

Housing Improvement Districts (HIDs): Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung?

Andreas Gorgol

Die deutsche Gesellschaft befindet sich in einem tief greifenden demografischen, gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Wandlungsprozess, dessen negative Folgeerscheinungen in den Städten am deutlichsten zu beobachten sind. Die vielfältigen mittel- und langfristigen Trends werden sich spürbar auf die künftige Struktur der Wohnungsnachfrage sowie die Situation innerhalb der Wohnquartiere auswirken und stellen die Städte, aber auch die auf dem Wohnungsmarkt befindlichen Anbieter wie Wohnungsunternehmen und Privatpersonen im Rahmen der Quartiersentwicklung vor neue Aufgaben.

Gleichzeitig können aufgrund der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte, aber auch dem sich in den letzten Jahren allgemein wandelnden Staatsverständnis vom „Wohlfahrtsstaat“ zum „schlanken, aktivierenden Staat“ die umfangreichen Aufgaben der Instandhaltung, Erneuerung und des Umbaus der Wohnquartiere dabei künftig nicht mehr alleinig von der öffentlichen Hand geleistet werden. Es ist daher in Zukunft mehr denn je erforderlich, die Begünstigten derartiger Maßnahmen stärker an der Finanzierung zu beteiligen und ihnen durch neue Ansätze gleichzeitig Möglichkeiten zu eröffnen, aktiv und eigenverantwortlich an der Umgestaltung und Verbesserung ihrer Wohnquartiere mitzuwirken.

Diesem Umstand entsprechend wurden neben den „konventionellen“ staatlichen bzw. kommunalen Instrumenten, wie z.B. den Programmen der sozialen Stadtteilentwicklung oder des Stadtumbaus, in den letzten Jahren zahlreiche neue Konzepte „eigentümerorientierter Standortkooperationen“ entwickelt und erprobt. Die informellen Kooperationen beruhen hierbei meist auf einem losen Zusammenschluss von engagierten Immobilieneigentümern und sind aufgrund ihrer Freiwilligkeit oftmals von einer fehlenden Planungs- und Finanzierungssicherheit geprägt. So ergibt sich häufig das viel diskutierte „Trittbrettfahrer-Problem“, d.h. es gelingt bei Bündnissen auf freiwilliger Basis meist nicht, alle Nutznießer der geplanten Maßnahmen an der Finanzierung und Umsetzung zu beteiligen.

1 Grundlage des HID-Konzepts: Das Modell der „Business Improvement Districts“

Einen Lösungsansatz für dieses Dilemma stellt das Konzept der *Business Improvement Districts* (BIDs) dar: In einem BID schließen sich die Grundstückseigentümer eines Einzelhandelsbereichs auf Eigeninitiative zusammen, um in einem räumlich klar abgegrenzten Bereich für einen befristeten Zeitraum Aufwertungsmaßnahmen für den Standort zu ergreifen und diese gemeinsam zu finanzieren. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt über eine Zwangsabgabe, die von der Gemeinde von allen im BID-Bereich ansässigen Grundeigentümern eingezogen und vollständig an die BID-Organisation weitergeleitet wird. Durch die Unterbindung des „Trittbrettfahrer-Effekts“ entsteht so eine verlässliche und mehrjährige Einnahmequelle, wodurch eine vorausschauende und längerfristig kalkulierbare Planung für die zukünftige Entwicklung möglich wird (vgl. Houston 1998: 97).

Das bereits in den 1970er Jahren in Nordamerika entwickelte BID-Konzept stellte sich hierbei als so erfolgreich heraus, dass in den Folgejahren zahlreiche weitere BIDs entstanden. Da keine allgemein gültige Definition des Begriffs „BID“ existiert, variiert die Zahl der weltweiten BIDs stark, je nachdem welche Definition den entsprechenden Schätzungen zugrunde liegt. Legt man eine engere Definition¹ zu Grunde, so existieren BIDs heute neben den USA und Kanada lediglich in Südafrika, Großbritannien, Irland und Deutschland (vgl. Kreuz & Wickel 2007). Einhergehend mit den zahlreichen unterschiedlichen und meist länderspezifischen Ausgestaltungen des BID-Konzepts existieren heute neben dem Begriff „*Business Improvement District*“ auch zahlreiche andere Bezeichnungen, wie z.B. *Business Improvement Area*, *Business Improvement Zone*, *Special Improvement District*, *Special Assessment District* oder *Business Assistance District*.

Während das Instrument der BIDs im außereuropäischen Raum schon seit mehreren Jahrzehnten aktiv genutzt wird, stellt es in Deutschland aktuell noch einen relativ neuen Ansatz dar. Die Vorreiterrolle bei der Übertragung des Konzepts nach Deutschland nahm die Stadt Hamburg ein, welche bereits Ende 2004 ein entsprechendes Gesetz² erließ, auf dessen Grundlage bis zum heutigen Zeitpunkt zwei „Innovationsbereiche“ (so die Hamburger Bezeichnung für BIDs)

1 Als Hauptmerkmal des Konzepts wird der auf einer gesetzlichen Grundlage basierende verbindliche Charakter und die hiermit einhergehende Finanzierungsform der Zwangsabgabe angesehen.

2 „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ (GSED), Ende 2007 geändert zum „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungszentren und Gewerbezentren“, um die Einrichtung von BIDs auch in Gewerbegebieten zu ermöglichen.

eingerrichtet wurden. Die BID-Einführung stieß in der gesamten Bundesrepublik auf großes Interesse und führte zu teilweise kontroversen Diskussionen des neuen Modells. Während man in einigen Bundesländern auch weiterhin auf freiwillige Kooperationen setzt und versucht, die privaten Eigentümer durch Anschubfinanzierungen und sonstige Förderungen zu unterstützen (z.B. das Konzept der ISGen in Nordrhein-Westfalen oder „Leben findet Innenstadt – öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung“ in Bayern), beschäftigen sich andere Bundesländer in der Folge intensiv mit der Vorbereitung der Einführung eines BID-Gesetzes. Dem klassischen BID-Ansatz mit entsprechender gesetzlicher Grundlage folgen aktuell lediglich die fünf deutschen Bundesländer Hamburg, Bremen, Hessen, das Saarland und Schleswig-Holstein.

2 Die Übertragung des BID-Konzepts auf Wohnquartiere: Das Modell der HIDs

2.1 Entstehung und Ausbreitung des HID-Konzepts

Wie der Name bereits impliziert, ist das ursprüngliche BID-Konzept primär wirtschaftlich ausgerichtet und hat in erster Linie die Aufwertung städtischer Einzelhandelslagen zum Ziel. Der große Erfolg der BIDs führte jedoch im Laufe der Zeit dazu, dass sich das Konzept nicht nur rasch räumlich ausbreitete, sondern heute auch in anderen Bereichen der Stadtentwicklung Anwendung findet. So wird das Modell in den USA gegenwärtig u.a. zur Aufwertung von Industriegebieten oder auch zur Pflege öffentlicher Parks und Naturräume genutzt (vgl. Mölders & Szczepaniak 2006: 14). Mit Blick auf das Themenfeld „Wohnen“ existieren neben BIDs in mischgenutzten Gebieten³ auch „*Neighbourhood*“ oder „*Housing Improvement Districts*“, die sich mit der Aufwertung städtischer Wohngebiete befassen.

