

**Urban Improvement Districts:**

Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes für den Wohnungsrückbau  
– dargestellt am Beispiel des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts –

Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung

---

Vorgelegt am: 04. Dezember 2009  
Autor: Mark Klöpfer  
Matrikel-Nr.: 768 64  
GutachterIn: Prof. Dr. Ruth Becker  
Prof. Dr. rer. nat. Hans H. Blotevogel

---

**Hiermit versichere ich, diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt zu haben.**

**Dortmund, 04.12.2009**

**Mark Klöpper**

## **Vorwort**

Wohnungsleerstände, deren gegenwärtiges und zukünftig zu erwartendes Ausmaß aufgrund der Prognosen zur langfristigen Entwicklung der Haushaltszahlen in Ostdeutschland und Teilen Westdeutschlands, ihre Reduktion oder gar weitestgehende Beseitigung durch Rückbau sowie die hiermit im Zusammenhang stehenden, nachfolgend aufgeführten Fragestellungen waren Anlass und Ausgangspunkt der Überlegungen bei der Erstellung dieser Arbeit.

Wie ist die quantitative Problemdimension des Wohnungsleerstandes in Ostdeutschland einzuordnen? Warum subventioniert der Staat den Rückbau von Wohnungen in Ostdeutschland überhaupt? Wie ist die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland ausgestaltet? Wer sind die Adressaten der finanziellen Förderung und warum? Welches sind die anstehenden und ungelösten Probleme im Kontext des Wohnungsrückbaus? Warum gestaltet sich der Rückbauprozess in den eher innerstädtisch gelegenen Altbaugebieten in Ostdeutschland im Vergleich zu dem in den eher randstädtisch gelegenen Großwohnsiedlungen so schwierig? Was sind die Ursachen? Wie ist die Ausgangssituation in den eher innerstädtisch gelegenen Altbaugebieten zu charakterisieren? Besteht die Möglichkeit, die auch beim Wohnungsrückbau auftretende Trittbrettfahrerproblematik in diesen Gebieten zu lösen? Ist es angesichts leerer öffentlicher Kassen möglich, den Wohnungsrückbau eventuell auch (fast) ausschließlich privat zu finanzieren und wenn ja, wie?

Eine nähere Betrachtung der beim Wohnungsrückbau auftretenden Problemsituation in Ostdeutschland aufgrund der Ausgangslage vor allem im innerstädtisch gelegenen Altbaubestand sowie die Suche nach einer instrumentellen Lösung dieser Problemsituation führte in Kombination mit der Frage nach der privaten Finanzierbarkeit dazu, die grundsätzliche Anwendbarkeit des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts, hier verstanden als zusammenfassender Oberbegriff für die Einzelinstrumente Business-, Neighbourhood- und Housing Improvement Districts auf das Problemfeld der Wohnungsleerstände und des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland zum Gegenstand dieser Arbeit zu machen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kapitel 1: Einleitung</b>	<b>7</b>
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	7
1.2 Zielstellung und methodisches Vorgehen	14
1.3 Grenzen der Arbeit	16
<b>Kapitel 2: Die Konstruktionslogik und Funktionsweise von Urban Improvement Districts – dargestellt am Beispiel des Hamburger Modells</b>	<b>18</b>
2.1 Historische Entwicklung und Internationale Verbreitung	19
2.1.1 Die Bloor West Village Business Improvement Area	19
2.1.2 Internationale Verbreitung	21
2.1.3 Special Assessments in den USA	22
2.1.4 Bedeutung der sozioökonomisch und politisch-kulturellen Systemunterschiede zwischen den USA und Deutschland	23
2.2 Der Begriff der Urban Improvement Districts	23
2.2.1 Definition	24
2.2.2 Abgrenzung zwischen Neighbourhood und Housing Improvement Districts	26
2.2.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Neighbourhood- und Housing Improvement Districts	26
2.2.4 Abgrenzung zwischen Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge und möglichen Maßnahmen im Rahmen eines Urban Improvement Districts	26
2.3 Die allgemeine Konstruktionslogik und Funktionsweise von Urban Improvement Districts	28
2.3.1 Bundesrechtliche Grundlagen	29
2.3.2 Landesrechtliche Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland	33
2.3.3 Verfassungskonformität	33
2.3.4 Instrumentelle Einordnung und planerische Anforderungen aufgrund der Gebietskulissen	36
2.3.5 Die vier Problembereiche: Verteilungs-, Kontributions- Entscheidungs- und Delegationsproblem	40
2.3.6 Transaktionskostenvorteil und Lösung der Trittbrettfahrerproblematik	43

2.3.7	Rahmenbedingungen eines sinnvollen Einsatzes von Urban Improvement Districts	46
2.3.8	Zur Ausschreibungspflichtigkeit des Einrichtungsvorgangs eines Urban Improvement Districts aufgrund des Vergaberechts	51
<b>2.4</b>	<b>Das Hamburger Modell der Urban Improvement Districts</b>	<b>54</b>
2.4.1	Prozessverlauf	55
2.4.2	Staatsverständnis, Public Private Partnership und Urban Governance beim Hamburger Modell	58
2.4.3	Landesgesetzliche Ausformung	61
2.4.4	Lösung der Problembereiche	73
<b>2.5</b>	<b>Zwischenfazit</b>	<b>89</b>
 <b>Kapitel 3: Finanziell geförderter Wohnungsrückbau als Reaktion auf strukturelle Wohnungsleerstände: Erfahrungen in Ostdeutschland</b>		<b>99</b>
<b>3.1</b>	<b>Historische Ursachen der Leerstandsproblematik in Ostdeutschland</b>	<b>100</b>
<b>3.2</b>	<b>Ursachen und Ausmaß der anwachsenden Leerstände in den Nachwendejahren</b>	<b>101</b>
<b>3.3</b>	<b>Prognose zur langfristigen Leerstandsentwicklung</b>	<b>102</b>
3.3.1	Auswirkungen auf den Leerstand im DDR-Wohnungsbau und Altbau	103
3.3.2	Folgen für die Städte	104
<b>3.4</b>	<b>Notwendigkeit einer politischen Intervention zur Änderung der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik in Ostdeutschland</b>	<b>104</b>
<b>3.5</b>	<b>Schlussfolgerung und Empfehlung der Kommission zur finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus</b>	<b>106</b>
<b>3.6</b>	<b>Ausgestaltung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus und wesentliche Wirkungen auf die Leerstandssituation in Ostdeutschland</b>	<b>107</b>
3.6.1	Die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus im Rahmen der Städtebauförderung	107
3.6.2	Zusätzliche Altschuldenentlastung im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz	114
3.6.2	Wesentliche quantitative Ergebnisse der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland	117

3.6.4	Leerstandsentwicklung in den Programmkommunen, bei privaten Klein- eigentümern und Wohnungsunternehmen	118
<b>3.7</b>	<b>Ausblick zur zukünftigen Leerstandsentwicklung, zum zukünftig finanziell zu fördernden Wohnungsrückbau und zur Fortführung der finanziellen Förderung</b>	<b>121</b>
3.7.1	Zukünftige Leerstandsentwicklung	122
3.7.2	Zukünftig finanziell zu fördernder Wohnungsrückbau	123
3.7.3	Ausblick zur Fortführung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus	125
<b>3.8</b>	<b>Zwischenfazit</b>	<b>126</b>
<b>Kapitel 4: Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädt- isch gelegenen Altbaubestand hinsichtlich des Wohnungsrückbaus</b>		<b>129</b>
<b>4.1</b>	<b>Relevanz der Privaten Kleineigentümer als Akteure im innerstädtischen Altbaubestand</b>	<b>130</b>
<b>4.2</b>	<b>Leerstandssituation sowie realisierte und geplante Rückbauten der pri- vaten Kleineigentümer</b>	<b>131</b>
4.2.1	Leerstandssituation	131
4.2.2	Realisierte und geplante Rückbauten sowie Verkaufsabsichten	131
<b>4.3</b>	<b>Kommunale Rückbaustrategien im Altbaubestand</b>	<b>134</b>
<b>4.4</b>	<b>Ansätze und Ursachen der Probleme bei der Einbeziehung Privater Kleineigentümer für den Stadtumbau</b>	<b>135</b>
4.4.1	Eigentümer ohne Handlungsbedarf	137
4.4.2	Passive/Resignierte Eigentümer	138
4.4.3	Auswärtige Eigentümer	138
<b>4.5</b>	<b>Rückbau- und aufwertungsaffine private Kleineigentümergruppen und Grundvoraussetzungen für eine bessere Einbindung</b>	<b>138</b>
<b>4.6</b>	<b>Wahrscheinliche Konsequenzen einer weiterhin geringen Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbauprozess</b>	<b>140</b>
4.6.1	Bürgerlich geprägte Gründerzeitgebiete	140
4.6.2	Historische Innenstädte	141

4.6.3	Einfache Gründerzeitgebiete	141
4.6.4	Grundsätzliche Konsequenzen	142
<b>4.7</b>	<b>Zwischenfazit</b>	<b>142</b>
<b>Kapitel 5: Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau</b>		<b>147</b>
5.1	Chancen	147
5.2	Grenzen	150
5.3	Risiken	151
5.4	Handlungsempfehlungen zur Beachtung sinnvoller Rahmenbedingungen des Einsatzes des Modells und zur Beachtung der Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand	153
5.4	Ausblick	155
<b>Literatur</b>		<b>157</b>
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>		<b>163</b>

## **Kapitel 1: Einleitung**

Zu Beginn der Arbeit wird kurz der übergeordnete thematische Rahmen und darauf aufbauend das konkrete Thema und Ziel der Arbeit skizziert. Aufgrund der Komplexität der Gesamtmaterie werden anschließend die inhaltlichen Grenzen dieser Arbeit mit aufgeführt.

### **1.1 Ausgangslage und Problemstellung**

Mit dieser Arbeit wird das Hamburger Modell der Urban Improvement Districts auf seine Anwendbarkeit für den Wohnungsrückbau untersucht. Dessen Notwendigkeit resultiert grundsätzlich aus einem Überangebot an Wohnungen in Form von strukturellen, also dauerhaften Leerständen. Diese Problematik ist spätestens mit der Veröffentlichung der Ergebnisse der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“<sup>1</sup> im Jahr 2000 für Ostdeutschland in den Blickpunkt von Wissenschaft und Öffentlichkeit geraten.

Festgestellt wurde damals ein erheblicher prozentualer Wohnungsleerstand für Gesamtdeutschland in einer Größenordnung von ungefähr 13%. Zudem wurde ein weiterer massiver und annähernd flächendeckender Anstieg der Wohnungsleerstände in einem Zeithorizont von ungefähr dreißig Jahren prognostiziert (vgl. BMVBW (Hrsg.) 2000: 2 und 39-45). Die Ergebnisse und Empfehlungen der Kommission waren die Basis für die Initiierung und Ausgestaltung des Programms Stadtumbau Ost im Jahre 2001. Seitdem wurden im Rahmen der staatlich finanzierten Rückbauförderung als Programmelement des Stadtumbauprogramms in den ostdeutschen Bundesländern über 221.000 Wohnungen zurückgebaut<sup>2</sup> (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008a: 14).

Auffällig bei näherer Betrachtung des bis dato praktizierten und realisierten Wohnungsrückbaus in den neuen Bundesländern ist, dass dieser fast ausschließlich nur dann realisiert wurde, wenn er von staatlicher Seite aus finanziell gefördert wurde. Dabei beschränkte sich die finanzielle Förderung in der Vergangenheit nicht nur auf die Zahlung einer Rückbaupauschale in Abhängigkeit von der zurückgebauten Fläche an Wohnraum im Rahmen des Stadtumbauprogramms. Weiterer finanzieller Anreiz war eine zumindest anteilige Altschuldenentlastung für zurückbauende Wohnungsunternehmen von relevanter Größenordnung

---

<sup>1</sup> Diese wird nachfolgend als „Kommission“ bezeichnet.

<sup>2</sup> Auch eine anteilige Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen durch den Bund und die Länder sowie die Gewährung von Zulagen für Investitionen in bestimmte Gebäudebestände waren Fördergegenstände des Stadtumbauprogramms für Ostdeutschland.



(Element des Programms im weiteren Sinne). Auch durch diverse Landesprogramme wurden finanzielle Mittel für den Wohnungsrückbau bereitgestellt, vorrangig allerdings nur in den Jahren vor 2002<sup>3</sup>.

Eingebettet ist der finanziell geförderte Wohnungsrückbau in Ostdeutschland in eine übergeordnete Problemgemengelage, resultierend aus demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsprozessen, die ihren Niederschlag in einer gegenwärtigen und in Zukunft noch zunehmenden Problemtiefe finden. In planerischer Hinsicht und im Zusammenhang mit dem Wohnungsrückbau mündete dies sogar in die Diskussion und Entwicklung neuer städtebaulicher Leitbilder. Zu nennen sind hier die das Leitbild der perforierten Stadt und des Rückbaus (Schrumpfen) von Außen nach Innen. Planerisch umgesetzt werden sollen diese durch die so genannten Integrierten Stadtentwicklungskonzepte, die ihre rechtliche Legitimation durch die Baurechtsnovelle im Jahre 2004 mittels Verankerung im Baugesetzbuch gefunden haben. Gleichzeitig dienen sie seit Auflegung des Stadtumbauprogramms für Ostdeutschland als planerische Grundlage u.a. auch für die Investitionen in einen koordinierten Wohnungsrückbau.

### **Akteure und Problemfelder**

Hauptakteure des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland waren aufgrund der Leerstandsentwicklung in den einzelnen Teilmärkten der Nachwendejahre und aufgrund der Prognosen zur zukünftigen Leerstandsentwicklung bisher vorwiegend die Eigentümer von Beständen des industrialisierten Wohnungs- und Städtebaus der DDR-Zeit seit den 1970er Jahren<sup>4</sup>. Hierbei handelte es sich vorrangig um kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften sowie Zwischenerwerber, entweder in Gestalt von sonstigen privaten Wohnungsunternehmen oder neu gegründeten Genossenschaften (vgl. IfS 2004: 15). Aufgrund dessen waren die für einen geordneten Rückbauprozess in den zumeist randstädtisch gelegenen Großwohnsiedlungen notwendigen Abstimmungsprozesse in der Vergangenheit vergleichsweise einfach. Ungefähr 80%-90% des bis zum Jahr 2008 realisierten Wohnungsrückbaus wurde in diesen Beständen realisiert (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008a: 16).

In letzter Zeit findet beim Stadtumbau in Ostdeutschland ein Wandel der räumlichen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen statt. Diese so genannte zweite Phase des Stadtumbaus ist unter anderem gekennzeichnet durch eine Verringerung des Rückbautempos in den

---

<sup>3</sup> Bezüglich der Zahlen zu den Landes-Rückbauprogrammen: BMVBS 2008: 14; zur Bedeutung der Altschuldenproblematik vgl. unter anderem: IfS 2004 und Kapitel 3

<sup>4</sup> Gleichwohl wurde zumindest in jüngster Zeit vermehrt auch der Wohnungsrückbau in Altbaubeständen realisiert. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4

randstädtischen Großwohnsiedlungen aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Bereitstellung finanzieller Fördermittel für diesen Programmbereich bei gleichzeitig verstärkter Konzentration auf die Probleme in den innerstädtischen Stadtquartieren. Die Auseinandersetzung mit in diesen Beständen eher anzutreffenden kleinteiligen Eigentümerstrukturen mündet dabei auch bezogen auf den Wohnungsrückbau in komplizierter werdenden Rückbauprozessen, da diese Eigentümergruppe im Vergleich zu professionell agierenden Wohnungsanbietern unter anderem eher schwer für Maßnahmen des Stadtumbaus und damit auch für den Wohnungsrückbau zu gewinnen sind. Grundsätzlich umfasst diese zweite Eigentümergruppe Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften mit begrenztem Bestand an Häusern. Gerade vor dem Hintergrund des Wandels der räumlichen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen wird es zukünftig darum gehen, neue Formen der Aktivierung privater Initiativen zu suchen und zu erproben (vgl. BMVBS 2007 (Hrsg.): 7<sup>5</sup>; BMVBS (Hrsg.) 2008a: 85).

Ein weiteres wesentliches Problemfeld des Wohnungsrückbaus in den ostdeutschen innerstädtischen Altbaubeständen liegt im Erfordernis einer dezidierten Auseinandersetzung mit der Frage, ob dieser – trotz (zum Teil) gegebenem dauerhaftem Leerstand – dort überhaupt realisiert werden sollte und wenn ja in welchem Umfang und in welchen Beständen. Bei Objekten mit hohen Leerständen in den ostdeutschen Innenstädten handelt es sich vorrangig um Gebäude, die wegen ihrer Kubatur oder eines problematischen baulichen Zustandes wohl eher eine besonders kostenintensive Sanierung erfordern, durch Lagenachteile, beispielsweise an Hauptverkehrsstraßen gekennzeichnet sind, die vergleichsweise niedrigsten städtebaulichen und wohnungsbezogenen Qualitäten aufweisen oder bei denen zumindest bisher Investitionen aufgrund ungeklärter oder komplizierter Eigentumsverhältnisse ausgeblieben sind. Die Zukunft für einen Großteil dieser Gebäude bewegt sich daher gegenwärtig zwischen den Polen Erhalt und Sanierung, temporärer Sicherung oder Zwischennutzung sowie dem Rückbau. Hinzu kommt die Problematik aufgrund der kleinteiligen Eigentümerstruktur. Die innerstädtischen Altbaubestände in Ostdeutschland befinden sich zu ungefähr 80% im Eigentum privater Einzeleigentümer und zu ungefähr 20% im Eigentum kommunaler oder genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen sowie sonstiger Großeigentümer (vgl. BMVBS 2008a: 20 und 22).

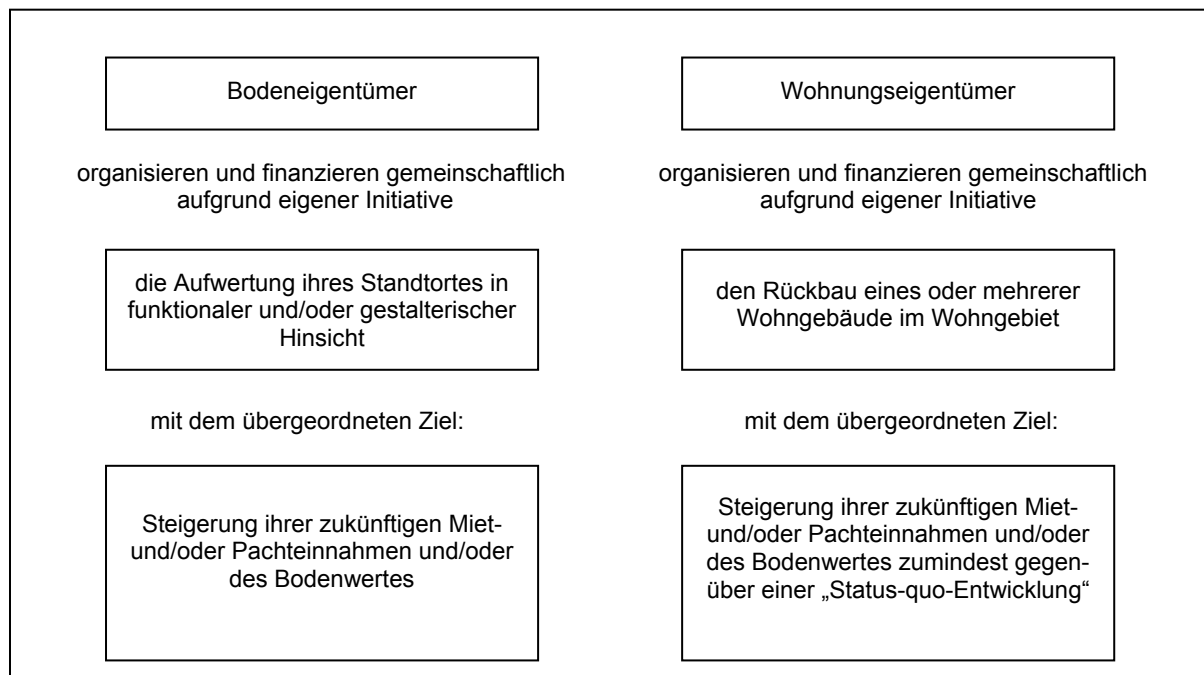
---

<sup>5</sup> zur Definition der Gruppe der privaten Kleineigentümer

### Urban Improvement Districts

Aufgrund der Ausgangslage und gerade auch eingedenk der (fast) alle gesellschaftlichen Bereiche betreffenden enger werdenden finanziellen Spielräume der öffentlichen Hand, drängt sich die Frage nach einer privaten Finanzierbarkeit des Wohnungsrückbaus auf. Die Suche nach einem hierfür geeigneten Umsetzungsinstrument führt aufgrund seiner wesentlichen Grundcharakteristika zum Modell der Urban Improvement Districts und im Rahmen dieser Arbeit aufgrund des Zwangsaspektes bei der Finanzierung als Beispiel zu dessen Hamburger Ausgestaltungsvariante. Der Grundmechanismus bei diesem Modell ermöglicht es im Gegensatz zu anderen Instrumenten in einem gewissen Rahmen, gegebenenfalls vorhandene Unwillige und so genannte Trittbrettfahrer notfalls durch staatlichen Zwang zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen (hier der Wohnungsrückbau) zu zwingen, wenn sie von der Maßnahme profitieren (näheres siehe unten und Kapitel 2). Einen vergleichenden Überblick des jeweiligen Grundgedankens im Rahmen des Wohnungsrückbaus und des Modells der Urban Improvement Districts liefert die nachfolgende Abbildung 1.1.

Abbildung 1.1: Grundgedanken beim Modell Urban Improvement Districts und beim privat finanzierten Wohnungsrückbau



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beermann 2006: 149

### Grundcharakteristika von Urban Improvement Districts

Beim Modell der Urban Improvement Districts handelt es sich um aus privater Initiative entstandene und zeitlich befristete Kooperationen von Eigentümern, um in eigener Organisation

und Verantwortung in einem eindeutig abgegrenzten Gebiet gemeinschaftlich beschlossene Maßnahmen zur Stärkung und Entwicklung eines Gebietes, das heißt zur Qualitätsverbesserung in funktionaler und gestalterischer Hinsicht durchzuführen. Die Finanzierung erfolgt dabei vollständig durch die kooperierenden und von den geplanten Maßnahmen betroffenen Eigentümer, notfalls durch Ausübung staatlichen Zwangs. Planerisch-konzeptionelle Grundlage der Maßnahmendurchführung ist ein verbindliches Maßnahmen- und Finanzierungskonzept, welches von den Eigentümern gemeinschaftlich und gegebenenfalls auch zusammen mit dem für die spätere Maßnahmendurchführung hinzuzuziehenden Aufgabenträger entwickelt und beschlossen wurde. Öffentliche Belange sollten hiervon nach Möglichkeit nicht beeinträchtigt und andere von der Maßnahmendurchführung gegebenenfalls Betroffene wie zum Beispiel im Gebiet ansässige Wohnungsmieter und Gewerbetreibende angemessen beteiligt werden. Als rechtliche Basis fungiert eine entsprechende landesgesetzliche Regelung auf Grundlage der bundesgesetzlichen Vorschrift des § 171f BauGB zu privaten Initiativen zur Stadtentwicklung (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 3).

### **Ausdifferenzierung des Modells**

In Deutschland hat inzwischen eine Ausdifferenzierung des Modells stattgefunden. Grund hierfür ist vor allem das Nebeneinander von auf Freiwilligkeit oder auf Zwang basierender Modelle privater Initiativen zur Stadtentwicklung als auch das Vorhandensein bzw. Fehlen einer diesbezüglichen landesgesetzlichen Grundlage in einigen Bundesländern. In Hamburg wird die landesgesetzliche Grundlage nach der Zielgebietskategorie differenziert. Hier existiert neben der gesetzlichen Grundlage für die **Business Improvement Districts (BID)** für (innerstädtische) Dienstleistungs-, Einzelhandels- und Geschäftsstandorte inzwischen auch eine landesgesetzliche Grundlage für die so genannten **Housing- und Neighbourhood Improvement Districts (HID und NID)**, deren Gebietskategorie in Deutschland am ehesten mit Reinen und Allgemeinen Wohngebieten (HID) beziehungsweise Besonderen Wohngebieten und Mischgebieten (NID) gemäß Baunutzungsverordnung abgebildet wird. Zusammengefasst werden die drei genannten Einzelinstrumente des Hamburger Modells unter dem Begriff **City- oder Urban Improvement Districts**, wobei in dieser Arbeit der Begriff **Urban Improvement Districts (UID)** verwendet wird (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 2).

Nachfolgend wird auf die Bezeichnung Modell zurückgegriffen. Grund hierfür ist, dass in dieser Arbeit die gemeinsamen Charaktermerkmale der drei genannten Hamburger Einzelinstrumente herausgestellt werden sollen. Da man sich bei der Konzipierung der gesetzlichen Grundlage für Neighbourhood- und Housing Improvement Districts in Hamburg stark am Vorläufermodell der gesetzlichen Grundlage für Business Improvement Districts orientierte, han-

delt es sich insofern also um ein einheitliches Modell für verschiedene Zielgebiete. Um im Rahmen dieser Arbeit zu bleiben, werden nicht alle landesgesetzlichen Ausgestaltungsvarianten in der Bundesrepublik analysiert, sondern beispielhaft die Hamburger Variante herangezogen, der auch die obige Definition zu Grunde liegt. Hauptgrund für die Auswahl Hamburgs ist der Zwangsaspekt im Kontext der Finanzierung zur Lösung der Trittbrettfahrerproblematik und die Tatsache, dass Hamburg bis dato als einziges Bundesland eine entsprechende landesgesetzliche Grundlage auch zu Housing- beziehungsweise Neighbourhood Improvement Districts erlassen hat, womit aufgrund der Zielgebietskulisse am ehesten eine inhaltliche Nähe zum Wohnungsrückbau gegeben ist.

### **Rolle des Staates: Hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation**

Bei Anwendung dieses Modells fällt dem Staat zumindest im planerisch-verwaltungswissenschaftlichen Kontext eine neue Rolle zu. Grundsätzlich geht es beim Modell der Hamburger Urban Improvement Districts um eine Mischung aus privater Selbstorganisation und staatlich-hoheitlicher Regulierung. Beschreibt man dies genauer, so kann man von einer staatlich-hoheitlichen Flankierung privater Selbstorganisation sprechen. Die Rolle des Staates bei diesem Modell ist vom Grundsatz her nicht ganz neu. Beispielsweise schon bei der kooperativen Bewältigung von Strukturkrisen, etwa im Bereich des Bergbaus oder bei der Durchsetzung eines gesetzlich flankierten Selbstbeschränkungsabkommens der Mineralölindustrie auf dem Heizölmarkt wurde eine ähnliche hoheitliche Hilfestellung bei einer ansonsten privaten Selbstorganisation angewandt (vgl. Schuppert 2007: 16-20).

### **Lösung der Trittbrettfahrerproblematik mittels Urban Improvement Districts**

Grundsätzlich lassen sich Urban Improvement Districts nach obiger Beschreibung in eine Freiwilligen- und eine Zwangsvariante hinsichtlich ihrer Finanzierung unterscheiden. Gerade aber die landesgesetzliche Grundlage in Kombination mit der Art und Weise, wie sich eine anteilige Mitfinanzierung auch unwilliger, von den geplanten Maßnahmen gleichwohl profitierender Betroffener, unter bestimmten Voraussetzungen durch Hinzuziehung von staatlichem Zwang (wohl) durchsetzen lässt, erlaubt mit Blick auf die sonst in dem hier relevanten planerischen Kontext und dem diesbezüglich zur Verfügung stehendem Instrumentarium von einer grundsätzlichen instrumentellen Innovation zu sprechen<sup>6</sup>.

Diese besteht in der Hamburger Ausgestaltungsvariante nämlich gerade darin, die viel beschriebene Trittbrettfahrerproblematik in einem gewissen Rahmen zu lösen. Bei Trittbrettfahrern handelt es sich vom originären Verständnis her um jene, die ohne ein Busticket zu kau-

---

<sup>6</sup> Zur Aussage der instrumentellen Innovation: Kreutz/Wickel 2007: 4

fen auf dessen Trittbrett aufspringen, um sich kostenlos transportieren zu lassen. Sie nehmen folglich eine Leistung in Anspruch, ohne zu deren Bereitstellung einen (finanziellen) Beitrag zu leisten. Selbst in dem Falle, dass sie mit ihrem Verhalten niemandes Nutzen beeinträchtigen – der Bus fährt ja trotzdem –, ergibt sich das Problem, dass wenn alle versuchen, Trittbrett zu fahren, überhaupt kein Bus mehr fahren würde, auf den aufgesprungen werden könne (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 21-22).

### **Bedeutung der Trittbrettfahrerproblematik**

Diese zuvor allgemein beschriebene Trittbrettfahrerproblematik ist ein, wenn nicht gar das zentrale Problem sämtlicher, auf Freiwilligkeit basierender privater Initiativen (unter anderem) im Bereich der Stadtentwicklung. Die Möglichkeit, dass Einzelne nicht kooperationsbereite und zahlungsunwillige Akteure an von einer bestimmten Gruppe gemeinschaftlich durchgeführten Maßnahmen gleich welcher Art ohne eigenen Beitrag profitieren können, ist das zentrale Hindernis für das Zustandekommen solcher Kooperationen. Vielfach hierfür bemüht wird das nicht zustande kommen einer gemeinschaftlichen Weihnachtsbeleuchtung in den Innenstädten und der Vergleich zwischen dem Zustand der öffentlichen Räume in innerstädtischen Einzelhandelslagen und dem privaten Raum in professionell gemanagten Shopping Centern. Freiwillige Zusammenschlüsse von Händlern mussten in der Vergangenheit aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik einen hohen Aufwand für die Mitgliederakquise betreiben und ihre Aktionen waren auf kurzfristige Maßnahmen beschränkt, so dass ein dauerhafter und messbarer Erfolg oft ausblieb. Austritte aus diesen Interessen- und Standortgemeinschaften auf freiwilliger Basis führten zu steigenden Mitgliedsbeiträgen bei sinkender finanzieller Basis und Leistungseinschränkungen. Infolgedessen verebten solche Initiativen in der Vergangenheit häufig. Das individuell rationale Trittbrettfahrerverhalten führte so zu einem kollektiv irrationalen Ergebnis. Dennoch erzielte Erfolge solcher freiwilliger Ansätze von privaten Initiativen waren hauptsächlich Ergebnis eines außerordentlichen Engagements einzelner Schlüsselakteure (vgl. Handelskammer Hamburg 2004: 1-13, Heinze 2007: 17-22).

### **Theoretische Zugänge zur Trittbrettfahrerproblematik**

Auch aus rein theoretischer Sicht existieren verschiedene Zugänge und Erklärungsversuche zur Trittbrettfahrerproblematik. Neben spieltheoretischen Erwägungen, hier die nicht-kooperative Spieltheorie, ist auch die experimentelle Wirtschaftsforschung zu nennen. Letztere stellt in diesem Zusammenhang unter anderem auf die Potenziale informeller Sanktionsmechanismen beim Auftreten von Trittbrettfahrerverhalten ab. Auch auf das so genannte Olson-Dilemma lässt sich das Trittbrettfahrerverhalten letztlich zumindest aus theoretischer Sicht zurückführen. Auf diese Ansätze soll in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden.

### **Trittbrettfahrerproblematik beim Wohnungsrückbau**

Im Vordergrund dieser Arbeit steht bezogen auf die Trittbrettfahrerproblematik der genaue Blick auf den Rahmen, innerhalb dessen durch den Zwangsaspekt bei der Finanzierung beim Modell der Urban Improvement Districts nach dem Hamburger Modell (Erhebung einer Sonderabgabe) eine Lösung derselben erreicht werden kann. Explizit auftreten kann die Trittbrettfahrerproblematik im Rahmen des Wohnungsrückbaus vor allem in der Form, dass Bestände, die das oder die zurückgebaute(n) Objekt(e) umgeben, eine Wertsteigerung aufgrund des rückbaubedingten Aufwertungseffektes des Gesamtgebietes generieren. Hinzu kommt die Möglichkeit, dass umliegende Eigentümer durch Aufnahme zumindest eines Teils der vom Rückbau betroffenen Mieter weiteren wirtschaftlichen Nutzen aus dem Rückbau eines anderen Eigentümers ziehen können.

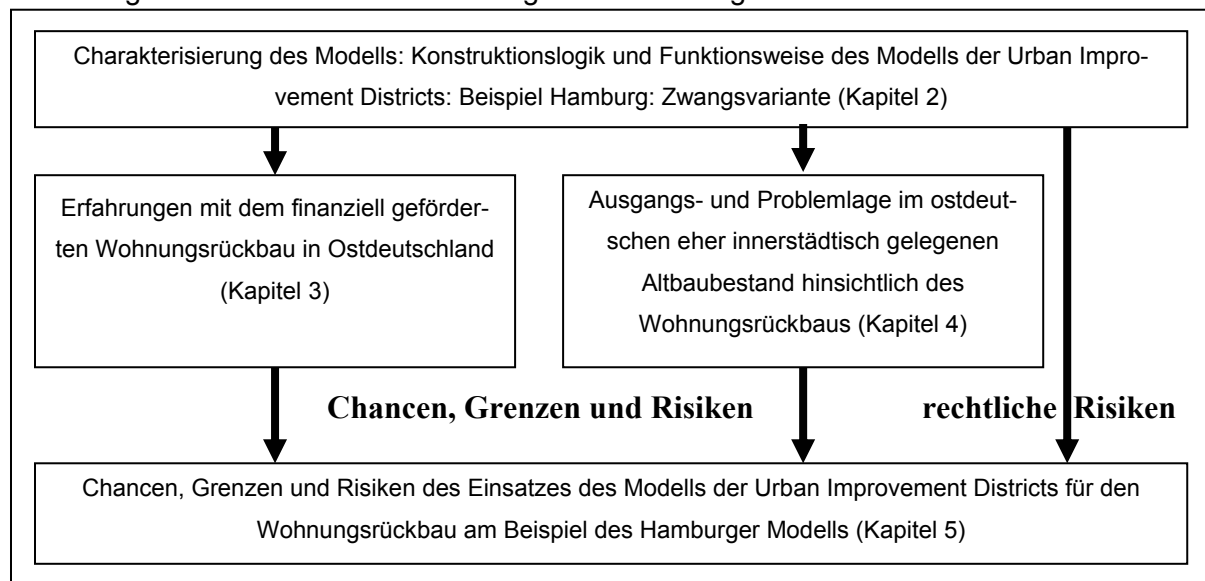
#### **1.2 Zielstellung und methodisches Vorgehen**

Hinsichtlich einer sinnvollen Zielstellung dieser Arbeit sind nach Ansicht des Autors vier übergeordnete Aspekte von entscheidender Relevanz. Zunächst ist zu bedenken, dass das Modell der Urban Improvement Districts in dieser Arbeit aus seinem originär angedachten Anwendungszusammenhang - der Aufwertung - quasi „herausgenommen“ wird. Hinzu kommt dessen relative „Neuheit“ in Deutschland. Bis dato existieren bezogen auf Business Improvement Districts in Deutschland erst Erfahrungen mit einigen wenigen Gebieten, vorwiegend in Hamburg und Gießen. Bezogen auf Housing- und Neighbourhood Improvement Districts ist die Hamburger Großwohnsiedlung Steilshoop gegenwärtig gar das europaweit einzige, vorrangig von Wohnnutzungen geprägte Gebiet, in dem sich der Prozess einer Anwendung des Modells überhaupt erst „in Gang gesetzt“ hat.

Drittens wirft die Neuigkeit des Modells bei näherer Analyse hinsichtlich seiner Anwendbarkeit einige, im Verlauf dieser Arbeit näher darzustellende, vor allem rechtliche Fragen und Probleme auf, die abschließend für Deutschland **noch nicht** geklärt sind und somit dessen Anwendung vom Grundsatz her einige schwer kalkulierbare (Rest-)Risiken in sich birgt. Hierbei geht es grundsätzlich um den Einsatz staatlichen Zwangs zur Lösung der beschriebenen Trittbrettfahrerproblematik. Zu beachten ist hier ferner, dass diese Bedenken, Probleme und Risiken schon in dessen originärem Anwendungszusammenhang (Aufwertung von innerstädtischen Geschäftsstandorten) bestehen und somit gerade auch bei einer Übertragung auf den Rückbau von Wohnungen von Relevanz sein können. Eventuell kommen bei dieser Übertragung weitere Aspekte hinzu und andere fallen weg.

Als vierter grundsätzlicher Aspekt ist hier zu bedenken, dass hinsichtlich des Wohnungsrückbaus und dessen Notwendigkeit, bedingt vor allem durch strukturellen Leerstand, aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituation und Problemdimension grundsätzlich zwischen Ost- und Westdeutschland zu differenzieren ist. Die Ausgangssituation ist unter anderem auch aufgrund der bis heute nachwirkenden historischen Einflüsse der DDR-Zeit und trotz der bisher realisierten Stadtum- und Rückbaumaßnahmen in Ostdeutschland von einer weitaus höheren quantitativen Problemtiefe hinsichtlich der Leerstände gekennzeichnet als in Westdeutschland. Vor allem die drei zuerst genannten Aspekte legen eine eher allgemeinere Zielstellung nahe. Ziel dieser Arbeit ist es daher, auf Basis der grundlegenden und oben bereits in Ansätzen dargestellten Charaktereigenschaften des Modells anhand der Hamburger Zwangsvariante allgemeine „Parameter“ für dessen Einsetzbarkeit beim Wohnungsrückbau in der zukünftig in Ostdeutschland vorrangig relevanten Gebietskulisse des innerstädtischen Altbaubestandes zur Realisierung eines (fast) ausschließlich privat finanzierten Wohnungsrückbaus unter anderem durch Lösung der Trittbrettfahrerproblematik zu nennen und zu beschreiben. Die Ausführungen zum bisher realisierten und finanziell geförderten Wohnungsrückbau sowie zur Ausgangslage in den innerstädtisch gelegenen Altbaubeständen Ostdeutschlands dienen dabei als Ausgangsbasis, auf deren Grundlage dann in Kombination mit der vorgenommenen Charakterisierung des Modells der Urban Improvement Districts in der Hamburger Ausgestaltung die Benennung und Beschreibung der Chancen, Grenzen und Risiken seines potenziellen Einsatzes erfolgt. Schematisch lässt sich die Zielstellung anhand der nachfolgenden Abbildung 1.2 vereinfacht darstellen.

Abbildung 1.2 Schematische Darstellung der Zielstellung



Quelle: Eigene Darstellung



Des Weiteren werden Handlungsempfehlungen zur Beachtung sinnvoller Rahmenbedingungen des Einsatzes des Modells und zur zielgruppenorientierten Ansprache der Untergruppen der privaten Kleinrentner auf Basis der Ausführungen in Kapitel 2 und 4 abgegeben.

### **Chancen, Grenzen und Risiken**

Aufgrund der voranstehend dargestellten Ausgangslage wurde die eher allgemeine Zielstellung der Benennung und Beschreibung der Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau gewählt.

Mit Chancen sind die Vorteile und Möglichkeiten gemeint, die das Modell der Urban Improvement Districts in der Hamburger Zwangsvariante für den Wohnungsrückbau bietet. Die Grenzen beschreiben einerseits die rechtlichen Einschränkungen bei der Ausübung von Zwang zur Lösung der Trittbrettfahrerproblematik aufgrund der Besonderheit im Rahmen der Finanzierung. Andererseits sind hiermit auch die Grenzen bei der Anwendung des Modells für den Wohnungsrückbau gemeint. Die Risiken beschreiben die bisher abschließend nicht geklärten Rechtsfragen zum Modell sowie möglicherweise negative Folgewirkungen der Anwendung des Modells.

### **Methodik**

Als methodisches Vorgehen zur Erreichung der dargestellten Zielstellung dieser Arbeit wurde vorrangig die Literaturrecherche gewählt. Gründe hierfür sind hauptsächlich die genannten, bisher lediglich rudimentär vorhandenen Praxiserfahrungen mit dem Modell und hier auch noch in unterschiedlichen landesgesetzlichen Ausgestaltungsvarianten. Weiterer Hauptgrund war die Übertragung der Anwendung des Modells auf die Problematik des Wohnungsrückbaus, einem inhaltlichen Feld also, für das es wie erwähnt originär gar nicht gedacht war und zu dem es in dieser Form (wohl) keine Praxiserfahrungen bis dato gibt. Insofern steht die theoretische Betrachtung des Modells im Vordergrund dieser Arbeit.

### **1.3 Grenzen der Arbeit**

Auch in Westdeutschland ist ein dauerhaftes Überangebot an Wohnungen inzwischen eine wichtige Herausforderung im Stadtumbau in bestimmten Regionen. Dabei lässt sich vor allem die quantitative Problemdimension aber nicht mit der in Ostdeutschland vergleichen. Dies verhindert auch eine potenzielle Übertragbarkeit der Ergebnisse nach Westdeutschland. Hinzu kommt, dass eine nähere Betrachtung der unterschiedlichen Ausgangssituatio-

nen zusätzlich zu der in Ostdeutschland auch für Westdeutschland zu umfangreich für diese Arbeit erscheint, weswegen „lediglich“ die Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau in Ostdeutschland thematisiert werden.

Nicht ausgeführt wird in dieser Arbeit ebenfalls die Bestimmung der Charaktereigenschaft des Wohnungsrückbaus als öffentliche oder private Aufgabe. Hintergrund ist, dass es der öffentlichen Hand bei ausschließlich privaten Aufgaben verwehrt wäre, die zur Überwindung der Trittbrettfahrerproblematik notwendige Zwangsabgabe beim Modell überhaupt anzuwenden, da die der öffentlichen Finanzwirtschaft zur Verfügung stehenden Instrumente nur dazu dienen, finanzielle Mittel für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufzubringen (vgl. Rettig 2008: 42). Es soll hier angenommen werden, dass dem Wohnungsrückbau zumindest ab einem gewissen Ausmaß von Leerstand auch der Charakter einer öffentlichen Aufgabe zukommt. Hierfür spricht allein schon die Tatsache, dass der Staat finanzielle Fördermittel in Ostdeutschland in nicht unerheblicher Höhe hierfür bereitstellt.

Herangezogen für die Betrachtung der Einsetzbarkeit des Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau wird in dieser Arbeit das Hamburger Modell, obwohl inzwischen auch andere Bundesländer eine entsprechende landesgesetzliche Grundlage geschaffen haben. Eine Betrachtung aller landesgesetzlichen Ausgestaltungsvarianten des Grundmodells (Zwangweise Hinzuziehung der Trittbrettfahrer) wäre für den thematischen Rahmen dieser Arbeit aber zu umfangreich.

## **Kapitel 2: Die Konstruktionslogik und Funktionsweise von Urban Improvement Districts – dargestellt am Beispiel des Hamburger Modells**

In diesem Kapitel wird das Modell der Urban Improvement Districts analysiert. Dies erfolgt in vier Schritten. Begonnen wird hier mit einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung und internationalen Verbreitung des Modells. Hinzu kommt die Darstellung einiger für die Übertragung des Modells wesentlicher sozioökonomischer Systemunterschiede zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland, die auch einen gewissen Einfluss auf das Ausmaß und die Notwendigkeit privater Initiativen zur Stadtentwicklung im Sinne der Urban Improvement Districts und damit auch für dessen Übertragung nach Deutschland haben. Im zweiten Schritt wird anschließend genauer auf den hieraus resultierenden Begriff der Urban Improvement Districts für die Bundesrepublik Deutschland eingegangen.

Im dritten Schritt erfolgt die allgemeine Darstellung des normativen Rahmens, der sich aus den Einzelaspekten der im Zusammenhang mit dem Modell in der Literatur diskutierten Fragestellungen ergibt und aus dem letztlich dessen Konstruktionslogik und Funktionsweise resultiert. Dieser Rahmen ist recht facettenreich. Er umfasst neben den rechtlichen Grundlagen des Modells und den hieraus folgenden, gegenwärtig noch offenen Rechtsfragen auch dessen instrumentelle Einordnung und die differenzierten planerischen Anforderungen im Zusammenhang mit der jeweiligen Gebietskulisse. Hinzu kommt die abstrakte Darstellung der u.a. zu lösenden Probleme für die (rechtliche) Implementierung des Modells in Deutschland. Konkret handelt es sich um zu lösende Finanzierungs- und Kostenverteilungsfragen (Verteilungsproblem), das „Wie“ der Bestimmung des Kreises der Zahlungsverpflichteten aufgrund der Umsetzung des Zwangsaspektes im Kontext der Finanzierung (Kontributionsproblem), die Lösung des Entscheidungsproblems (Wer entscheidet und wie wird entschieden) sowie des Delegationsproblems (wie wird vor allem die Tätigkeit des Aufgabenträgers kontrolliert). In der Summe wird durch die Lösung dieser vier Problembereiche das Verhältnis zwischen den beim Modell der Urban Improvement District betroffenen Akteure Staat, Aufgabenträger und Betroffene geregelt und normiert. Anschließend werden die konkreten Vorteile bei Anwendung des Modells und das „Wie“ der Lösung der Trittbrettfahrerproblematik sowie aus abstrakter Sicht die Rahmenbedingungen eines sinnvollen Einsatzes des Modells allgemein dargestellt. Anschließend werden wichtige zu beachtende vergaberechtliche Anforderungen an das Modell der Urban Improvement Districts erörtert.

Im vierten Schritt wird die konkrete Ausgestaltung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts beschrieben. Begonnen wird mit einer generalisierenden Darstellung des Prozessverlaufs von der ersten Idee bis zur Auflösung eines Hamburger Improvement Districts. Anschließend wird auf die neue Rolle des Staates, die dieser beim Hamburger Mo-

dell der Urban Improvement Districts einnimmt, eingegangen. Der diesbezüglich darzustellende Wandel des Staatsverständnisses steht zwar auch allgemein im Zusammenhang mit dem Modell der Urban Improvement Districts, soll hier aber konkret im Kontext der Hamburger Ausgestaltung dargestellt werden, da letztlich doch Unterschiede zwischen den jeweiligen Ausgestaltungsvarianten auf Ebene der Bundesländer möglich und gegeben sind. Anschließend wird die landesgesetzliche Grundlage vorgestellt und somit auch auf die u.a. „gefundenen“ rechtlichen Lösungen zu den vier genannten Problembereichen eingegangen. Die instrumentelle Einordnung sowie die unterschiedlichen planerischen Anforderungen aufgrund der Gebietskulisse müssen bezogen auf das Beispiel Hamburg nicht wiederholt aufgegriffen werden, da diese sich gegenüber einer allgemeinen Darstellung nicht (wesentlich) unterscheiden. Dasselbe gilt für die Darstellung des Prozessverlaufs von der ersten Idee bis zur Auflösung eines Improvement Districts. Das Kapitel schließt mit einem zusammenfassenden Zwischenfazit.

### **2.1 Historische Entwicklung und Internationale Verbreitung**

Der Ausgangspunkt der Entwicklung des als Business Improvement District zu bezeichnenden Instrumentariums liegt laut der gängigen Literaturmeinung in der kanadischen Stadt Toronto. Als eventuell sogar bedeutungsvoller für das für diese Arbeit Pate stehende Hamburger Modell der Urban Improvement Districts ist die lange Tradition der so genannten Special Assessments in den USA. Nachfolgend wird aber zunächst auf die Entstehungsgeschichte in Toronto eingegangen, denn schon diese verdeutlicht den Grundgedanken, der hinter dem Modell der Urban Improvement Districts in der Zwangsvariante steht.

#### **2.1.1 Die Bloor West Village Business Improvement Area**

Die Entwicklung hin zur Einrichtung des ersten als Business Improvement Districts zu bezeichnenden Gebietes begann Mitte der 1960er Jahre in Bloor West Village, einem unbedeutenden Stadtteil von Toronto, Kanada. Das Viertel befand sich zu dieser Zeit in einer Abwärtsspirale aus Verwahrlosung und Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation. Bei Bloor West handelte es sich um eine ungefähr einen Kilometer lange Einkaufsstraße mit kleineren Geschäften, die für Fußgänger wenig attraktiv war. Zunehmender Leerstand sowie rückläufige Mieteinnahmen und Umsatzzahlen waren Folge sinkender Besucher- und Kundenfrequenzen. Des Weiteren verwehrlosten die Ladenfronten und Häuser zunehmend (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 13).

Die Geschäftsstraße Bloor West befand sich zu dieser Zeit außerdem in direkter Konkurrenz mit dem zentralen Geschäftsviertel Torontos. Nachdem eine neue U-Bahnlinie in die Innenstadt eröffnet worden war und zusätzlich in der Nähe ein neues Einkaufszentrum geplant wurde, befürchteten die verbliebenen Gewerbetreibenden das endgültige „Aus“ für das Geschäftsviertel Bloor West (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 13; Wiezorek 2004: 23).

Infolge dessen bildete sich ein Initiativkreis von Geschäftsleuten und versuchte zunächst zwei Jahre lang vergleichsweise erfolglos, die anderen betroffenen Geschäftsleute zu freiwilligen Beitragszahlungen zu bewegen, um hiermit Maßnahmen zur Verbesserung des Gewerbestandortes zu finanzieren. Da auf diese Weise nicht genügend finanzielle Mittel zusammen kamen, sollte ein völlig neuer Weg beschritten werden. Durch die Erhebung einer zweckgebundenen Sondersteuer durch die Kommune auf alle Grundstücke in der angestrebten Bloor West Village Business Improvement Area sollte ein Budget gebildet werden, um so die Finanzierung der geplanten Verbesserungsmaßnahmen sicherzustellen (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 13).

Nachdem ein entsprechender Antrag gestellt worden war, folgte eine intensive öffentliche Diskussion mit dem Ergebnis, dass sich die Mehrheit der ortsansässigen Geschäftsleute und Grundeigentümer für dieses neuartige Konzept aussprachen. Die Regierungen von Toronto und der Provinz Ontario erließen entsprechende Gesetze, so dass die Stadtverwaltung Torontos eine zweckgebundene Sondersteuer auf alle Grundstücke der nun eingerichteten Bloor West Village Business Improvement Area erheben konnte. Die so erzielten Einnahmen wurden dann vollständig der Eigentümerversammlung der Improvement Area zur Verfügung gestellt. Zeitlich begrenzt wurde diese Regelung auf zunächst fünf Jahre. Für diesen Zeitraum wurde von Seiten der Stadtverwaltung auch das Verfahren für das geplante Einkaufszentrum zurückgestellt (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 13; Wiezorek 2004: 23-24).

Die Erfahrungen mit diesem ersten Business Improvement District waren überwiegend positiv. Die durchgeführten Maßnahmen wie Verbesserungen der Beleuchtung und das Anbringen von Möblierung im öffentlichen Raum, der Erlass einheitlicher Gestaltungsvorschriften für die Ladenfronten sowie eine Erhöhung von Sicherheit und Sauberkeit durch zusätzliches Personal waren zusammen mit der Durchführung gemeinsamer Marketingkampagnen und öffentlichen Veranstaltungen erfolgreich. Der Geschäftsbereich Bloor West gewann an Attraktivität, die Kundenfrequenzen erhöhten sich ebenso wie die Verkaufszahlen und der Leerstand ging zurück. Infolgedessen fand dieses Konzept in anderen Stadtteilen Torontos viele Nachahmer (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 14).

### 2.1.2 Internationale Verbreitung

In den 1980er Jahren verbreitete sich dieses Modell vor allem im nordamerikanischen Raum, indem das beschriebene Vorgehen in Bloor West von mehreren Bundesstaaten der USA aufgenommen wurde. Bereits im Jahre 2001 wurde die Zahl der US Bundesstaaten mit eigener Business Improvement District-Gesetzgebung auf 48 und die Zahl der bestehenden Gebiete in Nordamerika auf über 1.200 beziffert (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 7). Vereinzelt werden hinsichtlich einer Bezifferung der weltweiten Verbreitung von Business Improvement Districts auch Zahlen in einer Größenordnung von fast 1.500 (Stand 2004) genannt (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 14).

Als so genannte Business Improvement District-Länder werden in der Literatur neben den USA und Kanada in Nordamerika auch Australien, Neuseeland, Südafrika, Jamaika, Brasilien und Großbritannien sowie mit Einschränkungen Schweden und Serbien aufgezählt (siehe unten) (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 7; Handelskammer Hamburg (Hrsg. 2004): 14; Wiezorek (2006): 13-14).

An dieser Stelle scheint jedoch Vorsicht geboten. Eine vollständige Darstellung der internationalen Verbreitung des Modells erscheint hier und auch grundsätzlich eher nicht möglich, denn schon die Ursprungsidee der Business Improvement Districts ist durch unterschiedliche Ausformungen allein schon in den USA gekennzeichnet. Auch müssen die quantitativen Angaben zur internationalen Verbreitung der Business Improvement Districts wohl eher kritisch hinterfragt werden (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007).

„BID-Befürworter verweisen gerne auf die angeblich weltweite Verbreitung dieses Ansatzes und sehen dies als Beleg für den Erfolg des Modells und die Potenziale für einen Transfer dieses Instrumentes. [...] Wenn jedoch nach Beispielen für die Umsetzung BID-ähnlicher Modelle in verschiedenen Ländern gesucht wird, stellt sich schnell Ernüchterung ein. So konnten im Rahmen einer internationalen Recherche an der HafenCity Universität Hamburg (vgl. Kreutz/Wickel 2007) z.B. in Europa die erforderlichen Gesetzesgrundlagen außer in den fünf deutschen Bundesländern Bremen, Hamburg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein nur in Großbritannien und Irland gefunden werden. In einigen anderen europäischen Staaten – so z.B. in den Niederlanden und in Österreich – sind BIDs zwar in der fachlichen und politischen Diskussion, aber es gibt bislang noch keine rechtlichen Grundlagen für ihre Anwendung. In diesen Ländern finden sich in Ansätzen nur öffentlich finanzierte Modellprojekte, die das BID-Modell in der praktischen Umsetzung untersuchen, seine konstitutiven Merkmale jedoch nicht erfüllen“ (Kreutz 2008: 13). Außerhalb Europas existieren „reine“ Business Im-

provement Districts außer in den USA und Kanada nur noch in Südafrika (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007)

Eine weitere Einschränkung ergibt sich bei der Übertragung von Business Improvement Districts auf andere Gebietstypen. Grenzt man nämlich die Suche nach der internationalen Verbreitung des Modells anhand der Übertragung grundlegender Merkmale der Business Improvement Districts auf durch Wohnnutzungen geprägte Gebiete weiter ein, scheinen internationale Referenzprojekte nur in den USA zu finden zu sein. Deren Verbreitung bleibt aber auch dort weit hinter der von Business Improvement Districts zurück<sup>7</sup> (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 3-4 und 27-28).

Aus diesen Gründen und um im Rahmen dieser Arbeit zu verbleiben, soll – mit der nachfolgenden Ausnahme - auf eine tiefer gehende und umfassendere Darstellung der (angebliehen) internationalen Verbreitung des Business-, Neighbourhood- und Housing Improvement District - Instrumentariums und mehr- oder minder artverwandter Instrumente und Modelle verzichtet werden<sup>8</sup>.

### 2.1.3 Special Assessments in den USA

Wichtiger für den Ansatz der Business Improvement Districts und damit auch für dessen Übertragbarkeit nach Deutschland ist die lange Tradition privat finanzierter Maßnahmen in der Gebietsentwicklung in den USA. Diese hat lange vor der Adaption des Business Improvement District - Modells begonnen. Bei diesen so genannten Special Assessments handelt es sich um zweckgebunden erhobene Sonderabgaben zusätzlich zur gängigen Steuerlast für die Finanzierung bestimmter Maßnahmen. Dabei bestimmen die potenziell Maßnahmebegünstigten selber über das Zustandekommen, da die geplanten Entwicklungsmaßnahmen nur ergriffen werden, wenn eine Mehrheit der Begünstigten dies befürwortet. Ebenso kann – wie beim Hamburger Modell der Urban Improvement Districts – eine widersprechende Minderheit zur Mitübernahme der Kosten herangezogen werden (vgl. Kreutz 2008: 12).

---

<sup>7</sup> Einschränkung ist hier allerdings anzumerken, dass aufgrund methodischer und inhaltlicher Gründe der hier zitierten Recherche nach internationalen Beispielen zur Qualitätsverbesserung von Wohngebieten eine Konzentration auf die Praxis in Nordamerika und Teilen West- und Nordeuropas, hier insbesondere Großbritannien, erforderlich war, wobei auch diese Gebiete nicht flächendeckend, sondern lediglich stichprobenhaft untersucht wurden. Somit wird von Seiten der Autoren auch kein Anspruch auf umfassende Vollständigkeit erhoben (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 3-4 und 27-28).

<sup>8</sup> Einen ausführlichen Überblick diesbezüglich liefern Kreutz/Krüger/Wickel 2007. Kürzer hierzu: Wiezorek 2006: 12-14

An anderer Stelle heißt es, dass es sich bei den US-amerikanischen Business- und Housing Improvement District - Modellen um eine Weiterentwicklung der Special Assessments handelt, indem die Special Assessments über ihren typischen Anwendungsfall, die Herstellung von Infrastruktur, hinaus ausgedehnt werden. Ein Beispiel hierfür sind die auf Special Assessments beruhenden Street Improvements im US-Bundesstaat Georgia (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 28).

### **2.1.4 Bedeutung der sozioökonomisch und politisch-kulturellen Systemunterschiede zwischen den USA und Deutschland**

Verantwortlich gemacht für die erwähnte längere Tradition der auch privat finanzierten Gebietsentwicklung in den USA gegenüber den europäischen Ländern und damit auch der Bundesrepublik Deutschland werden in der Literatur sozioökonomische und politisch-kulturelle (System-)Unterschiede. Diese können einer mehr oder minder direkten Übertragung gar entgegenstehen. Bezogen auf Business Improvement Districts werden diesbezüglich vorrangig die in Deutschland gegenüber den USA umfangreichere und differenziertere Erwartungs- und Anspruchshaltung der Bürger an den Staat und ein geringeres Ausmaß an individueller Verantwortungsübernahme genannt. Ursache hierfür sind die dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft immanenten umfangreichen Leistungen der öffentlichen Hand. Das US-amerikanische Politikverständnis ist dagegen eher an einer möglichst uneingeschränkten Marktwirtschaft orientiert, die eine vergleichsweise stärkere individuelle Verantwortungsübernahme bedingt (vgl. Wiezorek 2006: 11).

