



**Gutachten über die
Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop
im Rahmen des Projektes**

Lebenswerte Stadt Hamburg

Hamburg-Harburg, den 29. Juni 2007

Auftraggeber



Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Amt für Landes- und Landschaftsplanung

Auftragnehmer

HCU | **HafenCity Universität**
Hamburg

Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung
Arbeitsgebiet Projektmanagement
Arbeitsgebiet Recht und Verwaltung

Verfasser

Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger

Prof. Dr. Martin Wickel, LL. M.

Dipl.-Ing. Stefan Kreutz

Redaktionelle Vorbemerkung

Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in diesem Gutachten auf die geschlechtergerechte Nennung der weiblichen und männlichen Form verzichtet. Auch wenn durchgängig die männliche Form verwendet wird, sind doch immer beide Geschlechter gemeint.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Informationen zum Auftrag und den Fragestellungen des Gutachtens	1
1.2. Aufgaben und Ziele des Gutachtens	1
1.3. Begriffsklärung und -definition	2
1.4. Informationen zum Modellprojekt HID Steilshoop	4
2. Grundsätze und Abgrenzung zum GSED	11
2.1. Gemeinsamkeiten von NID/HID und dem GSED (Hamburger BID-Konzept)	11
2.2. Betroffene Lebensbereiche	12
2.3. Zielsetzungen und Interessen	13
2.4. Mögliche Handlungsfelder und Maßnahmen.....	14
2.5. Anforderungen an die Beteiligung der Akteure.....	16
2.6. Abschlussbemerkung	21
3. Abgrenzung des Instruments und Überlagerung mit anderen Aufgaben..	22
3.1. Abgrenzung von NID und HID	22
3.2. Abgrenzung von Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge und NID-Maßnahmen.....	23
3.3. Nebeneinander von mehreren NID oder HID im gleichen Gebiet	27
3.4. Zusammenfassung	28
4. Gebietsfestlegung und Bemessungsmaßstäbe.....	29
4.1. Anforderungen an die Gebietsfestlegung und -abgrenzung.....	29
4.2. Umgang mit Wohneigentum nach Wohneigentumsgesetz.....	31
4.3. Zusammenfassung	32
5. Organisationsstruktur und Verfahren.....	33
5.1. Anforderungen an den Aufgabenträger	33
5.2. Kontroll- und Aufsichtsgremium.....	35
5.3. Beteiligungsverfahren.....	37
5.4. Schaubild für den Ablauf einer NID/HID-Entstehungs- und Entscheidungsphase	39
5.5. Übersicht über die beteiligten Akteure im NID/HID-Verfahren	40
5.6. Zusammenfassung	41
Literatur	42

1. Einleitung

1.1. Informationen zum Auftrag und den Fragestellungen des Gutachtens

Im Rahmen der Initiative *Lebenswerte Stadt Hamburg* hat das Amt für Landesplanung und Landschaftsplanung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) das Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung der Hafen-City Universität (HCU) / Department Stadtplanung mit der wissenschaftlichen Begleitung des Teilprojektes Steilshoop beauftragt. Ein Element dieses Auftrages ist die Untersuchung sowohl stadtplanerischer und städtebaulicher als auch rechtlicher Fragestellungen bezüglich der Einführung eines neuen gesetzlichen Instrumentariums zur Unterstützung der Kooperation von Haus- und Grundeigentümern in der Gebietsentwicklung. Dieses Instrument wird in der BSU unter den Arbeitsnamen Neighbourhood und Housing Improvement District (NID/HID) diskutiert (siehe zur Begriffsklärung und -definition auch Kapitel 1.3.).

Die Fachbehörde hat die HCU beauftragt, zu einer Reihe von konkreten Fragestellungen bezüglich der Einführung des neuen gesetzlichen Instrumentariums Antworten zu liefern sowie wissenschaftliche gestützte Einschätzungen abzugeben. Sieben Fragen sind im Leistungskatalog¹ der Fachbehörde für die Beauftragung dieses Gutachten aufgelistet.

Neben der Beantwortung dieser Fragestellungen ist die Universität mit einer Recherche von vergleichbaren Erfahrungen im In- und Ausland sowie einer Begleitforschung der Kooperationsprozesse von Wohnungseigentümern und kommunalen Akteuren in Steilshoop beauftragt (siehe Kapitel 1.4. zu einer Darstellung der Prozesse Steilshoop). Das vorliegende Gutachten² liefert die abschließende Beantwortung der Fragestellungen für das Gesetzgebungsverfahren sowie eine erste Darstellung und Zwischenbewertung des Modellprojekts HID Steilshoop.

1.2. Aufgaben und Ziele des Gutachtens

Hintergrund für die Beauftragung dieses Gutachtens – und eines parallel beauftragten Rechtsgutachtens³ - ist die Zielsetzung, noch in der bis Anfang 2008 laufenden Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft Grundzüge eines "NID-/HID-Gesetzes"⁴ auf der Grundlage des § 171 f BauGB⁵ zu entwerfen, bzw. ein entsprechendes Gesetz zu verab-

¹ Vgl. BSU / Amt für Landesplanung und Landschaftsplanung: Leistungskatalog für eine Begleitforschung für das Teilprojekt Steilshoop im Rahmen des Projektes *Lebenswerte Stadt Hamburg* vom 17.01.2007.

² Erste Zwischenergebnisse dieses Gutachtens wurden am 26.03.2007 der BSU vorgelegt.

³ Vgl. Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert - Humboldt-Universität zu Berlin / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz). Fassung vom 22.03.2007.

⁴ Mögliche Bezeichnung: Gesetz zur Stärkung der Wohngebiete und gemischtgenutzten Gebiete (GSWG).

⁵ § 171 f BauGB - Private Initiativen zur Stadtentwicklung: „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 Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzeptes der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen.“

schieden. Die BSU will sich bei der Erarbeitung dieses Gesetzes stark an dem seit 1.1.2005 geltenden Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED)⁶ orientieren, dem so genannten Hamburger BID-Modell (Business Improvement District), und zentrale Elemente des GSED übernehmen.

Aufgabe dieses Gutachtens ist es, u.a. Hinweise darauf zu geben, welche Elemente des GSED aus gutachterlicher Sicht übertragen werden können und welche Veränderungen bzw. Anpassungen bei einer Gesetzgebung für NID/HID vorgenommen werden sollten. Diese übergeordnete Fragestellung ist insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gebietstypologien von BID (Geschäftsstraßen/Zentren) und NID bzw. HID (gemischt genutzte Gebiete, Wohngebiete) sowie der jeweils unterschiedlichen Betroffenheiten der Akteure vor Ort (Wirtschaftsstandort vs. Lebenswelt) von erheblicher Bedeutung (siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.2.)

Die Ergebnisse dieses Gutachtens sollen in die Vorbereitung eines Referentenentwurfs für das neue Gesetz einfließen sowie zur begleitenden Begründung und Argumentation im Gesetzgebungsverfahren dienen.

1.3. Begriffsklärung und -definition

Zum jetzigen Zeitpunkt werden die hier in der Diskussion befindlichen Instrumente überwiegend mit den anglo-amerikanischen Bezeichnungen Business, Neighbourhood und Housing Improvement Districts benannt. Dies rührt daher, dass die grundsätzliche Idee für diese Instrumente aus den USA und Kanada übernommen worden ist⁷. Entsprechende deutsche Begriffe haben sich bislang noch nicht etabliert. Daher werden auch in diesem Gutachten die Begriffe BID, NID und HID verwendet. Als Oberbegriff für die verschiedenen Instrumente verwendet die BSU die Bezeichnung City Improvement District (CID)⁸. Die verschiedenen Instrumente BID, NID und HID lassen sich nach der Typologie der betroffenen Zielgebiete bzw. der in Hamburg sogenannten Innovationsbereiche differenzieren.

City Improvement District (CID)

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

⁶ Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom 28. Dezember 2004, HmbGVBl. 2004, S. 525.

⁷ Vgl. zur Entstehungsgeschichte des BID-Modells z.B. Wiezorek, Elena (2004).

⁸ Sinnvoll wäre aus Sicht der Gutachter auch die Bezeichnung Urban Improvement District (UID) da es sich um ein neues Instrument der Stadt- bzw. Stadtteilentwicklung handelt. Dieser Oberbegriff wird von den Gutachtern auch im Rahmen eines Internetportals für das hier in der Diskussion befindliche Instrumentarium – d.h. BID, NID, HID etc. - verwendet: <http://www.urban-improvement-districts.de>

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der FHH definiert sechs Prinzipien des "Hamburger BID-Modells":⁹

„BID sind

- klar begrenzte Geschäftsgebiete (Business Districts),
- in denen auf Veranlassung der Betroffenen,
- in einem festgelegten Zeitraum (meist 5 Jahre),
- in Eigenorganisation
- Maßnahmen zur Quartiersaufwertung (Improvement) durchgeführt werden.

Finanziert werden BIDs durch eine kommunale Abgabe, die alle im Gebiet ansässigen Grundeigentümer zu leisten haben.“

In Anlehnung an diese Prinzipien sowie auf Grundlage der Fachdiskussionen und der Literaturauswertungen über das Instrumentarium schlagen die Gutachter die folgende Arbeitsdefinition für City Improvement Districts vor:

Definition

City Improvement Districts sind aus privater Eigeninitiative entstandene, zeitlich befristete Kooperationen von Eigentümern, um

- a. in eigener Organisation und Verantwortung der Eigentümer,
- b. durch eine Landesgesetzgebung rechtlich abgesichert,
- c. in einem klar begrenzten Gebiet,
- d. gemeinsam definierte Maßnahmen,
- e. die öffentliche Belange nicht beeinträchtigen
- f. und an deren Festlegung ggf. andere Betroffene, z.B. Wohnungsmieter oder Gewerbetreibende, angemessen beteiligt werden,
- g. auf Grundlage eines verbindlichen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts
- h. und vollständig finanziert durch alle betroffenen Eigentümer,
- i. zur Stärkung und Entwicklung des Gebietes (d.h. Qualitätsverbesserung in funktionaler und gestalterischer Hinsicht)
- j. durch Beauftragung eines Aufgabenträgers für die Durchführung der Maßnahmen zu realisieren.

Die räumlichen Anwendungsbereiche dieser Instrumente können mit verschiedenen Begriffen bezeichnet werden. So spricht die BSU bezüglich der BID-Gebiete von „Innovationsbereichen“. Treffend sind auch die Bezeichnungen Verbesserungsgebiet oder Entwicklungsgebiet. In diesem Gutachten wird der Begriff **Verbesserungsgebiet** verwendet, da in der Hamburger Diskussion die Zielsetzung der Qualitätsverbesserung im Mittelpunkt steht.

⁹ Vgl. Binger, Sebastian (2007). Ebenso u.a. Präsentation von Frithjof Büttner (BSU/LP) im Rahmen des Workshops der BSU zur Einführung des Modells Housing Improvement Districts in Hamburg am 13. Juni 2007.

1.4. Informationen zum Modellprojekt HID Steilshoop

Die zwischen 1969 und 1975 entstandene Großwohnsiedlung Steilshoop im Bezirk Wandsbek gehört zu den sechs Zielgebieten der Initiative *Lebenswerte Stadt Hamburg*¹⁰ des Senates der FHH. Von 1991 bis 2000 war die Siedlung förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet nach BauGB. Zwischen 1987 und 1999 wurden im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchung und der Sanierung insgesamt rund 23 Mio. DM, davon rund 16 Mio. DM aus Städtebauförderungsmitteln im Stadtteil investiert¹¹.

Seit der Aufhebung des Sanierungsstatus sind bereits wieder "Abwärtstrends" und Imageprobleme des Gebietes erkennbar. Ein Indikator hierfür ist die Schwierigkeit der Eigentümer, bei der Neuvermietung von Wohnungen Haushalte von außerhalb der Siedlung zu gewinnen. Hinzu kommen Verunsicherungen, da Mitte 2004 ein Drittel des Wohnungsbestandes (2.160 Wohnungen) im Rahmen des Verkaufs der Gemeinnützigen Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten (Gagfah) an die amerikanische Investorengruppe Fortress veräußert wurde. Die heutige GAGFAH ist seit Oktober 2006 an der Börse notiert.

Eigentumsverhältnisse in Steilshoop¹²		
Eigentümer	Anzahl WE	in % des Gesamtbestandes
GAGFAH	2.116 WE	33,2 %
SAGA/GWG	1.326 WE	20,8 %
<i>davon:</i> SAGA GWG	833 WE 493 WE	13,1 % 7,7 %
20 Genossenschaften	1.038 WE	16,3 %
<i>davon:</i> Schiffszimmerer Hamburg-Nordost BGFG HANSA	156 WE 120 WE 106 WE 100 WE	2,45 % 1,90 % 1,66 % 1,57 %
Freie Wohnungsunternehmen und private Einzeleigentümer	ca. 1.900 WE	29,7 %
<i>davon:</i> Erich Thor WU Schwäbische Wohnungsbau AG	89 WE 50 WE	1,39 % 0,78 %
Gesamtbestand	6.380 WE	100 %

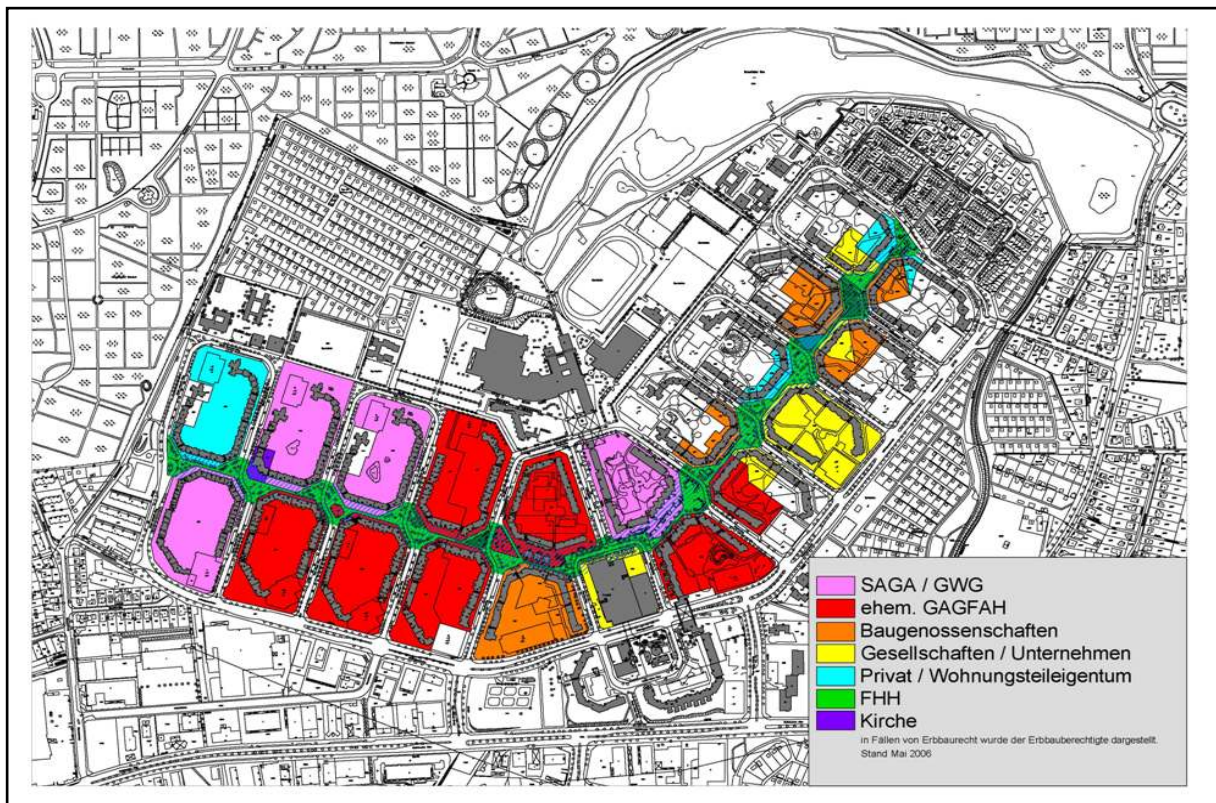
¹⁰ Vgl. hierzu: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/lebenswerte-stadt/start.html>

¹¹ Vgl. Bezirksamt Wandsbek: Steilshoop – Anmeldung als Entwicklungsquartier in das Programm der „Aktiven Stadtteilentwicklung 2005-2008. Fassung vom 21.11.2006.

¹² Unvollständige Datenerhebung auf Grundlage von Informationen und Daten der Wohnungseigentümer, des Bezirksamtes Wandsbek sowie eigener Recherchen. Stand Juni 2007.

Auffällig ist, dass die Eigentumsverhältnisse innerhalb der Siedlung räumlich unterschiedlich verteilt sind: Im zentralen Bereich sowie im "Westflügel" der Siedlung dominieren die großen Wohnungsgesellschaften GAGFAH und SAGA/GWG, im "Ostflügel" ist die Eigentümerstruktur sehr kleinteilig und heterogen. Hier finden sich die meisten Genossenschaften mit Beständen zwischen 27 und 160 Wohneinheiten, die freien Wohnungsunternehmen sowie die privaten Einzeleigentümer. Diese räumliche Verteilung wird möglicherweise Auswirkungen auf die Gebietsfestlegung für einen ggf. einzurichtenden NID oder HID haben.

Räumliche Verteilung der Eigentumsverhältnisse¹³



Informationen zum Verfahren: Entstehung, Strukturen und Handlungsfelder

Bereits in den 1980er Jahren haben sich die großen Wohnungseigentümer in Steilshoop unter dem Namen "AK Bauherren und Vermieter" zusammengeschlossen, um gemeinsam ihre Interessen zu vertreten und abgestimmte Maßnahmen im Stadtteil durchzuführen. Hieran anknüpfend haben sich im Jahr 2006 aus Eigeninitiative einige große Eigentümer aus Steilshoop erneut zusammengefunden, um gemeinsame Maßnahmen zur Imageverbesserung sowie zur Verbesserung der öffentlichen Räume zu entwickeln.

