

Housing Improvement Districts – ein Instrument auch für die Innenentwicklung?

von Frank Friesecke

Schlagwörter

Business bzw. Housing Improvement District, Innenentwicklung, private Initiativen, Sonderabgabe, Stadtumbau, Vorteils- und Lastenausgleich, Wohnquartier

Zusammenfassung

Housing Improvement Districts (HID) sind Gebiete, die in Quartieren mit überwiegender Wohnbebauung aufgrund privater Initiative vor Ort von der Gemeinde rechtlich festgelegt werden, damit die Grundeigentümer mit eigenen finanziellen Mitteln und in eigener Verantwortung Maßnahmen zur Stabilisierung oder Steigerung der Attraktivität im Quartier durchführen können. Das infolge der BauGB-Novelle 2007 bundesrechtlich abgesicherte Instrumentarium dient vor allem zwei Zielstellungen: einerseits einer Stärkung der Innenentwicklung durch seinen Beitrag zur Qualitätsverbesserung von Stadtquartieren in funktionaler und gestalterischer Hinsicht sowie andererseits einer Stärkung privater Selbstorganisation. Der folgende Beitrag soll die wichtigsten Eckpunkte der aktuellen Diskussion über das Instrument der HIDs verdeutlichen.

1 Einleitung

Analog dem Modell für Business Improvement Districts sollen mit Housing Improvement Districts (HIDs) private Initiativen der Stadtentwicklung ermöglicht werden, und zwar diesmal in Wohngebieten. Die gesetzliche Legitimation ergibt sich aus dem durch die BauGB-Novelle 2007¹ eingefügten § 171f BauGB, durch den der Landesgesetzgeber ermächtigt wird, private Initiativen zu städtebaulichen Verbesserungsmaßnahmen aufzugreifen und zu fördern.²

Im Rahmen der Innenentwicklung kann die Festlegung von HIDs als spezifische Form von Urban Governance³ von besonderer Bedeutung sein, da sie die Grundlage für eine stärkere und verbindliche Teilhabe privater Akteure bildet, die einen Beitrag zur Entwicklung (Aufwertung, Erhaltung, Rückbau) von Wohnquartieren leisten wollen und können. Die Erforderlichkeit des neuen städtebaulichen Instruments ergibt sich insbesondere daraus, dass sich viele Gemeinden aus finanziellen Gründen nicht mehr in der Lage sehen, die Mängelbeseitigung und Aufwertung auf eigene Kosten durchzuführen und auch rein konsensuale Lösungen (z.B. durch Abschluss von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB) scheitern oder nur für einen begrenzten Teilnehmerkreis zustande kommen.

2 Private Initiativen zur Stadtentwicklung

Nach § 171f Satz 1 BauGB können – nach Maßgabe des Landesrechts und unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem BauGB

– 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.

Die im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung neu eingeführte Vorschrift⁴ überlässt damit die nähere begriffliche Klärung, aber auch die inhaltliche Ausgestaltung dieser Initiativen, dem Landesgesetzgeber. Auch § 171f Satz 2 BauGB bestimmt daneben nur, dass die Regelungen zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands (z. B. durch Abgabenerhebung) von den Ländern zu treffen sind.⁵ Insgesamt greift die Regelung eine neue Form von öffentlich-privaten Partnerschaften in der Stadtentwicklung auf, wie sie bereits aus anderen Staaten (u. a. Kanada, USA, Großbritannien, Südafrika)⁶, aber auch mehreren deutschen Bundesländern bekannt ist.

In Bezug auf die Aufwertung von innerstädtischen Geschäftsquartieren und Einzelhandelszentren bestehen bereits seit Ende 2004 landesgesetzliche Regelungen in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein.⁷ Wie vom Gesetzgeber ausdrücklich offen gelassen, erfolgt auch die Benennung der Gebiete zur städtebaulichen Verbesserung und Entwicklung in unterschiedlicher Weise. In Anlehnung an den weit verbreiteten Begriff im Ausland wird bei der Gebietskulisse von innerstädtischen Geschäftslagen zumeist von „**Business Improvement Districts**“ (BID) gesprochen, wobei die Landesgesetze die Gebiete im Sinne

1 Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316), in Kraft getreten am 1. Januar 2007.

2 Vgl. *Bieneck*, Die Novelle des Baugesetzbuches 2007, SächsVBl. 2007, S. 49, 53.

3 Vgl. *Kersten*, Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang, UPR 2007, S. 121, 127; *Schuppert*, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz) vom 21. Mai 2007, S. 77.

4 Vgl. Bundestags-Drucksache 16/3308 (08.11.2006), S. 19.

5 *Söfker* spricht im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 171f BauGB von einer „kompetenzrechtlichen Öffnungsklausel“, die es dem Landesgesetzgeber ermöglicht, nicht nur Regelungen unter wirtschaftsrechtlichen Aspekten zu treffen. Vgl. *Söfker*, Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, fub 2007, S. 49, 55.

6 Vgl. hierzu instruktiv: *Houstoun*, Business Improvement Districts, Second Edition 2003.

7 *Bremen*: Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 18. Juli 2006, GBl. Bremen vom 27. Juli 2006, S. 350; *Hamburg*: Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom 28. Dezember 2004, HmbGVBl. 2004, S. 525; *Hessen*: Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (HessINGE) vom 21. Dezember 2005, GVBl. Hessen I S. 867; *Schleswig-Holstein*: Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen vom 13. Juli 2006, GVBl. Schleswig-Holstein vom 27. Juli 2006, S. 158.

