

Kurzfassung

Städte sind als Brennpunkte der Gesellschaft mit differenzierten und teilweise divergierenden Tendenzen eines wirtschaftlichen, sozialen und klimatischen Wandels konfrontiert, der private wie staatliche Akteure gleichermaßen herausfordert. Auch wenn sich der demografische Wandel in der gesamträumlichen Betrachtung Deutschlands als ein „Prozess vom Wachstum zur Abnahme“ zeigt, ist auf der regionalen Ebene ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zu verzeichnen. Für Städte kann dies in Wohnquartieren, aufgrund zurückgehender Bevölkerungszahlen und einer nachlassenden lokalen Wirtschaftskraft, unter anderem Investitionsrückstau und Leerstand zur Folge haben. Investitionen in Immobilien an Standorten mit zurückgehender Nachfrage sind durch eine höhere Unsicherheit bezüglich ihrer Rentabilität geprägt. Der Einfluss benachbarter, verwahrloster Immobilien und die damit unklare Entwicklungsperspektive des Gesamtstandortes können sich auf das Investitionsverhalten einzelner Eigentümer negativ auswirken.

Die „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ fordert, nicht zuletzt aufgrund komplexer Problemlagen aus demografischem, wirtschaftlichem sowie gesamtgesellschaftlichem Strukturwandel, die verstärkte Beteiligung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte in Stadtentwicklungsfragen. Auf dieser Grundlage erprobt derzeit ein Experimentelles Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)-Modellvorhaben einen Ansatz, der im Umgang mit aktuellen Herausforderungen einen Lösungsweg aufzeigen soll: die so genannte Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG). ESG sind definiert als:

„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.). Die ESG löst sich dabei ein Stück weit aus der einzelwirtschaftlichen Betrachtung des Einzeleigentümers (Rentabilität des individuellen Immobilieneigentums), um gemeinschaftlich die Quartiersrentabilität in den Blick zu nehmen.“ (BBSR 2009, 4).

Im Gegensatz zu traditionellen Instrumenten der Stadtentwicklung, die insbesondere bei der städtebaulichen Sanierung auf eine individuelle Einbindung der Eigentümer zielen, stehen bei ESG die

Hintergrund

Definition ESG

private Eigeninitiative und die kollektiv entwickelte Quartiersaufwertung durch Private im Mittelpunkt. Grundsätzlich sind zwei Typen von Eigentümerstandortgemeinschaft möglich: zum einen die formell, auf einer gesetzlichen Basis agierenden Standortgemeinschaften, zum anderen die informell, auf freiwilliger Basis arbeitenden Standortgemeinschaften.

Problemstellung

Mit dem Instrument der ESG verbindet sich die Erwartungshaltung, dass erforderliche Anpassungsprozesse im Quartier wie zum Beispiel der nachfragegerechte Umbau von Wohnungen, die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die positive Imagebildung in der Gemeinschaft bewältigt werden. Allerdings kann bei der freiwilligen privaten Bereitstellung eines öffentlichen Gutes das so genannte „Trittbrettfahrer“-Problem auftreten. Das damit beschriebene Dilemma, bei dem Akteure auch ohne aktive finanzielle Beteiligung von der Aufwertung profitieren, lässt das Modell der freiwilligen ESG nicht als automatisches Erfolgsmodell erscheinen. Vielmehr ist, auch aufgrund des derzeitigen geringen empirischen Kenntnisstandes über ESG-Prozesse, eine detaillierte Analyse der Erwartungshaltungen, Rollenverständnisse und Handlungsorientierungen für ein besseres Verständnis dieses Steuerungsansatzes erforderlich. Die vorliegende Untersuchung widmet sich daher der Fragestellung:

Leitfrage der Arbeit

Welche Faktoren bestimmen die Entstehung und charakterisieren die institutionelle Struktur von Eigentümerstandortgemeinschaften?