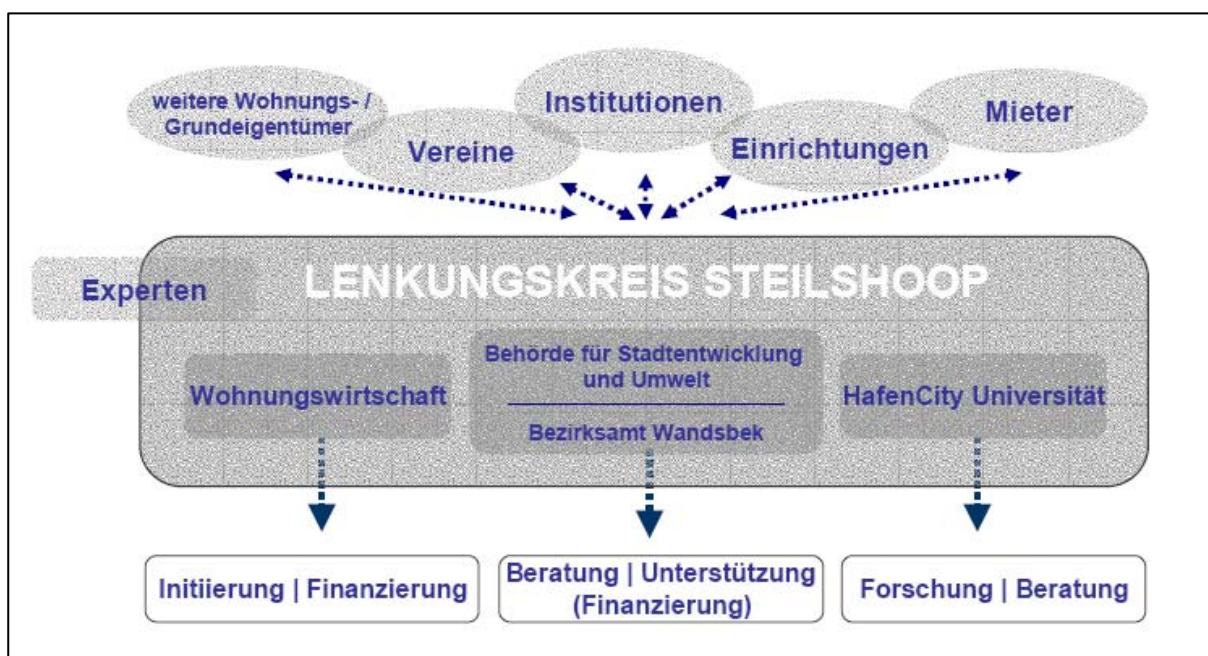
In den sich anschließenden Diskussionen mit dem für Steilshoop zuständigen Bezirksamt Wandsbek und Vertretern der BSU entstand die Idee, dieses Kooperationsinteresse der Wohnungswirtschaft für ein Modellprojekt zur Erprobung des HID-Modells zu nutzen. In diesem Zusammenhang hat sich im Februar 2007 ein Lenkungsausschuss HID Steilshoop

¹³ Darstellung des Bezirksamtes Wandsbek. Stand Mai 2006.

konstituiert, dem als Vertreter der Wohnungswirtschaft die börsennotierte GAGFAH, das kommunale Wohnungsunternehmen SAGA/GWG sowie drei Genossenschaften (Schiffszimmerer, HANSA und Hamburg-Nordost) stellvertretend für alle genossenschaftlichen Wohnungseigentümer angehören. Hinzu kommen Vertreter des Bezirksamtes Wandsbek und der BSU sowie für die Begleitforschung die Verfasser dieses Gutachtens von der HCU. Die HCU wird den Prozess bis ins Jahr 2008 hinein aktiv begleiten und die Erfahrungen auswerten.

Ausgehend von der Repräsentanz der drei Genossenschaften für alle Genossenschaften sind im Lenkungsausschuss die Eigentümer von ca. 70 % der Wohnungsbestände in Steilshoop vertreten. Bislang gar nicht in den HID-Prozess einbezogen sind die freien Wohnungsunternehmen, die privaten Einzeleigentümer sowie der Eigentümer des Einkaufszentrums Steilshoop, zu dessen Gebäudekomplex auch Wohnungen gehören.

Organisationsstruktur des HID-Lenkungsausschusses Steilshoop¹⁴



Im Rahmen der Begleitforschung haben die Gutachter am 07.05.2007 einen ganztägigen Workshop mit den Mitgliedern des Lenkungsausschusses durchgeführt.¹⁵ Ziel der Veranstaltung war es, neben der Klärung von grundsätzlichen Fragen (Förderprogramme, Verantwortlichkeiten, Planungen), vor allem ein gemeinsames Bild des Stadtteils mit den Problemen, Chancen und Handlungsfeldern aus Sicht der Wohnungswirtschaft sowie der kommunalen Akteure zu erstellen. Auf diesen Grundlagen aufbauend haben die Teilnehmer die Handlungsfelder entsprechend ihrer Relevanz und Dringlichkeit gewichtet. Hierbei wurden zwar auch Unterschiede in der Bewertung zwischen den privaten und den kommunalen Akteuren

¹⁴ Darstellung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / LP: Präsentation von Frithjof Büttner (BSU/LP) im Rahmen des Workshops des BSU zur Einführung des Modells Housing Improvement Districts in Hamburg am 13. Juni 2007.

¹⁵ Vgl. hierzu die Dokumentation des Workshops vom 07.05.2007.

deutlich – insbesondere bezogen auf die Mittelachse -, aber im Ergebnis wurde ein Konsens aller Beteiligten erzielt.

Folgende Handlungsfelder haben aus Sicht der Mitglieder des Lenkungsausschusses Priorität im Rahmen der zukünftigen Stadtteilentwicklung:

- Entwicklung des Stadtteilzentrums (Einkaufszentrum und Umfeld),
- Ordnung und Sauberkeit im ganzen Gebiet,
- Sicherheit,
- Umbau und Pflege der Mittelachse,
- Stadtteilmarketing / Image.

Im Rahmen der weiteren Bearbeitung wurden diese prioritären Handlungsfelder bezüglich der spezifischen Maßnahmen, der räumlichen Ausdehnung, der Beteiligten sowie der Klärungsbedarfe konkretisiert. Auf dieser Basis wurde diskutiert, welche der identifizierten Maßnahmenvorschläge HID-fähig wären, d.h. im Rahmen eines Housing Improvement Districts durchgeführt werden könnten. Dies sind nach jetzigem Stand der Diskussion Maßnahmen des Stadtteilmarketings (Aktionen, Imagekampagne), Pflege und Reinigung von Grünflächen und Wegen aus einer Hand, Beteiligung am Wettbewerb und Umbau der Mittelachse sowie Maßnahmen zur Aufwertung der Stadtteilmitte (Umfeldmaßnahmen).

Im weiteren Verfahren wird der Lenkungsausschuss die o.g. spezifischen Handlungsfelder weiter konkretisieren, z.B. Reinigung und Pflege sowie Stadtteilmarketing/Image. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Diskussionen soll im Anschluss ein Arbeitsprogramm für einen möglichen HID Steilshop entwickelt werden. Hierbei müssen dann auch Kosten für die Maßnahmen kalkuliert und die räumliche Gebietsabgrenzung entschieden werden. Aus diesen Grundlagen kann anschließend ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept erstellt werden, das dann mit allen Eigentümern im Gebiet abgestimmt werden muss. Dieser Schritt soll bis zum Herbst 2007 erfolgen.

Bezogen auf die Umgestaltung der Mittelachse wird in 2007 vom Bezirksamt Wandsbek ein Wettbewerb durchgeführt, um Ideen für die Neugestaltung dieses zentralen Bereichs der Siedlung zu erhalten. Die Durchführung des Wettbewerbes wird mit Mitteln aus der Initiative "Lebenswerte Stadt" finanziert. Die im Lenkungsausschuss Steilshop aktiven Eigentümer beteiligen sich ebenfalls finanziell an den Kosten. Die weiteren Diskussionen über die Mittelachse werden von besonderer Bedeutung sein, da es sich hier um den zentralen öffentlichen Raum der Siedlung ("Grüne Achse") handelt, der sich zu ca. 60 % im öffentlichen Eigentum und zu ca. 40 % in privatem Eigentum befindet. Die Möglichkeiten einer einheitlichen und koordinierten Umgestaltung sowie einer anschließenden koordinierten Pflege aller Flächen wäre ein Qualitätsgewinn für die Stadtteilentwicklung, der in der Vergangenheit nicht gelungen ist. Diese Maßnahme lässt sich nur realisieren, wenn sich alle betroffenen Eigentümer beteiligen. Dabei ist zu beachten, dass die Eigentümer im Rahmen eines HID zur finanziellen Abgabe gezwungen werden könnten, nicht jedoch zur Durchführung von Maßnahmen auf privaten Flächen. Hierfür ist auch in einem HID das Einverständnis des betroffenen Eigentümers erforderlich.

Zwischenfazit

Auf Basis der bisherigen Begleitforschung in Steilshoop lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt folgendes Zwischenfazit ziehen.

Wie auch schon bei den BID-Prozessen aus der Umsetzungspraxis bekannt, ist auch ein "HID to come" ein aufwändiger Prozess bezüglich der zeitlichen und personellen Ressourcen. Hierbei ist zu beachten, dass sowohl an die aktiven Eigentümer bzw. Initiatoren als auch an die für den Entstehungsprozess erforderlichen kommunalen Partner hohe Anforderungen gestellt werden. Alle beteiligten Akteure investieren zu Beginn des Prozesses zunächst ohne Erfolgsgarantie, ob sich dieses Investment eines Tages auch "rechnet" (i.S. eines Zustandekommens eines HID).

Etablierte Kommunikationsstrukturen zwischen den Eigentümern sind von Vorteil für den Prozessverlauf, da sie das Verfahren beschleunigen können. Veränderungen in den Verantwortlichkeiten, wie z.B. besonders gravierend durch einen Eigentümerwechsel (Beispiel GAGFAH), sowie Personalwechsel erschweren die Kommunikations- und vor allem die Entscheidungsprozesse.

Die Vorbereitungsstrukturen in der Initiativphase sollten möglichst transparent und effizient sein, um z.B. die im Lenkungsausschuss beteiligten Akteure zu motivieren und auch außenstehende Akteure nicht zu verunsichern, etwa andere Eigentümer, die Bewohner oder Initiativen im Gebiet.

Die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses und die Identifizierung von möglichen Differenzen zwischen den Akteuren sollten frühzeitig erfolgen, um Klarheit in den Prozess zu bringen. Auch eine Ergebnisoffenheit muss gewährleistet sein. Hierfür ist ein geeignetes Prozessmanagement i.S. einer professionellen Moderation und Kommunikation schon in der Initiativphase sehr hilfreich.

Die im Prozess beteiligten kommunalen Vertreter müssen kompetent und entscheidungsbefugt sein, um die gebündelten Fragen und Erwartungen der Eigentümer glaubwürdig zu beantworten und zu erfüllen. Je besser sich die Eigentümer organisieren, desto höher die Ansprüche an die öffentliche Verwaltung i.S. einer kooperativen Verwaltung zu handeln. Hinzu kommt, dass das im Vergleich zu den BID potenziell breitere Aufgabenspektrum in NID/HID (Querschnittsaufgaben) entsprechend komplexere Verantwortlichkeiten auf öffentlicher Seite berührt. Auch hierfür bedarf es einer angemessenen und effizienten Koordination der öffentlichen Akteure. Im Rahmen des Modellprojektes Steilshoop ist die Situation eine besondere, da durch die Initiative *Lebenswerte Stadt Hamburg* eine besondere Beachtung sowie personelle und finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand vorhanden ist. Die Situation entspricht somit nicht den "normalen" Rahmenbedingungen für die Initiativphase eines HID oder NID.

Neben der grundsätzlichen Debatte über realistische und für die Grundeigentümer relevante Ziele sowie gewünschte Maßnahmen ist eine möglichst frühzeitige Konkretisierung von Maßnahmen und daran anschließend auch eine Darstellung der Kosten erforderlich. Nur auf dieser Grundlage kann es zu einer notwendigen "Nagelprobe" der Eigentümer kommen und im Initiativkreis ein Einvernehmen über das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept erzielt werden. Dabei muss auch eine Differenzierung der Maßnahmen nach Verantwortlichkeiten

vorgenommen werden, d.h. nach Maßnahmen der Einzeleigentümer, Maßnahmen der öffentlichen Hand sowie mögliche HID-Maßnahmen.

Auf Grundlage dieser Beobachtungen aus der bisherigen Begleitforschung für das Modellprojekt HID Steilshoop lassen sich stichpunktartig folgende verallgemeinerte Anregungen für die Gestaltung von NID/HID-Prozessen machen:¹⁶

- Nutzung von etablierten Eigentümer-Netzwerken bzw. existierenden Organisationsstrukturen ist von Vorteil für die Initiativphase eines HID oder NID;
- Bereitschaft zu Vorleistungen (zeitliche und personelle Ressourcen) muss bei den Initiatoren vorhanden sein, da die Initiativphase zeitintensiv und aufwändig ist;
- Kommunikationsbereitschaft bei allen Beteiligten (privat und öffentlich) erforderlich;
- Personelle Kontinuität ist für den Kooperationsprozess von großer Bedeutung, personelle Wechsel gefährden das Verfahren;
- Entscheidungsbefugte Akteure vereinfachen und beschleunigen das Verfahren. Ist die Entscheidungskompetenz "weit weg", wie z.T. bei großen institutionellen Eigentümern, kann das Verfahren erheblich erschwert werden;
- Nutzung eines professionellen Prozessmanagements zur Effizienzsteigerung des Verfahrens sowie zur Vermeidung von Frustrationen und Irritationen;
- Effizientes und kompetentes Schnittstellenmanagement in die kommunale Verwaltung (Bezirk und Fachbehörde) erforderlich, da hier im Laufe des Prozesses ein großer Abstimmungsbedarf besteht;
- Möglichst frühzeitige Konkretisierung von geplanten HID-Maßnahmen und daraus resultierend den zu erwartenden Kosten bzw. Belastungen, damit die beteiligten Eigentümer wissen, was inhaltlich und finanziell "auf sie zukommt" und sie entsprechende interne Entscheidungen frühzeitig vorbereiten können.

Abschließend sei noch angemerkt, dass die grundsätzliche Eignung eines HID-Instrumentariums für die in Steilshoop diskutierten Handlungsfelder und Maßnahmen erkennbar ist. Hierzu zählen vor allem die durch eine entsprechende Gesetzgebung mögliche Einbindung passiver Eigentümer ("Trittbrettfahrer"), die Schaffung einer verlässlichen finanziellen Grundlage für die gemeinsamen Aktivitäten der Eigentümer, die Ermöglichung einer zumindest mittelfristigen Perspektive für eine kontinuierliche Zusammenarbeit sowie die potentiell mögliche Optimierung von Maßnahmen und Aktivitäten der betroffenen Akteure im Sinne einer Qualitätsverbesserung, von der alle profitieren.

Dennoch bleibt zum jetzigen Zeitpunkt offen, ob es in Steilshoop überhaupt zu einem HID kommen wird – unabhängig von der ohnehin derzeit noch nicht vorhandenen Gesetzesgrundlage. Möglicherweise ist für die diskutierten Aufgaben und die spezifische Situation vor Ort auch eine informelle Kooperation einiger großer Eigentümer ausreichend bzw. eher

¹⁶ Vgl. hierzu auch die teilweise sehr ähnlichen Erfahrungen mit den Hamburger BID-Prozessen, z.B. bei Binger, Sebastian (2007).

geeignet. Ebenso ist die Gebietsabgrenzung eines möglichen HID Steilshop derzeit noch offen. Diesbezüglich sind verschiedene Varianten denkbar: Von einem HID oder NID für den zentralen Bereich rund um die Stadtteilmitte über ein HID für den Westflügel der Siedlung mit den großen Eigentümern bis hin zu einem HID oder NID für die gesamte Großsiedlung. Die räumliche Abgrenzung hängt von der weiteren Konkretisierung der Maßnahmen ab sowie dem Verhalten der Eigentümer, insbesondere jener, die bislang noch nicht in den Prozess eingebunden sind. Hier sind insbesondere der Eigentümer des EKZ sowie die privaten Einzeleigentümer zu nennen.

2. Grundsätze und Abgrenzung zum GSED

Das hier vorliegende Gutachten zur Klärung einzelner Eckpunkte für die Einführung von NID/HID orientiert sich wesentlich an dem GSED der Freien und Hansestadt Hamburg, das inzwischen zu einer Reihe von BID-Initiativen und Projekten geführt hat, die sich in der Umsetzung oder Vorbereitung befinden. Die Einführung von NID/HID in Hamburg kann sich in weiten Bereichen auf Elemente stützen, die bereits dem GSED zugrunde liegen, bzw. bereits dort gesetzlich ausgeformt wurden.

2.1. Gemeinsamkeiten von NID/HID und dem GSED (Hamburger BID-Konzept)

Der wesentliche Grundgedanke beider Ansätze ist es, die **Selbstorganisation und Initiative in den Quartieren** unter besonderer Berücksichtigung der Grund- und Hauseigentümer zu stärken. BID wie auch NID/HID müssen daher vor allem von den Akteuren im Verbesserungsgebiet (oder Innovationsbereich) selbst initiiert und getragen werden.

Bei BID steht die Attraktivität von gewachsenen Einzelhandels- und Dienstleistungszentren im Mittelpunkt. Mit NID/HID sollen hingegen Stadtquartiere, in denen i.d.R. die Wohnfunktionen dominieren, verbessert werden (d.h. nach BauNVO: Reine, Allgemeine, Besondere Wohngebiete sowie Mischgebiete). Mit beiden Ansätzen wird durch eine anbietende Gesetzgebung ein Rahmen dafür geschaffen, aus einem Gebiet heraus Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, **Stadtquartiere zu stärken und zu entwickeln**. Diese übergeordnete Zielsetzung ist fraglos **im öffentlichen Interesse**.

Mit der gesetzlichen Regelung im GSED, dass die Einrichtung eines BID abzulehnen ist, wenn öffentliche Belange beeinträchtigt würden (§ 5 (5) GSED) und der im neuen § 171 f BauGB geforderten „Abstimmung der geplanten Maßnahmen mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde“, die sachlich enger gefasst ist, wird sicher gestellt, dass die Maßnahmen auch in NID/HID den öffentlichen Belangen nicht zuwider laufen.