Auch wenn sich in Deutschland für informelle oder durch verschiedene Förderprogramme anteilsfinanzierte Kooperationen bereits zahlreiche Beispiele finden lassen, sind die Überlegungen zur Ermöglichung derartiger verbindlicher Kooperationen in Wohnquartieren hierzulande noch relativ neu. Ermöglicht wird die Schaffung entsprechender landesrechtlicher Regelungen durch die jüngste

³ Auch wenn sich das Instrument der BID primär an Grundeigentümer und Gewerbetreibende richtet und Wohngebäude daher oftmals von der Abgabenzahlung ausgenommen sind, beteiligen sich in zahlreichen BIDs auch die Wohnungseigentümer an den entstehenden Kosten. Mittlerweile wird so in einem Fünftel aller New Yorker BIDs zumindest ein Teil des Budgets von Wohnnutzungen getragen (vgl. Gerend 2006: 12).

Novelle des Baugesetzbuches, mit der § 171f BauGB nunmehr „private Initiativen zur Stadtentwicklung“ explizit auch in Wohnquartieren ermöglicht.

Hamburg griff als erstes deutsches Bundesland die HID-Idee auf und begann bereits Ende 2006 mit der Vorbereitung eines entsprechenden Gesetzes. Mit dem am 1. Dezember 2007 in Kraft getretenen „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ schuf die Hansestadt die entsprechende landesgesetzliche Grundlage zur Einführung von Innovationsquartieren (so die Hamburger Bezeichnung für HIDs) und nimmt damit wie bereits bei der Einführung des BID-Konzepts bundesweit die Vorreiterrolle ein. Inhaltlich orientierte man sich bei der Schaffung des neuen Gesetzes dabei stark am bestehenden Hamburger BID-Gesetz. Im HID-Pilotprojekt in der Großwohnsiedlung Steilshoop treffen sich bereits seit Anfang 2007 die Grundeigentümer mit Vertretern der Stadt und externen Experten, um gemeinsam die Einrichtung des deutschlandweit ersten HID vorzubereiten. Angestrebt wird, das HID bis Anfang 2009 einzurichten. Das große Interesse der (Fach)Öffentlichkeit spiegelt sich hierbei auch in der Aufnahme des Projekts in ein ExWoSt-Forschungsfeld des Bundes wieder⁴.

2.2 Zentrale Elemente

Da sich das HID-Modell weitestgehend aus dem BID-Konzept ableiten lässt und auch die Grundidee der beiden Ansätze (Vermeidung des Trittbrettfahrer-Effekts) identisch ist, entsprechen sich die beiden Instrumente in den wichtigsten Grundzügen⁵. Ein HID kann folglich definiert werden als

- ein räumlich klar definierter Bereich,
- in dem sich die Grundeigentümer für einen vorher festgelegten Zeitraum zusammenschließen,
- um auf Grundlage eines abgestimmten Arbeitsprogramms
- und mittels einer gemeinsamen, von allen Betroffenen verpflichtend zu entrichtenden Abgabe, welche von der Gemeinde erhoben und an die HID-Organisation weitergeleitet wird,
- Maßnahmen zur Instandhaltung, Aufwertung und Steigerung der Attraktivität ihres Wohnquartiers durchzuführen.

4 Das Innovationsquartier Steilshoop ist in das „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“(ExWoSt)-Forschungsfeld „Kommunale Konzepte: Wohnen“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) aufgenommen worden.

5 Für eine ausführliche Diskussion der Übertragungsmöglichkeiten des BID-Modells zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere sowie die Entwicklung eines idealtypischen HID-Konzepts vgl. Gorgol 2007.

Im Mittelpunkt des HID-Konzepts steht analog zum BID-Modell der Grundgedanke der Selbstorganisation privater Akteure. Eine zentrale Rolle spielen daher die privaten Eigentümer, welche eigenverantwortlich die Organisation, Konzepterstellung und letztlich auch die Finanzierung des *Improvement Districts* übernehmen. Da HIDs durch ihre teils komplexen Maßnahmen jedoch nicht selten einen beachtlichen Eingriff in das unmittelbare Lebensumfeld der betroffenen Bewohner darstellen können, sollten – in Abhängigkeit von den geplanten Maßnahmen – auch die Betroffenen frühzeitig in den HID-Prozess eingebunden werden. Neben den Mietern sind aufgrund ihres sozialen Engagements und ihrer oftmals großen Bedeutung in den Quartieren zudem auch weitere lokale Akteure wie Vereine, Kirchen, Schulen und weitere soziale und kulturelle Einrichtungen bei der Konzeptentwicklung zu berücksichtigen. Die öffentliche Hand führt im Rahmen eines HID das Einrichtungsverfahren durch und übernimmt sowohl in der Gründungs- als auch in der Umsetzungsphase eine Beratungs- und Kontrollfunktion.

2.3 Gründungsprozess und Organisationsstruktur

In der Regel geht die Initiierung eines HID von einer Gruppe engagierter Grundeigentümer aus. Die konkrete Struktur einer HID-Einrichtung sowie die anzustrebende Beteiligung der Betroffenen ist hierbei von der jeweiligen lokalen Situation, den vorhandenen Akteuren sowie der Komplexität der angestrebten Handlungsfelder abhängig: Während die Durchführung bestimmter Maßnahmen (z.B. Pflege- und Reinigungsarbeiten oder kleinere Umgestaltungsmaßnahmen) lediglich geringe Anforderungen mit sich bringen und auch auf eine Beteiligung von weiteren Akteuren weitestgehend verzichtet werden kann, stellen andere Maßnahmen (z.B. großflächige Umgestaltung zentraler Siedlungsbereiche) hohe Ansprüche an die HID-Organisation und machen eine umfangreiche Beteiligung unterschiedlichster Akteursgruppen unabdingbar.

Idealerweise gliedert sich das Einrichtungsverfahren eines HID hierbei in vier aufeinander aufbauende Phasen:

Phase 1: Vorbereitung und Planung

Zur Vorbereitung eines HID bilden interessierte Grundeigentümer zunächst eine Lenkungsgruppe. In regelmäßig stattfindenden Treffen stellt diese Lenkungsgruppe in Zusammenarbeit mit der städtischen Verwaltung und möglichst unter Beteiligung weiterer ortsansässiger Grundeigentümer sowie relevanter lokaler Akteure ein Konzept auf, welches neben den geplanten HID-Maßnahmen auch eine eindeutige Flächenabgrenzung des HID-Gebietes sowie eine möglichst exakte Kalkulation des finanziellen Budgets enthält.

Phase 2: Information und Diskussion

In der folgenden Phase wird auf Grundlage des erarbeiteten Konzepts ein Diskussionsprozess mit den „HID-Betroffenen“ angeregt sowie verstärkt der Dialog mit den zuständigen Ämtern und Behörden gesucht. Hierbei sind alle Einwände und Anregungen der von der Planung betroffenen Akteure zu sammeln. Wird aus dieser Resonanz deutlich, dass ein ausreichender Anteil von Grundeigentümern die HID-Implementierung unterstützt, so kann in die nächste Phase übergegangen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, ist das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept unter Berücksichtigung der vorgebrachten Einwände in angemessener Weise zu modifizieren.

Phase 3: Antragstellung und Genehmigung

Wird das von der Lenkungsgruppe erarbeitete Konzept von einem ausreichenden Anteil der ansässigen Grundeigentümer unterstützt⁶, so beauftragen die Grundeigentümer einen Aufgabenträger, welcher bei der zuständigen öffentlichen Stelle den offiziellen Antrag auf Einrichtung des HID stellt. In einem gesetzlich festgelegten Verfahren werden im Folgenden alle betroffenen Grundeigentümer von der geplanten Einrichtung informiert und können innerhalb einer bestimmten Frist ihre Stellungnahme abgeben bzw. der Einrichtung widersprechen. Wird das zur Ablehnung des HID führende Negativquorum nicht erreicht⁷, richtet die Stadt den HID schließlich durch Rechtsverordnung ein. Der Aufgabenträger verpflichtet sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Stadt zur Durchführung der HID-Maßnahmen.

