ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wiezorek, Elena

Article

Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland: erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wiezorek, Elena (2009) : Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland: erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 16, Iss. 6, pp. 23-31

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/169898

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Stadtentwicklung mit Eigentümerstandort-gemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen

*Elena Wiezorek**

Einführung

In Zeiten sinkender Geburtenraten, steigender Lebenserwartungen und wirtschaftlichen Strukturwandels werden die Herausforderungen für deutsche Städte vielschichtiger. Auswirkungen gesamtgesellschaftlicher Veränderungen sind z. B. leer stehende Wohn- und Geschäftsflächen aber auch Anpassungserfordernisse wie der altengerechte Umbau von Wohnungen oder die Veränderung der Wohnungsgrößen und -zuschnitte.

Der Wandel vom steten Wachstum der Städte hin zu einem Rück- und Umbau der Stadtstrukturen erzeugt bei Immobilieninvestitionen eine erhöhte Unsicherheit bzgl. der Rentabilität. Der Einfluss benachbarter, verwahrloster Immobilien und die damit unklare Entwicklungsperspektive des Gesamtstandortes können sich auf das Investitionsverhalten einzelner Eigentümer negativ auswirken.

Die Stadtentwicklungsplanung versucht diesen negativen Tendenzen entgegen zu wirken. Traditionelle Steuerungsansätze stellten meist auf die individuelle Einbindung der Eigentümer in die Anpassungsprozesse ab. Die aktuelle Stadtentwicklungspolitik rückt dagegen die kollektive Einbindung privater Immobilieneigentümer über Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) in den Fokus [Fürst (2007); BMVBS (2007); Krautzberger (2008)].

Eine **Eigentümerstandortgemeinschaft** ist: „**ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.)**“ [empirica (2008), S. 5f].

Mit dem Instrument der ESGs verbindet sich die Erwartungshaltung, dass erforderliche Anpassungsprozesse im Quartier wie zum Beispiel der Rückbau leer stehender Bausubstanz, die altengerechte Anpassung von Wohnungen, die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die positive Imagebildung kollektiv besser als individuell bewältigt werden können. Der Artikel zeigt die Ergebnisse einer vorläufigen Bestandsaufnahme über ESGs in Deutschland und gibt eine erste Abschätzung über Hemmnisse und Erfolgsfaktoren des neuen Instrumentes in der Stadtentwicklung.

Hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung

Seit 1971 wird in Deutschland die städtebauliche Erneuerung als gemeindliche Aufgabe zunächst im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) und später dann durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Wesensmerkmal dieser traditionellen Planung ist die einheitliche Konzeption und Vorbereitung durch die Gemeinde sowie eine durch sie gesicherte Durchführung. Immobilieneigentümer werden in diesem Prozess als individuelle Fördermittelempfänger definiert. Diese hoheitlich steuernde Vorgehensweise ist in der Praxis in Teilen auch durch Kooperation zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten geprägt und konnte erhebliche Erfolge bei der Sanierung und Revitalisierung von Bestandsbauten erzielen.

In Zeiten des wirtschaftlichen und demographischen Wandels haben sich auch in der Stadterneuerung die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand und die ökonomischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung verändert. Der gegenwärtige **Handlungsspielraum der öffentlichen Hand** basiert auf folgender veränderter Ausgangssituation [Krautzberger (2008), S. 338]:

- geringere personelle Ressourcen der Städte und Gemeinden;
- aktuelle Aufgaben wie die Brachflächen-, Leerstands-, Konversions- und Stadtumbauproblematik wirken sich insbesondere auf privaten Flächen aus und bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung;
- die Europäische Union unterstützt Förderungen mit Darlehen statt Zuschüssen und fokussiert auf privat getragene Erneuerungsprozesse.

Die aktuelle Stadtentwicklungspolitik verweist daher auf die Notwendigkeit verstärkter Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung. Der veränderte **ökonomische Rahmen** ist für die Stadtentwicklung u. a. durch eine sinkende Nachfrage nach Wohnraum geprägt. So kann der entspannte Wohnungsmarkt sinkende Mieteinnahmen

* *Elena Wiezorek ist Stipendiatin der Dresden Leibnitz Graduate School am Leibnitz-Institut für ökologische Raumentwicklung.*

bzw. Leerstände zur Folge haben. Eine Modernisierung von Wohnraum birgt für den Immobilieneigentümer die Gefahr, dass sich die Investition trotz bestehender finanzieller Anreize durch die Städtebauförderung langfristig nicht trägt. Es ist möglich, dass trotz der Sanierung bzw. Modernisierung der Immobilie lediglich die Abschwächung eines Wertverlustes eintritt. Zusätzlich werden ggf. durch die Nichtinvestition an benachbarten Immobilien die individuellen Anstrengungen zunichte gemacht.