Wie beim BID überlässt der Staat - hier die **Freie und Hansestadt Hamburg** - die Initiative, Planung, Entscheidung und Umsetzung von Maßnahmen grundsätzlich den Akteuren im Verbesserungsgebiet. Die öffentliche Hand unterstützt die private Initiative durch die allein ihr zur Verfügung stehenden Instrumente, nämlich die konstitutive **Entscheidung** zur Einrichtung, die eine **Abgabepflicht** für die Eigentümer auslöst und deren **Erhebung** die Gemeinde durchführt. Sie verpflichtet einen **Aufgabenträger** zur Durchführung von Maßnahmen im Rahmen eines **öffentlich-rechtlichen Vertrages** und sorgt für die **Überwachung** seiner Tätigkeit. Wie beim BID werden NID/HID nicht als dauerhafte Einrichtungen und Finanzlasten vorgesehen, sondern unterliegen einer **zeitlichen Befristung** (beim GSED sind dies im Regelfall fünf Jahre) mit der Möglichkeit einer befristeten Fortsetzung. Mit Einrichtung eines NID/HID durch **Rechtsverordnung** des Senats der FHH wird ein **öffentlich-rechtlicher Vertrag** zwischen der Stadt und dem Aufgabenträger wirksam, in dem ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept wie auch Anforderungen an die Umsetzung verbindlich festgelegt werden. An dieser Stelle bieten sich - neben der gesetzlichen Normierung – weitere Gestal-

tungsmöglichkeiten für die Stadt, Anforderungen an das Verfahren und die Maßnahmen sowie die zu berücksichtigenden Gemeinwohlinteressen verbindlich zu formulieren.

In der Folge besorgt die Freie und Hansestadt Hamburg den **Einzug der Finanzmittel** von den Grundeigentümern im Verbesserungsgebiet (bzw. Innovationsbereich), denn sie allein kann den Kreis der betroffenen Eigentümer ermitteln und auf ihn zugreifen. Die FHH leitet anschließend die Finanzmittel, nach Abzug einer Verwaltungsgebühr, an den Aufgabenträger weiter. Dieser finanziert damit die vereinbarten Maßnahmen und seine eigenen Leistungen.

Im BID wie auch im NID/HID ist die Zusammenarbeit zwischen dem Staat, d.h. hier der Freien und Hansestadt Hamburg, und den Akteuren im Gebiet, insbesondere den Eigentümern, von der Idee der **öffentlich-privaten Partnerschaft** getragen. Der Staat ermöglicht und unterstützt die private Initiative zur Verbesserung von Gebieten mit den ihm eigenen hoheitlichen Instrumenten. Improvement Districts können daher nur mit hoheitlicher Unterstützung eingerichtet werden. Mit der anbietenden Gesetzgebung übernimmt die öffentliche Hand vor allem die Rolle der übergeordneten Rahmensetzung sowie der Förderung der Initiativen vor Ort im Sinne des aktivierenden Staates¹⁷ bzw. des "Ermöglichers". Die privaten Eigentümer – unter auf entsprechender gesetzlicher Grundlage möglicher Einbeziehung von "Trittbrettfahrern" – werden mit ihren Investitionen und Maßnahmen zu zentralen Akteuren der Gebietsentwicklung in den City Improvement Districts.

Neben vielen Gemeinsamkeiten zielen NID/HID im Vergleich mit den BID allerdings auf deutlich unterschiedliche Situationen bzw. Akteurs- und Problemkonstellationen in der Stadt, die im Folgenden umrissen werden.

2.2. Betroffene Lebensbereiche

Beim **BID** sind die Eigentümer und die Gewerbetreibenden ausschließlich, oder zumindest deutlich vorrangig, in ihren **wirtschaftlichen Interessen** betroffen. Diese Betroffenen können aus einer Standortaufwertung durch ein BID auch einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Auch die breite Bevölkerung bzw. die Kunden, die den Bereich eines BID zeitweise aufsuchen, verfolgen als Konsumenten ebenfalls wirtschaftliche Interessen.

Demgegenüber zielen **NID/HID** vorrangig auf Maßnahmen bzw. Veränderungen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und somit auf den privaten **Lebensraum der Menschen**, dessen Zentrum, die eigene Wohnung, unter besonderem Schutz steht. In der Wohnung oder im Wohnumfeld verbringt zumindest ein Teil der Bevölkerung, freiwillig oder aufgrund von körperlichen oder wirtschaftlichen Restriktionen, den Großteil seiner Zeit. Das Wohnumfeld ist somit ein wesentlicher Teil der sozialen und kulturellen **Lebenswelt** der Bürger (Heimat, Privatsphäre, schützender Rückzugsort). Darum ist bei der Diskussion über NID/HID zu beachten, dass Wohnungen – und damit auch das direkte Wohnumfeld – nicht nur ein **Wirtschaftsgut** sondern auch ein **Sozialgut** darstellen.

¹⁷ Vgl. zur veränderten Rollen- und Aufgabenverteilung der Akteure in der Stadtentwicklung z.B. die umfangreiche Debatte über Urban Governance in der Literatur, z.B. Fürst (2007), Jakubowski (2006), Kersten (2007) und Sinning (2006). Ebenso die Ausführungen von Schuppert (2007) in seinem Rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Gutachten für die BSU.

Unterschiedlich sind auch die **Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten der Akteure** in den BID- und NID/HID-Gebieten hinsichtlich ihrer Ressourcen und Kompetenzen sowie bezüglich ihrer Professionalität. Während die Bewohner eines Gebietes aufgrund ihrer lebensweltlichen Betroffenheit bzw. der oftmals vorhandenen sozialen Netze und Vertrautheiten in der Regel zögern, ihr Verhalten zu verändern oder gar den Standort zu verlassen – zumal damit erhebliche Kosten und soziale Brüche verbunden sind –, sind derartige Bindungen bei den Betreibern von Ladengeschäften und Dienstleistungsbetrieben vermutlich deutlich geringer ausgeprägt. Im Geschäftsleben ist eine gewisse Flexibilität zwingend erforderlich.¹⁸

Solche Verhaltensanforderungen sind dem privaten Wohnumfeld eher fremd. Sie werden nicht wie im BID als unternehmerische Herausforderung, sondern vielmehr als Störung und Belastung empfunden. Gleichzeitig existiert vielfach eine im Rahmen von NID/HID zu aktivierende Bereitschaft zum Bürgerengagement und zur Mitarbeit insbesondere im unmittelbaren Wohnumfeld sowie bei konkreten Maßnahmen.¹⁹

Aufgrund dieser über den wirtschaftlichen Bereich hinaus gehenden Auswirkungen von NID/HID auch auf lebensweltliche Dimensionen sollte die Freie und Hansestadt Hamburg auch die Funktion der **Aufsichtsbehörde** über den Aufgabenträger übernehmen, die im BID zum Teil auf die Handelskammer übertragen wurde (siehe hierzu auch die Kapitel 5.2. und 5.4.).²⁰

2.3. Zielsetzungen und Interessen

In den BID bestehen unter den hauptsächlich Betroffenen – nämlich den Eigentümern, die zur Finanzierung herangezogen werden und ggf. konkreten Maßnahmen zustimmen oder diese durchführen sollen – sowie den Betrieben bzw. Unternehmen (Mietern), deren örtliche Rahmenbedingungen verbessert werden sollen und die zumindest mittelfristig – über die Miete – zur Finanzierung beitragen, relativ homogene Interessen. Diese bestehen vor allem in einer Stabilisierung bzw. Steigerung der Anzahl (Frequenz) und der Kaufkraft der Kunden und damit der Umsätze, von denen die verschiedenen Geschäfte direkt und die Eigentümer indirekt, d.h. in Form der Mietpreis- und Wertentwicklung der Immobilien, profitieren. Auch wenn es sich bei den Geschäftsinhabern und den Immobilieneigentümern jeweils um eine recht heterogene Gruppe von „Individualisten“ handeln kann, die primär ihre Partikularinteressen im Blick haben, ist die klare **Zielsetzung** der BID, nämlich die Stabilisierung bzw. Steigerung der Umsätze (§ 1 GSED: „gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken“) unter allen potentiell Beteiligten und Betroffenen – Eigentümern, Betrieben, Bewohnern und Besuchern sowie der Stadt – sicherlich **unstrittig**.

¹⁸ Das drückt sich auch im geringeren mietrechtlichen Schutz der Gewerbemieter im Gegensatz zu Wohnungsmietern aus.

¹⁹ Vgl. hierzu u.a. Sinning (2006).

²⁰ Entsprechend diesem Vorschlag sieht auch das hessische Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) eine kommunale Aufsicht über den BID-Aufgabenträger vor.

Demgegenüber können bereits in einem **Reinen Wohngebiet** unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteure bestehen, z.B.

- **Zwischen Eigentümern**, die an Wertverbesserungen und Mieterhöhungen interessiert sind, **und Mietern**, die zumindest letzteres nicht befürworten werden und vor Mieterhöhungen gesetzlich deutlich besser geschützt sind als gewerbliche Mieter;
- **Zwischen Eigentümern** mit unterschiedlicher Kompetenz, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Bewirtschaftungsstrategie²¹;
- **Zwischen Mietern** in unterschiedlicher wirtschaftlicher Lage oder mit verschiedenen Interessen am Wohnort (z.B. Parkplätze, Freiflächennutzung, Ruhebedürfnis etc.).

Diese potentiellen Interessendivergenzen könnten zu einer unterschiedlichen Ausrichtung oder Ausgestaltung möglicher Maßnahmen im NID/HID führen.

Sollen Gebiete verbessert werden, in denen neben Wohnnutzungen auch gewerbliche Nutzungen anzutreffen sind, wie etwa in **Allgemeinen und Besonderen Wohngebieten oder Mischgebieten**, können zusätzliche Interessendivergenzen zu den an der Wohnnutzung beteiligten Akteuren und durchaus auch zwischen verschiedenen **Gewerbetreibenden** (z.B. zwischen reinen Dienstleistern bzw. Bürobetrieben und Handwerkern) auftreten.

Bei NID/HID kommt es daher ganz besonders auf einen ausgewogenen, aus der spezifischen Situation heraus entwickelten **Interessenausgleich** an, der im Dialog der jeweils beteiligten und betroffenen Akteure entwickelt werden muss.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass die Zielsetzungen und Interessen der Akteure bei einer Einführung und Ausgestaltung von NID/HID standortbezogen in Abhängigkeit von der **Situation am Wohnungsmarkt** in der jeweiligen Region, dem relevanten Marktsegment sowie der allgemeinen wirtschaftlichen Lage variieren können. Die Spanne kann reichen von Befürchtungen gegenüber einer "Gentrifizierung" durch Verbesserungsmaßnahmen bis hin zur Bewältigung des "Rückbaus" von Wohnungsbeständen aufgrund mangelnder Nachfrage. Beide Situationen können in einer großen und räumlich ausdifferenzierten Stadt wie Hamburg anzutreffen sein.

2.4. Mögliche Handlungsfelder und Maßnahmen

Es ist zu erwarten, dass sich die Eigentümer in NID/HID Handlungsfelder und Maßnahmen zur gemeinsamen Bearbeitung vornehmen, die zumindest teilweise komplex sowie mittel- bis langfristig angelegt sind. Zudem werden die Betroffenheiten von NID/HID Maßnahmen vielschichtiger sein als im BID (siehe oben). Eine Konkretisierung von Maßnahmen kann zum Teil erst in der Umsetzung vor Ort erfolgen, da spätestens hier eine intensive Beteiligung der betroffenen Bewohner erfolgen sollte, um die Zielgenauigkeit der Maßnahmen zu verbessern und die Effizienz der Investitionen zu erhöhen.

²¹ Während im BID von einer Umsatzsteigerung grundsätzlich alle Beteiligten (Geschäftsinhaber und Eigentümer) profitieren, kann die Verbesserung eines Wohnquartiers gegen das Interesse von Eigentümern sein, die mit minimalem Aufwand maximale Erträge aus ihren Objekten erwirtschaften wollen, da die Kosten steigen und ihre Klientel durch Wohnumfeldverbesserungen abgeschreckt werden könnte.

Aus diesen Gründen ist eine exakte Definition im **Maßnahmen- und Finanzierungskonzept** bei NID/HID ex ante zum Teil nur eingeschränkt möglich. In diesen Fällen können in der Regel nur die Handlungsfelder selbst und die Maßnahmenschwerpunkte bestimmt sowie das erforderliche Budget kalkuliert werden, nicht jedoch alle Details präzise festgelegt werden. Würde eine solche Festlegung zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgen, wäre die Konsequenz, dass eine Beteiligung der Betroffenen im Rahmen der Umsetzungsplanung nicht mehr erfolgen kann. Somit würde z.B. eine Beteiligung der Mieter abgesehen von der Beteiligung im Rahmen der Auslegung nahezu gar nicht vorhanden (siehe hierzu Kapitel 2.5.).

Grundsätzlich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich bei den NID/HID im Sinne einer anbietenden Gesetzgebung um die Ermöglichung aufeinander abgestimmter, privater Investitionen von allen betroffenen Eigentümern handelt. Es wird Gebiete geben, in denen die Anwendung dieses Instrumentes für die gemeinsame Realisierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Gebietes von allen betroffenen privaten Eigentümern einvernehmlich angestrebt wird und ohne Probleme finanziert werden kann. In anderen Gebieten wiederum, insbesondere in den Schwerpunktbereichen der Stadterneuerung und Stadtteilentwicklung (d.h. in Stadtteilen mit Funktionsschwächen und vielfältigen Handlungsbedarfen), kann das Instrument als sinnvolle Ergänzung zu öffentlich finanzierten Maßnahmen dienen. In beiden Fällen geht es nicht – oder nur sehr eingeschränkt – darum, durch eine private Finanzierung von Maßnahmen öffentliche Aufgaben zu privatisieren (siehe hierzu auch Kapitel 3.2.), sondern um die Ermöglichung von Maßnahmen (Dienstleistungen und Sachinvestitionen), die als Qualitätsverbesserung in funktionaler und gestalterischer Hinsicht über die öffentlichen Gestaltungsmöglichkeiten und Leistungen hinausgehen („on top“). Hierdurch kann ein gebietsbezogener „Improvement gain“ ermöglicht werden, also ein Zugewinn für das Zielgebiet und damit auch für die Betroffenen (Eigentümer, Gewerbetreibende, Mieter etc.).

Das Instrument ist grundsätzlich nur eine **Ergänzung des vorhandenen stadtentwicklungspolitischen Instrumentariums** und kein Ersatz für die ausdifferenzierten Instrumente und die Handlungsfelder der Stadtplanung und der Städtebauförderung. In jedem Fall müssen die für die Genehmigung erforderlichen Maßnahmenkonzepte des NID/HID „mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde“²² abgestimmt sein. Durch die Wahrnehmung dieser städtebaulichen Abstimmungspflicht der Kommune kann eine „introvertierte und sozial selektive Entwicklung“²³ des Verbesserungsgebietes bzw. Innovationsbereiches verhindert und der Verschiebung von Problemen aus einem Improvement District in einen anderen Stadtteil vorgebeugt werden.

Bestimmte Stadtteile oder Quartiere werden auch weiterhin durch öffentliche Investitionen bzw. durch Programme wie z.B. die städtebauliche Sanierung, Soziale Stadt oder Stadtumbau stabilisiert und verbessert werden müssen. In diesen Gebieten können NID/HID eine sinnvolle Ergänzung öffentlicher Förderprogramme zur Optimierung der Zielerreichung sein²⁴ oder der Durchführung öffentlicher Programme nachfolgen, um die Verbesserungen zu si-

²² Vgl. BauGB § 171 f.

²³ Vgl. Kersten (2007), S. 125.

²⁴ Ruther-Mehlis und Weber (2006) identifizieren bezüglich einer sinnvollen und abgestimmten Kombination von BID und städtebaulicher Sanierung nach BauGB folgende Vorteile: Verbreiterung der Finanzierungsbasis für Maßnahmen, umfassendere Beteiligung und Aktivierung von Akteuren, breiteres und sich ergänzendes Instrumentarium bei Planung und Umsetzung sowie Vermeidung der Konkardierung von Planungszielen öffentlicher und privater Akteure.

chern bzw. dem erreichten Niveau des Engagements und Kooperationen im Quartier einen institutionellen Rahmen zu geben. Andere Stadtteile benötigen keine öffentlichen Investitionen und Programme, bzw. nur in deutlich geringerem Umfang. Hier können NID/HID Instrumente sein, um abgestimmte private Investitionen zur Gebietsverbesserung zu ermöglichen.

In der Regel werden Maßnahmen eines NID/HID öffentliche Belange, z.B. die städtebauliche Entwicklung, berühren. Sie werden zum Teil auf öffentlichen Flächen umgesetzt und sie werden mit öffentlichen Maßnahmen abgestimmt werden müssen. Deshalb sollte durch eine angemessene Beteiligung der zuständigen **Bezirkverwaltung** eine fachliche **Beratung** und eine frühzeitige **Beteiligung** der zuständigen Behörden erfolgen (siehe hierzu auch die Kapitel 2.5. und 5.4.).

2.5. Anforderungen an die Beteiligung der Akteure

Eine Gegenüberstellung der Akteure und Betroffenen in BID und NID/HID verdeutlicht, dass vor allem die Bewohner des Gebietes unterschiedlich relevant sind:

Akteure und Betroffene	
BID	NID/HID
<ul style="list-style-type: none"> • Haus- und Grundeigentümer, • Einzelhändler, • Dienstleister, • evtl. Gewerbetreibende (z.B. Handwerk), • evtl. Bewohner (in geringem Umfang), • sowie Stadt bzw. Bezirk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Haus- und Grundeigentümer, • Bewohner, • evtl. Einzelhändler, evtl. Gewerbetreibende, evtl. Dienstleister, • evtl. soziale Einrichtungen • sowie Stadt bzw. Bezirk.