Phase 4: Umsetzung

Nach der offiziellen HID-Einrichtung wird die Abgabe jährlich von der Stadt eingezogen und an den Aufgabenträger weitergeleitet. Der Aufgabenträger übernimmt das HID-Management und die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Mit Unterstützung der Lenkungsgruppe stellt er hierzu einen jährlichen Maßnahmen- und Finanzierungsplan auf.

Eine besondere Relevanz bei der Einrichtung eines HID besitzt die Gebietsabgrenzung, da sich hieraus der Kreis der Abgabepflichtigen ergibt. Die Gebietsabgrenzung hat objektiv nachvollziehbar zu erfolgen und sich stets an den lokalen Erfordernissen zu orientieren. Neben der Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten muss bei der Abgrenzung somit auch ein für die HID-Maßnahmen geeigneter Zuschnitt gefunden werden: Während bestimmte Maß-

6 In Hamburg benötigt der Aufgabenträger zur offiziellen Antragstellung auf Einrichtung eines HID die Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel der Grundstücke, deren Fläche zugleich mindestens ein Drittel der Gesamtgrundstücksfläche des HID-Bereichs beträgt.

7 In Hamburg ist der Antrag abzulehnen, wenn die Eigentümer von mehr als einem Drittel der im Innovationsquartier belegenen Grundstücke oder von mehr als einem Drittel der im Innovationsquartier belegenen Grundstücksflächen der Einrichtung widersprechen.

nahmen, wie z.B. ein Quartiersmanagement oder eine umfassende Imagekampagne, einen größeren räumlichen Zuschnitt erfordern, können andere Maßnahmen (z.B. Service-Leistungen wie Wegereinigung oder die Aufwertung des öffentlichen Raums) schon in einem relativ kleinräumigen Gebiet erfolgen. Es ist zudem darauf zu achten, möglichst alle von den Maßnahmen profitierenden Eigentümer mit einzubeziehen, gleichzeitig sollten Nicht-Profiteure auch nicht zur Abgabenzahlung herangezogen werden.

2.4 Handlungsfelder

Die HID-Maßnahmen werden von den Mitgliedern der Lenkungsgruppe gemeinschaftlich entwickelt und ergeben sich somit stets aus den lokalen Erfordernissen und Problemlagen, den Wünschen der betroffenen Akteure und letztlich auch dem zur Verfügung stehenden finanziellen Budget. Das Spektrum möglicher Handlungsfelder ist entsprechend vielfältig und nicht abschließend darstellbar, exemplarisch können genannt werden:

- bauliche Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung
- Instandhaltung und Pflege
- Sauberkeit und Sicherheit
- Verkehrs- und Stellplatzmanagement
- Förderung der lokalen Ökonomie
- Maßnahmen zur Komplettierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur im Gebiet
- Wohnbegleitende Dienstleistungen
- Soziales Management
- Marketing und Öffentlichkeitsarbeit
- Lobbyarbeit
- Zukunftsplanung / Zielbild-Formulierung („*Visioning*“)

Es ist hierbei zu betonen, dass sowohl BID- als auch HID-Konzept darauf abzielen, die ohnehin von der öffentlichen Hand durchgeführten Maßnahmen der Daseinsvorsorge gezielt zu ergänzen („*On Top*-Leistungen“). Eine Übernahme öffentlicher Pflichtaufgaben durch die private HID-Organisation ist nicht vorgesehen.

3 Mögliche HID-Gebiete: Von „problematischen“ bis hin zu „gehobenen“ Quartieren

Generell kann das Instrument der HIDs – in jeweils unterschiedlicher Ausprägung von Akteuren und Maßnahmen – in den verschiedensten Gebieten Anwendung finden. Im Folgenden werden jeweils kurz die charakteristischen Problemlagen der unterschiedlichen Quartierstypen dargestellt und auf mögliche gebietsspezifische Handlungsfelder, aber auch eventuelle Schwierigkeiten bei der HID-Einrichtung eingegangen.

3.1 Innerstädtische Altbauquartiere

Rund ein Fünftel aller deutschen Wohnungen befinden sich in Gebäuden, die vor dem Jahre 1918 errichtet wurden und allgemein als „Altbau“ bezeichnet werden (DB Research 2005: 5). Städtebaulich betrachtet handelt es sich dabei meist um innerstädtische, stark verdichtete ehemalige Arbeiterquartiere in geschlossener Blockrandbebauung. Während viele Altbauquartiere mittlerweile umfassend aufgewertet wurden und heute zu den beliebtesten städtischen Wohnlagen zählen, sind andere wiederum von teils deutlichen Problemlagen gekennzeichnet. Als charakteristische Defizite im baulich-räumlichen Bereich sind hier v.a. die aufgrund von Instandsetzungsrückständen oft schlechte Gebäudesubstanz sowie der mit der hohen Baudichte einhergehende geringe Grün- und Freiraumanteil zu nennen. Auch Immissionsbelastungen sowie Beeinträchtigungen durch Müll und Vandalismus trugen nicht selten zu einer verstärkten sozialen Entmischung der Quartiere bei. Zudem sind viele Gründerzeitquartiere heute von einem hohen Anteil unterprivilegierter Gruppen gekennzeichnet – eine Situation, die durch schlechte Wohnumfeldqualitäten sowie das Fehlen von Freizeitangeboten und sozialen Infrastrukturen oftmals noch verschärft wird. (vgl. Krummacher et al. 2003: 39)

Abgeleitet aus diesen Problemlagen kann das HID-Instrumentarium in diesen Gebieten u.a. eingesetzt werden, um durch verschiedenste Maßnahmen das direkte Wohnumfeld aufzuwerten. Besonders die Neuorganisation und Umgestaltung der Blockinnenbereiche betrifft hierbei meist mehrere Eigentümer und kann somit häufig nur im Rahmen einer gemeinsamen Kooperation durchgeführt werden. Auch die (ggf. auch nur temporäre) Umnutzung von Baulücken kann im Rahmen eines HIDs von den Eigentümern gemeinsam finanziert werden. Durch eine gemeinsame Umgestaltung können so weitaus größere Vorhaben realisiert werden, die sich positiv auf die Freiraumqualität des gesamten Quartiers auswirken (z.B. die Schaffung von Quartiersplätzen oder Mietergärten).

Gleichzeitig ist in Bezug auf die Möglichkeiten einer HID-Implementierung in typischen Gründerzeitquartieren v.a. die meist heterogene und kleinteilige Eigentümerstruktur als problematisch anzusehen, da sich hieraus letztlich erhöhte Schwierigkeiten bei der Konsensfindung und ein erhöhter Abstimmungsbedarf ergeben dürften.

3.2 Nachkriegssiedlungen der 1950er- und 1960er Jahre

Der größte Teil des heutigen Wohnungsbestandes stammt aus den 1950er bis 1970er Jahren. Besonders die „typischen“ Nachkriegssiedlungen nehmen hierbei in vielen deutschen Großstädten über ein Drittel des gesamten Wohnungsbestandes ein. Aufgrund des akuten Wohnungsmangels der Nachkriegszeit entstand der überwiegende Teil der Wohnungen im schnellen und kostengünstigen Massenzweckbau. Da der Aspekt der Qualität somit vor dem der Quantität zurücktrat, zeichnen sich diese Quartiere oftmals bereits äußerlich durch eine große Schlichtheit aus: Ihr Erscheinungsbild bietet wenig Abwechslung, städtebaulich beschränkte man sich meist auf die reine Wiederholung relativ monotoner Häuserzeilen, die durch kaum gestaltete Abstandsgrünflächen voneinander getrennt wurden (vgl. VdW 2002: 138f).