Zum Ausdruck kommen diese Unterschiede dann in einer geringeren Grundversorgung mit staatlichen Einrichtungen und Dienstleistungen in den USA bspw. gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, die privat initiierte und finanzierte zusätzliche Maßnahmen im Sinne von Urban Improvement Districts in der Gebietsentwicklung in den USA überhaupt erst erfordern, wohingegen deren Bedarf in der Bundesrepublik geringer ist, da dort die öffentlichen Standard-Dienstleistungen ausgeprägter sind (vgl. Kreutz 2008: 12).

## **2.2 Der Begriff der Urban Improvement Districts**

Zunächst ist anzumerken, dass sich gegenwärtig noch nicht einmal für das Instrument der Business Improvement Districts ein deutscher Begriff etablieren kann, geschweige denn für das Instrumentenbündel der Business-, Neighbourhood und Housing Improvement



Districts<sup>9</sup>. Gleichwohl mangelt es in der Literatur allein zum Instrument der Business Improvement Districts nicht an mehr oder minder einheitlichen Definitionen, was ein Business Improvement District denn nun genau ist (vgl. u.a. MSWKS (Hrsg.) 2001: 11; Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 15).

### 2.2.1 Definition

In der neueren Literatur zum Thema beziehen sich Definitions- und Abgrenzungsversuche (auch zu artverwandten Instrumenten wie z.B. finanziell geförderten privaten Initiativen) eher auf Wesensmerkmale, Charaktereigenschaften und Hauptmerkmale, bezogen vor allem auf die Finanzierung, die beteiligten Akteure und deren Handlungsoptionen sowie inhaltliche und gesetzliche Grundlagen, die ausgehend vom Begriff der Business Improvement Districts dem Instrument gleichzeitig eher eine art Konzept- oder Modellcharakter bescheinigen<sup>10</sup> (vgl. u.a. Binger/Büttner 2005: 5; Kersten 2007: 121; Kreutz 2008: 11; Wiezorek 2006: 12).

In Anlehnung hieran soll die soweit ersichtlich einzige und allen erwähnten Umständen Rechnung tragende umfassende „Hamburger Definition“ für das Modell der Urban Improvement Districts in dieser Arbeit verwandt werden. Diese unterteilt zunächst nach der Typologie der betroffenen Zielgebiete und verwendet anstatt des Begriffs „Urban“ das Wort „City“<sup>11</sup>. Hiernach sind zu unterscheiden (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 2):

- Business Improvement Districts (BID) = Laden- bzw. Geschäftsstraße / Kerngebiet
- Neighbourhood Improvement District (NID) = Gemischt genutztes Gebiet / Mischgebiet
- Housing Improvement District (HID) = Wohnsiedlung / Reines Wohngebiet

In dieser Arbeit sollen die Charaktereigenschaften des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts herausgearbeitet werden. Deswegen erscheint auch die im Kontext der Hamburger Diskussion um das Instrumentenbündel entwickelte, inhaltlich sehr ausdifferenzierte Arbeitsdefinition für diese Arbeit sinnvoll. Hiernach sind Urban Improvement Districts aus privater Initiative entstandene, zeitlich befristete Kooperationen von Eigentümern, um

- in eigener Organisation und Verantwortung der Eigentümer,
- durch eine Landesgesetzgebung rechtlich abgesichert,

---

<sup>9</sup> Als deutschen Begriff verwendet die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland die Bezeichnung Bündnis für Investitionen und Dienstleistungen

<sup>10</sup> Selbst in der offiziellen Begründung des Hamburger Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen wird mehrfach der Begriff des Modells BID/NID/HID verwendet und eine Definition im engeren Sinne nicht vorgenommen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): 2007).

<sup>11</sup> Grundsätzlich wird in dieser Arbeit der Begriff Urban Improvement District anstatt City Improvement District verwandt.

- in einem klar begrenzten Gebiet,
- gemeinsam definierte Maßnahmen,
- die öffentliche Belange nicht beeinträchtigen,
- und an deren Festlegung gegebenenfalls andere Betroffene, zum Beispiel Wohnungsmieter oder Gewerbetreibende, angemessen beteiligt werden,
- auf Grundlage eines verbindlichen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts,
- und vollständig finanziert durch alle betroffenen Eigentümer,
- zur Stärkung und Entwicklung des Gebietes (das heißt Qualitätsverbesserung in funktionaler und gestalterischer Hinsicht),
- durch Beauftragung eines Aufgabenträgers für die Durchführung der Maßnahmen zu realisieren<sup>12</sup> (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 3).

Die drei erwähnten Einzelinstrumente, unterschieden nach der Zielgebietspezifität ergeben zusammengefasst mit genanntem die Definition des Modells der Urban Improvement Districts für diese Arbeit. Beim Hamburger Modell kommt noch die Anwendung staatlichen Zwangs bei der Abgabenerhebung zur Überwindung der Trittbrettfahrerproblematik hinzu. Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass hierzulande artverwandte, z.B. finanziell geförderte Varianten dieses Modells zumindest in der Vergangenheit im Kontext von Business Improvement Districts diskutiert wurden<sup>13</sup>. Hierbei handelt es sich aber eindeutig nicht um das hier definierte Modell der Urban Improvement Districts.

### **2.2.2 Abgrenzung zwischen Neighbourhood und Housing Improvement Districts**

Zum Besseren Verständnis soll nachfolgend eine Abgrenzung zwischen den Einzelinstrumenten des Modells, den Neighbourhood und Housing Improvement Districts erfolgen, obwohl für diese Arbeit wie erwähnt die Charaktereigenschaften des Modells, bestehend aus den drei Einzelinstrumenten Business-, Neighbourhood- und Housing Improvement Districts herausgearbeitet werden müssen. Aufgrund der Zielgebietskulisse bei Business Improvement Districts (Laden- bzw. Geschäftsstraße / Kerngebiet; s.o) wird hinsichtlich des Wohnungsrückbaus auf eine nähere Abgrenzung dieses Einzelinstrumentes zu den anderen beiden hier verzichtet. Bei Neighbourhood Improvement Districts handelt es sich um eine Kooperation von Eigentümern in Gebieten mit einer Nutzungsmischung, also Mischgebieten oder Besonderen Wohngebieten nach der Baunutzungsverordnung (s.o.), deren Maßnahmen- und Finanzierungskonzept quartiersbezogen zur Stärkung und Entwicklung des Gebie-

---

<sup>12</sup> Vergleiche hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 1

<sup>13</sup> Zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen vor Erlass einer Landesgesetzgebung die auf Freiwilligkeit basierenden und finanziell geförderten Immobilien- und Standortgemeinschaften.

tes ausgerichtet ist. Betroffene Eigentümer sind folglich Eigentümer von Grundstücken mit Wohn-, Gewerbe- und Mischnutzungen, betroffene Nutzer Wohnungsmieter, Gewerbetreibende, Einzelhändler und/oder Betreiber von anderen privaten oder öffentlichen Infrastruktureinrichtungen. Die Kooperation bei Housing Improvement Districts bezieht sich ausnahmslos auf Gebiete, die ausschließlich oder ganz überwiegend Wohnnutzungen umfassen; nach Baunutzungsverordnung also Reine und Allgemeine Wohngebiete (s.o.). Hier ist das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept auf wohnungsbezogene Maßnahmen fokussiert. Betroffene Eigentümer sind dem zufolge (fast) ausschließlich Wohnungseigentümer, betroffene Nutzer ausschließlich Wohnungsmieter und Selbstnutzer. Gegebenenfalls betroffene Betreiber von vereinzelt gewerblichen Nutzungen oder Einzelhandelsgeschäften der Nahversorgung können gegebenenfalls ausgeklammert werden, da sie hier eindeutig nachrangig einzuordnen sind (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 22).

### **2.2.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Neighbourhood und Housing Improvement Districts**

Hinsichtlich des Spektrums möglicher Gebiete existieren für beide Einzelinstrumente vom Grundsatz her keine Einschränkungen, es reicht also vom Villengebiet über Quartiere mit (überwiegendem) Geschosswohnungsbau bis hin zu Großwohnsiedlungen sowie Schwerpunkten des sozialen Wohnungsbaus. Auch bezogen auf die Gebietsgröße ist vom Grundsatz her (zunächst) keine Einschränkung<sup>14</sup> vorgegeben, es kann also sowohl auf einen kleinen Bereich als auch auf ein ganzes Quartier angewandt werden. Bezogen auf die Organisation müssen von Seiten der öffentlichen Hand vor allem hinsichtlich der Nutzerbeteiligung wahrscheinlich unterschiedliche Angebote gemacht werden, da verschiedene Gruppen betroffen sind. Während bei Housing Improvement Districts fast ausschließlich Wohnungsmieter und Eigentümer einbezogen werden sollen, sind es bei Neighbourhood Improvement Districts auch Gewerbetreibende und Einzelhändler. Diesbezüglich sind Einzelfallentscheidungen zu treffen. Differenziert werden können die verschiedenen Typen von Urban Improvement Districts hinsichtlich der Zielgruppen der geplanten Maßnahmen danach, ob sie eher eigentümerrelevant oder eher mieterrelevant sind (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 22-23).

### **2.2.4 Abgrenzung zwischen Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge und möglichen Maßnahmen im Rahmen eines Urban Improvement Districts**

Im Normalfall werden gerade im Kontext von Neighbourhood- und Housing Improvement

---

<sup>14</sup> Beachte hierbei die Ausführungen zur wahrscheinlich maximal sinnvollen Gruppengröße in Kapitel 4.3.7

Districts Maßnahmen und Leistungen diskutiert, die sich in der Nähe der Aufgaben der (kommunalen) Daseinsvorsorge bewegen, beispielsweise die Unterhaltung und Reinigung öffentlicher Wege oder die Unterhaltung und Sicherung von Wegen, Plätzen und Einrichtungen in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen, kulturelle und soziale Angelegenheiten oder auch Sportanlagen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Sicherstellung der Leistungserbringung des Improvement Districts zusätzlich zu denen der Daseinsvorsorge. In diesem Zusammenhang werden in der Literatur verschiedentlich Bedenken geäußert, der Staat könne sich hier perspektivisch und sukzessive aus seiner Aufgaben- und Erfüllungsverantwortung zurückziehen und insofern selber zum Trittbrettfahrer „mutieren“ (vgl. Heinze 2007: 21; s.u.). Diesem Gesichtspunkt ist in folgender Weise Rechnung zu tragen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit der zusätzlichen Leistungserbringung durch den vom konkreten Improvement District installierten Aufgabenträger. Dies lässt bestehende Aufgabenzuweisungen unberührt, ist unproblematisch und scheint leicht realisierbar, da lediglich Koordinierungsbedarf erforderlich wird (wer macht was?). Problematisch ist lediglich, dass mögliche Synergieeffekte nicht genutzt werden. Diese würden bei einer vollständigen Aufgabenübertragung auf den Improvement District zwar genutzt, gleichwohl ist dies mit einer Reihe offener Fragen verbunden. Es ist zum Beispiel vom Grundsatz her möglich, dass ein aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen ableitbares absolutes Privatisierungsverbot besteht, was aber bezogen auf die in der Literatur diskutierten möglichen Aufgaben eines Improvement Districts (bisher) nicht der Fall ist. Des Weiteren ist bei jeder zu übernehmenden Aufgabe zu prüfen, wie diese derzeit wahrgenommen wird und auf welcher gesetzlichen Grundlage der bisherige Aufgabenträger agiert. Erlaubt der gesetzliche Rahmen eine Übertragung auf private Dritte, kann von einer Neugestaltung der formell-gesetzlichen Lage Abstand genommen werden, andernfalls sollte eine entsprechende gesetzliche Öffnung zu Gunsten der Improvement Districts in Erwägung gezogen werden. Weiterhin sollte die Entscheidung des „Ob“ und des „Wie“ der Aufgabenübertragung auf den Aufgabenträger im jeweiligen Einzelfall entweder in der zu Grunde liegenden Rechtsverordnung (oder Satzung) oder in dem mit dem Aufgabenträger abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag konkretisiert werden. Wird eine solche Aufgabenübertragung realisiert, so dass die öffentliche Hand in anderen Teilen der Kommune diese noch erbringt, ist dieser Rückzug entweder nur in sehr geringem Umfang oder im Rahmen einer (finanziellen) Kompensation möglich. Hintergrund hierfür sind Probleme der Gleichbehandlung und der rechtsstaatlichen Bindung der Kommune an beispielsweise bestehende Straßen- und Wegegesetze (vgl. Kersten 2007: 125-126; Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 23-26).

### **2.3 Die allgemeine Konstruktionslogik und Funktionsweise von Urban Improvement Districts**

Nachfolgend werden, wie einleitend erwähnt, die Einzelaspekte des inhaltlichen Rahmens der allgemeinen Konstruktionslogik und Funktionsweise des Modells der Urban Improvement Districts näher vorgestellt, um deren Umsetzung anschließend beispielhaft anhand der Hamburger Ausgestaltungsvariante des Modells darzustellen<sup>15</sup>.

Konkret handelt es sich hierbei um die rechtlichen Grundlagen des Modells, dessen instrumentelle Einordnung und planerische Anforderungen im Kontext der jeweils betroffenen Gebietskulisse sowie die vier genannten inhaltlichen Bereiche (Verteilungs-, Kontributions-, Entscheidungs- und Delegationsproblem), zu denen im Rahmen der konkreten rechtlichen Umsetzung des Modells wie hier beispielsweise in Hamburg Lösungen zu finden waren und die allgemein das Verhältnis zwischen den beim Modell der Urban Improvement Districts hauptsächlich agierenden Akteure Staat, Aufgabenträger und Betroffene regeln. Anschließend werden die konkreten Vorteile bei Anwendung des Modells und das „Wie“ der Lösung der Trittbrettfahrerproblematik sowie die Rahmenbedingungen eines sinnvollen Einsatzes des Modells, jeweils bei abstrakter Sichtweise und allgemein dargestellt. Auch werden die zu beachtenden vergaberechtlichen Anforderungen erörtert (s.o.).

Zusammengefasst mit den eher speziellen Ausführungen im sich daran anschließenden Kapitel zur konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts und den hierbei „gefundenen“ Lösungen zum Verteilungs-, Kontributions-, Entscheidungs- und Delegationsproblem sowie zur Rolle des Staates, den dieser beim Hamburger Modell einnimmt und dessen Einordnung in die Debatte um Public Private Partnership und/oder Urban Governance sowie zum konkreten Prozessverlauf von der ersten Idee bis zur Auflösung eines Urban Improvement Districts, ergibt zuvor genanntes insgesamt die angestrebte (allgemeine) charakterliche Definition des Modells.

Die angesprochenen Aspekte werden in der Abbildung 2.1 auf der übernächsten Seite zusammengefasst dargestellt. Die Ausführungen in den nachfolgenden Kapiteln orientieren sich an dieser Darstellung. Bezeichnet wird die Summe dieser Aspekte hier aus einem übergeordneten Blickwinkel als normativer Rahmen der Konstruktionslogik und Funktionsweise des (Hamburger) Modells der Urban Improvement Districts. Stark vereinfacht ausgedrückt geht es um die Antworten auf die beiden folgenden Fragen:

---

<sup>15</sup> Eine doppelte Erörterung aller nachfolgend genannten Aspekte in zunächst allgemeiner Form und anschließend speziell auf Hamburg bezogen erschien hier aus Kapazitätsgründen nicht sinnvoll. Deswegen erfolgt die getrennte Darstellung wie nachfolgend im Text erläutert.

Quelle: Eigene Darstellung

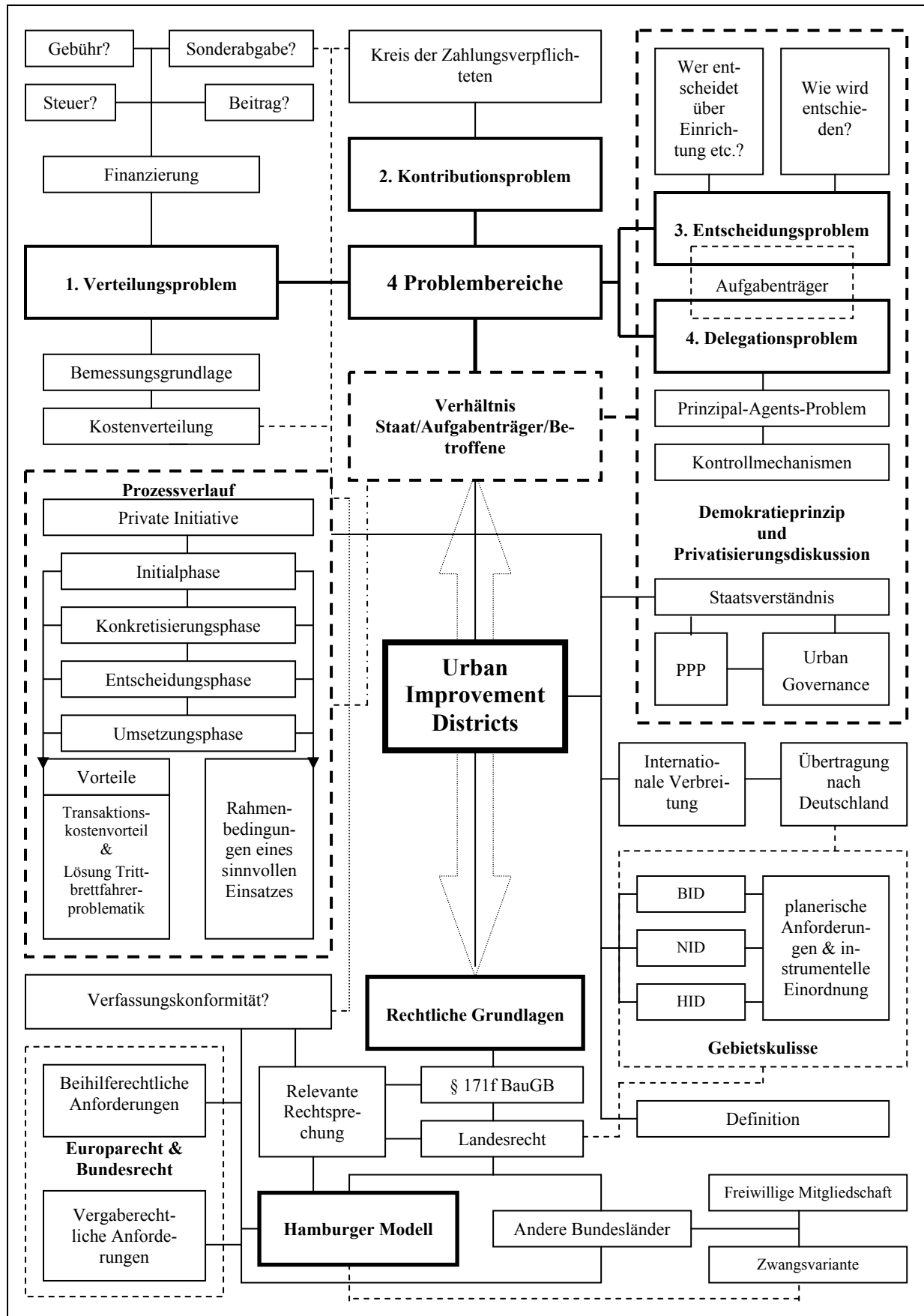
1. Wie soll das Modell funktionieren?
2. Wie funktioniert es tatsächlich?

### 2.3.1 Bundesrechtliche Grundlagen

In den Jahren vor der Schaffung einer bundesgesetzlichen Regelung für das Modell der Urban Improvement Districts herrschte eine gewisse Unsicherheit, ob die Bundesländer überhaupt eine die inhaltliche Materie dieses Modells betreffende landesgesetzliche Regelung erlassen dürfen oder nicht. So hat beispielsweise das Bundesland Hamburg mit dem Erlass des Gesetzes zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zum 01. Januar 2005 vor einer diesbezüglichen gesetzlichen Klarstellung durch den Bundesgesetzgeber ein entsprechendes Landesgesetz erlassen.

Die Unsicherheit bestand darin, ob der Bund durch Erlass des Baugesetzbuches insoweit von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz laut Grundgesetz abschließend Gebrauch gemacht hat, dass eine Sperrwirkung nach Art. 72 Absatz 1 Grundgesetz zu Lasten der Bundesländer eingetreten ist; die Länder also kein Gesetz erlassen dürften, welches eine Materie regelt, die im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 72 Absatz 1 durch den Bund bereits abschließend geregelt wurde. Im Kontext des Modells der Urban Improvement Districts, hier genauer zunächst bezogen auf Business Improvement Districts, wären abschließende gesetzliche Regelungen zu Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 Grundgesetz (das Recht der Wirtschaft), zu Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 (das Bodenrecht) und zu Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 (die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung) grundsätzlich zur Auslösung der Sperrwirkung in Betracht gekommen. Voraussichtlich wäre eine derartige Kollision mit den Regelungen des Baugesetzbuchs (hier das Bodenrecht) bei Business Improvement Districts aber wohl nicht gegeben, da es sich hierbei [vorrangig] um eine Maßnahme lokaler Wirtschaftsförderung handelt und somit das Recht der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 betroffen wäre, zu dem der Bund keine vergleichbaren [abschließenden] gesetzlichen Regelungen erlassen hat wie zum Bodenrecht. Da dem Instrument der Business Improvement Districts aber zumindest eine gewisse städtebauliche Dimension zu bescheinigen ist, sahen sich die Landesgesetzgeber aufgrund der dargestellten Bedenken daran gehindert, diese städtebauliche Bedeutung von Urban Improvement Districts und artverwandten Instrumenten durch Erlass entsprechender Landesgesetze zu berücksichtigen (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 32; Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2006: 19; Schuppert 2007: 28-29; eigene Anmerkung).

Abb. 2.1: Rahmen der Konstruktionslogik & Funktionsweise von Urban Improvement Districts



Quelle: Eigene Darstellung

Diese Unsicherheit hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder wurde durch Einfügung des § 171f (Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht) in das Baugesetzbuch im Rahmen des zum 01. Januar 2007 in Kraft getretenen Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte beseitigt (vgl. Schuppert 2007: 29).

Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Nach Maßgabe des Landesrechts können unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands können durch Landesrecht Regelungen getroffen werden“ (§ 171f BauGB).

Dieser Vorschrift werden vier Regelungszwecke<sup>16</sup> zugesprochen. Der erste besteht darin, die grundgesetzliche Sperrwirkung für das Modell der Urban Improvement Districts auszuschließen. Sie stellt klar, dass der Bund hinsichtlich privater Initiativen zur Stadtentwicklung von seiner Gesetzgebungskompetenz aus dem Grundgesetz für das Bodenrecht keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat, sondern die Länder gemäß obigem Gesetzestext hierzu Regelungen treffen können (vgl. Kersten 2007; zitiert nach Schuppert 2007: 30; Kersten 2007: 122; Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2006: 19).

Der zweite Regelungszweck des Gesetzestextes besteht in der Forderung, dass das von jeder privaten Initiative auszuarbeitende Entwicklungskonzept mit den städtebaulichen Zielen der jeweiligen Gemeinde abgestimmt werden soll. Insofern handelt es sich hierbei um eine – wenn auch nur rudimentäre – Normierung privater Initiativen als städtebauliches Entwicklungsinstrument. Die städtebauliche Perspektive wird auch insofern betont, als dass diese auch von v.a. wirtschaftlich indizierten Urban Improvement Districts zu berücksichtigen ist. Eine rein ökonomische Ausrichtung der Districts würde dem Instrument nicht gerecht. Außerdem wird so zwei Risiken begegnet. Einerseits können durch die städtebauliche Abstimmungspflicht innerstädtischen Verlagerungen von Missständen wie Leerstand in benachbarte Gebiete vorgebeugt werden, andererseits wird der Gefahr begegnet, dass die Einrichtung eines Urban Improvement Districts aufgrund einer allzu introvertierten Entwicklung dessel-

---

<sup>16</sup> In den herangezogenen Quellen wird zwar jeweils die Zahl von drei Regelungszwecken genannt. Insgesamt handelt es sich aber um vier inhaltliche Aspekte. Vergleiche hierzu die angegebenen Quellen.



ben sozial selektiv wirkt (vgl. Kersten 2007; zitiert nach Schuppert 2007: 30; Kersten 2007: 122).

Der dritte Regelungszweck des Gesetzestextes besteht in der inhaltlichen Abgrenzung privater Initiativen zur Stadtentwicklung zu anderen städtebaulichen Instrumenten, vor allem zu denen des besonderen Städtebaurechts. Es wird ausdrücklich festgestellt, dass private Initiativen zur Stadtentwicklung unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch möglich sind. Somit sind die Bundesländer aufgrund anderer städtebaulicher Maßnahmen [und Instrumenten] nicht darin gehindert, private Initiativen zur Stadtentwicklung zu regeln. Außerdem sollen durch die Regelung von privaten Initiativen zur Stadtentwicklung nicht die Geltung und Anwendung anderer städtebaulicher Maßnahmen [und Instrumente] beeinträchtigt werden (vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2006: 19; Kersten 2007; zitiert nach Schuppert 2007: 30; Kersten 2007: 122; eigene Anmerkung).

Der vierte Regelungszweck besteht nach Kersten im Signal des Bundesgesetzgebers im zweiten Satz des Gesetzestextes an die Bundesländer, die Trittbrettfahrerproblematik abgabenrechtlich durchaus phantasievoll anzugehen (vgl. Kersten 2007: 122).

Wichtig ist hier auch, sich der Perspektive des Bundesgesetzgebers zu vergegenwärtigen. Diesem schwebte neben den dargestellten Interpretationen des Gesetzestextes mit der Einfügung des § 171f in das Baugesetzbuch eine weit gefasste Gebietskulisse vor, in der Urban Improvement Districts grundsätzlich eingerichtet werden können. Explizit und beispielhaft genannt werden neben Innenstadtlagen auch Wohnquartiere, Gewerbeparks und – mit Blick nach Schleswig-Holstein - sogar Fremdenverkehrsgebiete. Es wird auch betont, dass die Aufwertungsmaßnahmen eines Urban Improvement Districts sowohl funktionale als auch gestalterische Elemente enthalten können beziehungsweise sollen. Für Wohngebiete werden beispielhaft die Einrichtung von Kinderspielplätzen, die Umgestaltung von Eingangsbereichen und Tiefgaragen und nichtbauliche Maßnahmen wie die Schaffung von Angeboten für Jugendliche und die Organisation gemeinsamer Hausmeisterdienste erwähnt (vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2006: 19).

Als Grundelemente eines Urban Improvement Districts nennt der Bundesgesetzgeber die Festlegung der Gebiete, die konzeptionelle Vorbereitung inklusive ihrer städtebaulichen Einbindung (s.o.) und die Durchführung standortbezogener Maßnahmen in privater Verantwortung, wobei die Einzelheiten aufgrund der gesetzlichen Konzeption den Ländern vorbehalten bleibt. Als die von den Landesgesetzgebern zu regelnden Einzelheiten nennt der Bundesgesetzgeber ausdrücklich Regelungen zu den Zielen und Aufgaben, zu den Anforderungen an

den Maßnahmenträger, zum Verfahren zur Festlegung der Gebiete einschließlich der Festlegung der Quoren für die Zustimmung der Beteiligten, zur Dauer der Gebietsfestlegung, zur Umsetzung, zur Kontrolle der Aufgabenerfüllung und – gemäß Satz Nummer zwei - Regelungen zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands, auch zur Abgabenerhebung (vgl. Deutscher Bundestag 2006: 19).

### **2.3.2 Landesrechtliche Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland**

Im Zuge der zu erwartenden gesetzestechnischen Klarstellung durch den Bund haben bisher neben Hamburg auch die Bundesländer Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Schleswig-Holstein Landesgesetze zum Modell der Urban Improvement Districts erlassen. Die Regelungen sind am Hamburger Modell angelehnt, weisen aber auch zumindest in Details Unterschiede auf. In Nordrhein-Westfalen gab es zuvor keine Initiative zur Schaffung einer landesgesetzlichen Grundlage bezogen auf Business Improvement Districts. Es wurden aber so genannte Immobilien- und Standortgemeinschaften auf freiwilliger Basis finanziell gefördert. Auch hier wurde ebenso wie im Saarland im Anschluss an die bundesrechtliche Klarstellung eine landesgesetzliche Grundlage geschaffen. Die Bundesländer Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt verfolgen den Aufbau von Eigentümerstandortgemeinschaften auf freiwilliger Basis. In Berlin und Niedersachsen wurden auf Business Improvement Districts bezogene landesgesetzliche Initiativen von der jeweiligen Landesregierung (bisher) nicht aufgenommen. Rheinland-Pfalz plant einen Ansatz auf freiwilliger Basis. In den Ländern Baden-Württemberg und Brandenburg existierten bis zum Jahre 2008 noch keine offiziellen Initiativen (vgl. Rettig 2008: 24-26).

Nachfolgend werden die landesrechtlichen Grundlagen in Hamburg vorgestellt, da diese die Grundlage des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts bilden. Auf die Darstellung von Details zu den anderen landesgesetzlichen Regelungen wird hier verzichtet.

### **2.3.3 Verfassungskonformität**

Selbst der Begleittext des Hamburger Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen räumt die Möglichkeit ein, dass das Gesetz nach Klagen Betroffener für verfassungswidrig erklärt werden könnte. Im Zuge der Implementierung des Modells der Urban Improvement Districts waren und sind einige grundrechtsrelevante Aspekte zwangsläufig grundsätzlicher Gegenstand der Betrachtung, zum Beispiel hinsichtlich der Realisierung des Zwangsaspektes entweder per Sonderabgabe oder durch eine Zwangsmitgliedschaft in einer möglichen Urban Improvement District - Körperschaft des öffentlichen Rechts. Gegen

die Zwangsmitgliedschaft in einer solchen zu gründenden Körperschaft des öffentlichen Rechts wird vor allem die Vorschrift des Artikels 9 Absatz 1 (Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit) des Grundgesetzes ins Feld geführt. Dieser Sachverhalt wird hier aber nicht weiter ausgeführt, da in Hamburg der Weg über die Sonderabgabe gewählt wurde. Daneben werden in der Literatur - soweit ersichtlich – grundrechtliche Bedenken gegen das Modell der Urban Improvement Districts in der Hamburger Variante aufgrund des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (wegen der notwendigen Übermittlung der Grundsteuerdaten und Eigentumsverhältnisse an den Aufgabenträger), abgeleitet aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes, aufgrund Artikel 12 Absatz 1 (Berufsfreiheit) vorrangig im Zusammenhang mit Business Improvement Districts sowie aufgrund Artikel 14 Absatz 1 (Eigentumsfreiheit) vorgebracht.

### **Einschränkung der Berufsfreiheit?**

Ein Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Berufsfreiheit ist aller Voraussicht nach auszuschließen. Die Belastung der Grundeigentümer, die auf einem Grundstück innerhalb eines Improvement Districts beispielsweise ein Gewerbe ausüben, durch die Zwangsabgabe hat keinen Einfluss auf die Wahl des Berufes noch auf dessen Ausgestaltung<sup>17</sup> (vgl. Rettig 2008: 224).

### **Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung?**

Der konkrete Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung besteht in der Weitergabe der im Zusammenhang mit der Erhebung der Grundsteuer erhaltenen Daten an den Aufgabenträger. Die Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wird vom Grundsatz zunächst mit der Tatsache, dass das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht absolut und uneingeschränkt gelte, begründet. Es besteht vielmehr eine sukzessiv von Innen nach Außen kreisförmig zunehmende Einschränkungsmöglichkeit der Privatsphäre aufgrund beispielsweise der Weiterleitung von Steuerdaten. Geht es hierbei dann um Daten zu den Lebensverhältnissen oder Umständen der absolut geschützten Privatsphäre, sind diese auch verfassungsrechtlich strikt geschützt. Geht es eher um Verhältnisse aus dem Bereich der Privatsphäre im weiteren Sinne oder gar der Sozialsphäre, gelte der so genannte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Rechtfertigung der Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dieser Eingriff ist dann angemessen, wenn er erkennbar nicht außer Verhältnis zu dem mit der Maßnahme verfolgten Zweck steht und er für den Einzelnen zumutbar ist. Bei der Abwägung steht für die Weitergabe der Grundsteuerdaten die Sicherstellung der Gleichbehandlung bei der Abgabenbelastung. Hinzu kommt, dass der Geheim-

---

<sup>17</sup> Ein zweiter Prüfatbestand wäre hier ebenfalls die Zwangsmitgliedschaft in einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts

haltungswille der Eigentümer nicht sonderlich hoch sein dürfte. Auch geht es bei der Weiterleitung der Daten ebenfalls um fiskalische Zwecke (Berechnung der Abgabenhöhe), bei denen das Steuergeheimnis im Allgemeinen sowieso zurücktritt. In der Summe der Argumente steht somit die Weitergabe der Daten an den Aufgabenträger nicht außer Verhältnis zum Zweck einer nach gleichen und einheitlichen Vorgaben ermittelten Abgabenbelastung der Eigentümer eines Urban Improvement Districts (vgl. Rettig 2008: 224-234).

### **Einschränkung der Eigentumsfreiheit?**

Gegenstand der Betrachtung ist hier, inwiefern die Sonderabgabe in die durch Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes garantierten Eigentumsfreiheit eingreift. Hierbei geht es zunächst um die Differenzierung zwischen dem Vermögen als solches und dem der Eigentumsgarantie unterfallenden Eigentumsbegriff, welcher sich auf bestimmte vom Gesetz anerkannte Rechtspositionen bezieht. Eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht wie die Zwangsabgabe im Rahmen eines Urban Improvement Districts kann grundsätzlich nicht in das Eigentum eingreifen. Es belastet nur als abstrakte Geldwertschuld das Gesamtvermögen, so dass der Schuldner die Wahl hat, wie er diese begleichen will. Fraglich ist aber, ob dies auch dann gilt, wenn die Abgabepflicht wie beim Modell der Urban Improvement Districts von der Sache her an das Eigentum anknüpft, sie also belastend insofern auf die Garantie einwirkt, dass die Auswahlmöglichkeit zur Begleichung der Abgabenschuld nicht den Eingriffscharakter neutralisiert. Artikel 14 des Grundgesetzes unterscheidet zwischen einer Bestands- und einer Nutzungsgarantie des Eigentums. Nutzungsbeschränkungen des Eigentums sind in der Regel Inhaltsbestimmungen, die die Sozialpflichtigkeit des Eigentums betreffen. Solche Eigentumsbestandteile unterfallen nicht dem Bestandsschutz. Wird in diese Eigentumsbestandteile eingegriffen, liegt ein verfassungswidriger Eingriff in die Eigentumsgarantie lediglich dann vor, wenn die Geldleistungspflicht den Schuldner übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt. Kersten spricht in diesem Zusammenhang von einer erdrosselnden Abgabewirkung. Entscheidend ist also, ob ein Eigentümer durch die Zwangsabgabe derart belastet wird, dass die Privatnützigkeit des Eigentums an einem Grundstück durch die Sonderabgabe innerhalb eines Urban Improvement Districts massiv zurücktritt und statt dessen die Sozialpflichtigkeit und damit Allgemeinnützigkeit des Eigentums unverhältnismäßig stark in den Vordergrund tritt. Dies ist dann der Fall, wenn die einzelne Abgabenlast über den Wert des jeweiligen Grundstückes hinausgeht, was wohl eher unwahrscheinlich ist und die Sonderabgabe diesbezüglich somit grundrechtlich (auch aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Kappungsgrenzen) unbedenklich sei (vgl. Kersten 2007: 127-128; Rettig 2008: 221-223).

#### **2.3.4 Instrumentelle Einordnung und planerische Anforderungen aufgrund der Gebietskulissen**

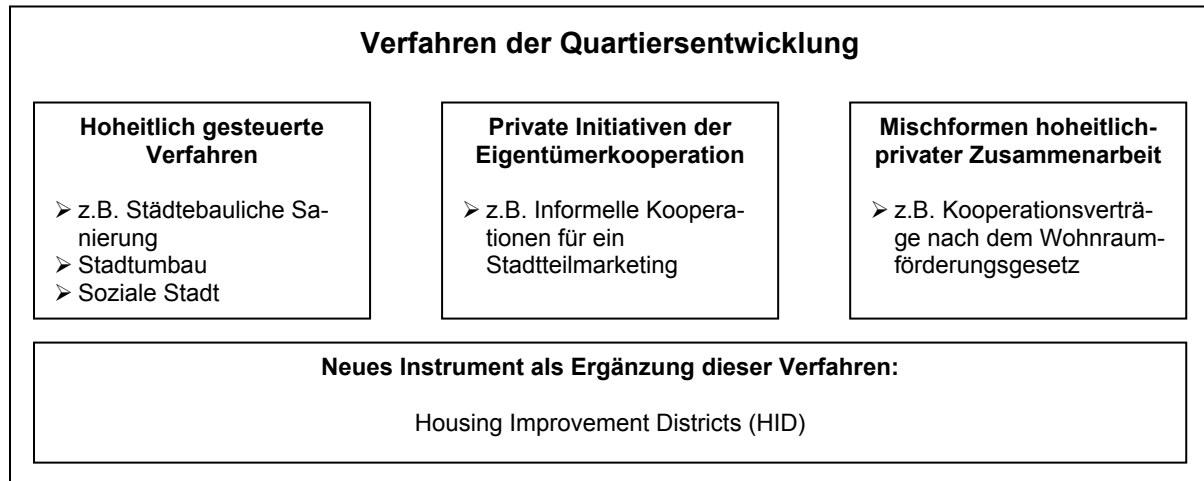
Die Darstellung des normativen Rahmens der Konstruktionslogik und Funktionsweise des Modells der Urban Improvement Districts verlangt ferner eine Auseinandersetzung mit den Anforderungen, die sich aus der Unterschiedlichkeit in der Zielgebietskulisse der drei Einzelinstrumente des Modells ergeben, sowie eine kurze instrumentelle Einordnung des Modells.

#### **Traditionelle Instrumente der Quartiersentwicklung**

Bei den traditionellen Verfahren der Quartiersentwicklung handelt es sich vor allem um die hoheitlich gesteuerten Programme nach dem besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuchs, also die städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§ 136ff BauGB), Erhaltungssatzungen und städtebauliche Gebote (§ 172 ff. BauGB), das Bund-Länder-Programm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf: Die Soziale Stadt (§ 171e BauGB) sowie die Stadtumbau-Programme für Ost und Westdeutschland (§ 171 a-d BauGB). Alle diese Instrumente sind „top-down“ initiiert und gesteuert, werden also letztlich von der öffentlichen Hand ausgelöst. Auch sind diese Interventionen zeitlich befristet und erfolgen in städtischen Problemgebieten, für die öffentliche Fördermittel zu Verfügung gestellt werden. Trotz einer Beteiligung der Gebietsakteure in unterschiedlicher Form liegt die Verantwortung für deren Initiierung, Verfahrensdurchführung und Finanzierung ausschließlich bei der öffentlichen Hand. Des Weiteren handelt es sich um reaktive Strategien, da zum Beispiel bei Sanierungen oder Stadtumbaumaßnahmen zuvor gravierende städtebauliche oder funktionale Mängel im Gebiet für die Städtebauförderung erforderlich sind. Folglich liegt der Schwerpunkt bei diesen Programmen auf investiven baulich-räumlichen Maßnahmen. Dauerhafte Management-Aufgaben sind hierüber nicht finanzierbar. Auch eine Verstetigung von durchgeführten Maßnahmen und Strukturen nach Beendigung der öffentlichen Förderung ist bisher nicht befriedigend lösbar gewesen. Oft existieren private Initiativen in Form von Eigentümerkooperationen auf freiwilliger und informeller Basis, beispielsweise von kommunalen Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und freien Wohnungsunternehmen. Hier greifen die noch zu erläuternden Schwächen dieser Formen privater Initiativen vor allem durch das Auftreten der Trittbrettfahrerproblematik. Hinzu kommen Probleme aufgrund schwieriger Eigentumsverhältnisse, zum Beispiel bei einer zersplitterten Eigentümerstruktur. Vergleichsweise neu sind Kooperationsverträge zwischen Gemeinde und Wohnungseigentümern nach dem Bundesgesetz über die soziale Wohnraumförderung. Dieses Modell ist besonders geeignet für engagierte Eigentümer großer, zusammenhängender Bestände, die eine öffentliche Wohnraumförderung in Anspruch nehmen (vgl. Kreutz/Krüger 2008: 600-603).

Die Stellung des Modells der Urban Improvement Districts am Beispiel der Housing Improvement Districts zu den dargestellten traditionellen Instrumenten der Stadterneuerung zeigt die Abbildung 2.2.

Abbildung 2.2: Verfahren der Quartiersentwicklung



Quelle: Kreutz/Krüger 2008: 602

Aufgrund der vorausgehenden Ausführungen und der Abbildung wird deutlich, dass das Modell der Urban Improvement Districts in Form der Neighbourhood- und Housing Improvement Districts vom Grundsatz her lediglich als Ergänzung zu den dargestellten und den vorhandenen und etablierten Verfahren zur Anwendung kommen sollte<sup>18</sup> (vgl. Kreutz/Krüger 2008: 602).

### Planerische Anforderungen an die Beteiligung

Eine Gegenüberstellung der Akteure und Betroffenen zwischen Business Improvement Districts einerseits sowie Neighbourhood- und Housing Improvement Districts andererseits verdeutlicht, dass vor allem die Bewohner eines vorgesehenen Neighbourhood oder Housing Improvement Districts gegenüber Business Improvement Districts eine unterschiedliche, weil stärkere Relevanz haben. Grundsätzlich sinnvoll erscheint es daher, die Anforderungen an die Beteiligung der Betroffenen gegenüber der bei Business Improvement Districts zu erhöhen. Hierfür sprechen die größere Vielfalt der berührten privaten Lebensbereiche, unterschiedliche Kompetenzen und Ressourcen sowie Perspektiven und Problemsichten der privaten Akteure gegenüber denen bei Business Improvement Districts (vgl. Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 16).

<sup>18</sup> Dies ist auch schon vom Bundesgesetzgeber so intendiert. Vergleiche hierzu die Ausführungen in Kapitel 4.3.1

Nachfolgend werden aus planerischer Sicht daher die Anforderungen an die Beteiligung der Akteure bei den näher am Problembereich des Wohnungsrückbaus stehenden Neighbourhood- und Housing Improvement Districts unterteilt nach der Beteiligung in der Entstehungs- und Entscheidungsphase sowie innerhalb der Umsetzungsphase dargestellt. Hierbei handelt es sich nicht um Aussagen aufgrund bereits gemachter Erfahrungen, sondern von der Tendenz her eher um Vorschläge, resultierend aus der Begleitforschung zum Housing Improvement Pilotprojekt in Hamburg-Steilshoop.

### **Beteiligung in der Entstehungs- und Entscheidungsphase**

Als Zielsetzungen und Maßstäbe für die Beteiligung in der Entstehungs- und Entscheidungsphase eines Neighbourhood- und Housing Improvement Districts sollten eine intensive Kommunikation mit den Eigentümern, das Ziel der Mobilisierung möglichst vieler Akteure für das Zielgebiet sowie die Zusammenarbeit und die Maßnahmen gelten. Hinzu kommt eine frühzeitige Information und Beteiligung der Bewohner und gegebenenfalls des Gewerbes bei der Erarbeitung des Maßnahmenkataloges (auch) im Eigeninteresse des Aufgabenträgers sowie die Herstellung eines Interessenausgleichs und eines möglichst weit gehenden Einvernehmens der Akteure und Betroffenen. Eine angemessene Kommunikation mit den Betroffenen im Gebiet sowie die frühzeitige Einbeziehung der relevanten Akteure in der Entwicklungsphase liegen im Interesse der initiativ gewordenen Akteure und des zukünftigen Aufgabenträgers. Lösungen sind aber vom Einzelfall abhängig. Da die zuständige Behörde spätestens mit dem Antrag auf Einrichtung eines Neighbourhood beziehungsweise Housing Improvement Districts von dessen „Existenz“ Kenntnis erhält, muss sie spätestens hier prüfen, inwiefern im öffentlichen Interesse und zur Vermeidung der Benachteiligung Dritter durch die beabsichtigten konkreten Maßnahmen die betroffenen Akteure vor der Durchführung des förmlichen Verfahrens angemessen informiert und beteiligt wurden oder noch müssen. Dies muss den Initiatoren oder dem Aufgabenträger entsprechend mitgeteilt werden (vgl. Kreuz/Krüger/Wickel 2007: 17).

Werden im Entstehungsprozess eines Neighbourhood- oder Housing Improvement District Verunsicherungen und Einwände Betroffener nicht adäquat wahrgenommen oder Interessen nicht berücksichtigt, könnten Betroffene in ihrer Lebensgestaltung ernsthaft beeinträchtigt werden. Zu beachten ist hierbei auch, dass die beteiligten Eigentümer von den Maßnahmen lediglich dann wirtschaftlich profitieren, wenn ihre gegenwärtigen oder zukünftigen Mieter die Maßnahmen auch entsprechend honorieren und dadurch bspw. der Immobilienwert steigt. Aufgrund der größeren lebensweltlichen Betroffenheit, den potenziell gegebenen heterogeneren Interessenslagen und Zielen sowie der unterschiedlichen Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten der Betroffenen sowie den höheren Anforderungen, die bei Neighbourhood-

und Housing Improvement Districts an einen Interessensausgleich zu stellen sind, wurde für Hamburg vorgeschlagen, die positive Zustimmung im Verhältnis zum Zustimmungsquorum bei Business Improvement Districts zu erhöhen. Diese sollte die aktive Zustimmung von mindestens einem Drittel der Eigentümer der beteiligten Wohnungen umfassen. Das Negativquorum aus Gründen des Minderheitenschutzes könne übernommen werden. Stimmbe-rechtigt sein bezüglich der Zustimmung oder Ablehnung zur Einrichtung, über das vorgesehene Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie über den Aufgabenträger sollten lediglich die Eigentümer, wobei die Gewichtung der Stimmen sich nach Wohneinheiten richten sollte (vgl. Kreuz/Krüger/Wickel 2007: 18-19).

### **Beteiligung in der Umsetzungsphase**

Grundsätzlich vorgeschlagen werden in dieser Phase die zwingende Verpflichtung des Aufgabenträgers im städtebaulichen Vertrag (öffentlich-rechtlicher Vertrag) und die Einrichtung einer Lenkungsgruppe, welche die Konkretisierung und Umsetzung der jährlich aufzustellenden Maßnahmen- und Wirtschaftspläne des Aufgabenträgers zumindest kontrolliert. In dieser Lenkungsgruppe sollten auf alle Fälle die Eigentümer vertreten sein. Sind in dem Improvement District Mietwohnungen in einem erheblichen Umfang vorhanden und/oder die Belange von Mietern absehbar durch die vorgesehenen Maßnahmen erheblich berührt, sollten auch Vertreter dieser Gruppe Mitglieder der Lenkungsgruppe sein. Entsprechendes gilt auch für Gewerbetreibende bei Neighbourhood Improvement Districts. Der Aufgabenträger berichtet diesem Gremium über die Konkretisierung und Umsetzung der Maßnahmen- und Wirtschaftsplanung und der weiteren Beteiligung im Gebiet. Da die Eigentümer die Maßnahmen finanzieren, sollten sie auf jeden Fall den Vorsitz in der Lenkungsgruppe haben und die Mehrheit stellen. Die genauen Parameter der Einrichtung einer Lenkungsgruppe wie Größe und Art der Zusammensetzung sollten im abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag durch die Vertragsbehörde individuell festgelegt werden. Vorgesehen werden sollte ferner, dass bei Entscheidungen von grundlegender Bedeutung eine mehrheitliche Zustimmung der Lenkungsgruppe erforderlich sein sollte, wobei im Falle einer Nichteinigung zwischen Aufgabenträger und Lenkungsgruppe die Aufsichtsbehörde abschließend entscheiden und einzelne Mitglieder der Lenkungsgruppe oder den Aufgabenträger von ihren Aufgaben entpflichten können sollte. Eine derartige Konstituierung einer Lenkungsgruppe mit Beratungs-, Steuerungs-, und Kontrollfunktionen verankert den Grundgedanken der Initiative aus dem Gebiet ebenso wie die Beteiligung des Bezirks (in Hamburg) in der Lenkungsgruppe sowie die fachbehördliche Aufsicht über das Verfahren die Philosophie von Public Private Partnership oder Urban Governance. Möglich sei so eine Regulierung der Beteiligung nach Bedarf, je nach Grad der möglichen vorab getroffenen Definition der vorgesehenen Maßnahmen oder der vor diesem Hintergrund möglichen Beteiligung der relevanten Interessen und Akteure im



Vorfeld eines Neighbourhood oder Housing Improvement District-Einrichtungsverfahrens, dem Finanzvolumen, der Komplexität und dem zeitlichen Ablauf bei der Maßnahmenrealisierung und der Vielfalt der betroffenen Akteure und Interessen, die gegebenenfalls einen Interessenausgleich erfordert<sup>19</sup> (vgl. Kreuz/Krüger/Wickel 2007: 19-20).

### **2.3.5 Die vier Problembereiche: Verteilungs-, Kontributions- Entscheidungs- und Delegationsproblem**

Wie gezeigt wurde, hat schon der Bund durch seine Gesetzgebung und Begründung im Bezug auf private Initiativen zur Stadtentwicklung gewisse Anforderungen an eine von den jeweiligen Landesgesetzgebern zu findende gesetzliche Regelung zum Modell der Urban Improvement Districts geknüpft. Aufgrund theoretischer Überlegungen zum Modell kommen weitere Anforderungen hinzu, die es zu berücksichtigen gilt. Unter anderem müssen gesetzliche Lösungen zu vier Problembereichen gefunden werden, die grundsätzlich im Rahmen kollektiven Handelns bei Delegation auftreten, was beim Modell der Urban Improvement Districts der Fall ist<sup>20</sup>. Die diesbezüglichen abstrakt-theoretischen Grundlagen können hier nicht bis ins Detail ausgeführt, sondern nur in Ansätzen wiedergegeben werden. Dennoch sind sie auch für das Verständnis der Konstruktionslogik und (beabsichtigten) Funktionsweise des Modells wichtig. Eine an diesen Anforderungen orientierte Darstellung erlaubt auch eine leichtere Nachvollziehbarkeit der facettenreichen Materie (vgl. Abbildung Nr. 2.1: Rahmen der Konstruktionslogik & Funktionsweise von Urban Improvement Districts). Die Darstellung der konkreten landesgesetzlichen Lösung dieser vier Problembereiche erfolgt im Kontext der Darstellung der Hamburger Ausgestaltung des Modells der Urban Improvement Districts. Hier werden sie nachfolgend zunächst allgemein kurz erläutert.

Grundsätzlich treten im Rahmen kollektiven Handelns bei Delegation vier Problembereiche auf. Hierbei handelt es sich um das Verteilungsproblem, das Kontributionsproblem, das Entscheidungsproblem und das Delegationsproblem, für die es – neben weiteren Anforderungen – eine landesgesetzliche Regelung zu finden gilt<sup>21</sup> (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 25-36; Rettig 2008: 33). Insgesamt wird durch die wie auch immer ausgestaltete (gesetzliche) Lösung zu diesen vier Problematiken beim Modell der Urban Improvement

---

<sup>19</sup> In der Praxis in Hamburg werden je nach Umfang und Komplexität der (geplanten) Maßnahmen im Vorfeld der Einrichtung und begleitend zur Umsetzung von Business Improvement Districts Beteiligungsgremien geschaffen, die nach Zusammensetzung, Tagungshäufigkeit und Formalisierungsgrad den vorgeschlagenen Beratungs- und Beteiligungsformen sehr nahe kommen. Allerdings sind diese rein informeller Natur und werden nur privatrechtlich zwischen Aufgabenträger und Eigentümern vereinbart. Dies erscheint bezogen auf die rein wirtschaftlichen Belange bei Business Improvement Districts ausreichend (vgl. Kreuz/Krüger/Wickel 2007: 20).

<sup>20</sup> Vergleiche zur Aussage im letzten Satz: Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 25

<sup>21</sup> Die Reihenfolge der Darstellung ist hier beliebig gewählt. Hinweise auf eine in irgendeiner Form vorzunehmende Rangreihenfolge der Problembereiche konnte in der Literatur nicht ausgemacht werden.

Districts das Verhältnis zwischen den Akteuren Staat, Aufgabenträger und Betroffene geregelt.

### **Verteilungsproblem**

Zunächst geht es innerhalb des Verteilungsproblems um zwei Aspekte. Es muss geregelt werden, wie die von einem Urban Improvement District geplanten Maßnahmen vom Grundsatz her finanziert werden sollen und wie die zu erwartenden Gesamtkosten aufgrund einer festzulegenden Bemessungsgrundlage auf die potenziellen Nutznießer der Maßnahmen des Urban Improvement Districts gerecht zu verteilen sind (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 26; Rettig 2008: 33).

### **Kontributionsproblem**

Innerhalb der Lösung des Kontributionsproblems wird beim Modell der Urban Improvement Districts in der Zwangsvariante der Trittbrettfahrerproblematik begegnet, indem der Kreis der Zahlungsverpflichteten festgelegt wird (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 26; Rettig 2008: 33). Letztlich besteht aufgrund der beim Modell der Urban Improvement Districts „gefundenen“ Finanzierungsart für die Zwangsvariante innerhalb des Verteilungsproblems eine direkte Rückkopplung zwischen Kontributions- und Verteilungsproblem. Diese steht vom Grundsatz her außerhalb der landesgesetzlichen Grundlagen des Modells.

### **Entscheidungsproblem**

Auch zwischen dem Entscheidungs- und Delegationsproblem lassen sich einige rückkopplende Bezüge ausmachen. Grundsätzlich hat das Entscheidungsproblem zwei Dimensionen. Zunächst geht es um die Frage, wie die Entscheidung, ob ein Urban Improvement District eingerichtet wird, überhaupt zustande kommt, wer also diesbezüglich abstimmungsberechtigt ist und welcher Anteil der Betroffenen zustimmen muss beziehungsweise der Einrichtung nicht widersprechen darf (konstitutionelle Ebene). Es geht hier also um Fragen rund um die gesetzlichen Regelungen bezüglich der Zustimmung- und Ablehnungsquoten<sup>22</sup>.

Die zweite Dimension des Entscheidungsproblems (subkonstitutionelle Ebene) dreht sich um die Frage, wie die Entscheidungsfindung der vom angestrebten Urban Improvement District Betroffenen grundsätzlich erfolgen soll. Zentrales Element ist hier der auszuarbeitende Maßnahmen- und Finanzierungsplan. Es kann ja grundsätzlich vorkommen, dass auch nach der Einrichtung des Districts ein mehr oder minder großer Entscheidungsbedarf besteht, bei-

---

<sup>22</sup> Nicht näher thematisiert wird hier die Frage, inwiefern die Ausgestaltung der Regelungen zu den Positiv- und Negativquoten beim Hamburger Modell ausreichende demokratische Legitimation im Sinne des Demokratieprinzips des Artikels 20 Absatz 2 Grundgesetz für die Tätigkeit des Aufgabenträgers vermittelt.

spielsweise um flexibel auf zuvor nicht absehbare Probleme zu reagieren. Diesem Aspekt ist bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Regelungen zum Instrument ebenfalls Rechnung zu tragen. Kurz ausgedrückt geht es beim Entscheidungsproblem um die Frage, wer über die Einrichtung und andere den konkret eingerichteten District betreffende Fragen entscheidet und wie dieser Entscheidungs(findungs)prozess abläuft (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 26; Rettig 2008: 33).

### **Delegationsproblem**

Das ebenfalls zu lösende Delegationsproblem steht in engem Zusammenhang mit dem Prinzipal-Agents-Problem<sup>23</sup>. Hierbei handelt es sich um ein Delegations- bzw. Vertretungsproblem. Eine Gruppe von Individuen (Prinzipale) setzt einen oder mehrere Vertreter (Agenten) ein, der/die die Interessen der Gruppe vertreten soll(en). Aufgrund der Delegation treffen die Agenten stellvertretend für die Prinzipale Entscheidungen. Es besteht für den oder die entscheidungsbefugten Vertreter also die Möglichkeit, anstatt ausschließlich die Interessen der sie oder ihn einsetzenden Gruppe auch oder gar vorrangig eigene Interessen zu verfolgen, die nicht im Einklang mit dem erteilten Vertretungsauftrag stehen. Durch entsprechende gesetzlich geregelte Kontrollmechanismen muss der beschriebenen latenten Gefahr einer „falschen“ Vertretung auch beim Modell der Urban Improvement Districts durch den Landesgesetzgeber begegnet werden (vgl. Handelskammer Hamburg 2004: 23-24 und 26; Rettig 2008: 33).

Aus übergeordneter Sicht besteht die Rückkopplung zwischen dem Entscheidungs- und Delegationsproblem darin, dass diesbezüglich zu treffende (gesetzliche) Regelungen den Anforderungen des Demokratieprinzips (gemäß Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz) gerecht werden müssen. Gleichzeitig wird mit der Implementation des Modells der Urban Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland Neuland betreten. Aufgrund der originären Konstruktions- und Funktionslogik des Instrumentes der Business Improvement Districts und den Special Assessments im Ausland, hier vor allem in den USA und dem damit im Zusammenhang stehenden Versuch, diese bei der Übertragung des Modells nach Deutschland quasi zu „importieren“, befindet sich das Modell der Urban Improvement Districts an vorderster Front der Privatisierungsdiskussion. Diese steht in direktem Zusammenhang mit dem Wandel des Staatsverständnisses „weg von der Diktion und hin zur Kooperation“ und findet wiederum seinen Niederschlag auch im Kontext der Debatte um die Einordnung des Modells in Public Private Partnership und/oder (Urban) Governance. In diesem Zusammenhang ist vor allem

---

<sup>23</sup> Das Prinzipal-Agents-Problem wurde ursprünglich im Zusammenhang mit der Theorie der Firma entwickelt und beschreibt das Verhältnis zwischen Management und Eigentümern eines Unternehmens (vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004: 24).

zu beachten, dass mit dem Aufgabenträger aufgrund der Ausgestaltung des Modells der Urban Improvement Districts ein vollkommen neuer Akteur die deutsche Verwaltungslandschaft betritt (vgl. u.a. Kersten 2007; Rettig 2008; Schuppert 2007).

