des Individuums sind gegeben und unveränderlich. Das individuelle Handeln ist nur durch Restriktionen und äußere Anreize bestimmt.

Die Präferenzen können nicht unmittelbar, sondern nur als beobachtetes Verhalten ermittelt werden.

Individuen handeln eigennützig, nicht prosozial. Sie berücksichtigen in ihren Nutzensvorstellungen keine Präferenzen anderer Menschen.

- Annahmen über Restriktionen:

Es gibt keine Unterschiede zwischen Individuen bei der Wahrnehmung der Restriktionen und Anreize.

Individuen handeln vollständig rational, das heißt sie sind in der Lage, ihr Nutzenmaximum bei gegebenen Restriktionen zu bestimmen“ (Osterloh 2007: S. 83f).

Dieses Vorstellungsmodell vereinfacht das Entscheidungsverhalten von Menschen, so dass es möglich ist, ihr Verhalten in bestimmten Situationen vorauszusagen und zu erklären (vgl. Enste et.al. 2011: S.11). Treten im Verhalten Abweichungen von diesen Prinzipien auf, geht die ökonomische Lehre davon aus, dass Menschen Fehler machen und falsche Entscheidungen treffen

können; dies wird aber eher als zufällige Abweichung betrachtet (vgl. Vaillant 2001: S.1).

Dieses Theoriemodell ist jedoch nur sehr eingeschränkt realitätsbezogen, wesentliche empirische Befunde aus der experimentellen und verhaltensorientierten Wirtschaftsforschung widersprechen diesen Vorstellungen, werden jedoch nicht integriert (vgl. Enste et. al. 2011: S.11; vgl. Vaillant 2011:S.2). Die Forschungsergebnisse zeigen, dass das menschliche Entscheidungsverhalten auch sehr stark über Emotionen gesteuert wird. In einer Abwägung von „impulsiver Bedürfnisbefriedigung auf der einen und des eher kognitiv-reflexiven Moments auf der anderen Seite entsteht ein Spannungsverhältnis [...] zwischen Rationalität und Gefühlen“ (Falk zitiert in Vaillant 2011:S.2). Die Psychologische Ökonomik hat sich seit den 1970er Jahren daher innerhalb der Wirtschaftswissenschaften als eigene Disziplin etabliert und versucht stärker zu überprüfen, wie das menschliche Entscheidungsverhalten in unterschiedlichen Situationen tatsächlich ist (vgl. Vaillant 2001: S.2).

10.2 Ansätze der

Psychologischen Ökonomik

Die Psychologische Ökonomik untersucht daher systematische Abweichungen des menschlichen Handelns vom Modell des Homo Oeconomicus. Bis auf die erste Annahme, dass alles Geschehen auf individuelles Handeln der einzelnen Menschen zurückzuführen ist, revidiert die Psychologische Ökonomik nach den Ausführungen Osterlohs alle anderen Annahmen: Sie stellt insbesondere die Rationalität, die Selbstkontrolle und den Eigennutzen in Frage:

10.2.1 Beschränkte Rationalität (bounded rationality)

Die ersten Grundlagen und Ansätze zur verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie wurden von Barnard 1938 gelegt, später von Simon 1955 und 1981 und March 1990 weiterentwickelt (Bogumil et.al. 2009: S.166). Danach wird im Gegensatz zur klassischen Ökonomie zunächst davon ausgegangen, dass der Mensch lediglich über eine begrenzte

Kapazität zur Informationsverarbeitung verfügt. Entsprechend ordnet Simon 1981 die Möglichkeit, Entscheidungen rational treffen zu können, in drei Kategorien ein (vgl. Simon 1981: 115ff zitiert in Enste et.al.):

1. unvollständiges Wissen und Information
2. Unsicherheit kommender Ereignisse
3. begrenzte Auswahl an Entscheidungsalternativen.

Darauf aufbauend formuliert Simon, dass unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen menschliche Entscheidungen durchaus als „vernünftige“ Entscheidungen verstanden werden können. Die von Simon formulierte „bounded rationality“ ist in der Wirtschaftswissenschaft im Wesentlichen akzeptiert und anerkannt. Ebenso erhielt Kahnemann 2002 den Wirtschaftsnobelpreis für seine Studien auf dem Gebiet der Verhaltensökonomik, die er erfolgreich auf das Entscheidungsverhalten von Handelnden an der Börse übertrug (vgl. Enste et.al. 2011: S.13).

Dennoch werden die Erkenntnisse zur begrenzten Rationalität bei der formalen Modellierung oft nicht beachtet, sondern vielmehr restriktiv ausgeschlossen. Im Ergebnis wird in der Theorie der Wirtschaftspolitik und den daraus abgeleiteten Empfehlungen nur selten auf die Erkenntnisse Simons eingegangen (vgl. Enste et. al. 2011: S.13).

Folgt man jedoch der begrenzten Rationalität, können Individuen ihren Nutzen nicht maximieren, und die im klassischen Ökonomiemodell bereits genannten Abweichungen zeigen sich nicht etwa als „Ausreißer“, die durch menschliche Fehler bedingt sind. Vielmehr sind diese Abweichungen, oder Anomalien, nicht zufällig, sondern folgen systematischen Bedingungen und führen beispielsweise zu Wahrnehmungsverzerrungen, die auch Bias genannt werden (vgl. Osterloh 2007: S.92). Einige dieser beobachteten, vom rationalen Konzept abweichenden Verhaltensweisen sollen im Folgenden genannt werden:

Frames: Frames, als handlungsleitende Ziele oder Leitmotive verstanden, können erklären, warum Akteure in gleichen

Situationen aufgrund von unterschiedlichen Situationsdefinitionen zu anderen Ergebnissen und Entscheidungen kommen. Ein dominierender Frame beeinflusst die Bewertung der Alternativen (vgl. Enste et.al.2011: S.16). Framing bedeutet nach Osterloh z.B. auch, dass die Wahrnehmung einer Entscheidungssituation von der Präsentation abhängig ist. Bei gleichem Sachverhalt wird eine Darstellung, die die Verluste betont, ungünstiger beurteilt, als eine Darstellung, welche die Gewinne hervorhebt (Osterloh 2008: S.5). Ebenso führt Osterloh an, dass ein Frame auch sozial angemessenes Verhalten im Sinne des Gemeinwohls sein kann (vgl. Osterloh 2007: S.94).

Anspruchserfüllung (satisficing): Menschen sind keine Nutzenoptimierer. Sie „suchen nur so lange nach Alternativen, bis sie eine Lösung gefunden haben, die „gut genug“ erscheint“ (Bogumil et.al. 2009:S.166). Wann eine befriedigende Lösung erreicht ist, hängt vom persönlichen Anspruch ab, der wiederum von der Erfahrung des Einzelnen abhängt (vgl. Bogumil et.al. 2009:S.166).

Verlustaversion (loss aversion): „Die Wahrnehmung einer Entscheidungssituation unter Unsicherheit ist davon abhängig, ob das Problem gemessen an einem Referenzpunkt als ein Gewinn oder ein Verlust wahrgenommen wird“ (Osterloh 2008:S.6). Es wird mehr Anstrengung unternommen, einen Verlust zu vermeiden, als einen gleich hohen Gewinn zu erzielen, so dass Verluste stärker wiegen als Gewinne (vgl. Enste et.al.: S.18; Osterloh 2008: S.6).

Ankereffekt (anchoring): Anker werden als eine ursprünglich generierte Information betrachtet, die als Ausgangspunkt von Ergebnisschätzungen dient. Völlig willkürlich gesetzte Anker nehmen Einfluss auf den Entscheidungsprozess, so dass neue Informationen in der Folge weniger Berücksichtigung finden (vgl. Enste et. al. 2011: S.16; vgl. Osterloh 2007: S.93). Dieser Effekt wurde vor allem in Bezug auf Zahlen festgestellt. Zum Beispiel wirkt dieser auch vor Gericht. Sowohl für die vom Kläger begehrte Schadensersatzsumme wie auch die Höhe des Strafmaßes in Form eines Freiheitsentzuges konnte der Ankereffekt nachgewiesen werden.

Verfügbarkeitsbias (availability bias): Leicht erreichbare Informationen, auch Erinnerungen und Beispiele für Ereignisse, werden in ihrer Wahrscheinlichkeit höher eingeschätzt. Damit werden seltene Ereignisse, die große Aufmerksamkeit erregen, systematisch überschätzt (vgl. Osterloh 2008: S.6).

Rückschaubias (hindsight bias): „Individuen täuschen sich in der Sicherheit, die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses beurteilt zu haben. So glauben sie im Nachhinein zu einem höheren Prozentsatz, dass ihre Vorausschätzung richtig war“ (Osterloh 2007: S. 93).

Ausgaben-Effekt (sunk cost effect): Bereits getätigte Aufwendungen werden mit in die Entscheidung einbezogen, anstatt nur zukünftige Erwartungen zu bewerten (vgl. Osterloh 2008: S.6).

Opportunitätskosten-Effekt (opportunity cost effect): Menschen bewerten Opportunitätskosten niedriger, als direkte Kosten. Opportunitätskosten sind Kosten, die durch eine nicht genutzte Alternative entstehen (vgl. Osterloh 2008: S.6).

Status-Quo-Bias (auch endowment effect): „Güter, die man schon besitzt, werden höher bewertet als solche, die man erst zu erwerben gedenkt“ (Osterloh 2008: S.6).

Es zeigt sich in empirischen Studien, dass auch Expertenentscheidungen von diesen Verhaltensweisen gekennzeichnet sind. Osterloh weist ferner darauf hin, dass das Verhalten von Experten sogar stärker als das der Laien die Verhaltensweisen aufzeigt (vgl. Osterloh 2008: S.6).

10.2.2 Beschränkte Selbstkontrolle (bounded self-control)

Die Psychologische Ökonomik widerspricht dem Konzept des Homo Oeconomicus und der damit verbundenen Selbstkontrolle. Osterloh führt 2008 aus, dass Menschen „oft nicht in der Lage sind, gemäß ihren Zielen zu handeln“ (Osterloh 2008: S.7). Sie könnten zwar die Ergebnisse und Folgen ihres Handelns abschätzen, entscheiden sich jedoch nicht für das Verhalten, das sie langfristig zu ihren Zielen führt. Die kurzfristigen Präferenzen dominieren die Entscheidung,

so dass die langfristigen Präferenzen nicht gezielt verfolgt werden (vgl. Osterloh 2008: S.7).

10.2.3 Beschränkter Eigennutz (bounded self-interest)

Auch bezüglich des genannten Eigennutzes widersprechen die Forschungsergebnisse der Psychologischen Ökonomik dem Handeln eines Homo Oeconomicus:

Es stellt sich heraus, dass Menschen sich nicht nur durch Eigennutz leiten lassen. Vielmehr beziehen sie prosoziale Werte mit ein. Sie sind an Kooperation interessiert und orientieren sich bei ihren Entscheidungen an Werten wie Vertrauen und Fairness; selbst wenn sie sich durch ihre eigene Entscheidung benachteiligen (vgl. Vaillant 2011: S.2; Enste et.al.2011: S.18; Osterloh 2007: S.97).

Das Eigeninteresse wird also nicht immer maximiert und ist vom Nutzen anderer abhängig. Es zeigte sich in Laborexperimenten, dass 20% der Teilnehmer Altruisten, 50% Reziprokatoren und lediglich 30% Egoisten waren (vgl. Osterloh 2008: S:8). Osterloh benutzt die Begriffe Altruisten, Reziprokatoren und Egoisten wie folgt.

„Altruisten haben das Wohlergehen ihrer Mitmenschen im Blickfeld, unabhängig vom eigenen Wohlergehen. Sie nehmen auch eigene Kosten in Kauf, um soziale Normen durchzusetzen.“ (Osterloh 2008: S.8)

„Reziprozität. Die Hilfsbereitschaft hängt von der Hilfsbereitschaft der anderen ab. Hilfsbereitschaft und Kooperationsbereitschaft ist konditional: Man verhält sich freundlich, wenn man selbst freundlich behandelt wird, man ist kooperativ, wenn auch andere zum Gemeinwohl beitragen.“ (Osterloh 2008: S.9)

Egoisten agieren in erster Linie zu ihrem eigenen Wohlergehen. Ihr Handeln ist davon bestimmt, das bestmögliche Ergebnis für sich selber zu erreichen.

Die Forschungen belegen, dass sich die sozialen Präferenzen systematisch verändern können (vgl. Osterloh 2007: S.97). Im Falle von Kooperationen sinkt entspre-

chend nach Osterlohs Darstellungen das Kooperationsniveau, wenn die Anzahl der Trittbrettfahrer/Anzahl der Egoisten steigt. Werden Trittbrettfahrer von der sozialen Gemeinschaft jedoch bestraft, herrscht fast vollständige Kooperation (Osterloh 2008: S.9).

Weiterhin wird dargestellt, dass Altruismus und Reziprozität abhängig sind von intrinsischer und extrinsischer Motivation, also von Aktivitäten, die um ihrer selbst willen ausgeführt werden, und Aktivitäten, die wegen der (von außen beeinflussten) zu erzielenden Belohnung oder der befürchteten Bestrafung ausgeführt werden. Extrinsische Anreize können intrinsische Motive verdrängen. Die extrinsischen Anreize, wie Gebühren und Strafen wegen Fehlverhaltens, können als kontrollierend empfunden werden und den Verlust an intrinsischer Motivation nicht ausgleichen. Fällt also die intrinsische Motivation weg, können Anreize von außen zu einer gegenteiligen Reaktion führen (vgl. Osterloh 2008: S:10; vgl. Enste et.al. 2011. S.29).

10.2.4 Überleitung

Die Erkenntnisse und Erklärungsansätze der psychologischen Ökonomik stellen deutlich das Bild eines Homo Oeconomicus in Frage. Es zeigen sich damit neue Perspektiven auf das Entscheidungsverhalten von Menschen und für die vorliegende Arbeit speziell von Immobilieneigentümern. Diaz und Hansz bestätigen bereits 2007 in einer Metastudie, dass sich entsprechende Verhaltensweisen auch bei Akteuren der untersuchten Wohnungsmärkte finden lassen (siehe hierzu Diaz et.al.2007: Understanding the behavioural paradigm in property research). Zum Entscheidungsverhalten von privaten Kleineigentümern kann gemäß der Psychologischen Ökonomik davon ausgegangen werden, dass auch diese entsprechenden Verhaltensweisen unterliegen.

11. Hypothesen

Gemäß der durch Camerer/Loewenstein vorgeschlagenen Vorgehensweise, dargestellt von Osterloh (Osterloh 2008: S.14), werden im folgenden Abschnitt Hypothesen zum Verhalten von privaten Kleineigentümern aufgestellt. Dabei dienen die vorgestellten Verhaltensweisen aus der Psychologischen Ökonomik als Inspiration, um alternative Hypothesen aufzustellen oder werden direkt auf die Bewirtschaftungssituation von Immobilien übertragen. Die in der Forschungsliteratur zum Verhalten von Eigentümern genannten und beobachteten Verhaltensweisen dient als weitere Ideenquelle.