Eines der größten Probleme bei der heutigen Vermarktung der Wohnungen ist ihre überwiegend geringe Größe, wodurch sie oftmals lediglich im preiswerten Marktsegment angeboten werden können. Neben den Wohnungen selbst entspricht auch das direkte Wohnumfeld vielfach nicht den heutigen Vorstellungen: Trotz der relativ großzügigen Grünflächen besitzen diese in vielen Fällen v.a. aufgrund ihrer minimalistischen Gestaltung („Abstandsgrün“) und des Fehlens privater Gärten einen lediglich geringen Gebrauchswert und verkommen oft zu reinen „Durchgangsflächen“. Da die Siedlungen ursprünglich als reine Wohnsiedlungen geplant wurden, gibt es häufig keine größeren Geschäfte oder andere Versorgungseinrichtungen innerhalb der Quartiere. Eine Nutzungsmischung fehlt somit oftmals gänzlich, wodurch die Quartiere trotz ihrer überwiegend zentralen Lage meist wenig Urbanität ausstrahlen. Neben all diesen Defiziten bieten die Siedlungen jedoch auch in Zukunft ein großes Potenzial: Häufig in attraktiven, innenstadtnahen Stadtteilen gelegen, entsprechen sie gleichzeitig dem damaligen Leitbild der „aufgelockerten und gegliederten Stadt“ und verfügen so über einen im Vergleich zu anderen Siedlungen relativ hohen Grünflächenanteil. So ermöglichen sie auch in zentralen Lagen der Stadt ein „Wohnen im Grünen“.

Zusammenfassend spielen die Bestände der 1950er und 1960er Jahre somit alleine aufgrund ihrer Quantität eine bedeutende Rolle für die Wohnraumver-

sorgung der städtischen Bevölkerung, entsprechen jedoch häufig nicht mehr den heutigen Wohnwünschen. Um die Zukunftsfähigkeit der Siedlungen zu gewährleisten, ist jedoch neben der Bausubstanz auch das Wohnumfeld aufzuwerten bzw. den heutigen Wünschen anzupassen. HIDs können in diesen Quartieren somit auch dazu eingesetzt werden, durch gezielte Maßnahmen im direkten Wohnumfeld die Aufenthaltsqualität des öffentlich genutzten Raumes zu erhöhen. Vorteilhaft könnte sich hierbei die häufig relativ homogene Eigentümerstruktur innerhalb der Nachkriegssiedlungen auswirken. So besitzen gerade größere Wohnungsunternehmen oftmals große, zusammenhängende Bestände in den Siedlungen der 1950er und 1960er Jahre, was – abhängig von den jeweiligen Unternehmensstrategien – eine professionelle Bewirtschaftung sowie eine tendenziell erhöhte Kooperationsbereitschaft bei der Aufwertung der Quartiere erwarten lässt.

3.3 *Großwohnsiedlungen*

Die typischen Großwohnsiedlungen entstanden überwiegend an den Rändern großer Agglomerationsräume in den Jahren von 1960 bis 1980. Heute existieren in Deutschland über 720 derartiger Quartiere, die einen Anteil von etwa 7 % am gesamtdeutschen Wohnungsbestand (neue Bundesländer: rd. 22 %) ausmachen (vgl. BBR 2000: 64).

Der Ursprung der Siedlungen geht auf die Ideologie des „Neuen Bauens“ zurück: „Funktionstrennung“, „Urbanität durch Dichte“ oder „bau- und stadttechnische Zweckmäßigkeit“ sind nur einige der Schlagwörter dieser Zeit. Die entsprechend dieser Ideale errichteten Quartiere zeichnen sich oftmals durch eine nur geringe baulich-gestalterische Differenzierung und Qualität sowie eine reine Ausrichtung auf die Wohnfunktion („Wohnsilos“, „Trabantenstädte“), d.h. eine fehlende Nutzungsmischung, aus. Die aus der Randlage resultierenden Nachteile werden häufig noch durch eine schlechte verkehrliche Anbindung an die angrenzenden Stadtgebiete verstärkt. In der Vergangenheit zeigten sich teils erhebliche räumliche Segregationsprozesse, wodurch viele der Großsiedlungen heute durch eine überproportional hohe Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen geprägt sind. Die negativen Effekte der sozialräumlichen Entmischung wurden hierbei oftmals noch durch schlechte Wohnumfeldqualitäten, anonyme Nachbarschaften oder fehlende Freizeitmöglichkeiten verstärkt und mündeten schließlich in Isolation, erhöhte Gewaltbereitschaft oder Vandalismus. Verstärkt durch eine entsprechend negative Berichterstattung in den Medien kam es neben einer negativen Belegung des Begriffs „Groß(wohn)siedlung“ teilweise zu einer deutlich ausgeprägten Stigmatisierung der Quartiere in der Gesamtstadt. Als

eines der heutigen Hauptprobleme der Großsiedlungen muss daher ihr Image gesehen werden.

Mit Blick auf die Zukunft dieses Siedlungstyps kommen einige Experten zu dem Schluss, dass Großwohnsiedlungen die mit Abstand größten städtebaulichen Problemgebiete des 21. Jahrhunderts darstellen. Im Unterschied zu anderen Siedlungstypen gebe es für die Großsiedlungen jedoch keinerlei Perspektive auf Verbesserung, da ihre Architektur und städtebauliche Gestaltung irreparabel seien. In Gebieten, welche zusätzlich zu den beschriebenen Problemlagen von Leerständen geprägt sind und nur wenig Potenzial für Verbesserungen besitzen, sei somit ggf. auch über Abrisse nachzudenken. (vgl. Eichener et al. 2002: 139f.)

Neben der Aufwertung und Anpassung des Wohnumfeldes können HIDs somit – besonders in Gebieten mit großen Leerständen – auch dazu dienen, einen in eine übergeordnete Gesamtstrategie eingebundenen und von allen Akteuren gemeinsam finanzierten Wohnungsrückbau zu betreiben. Des Weiteren können gezielte Marketingmaßnahmen und eine gemeinschaftlich getragene Vermietungspolitik der Wohnungseigentümer dazu beitragen, neue Bewohner in das Quartier zu ziehen und so letztlich sowohl die Mieterstruktur als auch das Image der Siedlung nachhaltig zu verbessern. Auch ein gezieltes Quartiersmanagement sowie die Unterstützung und der Betrieb sozialer Beratungs- und Betreuungseinrichtungen können zum Abbau von Konflikten zwischen verschiedenen Bewohnergruppen und einer sozialen Stabilisierung des Quartiers beitragen.

Ebenso wie in den Quartieren der Nachkriegszeit ist auch in Großwohnsiedlungen von Vorteil, dass die Zahl der Eigentümer hier meist gering ist. So sind die Siedlungen oftmals im Besitz von nur wenigen Wohnungsunternehmen, was die Einrichtung und Durchführung eines HIDs prospektiv einfacher erscheinen lässt. Darüber hinaus bestehen in vielen Großsiedlungen aufgrund des teilweise erheblichen Problemdrucks bereits zahlreiche Initiativen und Kooperationen, auf die ein HID ggf. aufbauen könnte.