### **2.3.6 Transaktionskostenvorteil und Lösung der Trittbrettfahrerproblematik**

Die Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts wirft vom Grundsatz her auch die Frage auf, warum gerade dieses zum Beispiel für eine anstehende Aufgabe der Attraktivitätssteigerung von Wohnquartieren überhaupt ausgewählt werden sollte, da ja auch etablierte traditionelle formelle und informelle Instrumente mit mehr Erfahrungshintergrund hierfür zur Verfügung stehen<sup>24</sup>. Betrachtet man die Bereitstellung der mittels Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts zu erzeugenden Güter aus der Perspektive der so genannten Neuen Institutionenökonomie (als einen adäquaten Theoriezugang), so ist diesem Modell eine grundsätzliche Überlegenheit in der Lösungskompetenz gegenüber bisher verfolgten Ansätzen einer kooperativen Quartiersentwicklung zuzusprechen<sup>25</sup>. Insofern zeichnet sich dieses Modell durch eine instrumentelle Überlegenheit aus. Dies darf per se aber nicht dazu führen, dieses Modell unter Aufwand-Nutzen-Gesichtspunkten als Patentrezept zur Lösung jeglicher Problem- und Akteurskonstellationen in der Quartiersentwicklung anzusehen, da unter Aufwand-Nutzen-Gesichtspunkten auch andere und nicht gesetzlich geregelte Formen von Standortgemeinschaften sinnvoll sein können. Daher ist es notwendig, die Einsatzbedingungen von Urban Improvement Districts aufgrund einer reflektierten Auseinandersetzung mit dessen Potenzialen, Einsatzmöglichkeiten und Voraussetzungen realistisch einzuordnen (vgl. Heinze 2007: 17 und 19).

### **Schlüsselprobleme der Quartiersentwicklung**

Aus theoretischer Sicht hat die innerstädtische Quartiersentwicklung hinsichtlich ihrer Produktionsbedingungen mit zwei Schlüsselproblemen zu „kämpfen“. Zum einen ist unter Rückgriff auf den Begriff Staatsversagen die klassische kommunalpolitische Interventions- und Regelungspraxis aufgrund unzureichender Instrumente, der Heterogenität der lokalen Akteurslandschaft und der zu bewältigenden Steuerungsaufgaben in vielen Bereichen überfordert, da wichtige Einflussgrößen und Ressourcen der Quartiersentwicklung auf eine größere Zahl von Akteuren verteilt sind. Der Versuch, an dieser Stelle durch Aushandlung wechselseitig bindender Entwicklungsvereinbarungen das Steuerungsdefizit hoheitlicher Lösungen aufzufangen, stößt hierbei selbst auf Probleme. Konkret bestehen diese in der Gemengelage

---

<sup>24</sup> Vergleiche hierzu die Ausführungen in Kapitel 2.3.4

<sup>25</sup> Heinze verwendet in seinen Ausführungen durchgängig den Begriff BID, ergo Business Improvement District. Seiner Argumentation ist zu entnehmen, dass er damit auch auf die Hamburger Zwangsvariante des Modells der Urban Improvement Districts abstellt (vgl. Heinze 2007: 17-22). Aus diesem Grund wird hier nachfolgend der Begriff Urban Improvement District verwendet.

aus zum Teil gemeinsamer, teils divergierender Interessen, Informationsasymmetrien, verschiedenen Wahrnehmungsmustern und oft auch negativen Vorerfahrungen und daraus resultierenden Vorbehalten gegenüber einer Zusammenarbeit für zukunftsfähige Lösungen, die für einen Standort nur gemeinsam produziert werden können. Sollen in einer solchen Situation Kooperationen angebahnt werden, um örtliche Ressourcen im Sinne einer einvernehmlichen Lösung zu bündeln, ist mit beachtlichen Reibungsverlusten zu rechnen, die von der Neuen Institutionenökonomik mit dem Begriff Transaktionskosten beschrieben werden. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Errichtung und der Erhalt von Institutionen prinzipiell Kosten verursacht. Unter Institutionen in einem weiteren Sinne werden Vereinbarungen zu Regeln, Verfahren, Organisationen etc. verstanden. Transaktionskosten entsprechen dem zufolge dem Such- und Informationsaufwand zur Anbahnung von Vereinbarungen, dem Verhandlungs- und Entscheidungsaufwand bei deren Abschluss und dem Überwachungs- und Durchsetzungsaufwand im Zuge der Erbringung vereinbarter Leistungsverpflichtungen (vgl. Heinze 2007: 17-18).

### **Olson-Dilemma**

Hinzu kommt, dass die typischen Produkte des Quartiersmanagements als „Kollektivgüter“ im Sinne Mancur Olsons beschrieben werden können. Beispiele hierfür sind auch typische Maßnahmen im Rahmen von Urban Improvement Districts wie Baumaßnahmen im öffentlichen Raum, Sauberkeitsaktionen oder Werbemaßnahmen. Bei der Erzeugung dieser Güter fallen die individuelle und die kollektive Rationalität auseinander, da es für die Gemeinschaft zwar rational ist, über diese kollektiven Güter zu verfügen, für jeden Akteur es aber gleichwohl individuell rational ist, sich nicht an deren Bereitstellung zu beteiligen. Hintergrund hierfür sind die Kriterien Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Nutzen als Kennzeichen (lokaler) öffentlicher Güter. In Folge dessen besteht eine große Wahrscheinlichkeit des Ausbleibens eines finanziellen Engagements, so dass sich die Quartiersentwicklung im „Olson-Dilemma“ verfängt und es zum Marktversagen kommt (vgl. Heinze 2007: 18).

### **Praxiserfahrungen**

Dieser Umstand wird auch in der Praxis durch repräsentative Untersuchungen von Werbegemeinschaften auf freiwilliger Basis bestätigt. Diese sind durch ein regelmäßiges „Auf und Ab“ hinsichtlich Mitgliederentwicklung, Finanzausstattung und Anzahl der Aktivitäten gekennzeichnet. Zuwächse sind vorwiegend durch das Vorhandensein engagierter Vorstandsmitglieder bedingt, die - theoretisch betrachtet - durch ihr überproportionales Engagement die Transaktionskosten der Zusammenarbeit und damit der Bereitstellung der kollektiven Güter senken. Professionell geführte Modelle sind diesbezüglich zwar als Evolutionssprung zu bezeichnen, arbeiten gleichwohl aber auch immer nur mit begrenzten Möglichkeiten. Ins-

besondere die Verstetigung von Vereinbarungen und die Sicherstellung ihrer Verlässlichkeit und Belastbarkeit können als Schwachpunkte bezeichnet werden. Das etablierte Instrumentarium greift zu kurz, da dem Management die Möglichkeiten fehlen, um Akteure vom Trittbrettfahren abzuhalten oder Vertrauensbrüche durchgreifend zu sanktionieren, so dass solche Vereinbarungen sukzessive abbröckeln. Vor allem aber bleibt ihre Bündelungswirkung wegen des Fehlens der Trittbrettfahrer-Ressourcen weit hinter den eigentlichen Möglichkeiten zurück (vgl. Heinze 2007: 18).

### **Überlegenheit in der Lösungskompetenz**

Die grundsätzliche Überlegenheit in der Lösungskompetenz des Modells der Urban Improvement Districts gegenüber anderen Ansätzen einer kooperativen Quartiersentwicklung liegt im als Doppelleffekt zu bezeichnenden Mechanismus von Urban Improvement Districts in ihrer Zwangsvariante. Herkömmliche Standortkooperationen haben vor allem das Problem, dass die gemeinsam getroffenen Vereinbarungen im Normalfall nicht sanktionsbewährt und deshalb nicht viel mehr als bloße Absichtserklärungen sind. Die Gruppe der Trittbrettfahrer, die sich erst gar nicht am Zustandekommen der Vereinbarungen beteiligt, ist auch nicht durch Gesten mit Symbolkraft von Seiten der öffentlichen Hand zu beeindrucken. Genau an dieser Stelle greift der Mechanismus in doppelter Weise. Er unterstützt die Selbstbindung der lokalen Akteure in den Quartieren, indem eine Satzung (oder wie in Hamburg eine Rechtsverordnung) einmal getroffene Vereinbarungen rechtlich absichert und insofern die Transaktionskosten für die Gruppe der vom Grundsatz her kooperationswilligen für die Bereitstellung der Leistungen senkt. Dies gilt ganz konkret für den Überwachungs- und Durchsetzungsaufwand im Zuge der Erbringung von Leistungsverpflichtungen. Hinzu kommt, dass schon vor der eigenen Mittelzusage verbindlich vorausgesagt werden kann, dass sich bei Rechtskraft des Districts auch alle anderen Beteiligten dauerhaft an die Verpflichtung halten werden (müssen). Die Antizipation dieses Effektes steigert somit die Bereitschaft, sich auf die Vereinbarung einzulassen und senkt in diesem Punkt bereits beim Abschluss des konkreten Programms den Verhandlungsaufwand. Sollte trotz der abgesenkten Transaktionskosten bei einem Teil der Akteure der Wille zur Selbstbindung fehlen, stellt der Ansatz ein Instrument mit hoher Fremdbindungswirkung dar. Die Anliegergemeinschaft erhält die Chance, gemeinsamen Nutzen gemeinsam zu erzeugen. Deshalb bietet dieses Modell eine probate Lösung für das „Olson-Dilemma“ des kooperativen Innenstadtmanagements bei der Bereitstellung kollektiver Güter. Somit ist zumindest aus theoretischer Sicht der Neuen Politischen Ökonomie die organisatorische Überlegenheit des Ansatzes für die Standortentwicklung in Innenstädten nachweisbar (vgl. Heinze 2007: 18-19).

### **2.3.7 Rahmenbedingungen eines sinnvollen Einsatzes von Urban Improvement Districts**

Aus theoretischer Sicht ist erkennbar, dass die Anbahnung und Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts nicht umsonst funktioniert, da Transaktionskosten entstehen<sup>26</sup>. Der reguläre Einrichtungsaufwand für einen Urban Improvement District ist sogar beachtlich. Zu erwähnen sind hier die eigenverantwortliche Aufgabe der Initiative, neue Akteure durch Ansprache sowie Informations- und Überzeugungsarbeit zu akquirieren, da das Widerspruchsquorum in Form des Widerspruchsverzichts vergleichsweise hoch ist. Dies erfordert die Anwendung zeitintensiver weicher Strategien. Hinzu kommt die notwendige Einbeziehung der vor Ort Betroffenen wie beispielsweise Anwohner oder auch ansässiger Vereine. Ebenso erfordert die zu leistende Informations- und Überzeugungsarbeit eine gewisse Gesetzes- und Verfahrenkenntnis. Auch werden aufgrund der (möglichen) Programmtiefe und Programmqualität in der Regel die Anforderungen an die Vorarbeiten im Vergleich zu bisherigen Konzepten auf freiwilliger Basis bei weitem überstiegen. Immerhin fungiert das auszuarbeitende Maßnahmen- und Finanzierungskonzept als Basis der finanziellen Belastungskalkulation der Betroffenen. Dem zufolge ist der diesbezügliche Ausarbeitungsaufwand in der Vor-Gründungs-Phase beispielsweise schon hinsichtlich dieses verbindlichen Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes sehr hoch. Auch die Regelung zur Verteilung des Budgetvolumens erfordert ein gewisses Maß an Kommunikationsgeschick. Hinzu kommt das Erfordernis einer sorgfältigen Ausarbeitung der Parameter für die Zusammenarbeit inklusive der Modalitäten einer möglichen Konfliktbewältigung mit dem Aufgabenträger (vgl. Heinze 2007: 19; Wiezorek 2006: 15).

Gleichwohl verspricht ein bereits etablierter Urban Improvement District in der Zwangsvariante im Vergleich mit anderen Ansätzen einen hohen Transaktionskostenvorteil, und zwar auch im Zusammenhang mit einer angestrebten Optimierung bei der Bereitstellung kollektiver Güter. Aus Plausibilitätsüberlegungen sollten die konkret betroffenen Akteure daher bei Einrichtung eines Districts eine Kosten-Nutzen-Abwägung über dessen Einrichtung vornehmen. Hier ermöglicht die theoretische Sicht der Neuen Politischen Ökonomie zumindest die Identifikation grober Ausgangskonstellationen, die die Anwendung des Urban Improvement District - Mechanismus instrumentell als besonders geeignet erscheinen lassen, so dass der (vermehrte) Aufwand seiner Einrichtung in Form zunächst erhöhter Transaktionskosten durch dessen längerfristigen Nutzen quasi überkompensiert wird. Diese Ausgangskonstellationen beziehen sich auf die Größe der Gruppe der zu organisierenden betroffenen Eigentümer, die

---

<sup>26</sup> Heinze verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Pionierarbeit der ersten Improvement Districts in der Zwangsvariante sowie die hierbei (gegenwärtig noch) zu tragenden Rechtsrisiken (vgl. Heinze 2007: 19).

finanzielle und eigeninteressenbasierte Leistungsstärke der Akteure, die Länge der angestrebten oder notwendigen Kooperation, die Höhe des Kostenvolumens des geplanten Urban Improvement Districts in Verbindung mit der Intensität der vereinbarten gegenseitigen Verpflichtungen und deren Absicherung (Planungssicherheit) sowie die Komplexität der angestrebten umzusetzenden Maßnahmen (vgl. Heinze 2007: 19-20).

### **Gruppengröße**

Vom Grundsatz her steigt mit zunehmender Zahl der zu bündelnden Einzelinteressen das Defizit in der Bereitstellung von Kollektivgütern. Der Aufwand der Gründung eines Urban Improvement Districts rechtfertigt sich eher bei der Erfordernis einer Organisation mittlerer bis größerer Quartiere. Kleinere Akteursgemeinschaften mit hoher sozialer Kontaktdichte und dem zufolge auch Kontrolle können auch auf freiwilliger Basis gute Erfolge erzielen. Ein konkreter Nutzen-Break-Even-Point hinsichtlich der Anzahl kann nur individuell bestimmt werden. Erfahrungswerte deuten hier auf eine Mindestanzahl von 20 bis 30 Parteien hin. Als Obergrenze sollten zunächst aufgrund der Neuartigkeit des Modells maximal 200 (Immobilien-)Parteien angesetzt werden (vgl. Heinze 2007: 20).

### **Finanzielle Leistungsstärke und Engagement**

Bei einer homogenen Anliegerstruktur ist der Umfang der Kollektivgutbereitstellung bei leistungsfähigen Akteuren und ggf. vorhandenen, besonders aktiven Schlüsselakteuren leichter als bei eher schwächeren Akteurskonstellationen. Ein Urban Improvement District ist aber in der Lage, das Organisationsdefizit eher kleinteiliger und heterogener Strukturen zu kompensieren, da er die Akteure der Obhut eines Aufgabenträgers überverantwortet. Dieser stellt dann als gemeinsamer, finanziell gut ausgestatteter Quartiersdienstleister auch ein funktionales Äquivalent zur Rolle der genannten Schlüsselakteure dar (vgl. Heinze 2007: 20).

### **Dauer der angelegten Kooperation**

Urban Improvement Districts spielen im Vergleich zu freiwilligen City- und Standortgemeinschaften bei längerfristig angelegten Kooperationen ihre Vorteile aus. Improvement Districts mit Maximallaufzeit von fünf Jahren sind des Weiteren gegenüber eher kurzfristigen Initiativen deswegen im Vorteil, da sich der erwähnte erhebliche Einrichtungsaufwand über eine längere Zeit amortisieren kann. Zahlreiche Beispiele belegen, dass sich gemeinsame Einmalinvestitionen auch ohne den Aufwand einer gesetzlich verankerten Kooperationslösung realisieren lassen (vgl. Heinze 2007: 20).



### **Höhe der individuellen Dauerbelastung und Spezifitätsgrad**

Da abseits von Einmalinvestitionen die Kooperations- und Investitionsbereitschaft von Akteuren mit der Höhe der individuellen Dauerbelastung und dem Spezifitätsgrad der Investition bei freiwilligen klassischen Quartierszusammenschlüssen absinkt, sind Urban Improvement Districts in der Zwangsvariante für Programme prädestiniert, die ein hohes Kostenvolumen gekoppelt mit Planungssicherheit erfordern. Sie stabilisieren zunächst die Einnahmesituation für die Quartiersarbeit und verteilen die Kosten gerechter. Hinzu kommt, dass sie auch die Mittelausstattung verbessern. Die Budgetsummen bisheriger angelaufener Improvement Districts lägen höher als die ihrer (auf Freiwilligkeit basierenden) Vorläuferorganisationen oder vergleichbarer Standortgemeinschaften auf freiwilliger Basis (vgl. Heinze 2007: 20).

### **Komplexität und Strukturbezogenheit der Programme**

Komplexe und strukturbezogene Programme haben es in freiwilligen klassischen Zusammenschlüssen schwer, überhaupt in Erwägung gezogen zu werden. Gründe hierfür sind fehlende Finanzmittel und der Erwartungsdruck, was zur kritisierten Kurzatmigkeit des City- und Standortmarketings führt. Ist ein Urban Improvement District erst einmal eingerichtet, besteht die Möglichkeit für die handelnden Akteure, sich dem Erwartungsdruck zumindest vorübergehend zu entziehen und somit auch strukturelle Fragen auf Quartiersebene anzugehen. Der Ansatz ist für die Bereitstellung dieser strukturbezogenen Kollektivgüter zum gegenwärtigen Zeitpunkt alternativlos (vgl. Heinze 2007: 20).

### **Weitere Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Gründungsverfahrens**

Hinzu kommen weitere Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Gründungsverfahren. Voraussetzung ist neben einem gewissen Maß an privater Initiative und sozialer Kompetenz vor Ort ein nicht allzu intensiver Problemdruck im Quartier, die Lösbarkeit des Problems durch Bündelung von Geldmitteln, das Vorhandensein einer grundsätzlichen Interessenshomogenität beziehungsweise eines tragfähigen Zielkonsens sowie die enge Verzahnung mit der kommunalen Quartiersarbeit (vgl. Heinze 2007: 20-21).

### **Intensität der privaten Initiative, Schlüsselakteure**

Zentrale Voraussetzung für die Gründung eines Urban Improvement Districts ist ein gewisses Maß an privater Initiative vor Ort. Hierbei ist es vom Grundsatz her egal, wer den Anstoß zur Gründung gibt; die Initiative oder die öffentliche Hand, Kammern oder Verbände. Letzteres scheint sogar aufgrund des dort vorhandenen Know-hows sinnvoller. Wichtiger ist aber eher auch, dass der „Zündfunke“ auf wichtige Schlüsselakteure des Quartiers überspringt und sich diese die Initiative in gewisser Weise aneignen und zu einer handlungsfähigen Gruppe zusammenfinden (vgl. Heinze 2007: 20).

### **Finanzielles Potenzial**

In Quartieren mit hohen (Laden-)leerstandsquoten oder niedrigem und sinkendem Mietniveau haben die Immobilieneigentümer oft nicht (mehr) genügend finanziellen Spielraum, um ein nennenswertes Budget bilden zu können. Hinzu kommt der Mangel an Möglichkeiten zur Mietsteigerung oder sonstiger Kostenumlage aufgrund der finanziell von der Tendenz her eher schwächeren Mieterstruktur<sup>27</sup> (vgl. Heinze 2007: 20).

### **Hinreichende quartiersimmanente Selbstheilungskräfte**

Urban Improvement Districts sind darauf angelegt, die anstehenden Aufgaben letztlich aus eigener Kraft zu lösen. Diese Möglichkeit stößt in Gebieten mit eher starkem Problemdruck beispielsweise in Form eines eher höheren Sanierungs- und Investitionsbedarfs schnell an faktische und gesetzliche<sup>28</sup> Grenzen. In solchen Quartieren ist die Anwendung flankierender Programme der öffentlichen Hand vonnöten (vgl. Heinze 2007: 21).

### **Finanzielle Lösbarkeit des Kernproblems**

Sinnvoll eingesetzt sind Urban Improvement Districts dann, wenn das Kernproblem des Quartiers über die Bündelung von finanziellen Mitteln für Investitionen gleich welcher Art lösbar ist. Andere Fragen der Kooperation sind einer Regelung über einen Urban Improvement Districts zumindest nicht unmittelbar zugänglich (vgl. Heinze 2007: 21).

### **Grundsätzliche Interessenhomogenität**

Weitere Voraussetzung für einen Erfolg ist eine grundsätzliche Interessenhomogenität oder ein vorhandener tragfähiger Zielkonsens im Quartier. Obwohl der Mechanismus der Urban Improvement Districts darauf angelegt ist, die Kollektivgutbereitstellung notfalls mit Zwang durchzusetzen, sollte die Gruppe der Widersprechenden nicht zu groß sein, da abgesehen von rechtlichen Fragen der Transaktionskostenaufwand für die Einrichtung und den Betrieb zu hoch sein könnte. Diese Negativvoraussetzung scheint am ehesten in großen und stark nutzungsgemischten Bereichen mit viel Wohneigentum gegeben. Dies erfordert einen möglichst strukturhomogenen Zuschnitt bei der Gebietsabgrenzung in sachlicher Hinsicht. In personeller Hinsicht scheint eine Negativvoraussetzung am ehesten gegeben, wenn vorhandene (freiwillige) Quartierszusammenschlüsse bei der Gründung unberücksichtigt bleiben (vgl. Heinze 2007: 21)

---

<sup>27</sup> Aus diesem Grunde ist in New York als der „BID-Hauptstadt der Welt“ (vgl. Wiezorek 2004) die Leerstandsquote von 20% genannt, bis zu der ein Business Improvement District überhaupt eingerichtet werden sollte.

<sup>28</sup> Im Hamburger Landesgesetz ist diesbezüglich bspw. eine Kappungsgrenze von 10% des jeweiligen Einheitswertes als Obergrenze für die Sonderabgabe festgesetzt. Vergleiche hierzu § 7 Absatz 1 des Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen.

### **Verzahnung mit der kommunalen Quartiersarbeit**

Um Planungskonflikte zu vermeiden, bedarf es einer engen Verzahnung der Tätigkeiten im Rahmen des Urban Improvement Districts mit denen von kommunaler Seite im Quartier. So lassen sich Konflikte vermeiden und Synergien erzeugen. Voraussetzung dafür ist ein beiderseitiges kooperatives Planungs- und Managementverständnis ebenso wie eine exakte Fixierung der kommunalen Basisleistungen. Dies verhindert dann auch das „Trittbrettfahren der Kommune“ und sichert den Einsatz des Improvement Districts für „On-Top-Leistungen“ (vgl. Heinze 2007: 21).

### **Ergänzungen, Varianten und Alternativen**

Sollte die gesamte Transaktionskostenbilanz des Einsatzes von Urban Improvement Districts im Vergleich zu klassischen Vorgehensweisen (wahrscheinlich) eher negativ ausfallen, sollten Ergänzungen, Varianten und Alternativen zumindest in Erwägung gezogen werden. Dies kann beispielsweise bei der Notwendigkeit der Organisation vergleichsweise kleiner oder sehr großer Akteursgruppen, simpleren Programmen mit geringem notwendigem Finanzvolumen oder bei größeren (Einzel-)Investitionen mit kürzerer Laufzeit der Fall sein. Aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie besteht die Möglichkeit, diese nicht gesetzesbasierten freiwilligen Ansätze von Standortgemeinschaften zu optimieren (vgl. Heinze 2007: 21).

### **Niedrigschwellige Zwangsmittel**

Möglich ist z.B. die Anwendung niedrigschwelliger Zwangsmittel durch Abschluss von Entwicklungsverträgen, so dass Abweichungen juristisch im Vergleich zu unverbindlichen Vereinbarungen sanktionierbar sind. Dieser Ansatz zielt vorwiegend auf die Gruppe der grundsätzlich gutwilligen Akteure und bietet ihnen eine Möglichkeit, sich gegenseitig stärker zu verpflichten (vgl. Heinze 2007: 21).

### **Positive selektive Anreize**

Des Weiteren besteht die Möglichkeit der Schaffung so genannter positiver selektiver Anreize. Gemeint sind hiermit individuelle finanzielle Zusatznutzen nur für den Kreis der kooperierenden Akteure, beispielsweise durch Vergünstigung beim gemeinsamen Einkauf von Leistungen (vgl. Heinze 2007: 21-22).

### **Kopplung des Leistungsumfangs**

Eine weitere Möglichkeit zur Optimierung besteht in der Kopplung des Leistungsumfangs der öffentlichen Hand an den Organisationsgrad eines Quartiers. Grundsätzlich in Frage kommen hierfür sämtliche denkbaren öffentlichen Investitionen. Die Belohnung der Erbringung eines gewissen Maßes an privaten Leistungen zur Quartiersentwicklung verbindet den öf-

fentlichen und privaten Nutzen und wirkt über die gegenseitige soziale Kontrolle innerhalb des Quartiers (vgl. Heinze 2006: 22).

Problematisch an diesen drei Strategien ist aber, dass sie die Transaktionskosten und das Ausmaß des Trittbrettfahrens zwar senken, aber nicht beseitigen. Sollte ein Urban Improvement District nach oben genannten Kriterien (wahrscheinlich) sinnvoll sein, sollte dieses Instrument aber grundsätzlich die erste Wahl sein (vgl. Heinze 2007: 22).

### **2.3.8 Zur Ausschreibungspflichtigkeit des Einrichtungsvorgangs eines Urban Improvement Districts aufgrund des Vergaberechts**

Hinsichtlich der Grenzen einer Übertragung des Einsatzes des Modells für den Wohnungsrückbau ist auch die Frage nach der Ausschreibungspflichtigkeit des Einrichtungsvorgangs eines Urban Improvement Districts aufgrund des Vergaberechts wegen des hiermit verbundenen zusätzlichen Aufwands von Bedeutung. Das Vergaberecht ist vom Grundsatz her recht breit gestreut. Es existieren sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene vergaberechtliche Bestimmungen. Ganz grundsätzlich ist der Anwendungsbereich des Vergaberechts eröffnet, wenn das öffentlich-rechtliche Auftragswesen betroffen ist, insofern also ein öffentlicher Auftraggeber am Markt bestimmte Bauleistungen, Güterlieferungen oder sonstige Leistungen nachfragt. Das Vergaberecht stellt hierfür bestimmte Anforderungen an den Beschaffungsvorgang und formalisiert diesen. Es dient im Rahmen der Überlassung einer Aufgabenwahrnehmung von der öffentlichen Hand an Private (Privatisierung) dazu, alle diejenigen, die sich hieran beteiligen wollen, die gleichen Wettbewerbschancen einzuräumen. Sollte die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung beim Modell der Urban Improvement Districts auf den Aufgabenträger ausschreibungspflichtig sein, kämen neben diesem einen beauftragten Aufgabenträger grundsätzlich auch andere potenzielle Aufgabenträger in Betracht. Zu klären ist ferner, ob die Ausschreibungspflicht auch für die vom Hamburger Landesgesetzgeber vorgesehene Möglichkeit der Vergabe von Einzelaufträgen vom Aufgabenträger an Dritte besteht. Sollte die Ausschreibungspflicht für einen der beiden Fälle oder gar für beide bestehen, wäre auch die Flexibilität bei der Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts stark eingeschränkt, da die Durchführung eines Vergabeverfahrens finanzielle, personelle und zeitliche Kapazitäten<sup>29</sup> in Anspruch nimmt und der Vorteil gegenüber der staatlichen Aufgabenwahrnehmung in Form einer schnellen und direkten Handlungsfähigkeit verloren ginge (vgl. Rettig 2008: 149-150).

---

<sup>29</sup> Dieser Aspekt wäre vor allem bei Urban Improvement Districts mit kleinerem Budget von Bedeutung, was gerade auch im Kontext des Wohnungsrückbaus eher der Fall ist.

Ob die Errichtung eines Urban Improvement Districts ein ausschreibungspflichtiger Vorgang ist, hängt entscheidend davon ab, wie die Konstruktion des Districts rechtlich und verwaltungswissenschaftlich zu interpretieren ist. Sollte es sich hierbei vorrangig um eine Erscheinungsform von Public Private Partnership handeln, die durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet wird, so ist die vergaberechtliche Ausschreibungspflicht nicht zu verneinen. Handelt es sich bei der Einrichtung eines Urban Improvement Districts aber eher um eine eigengeartete Form von Urban Governance, die als hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation zu qualifizieren ist, so ist das Vergaberecht (wohl) schon vom Grundsatz her nicht anzuwenden. Von Bedeutung in diesem Kontext ist ferner die Frage, ob die Konstruktion der Rechtsvorgänge zur Einrichtung eines Urban Improvement Districts eher formal-rechtlich oder eher funktional zu betrachten sind<sup>30</sup> (vgl. Schuppert 2007: 57).

In der Literatur herrscht bezüglich der vergaberechtlichen Ausschreibungspflichtigkeit der Einrichtung eines Urban Improvement Districts zumindest keine Einheitlichkeit. Schuppert kommt in seinem Rechts- und Verwaltungswissenschaftlichen Gutachten zum Hamburger Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz in seiner Entwurfsfassung (also Neighbourhood und Housing Improvement Districts betreffend) zum Ergebnis, dass es sich bei der Gründung eines Urban Improvement Districts nicht um einen vergaberechtlichen Beschaffungsvorgang handelt, sondern um die hoheitliche Flankierung eines Aktes privater Selbstorganisation. Hierbei tritt die Freie und Hansestadt Hamburg zwar formal-rechtlich durch den Abschluss des zwingend vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Vertrags mit dem Aufgabenträger und die Tötigung von Finanztransfers im Zuge der Abgabenerhebung in den Vordergrund, funktional betrachtet gewährleistet sie aber lediglich die Funktionsfähigkeit des Urban Governance Modells (vgl. Schuppert 2007: 63).

Auch Kersten kommt im Zuge einer grundsätzlichen Betrachtung von Business Improvement Districts zum gleichen Ergebnis. Da der Aufgabenträger kein vom Staat bestellter Unternehmer sei und da seine Bestellung und Interessenbindung auf einer privaten Initiative beruht, liegt aufgrund des Nichtvorliegens eines staatlichen Beschaffungsvorgangs auch kein öffentlicher Auftrag im Sinne des § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor, so dass das Vergaberecht bei der Bestellung des Aufgabenträgers nicht greift (vgl. Kersten 2007: 126).

Auch Hellermann und Hermes kommen in ihrem Gutachten zur rechtlichen Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts zum selben Ergebnis. Sie argumentieren,

---

<sup>30</sup> Gemeint ist hiermit die Art der vorgefundenen Privatisierung (formale oder funktionelle Privatisierung).

dass es für öffentliche Aufträge im Sinne des Vergaberechts kennzeichnend ist, dass ein Beschaffungsvorgang vorliegt. Einen solchen Beschaffungscharakter hat die Verpflichtung des Aufgabenträgers durch die Freie und Hansestadt Hamburg durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag aber nicht. Sie dient lediglich dazu, die (Selbst-)Verpflichtung des Aufgabenträgers gegenüber den zur Zahlung verpflichteten Quartiersansässigen rechtlich abzusichern. Auch leistet der Aufgabenträger bei wertender Betrachtung nicht an die Freie und Hansestadt Hamburg als „Vertragspartnerin“, sondern er erbringt seine Leistungen für die Quartiersansässigen und in eigenem Interesse (vgl. Hellermann/Hermes 2004: 101-102).

Lediglich Rettig kommt in seiner allgemein gehaltenen Betrachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Modell der Business Improvement Districts zum Ergebnis, dass die Einschaltung des Aufgabenträgers durch die Gemeinde dem Anwendungsbereich des Vergaberechts unterfällt. Hauptgrund hierfür ist die Klassifizierung der durchzuführenden Aufwertungsmaßnahmen (konkret) eines Business Improvement Districts als Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Aus diesem Grund verbleibt eine Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand für die Durchführung der Aufwertungsmaßnahmen. Somit ist diese Empfänger der Leistungserbringung und nicht die Private Initiative. Da die öffentliche Hand sich durch Einschaltung von Privatrechtssubjekten in ihre Leistungserbringung nicht von den vergaberechtlichen Anforderungen entziehen darf, indem sie ihre Leistungspflicht durch Private organisieren und erbringen lässt, ist der so genannte sachliche Anwendungsbereich<sup>31</sup> eröffnet und der Aufgabenträger nach den vergaberechtlichen Anforderungen zu finden<sup>32</sup> (vgl. Rettig 2008: 180-181).

Zum zweiten oben erwähnten Prüfungsaspekt, nämlich der Frage, inwiefern eine Ausschreibungspflicht auch für die Möglichkeit der Vergabe von Einzelaufträgen vom Aufgabenträger an Dritte besteht, äußert sich lediglich Rettig, wahrscheinlich aufgrund des Unterschiedes in der grundsätzlichen Beurteilung der Anwendbarkeit des Vergaberechts. Nach Rettig ist ein solcher Vorgang nicht ausschreibungspflichtig, da der Aufgabenträger kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist

---

<sup>31</sup> Dieser betrifft die Frage, auf welche Beschaffungen das Vergaberecht überhaupt anzuwenden ist. Grundlage hierfür ist das Vorliegen eines öffentlichen Auftrags. Nach § 99 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind öffentliche Aufträge entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben und Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungsaufträgen führen sollen (vgl. Rettig 2008: 175-176).

<sup>32</sup> Nach Rettig fänden dem zufolge unterhalb bestimmter Schwellenwerte die Vorschriften der VOL/A und/oder die der VOB/A Anwendung. Oberhalb dieser Schwellenwerte sei ein europaweites Verfahren nach den Vorschriften der §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen durchzuführen. An anderer Stelle widerspricht er sich diesbezüglich aber (wohl) selbst, indem er ausführt, dass oberhalb gewisser Schwellenwerte das Primärrecht des EG-Vertrages und die Abschnitte zwei bis vier der VOB/A 2006, der VOL/A 2006 und der VOF 2006 gelte, während unterhalb dieser Schwellenwerte allein das Primärrecht Vorgaben für die Vergabe öffentlicher Aufträge aufstelle (vgl. Rettig 2008: 151-153). Dieser Punkt kann hier folglich nicht geklärt werden.

und keine Möglichkeit der Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die konkrete Vergabeentscheidung des Aufgabenträgers besteht (vgl. Rettig 2008: 182).

Vom Grundsatz zu beachten ist bei allem hier ferner, dass die Vorgaben des durch das Gemeinschaftsrecht geprägten „europäisierten“ Kartellvergaberechts nur bei Überschreiten einer bestimmten Wertschwelle überhaupt wirken, da ihnen nur oberhalb dieser überhaupt Binnenmarktrelevanz zugeschrieben wird. Diese beträgt zum gegenwärtigen Zeitpunkt 211.000,-- Euro<sup>33</sup> (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2008: 6-7).

### **2.4 Das Hamburger Modell der Urban Improvement Districts**

In diesem Kapitel erfolgt die Darstellung der konkreten Ausformung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts. Begonnen wird mit einer generalisierenden Darstellung des Prozessverlaufs eines Hamburger Improvement Districts von der ersten Idee bis zum Beginn der Maßnahmenumsetzung. Im Anschluss hieran wird die Rolle des Staates, die dieser in diesem Prozess einnimmt, vorgestellt. Dies ist insofern von Bedeutung, da eine diesbezügliche Klassifizierung beispielsweise Basis der Klärung weitergehender abgaberechtlicher Fragestellungen im Kontext der Finanzierung eines (Hamburger) Urban Improvement Districts ist (s.u.). Die konkrete Ausformung des Hamburger Modells ergibt sich vorrangig aus den diesbezüglichen landesgesetzlichen Regelungen. Diese umfassen das Hamburger Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (also bezogen auf Business Improvement Districts), seine Änderung im Zuge der Erstellung des Hamburger Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen und eben diesem zuletzt genannten Gesetz (also bezogen auf Neighbourhood und Housing Improvement Districts). Dabei wird zur Darstellung der landesgesetzlichen Ausformung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts vorrangig Bezug genommen auf das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen. Wo von Relevanz für die Darstellung des Hamburger Modells insgesamt, wird auch auf hiervon abweichende Inhalte des entsprechenden ursprünglichen und novellierten Gesetzes für Business Improvement Districts verwiesen.

Hinzu kommt im Anschluss hieran die Darstellung der konkret in Hamburg „gefundenen“ Lösungen zum Verteilungs-, Kontributions-, Entscheidungs- und Delegationsproblem. Der Schwerpunkt liegt hierbei in der Darstellung der Realisation des staatlichen Zwangs im Rah-

---

<sup>33</sup> Auf die Darstellung der beihilferechtlichen Anforderungen an das Modell der Urban Improvement Districts wird hier verzichtet, da sie keinen direkten Einfluss auf den potenziellen Einsatz des Modells für den Wohnungsrückbau haben.

men der vom Hamburger Gesetzgeber vorgesehenen Erhebung einer Sonderabgabe, also der Finanzierung innerhalb des Verteilungsproblems.

### 2.4.1 Prozessverlauf

Bezüglich der Darstellung des Gesamtprozesses von Urban Improvement Districts mangelt es nicht an unterschiedlichen Darstellungen. Neben solchen, bezogen auf die Entstehung und den Ablauf speziell von Business Improvement Districts im In- und Ausland existieren auch eher allgemeinere Darstellungen in unterschiedlicher inhaltlicher Tiefe und bezogen auf die drei zu unterscheidenden Einzelinstrumente des Gesamtmodells, wobei hier vor allem zwischen Business Improvement Districts einerseits sowie Neighbourhood und Housing Improvement Districts andererseits unterschieden wird (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 16; Hamburger Bürgerschaft (Hrsg.) 2004: 2 und 8-9; Hamburger Bürgerschaft 2007a: 2 und 10-11; Kreutz/Krüger/Wickel 2007: 39; Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) 2006: 26-39; etc.).

Die soweit ersichtlich bisher einzige eher allgemein ausgerichtete, textlich aber leider nicht näher erläuterte Darstellung zum Ablauf der Entstehungs- und Entscheidungsphase eines Neighbourhood- und/oder Housing Improvement Districts liefern Kreutz/Krüger/Wickel. Vergleiche hierzu Abbildung 2.3 auf der folgenden Seite.

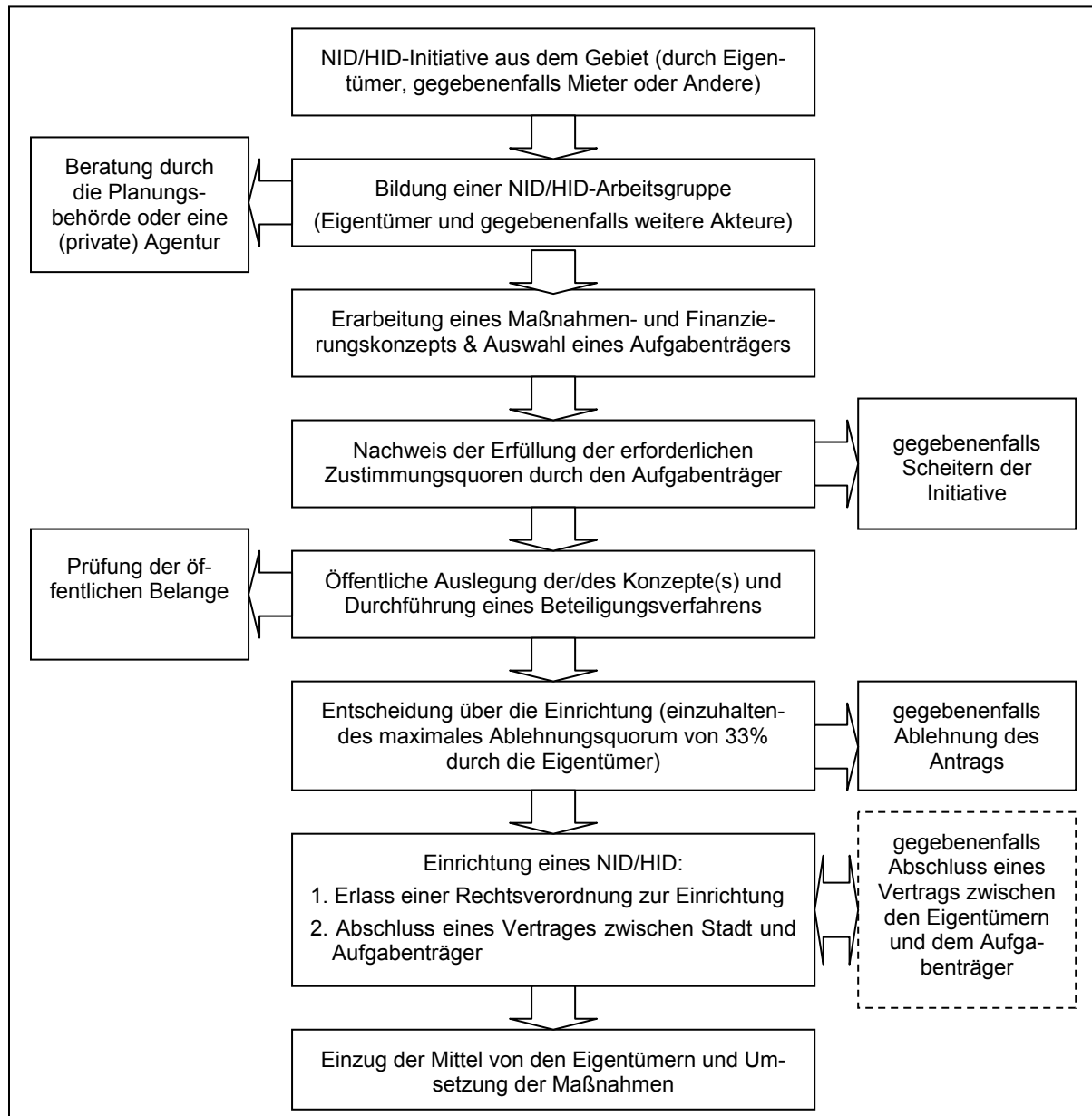
Eine eher generalisierende und näher darzustellende allgemeine Erläuterung des Verfahrensablaufs von der ersten Idee zur Gründung eines Urban Improvement Districts bis zum Beginn der Umsetzung einzelner Maßnahmen liefert abstrahiert für alle drei Einzelinstrumente des Modells die Gesetzesbegründung zum Hamburger Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen. Diese untergliedert den Prozess in vier Phasen.

#### Initialphase

Ausgangspunkt ist in der Regel die Initiative einzelner Grundstückseigentümer, die das Wohnquartier, zu dem ihr Grundstück zuzuordnen ist, stabilisieren oder attraktiver gestalten möchten. Es erfolgen erste Vorüberlegungen zur Gebietsabgrenzung und möglichen Maßnahmen sowie zu deren Finanzierung mit den Betroffenen vor Ort. Erstadressaten für die privaten Akteure sind die Hamburger Bezirksämter. Diese unterstützen die lokalen Initiativen bei der Entwicklung eines Entwurfs für ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept und stellen notwendige Kontakte zu (gegebenenfalls) betroffenen Fachämtern und zu anderen Behörden her. Aufgabe der Initiative vor Ort ist die Suche nach einem Aufgabenträger vor der Antragstellung auf Einrichtung eines Innovationsquartiers oder Innovationsbereichs. Auf Ko-



Abbildung 2.3: Schaubild für den Ablauf einer NID/HID-Entstehungs- und Entscheidungsphase



Quelle: Kreuz/Krüger/Wickel 2007: 39

sten der Initiatoren kann die dargestellte Vorbereitung durch einen professionellen Auftragnehmer der privaten Initiative erfolgen (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2004: 2 und 8-9; Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007: 2 und 10-11).

### **Konkretisierungsphase**

In dieser zweiten Phase werden erste öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt, in denen über die Ziele und Kosten des/der Vorhaben(s) informiert wird. Parallel hierzu wird ein konkretes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept erarbeitet. Die öffentliche Verwaltung ist durch Konzeptvorprüfungen und organisatorische Hilfestellungen in diesen Prozess eingebunden. Diese führt auch die gleichzeitig stattfindenden Verhandlungen mit dem ange-dachten Aufgabenträger über die wechselseitigen Verpflichtungen als Gegenstand des abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrages (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2004: 2 und 8-9; Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007: 2 und 10-11).

### **Entscheidungsphase**

Während dieser Phase wird auf privater und öffentlicher Seite verbindlich über das ange-dachte Innovationsquartier bzw. den Innovationsbereich entschieden. Der Aufgabenträger muss als Voraussetzung für die Antragstellung die Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel der gesamten im geplanten Gebiet gelegenen Grundstücke hinsichtlich Anzahl und Fläche nachweisen. Die Stadt prüft die vom Aufgabenträger vorgelegten Antragsunterlagen und führt das erforderliche Anhörungsverfahren durch. Wichtig ist hier vor allem die grundsätzliche Abstimmung über die Einrichtung des Innovationsquartiers. Sollten sich weniger als ein Drittel der stimmberechtigten Grundeigentümer gegen die Einrichtung des Innovationsquartiers aussprechen, kann es per Rechtsverordnung förmlich festgelegt werden (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2004: 2 und 8-9; Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007: 2 und 10-11).

### **Umsetzungsphase**

Ab hier beginnt die eigentliche Arbeit des Innovationsquartiers. Der Abschluss des ausge-handelten öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der Stadt Hamburg und dem Aufgabenträger regelt dabei die Parameter der Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Der Aufgabenträger realisiert das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept. Die Stadt zieht die Abgabe ein und genehmigt erforderlichenfalls die zuvor geprüften Maßnahmen. Die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt oder die Handelskammer Hamburg überwacht parallel hierzu die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Aufgabenträgers (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007: 2 und 8-9; Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007: 2 und 10-11).

### **Insbesondere durchzuführende Maßnahmen**

Quasi als konkrete Vorschlagsliste listen die Gesetzesbegründungen zu den beiden landes-gesetzlichen Grundlagen des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts vor allem durchzuführende Maßnahmen auf. Hiernach können unter Bezugnahme auf das Gesetz zur

Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen vor allem Konzepte zur Entwicklung des Quartiers, zum Beispiel differenziert nach investiven und nicht investiven Maßnahmen und Imagekampagnen erstellt werden sowie Dienstleistungen beispielsweise in Form von Wachdiensten, zusätzlichen Reinigungsdiensten sowie Betreuungs-, Pflege und sonstiger Serviceangebote angeboten werden. Explizit aufgezählt werden auch Baumaßnahmen z. B. zur Verbesserung der verkehrlichen und technischen Infrastruktureinrichtungen, zur Umnutzung von bestehenden Gebäuden oder Einrichtungen, zur Wohnumfeldverbesserung und zur Verbesserungen der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums, bspw. durch Verzicht auf entbehrliche Verkehrszeichen und Schilder sowie nicht zwingend erforderliche Absperr-einrichtungen. Diese Baumaßnahmen sind in Abstimmung mit dem jeweils Berechtigten ab-zustimmen. Des Weiteren werden die Organisation von Veranstaltungen, insbesondere Stadtteilstesten, das Treffen von Vereinbarungen mit der öffentlichen Hand über die Maß-nahmendurchführung beispielsweise zur Auswahl, Aufstellung und Unterhalt von Straßen-möblierung oder Anpflanzungen, das Treffen von Vereinbarungen der Grundeigentümer un-tereinander über gemeinsame Anschaffungen oder andere Kooperationen sowie das Abge-ben von Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren aufge-zählt<sup>34</sup> (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007: 11).

### **2.4.2 Staatsverständnis, Public Private Partnership und Urban Governance beim Ham-burger Modell**

Zur angestrebten Charakterisierung des Modells der Urban Improvement Districts und damit der Herausstellung seiner Wesensmerkmale werden in der relevanten Literatur zu Hamburg auch grundsätzliche Überlegungen zum Modell angestellt. Diese beziehen sich vorrangig auf dessen angedachte Konstruktions- und Funktionslogik. Schuppert bezeichnet dies als grundsätzliche Voraussetzung zur Klärung wichtiger Fragen im Kontext der Zwangsabgabe sowie vergaberechtlicher Fragestellungen zum Modell<sup>35</sup>. Auch in dieser Arbeit sollen deshalb nachfolgend die Wesensmerkmale aufgrund dieser Perspektive zum Modell herausgestellt werden. Deswegen wird nachfolgend die Rolle des Staates allgemein beschrieben, die die-ser beim Modell der Urban Improvement Districts einnimmt, um dieses dann dem Bereich des Public Private Partnership oder (Urban) Governance zuordnen zu können.

---

<sup>34</sup> Die konkrete und entsprechende Vorschlagliste in der Gesetzesbegründung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren ist in Teilen zwar ähnlich ausgestaltet, gleichwohl aber auf die Be-lange eines Business Improvement Districts ausgerichtet. Diese sollen hier im Text nicht auch noch wiedergege-ben werden. Zu den konkreten Vorschlägen vergleiche Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2004: 8-9.

<sup>35</sup> Seine grundsätzlichen Ausführungen zur Konstruktions- und Funktionslogik des Hamburger Modells dienen als Basis beispielsweise zur Feststellung der Kompetenzmäßigkeit des Landesgesetzgebers zum Erlass eines Gesetzes zu Urban Improvement Districts, zur Zulässigkeit der Abgabenerhebung sowie zur Klärung der Aus-schreibungspflichtigkeit der Einrichtung eines Urban Improvement Districts und dessen Vereinbarkeit mit dem (europäischen) Beihilferecht (vgl. Schuppert 2007: 8-70).

Grundsätzlich bestehen aufgrund der Ungewöhnlichkeit des Gegenstandes, von dem man eigentlich (noch) nicht genau wisse, was er eigentlich ist, Schwierigkeiten hinsichtlich seiner rechtlichen Einordnung in die Typik des Abgaben- und Vergaberechts. Diese Schwierigkeiten treten bei hybriden Organisationsformen (fast) immer auf, wenn Elemente des staatlichen und privaten Sektors miteinander verbunden werden. Aus diesem Grunde müsse nach der Konstruktions- und Funktionslogik des Modells gefragt werden (vgl. Schuppert 2007: 5-6).

Die Beschreibung der Regelungskonzeption des Gesetzes durch den Landesgesetzgeber ist bezogen auf das Hamburger Instrument der Business Improvement Districts folgendermaßen zusammenfassbar: City Improvement Districts sind ein Anwendungsfall gesetzlich unterstützter lokaler Selbstorganisation, es handelt sich um eine besondere Form von Public Private Partnership und um einen Anwendungsfall praktizierter Aufgaben- und Verantwortungsteilung (vgl. Schuppert 2007: 9).

Hinsichtlich ihrer Typologie sind Public Private Partnerships zu unterscheiden in organisatorische, vertragliche sowie informelle und selbstverpflichtende Public Private Partnerships sowie hinsichtlich ihrer „Evolutionsstufe“ in „klassische“ Kooperationen zwischen Staat und Privatwirtschaft (1. Generation), Finanzkrisen- und effizienzinduzierte Public Private Partnerships (2. Generation) und Corporate Social Responsibility induzierte Public Private Partnerships (3. Generation) (vgl. Badäus (Hrsg.): 2006: 11ff. sowie Schuppert/Zürn (Hrsg.) 2007/2008; jeweils zitiert nach Schuppert 2007: 10-13).

Bei organisatorischen Public Private Partnerships handelt es sich um sektorübergreifende Kooperationen, bei denen eine gemeinsame Organisation gegründet oder eine bestehende umgewandelt wird, so dass verschiedene Akteure in diesen Kooperationsformen zusammenarbeiten. Beispiele hierfür sind gemischtwirtschaftliche privatrechtliche Gesellschaften, die von öffentlichen und privaten Anteilseignern gehalten werden. Vertragliche Public Private Partnerships hingegen sind vereinbarte Kooperationen mit einer vergleichsweise hohen Spezifizierung der zu erbringenden Leistungen, bei denen die unterschiedlichen Akteure nicht allein durch ein gemeinsames enges Vertragsnetzwerk miteinander verbunden sind, sondern auch durch vereinbarte wechselseitige Konsultationen und Beratungen. Beispiele hierfür sind Betreibermodelle in der Infrastruktur, wenn mehrere Elemente der Planung, des Baus der Instandhaltung und des Anlagenbetriebs an Privatunternehmen vergeben werden. Des Weiteren handelt es sich bei informellen und selbstverpflichtenden Public Private Partnerships um mehr oder weniger formalisierte Kooperationsformen zum Beispiel in Konferenzen, Foren oder Verbundprojekten, in denen Akteure aus öffentlicher Verwaltung, privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen Ziele und Maßnahmen definieren

und ihre Handlungen koordinieren. Niveau und Formalisierungsgrad der wechselseitigen Verpflichtung sind aber geringer als bei den beiden erstgenannten Formen von Public Private Partnerships (vgl. Schuppert/Zürn (Hrsg.) 2007/2008; zitiert nach Schuppert 2007: 11).

Bei der Differenzierung von Public Private Partnerships hinsichtlich ihrer Generationenfolge handelt es sich auf der ersten Stufe um klassische Kooperationen zwischen Staat und Privatwirtschaft im Bereich der öffentlichen Leistungserbringung. Finanzkrisen- und Effizienzinduzierte Public Private Partnerships als zweite Generation finden ihre Anwendung unter anderem beim Bau von Universitäten oder Fernstraßen. Corporate Social Responsibility Public Private Partnerships hingegen werden von Unternehmen der Privatwirtschaft aus Imagegründen eingegangen. Je höher hierbei die „Evolutionsstufe“ der konkreten öffentlich-privaten Partnerschaft ist, desto geringer fällt der Anteil der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Staat aus (vgl. Badäus (Hrsg.): 2006: 11ff; zitiert nach Schuppert 2007: 13).

Sowohl bezogen auf die Differenzierung von Public Private Partnerships hinsichtlich ihrer Typologie als auch hinsichtlich ihrer Evolutionsstufe ist das (Hamburger) Modell der Urban Improvement Districts nicht passend abgebildet. Allenfalls hinsichtlich der Differenzierung nach Generationsfolge kann das Modell durch eine neue, vierte Generation von Public Private Partnerships in Form einer staatlichen Flankierung privater Selbstorganisation umschrieben und zugeordnet werden. Dieses dann aber (noch) unter dem Begriff Public Private Partnership einzuordnen, ist nicht sachgerecht, so dass die neue Governance-Perspektive zur Klassifizierung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts heranzuziehen ist (vgl. Schuppert 2007: 13).

Die Governance-Perspektive untersucht sehr verkürzt ausgedrückt die Modi der Handlungskoordination von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in und durch Regelungsstrukturen. Als Urban Governance werden dabei Handlungskonzepte beschrieben, die einen intermediären Raum zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft informal vernetzen. Exakt hiermit ist das Konzept der Business Improvement Districts verwaltungswissenschaftlich richtig abgebildet, da gerade die genannte Vernetzung das Ziel von Business Improvement Districts ist. Der Staat will die öffentliche Aufgabe der Entwicklung der Innenstädte nicht selbst erfüllen. Er überlässt sie den Grundstückseigentümern, die hieran ein wirtschaftliches Eigeninteresse haben. Der Staat wiederum unterstützt diese private Initiative, weil das private Engagement auch dem Gemeinwohl dient. Es handelt sich bei Business Improvement Districts nach dem Hamburger Modell eher um ein informales Netzwerk, da sie aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit des Gebietes nicht institutionalisiert sind. In dieses informale Netzwerk eingebunden sind die Grundstückseigentümer, die Bürger, die Öffentlichkeit sowie

der Staat. Als zentraler Akteur fungiert der Aufgabenträger, gestützt auf die Zustimmung und/oder fehlenden Widerspruch der Grundstückseigentümer. Diese intermediäre Vernetzung verbunden mit staatlicher Hierarchie, also Governance und Government sind beim Modell der Hamburger Urban Improvement Districts gegeben, ja sogar aufeinander angewiesen. Es bedarf einerseits der hoheitlichen Gebietsfestsetzung und der Erhebung der Zwangsabgabe (Government) sowie andererseits das Engagement privater Akteure (Governance) aufgrund von Steuerungsdefiziten und leeren Kassen für eine nachhaltige Standortpolitik in den Innenstädten und Stadtteilen (vgl. Kersten 2007: 124; Schuppert 2007: 14-16).

Unter Hinzuziehung der verschiedenen Governance-Modi (von der Hierarchie bis zum Netzwerk) kann die Errichtung von Urban Improvement Districts genauer als staatlich-hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation bezeichnet werden. Die hoheitliche Flankierung soll sicherstellen, dass eine erwünschte Selbstorganisation – hier im Bereich der Stadtentwicklung – auch wirklich funktioniert. Hierfür wird ein breites Spektrum des hoheitlichen Steuerungsrepertoires zur Verfügung gestellt. Es gibt ein die Regelungsstrukturen vorgebendes Landesgesetz, eine zur Sicherung der Finanzierung öffentlich erhobene Zwangsabgabe und den gesetzlich vorgesehenen Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen dem Aufgabenträger und der öffentlichen Hand als Sicherungsinstrument zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung (vgl. Schuppert 2007: 16).

Auch aufgrund der bisherigen Hamburger Praxiserfahrungen mit den bereits bestehenden Business Improvement Districts sowie der diesbezüglichen Literatur, fokussiert auf den Entstehungsprozess derselben, liefert die zusätzliche Prüfung, inwiefern es sich bei den Business Improvement Districts nach dem Hamburger Modell denn nun wirklich um einen Akt der Selbstorganisation handelt, die zur „Geburt“ eines Improvement Districts führt, ein eindeutiges Gesamtergebnis bezogen auf die Einordnung des Modells und die hierbei vorgesehene Rolle des Staates. Die Errichtung von Urban Improvement Districts kann aufgrund der hierbei vorgesehenen Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren als eine besondere Form von Public Private Partnership bezeichnet werden. Dies ist aber insofern irreführend, als dass es sich bei der Errichtung solcher Districts nicht um einen von staatlicher Seite aus initiierten Beschaffungsvorgang handelt, welcher mit dem für Public Private Partnerships typischen „Einkauf“ privaten Sachverstands und/oder Handlungskompetenz zur besseren Aufgabenerfüllung verbunden ist (siehe oben). Es handelt sich vielmehr um eine besondere Erscheinungsform von Urban Governance, die in ihrer Besonderheit dadurch gekennzeichnet ist, dass sie als Anwendungsfall von hybrider Governance staatliche und nicht-staatliche Akteure, die je nach ihrer spezifischen Interessenlogik handeln, in einer besonderen Konstruktion zusammenführt. Die hierbei wirksam werdende Konstruktions- und Funkti-

onslogik kann als staatliche und zwar sowohl rechtliche wie auch mittelbar finanzielle Flankierung privater Selbstorganisation bezeichnet werden, um mit dieser hoheitlichen Hilfestellung von einer rein privaten Selbstorganisation nicht lösbaren Probleme – Trittbrettfahrer vor allem – bewältigbar zu machen<sup>36</sup> (vgl. Schuppert 2007: 21-27).