H1 Je mehr Eigentümer bereits in Ihre Immobilie investiert haben, desto weniger sind sie bereit, weitere Investitionen zu tätigen, sondern sehen eher die Kommune in der Pflicht, etwas zur Verbesserung der Lage zu tun.

Zur Formulierung dieser Hypothese rückte der Ausgabeneffekt ins Blickfeld und die Frage, ob sich dieser Effekt auch bei Investitionen in die Immobilie zeigt.

H2 Die bei einer Investition in das Gebäude entstehenden Ausgaben werden höher gewertet, als die in der Summe durch Misswirtschaft entstehenden Kosten bzw. fehlenden Einnahmen (Notfallkosten, geringere Mieteinnahmen, höhere Wartungskosten in Krisensituationen).

Diese Hypothese ist in direkter Übertragung des geschilderten Opportunitätskosteneffektes entstanden.

H3 Je weniger professionell ein Eigentümer im Markt agiert, desto eher bezieht er seine Informationen aus leicht zugänglichen Medien und neigt dazu, die in den Medien publizierten nicht alltäglichen, also seltenen Ereignisse zu überschätzen; wie zum Beispiel den glücklichen Übergang einer „Verlierer-Immobilie“ zu einem neuen Besitzer.

Grundlage für diese Hypothese bildet der beobachtete Verfügbarkeitsbias.

H4 Je weniger ein Eigentümer davon überzeugt ist, dass seine Immobilie und dessen Standort sich positiv entwickeln, desto eher neigt er dazu, angedachte Investitionen als Verluste wahrzunehmen und nicht zu investieren.

Dass Menschen dazu neigen, Verluste stärker wahrzunehmen als Gewinne wurde hier adaptiert auf die Investitionssituation von Eigentümern, diese wurde ergänzt um den Faktor Entwicklung des Standortes.

H5 Eine positive Haltung der Eigentümer zum Standort erhöht die Wahrscheinlichkeit von grundlegenden Investitionen in die Immobilie. Je unsicherer und negativer Eigentümer die Gesamtentwicklung des Standortes einschätzen, desto weniger investieren sie.

Auch hierfür bildet die Verlustaversion die Grundlage. Wobei der Einfluss des Standortes lediglich anders formuliert wurde.

H6 Eigentümer, die über die Gesamtentwicklung der Gemeinde und die zukünftigen (oder deren zukünftige) Entwicklungspläne informiert werden, bewerten zuerst erhaltene Informationen stärker, als die folgenden.

Diese Hypothese wurde in Anlehnung an den Ankereffekt formuliert.

H7 Je positiver die Gesamtentwicklung der Kommune präsentiert wird, desto eher wird sie auch von den Eigentümern günstig eingeschätzt. Eine Darstellung, die bei gleichem Sachverhalt die Entwicklung ungünstiger darstellt, wird dazu führen, dass Eigentümer diese auch schlechter empfinden.

Auf Basis der beobachteten Frames, wurde hier entsprechend formuliert, dass unterschiedliche Darstellungen bei gleichem Sachverhalt das Verhalten unterschiedlich beeinflussen.

H8 Je schlechter die gesamte Situation der Gemeinde dargestellt wird, desto eher wird Hilfe von außen erwartet und weniger Eigeninitiative ergriffen. Eigentümer sehen sich nicht in der aktiven Rolle.

Auch bei der Formulierung dieser Hypothese wird auf den Effekt von Frames aufgebaut.

H9 Eigentümer, die sich generell in Entscheidungssituationen zu ihrer Immobilie von der Kommune im Stich gelassen fühlen (z.B. weil sie nicht beraten werden oder keine finanzielle Unterstützung erhalten) werden Verluste stärker wahrnehmen als Gewinne.

Diese Formulierung stellt erneut eine Situation der Verlustaversion dar.

H10 Je mehr finanzielle Hilfen angeboten werden, desto weniger sind Eigentümer bereit, Eigenkapital für Investitionen aufzubringen.

Mit Hypothese 10 wird der Einfluss von extrinsischen zu intrinsischen Anreizen bezogen auf die Investitionsentscheidung formuliert.

H11 Je größer der Unterschied im Erhaltungszustand zwischen benachbarten Immobilien ist, desto wahrscheinlicher und schneller ist eine Veränderung zu einer Annäherung der Zustände. Vor allem bei Desinteresse und Resignation der Eigentümer ist eine Angleichung zu vielen Missständen zu beobachten. Positive Veränderungen führen dagegen nicht in gleichem Maße zu einer positiven Ausstrahlung auf andere.

Diese Hypothese deutet auch in Richtung einer Verlustaversion hin. Bestehende marode Nachbarimmobilien werden stärker bewertet als die Immobilien, die positive Veränderungen erfahren. Negativer Einfluss wiegt demnach stärker.

H12 Je mehr Kooperationsbereitschaft erwartet wird und je höher die äußeren Zwänge sind, desto weniger wahrscheinlich ist die Entstehung einer Kooperation.

Diese Hypothese wird bezogen auf extrinsische Anreize in sozialen Prozessen und eine beschränkte Selbstkontrolle hin formuliert.

12. Analyse und Auswertung der Interviews

12.1 Vorgehen. Auswahl und

Vorstellung der Interviewpartner

Um zunächst herauszufinden, welche Erfahrungen über den dokumentierten Forschungsstand hinaus in der Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern gesammelt wurden, wurde als Untersuchungsmethode leitfadengestützte Interviews gewählt. Mit ausgewählten Experten wurden anhand der Leitfragen, die aus den konkreten Erfahrungen der Experten heraus entstandenen Erfahrungen erfasst und reflektiert. Die Leitfragen zielten darauf, Faktoren, die für eine erfolgreiche Aktivierung von Eigentümern wesentlich sind, zu erfassen (siehe Interviewleitfaden im Anhang).

Im Anschluss an das Gespräch wurden die Experten gebeten, zu den formulierten Hypothesen (vgl. Kapitel 11) Stellung zu beziehen. Sie wurden gefragt, ob sich die in den Hypothesen formulierten Annahmen zum Verhalten von Eigentümern mit ihren Erfahrungen decken oder ob hier Widersprüche bestehen.

Für die Experteninterviews wurden Gesprächspartner ausgewählt, die bereits Erfahrung im Umgang mit Eigentümern in städtischen Veränderungsprozessen gewinnen konnten, entsprechende Prozesse moderiert oder wissenschaftlich begleitet haben oder die aus ihren Erfahrungen in der direkten Beratung von Eigentümern die Situation und Motivlage der Eigentümer einschätzen können.

Bei der Auswahl der Experten wurde darüber hinaus angestrebt, Erfahrungen aus verschiedenen Perspektiven aufzunehmen. Daher wurden Mitarbeiter aus Stadtplanungsämtern befragt, Vorsitzende von Eigentümerverbänden, Forschungs- und Prozessbegleiter sowie Mitarbeiter von Sanierungs- und Entwicklungsträgern.

Neun der elf Interviews wurden von der Verfasserin persönlich an den Arbeitsplätzen der Befragten durchgeführt, zwei Interviewpartner wurden telefonisch befragt.

Eine tabellarische Übersicht der Interviews

findet sich im Quellenverzeichnis der Arbeit.

Stadtplanungsämter

Herr Norbert Friedrich, Leiter des Stadtplanungsamtes Bremerhaven. Bremerhaven ist eine der ersten westdeutschen Städte, die massive Schrumpfungsprozesse benannten und in mehreren Bundesforschungsvorhaben mit eingebunden waren bzw. sind; unter anderem wurde im Stadtteil Lehe die Aktivierung von Eigentümern über eine Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG) im ExWoSt-Forschungsfeld begleitet.

Herr Dr. Steffen Fliegner, Stadtumbaumanager der Stadt Halle. Im Stadtteil Halle-Glauchau wurde im Rahmen der IBA und im Forschungsfeld ESG mit Immobilieneigentümern zusammengearbeitet.

Eigentümerverbände

Herr Thorsten Flomm, Grundeigentümerverband Haus & Grund Hamburg. Erster Ansprechpartner für die Perspektive in Vertretung der Interessen der Eigentümer.

Herr Dr. Holger Neumann, Haus & Grund Sachsen-Anhalt Magdeburg. Bereits 2002 hat der Ortsverband ein Modell zur Quartierssanierung mit privaten Eigentümern erarbeitet. Aktuell werden im Rahmen des Forschungsfeldes ESG und KIQ in Magdeburg in Zusammenarbeit mit Haus & Grund Eigentümer für Stadtumbauprozesse mobilisiert.

Herr Wolfram Kieselbach, Haus & Grund Landesverband Hessen. Im Interesse war hier der Blickwinkel als Interessensvertretung für Eigentümer sowohl in Gebieten mit starker Nachfrage als auch in Gebieten mit geringer Nachfrage in Hessen.

Herr Werner Weskamp, Haus & Grund Essen Ruhr. Hier wurde bereits im Rahmen von „IdEE - Innovation durch Einzeleigentümer“ im Quartier ein Beratungsnetzwerk für Immobilieneigentümer aufgebaut.

Forschungs- und Prozessbegleiter

Herr Martin Karsten, FORUM Bremen, langjährige Beratungs- und Prozessbegleitung von Forschungsvorhaben mit dem Schwerpunkt auf schrumpfende Regionen.

Frau Katrin Wilbert, Empirica Bonn, Erfahrungen durch Forschungsassistenten bei Modellvorhaben in Stadtumbauprozessen sowie direkte Moderation von Prozessen im Quartier.

Sanierungs- und Entwicklungsträger

Herr Frank Hultsch, Geschäftsführer der BIG Städtebau GmbH, langjährige Erfahrung in Stadtsanierungsprozessen.

Herr Torsten Witte, ProQuartier Hamburg, Erfahrungen bei der Initiierung und Begleitung von bürgerschaftlichem Engagement, Aktivierung von Eigentümern in Dortmund Nordstadt und Poznan. Aktuell Stadtumbaumanagement in Neumünster sowie als Teilverantwortlicher im Projekt HID Hamburg-Steilshoop.

Frau Frauke Rinsch, steg Hamburg, Stadtteilbüro Hamburg-Neugraben. Als Quartierentwicklerin hat Frau Rinsch direkte Erfahrungen im Umgang mit Eigentümern sammeln können. Ihre Perspektive war auch von Interesse, weil die Verfasserin in diesem Gebiet bereits selber Erfahrungen mit der Aktivierung von Immobilieneigentümern sammeln konnte und diese mit der jetzigen Perspektive von Frau Rinsch abgleichen konnte.

Ziel der Interviews war es, zu ermitteln, welche Faktoren für das Engagement eines Eigentümers sowohl für seine Immobilien, als auch für den Stadtteil eine Rolle spielen. Dabei wurde explizit nach Faktoren gefragt, die sich auf die Personen, die Stadt, das Quartier beziehen und auch nach Faktoren, die darüber hinaus gehen.

Fast alle Interviewpartner bemerkten, dass es schwierig sei, die Faktoren zu finden, die für die Mobilisierung der Eigentümer entscheidend sind. Letztlich wurden jedoch von den meisten Interviewpartnern im Gesprächsverlauf Faktoren benannt, die entscheidend zum Entscheidungsverhalten der Eigentümer und ihre Aktivierung beitragen.

Diese werden im Folgenden unterschieden in personenbezogene Faktoren und externe Faktoren, die von außen auf das Verhalten der Eigentümer einwirken. Da der externe Faktor „Verhalten der Kommune“ sehr vielfältig und differenziert behandelt wurde, wird dieser im Unterkapitel 12.4 gesondert betrachtet.

12.2 Personenbezogene Faktoren

Als personenbezogenen Faktoren werden diejenigen Faktoren verstanden, die in Abhängigkeit von der Person des Eigentümers stehen und die sich bei einem Eigentümerwechsel verändern können.

12.2.1 Emotionale Bindung zum Ort oder zum Objekt

Als personenbezogener Faktor wird die emotionale Bindung des Eigentümers zum Ort oder zum Objekt genannt. Nach Aussagen der Interviewpartner besteht eine emotionale Bindung meist unter folgenden Eigentümern, die

- entweder im entsprechenden Haus oder Ort geboren wurden (vgl. Interview FR, FM, WT),
- in dem Objekt selber wohnen (vgl. Interview FR, FM, KS),
- selber oder deren Familie langjährige Eigentümer des Hauses sind (vgl. Interview FR, WT),
- sich mit dem Ort identifizieren (vgl. Interview RS, WT).

Diese Gruppe, die sich an den Ort oder das Haus gebunden fühlen, ist entsprechend einfacher „für die Prozesse der Stadtteilentwicklung zu begeistern oder dort einzubinden oder zu überzeugen“ (Interview RS). So äußert sich auch Herr Weskamp, dass diejenigen Eigentümer am ehesten zu motivieren seien, „die schon zumeist über Jahre in dem betroffenen Quartier selber wohnen, die in dem Quartier so verwurzelt sind, dass sie das Quartier selbst emotional noch nicht aufgegeben haben“ (vgl. Interview WK). Herr Friedrich konstatiert, dass diese Gruppe diejenigen Eigentümer seien, „die sich schon immer für den Stadtteil engagiert haben“ (vgl. Interview FR).

12.2.2 Räumliche Nähe/Distanz zum Objekt

Obwohl einerseits einige Gesprächspartner abstreiten, dass Eigentümer, die außerhalb des Ortes wohnen, an dem das Objekt steht, sich nicht um ihre Immobilien kümmern würden (vgl. Interview KB), wird gleichzeitig vermehrt hervorgehoben, dass die Nähe durchaus ein entscheidender Faktor sei. Für die nicht vor Ort wohnenden Eigentümer sei es schwieriger, sich um die Immobilie zu kümmern (vgl. Interview KB). Je näher Immobilieneigentümer daher am Objekt wohnten, desto eher bestünden Chancen, diese in Prozesse aktiv mit einzubinden. „Was habe ich von einem Eigentümer, der in Nürnberg wohnt? Ich brauche Vertrauen, ein persönliches Gespräch, dem muss ich gegenüber sitzen können“ (Interview WK, vgl. auch WB). Auch Herr Friedrich sieht die Eigentümer, die in der näheren Umgebung der Stadt wohnen, als Eigentümer, die aus Perspektive des Quartiers auf der „Haben“-Seite stehen. Es sei zwar nicht so, dass jeder auswärtige Eigentümer seine Häuser verkaufen lasse. Aber diejenigen Eigentümer, die in der Region präsent seien und eine Hausverwaltung beauftragt hätten, seien in der Regel ganz „vernünftig“, würden auch Geld investieren und die Häuser in Ordnung halten (vgl. Interview FR).

12.2.3 Ökonomische Ressourcen

Für die Frage, wann ein Eigentümer in seine Immobilie investiert und sich im Quartier engagiert, wird die Verfügbarkeit von ökonomischen Ressourcen wie Zeit und finanziellen Möglichkeiten von vielen Befragten genannt.

