

Bertram Schiffers

Verfügungsrechte im Stadtumbau

VS RESEARCH

Quartiersforschung

Herausgegeben von

Dr. Olaf Schnur, Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dirk Gebhardt, Eurocities, Brüssel

Das Wohn- oder Stadtquartier hat in unterschiedlichsten Bereichen der Stadtforschung einen wachsenden Stellenwert. Neue Schwerpunkte auf Quartiersebene sind sowohl in der Praxis, etwa in Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, als auch in stärker theoretisch orientierten Bereichen zu finden. In der dazwischen liegenden Grauzone hat die wissenschaftliche Begleitforschung Konjunktur, die sich mit den immer vielfältigeren planungspolitischen Interventionen in Quartieren beschäftigt. Diese Reihe möchte sich den inzwischen existierenden pluralistischen, oft auch kritisch geführten Diskurslinien der Quartiersforschung mit ihren zahlreichen Überschneidungen und Widersprüchen widmen. Sie bietet Raum für Quartiersforschung im weitesten Sinn – von Arbeiten mit theoretisch-konzeptionellem Schwerpunkt über empirisch-methodisch orientierte Studien bis hin zu explizit praxisorientierten Arbeiten über Quartiers-Themen aus dem Blickwinkel verschiedener Paradigmen der Quartiersforschung. So soll ein Forum entstehen, in dem sich Interessierte aus allen Bereichen – vom Quartiersmanager bis zum Wissenschaftler – über das Themenfeld „Quartier“ auch über den eigenen Horizont hinaus informieren können. Quartiersforschung wird innerhalb dieser Reihe interdisziplinär und multidisziplinär verstanden, wobei geographische und sozialwissenschaftliche Ansätze einen Schwerpunkt darstellen.

Bertram Schiffers

Verfügungsrechte im Stadtumbau

Handlungsmuster
und Steuerungsinstrumente
im Altbauquartier

Mit einem Geleitwort von
Prof. Dr. Ulf Hahne und Dr. Sigrun Kabisch

VS RESEARCH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dissertation an der Universität Kassel, Fachbereich Architektur, Stadtplanung,
Landschaftsplanung, vorgelegt von Bertram Schiffers, Datum der Disputation:
12.11.2008

Weitere Informationen zum Autor unter: www.stadtplandialog.de

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Christina M. Brian / Britta Göhrisch-Radmacher

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16560-8

Geleitwort

Stadtentwicklung unter den Bedingungen von Schrumpfung ist eine sehr junge Herausforderung sowohl für die Planung als auch für die Immobilienwirtschaft. Als planerisch und ökonomisch sinnvolle Bewältigungsstrategie wird seit einigen Jahren die Hinwendung zu einer konsequenten Innenentwicklung gefordert. Doch die bisher erreichten Ergebnisse mit Hilfe der dafür eingesetzten Instrumente können nicht überzeugen: Die Innenstadtquartiere gerade kleiner und mittlerer Städte sind nach wie vor von einem bunten Flickennmuster von sanierten und unsanierten sowie voll bewohnten, teilweise bewohnten und gänzlich leeren Gebäuden überzogen. Insgesamt bleibt ihre Attraktivität als Wohnstandort weit hinter den Erwartungen zurück.

Die bislang in Forschung und wohnungswirtschaftlicher Praxis genannten Erklärungsmuster für die geringe Investitionsbereitschaft im Immobilienbestand wie „geringere Wirtschaftlichkeit“, „ungeklärte Eigentumsverhältnisse“ oder „nicht bewohnbare Substanz“ (alle aus den Statusberichten der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost) reichen nicht aus. Auch differenzierte Eigentübertypologien helfen nicht weiter.

Hinter dem offensichtlichen Marktversagen müssen also weitere Hemmnisse stecken, welche die bisherige Forschung nicht aufgegriffen hat. Es ist das Verdienst von Bertram Schiffers, genau in diese Lücke hineinzustoßen und mit einem Ansatz der Neuen Institutionenökonomie einen innovativen Zugang zum Verständnis des Immobilienmarktes in Altbauquartieren zu schaffen. Es gelingt ihm dadurch, Möglichkeiten zur gezielteren Steuerung im Stadtumbau aufzuzeigen.

Bertram Schiffers rückt die verschiedenen Akteure und ihr Verhalten in den Vordergrund. Es gehören dazu eben nicht nur Eigentümer, sondern auch Intermediäre wie Makler und Verwalter sowie vor allem die verschiedenen Finanzinstitutionen und Agenten des Kapitalmarkts. Ihre jeweiligen Verfügungsrechte führen zu Hemmnissen im Zusammenwirken von Boden-, Wohnungs- und Kapitalmarkt. Als mögliche Handlungsmuster filtert er Verbleiben, Verwerten oder Verfallen lassen heraus.

Drei zentrale Fragen leiten die Arbeit:

- Wie reagiert der Immobilienmarkt in Altbauquartieren auf Leerstand und Verfall? Hierbei geht es insbesondere um unerwünschte Reaktionen und Wechselwirkungen zwischen Markt und Institutionen.
- Wie sind die Verfügungsrechte verteilt und welche Handlungen folgen daraus? Hier sind die Akteure zu identifizieren und ihre Handlungsmuster und -blockaden aufzuspüren.
- Welche Instrumente sind geeignet, den Stadtumbau unter diesen spezifischen Bedingungen besser zu steuern?

