

Tagung „Stadtumbau und lokale Politik“
am 5./6.12.2008 in Leipzig

Abstract

Bertram Schiffers

Verfügungsrechte im Stadtumbau

Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im lokalen Kontext

Der Stadtumbau stellt mit seiner Abkehr vom Wachstumspfad eine neuartige Herausforderung für Politik, Planung und Immobilienwirtschaft dar. Wegen mangelnder theoretischer Grundlagen und Vorerfahrungen wird dieser komplexe urbane Transformationsprozess vielerorts zum Realexperiment mit ungewissem Ausgang. Hierzu liefert die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) interessante Erklärungs- und Handlungsansätze, indem sie eine genauere Analyse der Wechselwirkungen von Immobilienmarkt und (lokalen) staatlichen Eingriffen erlaubt. Mit der Anwendung der theoretischen Konzepte auf den Fall einer stark schrumpfenden Mittelstadt in Ostdeutschland lassen sich Aussagen zur Implementation und Wirkung der aktuellen Steuerungsinstrumente und möglicher Alternativen treffen.

Im Sinne der NIÖ wird Immobilieneigentum nicht als Sache, sondern als Bündel von Verfügungsrechten definiert. Damit können für den Zustand und die Nutzung eines Hauses viele verantwortliche Akteure identifiziert werden; im Quartier multiplizieren sich die unterschiedlichen Interessen. So erwerben Mieter das Nutzungsrecht, die Hauseigentümer verfügen über das Bau- und Veränderungsrecht und die Banken handeln mit Gewinnanrechten in Form von Darlehen. Mit ihrer Planungshoheit bestimmt die Kommune schließlich über Art und Maß der Flächennutzung. Gleichzeitig garantieren Staat und Kommune die Eigentumsansprüche der privaten Verfügungsberechtigten.

Die jeweiligen Marktebenen für Wohnnutzungen, Haus und Grund sowie Investitionskapital unterscheiden sich jedoch stark in Bezug auf Konjunktur, Regulierung und Raumwirkung. In schrumpfenden Städten mit hohem Leerstand steigt die Bedeutung des kurzfristigen Mietertrags gegenüber langfristigen Faktoren wie dem Substanzwert und der Lage des Hauses stark an. In dieser Situation mutieren staatliche Wohnkostenzuschüsse zu attraktiven Mietgarantien für Investorenmodelle. Die privaten Hauseigentümer als Adressaten der klassischen Stadterneuerung bleiben dagegen ohne Mieter oder Darlehensgeber handlungsunfähig.

Bei der Implementation von Programmen wie dem Stadtumbau Ost wird auch der Einfluss von Dritten unterschätzt. In Ostdeutschland haben Rückübertragung, Steuererleichterungen und Bauträgermodelle zu einem hohen Anteil an auswärtigen Eigentümern und Investoren geführt. Im Sinne der NIÖ beauftragen diese Prinzipale lokale Agenten wie Makler, Hausverwalter und Anlagevermittler, die mit ihrem Expertenwissen vor Ort auch Eigeninteressen in den Vertragsbeziehungen verfolgen. Einige selektieren und lenken gezielt Mieter in ausgewählte Bestände, um Erträge bzw. Provisionen zu steigern. Diese Praktiken entziehen sich der Kontrolle der Kommune und der ortsfremden Eigentümer.

In den verfallsbedrohten Altbauquartieren schrumpfender Städte führt die Verteilung der Verfügungsrechte zu drei typischen Handlungsmustern. „Verbleiben“ beruht auf langfristig an Ort und Haus gebundenen Eigentümern. „Verwerten“ bezeichnet kurzfristige finanzielle Interessen, bei denen eine nachhaltige Stadtentwicklung kaum eine Rolle spielt. „Verfallen lassen“ tritt ein, wenn die Eigentümer oder Banken desinteressiert oder handlungsunfähig sind. Im Quartier bilden diese Handlungsmuster ein kleinteiliges Mosaik, das allein mit Städtebauförderung und lokalem Planungsrecht nicht zu steuern ist. Entscheidende Institutionen stellen auch Miet- und Grundpfandrecht sowie Steuererleichterungen dar.

Politische Fachprogramme und Gesetze, die mit Finanzhilfen die Verfügungsrechte einzelner Gruppen stärken, zementieren bestehende Eigentumsansprüche und erschweren eine notwendige Kooperation der Immobilienmarktebenen. So beeinflusst das Wohngeld die Mietzahlungsfähigkeit, Sanierungsförderung zielt auf die Bausubstanz, Steuererleichterungen bevorteilen Privatkapital. Für eine effektive Steuerung müssen diese Instrumente aber gezielt im Quartier und im einzelnen Haus verknüpft werden. Für Brachflächen und Ruinen, die nicht am Markt aktiv sind, fehlt es gänzlich an Eingriffsmöglichkeiten.

Stadtumbau wird zum öffentlichen Gut und liegt damit in staatlicher Verantwortung, weil sich die Kosten und Gewinne im eng verwobenen Stadtgefüge nicht einzelnen Akteuren zurechnen lassen. Eine Alternative zu den Ressortprogrammen bietet die Neugliederung von Verfügungsrechten im Sinne der Bündelung in einer (juristischen) Person oder der Kooperation. Auf den Marktebenen Nutzung, Bau und Kapital kann dies z. B. in Form von Nutzervereinen, Standortgemeinschaften bzw. Stadtumbaufonds geschehen. Gemeinnützige Makler, Verwalter bzw. Treuhänder könnten die Anpassung der Verfügungsrechte an die veränderten räumlichen und sozialen Ansprüche einer schrumpfenden Stadt koordinieren.

Angesichts der Handlungsblockaden innerhalb der privaten Handlungsmuster sollte der lokale Staat eine stärkere Rolle im Stadtumbau einnehmen, indem er seine Belegungs-, Bau- und Besitzrechte an Gebäuden und Flächen strategisch ausübt. Dies setzt jedoch politischen Gestaltungswillen und transparente Entscheidungsprozesse voraus. Die jeweilige Konstellation der Akteure und die Art ihrer Verfügungsrechte bestimmt die Wirkung der Planungs- und Fördermaßnahmen. Erfolge im Stadtumbau hängen daher stark von einer effizienten Verteilung der Verfügungsrechte und genauen Abstimmung der Instrumente ab.

Bertram Schiffers, Jg. 1970, studierte Architektur und Stadtplanung in Aachen und New York. Als Mitarbeiter im Leipziger Büro für urbane Projekte sammelte er umfassende Erfahrungen mit Stadtumbauprozessen. Fragen zu Steuerungsinstrumenten und Eigentumsverhältnissen in schrumpfenden Städten konnte er im Rahmen seiner Dissertation am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung in Kooperation mit der Universität Kassel vertiefen. Der Autor ist als freier Stadtplaner in Leipzig mit den Schwerpunkten Stadtentwicklungskonzepte sowie geographische Informationssysteme in der strategischen Planung tätig. Sein besonderes Interesse gilt den Schnittstellen zwischen Raum- und Sozialwissenschaften, Immobilienwirtschaft und Planungspraxis.

stadt : plan : dialog
Dipl.-Ing. Bertram Schiffers
Freier Stadtplaner (SRL)
Dittrichring 17
04109 Leipzig
T 0341 - 352 91 74
M 0176 - 820 75 857
schiffers@stadtplandialog.de