Die verfügbaren finanziellen Mittel werden von den Gesprächspartnern in verschiedener Hinsicht als Faktoren genannt. Zum einen gäbe es Eigentümer, die über ein so hohes Vermögen verfügten, dass ihnen egal sei, ob nun das eine Objekt Erträge abwerfe oder nicht (vgl. Interview FR). Am meisten wird aber das fehlende Geld für Investitionen und finanzielles Engagement auf Quartiersebene genannt (vgl. Interview RS; WT), dies gilt auch für die Immobilieneigentümer, bei denen Mieterträge u.a. bedingt durch die Marktlage sinken (vgl. Interview KB). Herr Flomm weist darauf hin, dass man sich „Sentimentalität“, gemeint als emotionalen

Bezug zum Objekt, auch leisten können müsse (vgl. Interview FM). Es wird vermehrt dargelegt, dass das Investitionsvermögen mit fortgeschrittenem Alter des Eigentümers oft nicht mehr so hoch sei. Entweder würden die Immobilien lediglich zur Alterssicherung genutzt, d.h. die aus den Immobilien erwirtschafteten Erträge nicht reinvestiert, sondern zur Alterssicherung abgezogen, so dass keine Investitionsmittel da seien (vgl. Interview KB), oder es entstünden Probleme für größere Investitionen hinsichtlich der Kreditwürdigkeit bei Banken (vgl. Interview KB und FR).

Eine weitere wesentliche Ressource ist Zeit. Engagement für die Immobilie und das Quartier bedürfen zeitlicher Ressourcen, die oft nicht hierfür eingesetzt werden. Oftmals sei zwar das Interesse an einer Kooperation im Stadtteil vorhanden, die Eigentümer „haben nur keine Zeit dahin zu kommen“ (Interview WB). Es sei daher besonders wichtig, für die verschiedenen zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten der interessierten Eigentümer unterschiedliche Betätigungsfelder/Beteiligungsvarianten zu finden, die ihren Möglichkeiten entsprechen (vgl. Interview RS und WB).

Auch Herr Fliegner äußert sich dahingehend: Es sei „schwer, mit Eigentümern [zusammenzuarbeiten], die über keine Ressourcen verfügen. Keine Zeit, kein Geld haben und dann auch nicht vor Ort sind. Das potenziert die Probleme“ (Interview FL).

12.2.4 Objektbezogene Perspektiven

Schließlich spielt auch die Perspektive, die Eigentümer mit ihrem Objekt verbinden, eine wesentliche Rolle. Sind Eigentümer Selbstnutzer der Immobilie, so sei das Interesse stärker (vgl. Interview RS). Gleichzeitig sei auch hier das Alter relevant: Ältere Eigentümer würden selten in die Immobilie investieren und sich über das Objekt hinaus engagieren, weil unklar sei, wie lange sie selber noch in dem Objekt wohnen können (vgl. Interview HU; KS). Es sei in der Tendenz so, „dass man eher sagt, das [Vornehmen baulicher Maßnahmen] überlassen wir den Kindern“ (Interview FR). Weniger oft finden sich Eigentümer, die ihre Immobilie im Hinblick auf einen Generationswechsel bewirtschaften mit dem Ziel, das Haus in ordentlichem Zustand

zu übergeben, so dass die Erben darauf aufbauen können (vgl. Interview FM).

12.2.5 Schlüsselqualifikationen

Schlüsselqualifikationen sind Kompetenzen zur Interaktion, wie beispielsweise Kommunikationsstärke, die Eigentümer zur Übernahme einer besonderen Funktion im Quartier befähigen. So nannten einige Gesprächspartner, dass für eine erfolgreiche Zusammenarbeit die Kommunikationsfähigkeit der Eigentümer wesentlich sei. „Das waren Leute, die auch Dinge vermitteln konnten und verstehen konnten“ und die „auch ein Artikulationsvermögen“ haben (Interview FR). Ebenso führt Frau Wilbert an, dass diejenigen einfacher in Veränderungsprozesse zu integrieren seien, die „Erfahrung mit Moderation haben“. Ihnen falle es leichter, Gruppenprozesse in ihren Alltag einzubauen, als Personen, die keine Erfahrung damit hätten (vgl. Interview WB).

Herr Hultsch nennt diese Kompetenzen im Zusammenhang mit der Suche nach Schlüsselpersonen: Er habe sich bei seiner Arbeit immer diejenigen „Leute als Partner gesucht, die kommunikationsstark sind“ und die im Quartier durch viele Kontakte eine besondere Kommunikationsfunktion haben. Diese müssten „besonders gepflegt und motiviert werden, was zu machen“ (Interview HU).

Vor allem für Gruppenprozesse und Vernetzung bräuchten Eigentümer die Fähigkeit, mit anderen Eigentümern zu sprechen, sie müssten einen Umgang und eine Verbindlichkeit untereinander entwickeln (vgl. Interview WT). Dazu bedürfe es auch des Mutes, eine Vernetzung einzugehen, sowie eine Offenheit den anderen Eigentümern gegenüber, um sich organisieren und gegenseitig helfen zu können (vgl. Interview WT).

12.2.6 Information und „professionelle Leidenschaft“

Herr Witte sieht Information und Professionalität als notwendige Voraussetzung dafür, dass Eigentümer sich engagieren. Er führt an, dass viele private Eigentümer mit der Bewirtschaftung der Immobilie überfordert und insofern nicht

in der Lage seien, darüber hinaus zu agieren. Gleichzeitig gäbe es Eigentümer, die „Lust haben, Eigentümer und Vermieter zu sein. Das ist ein schwieriges und kleinteiliges Geschäft. Und das geht nur wenn die Eigentümer das auch mit einem gewissen Maß an Qualitätsbewusstsein und Leidenschaft machen“. Doch müssten Eigentümer dazu befähigt werden, die Vermietung professionell durchzuführen. Was aus der Perspektive Wittes bedeutet, dass der Eigentümer sich strategisch über die Ausstattung und Ausrichtung der Immobilie auseinandersetze, und ein Gefühl dafür habe, womit er Geld verdienen könne. Die Fähigkeit, selber rechnen zu können und sich aktiv um Förderungen zu kümmern, sei aber eine hohe Anforderung an Eigentümer, die notwendig, aber oft nicht erfüllt sei (vgl. Interview WT).

Darüber hinaus nennt Herr Witte, dass für die Veränderungsprozesse in der Stadt diejenigen Eigentümer gesucht werden müssen, die innovativ und visionär denken und auch „Dinge neu denken“ können, die auch soweit Idealisten sind, dass sie den Prozess mit ihrem Engagement „befeuern“ können (vgl. Interview WT).

12.3 Externe Faktoren

Neben den personenbezogenen Faktoren, wurden von den Interviewten weitere, externe Faktoren genannt, die einen wesentlichen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Eigentümer haben. Vornehmlich verweisen sie auf die allgemeinen Rahmenbedingungen, die einen wesentlichen Faktor für die Bewirtschaftungssituation der Immobilie darstellen. Ebenso wurden als beeinflussende Faktoren das Verhalten der Kommune, das Verhalten der Nachbarn und die Mediendarstellung genannt.

12.3.1 Rahmenbedingungen

Unter den Rahmenbedingungen nennen die Befragten in erster Linie wirtschaftliche Entwicklungen als wesentlich. Herr Friedrich formuliert es folgendermaßen: „...dann kommt eine allgemein gute [wirtschaftliche] Entwicklung in der Stadt, in der Region und dann haben wir auf einmal Verbündete, und private Investoren, die ergänzend tätig werden“ (Interview FR).

Die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst die Nachfrage auf dem Markt. Entsprechendes stellen die Interviewpartner fest. So profitiere die Stadt Bremerhaven derzeit von wirtschaftlichen Wachstumsimpulsen, die zu einer Zuwanderung führten und die Nachfrage nach Immobilien erhöhe (vgl. Interview FR). Ebenso wirke sich die geringere werdende Nachfrage im Stadtteil Hamburg-Neugraben auf das Investitionsverhalten der Eigentümer aus (vgl. Interview RS).

Differenziere man das Verhalten der Eigentümer nach Wachstums- und Schrumpfsregionen, so würden Investitionsentscheidungen in Wachstumsregionen mit einer hohen Nachfrage schneller getroffen. Im Gegensatz dazu würde ein Eigentümer „nicht in ein Objekt investieren, für das [er] keine Mieter habe oder keine Miete erhalte“ (Interview FM).

Entsprechend werden auch die mit der Nachfrage und dem aktuellen Preisniveau verbundenen Preisentwicklungen als Einflüsse genannt: „Aber generell gelten hier harte Fakten. In Hamburg gibt es 10 oder 12 Euro/m² und in Bremerhaven 5 Euro/m². Das beeinflusst das Eigentümerverhalten natürlich ganz massiv“ (Interview FR). Bei einer gesteigerten Nachfrage könnten die Eigentümer auch höhere Preise für die Nutzung der Immobilie nehmen (vgl. Interview FR), die Marktrente stelle einen wesentlichen Faktor bei Investitionsentscheidungen dar (vgl. Interview WB).

Die gesamte Entwicklungssituation könne für die Eigentümer dann zu einem persönlichen Problemdruck führen, der sie zu Entscheidungen zur Immobilie zwingt. Ob ein solcher Druck in den Quartieren vorhanden ist, sei laut Frau Wilbert ein weiterer Faktor, um Eigentümer zu mobilisieren. Es müsse „ein gewisser Problemdruck da sein“ (Interview WB). Allerdings habe sie nach ihrer Erfahrung noch nicht beurteilen können, ob es einen Punkt gebe, bei dem der Problemdruck zu groß sei und ein weiteres Handeln eher erschwert würde (Interview WB).

Der entstandene Problemdruck kann sich entsprechend positiv auf das Verhalten der Eigentümer auswirken. Die Interviewpartner sprachen mehrfach von einer Aufbruchstimmung, die entstehen

müsse, um die Immobilieneigentümer für Stadtentwicklungsprozess zu aktivieren (vgl. Interview WT, WK, FL, FR). Diese Aufbruchstimmung könne entstehen durch die positive Entwicklung der gesamten Stadt, ein verbessertes Image (vgl. Interview FR), aber auch durch Engagement einzelner und durch Erfolgserlebnisse (vgl. Interview WT, WK).

12.3.2 Image und Medien

Das Image eines Quartiers wird zwar auch von den Rahmenbedingungen im Stadtteil selbst beeinflusst. Jedoch beeinflussen auch die Medien durch ihre Art der Darstellung des Quartiers das Image und die Haltung der einzelnen Eigentümer zum Quartier (vgl. Interview FR). Daher müsse es immer Ziel sein, mit den Medien zusammenzuarbeiten bzw. positive Berichterstattung zu erreichen (vgl. Interview FL). „Das ist das Wichtigste, die dürfen Sie nicht gegen sich haben“ (Interview HU). Mit einem positiven Image, so konnten es die Befragten beobachten, würde das Interesse am Quartier wieder steigen und eine erhöhte Nachfrage von Investoren sowie auch von potenziellen Nutzern entstehen (vgl. Interview FR, FL). Auch Frau Wilbert resümiert zu diesem Punkt, dass mit viel Image- und Öffentlichkeitsarbeit Prozesse angestoßen würden, derer „wir uns so gar nicht bewusst waren“ (Interview WB).

12.3.3 Verhalten der Nachbarn und gemeinschaftliches Verantwortungsgefühl

Lediglich ein Interviewpartner nannte das Verhalten der Nachbarn als Einflussfaktor auf das Verhalten der Eigentümer. Nachbarn müssten auch Mitziehen, um ein „Herunterfallen“ des Gebietes zu stoppen (vgl. Interview KB).

Als wesentlich nannten Gesprächspartner auch das Vorhandensein eines Verantwortungsgefühls für das Quartier. Dass Eigentümer sagten „Wir sind das Quartier“ und sie sich der Verantwortung bewusst seien, dass sie selber Teil der Straße und des Quartiers seien und damit in der gestaltenden Rolle, sei elementare Voraussetzung für eine Aktivierung der Eigentümer (vgl. Interview WT).

Frau Wilbert führt ergänzend an, dass in den Gruppenprozessen eine Scheu bestand, sich formal als Verein oder GbR zu gründen. Dies sei im Rahmen des Forschungsfeldes ESG vorgeschrieben worden. Im Nachhinein hätten die Gruppen jedoch berichtet, dass die formale Gründung mit den vorgeschriebenen Regeln ihnen geholfen habe, sich zu strukturieren und auch Aufgaben zu verteilen (vgl. Interview WB).

12.4 Verhalten der Kommunen/ notwendige Voraussetzungen auf kommunaler Seite

Die Interviewten wurden mit Fragen zu notwendigen Voraussetzungen auf kommunaler Seite aktiviert, bestehende Hemmnisse für eine Kooperation auf kommunaler Seite zu benennen und aktiv Lösungsansätze und Strategien zu skizzieren.

Dies sei ein „wunder Punkt“ (Interview KB). Für den Immobilieneigentümer sei wesentlich, was von Seiten der Kommune in der Umgebung der Immobilie und im Stadtteil getan werde. „Wenn die merken, in ihrem Stadtteil passiert was von öffentlicher Hand, dann ist es auch eine Chance für den Immobilienbesitzer, dann mache ich auch mal was“ (Interview RS). Ebenso würde eine „desolate Straße sich natürlich verheerend auf die Immobilie auswirken“, Eigentümern fehle jedoch die Kompetenz, die Straße instandzuhalten (Interview KB). Für alle Eigentümer, die sich in der Region auskennen, spiele das Verhalten der Kommune eine große Rolle und habe Einfluss auf das Investitions- und Kooperationsverhalten der Eigentümer (vgl. Interview FR).

Die Antworten zu diesem Fragenblock werden im Folgenden unter verschiedenen Blickwinkeln zusammengefasst: Stadtentwicklungsstrategie, Verwaltungsorganisation und interne Abläufe, Instrumenteneinsatz sowie Persönliche Ressourcen der kommunalen Mitarbeiter. Im Anschluss wird auf den Einsatz eines Moderators eingegangen, der von vielen Befragten als möglicher Lösungsansatz genannt wurde.

12.4.1 Stadtentwicklungsstrategie

Die Experten betonten die absolute Notwendigkeit einer Stadtentwicklungsstrategie. In dieser Strategie müsse die Kommune ihre Handlungsschwerpunkte festlegen (vgl. Interview WB, FM) und benennen, welche Stadtteile aktivierbar erscheinen und langfristig erhalten werden können (vgl. Interview FL, FM). Denn für die Aktivierung des Immobilieneigentümers sei es absolut notwendig, dass dieser eine Entwicklungsperspektive für das Quartier sehen könne (vgl. Interview FM, HU, RS). Wesentlich sei unter diesem Blickwinkel weiterhin, dass für die Schwerpunktbildung ein starker Rückhalt aus der Lokalpolitik bestehe (vgl. Interview WK). Darüber hinaus könne auch Wettbewerb der Quartiere, um finanzielle Unterstützung und um die allgemeine Fokussierung der Stadtentwicklung auf ihren Stadtteil, die Aktivierung der Eigentümer befeuern (vgl. Interview WB, FM).