### **2.4.3 Landesgesetzliche Ausformung**

Nachfolgend wird das Hamburger Modell der Urban Improvement Districts anhand seiner landesgesetzlichen Ausformung für Business-, Neighbourhood- und Housing Improvement Districts vorgestellt. Das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen umfasst insgesamt elf Paragraphen. Geregelt werden neben den Grundsätzen zum Gesetz (§ 1), dessen Ziele und Maßnahmen (§ 2), die Art der Einrichtung eines Innovationsquartiers (§ 3), die Anforderungen an den Aufgabenträger (§ 4), alle Details zur Antragstellung (§ 5), die Umsetzung der geplanten Maßnahmen und die Überwachung des Aufgabenträgers (§ 6), alle Details zur Abgabenerhebung (§ 7), Lärmschutzanlagen als geplante Maßnahme (§ 8), die Verwendung der Mittel aus der Abgabe (§ 9), die Laufzeit eines Innovationsquartiers (§10) und eine Vorschrift zur Evaluation der Wirkungen des Gesetzes (§ 11).

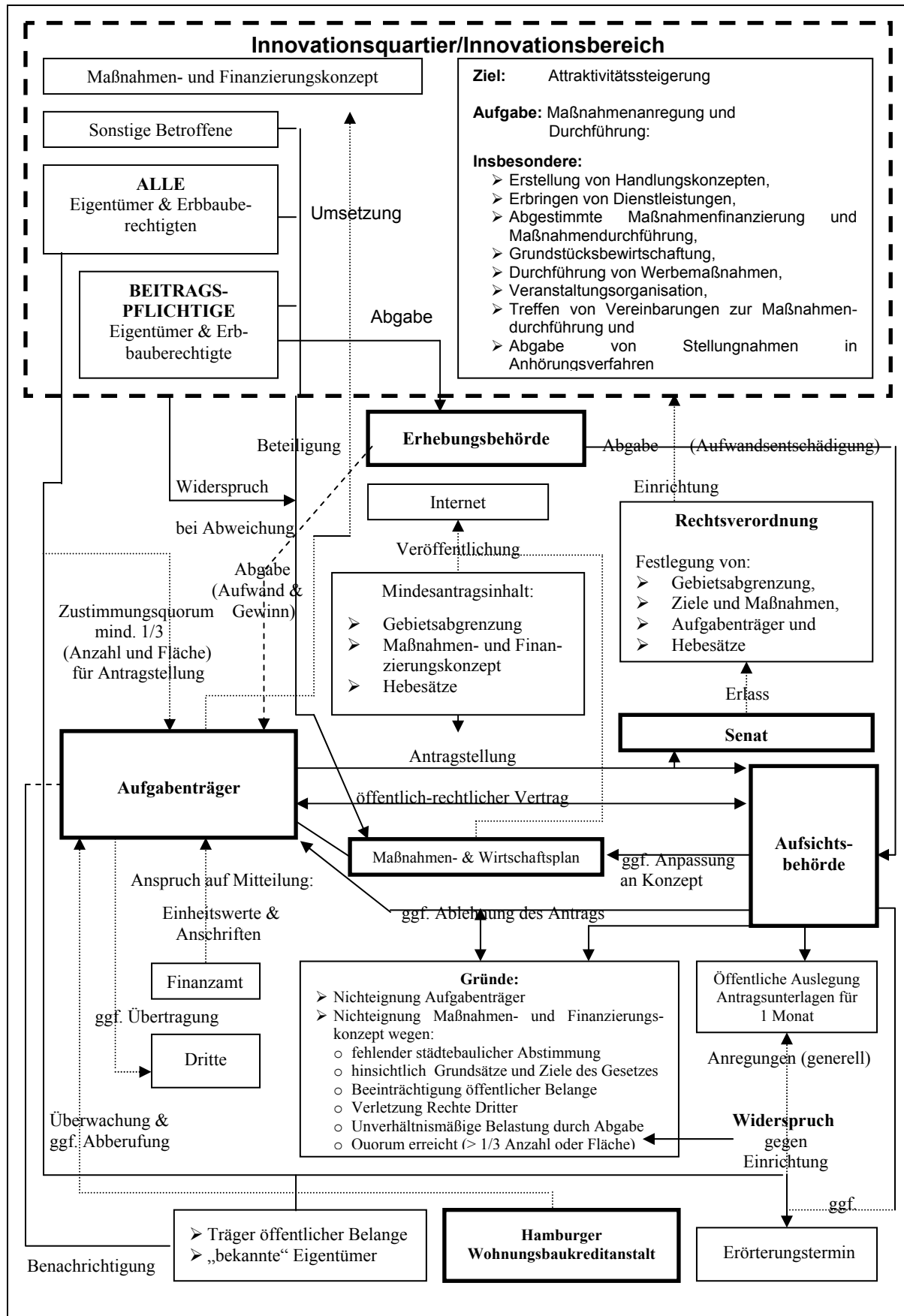
Die jeweiligen konkreten Inhalte dieser Einzelschriften werden nachfolgend paragrafenweise anhand des Gesetzeswortlautes dargestellt. Die Abbildung 2.4 auf der folgenden Seite veranschaulicht zudem die (wesentlichen) Prozesse, die sich aus den gesetzlichen Regelungen zum Modell der Urban Improvement Districts ergeben.

In diesem Zusammenhang sei hier auch darauf hingewiesen, dass nicht bei jeder Einzelschrift auf die Textquelle verwiesen wird. Die nachfolgenden Ausführungen zu den einzelnen Paragraphen und die graphische Darstellung basieren auf den Inhalten der Drucksache Nr. 18/6977, herausgegeben von der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg zum Gesetz zur Stärkung von Wohngebieten durch private Initiativen vom 11. September 2007.

---

<sup>36</sup> Diese Einordnung nutzt Schuppert zur Beantwortung Abgabe- und vergaberechtlicher Fragestellungen

Abbildung 2.4: Ablaufschema zum Hamburger Modell der Urban Improvement Districts



Quelle: Eigene Darstellung



### **§ 1: Grundsatz**

Mit dem Gesetz wird angestrebt, in räumlich abgrenzbaren Wohngebieten die Wohn- und Lebensqualität zu stärken und zu verbessern, um so eine Stabilisierung und Steigerung der Attraktivität der Quartiere zu erreichen. Hierzu wird durch das Gesetz die Möglichkeit geschaffen, innerhalb von Wohnquartieren auf Antrag eines Aufgabenträgers so genannte Innovationsquartiere festzulegen, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung der Betroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität ergriffen werden können.

### **§ 2: Ziele und Aufgaben**

Nach § 2 Absatz 1 ist es das Ziel der Schaffung eines Innovationsquartiers, die Attraktivität eines Wohngebiets für Bewohner und Besucher zu erhöhen, um so die jeweiligen Wohnquartiere zu stärken.

Um dieses zu verwirklichen ist es nach § 2 Absatz 2 Aufgabe eines Innovationsquartiers, geeignete Maßnahmen selbst zu ergreifen oder anzuregen, die geeignet sind, die im vorigen Absatz genannten Ziele zu verwirklichen. Hierzu können laut Gesetzestext Handlungskonzepte für die Entwicklung des Quartiers ausgearbeitet, Dienstleistungen erbracht, in Abstimmung mit den jeweils Berechtigten Maßnahmen eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes nach Absatz 3 finanziert und durchgeführt, Grundstücke bewirtschaftet, gemeinschaftliche Werbemaßnahmen durchgeführt, Veranstaltungen organisiert, mit öffentlichen Stellen beziehungsweise mit ansässigen Eigentümern Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen getroffen sowie Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren abgegeben werden. Zulässig ist auch eine finanzielle und faktische Beteiligung an Maßnahmen, die Dritte freiwillig oder wegen einer rechtlichen Verpflichtung durchführen, soweit diese Beteiligung für das Bewirken einer qualitativ besseren, umfangreicheren oder früheren Maßnahmendurchführung erforderlich ist

Nach § 2 Absatz 3 müssen die individuellen und konkretisierten Ziele und Maßnahmen eines jeden Innovationsquartiers in einem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept festgelegt werden. Falls das Innovationsquartier zur Erstellung oder zur zumindest anteiligen Finanzierung einer Lärmschutzanlage dient, dürfen gemäß Absatz 4 parallel hierzu keine anderen Maßnahmen in diesem Innovationsquartier durchgeführt werden.

### **§ 3: Einrichtung**

Ein Innovationsquartier kann nach § 3 Absatz 1 durch den Senat der Stadt Hamburg per Rechtsverordnung eingerichtet werden, wenn der Aufgabenträger sich in einem öffentlich-

rechtlichen Vertrag verpflichtet hat, die sich aus dem Gesetz oder dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen. In der Rechtsverordnung müssen gemäß § 3 Absatz 2 die Gebietsabgrenzung, die Ziele und Maßnahmen des Innovationsquartiers nach § 2, der Aufgabenträger nach § 4 sowie entweder der allgemeine Hebesatz zur Abgabenerhebung nach § 7 Absatz 1 oder der spezielle für Lärmschutzanlagen nach § 8 Absatz 4 festgelegt werden.

### **§ 4: Aufgabenträger**

In § 4 Absatz 1 wird zunächst klargestellt, dass ein Innovationsquartier keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, sondern seine Aufgaben stattdessen von einem Aufgabenträger wahrgenommen werden. Dieser kann zunächst jede natürliche oder juristische Person sein, die sich freiwillig der Aufsicht durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt nach § 6 Absatz 3 unterwirft.

Die Anforderungen an den Aufgabenträger werden anschließend in § 4 Absatz 2 aufgezählt. Hiernach muss er ausreichend finanziell leistungsfähig sein, um in Anbetracht der nach dem Gesetz zu erwartenden Einnahmen seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können und hierzu seine steuerliche Zuverlässigkeit durch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des zuständigen Betriebsstättenfinanzamtes belegen.

Gemäß § 4 Absatz 3 ist es möglich, dass der Aufgabenträger die Wahrnehmung seiner Aufgaben Dritten überträgt.

### **§ 5: Antragstellung**

Nach § 5 Absatz 1 kann einen Antrag auf Einrichtung eines Innovationsquartiers nach § 3 ein Aufgabenträger bei der Aufsichtsbehörde<sup>37</sup> stellen, wenn er die Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel der Anzahl der im potenziellen Innovationsquartier gelegenen Grundstücke nachweisen kann, wenn deren vom Innovationsquartier erfasste Fläche gleichzeitig mindestens ein Drittel der Gesamtgrundstücksfläche des Innovationsquartiers beträgt.

Grundstücke im Sinne des Gesetzes sind gemäß § 5 Absatz 2 alle im Grundbuch verzeichneten Flächen mit Ausnahme der öffentlichen Verkehrs-, Gewässer- und Grünflächen. Ist ein

---

<sup>37</sup> Dem Gesetzestext ist nicht immer eindeutig zu entnehmen, wer mit „Aufsichtsbehörde“ im jeweiligen individuellen Kontext gemeint ist. Überwacht wird der Aufgabenträger entweder durch die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt oder durch die Handelskammer Hamburg. Daneben ist aber auch (wahrscheinlich) die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Aufsichtsbehörde hinsichtlich des Verfahrens. Deswegen wird nachfolgend im Zweifel die Bezeichnung Aufsichtsbehörde verwendet.

Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, sind die Erbbauberechtigten den Grundstückseigentümern im Rahmen des Gesetzes gleichgestellt.

Der Antrag bedarf nach § 5 Absatz 3 der Schriftform und muss bei der Aufsichtsbehörde eingereicht werden. Weitere notwendige Antragsunterlagen sind eine Darstellung der Gebietsabgrenzung, das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für die geplante Geltungsdauer des Innovationsquartiers und die voraussichtliche Höhe des Hebesatzes, entweder des Allgemeinen oder des Speziellen für die Erstellung oder der zumindest anteiligen Finanzierung einer Lärmschutzanlage. Diese vom Gesetz geforderten Antragsunterlagen müssen vom Aufgabenträger auch im Internet allgemein zugänglich veröffentlicht werden.

Zur Wahrung des Datenschutzes hat der Aufgabenträger nach § 5 Absatz 4 nur im Falle einer hinreichenden Zustimmung der Eigentümer nach den oben genannten Kriterien Anspruch darauf, dass ihm vom zuständigen Finanzamt die Gesamthöhe der für die im Bereich des vorgesehenen Innovationsquartiers gelegenen Grundstücke zuletzt festgestellten Einheitswerte nach dem Bewertungsgesetz sowie von der Aufsichtsbehörde die bekannten Anschriften der Grundstückseigentümer mitgeteilt werden. Dieser darf die ihm so bekannt gemachten Daten lediglich im Sinne des Gesetzes verwenden, muss eine zweckwidrige Verwendung ausschließen und sie vernichten, wenn sie für die Zwecke des Gesetzes nicht mehr benötigt werden.

Ablehnungsgründe des Antrags auf Einrichtung eines Innovationsquartiers durch die Aufsichtsbehörde sind nach § 5 Absatz 5 die Nichteignung des Aufgabenträgers im Sinne der oben genannten Anforderungen, eine fehlende Abstimmung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts mit den städtebaulichen Zielen der Stadt Hamburg oder dessen Nichteignung hinsichtlich der Verwirklichung der Grundsätze nach § 1 oder der Ziele nach § 2 des Gesetzes. Weitere Ablehnungsgründe sind eine möglicherweise gegebene Beeinträchtigung öffentlicher Belange, die Verletzung von Rechten Dritter oder eine unverhältnismäßige Belastung der Abgabepflichtigen bei Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes.

Wird der Antrag nicht aus einem dieser Gründe abgelehnt, muss die Aufsichtsbehörde gemäß § 5 Absatz 6 die kompletten Antragsunterlagen für die Dauer eines Monats öffentlich auslegen, wobei Ort und Dauer dieser sowie die Internetadresse der Veröffentlichung der Antragsunterlagen im Internet mindestens eine Woche zuvor von ihr öffentlich bekannt gemacht werden muss. Diese Bekanntmachung muss außerdem den Hinweis enthalten, dass während der Auslegungszeit Anregungen vorgebracht werden können und die Eigentümer der im geplanten Innovationsquartier gelegenen Grundstücke das Recht haben, seiner Ein-

richtung zu widersprechen. Die der Aufsichtsbehörde bekannten Namen und Anschriften der betroffenen Eigentümer und Träger öffentlicher Belange sollen vom Aufgabenträger über die öffentliche Auslegung informiert werden. (Nur) zu diesem Zweck werden die bekannten Namen und Anschriften dem Aufgabenträger bekannt gegeben. Ferner besteht die Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörde einen Erörterungstermin unter Beteiligung der betroffenen Eigentümer und denjenigen, die Stellungnahmen abgegeben haben, durchführt.

Nach § 5 Absatz 7 muss das dargestellte Anhörungsverfahren wiederholt werden, wenn der Aufgabenträger wesentliche Bestandteile des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes im Anschluss an die öffentliche Auslegung ändert.

Sollten die Eigentümer von mehr als einem Drittel der im geplanten Innovationsquartier gelegenen Grundstücke hinsichtlich Anzahl oder Fläche der Einrichtung des Quartiers widersprechen und wurden diese Widersprüche im Rahmen des Anhörungsverfahrens nicht zurückgenommen oder auf andere Weise erledigt, muss der Antrag auf Einrichtung des Innovationsquartiers von der Aufsichtsbehörde gemäß § 5 Absatz 8 abgelehnt werden.

### **§ 6: Umsetzung und Überwachung**

Im Anschluss hieran wird gemäß § 6 Absatz 1 das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept durch den Aufgabenträger umgesetzt. Hierzu muss dieser im dritten Quartal eines jeden Kalenderjahres einen Maßnahmen- und Wirtschaftsplan für das Folgejahr aufstellen, den er der Aufsichtsbehörde vorzulegen hat und unter einer zumindest den Beitragspflichtigen zugänglichen Internetadresse bekannt macht. An der Planaufstellung müssen die im Innovationsquartier ansässigen betroffenen Grundstückseigentümer, Bewohner und Gewerbetreibenden in geeigneter Weise beteiligt werden.

Sollte ein Maßnahmen- und Wirtschaftsplan von den Vorgaben des mit der Antragstellung bekannt gemachten Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes nicht nur unerheblich abweichen, muss nach § 6 Absatz 2 die Bekanntmachung den Hinweis beinhalten, dass die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer das Recht haben, dem Maßnahmen- und Wirtschaftsplan innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe zu widersprechen. Tun dies mehr als ein Drittel der Eigentümer der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke hinsichtlich Anzahl oder Fläche oder stimmt der Senat der Abweichung nicht zu, muss der Maßnahmen- und Wirtschaftsplan an das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept angepasst werden.

Die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Aufgabenträgers wird gemäß § 6 Absatz 3 durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt überwacht. Hat diese begründete Bean-

standungen gegenüber dem Aufgabenträger, kann sie diesen abberufen und den öffentlich-rechtlichen Vertrag kündigen. Bei der Bestellung eines neuen Aufgabenträgers gelten die genannten Vorschriften des § 5 Absätze 1, 6 und 8 entsprechend, nur die Auslegungsfrist wird auf zwei Wochen begrenzt. Der abberufende Aufgabenträger muss dann die bei ihm vorhandenen Mittel und Daten zum Innovationsquartier dem neuen Aufgabenträger übergeben und die bei ihm vorhandenen personenbezogenen Daten vernichten, soweit er nicht zur Aufbewahrung verpflichtet ist.

### **§ 7: Abgabenerhebung**

Durch die Einrichtung und die Maßnahmendurchführung im Innovationsquartier entsteht den Grundstückseigentümern ein Vorteil, der nach § 7 Absatz 1 durch die Erhebung einer Abgabe von diesen ausgeglichen wird. Gedeckt werden soll durch die Abgabe der entstehende Aufwand (auch in der Verwaltung) zuzüglich eines angemessenen Gewinns für den Aufgabenträger. Berechnet wird die Höhe der Abgabe als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des aktuell geltenden Bewertungsgesetzes zuletzt festgestellten Einheitswert des jeweiligen Grundstücks. Ausnahme ist eine eventuell andere Regelung im Kontext der Vorschriften zu Lärmschutzanlagen (vgl. § 8). Beim Hebesatz handelt es sich um den Quotienten aus dem berücksichtigungsfähigen Aufwand und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke, maximal aber 0,1. Die für diese Berechnung erforderlichen Daten zu den Einheitswerten werden der Erhebungsbehörde übermittelt.

Sollte für ein Grundstück bisher kein Einheitswert festgestellt worden sein, wird laut § 7 Absatz 2 für die Berechnung der Abgabenhöhe der Einheitswertedurchschnitt je Quadratmeter Grundstücksfläche der für das Innovationsquartier veranlagten Grundstücke mit der Fläche des jeweiligen Grundstücks multipliziert.

Sollte ein Grundstück zu mehreren Innovationsquartieren oder nur teilweise zu einem dazu gehören, besteht nach § 7 Absatz 3 eine anteilige Abgabepflicht entsprechend der jeweils betroffenen Grundstücksfläche.

Gemäß § 7 Absatz 4 ist eine Befreiung einzelner Grundstückseigentümer von der Abgabepflicht durch die Erhebungsbehörde möglich, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs möglich ist oder wenn die Heranziehung zu den Abgaben vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte begründen würde.

Nach § 7 Absatz 5 wird die Abgabe für die Dauer der Einrichtung des Innovationsquartiers festgesetzt und ist in jährlich anteiligen Teilbeträgen zu Beginn jedes Abrechnungsjahres fällig.

Abgabepflichtig ist gemäß § 7 Absatz 6 jeweils derjenige, der zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Abgabenbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. Im Falle eines Erbbaurechts ist der Erbbauberechtigte statt des Eigentümers abgabepflichtig. Es gilt die gesamtschuldnerische Haftung, sollten mehrere Personen abgabepflichtig sein, bei Wohnungs- und Teileigentum sind die jeweiligen Wohnungs- und Teileigentümer entsprechend ihres Miteigentumsanteils abgabepflichtig.

Laut § 7 Absatz 7 ruhen die Abgaben nebst die sich hierauf gegebenenfalls beziehenden Zinsen und Auslagen als öffentliche Last auf im Innovationsquartier gelegenen betroffenen Grundstücken, im Falle eines Erbbaurechts auf diesem.

### **§ 8: Lärmschutzanlagen**

Diese Vorschrift enthält detaillierte Regelungen ausschließlich im Zusammenhang mit der Erstellung von Lärmschutzanlagen. Diese sind für das Thema dieser Arbeit nicht von Relevanz und werden daher hier auch nicht wiedergegeben.

### **§ 9: Mittelverwendung**

Nach § 9 Absatz 1 steht das Abgabenaufkommen dem jeweiligen Aufgabenträger abzüglich eines Pauschalbetrages für den Verwaltungsaufwand, der bei der Stadt Hamburg verbleibt, zu. Die Höhe des Pauschalbetrages wird durch den Senat der Stadt durch Rechtsverordnung festgelegt.

Der Aufgabenträger erhält gemäß § 9 Absatz 2 einen Leistungsbescheid über die Höhe des Zahlungsbetrages, der mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, um die zweckentsprechende Verwendung sicherzustellen.

Laut § 9 Absatz 3 muss der Aufgabenträger die Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen getrennt von seinen eigenen Mitteln verwalten und treuhänderisch ausschließlich für die Zwecke des Innovationsquartiers verwenden. Außerdem muss er dafür Sorgen, dass eine Aufrechnung mit gegebenenfalls vorhandenen eigenen Verbindlichkeiten, die nicht aus der Tätigkeit als Aufgabenträger herrühren, ausgeschlossen ist.

Nicht verwendete Mittel muss der Aufgabenträger gemäß § 9 Absatz 4 nach Außerkrafttreten der jeweiligen Rechtsverordnung zum Innovationsquartier erstatten. Sollte die Laufzeit des Quartiers verlängert werden und mit einem Aufgabenträgerwechsel verbunden sein, muss er dem neuen Aufgabenträger die Mittel übertragen.

### **§ 10: Laufzeit**

Eine Rechtsverordnung zur Einrichtung eines Innovationsquartiers tritt nach § 10 Absatz 1 mit dem Ende der in ihr vorgesehenen Laufzeit, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Verkündung außer Kraft. Im Falle einer Verordnung im Kontext von Lärmschutzanlagen kann die Laufzeit bis zu 15 Jahre betragen.

Laut § 10 Absatz 2 endet mit dem Ende der Geltungsdauer der Verordnung auch das Recht zur Abgabenerhebung.

Eine Verlängerung der Laufzeit einer Rechtsverordnung ist nach § 10 Absatz 3 unter denselben Prämissen wie die Neueinrichtung eines Innovationsquartiers möglich.

### **§ 11: Evaluation**

Die Vorschriften zur Evaluation wurden nachträglich gegenüber dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf eingefügt. Hiernach muss der Senat der Bürgerschaft der Stadt Hamburg vier Jahre nach Einrichtung des ersten Innovationsquartiers einen Erfahrungsbericht vorlegen, in dem auch auf die Kostenauswirkungen in der Verwaltung nebst deren Deckung und auf die Entwicklung der Mieten in den bestehenden Innovationsquartieren eingegangen werden muss.

### **Regelungsbezüge zum Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren**

Nachfolgend werden zum dargestellten Regelungsgehalt des Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen die hiervon abweichenden Regelungen des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren und dessen Novellierung dargestellt. Über redaktionelle Änderungen hinausgehende, durch die Novellierung des Gesetzes nicht beseitigte und damit inhaltlich darzustellende Abweichungen weisen die Paragraphen 1, 2, 4 Absatz 1, 5 Absätze 1 und 5 sowie Paragraph 6 Absatz 1 und 2 des ursprünglichen Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren auf. Quelle der nachfolgenden vergleichenden Ausführungen sind neben oben erwähnter Drucksache Nr. 18/6977 auch die Drucksachen Nr. 18/960 sowie 18/6978, ebenfalls jeweils herausgegeben von der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

Zunächst ist hierzu anzumerken, dass das Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren inhaltlich um den Begriff Gewerbezentren erweitert wurde. Diesbezüglich notwendige redaktionelle Änderungen des Gesetzeswortlautes werden hier ebenfalls nicht einzeln wiedergegeben.

Paragraph 1 nennt anstelle der Stärkung der Wohn- und Lebensqualität in Wohnquartieren als Grundsatz des Gesetzes die Förderung der Wirtschaft und die Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen. Aus diesem Grunde sollen gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren mit dem Gesetz gestärkt und entwickelt werden. Auch wird statt des Begriffs Innovationsquartier der Begriff Innovationsbereich verwendet. Durch die Novellierung wurde diese Vorschrift inhaltlich nicht verändert.

Paragraph 2 entspricht im Wesentlichen dem Wortlaut des Hamburger Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren. Abweichend hiervon wird als Ziel des Gesetzes die Attraktivitätssteigerung eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden, Besucher und Bewohner genannt, um die Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe zu verbessern und somit die jeweiligen Standorte zu stärken. Das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren stellt lediglich auf die Bewohner und Besucher als Zielgruppe ab. Auch diese Vorschrift wurde durch die Novellierung inhaltlich nicht verändert.

Paragraph 3 entspricht exakt dem gleichen Wortlaut bis auf die Regelungen im Bezug auf die Erstellung von Lärmschutzanlagen, die nicht Gegenstand der Regelungsmaterie des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren sind.

Paragraph 4 Absatz 1 nennt als Aufsichtsbehörde über den Aufgabenträger die Handelskammer Hamburg anstelle der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt.

Ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen den beiden gesetzlichen Grundlagen betrifft das zur Antragstellung durch den Aufgabenträger notwendige Antragsquorum in Paragraph 5 Absatz 1 des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren. Dieses beträgt dort lediglich 15% hinsichtlich Anzahl und Fläche der vom Innovationsbereich erfassten Grundstücke. Bezogen auf Wohngebiete fordert die gesetzliche Grundlage ein diesbezügliches Antragsquorum von einem Drittel. Dieser Unterschied verbleibt ebenfalls auch nach der Gesetzesnovellierung.



In seiner Originalfassung enthielt Paragraph 5 Absatz 3 des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren im Gegensatz zum Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen keine detaillierten Vorgaben zu den für die Antragstellung durch den Aufgabenträger notwendigen Antragsunterlagen. Dieser Mangel wurde durch die Novellierung beseitigt, so dass die gesetzlichen Anforderungen an die zur Antragstellung einzureichenden Unterlagen durch den Aufgabenträger jeweils identisch sind.

Ein weiterer und aus planerischer Sicht bedeutungsvoller Unterschied, der durch die Novellierung des Gesetzes nicht beseitigt wurde, betrifft die jeweiligen gesetzlichen Regelungen in Paragraph 5 Absatz 5. Das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren nennt hier explizit eine fehlende städtebauliche Abstimmung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts mit den städtebaulichen Zielen der Stadt Hamburg als Ablehnungsgrund des Antrags auf Einrichtung des Innovationsquartiers. Eine diesbezügliche Anforderung enthält das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren auch in der novellierten Form nicht.

Weitere Unterschiede finden sich in Paragraph 6, Absätze 1 und 2. Im jeweiligen Absatz 1 werden die bei der Aufstellung des Maßnahmen- und Wirtschaftsplans zu beteiligenden Personengruppen genannt. Das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren nennt hier die im Innovationsquartier betroffenen Grundstückseigentümer, Bewohner und Gewerbetreibenden, das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren nennt ebenso die Grundstückseigentümer und Gewerbetreibenden. Explizit erwähnt werden aber auch Freiberufler wohingegen potenzielle Bewohner des Innovationsbereichs nicht genannt werden. Dieser Unterschied bleibt auch nach der Novellierung bestehen.

Im Zuge der Novellierung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren wurde in Paragraph 6 ein komplett neuer Absatz 2 eingefügt. Hiernach ist in den Fällen, in denen der Einheitswert eines Grundstücks den Mittelwert der im Innovationsbereich festgestellten Einheitswerte um mehr als das Dreifache übersteigt, bei der Berechnung der Abgabenhöhe statt des tatsächlichen Einheitswertes eines Grundstücks der dreifache Mittelwert anzusetzen. Dabei errechnet sich der Mittelwert aus der Division der Summe aller im Innovationsbereich festgestellten Einheitswerte durch die Anzahl der im Innovationsbereich zu veranlagenden Grundstücke. Eine diesbezügliche Sonderregelung sieht das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch privat Initiativen nicht vor.

Paragraph 6 Abs. 3 des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren eröffnet die Möglichkeit, dass im Falle der Abberufung des Aufgabenträgers bei begründeten Beanstandungen die Handelskammer Hamburg als – temporärer – Aufgabenträger

fungieren kann, bis entweder ein neuer Aufgabenträger gefunden wird oder bis zur Aufhebung der Verordnung zum Innovationsbereich. Eine entsprechende Regelung zur temporären Übertragung der Aufgabenträgerschaft – in dem Fall (wohl) die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt - fehlt im Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren.

Zuletzt enthielt das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren keine detaillierten Vorschriften dazu, wer, bezogen auf den Zeitpunkt, der die Abgabepflicht auslöst, denn nun genau abgabepflichtig ist. Das Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren nennt hier als Zeitpunkt die Bekanntgabe des Abgabebescheides. Auch fehlten im Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zunächst Regelungen zur Haftung bei mehreren Abgabepflichtigen und zur anteiligen Abgabepflicht bei Wohnungs- und Teileigentum. Dieser Mangel wurde im Zuge der Novellierung beseitigt, so dass die Vorschriften diesbezüglich inzwischen identisch sind.

### **2.4.4 Lösung der Problembereiche**

Nachfolgend werden die durch den Hamburger Landesgesetzgeber gefundenen Lösungen zu den bereits erwähnten vier Problembereichen, dem Verteilungs-, dem Kontributions-, dem Entscheidungs- und dem Delegationsproblem beschrieben<sup>38</sup>. Hierbei ergibt sich die Lösung des Finanzierungsaspektes beim Verteilungsproblem nicht aus der landesgesetzlichen Regelung zum Modell der Urban Improvement Districts, sondern aus der Klassifizierung der Zahlung der Grundeigentümer an den Aufgabenträger als Sonderabgabe mit dem hierdurch in gewissem Rahmen realisierbaren Zwangsaspekt. Dieses wird anschließend gesondert dargestellt.

### **Lösung des Verteilungs- und Kontributionsproblems**

Die Vorschriften zur Lösung des Verteilungs- und des Kontributionsproblems, also der Frage nach der Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Kostenverteilung eines Urban Improvement Districts sowie die Festlegung des Kreises der Zahlungsverpflichteten finden sich in § 7 des Hamburger Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen. Grundsätzlich werden dort zunächst die Grundstückseigentümer als Begünstigte des Improvement Districts genannt, so dass sie auch vom Grundsatz her den Kreis der Zahlungsverpflichteten darstellen (sollten). Als Summe des Zahlbetrags wird der entstehende Aufwand des Improvement Districts nebst einem angemessenen Gewinn für den Aufgabenträger ge-

---

<sup>38</sup> Nicht leistbar in diesem Kapitel ist die zusätzliche Reflexion darüber, inwiefern die gesetzlichen Vorschriften in allen Einzelheiten den aus abstrakt-juristischer Sicht zu stellenden inhaltlichen Anforderungen entsprechen. Vergleiche hierzu die Ausführungen von Rettig 2008

nannt, der durch die Abgabe ausgeglichen werden soll. Als Bemessungsgrundlage der individuellen Abgabenhöhe fungiert der zuletzt festgestellte Einheitswert des aktuell geltenden Bewertungsgesetzes des jeweiligen Grundstücks. Sollte kein Einheitswert für ein Grundstück festgestellt worden sein, wird der Durchschnittswert je Quadratmeter Grundstücksfläche der veranlagten Grundstücke mit der individuellen Grundstücksfläche multipliziert. Die individuelle Abgabenhöhe ergibt sich aus dem Produkt aus dem Hebesatz und dem individuellen Einheitswert eines jeden Grundstücks. Der Hebesatz ist hierbei der Quotient aus dem Gesamtaufwand und der Summe der Einheitswerte.

Konkret stellt sich die Berechnung folgendermaßen dar:

**Individueller Zahlbetrag = Gesamtaufwand : Summe Einheitswerte x individueller Einheitswert**

Hinsichtlich der Kontributionsfrage sieht das Gesetz zwei Ausnahmetatbestände vor. Eine Befreiung von der Abgabepflicht ist durch die Erhebungsbehörde möglich, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs möglich ist oder wenn die Heranziehung zur Abgabe im Kontext der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte begründen würde. Auch wird in dem Falle, dass ein Grundstück zu mehreren Innovationsquartieren oder nur teilweise zu einem oder mehreren Innovationsquartieren gehört, lediglich eine entsprechend der betroffenen Grundstücksfläche anteilige Abgabepflicht begründet. Ferner ist der Gesamtbetrag in jährlichen Anteilsbeträgen zu zahlen (vgl. § 7: Abgabenerhebung).

Eine weitere konkrete Vorschrift hinsichtlich der Kontributionsfrage ist, wer genau der Zahlungsverpflichtete beim Hamburger Modell der Urban Improvement Districts ist. Zunächst sind es die Eigentümer zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Abgabenbescheides. Im Falle eines Erbbaurechts ist es der Erbbauberechtigte. Sind dies mehrere Personen, gilt die gesamtschuldnerische Haftung, dass heißt jeder Einzelne könnte theoretisch für die Gesamte zu leistende Abgabe herangezogen werden. Bei Wohnungs- und Teileigentum sind die jeweiligen Eigentümer entsprechend des Anteils ihres Teileigentums abgabepflichtig. Zur Sicherung der Forderung liegen die Beträge aus der Abgabe als öffentliche Lasten auf den jeweiligen Grundstücken beziehungsweise Erbbaurechten (vgl. § 7: Abgabenerhebung, Absatz 6).

Als Schutzvorschrift ist bei der Bemessungsgrundlage eine Kappungsgrenze von 10% der Einheitswerte vorgesehen, da der Hebesatz, also der Quotient aus dem Gesamtaufwand des Improvement Districts und der Summe aller heranzuziehenden Einheitswerte maximal 0,10

betragen darf. Insofern ist jedes künftige Budget auf maximal 10% der Einheitswerte der für den jeweiligen Urban Improvement District zur Abgabe heranzuziehenden Grundstücke auf Grundlage des Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen begrenzt. Insofern resultiert hieraus auch eine gewisse zahlenmäßige Mindestgröße zukünftiger Innovationsquartiere oder Innovationsbereiche.

### **Lösung des Entscheidungsproblems**

Die gesetzlichen Grundlagen zur Lösung des Entscheidungsproblems finden sich in den Vorschriften der Paragraphen 5 (Absätze 1, 2, 5, 6 und 8) sowie Paragraph 6 (Absätze 1 und 2). Konkret geht es beim Entscheidungsproblem wie oben erwähnt darum, festzulegen, wer über einen Urban Improvement District überhaupt entscheidet, beispielsweise also über dessen Einrichtung und wie dieser Entscheidungs(findungs-)prozess stattfindet.

Grundsätzlich bedarf es zur Antragstellung auf Einrichtung eines Hamburger Innovationsquartiers bei der Aufsichtsbehörde der Schriftform und des Nachweises der Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel hinsichtlich Anzahl und Fläche der im potenziellen Innovationsquartier gelegenen Grundstücke (Positivquorum). Diesen Nachweis muss der Aufgabenträger als Antragsteller erbringen. Eingegrenzt wird hierbei der Grundstücksbegriff auf alle im Grundbuch verzeichneten Flächen außer öffentliche Verkehrs-, Gewässer und Grünflächen. Entscheider sind bei diesem Modell also klar die Eigentümer. Diese haben auch die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Auslegung der Antragsunterlagen nach Antragstellung durch den Aufgabenträger der Einrichtung eines Innovationsquartiers zu widersprechen. Innerhalb eines durch die Aufsichtsbehörde gegebenenfalls anberaumten Erörterungstermins besteht ebenfalls die Möglichkeit des Widerspruchs durch die Eigentümer. Sonstige Betroffene können (lediglich) Stellungnahmen abgeben (vgl. § 5: Antragstellung, Absätze 1, 2 und 6).

Aufgrund der vom Gesetz vorgesehenen Ablehnungsgründe des vom Aufgabenträger einzureichenden Antrags durch die Aufsichtsbehörde ist diese auch Entscheidungsträger. Ablehnungsgründe können hier die Nichteignung des Aufgabenträgers, eine fehlende Abstimmung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes mit den städtebaulichen Zielen der Stadt Hamburg oder dessen Nichteignung hinsichtlich der Verwirklichung der Grundsätze nach § 1 oder der Ziele nach § 2 des Gesetzes sein. Weitere Ablehnungsgründe sind eine möglicherweise gegebene Beeinträchtigung öffentlicher Belange, die Verletzung von Rechten Dritter oder eine unverhältnismäßige Belastung der Abgabepflichtigen bei Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes (vgl. § 5: Antragstellung, Absatz 5).

Zwingend abgelehnt werden muss der Antrag auf Einrichtung eines Innovationsquartiers, wenn die Eigentümer von mehr als einem Drittel hinsichtlich Anzahl oder Fläche der Einrichtung im gesamten Verfahren widersprochen haben und diese Widersprüche nicht beispielsweise im Rahmen des genannten Anhörungsverfahrens zurückgenommen wurden oder sich auf andere Weise erledigt haben (Negativquorum) (vgl. § 5: Antragstellung, Absatz 8).

Auch innerhalb der laufenden Umsetzung sind letztlich die Eigentümer sowie die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt Entscheidungsträger. Hinzu kommen hier zumindest rudimentär auch die betroffenen Bewohner und Gewerbetreibenden. Letztere müssen bei der Aufstellung des jährlich durch den Aufgabenträger zu veröffentlichenden und der Aufsichtsbehörde vorzulegenden Maßnahmen- und Wirtschaftsplan in geeigneter Weise beteiligt werden. Weicht dieser nicht nur unerheblich von den Vorgaben des originären Maßnahmen- und Wirtschaftsplan bei Antragstellung ab, besteht für die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer auch hier die Möglichkeit des Widerspruchs innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe der Veröffentlichung. Sollten dies mehr als ein Drittel der Eigentümer der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke hinsichtlich Anzahl oder Fläche tun (Negativquorum), muss der jeweilige Maßnahmen- und Wirtschaftsplan an die Vorgaben des originären Konzeptes angepasst werden. Ein weiterer Entscheider hier ist der Hamburger Senat. Er muss einer Abweichung ebenfalls zustimmen, ansonsten gilt auch hier das Anpassungsgebot an das originäre Maßnahmen- und Wirtschaftskonzept (vgl. § 6: Umsetzung und Überwachung, Absätze 1 und 2).

### **Lösung des Delegationsproblems**

Die gesetzlichen Lösungen bezüglich des Delegationsproblems finden sich in den Vorschriften der Paragraphen 3 (Satz 1, 4 Absätze 1 und 2), 6 (Absätze 1 bis 3) sowie Paragraph 9 (Absätze 2 bis 4). Hierbei geht es um die Lösung des Prinzipal-Agents-Problems durch Einrichtung entsprechender Kontrollmechanismen.

Zunächst wird der zwischen dem Aufgabenträger und der Vertragsbehörde abzuschließende öffentlich-rechtliche Vertrag als Sicherungsinstrument der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung genannt. Dieser ist vor Einrichtung eines Innovationsquartiers abzuschließen. Als Vorgaben werden die Verpflichtung zur Umsetzung der sich aus dem Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen oder die aufgrund des Maßnahmen- und Wirtschaftskonzeptes resultierenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben genannt. Ein weiterer grundsätzlicher Kontrollmechanismus besteht in der freiwilligen Verpflichtung des agierenden Aufgabenträgers zur Unterwerfung unter die Aufsicht durch die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt. Hinzu kommen die bereits erwähnte Anforderung, dass der Aufgabenträger

seine finanzielle Leistungsfähigkeit durch den Nachweis seiner steuerlichen Zuverlässigkeit in Form einer Unbedenklichkeitsbescheinigung durch das zuständige Betriebsstättenfinanzamt nachzuweisen hat (vgl. § 3: Einrichtung: Satz 1, § 4: Aufgabenträger, Absätze 1 und 2).

Die Vorschriften bezüglich der Aufstellung der laufenden Maßnahmen- und Wirtschaftspläne, deren Einreichung bei der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt und Veröffentlichung sowie Beteiligung der Betroffenen sind neben der obigen Darstellung im Rahmen des Entscheidungsproblems auch dem Bereich des Delegationsproblems zuzuordnen, da es sich hierbei um Kontrollmechanismen handelt (vgl. § 6: Umsetzung und Überwachung, Absätze 1 und 2).

Hinzu kommt, dass die ordnungsgemäße Geschäftsführung durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (laufend) überwacht wird. Hat diese begründete Beanstandungen, kann die Aufsichtsbehörde auf Antrag der Wohnungsbaukreditanstalt den Aufgabenträger abberufen und den öffentlich-rechtlichen Vertrag kündigen<sup>39</sup>. Bezüglich der Bestellung eines dann notwendigen neuen Aufgabenträgers gelten dieselben Vorschriften wie zu Beginn des Verfahrens auf Einrichtung eines Innovationsquartiers. Lediglich die öffentliche Auslegungsfrist der Antragsunterlagen verkürzt sich auf zwei Wochen. Der „alte“ Aufgabenträger ist dann per Gesetz zur Finanzmittel- und Datenübertragung auf den neuen Aufgabenträger ebenso wie zur Vernichtung bei ihm vorhandener personenbezogener Daten im Kontext des Innovationsquartiers verpflichtet, sofern er diese nicht aufbewahren muss (vgl. § 6: Umsetzung und Überwachung, Absatz 3).

Ein weiterer Kontrollmechanismus liegt in der Möglichkeit, dass die für den Abgabeneinzug zuständige Erhebungsbehörde in die dem Aufgabenträger auszustellenden Leistungsbescheiden Nebenbestimmungen einfügen kann, um die zweckentsprechende Mittelverwendung aus der Abgabe abzusichern. In Zusammenhang mit der Sicherung der bestimmungsgemäßen Verwendung des Aufkommens aus der Zwangsabgabe bestehen a priori zwei weitere Kontroll- beziehungsweise Sicherungsmechanismen. Zunächst muss der Aufgabenträger laut Gesetz das Aufkommen aus der Abgabe getrennt von seinen eigenen Finanzmitteln verwalten, sie ausschließlich für Zwecke des Innovationsquartiers verwenden und dafür sorgen, dass eine Aufrechnung mit gegebenenfalls vorhandenen eigenen Verbindlichkeiten, die nicht aus der konkreten Tätigkeit als Aufgabenträger für das betreffende Innovationsquartier stammen, ausgeschlossen ist (zum Beispiel im Falle des Konkurses des Aufgabenträgers). Des Weiteren schreibt das Gesetz vor, dass der Aufgabenträger nicht verwendete Mittel nach Beendigung des Innovationsbereichs zu erstatten hat. Im Falle der Bestellung eines

---

<sup>39</sup> Da die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt also auch Entscheidungsbefugnisse hat, wird hier ebenfalls das Entscheidungsproblem behandelt. Eine insofern doppelte Darstellung erfolgt hier nicht.

dann neuen Aufgabenträgers muss er diesem die finanziellen Mittel übertragen (vgl. § 9: Mittelverwendung, Absätze 2 bis 4).

### **Unterschiede zum Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren.**

Unterschiede hinsichtlich der gesetzlichen Lösungen zum Verteilungs-, Kontributions-, Entscheidungs- und Delegationsproblem zwischen dem Hamburger Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen und dem novellierten Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren finden sich in den Paragraphen 4 (Absatz 1), 5 (Absätze 1 und 5), sowie Paragraph 6 (Absatz 1) des Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren und Nachbarschaften sowie in § 1 (Punkt 6.1) des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren.

Der erste Unterschied in Paragraph 4 Absatz 1 betrifft das Entscheidungs- und Delegationsproblem. Hier wird als Aufsichtsbehörde über den Aufgabenträger beim Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren im Gesetz die Handelskammer Hamburg anstatt der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt genannt (vgl. jeweils § 4: Aufgabenträger, Absatz 1).

Ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen beiden Gesetzen betrifft das Entscheidungsproblem. Das zur Antragstellung notwendige positive Quorum beträgt beim Hamburger Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren lediglich 15% hinsichtlich Anzahl und Fläche der vom Innovationsbereich erfassten Grundstücke (vgl. jeweils § 5: Antragstellung, Absatz 1).

Aus planerischer Sicht ist das Fehlen einer städtebaulichen Abstimmungspflicht des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes mit den städtebaulichen Zielen der Stadt Hamburg als Ablehnungsgrund des Antrags auf Einrichtung eines Innovationsbereichs von Bedeutung. Dieser Unterschied betrifft das Entscheidungs- und Delegationsproblem (vgl. jeweils § 5: Antragstellung, Absatz 5).

Ein von seiner Bedeutung her vergleichsweise rudimentärer Unterschied besteht bezüglich des Entscheidungsproblems zwischen beiden gesetzlichen Grundlagen darin, dass als Gruppe der bei Aufstellung der jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftspläne im Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch privaten Initiativen statt der Bewohner im Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren explizit Freiberufler genannt werden (vgl. jeweils § 6: Umsetzung und Überwachung, Absatz 1).

Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden gesetzlichen Grundlagen betrifft den maximal anzusetzenden Einheitswert eines Grundstücks bei der Berechnung der Abgabenhöhe, also die Bemessungsgrundlage innerhalb der Kostenverteilung (Verteilungsproblem). Das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren sieht hier eine maximale Obergrenze für Einzelfälle dann vor, wenn der Einheitswert eines Grundstücks um mehr als das Dreifache vom Durchschnittswert der Einheitswerte nach oben abweicht. In solchen Fällen ist anstatt des festgestellten Einheitswertes der dreifache Mittelwert aller maßgeblichen Einheitswerte Berechnungsgrundlage der individuellen Abgabenhöhe (vgl. § 1 Punkt 6.1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren).

### **Lösung des Verteilungsproblems**

Eine sehr wichtige Frage innerhalb des Verteilungsproblems, die auch rückkoppelnde Bezüge mit dem Kontributionsproblem, also der Festlegung des Kreises der Zahlungsverpflichteten hat, ist die Frage, wie die Finanzierung eines Urban Improvement Districts (unter anderem) nach dem Hamburger Modell geregelt ist. Hierbei geht es nicht um die Bemessungsgrundlage zur Ermittlung des individuellen Zahlbetrags, sondern – in der Konsequenz - um die Umsetzung des Zwangsaspektes im Rahmen der Finanzierung eines Urban Improvement Districts unter anderem nach dem Hamburger Modell. Urban Improvement Districts in dieser Form sind ja gerade davon abhängig, dass zur Vermeidung des Auftretens von Trittbrettfahrern direkt oder indirekt staatlicher Zwang ausgeübt wird. Es muss im Rahmen der Finanzierung folglich möglich sein, alle Betroffenen und auch potenzielle Trittbrettfahrer hieran in angemessener Weise zu „beteiligen“.

Hierzu sind in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext von Urban Improvement Districts vom Grundsatz her zwei Wege möglich. Rechtlich zulässig ist einerseits die Errichtung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, gepaart mit einer Zwangsmitgliedschaft der vom Improvement District Begünstigten, welche – zur Vermeidung der Trittbrettfahrerproblematik – dann Zwangsmitglieder in dieser Körperschaft wären und so durch ihre Zwangsmitgliedsbeiträge (Verbandslast) die Finanzierung des Improvement Districts sicherstellen würden<sup>40</sup> (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 36-37; Wickel 2005: 14-17).

Die zweite grundsätzliche Möglichkeit besteht in der Erhebung einer Sonderabgabe, die von den begünstigten Eigentümern des Improvement Districts notfalls per Zwang eingezogen

---

<sup>40</sup> Problematisch hieran ist aber, dass der Improvement District bei dieser Variante selbst für das Mittelaufkommen verantwortlich ist und so auch die Kosten der Durchsetzung seiner Ansprüche zu tragen hat. Hierbei ist die öffentlich-rechtliche gegenüber der privatrechtlichen Form im Vorteil, da bei der öffentlich-rechtlichen Variante die Anwendbarkeit des Verwaltungsvollstreckungsrechts offen steht (vgl. Wickel 2004: 16-17).



wird und über den Umweg über den staatlichen Haushalt dem Aufgabenträger als derjenige, der die Maßnahmen des Districts umsetzt, zu Gute kommt. Der Aufgabenträger könnte in diesem Falle vom Grundsatz her sowohl eine privatrechtliche Organisationsform, also zum Beispiel eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder auch eine Kommanditgesellschaft sein als auch eine öffentlich-rechtliche Rechtsform in Form der Anstalt des öffentlichen Rechts innehaben. Da das Hamburger Modell der Urban Improvement Districts aufgrund seiner gesetzlichen Ausformung die Erhebung einer Sonderabgabe vorsieht, wird hier nur die zweite „Zwangsfiananzierungsvariante“ detaillierter dargestellt. Gleichwohl anzumerken ist, dass auch die öffentlich-rechtliche Lösung in Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts gepaart mit einer Zwangsmitgliedschaft – genau wie die nachfolgende Darstellung der Anforderungen an eine Sonderabgabe – sich zumindest gewissen verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit gegenüberstellt (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 37; Wickel 2005: 14-17)

In der Literatur bezogen auf das Instrument der Business Improvement Districts ist die Zahlung der von einem Improvement District begünstigten Grundstückseigentümern an den Aufgabenträger Gegenstand mehrerer Abhandlungen. Konkret geht es hierbei jeweils um die (rechtliche) Qualifikation der Zahlung aufgrund der Konstruktionslogik des Modells. Dies wird nachfolgend dargestellt. Die Abbildung 2.5 auf der folgenden Seite zeigt als Überblick zusammengefasst das System öffentlicher Abgaben in der Bundesrepublik Deutschland.

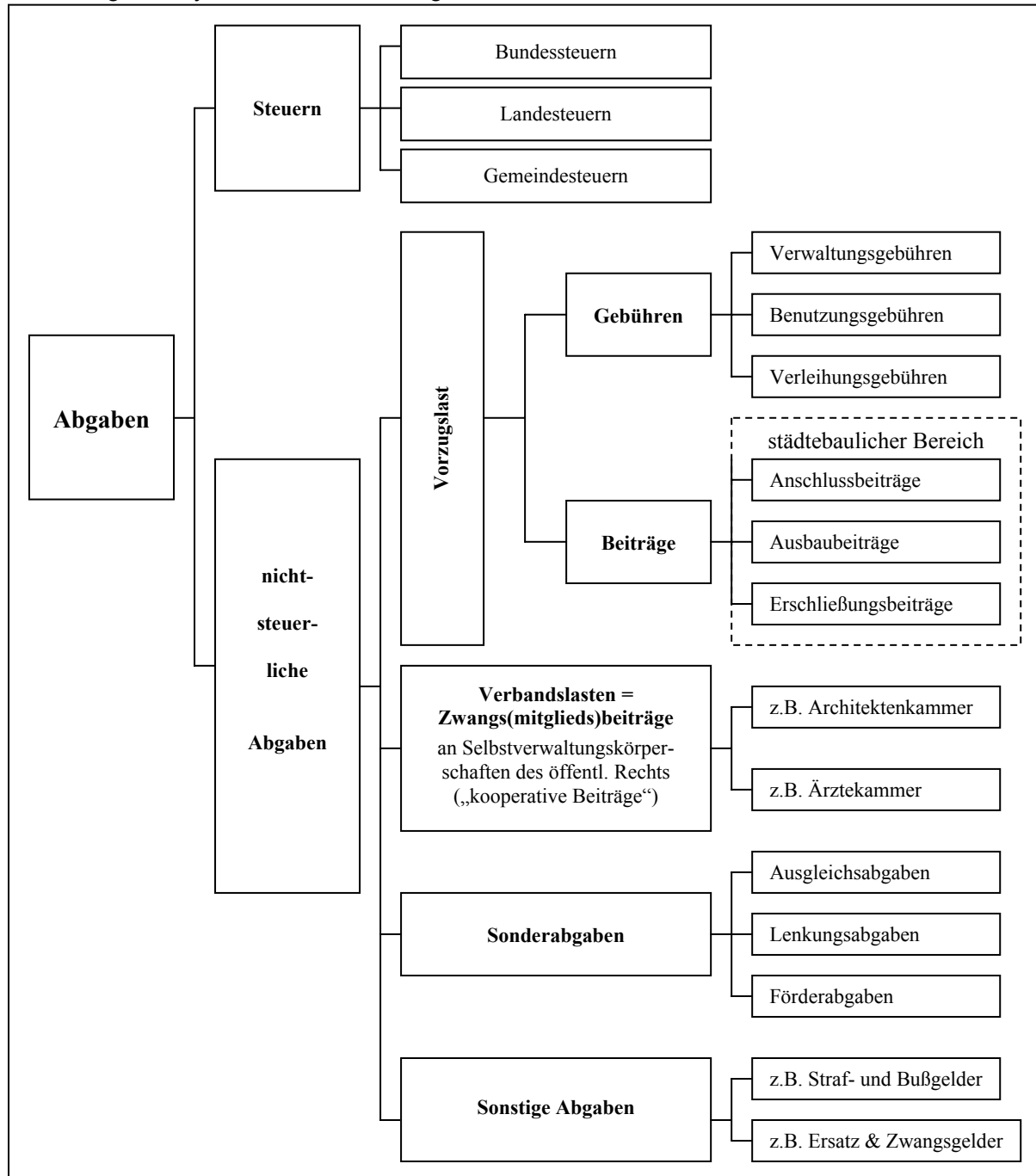
### **Steuer**

Einigkeit herrscht in der Literatur darin, dass es sich bei der Abgabe nicht um eine Steuer, weder im Sinne der Verfassung noch der Abgabenordnung handelt. Verkürzt ausgedrückt spricht gegen die Einordnung als Steuer, dass eine solche im Sinne der Abgabenordnung ausdrücklich nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt. Steuern sind im Sinne der Abgabenordnung „gegenleistungslos“. Im verfassungsrechtlichen Sinne umfasst der Steuerbegriff unter anderem nur solche Abgaben, die dem Staat endgültig zufließen. Beides ist beim Hamburger Modell der Urban Improvement Districts ersichtlich und auch nach der gängigen Literaturmeinung nicht der Fall (vgl. MSWKS 2001: 27-28; Rettig 2008: 106-118).

### **Beitrag**

Möglich ist dem zufolge dann noch die Klassifizierung der Geldleistung im Rahmen der Urban Improvement Districts als Gebühr, Beitrag (beide zusammenfassbar als so genannte Vorzuglasten) oder Sonderabgabe sowie sonstige öffentliche Abgabe. Die Klassifizierung als Beitrag scheidet zumindest beim Hamburger Modell ebenfalls aus, da die Ausgestaltungsop-

Abbildung 2.5: System öffentlicher Abgaben



Quelle: Eigene Darstellung nach Schuppert 2007: 37-38; Bloem-Bock 2001: 27-33

tion des Improvement Districts als öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht gewählt wurde. Die Zahlung der Grundstückseigentümer hat insofern also keinen Beitragscharakter. Hinzu kommt, dass es beim Modell der Urban Improvement Districts vom Grundsatz her eben nicht darum geht, einen durch vorherigen öffentlichen Investitionsaufwand geschaffenen Vorteil durch den Beitrag wieder abzuschöpfen, sondern genau umgekehrt. Außerdem fließt das

durch die Beitragserhebung erzielte Aufkommen wie bei der Steuer endgültig dem allgemeinen Staatshaushalt zu<sup>41</sup> (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 29; Schuppert 2007: 39- 43).

### **Gebühr**

Des Weiteren kann es sich bei der Zahlung im Rahmen des Urban Improvement Districts auch grundsätzlich nicht um eine Gebühr handeln, da es sich hierbei um eine öffentlich-rechtliche Geldleistung handelt, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem jeweiligen Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder aufgrund sonstiger hoheitlicher Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Unterschieden werden Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Verleihungsgebühren. Verwaltungsgebühren stellen eine Gegenleistung für die Vornahme von Amtshandlungen durch die Verwaltung dar, Benutzungsgebühren sind die Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses. Beides ist ersichtlich beim Modell der Urban Improvement Districts grundsätzlich nicht der Fall. Bei Verleihungsgebühren (Konzessionsabgaben) handelt es sich um Gegenleistungen für die Einräumung eines Rechts, das einen wirtschaftlichen Vorteil begründet und diesen Vorteil durch laufende Gebühren abschöpft. Hinzu kommt, dass der Staat hierbei eine Befreiung von einem zuvor konstituierten repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt gewährt und hierfür ein Entgelt verlangt. Auch dies ist ersichtlich grundsätzlich beim Modell der Urban Improvement Districts nicht der Fall (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 28).

### **Sonderabgabe**

Neben der dargestellten Abgabentrias (Steuer, Gebühr und Beitrag) verbleibt also „nur“ noch die so genannte Sonderabgabe. Diese wird aus haushaltspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht kritisch betrachtet. Sowohl hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung als auch ihrer systematischen Erfassung ist vieles nicht abschließend geklärt. Gleichwohl ist sie als eigenständiger Abgabentypus weitgehend anerkannt. Zu unterscheiden sind drei Gruppen von Sonderabgaben; die Ausgleichsabgabe, Lenkungsabgaben und Förderabgaben, wobei die Sonderabgabe im Rahmen eines Urban Improvement Districts am ehesten dem Bereich der Förderabgaben zuzuordnen ist. Gemein ist diesen, dass sie einen in die Verantwortung einer bestimmten Gruppe fallenden Gestaltungszweck dadurch verwirklichen sollen, dass das Gestaltungsziel mit den von dieser Gruppe aufgebrauchten Mitteln umgesetzt wird. In Abgrenzung zur Steuer wird hier also nicht die Allgemeinheit, sondern eine besondere Gruppe belastet und es werden durch sie nicht allgemeine Staatsaufgaben, sondern besondere (Gruppen-)aufgaben finanziert. Deswegen steht das Aufkommen aus der Abgabe

---

<sup>41</sup> Zur Einordnung der Abgabe als Sonderabgabe statt als Beitrag siehe auch Kersten 2007: 127

auch nicht dem allgemeinen Staatshaushalt zur Verfügung. Hinzu kommt, dass die Gesetzgebungszuständigkeit bezüglich Sonderabgaben nicht mit denen für Steuern übereinstimmt. Hieraus resultieren drei zentrale verfassungsrechtliche Probleme, die der Abgabentyp vom Grundsatz aufwirft. Es besteht die Gefahr, dass der Staat die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen der Art. 105 ff GG (für Steuern) umgeht, indem er eine Steuer, deren Ertrag ihm nicht zusteht, zu einer Sonderabgabe umfunktioniert. Des Weiteren entzieht sie sich der parlamentarischen Kontrolle, da sie nicht in den allgemeinen Staatshaushalt eingestellt wird. Somit könnte die Etathoheit des Parlaments beeinträchtigt werden (Schattenhaushalte, „Schwarze Kassen“). Hinzu kommt, dass der Grundsatz der staatsbürgerlichen Lastengleichheit durchbrochen wird, da ausschließlich eine Gruppe belastet wird und so dem Abgabenschuldner neben der die Allgemeinheit treffenden Steuerpflicht eine zusätzliche Sonderlast aufgebürdet wird. Diese Abweichungen von den genannten Prinzipien führen zwar nicht ausnahmslos zur Verfassungswidrigkeit einer Abgabe. Doch muss, um die bundesstaatliche Finanzverfassung wie auch die Budgethoheit des Parlaments vor Störungen zu schützen und den Erfordernissen des Individualschutzes der Steuerpflichtigen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit Rechnung zu tragen, die Sonderabgabe engen Grenzen unterliegen und sie muss eine seltene Ausnahme bleiben (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 29-30<sup>42</sup>).