3.4 „Problemquartiere“ der Zukunft

Handelte es sich bei den beschriebenen Gebietstypologien um die „typischen“ Erneuerungs- und Sanierungsgebiete unserer Zeit, so werden sich künftig auch in weiteren Quartieren deutliche Handlungserfordernisse ergeben. Denn nicht nur Quartiere mit bestimmten Defiziten (z.B. bezüglich Lage, Bausubstanz oder Sozialstruktur) werden von den Auswirkungen des künftigen Nachfragerückgangs und -wandels betroffen sein. Neben den vielfach diskutierten Handlungserfordernissen in diesen Teilbeständen des Wohnungsmarkts wird es künftig auch andere „Problemgebiete“ geben, die in der öffentlichen Diskussion jedoch

bislang nur wenig Beachtung finden. Als Beispiel können hier die Ein- und Zweifamilienhausgebiete der äußeren Stadt genannt werden, die bereits heute oftmals durch einen überproportionalen Anteil alter Menschen geprägt sind. Durch die in Zukunft noch zunehmende Überalterung kann es hier zu einer zunehmenden „Entleerung“ kommen. Verstärkt wird diese Tendenz durch die Tatsache, dass die Quartiere aufgrund ihrer peripheren Lage meist nur schlecht an den ÖPNV angebunden und die im Alter benötigten Angebote und Dienstleistungen meist nicht vorhanden sind, so dass den Bewohnern eine selbstständige Lebensführung bis ins hohe Alter hier meist nicht möglich ist. So kommt es zu einem verstärkten Umzug in Altersheime oder teilweise auch zum freiwilligen Rückzug der Bewohner in die Stadt, deren Quartiere und spezielle Angebote den Älteren oftmals eine längere selbstständige Lebensführung erlauben (vgl. Selle 2005: 171f.).

Abgesehen von den üblichen Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld können HIDs hier auch dazu genutzt werden, die negativen Folgen des demographischen Wandels zu vermindern bzw. zur Anpassung der Gebiete an die gewandelten Anforderungen beitragen. Denkbar sind diesbezüglich z.B. Maßnahmen wie das gemeinsame und dadurch kostengünstigere Angebot altersspezifischer Serviceleistungen (z.B. Organisation von Freizeitprogrammen, eines Shuttle-Dienstes ins Stadtzentrum oder bestimmter Pflegedienstleistungen).

Problematisch erscheint indes, dass es sich in derartigen Quartieren – im Gegensatz zu vielen Siedlungen, die oftmals von größeren Wohnungsunternehmen bewirtschaftet werden – überwiegend um private Wohnungseigentümer (und oft auch Selbstnutzer) handelt. Da diese ggf. weder die finanziellen Mittel noch das erforderliche Wissen zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen haben und darüber hinaus oftmals keinerlei Erfahrungen bezüglich derartiger Kooperationen besitzen, erscheint eine HID-Implementierung hier deutlich schwieriger.

3.5 „Gehobene Gebiete“

Abgesehen von Gebieten mit bestimmten Defiziten können HIDs darüber hinaus auch in Quartieren eingesetzt werden, in denen aktuell zwar kein akuter Handlungsbedarf vorhanden ist, durch die lokalen Eigentümer jedoch eine weitere Verbesserung des Quartiers gewünscht wird. Genannt werden können hier beispielhaft modernisierte Altbaubestände in zentralen Lagen, Einfamilien- und Reihenhausesgebiete oder auch neuere, hochwertige Wohnungsbestände in guten Wohnlagen.

Prinzipiell können im Rahmen eines HID in derartigen Quartieren dieselben Leistungen wie in den dargestellten „Problemgebieten“ erbracht werden. Im Gegensatz zu Gebieten mit ausgeprägten Defiziten wird es hier jedoch für bestimmte Maßnahmen (wie z.B. zur Verbesserung des Image oder der Mieterstruktur) keine Notwendigkeit geben und die Eigentümer werden sich vorwiegend auf Maßnahmen konzentrieren, die den ohnehin schon hohen Standard verbessern. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang etwa an die gemeinsame Organisation und Finanzierung bestimmter Serviceleistungen (z.B. Grünpflege oder zusätzliche Straßen- und Wegereinigung) oder reine „Verschönerungsmaßnahmen“, bspw. zur Aufwertung des Straßenraumes durch die Verwendung hochwertiger Materialien oder die Schaffung eines einheitlichen Erscheinungsbildes.

Schwierigkeiten bei der Anwendung des HID-Konzepts könnten sich in derartigen Quartieren insbesondere durch die kleinteilige Eigentümerstruktur ergeben, befinden sich die Wohnungen doch überwiegend im Einzeleigentum. Auf der anderen Seite lässt der in der Regel hohe Anteil von Selbstnutzern ein gesteigertes Interesse an der eigenen Immobilie und dem direkten Wohnumfeld erwarten, zudem böte auch die tendenziell hohe finanzielle Leistungsfähigkeit der Eigentümer eine gute Basis für ein HID.

4 Die Chancen und Risiken des neuen Konzepts

Wie auch die vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten des Konzepts in den verschiedenen Gebietstypen zeigen, bringt das Instrument HID zweifelsohne zahlreiche Vorteile mit sich. Vor der Einrichtung eines HID sollte jedoch grundsätzlich stets der recht beachtliche Einrichtungsaufwand mit dem zu erwartenden Nutzen abgewogen werden. So dauert die Einrichtung eines BIDs in der Regel rund zwei Jahre (vgl. Mensing 2006: 10), womit auch für die HIDs von einem vergleichbaren, wenn nicht aufgrund der teils komplexen Beteiligtenstruktur und Maßnahmen sogar noch höheren Zeitrahmen zur Vorbereitung ausgegangen werden kann. Dem großen zeitlichen Aufwand gegenüber steht die Tatsache, dass sich bestimmte Maßnahmen – eine entsprechende Akteursstruktur vorausgesetzt – ggf. auch im Rahmen einer freiwilligen Kooperation und somit eventuell weitaus einfacher und schneller durchführen lassen. Grundsätzlich ist die Sinnfälligkeit einer HID-Implementierung somit entscheidend von der konkreten Ausgangslage und den geplanten Maßnahmen sowie der jeweiligen Eigentümerstruktur vor Ort abhängig⁸.

⁸ Für die ausführliche Darstellung von Handlungsempfehlungen für einen differenzierten Einsatz des HID-Instruments s. Gorgol 2007: 121ff.

Unabhängig hiervon, sollen im Folgenden kurz die wichtigsten Vorteile, aber auch mögliche Risiken des HID-Konzepts erörtert werden⁹.

4.1 Chancen

Als größter Vorteil des HID-Modells ist die Beseitigung des „Trittbrettfahrer-Effektes“ zu nennen: Durch die gesetzliche Basis werden im Rahmen eines HID alle profitierenden Eigentümer zur Finanzierung herangezogen. Durch den verbindlichen Charakter wird es somit möglich, die typischen Schwächen freiwilliger Kooperationen zu überwinden.

Auch können im Rahmen eines HID durch den verbindlicheren Charakter längerfristige und umfangreichere Maßnahmen durchgeführt werden. So ermöglichen HIDs Maßnahmen, die von einem einzelnen Eigentümer nicht in Eigenregie geleistet werden können, sondern erst durch eine stabile und klar geregelte (und somit verlässliche) Zusammenarbeit aller relevanten Akteure möglich bzw. rentabel werden. Besonders deutlich wird dies beim Handlungsfeld des Rückbaus: Bei unkoordinierten Rückbauaktionen einzelner Eigentümer entsteht das sog. „*Prisoner's Dilemma*“ (vgl. Eichener 2006: 64): Eine „Win-Win-Situation“ entsteht somit letztlich nur, wenn alle Wohnungseigentümer die Überkapazitäten auf dem lokalen Wohnungsmarkt gemeinsam abbauen und auch finanzieren. Da sich im Rahmen eines HIDs auch Wohnungsabriss bzw. die Zahlung von Ausgleichsbeiträgen über die gemeinsame Abgabe organisieren lassen, kann das Konzept dazu genutzt werden, die entstehenden Lasten und Nutzen möglichst gerecht auf alle Beteiligten zu verteilen. Durch die gemeinschaftliche Organisation und Finanzierung von Abrissen kann durch einen HID folglich der viel diskutierte Wertausgleich zwischen abreißenden und bestandserhaltenden Eigentümern erreicht werden.