12.4.2 Verwaltungsorganisation und interne Abläufe

Von den Befragten werden administrative Rahmenbedingungen genannt, die eine Zusammenarbeit mit Immobilieneigentümern erschweren. So sei die starke hierarchische Struktur der Kommunalverwaltung abschreckend. Ein integrierter Ansatz, wie er in Hamburg für die soziale Bezirksarbeit formuliert wurde, der koordiniertes Verwaltungshandeln gewährleisten soll, müsse sich nach Aussagen von Frau Rinsch

Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) in Hamburg

Mit dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung hat die Stadt Hamburg 2009 eine programmatische Vorstellung zu kooperativen Entscheidungs- und Geschäftsprozessen entwickelt. Mit dem erklärten Ziel, die Qualität der Gebietsentwicklungsprozesse in Hamburg noch weiter zu stärken. Die gebietsbezogenen Aktivitäten sollen demnach stärker gebündelt und die vorhandenen Mittel der Städtebauförderung damit effektiver eingesetzt werden, um die Kooperation aller Akteure zu unterstützen. Analyse und Konzeptionierung sollen durch das neue Vorgehen geprägt werden, weshalb die übergreifenden Planungen mit innovativen Steuerungs- und Managementformen ausgestattet werden sollen (Website Hamburg RISE).

noch stärker in der Verwaltung durchsetzen (vgl. Interview RS).

Für Eigentümer wäre es vorteilhafter, wenn Kompetenzen stärker gebündelt würden und ein fester Ansprechpartner benannt werden könne (vgl. Interview WB, WT). Dieser müsse die Verfahrenswege verwaltungsintern bündeln und kurzfristig Antworten zu Anliegen der Eigentümer geben können. Auch Herr Hultsch äußerte positive Erfahrungen dahingehend: „Die haben quasi im Stadtplanungsamt einen Scout bekommen, der ihnen alle Steine aus dem Weg geräumt hat“ (Interview HU).

Weiterhin führten auch die langwierigen Bearbeitungszeiten und schlechte Informationsflüsse verwaltungsintern zu einer schwerfälligen Arbeitsweise, die wiederum die Arbeit mit den privaten Eigentümern erschwere. Diese würden eher eine kurzfristige und zielgerichtete Bearbeitung und Beantwortung ihrer Anliegen erwarten (vgl. Interview RS, FL, WT, HU). Positiv formuliert sei es demnach anzustreben, „dass Verfahren, die die Stadt macht, z.B. Bauanträge, zügig und kompetent und gebündelt durchgeführt werden“ (Interview WT).

Die Arbeitsorganisation innerhalb der Verwaltung müsse auch für die Zusammenarbeit mit den Eigentümern flexibel sein und im Rahmen ihrer Vorschriften situationsbezogen agieren. So habe z.B. die Sondersituation während der Projektzeit der Internationalen Bauausstellung (IBA) in Halle „Türen in dem üblichen Verwaltungsweg geöffnet, die ansonsten nicht so schnell offen stehen“ (Interview FL).

Insgesamt resümierten die Experten, dass die Zusammenarbeit mit Eigentümern sehr viel personalintensiver sei als die reine Verwaltungsarbeit im Büro. Dies sei auch eine Frage der personellen Ressourcen bzw. der verwaltungsinternen Arbeitsorganisation (vgl. Interview KB, WB, WK).

12.4.3 Instrumenteneinsatz

Die Experten wurden zum Teil direkt auf die bestehenden Fördermöglichkeiten angesprochen und um eine Einschätzung gebeten. Fördermittel müssten bei begrenzten finanziellen Ressourcen gezielt

eingesetzt werden, idealerweise genau abgestimmt auf die Gesamtstrategie. Wenn die Aufwertung eines Quartiers und die Aktivierung der Immobilieneigentümer innerhalb des Quartiers strategisches Ziel sei, so müssten auch die Fördermittel im Schwerpunkt dort eingesetzt werden (vgl. Interview KB). Da aus Sicht der Experten für Prozesse mit Eigentümern in jedem Fall Anschubfinanzierungen notwendig seien (vgl. Interview WT, KB) und gleichzeitig die Motivation von Eigentümern zu finanziellen Engagements schwierig würde, wenn die Kommune keine Gelder zur Verfügung stellen könne, seien entsprechende Gelder bereit zu halten. „Eine Kommune, die immer weniger finanzielle Ressourcen hat, soll sich genau überlegen, wohin sie die steckt. Und warum nicht da, wo Eigentümerengagement herrscht“ (Interview WB).

Gleichzeitig würden die bestehenden Förderungen keinen direkten Anreiz für die kleinen Eigentümer bieten. Steuerliche Entlastungen würden gerne in Anspruch genommen. Um eine Steuererleichterung zu erzielen würden Eigentümer sogar Maßnahmen durchführen, die unwirtschaftlich seien. „Wenn ich Steuern sparen kann, bin ich sofort dabei“ (Interview KB). Jedoch beträfen Abschreibungsmöglichkeiten nur diejenigen Eigentümer, die über ein entsprechend hohes Einkommen verfügten, so dass sie für viele Immobilieneigentümer kein Anreiz für Investitionen darstellten (vgl. Interview FM, KB, KS).

Bezogen auf den gesamten Instrumenteneinsatz hebt Herr Fliegner hervor, dass es günstig sei, wenn eine Kombination unterschiedlicher Elemente zur Entwicklung eines Quartiers eingesetzt würden. Eine „lineare Strategie bringe es“ seiner Ansicht nach „nicht“ (vgl. Interview FL). Ebenso merkt er an, dass nur Häuser in einem schlechten baulichen Zustand im Fokus seiner Arbeit standen. Die Eigentümer dieser Immobilien konnten selten für eine Zusammenarbeit gewonnen werden, es habe sich jedoch mit einem Verkauf der Immobilien ein Erfolg eingestellt (vgl. Interview FL).

Förderungen seien ein ausschlaggebender Anreiz, um Eigentümer zu Investitionen anzuregen oder Käufer zu gewinnen (Interview FL). Dieser Erkenntnis entgegen

steht die Erfahrung, dass Eigentümer mit den Fördermöglichkeiten in der Regel nicht vertraut seien (Interview WB), eine positive Beeinflussung durch Fördermittel scheint daher kaum gegeben zu sein.

Beim Einsatz von Instrumenten müsse weiterhin bedacht werden, dass vor allem kleine Projekte, die zeitlich begrenzt seien und die schnell sichtbare Erfolge erzielten, immer ein wesentlicher Teil der Strategie sein müssten. Diese könnten Motivation zur Mitarbeit erhalten und weiter aktivieren (vgl. Interview RS, WB, FM). Eine Überwindung der „empfundene Einschränkungen und Verschlechterungen“ der Menschen, die manchmal sehr klein sein könnten, könnte neue Kräfte freisetzen (vgl. Interview FM).

12.4.4 Persönliche Ressourcen der kommunalen Mitarbeiter

Neben den Instrumenten und den Organisationsstrukturen hängen nach Aussage der Experten die erfolgreiche Kontaktaufnahme und die Zusammenarbeit mit Eigentümern von Seiten der Kommune von wesentlichen Kompetenzen und Eigenschaften der handelnden Personen in der Verwaltung ab. Eine erfolgreiche Kooperation wird also auch davon beeinflusst, inwiefern die Arbeit der Sachbearbeiter und Leitungspersonen geprägt ist von Kommunikationskompetenz, Engagement, Ausdauer und Beharrlichkeit, Ehrlichkeit und Vertrauenswürdigkeit sowie Offenheit und Kooperationswillen.

12.4.4.1 Kommunikationskompetenz

Die erforderliche Kommunikationskompetenz der Verwaltungsmitarbeiter wurde in verschiedener Hinsicht angesprochen.

Immobilienbesitzer müssten über die Vorhaben der Kommune informiert werden, die Inhalte, die in Plänen und Programmen festgehalten seien, müssten verständlich aufgearbeitet und kommuniziert werden. Es müsse „schlicht erzählt werden, was gemacht werden“ solle (vgl. Interview HU). Pläne [gemeint sind Fachpläne der Stadtplanung] seien in der direkten Kommunikation mit Eigentümern eher hinderlich (vgl. Interview HU, RS, FM). Kommunale Akteure müssten sich auch als Berater der Eigentümer verstehen (vgl. Interview WT).

Sollen Eigentümer in Stadtumbauprozesse eingebunden werden, muss zunächst der Kontakt mit ihnen aufgenommen werden. Der übliche Weg mit einer Kontaktaufnahme per Brief wird als nicht erfolgreich und zu anonym eingestuft (vgl. Interview RS, FL). Die Art und Weise der Ansprache sei entscheidend (vgl. Interview RS) und gelinge über den persönlichsten Weg, also entweder über telefonische Kontaktaufnahme (vgl. Interview FL) oder über ein Straßenfest und dort geknüpfte Kontakte (vgl. Interview FR).

Für eine erfolgreiche Kooperation mit Eigentümern werden entsprechend Verwaltungsmitarbeiter gebraucht, die „gerne kommunizieren“ und die „in schwierigen Diskussionen bestehen können“ (Interview FR). Moderation, Vermittlung und Aktivierung verlangten nach Kompetenzen, die viele Verwaltungsmitarbeiter nicht hätten (vgl. Interview WB).

„Früher waren wir mehr Handwerker, heute sind wir mehr Mundwerker.“ FR

„Sie machen Stadtsanierung nicht mit einer Satzung und nicht mit einem Plan, sondern mit dem Mund.“ HU

12.4.4.2 Engagement

Um Eigentümer zu einer Mitarbeit aktivieren zu können, brauche es ein persönliches Engagement im Prozess. Ob jemand „mit Herzblut bei der Sache ist“ (Interview RS) trage entscheidend dazu bei, eine Aufbruchstimmung auch von der Seite der Kommune zu entwickeln und auf die Eigentümer zu übertragen. Dieses „Mehr“ an Engagement zahle sich in der Zusammenarbeit schließlich aus (vgl. Interview HU, WK).

„Da gehört schon [...] Genie und Wahnsinn mit dazu, um wirklich an sowas zu glauben und zu sagen: ‚Da mache ich mit‘.“ WK

12.4.4.3 Ausdauer und Beharrlichkeit

Für die Stadtumbauprozesse und für die Entwicklung einer Zusammenarbeit mit den Immobilienbesitzern brauche man vor allem Ausdauer und Beharrlichkeit. Für die Prozesse werde ein „langer Atem“ gebraucht (vgl. Interview WK, WB, RS), man „müsse am

Ball bleiben“ (Interview RS) und dürfe nicht schnell aufgeben (vgl. Interview WB).

Ehrlichkeit und Vertrauenswürdigkeit

Ebenso werden als Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit und für Investitionen Ehrlichkeit und Vertrauenswürdigkeit genannt. Eigentümer müssten den „Planungen vertrauen können, dann wird ein Eigentümer investieren“ (Interview HU). Ein Vertrauensverhältnis baue sich besonders dann auf, wenn der Umgang miteinander ehrlich verlaufe. Gesprächspartner führten hier an, dass das glaubwürdige Auftreten und Ehrlichkeit in den Veränderungsprozessen absolute Bedingungen seien, um Eigentümer zu Investitionen oder Engagement zu überzeugen (vgl. Interview HU, FM).

12.4.4.4 Offenheit und Kooperationswille

Es wurde ebenso aus den Aussagen der Experten deutlich, dass bei allen Kooperationspartnern Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine Kooperation zu ermöglichen.

Wesentlich sei, dass Eigentümer und kommunale Mitarbeiter offen aufeinander zugehen (vgl. Interview KB, FL, WK, KB, FM, RS), sich als gleichwertige Partner verstehen und gemeinsam vereinbarte Ziele zusammen verfolgen. Nicht hilfreich sei daher eine Bevormundung der Eigentümer durch die kommunalen Akteure (vgl. Interview HU, WK) und das Festhalten daran, dass die eigene Planung die einzig richtige sei (vgl. Interview KB, HU, FM).

Vielmehr sei es notwendig, offen zu sein für andere Sichtweisen, Bedürfnisse und Prozessabläufe, so dass es möglich sei, die eigene Planung zu revidieren (vgl. Interview HU).

„Es gibt ja nie nur eine Möglichkeit, es muss ja nicht unbedingt schlechter werden, nur weil es nicht so wird, wie ich es mir vorgestellt habe.“ HU

„Aber wenn die alle an einem Strang ziehen, sowohl Nachbarn, Kommune und Eigentümer, dann ist hier etwas auf den Weg zu bringen.“ KB

12.5 Einsatz von

Mediatoren/Moderatoren

Die Aussagen der Interviewpartner weisen jedoch vermehrt darauf hin, dass für eine Kooperation zwischen den Partnern Kommune und Eigentümer weitere Hürden genommen werden müssen. Schlechte Erfahrungen im Umgang miteinander prägten die Haltung der Partner zueinander. Erfahrungen der Experten liessen vermuten, dass Immobilieneigentümer abwehrend auf Bemühungen der Kommune reagieren. Der Umgang mit der Kommune sei bereits aufgrund vergangener Erfahrungen emotional negativ besetzt, bei denen die Bauordnungsämter der Kommune ihre hoheitlichen Aufgaben wahrgenommen hatten (vgl. Interview FL). Eigentümer hätten Vorbehalte gegenüber der Arbeit der Kommunen (vgl. Interview WB) und fühlten sich oft übergangen (vgl. Interview KB). Es wäre bei einigen Eigentümern der Eindruck entstanden, dass sie die Planungen der Kommune mit ihrem privaten Geld finanzieren sollten (vgl. Interview FM) oder ihre Mitarbeit lediglich in Form von finanzieller Unterstützung gewünscht sei (vgl. Interview KB). Dadurch entstehe die Erwartungshaltung gegenüber den Kommunen, dass diese zunächst etwas im Quartier bewegen müssten, bevor die privaten Eigentümer sich einbrächten (vgl. Interview WK).

Um aus dieser Situation heraus Eigentümer dennoch zu einer Mitarbeit in Stadtumbauprozessen zu aktivieren und um Gruppenprozessen zu moderieren, hat sich nach Meinung der Befragten der Einsatz eines Vermittlers zwischen Kommune und Eigentümern, insbesondere zu Beginn eines Kooperationsprozesses, bewährt (vgl. Interview WB).

Dieser Moderator übernimmt zwischen Eigentümern und Stadt eine Vermittlungsrolle und organisiert die Kommunikation. Diese von Herrn Witte auch „Scharnierfunktion“ (Interview WT) benannte Aufgabe stellt folgende Anforderungen an die Person des Moderators: Dieser müsse sowohl wohnungswirtschaftlichen, als auch baufachlichen Sachverstand haben (vgl. Interview WT, FL), gleichzeitig müsse er sich aber auch in den Strukturen der Verwaltung gut auskennen (vgl. Interview RS, WT). Die Erfahrungen

zeigten, dass eine verwaltungsunabhängige Person hilfreich sei, um tatsächlich intermediär agieren zu können (vgl. Interview FL, WT, RS, HU, WK). Die Aufgabe umfasse dabei zunächst die Vernetzung und Beratung der Eigentümer. Der Moderator müsse individuell auf die Eigentümer eingehen können, sich intensiv der Aufgabe widmen und eine Kontinuität in der Zusammenarbeit aufbauen (vgl. Interview FL, WB, WK). Wenn die Kooperationsprozesse angestoßen seien, sei es langfristig notwendig, dass der Moderator Strukturen zur Selbstorganisation der Eigentümer aufbaue (vgl. Interview RS, FL, WK).