Name	Gebietsbezug	Analogon nach BauNVO ¹⁰
Business Improvement District (BID)	Innenstadt, Einkaufsgebiet	Kerngebiet (§ 7 BauNVO)
Housing Improvement District (HID)	Wohngebiet	Reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO) Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO)
Neighbourhood Improvement District (NID)	gemischt genutztes Gebiet	Besonderes Wohngebiet (§ 4a BauNVO) Mischgebiet (§ 6 BauNVO)
Working Area Improvement District (WID)	Gewerbe- und Industriegebiet	Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) Industriegebiet (§ 9 BauNVO)

Tabelle 1: Mögliche Bezeichnungen und Gebietsabgrenzungen für private Initiativen der Stadtentwicklung.

von § 171f Satz 1 BauGB als Innovationsbereiche (Bremen, Hamburg und Hessen) oder City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereiche, CDT-Bereiche (Schleswig-Holstein) bezeichnen.⁸

In weiteren Bundesländern ist die landesgesetzliche Umsetzung und Einführung solcher standortbezogener Initiativen zur Stadtentwicklung, für die auch der Überbegriff „Urban bzw. City Improvement Districts“ geläufig ist, geplant.⁹ Hierzu zählen neben Eigentümerkooperationen in Geschäftslagen auch solche, die sich auf Wohngebiete, gemischt genutzte Gebiete sowie Gewerbe- und Industriegebiete erstrecken (vgl. Tabelle 1). Im Gegensatz zu den BIDs befinden sich diese Initiativen derzeit in Deutschland aber noch im Aufbau.

3 Housing Improvement Districts als Modell für die Innenentwicklung?

Beruhend auf der erfolgreichen BID-Implementierung in einer stetig wachsenden Anzahl von Städten und Gemeinden werden aktuell Überlegungen angestellt, das Konzept auch auf Wohnquartiere zu übertragen. Diese Diskussion entfaltet insbesondere im Zusammenhang mit der Suche nach instrumentellen Lösungen für die Innenentwicklung eine große Relevanz, da mit der Einrichtung eines HIDs die Stabilisierung, Aufwertung und Attraktivitätssteigerung des Gebietes bezweckt wird. Kann folglich ein HID dazu beitragen, die gegenwärtigen Problemlagen und Hemmnisse einer städtebaulich wünschenswerten Innenentwicklung (u.a. fehlende finanzielle Mittel der Gemeinde, Leerstandsproblematik, mangelnde Beteiligung der Eigentümer) effektiver zu lösen bzw. zu beseitigen?

Zur Klärung dieser Fragestellung bedarf es zunächst einiger Anmerkungen zu den möglichen Zielsetzungen, Handlungsfeldern und Maßnahmen sowie zur Finanzierung eines HIDs, die sich gegenüber der in Umsetzung befindlichen BIDs zum Teil erheblich unterscheiden.

Bereits die Gegenüberstellung der betroffenen **Akteursgruppen** verdeutlicht die bestehenden Differenzen. Während bei einem BID die Einzelhändler und Dienstleister neben der Gemeinde die

Hauptakteure darstellen, so sind dies bei einem HID die Grundstückseigentümer und Mieter des Gebietes. Einzelhändler, Gewerbetreibende und Dienstleister dürften in den meisten Wohnstandorten – wenn überhaupt – nur in geringer Anzahl zu finden sein.

Im Hinblick auf die Initiierung eines HID stellt sich die abweichende Akteurskonstellation jedoch vermutlich eher als Nachteil heraus. So dürften die zwischen Eigentümern und Mietern innerhalb eines Wohngebietes bestehenden Interessenkonflikte größer sein als bei Einzelhändlern eines BID, die eine Standortaufwertung aus zumeist rein wirtschaftlichen Interessen mit dem Ziel einer Stabilisierung oder Steigerung der Umsätze verfolgen. Zwar existieren in der Regel auch bei den Grundstückseigentümern, und insbesondere bei den Wohnungsunternehmen, wirtschaftliche Interessen in Form von Bodenwert- und Mieterhöhungen, doch unterscheiden sich diese, zumindest was die letztgenannte Zielsetzung angeht, zum Teil grundsätzlich von denen der Mieter.¹¹

Hinzu kommt, dass die Wohnung neben dem Wirtschaftsgut auch ein Sozialgut darstellt, was weitergehende Anforderungen der Bewohner an den Wohnstandort als ihren zentralen Lebensraum hervorruft. Hierzu zählen z. B. ausreichend vorhandene Grün- und Freiflächen sowie Stellplätze, eine ruhige Wohnlage oder fußläufig

8 Vgl. zur Entstehungsgeschichte und BID-Umsetzung in Deutschland u.a. Friesecke, Business Improvement Districts – ein neuer Ansatz zur Revitalisierung innerstädtischer Geschäftszentren, fub 2006, S. 56. Vgl. speziell zu Hamburg: Huber, Business Improvement Districts – Neue Instrumente auf der Schnittstelle zwischen Städtebau und Wirtschaftsförderung, DVBl. 2007, S. 466.

9 Vgl. z. B. den Gesetzesentwurf in Nordrhein-Westfalen zu einem „Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)“ unter http://www.mbv.nrw.de/Presse/Pressemittelungen/Archiv_2007/ISG-Gesetz-20-06-07/index.php.

10 Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) i.d.F. der Bekanntmachung v. 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Art. 3 Investitionserleichterungs- und WohnbaulandG v. 22.4.1993 (BGBl. I S. 466).