Zusammenfassend liegt ein Vorteil des HID-Konzepts somit darin, die verschiedenen Maßnahmen auf eine breitere Basis zu stellen und sie dadurch besser finanzierbar zu machen. Anstelle des oftmals unkoordinierten und ineffizienten Handelns einzelner Akteure wird es durch ein HID möglich, gemeinsam größere und somit deutlich wirksamere Projekte zu organisieren. Mit der Größe der Projekte nimmt – besonders in Verbindung mit einer professionellen Vermarktung – gleichzeitig auch die Öffentlichkeitswirksamkeit zu. Dies spielt insbesondere in stigmatisierten Gebieten mit einem schlechten Image eine Rolle, da

⁹ Hierbei ist zu beachten, dass aufgrund fehlender Praxiserfahrungen und Untersuchungen bisher kaum Erkenntnisse über die negativen Auswirkungen des neuen Instruments vorliegen. Inwiefern sich die dargestellten Risiken in der Realität bewahrheiten werden, wird die weitere BID- und HID-Entwicklung in den nächsten Jahren zeigen.

die HID-Maßnahmen in der Öffentlichkeit als deutlicher Impuls wahrgenommen werden, welcher ggf. als Zäsur in der subjektiven, imagebezogenen Bewertung des Quartiers dienen kann.

Auch liegt die Konzeption und Organisation der Verbesserungsmaßnahmen im Rahmen eines HID nicht mehr alleinig in der Hand der öffentlichen Verwaltung, sondern in der Hand der lokalen Akteure vor Ort. Besonders angesichts der großen Zahl privater Vermieter und Selbstnutzer auf dem deutschen Wohnungsmarkt können HIDs einen Beitrag dazu leisten, das Potenzial zivilgesellschaftlichen Engagements zukünftig stärker für die Quartiersentwicklung zu nutzen. So kann im Rahmen eines HID die Handlungsfähigkeit der privaten Einzelakteure – unter Inanspruchnahme der städtischen Beratungsleistungen und eines fachlich kompetenten Aufgabenträgers – deutlich gesteigert werden. Auch der geringe Professionalisierungsgrad wird durch die Beauftragung eines professionellen Managements zu einem gewissen Grade kompensiert. Durch die Ergänzung des persönlichen Engagements mit einer adäquaten finanziellen Basis und den benötigten rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Trittbrettfahrern steigt außerdem die Effizienz der Kooperation, was sich wiederum positiv auf die Motivation aller Beteiligten auswirkt. Und zuletzt verleiht ein HID auch Gebieten mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur eine „einheitliche Stimme“, wodurch eine gebündelte Interessenartikulation und -vertretung möglich wird.

4.2 Risiken

Unabhängig von den Vorteilen des neuartigen Instruments wird von verschiedenen Seiten immer wieder auf das Risiko einer verstärkten Polarisierung zwischen verschiedenen Standorten hingewiesen: Da sowohl BIDs als auch HIDs primär der Verfolgung von Partikularinteressen dienen und ihre Wirkung in einem relativ kleinräumigen Gebiet entfalten, wird häufig die Befürchtung geäußert, dass durch die Anwendung derartiger Instrumente die ohnehin schon vorhandene Kluft zwischen „guten“ und „schlechten“ Standorten noch erweitert werde. Besonders die unkontrollierte Ausbreitung als Instrument derer, die es sich leisten können, führe so zu einer Verstärkung planerisch unerwünschter räumlicher Ungleichgewichte (vgl. Ruther-Mehlis & Weber 2005: 131). Denn auch wenn die HID-Abgabe von den Eigentümern nicht direkt auf die Miete umgelegt werden kann¹⁰, führt die Aufwertung der Wohnungsbestände und des Umfelds perspektivisch zu einer Erhöhung der Immobilienwerte im Quartier,

¹⁰ Nach gutachterlicher Prüfung im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg kann die HID-Abgabe nicht auf die Mieter umgelegt werden (vgl. Schuppert 2007).

was auf längere Sicht steigende Mieten mit sich bringt - zu befürchten wären in diesem Falle „typische“ und im Rahmen der Stadterneuerung viel diskutierte Gentrifikationsprozesse.

Von Seiten der privaten Akteure wird in der aktuellen Diskussion insbesondere auf das Risiko einer „schleichenden Privatisierung“ öffentlicher Aufgaben hingewiesen. Sicherzustellen sei, dass HIDs ausschließlich für „*On Top*“-Leistungen genutzt werden und sich die öffentliche Hand in den HID-Gebieten nicht zurückziehe und ihrerseits zum „Trittbrettfahrer“ werde. Gleichzeitig wird von Seiten der städtischen Vertreter stets betont, dass es im Rahmen von BIDs und HIDs nicht darum gehe, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung zurückziehe und ehemals öffentlich erbrachte Leistungen nun auf private Akteure „abschiebe“. Die öffentliche Hand werde somit auch weiterhin den „üblichen“ Standard im öffentlichen Raum aufrechterhalten.

Unabhängig von derartigen Befürchtungen bringt das HID-Konzept ähnliche rechtliche Schwierigkeiten mit sich wie schon die Einführung von BIDs. Obwohl mittlerweile mehrere deutsche BID-Gesetze verabschiedet wurden, vertreten verschiedene Rechtsexperten auch gegenwärtig die Auffassung, das BID-Konzept sei grundsätzlich nicht mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar¹¹. Neben dieser grundlegenden Debatte kann die Rechtmäßigkeit des Konzepts immer dann in Frage gestellt werden, wenn einzelne Eigentümer gegen die Beteiligung in einem HID klagen, so dass sich somit im Einzelfall immer wieder rechtliche Konflikte ergeben können. So laufen auch in den beiden BID-Projekten der Freien und Hansestadt Hamburg aktuell Klagen betroffener Eigentümer gegen das eingerichtete BID (vgl. Eckstein 2007: 84). Letztlich besteht somit (noch) eine gewisse rechtliche Unsicherheit, denn ob derartige BID- bzw. HID-Gesetze vor Gericht Bestand haben, wird sich erst nach Ende der Verfahren zeigen.

5 Einordnung des Konzepts in bestehende Ansätze: Zur Rolle von HIDs in der Quartiersentwicklung

Wie schon bei der erstmaligen Einführung von BIDs in Deutschland sind die Erwartungen an das neue Instrument HID sowohl bei den privaten als auch bei den städtischen Akteuren hoch. Die Möglichkeiten des HID-Konzepts sind jedoch vor dem Hintergrund der aktuellen und zukünftigen Entwicklungen und

¹¹ Insbesondere das Bundesland Bayern kommt in seinen Rechtsgutachten zu dem Ergebnis, dass die Zwangsmitgliedschaft des BID-Modells in Konflikt zur verfassungsmäßig geschützten negativen Vereinigungsfreiheit stehe und lehnt die Einführung des Konzepts daher ab (vgl. Stadt Nürnberg 2004: 3).

ihren komplexen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt zu relativieren. Angesichts der weit verbreiteten Euphorie sollte nicht vergessen werden, dass HIDs keine eigentlichen Neuerungen bezüglich des stadtplanerischen „Instrumentenkoffers“ mit sich bringen, sondern lediglich die Arbeit bereits existierender Kooperationen durch ihren neuartigen Finanzierungsmechanismus verbessern. So geht es im Prinzip darum, Maßnahmen, die private Initiativen und Kooperationen bereits heute durchführen, durch die formelle Verpflichtung aller Beteiligten, d.h. die Einbeziehung der bisherigen „Trittbrettfahrer“, auf eine breitere Basis zu stellen und sie hierdurch besser finanzierbar und letztlich auch effektiver zu machen.