12.6 Auswertung der

Expertenaussagen zu den Hypothesen

Wie bereits dargestellt, wurden auf Grundlage der Ansätze zur Psychologischen Ökonomik Hypothesen formuliert, die den Gesprächspartnern im Anschluss an das leitfadengestützte Interview vorgestellt wurden. Sie wurden gebeten, zu den Thesen Stellung zu beziehen, indem sie die darin formulierten Aussagen entsprechend ihren Erfahrungen bestätigen oder verneinen. Ein Experte war nicht bereit, sich auf die Hypothesen einzulassen, in einem weiteren Interview wurde auf die Bewertung der Hypothesen verzichtet. Somit werden im Folgenden die Meinungen von neun Experten zu den zwölf aufgestellten Hypothesen zusammenfassend dargestellt.

Hypothese 1 können vier Experten aus ihren Erfahrungen mit Eigentümern heraus bestätigen, während drei der Befragten die Aussage nicht für richtig halten. Sie verweisen darauf, dass Eigentümer ihrer Einschätzung nach durchaus zu weiteren Investitionen bereit sind, wenn diese „ihnen einen rationalen Nutzen“ bringen (vgl. Interview WB). Einschränkend wird auch darauf hingewiesen, dass diese Situation eintreten kann, wenn die Kommune keinen eigenen Beitrag leistet (vgl. Interview KB). Zwei Interviewpartner können zu dieser Hypothese nicht eindeutig Stellung beziehen. Ein Experte weist darauf hin, dass die Erwartungshaltung von Eigentümern zu hoch sei. Eigentümer könnten nicht kommunale Investitionen in der Höhe ihres eigenen Engagements fordern (vgl. Interview WT).

Hypothese 2 hingegen findet bei sieben der befragten Gesprächspartner eindeutig Zustimmung. Ihrer Einschätzung nach spüren die Eigentümer lediglich direkte Ausgaben, die Wertverluste der Immobilie werden nicht beurteilt (vgl. Interview HU). Zwei Experten äußern sich, dass das Verhalten der Eigentümer hier eine mangelnde Professionalität aufweise und irrational sei (vgl. Interview WT). Ihrer Einschätzung nach kalkulierten die Eigentümer nicht richtig (vgl. Interview FL).

Hypothese 3 wird von sechs Interviewpartnern bestätigt. Zwar merkt ein Experte an, dass die Formulierung dem Eigentümer unterstelle ahnungslos zu sein, was seiner Meinung nach nicht der Fall sei, dennoch bestätigt er andererseits, dass Informationen für Eigentümer deutlich einfacher und komprimierter aufbereitet werden müssten, damit diese für sie zugänglich seien. Darüber hinaus wird zu dieser Hypothese angemerkt, dass das Verhalten hier wiederum von der Professionalität der Bewirtschaftung abhängt (vgl. Interview WT). Die kleinen privaten Vermieter verschafften sich keinen Zugang zu Marktanalysen und Preisen der Gutachterausschüsse. Sie gingen vermehrt davon aus, dass „das Haus immer was wert ist“ (vgl. Interview FL).

Hypothesen 4 und 5 werden von allen Befragten bestätigt. Genau diese Verhaltensweise sei das Problem, vor dem sie stünden. Die unklare Situation in den schrumpfenden Regionen führe dazu, dass kein Marktgeschehen existiere und weder Investitionen getätigt würden noch Neuvermietungen stattfänden (vgl. Interview FL).

Zu Hypothese 6 sahen vier Experten sich nicht in der Lage, eine Einschätzung abzugeben. Drei der Befragten konnten das Verhalten bereits so beobachten und ein Experte kommt sogar zu der Einschätzung: „Eigentümer glauben nicht an Pläne.“ (vgl. Interview HU).

Für Hypothese 7 zeigt sich ein eindeutiges Bild der Expertenmeinungen. Alle neun bestätigten, diese Verhaltensweisen zu kennen. Dies sei eine Frage der Interpretation und Darstellung von Daten (vgl. Interview WB). Dass die Mediendarstellungen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss

auf die Meinungsbildung hätten, führen zwei Befragte zu dieser Hypothese an (vgl. Interviews KB und RS). Allein die Pressemeldung, dass Kassel die dynamischste Großstadt Deutschlands sei, habe dazu geführt, dass die Nachfrage und die Marktpreise deutlich gestiegen seien (vgl. Interview KB).

Hypothese 8 wird von sechs der Gesprächspartner bestätigt. Hingegen äußerte eine befragte Person dazu, dass Eigentümer insbesondere dann bereit seien, selbst aktiv zu werden, wenn sie wüssten, dass die Kommune kein Geld für Maßnahmen habe (vgl. Interview WB). Zwei Experten konnten zu dieser Annahme keine direkte Einschätzung vornehmen. Sie führten an, dass die Gesamtsituation nicht überschätzt werden solle und dass der Mikrostandort nach ihren Erfahrungen deutlich mehr Einfluss auf die Aktivierung der Eigentümer habe (vgl. Interview FL). Ein anderer führt an, dass deutlich differenziert werden müsse, von wem die Formulierung vorgenommen würde: Wenn die Aussage von der Kommune käme, würde die Hypothese stimmen. Wenn Eigentümer selbst zu dieser Erkenntnis gelangen, würde das eher auf einen großen Leidensdruck hindeuten, der dann seiner Erfahrung nach, die endogenen Kräfte der Eigentümer mobilisieren könne (vgl. Interview WT). Von den zustimmenden Gesprächspartnern wurde in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass Eigentümer ein hohes Anspruchsdenken gegenüber der Kommune hätten (vgl. Interview KB).

Zu Hypothese 9 äußern sich fünf Experten zustimmend. Eigentümer nähmen keine Gewinne wahr, sie würden als natürlich angenommen (vgl. Interview HU), und Personen, die sich allein gelassen fühlten, nähmen negative Ereignisse immer stärker wahr (vgl. Interview FR). Weiterhin wird eine Ergänzung der Hypothese dahingehend vorgeschlagen, dass „die stärker wahrgenommenen Verluste dem Abstieg des Quartiers zugeschrieben“ würden (vgl. Interview RS). Einer der zwei Befragten, die die Hypothese nicht bestätigen konnten, stellte fest, dass Privatpersonen das Thema Unterstützung und Förderung gar nicht so stark wahrnehmen; Förderpraxis und Beratungsdienste würden von Planern immer überbewertet (vgl. Interview FM).

Hypothese 10 wird von den Gesprächspartnern sehr unterschiedlich beurteilt. Je drei äußerten sich zustimmend, ablehnend oder unsicher. Zwei nannten deutlich, dass Fördergelder den „Charakter“ verderben würden und so die Gefahr bestehe, dass Engagement „verbrannt“ würde. Hier wäre eine deutlichere Differenzierung notwendig. In den Quartieren, in denen ein Teil der Experten ihre Erfahrungen gesammelt hatten, habe sich jedoch ohne Anreize und öffentliches Geld nichts verändert (vgl. Interview WB, FL, WT). Deshalb seien jeweils unterstützende Prozesse von der Kommune angestoßen worden. Ein linearer Zusammenhang, wie ihn die Hypothese darstellt, ließe sich nicht belegen (vgl. Interview FL).

Hypothese 11 haben sieben der Befragten zugestimmt. Diese äußerten deutlich, dass die Missstände an einer Immobilie zu negativen externen Effekten führten (vgl. Interview WB), und andererseits positive Veränderungen eine starke Ausstrahlung hätten (vgl. Interview HU). Interessanterweise widersprachen zwei der Experten der Hypothese deutlich. Ihren Erfahrungen nach und aufgrund von Untersuchungen in ihren Wirkungskreisen wären die angenommenen Effekte nicht besonders stark (vgl. Interview FR und RS).

Zustimmend zur Hypothese 12 äußerten sich vier der befragten Gesprächspartner, aber zwei äußerten Zweifel und zwei verneinten die Hypothese deutlich. Die genannten Erfahrungen zur Kooperation und dort ggf. eingesetzten Zwängen zeigten, dass sich kein deutliches Erfahrungsbild ergibt. Sowohl die Erfahrung, dass häufig etwas Druck gebraucht werde, um zu einer Aktivierung zu führen (vgl. Interview FL, FM und WT), als auch die Meinung, dass Zwänge allgemein nicht förderlich seien und eine Kooperation eher verhindern würden (vgl. Interview HU, RS und WB), konnten in den Äußerungen zu dieser Hypothese gefunden werden.

12.7 Zusammenfassung und

Bewertung der Analyseergebnisse

12.7.1 Hypothesen

Die Auswertung der Aussagen zu den Hypothesen zeigt eine deutliche Zustimmung zu acht der zwölf Hypothesen zum Verhalten der Eigentümer. Folgende Annahmen wurden bestätigt:

- Investitionskosten werden höher gewertet, als durch Misswirtschaft entstehende Verluste. (H2)
- Das Eigentümerverhalten wird von nicht fachlichen Medien stark beeinflusst, seltene überbewertete Ereignisse beeinflussen das Entscheidungsverhalten (H3)
- Die persönliche Überzeugung des Eigentümers, dass sich die Immobilie und der Standort negativ entwickeln, führt dazu, dass angedachte Investitionen als Verluste wahrgenommen werden. (H4)
- Die Überzeugung, dass sich die Immobilie und der Standort positiv entwickeln, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Investitionen. (H5)
- Auf eine positive Präsentation der Entwicklungschancen einer Kommune hin, werden diese auch von den Eigentümern als günstig eingeschätzt, während bei gleichem Sachverhalt, eine ungünstige Präsentation auch zu einem schlechterem Empfinden der Eigentümer führt. (H7)
- Je schlechter die Gesamtsituation einer Kommune dargestellt wird, desto eher erwarten Eigentümer Hilfe von außen. (H8)
- Eigentümer, die unsicher in Entscheidungssituationen zu ihrer Immobilie sind und sich von der Kommune nicht unterstützt fühlen, nehmen Verluste stärker wahr, als Gewinne. (H9)
- Der Zustand der Nachbarimmobilien nimmt insofern Einfluss auf die Entscheidung des Eigentümers, dass eine von Missständen geprägte Immobilie, den Nachbarn nicht zu Investitionen in sein Objekt motiviert und er diese auch eher vernachlässigt. Dagegen wirken positive Entwicklungen der

Nachbarimmobilien zwar als Anreiz auch zu investieren, die Beeinflussung ist jedoch geringer als bei einer Verschlechterung der Zustände. (H11)

In Hinblick auf konkrete Investitionsbereitschaft (H1) und den Einfluss der finanziellen Förderungen (H10) war die Haltung der Interviewten nicht eindeutig. Die unterschiedliche Einschätzung der Experten weist darauf hin, dass ein Teil der Interviewpartner davon ausgeht, dass Investitionsentscheidungen der Eigentümer vornehmlich nach wirtschaftlichen, rationalen Gesichtspunkten getroffen werden. Der andere Teil, die zustimmenden Experten, waren hingegen sehr sicher, dass Investitionsentscheidungen nicht rational getroffen würden. Welchen Einfluss die Möglichkeit, finanzielle Förderungen zu erhalten, auf die Investitionsbereitschaft hat, kann aus den Aussagen der neun Experten nicht geschlossen werden. Zu Hypothesen 6 und 12 sind die Rückmeldungen sehr unterschiedlich gewesen, es äußerte jeweils ein Drittel der Befragten, dass sie keine Aussagen dazu machen könnten, zu Hypothese 6 stimmten drei Experten zu, zu Hypothese 12 vier.

Die Zustimmungen zu einem Großteil der Hypothesen können nur eingeschränkt als Bestätigung der Theorie zur Psychologischen Ökonomik im Rahmen der Stadtumbauprozessen gewertet werden, da die Anzahl der Interviews keine repräsentative Grundgesamtheit widerspiegelt. Jedoch zeigt das Ergebnis, dass ein eingeschränkt rationales Verhalten der Immobilieneigentümer von den Interviewpartnern beobachtet wird. Die zu formulierenden Handlungsempfehlungen werden daher die formulierten und bestätigten Verhaltensweisen der Eigentümer berücksichtigen.

12.7.2 Leitfadengestützte Befragung

Die Erkenntnisse aus dem Hypothesen-Test waren eingebettet in leitfadengestützte Interviews, deren Analyseergebnisse folgend zusammengefasst dargestellt werden.

In der Analyse wurden die unterschiedlichen Sichtweisen und Perspektiven der Experten aus der qualitativen Befragung zusammengefügt. Mit der Auswertung und Interpretation der Einzelaussagen entsteht

Auswertung der Interviews

ein Gesamteindruck von beeinflussenden Faktoren auf das Verhalten der Eigentümer. In vielerlei Hinsicht waren die Äußerungen der Experten übereinstimmend. Sie verwiesen auf gleiche Faktoren, die aus ihrer Sicht das Eigentümerverhalten beeinflussen. Es zeigt sich, dass die Befragten ein sehr differenziertes Bild von Kooperationsprozessen haben. Im Gesamten führen ihre Erfahrungen zu ähnlichen Handlungsbedarfen. Oft wurden die beeinflussenden Faktoren mehrfach genannt und nur in wenigen Punkten gab es widersprüchliche Erfahrungen.

Gleichwohl besteht die Schwierigkeit, bei den Aussagen zwischen wissenschaftlichen Aspekten und persönlichen Meinungen und Einschätzungen zu unterscheiden und dies entsprechend zu bewerten. Es ist anzumerken, dass die Anzahl und Auswahl der Experten zunächst nur für einen Einstieg in das Problemfeld dienen kann. Für valide Ergebnisse müssten umfangreichere Untersuchungen, ggf. auch mit Eigentümern selber, durchgeführt werden.

Von der Verfasserin wurde bereits im

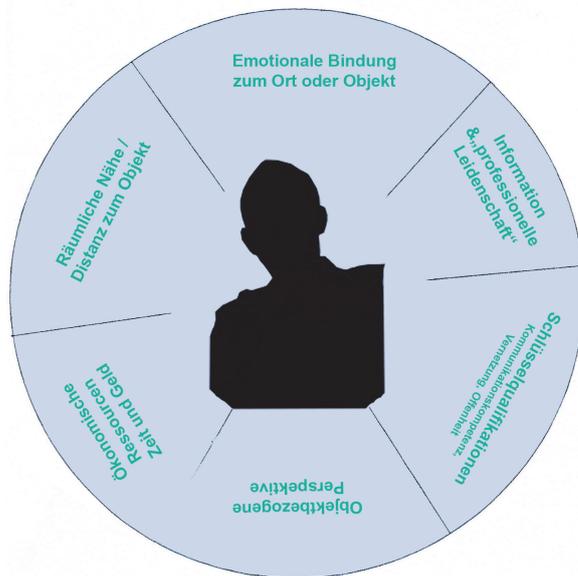


Abb. 14: Personenbezogene Einflussfaktoren

Vorwege der Befragung eine Einteilung derjenigen Faktoren, die Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Immobilieneigentümer haben, in personenbezogene und externe Faktoren impliziert. Die Leitfragen waren so formuliert, dass direkt eine Unterscheidung zwischen personenbezogenen und anderen Faktoren entstand.