11 Vgl. Krüger/Wickel/Kreutz, Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“ vom 29. Juni 2007, S. 14.

Gebäude und Wohnumfeld	Öffentlicher Raum
<ul style="list-style-type: none"> • Bau von Gebäuden (z. B. Bürgerhaus) • Rückbau/Teilrückbau von Gebäuden • Nutzungsänderung von Gebäuden/Wohnungen • Zwischennutzung von brachliegenden Flächen/Baulücken • <i>Aufbau eines Leerstands- und/oder Umzugsmanagements</i> • <i>Organisation gemeinschaftlicher Hausmeisterdienste</i> • <i>Formulierung von Gestaltungsrichtlinien</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung und Unterhaltung von Straßenmöblierung (z. B. Bänke) • Schaffung von Spiel- und Sportflächen • (zusätzliche) Gestaltung und Pflege von öffentlichen Grünbereichen • <i>Sicherheitsmaßnahmen (z.B. Erhöhung der Präsenz von Ordnungskräften durch einen Wachdienst)</i> • <i>Sauberkeitsmaßnahmen (z. B. zusätzliche Reinigungsmaßnahmen durch einen Reinigungsdienst, Graffiti-beseitigung)</i>
Verkehr	Lokale Ökonomie
<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung • Schaffung zusätzlicher Parkstellflächen • Straßen- / Gehweg- / Parkraumgestaltung • Lärmschutzmaßnahmen gegen Straßenlärm 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Schaffung von Beschäftigungsmaßnahmen für Ortsansässige</i> • <i>Förderung von Betrieben und Existenzgründern</i>
Soziale Dienste	Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung, Einrichtung und Betrieb von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur • <i>Schaffung von zusätzlichen Angeboten für unterschiedliche Zielgruppen (Jugendliche, Senioren etc.)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Durchführung einer Imagekampagne, Marketingmaßnahmen</i> • <i>Aufbau neuer Kommunikationsstrukturen</i> • <i>Durchführung von Veranstaltungen (z.B. Stadtteilstefte)</i>

Tabelle 2: Mögliche Handlungsfelder eines HIDs.¹³

erreichbare Einrichtungen der städtischen Infrastruktur (u.a. soziale Einrichtungen, Einzelhandel). Damit in Zusammenhang stehen schließlich die möglichen **Handlungsfelder und Maßnahmen** eines HIDs, die demgemäß ein breiteres Aufgabenspektrum umfassen müssen als die auf reine Verbesserungsmaßnahmen des geschäftlichen Umfelds ausgerichteten BIDs.¹²

Zu nennen sind hier insbesondere die schon aus der städtebaulichen Sanierung oder Stadtumbaugebieten bekannten Baumaßnahmen (u.a. Rückbau oder Nutzungsänderung von bestehenden Gebäuden, Wohnumfeldverbesserungen, Verbesserung der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums, Verbesserung der technischen Infrastruktur), aber auch nicht-investive Maßnahmen wie z. B. die Initiierung einer Imagekampagne für das betroffene Gebiet, die Durchführung von Veranstaltungen oder der Aufbau eines Leerstands- und Umzugsmanagements für Gebiete mit besonders hohen Wohnungsleerständen. Tabelle 2 liefert eine Übersicht

über mögliche Handlungsfelder eines HIDs, unterschieden nach investiven und nicht-investiven Maßnahmen.

Zu beachten ist hierbei, dass die in privater Verantwortung durchgeführten standortbezogenen Maßnahmen gemäß § 171f BauGB „mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde“ abgestimmt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass sich die im Wohnquartier vorhandenen Problemlagen in umliegende Gebiete verlagern, folglich also keine „introvertierte und sozial selektive Entwicklung“¹⁴ stattfinden kann. In Städten, die an den Bundesländer-Programmen Stadtumbau Ost/West teilnehmen, dürfte diese **Abstimmungspflicht** in der Regel kein Problem darstellen, da hier bereits hinreichend konkrete städtebauliche Entwicklungskonzepte bzw. Stadtumbaukonzepte vorliegen.

Des Weiteren dürfen die im Rahmen eines HIDs wahrgenommenen Funktionen nicht die öffentlichen Aufgaben der Gemeinden im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge beeinträchtigen. Sofern die beabsichtigten Maßnahmen zusätzlich zu den Leistungen der Gemeinde erbracht werden, ist die Erfüllung dieses Gebots unproblematisch. Damit geht allerdings auch einher, dass die Einrichtung eines **HIDs nur in Ergänzung** zu den herkömmlichen Programmgebieten der Städtebauförderung (u.a. Sanierungsgebiete, § 142 BauGB, Stadtumbaugebiete, § 171b Abs. 1 Satz 1

¹² So zu Recht: *Krüger/Wickel/Kreutz*, a.a.O., S. 8. Zu den möglichen Aufgabefeldern eines BIDs vgl. ausführlicher *Friesecke*, Business Improvement Districts – ein neuer Ansatz zur Revitalisierung von innerstädtischen Geschäftszentren, fub 2006, S. 56, 58f.

¹³ Nicht-investive Maßnahmen sind in kursiver Schrift wiedergegeben.

¹⁴ So *Kersten*, Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang, UPR 2007, S. 121, 125.

BauGB, Gebiete der Sozialen Stadt, § 171e Abs. 3 BauGB) erfolgen kann. Im Einzelfall wird es sinnvoll sein, bestimmte Instrumente und Programmgebiete miteinander zu kombinieren oder in einer bestimmten Reihenfolge anzuwenden (z. B. die Einrichtung eines HIDs im Anschluss an eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136ff. BauGB zur Weiterführung bestimmter Aufgaben).