Grundsätzlich gilt, dass Betroffene in den Verbesserungsgebieten von NID/HID **divergierende Kompetenzen und Ressourcen sowie unterschiedliche Perspektiven und Problemperzeptionen** haben können, die berücksichtigt werden sollten (z.B. Quartier, Baublock, Straßen und Freiflächen, "Gassi"-Strecke, Spielplatz, Nachbargrundstücke, Parkplatz, Hauszugang, Ausblick etc.). Aufgrund der gegenüber BID-Gebieten bei NID/HID-Gebieten größeren Vielfalt und Reichweite der berührten Lebensbereiche wird vorgeschlagen, gegenüber dem GSED **höhere Anforderungen an die Beteiligung der Betroffenen** zu stellen.

Im Hinblick auf die Beteiligung der Betroffenen wird zwischen der Entstehungs- und Entscheidungsphase und der operativen Umsetzungsphase des NID/HID unterschieden.

Beteiligung in der Entstehungs- und Entscheidungsphase

Folgende **Zielsetzungen und Maßstäbe** sollten für die Beteiligung in der Entstehungs- und Entscheidungsphase eines NID/HID gelten:

- Intensive Kommunikation mit den Eigentümern;
- “Mobilisierung“ möglichst vieler Akteure für das Zielgebiet, die Zusammenarbeit und die Maßnahmen;
- Frühzeitige Information und Beteiligung der Bewohner - und ggf. des Gewerbes – bei der Erarbeitung des Maßnahmenkatalogs im Eigeninteresse des Aufgabenträgers (Modell analog der “Frühzeitigen Bürgerbeteiligung“ nach BauGB);
- Herstellung eines Interessenausgleichs und eines möglichst weitgehenden Einvernehmens der Akteure und Betroffenen.

Grundsätzlich sind für die Beteiligung der Akteure in der Entstehungs- und Entscheidungsphase verschiedene Kombinationen verbindlicher Vorgaben und Möglichkeiten einer offenen Ausgestaltung denkbar.

Das GSED überlässt die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung in der Entstehungs- und Entscheidungsphase bis zum förmlichen Beteiligungsverfahren, das in den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mündet, mit dem die Maßnahmen beginnen können, im Grunde den Akteuren vor Ort, d.h. einem informellen Verfahren. Allerdings kann die Aufsichtsbehörde aufgrund einer recht weit gefassten Ermächtigung (§ 5 (5) GSED) schon die Durchführung der förmlichen Beteiligung der Eigentümer versagen, bzw. sie muss es sogar, wenn durch das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept „öffentliche Belange oder Rechte Dritter“ beeinträchtigt würden. Dies könnte z.B. greifen, wenn der Behörde Hinweise vorliegen, dass das Vorhaben zur Einrichtung eines BID “verdeckt“, d.h. unter Ausschluss potentiell wesentlich Betroffener, vorangetrieben wurde. Grundsätzlich ist die öffentliche Hand dafür verantwortlich, dass öffentliche Interessen und das Allgemeinwohl berücksichtigt, bzw. nicht durch geplante BID oder NID/HID Aktivitäten beeinträchtigt werden.

Eine **angemessene Kommunikation** mit den Betroffenen im Gebiet und die frühzeitige Einbeziehung der relevanten Akteure in der Entwicklungsphase liegen im Interesse der Initiatoren bzw. des zukünftigen Aufgabenträgers. Lösungen müssen im Hinblick auf den Einzelfall entwickelt werden.

Die Initiatoren eines NID/HID werden in aller Regel vor der Einreichung eines Antrages Kontakt entweder mit beratenden Stellen oder der Antragsbehörde aufnehmen, um das Vorgehen zu klären. Spätestens mit der Beantragung der Einrichtung eines NID/HID erhält die Behörde von der Initiative Kenntnis. Sie ist im öffentlichen Interesse und zur Vermeidung der Benachteiligung Dritter gefordert zu prüfen, ob vor dem Hintergrund der beabsichtigten konkreten Maßnahmen **die berührten Interessen und die betroffenen Akteure vor der Durchführung des förmlichen Verfahrens angemessen informiert bzw. beteiligt** wurden oder noch werden sollten. Die beratenden Stellen oder spätestens die Antragsbehörde sind gehalten, den Initiatoren oder dem Aufgabenträger ggf. entsprechende Hinweise zu geben.

In der **förmlichen Beteiligung** sieht das GSED ein positives Mindestquorum von 15 % der beteiligten Eigentümer vor, die mindestens 15 % der einbezogenen privaten Grundstücksflächen repräsentieren müssen. Der BID wird nicht eingerichtet, wenn mehr als ein Drittel der

beteiligten Eigentümer oder privaten Grundstücksflächen widersprechen. Die Anforderung, dass nur 15 % der Beteiligten aktiv zustimmen müssen, fördert die Bereitschaft, die Mühen der Initiierung, Entwicklung und Entscheidungsvorbereitung anzugehen. Gleichzeitig ist durch das Ablehnungsquorum von einem Drittel sicher gestellt, dass Einwände eines wesentlichen Teils der Beteiligten nicht übergangen werden können. Grundsätzlich ist eine Übertragung dieser relativ geringen Anforderung an eine positive Zustimmung unter den Beteiligten auch auf die Einrichtung von NID/HID möglich. Dabei stehen dem Vorteil eines niedrighwelligen Verfahrens allerdings auch Risiken aufgrund der bei NID/HID anderen Akteurskonstellation entgegen: Aus der Betroffenheit der sozialen und kulturellen Lebenswelt ergeben sich eine größere Sensibilität und ggf. Befürchtungen der betroffenen Menschen gegenüber Veränderungen. Dies kann – unabhängig von der jeweiligen Berechtigung – zu Verunsicherung und Einwänden führen. Aufgrund der in NID/HID gegenüber BID potentiell heterogeneren Interessen und Ziele sowie den verschiedenen Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen kann zwischen ihnen ein Interessenausgleich erforderlich sein. Werden bei der Schaffung von NID/HID Verunsicherungen und Einwände nicht wahrgenommen oder Interessen nicht adäquat berücksichtigt, könnten Betroffene in ihrer Lebensgestaltung ernsthaft beeinträchtigt werden. Gleichzeitig ist hinsichtlich einer stärkeren Beteiligung der Betroffenen zu berücksichtigen, dass die beteiligten Eigentümer von den NID/HID-Maßnahmen nur dann wirtschaftlich profitieren, wenn ihre (gegenwärtigen oder zukünftigen) Mieter die Maßnahmen auch "honorieren" und dadurch der Wert der Immobilien steigt.

Sollen solche Risiken verringert, bzw. die Entscheidungen unanfechtbar legitimiert werden, könnte – quasi als Gegenmodell – eine aktive Zustimmung von 50 % der Beteiligten gefordert werden. Dies wäre zweifellos eine starke Basis für die vorgesehene Verbesserung von Quartieren, aber eine sehr hohe Hürde für die Einrichtung von Verbesserungsgebieten. Bei einer Zustimmung von 50 % könnte außerdem sogar überlegt werden, auf das Negativ-Quorum von einem Drittel zu verzichten, denn "Mehrheit ist Mehrheit". Dies würde allerdings den mit dem Negativ-Quorum intendierten "Minderheitenschutz", bzw. den impliziten Verständigungs- und Konsens-Ansatz von BID wie NID/HID aufheben.

In der Abwägung der vielfältigen Aspekte, die bei der Beteiligung in der Entscheidungsphase zu berücksichtigen sind, schlagen die Gutachter vor, aufgrund der größeren lebensweltlichen Betroffenheit, den potentiell heterogeneren Interessen und Zielen, der unterschiedlichen Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten der Betroffenen sowie den höheren Anforderungen an den Interessenausgleich eine erforderliche höhere positive Zustimmung als im GSED vorzusehen. Unter Berücksichtigung der von der Behörde zu überprüfenden frühzeitigen Beteiligung sollte die **aktive Zustimmung mindestens ein Drittel der Eigentümer der beteiligten Wohnungen** umfassen und das **Negativ-Quorum des GSED** übernommen werden. Damit wären die Anforderungen an die Zustimmung quantitativ in gleicher Weise ausgeformt wie das Negativ-Quorum.

Bei der erforderlichen Zustimmung oder Ablehnung zur Einrichtung eines NID/HID, über das vorgesehene Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie den Aufgabenträger für die

Durchführung haben **nur die Eigentümer Stimmrecht**.²⁵ Die Gewichtung der Stimmen der Eigentümer sollte dabei nach Wohneinheiten bemessen werden (siehe hierzu Kapitel 4.2.).

Beteiligung in der Umsetzungsphase

Aufgrund der mit der Einrichtung von NID/HID angestrebten Veränderungen im privaten Lebensumfeld der Betroffenen, deren unterschiedlichen Perspektiven und Interessen sowie Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten, die einen Interessenausgleich erfordern, sowie der zum Teil erst nach Einrichtung des NID/HID zu erarbeitenden Konkretisierung von Maßnahmen, erscheint es sinnvoll, im Falle **umfangreicher, mittelfristig angelegter oder komplexer Maßnahmen** bzw. Maßnahmenpakete die Arbeit des Aufgabenträgers durch Vertreter der wesentlichen Akteure der Quartiersentwicklung kontinuierlich zu begleiten. In einem solchen Fall sollte der Aufgabenträger im städtebaulichen Vertrag verpflichtet werden, eine Lenkungsgruppe einzurichten, die die Konkretisierung und Umsetzung der jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftspläne des Aufgabenträgers laufend unterstützt und kontrolliert.

In der **gebietsbezogenen Lenkungsgruppe**²⁶ sollten in jedem Falle die Eigentümer vertreten sein, wobei ggf. unterschiedliche Strukturen (z.B. Wohnungsgesellschaften, Einzeleigentümer, WEG-Eigentümer) berücksichtigt werden sollten. Sind in dem Gebiet in erheblichem Umfang Mietwohnungen vorhanden und die Belange von Mietern durch die vorgesehenen Maßnahmen erheblich berührt, sollten auch Vertreter der Wohnungsmieter in der Lenkungsgruppe mitwirken. Gleiches gilt (bei NID) für Vertreter der Gewerbetreibenden. Sind die vorgesehenen Maßnahmen so umfangreich und komplex, dass verschiedene private Akteure in der Lenkungsgruppe vertreten sein sollten, ist auch eine Beteiligung des Bezirksamtes (ohne Stimmrecht) sinnvoll. Da es um Maßnahmen geht, die von privaten Akteuren finanziert und getragen werden, insbesondere den Eigentümern, sollten diese in jedem Fall den Vorsitz inne haben und die Mehrheit in der Lenkungsgruppe stellen.

Ob eine Lenkungsgruppe eingerichtet wird, sowie ihre genaue Größe und die Art der Zusammensetzung sollten im städtebaulichen Vertrag durch die Vertragsbehörde festgelegt werden. Durch die Lenkungsgruppe wird eine kontinuierliche Beteiligung der Gebietsakteure an den Maßnahmen des NID/HID sichergestellt. In der Lenkungsgruppe berichtet der Aufgabenträger, der die Geschäfte führt, über die **Konkretisierung und Umsetzung der Maßnahmen- und Wirtschaftsplanung** einschließlich der weiteren **Beteiligung im Gebiet**. Entscheidungen von grundlegender Bedeutung bedürfen der mehrheitlichen Zustimmung durch die Lenkungsgruppe. Kann keine Einigung zwischen Aufgabenträger und Lenkungsgruppe erzielt werden, kann die Aufsichtsbehörde angerufen werden, die abschließend entscheidet. Sie kann den Aufgabenträger ebenso verpflichten wie einzelne Mitglieder der Lenkungsgruppe. Die Aufsichtsbehörde erhält alle Protokolle der Sitzungen der Lenkungsgruppe zur

²⁵ Eine ggf. mögliche Dominanz von einem großen Einzeleigentümer bei den Quoren muss unterbunden werden, bzw. von der Aufsichtsbehörde entsprechend kontrolliert werden.

²⁶ Vgl. hierzu das ähnlich strukturierte Board of Directors nach dem BID-Modell in New York City. Auch hier sind neben der Eigentümermehrheit Akteure aus der zuständigen öffentlichen Verwaltung, der gebietsansässigen Wohnbevölkerung und der Gewerbetreibenden sowie sogar Vertreter der Politik in diesem Aufsichtsgremium als stimmberechtigte Mitglieder vertreten. Siehe hierzu z.B. Wiezorek (2004). Ebenfalls diesbezüglich zu beachten ist der "Standortausschuss", den das Bremer Landesgesetz für BID vorschlägt: § 3 (4) Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren.

Kenntnis und genehmigt die jährlich zu erstellenden Maßnahmen- und Wirtschaftspläne (siehe hierzu auch die Kapitel 5.3 und 5.4.).

Mit der Konstituierung einer Lenkungsgruppe mit Beratungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen wird der Grundgedanke der **“Initiative aus dem Gebiet“** ebenso verankert wie – durch Beteiligung des Bezirkes in der Lenkungsgruppe und die fachbehördliche Aufsicht über das Verfahren – die Philosophie einer **“Public Private Partnership“**.

Regulierung der Beteiligung nach Bedarf

Die Beteiligung der Gebietsakteure sollte jeweils aus dem Bedarf abgeleitet werden, der sich aus

- dem Grad der möglichen ex ante-Definition der vorgesehenen Maßnahmen,
- der vor diesem Hintergrund möglichen Beteiligung der relevanten Interessen und Akteure im Vorfeld eines NID/HID-Einrichtungsverfahrens,
- dem Volumen, der Komplexität und den zeitlichen Abläufe bei der Realisierung der Maßnahmen sowie
- der Vielfalt der betroffenen Akteure und Interessen, die ggf. einen Interessenausgleich erfordert,

ergibt.

Es ist nicht möglich, die je Gebiet und Problemkonstellation in dieser Hinsicht denkbaren Fallkonstellationen durchzuspielen. Es ist aber auch nicht erforderlich, denn die jeweilige Konstellation in einem NID/HID-Projekt ist für die Behörden, die über reichhaltige Erfahrungen in der Stadtentwicklung und Stadterneuerung verfügen, unter Einbeziehung verschiedener Dienststellen und ggf. durch gezielte Recherchen schnell zu erfassen und zu bewerten. In einem konkreten NID/HID-Projekt erfahren die Behörden i.d.R. frühzeitig von einer Initiative bzw. werden beratend tätig. Spätestens mit der Beantragung der Einrichtung eines NID/HID erhält die Behörde von der Initiative Kenntnis, kann den Sachverhalt prüfen und den im jeweiligen Fall angemessenen Bedarf an Beteiligung erkennen.

In der Hamburger Praxis werden, je nach Umfang und Komplexität der Maßnahmen, im Vorfeld der Einrichtung und begleitend zur Umsetzung von BID jeweils Beteiligungsgremien geschaffen, die nach Zusammensetzung, Tagungshäufigkeit und Formalisierungsgrad den hier vorgeschlagenen Beratungs- und Beteiligungsformen sehr nahe kommen. Allerdings haben diese einen rein informellen Charakter oder werden nur privatrechtlich zwischen Aufgabenträger und Eigentümern vereinbart. Aufgrund der ausschließlich wirtschaftlichen Zielsetzungen und relativ homogenen Interessen zwischen den Eigentümern, Mietern und den Kunden bzw. Bürgern erscheint diese im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Vorgaben ausgesprochen schlanke und pragmatische Beteiligung angemessen. Greifen die Maßnahmen nicht so wie erwartet, bzw. Umsatz- und Mietpreiserwartungen treffen nicht ein, sind “nur“ wirtschaftliche Belange berührt.

Im Falle von NID/HID mit ihrer lebensweltlichen Dimension, potentiell komplexeren Konstellationen und Anforderungen an einen Interessenausgleich, die im öffentlichen Interesse angemessen berücksichtigt werden müssen, erscheinen diese ausschließlich informellen bzw. privatrechtlichen Ansätze als nicht ausreichend. Es liegt in der Natur von informellen und pragmatischen Ansätzen, dass sie einen situativen und vor allem selektiven Charakter haben. Ob der im Einzelfall absehbar erforderliche Interessenausgleich in einem Gebiet bei der Konkretisierung und Umsetzung ggf. angemessen erfolgt, kann auf diesem Wege nicht gesichert werden. Auch ist nicht zu übersehen, ob alle der in einem Gebiet vorhandenen Eigentümer an einem, den öffentlich-rechtlichen Vertrag ergänzenden, privatrechtlichen Vertrag zwischen Eigentümern und Aufgabenträger beteiligt sind und welche Absprachen oder Nebenabsprachen dort zwischen wem vereinbart sind. Vor diesem Hintergrund sollten die Behörden im Vorfeld eines NID/HID-Einrichtungsverfahrens nicht nur ggf. darauf hinwirken, dass eine angemessene frühzeitige Information und Beteiligung stattfindet, sondern auch explizit die Option eröffnet werden, dass der Aufgabenträger im öffentlich-rechtlichen Vertrag nach dem Ermessen der Vertragsbehörde verpflichtet werden kann, eine Lenkungsgruppe in einer bestimmten Zusammensetzung einzurichten.

2.6. Abschlussbemerkung

Die grundlegende Idee sowie der Ansatz des Hamburger BID-Konzepts und des hier vorgeschlagenen Modells für NID/HID sind identisch. Ziel ist es, die Initiative aus den Quartieren heraus zu stärken, um Verbesserungen, z.B. zusätzliche Einrichtungen, besondere Ausstattungen oder neue Aktivitäten, möglich zu machen, die über den Standard bzw. die Möglichkeiten der öffentlichen Hand hinaus gehen. Staatliche Instrumente werden bei BID wie auch bei NID/HID eingesetzt, um eine wirksame Selbstorganisation insbesondere der Eigentümer zu unterstützen und ggf. "Trittbrettfahrer" einzubeziehen. Ebenso ist mit der Einsetzung eines Aufgabenträgers eine effektive Form der Umsetzung gefunden, die auch für Wohngebiete und gemischt genutzte Gebiete empfohlen wird.