Theoretische Einordnung

Die Analyse der im Zuge der vorliegenden Arbeit erhobenen empirischen Daten ergab, dass die zentrale Herausforderung von ESG als die „Koordination des kollektiven Handelns“ im Kontext der freiwilligen Erstellung öffentlicher Güter durch Private definiert werden kann. Kollektives Handeln wird in den unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen untersucht. Sei es das Zusammenwirken von Unternehmen am Markt für Ökonomen, die Beziehung zwischen Individuen für Soziologen oder die Steuerungsfähigkeit des Staates für Politikwissenschaftler; ihnen ist die Suche nach einem tief greifenden Verständnis der kollektiven Wirkungsmechanismen gemein. Es geht in allen Konstellationen um Interessen, Motive, Ziele und Strategien der Akteure sowie die durch sie gebildeten Institutionen.

Kollektives Handeln schließt zudem das Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung ein. Staatlichem Handeln wird dabei grundsätzlich eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung zugrunde gelegt, hingegen kann die gesellschaftliche Selbstorganisation auch aufgrund von Eigeninteressen erfolgen. Das Zusammenwirken privater Interessensvertretung und staatlicher Steuerung hängt zum einen von den verfolgten Zielen der jeweiligen Institutionen, aber auch wesentlich von dem angewendeten Steuerungsmodus staatlicher Vertreter ab. Der viel diskutierte „Governance“-Begriff umfasst dabei einen Wandel von Interaktionsformen zwischen den staatlichen und privaten Akteuren, bei denen sich die Grenzen zwischen Steuerungsobjekt und -objekt vermischen. Einen Verlust von Staatlichkeit daraus abzuleiten, so wird argumentiert, wäre allerdings eine Fehlinterpretation der Ereignisse. Vielmehr sei eine Änderung staatlicher Steuerung zu verzeichnen.

Für die Stadtentwicklung und -erneuerung wird dieser Wandel auch im Planungsverständnis von der umfassenderen Steuerung hin zu einer vermittelnden Koordination nachvollzogen. Die Diskussion um einen Veränderungsprozess in „Phasen“, in „Stufen“ oder „Zyklen“ verweist darauf, dass die Themenbereiche keineswegs ausschließlich neue Sachverhalte behandeln und ohne Vergangenheitsbezug sind. Dass sich der Umgang mit ihnen verändert hat, wird u. a. durch den Begriff des „Urban Governance“ zum Ausdruck gebracht. Dieser Steuerungsmodus wird durch einen Netzwerkcharakter, Intermediarität, Informalität, Temporalität und Projektorientierung charakterisiert. Für die Städte steigen die Komplexität der Problemlagen und die Erwartungshaltung an innovative, flexible Lösungsansätze. Die zunächst einmal normative Idee der Etablierung von ESG ist in diesen Kontext einzuordnen. Sollte sich die Teilhabe privater und zivilgesellschaftlicher Akteure an Stadtentwicklungsprozessen nicht freiwillig ergeben, können staatliche Akteure dies durch zwei Grundstrategien realisieren: den *Anreiz* und/oder den *Zwang*, auch als die Verfügbarkeit finanzieller oder sachlicher Mittel und Interventionsrechte bezeichnet.

Der Entwicklungsstand von ESG in Deutschland zeigt, dass beide Wege staatlicher Steuerung bereits erprobt werden: der Anreiz für freiwillige ESG in Form der Modellvorhaben in NRW und des ExWoSt-Modellvorhabens des Bundes seit 2008 sowie die mit

**Entwicklungsstand
von ESG in
Deutschland**

Zwangselementen versehene Form der Business Improvement Districts (BID) und Housing Improvement Districts (HID) in mehreren Bundesländern seit 2004. Beide Wege setzen auf eine kollektive Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung, die BIDs in Geschäftszentren und die HIDs bzw. ESG in Wohnquartieren. Dass sie mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen haben, kann anhand der vergleichsweise geringen Anzahl realisierter BIDs seit 2004 (im August 2010 waren es 18 festgesetzte BIDs bundesweit) vermutet werden. Eine ebenfalls nicht ganz einfache Startphase zeichnet sich für die ESG in Wohnquartieren ab.