Problematischer ist die Situation jedoch, wenn private Initiativen üblicherweise von der Gemeinde erbrachte Leistungen selbst übernehmen möchten, womit sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen **Privatisierung öffentlicher Aufgaben** stellt. Grundsätzlich dürfte für keine der in Tabelle 2 genannten Maßnahmen eines HIDs ein Privatisierungsverbot herrschen, jedoch sollte die Zulässigkeit stets im konkreten Einzelfall geprüft werden.¹⁵ Zusätzlich gilt es zu bedenken, dass von den durchzuführenden Maßnahmen, zumindest sofern hierfür eine Abgabe erhoben wird, die Gesamtgruppe der betroffenen Eigentümer profitieren muss (Tatbestand der gruppennützigen Verwendung).¹⁶ Im Falle der Einrichtung eines HIDs im Rahmen des Stadtumbaus ist das vor allem bei Rückbaumaßnahmen von besonderer Bedeutung, da eine anteilige Finanzierung in einem HID nur dann erfolgen kann, wenn der Rückbau aus städtebaulichen und nicht aus rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommen werden soll.

Mit Blick auf den räumlichen Geltungsbereich eines HIDs, den betroffenen Akteursgruppen sowie den möglichen Handlungsfeldern und Maßnahmen ist bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass das Instrument einen entscheidenden Beitrag zur Innenentwicklung liefern kann. Da die Stadt Hamburg mittlerweile als erstes Bundesland ein HID-Gesetz beschlossen hat, soll im Folgenden anhand dieses Modells geklärt werden, ob sich weitere Möglichkeiten oder Grenzen für die Innenentwicklung ergeben.

4 Das Hamburger HID-Modell

Vorreiter bei der Einführung eines HIDs ist – wie auch schon beim BID – die Stadt Hamburg mit einem von der Bürgerschaft am 9. November 2007 beschlossenen „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“¹⁷, welches am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist.¹⁸

Gemäß § 1 Satz 1 des Gesetzes besteht das Ziel darin, in räumlich abgegrenzten Wohnquartieren (sog. Innovationsquartieren¹⁹) die Wohn- und Lebensqualität zu stärken und zu verbessern und damit eine Stabilisierung und Steigerung der Attraktivität der Quartiere zu erreichen. In Anlehnung an die Definition von *Huber* für einen Innovationsbereich gemäß GSED ist ein *Innovationsquartier* ein auf Antrag für einen bestimmten Zeitraum staatlich festgesetzter räumlicher Bereich mit überwiegender Wohnnutzung, in dem auf Veranlassung der Betroffenen in Eigenorganisation durch einen Aufgabenträger Maßnahmen zur Stabilisierung

oder Steigerung der Attraktivität durchgeführt werden, die durch eine öffentliche Abgabe der Grundstückseigentümer finanziert werden.²⁰

Die Einrichtung eines Innovationsquartiers gliedert sich im Wesentlichen in vier Verfahrensschritte, zu nennen sind hier die Vorbereitungs-, Konkretisierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase.²¹

Ausgangspunkt für die **Initiierung** eines HIDs sind in der Regel die privaten Grundstückseigentümer, die auf eigene Initiative eine Verbesserung ihres Wohnquartiers anstreben. Die interessierten Eigentümer bilden daraufhin einen (gesetzlich nicht geregelten) **Lenkungsausschuss**, an dem weitere lokale Akteure (z. B. Mieter, Wohnungsverbände) beteiligt sein können, mit dem Ziel, die weitere Entwicklung des HIDs in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand voranzutreiben.²² Die Aufgaben des Ausschusses liegen u.a. in der Bestimmung der Kernziele der HID-Initiative, einer vorläufigen Gebietsabgrenzung sowie der Erarbeitung eines ersten Entwurfs für ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept. Daneben gilt es festzustellen, ob im Wohnquartier die notwendige Unterstützung für das Vorhaben existiert.

Im Rahmen der **Konkretisierungsphase** wird das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept dann weiter überarbeitet und konkretisiert. Hierzu gehört auch, dass die öffentliche Hand das erstellte Konzept prüft und bereits erste Informationen über die Finanzierung bereitstellt (Grundsteueraufkommen). Sie begleitet den Prozess demnach organisatorisch – wie auch in den anderen Prozessphasen – und übernimmt eine Beratungs- und Kontrollfunktion. Außerdem wird von der Lenkungsgruppe ein geeigneter Aufgabenträger ausgewählt und beauftragt, der über eine ausreichende Qualifikation zur Durchführung der geplanten Maßnahmen verfügt. Der bestehende Gesetzesentwurf bestimmt insoweit, dass die anstehenden Maßnahmen innerhalb eines Innovationsquartiers von einem finanziell ausreichend leistungsfähigem Aufgabenträger übernommen werden sollen, der sich freiwillig der Aufsicht durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt un-

¹⁵ Vgl. *Krüger/Wickel/Kreutz*, a.a.O., S. 26.

¹⁶ Vgl. *Schuppert*, a.a.O., S. 49 auf Grundlage von BVerfG, Beschl. v. 17. Juli 2003 – 2 BvL 1/99 u.a.

¹⁷ Im Folgenden mit GSWI abgekürzt.

¹⁸ Vgl. *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.)*, *Wohnquartiere durch private Initiativen stärken*, Pressemitteilung vom 9.11.2007.

¹⁹ Die Begriffswahl „Innovationsquartier“ anstelle von „Housing Improvement District“ erfolgte i.S. einer verbesserten Mieterfreundlichkeit, vgl. *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.)*, Drucksache 18/7248 (24.10.2007), S. 3.

²⁰ Vgl. *Huber*, DVBl. 2007, S. 466, 467.

²¹ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf in: *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.)*, Drucksache 18/6977 (11.09.2007), S. 11.