Als personenbezogene Faktoren, die das Eigentümerverhalten beeinflussen, sind zusammenfassend zu benennen:

- Emotionale Bindung zum Ort oder zum Objekt
- Räumliche Nähe / Distanz zum Objekt
- Ökonomische Ressourcen
- Objektbezogene Perspektiven
- Schlüsselqualifikationen
- Information und „professionelle Leidenschaft“

Abbildung 14 zeigt diese Faktoren in der Übersicht.

Die Faktoren stehen gleichwertig nebeneinander, weil es nicht möglich war, die einzelnen Faktoren anhand der Aussagen der Befragten weiter zu gewichten. Es ist notwendig, alle Faktoren zunächst gleichwertig zur Strategieentwicklung zu betrachten, da sich einige Faktoren bedingen oder gegenseitig beeinflussen. Beispielsweise werden mit einer höheren Bindung an das Objekt auch die zeitlichen Ressourcen nach anderen Prioritäten gesetzt und die Bewirtschaftung der Immobilie erfolgt „leidenschaftlicher“ als ohne diese Bindung.

Insgesamt zeigt sich deutlich, dass bei der Bewirtschaftung der Immobilie für private Eigentümer wirtschaftliche Kriterien nicht im Fokus stehen. Entscheidungen über Investitionen oder Engagement für das Quartier hängen vielmehr von persönlichen Motiven, Bindungen und Kompetenzen ab.

Die externen Faktoren wurden in vier Bereiche unterteilt (siehe auch Abbildung 15):

- Rahmenbedingungen
- Image und Medien
- Verhalten der Nachbarn und gemeinschaftliches Verantwortungsgefühl
- Verhalten der Kommune

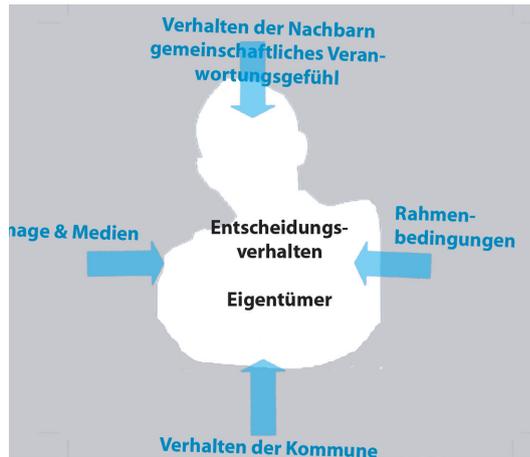


Abb. 15: Externe Einflussfaktoren

Eine Gewichtung der Faktoren an sich ist aus den Aussagen der Interviewten schwer herauszufiltern. Sicherlich sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein sehr wichtiger Faktor, der auch in den Äußerungen der Befragten deutlicher hervortritt als beispielsweise das Verhalten der Nachbarn. Die übergeordneten Rahmenbedingungen beeinflussen die Marktlage und damit, ob die Vermietungssituation einer Immobilie erschwert oder erleichtert wird. Erst bei einem höheren Problemdruck, wie ihn Frau Wilbert zusammenfassend darstellt, ist eine Erkenntnis zur Handlungsnotwendigkeit seitens der Eigentümer zu sehen (vgl. Interview WB). Im Hinblick auf den Einfluss der Medien und des Images sei nochmals darauf hingewiesen, dass diese Faktoren bislang bei der Eigentümeraktivierung unterschätzt wurden.

Große Aufmerksamkeit haben die Interviewten der Differenzierung der unterschiedlichen Faktoren innerhalb der Arbeit der Kommune gewidmet. Hier verwundert zunächst, dass alleine das Vorhandensein einer Strategie genannt wird. Dies lässt darauf schließen, dass bei weitem nicht alle Kommunen eine Stadtentwicklungsstrategie erarbeitet haben. In Verbindung mit der Strategie ist auch der Instrumenteneinsatz zu betrachten. Dieser ergibt erst Sinn, wenn eine Strategie vorhanden ist. Es wurde mehrfach betont, dass nicht große Projekte der Schlüssel zur Aktivierung seien, sondern dass ein kleinteiliges Vorgehen, das auch nicht zwingend den Einsatz hoher finanzieller Ressourcen bedarf, vorzuziehen ist. In Anbetracht der Haushaltslage der Kommunen ist dieser Punkt zu betonen.

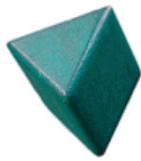
Bemerkenswert scheint, dass innerhalb der Kommune Verwaltungsorganisation und Abläufe sowie die von den Mitarbeitern ausgehenden persönlichen Ressourcen nicht den Anforderungen für eine kooperationsstützende Planung entsprechen. Das Gelingen von Kooperationen mit Eigentümern und die Anbahnung einer Kommunikation hängt vor allem von den einzelnen Mitarbeitern ab. Die von den Befragten sehr detailliert ausgeführten Schlüsselkompetenzen der Mitarbeiter beschränken oder befördern die Kooperationsmöglichkeiten seitens der Kommune mit ihren persönlichen Kommunikationskompetenzen, dem Ausmaß ihres Engagements und ihrer Überzeugung für die Arbeit. Entscheidend ist auch, wie geduldig und beharrlich ihre Arbeitsweise ist, wie viel Wert sie auf Ehrlichkeit und Verantwortung bei ihrer Arbeit legen. Die Haltung der Mitarbeiter zu den Kooperations- und Planungsprozessen ist insofern nicht zu unterschätzen, dass eine Prozessoffenheit und ein unbedingter Kooperationswille als Voraussetzungen genannt wurden.

Die Möglichkeit, Moderatoren intermediär zwischen den Akteuren Kommune und Eigentümer einzusetzen wird von den meisten Befragten als sehr positiv eingeschätzt. Auch wenn diese Funktion wiederum stark von der Persönlichkeit des Moderators abhängt, ist hier zumindest für den Prozessbeginn und die Aufnahme der Gespräche mit Eigentümern bereits ein gutes Instrument gefunden worden.

Der Einsatz eines Moderators kann zwar geradezu ideal wesentliche Punkte der notwendigen Handlungsbausteine auffangen und beeinflussen, aus verschiedenen Beweggründen sollte jedoch von einem generellen Einsatz eines Moderators Abstand genommen werden: Ein Moderator kann Hürden leichter überwinden, jedoch können zeitgleich Abhängigkeiten vom Moderator entstehen. Auch ist der Moderator ein weiterer menschlicher Faktor im System, der Einfluss auf die Prozesse nimmt. Letztlich muss die Kooperation dauerhaft in direkter Arbeit von Kommune und Eigentümern gelingen. Es sollte vielmehr Ziel sein, in den genannten Handlungsbausteinen die Arbeit deutlich zu verbessern und die Prozessbeteiligten unabhängig von einem Moderator zu einer nachhaltigen Zusammenarbeit zu befähigen.

13. Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis

Zur Aktivierung und Einbindung von Eigentümern in Stadtumbauprozesse können auf Basis der gewonnen Erkenntnisse vier Handlungsbausteine für die kommunale Praxis entwickelt werden.



13.1 Kommunale Planung und Instrumente

Die Aufgabe der Kommune, die eigentliche Planung und Steuerung, kann wesentlichen Einfluss auf die Rahmenbedingungen nehmen. Zwar existieren hier Abhängigkeiten auf übergeordneter regionaler und überregionaler Ebene, jedoch kann die Kommune beispielsweise mit Impulsen zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung Einfluss nehmen.

Eine Stadtentwicklungsstrategie bildet für die angestrebten Prozesse mit Eigentümern den Rahmen. Insofern ist es wesentlich, dass die Kommunen Strategien entwickeln, die Schwerpunkte setzen und den Eigentümern Planungssicherheit geben. Die Kombination der einzusetzenden Instrumenten ist auf die Strategie abzustimmen, jedoch können die Planungsinstrumente nur wirken, wenn der Rahmen vorhanden ist.

Es ist nicht zwingend erforderlich, zusätzlich finanzielle Anreize bereitzustellen, der gezielte und strategische Einsatz der verfügbaren Gelder ist ausreichend. Der personenbezogene Faktor „ökonomische Ressourcen der Eigentümer“ ist zwar durch Fördermittel beeinflussbar, jedoch ist die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung nicht ausschließende Bedingung für eine Kooperation, wie es einige Kommunen annehmen (vgl. BMVBS 2007: S.135). Das neue Instrument der Verfügungsfonds kann einen guten Beitrag dazu leisten, strategisch und mit Beteiligung von Bürgern zu entscheiden, wohin die Fördergelder fließen.



13.2 Informationsstrategie und Medienarbeit

Da der personenbezogene Faktor Information als einflussreich identifiziert wurde, ist eine gute und zielgruppenspezifisch aufbereitete Bereitstellung von Informationen unerlässlich.

Kommunen müssen daher Informationen über ihre Stadtentwicklungsstrategie, ihre quartiersbezogene Arbeit und ihre Unterstützungsmöglichkeiten für Eigentümer nicht nur bereitstellen, sondern aktiv dafür sorgen, dass diese Informationen die Eigentümer erreichen. Es ist darauf zu achten, dass der Zugang zu den Informationen so einfach und direkt wie möglich erfolgt und die Informationen ansprechend, verständlich und übersichtlich präsentiert werden. Beispielhaft können die zweimal jährlich erscheinenden Informationszeitungen des Stadtplanungsamtes Bremerhaven genannt werden, die allen Haushalten in der Stadt zugestellt werden.

Es zeigt sich, dass die Einbindungsmöglichkeit von Eigentümern in Stadtumbauprozesse mit einem höheren Professionalisierungsgrad der Eigentümer steigt. Um Eigentümern einen professionelleren Umgang mit ihrer Immobilie zu ermöglichen, müssen diese individuell beraten und ihnen der Zugang zu Immobilienfachinformationen ermöglicht werden. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Kommune, Eigentümer zu befähigen, ihre Immobilien sachgerecht zu bewirtschaften. Daher ist es erstrebenswert, dass die Kommune Beratungskompetenzen zur Beratung der Eigentümer außerhalb der kommunalen Strukturen unterstützt und weiter aufbaut. Es wird heute bereits modellhaft versucht, die Grundeigentümerverbände stärker für diese Beratungsaufgaben einzubinden (ExWoSt Forschungsfeld KIQ).

Eine positive Darstellung in der lokalen und überörtlichen Presse ist notwendig, um das Image eines Quartiers zu verbessern, auf Aktivitäten der Stadt aufmerksam zu machen und Eigentümerentscheidungen auf diesem Weg im Sinne der kommunalen Interessen zu beeinflussen. Kommunen konnten bereits mit einer proaktiven Medienarbeit, die die

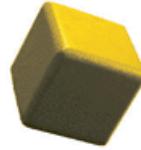
Aufmerksamkeit auf das Quartier lenkte, positive Entwicklungseffekte erzielen. Es ist daher bei Aktivitäten im Quartier zu beachten, dass diese medienwirksam gebündelt werden, um eine Platzierung von Nachrichten zu erreichen.



13.3 Kooperationskultur

Um die Mitwirkung von Eigentümern zu erreichen ist es erforderlich, dass die Kommune kooperationsbereit ist. Eine Kultur der Offenheit für Prozesse und andere Meinungen, die eine Veränderungsbereitschaft beinhaltet, ist bisher weder auf der Seite der Kommunen noch auf der Seite der Eigentümer vorhanden. Die bestehenden Strukturen und Handlungslogiken der kommunalen Verwaltungsprozesse, insbesondere der Städtebauförderprogramme, stehen im Widerspruch zu einer Prozessoffenheit. Auch stehen hohe Erwartungshaltungen der Akteure an die jeweils anderen dieser Offenheit entgegen.

Die Aufgabe beider Kooperationspartner liegt darin, kooperative Prozesse zu üben und dabei ihre Kommunikationskompetenzen weiter zu entwickeln. In einem ersten Schritt muss daher die Kommune beharrlich das Ziel verfolgen, den Kontakt zu Eigentümern aufzubauen. In Modellvorhaben konnte bereits gezeigt werden, dass der hohe Einsatz sich lohnt und entgegen der vorher getroffenen Annahmen, sich die Eigentümer im Rahmen der jeweiligen Anliegen durchaus kooperativ verhielten (siehe REFINA Modellvorhaben HAI). Ebenso sollte die Kommune durch Lob und Anerkennung auch kleiner Leistungen der Eigentümer eine Anerkennungskultur entwickeln, da diese die Motivation stärker erhöht als finanzielle Anreize.



13.4 Management in der Verwaltung

Gutes Management einer Kommunalverwaltung hat erheblichen Einfluss auf die erfolgreiche Aktivierung von Eigentümern. Wesentlicher Faktor in den Prozessen ist der einzelne Mitarbeiter, dessen Arbeit von seiner Persönlichkeit, seiner Verfassung und den Arbeitsbedingungen geprägt wird. Ziel der kommunalen Führungskräfte muss sein, dass die Mitarbeiter sich zu motivierten, offenen und teamfähigen Partnern der Eigentümer entwickeln. Dies kann nur gelingen, wenn die Mitarbeiter zu ihren Aufgaben fähig sind, sie unterstützt werden und ihre Arbeit anerkannt wird. Die Personalführung sollte die Arbeitsbedingungen so ausgestalten, dass Mitarbeiter die Möglichkeit haben, kooperativ mit Eigentümern zu interagieren. Persönliche Ressourcen und Kompetenzen der Mitarbeiter können in Teilen weiter entwickelt werden, so dass diese stärker zur Kooperation befähigt werden, beispielsweise können Kommunikationskompetenzen und die Moderation von Gruppenprozessen geschult werden. Weiterhin müssen geeignete, flexiblere Arbeitsstrukturen für kooperative Prozesse geschaffen werden, so dass, Arbeitszeiten außerhalb des regulären Dienstes anerkannt werden, projektbezogene Arbeit und die Bündelung von Kompetenzen möglich ist. Es sollten flexiblere Arbeitszeitmodelle und entsprechende Personalressourcen zur Verfügung stehen, um die zeitintensive Aufnahme und Pflege der Kontakte zu Eigentümern zu ermöglichen.