Eine zentrale Ursache für die beschwerliche freiwillige Kooperation zur standortbezogenen Entwicklung benachbarter Immobilieneigentümer liegt darin, dass viele der ESG-Projekte den Charakter öffentlicher Güter aufweisen. Die damit verbundene Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit bei der Nutzung des Gutes befördert den Impuls, als „Trittbrettfahrer“ von der Realisierung der Maßnahme zu profitieren.

Forschungsdesign Da ESG in Deutschland existieren, liegt die Vermutung nahe, dass es trotzdem Wege für die freiwillige Realisierung öffentlicher Güter durch Private gibt. Daher wurde anhand von drei Fallstudien, der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund, der ESG Vogelheim in Essen und der ESG Gründerzeitquartier in Görlitz, eine explorative Studie über Motive und Handlungsstrategien der beteiligten ESG-Akteure durchgeführt. Die Auswahl möglichst heterogener Fälle und die rekonstruktive sowie generalisierende Analyse der empirischen qualitativen Daten dient der Generierung von Hypothesen über die Funktionsweisen des Untersuchungsgegenstands ESG. Grundsätzlich gelten die Ergebnisse der Arbeit nicht eins-zu-eins, sondern hypothetisch auch für andere Fälle.

Ergebnisse: Ein zentrales Ergebnis der Arbeit ist die Definition von drei grundlegenden Handlungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf die Standortgemeinschaft:

Quartiersbezogene Handlungsstrategien der Immobilieneigentümer

- *Abwarten:* Diese Strategie entspricht einem „Trittbrettfahrer“, welcher von den positiven externen Effekten einer Maßnahme profitiert, ohne einen eigenen Beitrag zu ihrer Erstellung zu leisten.
- *Alleingang:* Bei dieser Strategie zieht der Eigentümer die Realisierung der Maßnahmen im Alleingang, ggf. auch als öffent-

liches Gut, einer kollektiven Erstellung vor. Dieser Option liegt ein entsprechend positiv bewerteter Nutzen durch das öffentliche Gut für das eigene Wirtschaften zugrunde. Die „Trittbrettfahrer“ werden billigend in Kauf genommen.

- *Kooperation (ESG)*: Mit der Kooperation verbindet sich die Integration des Eigentümers in die Standortgemeinschaft, wobei dies in unterschiedlicher Intensität stattfinden kann. Während einige Eigentümer ausschließlich ihren finanziellen Beitrag zahlen, entwickeln andere beispielsweise eigenständig Projekte oder moderieren den Kooperationsprozess.

Die individuellen Bewirtschaftungsstrategien können aus bereits bestehenden Untersuchungen ebenfalls in drei grundlegende Strategien im Umgang mit den Immobilien zusammengefasst werden: der *Exit*, das *Abwarten* und die *Investition*. Für die staatlichen Akteure lassen sich die Handlungsstrategien für Quartiere und Einzelgebäude zusammenfassen, da sich die Handlungsstrategie der öffentlichen Hand durch gebietsbezogene Ausweisungen niederschlägt. Diese stellen sich als folgende übergeordnete Handlungsstrategien dar:

- *Rückzug*: Kommunen mit einer zurückgehenden Bevölkerungszahl definieren in „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ zunehmend auch Handlungsschwerpunkte für Quartiere mit zurückgehender Nachfrage am Wohnungsmarkt und dauerhaft zu erwartendem Leerstand, indem, durch die Festsetzung von Stadtumbaugebieten, auch Städtebaufördermittel für den Rückbau von Bausubstanz bereitgestellt werden.
- *Abwarten*: Die Stadtentwicklungsplanung definiert Handlungsbereiche innerhalb der Kommune, in denen Entwicklungs-, Erneuerungs- oder Anpassungsbedarf besteht. Die Bereiche ohne eine solche explizite Gebietszuweisung werden hier mit der Strategie des *Abwartens* beschrieben, in denen zum derzeitigen Zeitpunkt kein besonderer Handlungsbedarf durch die öffentliche Hand gesehen wird.
- *Entwicklung*: Die hier als Entwicklung zusammengefasste Strategie der öffentlichen Hand umfasst sowohl die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Form einer Neuentwicklung wie auch die aus der Bestandserneuerung bekannten Gebietsfestsetzungen als Sanierungsgebiet oder die Maßnahmen der „Sozialen Stadt“.

Individuelle Bewirtschaftungsstrategien der Immobilieneigentümer

Quartiersbezogene Handlungsstrategien der Kommunen

- Zielkonflikte** Für die erfolgreiche Gründung einer ESG ist, wie in jeder Kooperation, die einheitliche Wahrnehmung der Handlungssituation, d. h. in die gleiche Richtung zielende Handlungsstrategien, durch die Beteiligten erforderlich. Für ESG bedeutet diese Aussage neben der Wahrnehmung von standortbezogenen Problemen auch, dass eine Übereinstimmung in der dominierenden Entwicklungsstrategie der Akteure erforderlich ist. Konkret sollten demnach sowohl die individuelle Bewirtschaftungsstrategie des dominierenden Anteils der Eigentümer die *Investition*, wie auch ein dominierender Anteil der Eigentümer auf die kollektive Handlungsstrategie der *Kooperation* setzen. Kombiniert sich eine solche Handlungsorientierung der Privaten mit einer entsprechenden Entwicklungsstrategie der öffentlichen Hand, können die Zielkonflikte zwischen den Beteiligten so gering sein, dass eine erfolgreiche ESG-Gründung möglich wird.
- Pfadabhängigkeiten zwischen individueller und kollektiver Strategiewahl** Zudem bestehen offenbar Pfadabhängigkeiten zwischen individuellen und kollektiven Strategien. Die Untersuchung zeigt, dass die Entscheidung des Eigentümers für die *Kooperation* in der ESG eng mit der individuellen Bewirtschaftungsstrategie verknüpft ist. So werden Eigentümer mit der individuellen Bewirtschaftungsstrategie „*Abwarten*“ oder „*Exit*“ in Bezug auf die ESG eine Trittbrettfahrer-Strategie (die des Abwartens) wählen. Für die Eigentümer mit der individuellen Bewirtschaftungsstrategie „*Investition*“ bestehen weiterhin die drei Handlungsoptionen im Bezug auf das quartiersbezogene Handeln: das „*Trittbrettfahren*“, der *Alleingang* oder die *Kooperation*. Die Analyse der erhobenen Daten stützt zudem die Aussage, dass die Eigentümer grundsätzlich den *Alleingang* einer *Kooperation* vorziehen. Die *Kooperation* ist demnach immer die zweitbeste Lösung und wird nur eingegangen, wenn ein *Alleingang* oder das „*Trittbrettfahren*“ nicht möglich sind.
- Motivation für Immobilieneigentümer zur Strategiewahl ESG** Das zentrale Motiv, welches die Eigentümer dazu bewegen kann, mit den benachbarten Immobilieneigentümern zu kooperieren, ist die Reduzierung von Unsicherheit in ihrem wirtschaftlichen Handeln. Die Unsicherheit im wirtschaftlichen Handeln kann für den Eigentümer durch nicht direkt beeinflussbare Kontextbedingungen, wie beispielsweise die zurückgehende Nachfrage am Wohnungsmarkt, Lagenachteile des Quartiers innerhalb der Stadt oder eine besonders kleinteilige Eigentümerstruktur im Quartier entstehen. Diese Aspekte können die Hinwendung zur Kooperation unterstützen, innerhalb der Kooperation besteht zudem die Motivation, be-

einflussbare Defizite, wie beispielsweise ein Informations-, Macht- oder Finanzierungsdefizit sowie ein konkretes Sachproblem, zu beheben. Letztlich müssen ESG einen Beitrag zur Absicherung individueller Investitionen von Immobilieneigentümern bieten. Ob sie dies tatsächlich leisten können, hängt maßgeblich von ihren institutionellen Merkmalen ab.