Allerdings können sich die Handlungsfelder, die Handlungsfähigkeit der Betroffenen, das Spektrum der Interessenlagen und voraussichtlich auch das Maß, in dem vor Beschlussfassung die beabsichtigten Maßnahmen konkret ausgearbeitet werden können, erheblich zwischen BID und den potentiell komplexeren Konstellationen von NID/HID unterscheiden. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, ein höheres Maß an aktiver Zustimmung der betroffenen Eigentümer sowie optional eine prozessbegleitende Beteiligung der Akteure im Gebiet an der Konkretisierung und Umsetzung von Maßnahmen vorzusehen. Damit wird den im Vergleich zu den BID komplexeren Aufgabenstellungen von NID/HID durch höhere Anforderungen an die Verfahren der Einrichtung und der Durchführung entsprochen.

Hieran wird deutlich, dass mit nur einer gesetzlichen Grundlage für das neue Instrument der City Improvement Districts nicht alle unterschiedlichen Gebietstypen angemessen berücksichtigt werden können („One size doesn't fit all“), sondern bei der Übertragung des BID-Konzeptes auf andere Gebiete entsprechende Modifikationen erforderlich sind. Ebenso erforderlich sind optionale Anpassungsmöglichkeiten je nach Komplexität der spezifischen Akteursstruktur vor Ort sowie abhängig von den geplanten Maßnahmen.

3. Abgrenzung des Instruments und Überlagerung mit anderen Aufgaben

In diesem Kapitel geht es um die konkreten Fragestellungen aus dem Leistungskatalog der auftraggebenden BSU für die Begleitforschung zur Abgrenzung von NID und HID untereinander, zur Abgrenzung der NID/HID-fähigen Maßnahmen von den Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge sowie um die Möglichkeiten eines Nebeneinander von mehreren NID oder HID im selben Gebiet. Zum besseren Verständnis werden die genauen Fragestellungen der BSU unter den Kapitelüberschriften jeweils einleitend zitiert (kursiv).

3.1. Abgrenzung von NID und HID

Welche Abgrenzung wird zwischen HID und NID (hinsichtlich Definition, Struktur und Zwecksbestimmung) vorgeschlagen?

Neighbourhood Improvement District (NID)

Ein **NID** ist eine Kooperation von Eigentümern, die sich auf **Quartiere mit einer Nutzungsmischung** bezieht, d.h. auf **Gebiete mit dem Charakter von Mischgebieten oder Besonderen Wohngebieten** (BauNVO), und dessen Maßnahmenkonzept **quartiersbezogene Maßnahmen zur Stärkung und Entwicklung des Gebietes** umfasst (z.B. Imageverbesserung, Verbesserung der verkehrlichen Erschließung oder Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Raums, einschließlich entsprechender Pflegekonzepte).

Betroffene Eigentümer im NID können **Eigentümer von Grundstücken mit Wohn-, Gewerbe und Mischnutzungen** sein – betroffene Nutzer können sowohl **Wohnungsmieter als auch Gewerbetreibende, Einzelhändler oder Betreiber von anderen privaten oder öffentlichen Infrastruktureinrichtungen** sein.

Housing Improvement District (HID)

Ein **HID** ist eine Kooperation von Eigentümern, die sich auf **Wohngebiete** bezieht, also Gebiete, die **ausschließlich oder ganz überwiegend Wohnnutzungen** umfassen (BauNVO: Reine und Allgemeine Wohngebiete), und dessen Maßnahmenkonzept sich auf **wohnungsbezogene Maßnahmen** bezieht (z.B. Aufwertungsmaßnahmen im direkten Wohnumfeld - d.h. Grün- und Freiflächen, Wegeverbindungen, Spielplätze, Erschließungsanlagen - oder ein gemeinsames Wohnstandortmarketing der Eigentümer).

Betroffene Eigentümer im HID sind **ausschließlich Wohnungseigentümer** – betroffene Nutzer sind **ausschließlich Wohnungsmieter**²⁷. Natürlich kann es auch im HID vereinzelte gewerbliche Nutzungen geben oder Einzelhandelsgeschäfte zur Nahversorgung. Diese gewerblichen Nutzer sind jedoch eindeutig nachrangig und können ggf. ausgeklammert werden.

Zur **Abgrenzung** zwischen NID und HID kann demzufolge auch die Gebietstypologie der BauNVO als Orientierung herangezogen werden (siehe auch Kapitel 4.1.).

²⁷ Wohnungseigentümer und Wohnungsnutzer können selbstverständlich auch identisch sein, wenn es sich um selbstgenutztes Wohneigentum handelt.

Beim **Spektrum** der möglichen Gebiete gibt es keine Einschränkungen, es umfasst alle städtischen Wohnquartiere, d.h. es reicht von Villengebieten und Einfamilienhausgebieten über Geschosswohnungsquartiere z.B. sowohl der Gründerzeit als auch der 1950er und 1960er Jahre bis hin zu Großsiedlungen und Schwerpunkten des sozialen Wohnungsbaus. Ebenso ist das Instrument maßstabsunabhängig anwendbar von einem kleinen Bereich bis zu einem ganzen Quartier.

Hinsichtlich ihrer **Organisation** unterscheiden sich NID und HID vor allem **bezogen auf die Beteiligung der Nutzer** des Verbesserungsgebietes. Hier müssen unterschiedliche Angebote gemacht werden, da es sich beim HID um die Gruppe der Wohnungsmieter handelt und beim NID um die Gruppe der Wohnungsmieter, Gewerbetreibenden, Einzelhändler etc. Wie in Kapitel 2.5. dargestellt, ist jedoch stets im Einzelfall über die spezifischen Strategien und Instrumente der Beteiligung zu entscheiden.

Eine weitere Möglichkeit der Differenzierung der verschiedenen Typen von City Improvement Districts bezieht sich auf die **Zielgruppen** der geplanten Maßnahmen. Das bedeutet, eine Unterscheidung nach eher eigentümergelevanten Maßnahmen (z.B. Marketing, Vermietung, Beschaffung) und eher mieterrelevanten Maßnahmen (z.B. gemeinsame Serviceangebote, Schaffung oder Umgestaltung von Gemeinschaftseinrichtungen, Umgestaltung von Flächen). Bei den mieterrelevanten Maßnahmen kann zudem noch zwischen Maßnahmen für die Bestandsmieter und Maßnahmen zur Anziehung von neuen Mietern unterschieden werden. Diese unterschiedlichen Maßnahmetypen lassen jedoch keine Differenzierung nach BID, NID oder HID zu, da in allen Gebieten die genannten Maßnahmen möglich sind, selbstverständlich auch in Kombination.

Grundsätzlich lassen sich die Improvement Districts auch nach **Art und Komplexität der Maßnahmen** differenzieren. Hierbei reicht das mögliche Spektrum von klar umrissenen, zeitlich begrenzten baulich-investiven Einzelmaßnahmen bis zu weitergehenden und dauerhaften Aufgaben des gemeinsamen Managements und Marketings. Auch diese Differenzierung ist allerdings nicht vom jeweiligen Gebietstyp bzw. dessen Nutzung abhängig, sondern von den Zielsetzungen und dem Maßnahmenprogramm der Eigentümer.

3.2. Abgrenzung von Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge und NID-Maßnahmen

Abgrenzung zwischen den Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge und den Maßnahmen in einem NID/HID Gebiet

In der Regel werden NID/HID Leistungen erbringen, die sie in die Nähe der Aufgaben der Daseinsvorsorge rücken, die üblicherweise von Dienststellen der FHH oder städtischen Unternehmen erbracht werden. Zu denken wäre beispielsweise an Leistungen aus den folgenden Bereichen:²⁸

- a. Unterhaltung und Reinigung öffentlicher Wege (§§ 12 f., 28 HmbWegeG)
- b. Unterhaltung und Sicherung von Wegen, Plätzen und Einrichtungen in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen (§ 2 I Gesetz über Grün- und Erholungsanlagen)
- c. kulturelle Angelegenheiten (z.B. Bücherei etc.)

²⁸ Aufzählung bei Gern (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage.

- d. soziale Angelegenheiten (z.B. Jugend-/Altenclub)
- e. Sportanlagen.

Die unter a. und b. genannten Maßnahmen spielen beispielsweise bei den Überlegungen zur Gründung eines HID in Steilshoop eine zentrale Rolle.

Inwieweit bei der Untersuchung der Abgrenzung von Aufgaben der Daseinsvorsorge einerseits und Maßnahmen von NID/HID andererseits die Unterscheidung zwischen **Pflichtaufgaben** und **freiwilligen Aufgaben** im Kontext der besonderen „kommunalen“ Struktur der FHH verhängt, ist fraglich. Zu den (kommunalen) Pflichtaufgaben zählen in erster Linie solche Aufgaben, deren Erfüllung gesetzlich vorgeschrieben ist. Ein Großteil der Pflichtaufgaben werden damit in Flächenbundesländern von außen, vor allem durch Landesgesetze an die Gemeinden herangetragen. In Hamburg stehen hingegen diese landesrechtlich begründeten Pflichtaufgaben zur Disposition der Bürgerschaft. Soweit sich eine Pflicht zur Wahrnehmung also nicht aus dem Bundesrecht (einfache Gesetze und GG) ergibt, lässt sich die herkömmliche Unterteilung in Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben nur sehr beschränkt anwenden. Andererseits finden sich Aufgaben, die in Hamburg durch formelle Gesetze geregelt sind, was normalerweise auf eine Pflichtaufgabe hinweist, deren (freiwillige) Wahrnehmung andernorts lediglich durch kommunales Satzungsrecht ausgestaltet wird.²⁹

Bei der Abgrenzung von Aufgaben der Daseinsvorsorge und Maßnahmen des NID/HID kann es zu unterschiedlichen Konstellationen kommen. Häufig wird einer der Zwecke der Gründung eines NID/HID der Wunsch sein, zusätzlich zu Leistungen, die die FHH erbringt, weitergehende Leistungen zu erhalten („**on top**“). Bei diesen Aufgaben (bspw. zusätzliche Wegereinigung über die allgemein geltenden Standards hinaus) eines NID/HID besteht kein Konkurrenzverhältnis zu den Leistungen, die die FHH im Rahmen der Daseinsvorsorge erbringt. Allerdings wird es in vielen Fällen sinnvoll sein, die Aufgabenerfüllung durch die FHH und die Zusatzleistungen des NID/HID zu **kombinieren** (Vereinigung der Standard-Wegereinigung und der zusätzlichen Wegereinigung in einer Hand). Soweit diese zusätzlichen Leistungen durch die FHH oder städtische Betriebe im Auftrag des NID/HID erbracht werden, ergeben sich ebenfalls keine Probleme hinsichtlich der Konkurrenz mit Maßnahmen der Daseinsvorsorge.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn der NID/HID die normalerweise von der FHH erbrachten Leistungen mit übernimmt. Damit stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen **Privatisierung**. Eine Verpflichtung der FHH, Aufgaben der Daseinsvorsorge mit eigenen Einrichtungen nachzukommen, ist ohne spezielle gesetzliche Regelung nur in Ausnahmefällen, anzunehmen.³⁰ Eine solche, die Privatisierung und damit die Übertragung auf einen NID/HID ausschließende gesetzliche Regelung könnte jedoch der § 28 I hmbWegeG darstellen. Hiernach werden „die öffentlichen Wege (...) von der Stadtreinigung Hamburg (Stadtreinigung) (...) oder von der Trägerin der Wegebaulast gereinigt“. Die Regelung verweist ihrerseits auf das Stadtreinigungsgesetz (hmbSRG). § 2 II Nr. 1 hmbSRG wiederum sieht vor, dass der Stadtreinigung unter anderem die „Reinigung der öffentlichen Wege (...),

²⁹ Nach einer Einteilung bei Gern, a.a.O.: Rn. 233 f., wären etwa die oben unter b. – f. genannten Aufgaben in der Regel freiwillige Aufgaben. Die in b. genannte Unterhaltung von Grün- und Erholungsanlagen ist in Hamburg jedoch gesetzlich geregelt.

³⁰ Rüfner (2006): Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Isensee / Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage: § 80, Rn. 48.

die Räumung und das Streuen bei Schnee- und Eisglätte nach § 28 des Hamburgischen Wegegesetzes“ obliegt. Eine **vollständige Übertragung der Wegereinigung** auf ein NID/HID ohne Anpassung oder Ergänzung dieser Regelung dürfte somit gesetzlich ausgeschlossen sein. Weiterhin qualifiziert § 2 II hmbWegeG die Wegereinigung als hoheitliche Aufgabe, worin ebenfalls eine Privatisierungsgrenze gesehen wird.³¹ Dies alles schließt allerdings eine Einbindung des NID/HID in die Reinigung der öffentlichen Wegeflächen nicht von vornherein aus. Zum einen kann sich die FHH auch zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben der Hilfe Privater bedienen.³² Zum anderen sieht § 2 VI hmbSRG vor, dass „die Stadtreinigung (...) sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen und weitere Unternehmen gründen oder sich an fremden Unternehmen beteiligen“ kann, was auch die **Beauftragung eines Aufgabenträgers** im Rahmen eines NID/HID einschließt. Dieses Beispiel zeigt, dass die Frage nach dem Vorliegen einer Privatisierungssperre oder der möglichen Reichweite einer Privatisierung, jeweils mit Blick auf die konkrete Maßnahme zu prüfen ist.

Soweit eine Privatisierung vorgenommen werden soll, erscheint eine **Regelung in einem NID/HID-Gesetz** im Regelfall nicht nötig, da in jedem Fall der Privatisierung eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zugrunde liegen würde bzw. eine Ermächtigung durch die Errichtungsverordnung des NID/HID. Eine Prüfung sollte demgemäß auf dieser Ebene im jeweiligen **Einzelfall** erfolgen. Die Regelung in einem NID/HID-Gesetz würde jedoch dann sinnvoll sein, wenn für bestimmte Aufgaben vor vornherein Ausnahmen von allgemeinen gesetzlichen Regelungen vorgesehen werden sollen. So wäre es natürlich denkbar – allerdings nicht notwendigerweise zweckmäßig –, in dem Gesetz eine Ausnahme von den geschilderten Grundsätzen hinsichtlich der Straßenreinigung vorzusehen.

Soweit eine Privatisierung vorgenommen werden soll, sind unterschiedliche Grade der Privatisierung zu unterscheiden. Eine materielle oder Aufgabenprivatisierung, bei der die öffentliche Aufgabe auf einen Privaten übertragen wird, dürfte bei NID/HID schon wegen derer begrenzter Lebensdauer und räumlichen Ausdehnung auszuschließen sein. Auch bei einer Erfüllung einer Aufgabe durch den NID/HID bleibt die Aufgabe ihrer Natur nach also öffentlich. Die bestehende Letztverantwortung der FHH für die Erfüllung der Aufgabe wird nicht aufgegeben.

Damit kommt vor allem die Form der sogenannten **funktionalen Privatisierung** in Betracht. Diese bietet sich insbesondere auch dann an, wenn es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt, die einer vollständigen Privatisierung entzogen ist. Auch hier lassen sich verschiedene Konstellationen unterscheiden. Denkbar ist, dass der NID/HID die jeweilige Aufgabe – jedenfalls den bislang von der FHH erbrachten Teil – gemäß den Weisungen der jeweiligen Dienststelle erbringt. Damit wird NID/HID als privater Erfüllungsgehilfe der FHH tätig. Größere Probleme können entstehen, wenn sich die FHH weitergehend aus der Aufgabe zurückzieht und jedenfalls der NID/HID die Leistung im Wesentlichen in eigener Verantwortung erbringt, ohne dass die FHH unmittelbar Einfluss nehmen könnte. Hier ist jedenfalls durch Vertragsgestaltung zu gewährleisten, dass die Belange des Gemeinwohls gewahrt werden.³³ Denkbar erscheint es auch, die Struktur des NID/HID so auszugestalten, dass dieses Ziel erreicht wird.

³¹ Rüfner, a.a.O., Rn. 49.

³² Vgl. Rüfner, a.a.O., Rn. 50.

³³ Seewald (2006): Kommunalrecht. In: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Auflage: Rn. 308.

Zusammenfassend lässt sich demgemäß festhalten:

- Die Erbringung von Leistung **“on top“** durch den NID/HID schafft vor allem Koordinierungsbedarf, ist ansonsten aber unproblematisch. Die **“on top“-Lösung** lässt bestehende Aufgabenzuweisungen unberührt und dürfte damit am leichtesten zu realisieren sein. Sie lässt allerdings mögliche Synergieeffekte ungenutzt.
- Eine **vollständige Übertragung** von Aufgaben auf den NID/HID könnte demgegenüber solche **Synergieeffekte** nutzen. Sie wirft jedoch eine Reihe von **Fragen** auf:
 - Für keine der derzeit diskutierten möglichen Aufgaben von NID/HID dürfte ein **absolutes** aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen abzuleitendes **Privatisierungsverbot** bestehen. Grundsätzlich sollten sich also alle diskutierten Aufgaben auch auf ein NID/HID übertragen lassen.
 - Bei jeder zu übernehmenden Aufgabe ist zu überprüfen, in welcher Weise diese derzeit wahrgenommen wird und auf welcher **gesetzlichen Grundlage** der derzeitige Aufgabenträger **“operiert“**.
 - Erlaubt der gesetzliche Rahmen eine Übertragung auf private Dritte, kann von einer **Neugestaltung der formell-gesetzlichen Lage** Abstand genommen werden. Ansonsten sollte eine Öffnung des Gesetzes zugunsten von NID/HID erwogen werden.
 - Die Entscheidung des **“Ob“** und des **“Wie“** der Übertragung der Aufgabe auf einen Aufgabenträger des NID/HID (und damit ihrer Privatisierung) ist jeweils im **Einzelfall** bezogen auf die konkrete Aufgabe entweder in der zugrundeliegenden Rechtsverordnung oder dem mit dem Aufgabenträger abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag zu konkretisieren.
 - Soweit die FHH in anderen Teilen des Stadtgebietes die betreffende Leistung der Daseinsvorsorge noch erbringt, stellen sich Probleme der **Gleichbehandlung** und der rechtsstaatlichen Bindung, wenn sie die Aufgabe auf den NID/HID **“überbürdet“**.³⁴ Ein Rückzug aus der Aufgabe ist demgemäß nur sehr beschränkt oder im Rahmen einer Kompensation möglich.

³⁴ So bezüglich der rechtsstaatlichen Bindung Kersten (2007), S. 126 für die Straßenreinigung.