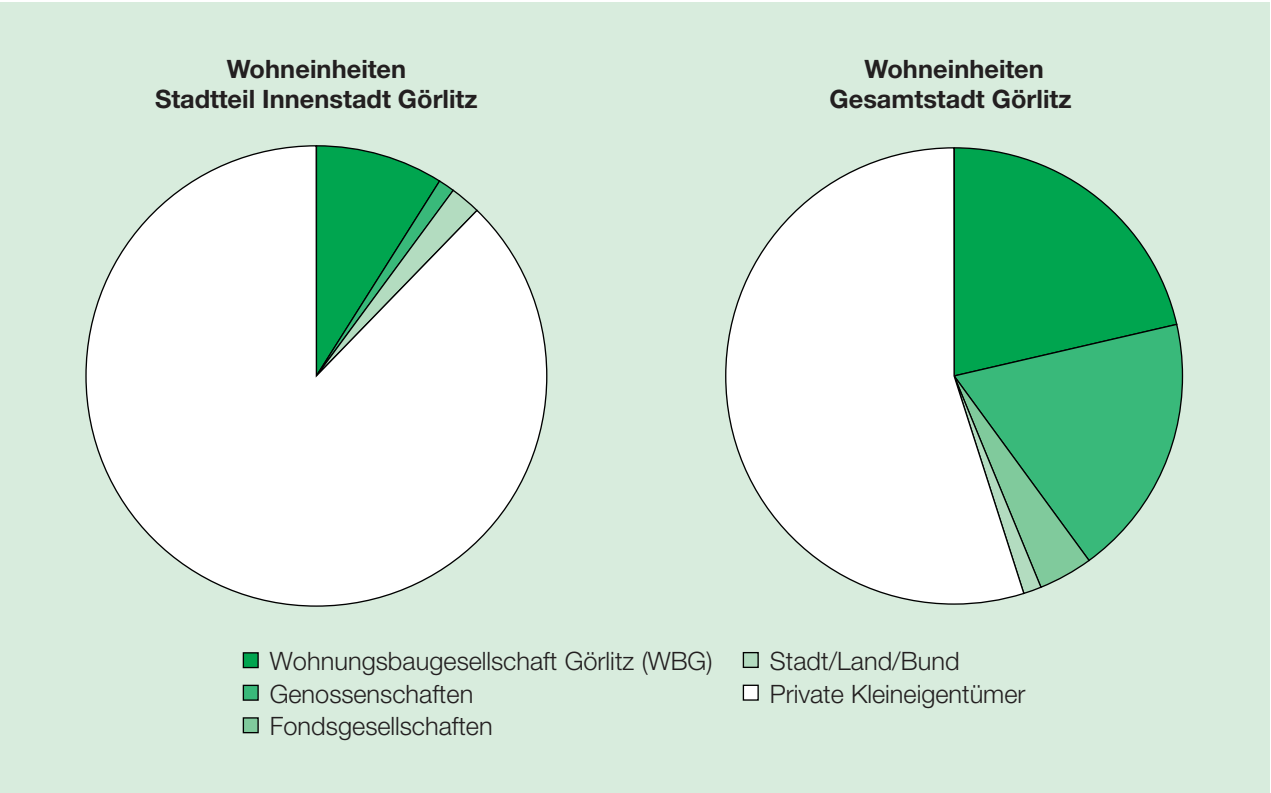
Die Unsicherheit in der Refinanzierung der Investitionen in der Stadterneuerung ist für Immobilieneigentümer gestiegen und erscheint umso größer, je unklarer die Entwicklung der Nachbarschaft ist. Befindet sich der Standort nahezu ausschließlich im Besitz eines Eigentümers, wie es (wenn überhaupt) in Großwohnsiedlungen der Fall ist, lässt sich die Entwicklung des Standortes weitgehend durch ihn bestimmen. An sehr kleinteilig strukturierten Standorten nimmt der Einfluss des Investitionsverhaltens benachbarter Eigentümer auf die eigene Investition zu.

Solche kleinteiligen Eigentümerstrukturen dominieren den deutschen Wohnungsmarkt. Von den insgesamt 35 Mill. bewohnten Wohnungen vermieten private Kleineigentümer[1] mehr als 8 Mill. Dies entspricht einem Marktanteil von etwa 24 % und ist damit nach den selbstnutzenden Eigentümern mit 43 % der zweitgrößte Anteil. Institutionelle Eigentümer, die häufig im Vordergrund der politischen Diskussionen stehen, vermieten nur ca. 21 % des deutschen Wohnungsbestandes [Schätzl et al. (2007), S. 2].