14. Fazit

14.1 Inhaltliches Fazit

Zu Beginn der Arbeit stand die Auseinandersetzung mit der Ausgangslage die zum Forschungsanlass führten. Die Phänomene, die sich bedingt durch den demografischen und gesellschaftlichen Wandel beobachten lassen sind in der Literatur vielfach beschrieben worden, gleichzeitig bleiben viele offene Fragen zum Umgang mit den Veränderungen. In dieser Arbeit standen diejenigen Immobilien im Fokus der Betrachtung, die privaten Eigentümern gehören und in Stadtumbauprozesse integriert werden sollen. Die Ansprache und Aktivierung der Eigentümer zu einer Zusammenarbeit gelingt bisher selten. Die bestehenden Forschungen zu Eigentümern legen den Schwerpunkt darauf, zunächst darzustellen, wie differenziert und inhomogen die Gruppe der Eigentümer ist. Im Gegensatz dazu liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf dem Verhalten der privaten Eigentümer. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass das Verhalten der privaten Immobilieneigentümer von vielen Faktoren beeinflusst wird. Wenn also das Ziel eine Aktivierung der Eigentümer zu einer Kooperation im Rahmen der Stadtumbauprozesse ist, muss eine Aktivierungsstrategie auf den identifizierten Einflussfaktoren aufbauen; dies ist im Rahmen der Arbeit erfolgt.

Basierend auf den Ansätzen der psychologischen Ökonomik, wurde die Betrachtung auf das Entscheidungsverhalten des einzelnen Menschen fokussiert. Ein Teil der Annahmen, die mit dem Blickwinkel der psychologischen Ökonomik getroffen wurden, konnte im Rahmen dieser Arbeit bestätigt werden und die Auswahl der Handlungsfelder stützen. Es zeigt sich, dass die Förderprogramme Eigentümer nicht in dem Maße aktivieren können, wie es gewünscht ist, weil die finanziellen Anreize nur auf einen der identifizierten Einflussfaktoren Einfluss nehmen; sie werden von Planern diesbezüglich überbewertet.

Die entwickelten Handlungsbausteine benennen, in welchen Bereichen die Kommunen ihre Arbeit verbessern können. Sie sind in weiten Teilen bekannte „Baustellen“, die bereits als Anforderungen für Kooperationen oder in anderen Zusammenhängen identifiziert wurden. Es kann auch aus den

Arbeitsergebnissen heraus vermutet werden, dass dies im wesentlichen an den Menschen hängt, deren Verhalten nur in Teilen vorhergesehen und beeinflusst werden kann, weil es sehr komplex ist.

Eine Anpassungsplanung kann nur gelingen, wenn das veränderte Planungsverständnis auch dazu führt, dass integriert, konsensual und gemeinschaftlich Prozesse entwickelt und angestoßen werden. Mit dem Wissen um die menschlichen Verhaltenszüge kann die Planung besser an die Bedürfnisse der betroffenen Menschen angepasst werden kann und sie besser motiviert werden, eine aktive Rolle in den Stadtumbauprozessen einzunehmen. Am Schluss der Arbeit steht die Erkenntnis, dass einerseits Systembedingungen, beispielsweise in der Arbeitsorganisation der Kommunen und den Verwaltungsstrukturen, Einfluss auf das Entscheidungsverhalten von Eigentümern haben. Andererseits zeigt sich deutlich, dass die beteiligten Menschen, ihre Kompetenzen und Ressourcen wesentliche Einflussfaktoren sind. Sind die Kompetenzen und Ressourcen bei den Beteiligten vorhanden und finden sie eine Kommunikationsebene auf der sie miteinander arbeiten können, ist ein wesentlicher Grundstein für eine Aktivierung und Verständigung im Rahmen von Stadtumbauprozessen möglich.

Für die Arbeit des Stadtplaners zeigt sich, dass das Arbeitsfeld und die erforderlichen Kompetenzen heute weit über das Zeichnen und Abstimmen von Plänen nach einer sorgfältigen Abwägung der Belange hinausgehen. Insofern prägen das Menschenbild und die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten ebenso wie auch die unterschiedlichen menschlichen Voraussetzungen und Motivationen, die Planer mitbringen, die Stadtplanung der Zukunft.

14.2 Methodische Reflektion

Sowohl die Expertenauswahl, als auch die Ansprache waren weitestgehend erfolgreich, und die Befragung konnte entsprechend der Vorgaben zu leitfadengestützten Befragungen durchgeführt werden. Es stellte sich als vorteilhaft heraus, dass die Interviewten nicht darüber informiert waren, dass es auch im Blickwinkel der Betrachtung lag, zu untersuchen, ob und wie das Verhalten in Bezug auf rationale

Entscheidungen bewertet werden kann. Mit der direkten Frage, ob das Verhalten als rational eingestuft werden kann, wie es bei einigen Gesprächspartnern versucht wurde, können keine Aussagen erzielt werden. Die Experten neigten dazu, vehement zu unterstreichen, dass das Verhalten doch rational sei und nur wenige Ausnahmen in dieser oder jener Hinsicht bestünden. Eine Aufgeschlossenheit zu diesem Thema konnte also nicht festgestellt werden.

Die Konfrontation mit den Thesen, führte dazu, dass die Interviewpartner nochmals intensiv ihre Erfahrungen reflektiert und fokussiert darstellten. Womöglich liegt das daran, dass hier nun konkret zu festgelegten Aussagen deutlich Stellung bezogen werden sollte, während die qualitative Befragung anhand der Leitfragen mehr zum Erfahrungsbericht der Experten diene. Hier wurden sie gefordert konkret ihre Erfahrungen einsetzen und bewerten, und wurden angeregt, weitere Aspekte zu benennen. Gleichzeitig zeigte sich aber, dass die Formulierung der Hypothesen auch zu Missverständnissen führte, bzw. die Aussagen nicht sofort verstanden wurden. Die meisten Befragten stellten fest, dass für klare Aussagen zu den Hypothesen viel Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Eigentümern gefragt sei.

14.3 Forschungsfragen

Die Frage, warum sich die Annahme vom rational handelnden Menschen hartnäckig hält, während die Erfahrungen im Umgang miteinander bereits anderes zeigen, bietet ein spannendes Forschungsfeld.

Im Hinblick auf die Planungsinstrumente stellt sich die Frage, ob unter Zugrundelegung der Erkenntnisse der psychologischen Ökonomik die Eignung von Instrumenten vorausgesagt werden kann. Es wäre zu prüfen, inwieweit insbesondere neuere Planungsinstrumente, wie BID/HID oder Verfügungsfonds das eingeschränkt rationale Handeln von Menschen berücksichtigen. Daran anschließend wäre zu bewerten, ob Instrumente, die diese Verhaltensweisen berücksichtigen wirkungsvoller sind als andere.

Es wird angenommen, dass Wechselwirkungen zwischen den Faktoren, die auf das Entscheidungsverhalten der Eigentümer einwirken, bestehen. Dadurch erhalten die Einflüsse auf das Verhalten eine starke Komplexität, die weiter untersucht werden kann. Interessant ist die Überschneidung zu anderen Fachgebieten wie Psychologie, Soziologie, Management, Personalentwicklung und Arbeitsorganisation. Insofern wären weitere Forschungen zur Aktivierung und Einbindung privater Eigentümer, die die Erkenntnisse mehrerer Disziplinen zusammenführen erstrebenswert.

Quellenverzeichnis & Anhang

Quellenverzeichnis

Adrian, Hanns 1983: Stadterneuerung und Stadtumbau. In ARL (Hrsg.). Grundriss der Stadtplanung, Hannover, S.481

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) 1995/2005: Handwörterbuch der Raumordnung. ARL Verlag Hannover

ARL (Hrsg.) 2010: Gemeindefinanzreform - Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Positionspapier Nr. 83. Hannover.

Atteslander, Peter 2006: Methoden der empirischen Sozialforschung. 8. Auflage Berlin.

Beeck, Sonja; Mehlin, Marco; Otto, Stephanie; Schmidt, Birgit 2010: Coethener Methode. Stadt Köthen und Stiftung Bauhaus Dessau. 2010

Bernt, Matthias (2005): Stadtumbau im Gefangenendilemma. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus - Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S.109-130.

BiB Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) 2008: Bevölkerung - Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel in Deutschland. Wiesbaden.

BMF Bundesministerium der Finanzen 2001: Fragen und Antworten zum Vermögensgesetz Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz. Berlin

BMGS Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2010: Stadtumbau West - Eine Zwischenbilanz. Statusbericht 2009 der Bundestransferstelle Stadtumbau West. Berlin

BBSR 2011: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011. Analysen Bau, Stadt, Raum Band 5. Selbstverlag des BBSR Bonn 2011.

BMI Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2011a: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin

BMI Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2011b: Demografiebericht Kurzfassung. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/BBR (Hrsg.) 2006: 1. Statusbericht. Stadtumbau Ost - Stand und Perspektiven. Berlin

BMVBS/BBR (Hrsg.) 2010a: Vierter Statusbericht Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. Berlin

BMVBS (Hrsg.) 2007: Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. Forschungen Heft 131. Bonn 2007

BMVBS (Hrsg.) 2007a: Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Forschungen Heft 128. Bonn

BMVBS (Hrsg.) 2007b: Investitionsprozesse im Wohnungsbestand - unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. Forschungen Heft 129. Bonn 2007

BMVBS (Hrsg.) 2007c: Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? Werkstatt: Praxis Heft 47. Selbstverlag des BBR, Bonn 2007

BMVBS (Hrsg.) 2007d: Zweiter Statusbericht „5 Jahre Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz“. Berlin 2007.

BMVBS (Hrsg.) 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Berlin

BMVBS (Hrsg.) 2009: Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“) Werkstatt: Praxis Heft 65. Bonn 2009.

BMVBS (Hrsg.) 2009a: Ursachen und Folgen des Klimawandels durch urbane Konzepte begegnen. Skizzierung einer klimawandelgerechten Stadtentwicklung. Bonn

BMVBS (Hrsg.) 2010: Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände - Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Heft 151 DL. Berlin

BMVBS (Hrsg.) 2011: Städtebauförderung 2011. Merkblatt zu den Programmen der Städtebauförderung. Berlin

BMVBS (Hrsg.) 2011a: Vierzig Jahre Städtebauförderung. Berlin.

Bodenschatz, Harald; Kegler, Harald 2005: Stadtumbau, in: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S.1092-1096.

Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. VS Verlag Wiesbaden.S.135-209.

Bullinger, Dieter 2002: Schrumpfende Städte. Neues Phänomen und Trend der Zukunft. In: Juckel, Lothar (Hrsg.) 2002: Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. Berlin, S.113-122

Bürkner, Hans-Joachim; Kuder, Thomas; Kühn, Manfred 2005: Regenerierung schrumpfender Städte, Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2005.

Davy, Benjamin 2005: Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik. vhw Forum Wohneigentum 2005. S.67-72

Diaz, Julian; Hansz, Andrew 2007: Understanding the behavioural paradigm in property research. In: Pacific Rim Property Research Journal, Vol.13, No.1. S.16-34

Diaz, Julian 2010: Disrobing beautiful people: an introduction to the special issue of behavioural real estate research. Journal of Property Research 27 (3), 203-206.

Dieckmann, Jochen 1995: Kommune. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. ARL Verlag Hannover

DST Deutscher Städtetag 2011: Gemeindefinanzbericht 2011. Köln/Berlin.

DV - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.) 2007: Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Bonn 2007

Enste, Dominik H.; Hüther, Michael 2011: Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik. Zur Psychologie

der Freiheit. Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Nr. 50. Köln

Friedrichs, Jürgen 2005: Stadtentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL Verlag, S.1059-1067.

Friesecke, Frank 2008: Stadtumbau im Konsens!? Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfbedingungen. Bonn Institut für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Gawel, Erik 2009: Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. Josef Eul Verlag Lohmar/Köln

Glock, Birgit 2005: Umgang mit Schrumpfung: Reaktionen der Stadtentwicklungspolitik in Duisburg und Leipzig. In: Gestring, Norbert et.al.: Jahrbuch Stadtregion 2004/2005. VS Verlag Wiesbaden, S.71-90

Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf 2010: Stadtumbau. Rechtsfragen - Management - Finanzierung. Verlag C.H. Beck München 2010. -> Grundlage für diese Veröffentlichung ist die Dissertation von Jürgen Goldschmidt vorgelegt am 16.12.2009 an der TU Berlin. Diese wird zur Zeit auf den Verdacht des Plagiats hin überprüft. (Vgl. <http://de.vroniplag.wikia.com/wiki/Jg>; <http://www.abendblatt.de/vermischtes/article1976647/TU-Berlin-prueft-Plagiatsvorwuerfe-gegen-Goldschmidt.html>, letzter Zugriff am 28.05.2012)

Goldschmidt, Jürgen 2003: Stadtumbau und Wertermittlung in der kommunalen Praxis. Vortrag bei der Veranstaltung „Stadtumbau und Wertermittlung“ des vhw am 19.11.2003 in Berlin. digitale Quelle auf www.stadtumbau.com Abruf am 03.06.2011

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter 2000: Wohnverhältnisse und Ungleichheit. In: Harth et.al.: Stadt und soziale Ungleichheit. Leverkusen, S.120-140

Häußermann, Hartmut 2008: Schrumpfende Städte - katastrophale Perspektiven? In: Lampen/Owzar (Hrsg.): Schrumpfende Städte, Köln 2008, S. 343-351.

Hackenbroch, Kirsten 2007: Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. Informationskreis für Raumplanung Dortmund

H&G Haus und Grund Deutschland 2007: Stadtentwicklungspolitik ohne Hauptakteure, Pressemitteilung vom 03.07.2007, unter: http://www.haus-und-grund.net/presse_516.html, (Zugriff am 31.05.2012)

Hesse, Markus 2008: Schrumpfende oder atmende Stadt? In: Lampen/Owzar (Hrsg.): Schrumpfende Städte, Köln 2008, S. 325-341

Hesse, Hermann 1977: Die Stadt. Eine Kurzgeschichte. Insel Verlag Frankfurt/M.

Hübler, Karl-Hermann 2005: Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL Verlag, S. 635-641.

Hüppe, Hubert o.J.: Die barrierefreien eigenen vier Wände. Wege zum barrierefreien Wohnraum. Berlin online abrufbar unter: http://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Brosch%3%BCre_Wohnraum_kk.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff am 03.06.2012

IÖR Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2012: <http://www.ioer-monitor.de/index.php?id=34>, Glossar Begriff ‚30ha-Ziel‘.Zugriff am 03.06.2012.

Kabisch, Sigrun 2001: Stadtumbau aus Akteursperspektive - Stadtsoziologische und stadtplanerische

Perspektiven zur Auseinandersetzung mit dem Problem des Wohnungsleerstandes. In: Keim, Karl-Dieter (Hrsg.): Regenerierung schrumpfender Städte - zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. Regiotransfer 1. Beiträge zur anwendungsbezogenen Stadt- und Regionalforschung. IRS, Erkner. S.69-95.

Kegelmann, Jürgen 2007: New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells. Wiesbaden: VS Verlag.

Keller, Helmut 2012: Remanenzeffekt. Wohnimmobilienmarkt. In: Gabler Wirtschaftslexikon. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/remanenzeffekt.html>, Zugriff am 03.06.2012.

KfW Bankengruppe (Hrsg.), 2006: Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze. Abschlussbericht des Expertenkreises „Stadtentwicklung“. Frankfurt a.M. 2006 http://www.kfw.de/kfw/de/1/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_Sonderpublikationen/Abschlussbericht_Expertenkreis_Nov.2006-Internet.pdf, Abruf am 13.01.2012.