Im Gegensatz zu staatlichen Instrumenten und Förderprogrammen, welche einem ganzheitlichen und integrativen Ansatz folgen und unter Berücksichtigung aller relevanter Aspekte stets um einen möglichst weit reichenden Interessensausgleich bemüht sind, ist das HID-Konzept deutlich stärker sektoral ausgerichtet. Da die Maßnahmen von den ansässigen Eigentümern festgelegt werden, zielen sie letztlich (meist) auf eine Wertsteigerung der Immobilien. Das Instrument HID dient somit vorrangig der Verfolgung von Partikularinteressen. Auf räumlicher Ebene zeigen sich die Wirkungen der HIDs hauptsächlich innerhalb ihrer jeweiligen Abgrenzung, d.h. dem jeweiligen Quartier. Auch wenn die positiven Effekte hierbei durchaus auf umliegende Gebiete ausstrahlen können, wirken sie somit primär auf einer relativ kleinräumigen Ebene. Viele der komplexen Probleme können daher nicht im Rahmen von HIDs, sondern nur durch eine übergeordnete Steuerung und ganzheitlichere Ansätze auf gesamtstädtischer Ebene gelöst werden.

Um sowohl negative Auswirkungen auf die gesamtstädtische Entwicklung als auch Konflikte zwischen HIDs und der öffentlichen Planung zu vermeiden, müssen HIDs in ein übergeordnetes Stadtentwicklungskonzept eingebunden sein, da ansonsten die Entstehung kleiner Inseln droht, denen es an Vernetzung zur ganzheitlichen Stadtentwicklung mangelt. Zur erforderlichen Integration in die gesamtstädtische Planung gehört des Weiteren, dass die geplanten Maßnahmen des HID in jedem Falle zwingend mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde vereinbar sein müssen (vgl. auch § 171f BauGB). Dies ist insofern zu gewährleisten, als das zur Einrichtung des HID erforderliche Maßnahmen- und Finanzierungskonzept von der Gemeinde genehmigt werden muss. Die Gemeinde sollte bei der Entscheidung über einen HID-Antrag neben dem voraussichtlichen Nutzen der geplanten Maßnahmen für die Eigentümer auch städtebauliche und stadtentwicklungspolitische Aspekte berücksichtigen.

Grundsätzlich ist das HID-Konzept somit als Ergänzung – und keineswegs als Ersatz – des vorhandenen, breit gefächerten Instrumentenspektrums der Stadt(entwicklungs)planung und Städtebauförderung zu verstehen. Mit einem

hohen Organisationsgrad und neuartigen Finanzierungsmodus bietet es eine geeignete Plattform zur effizienteren Durchführung altbekannter Maßnahmen und Ansätze (vgl. Birk 2007: 147). Das HID-Modell ist daher lediglich eine neue Organisationsform, u.a. für die Maßnahmen und Probleme, die im Rahmen der bereits bestehenden Instrumente nicht angegangen werden können oder die besser auf anderem Wege zu lösen sind (vgl. Büttner 2007: 157). Besonders in Gebieten, die nicht mit den Instrumenten des BauGB oder Förderprogrammen abgedeckt werden, können HIDs zu einer – sowohl präventiv als auch nachsorgend wirkenden – „privat organisierten Quartierspflege“ eingesetzt werden und so den Instrumentenkoffer der Stadtplanung gezielt erweitern.

Im Hinblick auf die ergänzende Funktion des neuen Instrumentes bei der Quartierserneuerung stellt sich folglich die Frage nach denkbaren Kombinationsmöglichkeiten von HIDs und städtischen Maßnahmen, insbesondere den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung (z.B. „Soziale Stadt“) und den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts (v.a. der städtebaulichen Sanierung)¹².

5.1 „Präventive HIDs“ und (ggf.) aufbauende städtische Maßnahmen

Prinzipiell können HIDs in Gebieten gegründet werden, in denen es zwar spürbaren Handlungsbedarf gibt, die Probleme jedoch noch nicht so weit fortgeschritten sind, als dass die Stadt ein Eingreifen ihrerseits für nötig erachten würde bzw. als dass der Einsatz der Städtebauförderung gerechtfertigt werden könnte. Denn während bspw. die städtebauliche Sanierung erst bei bereits vorhandener Substanz- oder Funktionsschwäche, d.h. reaktiv, eingesetzt werden kann, kann das HID-Instrumentarium bereits bei drohenden Missständen und somit frühzeitig genutzt werden.

Die Idealvorstellung wäre hierbei, dass das jeweilige Quartier durch eine derartige, im Rahmen eines HID organisierte und finanzierte „präventive Quartierspflege“ (Kurth 2000: 309) so weit aufgewertet und stabilisiert wird, dass sich ein späteres Eingreifen der Stadt erübrigt. Sollte ein HID hingegen nicht (oder nur in geringem Maße) zu einer Verbesserung innerhalb des Gebietes beitragen können, so kann dies auch dazu dienen, die Notwendigkeit weitergehender städtischer Maßnahmen zu bekräftigen. Im Falle an das HID anschließender öffentlicher Maßnahmen könnte die Stadt ihrerseits auf die im Rahmen des HIDs gewonnenen Erkenntnisse sowie die aufgebauten

¹² Für eine ausführliche Darstellung möglicher Kombinationsmöglichkeiten s.a. Heiß 2005: 121ff.

Organisationsstrukturen zurückgreifen, was letztlich zu einer Steigerung der Effizienz beitragen kann.

5.2 Gleichzeitige Kombination von HIDs mit städtischen Maßnahmen

Auch in Zukunft wird es zahlreiche Quartiere geben, die durch Programme wie die „Soziale Stadt“ oder Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen, d.h. öffentliche Investitionen, stabilisiert und verbessert werden müssen. Gerade in derartigen Quartieren kann das Instrument HID als Ergänzung zu öffentlich finanzierten Maßnahmen eingesetzt werden. So können durch die gleichzeitige Implementierung eines HID öffentliche und private Ressourcen gebündelt werden, was zur Entstehung von Synergieeffekten führt. Um eine sinnvolle Ergänzung öffentlicher Förderprogramme zu erreichen, bedürfen HIDs jedoch einer engen Verzahnung mit der städtischen Quartiersarbeit und den Programmen der Städtebauförderung, um mögliche Interessenskonflikte zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zeitnah zu erkennen und möglichen Planungskonflikten frühzeitig vorzubeugen.

5.3 Städtische Maßnahmen und aufbauende, „nachsorgende“ HIDs

Trotz der oftmals deutlich sichtbaren Erfolge städtischer Programme gibt es oftmals Gebiete, die immer wieder in ihren Ursprungszustand „abzurutschen“ drohen. Insbesondere die Stabilisierung von Großwohnsiedlungen bleibt somit für die meisten Großstädte eine dauerhafte Herausforderung, die auch in Zukunft kaum abschließend zu lösen sein wird¹³.