Private Kleinanbieter dominieren mit ihren Immobilien insbesondere die innerstädtischen Altbauquartiere. Leider liegen für diese Aussage keine gesamtdeutschen Zahlen vor, allerdings lässt sich das Phänomen beispielhaft an Görlitz verdeutlichen. Abbildung 1 zeigt, dass in Görlitz der Anteil von Immobilien im Besitz von privaten Kleineigentümern im Stadtteil Innenstadt bei rund 88 % liegt. Demgegenüber gehören in diesem Stadtteil nur 16 % des Bestandes der Wohnungsbaugesellschaft Görlitz (WBG). Im gesamtstädtischen Vergleich nimmt die WBG mit 44 % des Bestandes eine deutlich stärkere Position gegenüber dem 55-Prozent-Anteil von privaten Kleineigentümern ein.

Die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren der Städtebauförderung zeigen, dass bisher an den Anpassungsprozessen nahezu nur Akteure der institutionellen Wohnungswirtschaft[2] mitwirkten. Private, oftmals nicht organisierte Kleineigentümer beteiligten sich nur zögerlich [Veser et al. (2007), S. 48; Hackenbroch (2007); Goderbauer et al. (2007), S. 1]. In der Folge ergab sich stadträumlich eine Gewichtung der Probleme an innerstädtischen Standorten. So wiesen bspw. im Jahr 2006

Abb. 1: Struktur des Eigentums am Görlitzer Wohnungsmarkt 2009



Quellen: Stadtplanungsamt Görlitz, Darstellung von Elena Wiezorek.

die „Stadtumbau Ost"-Programmkommunen in innerstädtischen Altbaubeständen eine Leerstandsquote von rund 19 % gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnittswert von 14,6 % auf [Liebmann (2007), S. 28].

Tabelle 1 zeigt beispielhaft die Instrumente zur individuellen und kollektiven Einbindung von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung. Traditionelle Steuerungsansätze in der Stadtentwicklung fördern die individuelle Aufwertung einer Immobilie, neuere Ansätze setzen auf die Förderung von Standortgemeinschaften. Die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen durch individuelle Immobilieneigentümer erfolgt mittels eines finanziellen Anreizes. Nur unter besonderen Voraussetzungen werden Zwangselemente wie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot hinzugezogen. Bei der Förderung von freiwilligen kollektiven Ansätzen erfolgt die Vergabe von finanziellen Mitteln hingegen an Standortgemeinschaften. Für Geschäftszentren wird dabei z. B. in Nordhein-Westfalen der Begriff der Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) und für Wohnquartiere der Begriff der ESGs verwendet.

Demgegenüber stehen Steuerungsansätze, welche mit Zwangselementen arbeiten. In der traditionellen Steuerung sind dies die auf einen einzelnen Immobilieneigentümer gerichteten Instrumente, wie z. B. das Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB. Für die standortbezogene Steuerung sind dies die öffentlich festgesetzten Business Improvement Districts (BID) oder auch die Housing Improvement Districts (HID), in dem alle Eigentümer, basierend auf einem umfangreichen Engagement Privater, eine Abgabe zur Aufwertung des Standortes zahlen (müssen).

Mit der Novellierung des BauGB 2007 ermöglichte der Bundesgesetzgeber über § 171 f landesrechtliche Regelungen zu privaten Initiativen für die Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen. Damit eröffnet der Gesetzgeber die Möglichkeit, neben Gebieten mit finanziellen Anreizen über Förderprogramme (z. B. Sanierungs- und Stadtumbaugebiete) durch die Gemeinde auch (basierend auf privater Initiative) städtische Quartiere als BIDs und HIDs festsetzen zu lassen. Mit dem Instrument der ESGs verbindet sich die Hoffnung, dass die Investitionsbereitschaft der Immobilieneigentümer in heterogen strukturierten Standorten durch die Abstimmung in einer Standortgemeinschaft steigt.