²² Vgl. *Gorgol*, *Neighbourhood Improvement Districts*. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere, Diplomarbeit am Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung HafenCity Universität Hamburg (HCJ), 2007, S. 78.

terwirft (§ 4 GSWI).²³ Durch die Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung soll erreicht werden, dass auf die Konzepte eine inhaltliche Kontrolle ausgeübt wird und auch in der Umsetzungsphase eine Überwachung der laufenden Arbeiten stattfindet.²⁴

Insgesamt lässt die Beschreibung der ersten beiden Phasen bereits erkennen, dass den betroffenen Eigentümern und Mietern erhebliche Initiativ- und Mitwirkungsmöglichkeiten an der Umgestaltung ihres Quartiers gegeben werden. Damit grenzt sich ein HID entscheidend von anderen einer Innenentwicklung dienlichen Instrumenten ab, wie z. B. der von Beginn an hoheitlichen städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach §§ 136ff. BauGB, in der die Abgrenzung des Sanierungsgebiets und die Festlegung der Maßnahmen keineswegs im Konsens zwischen den Betroffenen zu erfolgen hat.

Auf Grundlage des erarbeiteten Konzeptes und nach Festlegung des Aufgabenträgers muss nun entschieden werden, ob die Einführung eines HIDs tatsächlich erfolgen soll (**Entscheidungsphase**). Hierzu hat der Aufgabenträger bei der Stadt einen formellen Antrag auf Einrichtung eines HIDs zu stellen, der die Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel der Anzahl der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke nachweisen kann, deren vom Innovationsquartier erfasste Fläche zugleich mindestens ein Drittel der Gesamtgrundstücksfläche beträgt (**sog. positives Mindestquorum**).

Diese Regelung unterscheidet sich vom Hamburgischen BID-Gesetz insoweit, als dass in diesem lediglich eine förmliche Beteiligung von 15 Prozent der Eigentümer vorgesehen ist.²⁵ Der Grund

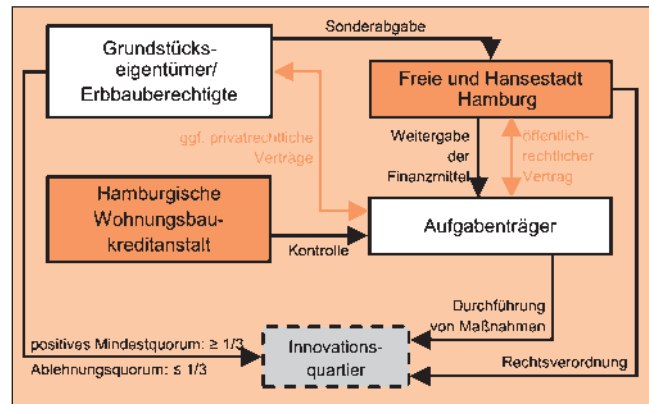


Abbildung 1: Organisationsstruktur für ein Innovationsquartier in Hamburg.³¹

für das höhere Maß an aktiver Zustimmung der betroffenen Eigentümer eines HIDs wird darin gesehen, dass sich aus der „Betroffenheit der sozialen und kulturellen Lebenswelt eine größere Sensibilität und ggf. Befürchtungen der betroffenen Menschen gegenüber Veränderungen“²⁶ ergeben, die die Komplexität der Maßnahmen erhöht und im Sinne eines Interessenausgleichs möglichst vieler Eigentümer insgesamt eine stärkere Beteiligung voraussetzt.

Sofern der Antrag die gestellten Anforderungen erfüllt,²⁷ wird er anschließend für den Zeitraum eines Monats öffentlich ausgelegt. Der Senat wird durch **Rechtsverordnung** zur Einrichtung eines Innovationsquartiers erst dann ermächtigt, wenn nicht mehr als ein Drittel der Eigentümer der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke oder Grundstücksflächen gegen den Antrag Widerspruch einlegen und diese Einsprüche nicht im Rahmen eines Anhörungsverfahrens zurückgenommen oder auf andere Weise erledigt werden (**sog. Ablehnungsquorum**, § 5 Abs. 8 GSWI).

Weitere Bedingung ist, dass sich der Aufgabenträger in einem **öffentlich-rechtlichen Vertrag**²⁸ mit der Stadt verpflichtet hat, die sich aus dem Gesetz und dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen, § 3 GSWI. Der Vertrag sollte insbesondere Regelungen beinhalten über die Aufgaben und Pflichten des Aufgabenträgers und der Stadt, der Zusammenarbeit zwischen beiden, Haftungsfragen, Datenschutzvorgaben sowie Angaben zur Höhe des Gewinns des Aufgabenträgers²⁹ und zu Verantwortlichkeiten für etwaig dauerhaft errichtete bauliche Anlagen nach Auflösung des Innovationsbereichs.³⁰

Die anschließende **Umsetzungsphase** setzt sich im Wesentlichen aus der Erhebung der Abgaben und Durchführung der einzelnen Maßnahmen zusammen. Die **Abgabenerhebung** erfolgt zum Ausgleich des Vorteils, der durch die Durchführung der Maßnahmen im Gebiet entsteht, und wird bei den Grundstückseigentümern der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke erhoben, durch die der entstehende Aufwand einschließlich eines an-

23 Hier besteht insoweit ein Unterschied zum Hamburgischen BID-Gesetz, welches bestimmt, dass der Aufgabenträger Mitglied der Handelskammer Hamburg sein muss und sich deren Aufsicht unterwirft (vgl. § 4 GSED). Die notwendige Beauftragung ergibt sich aus dem Umstand, dass das Innovationsquartier selbst keine Rechtspersönlichkeit hat.

24 Zu weiteren Aufgaben und Funktionen in diesem Zusammenhang vgl. *Krüger/Wickel/Kreutz*, a.a.O., S. 36.

25 Vgl. § 5 Abs. 1 GSED.

26 Vgl. *Krüger/Wickel/Kreutz*, a.a.O., S. 18.

27 Die Aufsichtsbehörde prüft insbesondere, ob der Aufgabenträger die an ihn gestellten Anforderungen erfüllen kann und das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept nicht mit den städtebaulichen Zielen der Stadt im Widerspruch steht, vgl. § 5 GSWI.