Die unterschiedlichen städtischen Programme stehen folglich stets vor der Herausforderung, die initiierten Projekte und Maßnahmen auch nach Auslaufen der Programme zu verankern und so die Nachhaltigkeit der Verbesserungen zu gewährleisten. Deutlich wird dieser Anspruch insbesondere beim Programm der „Sozialen Stadt“, welches sich als „Hilfe zur Selbsthilfe“ versteht und auf eine gezielte Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen abzielt. Hier betonen auch viele Experten mittlerweile die große Bedeutung von Ansätzen zur Verstetigung der durchgeführten Maßnahmen und fordern gar eine Festschreibung derartiger Ansätze im Programm selbst (vgl. difu 2006: 5). Angesichts sinkender Finanz- und Handlungsspielräume der öffentlichen Hand ist davon auszugehen,

13 So zeigen sich beispielweise auch in der Hamburger Großwohnsiedlung Steilshoop aktuell abermals deutliche „Niedergangstendenzen“, in deren Folge die im Rahmen der Sanierung (1987-2000) erreichten Verbesserungen wieder in Gefahr geraten und sich neuer Handlungsbedarf ergibt.

dass eine derartige Verstetigung künftig in zunehmendem Maße durch private Akteure getragen werden muss. Hier könnten HIDs einen geeigneten Rahmen bieten, um die entstandenen Kooperationsstrukturen und Maßnahmen auch nach Ende der Programmlaufzeit zu verankern und ihre Finanzierung gerecht zu verteilen. So können durch ein auf die städtischen Maßnahmen aufbauendes HID angefangene Maßnahmen (z.B. Imagekampagnen, eine gezielte Vermarktung oder ein soziales Quartiersmanagement) auch nach Programmende fortgeführt werden.

6 Fazit

Quartiere bilden den unmittelbaren Lebensraum ihrer Bewohner und prägen somit maßgeblich die Lebensqualität unserer Städte. Die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit des Siedlungsraums Stadt hängt (neben zahlreichen anderen Aspekten) folglich maßgeblich von der Qualität des zur Verfügung stehenden Wohnungsangebotes ab. Besonders angesichts des sich abzeichnenden Nachfragewandels ist die Aufwertung und Weiterentwicklung der Wohnungsbestände für die Städte somit von essentieller Bedeutung, was sich auch in dem breiten Spektrum vorhandener stadtplanerischer Instrumente ausdrückt. Den tendenziell wachsenden Herausforderungen in den Quartieren stehen jedoch angesichts zunehmend leerer öffentlicher Kassen gleichzeitig sinkende Handlungsspielräume der öffentlichen Hand gegenüber. So ist auch für die Zukunft von weiter zurückgehenden Investitionen der Städte und Gemeinden auszugehen und auch die hohen Fördervolumen der letzten Jahre wird man in Zukunft kaum mehr aufrechterhalten können.

Um dennoch eine gezielte Quartiersentwicklung gewährleisten zu können, wird es in Zukunft darauf ankommen, die zur Verfügung stehenden staatlichen Ressourcen möglichst effizient einzusetzen und gleichzeitig einen angemessenen Rahmen für die Aktivitäten der Privaten vorzugeben. Das Instrument HID erweitert hierzu gezielt die Handlungsoptionen der privaten Akteure und bietet den betroffenen Eigentümern die Chance, in ihren Quartieren selbstständig und gemeinschaftlich Aufwertungsprozesse zu initiieren. So können die teils unter erheblichem Einsatz privater Finanzmittel durchgeführten HID-Maßnahmen zu einer deutlich wahrnehmbaren Aufwertung städtischer Wohnquartiere führen – ein Effekt, der letztlich auch im öffentlichen Interesse der Stadt liegt. Verstärkt werden können die positiven Wirkungen der Maßnahmen hierbei ggf. durch eine gezielte Abstimmung und Kombination von HIDs und städtischen Maßnahmen: Wie sich zeigt, liegen gerade in der gegenseitigen Ergänzung und Kombination

von städtischen Programmen und privat getragenen HIDs große Potenziale für eine nachhaltige Aufwertung von Wohnquartieren.

Literatur

- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (ed.) (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Bonn.
- BCSD Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (ed.) (2007): Business Improvement Districts. Vom ‚Ob?‘ zum ‚Wie?‘. Aachen.
- Birk, F. (2007): BIDs nicht nur für Einzelhandelslagen - Aufwertungschancen auch für Gewerbegebiete, Sondergebiete usw.? (Redebeiträge im gleichnamigen Workshop). In: BCSD Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (ed.) (2007): Business Improvement Districts. Vom ‚Ob?‘ zum ‚Wie?‘. Aachen: 147-167.
- Büttner, F. (2007): BIDs nicht nur für Einzelhandelslagen - Aufwertungschancen auch für Gewerbegebiete, Sondergebiete usw.? (Redebeiträge im gleichnamigen Workshop). In: BCSD Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (ed.) (2007): Business Improvement Districts. Vom ‚Ob?‘ zum ‚Wie?‘. Aachen: 147-167.
- DB Deutsche Bank Research (ed.) (2005): Aktuelle Themen Nr.321. Frankfurt a.M.
- difu Deutsches Institut für Urbanistik (ed.) (2006): Dritter fachpolitischer Dialog zur sozialen Stadt: Praxiserfahrungen und Perspektiven. Berlin.
- Eckstein, D. (2007): Teures Pflaster. Capital 6, 2007: 84.
- Eichener, V. (2006): BIDs für den Stadtumbau - ein Lösungsmodell für die deutsche Wohnungswirtschaft? In: VdW Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen (ed.) (2006): Zukunftssicheres WohnLeben - Neue Wege zur Vitalisierung der Städte. Dokumentation des 5. Forum Wohnungswirtschaft am 23./24.05.2006 in Bochum: 52-69.
- Eichener, V. et al. (2002): Zukunft des Wohnens. Perspektiven für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Rheinland und Westfalen. Bochum.
- Gerend, J. (2006): Business Improvement Districts für die Wohnungswirtschaft? Die Wohnungswirtschaft. Oktober 2006. 12-14.
- Gorgol, A. (2007): Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere? Diplomarbeit an der HafenCity Universität Hamburg.
- Heiß, E. (2005): Wozu Business Improvement District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren. Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin.
- Houston, L. (1998): Business Improvement Districts, Urban Entertainment Centers und Kulturelle Zentren. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (ed.) (1998): Stadtplanung als Deal? Urban Entertainment Center und private Stadtplanung. Beispiele aus den USA und Nordrhein-Westfalen: 96-104,

- Kreutz, S. & M. Wickel (2007): Recherche nach internationalen Beispielen für private Initiativen zur Qualitätsverbesserung von Wohngebieten. Das Hamburger HID-Modell im internationalen Kontext. Gutachten im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Krummacher, M. et al. (2003): Soziale Stadt - Sozialraumentwicklung - Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen.
- Kurth, D. (2000): Präventive Stadtentwicklung und Stadtumbau. In: Selle, K. (ed.) (2006): Planung neu denken (Bd.2). Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Dortmund: 331-349.
- Mensing, M. (2006): BID in der Praxis. CIMA direct. 3/2006: 10.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (ed.) (1998): Stadtplanung als Deal? Urban Entertainment Center und private Stadtplanung. Beispiele aus den USA und Nordrhein-Westfalen. Dokumentation der gleichnamigen Konferenz am 02.12.1998 in Düsseldorf.
- Mölders, U./Szczepaniak, H. (2006): Von Housing, Neighbourhood oder Landscape Improvement Districts. europlan. Nr. 3+4/2006: 14-15.
- Ruther-Mehlis, A. & M. Weber (2005): Business Improvement Districts und städtebauliche Sanierung. Raumplanung. Nr. 120/121 2005: 127-131.
- Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Aachen/Schwerte.
- Selle, K. (ed.) (2006): Planung neu denken (Bd.2). Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Dortmund.
- VdW Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen (ed.) (2002): Zukunft des Wohnens. Perspektiven für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Rheinland und Westfalen. Bochum.
- VdW Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen (ed.) (2006): Zukunftssicheres WohnLeben - Neue Wege zur Vitalisierung der Städte. Dokumentation des 5. Forum Wohnungswirtschaft am 23./24.05.2006 in Bochum.
- Schuppert, G. F. (2007): Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften. Berlin.
- Stadt Nürnberg, Direktorium für Recht und Sicherheit (ed.) (2004): Business Improvement District (BID) für die Nürnberger Innenstadt. Nürnberg.