Die Wurzeln und der aktuelle Entwicklungsstand von Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland

Traditionell sind standortbezogene Entwicklungsansätze durch Privatinitiativen in Geschäftszentren beheimatet. Angetrieben durch negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels, wie z. B. ein ausgedünnter Branchenmix oder leer stehende Ladenlokale, existieren in Stadt- bzw. Stadtteilzentren Deutschlands bereits seit Jahrzehnten freiwillige Zusammenschlüsse zumeist von Einzelhändlern und Dienstleistern. Sie fordern eine gute Erreichbarkeit des Zentrums, setzen sich für einen sauberen und sicheren öffentlichen Raum ein oder wollen in der Weihnachtszeit mit einer besonderen Beleuchtung die Aufenthaltsqualität am Standort erhöhen. Allerdings sind es oftmals einige wenige Aktive, die Zeit und Geld in Verbesserungen investieren.

Seit der Jahrtausendwende wird in Deutschland intensiv über eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung diskutiert. Besonders die Chancen und Risiken der Übertragung von so genannten Business Improvement Districts (BID) aus Nordamerika nach Deutschland wurden anfänglich erörtert [vgl. Bloem; Bock (2001); Wiezorek (2004)]. Im Zentrum der Debatte standen – bei weitgehender Einigkeit über die notwendige standortbezogene Einbindung von Immobilien- und Grundstückseigentümern – der Grad der Verpflichtung der Beteiligten zu finanziellem Engagement sowie Fragen zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung. So ist ein typischer Streitpunkt die Reinigung des

Tab. 1: Instrumente zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadterneuerung

Raumbezug Steuerung durch…	Individueller Ansatz	Kollektiver Ansatz
	Einzelimmobilie	Standortgemeinschaft
Anreize (Förderung)	z. B. Städtebauliche Sanierung (BauGB § 136ff); Stadtumbau (BauGB 171a–d); erhöhte steuerliche Abschreibung (EStG § 7)	z. B. Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG); Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG)
Zwang (rechtliche Rahmensetzung)	z. B. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (BauGB § 177)	z. B. Business Improvement District (BID); Housing Improvement District (HID)

Quelle: Darstellung von Elena Wiezorek.

öffentlichen Raumes. Aus Perspektive der Eigentümer ist diese mit den erhobenen Steuern bereits bezahlt. Die öffentliche Hand beruft sich hingegen auf die zu leistende Grundreinigung der Flächen und verweist auf eine private Finanzierung bei „on-top"-Erfordernissen.

Box 1

Business Improvement Districts (BID) in Deutschland

Ziele von BIDs:
Ein „gewachsenes" Geschäftszentrum mittels:
- eines abwechslungsreichen Branchenmixes,
- einer guten Erreichbarkeit für den Kunden durch alle Verkehrsträger,
- eines attraktiven öffentlichen Raums und
- einer gemeinsamen Kundenkommunikation durch einheitliche Öffnungszeiten, gemeinsame Events und Serviceleistungen,

gegenüber der offensichtlich für Kunden attraktiven Angebotsform eines Shoppingcenters konkurrenzfähig zu gestalten.

Beispielhafte Maßnahmen von BIDs:
- Instandhaltungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Raum (z. B. Umbau des Gehwegbereiches; Umorganisation des Parkraumes; Müllsammlung; Graffitibeseitigung; Grünanlagenpflege inkl. Bepflanzungen);
- Sicherheit (Sicherheits- und Auskunftspersonal);
- Marketing und Promotion (Konzepterstellung; gemeinsame Veranstaltungen; Werbeanzeigen für den Standort; Aufstellung von Infosäulen)

Private Initiative und staatlicher Zwang [Kersten (2007)] bilden das Spannungsfeld in dem Improvement Districts agieren. Basierend auf privater Initiative setzen sie auf der Grundlage eines Gesetzes bei entsprechendem Mehrheitsquorum ein Zwangselement hoheitlicher Steuerung ein. Im Januar 2005 trat die erste gesetzliche Grundlage zur Gründung eines BIDs bzw. sogenannter Innovationsbereiche in Hamburg in Kraft. Weitere Bundesländer wie Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, das Saarland oder auch Nordrhein-Westfalen folgten. Die Anzahl der festgesetzten BIDs in Deutschland ist bisher überschaubar [Heinze; Tschentscher (2008)]. Anfang 2007 ergänzte Hamburg seine gesetzliche Grundlage für private Standortinitiativen auf Wohnquartiere und ermöglicht damit die der Grundidee von BIDs verwandten Housing Improvement Districts (HID), die jedoch bisher keine praktische Anwendung erfahren hat.