Die Arbeit von Bertram Schiffers beruht auf zahlreichen Einzelfallstudien von „Immobilenschicksalen“ in der schrumpfenden Stadt Zeitz, die er in gesamtstädtische Entwicklungsperspektiven einordnet. Methodik und Ergebnisse sind aus Forschungs- wie Instrumentenperspektive so interessant und weiterführend, dass eine Veröffentlichung den interdisziplinären Blickwinkel der Stadt- und Quartiersforschung erheblich weitet. Den Herausgebern der neuen Reihe „Quartiersforschung“ sei für die Aufnahme des Bandes von Bertram Schiffers gedankt. Die Betreuer der Arbeit verbinden damit den Wunsch, dass die Quartiersforschung in ihrer interdisziplinären Weiterentwicklung für neue Impulse aus Ökonomie, Soziologie und Planungswissenschaften weiter offen bleibt.

Die Arbeit von Bertram Schiffers wurde als Dissertation im Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel angenommen. Sie entstand in Kooperation des dortigen Fachgebiets Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung mit dem Department Stadt- und Umweltsoziologie des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ in Leipzig. Hier wurde sie über drei Jahre im Rahmen des interdisziplinären Forschungsclusters Stadtumbau und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gefördert.

Ulf Hahne
Universität Kassel

Sigrun Kabisch
UFZ Leipzig

Dank

Die Anregungen und die Unterstützung vieler Personen haben die Entstehung dieser Arbeit ermöglicht. Allen voran gilt mein Dank Dr. Sigrun Kabisch, die meinen Ideen sehr offen und konstruktiv begegnete. Als Leiterin des Departments für Stadt- und Umweltsoziologie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) sorgte sie für das gute und produktive Arbeitsklima. Am UFZ kam ich mit Kollegen aus vielfältigen sozial- und naturwissenschaftlichen Disziplinen in Kontakt. Unter den zahlreichen guten Anregungen möchte ich die Gespräche mit Dr. Matthias Bernt erwähnen.

Über die Kooperation des UFZ mit der Universität Kassel kam ich zu Prof. Ulf Hahne, dem ich spannende Diskussionsrunden und viele wichtige Hinweise verdanke. Als Inhaber des Lehrstuhls für Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung stellte er gleichzeitig die Verbindung zu meiner fachlichen Heimat einer Architektur- und Planungsakademie her.

Für die Fallstudie bin ich meinen Interviewpartnern in Zeitz zu großem Dank verpflichtet. In der Stadtverwaltung, bei den privaten Hauseigentümern und lokalen Immobilienexperten bin ich auf ein starkes Interesse an meinen Forschungsfragen gestoßen. Die hohe Gesprächsbereitschaft und Offenheit in Zeitz war die Voraussetzung für viele neue Erkenntnisse.

Das Thema der Arbeit entstand vor dem Hintergrund meiner mehrjährigen Praxiserfahrung als Stadtplaner im Büro für urbane Projekte in Leipzig. Mein Dank gilt deshalb auch Dr. Marta Doehler-Behzadi und Prof. Iris Reuther, mit denen mich ein anregender und kreativer Austausch verbindet.

Wichtige Impulse und theoretische Zugänge verdanke ich der 10. Konferenz der European Urban Research Association 2007 in Glasgow. Insbesondere die Teilnehmer des Workshops Real Estate Development and City Planning unter der Leitung von Prof. David Adams, University of Glasgow, befassten sich mit Verfügungsrechten (property rights).

Schließlich möchte ich mich bei meinen Freunden bedanken. Unter ihnen las und kommentierte Thomas Löffler meine Entwürfe. Im Zusammenleben mit Bientje Meyer fand ich einen schönen Ausgleich und sehr viel Unterstützung für diese Arbeit.

Bertram Schiffers

Inhalt

Teil I Grundlagen

1	Einleitung	15
1.1	Altbauquartiere und Stadtumbau in schrumpfenden Städten	15
1.2	Forschungslücken und Fragen	18
1.3	Aufbau der Arbeit	23
2	Immobilienmarkt in schrumpfenden Städten	27
2.1	Marktmechanismus zwischen Modell und Realität	27
2.2	Ebenen des Immobilienmarktes: Wohnen, Bauen, Finanzieren.....	32
2.3	Marktversagen und staatliche Interventionen	45
3	Verfügungsrechte, Transaktionskosten und Institutionen	49
3.1	Verfügungsrechte und ihre Verteilung	49
3.2	Informationsdefizite und Transaktionskosten	55
3.3	Institutionen	61
3.4	Steuerungsinstrumente für den Immobilienmarkt.....	65
4	Individuelles und kollektives Handeln	71
4.1	Handlungsoptionen und Blockaden.....	71
4.2	Agenten und Intermediäre.....	77
4.3	Private und privat-öffentliche Kooperation.....	83
5	Forschungsleitende Konzepte und Hypothesen	89