3.3. Nebeneinander von mehreren NID oder HID im gleichen Gebiet

Können mehrere HIDs/NIDs nebeneinander im gleichen Gebiet bestehen (sachlich und räumlich)?

Grundsätzlich spricht aus gutachterlicher Sicht nichts gegen ein mögliches Nebeneinander von mehreren NID oder HID im gleichen Gebiet. Es stellt sich jedoch die Frage nach der Sinnhaftigkeit und nach der Abgrenzung bzw. auch der möglichen Überschneidung der Gebiete (siehe hierzu auch Kapitel 4.1.).

Eine zentrale Frage ist hierbei die nach den **Begünstigten der geplanten Maßnahmen** des NID/HID. Wenn diese in einem Gebiet eindeutig zu unterscheiden sind, dann ist ein solches Nebeneinander bzw. eine Überlagerung denkbar oder ggf. sogar erforderlich. So ist ein großräumiger NID mit den Zielen der Imageverbesserung und des Standortmarketings denkbar, von dem alle Eigentümer im Gebiet profitieren. Hierin enthalten sein kann ein kleinräumiger HID mit dem Ziel der Aufwertung einer konkreten Fläche, z.B. einem gemeinsamen Innenhof, wovon nur die Eigentümer der direkt angrenzenden Grundstücke profitieren.

Denkbar ist auch ein **Nebeneinander von Programmgebieten** der Städtebauförderung oder der Hamburger Landesprogramme zur Stadtteilentwicklung **und einem City Improvement District** im selben Gebiet (z.B. ein BID oder HID in einem Teilbereich eines Sanierungs- oder Stadtumbaugebietes). Hiervon ist sogar eine Effizienzsteigerung der Maßnahmen sowie der öffentlichen und privaten Investitionen im Sinne einer nachhaltigen Stärkung des Zielgebietes zu erwarten. Durch eine zeitgleiche Anwendung des etablierten Instrumentariums und der hier diskutierten neuen Instrumente könnten durch Bündelung der Mittel und Aktivitäten Synergien entstehen und genutzt werden.³⁵ Gleichzeitig erscheint die Einrichtung eines NID/HID in einem Sanierungsgebiet jedoch als unwahrscheinlich, da hier die Eigentümerstrukturen in der Regel so sind, dass eine Eigeninitiative und ein entsprechendes finanzielles Engagement nicht zu erwarten sind, bzw. kaum ohne externe Intervention erfolgen. Eben aus diesen Gründen ist ein Gebiet ja sanierungsbedürftig und bedarf der öffentlichen Intervention. Ebenso wäre eine "doppelte" finanzielle Belastung der Grundeigentümer bei einer parallelen Durchführung von Sanierung und NID/HID problematisch (Ausgleichsbeitrag für die Sanierung und Beitrag für NID/HID), zumal sich die wertsteigernden Effekte beider Instrumente schwer voneinander unterscheiden lassen.

Sinnvoller erscheint die Einrichtung eines Improvement Districts im Anschluss an eines der o.g. Programmgebiete. Hierdurch könnte beispielsweise die Initiativphase für ein solches Verbesserungsgebiet noch im Rahmen der öffentlichen Förderung unterstützt werden. Ebenso könnte das erforderliche Management der im Rahmen des öffentlichen Programms geschaffenen Ergebnisse von einem BID, NID oder HID übernommen werden – z.B. die Reinigung und Pflege von Flächen, der Unterhalt und Betrieb von Serviceangeboten, die Durchführung von Marketing- und Imageaktionen. Hierdurch könnte die Nachhaltigkeit der Resultate gesichert werden.

³⁵ Vgl. hierzu Fußnote 24.

3.4. Zusammenfassung

Neighbourhood und Housing Improvement Districts lassen sich relativ eindeutig nach der Funktion der Verbesserungsgebiete sowie der Charakteristik der beteiligten Eigentümer und der betroffenen Mieter/Nutzer unterscheiden. Zur **Abgrenzung** kann die Typologie der BauNVO herangezogen werden (NID = Mischgebiete und Besondere Wohngebiete / HID = Reine und Allgemeine Wohngebiete). NID und HID unterscheiden sich in der Konsequenz auch hinsichtlich der erforderlichen Beteiligungsangebote für die verschiedenen Betroffenen. Bezüglich des Spektrums der möglichen Gebiete gibt es keine Einschränkungen hinsichtlich der Größe der Gebiete (von der Einzelfläche bis zum Quartier) oder der Art der Wohnquartiere (vom Villenviertel bis zur Großsiedlung). Auch eine Differenzierung nach Art und Komplexität der Maßnahmen sowie nach den Zielgruppen der Maßnahmen ist möglich.

Eine Delegation öffentlicher **Pflichtaufgaben** an ein NID/HID kann, wenn überhaupt, nur für klar begrenzte Aufgaben, einen begrenzten Zeitraum und ein begrenztes Gebiet erfolgen. Grundsätzlich muss dabei ein Ausgleich zwischen Gemeinwohlinteressen und Unternehmensentscheidungen sichergestellt werden. Wünschenswert ist eine Kombination öffentlicher Vorhaben (Standard-Maßnahme) mit privaten Investitionen ("on top" Version). Gleichzeitig muss eine Ungleichbehandlung von verschiedenen städtischen Gebieten hinsichtlich der öffentlichen Aufgabenerfüllung verhindert werden.

Ein **Nebeneinander von NID oder HID** im selben Gebiet ist grundsätzlich vorstellbar, allerdings muss hierzu eine klare Abgrenzung der Begünstigten möglich sein. Denkbar ist darüber hinaus ein Nebeneinander von Programmgebieten der Städtebauförderung oder der Hamburger Landesprogramme zur Stadtteilentwicklung und einem BID, NID oder HID im selben Gebiet. Eine solche zeitgleiche Anwendung der Instrumente ist jedoch eher nicht zu erwarten. Sinnvoller erscheint daher die Einrichtung im Anschluss an ein öffentliches Förderprogramm. Hierdurch wäre eine deutliche Verbesserung der Nachhaltigkeit der geschaffenen Resultate zu erwarten, z.B. durch Übernahme der Übernahme von dauerhaften Managementaufgaben durch dein NID/HID.

4. Gebietsfestlegung und Bemessungsmaßstäbe

Im Folgenden geht es um die Fragestellungen der BSU hinsichtlich der Anforderungen an die Gebietsfestlegung und -abgrenzung von NID/HID sowie die Festlegung der Abstimmungsmodalitäten und der Bemessungsmaßstäbe.

4.1. Anforderungen an die Gebietsfestlegung und -abgrenzung

Gibt es Anforderungen für die Gebietsfestlegung? Sollten Maßstäbe für die Abgrenzung des Gebietes in das Gesetz aufgenommen werden? Wenn ja, wie könnten diese formuliert werden? Haben Gebietsspezifika Folgen für ein HID / NID?

Improvement Districts nach dem hier diskutierten Modell sind grundsätzlich ein maßstabsunabhängiger Ansatz. Das Spektrum der möglichen Gebiete reicht von einer einzelnen Fläche bis zu einem gesamten Quartier.

Die genaue räumliche Abgrenzung des Gebietes ist von besonderer Relevanz, da sich hieraus die verpflichtende Abgabenzahlung der betroffenen Eigentümer ableitet. Die Gebietsfestlegung muss daher **sachlich eindeutig begründet** werden und darf **nicht willkürlich** erfolgen.

Grundsätzlich müssen alle erforderlichen Eigentümer und Grundstücke für die angemessene Zielerreichung einbezogen werden, gleichzeitig sollten die Gebiete aber nicht zu groß geschnitten werden, um eine effektive Durchführung der Maßnahmen zu gewährleisten. Eine eher kleinräumige Abgrenzung erleichtert zudem die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen sowie die Umsetzung und Effektivität der beschlossenen Maßnahmen.³⁶

Bei der Abgrenzung müssen sowohl die **Handlungsräume** (Bereiche gemeinsamer Probleme oder Aufgaben) berücksichtigt als auch **alle potentiellen Begünstigten** oder Profiteure der geplanten Maßnahmen einbezogen werden, um nach Möglichkeit "win-win-Situationen" zu schaffen. Hierbei ist also zu klären, wer von den Maßnahmen profitiert, bzw. hierdurch begünstigt wird. Zur Herstellung von weitgehender Interessenidentität ist es erforderlich, **möglichst homogene Ziel- bzw. Nutzergruppen** bei der Gebietsabgrenzung einzubeziehen. Auch ggf. bereits vorhandene Kooperationsbeziehungen zwischen Eigentümern bzw. Akteuren im Gebiet sollten bei der Abgrenzung berücksichtigt werden, da diese bei der Umsetzung eines NID/HID von Nutzen sein können. In Einzelfällen können einzelne Grundstücke bzw. Eigentümer auch aus dem Gebiet "herausgeschnitten" werden, wenn z.B. ihre Nutzung ganz eindeutig von der dominierenden Nutzung des Gebietes abweicht.

Folgende **Kriterien für die Gebietsfestlegung und -abgrenzung** von NID/HID kommen grundsätzlich in Frage (siehe Übersicht) – es handelt sich hierbei nicht um eine abschließende und verbindliche Liste, d.h. es müssen nicht alle Kriterien erfüllt werden. Vielmehr sind die Kriterien im Sinne sachlicher Erwägungen von der Aufsichtsbehörde bei der Antragstellung auf Einrichtung eines NID/HID zu prüfen bzw. zu berücksichtigen:

³⁶ Vgl. hierzu auch die Begründung zum Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften des Landes NRW, S. 4.

Kriterien für die Gebietsfestlegung und -abgrenzung	
Städtebauliche bzw. siedlungsstrukturelle Zusammenhänge	z.B. Zusammenhängende Siedlungsstruktur, zusammenhängende Großform
Räumliche Zusammenhänge	z.B. Verbindungen, Erreichbarkeit, Barrieren
Funktionale Zusammenhänge inkl. Nutzungstypologie nach BauNVO	z.B. Wohngebiet, Gewerbegebiet, Mietwohnungsbau, Einfamilienhäuser
Wahrnehmungszusammenhänge	z.B. Stadtteil, Quartier, Nachbarschaft ("Erkennbarkeit" der Adresse)
Förder- und Investitionszusammenhänge	Gebiete der Städtebauförderung oder der privaten Investitionen
Handlungszusammenhänge	Gebiete gemeinsamer Probleme / Aufgaben / Herausforderungen (Handlungsräume)
Homogene "Betroffenengruppen" (unterscheidbar von anderen Gruppen)	z.B. Wohnungsgesellschaften, Einzelne private Wohnungseigentümer (EFH, DH, RH), Wohnungsmieter
Begünstigte von Maßnahmen (abgrenzbar von Nicht-Begünstigten)	z.B. direkte Anrainer an einen umzugestaltenden Freiraum, Einzugsbereich eines Stadtteilzentrums
Komplexität des Akteursspektrums	Kreis der betroffenen Akteure, insbesondere der Eigentümer, sollte überschaubar sein
Kooperationserfahrungen / Organisationsgrad im Gebiet	Gibt es bereits etablierte Formen der Zusammenarbeit - zumindest von einzelnen Akteuren – als Anknüpfungspunkt?

Eine ausschließliche Orientierung an den **Gebietstypen der BauNVO** ist für die räumliche Abgrenzung von Gebieten nur eingeschränkt sinnvoll, sondern eher für die Definition des spezifischen Typus von Improvement District geeignet (siehe Kapitel 3.1.). Denn es ist u.a. durchaus zu erwarten, dass nicht die Gesamtausdehnung eines reinen oder allgemeinen Wohngebietes als HID festgelegt wird, sondern nur ein Teilbereich davon.

Eine **Mindestgröße** für ein Entwicklungsgebiet sollte im Gesetz nicht festgelegt werden. Es gilt aber die grundsätzliche Orientierung an Überschaubarkeit und relativ engen räumlichen Grenzen.

Eine zu starre Festlegung der Maßstäbe sollte im Gesetz nicht erfolgen, um **Flexibilität für die Aushandlungsprozesse** vor Ort zu gewährleisten sowie bedarfsgerecht auf die gebiets-spezifische Situation zu reagieren.

Empfehlenswert wäre als Grundlage für die Gebietsfestlegung – und vor allem für die vom NID/HID zu erarbeitende Entwicklungskonzeption (Maßnahmenkonzept) – ein **übergeordne-**

ter städtischer Rahmenplan (gesamtstädtisch oder auf Bezirksebene) für geeignete Gebiete aus Sicht der Stadt sowie die Festlegung übergeordneter planerischer und stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen. Ein solcher Plan könnte auch als Grundlage für die erforderliche städtebauliche Abstimmungspflicht des NID/HID-Antrages durch die Kommune genutzt werden, bzw. bereits bei der Maßnahmenplanung der Akteure im Gebiet entsprechend berücksichtigt werden.

4.2. Umgang mit Wohneigentum nach Wohneigentumsgesetz

Wie sollte hinsichtlich des Quorums und des Bemessungsmaßstabes für die Abgabe mit Wohnungseigentum nach dem Wohneigentumsgesetz (WEG) verfahren werden?

Als genereller Maßstab für die Gewichtung der Stimmen bei der Abstimmung über die Einrichtung als auch für die Bemessung der Abgabe für das NID/HID wird die Anzahl der Wohneinheiten des betroffenen Eigentümers unabhängig von der Wohnungsgröße empfohlen. Das bedeutet, dass Eigentümer **je Wohneinheit eine Stimme** abgeben können, bzw. die Eigentümerstimmen nach Anzahl der jeweiligen Wohneinheiten gewichtet werden. Die zu zahlende **Abgabe** errechnet sich **nach Anzahl der Wohneinheiten**. Hierfür muss entsprechend ein Abgabesatz pro Wohneinheit berechnet und in der Verordnung festgelegt werden. Eine mögliche Majorisierung durch einzelne Großeigentümer in einem Gebiet bei den Quoren muss selbstverständlich ausgeschlossen, bzw. von der Aufsichtsbehörde entsprechend kontrolliert werden.³⁷

Mit diesem Maßstab wird darauf reagiert, dass NID/HID große Einflüsse auf die Lebenswelt der betroffenen Wohnbevölkerung haben können (siehe hierzu Kapitel 2.3.). Zielgruppe der mieterrelevanten Maßnahmen sind vor allem die privaten Haushalte, die im Gebiet wohnen. Daher sollte die Wohnung als Lebensraum der Betroffenen sowohl die Grundlage der Eigentümerstimmen als auch Basis für die Bemessung der Abgabe sein.

Gleichzeitig wird mit einem solchen Verfahren auf die Regelungen der Willensbildung und die Entscheidungsmodalitäten bei **Wohnungseigentum nach dem Wohneigentumsgesetz (WEG)**³⁸ reagiert, denn eine nach WEG erforderliche einstimmige Entscheidung einer Eigentümergemeinschaft über ein NID/HID dürfte nur schwer zu erreichen sein.³⁹ Ebenso werden die zu erwartenden **Unterschiede der Eigentumsverhältnisse** angemessen berücksichtigt. Das Spektrum wird hier vom selbstnutzenden Wohnungseigentümer über die privaten Hauseigentümer bis zu Wohnungsgesellschaften mit großen Beständen reichen. Eine Orientierung an den Grundstücken wie beim GSED würde diese potentiellen Unterschiede nicht ausreichend berücksichtigen.

³⁷ Siehe hierzu auch Fußnote 25.

³⁸ Auch wenn durch die Novelle des WEG, die Anfang 2007 in Kraft getreten ist, die Regelungen der Willensbildung modifiziert und die erforderlichen Mehrheiten verändert wurden, bleiben die Abstimmungsmodalitäten für Wohnungseigentum nach WEG kompliziert.

³⁹ Ein Verfahren, das aus Sicht der Gutachter nicht in Frage kommt, ist im schleswig-holsteinischen PACT-Gesetz (Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen vom 13. Juli 2006) festgeschrieben: Hier können Grundeigentümer sowie Erbbauberechtigte je Grundstück, Gewerbetreibende je Betrieb nur eine Stimme abgeben. Diese Regelung bedeutet, dass Teileigentümer nur gemeinsam gegen das Projekt votieren können. Die Ablehnung einzelner Teileigentümer wird bei Enthaltung anderer nicht berücksichtigt. Eine solche Regelung wird für das hier diskutierte Modell der NID/HID als nicht angemessen erachtet.

Für die Umsetzung dieser Modalitäten ist es erforderlich, dass die für die Genehmigung verantwortliche Behörde die Anzahl der Wohneinheiten aller im Gebiet betroffenen Eigentümer kennt, denn nur so können die Stimmen entsprechend gewichtet und die Abgaben berechnet werden.

Alternativ zu dem hier vorgeschlagenen Modell kann auch das für das von der Fachbehörde BSU der FHH für das GSED festgelegte Verfahren für Wohnteileigentum gewählt werden.⁴⁰

4.3. Zusammenfassung

Für die **Gebietsabgrenzung** gilt, dass alle für die angemessene Zielerreichung erforderlichen Eigentümer und Grundstücke einbezogen werden müssen. Das bedeutet, es sollten sowohl die Handlungsräume im Gebiet als auch die Begünstigten der Maßnahmen einbezogen werden. Die vorgelegte Liste von möglichen Kriterien für die Gebietsabgrenzung sollte im Rahmen der Prüfung eines NID/HID-Antrages von der Aufsichtsbehörde berücksichtigt werden. Dabei reicht das Spektrum der möglichen Gebiete von einer einzelnen Fläche bis zu einem gesamten Quartier.

Als genereller **Maßstab für die Gewichtung der Stimmen** bei der Abstimmung als auch für die **Bemessung der Abgabe** für das NID/HID wird, anders als im GSED, die Anzahl der Wohneinheiten des betroffenen Eigentümers unabhängig von der Wohnungsgröße empfohlen. Hierdurch wird u.a. eine spezifische Regelung für Wohnungseigentum nach dem Wohneigentumsgesetz entbehrlich. Da die Zielgruppe der NID/HID-Maßnahmen vor allem die privaten Haushalte sind, die im Gebiet wohnen, sollte die Wohnung als Lebensraum der Betroffenen Basis für diese Gewichtung der Eigentümerstimmen und die Bemessung der Abgabe sein. Eine mögliche Majorisierung durch einzelne Großeigentümer im Gebiet muss selbstverständlich ausgeschlossen werden.