Neben den ersten Erfolgen mit verbindlichen Abgabenansätzen zur Standortentwicklung begann die Erprobung freiwilliger Standortinitiativen an Wohnstandorten, den sogenannten ESGs. Abbildung 2 zeigt einen Überblick über die Lage der öffentlich geförderten freiwilligen Eigentümerstandortgemeinschaften an Wohnstandorten in Deutschland. Zunächst entschied sich Nordrhein-Westfalen für ein auf freiwilliger Basis beruhendes HID-Modellprojekt zur quartiersbezogenen Aufwertung von Wohnstandorten durch Immobilieneigentümer. Ein im Jahre 2008 begonnenes Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erprobt seit Anfang diesen Jahres bundesweit an 15 Standorten Eigentümerstandortgemeinschaften. Diese auf freiwilliger Basis beruhenden Initiativen sollen aus städtebaulicher Sicht bestehende Defizite bei der Einbindung privater Einzeleigentümer in Stadtumbauprozesse reduzieren [Brenner (2009), S. 43].

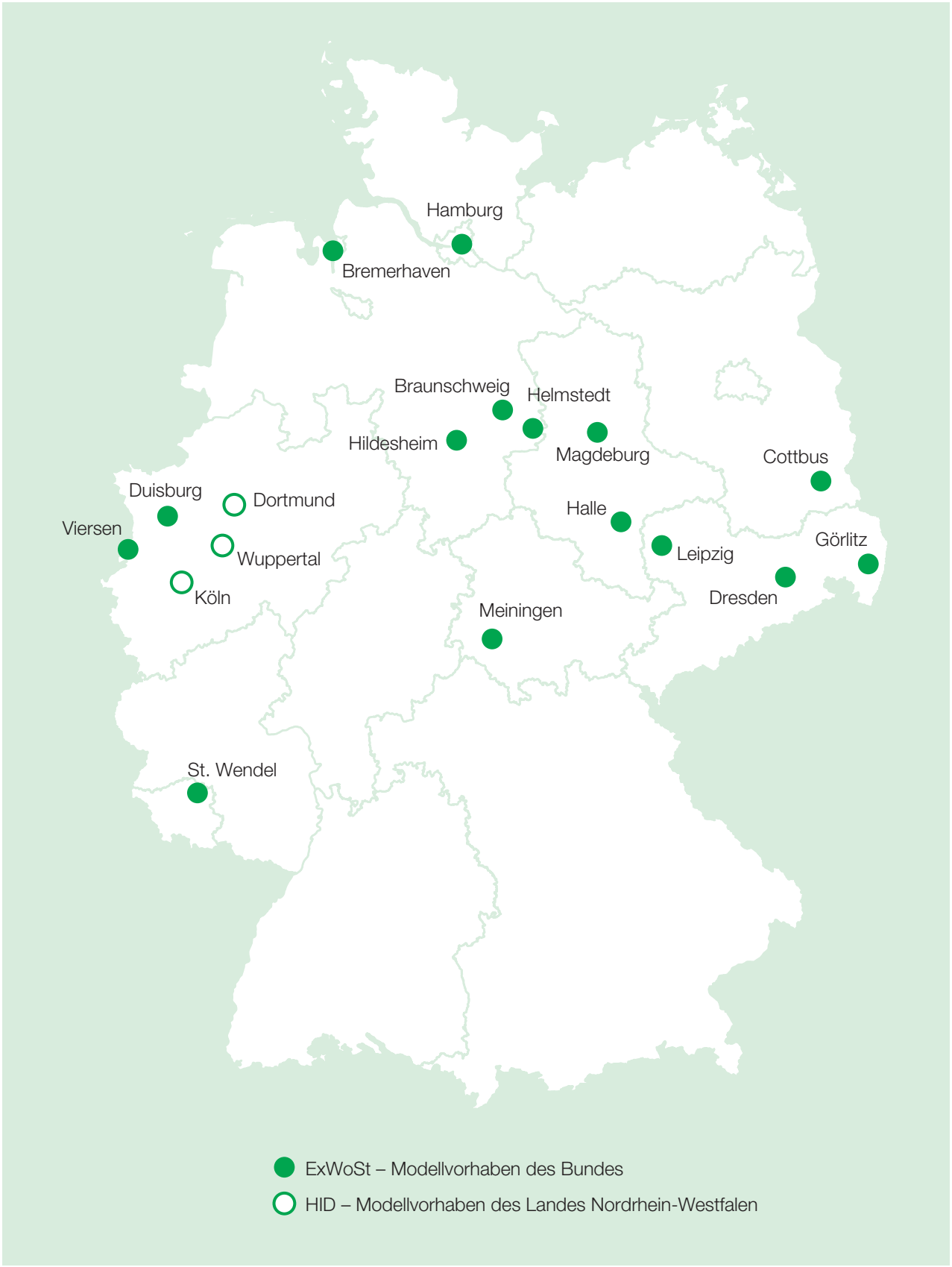
Abbildung 2 verdeutlicht, dass sich die derzeit bestehenden ESGs nahezu über das ganze Bundesgebiet verteilen. Aus den südlichen Bundesländern, wie beispielsweise Bayern und Baden-Württemberg, erfolgten jedoch keine Bewerbungen. Dass dies auf eine fehlende Problemsituation in den Städten zurückzuführen ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vermutet werden.