Kösters, Curt; Hübner, Jutta 2012: Homöopathische Stadtentwicklung? Von Interventionen durch das Ähnlichkeitsprinzip. Vortrag am 07. März 2012 vor der SRL Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein in Hamburg.

Kortmann, Konstantin, 2007: Abriss und Neubau oder Kernsanierung? Eine empirische Untersuchung der Nutzungsdauer von Wohngebäuden des 20. Jahrhunderts im Ruhrgebiet. Köln IM Verlag 2008

Krüger, Thomas; Richter, Sven; Stotz, Patrick 2010: Immobilieneigentümer in der Stadtentwicklung. In: IfR e.V. (Hrsg.): RaumPlanung 152. Dortmund.2010. S.11-15.

Lerz, Julia 2007: Kooperative Stadtentwicklung mit privaten Kleineigentümern durch Housing Improvement Districts (HIDs)? Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU-Berlin

Mädig, Heinrich 2003: Demographischer Wandel: Herausforderung an eine künftige Stadtpolitik. In: Stadtforschung und Statistik, Heft 1. S.63-72.

Merk, Dr. Elisabeth 2003: Die Rolle der Kommunen im Stadtumbau. Verantwortung - Konzepte - Erwartungen. In: vhw FW 6 / Dez. 03, S. 290-294

Müller, Nicola 2005: Private Eigentümer am Wohnungsmarkt. Herausforderungen des demografischen Wandels. In: Informationskreis für Raumplanung e.V. : Raumplanung Nr. 122. S.197-202.

Müller, Nicola 2008: Private Eigentümer am Wohnungsmarkt. Herausforderungen des demografischen Wandels In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus, (Hrsg.) 2008: Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Verlag Dorothea Rohn, Dortmund 2008. S. 367-380.

Müller-Herbers, Sabine; Molder, Frank; Baader, Aline 2011: Eigentümeransprache bei Baulücken. In: Bock, Stefanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin Deutsches Institut für Urbanistik 2011, S. 124-129

Nordalm, Volker 2008: Nachhaltigkeit versus Rendite - Wer investiert in den Bestand? In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus, (Hrsg.) 2008: Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Verlag Dorothea Rohn, Dortmund 2008, S.41-53

Lütke Daldrup, Engelbert 2001: Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In. StadtBauWelt 24/01 S.40-45.

Ohde, Andrea 2010: Ohne Auszug kein Abriss: Umzugsmanagement im Zuge des Stadtumbaus. Diplomarbeit HafenCity Universität Hamburg

Osterloh, Margit 2007: Psychologische Ökonomik: Integration statt Konfrontation. Die Bedeutung der psychologischen Ökonomik für die BWL. In: Gerum, Elmar; Schreyögg, Georg 2007: Zukunft der Betriebswirtschaftslehre - Bestandsaufnahme und Perspektiven. Verlagsgruppe Handelsblatt Düsseldorf. S.82-111

Osterloh, Margit 2008: Psychologische Ökonomik und Betriebswirtschaftslehre: Zwischen Modell-Platonismus und Problemorientierung. Keynote anlässlich der 70. Jahrestagung des Verbands der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft, FU Berlin 15.-17. Mai 2008

Piekenbroch, Dirk Dr. 2012: Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Markt. Hg. v. Gabler Verlag. Online verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/markt.html>, Zugriff am 04.06.2012.

Pohlan, Jörg; Wixforth, Jürgen 2005: Schrumpfung, Stagnation und Wachstum - Auswirkungen auf städtische Finanzlagen in Deutschland. In: Gestring, Norbert et.al.: Jahrbuch Stadtregion 2004/2005. VS Verlag Wiesbaden, S.19-48

Reimann, Bettina 2000: Städtische Wohnquartiere - Der Einfluss der Eigentümerstruktur. Eine Fallstudie aus Berlin Prenzlauer Berg. Opladen.

Röber, Manfred 2007: Auf dem Weg von „New Public Management“ zu „Good Urban and Regional Governance“? In: Heidi Sinning (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der (Stadt-)Region. Dortmund. Verlag Dorothea Rohn, S.37-46.

Rößler, Stefanie 2010: Freiräume in schrumpfenden Städten. Chancen und Grenzen der Freiraumplanung im Stadtumbau. Berlin Rhombos-Verlag

Rose, Patrick; Ludwig, Konrad 2010: Städtebauliche Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland. http://www.hsu-hh.de/download-1.4.1.php?brick_id=vtHSGoEJ7b2sgkNz, Zugriff am 05.05.2012

Schiffers, Bertram 2008: Bestandsanpassung in einer schrumpfenden Stadt. Privateigentümer und Stadtumbau In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus, (Hrsg.) 2008: Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Verlag Dorothea Rohn, Dortmund 2008, S. 381-395

Schiffers, Bertram, 2010: Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes in schrumpfenden Städten. Governance des Stadtumbaus anhand von Verfügungsrechten. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hrsg.) 2010: Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Schader Stiftung Darmstadt 2010, S.94-109.

Schmidt-Eichstädt, Gerd 2003: Stadtumbau: Neue Aufgabe - alte Instrumente?, Informationen zur Raumentwicklung 2003, S.695ff

Schmidt-Lauber, Brigitta 2007: Das qualitative Interview oder: Die Kunst des Reden-Lassens. IN: Götttsch Silke; Lehmann Albrecht (Hrsg.): Methode der Volkskunde. Berlin. Reimer-Verlag. S.169-188.

Schönwandt, Walter; Jung, Wolfgang (Hrsg.) 2006: Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis. Hannover (Arbeitsmaterial der ARL, 326).

Simons, Harald o.J.: Perspektiven des westdeutschen Wohnungs- und Büromarktes bis 2030 <http://www.strukturforschung.de/downloads/simons.pdf>, Zugriff am 03.06.2012.

Sinz, Roswitha 2008: Wandel zeichnet sich ab. In: OSTBAU, Ausgabe 2/2008, S.14-16

Sommer, Hanna 2007: Der Wohnungsmarkt schrumpfender ostdeutscher Mittelstädte. Handlungsmuster der Akteure dargestellt am Beispiel der Stadt Gotha. Verlag Dr. Kovač Hamburg

Spehl, Harald 2005: Nachhaltige Raumentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL Verlag, S. 679-685.

Spieker, Raphael 2005: Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft. V&R unipress Göttingen

Stöhr, Tobias 2005: Wohnungsmarkt und Stadtschrumpfung in Ostdeutschland - Zusammenhänge und Auswirkungen - untersucht am Beispiel von Chemnitz und Erfurt. Bayreuth Univ. Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Raumplanung (Verlag und Hrsg.)

Stüer, Bernhard 1988: Baugebot nach § 176 BauGB. Ein stumpfes Schwert?, DÖV 1988, 337 ff.

online verfügbar unter <http://www.stueer.business.t-online.de/aufsatzc/doev0888.pdf>, Zugriff am 20.05.2012

Vaillant, Kristina 2011: Kopf oder Bauch. Wie der Mensch entscheidet. Einführung ins das Thema anlässlich dem 15. Berliner Kolloquium der Daimler und Benz Stiftung am 19.05.2011. Leitung .Prof. Dr. Armin Falk, Center for Economics and Neuroscience der Universität Bonn.

Weith, Thomas 2007: Stadtumbau und Evaluation. In: Weith, Thomas (Hrsg.) 2007: Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Waxmann Verlag Münster. S.11-25

Gesetzestexte und Verordnungen

BauGB, vom 23. September 2004: Baugesetzbuch. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>, zuletzt geprüft am 18.06.2012

BauO NW, vom 1. März 2000: Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Landesbauordnung. Online verfügbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=232&bes_id=4883&aufgehoben=N&menu=1&sg=0#det241874, zuletzt geprüft am 18.06.2012

EigZuG vom 26. März 1997: Eigenheimzulagengesetz. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/eigzul/>, zuletzt geprüft am 18.06.2012

EStG, vom 8. Oktober 2009: Einkommensteuergesetz. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/estg/>, zuletzt geprüft am 18.06.2012

ImmoWertV, vom 19. Mai 2010: Immobilienwertermittlungsverordnung. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/immowertv/index.html>, zuletzt geprüft am 18.06.2012

Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2008). Online verfügbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf, zuletzt geprüft am 29.03.2011.

ROG, vom 22. Dezember 2008: Raumordnungsgesetz. Online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2012

VV-Städtebauförderung 2005, vom 5. April 2005: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen. Online verfügbar unter: <http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/>, zuletzt geprüft am 18.06.2012

Websites

Website BBSR ESG http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/Eigentuerstandortgemeinschaften/01__Start.html, Zugriff am 04.06.2012

Website BBSR ESG Modellvorhaben http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/Eigentuerstandortgemeinschaften/10__Modellvorhaben.html, Zugriff am 04.06.2012

Website BMVBS ImmoWertV http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/ImmowertermittlungVO/immobilien-wertermittlungs-verordnung_node.html?view=renderDruckansicht, Zugriff am 04.06.2012

Website BBSR KIQ http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2012/KooperationQuartier/01__Start.html, Zugriff am 04.06.2012

Website BBSR KIQ-Konzept http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21686/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2012/KooperationQuartier/02__Konzept.html, Zugriff am 04.06.2012

Website BMVBS 2012a http://www.staedtebaufoerderung.info/cln_031/nn_486786/StBauF/DE/SanierungsUndEntwicklungsmassnahmen/Programm/programm_node.html?__nnn=true (Zugriff am 14.04.2012)

Website BMVBS 2012b http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaufoerderung/Staedtebaufoerderung2012/staedtebaufoerderung-2012_node.html, Zugriff am 14.04.2012

Website Bundestransferstelle Städtebaulicher Denkmalschutz: <http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de/programm/>, Zugriff am 14.04.2012

Website Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/service/glossar/detail.php?wort1=Leitbild%20der%20rezentrierten%20Stadt>, Zugriff am 17.04.2012

Website bpb <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17749/kooperation>, Zugriff am 04.06.2012

Website Empirica <http://www.empirica-institut.de/kufa/empi175lb.pdf>, Zugriff am 30.05.2012

Website Friesecke: <http://www.stadtumbau-im-konsens.de/instrumente.cfm>, Zugriff am 04.06.2012

Website Hamburg RISE <http://www.hamburg.de/rise/>, Zugriff am 04.06.2012

Website Haushalten e.V. http://www.haushalten.org/de/waechterhaeuser_modell.asp, Zugriff am 04.06.2012

Website Homöopathie Köthen <http://www.homoeopathie-koethen.de/index.php?menuid=39&repid=31>, Zugriff am 04.06.2012

Website KfW KfW 2012: <http://www.kfw.de/kfw/de/Inlandsfoerderung/Programmuebersicht/KfW-Wohneigentumsprogramm/index.jsp> (Zugriff am 09.04.2012)

Website Leipziger Gestattungsvereinbarung http://www.leipziger-osten.de/fileadmin/UserFileMounts/Redakteure/Inhaltsbilder/Stadtumbau/Freiraum/Freiraum_Gestattungsvereinbarung.pdf, Zugriff am 04.06.2012

Website MBV/NRW <http://www.mbv.nrw.de/Wohnen/wohneninderStadt/IdEE/index.php>,
Zugriff am 30.05.2012

Website Stadtumbau West <http://www.stadtumbauwest.info/>, Zugriff am 14.04.2012

Website Städtebauförderung Verfügungsfonds http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Programm/Verfuegungsfonds/verfuegungsfonds__node.html, Zugriff am 30.05.2012

Interviews

[FL] Fliegner, Dr. Steffen. Stadtplanungsamt Stadt Halle(Saale). Gespräch am 02.05.2012 in Halle.

[FM] Flomm, Torsten. Grundeigentümer-Verband Hamburg. Gespräch am 30.03.2012 in Hamburg.

[FR] Friedrich, Norbert. Stadtplanungsamt Bremerhaven. Gespräch am 11.05.2012 in Bremerhaven.

[HU] Hultsch, Frank. BIG-Städtebau GmbH. Gespräch am 12.04.2012 in Kiel.

[KS] Karsten, Martin. FORUM Bremen. Telefonisches Gespräch am 05.04.2012

[KB] Kieselbach, Wolfram. Vorstand Haus und Grund Landesverband Hessen e.V. . Telefonisches Gespräch am 11.04.2012

[NM] Neumann, Dr. Holger. Landespräsident Haus & Grund Sachsen-Anhalt. Gespräch am 02. 05.2012 in Magdeburg.

[RS] Rinsch, Frauke. steg Hamburg mbH - Stadtteilbüro Neugraben. Gespräch am 12.04.2012 in Hamburg.

[WK] Weskamp, Werner. Haus & Grund Essen. Gespräch am 24.04.2012 in Essen.

[WB] Wilbert, Katrin. Empirica. Gespräch am 24.04.2012 in Bonn.

[WT] Witte, Torsten. ProQuartier Hamburg. Gespräch am 11.04.2012 in Hamburg.

Anhang

Interviewleitfaden zum Verhalten von Eigentümern in Stadtumbau-Prozessen

Teil EINS

Erfahrung und Berufshorizont des Gesprächspartners in Bezug auf das Thema...

1. Wo haben Sie welche Erfahrungen mit Eigentümern sammeln können?
(regelmäßiger Kontakt über Jahre oder nur Einzelfälle?)
2. Welche Funktion/Rolle hatten Sie selber bei der Begegnung gespielt?
3. Mit welchen Eigentümern haben Sie zu tun (z.B. gewerbliche Wohnungsunternehmen - Kleinvermieter?)

Faktoren - Wovon hängt es ab, dass Eigentümer sich für Ihre Immobilie engagieren (z.B. in Form von Sanierungen oder Mitarbeit in Netzwerken)

4. Welche **personenbezogenen** Faktoren haben Sie wahrgenommen im Entscheidungsverhalten?
5. Welche **stadt/quartiersbezogenen** Faktoren?
6. Welche **anderen** Faktoren?
7. Welche Faktoren sind die wichtigen, haben den größten Einfluss? (**Gewichtung**)

IDEAL? Was muss passieren, damit Eigentümer aktiv werden?

8. Es scheint, dass Kommunen zur Arbeit an den aktuellen Problemen von der Investitions- und Veränderungsbereitschaft der Eigentümer abhängig sind. Wie kann dieses Dilemma gelöst werden?
9. Welche Bedingungen für eine Mobilisierung der Eigentümer scheinen zu bestehen?
10. Was bedeutet das konkret für die Gemeinde, für die Arbeit in den Gebieten?
11. Wenn Sie daran denken, sie haben auch Erfahrungen mit Kooperationen, gab es sicherlich gute und schlecht laufen Kooperation. Was und warum funktionierten Kooperationen?

Teil ZWEI

Abfrage zu Thesen.

„Es geht vorwärts!“

rief der Ingenieur, als auf der gestern neugelegten Schienenstrecke schon der zweite Eisenbahnzug voll Menschen, Kohlen, Werkzeugen und Lebensmitteln ankam.

Hermann Hesse