Teil II Fallstudie Zeitz

6	Methodik und Datenbasis	95
7	Zeitz: eine stark schrumpfende Mittelstadt	103
7.1	Bevölkerung und Stadtentwicklung	103
7.2	Altbauquartiere	109
7.3	Immobilienmarkt.....	116

8	Gesetze und Stadtplanung in Altbauquartieren	123
8.1	Lokale Planungsinstrumente.....	123
8.2	Staatliche Rahmenbedingungen.....	131
8.3	Notleidende Darlehen und Zwangsversteigerungen	136
8.4	Informelle und kooperative Ansätze	141
9	Verfügungsberechtigte Akteure	145
9.1	Mieter.....	145
9.2	Private Hauseigentümer	148
9.3	Kapitalanleger und Banken.....	153
9.4	Dritte und Vermittler.....	158
9.5	Die verschiedenen Rollen der Stadt	162
 Teil III Handeln und Steuern		
10	Typologie und Modell	165
10.1	Handlungsmuster: Verbleiben, Verwerten, Verfallen lassen	165
10.2	Funktionsmodell des Immobilienmarktes	176
11	Auswirkungen in Altbauquartieren.....	179
11.1	Reaktionen von Markt und Staat	179
11.2	Städtebau und Wohnstandort.....	186
12	Steuerung des Stadtumbaus.....	191
12.1	Ziele und Anforderungen.....	191
12.2	Ansätze für neue Instrumente	194
12.3	Weiterer Forschungsbedarf.....	198
13	Schlussfolgerungen.....	201
Quellen	205
Anhang	215

Abbildungen

Abb. 1: Ebenen- und Sandwich-Modell des Immobilienmarktes.....	33
Abb. 2: Verfügungsrechte und ihre Inhaber	50
Abb. 3: Ökonomische Verteilungsregeln von Verfügungsrechten.....	54
Abb. 4: Grundtypen von Institutionen im Immobilienmarkt	62
Abb. 5: Instrumente zu Steuerung des Immobilienmarktes.....	66
Abb. 6: Aktive staatliche Eingriffe in den Bau- und Bodenmarkt	69
Abb. 7: Prinzipale und Agenten auf dem Immobilienmarkt.....	79
Abb. 8: Private und privat-öffentliche Kooperationen.....	84
Abb. 9: Analytisches Konzept des Immobilienmarktes	89
Abb. 10: Analyseebenen Altbau und Quartier	91
Abb. 11: Zeittafel der Stadt Zeitz.....	103
Abb. 12: Einwohnerentwicklung der Stadt Zeitz	104
Abb. 13: Alterspyramide	105
Abb. 14: Innenstadt: Rossmarkt und Neumarkt	108
Abb. 15: Mittelalterliches Zentrum (Sanierungsgebiet).....	110
Abb. 16: Gründerzeit (Stadtumbau Fördergebiet 1 „Aufwertung“).....	111
Abb. 17: Karte der Baualtersklassen, Untersuchungsgebiete	113
Abb. 18: Karte des Leerstandes und Fördergebiete	114
Abb. 19: Karte des Bauzustandes	115
Abb. 20: Wohngebäudeerhebung der Stadt Zeitz	116
Abb. 21: Wohnungserhebung der Stadt Zeitz	120
Abb. 22: Wohnungen im Fördergebiet 1 - Gründerzeit	124
Abb. 23: Gebäude im Sanierungsgebiet	128
Abb. 24: Zwangsversteigerungen in Zeitzer Altbauquartieren.....	137
Abb. 25: Handlungsmuster in Altbauquartieren.....	167
Abb. 26: Handlungsmuster Verbleiben	169
Abb. 27: Handlungsmuster Verwerten	172
Abb. 28: Handlungsmuster Verfallen lassen	175
Abb. 29: Funktionsmodell des Immobilienmarktes in Altbauquartieren.....	177
Abb. 30: Instrumente zur Neugliederung von Verfügungsrechten.....	195

Abkürzungen

AfA	Abschreibung für Abnutzung
AHG	Altschuldenhilfegesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BID	Business Improvement District
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung
EFH	Einfamilienhaus
ESTG	Einkommensteuergesetz
ETW	Eigentumswohnung
EW	Einwohner
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
GE	Gewerbeinheit
GG	Grundgesetz
GIS	Geographisches Informationssystem
HH	Haushalt
HID	Housing Improvement District
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
InvZulG	Investitionszulagengesetz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LVermGeo	Landesamt für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt
MFH	Mehrfamilienhaus
MZ	Mitteldeutsche Zeitung, Lokalausgabe Zeitz
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NPL	Non Performing Loan (notleidendes Darlehen)
PPP	Public Private Partnership
REIT	Real Estate Investment Trust (Immobilienfonds)
SGB II	Sozialgesetzbuch, 2. Abschnitt
SZ	Süddeutsche Zeitung
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen

WBG	Zeitler Wohnungsbaugesellschaft mbH
WE	Wohneinheit
WEG	Wohneigentumsgemeinschaft
WoGG	Wohngeldgesetz
ZV	Zwangsversteigerung
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz
ZZ	Zeit