⁴⁰ Vgl. das "Merkblatt Wohnen" der BSU für die BID-Projekte: „Besteht Teil- oder Miteigentum, ist jeder Teil- / Miteigentümer vorbehaltlich anderer Absprachen in der Eigentümergemeinschaft frei, ob und wie er sich äußert. Bezogen auf die Flächenanteile wird seine Stimme mit seinem Anteil am Gemeinschaftsgrundstück gewogen. Bezogen auf die Anzahl der Grundstücke zählen Stimmen von Miteigentümern dann als Widerspruch, wenn die Inhaber von mehr als der Hälfte der Miteigentumsanteile des Grundstücks widersprochen haben. Dies gilt sowohl für das Antrags- als auch das Widerspruchsquorum.“ Stand März 2007.

5. Organisationsstruktur und Verfahren

5.1. Anforderungen an den Aufgabenträger

Gibt es an einen Aufgabenträger andere Anforderungen als beim klassischen BID?

Aus Sicht der Gutachter ist der **Aufgabenträger von zentraler Bedeutung für das gesamte NID/HID-Verfahren** – d.h. von der Initiative über die Antragstellung hin zur Umsetzung und später zur Abwicklung. Die Überzeugungskraft, die Akzeptanz und die Professionalität des Aufgabenträgers sind sowohl ausschlaggebend für das Zustandekommen eines NID/HID als auch für die Qualität der Ergebnisse. Der Träger fungiert dabei als Schnittstelle zwischen Eigentümern und Betroffenen im Stadtteil sowie zu den Dienststellen und Beauftragten der Stadt.

Grundsätzlich ist bezüglich des Aufgabenträgers zwischen dem **Verfahrens- bzw. Prozessmanagement** (Schnittstellenfunktion, Moderation und Koordination) sowie dem **Vollzug des operativen Geschäfts**, d.h. der Maßnahmendurchführung zu unterscheiden. Im Hamburger BID-Modell nach dem GSED wird der Aufgabenträger ausschließlich als Vollzugsorgan gesehen und weniger als Moderator im intermediären Bereich für die Entwicklung der Kooperationsstruktur der City Improvement Districts (siehe hierzu Kapitel 2.1.). Offen bleibt dabei die Frage, wer für das erforderliche Prozessmanagement verantwortlich ist. Hierfür bietet sich aus Sicht der Gutachter ein entsprechend qualifizierter Aufgabenträger an. Denkbar ist auch eine Aufgabenteilung in Tätigkeiten während der Initiativphase (Prozessmanagement) und Aktivitäten im Rahmen der Umsetzung (Vollzug).⁴¹ Ein hierfür erforderlicher Trägerwechsel im Laufe des Prozesses könnte jedoch zu Reibungsverlusten führen. Eher ist hier die Beauftragung von Dritten für die Durchführung von Maßnahmen durch den Aufgabenträger zu empfehlen.

Ein Aufgabenträger kann von sich aus in einem Gebiet initiativ werden und versuchen, Unterstützung der Eigentümer einzuwerben. Oder er kann von einem bzw. mehreren Eigentümern (möglichst frühzeitig) damit beauftragt werden, ein Konzept zu erarbeiten, Unterstützung bei den anderen Eigentümern einzuwerben und die Aussicht auf Genehmigung des NID/HID bei der Behörde zu prüfen. Dies kann ggf. auf Basis eines Grund- und Erfolgshonors erfolgen. Etwaige von einzelnen Eigentümern ausgelegte Kosten könnten bei Zustandekommen des NID/HID – analog dem GSED – nachträglich aus dem gemeinsamen Budget aller Eigentümer erstattet werden.

Nach der Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlage ist ebenfalls vorstellbar, im Rahmen einer Modellprojektförderung die Initiativphase von ersten NID/HID-Projekten zu fördern, in dem z.B. die Koordinations- und Managementkosten des Entstehungsprozesses

⁴¹ Vgl. hierzu auch das Modell im Entwurf für ein Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften in NRW (ISGG NRW): Die Beauftragung eines Aufgabenträgers ist hier nicht verpflichtend, da die ISG eine eigene Rechtspersönlichkeit haben müssen, z.B. Verein, Genossenschaft oder GmbH. Der Gesetzentwurf empfiehlt jedoch die Beauftragung eines Aufgabenträgers insbesondere für die professionelle Begleitung im Rahmen der Konzeptentwicklung sowie die Beauftragung von Dritten für die Durchführung z.B. baulicher Gestaltungsmaßnahmen. Begründung zum ISGG, S. 7. Quelle: http://www.mbv.nrw.de/Presse/Pressemitteilungen/Archiv_2007/ISG-Gesetz-20-06-07/index.php

bezuschusst werden.⁴² Auch eine zu schaffende stadtweite Agentur für City Improvement Districts könnte Initiativen vor Ort z.B. durch professionelle Moderationsangebote organisatorisch unterstützen (zur Idee der Agentur siehe auch Kapitel 5.2). Auch eine organisatorische Unterstützung von NID/HID-Initiativen durch Verbände der Wohnungswirtschaft ist vorstellbar, bis hin zu einer Anschubfinanzierung oder einem Know-how-Transfer.

Ebenfalls denkbar ist, dass im Rahmen von öffentlichen geförderten Stadtteilentwicklungsprozessen (z.B. Sanierungsverfahren, Stadtumbau, Soziale Stadt oder Aktive Stadtteilentwicklung) organisatorische und konzeptionelle Grundlagen für ein NID/HID bis zur Antragsstellung geschaffen werden, um nach Abschluss des Förderprogramms z.B. das Management von Ergebnissen des Entwicklungsprozesses zu übernehmen. Somit könnte das Prozessmanagement der Initiativphase noch im Rahmen der öffentlichen Programmförderung finanziert werden.

Die Variante, den Aufgabenträger erst zu beauftragen, wenn bereits alle Entscheidungen feststehen und es nur noch um die reine Umsetzung geht, ist denkbar, wenn es nur um die Realisierung von "einfachen" Maßnahmen geht. Eine solche späte Einbindung ist allerdings eher unwahrscheinlich, da der Entstehungsprozess eines NID/HID relativ komplex ist und kaum ohne professionelle Unterstützung von den Eigentümern allein erfolgreich durchgeführt werden kann. Auch die bisherigen Erfahrungen der Hamburger BID-Initiativen sowie das Modellprojekt HID Steilshoop (siehe hierzu Kapitel 1.4) zeigen deutlich, wie wichtig ein Prozessmanagement in der Initiativphase der Projekte ist.

Das potentielle **Aufgabenspektrum** des Trägers im NID/HID reicht von der Durchführung von Maßnahmen bis zu Funktionen, die grundsätzlich vergleichbar mit den Aufgaben im Quartiersmanagement bzw. der Sanierungsträgerschaft in den klassischen Programmgebieten der Stadterneuerung bzw. Stadtteilentwicklung sind (siehe oben). Allerdings ist beim NID/HID die genaue Ausgestaltung abhängig von den Zielsetzungen und dem spezifischen Maßnahmenprogramm. Entsprechend sollte sich die Auswahl des Aufgabenträgers an der spezifischen Art und Komplexität der geplanten Maßnahmen orientieren. Dieses Spektrum kann von einer konkreten kleineren Bau- oder Umgestaltungsmaßnahme bis zu komplexeren Entwicklungsvorhaben reichen. Dabei gilt, je tiefer der durch ein NID/HID geplante Eingriff, desto notwendiger ist ein intermediärer Träger. Entsprechend differenziert und unterschiedlich sind die Anforderungen an den Träger je nach Aufgabenstellung bzw. Maßnahmenprogramm.

Das erforderliche **Qualifikationsprofil** für einen Aufgabenträger umfasst, abhängig von den jeweiligen Zielsetzungen und Handlungsfeldern, potentiell ebenfalls ein breites Spektrum: Stadtplanung bzw. Stadtteilentwicklung, Freiraumplanung, Prozessorganisation und -steuerung, Moderation, Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, Finanzierung und Abrechnung bis hin zur Durchführung von baulichen Maßnahmen.

Aufgrund der besonderen Betroffenheit (Gestaltung des Lebensumfeldes) und der geringen prozessbezogenen Kompetenzen der Akteure vor Ort (insbesondere der Wohnungsmieter) sollte der Aufgabenträger insbesondere Qualifikationen bezüglich **Moderation und Beteiligung** aufweisen, um eine weitgehende Integration von potentiell heterogenen Interessenla-

⁴² Vgl. hierzu auch die Förderung für "bids-to-come" in London durch das "London BIDs Programme" (<http://www.londonbids.info>) sowie die organisatorische und ggf. auch finanzielle Unterstützung von BID in New York City durch das "NYC Department for Small Business Services" (<http://www.nyc.gov/html/sbs/html/home/home.shtml>).

gen im Sinne eines Interessenausgleichs zu erreichen. Gleichzeitig ist ein besonderes Verständnis bzw. Kenntnis der Strukturen und der Logik der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie der behördlichen Verwaltungsstrukturen erforderlich, um effektiv zu arbeiten. Planerischer, konzeptioneller und umsetzungsbezogener Sachverstand sind selbstverständlich unerlässlich für diese Aufgabe, z.B. für die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes bzw. des Maßnahmenkataloges.

Für diese zentrale Aufgabe im NID/HID ist die **Auswahl und Beauftragung** von geeigneten Büros (z.B. Stadtplanung, Freiraumplanung, PR/Öffentlichkeitsarbeit) genauso möglich wie von Einzelpersonen. Auch die Gründung einer Entwicklungs- oder Trägergesellschaft für das betroffene Quartier durch die Eigentümer zum Zweck der Durchführung der Maßnahmen, kann bei besonders großen Herausforderungen sinnvoll sein.⁴³ Der organisatorische Mehraufwand für die Gründung einer solchen Gesellschaft lohnt sich jedoch nur bei entsprechend komplexen Aufgabenstellungen und einer längeren Laufzeit des NID/HID.

Grundsätzlich halten die Gutachter eine angemessene **Verankerung vor Ort** für erforderlich, d.h. der Aufgabenträger sollte entweder aus dem Gebiet kommen, im Gebiet bereits aktiv sein oder nach der Beauftragung ein Vor-Ort-Büro für den Zeitraum der Maßnahmendurchführung einrichten. Hierdurch würden Ansprechbarkeit, transparente Kommunikation und laufende Informationsvermittlung gewährleistet.

Der Aufgabenträger ist (für die Eigentümer) stellvertretender Vertragspartner der Stadt auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Nach dem GSED agiert der Aufgabenträger im Rahmen seines Auftrages autonom. Diese Autonomie kann allerdings durch die Eigentümer eingeschränkt werden, z.B. durch einen gesonderten privat-rechtlichen Vertrag zwischen Eigentümern und dem Aufgabenträger. So ist in der Hamburger Praxis der BID der Träger den finanzierenden Eigentümern – bzw. hier der für die NID/HID vorgeschlagenen Lenkungsgruppe – sowie dem Kontroll- und Aufsichtsgremium (siehe hierzu Kapitel 5.2.) gegenüber verantwortlich. Grundsätzlich sollte der Aufgabenträger von allen Akteuren akzeptiert werden, d.h. von den auftraggebenden Eigentümern, von den betroffenen Bewohnern und ggf. Gewerbetreibenden vor Ort sowie von den städtischen Akteuren.

5.2. Kontroll- und Aufsichtsgremium

Welches Kontroll- und Aufsichtsgremium wird anstelle der Handelskammer empfohlen oder sollte diese beibehalten werden?

Da es bei den NID/HID nicht um die Entwicklung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren sondern von Wohngebieten und/oder Mischgebieten geht, ist die Handelskammer mit ihrer primär auf wirtschaftliche Fragen fokussierten Perspektive für die Funktion als Kontroll- und Aufsichtsgremium weniger geeignet.

⁴³ Vgl. hierzu auch den Entwurf für das ISGG in NRW, der die Schaffung einer "Rechtspersönlichkeit" für die Eigentümerzusammenschlüsse verpflichtend vorsieht, z.B. Verein, Genossenschaft oder GmbH.

Aus Sicht der Gutachter ist für NID/HID folgende Variante besonders empfehlenswert:

- **Kontrolle** der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Aufgabenträgers und **Aufsicht** über das Verfahren durch eine **fachbehördliche Stelle** (BSU), die gleichzeitig auch die erforderliche inhaltliche Kontrolle der Konzepte ausüben kann; sowie
- **Marketing und Unterstützung** im Rahmen der Entstehungs- und Entscheidungsphase durch die **Einrichtung einer stadtweiten Agentur für NID/HID** – bzw. für alle City Improvement Districts. Eine solche Agentur könnte bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (analog der Agentur für Baugenossenschaften) oder im Auftrag der Fachbehörde extern mit weiteren Kooperationspartnern eingerichtet werden.

Die Aufsicht durch die BSU sollte folgende **Aufgaben und Funktionen** übernehmen:

- Prüfung, ob das Maßnahmenkonzept öffentliche Belange berücksichtigt und mit den städtebaulichen Zielen abgestimmt ist;
- Prüfung, ob der Aufgabenträger den gesetzlichen Anforderungen entspricht;
- Überwachung der laufenden Arbeit durch Prüfung der jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftspläne;
- Ansprechpartner für den Aufgabenträger und ggf. die Lenkungsgruppe während der Entwicklungs- und Umsetzungsphase;
- Widerspruchsinstanz, die bei Konflikten zwischen Lenkungsgruppe und Aufgabenträger angerufen werden kann und dann entscheidet;
- ggf. Übernahme der Funktionen des Aufgabenträgers bei Abberufung desselben.

Eine optimale Struktur für die Beratung und das Marketing für das Instrument wäre die Schaffung einer stadtweiten **Agentur für City Improvement Districts** (d.h. BID, HID, NID). Ähnlich wie die erfolgreiche Agentur für Baugemeinschaften könnte sie die Information und Unterstützung von Initiativen und Interessenten übernehmen. Ebenso vorstellbar ist, dass die Agentur eine organisatorische und ggf. sogar finanzielle Unterstützung der Initiativphasen von Projekten leisten könnte.⁴⁴

Wenn von diesem Modell der fachbehördlichen Aufsicht abgewichen und der Aufwand der Gründung einer eigenen Agentur für City Improvement Districts vermieden werden soll, kann die Behörde die Kontrolle und Aufsicht von NID/HID-Aufgabenträgern auch in die mittelbare Verwaltung, z.B. auf die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK) übertragen. Die WK ist eine Anstalt öffentlichen Rechts im Eigentum der FHH. Die Anstalt unterstützt den Senat bei der Struktur- und Wirtschaftspolitik, der Sozialpolitik und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁴⁵ Auf Grundlage von § 3(2) des Gesetzes über die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt⁴⁶ können die hier diskutierten Aufgaben der WK übertragen werden.

⁴⁴ Analog dem Modell des "Department for Small Business Services" in NYC. Vgl. Fußnote 42.

⁴⁵ Zu den Aufgaben und Funktionen der WK siehe ausführlich: Gesetz über die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt, u.a. unter <http://www.wk-hamburg.de>

⁴⁶ § 3 (2): „Die Anstalt kann im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg weitere Aufgaben wahrnehmen, sofern diese den Grundsätzen und Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft für die Geschäftstätigkeit eines Förderinstitutes nicht widersprechen; die Konkretisierung erfolgt im Einzelfall bei der Beauftragung der Anstalt.“

5.3. Beteiligungsverfahren⁴⁷

Sind gegenüber dem GSED speziellere Verfahren zur Grundeigentümer- und Mieterbeteiligung notwendig, z.B. Planning for real? Und wenn ja, welche?

Aufgrund der lebensweltlichen Dimension bei einer potentiell größeren Heterogenität der Interessenlagen, der zu erwartenden größeren Unterschiede zwischen den einzelnen NID/HID-Gebieten sowie dem breiten Spektrum der unterschiedlichen Möglichkeiten einer ex ante-Definition und der Fristigkeit denkbarer Maßnahmen wird vorgeschlagen, ein Spektrum von Beteiligungsformen einzusetzen, bzw. den Initiatoren und Antragstellern zu empfehlen oder ggf. den Aufgabenträgern auch verbindlich vorzugeben. Es sollte im Einzelfall dem Ermessen der Antrags- bzw. Vertragsbehörde überlassen bleiben, welche Beteiligungsform abhängig von den o.g. Rahmenbedingungen jeweils erforderlich ist – i.S. einer Regulierung der Beteiligung nach Bedarf.

Da sich die Beteiligungsangebote nach den jeweiligen Phasen des Prozesses (Entstehungs- und Entscheidungsphase, Umsetzungsphase, Abwicklung) sowie den Zielgruppen unterscheiden, müssen sie entsprechend spezifisch ausgeformt und angewendet werden.