Das Forschungsvorhaben der Autorin setzt sich mit der Entstehung von ESGs auseinander und stellt die Frage, welchen Rahmenbedingungen ihre Entstehung beeinflussen. Tabelle 2 gibt aufgrund der vorläufigen Bestandsaufnahme einen Überblick über den aktuellen Stand der ESGs und verdeutlicht,
- dass an den Standorten der geförderten ESGs kleinteilige Eigentümerstrukturen dominieren;
- die überwiegende Anzahl der Initiativen noch in der Gründungsphase steckt und daher die Erfahrungen in der Umsetzung von Projekten noch gering ist;
- die bevorzugte Organisationsstruktur der Verein ist (wobei dies maßgeblich durch die öffentliche Vorgabe des Förderprogramms hinsichtlich einer Institutionalisierung der Initiative befördert wurde) und
- bei den Projekten die Revitalisierung ungenutzter Flächen, die Öffentlichkeitsarbeit und die Aufwertung des Wohnumfeldes Maßnahmenschwerpunkte bilden.

Die Bandbreite von ESG-Projekten bewegt sich zwischen investiven Maßnahmen wie zum Beispiel der Begrünung von Blockinnenbereichen bis hin zu nicht-investiven Maßnahmen, wie z. B. der Einstellung von Quartiershausmeistern für Vermietungs- und Säuberungsleistungen am Standort.

Die hoheitliche Steuerung durch Instrumente, welche auf einer kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung basieren, wurde in den

Abbildung 2: Übersicht zu öffentlich geförderten Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland (Stand April 2009)



Quelle: Darstellung von Elena Wiezorek.

letzten Jahren verstärkt. Grundlage aller kollektiven Ansätze ist ein Mindestmaß an privatem Engagement. Um Erfolg und Misserfolg von ESGs besser zu verstehen, werden im nächsten Abschnitt die individuellen und kollektiven Handlungslogiken von Immobilieneigentümern analysiert.

Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für die Entstehung von ESGs

Die zögerliche individuelle Integration von privaten Kleineigentümern in die Stadtanpassungsprozesse lässt sich darauf zurückführen, dass die Aufwertung öffentlicher Räume, imagebildende Maßnahmen für Standorte oder auch der Stadtumbau als öffentliche Güter charakterisiert werden können [Beermann (2006), S.115].

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

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

Über die kollektive Integration von Eigentümern in die Stadtentwicklung liegen bislang keine empirischen Untersuchungen vor. Von den Privatinitiativen an Geschäftsstandorten ist allerdings bekannt, dass sie massiv mit

Tabelle 2: Merkmale von finanziell geförderten ESGs in Deutschland (Stand August 2009)

Kriterium		…von 18
Eigentümerstruktur	Ausschließlich private Kleineigentümer	12
	Private und institutionelle Eigentümer	5
	Ausschließlich institutionelle Eigentümer	1
Verfahrensstand	Gründungsphase	13
	Umsetzung erster Projekte erfolgt	5
Organisationsstruktur	Informelle Arbeitsgruppe	6
	Eingetragener Verein	12
Projekte (Doppelnennungen möglich)		
	Revitalisierung/Zwischennutzung von Brach-/Ladenflächen	10
	Öffentlichkeitsarbeit	7
	Aufwertung des Wohnumfeldes (Beleuchtung, Pflege von Grünanlagen; Parkplatzsituation etc.)	6
	Umgestaltung Hofbereiche	4
	Sauberkeit/Sicherheit	4
	Vermietungsbezogene Dienstleistungen	3
	Rückbau von Bausubstanz	2

Quelle: Erhebung und Darstellung von Elena Wiezorek.

dem Problem des „Trittbrettfahrens“ und nachfolgend mit Demotivation der Aktiven kämpfen.