Aufgrund dessen hat das Bundesverfassungsgericht für die Sonderabgabe grundsätzlich eng auszulegende Zulässigkeitskriterien entwickelt<sup>43</sup>. Nur wenn diese erfüllt sind, ist die Erhebung einer Sonderabgabe verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Diese Kriterien sind zwar für Sonderabgaben des Bundes entwickelt worden, gelten gleichwohl aber auch für Sonderabgaben nach Landesrecht. Diese vier Kriterien sind die Forderung nach einer Homogenität der durch die Abgabe in Anspruch genommenen Gruppe. Diese belastete Gruppe muss zusätzlich dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Als drittes Kriterium wird vorausgesetzt, dass zwischen der Belastung der Gruppe und der durch die Sonderabgabe bewirkten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung bestehen muss, sie muss gruppennützig verwendet werden. Hinzu kommt die Forderung, dass eine periodisch wiederkehrende Legitimation der Abgabe zu erfolgen hat (vgl. u.a. MSWKS (Hrsg.) 2001: 30-31).

Als grundsätzliche Einschränkung ist hier ferner anzumerken, dass eine Abgabe (in dieser

---

<sup>42</sup> Bezüglich der hier dargestellten Inhalte lassen sich verschiedene Quellenangaben abgeben. Die hier zitierte Quelle wurde gewählt, da sie knapp, vollständig und nachvollziehbar ist. Weitere Quellen sind u.a.: Kersten 2007: 127; Rettig 2008: 124-137 (allgemein zur Sonderabgabe); Schuppert 2007: 43-46 (Hier zur strukturellen Verwandtschaft der Abgabe im Rahmen eines Urban Improvement Districts zu existierenden Sonderabgaben; Wickel 2004: 17-19)

<sup>43</sup> In diesem Zusammenhang wird die Kostenverteilung geregelt.

Form) lediglich zur Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe zulässig ist. Der Staat darf also nicht öffentliche Abgaben zur Finanzierung rein privater Zwecke erheben (vgl. Kersten 2007: 127). Nachfolgend werden zunächst die vier genannten Kriterien näher vorgestellt und anschließend anhand der Literatur ihre „Erfüllung“ beim (Hamburger) Modell der Urban Improvement Districts dargestellt.

### **Gruppenhomogenität**

Hier ist explizit gefordert, dass die Gruppe hinsichtlich ihrer Homogenität durch eine gemeinsame, in der Rechtsverordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist; es sich als um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt. Wichtig ist dabei, dass die Homogenität der durch die Sonderabgabe in Anspruch genommenen Gruppe zeitlich und sachlich der Belastung vorausgehen hat. Der Gesetzgeber soll nicht in die Lage versetzt werden, zur Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach mehr oder minder willkürlichen Gesichtspunkten bilden zu können (vgl. u.a. MSWKS (Hrsg.) 2001: 30-31).

### **Spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung der Gruppe**

Weitere Voraussetzung zur Erhebung einer Sonderabgabe ist, dass die belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nachweislich näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Auch hier ist Voraussetzung, dass diese Sachnähe durch den Gesetzgeber vorgefunden wird und nicht erst durch die Abgabenerhebung hergestellt wird. Hinzu kommt, dass aufgrund dieser Sachnähe eine besondere Gruppenverantwortung zur Erfüllung der mit der Sonderabgabe zu finanzierenden Aufgaben bestehen soll. Diese Aufgabe muss ganz überwiegend in die Verantwortung der belasteten Gruppe und nicht in die der staatlichen Allgemeinheit fallen. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass die Verwendung des Abgabenaufkommens zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben unzulässig ist. Dies zielt im hier relevanten städtebaulich-planerischen Kontext auf die Verhinderung eines „perspektivischen Rückzugs“ des Staates aus der öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. u.a. MSWKS (Hrsg.) 2001: 31 und 33).

### **Gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens**

Hinzu kommt die Forderung, dass zwischen der Belastung einer Gruppe und den durch die Sonderabgabe bewirkten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung zu bestehen hat. Das erzielte Aufkommen muss im Interesse der belasteten Gruppe, ergo gruppennützig verwendet werden. Hierfür ist es allerdings nicht erforderlich, dass die Abgabe im spezifischen Einzelinteresse des jeweiligen Abgabepflichtigen verwendet wird. Es reicht aus, wenn das

Abgabenaufkommen im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe genutzt wird (vgl. u.a. MSWKS (Hrsg.) 2001: 31).

### **Periodisch wiederkehrende Legitimation der Abgabe**

Da die Sonderabgabe gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme zu bleiben hat, muss der Gesetzgeber in regelmäßigen Abständen prüfen, ob ihre Legitimationsvoraussetzungen noch bestehen oder der Wegfall des Finanzierungszwecks oder die Aufgabenerfüllung eine Änderung oder Aufhebung des Abgabentatbestandes erforderlich werden lässt (vgl. u.a. MSWKS (Hrsg.) 2001: 31).

### **Interpretation der Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Erhebung einer Sonderabgabe**

Die bisher bestehende Schwierigkeit besteht bei genauerer Betrachtung darin, wie die vier genannten Kriterien zur Erhebung einer Sonderabgabe denn nun im Rahmen der Ausübung von Zwang innerhalb der Finanzierung eines Urban Improvement Districts auszulegen sind<sup>44</sup>. Diesbezüglich gibt es keine abschließende und allgemeingültige rechtliche Festlegung. Nachfolgend wird die in der Literatur diskutierte Interpretation der vier genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Erhebung einer Sonderabgabe im Kontext von Business Improvement Districts dargestellt.

### **Gruppenhomogenität**

Bezogen auf das Kriterium der Gruppenhomogenität müssen wohl zwei Formen der Eingrenzung erfolgen, um eine homogene Gruppe zu definieren. Zunächst muss eine personelle Eingrenzung im Rahmen eines Urban Improvement Districts vorgenommen werden, um zu entscheiden, wer die Abgabe zu zahlen hat. Hinsichtlich Business Improvement Districts stehen hierfür vor allem die Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende zur Auswahl. Bezogen auf das zweite Kriterium, die Gebietsabgrenzung des Improvement Districts, liegt das Problem in der Objektivität der Kriterien zur Abgrenzung. Es dürfen in jedem Falle keine willkürlichen Gebietsabgrenzungen vorgenommen werden. Diese sollte sich vielmehr anhand sachlicher, nachvollziehbarer und vernünftige Kriterien, die beispielsweise über die bloße Anliegereigenschaft an einer Straße hinausgehen, orientieren. Anzumerken ist hierbei allerdings auch, dass das Bundesverfassungsgericht das Merkmal der Gruppenhomogenität zum Teil durchaus großzügig auslegt (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 32-33; Wickel 2005: 17-18).

---

<sup>44</sup> Kersten beispielsweise geht gar nicht genauer auf die Auslegung dieser Kriterien ein. Gleichwohl könne der jeweilige Landesgesetzgeber das Trittbrettfahrerproblem seiner Ansicht nach wie erwähnt abgabenrechtlich durchaus phantasievoll angehen (vgl. Kersten 2007: 122 und 127)

### **Spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung**

Die spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung der mit der Sonderabgabe belasteten Gruppe verlangt materiell-inhaltliche Kriterien, die eine besondere Sachnähe und Finanzverantwortung der homogenen Gruppe begründet. Die Sachnähe sollte aus einer spezifischen Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck stehen. Die mit der Abgabe belasteten müssen also ein besonderes Interesse an der zu finanzierenden Aufgabe haben, anhand dessen sie von der Allgemeinheit abgegrenzt werden können, beispielsweise im hier vorliegenden Falle der fördernden Sonderabgabe dahin gehend, dass sich die Gruppenverantwortung aus der Verwendung des Abgabenaufkommens für die eigenen Angelegenheiten der Gruppe ergibt. Es wird folglich eine Aufgabe gemeinschaftlich finanziert, derer sich sonst jeder Schuldner selbst hätte annehmen müssen. Dieses Kriterium hat Einfluss auf den Kreis der Abgabepflichtigen. Bezogen auf Business Improvement Districts wäre beispielsweise schon zu differenzieren zwischen den Eigentümern von Immobilien mit Einzelhandelsgeschäften und Eigentümern von Immobilien mit sonstigen gewerblichen Nutzungen wie zum Beispiel Ärzte, Rechtsanwälte oder Steuerberatern oder gar Wohnimmobilien. Zuletzt genannte Immobilienarten dürften vergleichsweise geringer von Maßnahmen (hier) eines Business Improvement Districts profitieren. Deswegen scheint es sinnvoll, eine art abgestuftes Abgabensystem, korrelierend mit dem jeweiligen Nutzen im Rahmen des Urban Improvement Districts einzuführen<sup>45</sup> (vgl. Wickel 2005: 18).

### **Gruppennützige Verwendung**

Vergleichsweise einfach gestaltet sich die Auslegung des Kriteriums der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Hierzu heißt es unisono, dass es ausreiche, wenn die Mittelverwendung überwiegend dem Interesse der Gesamtgruppe dient. Die Verwendung muss folglich nicht im jeweiligen spezifischen Eigeninteresse eines jeden einzelnen abgabepflichtigen Eigentümers liegen<sup>46</sup> (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 33; Wickel 2005: 18-19).

### **Periodisch wiederkehrende Legitimation der Abgabe**

Auch die Auslegung des Kriteriums der periodisch wiederkehrenden Legitimation der Abgabe stellt sich vergleichsweise einfach dar. Eine solche wiederkehrende Legitimation ist bei je-

---

<sup>45</sup> Im Kontext dieses Kriteriums wird in der Literatur auch auf die Abgrenzung von Maßnahmen eines Improvement Districts zu denen der öffentlichen Daseinsvorsorge abgestellt (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 33).

<sup>46</sup> Im Ergebnis äußert sich auch Schuppert in seinem Rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Gutachten zum Hamburger Gesetz zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften sinngemäß zu den Kriterien der Gruppenhomogenität und der gruppennützigen Verwendung dahin gehend verallgemeinernd, dass der abgabenerhebende Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung einen typisierenden Gestaltungsspielraum habe (vgl. Schuppert 2007: 48-51)

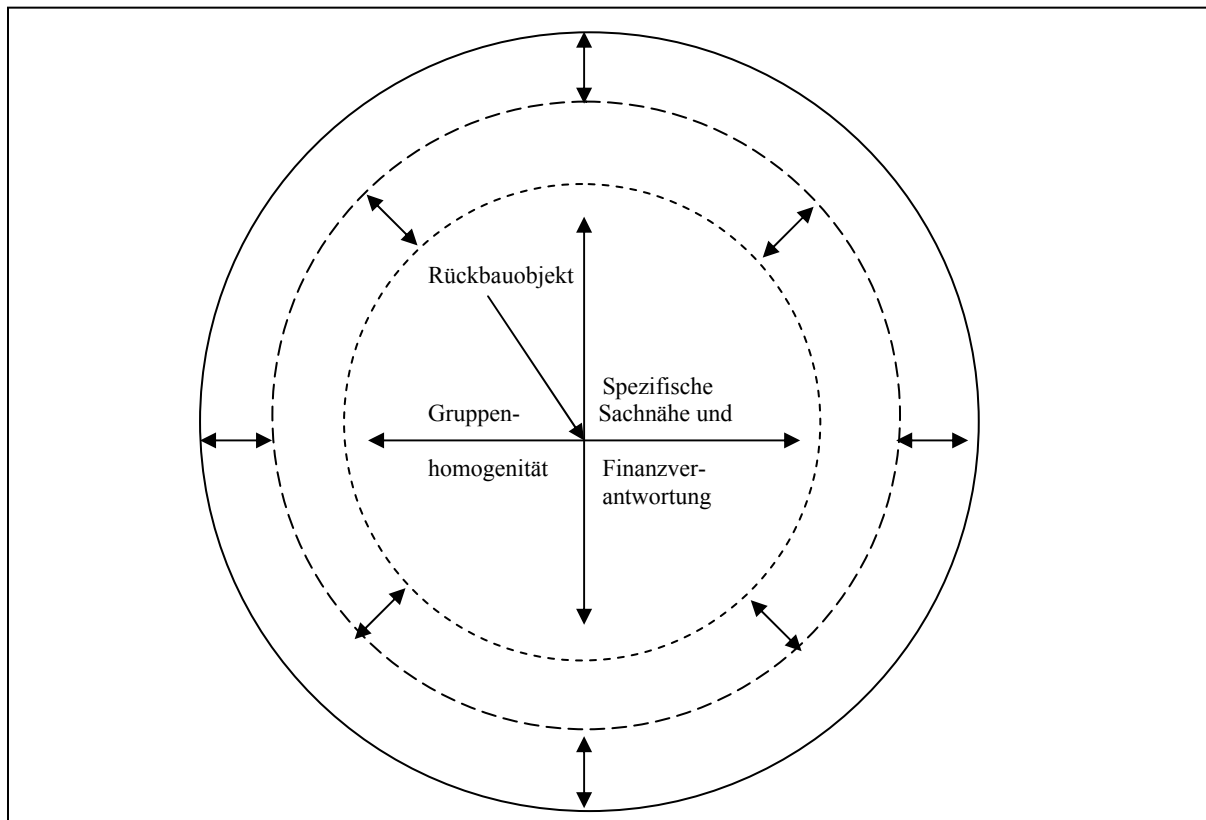
dem einzelnen Urban Improvement District (nicht nur nach dem Hamburger Modell) durch die im Voraus im Gesetz vorgegebene Laufzeit eines Improvement Districts von maximal fünf Jahren (z.B. in Hamburg) gegeben (vgl. MSWKS (Hrsg.) 2001: 33; Wickel 2005: 19<sup>47</sup>). Die Abbildung Nr. 2.6 auf der folgenden Seite zeigt abstrakt und generalisierend die Veräumlichung der diskutierten Zulässigkeitskriterien für die Erhebung einer Sonderabgabe. Diese ist insofern bereits auf das Problemfeld des Wohnungsrückbaus spezifiziert, indem sie ausgehend von einem punktuellen „Rückbaufall“ konzentrisch von innen nach außen verschiedene Varianten der geforderten Kriterien Gruppenhomogenität sowie spezifischer Sachnähe und Finanzverantwortung darstellt.

Vom Grundsatz stellen sich hierbei folgende Fragen:

- Muss die äußere Grenze der Zulässigkeitskriterien mit der Gebietsabgrenzung des Improvement District deckungsgleich sein?
- Sind die „verräumlichten“ Kriterien Gruppenhomogenität sowie spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung immer deckungsgleich?
- Wo liegt (jeweils) die räumliche äußere Grenze, innerhalb der die Abgabe zwangsweise erhoben werden kann?
- Sind die beiden Kriterien nur als Kreise zu verräumlichen?
- Welche Parameter sollten als Basis der Berechnung der Abgabenhöhe dienen?
- Nach welchen Kriterien wäre ein abgestuftes Abgabensystem aufzustellen?
- Wie würde sich (bezogen auf den Wohnungsrückbau) die Situation bei mehreren Rückbaubjekten und/oder in Kombination mit Aufwertungsmaßnahmen darstellen?
- etc.



Abbildung 2.6: Verräumlichung der Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Erhebung einer Sonderabgabe beim Wohnungsrückbau



Quelle: Eigene Darstellung

### **Notwendigkeit der Einrichtung eines abgestuften Abgabensystems aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes**

Problematisch bei der skizzierten Situation ist vor allem, inwiefern die wohl wahrscheinliche unterschiedliche „Gewinnsituation“ (hier beim Wohnungsrückbau) bei der Berechnung der individuellen Abgabenhöhe im Sinne eines abgestuften Abgabensystems berücksichtigt werden kann. Der allgemeine Gleichheitssatz des Grundgesetzes verbietet es, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich oder wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln. Verletzt ist dieses Willkürverbot dann, wenn sich kein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonstiger sachlich einleuchtender Grund für die Ungleichbehandlung finden lässt. Rechnung getragen werden kann dem Gleichheitssatz hier durch ein abgestuftes System bei der Berechnung der Abgabenhöhe. Als grundsätzlich sinnvollster und praktikabelster Anknüpfungspunkt hierfür ist die Ausrichtung an der Grundsteuer in Kombination mit einem Berechnungskriterium zur sachgerechten Differenzierung. Diesbezüglich sinnvoll scheint die Bildung von unterschiedlich betroffenen beziehungsweise partizipierenden Gruppen inner-

halb des Kreises der grundsätzlich im Rahmen der Sonderabgabe zur Zahlung verpflichteten. Diese wären dann mit unterschiedlichen Aufschlägen/Abzügen bei der Berechnung der Abgabenhöhe zu belegen (vgl. Rettig 2008: 139-146).

### **2.5 Zwischenfazit**

Wie die allgemeinen und speziell auf Hamburg bezogenen Ausführungen zum Modell der Urban Improvement Districts gezeigt haben, ist eine differenzierte Betrachtung schon im Rahmen seiner Entstehungsgeschichte notwendig. Grundidee des ersten als Business Improvement Districts zu bezeichnenden Instruments war die zwangsweise Erhebung einer zweckgebundenen Sondersteuer durch den Staat, um den Hauptmangel von auf Freiwilligkeit basierenden Ansätzen zur Verbesserung städtischer Geschäftsgebiete, vor allem in Form einer zu geringen Mittelaquise, durch notfalls zwangsweise Hinzuziehung von potenziellen Trittbrettfahrern zur Maßnahmenfinanzierung zu beseitigen (vgl. Kapitel 2.1.1).

Die internationale Verbreitung der gesetzlichen Flankierung dieser Grundidee ist im Vergleich mit den in der Literatur genannten Zahlenwerten zur internationalen Verbreitung des Modells spärlich. In Reinform existieren diesbezügliche gesetzliche Grundlagen innerhalb Europas in einigen deutschen Bundesländern, Großbritannien und Irland sowie außerhalb Europas (wohl) nur in den USA, Kanada und Südafrika. Übertragen auf Wohngebiete existiert eine entsprechende gesetzliche Grundlage neben Hamburg nur in den USA (vgl. Kapitel 2.1.2).

Bedeutungsvoller im Hinblick auf die Verbreitung der Grundidee von letztlich auf Zwang basierenden Urban Improvement Districts ist die lange Tradition der so genannten Special Assessments in den USA, die bereits vor der Gründung des ersten als Business Improvement District zu bezeichnenden Gebietes in Bloor West Village, Toronto, Kanada verbreitet war. Auch hierbei handelt es sich um die notfalls zwangsweise Erhebung von Abgaben vorwiegend zur Herstellung von Infrastruktur (vgl. Kapitel 2.1.3).

Eine direkte und unreflektierte Übertragung dieses Grundansatzes in die Bundesrepublik Deutschland scheint nicht geboten. Sozioökonomische und politisch-kulturelle Systemunterschiede stehen dem entgegen. Aufgrund der geringeren Erwartungshaltung an den Staat und dem stärker auf Marktwirtschaft ausgeprägten Staatsverständnis ist die individuelle Verantwortungsübernahme in den USA stärker ausgeprägt, verbunden mit einer geringeren staatlichen Grundversorgung, was sich auch auf den staatlichen Leistungsumfang hinsichtlich der Gebietsentwicklung auswirkt (vgl. Kapitel 2.1.4).

Auch im Bezug auf den Begriff der Urban Improvement Districts ist eine genaue Betrachtung wichtig. Es existiert keine einheitliche Definition zum Modell. Teilweise werden, gerade im internationalen Kontext, auch auf Freiwilligkeit basierende oder sonstige artverwandte Ansätze und Instrumente mit formalgesetzlich legitimierten Ansätzen, die unter anderem auf die Lösung der Trittbrettfahrerproblematik abzielen, unter derselben Bezeichnung subsummiert. Sinnvoll erscheint die Differenzierung des Modells nach Zielgebieten und eine eher auf seine Wesensmerkmale und Charaktereigenschaften abstellende Definition. Das dieser Arbeit zu Grunde liegende Begriffsverständnis deckt sich daher mit dem der Autoren Kreuz/Krüger/Wickel (vgl. Kapitel 2.2.1).

Eine inhaltliche Differenzierung des Grundmodells der Urban Improvement Districts – hier vor allem vorgenommen zwischen den im Kontext des Wohnungsrückbaus aufgrund der Typik der Zielgebiete eher relevanten Neighbourhood- und Housing Improvement Districts - erscheint daher auch eher hinsichtlich eben der Zielgebietstypik sowie der Maßnahmenbetroffenen sinnvoll (vgl. Kapitel 2.2.2).

Gleichwohl lassen sich Gemeinsamkeiten zwischen Neighbourhood- und Housing Improvement Districts vorrangig bei der Gebietskulisse- und Größe ausmachen, Unterschiede betreffen eher die unterschiedlich zu beteiligenden Nutzergruppen im Vorfeld der Einrichtung eines Improvement Districts sowie die betroffenen Zielgruppen (vgl. Kapitel 2.2.3).

Wichtig ist aufgrund der inhaltlichen Nähe des potenziellen Maßnahmenkatalogs eines Urban Improvement Districts zum Aufgabenkatalog im Rahmen der öffentlichen (kommunalen) Grunddaseinsvorsorge eine differenzierte und individuelle Betrachtung bei der Maßnahmenübertragung auf einen Aufgabenträger. Die Maßnahmen eines Urban Improvement Districts sind grundsätzlich nur „on top“ und damit ergänzend zum Katalog des kommunalen Kataloges durchzuführen, um einen perspektivischen Rückzug des Staates aus der Aufgabenerledigung schon im Ansatz zu verhindern (vgl. Kapitel 2.2.4).

Mit der Einfügung des § 171f (Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht) in das Baugesetzbuch zum 01. Januar 2007 wurden bis dato bestehende Unsicherheiten bezüglich der Kompetenz der Bundesländer zum Erlass entsprechender Landesgesetze zum Modell der Urban Improvement Districts aufgrund der so genannten Sperrwirkung zu deren Lasten beseitigt (1. Regelungszweck § 171f BauGB). Des Weiteren wurde die städtebauliche Dimension dieses neuen Instrumentes durch die städtebauliche Abstimmungspflicht der auszuarbeitenden Maßnahmen- und Finanzierungspläne und Konzepte betont (2. Regelungszweck). Wichtig ist auch die vorgenommene Abgrenzung zu den anderen Instrumenten des

besonderen Städtebaurechts, deren Anwendung durch dieses Instrument nicht beeinträchtigt werden soll (3. Regelungszweck). Verbunden ist die Einführung der Vorschrift mit einer indirekten Aufforderung an die Landesgesetzgeber zur progressiven abgabenrechtlichen Lösung der Trittbrettfahrerproblematik (4. Regelungszweck). Auch schwebte dem Bundesgesetzgeber bei Anwendung des Modells eine weite inhaltliche Gebietskulisse vor, in der Maßnahmen sowohl in funktionaler als auch gestalterischer Hinsicht durch private Initiativen durchgeführt werden können (vgl. Kapitel 2.3.1).

Inzwischen haben die Bundesländer Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Schleswig-Holstein entsprechende Landesgesetze erlassen. Die anderen Bundesländer verfolgen entweder Ansätze auf freiwilliger Basis oder entsprechende Gesetzesinitiativen wurden, wenn überhaupt vorhanden, von der jeweiligen Landesregierung bisher nicht aufgenommen (vgl. Kapitel 2.3.2).

Gelegentlich wurden in der Literatur grundrechtliche Bedenken gegen das Modell der Urban Improvement Districts in der Zwangsvariante vorgebracht. Im Ergebnis ist weder eine dem Grundgesetz zuwider laufende Einschränkung der Berufsfreiheit (vorrangig bei Business Improvement Districts) noch eine übergebührlige Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aufgrund der Weiterleitung von Grundsteuerdaten an den jeweiligen Aufgabenträger noch eine verfassungswidrige Einschränkung der garantierten Eigentumsfreiheit durch das Modell der Urban Improvement Districts gegeben (vgl. Kapitel 2.3.3).

Die Stellung des Modells der Urban Improvement Districts zu den traditionellen Verfahren in der Quartiersentwicklung, bestehend aus hoheitlich und „top-down“ gesteuerten sowie freiwilligen und informellen Ansätzen und Mischformen, hat vom Grundsatz her ergänzenden Charakter. Unterschiede in der Anwendung zwischen den drei Einzelinstrumenten Business-, Neighbourhood- und Housing Improvement Districts ergeben sich vor allem in den unterschiedlichen planerischen Anforderungen in der jeweiligen Entstehungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase. Wichtig ist einerseits die adäquate Berücksichtigung von Einwänden Betroffener, seien es nun Eigentümer, Mieter oder Gewerbetreibende. Gegenüber Business Improvement Districts ist aber auch die intensivere lebensweltliche Betroffenheit gerade hinsichtlich der Intensität der Beteiligung bei Neighbourhood- und Housing Improvement Districts zu beachten. Diesem Aspekt wird beim Hamburger Modell bereits im Gesetz durch die dort vorgesehenen höheren Zustimmungsquoren bei Neighbourhood- und Housing Improvement Districts gegenüber denen bei Business Improvement Districts Rechnung getragen. Wesentliche Entscheidungsträger sind jeweils aber die Eigentümer. Durch Installation einer Lenkungsgruppe mit Beratungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen während der Um-

setzungsphase und in Kombination mit der fachbehördlichen Aufsicht ist die Regulierung einer Beteiligung je nach individuellem Bedarf möglich (vgl. Kapitel 2.3.4).

Eine wie auch immer zu findende landesgesetzliche Ausformung zum Modell der Urban Improvement Districts hat aus abstrakter Sicht Regelungen zu vier Problemen im Rahmen kollektiven Handelns bei Delegation zu treffen. Die Problembereiche betreffen die Frage danach, wie ein Improvement District finanziert wird und was diesbezüglich die Bemessensgrundlage zur Kostenverteilung sein soll (Verteilungsproblem). Das zweite Problem, genannt Kontributionsproblem, betrifft im Kontext der Urban Improvement Districts die Begegnung der Trittbrettfahrerproblematik durch notfalls zwangsweise Festlegung des Kreises der Zahlungsverpflichteten. Das Entscheidungsproblem als drittes betrifft die Frage danach, wer im Rahmen eines Urban Improvement Districts überhaupt Entscheidungen treffen darf und wie der jeweilige Entscheidungsfindungsprozess abläuft. Im Rahmen des Delegationsproblems als Vertretungsproblem (vierter Problembereich) geht es vorrangig um die Verhinderung einer „falschen“, weil von eigenen Interessen geleiteten Vertretung des Vertretungsorgans eines Improvement Districts durch die Installation entsprechender Kontrollmechanismen (vgl. Kapitel 2.3.5).

Die Frage, warum gerade das Modell der Urban Improvement Districts im Rahmen einer anstehenden Aufgabe der Quartiersentwicklung zum Einsatz kommen sollte, resultiert aus abstrakt-theoretischer Sicht der Neuen Politischen Ökonomie - als einem adäquaten theoretischen Zugang - darin, dass diesem eine instrumentelle Überlegenheit gegenüber anderen Ansätzen nachweisbar ist. Gekennzeichnet sind sämtliche Fälle einer kooperativen Aufgabe in der Quartiersentwicklung, bei der es um die Produktion (lokaler) öffentlicher Güter geht, durch das Auseinanderfallen zwischen individueller und kollektiver Rationalität. Die individuelle Rationalität zwingt zum Trittbrettfahren, die kollektive Rationalität zur Bereitstellung nutzenstiftender (lokaler) öffentlicher Güter. Die Praxiserfahrung belegt unter anderem die Tendenz zum Trittbrettfahren bei solchen Ausgangssituationen. Der Mechanismus beim Modell der Urban Improvement Districts senkt in solchen Fällen die Transaktionskosten der Anberaumung, Aufrechterhaltung, Kontrolle und Durchsetzung dieser lokalen Kooperationen aufgrund der rechtlichen Absicherung getroffener Vereinbarungen in Verbindung mit der Antizipation bei den Beteiligten, dass sich aufgrund der rechtlichen Absicherung auch alle an die getroffenen Vereinbarungen halten und zahlen werden müssen und somit das Trittbrettfahren verhindert wird (vgl. Kapitel 2.3.6).

Die abstrakt-theoretischen Analyse aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie zeigt, dass der reguläre Einrichtungsaufwand für einen Urban Improvement District u.a. aufgrund der

zeitintensiven und ggf. mühseligen Überzeugung neuer Mitglieder für die Initiative beachtlich ist. Dieser vermehrte Transaktionskostenaufwand gegenüber anderen, zum Beispiel auf Freiwilligkeit basierenden Ansätzen der Quartiersentwicklung gerade zu Beginn der Kooperation weist auf gewisse Ausgangssituationen- und Konstellationen hin, die eine Anwendung des Modells als besonders geeignet erscheinen lassen. Dem zufolge existieren aber auch Ausgangssituationen, die seine Anwendung als eher nicht opportun erscheinen lassen. Die Rahmenbedingungen eines von dieser theoretischen Warte aus sinnvollen Einsatzes von Urban Improvement Districts liegen in der Größe der zu organisierenden Gruppe betroffener Eigentümer und sonstiger betroffener Akteure, einer hinreichenden finanziellen und eigeninteressenbasierten Leistungsstärke derselben, der Länge der angestrebten oder notwendigen Kooperation, der Höhe des Kostenvolumens des geplanten Improvement Districts in Verbindung mit der Intensität der vereinbarten gegenseitigen Verpflichtungen und deren Absicherung (Planungssicherheit) sowie in der Komplexität der angestrebten Maßnahmen (vgl. Kapitel 2.3.7).

Weitere Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Gründungsverfahrens für einen Urban Improvement District sind das Vorhandensein eines gewissen Maßes an privater Initiative sowie sozialer und vor allem finanzieller Potenz vor Ort, ein eher moderater Problemdruck im Quartier, die Lösbarkeit der anzugehenden Probleme durch Bündelung von Geldmitteln, das Vorhandensein einer grundsätzlichen Interessenhomogenität beziehungsweise eines - was die durchzuführenden Maßnahmen betrifft - tragfähigen Zielkonsenses eingedenk der Widerspruchsquoren, was eventuell auch strukturhomogene Gebietszuschnitte nach sich zieht und eine enge Verzahnung der Initiative mit der bestehenden kommunalen Quartiersarbeit erfordert (vgl. ebenfalls Kapitel 2.3.7).

Sollte aus theoretischer Sicht die Transaktionskostenbilanz eines Urban Improvement Districts im Vergleich mit klassischen Ansätzen (wahrscheinlich) negativ ausfallen, sollten Ergänzungen, Varianten und Alternativen in Erwägung gezogen werden. Dies wäre bei eher kleinen oder sehr großen zu organisierenden Akteursgruppen, eher simplen Maßnahmenprogrammen mit vergleichsweise geringen notwendigen finanziellen Mitteln oder bei vorgesehenen größeren Einzelinvestitionen mit kürzerer Laufzeit der Fall. Zur Optimierung solcher nicht gesetzestrunder freiwilliger Ansätze bieten sich zur Senkung der Transaktionskosten der Einsatz niedrigschwelliger Zwangsmittel (Abschluss von Entwicklungsverträgen), das Setzen positiver selektiver Anreize (Schaffung individueller Zusatznutzen) und die Kopplung des Leistungsumfangs der öffentlichen Hand an den Organisationsgrad des Quartiers an. Diese senken auch das Ausmaß der Trittbrettfahrerproblematik, beseitigen es aber nicht (vgl. ebenfalls Kapitel 2.3.7).

Die Klärung der Ausschreibungspflichtigkeit des Einrichtungsvorgangs eines Urban Improvement Districts aufgrund des Vergaberechts hat gerade auch bei einer potenziellen Übertragung der Anwendung des Modells für den Wohnungsrückbau Relevanz. Diese liegt in der dadurch eingeschränkten Flexibilität bei der Anwendung des Modells und der Inanspruchnahme zusätzlicher finanzieller, personeller und zeitlicher Ressourcen. Auch geht der Vorteil gegenüber der staatlichen Aufgabenwahrnehmung in Form einer schnellen und direkten Handlungsfähigkeit verloren. Hinsichtlich der Klärung der Ausschreibungspflichtigkeit sind zwei Vorgänge zu prüfen; erstens die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung an den Aufgabenträger und zweitens die mögliche Vergabe von Einzelaufträgen vom Aufgabenträger an Dritte. In der Literatur herrscht bezüglich des ersten Prüfaspektes zumindest keine Einigkeit. Entscheidend ist einerseits die Einordnung des Modells in den Bereich Public Private Partnership oder (Urban) Governance. Ist das Modell dem Bereich des Public Private Partnership zuzuordnen, sind die vergaberechtlichen Anforderungen im Rahmen eines Urban Improvement Districts zu erfüllen. Ist das Modell dagegen dem Bereich der (Urban) Governance zuzuordnen, scheidet die Anwendung des Vergaberechts vom Grundsatz her aus. In der Literatur wird vorwiegend letztere Auffassung vertreten, da aufgrund der Governancestruktur des Modells bei funktionaler Betrachtungsweise die Kommune nicht als öffentlicher Auftragnehmer in Erscheinung tritt und der Aufgabenträger kein staatlich bestellter Unternehmer ist und somit auch kein öffentlicher Auftrag vorliegt. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Aufgaben im Rahmen eines Urban Improvement Districts (vorwiegend) öffentlicher Natur sind, so dass eine Gewährleistungsverantwortung bei der öffentlichen Hand verbleibt, und somit in der Konsequenz sehr wohl die Kommune Leistungsempfänger ist. Aus diesem Grunde ist dann der so genannte sachliche Anwendungsbereich eröffnet und das Vergaberecht anzuwenden. Bezüglich des zweiten Prüfaspektes herrscht Einigkeit in der Frage der Anwendung des Vergaberechts. Dieses ist zu verneinen, da der Aufgabenträger kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist. Hinzu kommt, dass das Vergaberecht vom Grundsatz her bis zu einem Schwellenwert von gegenwärtig 211.000,- Euro nicht zur Anwendung kommt (vgl. Kapitel 2.3.8).

Die konkreten Ausgestaltung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts lässt sich generalisierend von der ersten Idee zur Gründung bis zum Beginn der Maßnahmenumsetzung grob in vier Phasen untergliedern; die Initialphase, die Konkretisierungsphase, die Entscheidungsphase und die Umsetzungsphase. Als insbesondere im Rahmen eines Hamburger Improvement Districts durchzuführende Maßnahmen listen die entsprechenden Hamburger Gesetzesbegründungen jeweils eine inhaltlich breite Palette möglicher Maßnahmen auf (vgl. Kapitel 2.4.1).

Grundsätzliche Überlegungen zum Modell, speziell zu seiner Konstruktionslogik und Funktionsweise sind unter anderem auch Grundlage zur Klärung wichtiger Fragen hinsichtlich der Zwangsabgabe und zu vergaberechtlichen Fragestellungen. Der Hamburger Landesgesetzgeber beschreibt das Hamburger Modell als Anwendungsfall gesetzlich unterstützter lokaler Selbstorganisation und praktizierter Aufgaben- und Verantwortungsteilung sowie als eine besondere Form von Public Private Partnership. Eine Einordnung des Hamburger Modells in diesen Bereich ist vom Grundsatz her aber (wohl) nicht passend. Es könnte sich bei einer Differenzierung von Public Private Partnerships hinsichtlich ihrer Generationsfolge allenfalls um eine neue, vierte Generation derselben handeln, wobei eine diesbezügliche Zuordnung zum Bereich Public Private Partnership aber auch nicht passt. Insofern muss die vergleichsweise neue Governance-Perspektive hinzugezogen werden, um das Modell verwaltungswissenschaftlich korrekt zuordnen zu können. Eine solche Einordnung liefert als Ergebnis die staatlich-hoheitliche rechtliche und mittelbar finanzielle Flankierung privater Selbstorganisation zur exakten Beschreibung und Einordnung der Konstruktions- und Funktionslogik des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts (vgl. Kapitel 2.4.2).

Die konkrete landesgesetzliche Ausformung des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts besteht bezogen auf Business Improvement Districts aus neun und bezogen auf Neighbourhood- und Housing Improvement Districts aus elf Paragraphen. Der Unterschied beruht darauf, dass das Hamburger Gesetz zur Verregelung der Neighbourhood- und Housing Improvement Districts zusätzlich je eine separate Vorschrift zur Errichtung von Lärmschutzanlagen sowie zur Evaluation enthält. Wesentliche Unterschiede zwischen beiden landesgesetzlichen Grundlagen betreffen die jeweilige Zielsetzung, bedingt durch die unterschiedlichen Zielgebietskulissen, unterschiedliche Aufsichtsbehörden über den Aufgabenträger (bei Business Improvement Districts ist dies in Hamburg die Handelskammer, bei Neighbourhood- und Housing Improvement Districts die Wohnungsbaukreditanstalt) und unterschiedlich hohe notwendige Antragsquoten (bei Business Improvement Districts ist die Unterstützung der Eigentümer oder Erbbauberechtigten von mindestens 15% der im geplanten Gebiet gelegenen Grundstücke hinsichtlich Anzahl und Fläche vonnöten, bei Neighbourhood- oder Housing Improvement Districts beträgt sie ein Drittel). Hinzu kommen Unterschiede in den möglichen Ablehnungsgründen eines Antrags auf Einrichtung eines Innovationsquartiers. Das Hamburger Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen nennt hier unter anderem auch eine fehlende städtebauliche Abstimmung eines jeden Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts mit den städtebaulichen Zielen der Stadt Hamburg. Eine entsprechende Regelung fehlt im Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren. Auch gibt es Unterschiede in den zu beteiligenden Personengruppen bei Aufstellung der jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftspläne. Bei Bu-



Business Improvement Districts ist hier zum Beispiel eine Bewohnerbeteiligung nicht vorgesehen. Gleichwohl sieht dieses Gesetz eine Ausnahmeregelung bei signifikant hohen Einheitswerten hinsichtlich der Berechnung der individuellen Abgabenhöhe vor. Der maximal zur Berechnung der individuellen Abgabenhöhe anzusetzende Einheitswert ist bei Überschreiten des dreifachen Mittelwerts aller in einem vorgesehenen Innovationsbereich gegebenen Einheitswerte auf eben diesen dreifachen Wert begrenzt. Zuletzt sieht das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren gegenüber dem Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen die temporäre Aufgabenträgerschaft der Handelskammer Hamburg im Falle der Abberufung des Aufgabenträgers vor (vgl. Kapitel 2.4.3).

Als Entscheider beim Hamburger Modell der Urban Improvement Districts treten vorrangig die Eigentümer oder Erbbauberechtigten in Erscheinung. Ihnen gebührt die Abstimmung über die Genehmigung oder Ablehnung des Antrags auf Einrichtung eines Innovationsbereichs oder Innovationsquartiers im Rahmen der Quoren (Positiv- und Negativquorum). Auch sind sie vor allem Entscheider innerhalb der Prozessverlaufphasen vor Beginn der Maßnahmenumsetzung eines Improvement Districts. Des Weiteren entscheidet diese Gruppe auch über eine gegebenenfalls vorzunehmende Angleichung des jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftsplans an das originäre Maßnahmen- und Wirtschaftskonzept im Rahmen eines (weiteren) Negativquorums von einem Drittel. Weiterer Entscheider ist die Aufsichtsbehörde, vor allem hinsichtlich ihres Ermessensspielraums bei Genehmigung oder Ablehnung des Antrags auf Einrichtung eines Improvement Districts. Die Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt oder die Hamburger Handelskammer entscheiden im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion über den Aufgabenträger bzw. dessen Abberufung. Der Hamburger Senat tritt insofern als Entscheidungsträger auf, als dass er eine gegebenenfalls mögliche Abweichung der jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftspläne vom originären Konzept bei Genehmigung durch die Eigentümer oder Erbbaurechtsinhaber durch Widerspruchsverzicht im Rahmen des hierbei geltenden Negativquorums zu genehmigen hat (vgl. Kapitel 2.4.4).

Wichtige Kontrollmechanismen innerhalb des Delegationsproblems sind der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen Aufgabenträger und der (Vertrags-) bzw. Aufsichtsbehörde sowie die im Gesetz hierzu vorgesehenen inhaltlichen Vorgaben wie bspw. die Verpflichtung des Aufgabenträgers zur ordnungsgemäßen Maßnahmenumsetzung. Weitere Sicherungsinstrumente sind die freiwillige Unterwerfung des Aufgabenträgers unter die Aufsicht der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt oder die Handelskammer. Hinzu kommt der zu erbringende Nachweis seiner steuerlichen Zuverlässigkeit. Ein weiterer Kontrollmechanismus ist die Möglichkeit der jeweiligen Aufsichtsbehörde zur Kündigung des öffentlich-rechtlichen Ver-

trags mit dem Aufgabenträger und dessen Abberufung<sup>48</sup>. Hinzu kommt die Möglichkeit, die Leistungsbescheide zum Abgabenaufkommen an den Aufgabenträger mit Nebenbestimmungen zur Mittelverwendung zu versehen. In einem weiteren Sinne handelt es sich auch bei der notwendigen Trennung der finanziellen Mittel aus der Abgabe von den eigenen Mitteln und der Verpflichtung des Aufgabenträgers aufgrund des Gesetzes zur Rückgabe nicht verwendeter Mittel bei Beendigung des Innovationsquartiers beziehungsweise Innovationsbereichs um Kontrollmechanismen (vgl. Kapitel 2.4.4).

Innerhalb des zweiten Aspekts des Verteilungsproblems, der Finanzierung, wird der Trittbrettfahrerproblematik begegnet. Hierzu stehen in der Bundesrepublik im Rahmen von Urban Improvement Districts zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Zum einen besteht die Möglichkeit der Bildung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in Verbindung mit einer Zwangsmitgliedschaft zur Lösung der Trittbrettfahrerproblematik. Die zweite Möglichkeit besteht in der Erhebung einer zwangsweise von einer bestimmten Gruppe zu zahlenden Sonderabgabe. Die Klassifizierung der von den Grundeigentümern an den Aufgabenträger zu entrichtenden Zahlung liefert im Ergebnis, dass es sich aufgrund der Konstruktion des Modells der Urban Improvement Districts hierbei weder um eine Steuer noch um eine Gebühr oder einen Beitrag handeln kann. Übrig bleibt die Sonderabgabe. Diese wirft vom Grundsatz her drei verfassungsrechtliche Probleme auf. Es besteht die Möglichkeit der Umgehung der Gesetzgebungszuständigkeit und Ertragskompetenzen der öffentlichen Hand im Rahmen der §§ 105 ff. Grundgesetz (Zuständigkeitsverteilung in der Steuergesetzgebung). Auch entzieht sie sich der parlamentarischen Kontrolle, da sie nicht in den Haushalt eingestellt wird. Hinzu kommt, dass sie die Lastengleichheit insofern durchbricht, als dass nur eine bestimmte Gruppe mit der Sonderabgabe belastet wird. Deswegen sind der Sonderabgabe vom Verfassungsgericht enge Grenzen gesetzt worden. Auch hat sie als Finanzierungsinstrument die seltene Ausnahme zu bleiben. Bei den engen Zulässigkeitskriterien handelt es sich um die Forderung nach der Homogenität der mit der Sonderabgabe belasteten Gruppe, die sich zusätzlich durch eine spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung zu der durch die Abgabe zu finanzierenden Aufgabe auszeichnet. Hinzu kommt die Forderung, dass das Abgabenaufkommen gruppennützig zu verwenden ist. Zuletzt muss auch die Legitimation der Abgabenerhebung periodisch geprüft werden (vgl. Kapitel 2.4.4).

---

<sup>48</sup> Dieser Sachverhalt kann auch dem Entscheidungsproblem zugeordnet werden. Auch die Vorschriften bezüglich der Aufstellung der laufenden Maßnahmen- und Wirtschaftspläne, deren Einreichung bei der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt und Veröffentlichung sowie Beteiligung der Betroffenen sind neben der obigen Darstellung im Rahmen des Entscheidungsproblems auch dem Bereich des Delegationsproblems zuzuordnen, da es sich hierbei auch um Kontrollmechanismen handelt (vgl. § 6: Umsetzung und Überwachung, Absätze 1 und 2).

Entscheidend für den Einsatz des Modells als eine art inhaltlicher Rahmen zur Ausübung von Zwang bei der Abgabenerhebung ist die Interpretation dieser vier Zulässigkeitsvoraussetzungen. Diesbezüglich existiert soweit ersichtlich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine abschließende und allgemeingültige rechtliche Regelung. In der Literatur werden bis dato „lediglich“ eher allgemeinere Aussagen hierzu getroffen. Als „sicher“ gilt wohl, dass die Auslegung der Zulässigkeitskriterien bei einer Gebietsabgrenzung vor allem hinsichtlich der geforderten Gruppenhomogenität und der spezifischen Sachnähe und Finanzverantwortung anhand sachlicher, nachvollziehbarer und vernünftiger Kriterien zu erfolgen hat. Eine tiefer gehende Behandlung anderer unbestimmter Rechtsbegriffe erfolgt hier nicht. Notwendig erscheint in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung eines abgestuften Abgabensystems aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes im Grundgesetz. Anknüpfungspunkt bei der Berechnung der Abgabenhöhe sollte die Ausrichtung an der Grundsteuer sein (Einheitswerte), verbunden mit (einem?) Berechnungskriterium zur sachgerechten Differenzierung der Abgabenhöhe, also das vorsehen von Abschlägen und Zuschlägen unterteilt nach zu bildenden Gruppen (Bemessungsgrundlage und Kostenverteilung) (vgl. ebenfalls Kapitel 2.4.4).

### **Kapitel 3: Finanziell geförderter Wohnungsrückbau als Reaktion auf strukturelle Wohnungsleerstände: Erfahrungen in Ostdeutschland**

Bei einer Betrachtung des bisher in Deutschland realisierten Wohnungsrückbaus aufgrund struktureller, also langfristiger Wohnungsleerstände, gerät zwangsläufig der Umgang mit dieser Problematik in den ostdeutschen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland in der letzten Dekade in den Fokus der Betrachtung. Dort war es ein ganzes Bündel von Einzel-faktoren, die zusammengenommen und durch ihr Ineinandewirken zu einem Prozess des (fast) flächendeckenden massiven Anwachsens von strukturellen Wohnungsleerständen in den 1990er Jahren und damit zur Initiierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost mit der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus als ein wesentliches Programmelement geführt haben. Auch zukünftig und langfristig ist von einem weiteren Anstieg der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland auszugehen, sollte nicht erneut politisch-administrativ unter anderem mit der Fortführung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus im Rahmen des Stadtumbauprogramms Ost und weiterer, diese Förderung flankierende, auch finanzielle Instrumente gegengesteuert werden.

Aufgrund der quantitativen und qualitativen Dimension der Leerstandsproblematik in weiten Teilen Ostdeutschlands werden in diesem Kapitel zunächst die historischen, weil auch langfristig nachwirkenden Ursachen der Leerstandsproblematik und die Ausgangssituation zu Beginn der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus als Reaktion hierauf dargestellt. Hinzu kommt die Darstellung der von der Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern<sup>49</sup> im Jahr 2000 prognostizierten langfristigen Perspektiven zur Leerstandsentwicklung bis zum Jahr 2030 als Hintergrund der Initiierung des Stadtumbauprogramms Ost. Anschließend werden die grundsätzliche Ausgestaltung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus und das quantitative Zwischenergebnis zur Leerstands-entwicklung bei den verschiedenen betroffenen Eigentümergruppen vorgestellt. Hieran schließt sich ein Ausblick zur zukünftigen Leerstandsentwicklung, zum zukünftig finanziell zu fördernden Wohnungsrückbau und zur Fortführung der finanziellen Förderung an. Im Ergebnis dient dies als Basis für die Ausführungen zur Ausgangssituation in den ostdeutschen innerstädtischen Altbaubeständen als eine für das Modell der Urban Improvement Districts relevante Zielgebietskulisse. Das Kapitel endet mit einem Zwischenfazit.

---

<sup>49</sup> Dieses Gremium wurde unter anderem auf Anregung des BMVBW im Februar 2000 wegen der anwachsenden Leerstände in den neuen Bundesländern konstituiert. Es wird im nachfolgenden Text als „Kommission“ bezeichnet (vgl. Kapitel 1).

### **3.1 Historische Ursachen der Leerstandsproblematik in Ostdeutschland**

Die Ursachen der vergangenen und zukünftigen Leerstandsproblematik in Ostdeutschland reichen zumindest anteilig bis weit zurück in die Geschichte der ehemaligen DDR. Dort wurde gemäß eines SED-Parteitagbeschlusses im Jahr 1971 von Seiten des Staatsapparates die industrialisierte Bauproduktion zur Lösung der Wohnungsfrage forciert. Dies führte letztlich zur Dominanz eines einzigen Bausystems des Wohnungsbaus in der ehemaligen DDR; dem Wohnungsbausystem 70 (WBS 70). Altbauten wurden gemäß Staatsdoktrin als das „Gehäuse einer abgelebten Gesellschaft“ betrachtet und weitgehend vernachlässigt. In Folge dessen fiel ungefähr die Hälfte der in den 1970er und 1980er Jahren in der DDR im Zuge des industrialisierten Wohnungs- und Städtebaus neu gebauten Wohnungen gleichzeitig „auf der anderen Seite“ aus dem Bestand. Privater Wohnungsbau in Form von Ein- oder Zweifamilienhäusern war in Eigenarbeit zwar zugelassen, blieb aber eher auf ländliche Regionen beschränkt. Hinzu kam die „Bekämpfung“ dieser Art des Siedlungsbaus am Stadtrand mit ökologischen Argumenten. Weiterhin wurde mittels der Industrialisierung des Wohnungs- und Städtebaus in der ehemaligen DDR politisch-ideologischen begründet versucht, entsprechend der gesellschaftspolitischen Zielsetzung auch Gesellschaftsbau zu betreiben. Dabei harmonisierte die Standardisierung des Wohnungsbaus als Notwendigkeit der Fließbandproduktion mit den gesellschaftspolitischen Zielen der DDR, Gleichheit herzustellen, (Klein-)Familie zu erzwingen sowie die Privatsphäre im Kontext des Wohnens zu „durchlöchern“ und gleichzeitig die Individualität und Pluralität der Wohnstile zu unterdrücken (vgl. Häussermann/Siebel (Hrsg.) 1996: 167-178).

Direkte Folgewirkung war eine im Grundsatz fehlende Akzeptanz der Mieter von nach dieser Ideologie errichteten Wohnungsbeständen. Hauptkritikpunkte waren zu kleine Zimmer und zu wenig Abstellfläche sowie Unzufriedenheit mit den auf ein Minimum beschränkten Nebenflächen wie Küche und Badezimmer. Da das Plattenbausystem vom Grundsatz her auch noch technisch starr und Grundrissänderungen nur mit einem vergleichsweise sehr hohen (finanziellen) Aufwand durchführbar waren, wurden diesen massenhaft und vorwiegend in randstädtischen Lagen gebauten Wohnungsbeständen sukzessive schwierige „Anpassungsprozesse“ prognostiziert, obwohl sie den jahrzehntelang vernachlässigten Altbaubeständen in den eher innerstädtischen Lagen auf den sich ausbildenden ostdeutschen Wohnungsmärkten in den 1990er Jahren zunächst überlegen waren. Diese standen direkt nach der Wende zu großen Teilen leer, waren verfallen oder wiesen erhebliche Mängel auf. Aufgrund der Umschichtungsprozesse zu Gunsten der (Altbau-)Bestände mit abgeschlossenen Modernisierungen im Zuge des Baubooms während der 1990er Jahre (s.u.) stiegen die Leerstände im Bereich des industrialisierten DDR-Wohnungsbaus aber massiv an (s.u.) (vgl. Häussermann/Siebel (Hrsg.) 1996: 167-178).

### **3.2 Ursachen und Ausmaß der anwachsenden Leerstände in den Nachwendejahren**

In der Summe herrschte direkt nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland ein schwerer Wohnungsmangel. Es existierten zu wenig bewohnbare Wohnungen. Vor allem fehlten große und modern ausgestattete Wohnungen, Einfamilienhäuser und Altbauwohnungen mit modernem Komfort. Die Zahl der wohnungssuchenden Haushalte betrug ungefähr 780.000. Parallel dazu herrschte schon im Jahr 1990 ein hoher Leerstand, den die Kommission auf gut 420.000 Wohnungen, überwiegend im Altbaubestand bezifferte<sup>50</sup>.

Auf diese Ausgangssituation wurde politisch direkt nach der Wiedervereinigung mit einer breiten Palette an finanziellen Fördermaßnahmen reagiert, da von der falschen Erwartung eines lang anhaltenden Wohnungsdefizits ausgegangen wurde. Zusammengenommen mit bereits bestehenden finanziellen Förderinstrumenten wurde ein wahrer Bauboom ausgelöst.

Als weitere globale Ursachen für die anwachsenden Leerstände auf einen Bestand von ungefähr 1,0 Mio. im Jahr 2000 nannte die Kommission neben der hohen Neubautätigkeit, die den Anstieg der Zahl der Haushaltsgründungen in allen ostdeutschen Ländern überstieg, den Anstieg der Zahl der unbewohnbaren Wohnungen aufgrund der über einen längeren Zeitraum nicht angemessenen Bewirtschaftung restitutionsbehaffeter Wohnungen und die Entwicklung in den so genannten DDR-Entwicklungsstädten, wo in den Nachwendejahren die Industrien weitgehend zusammenbrachen und demzufolge massiv Arbeitskräfte abwanderten, da so kurzfristig nach dem Zusammenbruch der DDR keine ausreichende alternative wirtschaftliche Basis geschaffen werden konnte. Die Leerstände stiegen in diesen Städten sprunghaft an.

Auf regionaler Ebene schwankten die Leerstände nicht zuletzt deswegen stark, wobei sie sich auch hier nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen ließen, sondern verschiedene Ursachen in unterschiedlicher Mischung relevant waren. Die Kommission nannte diesbezüglich die erwähnten schon zu DDR-Zeiten bestehenden hohen Leerstände aufgrund erheblicher Bevölkerungsverluste, ausgeprägte Stadt-Umland-Wanderungen aufgrund der Nichtakzeptanz oder mangelnder Qualität des Bestands, den Charakter der DDR-Entwicklungsstädte und auch hier die hohe Neubautätigkeit. Das quantitative Leerstandsergebnis für Gesamtostdeutschland, differenziert nach Bauformen für die einzelnen Länder im Jahr 1998 zeigt die Tabelle 3.1 auf der folgenden Seite.

---

<sup>50</sup> Die Ausführungen in diesem und den nachfolgenden Kapiteln bis einschließlich Kapitel 3.4.2 erfolgen auf Basis des Kommissionsberichts aus dem Jahr 2000 (vgl. BMVBW (Hrsg.) 2000).

Tabelle 3.1: Wohnungsleerstände in Ostdeutschland im Jahr 1998 nach Bauformen

	Ein- und Zweifamilienhäuser		Klein- und vorstädtische Geschosswohnungen		Innerstädtische Geschosswohnungen		DDR-Wohnungsbau (Plattenbauten)		Neu gebaute Geschosswohnungen		Summen	
	Leerstand		Leerstand		Leerstand		Leerstand		Leerstand		Leerstand	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Berlin (W)	8.050	7,0%	3.213	6,3%	36.378	8,6%	24.970	5,5%	4.048	8,8%	<b>76.659</b>	<b>6,7%</b>
Berlin (O)	4.190	7,7%	4.650	15,0%	40.512	19,2%	20.864	6,4%	4.056	7,8%	<b>74.272</b>	<b>10,9%</b>
Berlin (G)	12.240	7,2%	7.872	9,6%	76.714	12,1%	46.020	5,9%	8.918	9,1%	<b>151.764</b>	<b>8,3%</b>
Brandenburg	36.186	7,4%	25.200	22,5%	17.856	27,9%	31.620	8,5%	13.050	22,5%	<b>123.912</b>	<b>10,7%</b>
Mecklenburg-Vorpommern	26.013	8,7%	23.085	28,5%	10.701	26,1%	17.995	5,9%	6.280	15,7%	<b>84.074</b>	<b>10,4%</b>
Sachsen	49.200	7,5%	89.388	23,4%	145.418	44,2%	62.605	9,5%	20.740	17,0%	<b>367.351</b>	<b>16,4%</b>
Sachsen-Anhalt	34.431	6,9%	57.627	33,7%	29.800	29,8%	39.538	10,6%	9.150	15,0%	<b>170.546</b>	<b>13,4%</b>
Thüringen	26.394	5,3%	24.426	17,7%	16.497	35,1%	25.840	7,6%	5.123	10,9%	<b>98.280</b>	<b>8,8%</b>
<b>Summen</b>	<b>177.216</b>	<b>7,1%</b>	<b>223.930</b>	<b>24,5%</b>	<b>260.239</b>	<b>32,9%</b>	<b>199.500</b>	<b>8,4%</b>	<b>58.520</b>	<b>15,4%</b>	<b>919.405</b>	<b>12,6%</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBW (Hrsg.) 2000: 18

### 3.3 Prognose zur langfristigen Leerstandsentwicklung

Langfristig wurde von der Kommission ein Bevölkerungsrückgang von 14,2 Mio. im Jahr 2000 auf 12,0 bis 12,5 Mio. im Jahr 2030 (jeweils ohne Berlin und je nach Zuwanderungsvariante) prognostiziert. Aufgrund des Trends zur Haushaltsverkleinerung bedeutete dies nach Ansicht der Kommission aber zunächst keinen Nachfragerückgang auf dem Wohnungsmarkt, da die Zahl der Haushalte als entscheidende Größe für die Wohnungsnachfrage bis zum Jahr 2015 von fast 8,0 Mio. auf ungefähr 8,6 Mio. im Jahr 2015 zunächst ansteigen und erst anschließend, dann allerdings langfristig und dauerhaft zurückgehen werde. Im Jahr 2030 wird wieder die Zahl des Jahres 2000 erreicht. Allein dies hätte selbst bei einer nur geringen Wohnungsproduktion das ständige und zusätzliche Entstehen weiterer Leerstände ab dem Jahr 2015 zur Folge.