28 Zuzustimmen ist hier *Bartholomäi*, Business Improvement Districts, HessischINGE. Wird so unser Dorf schöner?, BauR 2006, S. 1838, 1842, der bereits die in § 3 Abs. 1 HessINGE vorgenommene Zuordnung des Vertrags zum öffentlichen Recht kritisiert, die sich eigentlich erst nach dem konkreten Vertragsgegenstand beurteilen ließe (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.4.2.2). Beispielsweise können durchaus auch Inhalte vereinbart werden, die ausschließlich dem Privatrecht zuzuordnen sind (u.a. Grundstücksbewirtschaftung, Leerstandsmanagement).

29 Das Gesetz spricht in diesem Zusammenhang lediglich von einem für den Aufgabenträger zu verbleibenden „angemessenen“ Gewinn (§ 7 Abs. 1 Satz 1 GSWI), dessen näheren Konkretisierung es im Rahmen des Vertrags bedarf.

30 Vgl. zu den vertraglichen Regelungsmöglichkeiten weiterhin *Goldschmidt/Taubenek*, Private Initiativen zur Stadtentwicklung nach § 171f BauGB – Die Regelungen zu privaten Initiativen zur Stadtentwicklung, fub 2007, S. 164, 168.

gemessenen Gewinns für den Aufgabenträger gedeckt wird.³² Die **Sonderabgabe**³³ wird für die Dauer der Einrichtung des Innovationsquartiers festgesetzt und in auf jeweils ein Jahr bezogenen Teilbeträgen zu Beginn jedes Abrechnungsjahres fällig. Nach § 7 GSWI errechnet sich die Höhe der Abgabe als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes³⁴ festgestellten Einheitswert³⁵ des jeweiligen Grundstücks. Der Hebesatz entspricht dem Quotienten aus dem Gesamtbetrag für die Maßnahmen und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke.

Für den Hebesatz besteht eine Kappungsgrenze von 10 Prozent, die dazu führt, dass die Finanzierung und Durchführung der Maßnahmen nur bis zu einem bestimmten Gesamtbetrag ermöglicht wird. In Fällen, in denen die Zahlung der Abgabe vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte begründen würde, kann nach Einzelfallprüfung durch die Stadt auch eine entsprechende Befreiung bzw. Herabsetzung der Abgabe ermöglicht werden, § 7 Abs. 4 GSWI.

Vor dem Hintergrund der für alle Eigentümer fälligen Sonderabgabe und dem gesetzlich geregelten Härteausgleich ist festzustellen, dass in Form des „Hamburgischen“ HIDs ein entscheidendes **Instrument zur Lösung der Vorteils- und Lastenausgleichs-problematik in Wohnquartieren** besteht.³⁶ Folglich können alle Eigentümer zur Finanzierung der anstehenden Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen – sofern sie der Allgemeinheit dienen – herangezogen werden, andererseits besteht die Möglichkeit, besonders benachteiligte Eigentümer (z. B. diejenigen, die sich am Rückbau aktiv beteiligen) von Zahlungen zu befreien.

Nach Festlegung des Innovationsquartiers wird die jährliche Abgabe von der Stadt eingezogen und an den Aufgabenträger weitergegeben, so dass dieser mit der **Durchführung der beschlossenen Maßnahmen** beginnen kann. In vielen Wohnquartieren dürften die Anforderungen an die durchzuführenden Maßnahmen relativ hoch sein, und zwar insbesondere dann, wenn die Quartiere nicht in laufende Städtebauförderungsprogramme eingebunden sind. Unter Umständen kann es sogar sinnvoll sein, dass der Aufgabenträger als Immobilienmakler auftritt, in dem er besonders verwahrloste bzw. leer stehende, aber das Stadtbild prägende Wohngebäude erwirbt, saniert und anschließend weiterveräußert.³⁷ Gleiches gilt für brachliegende Flächen, die durch den Aufgabenträger einer neuen endgültigen oder temporären Nutzung zugeführt werden können.

Des Weiteren ist darauf zu achten, dass auch während der Umsetzungsphase eine Modifikation der vereinbarten Maßnahmen möglich bleibt, z.B. bei Änderung der äußeren Rahmenbedingungen. Wesentliche Änderungen werden aber immerzu einer mehrheitlichen Zustimmung des Lenkungsausschusses sowie der Genehmigung der Stadt bedürfen.³⁸

Abgesehen von dem bereits erwähnten öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Stadt und Aufgabenträger bestehen im Laufe der

Umsetzungsphase weitere **vertragliche Regelungsmöglichkeiten**, von denen insbesondere die folgenden drei Arten von Bedeutung sind:

1. Der Aufgabenträger kann mit dem Lenkungsausschuss ein sog. **HID-Agreement** schließen, dass privatrechtlich dafür sorgt, dass die im öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Stadt und Aufgabenträger ausgearbeiteten Regelungen zur Beteiligung des Lenkungsausschusses einzuhalten sind.³⁹
2. Es können **privatrechtliche Vereinbarungen** zwischen dem Aufgabenträger und einzelnen Eigentümern geschlossen werden.
3. Der Aufgabenträger kann die Wahrnehmung seiner Aufgaben auch auf einen Dritten übertragen, § 4 Abs. 3 GSWI. Hierbei handelt es sich dann um einen **Werkvertrag** (§§ 631ff. BGB), in dem sich ein Subunternehmer zur Durchführung bestimmter Tätigkeiten (z. B. Durchführung von Bauarbeiten, Erstellung von Gutachten und Plänen) verpflichtet.⁴⁰

Die Rechtsverordnung zur Einrichtung eines Innovationsquartiers tritt nach § 10 des Gesetzes am Ende der in ihr vorgesehenen Laufzeit, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Verkündung, außer Kraft. Die Verlängerung der Laufzeit ist unter denselben Voraussetzungen wie die Neueinrichtung eines Innovationsquartiers möglich (§ 10 Abs. 3 GSWI).