Eine weitere Ursache für inaktives Verhalten kann in den unterschiedlichen Nutzen, die die einzelnen Eigentümer aus der Erstellung des Gutes ziehen, liegen. Dieser Umstand und das Wissen um die Unterschiede können zur Ausnutzung zwischen potenziellen Partnern führen. Je größer der Nutzen, den ein einzelner Eigentümer aus der Bereitstellung des entsprechenden Gutes (z. B. der Begrünung des Hofinnenbereiches) zieht, desto größer ist die Chance, dass er aktiv wird. Gegebenenfalls erstellt der „Große“ (ein Eigentümer mit überproportional großem Nutzen an der Realisierung des Projektes) das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren. So würde zum Beispiel bei einem Gründerzeitblock mit kleinteiliger Eigentümerstruktur eher ein lokaler Investor, dem ein Großteil der Bestände gehört, die Umgestaltung des Hofbereiches realisieren. Ein global agierendes Wohnungsbauunternehmen, das am selben Standort nur eine Immobilie besitzt, würde sich demnach nicht freiwillig an der Umgestaltung beteiligen. In diesem Fall profitiert es als „Kleiner“ in der Rolle des Trittbrettfahrers.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die kollektive Realisierung von Projekten kann auch die Gruppengröße sein. In kleinen Gruppen lässt sich das Kollektivgut relativ leicht im Alleingang oder durch die Gemeinschaft freiwillig erstellen [Kirsch (2004), S. 78]. Innerhalb großer Gruppen wird die Realisierung des Gutes wegen des Trittbrettfahrerproblems hingegen oft unterbleiben. Im Falle von ungleichem Nutzen kommt es gegebenenfalls wiederum zur Erstellung des Gutes durch einen „Großen“ (vgl. Tab. 3).

Zusammenfassend lassen sich drei grundsätzliche Handlungsstrategien von Eigentümern in Bezug auf eine kollektive Stadtentwicklung unterscheiden:

Nichterstellung des Gutes: Das Gut wird von der Privatinitiative nicht erstellt, wenn (wegen mangelhafter Gewinnaussichten) kein Interesse an dessen Realisierung oder ein annähernd gleiches Interesse an der Erstellung des Gutes („Gefangendilemma“) besteht.

Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“: Ein „Großer“ Eigentümer (im Sinne eines Eigentümers am Standort, der aus der Erstellung des Gutes einen hohen Nutzen zieht) erstellt das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren als „Trittbrettfahrer“.

Kollektive Erstellung des Gutes: Bei einer ausreichend kleinen Gruppe wird das Gut gegebenenfalls freiwillig von der Gruppe erstellt, da die Anzahl potenzieller „Trittbrettfahrer“ gering ist. Weitere Gründe können die wiederholte Durchführung von Maßnahmen sowie ein bereits bestehenden Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern sein.

Fazit und Ausblick

Die Ausführungen verdeutlichen, dass sich hoheitliche Steuerungsformen in Deutschland im Wandel befinden. Kollektive Ansätze wie BIDs und ESGs gewinnen zunehmend an Bedeutung, sind in ihrer räumlichen Ausdehnung und Anzahl bisher jedoch nur als ergänzendes Instrumentarium zur Stadtentwicklung einzuordnen.

Dass ESGs kein Selbstläufer sind, begründet sich maßgeblich aus rationalen Handlungslogiken von Immobilieneigentümern. ESG tragen zum Umbau bzw. der Aufwertung des öffentlichen Raumes bei. Damit realisieren sie als Privatinitiative öffentliche Güter, deren Nutzung nicht dem Ausschlussprinzip unterliegt. Eine freiwillige Integration der Eigentümer in die Stadtentwicklung wäre wünschenswert, ist jedoch durch den Gegensatz von individuellen und gemeinwohlorientierten Interessen mit Schwierigkeiten verbunden. Jeder Eigentümer wird versuchen, die mit der Erstellung des Gutes verbundenen Kosten zu umgehen und stattdessen als „Trittbrettfahrer“ zu profitieren.

Tabelle 3: Realisierungschance von ESGs im Sinne der freiwilligen Erstellung des öffentlichen Gutes durch Private

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

Quelle: Darstellung von Elena Wiezorek nach Kirsch (2004), S. 173.

In kollektiven Situationen bei annähernd gleicher Bedürfnisintensität an der Erstellung des Gutes existiert die Gefahr, dass in einer Art „Gefangenendilemma“ keinerlei Aktivitäten realisiert werden. Chancen haben die ESGs, wenn ein „großer“ Akteur als treibende Kraft involviert ist oder wenn die Zahl der Akteure relativ klein bleibt. Beide Bedingungen sind jedoch gerade in den häufig sehr kleinteiligen und heterogenen Eigentümerstrukturen innerstädtischer Altbauquartiere nicht erfüllt.