Die institutionellen Merkmale von ESG kennzeichnen die Spielregeln der menschlichen Interaktion der Beteiligten. Dabei beurteilen die Individuen die mit der Institution verbundenen Kosten hinsichtlich der eigenen Interessensdurchsetzung. Bei der Institutionenwahl der Akteure fließen der erwartete Nutzen, die erwarteten Kosten und gemeinsame Normen ein. Die Datenanalyse ergab, dass ESG Nutzen in Form von:

- Absicherung von Investitionen;
- zusätzlichen Ressourcen und
- Zugang zu Informationen

bieten. ESG sind zudem mit hohen Transaktionskosten für die Beteiligten verbunden, was insbesondere auf:

- die Entscheidungsfindung in ESG im Verhandlungsmodus (da keine Weisungsbefugnis zwischen den Akteuren besteht);
- den Mangel an sozialen und rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten (da sich die Akteure häufig vorher nicht kennen und kein rechtliches Vertragsverhältnis zwischen ihnen besteht) und
- tendenziell große Gruppengrößen (wenn es sich um kleinteilig strukturierte Wohnquartiere handelt)

zurückzuführen ist.

Wie hoch die Transaktionskosten (sprich Informations-, Überwachungs- oder Sanktionskosten) tatsächlich sind, hängt auch vom kulturellen Kontext der Akteure wie beispielsweise Verhaltensnormen, der Identifizierung mit dem Standort oder auch der individuellen Diskontierungsrate ab.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass ESG nur als Urban Governance, also in Form einer horizontalen Koordination zwischen staatlichen Vertretern und den Immobilieneigentümern, funktionieren. Die ausschließliche Steuerung durch die öffentliche Hand scheint für eine erfolgreiche Gründung einer ESG nicht zu

Institutionelle Merkmale von ESG

ESG als Urban Governance

genügen. Mögliche Ursachen sind die mangelhafte Identifizierung der Eigentümer mit der Zielsetzung und daraus folgend eine zu geringe Verantwortungsübernahme für den Prozess durch die privaten Akteure. Besteht jedoch von Seiten der Immobilieneigentümer die Ausrichtung auf kooperatives Handeln, dann kann diese maßgeblich durch die öffentliche Hand befördert werden. Dabei sind als öffentlicher Beitrag insbesondere die rahmensetzenden Bedingungen, wie eine gute Ausstattung mit sozialer und technischer Infrastruktur im Quartier, bedeutend. Zusätzlich können öffentliche Fördermittel relevant sein. Insbesondere die oben durch den Punkt „Kosten“ aufgelisteten Faktoren können durch finanzielle Anreize oder rechtliche Rahmensetzungen gesenkt werden.

Fazit zur Leitfrage

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die zentralen Faktoren zur Entstehung von ESG:

- *unvollständige Informationen* über die aktuellen und zukünftigen Bewirtschaftungsstrategien der benachbarten Immobilieneigentümer,
- die *Abhängigkeit* des eigenen wirtschaftlichen Erfolges eines Immobilieneigentümers von der Bewirtschaftung des benachbarten Immobilieneigentümers und
- ein *Mindestmaß an ähnlichen Interessen* und Normen der Beteiligten in Bezug auf die Bewirtschaftung der Immobilien am Standort

sind. Die zentralen institutionellen Merkmale von ESG sind, wie bereits oben beschrieben, der eindeutige Nutzen, die hohen Transaktionskosten, die geringen rechtlichen und sozialen Sanktionsmöglichkeiten sowie gemeinsame Normen im Kontext der Wohnraumbewirtschaftung.