³² Eine Umlage der Kosten auf die Mieter über die Betriebskosten ist nicht möglich, da die Abgabe nicht als öffentliche Last i.S.d. Betriebskostenverordnung gilt (vgl. BGBl. I S. 2346, 2347).

³³ Zur Abgrenzung zum Beitrag sowie zur Zulässigkeit der Sonderabgabe vgl. *Kersten*, UPR 2007, S. 121, 127f. sowie *Schuppert*, a.a.O., S. 43ff.

³⁴ Bewertungsgesetz i.d.F. vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 231), zuletzt geändert durch Artikel 13a Nummer 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330).

³⁵ Der Einheitswert ist nach der Art des jeweiligen Grundstücks zu differenzieren (§§ 72ff. BewG). Bei Wohngebäuden wird er im Wesentlichen aus dem (potentiellen) Ertrag des Gebäudes einschließlich des Grundstücks errechnet (§ 36 Abs. 1 i.V.m. § 78 BewG).

³⁶ *Goldschmidt/Terboven* definieren diese Problematik, die insbesondere für den Stadtbau von Bedeutung ist, wie folgt: „Der Ausgleich von Lasten zwischen beteiligten Eigentümern ist ein Verfahren, bei dem Ausgleichsabgaben durch Eigentümer (begünstigter Eigentümer) erfolgen, deren Grundstücke eine positive Wertentwicklung im Rahmen des Stadtbbaus erfahren, an Eigentümer (belasteter Eigentümer), deren Grundstücke eine Wertminderung in diesem Zusammenhang erfahren. Diese erhalten eine Ausgleichsleistung in Form von Geld, oder nach Möglichkeit in Form von Grundstücken oder anderen geldwerten Leistungen.“ Vgl. dies., Lastenausgleich im Stadtbau, ZfIR 2005, S. 597.

³⁷ Vorbild könnten hier die erfolgreichen Ansätze bei BIDs in den USA sein: „The most ambitious BIDs have acted as property developers, buying and repairing empty or abandoned buildings and vacant sites within their area and selling and leasing them on favourable terms both to BID members and those interested in relocating to the city centre.“ Vgl. *Symes/Steel*, Lessons from America. The role of Business Improvement Districts as an agent of urban regeneration, *Town Planning Review* 2003, S. 301, 305.

³⁸ Vgl. *Gorgol*, a.a.O., S. 80.

³⁹ Ebenda, S. 80.

⁴⁰ Vgl. zur Übertragung der Aufgabenwahrnehmung an Dritte weiterhin *Schuppert*, a.a.O., S. 75.

Hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation
<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesgrundlage („HID-Gesetz“) • Sonderabgabe für alle Eigentümer • gesetzlich vorgesehener Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen Stadt und Aufgabenträger • Überwachung und Kontrolle des Aufgabenträgers • zeitliche Befristung des Innovationsquartiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Gründungsinitiative von Seiten der Eigentümer • keine gesetzlich geregelte Organisation der privaten Akteure untereinander bzw. zur Stadt • einvernehmliche Lösungen in Bezug auf Maßnahmen- und Finanzierungskonzept • Auswahl des Aufgabenträgers

Tabelle 3: HID als Erscheinungsform zwischen privater Initiative und hoheitlichem Zwang.

5 Fazit und Ausblick

Wird HID ein Hit?⁴¹ Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es sich bei einem Housing Improvement District aus rechtlicher Sicht um eine **Erscheinungsform zwischen privater Initiative und hoheitlichem Zwang** handelt (vgl. Tabelle 3).⁴² Zwar geht beim Hamburgischen Gesetz die Gründungsinitiative von den Eigentümern im Gebiet aus, doch erfolgt die weitere Verfahrensabwicklung (Einrichtung, Beauftragung des Aufgabenträgers, Umsetzung und Überwachung, Abgabenerhebung) im Rahmen gesetzlicher Vorschriften, bei denen die Gemeinde in der Regel „das letzte Wort“ hat. Der hoheitliche Charakter manifestiert sich insbesondere dadurch, dass einzelne Grundstückseigentümer nach erfolgter Einrichtung eines HIDs zur anteiligen Maßnahmenfinanzierung gezwungen werden können, obwohl sie im Vorfeld gegen die Einrichtung gestimmt haben. Folglich handelt es sich bei dem neuen städtebaulichen Instrument weniger um eine gleichberechtigte öffentlich-rechtliche Partnerschaft als vielmehr um eine hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation,⁴³ die sich u.a. aus der öffentlichen Kontrollfunktion ergibt.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der in den vorangehenden Abschnitten gewonnenen Überlegungen festgehalten werden, dass Wohnstandortgemeinschaften im Sinne eines HIDs gerade im Rahmen der Innenentwicklung eine besondere Funktion zur Finanzierung städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen erlangen können, und dies aus mehreren Gründen:

1. Die verfassungsmäßigen Bedenken des Instrumenteneinsatzes sind mittlerweile ausgeräumt.⁴⁴
2. Das mögliche Gebietsspektrum erstreckt sich auf alle städtische Problemgebiete mit überwiegender Wohnnutzung (Gründerzeitquartiere, Siedlungen der 1920/1930er Jahre, Siedlungen der 1950/1960er Jahre, Großwohnsiedlungen).
3. Das Problem des Vorteils- und Lastenausgleichs ist dadurch gelöst, dass sich nach erfolgreicher Einrichtung alle Eigentümer an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligen (keine Trittbrettfahrer).
4. Die durch eine fest geregelte Abgabenerhebung über mehrere Jahre gegebene Finanzierungssicherheit führt insgesamt zu einer besseren Planbarkeit der Maßnahmen.
5. Die gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise unter den Eigentümern führt zu Kostenvorteilen im Vergleich zu Insellösungen.