Die Überlegungen zum öffentlichen Gutscharakter verdeutlichen, dass es sich bei ESGs nicht um ein Allheilmittel für die aktuellen Herausforderungen in der Stadtentwicklung handelt. Je kleinteiliger die Eigentümerstruktur am Standort und je größer die Gruppe der betroffenen Immobilieneigentümer, umso diffuser die Interessenlagen an der Aufwertung des Standortes und desto unwahrscheinlicher sind erfolgreiche Standortinitiativen von Immobilieneigentümern. Gebiete mit Einfamilienhäusern scheinen demnach für diesen Steuerungsansatz eher ungeeignet. Innerstädtische Altbauquartiere können jedoch eine ähnlich differenzierte Eigentümerstruktur mit ganz ähnlich schwierigen Rahmenbedingungen für freiwillige Privatinitiativen aufweisen. Das Zwangselement von BIDs und HIDs könnte bei entsprechend intensiver privater Unterstützung hilfreich sein, um das „Trittbrettfahrerproblem“ auszuschalten und erfolgreich Projekte zu realisieren. In dem einen oder anderen Fall mag allein die „Drohkulisse“ einer förmlich festgelegten Abgabe die freiwillige Beteiligung befördern.

Wie umfassend ESGs die Revitalisierung von innerstädtischen Stadtquartieren erfolgreich unterstützen können, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen bleiben. Eines wird jedoch bereits deutlich: Für eine erfolgreiche kollektive Stadterneuerung mit Immobilieneigentümern braucht es weiterhin eine steuernde öffentliche Hand. Mindestens ebenso wichtig sind eine motivierte Eigentümergemeinschaft und ein zeitlich langer Atem.

Literatur

Austen-Smith, D. (1980): Individual Contribution to Public Goods. In: Economics Letters 5; S. 359–361.

Bagnoli, M.; Ben-David, S.; McKee, M. (1992): Voluntary Provision of Public Goods. The Multiple Unit Case. In: Journal of Public Economics 47; S. 85–106.

Beermann, F. (2006): Kooperativer Wohnungsrückbau – Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen. Göttingen.

Bloem, M.; Bock, S. (2001): Business Improvement Districts. Untersuchung von BIDs in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. In: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum. Berlin.

Brenner, J. (2009): Eigentümerstandortgemeinschaften. BundesBauBlatt Nr. 9/2009; S. 42–43.

Empirica (2008): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn.

Fürst, D. (2007): Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch, Ausg. 4; S. 5–10.

Goderbauer, E.; Karsten, M.; Baumann, K.; Rohlfs, A.; Stellfeldt-Koch, C.; Holstein, A. (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? Bonn.

Hackenbroch, K. (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe Nr. 127, Dortmund.

Heinze, F.; Tschentscher C. (2008): BIDs in Deutschland. Ein Überblick. In: Pütz, R. (Hrsg.): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. S. 21–33.

Kersten, J. (2007): Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. In: Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht, Nr. 4/2007; S. 121–129.

Kirsch, G. (2004): Neue Politische Ökonomie. Stuttgart.

Krautzberger, M. (2008): Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? Deutsches Verwaltungsblatt 06/2008; S. 337–344.

Liebmann, H.; Glöckner, B.; Hagemeister, U.; Haller, C. (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Bonn.

Musgrave, R. A.; Musgrave P. B. (1976): Public Finance in Theory and Practice. New York.

Schätzl, L.; Oertel, H.; Banse, J.; Jentsch, S.; Glatter, J.; Kaufmann, K. (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Heft 129, Bonn.

Stiglitz, J. E. (1977): The Theory of Local Public Goods. In: The Economics of Public Services, London, S. 274–333.

VARIAN, H. R. (1992): Microeconomic Analysis. New York.

VESER, J.; THRUN, T.; JAEDICKE, W.; LIEBMANN, H.; HALLER, C. (2007): Bestandsituation und Bestandstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. BBR Publikation Forschungen, Heft 131, Bonn.

WIEZOREK, E. (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? ISR Arbeitsheft, Band 65, Berlin.

[1] *Der Begriff „privater Kleineigentümer" wird im Artikel entsprechend der Definition von VESER et. al (2007), S. 7, verwendet: In Abgrenzung zur institutionellen Wohnungswirtschaft sind mit privaten Kleineigentümern insbesondere Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z. B. in Rechtform einer GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z. B. eine GmbH) gemeint, die über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen.*

[2] *Der Begriff institutionelle Wohnungswirtschaft subsumiert kommunale und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, öffentliche Wohnungsunternehmen und sonstige Anbieter, wie z. B. Fondsgesellschaften.*