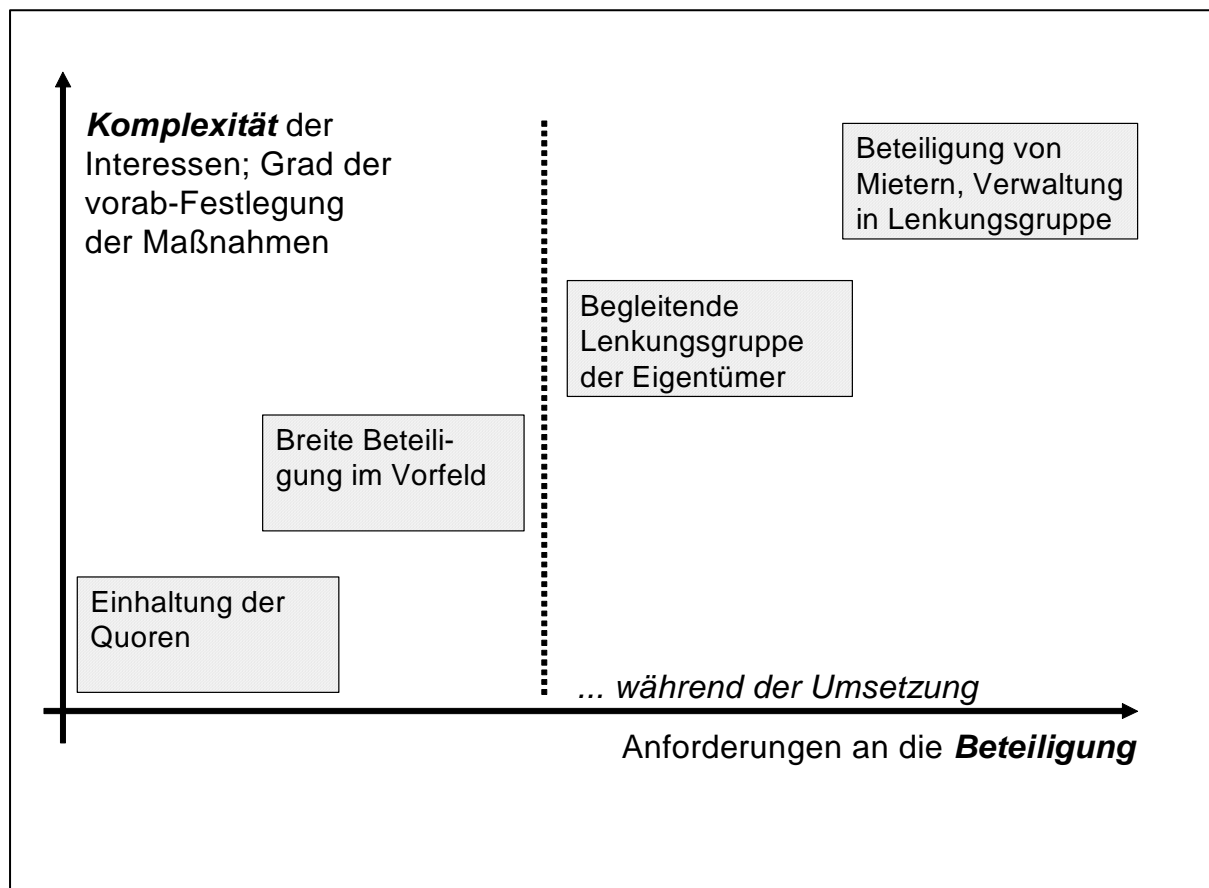
Die intensive Beteiligung der Eigentümer muss frühzeitig in der Entstehungs- und Entscheidungsphase beginnen, z.B. in Form von informierenden Einzelgesprächen und anschließenden Gesprächsrunden, um möglichst viele Eigentümer von der NID/HID-Initiative zu überzeugen und zur aktiven Zustimmung und Mitwirkung zu motivieren. In dieser Phase ist ebenfalls die Erarbeitung eines abgestimmten Maßnahmenprogramms von zentraler Bedeutung. Sofern Belange von Mietern erheblich berührt sind, sollten auch sie in geeigneter Weise einbezogen werden, z.B. in Form einer Informations- und Diskussionsveranstaltung. Klaus Selle weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Bewohner im Quartier genauso wie die Grundstückseigentümer und Investoren jeweils nur ihre spezifischen Einzelinteressen vertreten. Vor diesem Hintergrund sei das vorrangige Ziel eines frühzeitigen Diskussionsprozesses, „die verschiedenen Partikularinteressen und die vielfältigen (nicht selten kontroversen) öffentlichen Belange“ zusammenzuführen und abzuwägen.⁴⁸

In der Umsetzungsphase sollte eine kontinuierliche Beteiligung mindestens der Eigentümer über eine zu bildende Lenkungsgruppe erfolgen, in welcher der Aufgabenträger regelmäßig über die Planungen und den Stand der Umsetzungen informieren muss. Aufgaben der Lenkungsgruppe sind Kontrolle, Information, Beratung und Abstimmung. Ob eine solche Lenkungsgruppe erforderlich ist und wer ggf. in dieser vertreten sein muss, sollte die Behörde im Einzelfall bei Einrichtung eines NID/HID entscheiden.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch die ausführlichen Aussagen in Kapitel 2.5.

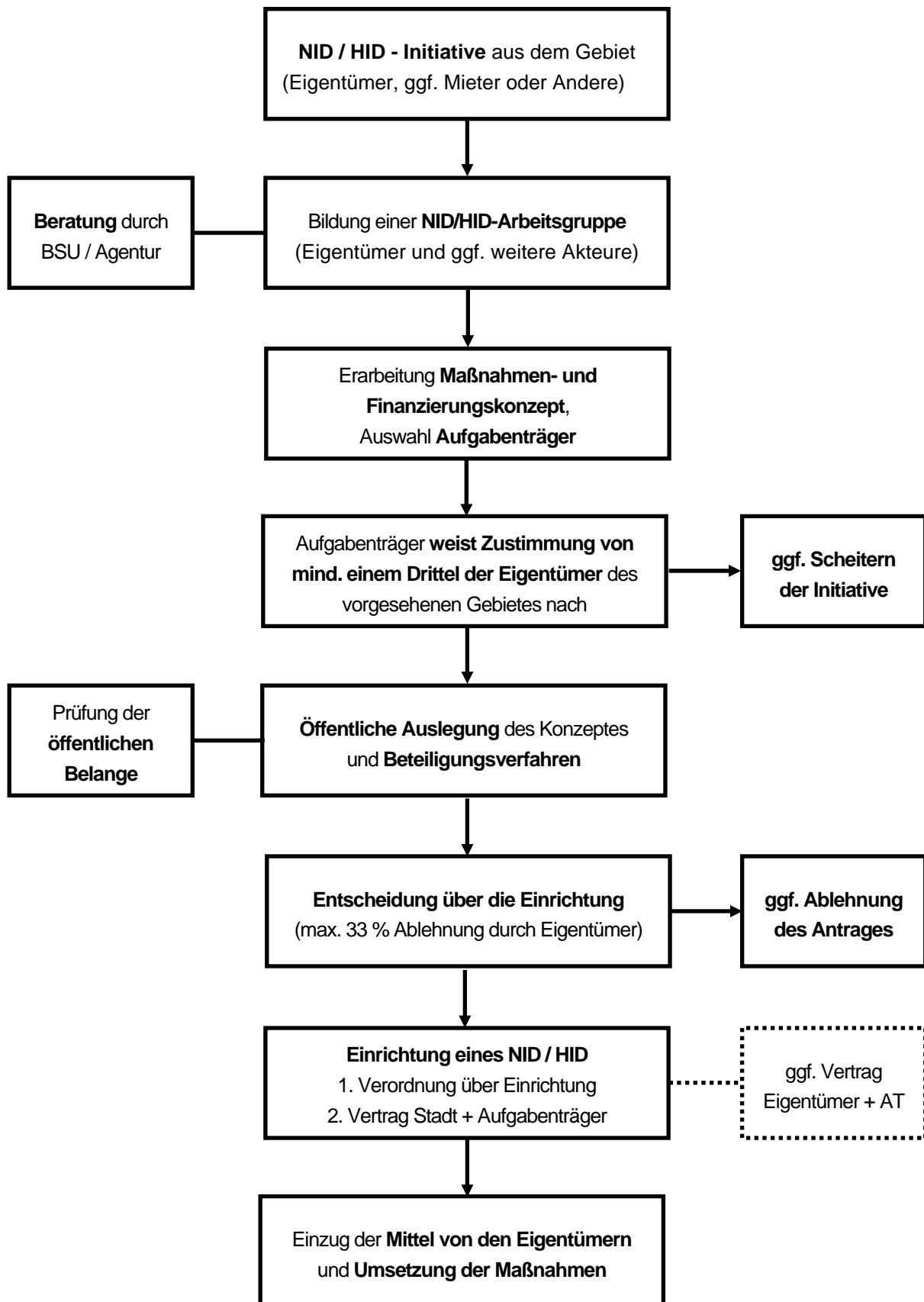
⁴⁸ Selle (2006): S. 237.

Das Spektrum der Beteiligungsformen ist nachfolgend grafisch dargestellt. Mit der Komplexität des Interessenausgleichs oder dem möglichen Grad der vorab-Festlegung von Maßnahmen in einem Gebiet (Senkrechte) wächst der Bedarf an Beteiligung über die Mindestquoren im Antragsverfahren hinaus (Waagerechte).



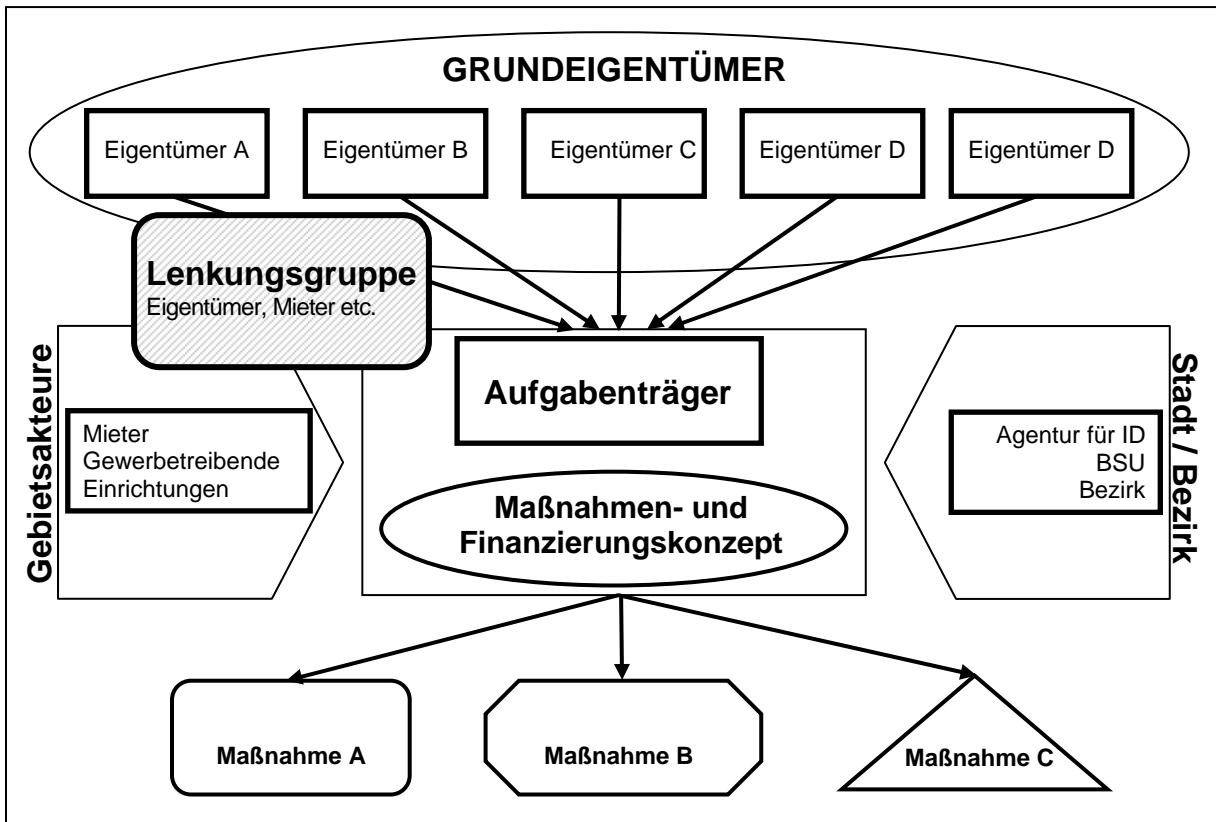
Quelle: Eigene Darstellung

5.4. Schaubild für den Ablauf einer NID/HID-Entstehungs- und Entscheidungsphase



Quelle: Eigene Darstellung

5.5. Übersicht über die beteiligten Akteure im NID/HID-Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung

5.6. Zusammenfassung

Bezüglich des **Aufgabenträgers** ist zwischen dem erforderlichen Verfahrens- und Prozessmanagement sowie dem Vollzug des operativen Geschäfts, d.h. der Maßnahmendurchführung zu unterscheiden. Je komplexer die durch einen NID/HID geplanten Maßnahmen, desto notwendiger ist ein intermediärer Träger von Beginn des Prozesses an. Als Schnittstelle zwischen Eigentümern und Betroffenen im Stadtteil sowie den Vertretern der Stadt kann der Träger bereits den Entstehungsprozess optimieren und so eine tragfähige Grundlage für die Umsetzung schaffen. Der Aufgabenträger muss für diese Funktionen – neben den fachlichen Kompetenzen aus den Bereichen Planung und Projektmanagement – auch große Fähigkeiten bezüglich Kommunikation und Beteiligung mitbringen, um sich als Mittler zwischen den Interessensphären zu etablieren. In der Umsetzung ist der Aufgabenträger für das operative Geschäft verantwortlich. Der Träger muss dabei ggf. eine ausreichende Beteiligung sicherstellen. Für die Durchführung von Maßnahmen kann der Aufgabenträger auch entsprechend qualifizierte Dritte beauftragen. Die Geschäftsführung des Trägers unterliegt der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde, die ggf. ergänzt wird durch eine Lenkungsgruppe im Gebiet.

Die **Aufsicht** über den Aufgabenträger und die Durchführung des Verfahrens sollte institutionell bei der Stadt verankert sein, um den Einfluss der öffentlichen Hand auf die NID/HID zu gewährleisten. Diese Aufgabe sollte eine Fachbehörde der FHH übernehmen, besonders geeignet ist hierfür die BSU. Durch ein solches Modell könnten auch das Akteursspektrum und die Abstimmungswege möglichst klar und einfach gestaltet werden. Neben der Prüfung und Genehmigung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes für den NID/HID sowie der jährlichen Maßnahmen- und Umsetzungspläne fungiert die Aufsichtsbehörde vor allem als Widerspruchsinstanz bei Konflikten zwischen der Lenkungsgruppe und dem Aufgabenträger. Gegebenenfalls kann die Aufsichtsbehörde den Aufgabenträger entpflichten.

Die Schaffung einer stadtweiten **Agentur** für die City Improvement Districts (d.h. BID, HID, NID) ist aus Sicht der Gutachter besonders empfehlenswert für das Marketing für das Instrument sowie die Information und Unterstützung von Initiativen und Interessenten.

Hinsichtlich der **Beteiligungsverfahren** wird vorgeschlagen, ein Spektrum von Beteiligungsformen vorzusehen. Es sollte im Einzelfall dem Ermessen der Antrags- bzw. Vertragsbehörde überlassen bleiben, welche Beteiligungsform abhängig von den Rahmenbedingungen (Gebietstyp, Spektrum der Maßnahmen sowie vorab-Festlegung) jeweils erforderlich ist – i.S. einer Regulierung der Beteiligung nach Bedarf. Von besonderer Bedeutung ist hier die einzurichtende Lenkungsgruppe für die Umsetzungsphase.

Literatur

Binger, Sebastian / Büttner, Frithjof / Schmidt, Daniela (2007): BIDs in Hamburg: Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. Sachstandsbericht, Ausblick und empirische Befunde. In: Neues Verwaltungsmanagement 04/07.

Binger, Sebastian / Büttner, Frithjof / Klimach, Dirk (2006): Prozesssteuerung im BID-Verfahren. Eine Zwischenbilanz zur Praxistauglichkeit des Hamburger BID-Ansatzes. In: RaumPlanung 126/127, S. 131 – 135.

Binger, Sebastian / Büttner, Frithjof (2005): Business Improvement Districts. Ein Erfahrungsbericht aus Hamburg. In: Neues Verwaltungsmanagement 12/05.

Binger, Sebastian (2007): Business Improvement Districts (BIDs) in Hamburg – Werkstattbericht und Zwischenfazit.

URL: <http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/projekte/hamburg/bid.htm>.

Büttner, Frithjof (2007): Präsentation im Rahmen des Workshops zur Einführung des Modells Housing Improvement Districts in Hamburg am 13.06.2007.

Fürst, Dietrich (2007): Urban Governance – Einblicke in die Diskussion.

In: Städte im Umbruch. Ausgabe 4/2007. Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. S. 5 – 10. URL: <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin.htm>.

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage.

Hohlfeld, Nadine (2007): Erste Eckpunkte eines Hamburgischen HID/NID-Gesetzes. Arbeitspapier der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Amt WSB vom 08.06.2007.

Huber, Martin (2007): Business Improvement Districts – Neue Instrumente an der Schnittstelle zwischen Städtebau und Wirtschaftsförderung.

In: DVBL, 15. April 2007, S. 466 – 475.

Jakubowski, Peter (2006): Urban Governance – Bunte Vielfalt und fünf Faustregeln für die Praxis.

In: vhw Forum Wohnungseigentum / Januar – Februar 2006, S. 96 – 100.

Kersten, Jens (2007): Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang.

In: Umwelt- und Planungsrecht UPR 4/2007, S. 121 – 129.

Kloyber, Elisabeth und Jekel, Thomas (2007): Das Business-Improvement-District-Modell als Integrationsrahmen für Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung?

In: Real Corp 007 / Tagungsband, S. 483 – 491.

URL: http://programm.corp.at/cdrom2007/archiv/papers2007/corp2007_KLOYBER.pdf

Rüfner, Wolfgang (2006): Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit.

In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, 2006, Band IV, § 80.

Ruther-Mehlis, Alfred und Weber, Michael (2006): Business Improvement Districts und städtebauliche Sanierung.

In: RaumPlanung 120/121, S. 127 – 131.

Schuppert, Gunnar Folke (2007): Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz) im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg. Fassung vom 22.03.2007.

Seewald, Otfried (2006): Kommunalrecht.

In: Steiner (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2006.

Selle, Klaus (2006): Bürgerschaftliche Teilhabe in Quartier und Stadt: Anspruch und Wirklichkeiten.

In: vhw Forum Wohnungseigentum / August – September 2006, S. 234 – 241.

Sinning, Heidi (2006): Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent.

In: vhw Forum Wohnungseigentum / Januar – Februar 2006, S. 87 – 90.

Wiezorek, Elena (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung. Heft 65. Technische Universität Berlin.

Einige der hier genannten Literaturquellen sowie eine Vielzahl weiterer Quellen und Veröffentlichungen zu den in diesem Gutachten diskutierten Themen und Fragestellungen bezüglich der Urban Improvement Districts (BID, NID, HID) finden sich im Internet unter:

<http://www.urban-improvement-districts.de>