Schwierigkeiten können sich dagegen ergeben aufgrund der Komplexität der Eigentümerstrukturen in bestimmten Gebieten und einer damit verbundenen Interesseninhomogenität, den hohen Anforderungen der Betroffenen an die Maßnahmen („Wohnstandort als Lebensraum“) sowie dem aufwändigen Gründungsprozess eines HIDs. Bei Einführung einer für *alle* Eigentümer zu zahlenden Sonderabgabe zur Maßnahmenfinanzierung entsprechend dem Hamburgischen Gesetzes gilt es weiterhin zu bedenken, dass die Abgabenbescheide mit aufschiebender Wirkung gemäß § 80 Abs. 1 VwGO gerichtlich angefochten werden können.⁴⁵ Dies kann zu langwierigen Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten und schließlich auch zu fehlenden Mitteln im Zuge der Finanzierung der HID-Maßnahmen führen.

Im Zusammenhang mit der zwangsweisen Abgabenerhebung ist daneben insbesondere in Gebieten mit größeren Verwahrlosungserscheinungen die Frage zu stellen, ob ein Grundstückseigentümer bereit oder wirtschaftlich in der Lage sein wird, bei der so wieso schon vorhandenen hohen Steuerlast (kommunale Abgaben, Straßenbeiträge) eine zusätzliche Gebühr zu leisten. Somit dürfte zumindest das in Hamburg zur Antragstellung geforderte

41 Überschrift eines Artikels in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 22. Juli 2007.

42 Kersten spricht in Bezug auf die rechtlich gleichgestellten BIDs auch von einem „Regulierungsinstrument, das private Initiative mit staatlichem Zwang verbindet.“, vgl. ders., UPR 2007, S. 121, 128.

43 Vgl. Schuppert, a.a.O., S. 16-27.

44 Kritisch hierzu in Bezug auf BIDs: Schutz/Köller, Business Improvement Districts (BIDs) – (K)ein Modell für Bayern?, ZfBR 2007, S. 649ff.

45 Zwar entfällt die aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten, jedoch dürfte es sich bei der HID-Sonderabgabe um keine öffentlich-rechtliche Geldforderung handeln, da diese (mit Ausnahme der entstandenen Verwaltungskosten) unmittelbar an den privaten Aufgabenträger weitergeleitet wird. Vgl. hierzu auch Bartholomäi, BauR 2006, S. 1838, 1844 sowie Goldschmidt/Taubenek, fub 2007, S. 164, 170.

Drittel an zustimmenden Eigentümern in vielen Fällen schwierig zu erreichen sein.

Hinzu kommt, dass die geplanten Maßnahmen vor ihrer Durchführung bezahlt werden müssen, mit der Hoffnung, aber ohne die Gewissheit auf durchschlagenden Erfolg. Gerade in Wohnquartieren mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten liegt die Überlegung nahe, auf die Festsetzung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes nach §§ 136ff. BauGB „zu warten“, bei dem die Bodenwertsteigerung in Form eines Ausgleichsbetrags erst im Nachhinein (wenn überhaupt!) erhoben wird.⁴⁶

Die Stadt Hamburg hat mit der für Ende 2008 beabsichtigten Einrichtung eines HIDs in der von Abwärtstrends gekennzeichneten Großwohnsiedlung Steilshoop⁴⁷ mittlerweile eine Vorreiterrolle übernommen. Vom Erfolg dieser privaten Initiative dürfte es abhängen, ob das Modell der HIDs ähnlich dem der BIDs eine zügige bundesweite Verbreitung erfährt. Die Erfolgchancen hierfür stehen jedenfalls nicht schlecht.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Frank Friesecke

Professur für Städtebau und Bodenordnung

Universität Bonn

Nussallee 1

53115 Bonn

friesecke@uni-bonn.de

Langfassung aus:

Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), 69. Jahrgang, 2007, Heft 6, S. 241-245.

Diese Internetveröffentlichung erfolgt mit dankenswerter Zustimmung durch den Verlag Chmielorz GmbH.

⁴⁶ Vgl. zur Kompatibilität und den gemeinsamen Zielen von BIDs und Stadtsanierung auch die Ausführungen von *Ruther-Mehlis/Weber*, Business Improvement Districts und städtebauliche Sanierung. BIDs als Ergänzung oder Konkurrenz öffentlicher Planungen nach dem BauGB?, RaumPlanung 2005, S. 127ff. Bei einer Gegenüberstellung mit dem neuen Instrument der HIDs wäre sogar festzustellen, dass sich die Problemlagen und Maßnahmen noch ähnlicher sind.

⁴⁷ Die 1969 bis 1975 nach dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ errichtete Großwohnsiedlung Steilshoop umfasst einen Gesamtbestand von 6.380 Wohneinheiten und ist seit der Aufhebung eines zwischen 1991 und 2000 geltenden Sanierungsstatus von Image- und Neuvermietungsproblemen betroffen. Derzeit stellt die Siedlung ein Zielgebiet der Initiative „Lebenswerte Stadt Hamburg“ dar und ist einziges Modellprojekt in Hamburg zur Einrichtung eines HIDs. Vgl. hierzu ausführlicher *Krüger/Wickel/Kreutz*, a.a.O., S. 4ff.