Weiterer wichtiger Faktor für die Leerstandsentwicklung war nach Auffassung der Kommission der Aufholprozess bei der Wohneigentumsbildung. Dieser werde erst dann abgeschlossen sein, wenn die im Jahr 2000 jungen Eigentümer selbst alt geworden sind. Ausgehend von bestehenden Präferenzen bei der Wohneigentumsbildung und dem gegebenen Gebäudebestand wurde von der Kommission das Entstehen von über einer Million zusätzlicher

Wohneigentümer im Zeitraum bis zum Jahr 2030, davon in fast einer Million Fällen in Form von Einfamilienhäusern prognostiziert. Ein wahrer Eigenheimboom wurde von der Kommission ab ungefähr 2010-2015 vorhergesagt, da in etwa zu dieser Zeit die geburtenstarken Jahrgänge der 1970er Jahre der ehemaligen DDR in das Eigentumsbildungsalter von 30-40 Jahren kämen. Andauern wird er bis ungefähr zum Jahr 2020. Anschließend werde die Nachfrage stark absinken, da bis zum Jahr 2030 die Zahl der zukünftig Eigentum bildenden Haushalte unter 35 Jahren um über ein Drittel absinkt.

In der Summe bräuchten diese Einzelfaktoren laut Kommission zukünftig einen strukturellen Bedarf nach bestimmten Haus- und Wohnformen und damit einen anhaltenden Wohnungsbau ohne quantitativen Bedarf hervor. Das parallel stattfindende Absinken der Haushaltszahlen werde gerade während des prognostizierten Eigenheimbooms zu einem massiven Anstieg der Leerstände ab dem Jahr 2015 führen. Längerfristig werden die Leerstände ohne Intervention auf eine Größenordnung von mindestens 1,6 bis 2,0 Mio. Wohnungen in Ostdeutschland anwachsen. Das nach Gebäude bzw. Wohnungsformen differenzierte Bild bis zum Jahre 2030 zeigt die Tabelle 3.2.

Tabelle 3.2: Perspektiven des ostdeutschen Wohnungsmarktes bis zum Jahr 2030

	Bestand				Veränderung			
	1998	2010	2020	2030	Zeitraum 1998	Zeitraum 2010	Zeitraum 2020	Zeitraum 1998
					2010	2020	2030	2030
Wohnungen *	6.600.000	7.300.000	7.850.000	8.050.000	700.000	550.000	200.000	<b>1.450.000</b>
Selbstnutzer	1.950.000	2.600.000	3.100.000	3.200.000	650.000	500.000	100.000	<b>1.250.000</b>
Mieter	3.800.000	3.600.000	3.150.000	2.650.000	-200.000	-450.000	-450.000	<b>-1.100.000</b>
Bewohnte Altbauten	1.300.000	1.500.000	1.400.000	1.300.000	200.000	-100.000	-100.000	<b>0</b>
Bewohnte DDR-Whg.	1.850.000	1.600.000	1.350.000	1.000.000	-300.000	-250.000	-350.000	<b>-900.000</b>
<b>Überschusswhg.</b>	<b>900.000</b>	<b>900.000</b>	<b>1.300.000</b>	<b>1.750.000</b>	<b>50.000</b>	<b>400.000</b>	<b>450.000</b>	<b>900.000</b>

\* Die Zahlen in Zeile eins zeigt die Zahl aller bis dahin verfügbaren Wohnungen. Der jeweils angegebene Bestand wird zum jeweiligen Zeitpunkt aufgrund von Rückbauten, Zusammenlegungen und Zweckentfremdungen (wohl) geringer sein.

Quelle: BMVBW (Hrsg.) 2000: 43

### 3.3.1 Auswirkungen auf den Leerstand im DDR-Wohnungsbau und Altbau

Entsprechend der Annahmen der Kommission zur künftigen Eigentumsbildung (siehe oben) erhöht sich die Zahl der Selbstnutzerhaushalte von knapp 2 Millionen auf ungefähr 3,2 Millionen bis zum Jahr 2030, während die Zahl der Mieterhaushalte von ungefähr 3,8 Mio. auf ca. 2,7 Mio. zurückgeht. Dies hätte verglichen mit der Situation im Jahre 1998 zur Folge, dass dauerhaft fast jede dritte zum damaligen Zeitpunkt bewohnte Mietwohnung überflüssig



werde, wobei der Rückgang bei den bewohnten Wohnungen des DDR-Wohnungsbaus mit einem Rückgang um weitere 0,8 Mio. auf insgesamt dann nur noch 1 Mio. dramatisch sei.

Die Zahl der bewohnten Altbauwohnungen steige dahingegen zunächst noch an, da diese im Zuge ihrer sukzessiven Sanierung einen Teil der Bewohner von Beständen des industrialisierten Wohnungsbaus aufnahmen. Da bereits zur Jahrtausendwende ungefähr 500.000 Geschosswohnungen in Altbauten leer standen und sich deren Leerstände im Anschluss an die „Drehbewegung“ zu ihren Gunsten in Analogie zum allgemeinen Trend wieder zunähmen, verbleibe es (zumindest) bei den festgestellten hohen Leerstandsquoten.

### **3.3.2 Folgen für die Städte**

Für die Kernstädte prognostizierte die Kommission generell eine dramatische Entwicklung, da die Mehrzahl der zusätzlichen Nachfrager nach Einfamilienhäusern (wohl) aus ihnen käme. Selbst unter der Annahme, nur 50% aller neuen Eigenheime würde von den im Jahr 1999 gegebenen Stadtbewohnern erbaut oder erworben, würde dies einen Verlust von ungefähr 500.000 Haushalten beziehungsweise 1,2 Mio. Einwohnern bedeuten. In den besagten 140 ostdeutschen Städten lebten im Jahr 1999 ungefähr 6,7 Mio. Einwohner, so dass der Einwohnerverlust zusätzlich zur natürlichen (und rückläufigen) Bevölkerungsentwicklung fast 20% bis zum Jahr 2030 betragen werde. Unter der Annahme, mindestens zwei Drittel aller zum damaligen Zeitpunkt leer stehenden Wohnungen, also ungefähr 600.000, stünden in den besagten 140 Städten, würden aufgrund dessen dort weitere ungefähr 500.000 Wohnungen spätestens bis zum Jahr 2030 leer fallen. Dies würde eine Verdoppelung der Leerstände und Quoten in Höhe von 30% bis 35% des zum damaligen Zeitpunkt gegebenen Wohnungsbestandes bedeuten.

### **3.4 Notwendigkeit einer politischen Intervention zur Änderung der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik in Ostdeutschland**

Als grundsätzliche Schlussfolgerung der dargestellten Ergebnisse müsste laut Kommission die künftige Wohnungspolitik in Ostdeutschland stadtstrukturellen Zielen folgen, statt - wie bis dato immer – zu versuchen, quantitativen Mangel zu beseitigen. Daran würden auch gegebenenfalls eintretende Änderungen in den Grundannahmen der Kommission nichts ändern<sup>51</sup>. Möglich sei trotz der skizzierten dramatischen Prognose der Erhalt der wesentlichen

---

<sup>51</sup> Der Kommissionsbericht geht auf den Aspekt zum Umgang mit den Prognoseunsicherheiten separat ein. Hier heißt es unter anderem, dass sollte es zum Beispiel zu ausgeprägten Zuwanderungswellen aus welchem Grunde auch immer kommen, sich dann gegebenenfalls eintretende neue Knappheiten durch Reaktivierung bestehender Leerstände relativ leicht beheben ließen. Es dürfte aber auch klar sein, dass die Wahrscheinlichkeit, möglicher

Stadtgebiete. Zur Konkretisierung und als Basis der abgegebenen Kommissionsempfehlungen wurde dem dargestellten Entwicklungsverlauf ein so genanntes Politik-Szenario, genannt „Schaufenster in Zahlen“ oder auch „machbare Vision“, gegenübergestellt. Als wesentliche Unterschiede zum dargestellten Status-quo-Szenario bis zum Jahr 2030 wurde ein Anstieg der Selbstnutzer, die zum größten Teil auf innerstädtische Standorte umgelenkt werden sollten, das zusätzliche Entstehen von Eigenheimen auf innerstädtischen Recyclinggrundstücken, ein Anstieg der genutzten Altbauwohnungen sowie eine geringere Zahl von Einfamilienhäusern auf neuem Bauland und die Zusammenlegung von Wohnungen durch neue Selbstnutzer genannt. So könnten sich die Leerstände um 450.000, davon bis zum Jahre 2010 um 170.000 auf einen Wert von 800.000, ebenfalls im Jahre 2010 reduzieren. Das hierdurch von der Kommission als zu erreichen erhoffte quantitative Ergebnis ist in der Tabelle 3.3 dargestellt.

Tabelle 3.3: Ergebnistableau PolitikszENARIO 2030

	Bestand				Veränderung			
	1998	2010	2020	2030	Zeitraum	Zeitraum	Zeitraum	Zeitraum
					1998	2010	2020	1998
					-	-	-	-
					2010	2020	2030	2030
Wohnungen	6.600.000	7.150.000	7.500.000	7.650.000	550.000	350.000	150.000	<b>1.050.000</b>
Selbstnutzer	1.950.000	2.800.000	3.450.000	3.600.000	900.000	600.000	200.000	<b>1.700.000</b>
Mieter	3.800.000	3.400.000	2.800.000	2.250.000	-400.000	-600.000	-550.000	<b>-1.550.000</b>
Bewohnte Altbauten	1.300.000	1.650.000	1.600.000	1.400.000	350.000	-50.000	-200.000	<b>50.000</b>
Bewohnte DDR-Whg. *	1.850.000	1.550.000	1.400.000	950.000	-300.000	-150.000	-450.000	<b>-900.000</b>
<b>Überschusswhg.</b>	<b>900.000</b>	<b>800.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.550.000</b>	<b>-100.000</b>	<b>250.000</b>	<b>500.000</b>	<b>650.000</b>
* inklusive Zusammenlegungen								

Quelle: BMVBW (Hrsg.) 2000: 48

In der Summe beschrieb die Kommission eine breite Palette an Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung finanzieller und anderer (Förder-)instrumente für Ostdeutschland zur Zielerreichung des dargestellten Politikszenarios und zum Umgang mit Schrumpfung generell. Eine hinreichend genaue Darstellung aller einzelnen Schlussfolgerungen und Empfehlungen empfiehlt sich hier allein schon aus Kapazitätsgründen nicht. Eine stark verkürzende Darstellung wäre oft nicht sachgerecht. Zumal betreffen auch nicht alle Folgerungen und Empfehlungen der Kommission den Rückbau von Wohnungen. Gleichwohl ist die letztendliche Gesamtliste der Folgerungen und Empfehlungen der Kommission inso-

---

Weise gar zu viele Wohnungen zurückzubauen, kaum gegeben sei. Außerdem seien nach Ansicht der Kommission die Annahmen zur Schätzung der künftigen Eigentumsbildung eher vorsichtig. Sollte die prognostizierte Entwicklung sich hingegen als zu günstig erweisen, wäre die Dringlichkeit der Intervention lediglich noch höher.

fern von Bedeutung, als dass sich die Ergebnisse des oben beschriebenen Politik-Szenarios (wohl) nur durch Umsetzung der Gesamtpalette der Kommissionsempfehlungen erreichen ließen. Ein wesentlicher übergeordneter Strategieansatz der Kommission war – neben dem Rückbau - die Zielerreichung durch eine stärkere Bestandslenkung neuer und zusätzlicher Selbstnutzer infolge einer erhöhten Förderung von Käufen aus dem Bestand.

### **3.5 Schlussfolgerung und Empfehlung der Kommission zur finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus**

Bezogen auf den Wohnungsrückbau forderte die Kommission ein sofortiges Abrissprogramm. Dabei bestehe das Problem darin, dass nach dem Jahr 2010 mit einer zweiten Welle in der Leerstandsentwicklung zu rechnen und nur bis ungefähr zum Jahr 2020 (Andauern des Eigenheimbooms mit anschließendem Absinken der Neubautätigkeit) überhaupt die Chance bestehe, durch eine Umlenkung der Investitionen auf die Innenstädte ihr Auseinanderbrechen zu verhindern. Danach verringere sich die Chance aufgrund geringer werdender Investitionstätigkeit, die Stadtentwicklung durch bauliche Veränderungen entscheidend zu beeinflussen, so dass die Voraussetzung für einen rasch steigenden innerstädtischen Neubau der sofortige Rückbau sei. Bis zum Jahre 2010 sollten nach Meinung der Kommission deswegen alle leer stehenden und störenden Gebäude zurückgebaut sein, (nur) um die Städte soweit zu stabilisieren, um die anschließend folgende zweite Welle in der Leerstandsentwicklung aus einer besseren Position heraus bewältigen zu können.

Von den prognostizierten Leerständen befänden sich im Jahr 2010 (ohne Berlin) circa 30% eingestreut in ansonsten bewohnten Gebäuden. Diese könnten als Fluktuationsreserve fungieren. Weitere ungefähr 20% der leer stehenden Wohnungen befänden sich dann grob geschätzt in vollständig leer stehenden, aber nicht störenden Gebäuden. Demnach wären bis zum Jahre 2010 etwas mehr als 350.000 Wohnungen zurückzubauen. Hierfür müsse die Politik sofort finanzielle Mittel mobilisieren, um die Rückbauten zu bewältigen, den Wohnungsmarkt zu stabilisieren und einen umfangreichen Pool von Recyclingflächen zur Neubebauung zu schaffen. Als Förderkriterien schlug die Kommission vor, dass der Leerstand in den Mietwohnungen in einer zu fördernden Gemeinde mindestens 6% zu betragen habe, dem Rückbau ein städtebauliches Konzept zugrunde liege und dass der Rückbau nicht rentabel und damit im Eigeninteresse des Eigentümers liegen dürfe. Als Höchstförderbetrag schlug die Kommission einen Betrag von DM 140,-- pro m<sup>2</sup> Wohnfläche vor, so dass die jährlichen Kosten bei einem Rückbau von 30.000 Wohnungen pro Jahr für den Staat bei ungefähr 250 Mio. DM lägen; bei vorgeschlagener gleicher Verteilung auf Bund, Länder und Ge-

meinden. Die Kommission ging von einer Zahl von ungefähr 120.000 neuen Eigenheimen auf Recyclinggrundstücken bis zum Jahre 2010 aus, so dass ein Großteil der entstehenden (Frei-)flächen nicht mehr bebaut werde. In der überwiegenden Zahl der Fälle sei eine Wiedernutzung der Flächen somit nicht möglich. Nicht zurückgebaut werden müssten nach Ansicht der Kommission beispielsweise Gebäude in abgelegenen Siedlungen wie ehemaligen Armeestandorten ohne räumliche Bezüge zur Stadt.

Bezogen auf die Altschuldenfrage (s.u.) begrüßte die Kommission die (geplante) zusätzliche Altschuldenhilfe für zurückbauende Wohnungsunternehmen, die gewisse Kriterien erfüllen (z.B. ein 15%-iger Leerstand, Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz und das Vorhandensein eines tragfähigen Sanierungskonzeptes) in Höhe von DM 150,-- je m<sup>2</sup> zurückgebauter Wohnfläche (vgl. Kap. 3.6.2).

### **3.6 Ausgestaltung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus und wesentliche Wirkungen auf die Leerstandssituation in Ostdeutschland**

Die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland besteht letztlich aus zwei Einzelkomponenten und zwar einerseits in der Gewährung einer Rückbaupauschale im Rahmen der Städtebauförderung von Bund und Ländern (Bestandteil des Stadtumbauprogramms im engeren Sinne) auf Basis der Kommissionsempfehlung und andererseits in der Gewährung einer zusätzlichen Altschuldenhilfe im Rahmen der Altschuldenhilfeverordnung, 2001 erlassen aufgrund der Verordnungsermächtigung des § 6a Altschuldenhilfe-Gesetz; jeweils in Abhängigkeit von der zurückgebauten Wohnfläche. Nachfolgend werden zunächst die Ausgestaltung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus im Rahmen der Städtebauförderung und ihre Änderungen im Zeitverlauf sowie anschließend die Entstehung der Altschuldenfrage und der Umgang mit dieser Problematik u.a. durch die zusätzliche Altschuldenentlastung beim Wohnungsrückbau dargestellt.

#### **3.6.1 Die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus im Rahmen der Städtebauförderung**

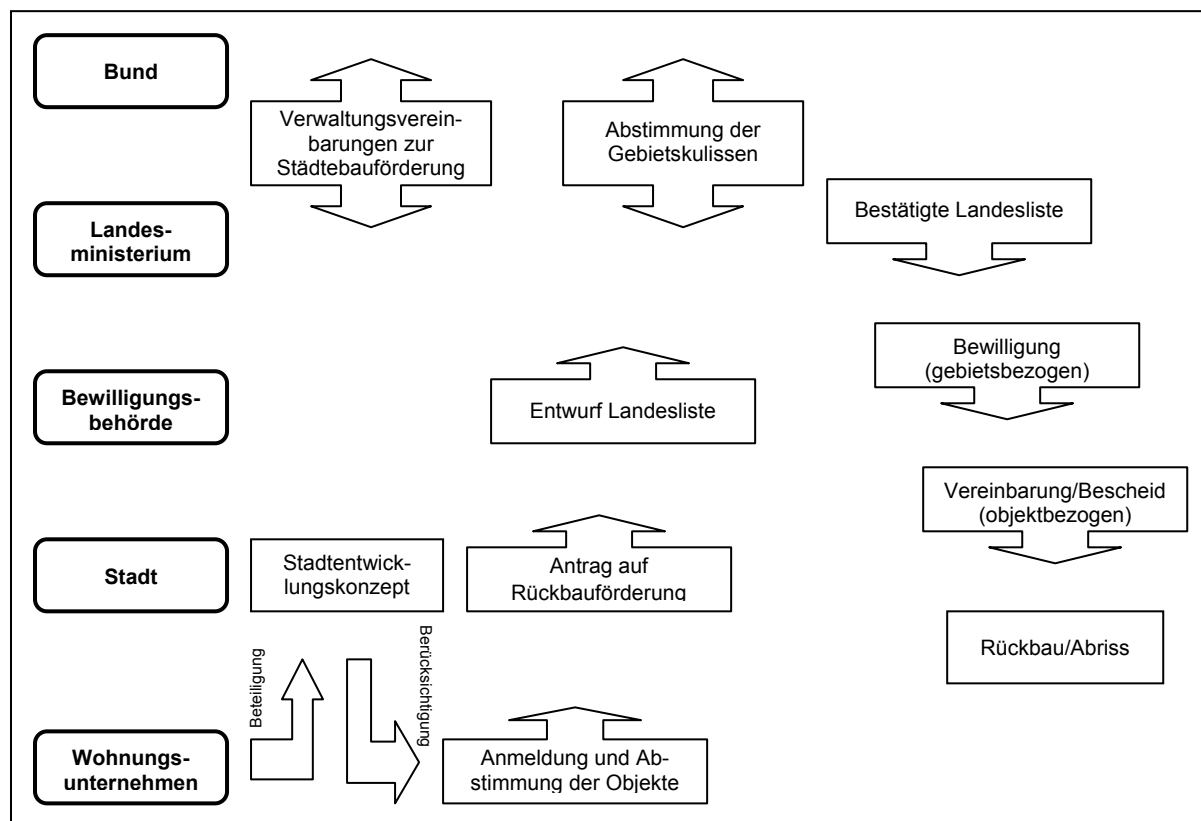
Per Beschluss einer Bundeskabinettsvorlage im August 2001 auf Basis der Kommissionsempfehlungen (s.o.) sollte durch den Rückbau leer stehender und langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude unter anderem das Stadtumbau-Programmziel einer Marktbereinigung erreicht werden. Die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus entsprach dabei der Strategiekomponente „Beseitigung des Angebotsüberhangs“ im Wohnungsbereich innerhalb des Gesamtprogramms. Quantitative Zielvorgabe war gemäß Kommissionsempfehlung der

Rückbau von 350.000 Wohnungen bis zum Jahr 2009 (s.o.) (vgl. BMVBW (Hrsg.) 2001: 2-3 und 6-7).

Politisch-administrativ umgesetzt und konkretisiert wurde die finanzielle Rückbauförderung durch die Integration der diesbezüglichen Vorgaben in die jährlich zwischen Bund und Ländern abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung, vorrangig um flexibel auf neue Erkenntnisse, Erfahrungen und Entwicklungen reagieren zu können (siehe nachfolgendes Kapitel).

Die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung regeln auf Grundlage von Artikel 104b<sup>52</sup> des Grundgesetzes die Einzelheiten der Gewährung von Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen nach den §§ 164a (und b) sowie 169 Abs. 1 Nummer 9 BauGB an die Bundesländer. Weiter ausgestaltet und/oder ergänzt wurden die Vorgaben der Verwaltungsvereinbarungen zur Förderung des Wohnungsrückbaus überwiegend durch ergänzende Vorschriften der jeweiligen ostdeutschen Bundesländer. Entweder erfolgte ein Rückgriff auf die allgemeinen Städtebauförderrichtlinien (Brandenburg), eine Integration entspre-

Abbildung 3.1: Schematische Darstellung des Rückbau-Förderverfahrens



Quelle: IfS 2004: 28

<sup>52</sup> Bis 2006: Artikel 104a Abs. 4 GG

chender Unterabschnitte (Sachsen und Thüringen) oder die Aufstellung eigenständiger Richtlinien (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt)<sup>53</sup>. Vom Grundsatz her zeigt die Abbildung 3.1 das Rückbau-Förderverfahren in schematischer Weise generalisierend für alle ostdeutschen Bundesländer. Gegenüber dieser Darstellung variieren die einzelnen Verfahren leicht bzw. haben spezifische Charakteristika. Auf eine weitergehende Darstellung der Ausgestaltung auf Ebene der einzelnen Bundesländer wird hier verzichtet.

### **Regelungen der Verwaltungsvereinbarung 2002**

Gemäß der Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahre 2002 waren die Bundesfinanzhilfen für den Wohnungsrückbau bestimmt für die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen des Rückbaus in von Wohnungsleerständen besonders betroffenen Gemeinden. Konkret konnten die für den Rückbau vorgesehenen Bundesfinanzhilfen – der Programmstrategie entsprechend - eingesetzt werden für den Rückbau leer stehender und dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude oder Wohngebäudeteile, wobei in die für die Berechnung der Rückbaupauschale zu berücksichtigende Wohnfläche auch Gewerbeflächen in überwiegend zum Wohnen genutzten Gebäuden einbezogen werden konnten. In (Ost-)Berlin bestand zudem die Möglichkeit, die für den Wohnungsrückbau vorgesehenen Mittel auch für den Rückbau von nicht mehr benötigten Gemeinbedarfseinrichtungen wie Kindertagesstätten oder Schulen einzusetzen. Einzuhalten war - entsprechend der originären Programmstrategieausrichtung - die hälftige Aufteilung der (Bundes-)Finanzhilfen auf die Bereiche Rückbau und Aufwertung auf Ebene der einzelnen Länder. Ausgeschlossen wurde die Zweckentfremdung von Aufwertungsmitteln durch Ausschluss einer Verwendung für Aufwendungen zur Freimachung von Wohnungen oder für noch unmittelbarer den Rückbau betreffende Aufwendungen, in der Verwaltungsvereinbarung ganz konkret als Abrisskosten bezeichnet (vgl. VV Städtebauförderung 2002: 8-9 und 29-30).

Die Bestimmung der Höhe des jeweiligen Förder-Pauschalbetrages je Quadratmeter zurückgebauter Wohnfläche war Angelegenheit der einzelnen Bundesländer. Der finanzielle Beitrag des Bundes war auf im Landesdurchschnitt € 30,-- je Quadratmeter zurückgebauter Wohnfläche begrenzt. Als Voraussetzung der Rückbaubezuschussung durch den Bund wurde der Verzicht des zurückbauenden Grundstückseigentümers auf mögliche planungsschadensrechtliche Entschädigungsansprüche nach den §§ 39 bis 44 BauGB im Rahmen einer möglichen und sich an den Rückbau anschließenden Stadtquartieraufwertung genannt. Auch wur-

---

<sup>53</sup> Eine weiterführende Darstellung der Inhalte aller Länderrichtlinien inklusive ihrer gegebenenfalls vorgenommenen Anpassungen an die sich veränderten Gegebenheiten erscheint hier aus Kapazitätsgründen nicht sinnvoll.

den Leistungen an Eigentümer, die den Wert zurückgebauter Gebäude oder Gebäudeteile ausgleichen sollten, als nicht förderfähig deklariert (vgl. VV Städtebauförderung 2002: 9-10). Beschränkt wurde die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Maßnahmen des Wohnungsrückbaus auf höchstens 50% des Förderaufwandes für den Rückbau insgesamt durch Verpflichtung der Länder, sich gleichzeitig zu einer Beteiligung an der Finanzierung in mindestens derselben Höhe wie der Bund zu beteiligen, so dass die Kommunen - anders als bei der finanziellen Förderung von Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbauprogramms, hier betrug der kommunale Eigenanteil ein Drittel - keinen finanziellen Beitrag zur Rückbauförderung leisten mussten. Um den Ländern eine gewisse Flexibilität bei der Verteilung der Finanzhilfen für den Rückbau auf Gemeindeebene einzuräumen, wurde diese Regelung dahingehend gelockert, dass der maximal für den Rückbau einzusetzende Anteil von höchstens 50% nicht für den jeweiligen kommunalen Einzelfall, sondern für den Gesamtbetrag aller in einem ostdeutschen Bundesland bewilligten Zuschüsse zum Rückbau galt (vgl. VV Städtebauförderung 2002: 17-18 und 31).

Ausdrücklich ausgeschlossen wurde eine Doppelförderung des Wohnungsrückbaus aus Mitteln des Programmelementes Rückbau und aus Mitteln eines anderen Programms. Ebenfalls explizit ausgeschlossen wurde – zumindest für das Jahr 2002 - eine mögliche parallele Rückbauförderung gemäß Altschuldenhilfeverordnung. Dieser Förderausschluss ist in den Folgejahren entfallen. Auch ausgeschlossen war die Anrechnung von Mitteln, die die Länder im Rahmen der Altschuldenhilfeverordnung den zurückbauenden Wohnungsunternehmen gewährten, als Komplementärmittel der Länder zum Programmelement Rückbau. Ausdrücklich erlaubt war die zusätzlich zum Erhalt der Rückbauzuschüsse mögliche Beantragung zinsverbilligter Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Rahmen eines ihrer für den Stadtumbau geöffneten Wohnraum-Modernisierungsprogramme für zurückbauende Eigentümer (vgl. VV Städtebauförderung 2002: 31).

Eine weitere Möglichkeit der finanziellen Rückbauförderung von Gebäuden – und damit auch von Wohnraum – bestand gemäß der Verwaltungsvereinbarung des Jahres 2002 darin, Mittel aus den Programmbereichen zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und zur Förderung im Rahmen des Programmbereichs die soziale Stadt zum teilweisen oder vollständigen Rückbau von Gebäuden einzusetzen. Dies war unter der Voraussetzung möglich, dass dieser Rückbau zur Lösung derjenigen städtebaulichen Probleme beiträgt, die sich aus einem Wohnungsleerstand ergeben, wenn und soweit es sich hierbei um eine Funktionsschwäche im Sinne der sanierungsrechtlichen Vorschriften des § 136 BauGB handelt (vgl. VV Städtebauförderung 2002: 29).

Weitere Vorgaben für die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus betrafen die zwingend erforderliche inhaltlich-räumliche Verortung der Rückbauobjekte innerhalb der Fördergebiete des Stadtumbaus. Diese mussten durch Gemeindebeschluss räumlich abgegrenzt sein. Als insbesondere hierfür vorgesehen waren Sanierungsgebiete nach § 142 BauGB, Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB oder aufgrund eines Stadtentwicklungskonzeptes abgegrenzte Fördergebiete (vgl. VV Städtebauförderung 2002: 9).

### **Änderungen im Zeitraum 2003 bis 2008**

Zur Konkretisierung der Regelungen zur finanziellen Rückbauförderung aus dem Jahre 2002 wird ab dem Jahre 2003 in den Verwaltungsvereinbarungen konkreter aufgelistet, was genau unter dem Rückbaubegriff in deren Sinne zu verstehen und damit förderfähig ist. Dem zufolge förderfähig sind die (finanziellen) Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen, unmittelbare Aufwendungen für den Rückbau (Abrisskosten) und Aufwendungen für die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, wozu insbesondere die Begrünung zählt (vgl. VV Städtebauförderung 2003: 9-10).

Auch neu ab dem Jahre 2003 ist die Möglichkeit, dass so genannte ergänzende Einzelvorhaben, also auch Rückbaumaßnahmen, die außerhalb der Fördergebiete (s.o.) liegen, im Einzelfall und nur mit Zustimmung des Bundes förderfähig sind, sollten sie für den Stadtumbau im Fördergebiet erforderlich sein (vgl. VV Städtebauförderung 2003: 10).

Des Weiteren enthält die Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahre 2003 eine Öffnungsklausel zur Beschleunigung des Rückbautempos. In Erweiterung der bereits erwähnten Lockerung der hälftigen Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die beiden Bereiche Rückbau und Aufwertung war es ab dem Jahre 2003 möglich, dass ein Bundesland mehr als die Hälfte der Bundesmittel für den Rückbau von Wohnungen einsetzt. Voraussetzung war eine spätere Überprüfung durch den Bund, dass das Land in einem der folgenden Programmjahre die prioritäre finanzielle Rückbauförderung im Vergleich zur finanziellen Förderung der Aufwertung wieder ausgleicht, indem es entsprechend mehr Bundesmittel für die Aufwertung einsetzt, als wie zuvor für den Rückbau (vgl. VV Städtebauförderung 2003: 30).

Hinzu kam als Neuerung zumindest die Möglichkeit für die Länder, in zu begründenden Ausnahmefällen und mit Zustimmung des Bundes einen Teil der für einen Programmbereich (Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost) vorgesehenen Finanzhilfen für einen anderen Programmbereich ein-



zusetzen, wobei hierfür dann die Regelungen des anderen Programmbereich zu beachten waren<sup>54</sup> (vgl. VV Städtebauförderung 2003: 15).

Ab dem Jahr 2005 wurde der Rückbau von vor 1914 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung, so genannten Vorderhäusern, oder anderen Gebäuden mit dem Stadtbild prägendem Charakter fast komplett ausgeschlossen. Er war ausnahmslos nur mit Zustimmung des jeweiligen Landes möglich. Ausnahmen hiervon waren nur möglich, wenn entweder in einem nach landesrechtlichen Vorschriften geregeltem oder in sonstiger Weise durchgeführten Verfahren, in dem die für das betreffende Gebäude zuständige Denkmalschutzbehörde beteiligt wurde, eine Zustimmung zum Rückbau erteilt wurde oder wenn durch eine objektkonkrete Festsetzung im Rahmen eines von einer Gemeinde beschlossenen Stadtentwicklungskonzeptes oder städtebaulichen Entwicklungskonzeptes der Rückbau abgestimmt wurde (vgl. VV Städtebauförderung 2005: 12).

Bezogen auf die - eine finanzielle Förderung durch den Bund voraussetzende - räumliche Abgrenzung der Fördergebiete des Stadtumbaus wurde ebenfalls ab dem Jahr 2005 die Vorgabe erteilt, dass die Abgrenzung für den Stadtumbau in Ost- und Westdeutschland, und dem zufolge auch für die Rückbauförderung in Ostdeutschland durch Stadtumbaugebiete nach § 171b BauGB oder – soweit erforderlich – auch als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB<sup>55</sup> zu erfolgen hat (vgl. VV Städtebauförderung 2005: 11).

Des Weiteren wurde ab dem Jahr 2005 die erwähnte Öffnungsklausel zur Beschleunigung des Rückbautempos inhaltlich begrenzt. Die Länder durften nur noch in dem Falle mehr als die Hälfte der Bundesmittel für den Bereich Rückbau einsetzen, wenn es erforderlich war, um ein Drittel der leer stehenden Wohnungen zurückzubauen (vgl. VV Städtebauförderung 2005: 33).

Als neuen Fördertatbestand im Zusammenhang mit der finanziellen Rückbauförderung wurde ab dem Jahr 2005 der Umstand eingeführt, dass sich der Bund auch an der Finanzierung von Sicherungsmaßnahmen an von vor 1914 und ab dem Jahr 2008 an von vor 1949 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung (Vorderhäusern) und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden mit maximal 50% beteiligt, und zwar auch dann, wenn die Länder diese Maßnahmen inhaltlich dem Programmteil Aufwertung zuordnen sollten. Bezogen auf die Bundesfinanzhilfen durften die Länder zunächst maximal drei Prozent der ge-

---

<sup>54</sup> Inwiefern hiervon zu Gunsten des Wohnungsrückbaus Gebrauch gemacht wurde, ist hier nicht bekannt.

samten für den Stadtumbau gewährten Bundesmittel im Programmjahr für Sicherungsmaßnahmen verwenden. Dieser Prozentsatz wurde ab dem Jahr 2007 auf fünf Prozent und ab dem Jahr 2008 auf 15% angehoben (vgl. VV Städtebauförderung 2005: 33; BMVBS (Hrsg.) 2008a: 22).

Eine weitere inhaltliche Einschränkung der finanziellen Förderung des Rückbaus von Wohnungen betraf ab dem Jahr 2005 den Einsatz von Stadtumbaumitteln für den Erwerb von Grundstücken zum Zwecke des Rückbaus. Dieser Erwerb ist seitdem nur dann mit Bundesmitteln förderfähig, wenn er im Zuge einer Zwangsversteigerung erfolgt oder das Grundstück nicht mit einem allein zum Wohnen genutzten Gebäude bebaut ist und der Erwerb zum Zwischenerwerb oder zur künftigen öffentlichen Nutzung erfolgt sowie das Land diesem Einzelfall zustimmt (vgl. VV Städtebauförderung 2005: 32).

Ausgeschlossen wurde ab dem Jahr 2006 der Einsatz von Bundesfinanzhilfen für den Rückbau von Altbauwohnungen, die nach bauordnungsrechtlichen Maßstäben als nicht mehr bewohnbar gelten (vgl. VV Städtebauförderung 2006: 15).

Neu ab dem Jahre 2007 war die Ausdifferenzierung der Zuschussung des Wohnungsrückbaus in Abhängigkeit von der Gebäudehöhe. Ab diesem Jahr wurde der Anteil des Bundeszuschusses auf maximal 25,-- € pro m<sup>2</sup> zurückgebauter Wohnfläche bei Gebäuden mit weniger als sieben Geschossen begrenzt. Bei Gebäuden mit mehr Geschossen betrug er weiterhin maximal 30,-- €. Eine höhere Zuschussung durch den Bund war zulässig, sollten wegen besonderer Umstände eines Einzelfalls erheblich über dem Durchschnitt liegende Rückbaukosten anfallen. Gleichwohl durfte der Anteil des Bundeszuschusses weiterhin die jetzt unterschiedlichen Durchschnittswerte nicht überschreiten. Erfolgte die Rückbauförderung aufgrund der real existierenden nachgewiesenen Kosten als so genannte spitze Abrechnung, wurde der Bundesanteil ebenfalls auf maximal 30,-- € festgesetzt (vgl. VV Städtebauförderung 2007: 17).

Ab dem Programmjahr 2008 erfolgte zudem der Ausschluss der finanziellen Förderung des Rückbaus von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung, so genannten Vorderhäusern, und anderer das Stadtbild prägender sowie denkmalgeschützter Gebäude, unabhängig vom Baualter. Neu möglich hingegen wurde der geförderte Rückbau nicht bewohnbarer Altbauten (vgl. VV Städtebauförderung 2008: 9-10).

---

<sup>55</sup> Damit sind die diesbezüglichen ausführlicheren Vorgaben der Vereinbarungen aus dem Vorjahr durch die Aufnahme der Regelungen zum Stadtumbau in das BauGB im Zuge seiner Novelle im Jahr 2004 entfallen.

### **3.6.2 Zusätzliche Altschuldenentlastung im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz**

Das zweite bedeutsame finanzielle Förderinstrument für den Wohnungsrückbau ist die zusätzliche Entlastung von den zu DDR-Zeiten entstandenen Schulden der ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz von Dezember 2000 auf Grundlage der Ermächtigung zum Erlass von Vorschriften über zusätzliche Entlastung (Härtefallregelung) gemäß § 6a Altschuldenhilfe-Gesetz.

#### **Entstehung der Altschuldenproblematik**

Entstanden sind die Altschulden durch die Art der Wohnungsbaufinanzierung in der ehemaligen DDR seit Anfang der 1970er Jahre - vorrangig zur Realisierung des industrialisierten Wohnungsbaus – und durch die Festschreibung der Miethöhe auf dem Niveau des Jahres 1936 (bekannt als so genannte „zweite“ Lohntüte), was eine anteilige Bedienung der Wohnungsbaukredite aus staatlichen Mitteln erforderte, da die staatlich festgesetzte und zu geringe Miethöhe die vollständige Bedienung der gewährten Wohnungsbaukredite nicht zuließ (vgl. BMF (Hrsg.) 2002: 57-58).

Aufgrund des Einigungsvertrages wurden die so finanzierten und entstandenen ungefähr 2,8 Mio. Wohnungen (vorrangig im DDR-Wohnungsbau, s.o.) einschließlich der anteiligen Verbindlichkeiten unmittelbar auf die ostdeutschen Kommunen mit der Auflage übertragen, sie schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft zu überführen. Erster Schritt in diese Richtung war die Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen, auf die das Wohnungsvermögen und die Schulden übertragen wurden. Für die Wohnungsgenossenschaften aus DDR-Zeiten änderte sich nichts (vgl. BMF (Hrsg.) 2002: 58-59).

Nach der Währungsumstellung betrug die Summe der auf diese Weise entstandenen Schulden 41,9 Mrd. DM, von denen 21,8 Mrd. DM auf das kommunale und 14,3 Mrd. DM auf das genossenschaftliche Eigentum sowie 5,8 Mrd. DM auf private Vermieter entfielen. In den Folgejahren waren die Wohnungsunternehmen aufgrund des geringen Mietniveaus trotz der Mietenreformschritte bis 1994 aber nicht in der Lage, neben den Kosten für die parallel getätigten Sanierungsinvestitionen den Kapitaldienst für die Altschulden aufzubringen. Bis zum Jahr 1994 stieg die Summe der Altschulden der Wohnungsunternehmen nach Ablauf des von der Bundesregierung zwischenzeitlich gewährten Zahlungsmoratoriums aufgrund des hohen Zinsniveaus auf ungefähr 51 Mrd. DM stark an. Hiervon entfielen dann ungefähr 31 Mrd. DM auf die kommunalen Wohnungsunternehmen und circa 20 Mrd. DM auf die Woh-

nungsgenossenschaften. Hinzu kamen weitere fast 5 Mrd. DM so genannte Wendeschulden, bedingt durch die Schuldenaufnahme bei der Finanzierung des zum Zeitpunkt der Währungsumstellung noch nicht abgeschlossenen Wohnungsbaus (vgl. BMF (Hrsg.) 2002: 59-60).

### **Wirkungen und Verpflichtungen aufgrund des Altschuldenhilfe-Gesetzes**

Da weitere Mieterhöhungen in Ostdeutschland nur sehr begrenzt möglich waren und eine gegenleistungslose vollständige Entschuldung der Wohnungsunternehmen nicht gerechtfertigt gewesen wäre – sie waren ja die neuen Eigentümer der Wohnungsbestände – wurde mit der Einführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) die Sicherung einer angemessenen Bewirtschaftung des belasteten Wohnungsbestandes, der Abbau von Hemmnissen für dringend notwendige Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen und die Beschleunigung des Prozesses der Mieterprivatisierung angestrebt (vgl. BMF (Hrsg.) 2002: 60-61).

Wirkung des am 27. Juni 1993 in Kraft getretenen Altschuldenhilfe-Gesetzes waren unter anderem eine Entlastung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft um ungefähr 2,6 Mrd. € durch Übernahme der Zinsverpflichtungen für die Altverbindlichkeiten der Wohnungsunternehmen, Kommunen und privaten Vermieter. Hinzu kam eine Entlastung von einem Teil der Altverbindlichkeiten unter bestimmten Voraussetzungen mit befreiender Wirkung gegenüber den bisherigen Gläubigern, so dass sich die Summe der Altschulden der Wohnungsunternehmen auf 150 DM pro m<sup>2</sup> für die nach oben genannter art finanzierten DDR-Wohnungsbaubestände reduzierte (vgl. BMF (Hrsg.) 2002: 61).

### **Wesentliche Änderungen der zweiten Novelle des Altschuldenhilfe-Gesetzes**

Im Zuge der zweiten Novelle des Altschuldenhilfe-Gesetzes Ende 2000 wurde u.a. die so genannte Verordnungsermächtigung (§ 6a) in das Altschuldenhilfe-Gesetz aufgenommen. Hiermit wurde die Bundesregierung ermächtigt, per Rechtsverordnung die Voraussetzungen für eine zusätzliche Entlastung von Altverbindlichkeiten und hierauf beruhender Verbindlichkeiten für kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften festzulegen, welche aufgrund erheblichem und dauerhaftem Leerstand in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet sind und bereits Altschuldenhilfe nach § 4 (Teilentlastung durch Schuldübernahme) oder § 7 (Zinshilfen) erhalten haben (vgl. BMF (Hrsg.) 2000: 64-65 und AHGV 2000: 1 i.V.m § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 3 AHG).

### **Inhalte der Altschuldenhilfeverordnung**

Die Altschuldenhilfeverordnung regelt neben den genannten grundsätzlichen Voraussetzungen der zusätzlichen Entlastung von Altverbindlichkeiten (§ 1), die Parameter der Entlastungsberechnung (§ 2), den Kreis der antragsberechtigten Wohnungsunternehmen und die einzuhaltende Frist (§ 3) sowie die weiteren Voraussetzungen der Leistungsgewährung (§ 4). Voraussetzungen waren, dass der (zusätzliche) Entlastungsbetrag nur gewährt werden durfte, wenn der Leerstand des antragsberechtigten Wohnungsunternehmens einschließlich der seit Beginn des Jahres 1998 zurückgebauten Wohnfläche im Moment der Antragstellung mindestens 15% der Wohnfläche des Unternehmens betrug, das Wohnungsunternehmen wegen der finanziellen Belastungen aufgrund des Leerstands in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet ist, der Rückbau notwendiger Bestandteil eines tragfähigen Sanierungskonzeptes ist, das städtebauliche Aspekte berücksichtigt, an dem sich das Land beteiligt und zu dem das Kreditinstitut einen Finanzierungsbeitrag mindestens in Höhe des Verzichts auf Vorfälligkeitsentschädigung leistet und sich mit der Tilgung der Verbindlichkeiten einverstanden erklärt sowie die Leerstandsquote, die Existenzgefährdung und das Sanierungskonzept von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt wurde (vgl. § 1 AHGV).

Die Höhe des Entlastungsbetrages errechnete sich aus der Höhe der um 8% reduzierten und nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz anerkannten Altschulden je m<sup>2</sup> der gesamten Wohnfläche des Antrag stellenden Wohnungsunternehmens, maximal aber DM 150,--, multipliziert mit der Anzahl der nach dem geforderten Sanierungskonzept nach § 1 zurückzubauenden oder seit Beginn des Jahres 2000 bereits zurückgebauten Wohnfläche. Die Wohnfläche bestimmt sich hierbei nach den Kriterien des § 4 AHG. Der Entlastungsbetrag durfte den Landesbeitrag zum Sanierungskonzept nicht übersteigen (vgl. § 2 AHGV).

Antragsberechtigte Wohnungsunternehmen waren kommunale Wohnungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, auf die das Wohnungsvermögen und die Schulden im Rahmen der Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen übertragen worden waren sowie Wohnungsgenossenschaften. Der Antrag musste schriftlich bis zum Ende des Jahres 2003 gestellt werden (vgl. § 3 AHGV).

Weitere Voraussetzungen der Leistungsgewährung waren die Erfüllung von Privatisierungs- und Veräußerungspflichten sowie eine entsprechende prozentuale Erlösabfuhr aus den Privatisierungen nach § 5 AHG oder die Bestätigung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau, dass das betroffene Unternehmen die Nichterfüllung nicht zu vertreten hat (vgl. § 4 AHGV).

Ab dem Städtebauförderungs-Programmjahr 2008 wurde den Wohnungsunternehmen im Rahmen der Altschuldenhilfe die Möglichkeit eingeräumt, die bewilligte Altschuldenentlastung bei Verzicht auf den Rückbau von Altbauten als Sanierungszuschuss oder zur Gebäudesicherung durch Umwidmung zu verwenden. Im Falle eines Verkaufs der betreffenden Gebäude an Dritte können die Mittel seitdem auch für eine Sanierung anderer Altbaubestände des jeweiligen Wohnungsunternehmens verwendet werden (vgl. VV Städtebauförderung 2008: 11).

Die im Rahmen dieser Regelungen zur finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus bereitgestellten finanziellen Mittel wurden im zeitlichen Verlauf mehrfach aufgestockt und betragen in der Summe 1.115,1 Mio. € für 318 ostdeutsche Wohnungsunternehmen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 79).

### 3.6.3 Wesentliche quantitative Ergebnisse der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland

In diesem Kapitel werden die wesentlichen quantitativen Ergebnisse der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland dargestellt<sup>56</sup>. Das Ergebnis ist Tabelle 3.4 zu entnehmen.

Tabelle 3.4: Quantitatives Ergebnis der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen	Summen
Leerstand 2002 *	111.000	165.000	95.000	225.000	414.000	120.000	<b>1.130.000</b>
Rückbauziel 2009 **	7.000	55.000	32.000	75.000	140.000	40.000	<b>349.000</b>
Rückbau Stadtbau Ost ***	2.986	34.298	16.290	68.535	45.645	30.482	<b>198.236</b>
Rückbau Länderprogramme ***	0	4.731	0	14.471	0	4.328	<b>23.530</b>
Summe Rückbau ***	2.986	39.029	16.290	83.006	45.645	34.810	<b>221.766</b>
Rückbau nach § 6a AHG***	2.302	31.533	6.971	58.814	42.314	27.176	<b>169.110</b>
Anteil realisierter Rückbau am Zielwert ***	43%	71%	51%	59%	61%	87%	<b>63%</b>
Zusagen nach § 6a AHG	4.119	48.734	12.470	95.599	70.814	43.155	<b>274.891</b>
* geschätzt ** Angaben der Länder *** Stand: 31.12.2007							

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBS (Hrsg.) 2008b: 52, 72 und 73

<sup>56</sup> Dabei wurde sich aufgrund der für diese Arbeit zu umfangreichen Evaluationsergebnisse auf die absolut wesentlichsten Aspekte, die die Gesamtsituation in Ostdeutschland betreffen, beschränkt.

Die Rückbauziele der einzelnen Bundesländer orientierten sich anteilig an den Kommissionsempfehlungen. Dabei verfolgten sie teilweise unterschiedliche Prioritätensetzungen dabei, welche Bestände vorrangig zurückzubauen seien, so beispielsweise die Priorisierung von „§ 6a AHG-Beständen“. Insgesamt wurden im Rahmen der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus bis Ende 2007 221.766 Wohnungen zurückgebaut, was einem Anteil von 63% am Zielwert entspricht. Von der Förderung durch die zusätzliche Altschuldenentlastung im Rahmen der Altschuldenhilfeverordnung profitierten zusätzlich zur Förderung im Rahmen des Stadtumbauprogramms insgesamt 169.110 Wohnungen. Insgesamt erfolgten bisher Zusagen innerhalb dieser Regelung für 274.891 Wohnungen. Auch der Anteil von Landesprogrammen am bisher finanziell geförderten Rückbau ist vor allem in Sachsen-Anhalt nicht unbeachtlich. Die Werte für die einzelnen Länder sind ebenfalls der Tabelle 3.4 zu entnehmen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 52-53 und 72-73).

Die für den Wohnungsrückbau im eigentlichen Sinne bereitgestellten finanziellen Fördermittel sind in der Tabelle 3.5 aufgeführt. Dargestellt sind hier auch die im Rahmen der Altschuldenregelung bisher ausgezahlten Mittel (in Klammern). Ersichtlich ist, dass die Summe der für zusätzliche Altschuldenentlastung bereitgestellten Mittel die Summe der Rückbauförderung des originären Rückbauprogramms (bisher) übersteigt.

Tabelle 3.5: Für den Wohnungsrückbau bereitgestellte finanzielle Mittel in Mio. Euro mit Stand 31.12.2007

Programmbereich	Bund	Länder	Gemeinden	Summen
Rückbau von Wohnungen	474,9	474,9	---	949,8
Altschuldenentlastung nach § 6a AHG zugesagt (realisiert <sup>57</sup> )	1.115,7 (691,7)	---	---	1.115,7 (691,7)
<b>Summen</b>	<b>1.590,6 (1.166,6)</b>	<b>474,9</b>	<b>---</b>	<b>2.065,5 (1.653,8)</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBS 2008c: 1-2

### 3.6.4 Leerstandsentwicklung in den Programmkommunen, bei privaten Kleinrentnern und Wohnungsunternehmen

Auf die Auswirkungen, welche die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus auf die Entwicklung der Leerstände bis dato hatte, kann allenfalls nur indirekt geschlossen werden, da selbst das Gesamtprogramm Stadtumbau Ost nur einer von vielen Einflussfaktoren auf die Leerstandsentwicklung ist. Als weitere Einflussfaktoren sind unter anderem die Entwick-

<sup>57</sup> Stand: 31.12.2007

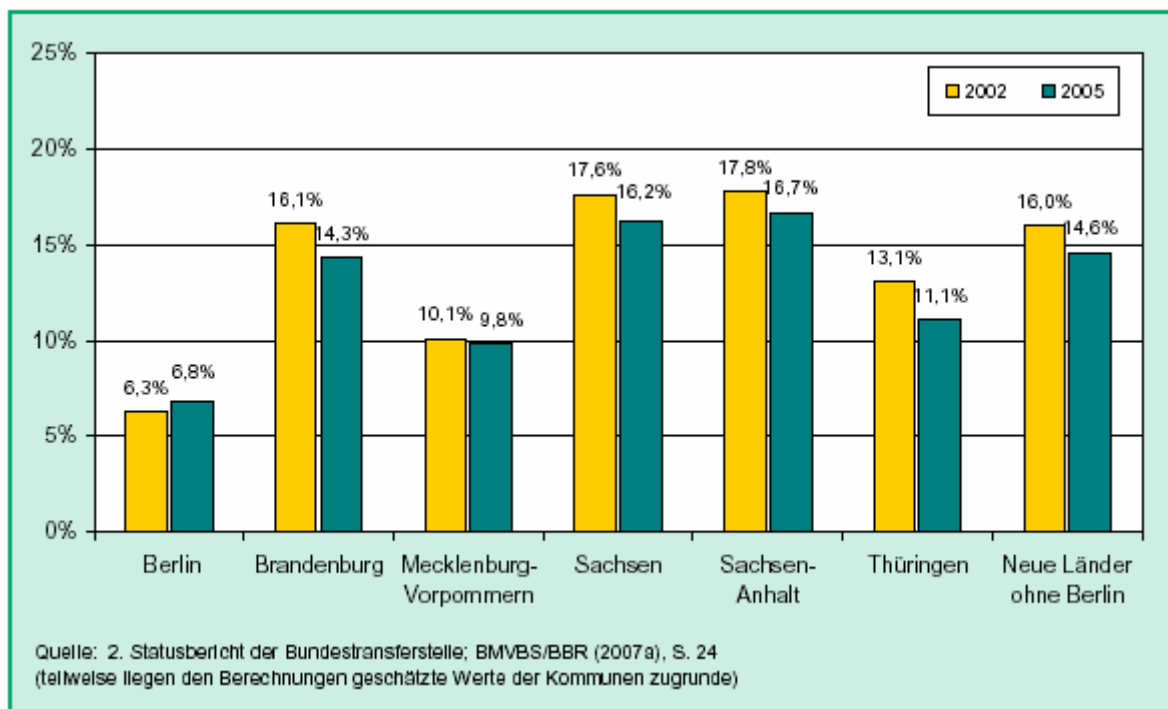
lung der Nachfrage (Haushaltszahlenentwicklung, auch deren Struktur), die Bautätigkeit, (sonstige) Wohnungsabgänge und die Mietenentwicklung zu nennen<sup>58</sup> (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 202).

Nachfolgen erfolgt aufgrund dieser Problematik (lediglich) die zusammenfassende Darstellung der Leerstandsentwicklung in den Programmkommunen, bei privaten Kleineigentümern und den Wohnungsunternehmen.

### Programmkommunen

In der Summe ist der Leerstand in den Programmkommunen nach deren Angaben leicht von 16,0% auf 14,6% zurückgegangen. Das Ergebnis für die einzelnen Bundesländer ist in Abbildung 3.2 dargestellt.

Abbildung 3.2: Veränderung der Leerstandsquoten in den Programmkommunen nach Ländern



Quelle: BMVBS (Hrsg.) 2008b: 203

Innerhalb der Programmkommunen ist der Leerstand prozentual sehr unterschiedlich. In den Altbaugebieten beträgt er zwischen 18% und fast 19%, im DDR-Wohnungsbau 14% und in den restlichen Beständen 7%. Dabei ist der Leerstand im Altbau durch unterschiedlich starke Ausprägungen gekennzeichnet. In Landgemeinden beträgt er 9%, in Kleinstädten 18%, in

<sup>58</sup> Auf eine Darstellung der Entwicklung dieser Einzelkomponenten wird hier verzichtet.



Mittelstädten 20% und in Großstädten 16%. Von der Tendenz her wird von kommunaler Seite die zukünftige Leerstandsentwicklung in den DDR-Wohnungsbaubeständen negativer gesehen als im Gesamtbestand (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 203-205).

### **Private Kleineigentümer**

Die Leerstandssituation der privaten Kleineigentümer ist sehr unterschiedlich. Ungefähr 50% ihrer Bestände weisen keinen, die anderen 50% einen durchschnittlichen Leerstand von 40% auf. Leerstand zwischen 50% und 100% haben 8% und Totalleerstand 9% der Häuser. Es besteht ein hoher Zusammenhang zwischen Leer- und Modernisierungs- bzw. Sanierungsstand. 78% Leerstand befindet sich in nicht oder allenfalls geringfügig sanierten bzw. modernisierten Gebäuden, 19% Leerstand in teilweise und 11% Leerstand in vollständig modernisierten bzw. sanierten Gebäuden. Die Leerstandsquote beträgt im Gesamtdurchschnitt 20%, wobei er in den Fällen, in denen der Vermieter selbst im Haus wohnt, im Durchschnitt weitaus geringer ist (13%). Die Leerstände sind in einfachen Gründerzeitgebieten weitaus höher als in bürgerlich geprägten Gebieten oder den historischen Zentren der Städte. In 39% der Fälle waren die privaten Kleineigentümer in den letzten zwei Jahren nicht von Leerstand betroffen, in 14% der Fälle ist der Leerstand im Zweijahreszeitraum gesunken, bei 33% ist er gleich geblieben und in 14% der Fälle angestiegen. Somit hat sich der Leerstand bei den privaten Kleineigentümern in den Programmkommunen in den letzten zwei Jahren wohl nicht wesentlich verändert. Im Ergebnis findet aber wahrscheinlich eine Verlagerung der Leerstände innerhalb der privaten Kleineigentümer mit der Tendenz zur Konzentration statt. Insgesamt hat die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus für diese Eigentümergruppe wenig Relevanz. Sie können nicht in den Genuss der zusätzlichen Altschuldenhilfe gelangen. Nur 3% befragter privater Kleineigentümer gaben an, bisher eine Förderung im Rahmen des Gesamtprogramms Stadtumbau Ost erhalten zu haben, was allerdings keine Rückschlüsse auf die Zahl der Rückbauförderungsfälle zulässt (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 204-206).

### **Wohnungsunternehmen**

Die Leerstandsentwicklung bei den Wohnungsunternehmen<sup>59</sup> steht in sehr engem Zusammenhang mit der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus aufgrund der umfangreichen Rückbauten in ihren Beständen.

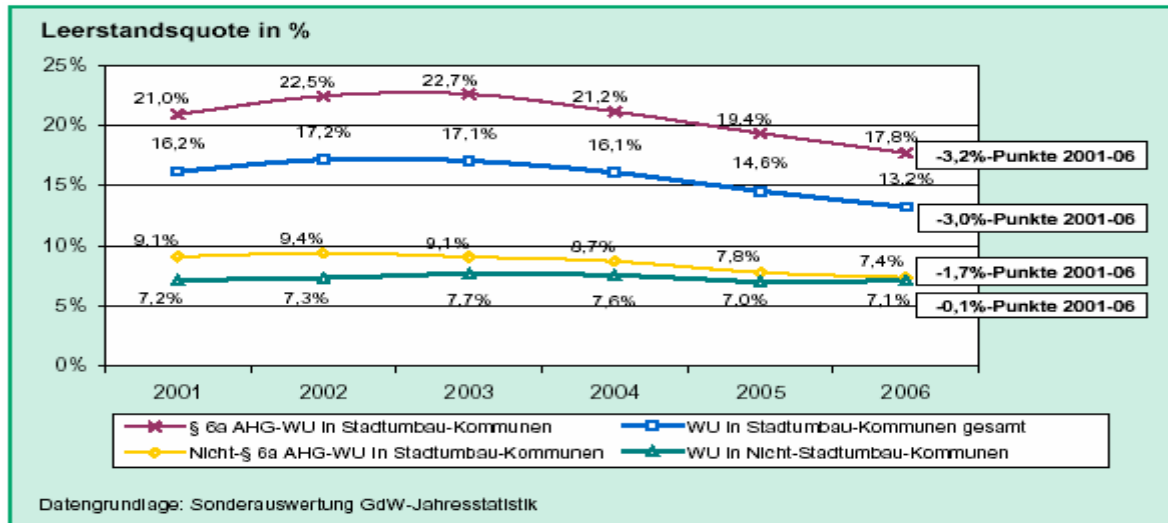
Die Leerstandsquote der ostdeutschen, im Bundesverband der deutschen Wohnungsunternehmen (GdW) organisierten Wohnungsunternehmen ist von 15,3% im Jahr 2001 auf 12,5% im Jahr 2006 spürbar zurückgegangen. Die Veränderungen der Leerstandsquoten der GdW-

---

<sup>59</sup> Dargestellt werden hier die Ergebnisse der Auswertung der GdW-Jahresstatistik für die Jahre 2001-2006

Wohnungsunternehmen differenziert nach Unternehmensart und Lage in einer Stadtumbaukommune im Zeitraum von 2001-2006 zeigt die Abbildung 3.3.

