

Dissertation an der Universität Kassel, Fakultät Architektur, Stadtplanung und Landschaftsplanung, verfasst als Doktorand am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig, Department Stadt- und Umweltsoziologie 2005-2008

erscheint Feb 2009 bei: VS Verlag Wiesbaden, VS-Research, Reihe Quartiersforschung, Hrsg. Olaf Schnur und Dirk Gebhardt, ISBN 978-3-531-16560-8

## **Verfügungsrechte im Stadtumbau**

Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente in Altbauquartieren

Schrumpfende Städte mit hohem Leerstand und Verfall stellen eine komplexe Herausforderung für Planung und Immobilienwirtschaft dar. Angesichts mangelnder theoretischer Grundlagen und Vorerfahrungen mit dieser Art von umgekehrter Entwicklung gerät der Stadtumbau vielerorts zum Realexperiment. Zu diesem komplexen urbanen Transformationsprozess liefern die theoretischen Konzepte der Neue Institutionenökonomik wichtige Erklärungs- und Handlungsansätze, indem sie eine genauere Analyse der Wechselwirkungen zwischen Immobilienmarkt und staatlichen Eingriffen erlauben.

Dabei wird Immobilieneigentum nicht als Sache, sondern als Bündel von Verfügungsrechten definiert. So erwerben Mieter das Nutzungsrecht, die Hauseigentümer verfügen über das Bau- und Veränderungsrecht und die Banken handeln mit Gewinnrechten. Hinzu kommt der Einfluss von Agenten wie Maklern, Hausverwaltern und Anlagevermittlern, insbesondere im Falle ortsfremder Eigentümer. Damit ist der viel beschworene private Hauseigentümer nur noch ein (oft schwacher) Akteur unter vielen. Die drei Marktebenen für Wohnnutzungen, Haus und Grund sowie Investitionskapital unterscheiden sich zudem stark in Bezug auf Konjunktur, Regulierung und Raumwirkung.

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, die Städtebauförderung zielt auf die Bausubstanz und Steuererleichterungen begünstigen Privatkapital. Für Brachflächen und Ruinen, die nicht am Markt aktiv sind, fehlt es gänzlich an Eingriffsmöglichkeiten. Freiwillige Kooperationen kommen wegen mangelnder Gewinnchancen und hoher Organisationskosten nicht zustande. Für eine effektive Steuerung müssen diese Märkte und Instrumente aber gezielt auf einzelne Häuser und Quartiere zugeschnitten und verknüpft werden.

Eine qualitative, explorative Fallstudie in der stark schrumpfenden Mittelstadt Zeitz in Sachsen-Anhalt zeigt für die Häuser in verfallsbedrohten Altbauquartieren drei typische Handlungsmuster auf: „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 individuellen Handlungsmuster ein kleinteiliges Mosaik, das allein mit Städtebauförderung und lokalem Planungsrecht nicht zu steuern ist. Entscheidende Institutionen stellen auch Miet- und Grundpfandrecht sowie die Steuergesetzgebung dar.

Eine Alternative zu den Ressortprogrammen bietet die Neugliederung von Verfügungsrechten. Hierzu können Teilmärkte für alternative Verwertungsformen oder Verbünde über mehrere Häuser hinweg gebildet werden. Ein anderer Weg liegt in der Konzentration der Verfügungsrechte in einer (juristischen) Person. Aufgrund individueller Handlungsblockaden und hoher Transaktionskosten sind jedoch besondere Vermittlungsinstanzen erforderlich, um effizientere Eigentums-, Verwaltungs- und Vermarktungsstrukturen zu schaffen. Wenn freiwillige Lösungen nicht zustande kommen, bleibt letztlich nur der Staat als handlungsfähiger Akteur.

Mit dem Ansatz der Verfügungsrechte und Transaktionskosten bietet die vorliegende Arbeit einen innovativen theoretischen und zugleich praxisrelevanten Zugang zu den Akteuren und Institutionen im Stadtumbau. Die jeweilige Konstellation der Verfügungsrechte und ihrer Inhaber wird zum entscheidenden Kriterium für die Wirkung von Planungen und Förderprogrammen in schrumpfenden Immobilienmärkten. Erfolge im Stadtumbau hängen daher stark von einer effizienten Verteilung der Verfügungsrechte und genauen Abstimmung der Instrumente ab.