Abbildung 3.3: Veränderungen der Leerstandsquoten der ostdeutschen GdW-Wohnungsunternehmen 2001-2006



Quelle: BMVBS (Hrsg.) 2008b: 209

Die unterschiedliche Leerstandsbelastung zeigt sich vor allem bei einer Differenzierung hinsichtlich der Antragsberechtigung nach der Altschuldenhilfeverordnung und unterstreicht die unterschiedliche Leerstandsbelastung der Wohnungsunternehmen gerade aufgrund dieser Eigenschaft des Wohnungsunternehmens<sup>60</sup> (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 207-212).

### 3.7 Ausblick zur zukünftigen Leerstandsentwicklung, zum zukünftig finanziell zu fördernden Wohnungsrückbau und zur Fortführung der finanziellen Förderung

Real ist die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland (ohne Berlin) im Zeitraum von 1990 bis 2006 um gut 10 % oder 1,5 Mio. auf 12,8 Mio. zurückgegangen. Es existieren verschiedene Prognosen zur Entwicklung der Einwohnerzahlen Ostdeutschland bis zum Jahr 2020, die einen weiteren Bevölkerungsrückgang zwischen 5,7% und 9,2% vorhersagen. Wichtig für die künftige Gestaltung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus ist, inwiefern die von der Kommission seinerzeit prognostizierte Entwicklung der Zahl der Haushalte eingetreten ist. Anders als von der Kommission erwartet, hat sich die Zahl bisher nämlich weitaus geringer erhöht und statt eines weiteren Anstiegs um 2,7% im Zeitraum von 2007 bis zum Jahr

2015/2020 gehen aktuellere Prognosen von einem Rückgang bis zum Jahr 2020 in Größenordnungen von 3,2% bis 4,8% aus. Insofern ergeben sich noch weitaus ungünstigere Rahmenbedingungen für den Stadtumbau als seinerzeit vorhergesagt (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 187-190).

### **3.7.1 Zukünftige Leerstandsentwicklung**

Auf Basis der Haushaltsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (günstigste Prognose) werden die einzelnen Bundesländer in unterschiedlichem Umfang hiervon betroffen sein. Mit Ausnahme von Brandenburg (+3,5%, vorrangig bedingt durch Zuwächse im Umland von Berlin) verzeichnen mit Berlin (-0,1%), Mecklenburg-Vorpommern (-0,3%), Sachsen (-5,0%), Sachsen-Anhalt (-7,3%) und Thüringen (-4,8%) alle anderen ostdeutschen Bundesländer einen Rückgang der Haushaltszahlen im genannten Zeitraum. Auch verschieben sich die Haushaltsgrößen- und Altersstruktur, so dass es zu einem spürbaren Anstieg der jüngeren und älteren zu Lasten der mittleren Haushaltsaltersgruppen und damit auch zu einer geringeren Wohnungsnachfrage bei den auf dem Wohnungsmarkt besonders aktiven mittleren Altersgruppen kommt. Größere Haushalte werden nicht unerheblich an Bedeutung verlieren, kleinere Haushalte leicht hinzugewinnen. Dennoch ist von einem weiteren Neubaubedarf, vorrangig aufgrund des Nachfragewachstums im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser auszugehen. Insgesamt beträgt der Neubaubedarf ungefähr 32.000 Wohnungen pro Jahr, davon 77% im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser. Im Zeitverlauf sinkt er bis zum Jahr 2020 stark ab. Die aktuelle Bautätigkeit liegt unter diesen Werten (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 190-192).

Die für die einzelnen Bundesländer global prognostizierten Rückgänge bei den Haushaltszahlen wirken sich auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise, die zur räumlichen Gebietskulisse des Stadtumbauprogramms Ost gehören, im Zeitraum von 2007 bis 2020 sehr unterschiedlich aus. Einem Rückgang von über 20% im Kreis Hoyerswerda steht ein Zuwachs von fast 20% im Kreis Potsdam-Mittelmark gegenüber. Von den insgesamt 113 Kreisen und kreisfreien Städten im Stadtumbauprogramm werden lediglich 29 eine positive Entwicklung und 84 eine negative Entwicklung innerhalb der genannten Spannbreite nehmen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 194-195).

---

<sup>60</sup> Auf weitergehende Darstellungen der Leerstandssituationen der GdW-Wohnungsunternehmen, differenziert nach verschiedenen Parametern wird hier verzichtet

### 3.7.2 Zukünftig finanziell zu fördernder Wohnungsrückbau

Unter der Annahme eines ausbleibenden weiteren Wohnungsrückbaus und eines Fehlens sonstiger (üblicher) Wohnungsabgänge sowie unter Berücksichtigung des im Jahr 2006 ermittelten Leerstands, der dargestellten Veränderungen bei den Haushaltszahlen und einer weiteren jährlichen Bautätigkeit bis zum Jahr 2020 auf dem Niveau des Jahres 2006 ergibt sich die in Tabelle 3.6 und in Abbildung 3.4 dargestellte Projektion der Veränderung des Leerstandes.

Tabelle 3.6: Projektion der Veränderung des Leerstands ohne Rückbau in den neuen Ländern im Zeitraum von 2006-2020

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Summe neue Länder
Leerstand 2006	88.000	110.000	98.000	288.000	173.000	116.000	<b>785.000</b>	<b>873.000</b>
Leerstand 2020	130.100	210.800	179.800	489.700	318.500	225.700	<b>1.424.500</b>	<b>1.554.600</b>
Veränderung 2006-2020	42.100	100.800	81.800	201.700	145.500	109.700	<b>639.500</b>	<b>681.600</b>
davon durch Veränderung der Haushaltszahlen	-1.300	-49.000	2.000	110.700	92.300	55.100	<b>211.100</b>	<b>209.800</b>
davon durch Bautätigkeit	43.400	149.800	79.800	91.000	53.200	54.600	<b>428.400</b>	<b>471.800</b>
Zahl der Wohnungen 2006	1.884.276	1.275.662	886.081	2.336.451	1.314.370	1.169.558	<b>6.982.122</b>	<b>8.866.398</b>
Leerstandsquote 2006	4,7%	8,6%	11,1%	12,3%	13,2%	9,9%	<b>11,2%</b>	<b>9,8%</b>
Leerstandsquote 2020	6,9%	16,5%	20,3%	21,0%	24,2%	19,3%	<b>20,4%</b>	<b>17,5%</b>
Veränderung 2006-2020	2,2%	7,9%	9,2%	8,6%	11,1%	9,4%	<b>9,2%</b>	<b>7,7%</b>
davon durch Veränderung der Haushaltszahl	-0,1%	-3,8%	0,2%	4,7%	7,0%	4,7%	<b>3,0%</b>	<b>2,4%</b>
davon durch Bautätigkeit	2,3%	11,7%	9,0%	3,9%	4,0%	4,7%	<b>6,1%</b>	<b>5,3%</b>

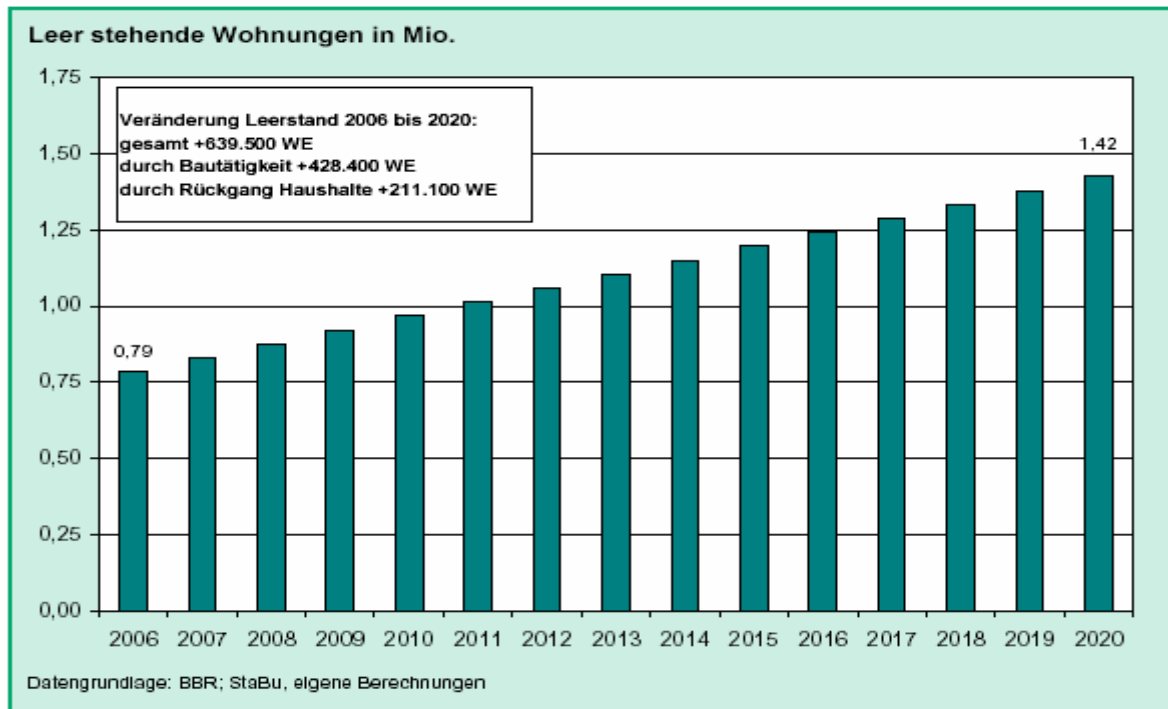
Quelle: BMVBS (Hrsg.) 2008b: 198

Der gesamte Wohnungsleerstand in den neuen Bundesländern würde unter den genannten Voraussetzungen von ungefähr 0,79 Mio. im Jahr 2006 auf circa 1,42 Mio. Wohnungen im Jahr 2020 ansteigen. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von über 45.000 Wohnungen. Vom absoluten Anstieg um ungefähr 640.000 Wohnungen lassen sich ungefähr 211.000 auf die Veränderungen bei den Haushaltszahlen und circa 428.000 Leerstandsfälle auf die Bautätigkeit zurückführen. Wäre die pessimistischste Variante der Entwicklung bei den Haushaltszahlen Basis (s.o.), kämen weitere ungefähr 113.000 leer stehende Wohnungen im Jahr 2020 hinzu<sup>61</sup> (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 195-198).

<sup>61</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang noch die unterschiedliche Bedeutung der beiden Komponenten Bautätigkeit und Haushaltszahlenentwicklung auf die Leerstandsentwicklung in den einzelnen Bundesländern (vgl. Tabelle 3.6).

Um die Wohnungsleerstände bis zum Jahr 2016 nicht weiter ansteigen zu lassen, wären Wohnungsabgänge in Höhe von 640.000 Wohnungen notwendig. Es ist davon auszugehen, dass bis zum Jahr 2020 ungefähr 100.000 Wohnungen ohne finanzielle Förderung zurückgebaut werden<sup>62</sup>. Von den restlichen 540.000 Wohnungen sind 170.000 durch die verblei-

Abbildung 3.4: Projektion der Veränderung des Leerstands in den neuen Bundesländern im Zeitraum von 2006-2020



Quelle: BMVBS (Hrsg.) 2008b: 196

bende Rückbauförderung des laufenden finanziellen Förderprogramms abgedeckt. Bis zum Jahr 2020 wäre folglich ein Rückbau 370.000 Wohnungen finanziell zu fördern, um ein Anwachsen der Leerstände in Ostdeutschland zu verhindern. Bis zum Jahr 2016 bedeutet dies einen zusätzlichen zu fördernden Wohnungsrückbau in Höhe von 216.000 Wohnungen. Dieser Sachverhalt ist in der Tabelle 3.7 dargestellt und wird als (ein) Ergebnis der Evaluation des Stadtumbauprogramms empfohlen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2008b: 198-199).

<sup>62</sup> Die entspricht der Rückbautätigkeit vor Beginn der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland im Rahmen der Städtebauförderung durch entsprechende Landesprogramme.

Tabelle 3.7: Notwendiger finanziell zu fördernder Wohnungsrückbau 2007-2016

	Anzahl der Wohnungen
Anstieg des Leerstands ohne Rückbau bis zum Jahr 2016	<b>457.000</b>
Rückbau ohne Förderung bis zum Jahr 2016	<b>71.000</b>
Notwendiger zu fördernder Wohnungsrückbau bis zum Jahr 2016	<b>386.000</b>
Davon ab 2007 bereits realisiert oder geplant (Differenz zur Zielgröße von 350.000 bis zum Jahr 2009)	<b>170.000</b>
<b>Zusätzlich notwendiger Wohnungsrückbau bis 2016</b>	<b>216.000</b>

Quelle: BMVBS (Hrsg.) 2008b: 199

### 3.7.3 Ausblick zur Fortführung der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus

Inzwischen ist von der Bundesregierung die erste Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilfeverordnung beschlossen worden. Diese umfasst zwei Regelungszwecke. Erstens wurde der Rückbau von Wohnfläche auch solcher Gebäude in die Altschuldenentlastung einbezogen, deren Erwerb vor dem bisher maßgeblichen Stichtag für die Altschuldenentlastung Anfang 1993 erfolgte. Hintergrund dieser Änderung ist, dass so auch in den Fällen, in denen kommunale Wohnungsunternehmen im Interesse und im Auftrag des Stadtumbaues Objekte nach diesem Stichtag erworben hatten, die nach den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten zurückzubauen sind, die Eigentümer dazu aber nicht bereit oder in der Lage waren, Altschuldenentlastung für diese Wohnflächen erhalten können. Zweitens wurde die bisherige Rückbaufrist bis Ende 2010 auf Ende 2013 verlängert, um den Wohnungsunternehmen mehr Zeit für das zunehmend aufwändigere Umzugsmanagement im Rahmen des Freiziehens der zurückzubauenden Wohnungsbestände einzuräumen, da viele der zum Rückbau vorgesehenen Objekte noch belegt sind. So wird der Rückbaudruck auf erhaltenswerte, aber leer stehende Altbauten gemindert. Die Summe der Altschuldenentlastung bleibt (hierdurch) in ihrem Volumen unverändert und auf den bisherigen Adressatenkreis beschränkt (vgl. Anlage zur 1. Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilfeverordnung 2008: 4).

Hinzu kommt, dass Unternehmen, die Zusagen nach der Altschuldenhilfeverordnung erhalten haben, bei Verzicht auf den Abriss von Altbauten die hierfür bewilligte Altschuldenentlastung als Zuschuss für die Sanierung und Sicherung von Gebäuden umwidmen und im Falle des Verkaufs an Dritte die Mittel für die Sanierung auch anderer Altbaubestände einsetzen können (s.o.) (vgl. Anlage zur 1. Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilfeverordnung 2008: 11).

Bezogen auf die weitere finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus im Rahmen der Städtebauförderung ist wohl davon auszugehen, dass diese ab dem Jahr 2010 in einem für das zuvor dargestellte notwendige zukünftige und zusätzliche Rückbauvolumen notwendigen Maße fortgesetzt wird.

### **3.8 Zwischenfazit**

Die Ursachen der Leerstandsproblematik in Ostdeutschland reichen zum Teil bis weit zurück in die Geschichte der ehemaligen DDR. Bei Vernachlässigung der zumeist innerstädtisch gelegenen Altbaubestände und unter Forcierung des industrialisierten Wohnungs- und Städtebaus, vorrangig in randstädtischen Lagen, wurde versucht, Gesellschaftsbau zu betreiben. Folge dieser Politik war u.a. ein erheblicher Leerstand im Altbaubestand in den direkten Nachwendejahren. Verschiedene Ursachen führten zu einem massiven Anstieg der Leerstände auf über 1,0 Mio. bis zum Jahr 2000. Langfristig wurde von der auf Vorschlag des damals zuständigen Bundesministeriums von der Bundesregierung konstituierten Expertenkommission ein weiterer massiver Leerstandsanstieg bis zum Jahr 2030 auf ein Volumen in einer Größenordnung von bestenfalls 1,6 bis 2,0 Mio. Wohnungen prognostiziert. Dieser sei verbunden mit teilweise dramatischen Auswirkungen auf die ostdeutschen Städte. Die Expertenkommission empfahl daraufhin unter anderem die finanzielle Förderung des Rückbaus von zunächst 350.000 Wohnungen bis zum Jahr 2009 (vgl. Kapitel 3.1 bis 3.4).

Ausgestaltet wurde die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus in Form zweier finanzieller Förderinstrumente, nämlich der Gewährung einer Rückbaupauschale und einer zusätzlichen Altschuldenentlastung der ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, jeweils in Abhängigkeit von der zurückgebauten Wohnfläche. Die Regelungen zur Gewährung der Rückbaupauschalen wurden in die jährlich zwischen Bund und Ländern abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung integriert, um sie laufend neuen Gegebenheiten und Erkenntnissen anpassen zu können. Von dieser Möglichkeit wurde umfassend Gebrauch gemacht. Teilweise wurden ergänzende Länderrichtlinien aufgestellt. Die zusätzliche Altschuldenentlastung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft wurde durch Einfügung des § 6a in das Altschuldenhilfegesetz ermöglicht, auf dessen Basis die Altschuldenhilfeverordnung erlassen wurde, welche die Parameter der zusätzlichen Altschuldenhilfegewährung regelt (vgl. Kapitel 3.6.1 bis 3.6.2).

Quantitatives Zwischenergebnis der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus ist, dass bis Ende 2007 der Rückbau von 221.766 Wohnungen finanziell gefördert wurde, was einem Zielerreichungsgrad von 63% entspricht. Zusätzlich wurden für 169.110 Wohnungen Alt-

schuldenhilfen im Rahmen der Altschuldenhilfeverordnung gewährt. Insgesamt sind 1.590,6 Mio. € in die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus geflossen. Hinzu kommen weitere 411,7 Mio. € an bereits zugesagten, aber noch nicht ausgezahlten Altschuldenhilfen. Festzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus vorrangig ein Instrument für die Großwohnsiedlungen und Wohnungsunternehmen ist und dort die Bestände finanziell gefördert zurückgebaut wurden, die zuvor von ihren DDR-Altschulden im Rahmen der Altschuldenhilfeverordnung entschuldet wurden (vgl. ebenfalls Kapitel 3.6.3).

Auf die Auswirkungen, welche die finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus auf die Leerstandssituation hatte, kann allenfalls indirekt geschlossen werden, da hierbei weitere Komponenten eine Rolle spielen. Insgesamt ist die Leerstandsquote in allen ostdeutschen Bundesländern außer Berlin im Schnitt gesunken. Innerhalb der Programmkommunen ist der Leerstand prozentual zwischen den einzelnen Bauformen sehr unterschiedlich ausgeprägt. In den Altbaugebieten beträgt er zwischen 18% und fast 19%, im DDR-Wohnungsbau 14% und in den restlichen Beständen 7%. Dabei ist der Leerstand im Altbau zusätzlich durch unterschiedlich starke regionale Ausprägungen gekennzeichnet (vgl. Kapitel 3.6.4).

Die Leerstandssituation der privaten Kleineigentümer als dominante Eigentümergruppe im eher innerstädtisch gelegenen Altbaubestand ist ebenfalls sehr unterschiedlich. Es besteht ein sehr starker Zusammenhang zwischen Leer- und Modernisierungs- bzw. Sanierungsstand. Die Leerstandsquote beträgt im Altbaubestand im Durchschnitt 20%. Die Leerstände sind in einfachen Gründerzeitgebieten weitaus höher als in bürgerlich geprägten Gebieten oder den historischen Zentren der Städte. Die Leerstände sind bei dieser Eigentümergruppe in den letzten zwei Jahren eher nicht angestiegen, es findet aber eine Leerstandsverlagerung mit der Tendenz zur Konzentration statt. Die bisherige finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus hatte für die privaten Kleineigentümer bisher eine nur sehr geringe Bedeutung (vgl. ebenfalls Kapitel 3.6.4).

Die Leerstandsentwicklung bei den Wohnungsunternehmen steht in engerem Zusammenhang mit der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus. Die Leerstandsquote der GdW-Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland ist von 15,3% im Jahr 2001 auf 12,5% im Jahr 2006 spürbar zurückgegangen (vgl. ebenfalls Kapitel 3.6.4).

Verschiedene aktuelle Prognosen zur zukünftigen Entwicklung der Haushaltszahlen in Ostdeutschland sind zum Teil weitaus pessimistischer als die der Kommission. Mit Ausnahme von Brandenburg wird bei allen Prognosen für alle anderen ostdeutschen Bundesländer ein



unterschiedlich starker Rückgang der Haushaltszahlen bis zum Jahr 2020 prognostiziert. Es kommt zusätzlich zu einer Altersstrukturverschiebung. Parallel besteht ein weiterer Neubaubedarf. Die prognostizierten Rückgänge wirken sich auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise, die zur räumlichen Gebietskulisse des Stadtumbauprogramms Ost gehören, im Zeitraum von 2007 bis 2020 sehr unterschiedlich aus. Von den insgesamt 113 Kreisen und kreisfreien Städten im Stadtumbauprogramm werden lediglich 29 eine positive Entwicklung bei den Haushaltszahlen und 84 eine negative Entwicklung nehmen (vgl. Kapitel 3.7.1).

Bei Ausbleiben eines weiteren Rückbaus und unter zu Grunde Legung der optimistischsten Prognose zur Entwicklung der Haushaltszahlen steigen die Leerstände von ungefähr 0,79 Mio. im Jahr 2006 bis zum Jahr 2020 auf einen Wert von wahrscheinlich 1,42 Mio. in Ostdeutschland an. Vom absoluten Anstieg um ungefähr 640.000 Wohnungen lassen sich ungefähr 211.000 Leerstandsfälle auf die Veränderungen bei den Haushaltszahlen und circa 428.000 Leerstandsfälle auf die Bautätigkeit zurückführen. Dies bedeutet unter gewissen Annahmen einen zusätzlichen zu fördernden Wohnungsrückbau in Höhe von 216.000 Wohnungen bis zum Jahr 2016 (vgl. Kapitel 3.7.1 und 3.7.2).

Inzwischen sind zwei neue Regelungen zur zusätzlichen Altschuldenhilfe in Kraft getreten. Durch sie soll ihr Einsatz stärker flexibilisiert und an die Stadtumbaubedürfnisse angepasst werden. Die Fortführung der finanziellen Förderung durch die Gewährung von Rückbaupauschalen ist sehr wahrscheinlich (vgl. Kapitel 3.7.3).

## **Kapitel 4: Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand hinsichtlich des Wohnungsrückbaus**

Adressaten der bisherigen finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland waren bis auf wenige Ausnahmen die ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften und hier vor allem die mit Antragsberechtigung auf zusätzliche Altschuldenhilfe nach den Vorgaben der Altschuldenhilfeverordnung auf Basis des § 6a Altschuldenhilfe-Gesetz (vgl. Kapitel 3). Diese haben den Wohnungsrückbau bisher ganz überwiegend (zu 80% - 90%) in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus, also in den eher randstädtisch gelegenen Großwohnsiedlungen realisiert (siehe unten). Der Rückbau in den Innenstädten hat den letzten Jahren aber zugenommen und wird in der Summe auf eine Größenordnung von 39.500 Wohnungen in vor 1949 errichteten Altbauten beziffert (vgl. BMVBS 2008a: 23-24).

Aufgrund der Altschuldenproblematik bei kommunalem und genossenschaftlichem Wohnungseigentum als grundsätzlicher Hinderungsgrund für einen (weitestgehend) privat finanzierten Wohnungsrückbau vorrangig im DDR-Wohnungsbaubestand und wegen der im Vergleich zu den innerstädtischen Altbaugebieten geringen Anzahl zu beteiligender Akteure (hinsichtlich des Modells der Urban Improvement Districts) soll die Situation in den Großwohnsiedlungen bzw. bei den genannten kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften hier nicht weiter betrachtet werden. Statt dessen wird der Fokus auf die Ausgangssituation in den innerstädtischen und innenstadtnahen Altbaugebieten gelegt.

Im Anschluss an eine allgemeine Darstellung der Relevanz der privaten Kleineigentümer als Akteure im innerstädtischen Altbaubestand erfolgt die Darstellung der Leerstandssituation dieser Eigentümergruppe<sup>63</sup> und ihrer Rolle als zurückbauende Eigentümer. Hieran schließt sich die Vorstellung bisheriger kommunaler Ansätze zur Einbindung dieser Eigentümergruppe in Rückbauplanungen und der Ursachen der Probleme bei der Einbindung in den Stadtumbau allgemein an. Anschließend werden die Rückbau- und aufwertungsaffinen Untergruppen der privaten Kleineigentümer vorgestellt und die Grundvoraussetzungen einer besseren Einbindung in den Stadtumbau und damit auch in kommunal geplante Rückbauvorhaben dargelegt. Dies dient dann als Basis der Darstellung der Chancen und Grenzen (vgl. Kapitel 1) hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten des Modells der Urban Improvement Districts in der Hamburger Ausgestaltungsvariante für den Wohnungsrückbau. Das Kapitel endet mit einem Zwischenfazit.

---

<sup>63</sup> Ergänzend zu den Ausführungen in Kapitel 3.5.4

#### **4.1 Relevanz der privaten Kleineigentümer als Akteure im innerstädtischen Altbaubestand**

Grundsätzlich lässt sich der hier relevante Mietwohnungsbestand in den neuen Bundesländern zwischen dem eher randstädtisch gelegenen DDR-Wohnungsbaubestand mit Baualter zwischen 1949 und 1990 und den Altbaubeständen mit Baualter davor unterscheiden<sup>64</sup>. Der zu DDR-Zeiten vorwiegend in industrieller Weise errichtete Mietwohnungsbestand befindet sich überwiegend im Eigentum der kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften; den beiden bisherigen Hauptnutznießern der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus in Ostdeutschland (vgl. Kapitel 3). Die Anteils- und Eigentumsverteilung in den anderen Mietwohnungsbeständen der neuen Länder ist ungleich differenzierter. Zu unterscheiden ist dort grundsätzlich der Bestand an innerstädtisch und innenstadtnahen Altbauwohnungen mit Baujahr bis 1948 vom Bestand der privaten Kleineigentümer. Der Anteil der genannten Eigentümergruppe an diesem Bestand lässt sich nur indirekt auf folgende Weise ermitteln. Von den insgesamt ungefähr 5,22 Mio. Mietwohnungen (Stand 2003) in Ostdeutschland befinden sich ca. 2,5 Mio. im Eigentum kommunaler oder genossenschaftlicher Eigentümer und knapp über 0,6 Mio. im Eigentum sonstiger Großeigentümer. Kleineigentümer halten ungefähr 2,12 Mio. der Mietwohnungen. Es ist aufgrund der dargestellten Historie davon auszugehen, dass sich in den neuen Ländern nur wenige Mietwohnungen der Baujahre 1949 bis 1990 im Eigentum privater Kleineigentümer befinden. Bei einer entsprechenden Differenzierung sieht die Eigentumsverteilung folgendermaßen aus. Von den 4,62 Mio. bis 1990 errichteten Mietwohnungen in Ostdeutschland halten kommunale und genossenschaftliche Eigentümer ungefähr 2,45 Mio., sonstige Großeigentümer 0,53 und private Kleineigentümer ungefähr 1,67 Mio. Wohnungen. Geht man also davon aus, dass die Zahl der Mietwohnungen der privaten Kleineigentümer im bis 1948 errichteten Bestand nur wenig geringer ist als der Gesamtbestand dieser Eigentümergruppe in bis 1990 errichteten Gebäuden, so dürfte sich die Zahl ihrer Mietwohnungen im Altbau zwischen 1,5 Mio. und 1,6 Mio. bewegen. Der bis 1948 errichtete Altbaubestand umfasst in den neuen Ländern ungefähr 1,92 Mio. Wohnungen, so dass der Anteil der privaten Kleineigentümer an diesen Beständen ungefähr 80% beträgt. Die restlichen 20% teilen sich kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen und sonstige Großeigentümer (vgl. zu den Zahlenwerten der Eigentümergruppen: Tabelle 4.1) (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 12-15 und BMVBS (Hrsg.) 2008a: 20).

---

<sup>64</sup> Ab 1990 errichtete Mietwohnungsbestände dürften von der Tendenz her nicht rückbaurelevant sein.

Tabelle 4.1 Mietwohnungsbestand und Leerstand 2003 nach Eigentümern in den neuen Ländern

	Kommunale / genossenschaftliche Eigentümer	Sonstige Großeigentümer	Private Kleineigentümer	Summen/ Durchschnitt
Mietwohnungen	2.500.000	603.000	2.117.000	<b>5.220.000</b>
Mietwohnungen bis 1990	2.450.000	533.000	1.673.000	<b>4.620.000</b>
Leerstand	400.000	98.000	349.000	<b>847.000</b>
Leerstand %-tual	16,0%	16,3%	16,5%	<b>16,2%</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBS (Hrsg.) 2007: 14-16

## 4.2 Leerstandssituation sowie realisierte und geplante Rückbauten der privaten Kleineigentümer

Eine genaue Beschreibung der Relevanz der privaten Kleineigentümer für den Wohnungsrückbau würde eigentlich auch eine genauere Beschreibung und Angaben zum vergangenen und gegenwärtigen Leerstand sowie zur prognostizierten Leerstandsentwicklung bedingen. Absolute Leerstandswerte sind für diese Eigentümergruppe soweit ersichtlich aber äußerst spärlich, da entsprechende Darstellungen (auch im neuesten Evaluationsbericht zum Programm Stadtumbau Ost) vorwiegend nach Baualter differenzieren, so dass zwar Rückschlüsse auf die Anteile von Altbauten gezogen werden könnten, nicht aber auf die jeweilige Eigentümerart. Dies gilt es bei den nachfolgenden Ausführungen zu berücksichtigen.

### 4.2.1 Leerstandssituation

Insgesamt standen in den ostdeutschen Bundesländern im Jahr 2003 ungefähr 0,85 Mio. Mietwohnungen leer, davon 49% in den Gebäuden der Baualtersklassen bis 1948 und 46% in den Gebäuden mit Baujahren von 1949 bis 1990 und weitere 5% in nach 1990 errichteten Mietwohnungen. In Tabelle 4.1 (siehe oben) ist der Leerstand im Jahr 2003 nach Eigentümerart differenziert dargestellt. Es entfallen ungefähr 0,35 Mio. bzw. 42% des Leerstands auf Privateigentümer (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 15).

### 4.2.2 Realisierte und geplante Rückbauten sowie Verkaufsabsichten

In Tabelle 4.2 sind unter anderem die Anteile der privaten Kleineigentümer an den Wohnungsabgängen, differenziert nach Bundesländern und für den Zeitraum von 2001 bis 2005 dargestellt. Mit durchschnittlich 84% entfallen die meisten genehmigten Wohnungsabgänge auf Wohnungsunternehmen (Genossenschaften, kommunale Wohnungsunternehmen und sonstige Wohnungsunternehmen). Nur 6% entfallen auf private Haushalte, die laut Abgangs-

## Kapitel 4: Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand hinsichtlich des Wohnungsrückbaus

statistik so bezeichnet werden und weitgehend den privaten Kleineigentümern entsprechen. Die 6% der Wohnungsabgänge, die auf als öffentliche Eigentümer bezeichnete Eigentümer entfallen, betreffen Bund, Länder oder Kommunen oder sonstige Institutionen wie z.B. die Bundeswehr. Die restlichen 4% entfallen auf sonstige Eigentümer wie Fonds, Nichtwohnungsunternehmen, Organisationen ohne Erwerbscharakter oder ähnliches. Auch dieser Sachverhalt verdeutlicht die bisher geringe Einbeziehung privater Kleineigentümer in bisherige Rückbauaktivitäten (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 23-24).

Tabelle 4.2: Wohnungsabgänge aus Wohngebäuden (Anteile) in den neuen Ländern 2001-2005 nach Eigentümern

	<b>Wohnungsunternehmen:</b>	<b>Öffentliche Eigentümer</b>	<b>Private Haushalte</b>	<b>Sonstige</b>
Ostberlin	80 %	8 %	6 %	7%
Brandenburg	87 %	4 %	3 %	5 %
Mecklenburg-Vorpommern	70 %	18 %	7 %	5 %
Sachsen	81 %	6 %	8 %	4 %
Sachsen-Anhalt	90 %	4 %	4 %	3 %
Thüringen	84 %	5 %	6 %	5 %
<b>Durchschnitt neue Länder</b>	<b>84 %</b>	<b>6 %</b>	<b>6 %</b>	<b>4 %</b>

Quelle: BMVBS 2007: 24

Fragt man die privaten Kleineigentümer nach ihren konkreten Rückbauplänen, so sind diese als recht gering einzustufen<sup>65</sup>. 93% aller befragten Kleineigentümer halten einen solchen für nicht sinnvoll und lediglich 3% für das gesamte Haus bzw. fast 5% für Teile des Hauses. Ungefähr 80% der Eigentümer, die einen kompletten oder teilweisen Rückbau für sinnvoll halten, begründen dies mit fehlender Wirtschaftlichkeit des Gebäudes und fast 50% dieser Eigentümer hält einen Rückbau aus baulichen Gründen für zwingend erforderlich. Annähernd 20% der Eigentümer, die den Rückbau für sinnvoll halten bzw. 2% aller Kleineigentümer haben den Rückbau bereits in die Wege geleitet oder fest eingeplant, 3% aller Eigentümer erwägen den Rückbau und in weiteren 3% der Fälle ist der Rückbau nicht vorgesehen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 45).

<sup>65</sup> Die nachfolgenden Angaben basieren auf einer von der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost im Jahr 2006 durchgeführten Befragung von 1.142 privaten Kleineigentümern in 25 ausgewählten Altbauquartieren in Stadtumbaustädten zwischen 15.000 und 500.000 Einwohnern der neuen Länder. Sie ist nicht repräsentativ für die Bestände der privaten Kleineigentümer, ist aber aussagekräftig und die Verhältnisse werden realitätsnah wiedergegeben. Vergleiche zu den Rahmenbedingungen der Befragung: BMVBS (Hrsg.) 2007: 26-27

## Kapitel 4: Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand hinsichtlich des Wohnungsrückbaus

---

Die Rückbauhemmnisse sind aus Sicht der privaten Kleineigentümer neben fehlendem Geld (80%) und fehlenden wirtschaftlichen Vorteilen des Rückbaus (60%) der Denkmalschutz (33%) und Uneinigkeit unter den Eigentümern (10%). Differenziert nach Gebietstypen (einfache Gründerzeit, bürgerlich geprägte Gründerzeit, historischer Stadtkern) ergeben sich kaum Unterschiede (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 45).

Wichtig für einen gegebenenfalls durchzuführenden Wohnungsrückbau ist zusätzlich der Anteil der privaten Kleineigentümer mit bestehenden Verkaufsplänen und der Gründe hierfür. 9% der Eigentümer planen den Verkauf fest ein und gut 25% halten einen Verkauf unter Umständen für möglich, während 65% keinen Verkauf ihres Hauses beabsichtigen. Von den Eigentümern mit zumindest grundsätzlicher Verkaufsabsicht haben 78% den Verkauf des Hauses im Auge (27% aller Eigentümer), 14% (5% aller Eigentümer) planen den Verkauf einzelner, bereits umgewandelter Wohnungen und weitere 8% (3% aller Eigentümer) wollen ihr Haus in Einzeleigentum umwandeln oder in Einheiten verkaufen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 45).

Als Verkaufsgründe werden die fehlende Wirtschaftlichkeit (69%), bzw. die fehlende Perspektive auf künftige Erträge (68%), zu viel Arbeit und Ärger, die mit der Bewirtschaftung des Hauses verbunden sind (58%) und die fehlenden Mittel für Investitionen (40%) genannt. Lediglich 6% nannten als Verkaufsgrund, derzeit einen guten Verkaufspreis erzielen zu können, 8% wollen die jeweilige Stadt verlassen und deshalb verkaufen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 45).

Tabelle 4.3 Kleineigentümer mit Verkaufsabsichten nach Gebietstyp

	Historisches Zentrum (Erhalt)	Gründerzeit bürgerlich (konsolidiert)	Gründerzeit bürgerlich (Erhalt)	Gründerzeit einfach (Erhalt)	Gründerzeit einfach (Rückbau)
Verkauf fest geplant	7%	6%	12%	10%	9%
Verkauf unter Umständen möglich	17%	23%	30%	32%	28%

Quelle: BMVBS (Hrsg.) 2007: 46

Die voranstehende Tabelle 4.3 zeigt den jeweiligen Anteil der privaten Kleineigentümer mit festen bzw. möglichen Verkaufsabsichten, differenziert nach Stadtstruktur- und Stadtumbaugebietstypen. Deutlich werden die vergleichsweise geringeren Verkaufsabsichten in den historischen Zentren mit Erhaltungsstrategie. Sonst aber bewegen sich die Anteile der privaten Kleineigentümer mit zumindest gegebener Verkaufsabsicht bei über 20%.

### **4.3 Kommunale Rückbaustrategien im Altbaubestand**

Bezogen auf den Umfang bisher realisierter Rückbaumaßnahmen in den Altbauquartieren sind deutliche Unterschiede erkennbar<sup>66</sup>. In einigen Städten wurden bisher nahezu keine Rückbauten im Altbaubestand vorgenommen. Dies hängt (wohl) mit der Rückbaustrategie der Städte zusammen (Rückbau von außen nach innen), so dass dort bisher kaum Fördermittel für den Rückbau von innerstädtischen oder innenstadtnahen Altbauten bereitgestellt wurden. In anderen Städten konzentrierten sich realisierte Rückbauten mehrheitlich oder gar ausschließlich im Altbau. Weitere Städte verorten ebenfalls deutliche Anteile des realisierten Rückbaus im Altbaubestand, bisher überwiegt dort aber der Rückbau im Plattenbaubestand. In einer Stadt ist ein Strategiewechsel erkennbar und es sollen künftig vermehrt Rückbauten im Altbaubestand vorgenommen werden, vor allem zur Auflockerung besonders dicht bebauter Bereiche (Hinterhöfe) oder zur Unterstützung der Umstrukturierung in ausgewählten Gebieten. Zwei Städte haben sich wegen der hohen Leerstände in einigen ihrer Gründerzeitgebiete früh zum Rückbau in ausgewählten Altbaubeständen als Ansatz der Gebietsaufwertung bekannt. Ziele sind dabei die Reduktion übermäßiger Bebauungsdichten, die Entwicklung neuer Grünräume und die Schaffung von Möglichkeiten für neue eigentumsorientierte Wohnformen durch Neubau. Dennoch erfolgte selbst hier bisher eine deutliche Prioritätensetzung des Wohnungsrückbaus im Plattenbaubestand. In zwei Städten ist zu erwarten, dass Rückbaumaßnahmen, wie bisher auch, ausschließlich im Altbaubestand stattfinden. Bezüglich der Konkretisierung der Rückbaupotenziale im Altbaubereich ist in den untersuchten Fallstudienstädten bisher kein einheitliches Vorgehen erkennbar. Alle Städte nehmen im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte zwar eine gewisse räumliche Konkretisierung durch das Ausweisen von Umstrukturierungsgebieten vor, eine blockscharfe Festlegung von Rückbauschwerpunkten erfolgt aber nur teilweise. Einige Städte definieren zunächst Kriterien für den Rückbau von Altbauten und/oder quantifizieren ein generelles Rückbaupotenzial (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 127-128).

Vom Grundsatz konzentrierten sich die bisher geringen, im Altbau realisierten Maßnahmen innerhalb des Stadtumbauprogramms eher auf den Rückbau von Gebäuden oder Gebäudeteilen. Selbst in Gebieten mit vorrangiger Erhaltungsstrategie werden durchaus Rückbaumittel eingesetzt, um besondere Missstände zu beseitigen. Nur in wenigen Fällen erfolgte die Umsetzung durch private Kleineigentümer (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 129).

---

<sup>66</sup> Basis der Ausführungen in diesem Kapitel sind für die hier zitierte Kleineigentümerstudie in Ostdeutschland in zehn ostdeutschen Stadtumbaustädten durchgeführte Fallstudien. Auf die Nennung der Städtenamen wird verzichtet.

#### **4.4 Ansätze und Ursachen der Probleme bei der Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau**

Grundsätzlich wird der Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau und damit auch für den Wohnungsrückbau eine sehr hohe Bedeutung beigemessen. Über 85% der Kommunen (Ergebnis einer Kommunalbefragung) bewerten dies im Rahmen der Handlungsfelder des Stadtumbaus als wichtig oder sehr wichtig. Dabei stoßen der Rückbau und die vorläufige Sicherung auf eher mäßiges oder zurückhaltendes Interesse bei den privaten Kleineigentümern (s.o.). Eine Beteiligung, die über Einzelfälle des Rückbaus (und der Aufwertung) hinausgeht, ist im Gegensatz zu den Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften sehr selten. Deswegen plant unabhängig von der Ansatzart zur Einbeziehung in Rückbau- oder Aufwertungsmaßnahmen die Mehrzahl der am Stadtumbau beteiligten Kommunen zukünftig eine stärkere Einbindung privater Kleineigentümer, vor allem in den ostdeutschen Großstädten (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 135-136).

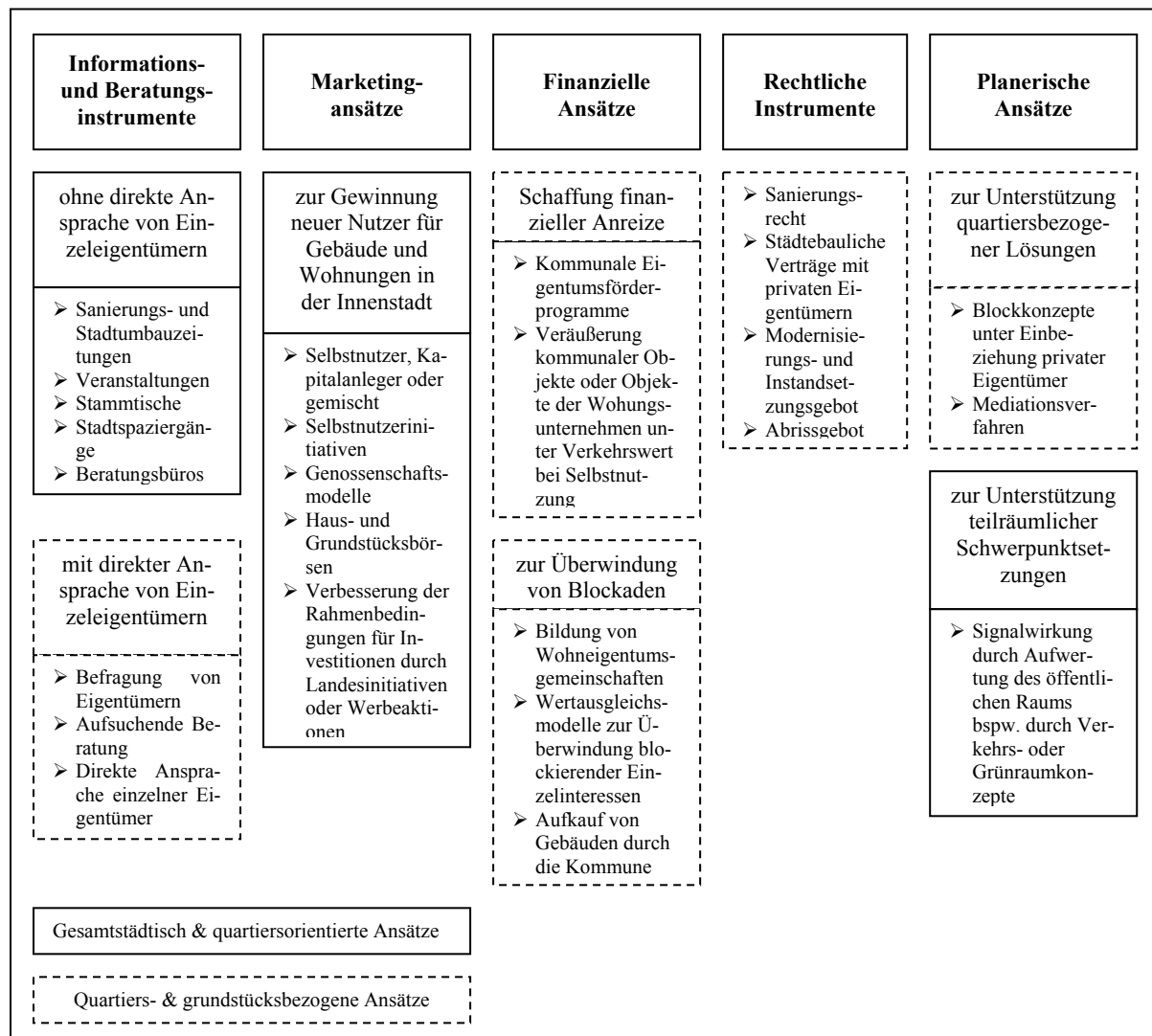
Die bisherige Einbeziehung privater Kleineigentümer in die Umsetzung von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen beschränkte sich in der Vergangenheit auf kleinere Einzelmaßnahmen und verschiedene kleinteilige Ansätze, oft orientiert an den Steuerungsinstrumenten aus der Stadtsanierung. Veränderte Ansätze, die bspw. verstärkt die Leerstandsproblematik berücksichtigen, sind eher selten oder befanden/befinden sich in der Konzeptionsphase. Wichtig für eine verstärkte und vor allem systematische und zielgerichtete Einbindung ist zunächst die Schaffung einer entsprechenden Datengrundlage über die Eigentümer und die konkreten kommunalen Pläne und Maßnahmen. Hier ist die jeweilige Ausgangslage sehr unterschiedlich. Sowohl eine systematische Erfassung von Grundstücksdaten und der Bewirtschaftungssituation und Pläne der Eigentümer als auch objektscharfe kommunale Rückbauvorstellung - wie zu Beginn des Rückbaus in den Großwohnsiedlungen - sind aber eher die seltene Ausnahme (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 136-137).

Bestehende Ansätze zur Einbindung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau lassen sich in fünf Gruppen zusammenfassen: 1. Informations- und Beratungsinstrumente, 2. Marketingansätze, 3. finanzielle Ansätze, 4. rechtliche Instrumente und 5. planerische Ansätze (vgl. Abbildung 4.1 auf der folgenden Seite).

Die allgemeinen Informations- und Beratungsinstrumente zielen auf eine Verbesserung des Kenntnisstandes der Zielgruppe unabhängig davon, ob es letztlich um Rückbau- oder Aufwertungsmaßnahmen geht. Finanzielle Anreize, die über die im Rahmen des Stadtumbauprogramms hinausgehen, können ebenfalls zur Beförderung von Rückbau- oder Aufwer-



Abbildung 4.1: Typologie der Ansätze zur Einbeziehung privater Eigentümer in den Stadtbau



Quelle: BMVBS 2007: 137

tungsmaßnahmen eingesetzt werden. Marketing- und planerische Ansätze zielen meist eher auf die Aufwertung, können aber auch durch punktuelle Rückbauten unterstützt werden. Die rechtlichen Ansätze bieten die Möglichkeit, sowohl den Rückbau von Gebäuden als auch die Aufwertung von Grundstücken zu beschleunigen<sup>67</sup> (vgl. BMVBS 2007: 137).

Aus Sicht der Kommunen ist die Einbeziehung privater Kleineigentümer in ihre Strategien des Rückbaus und der Aufwertung schwierig, weil dieser Eigentümergruppe wenig Förderan-

<sup>67</sup> Auf eine tiefer gehende Beschreibung der dargestellten Ansätze wird hier verzichtet, da es hier vorrangig darum geht, ihre bisherige Verbreitung darzustellen. Für eine ausführliche Darstellung vgl. BMVBS 2007: 138-152; unterlegt auch mit konkreten Praxisbeispielen. Empirische Daten zur quantitativen Verbreitung und zusammengefasst dargestellte Umsetzungserfahrungen existieren soweit ersichtlich nicht.

reize angeboten werden können und insbesondere die Mittel des Stadtumbauprogramms in der Vergangenheit fast ausschließlich den kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften zugeflossen sind. Teilweise führte die Prioritätensetzung bei der Fördermittelvergabe auf Landesebene zum kompletten Ausschluss von Anträgen, anderer als nach Altschuldenhilfeverordnung entlastungsberechtigten Wohnungsunternehmen. Hinzu kommt der zu geringe Einsatz kommunaler Ressourcen zur Realisierung der vergleichsweise aufwändigen Ansätze zur Einbeziehung privater Kleineigentümer aufgrund nicht vorhandener (personeller) Kapazitäten und das (wohl) zu geringe Interesse privater Kleineigentümer an einer Beteiligung am Stadtumbau, jedenfalls aus kommunaler Sicht (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 134-135 und 156).

Eigentlich sollten die schwachen Reaktionen auf kommunale Initiativen weniger in einem generell geringen Interesse an den Stadtumbauabsichten und Planungen in ihrem jeweiligen Gebiet liegen, da ein Großteil der privaten Kleineigentümer – eigentlich selbstverständlich - große Erwartungen an eine künftige Verbesserung in dem Gebiet, in dem sein Gebäude liegt, setzt. Tatsächlich aber haben für den größten Teil der Privateigentümer bzw. ihr Objekt die stadtumbaurelevanten kommunalen Konzepte, Planungen und Maßnahmen eher eine nur geringe oder gar keine Bedeutung. Auch sehen sie sich nicht in einer aktiven Rolle, so dass sie auf entsprechende kommunale Initiativen selten oder allenfalls sehr zurückhaltend reagieren. Bei einer Unterteilung der Gesamtheit aller privaten Kleineigentümer in die Typen Eigentümer ohne Handlungsbedarf, Passive/Resigniert Eigentümer und Auswärtige lassen sich jeweils unterschiedliche Ausgangssituationen als Erklärungsursachen für den genannten Attentismus der Gesamtgruppe der privaten Kleineigentümer finden (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 134-135 und 157).

#### **4.4.1 Eigentümer ohne Handlungsbedarf**

Die ungefähr 40% der Kleineigentümer ohne Handlungsbedarf haben ihr Haus bereits in den 1990er Jahren erworben, vollständig saniert und modernisiert und sehen deswegen weder hinsichtlich des Rückbaus noch der Aufwertung Anlass zum Handeln, obwohl sie generell eine Verbesserung der Vermietungssituation und der Wirtschaftlichkeit ihres Hauses aufgrund gesamtstädtischer oder gebietsbezogener Maßnahmen erwarten, ohne sich dabei in einer aktiven Rolle zu sehen.

#### **4.4.2 Passive/Resignierte Eigentümer**

Ungefähr 60% der privaten Kleineigentümer, als Passive oder Resignierte zu bezeichnen, haben Objekte mit gewissem Investitionsbedarf bzw. Ausstattungsdefiziten oder Schäden. Ein sehr großer Teil dieser Eigentümer wird wegen begrenzter eigener finanzieller Mittel oder fehlender Wirtschaftlichkeit und dem Risiko umfangreicher Investitionen (Miethöhe, ggf. Vermietungsprobleme trotz umfangreicher Investitionen) allenfalls auf nur geringem Niveau investieren. Ein Großteil dieser Eigentümer hat sich außerdem mit dem nicht perfekten Zustand des Hauses arrangiert und sieht wenig Möglichkeiten, aus Eigeninitiative etwas daran zu ändern. Ein Rückbau dieser Objekte ist oft nicht vorgesehen, da das Haus gehalten werden soll und/oder vom Eigentümer selbst bewohnt wird. Für sie bestehen wenig konkrete Anknüpfungspunkte für eine Beteiligung am Stadtumbau.

#### **4.4.3 Auswärtige Eigentümer**

Ein weiterer großer Teil der privaten Eigentümer wohnt zusätzlich „außerhalb“ bzw. in den alten Bundesländern. Diese Auswärtigen sind zusätzlich zu den beschriebenen Gründen schwierig zu kontaktieren, für lokale Verhältnisse zu interessieren und für eine Mitwirkung an gebietsbezogenen Maßnahmen zu gewinnen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 156-157).

#### **4.5 Rückbau- und aufwertungsaffine private Kleineigentümergruppen und Grundvoraussetzungen für eine bessere Einbindung in den Stadtumbau**

In der Summe wird deutlich, dass für weite Teile der privaten Kleineigentümer entweder aufgrund eines fehlenden Handlungsbedarfs oder geringer Handlungsmöglichkeiten eine Beteiligung an Rückbaumaßnahmen kaum in Betracht kommt und Ansätze zur Akquise bei ihnen auf große Schwierigkeiten stoßen. Bei den einzelnen kleinen Gruppen unter den privaten Kleineigentümern, bei denen die Einbeziehung in Stadtumbaumaßnahmen zumindest in höheren Maße als beim Durchschnitt als Erfolg versprechend oder als besonders bedeutungsvoll anzusehen sind, handelt es sich um Käufer - entweder als Kapitalanleger oder Selbstnutzer -, bisher verhinderte oder zögernde Investoren, potenzielle Verkäufer oder rückbaubereite Eigentümer und zwar gerade in den Fällen, in denen sie Eigentümer von Schlüsselobjekten des Stadtumbaus sind<sup>68</sup> (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 157-158).

---

<sup>68</sup> Eine zumindest ungefähre Quantifizierung der jeweiligen Eigentümeruntergruppen ist - soweit ersichtlich - nicht verfügbar.

Die Gruppe der Käufer ist für ein direktes Rückbauvorhaben ungeeignet, da sie die Gebäude entweder als Kapitalanlage oder zur Selbstnutzung erwerben. Für eine Einbettung in Aufwertungsstrategien hingegen sind sie aufgrund ihrer Investitionsbereitschaft äußerst interessant. Dieselbe Argumentation trifft auch auf die zweite genannte Gruppe der bisher verhinderten oder zögernden Investoren zu (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 157-158).

Relativ viele Kleineigentümer können dem Kreis der potenziellen Verkäufer zugerechnet werden, die zumindest schon mit dem Gedanken eines Verkaufs gespielt haben. Hauptgrund hierfür dürfte die Unrentabilität sein. Bisherige Hinderungsgründe für einen Verkauf sind ein zu geringer realisierbarer Verkaufspreis, gerade bei schadensbelasteten Häusern, oder unrealistische hohe Wertvorstellungen. Hinzu kommt auch die Unkenntnis über das Auffinden möglicher Kaufinteressenten. Die Beförderung des Verkaufs stellt in diesen Fällen einen Erfolg versprechenden Ansatz zur Verhinderung von Investitionsblockaden dar (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 157-158).

Die rückbaubereiten Eigentümer sind eine vergleichsweise kleine Gruppe unter den Kleineigentümern, weil mit dem Rückbau der Verlust zumindest eines Großteils des Immobilienwertes verbunden ist. Sie entscheiden sich folglich erst dann für einen Rückbau, wenn sie für das Haus oder Teile davon weder wirtschaftlich noch baulich eine Perspektive sehen. Unterschiede ergeben sich bei dieser Gruppe hinsichtlich der Nachnutzung, entweder durch Wiederbebauung oder durch die Suche nach einer Möglichkeit, sich sämtlicher Kosten und Belastungen durch das Haus oder das Grundstück zu entledigen. Sollte ein Rückbau aus kommunaler Sicht bei einem solchen Objekt auch angestrebt werden, kann durch Beratung (falls noch erforderlich) die Perspektivlosigkeit des weiteren Haltens des Objektes vermittelt werden, beispielsweise durch Darlegung der kommunalen Wohnungsmarktperspektiven und die unterschiedlichen Optionen nach erfolgtem Rückbau aufgezeigt werden (Ausstieg, Halten des Grundstücks, Art der Nachnutzung). Es kann davon ausgegangen werden, dass durchaus zahlreiche Kleineigentümer von „schlechten“ Objekten, die sich bisher nicht dem Gedanken an einen Rückbau gewidmet oder gar versperrt haben, durch Beratung und Argumentation hierfür gewonnen werden können. Deswegen hat eine offensive kommunale Strategie zur Gewinnung von Eigentümern für den Rückbau insbesondere in Umstrukturierungsgebieten eine hohe Bedeutung (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 158-159).

Grundsätzlich förderliche kommunale Verhaltensweisen zur besseren Einbeziehung aller privaten Kleineigentümer in den Stadtumbau als auch der genannten Eigentümergruppen sind eine zielgruppenorientierte und kontinuierliche Kontaktaufnahme bzw. ein langfristiger

und kontinuierlicher Kommunikationsprozess. Um die Ansprache zum richtigen Zeitpunkt erfolgen zu lassen, ist der Aufbau einer Datenbasis in Form eines Stadtumbaukatasters und - für die Prozessbeobachtung - ein entsprechendes Monitoring sinnvoll. Dies könnte auch der Schaffung eines Marktes für die genannten verkaufswilligen Eigentümer zur Beseitigung von Investitionsblockaden dienen. Hinzu kommt die Notwendigkeit auf kommunaler Seite zur gegebenenfalls objektscharfen zeitlichen und räumlichen Operationalisierung der Stadtumbauziele auch hinsichtlich des Rückbaus. Hinzu muss auch die Bereitschaft kommen, vermehrt finanzielle, zeitliche und personelle Ressourcen einzusetzen. Hierzu gehört unter anderem auch, den Kommunen die Möglichkeit zu bieten, den privaten Kleineigentümern vermehrt geeignete finanzielle Unterstützung für die Maßnahmenumsetzung anbieten zu können (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 159-160).

#### **4.6 Wahrscheinliche Konsequenzen einer weiterhin geringen Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau**

Bezogen auf die kommunalen Aufwertungsstrategien ist es den Kommunen bisher nur punktuell gelungen, die privaten Kleineigentümer zu Investitionen in wichtige Bestände zu bewegen und eine Verbesserung des Zustands und Erscheinungsbildes der Häuser zu erreichen. Ähnliches gilt für die Einbeziehung privater Kleineigentümer in die kommunalen Rückbauplanungen. Sie weisen an den bisher realisierten Wohnungsabgängen insbesondere gegenüber den kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften eine weit unterdurchschnittliche Beteiligung auf. Ein wesentlicher Grund hierfür ist der von kommunaler Seite eher seltene Versuch, diesen Eigentümern die Rückbauabsichten nahe zu bringen und sie zum Handeln im kommunalen Sinne zu bewegen (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 153).

Die nachfolgende Darstellung der wahrscheinlichen Konsequenzen eines „weiter so“ in dieser Hinsicht erfolgt zunächst differenziert für drei verschiedene für den Stadtum- und Wohnungsrückbau relevante Gebietstypen und anschließend generell. Bei den Gebietstypen handelt es sich um bürgerlich geprägte Gründerzeitgebiete mit relativ hochwertiger Bebauung, Historische Innenstädte, teilweise mit kulturhistorischer und denkmalpflegerischer Bedeutung und einfache Gründerzeitgebiete (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 153-155).

##### **4.6.1 Bürgerlich geprägte Gründerzeitgebiete**

Die in den 1990er Jahren umfassend aufgewerteten Gebiete werden innerhalb der Stadtumbaukategorien überwiegend den konsolidierten, teilweise aber auch den zu erhaltenden Ge-

bieten zugerechnet. Selbst diese „guten“ Gebiete sind zumindest punktuell gekennzeichnet durch störende, weil leer stehende Gebäude mit negativer Ausstrahlung. Die Beseitigung dieser punktuellen Probleme würde „von selbst“ wahrscheinlich nur sukzessive erfolgen und längere Zeiträume beanspruchen, so dass von kommunaler Seite die Beseitigung der Missstände betrieben werden sollte, obwohl hiervon ausgehende negative Entwicklungen auch im Gesamtgebiet (eher) nicht zu erwarten sind (vgl. BMVBS 2007 (Hrsg.): 153-154).

#### **4.6.2 Historische Innenstädte**

Zweite Kategorie sind die historischen Innenstädte - auch die mit kulturhistorischer und denkmalpflegerischer Bedeutung -, die überwiegend hinsichtlich der Aufwertung noch nicht den Zustand der konsolidierten bürgerlichen Gründerzeitgebiete erreicht haben. Hauptursachen hierfür sind die vergleichsweise schwierige Bausubstanz, eine besonders geringe finanziellen Potenz und dem zufolge auch eingeschränkte steuerliche (Abschreibungs-)möglichkeiten bei Investitionen der Eigentümer in die Gebäude. Für Teile der Innenstädte, die noch nicht flächendeckend saniert sind und noch in erheblichem Umfang von unbewohnbaren bzw. ruinenhaften Gebäuden gekennzeichnet sind, besteht die Gefahr einer Abwärts spirale und eines weitergehenden Verfalls von gegenwärtig noch bewohnbaren Häusern, darunter auch zahlreicher Baudenkmale. Dies betrifft insbesondere Städte, wo deren historische Innenstädte noch nicht als Konkurrenten zum industriell errichteten DDR-Wohnungsbau fungieren können (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 154).

#### **4.6.3 Einfache Gründerzeitgebiete**

Als dritte Kategorie gelten die Gründerzeitgebiete mit einfacher Bebauung. Sie sind hinsichtlich der Konsequenz einer Nichteinbindung der privaten Kleineigentümer in den Stadtumbau dahin gehend zu unterscheiden, ob sie von der Bebauung und den allgemeinen Lagemerkmalen Qualitäten haben, die sie erhaltenswert machen oder ob diese Voraussetzungen für weite Teile dieser Gebiete nicht gegeben sind. Sind diese Gebiete den Erhaltungsgebieten im Rahmen des Stadtumbaus zugewiesen, besteht das Hauptziel der verstärkten Einbeziehung der privaten Kleineigentümer hinsichtlich des Rückbaus in punktuellen Maßnahmen. Sind sie den Umstrukturierungs- und Rückbaugebieten im Rahmen des Stadtumbaus zuzurechnen, lässt sich eine verstärkte Aufwertung aufgrund baulicher und gebietsbezogener Missstände nur in Kombination mit gezieltem Rückbau von Bausubstanz realisieren. Daher ist hier die Gewinnung von Eigentümern für diese Rückbaumaßnahmen eine wichtige Voraussetzung, um langfristig eine Perspektive zu schaffen. Schwierigkeiten liegen in weit un-

terdurchschnittlichen finanziellen Mittel der Eigentümer, einem sehr geringen Mietniveau, und einer geringen Nachfrage. Konsequenz einer nicht verstärkten Einbeziehung der privaten Kleineigentümer wären wohl eher ungünstige Perspektiven mit der erheblichen Gefahr einer zunehmend negativen Prägung des gesamten Erscheinungsbildes der jeweiligen Stadt (vgl. BMVBS 2007 (Hrsg.) 2007: 154-155).

#### **4.6.4 Grundsätzliche Konsequenzen**

Grundsätzlich gilt also, dass je größer der Handlungsbedarf und je ungünstiger die Situation eines von privaten Kleineigentümern geprägten Gebietes ist, desto weit reichender und negativer sind die Konsequenzen einer fehlenden Einbindung in die kommunalen Planungen zum Stadtumbau. Es besteht die Gefahr, dass negative Auswirkungen sich auf die Marktsituation im Altbaubestand insgesamt auswirken, weil besonders gravierende städtebauliche Problemlagen bzw. desolate Einzelobjekte den Eindruck vermitteln könnten, dass der sichtbar gewordene Verbesserungsprozess zum Erliegen gekommen ist. Insofern könnte das neue und eher positive Image des Altbaus insgesamt beschädigt oder geschmälert werden, und zu einem Attraktivitätsverlust als Wohnstandort führen. Sollte dies zu einer Abkehr der Wohnungsnachfrage führen, besteht die Gefahr einer flächenhaften Rückentwicklung mit negativem Wanderungssaldo und einem Bedeutungsverlust der Altbaubestände innerhalb der Städte oder gar der Gesamtstadt gegenüber dem Umland im Wettbewerb als Wohnstandort. Für die kommunalen Strategien sollte dies wiederum nicht bedeuten, den Altbaubestand flächendeckend modernisieren und instand setzen zu wollen, sondern Prioritäten zu setzen und jene Bestände zu identifizieren, die entweder langfristig eine Perspektive auf dem Wohnungsmarkt haben oder unter kulturhistorischen oder städtebaulichen Gesichtspunkten als besonders erhaltenswert erscheinen. Auf dieser Basis sind gezielte räumliche und bestandsbezogene Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung notwendig. Beim Rückbau sollten insbesondere Maßnahmen verfolgt werden, die sich auf gravierende städtebauliche Missstände beziehen oder zu einer Qualitätsverbesserung auch der Umgebung bzw. eines ganzen Gebietes beitragen können (vgl. BMVBS (Hrsg.) 2007: 155-156).

#### **4.7 Zwischenfazit**

Wohnungsrückbau wurde in Ostdeutschland bisher ganz überwiegend in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus, also in den eher randstädtisch gelegenen Großwohnsiedlungen realisiert. Aufgrund der Altschuldenproblematik und der geringen Anzahl zu beteiligender Akteure in den Großwohnsiedlungen wird hinsichtlich der Anwendbarkeit des Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau die Situation im eher innerstädtischen oder

innenstadtnahen Altbaubestand näher betrachtet. Hoher Leerstand ist dort durch bestimmte Konstellationen gekennzeichnet.

Vom bis 1948 errichteten Altbaubestand der neuen Länder in Höhe von 1,92 Mio. Wohnungen befinden sich zwischen 1,5 Mio. und 1,6 Mio. im Eigentum privater Kleineigentümer, so dass der Anteil dieser Eigentümer an diesen Beständen ungefähr 80% beträgt. Die restlichen 20% teilen sich kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen und sonstige Großeigentümer. Ungefähr 42% des Leerstands in Ostdeutschland (349.000 Wohnungen) entfiel im Jahr 2003 auf die Gruppe der privaten Kleineigentümer. Der absolute Wert dürfte sich bis dato wenig verändert haben (vgl. Kapitel 4.2 und 4.2.1).

Die geringe Einbeziehung privater Kleineigentümer in bisherige Rückbauaktivitäten lässt sich an ihrem Anteil an den im Zeitraum von 2001-2005 erfolgten Wohnungsabgängen ablesen. Ihr Anteil beträgt hier 6%. Nach ihren Rückbauplänen befragt, gaben lediglich 7% an, einen Rückbau ihres Hauses zumindest in Teilen für sinnvoll zu halten. Hauptgründe sind fehlende Wirtschaftlichkeit und bauliche Gründe. Nur 2% haben einen Rückbau bereits in die Wege geleitet. Wesentliche Rückbauhemmnisse sind fehlendes Geld, fehlende wirtschaftliche Vorteile des Rückbaus, Denkmalschutz oder Uneinigkeit unter den Eigentümern. Des Weiteren planen 9% aller Eigentümer den Verkauf ihres Objektes fest ein und gut 25% halten einen Verkauf unter Umständen für möglich. Wesentliche Verkaufsgründe sind fehlende Wirtschaftlichkeit bzw. fehlende Perspektiven für künftige Erträge sowie zu viel Arbeit und Ärger mit der Bewirtschaftung des Hauses und fehlende Mittel für Investitionen (vgl. Kapitel 4.2.2).

Wohnungsrückbau fand auch in den im Rahmen einer Fallstudienuntersuchung untersuchten zehn ostdeutschen Stadtumbaukommunen bisher vorrangig im Plattenbaubestand statt. Wohnungsrückbau im Altbaubestand war mehr oder minder stark ausgeprägt, erreichte von der Dimension aber nicht den im Plattenbaubestand. Lediglich in zwei Städten ist zu erwarten, dass Rückbaumaßnahmen, wie bisher auch ausschließlich im Altbaubestand stattfinden werden. Bezüglich der Konkretisierung der Rückbaupotenziale im Altbaubereich ist in den untersuchten Fallstudienstädten bisher kein einheitliches Vorgehen erkennbar. Eine block-scharfe Festlegung von Rückbauschwerpunkten erfolgt nur teilweise. Eher werden Kriterien für den Rückbau von Altbauten definiert und/oder ein generelles Rückbaupotenzial quantifiziert. Die bisher geringen, im Altbau realisierten Maßnahmen innerhalb des Stadtumbauprogramms konzentrierten sich auf den Rückbau von (einzelnen) Gebäuden oder Gebäudeteilen (vgl. Kapitel 4.3).



Grundsätzlich wird der Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau und damit auch den Wohnungsrückbau eine sehr hohe Bedeutung beigemessen. Aufgrund der geringen bisherigen Beteiligung privater Kleineigentümer plant unabhängig von der Ansatzart zur Einbeziehung in Rückbau- oder Aufwertungsmaßnahmen die Mehrzahl der am Stadtumbau beteiligten Kommunen zukünftig eine stärkere Einbindung privater Kleineigentümer, vor allem in den ostdeutschen Großstädten. Die bisherige Einbeziehung privater Kleineigentümer in die Umsetzung von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen beschränkte sich in der Vergangenheit auf kleinere Einzelmaßnahmen und verschiedene kleinteilige Ansätze. Veränderte Ansätze, die bspw. verstärkt die Leerstandsproblematik berücksichtigen, sind eher selten oder befanden/befinden sich in der Konzeptionsphase. Bestehende Ansätze zur Einbindung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau lassen sich in fünf Gruppen zusammenfassen: 1. Informations- und Beratungsinstrumente, 2. Marketingansätze, 3. finanzielle Ansätze, 4. rechtliche Instrumente und 5. planerische Ansätze. Sie sind entweder eher gesamtstädtisch oder eher quartiers- bzw. grundstücksbezogen ausgerichtet (vgl. Kapitel 4.4).

Aus Sicht der Kommunen ist die Einbeziehung privater Kleineigentümer in ihre Strategien des Rückbaus und der Aufwertung schwierig, weil dieser Eigentümergruppe wenige Förderanreize angeboten werden können. Teilweise führte die Prioritätensetzung bei der Fördermittelvergabe für den Rückbau auf Landesebene zum kompletten Ausschluss von Anträgen dieser Eigentümergruppe. Hinzu kommt der zu geringe Einsatz kommunaler Ressourcen zur Realisierung der vergleichsweise aufwändigen Ansätze zur Einbeziehung privater Kleineigentümer. Für den größten Teil der Privateigentümer bzw. ihr Objekt haben die stadumbau-relevanten kommunalen Konzepte, Planungen und Maßnahmen eher eine nur geringe oder gar keine Bedeutung. Auch sehen sich die privaten Kleineigentümer nicht in einer aktiven Rolle beim Stadtumbau (vgl. ebenfalls Kapitel 4.4).

Unterschiedliche Ursachen für die Zurückhaltung der privaten Kleineigentümer lassen sich bei einer Unterteilung in verschiedene Eigentümeruntergruppen finden. Ungefähr 40% der Kleineigentümer sehen keinen Handlungsbedarf, weil sie ihr Haus bereits umfassend saniert und modernisiert haben. Weitere 60% der privaten Kleineigentümer sind passiv oder resigniert und haben weder die finanziellen Möglichkeiten für Investitionen, scheuen das Risiko umfangreicher Investitionen oder haben sich mit dem unfertigen Zustand ihres Hauses arrangiert. Für sie bestehen wenig konkrete Anknüpfungspunkte für eine Beteiligung am Stadtumbau. Die „außerhalb“ wohnenden Eigentümer sind zusätzlich schlecht für gebietsbezogene Maßnahmen zu gewinnen (vgl. Kapitel 4.4.1 bis 4.4.3).

Einzelne kleine Gruppen unter den privaten Kleineigentümern lassen eine Einbeziehung in Stadtumbaumaßnahmen zumindest in höherem Maße als beim Durchschnitt als Erfolg versprechend erwarten. Hierbei handelt es sich um Käufer - entweder als Kapitalanleger oder Selbstnutzer -, bisher verhinderte oder zögernde Investoren, potenzielle Verkäufer oder rückbaubereite Eigentümer. Die Gruppe der Käufer ist für ein direktes Rückbauvorhaben ungeeignet. Bei den potenziellen Verkäufern stellt die Beförderung des Verkaufs einen Erfolg versprechenden Ansatz zur Verhinderung von Investitionsblockaden dar. Die rückbaubereiten Eigentümer sind eine vergleichsweise kleine Gruppe unter den Kleineigentümern. Sollte ein Rückbau aus kommunaler Sicht bei einem solchen Objekt auch angestrebt werden, kann durch Beratung (falls noch erforderlich) die Perspektivlosigkeit des weiteren Haltens des Objektes vermittelt werden. Durchaus zahlreiche Kleineigentümer von „schlechten“ Objekten, die sich bisher nicht dem Gedanken an einen Rückbau gewidmet oder gar versperrt haben, können wohl durch Beratung und Argumentation hierfür gewonnen werden. Einer offensiven kommunalen Strategie zur Gewinnung von Eigentümern für den Rückbau insbesondere in Umstrukturierungsgebieten kommt eine hohe Bedeutung zu. Grundsätzlich förderliche kommunale Verhaltensweisen zur besseren Einbeziehung aller privaten Kleineigentümer in den Stadtumbau generell als auch der genannten Eigentümergruppen ist eine zielgruppenorientierte und kontinuierliche Kontaktaufnahme bzw. ein langfristiger und kontinuierlicher Kommunikationsprozess. Hinzu kommt die Notwendigkeit auf kommunaler Seite zur gegebenenfalls objektscharfen zeitlichen und räumlichen Operationalisierung der Stadtumbauziele auch hinsichtlich des Rückbaus (vgl. Kapitel 4.5).

Die Einbeziehung privater Kleineigentümer in die kommunalen Rückbauplanungen ist bisher nur punktuell gelungen. Ein wesentlicher Grund hierfür ist der von kommunaler Seite eher seltene Versuch, diesen Eigentümern die Rückbauabsichten nahe zu bringen und sie zum Handeln im kommunalen Sinne zu bewegen. Bezogen auf bürgerlich geprägte Gründerzeitgebiete bestehen punktuelle Handlungsbedarfe. Bei einer weiteren Status-quo-Entwicklung sind hiervon ausgehende negative Entwicklungen im Gesamtgebiet (eher) nicht zu erwarten. Für Teile der Innenstädte, die noch nicht flächendeckend saniert sind und noch in erheblichem Umfang von unbewohnbaren bzw. ruinenhaften Gebäuden gekennzeichnet sind, besteht dahingegen die Gefahr einer Abwärtsspirale und eines weitergehenden Verfalls von gegenwärtig noch bewohnbaren Häusern, darunter auch zahlreicher Baudenkmale. Die einfachen Gründerzeitgebiete sind diesbezüglich zu unterscheiden, ob sie von der Bebauung und den allgemeinen Lagemerkmalen Qualitäten haben, die sie erhaltenswert machen oder ob diese Voraussetzungen für weite Teile dieser Gebiete nicht gegeben sind. Konsequenz einer nicht verstärkten Einbeziehung der privaten Kleineigentümer wären wohl eher ungünstige Perspektiven gerade in den Gebieten mit eher ungünstigen Lagemerkmalen, verbunden

#### Kapitel 4: Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand hinsichtlich des Wohnungsrückbaus

---

mit der erheblichen Gefahr einer zunehmend negativen Prägung des gesamten Erscheinungsbildes der jeweiligen Stadt (vgl. Kapitel 4.6.1 bis 4.6.3).

Je größer der Handlungsbedarf und je ungünstiger die Ausgangssituation eines von privaten Kleineigentümern geprägten Gebietes ist, desto weit reichender und negativer sind die Konsequenzen einer fehlenden Einbindung in die kommunalen Planungen zum Stadtumbau. Es besteht eventuell die Gefahr einer flächendeckenden Rückentwicklung. Beim Rückbau sollten insbesondere Maßnahmen verfolgt werden, die sich auf gravierende städtebauliche Missstände beziehen oder zu einer Qualitätsverbesserung auch der Umgebung bzw. eines ganzen Gebietes beitragen können (vgl. Kapitel 4.6.4).

## **Kapitel 5: Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau**

In diesem Kapitel erfolgt die Benennung und Beschreibung der Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau im innerstädtischen Altbaubestand. Hinzu kommt die Abgabe von Handlungsempfehlungen zur Beachtung sinnvoller Rahmenbedingungen des Einsatzes des Modells und zur Beachtung der Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtischen Altbaubestand auf Basis der Ausführungen in Kapitel 2 und 4.

Die Chancen beschreiben die Vorteile und Möglichkeiten, die das Modell der Urban Improvement Districts in der Hamburger Ausgestaltungsvariante für den Wohnungsrückbau im eher innerstädtischen ostdeutschen Altbaubestand bietet. Die Grenzen hingegen beschreiben die rechtlichen Einschränkungen bei der Ausübung von Zwang zur Lösung der Trittbrettfahrerproblematik wegen der Besonderheit im Rahmen der Finanzierung. Hinzu kommen die Grenzen bei der konkreten Anwendung des Modells für den Wohnungsrückbau. Die Risiken beschreiben die bisher abschließend nicht geklärten Rechtsfragen zum Modell und möglicherweise negative Folgewirkungen der Anwendung des Modells (vgl. hierzu Kapitel 1). Das Gesamtergebnis ist in der Tabelle 5.1 auf der nachfolgenden Seite zusammengestellt.

### **5.1 Chancen**

Grundsätzlich ist die Aquirierung zusätzlichen Kapitals generell für den Stadtumbau und speziell für den Wohnungsrückbau gegenüber einer Freiwilligenlösung in einem begrenzten Rahmen wahrscheinlich möglich. Eine schwache finanzielle Basis ist einer der Hauptgründe für das Scheitern von auf Freiwilligkeit basierenden Ansätzen zur Stadtentwicklung, u.a. aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur Hinzuziehung von Trittbrettfahrern (vgl. Kapitel 2). Aufgrund der sehr wahrscheinlich (vgl. Risiken) gegebenen Möglichkeit, bei Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts nach dem Hamburger Modell auch potenzielle Trittbrettfahrer zur Rückbaufinanzierung in einem gewissen Rahmen (vgl. Grenzen) mit heranzuziehen, wird der Kreis der Zahlungsverpflichteten vergrößert und damit entweder das zur Ausgleichszahlung an den zurückbauenden Eigentümer zur Verfügung stehende Budget erhöht oder aber der individuelle Zahlbetrag verringert. Beseitigt werden auf jeden Fall die wesentlichen Rückbauhemmnisse fehlendes Geld und fehlender wirtschaftlicher Vorteil des Rückbaus (vgl. Kapitel 4.2.2).

Eng hiermit im Zusammenhang steht auch die Möglichkeit einer verstärkten Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau, entweder auf freiwilliger Basis im Rahmen des

## Kapitel 5: Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau

Entstehungsprozesses eines Improvement Districts oder durch die sehr wahrscheinlich gegebene Möglichkeit der zwangsweisen Hinzuziehung von Trittbrettfahrern in einem begrenzten Rahmen.

Tabelle 5.1: Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau

Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau - am Beispiel des Hamburger des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts -		
Chancen	Grenzen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Akquise zusätzlichen privaten Kapitals für den Wohnungsrückbau und damit auch für den Stadtumbau/die Stadterneuerung in begrenztem Rahmen (siehe Grenzen) wahrscheinlich (siehe Risiken) möglich</li> <li>➤ Einbeziehung von Trittbrettfahrern in begrenztem Rahmen (wahrscheinlich) möglich → verstärkte Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau möglich (s.o.)</li> <li>➤ Annähernd gerechte Verteilung des Ausgleichsbetrags auf die umliegenden Grundstückseigentümer möglich (Parameter und Gewichtungen frei wählbar)</li> <li>➤ Kompensation der finanziellen Aufwendungen durch Rückbaubedingten Aufwertungseffekt des Gebietes durch Mietniveaueuerhalt/-Steigerungen und Bodenwerterhalt/-Steigerungen möglich</li> <li>➤ Zwischenfinanzierung der Entstehungsprozesskosten durch die öffentliche Hand</li> <li>➤ Private Initiative „besser“ als Alternatives „Status-quo-Szenario“</li> <li>➤ Kombination mit Aufwertungsplanung dort, wo keine finanzielle Förderung erfolgt, innerhalb des Modells möglich</li> <li>➤ Freiwillige Lösung durch die Beteiligung in der Entstehungsphase möglich</li> <li>➤ UID als Nachsorge-/Ergänzungsinstrument des Wohnungsrückbaus/Stadtumbaus?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ (Ober-)gerichtliche „maximale“ Auslegung der Kriterien zur Abgabenerhebung: Gruppenhomogenität sowie spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung der Gruppe</li> <li>➤ Kappungsgrenze von 10% der Einheitswerte laut Gesetz bildet die mögliche UID- Budgetobergrenze</li> <li>➤ UID-Anwendung erfordert eine gewisse finanzielle Potenz der Grundstückseigentümer</li> <li>➤ Absolute Begrenzung des UID-Einsatzes: Die Finanzierung per Sonderabgabe hat die seltene Ausnahme zu bleiben (Periodisch wiederkehrende Legitimation der Abgabe)</li> <li>➤ Kompensation Rückbau-UID-Budget durch Mietniveaueuerhalt/Steigerungen bzw. Mietniveaueuerhalt und Bodenwerterhalt/Steigerung → Grenzen aufgrund BGB-Vorschriften und Mietspiegeln</li> <li>➤ Umlage der Budgetaufwendungen auf die Nebenkosten nicht möglich</li> <li>➤ Gutachterkosten für Grundstückswertermittlung vor und nach Rückbau zur Ermittlung einer plausiblen Kompensationszahlung an den zurückbauenden Eigentümer erhöht das Budget</li> <li>➤ Lokale Rahmenbedingungen vor Ort: Zustimmungs- und Ablehnungsquoten</li> <li>➤ Begrenzung der Einzelaufträge auf maximal 2211.000 Euro, um vergaberechtlichen Aufwand zu umgehen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Obergerichtliche Entscheidung zu den Voraussetzungen für eine zulässige Einführung von UID (v.a. bezüglich der Begründung der Abgabepflicht (im Einklang mit der Finanzverfassung?) und des Ausmaßes des Schutzes der betroffenen Grundstückseigentümer und sonstiger Betroffener)</li> <li>➤ Temporäre Budgetbelastung aufgrund Widerspruch und Klage abgabepflichtiger Grundstückseigentümer gegen die Abgabenbescheide mit aufschiebender Wirkung (Trittbrettfahrer)</li> <li>➤ Finanzielles Risiko der originären Initiative aufgrund der Vorfinanzierung der „UID-Entstehungsprozesskosten“ bei Nichtzustandekommen (z.B. aufgrund der Widerspruchsquoten)</li> <li>➤ Das Verfahren oder die Auswahl und Gewichtung der Parameter für eine „gerechte Verteilung“ des Kompensationsbudgets wird von den betroffenen Eigentümern evtl. als kompliziert empfunden</li> <li>➤ Unerwünschte Gentrifikation möglich</li> <li>➤ Kommune kann Rolle eines Trittbrettfahrers einnehmen → Rückzug aus öffentlicher Aufgabe → Konterkarierung der Ursprungintention der privaten Initiative, etwas zusätzlich zu machen</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Auch eine annähernd gerechte Verteilung des an den zurückbauenden Grundstückseigentümer zu zahlenden Ausgleichsbetrags ist mittels des Modells der Urban Improvement Districts in der Hamburger Ausgestaltungsvariante durch ein gestaffeltes Abgabensystem möglich. Die Einzelparameter einer solchen Berechnung sind ebenso wie deren Gewichtung weitestgehend frei wählbar. Denkbar ist zum Beispiel eine Differenzierung nach Wohnungsgröße und Entfernung vom Rückbauobjekt. Gelöst wird hierdurch auch weitestgehend die Lastenausgleichsproblematik. Ergänzt werden könnte ein gestaffeltes Abgabensystem ggf. durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge, in denen weitergehende Ausgleichszahlungen vereinbart werden.

Die Frage, inwiefern eine Kompensation der finanziellen Aufwendungen der in den Urban Improvement District einbezogenen Grundstückseigentümer durch den rückbaubedingten Aufwertungseffekt des Gebiets durch Mietniveauerhalt oder gar Mietniveausteigerungen bzw. Bodenwerterhalt bzw. Bodenwertsteigerungen möglich ist, hängt stark von der Gebietskulisse ab, in der das Instrument angewandt wird. Im innerstädtischen Altbaubestand sollte dies aufgrund des Problemdrucks in den einfachen Gründerzeitgebieten nur (sehr) selten gelingen, in den historischen Zentren schon eher. In den bürgerlich geprägten Gründerzeitgebieten dürfte eine entsprechende Möglichkeit aufgrund der endogenen Potenziale am ehesten gegeben sein (vgl. Kapitel 4).

Der Entstehungsprozess eines Improvement Districts ist vergleichsweise aufwändig und mit finanziellen Risiken für den ursprünglich initiativ gewordenen Personenkreis im Falle des Nichtzustandekommens des Improvement Districts verbunden (vgl. Kapitel 2 und Risiken). Um dieses finanzielle Risiko abzumildern und dennoch im Rahmen der privaten Finanzierung zu verbleiben, sollte überlegt werden, inwiefern die öffentliche Hand diese Entstehungsprozesskosten zumindest bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Abgabe eingezogen worden ist, zwischenfinanziert.

Vom Grundsatz dürfte eine private Initiative her besser ist, als ein alternatives „Status-quo-Szenario“ ohne staatliche finanzielle Förderung oder gar die hoheitliche Anwendung von Zwangsinstrumenten des Baugesetzbuches wie bspw. städtebauliche Gebote.

Eine Kombination mit den kommunalen Aufwertungsplanungen ist hinsichtlich eines (fast) ausschließlich privat finanzierten Wohnungsrückbaus in den Gebieten problemlos möglich, wo diese nicht im Rahmen des Stadtumbauprogramms finanziell gefördert wird. Die Aufnahme solcher Maßnahmen in das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept eines Improvement Districts ist problemlos möglich.

Eventuell ist eine komplett freiwillige Lösung ohne Anwendung des Zwangsaspektes aufgrund der Beteiligung der potenziell vom Rückbau betroffenen Grundstückseigentümer möglich. Hier könnte das Zwangsinstrument auch als „Drohkulisse“ und damit kooperationsfördernd wirken.

Zuletzt besteht auch die Möglichkeit, dass das Modell der Urban Improvement Districts als eine Art Nachsorgeinstrument des Wohnungsrückbaus oder des Stadtumbaus fungieren könnte.

## 5.2 Grenzen

Grundsätzlich begrenzt die (Ober-)gerichtliche Auslegung der Kriterien, unter denen die Erhebung der Sonderabgabe zulässig ist, die finanziellen Möglichkeiten und die der Einbeziehung von Trittbrettfahrern. Das erste Hamburger Gerichtsurteil zum BID-Sachsentor hat diese Frage nicht abschließend geklärt. Fest steht nur, dass die Festlegung der Kriterien zur Gruppenhomogenität und zur spezifischen Sachnähe und Finanzverantwortung der Gruppe (hier der Gruppe, die das Budget zur Ausgleichszahlung bildet) vernünftigen und sachlichen Kriterien folgen muss, was eine in räumlicher Hinsicht allzu ausgedehnte Gebietsabgrenzung eines Rückbau Improvement Districts verhindert, was gleichwohl aber aus finanzieller Hinsicht wünschenswert wäre (vgl. Kapitel 2, insbesondere Abbildung 2.6).

Die mögliche Budgetobergrenze ist auf maximal 10% der Einheitswerte aller zum Urban Improvement District hinzugezogenen Grundstücke begrenzt. Eine entsprechende Kappungsgrenze ist im Gesetz verankert. Problematisch ist evtl. die Höhe der Einheitswerte in einem von Leerstand betroffenen Gebiet bzw. von Leerstand selbst betroffenen Grundstücken. Hierdurch kann das Budget für den Rückbau (und ggf. weitere Aufwertungsmaßnahmen) sehr begrenzt werden.

Dieser Aspekt ist auch Bestandteil einer der Hauptanwendungsvoraussetzungen des Modells der Urban Improvement Districts. Die Anwendung setzt nicht zuletzt aufgrund der Kappungsgrenze von 10% der Einheitswerte der Grundstücke eine gewisse finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Grundstückseigentümer voraus, um eine nennenswertes Budget bilden zu können. Diesbezügliche Möglichkeiten dürften sich zwischen einfachen und bürgerlich geprägten Gründerzeitgebieten sowie historischen Stadtzentren unterscheiden.

Auch absolut gesehen ist die Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts begrenzt. Die Finanzierung per Sonderabgabe zur Überwindung der Trittbrettfahrerproblematik

soll bspw. zur Verhinderung von Schattenhaushalten etc. eine seltene Ausnahme bei der Finanzierung sein. Es stellt sich also die Frage, ab wann der Bereich der seltenen Ausnahme der Finanzierung im Sinne der Rechtsprechung bei allzu häufiger Anwendung des Modells bspw. für den Wohnungsrückbau verlassen wird.

Auch die notwendige Kompensation des auf den individuellen Grundstückseigentümer entfallenden Rückbau-Budgetanteils durch zumindest Mietniveauerhalt bzw. Verbesserung gegenüber der Status-quo-Entwicklung (weiterer Mietpreisverfall) im Nichtrückbaufall ist durch entsprechende Vorschriften im Bürgerlichen Gesetzbuch und den Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmieten begrenzt. Nicht möglich ist die Umlage der Budgetaufwendungen über die Nebenkosten auf die Mieter.

Grundsätzlich dürfte für den Wohnungsrückbau ein im Vergleich zu bereits bestehenden Urban Improvement Districts - hier vor allem zu nennen der Neue Wall in Hamburg – ohne weitere Maßnahmen ein vergleichsweise geringes Budget benötigt werden. Will man die Kompensationszahlung an den zurückbauenden Eigentümer möglichst neutral ermitteln, statt sie zu verhandeln, könnten Gutachterkosten für die Grundstückswertermittlung vor und nach dem Rückbau das verfügbare Budget in nicht unerheblichem Umfang belasten.

Aus übergeordneter Sicht begrenzen eingedenk der Regelungen zu den Zustimmungs- und Ablehnungsquoten letztlich die lokalen Rahmenbedingungen vor Ort den Einsatz des Modells für den Wohnungsrückbau.

Um den zusätzlichen Aufwand (zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen) bei der Eröffnung der Vergaberechts zu vermeiden, sollte bestenfalls das Gesamtbudget des Improvement Districts auf maximal 211.000,-- € begrenzt werden, mindestens aber sollte diese Grenze vom mit den Rückbaumaßnahmen beauftragten Aufgabenträger bei der Vergabe von Einzelaufträgen berücksichtigt werden.

### **5.3 Risiken**

Inzwischen ist das erste Gerichtsurteil zum Hamburger Modell der Urban Improvement Districts erlassen worden. Konkreter Gegenstand des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 17. September 2008 waren offene Rechtsfragen zum Hamburger Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren und dem diesbezüglich errichteten Business Improvement District „Sachsantor“ im Hamburger Stadtteil Bergedorf im Jahre 2005. Geklagt hatte der Eigentümer eines im Business Improvement District gelegenen



Grundstücks auf Aufhebung des gegen den diesbezüglich erstellten Abgabenbescheid. Einwände waren u.a., dass das Antragsquorum von 15% nicht ausreichend sei zur Einrichtung des Improvement Districts, dass die Mittelverwendung für rein staatliche Aufgaben der Daseinsvorsorge unzulässig sei und nicht alle Anlieger von den Maßnahmen des Improvement Districts profitieren sowie dass der Aufgabenträger überteuert arbeiten würde. Ein weiterer Einwand war, dass die „zwangsweise“ Beteiligung an dem Innovationsbereich auch eine Verletzung von Art. 9 GG (negative Vereinigungsfreiheit) bedeute. Letztlich sei die Innovationsabgabe eine verkappte (weitere) Grundsteuererhebung (vgl. Stadt Hamburg (Hrsg.) 2008: 2). Das Gericht entschied im Grundsatz, dass die Klage in der Sache nicht zum Erfolg führt. Die Vorschriften des Hamburger Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren über die Einrichtung des Innovationsbereichs sind wirksam. Es liegen keine formalen Fehler vor und insbesondere verfügt die Beklagte (Freie und Hansestadt Hamburg) über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für die Einführung des Instruments. Die Vorschriften verstoßen auch nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere stehen keine europarechtlichen Bestimmungen des Vergabe- oder des Beihilferechts entgegen. Auch sind die Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar. Verstöße gegen das Demokratieprinzip, die Finanzverfassung oder Grundrechte sind nicht ersichtlich. Auch bestanden hinsichtlich der Gültigkeit keine Zweifel an der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht<sup>69</sup> (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2008: 4).

Gleichwohl wurde die Sprungrevision zugelassen und abschließend ausgeführt, dass die entschiedenen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung sind, da in der obergerichtlichen Rechtsprechung die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Einführung des Modells der Business Improvement Districts zulässig ist, bisher ungeklärt ist. Dies gilt auch für die Rechtsfrage, ob die Begründung einer Abgabepflicht zur Finanzierung der von der privaten Initiative gewünschten Maßnahmen mit den Vorgaben der Finanzverfassung in Einklang steht. Zudem erscheint nach Auffassung des Gerichts das Ausmaß des Schutzes der betroffenen Grundstückseigentümer, aber auch anderer von den Maßnahmen betroffener Dritter klärungsbedürftig (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2008: 24).

Somit ist die u.a. Frage, inwieweit die Möglichkeit zur zwangsweisen Heranziehung zur Abgabe nach den genannten Zulässigkeitskriterien (Gruppenhomogenität etc.) zur Überwindung der Trittbrettfahrerproblematik rechtlich möglich ist, **abschließend nicht** geklärt.

---

<sup>69</sup> Auf die Darstellung von Einzelheiten in den Begründungen zu den aufgeführten Punkten wird hier verzichtet (vgl. zu den aufgeführten Punkten Kapitel 2 und Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2008: 5-24).

Im Zusammenhang hiermit steht auch die Möglichkeit, dass das Kompensationsbudget zumindest temporär aufgrund von Widerspruch und Klage abgabepflichtiger Grundstückseigentümer gegen die Abgabenbescheide mit aufschiebender Wirkung belastet wird. Hinzu kommt als weiteres finanzielles Risiko für die ursprünglich initiativ gewordenen Grundstückseigentümer, dass diese die Kosten des UID-Entstehungsprozesses (informelle Treffen etc.) vorfinanzieren müssen. Im Falle des Nichtzustandekommens, beispielsweise aufgrund der Widerspruchsquoren besteht keine Möglichkeit, diese Kosten erstattet zu bekommen.

Ein weiteres Risiko besteht darin, dass das ganze Verfahren oder die Auswahl und Gewichtung der Parameter zur Berechnung einer annähernd gerechten Verteilung des Kompensationsbudgets von den zu beteiligenden Grundstückseigentümern für den Wohnungsrückbau eventuell als zu kompliziert oder ungerecht empfunden wird, was zur Nichtakzeptanz und damit zum Widerspruch bzw. der Nichtunterstützung im Rahmen der Quoren führen kann. Dies ist aber auch abhängig von dem Nutzen, den die beteiligten und betroffenen Grundstückseigentümer sich von der Durchführung des Wohnungsrückbaus erwarten.

Weitere Risiken betreffen eine mögliche und unerwünschte Gentrifikation, die aber nicht sehr wahrscheinlich ist, sollten maximal einige Gebäude zurückgebaut und nur geringfügige Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Des Weiteren besteht bei Anwendung des Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau die Gefahr, dass sich die öffentliche Hand sukzessive aus dieser Aufgabe zurückzieht und selbst zum Trittbrettfahrer der privaten Initiative wird, vorausgesetzt, der Wohnungsrückbau ist (auch) eine öffentliche Aufgabe (vgl. Kapitel 1.3).

#### **5.4 Handlungsempfehlungen zur Beachtung sinnvoller Rahmenbedingungen des Einsatzes des Modells und zur Beachtung der Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand**

Ein sinnvoller Einsatz des Hamburger Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau sollte vor allem die genannten Grenzen und Risiken reflektieren. Hinzu kommen die nachfolgend dargestellten und aus der Theorie abgeleiteten Rahmenbedingungen für einen sinnvollen Einsatz des Modells - vor allem aufgrund des hohen regulären Einrichtungsaufwandes - und die Beachtung der Ausgangs- und Problemlage im ostdeutschen innerstädtisch gelegenen Altbaubestand (vgl. Kapitel 2.3.7 und 4).

Es sollte von kommunaler Seite im Vorfeld geklärt werden, ob im Falle des Rückbaus - sei es nun ein Objekt oder mehrere – aufgrund der möglichen Gebietsabgrenzung des Rückbau-Improvement Districts mindestens 20-30 und maximal ungefähr 200 Eigentümerparteien zur anteiligen Mitfinanzierung herangezogen werden könnten, wobei hierbei vor allem die Vorgaben zur Erhebung der Sonderabgabe (Spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung sowie Gruppenhomogenität) zu beachten sind.

Bei der Objekt- und Gebietsauswahl sollte neben den städtebaulichen und denkmalpflegerischen Gesichtspunkten auch beachtet werden, dass in dem Gebiet ein gewisses Maß an finanzieller Leistungsstärke vorhanden ist und – hinsichtlich der privaten Finanzierbarkeit – eine Fördermittelbereitstellung bspw. aus dem Stadtumbauprogramm für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen nicht vorgesehen ist. Weitere Rahmenbedingungen sind ein nicht allzu intensiver Rückbau-Problemdruck im Gebiet und die Aussicht auf einen tragfähigen Zielkonsens, vor allem hinsichtlich des oder der zurückzubauenden Objekte(s) und dessen anteilige Finanzierung. Wichtig ist auch die Überzeugung von Schlüsselakteuren im Quartier, die am besten sogar Eigentümer des oder der zum Rückbau angedachten Objekte sind.

Da Urban Improvement Districts u.a. aufgrund der langen Amortisationszeit des Einrichtungsaufwands vor allem bei längerfristigen Kooperationen sinnvoll sind, sollte der Rückbau stets mit einer längerfristig angelegten Aufwertungsplanung verknüpft werden, beispielsweise für die Nachnutzung des durch den Rückbau frei gewordenen Grundstücks oder Aufwertungsmaßnahmen an anderen Gebäuden oder im öffentlichen Raum (Komplexität und Strukturbezogenheit des Programms). Im Idealfall geht dies dann in ein dauerhaftes und vom Improvement District finanziertes Quartiersmanagement über. Bezogen auf die Nachnutzung des durch den Rückbau frei gewordenen Grundstücks kann mit Gestattungsvereinbarungen gearbeitet werden.

Bei wahrscheinlich negativer Transaktionskostenbilanz des Einsatzes des Modells im Vergleich zu klassischen Vorgehensweisen sollten Ergänzungen, Varianten und Alternativen zumindest in Erwägung gezogen werden. Zum Einsatz kommen könnten von kommunaler Seite aus auch Entwicklungsverträge und die Kopplung des Leistungsumfangs – denkbar sind (sämtliche) öffentliche Investitionen in einem Quartier - an den Organisationsgrad einer Initiative auf freiwilliger Basis, auch wenn damit die Trittbrettfahrerproblematik nicht beseitigt werden kann.

Da für einen Großteil der privaten Kleineigentümer ein Rückbau ihres Objektes aus den diversen Gründen nicht in Betracht kommt und im Rahmen des Modells der Urban Improve-

ment Districts niemand zu Maßnahmen an seinem Eigentum gezwungen werden kann und soll, sollten zur Initiierung eines Rückbau-Improvement Districts die rückbauaffinen Untergruppen der privaten Kleineigentümer vorrangig kontaktiert werden. Dies sind die potenziellen Verkäufer oder rückbaubereite Eigentümer. Zur ersten Kontaktaufnahme können die bestehenden Ansätze verwendet werden (vgl. Abbildung 4.1: Typologie der Ansätze zur Einbeziehung privater Eigentümer in den Stadtumbau, hier vor allem die Informations- und Beratungsinstrumente mit direkter Ansprache von Einzeleigentümern). Das vorrangige Hindernis der fehlenden Rentabilität des Verkaufs oder des Rückbaus kann mittels des Modells der Urban Improvement Districts durch das Kompensationsbudget gelöst werden. Eventuell könnte sogar die Kommune die Rolle als Käufer und Mitglied des Rückbau-Improvement Districts als zurückbauender Eigentümer übernehmen. Im weiteren Prozessverlauf sollten auch die Ziele und Maßstäbe für die Betroffenenbeteiligung in der Entstehungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase beachtet werden (vgl. hierzu Kapitel 2.3.4).

### **5.5 Ausblick**

Für die Anwendung in Großwohnsiedlungen ist das Modell der Urban Improvement Districts aufgrund der geringen Anzahl zu beteiligender Wohnungsunternehmen bei den bisher angefallenen und zukünftig anfallenden Rückbauaufgaben vom Grundsatz her nicht geeignet. Hinzu kommt im Bezug auf die private Finanzierbarkeit die vergangene und gegenwärtig aller Voraussicht nach weiterlaufende finanzielle Förderung des Wohnungsrückbaus im Rahmen der Städtebauförderung und der Altschuldenhilfeverordnung. Das Modell der Urban Improvement Districts eignet sich vom Grundsatz her aber zur Lösung der bestehenden Rückbauproblematiken in den eher innerstädtisch und innenstadtnah gelegenen Altbaubeständen der ostdeutschen Innenstädte, die sich ganz überwiegend im Eigentum privater Kleineigentümer befinden. Es besteht die Möglichkeit, mittels des Modells privates Kapital für den Wohnungsrückbau und damit den Stadtumbau zu akquirieren und auch die privaten Kleineigentümer stärker als bisher in den Stadtumbau einzubeziehen. Die auch beim Wohnungsrückbau auftretende Trittbrettfahrerproblematik kann mittels des Modells aller Voraussicht nach gelöst werden und eine annähernd gerechte Verteilung der Kosten ist ebenso möglich wie (zumindest in Teilgebieten) die Kompensation dieser Lasten durch den rückbaubedingten Aufwertungseffekt. Eine private Initiative zum Wohnungsrückbau bietet sich allein schon aus dem Grunde an, da sie grundsätzlich besser ist als ein alternatives Status-quo-Szenario ohne Aussicht auf staatliche Förderung. Auch eine Verknüpfung mit der Aufwertungsplanung ist problemlos im Rahmen der Maßnahmen eines Urban Improvement Districts möglich. Eventuell kommen gar komplett freiwillige Lösungen zu Stande. Gegebenenfalls

kann das Modell auch als Nachsorgeinstrument des Rückbaus oder des Stadtumbaus verwendet werden.

Begrenzt wird der Einsatz des Modells vorrangig durch die gerichtliche Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Erhebung einer Sonderabgabe, die Kappungsgrenze von 10% der Einheitswerte (in Hamburg), das erforderliche gewisse Maß an finanzieller Potenz der zur Sonderabgabe heranzuziehenden Grundstückseigentümer und der Tatsache, dass die Finanzierung per Sonderabgabe die seltene Ausnahme sein soll. Hinzu kommt, dass die finanziellen Belastungen aufgrund der Sonderabgabe nicht auf die Mieter als Nebenkosten umgelegt werden können und dass die Möglichkeiten der Umlegung auf die Mieten durch die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs und den Werten der Mietspiegel begrenzt sind. Eventuell belasten Gutachterkosten das Budget. Weitere Grenzen geben die lokalen Rahmenbedingungen vor Ort vor. Zumindest zu vergebende Einzelaufträge sollten aus vergaberechtlichen Gesichtspunkten den Wert von 211.000,-- nicht übersteigen.

Die Risiken bei Anwendung des Modells bestehen vor allem in den bisher abschließend ungeklärten Voraussetzungen für eine zulässige Einführung des Modells. Ein weiteres Risiko trägt der originäre Initiativkreis, sollte der Improvement District nicht zu Stande kommen. Er trägt die bis zur Entscheidung hierüber anfallenden Prozesskosten. Eventuell stützen sich die Widersprüche auch auf die Komplexität des Modells. Möglich sind, wenn wahrscheinlich auch nur in einem sehr begrenztem Rahmen, eine mögliche und ungewollte Gentrifikation und dass die Kommune sich sukzessive (gerade bei Kombination mit der Aufwertungsplanung) aus der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zurückzieht.

Eingedenk der obigen Ausführungen zur Leerstandssituation im Altbaubestand und bei privaten Kleineigentümern sowie zu den Prognosen zur zukünftigen Leerstandsentwicklung ist es wahrscheinlich, dass das Modell der Urban Improvement Districts in Ostdeutschland lediglich einen kleinen Beitrag zur Beseitigung des Angebotsüberhangs leisten kann. Sein Einsatz wird sich, wenn überhaupt, auf punktuelle Einsätze zur Stadtreparatur begrenzen. Fraglich ist, wie der Umstand des Nebeneinanders von staatlich gefördertem und privat finanziertem Wohnungsrückbau den von einem Rückbau Improvement District betroffenen Grundstückseigentümern vermittelt werden kann, gerade auch unter Beachtung der Regelungen zu den Zustimmungs- und Ablehnungsquoten. Vor einem Einsatz des Modells für den Wohnungsrückbau sollte aber – wenn es die Zeit beim Stadtumbau erlaubt – die obergerichtliche Rechtsprechung zum Modell abgewartet werden, um das Eingehen unnötiger Risiken zu vermeiden.

## Literatur

**1. Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilfeverordnung 2008:** Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilfeverordnung

URL: [http://www.vtw.de/uploads/media/KabVorlage\\_kpl\\_16\\_12170.pdf](http://www.vtw.de/uploads/media/KabVorlage_kpl_16_12170.pdf)

**Altschuldenhilfe-Gesetz** vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 986), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

**Altschuldenhilfeverordnung** vom 15. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1734), die durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. November 2008 (BGBl. I S. 2179) geändert worden ist

URL: [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_986377/Altschuldenhilfe-verordnung.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_986377/Altschuldenhilfe-verordnung.pdf)

**Baugesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316)

**Beermann, Frank 2006:** Kooperativer Wohnungsrückbau: Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen. V&R unipress. Göttingen

**Binger, Sebastian; Büttner, Frithjof 2005:** Business Improvement Districts: Ein Erfahrungsbericht aus Hamburg. In: Neues Verwaltungsmanagement 12/05: c5.5; 1-40

**Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) 2002:** Monatsbericht Juli 2002

URL: [http://bundesfinanzministerium.de/nn\\_17844/DE/BMF\\_\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_\\_I/Monatsbericht/13351\\_\\_1,templateID=raw,property=publicationFile.pdf](http://bundesfinanzministerium.de/nn_17844/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/Monatsbericht/13351__1,templateID=raw,property=publicationFile.pdf)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) 2000:** Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern; Bericht der Kommission

URL: [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1049514/Kommissionsbericht-Wohnungswirtschaftlicher-Strukturwandel-in-den-neuen-Bundeslaendern.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1049514/Kommissionsbericht-Wohnungswirtschaftlicher-Strukturwandel-in-den-neuen-Bundeslaendern.pdf)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) 2001:** Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern: Programm „Stadtumbau Ost“

URL: [http://stadtumbau-ost.info/programm/Programm\\_Stadtumbau\\_Ost\\_Kabinettsvorlage\\_150801.pdf](http://stadtumbau-ost.info/programm/Programm_Stadtumbau_Ost_Kabinettsvorlage_150801.pdf)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) 2007:** Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. Berlin

URL: [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_016/nn\\_74482/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Forschungen/2007/Heft131\\_\\_DL,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Heft131\\_DL.pdf](http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_74482/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Forschungen/2007/Heft131__DL,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Heft131_DL.pdf)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) 2008a:** 3. Statusbericht der Bundestransferstelle: Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau. Berlin

URL: [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_016/nn\\_74482/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2008/DL\\_Statusbericht3;templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_Statusbericht3.pdf](http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_74482/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2008/DL_Statusbericht3;templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_Statusbericht3.pdf)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) 2008b:** Gutachten: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

URL: <http://www.stadtumbau-ost.info/aktuelles/Evaluierungsbericht-klein.pdf>

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) 2008c:** Fachpolitischer Dialog zum Stadtumbau Ost: Ergebnisse der Evaluierung; Daten zum Stadtumbau Ost

URL: [http://www.stadtumbau-berlin.de/uploads/media/datenblatt\\_stadtumbau\\_ost.pdf](http://www.stadtumbau-berlin.de/uploads/media/datenblatt_stadtumbau_ost.pdf)

**Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2004:** Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren. Drucksache Nr. 18/960

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129158/data/drs18-960.pdf>

**Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007a:** Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen. Drucksache Nr. 18/6977

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129212/data/drucksache-18-6977.pdf>

**Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2007b:** Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren. Drucksache Nr. 18/6978

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129154/data/drs18-6978.pdf>

**Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2006:** Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte. Drucksache Nr. 16/3308

URL: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a15/berichte/16-3308.pdf>

**IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hrsg.) 2004:** Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbaus Ost – Unternehmensumfrage. Berlin

URL: [http://www.bbr.bund.de/clin\\_015/nn\\_23566/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/SonderVeroeffentlichungen/2005undaelter/DL\\_\\_FortschritteHemmnisse,templateId=raw,Perty=publicationFile.pdf/DL\\_FortschritteHemmnisse.pdf](http://www.bbr.bund.de/clin_015/nn_23566/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/SonderVeroeffentlichungen/2005undaelter/DL__FortschritteHemmnisse,templateId=raw,Perty=publicationFile.pdf/DL_FortschritteHemmnisse.pdf)

**Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2008:** Urteil des Verwaltungsgerichts zum BID „Sachsentor“ vom 17. September 2008

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/762340/data/13-k-3305-06-urteil-vom-17-09-2008.pdf>

**Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) 2006:** Ratgeber Business Improvement District

**Goldschmidt, Jürgen; Terboven, Markus o.J.:** Lastenausgleich im Stadtumbau

URL: <http://www.staedtebau-recht.de/pdf/Aufsatz%20Lastenausgleich%20ZfIR.pdf>

**Handelskammer Hamburg (Hrsg.) 2004:** Business Improvement District: Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer)initiative. Hamburg

**Häußermann, Hartmut, Siebel, Walter 1996:** Soziologie des Wohnens: Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Juventa Verlag. München

**Hellermann, Johannes; Hermes, Georg 2004:** Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von „Business Improvement Districts (BIDs)“ – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Stand: 17. Februar 2004) –

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129012/data/rechtsgutachten.pdf>

**Heinze, Frank 2007:** BIDs in der Quartiersentwicklung: Einsatzmöglichkeiten und –bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. In: Raumplanung Nr. 130: 17-22

**Kersten, Jens 2007:** Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang -. In: Umwelt- und Planungsrecht 4/2007: 121-129



**Kreutz, Stefan 2008:** Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen: Eine kritische Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts. In: Raumplanung Nr. 136: 11-15

**Kreutz, Stefan; Wickel, Martin 2007:** Recherche nach internationalen Beispielen für private Initiativen zur Qualitätsverbesserung von Wohngebieten.

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129006/data/hcu-gutachten2.pdf>

**Kreutz, Stefan, Krüger, Thomas 2008:** Neue Partnerschaften für Wohnquartiere: Housing Improvement Districts. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt: 599-611

URL: [http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz\\_Krueger-Neue%20Partnerschaften%20fuer%20Wohnquartiere\\_Buchbeitrag.pdf](http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz_Krueger-Neue%20Partnerschaften%20fuer%20Wohnquartiere_Buchbeitrag.pdf)

**Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas, Wickel, Martin 2007:** Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes Lebenswerte Stadt Hamburg

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129008/data/hcu-gutachten.pdf>

**Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) 2001:** Business Improvement Districts (BIDs): Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen

URL: <http://www.d-plan.de/Bid-gutachten16.pdf>

**Rettig, Thorsten (2008):** Business Improvement Districts (BID): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Implementierung eines nordamerikanischen Stadtentwicklungsmodells in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Dr. Kovac. Hamburg

**Schuppert, Gunnar Folke 2007:** Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz). Hamburg

URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129010/data/rechtsgutachten.pdf>

**[VV Städtebauförderung 2002]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2002) vom 19. Dezember 2001/09. April 2002

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**[VV Städtebauförderung 2003]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2003) vom 22. Mai 2003/31. Juli 2003

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**[VV Städtebauförderung 2004]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004/26. August 2004

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**[VV Städtebauförderung 2005]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2005) vom 13. Januar 2005/05. April 2005

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**[VV Städtebauförderung 2006]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2006) vom 03. Juli 2006/19. September 2006

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**[VV Städtebauförderung 2007]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2007) vom 13. Februar 2007/25. Mai 2007

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**[VV Städtebauförderung 2008]** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2008) vom 19.12.2007/23.04.2008/31.05.2008

URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>

**Wickel, Martin 2005:** Rechtliche Anforderungen an die Einrichtung von Business Improvement Districts. In: Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): Online-Broschüre zur Einführung des Modells BID in Hamburg: 14-25

URL: <http://www.hamburg.de/servlet/contentblob/129062/4/data.pdf>

**Wiezorek, Elena 2004:** Business Improvement Districts: Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Universitätsverlag der TU Berlin. Berlin

**Wiezorek, Elena 2006:** Vom „Ob“ zum „Wie“ – die Implementierung des BID-Ansatzes: Internationale Erfahrungen und charakteristische Prozessmerkmale. In: Raumplanung Nr. 134: 11-16

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

### Abbildungen

Abbildung 1.1:	Grundgedanken beim Modell Urban Improvement Districts und beim privat finanzierten Wohnungsrückbau	10
Abbildung 1.2:	Schematische Darstellung der Zielstellung	15
Abbildung 2.1:	Rahmen der Konstruktionslogik & Funktionsweise von Urban Improvement Districts	30
Abbildung 2.2:	Verfahren der Quartiersentwicklung	37
Abbildung 2.3:	Schaubild für den Ablauf einer NID/HID-Entstehungs- und Entscheidungsphase	56
Abbildung 2.4:	Ablaufschema zum Hamburger Modell der Urban Improvement Districts	63
Abbildung 2.5:	System öffentlicher Abgaben	81
Abbildung 2.6:	Verräumlichung der Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Erhebung einer Sonderabgabe beim Wohnungsrückbau	88
Abbildung 3.1:	Schematische Darstellung des Rückbau-Förderverfahrens	108
Abbildung 3.2:	Veränderung der Leerstandsquoten in den Programmkommunen nach Ländern	119
Abbildung 3.3:	Veränderungen der Leerstandsquoten der GdW-Wohnungsunternehmen 2001-2006	121
Abbildung 3.4:	Projektion der Veränderung des Leerstands in den neuen Bundesländern im Zeitraum von 2006-2020	124
Abbildung 4.1:	Typologie der Ansätze zur Einbeziehung privater Eigentümer in den Stadtumbau	136

### Tabellen

Tabelle 3.1:	Wohnungsleerstände in Ostdeutschland im Jahr 1998 nach Bauformen	102
Tabelle 3.2:	Perspektiven des ostdeutschen Wohnungsmarktes bis zum Jahr 2030	103
Tabelle 3.3:	Ergebnistableau PolitikszENARIO 2030	105
Tabelle 3.4:	Quantitatives Ergebnis der finanziellen Förderung des Wohnungsrückbaus	117

Tabelle 3.5:	Für den Wohnungsrückbau bereitgestellte finanzielle Mittel in Mio. Euro mit Stand 31.12.2007	118
Tabelle 3.6:	Projektion der Veränderung des Leerstands ohne Rückbau in den neuen Ländern im Zeitraum von 2006-2020	123
Tabelle 3.7:	Notwendiger finanziell zu fördernder Wohnungsrückbau 2007-2016	125
Tabelle 4.1:	Mietwohnungsbestand und Leerstand 2003 nach Eigentümern in den neuen Ländern	131
Tabelle 4.2:	Wohnungsabgänge aus Wohngebäuden in den neuen Ländern 2001-2005 nach Eigentümern	132
Tabelle 4.3:	Kleineigentümer mit Verkaufsabsichten nach Gebietstyp	133
Tabelle 5.1:	Chancen, Grenzen und Risiken des Einsatzes des Modells der Urban Improvement Districts für den Wohnungsrückbau	148