

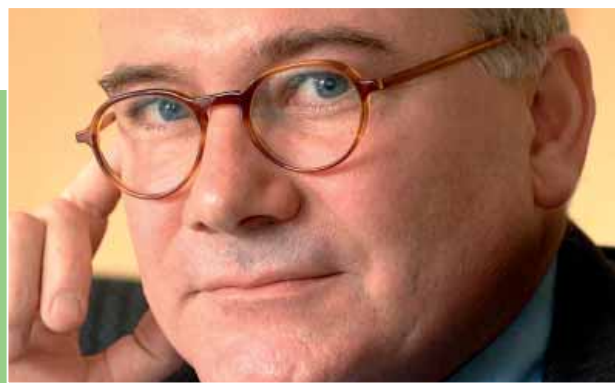


Dipl.-Ing. Stefan Kreutz

Jahrgang 1967, Studium in Hamburg und Manchester: Dipl.-Ing. Städtebau-Stadtplanung; 1998 – 2000 Wirtschaftsförderung und EU-Projektkoordination im Bezirksamt Hamburg-Altona; 2000 – 2006 Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft steg Hamburg mbH (u.a. Quartiersmanagement, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Stadtentwicklungskonzepte); seit 2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Thomas Krüger im Arbeitsgebiet Projektmanagement des Departments Stadtplanung an der HCU.

Neue Partnerschaften für Wohnquartiere – Housing Improvement Districts

"Public-Private-Partnership" (PPP) sind längst in aller Munde und der Begriff ist schon fast ein "alter Hut". Aber jetzt macht ein neues "Zauberwort" die Runde in deutschen Fachkreisen und erfreut sich zunehmender Beliebtheit: Business Improvement Districts (BID) werden als Entwicklungsinstrument für schwächelnde Einzelhandelsstandorte gepriesen. Und es geht noch weiter: Das – bislang vor allem in Nordamerika erfolgreiche – BID-Modell soll jetzt auch auf andere städtische Teilräume übertragen werden, z.B. als Housing Improvement District (HID) für eine von den Eigentümern getragene Quartiersentwicklung in Wohngebieten. Aber was ist wirklich dran an diesem Modell: Was ist neu und wo liegen die Potenziale? Und was ist drin für die privaten Schlüsselakteure dieses Instruments, also die Grundeigentümer? Im Folgenden werden grundlegende Informationen über die Urban Improvement Districts (z. B. BID und HID) vermittelt. Es werden sowohl die Potenziale dieses neuen Instruments dargestellt, als auch die Risiken und Herausforderungen für die privaten und die öffentlichen Akteure beschrieben.



Prof. Dr. Ing. Thomas Krüger

Jahrgang 1959, Studium in Dortmund und Hamburg: Dipl.-Ing. Städtebau-Stadtplanung; Städtebau-Referendariat in Köln: Bauassessor; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TUHH im Fachbereich Stadt- und Regionalökonomie; Promotion zum Dr. Ing.; 1996-2000 LEG Schleswig-Holstein Landesentwicklungsgesellschaft mbH, Kiel, Fachbereichleiter Konzeptentwicklung; seit 2000 Professur für Projektmanagement im Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung, das seit 2006 Bestandteil des Departments Stadtplanung an der neu gegründeten HafenCity Universität Hamburg ist.

Traditionelle Verfahren der Quartiersentwicklung

Es gibt eine Vielzahl von Strategien und Instrumenten der Quartiersentwicklung, die sowohl von der öffentlichen Hand als auch von den Wohnungseigentümern eingesetzt werden. Hierbei kann zwischen hoheitlich gesteuerten Verfahren, privaten Initiativen der Eigentümerkooperation und Mischformen hoheitlich-privater Zusammenarbeit im Sinne von PPP unterschieden werden.

Hoheitlich initiiert und gesteuert sind vor allem die Programme nach dem Besonderen Städtebaurecht des Bau-Gesetzbuches (BauGB): Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§ 136 ff BauGB), Erhaltungssatzungen und städtebauliche Gebote (§ 172 ff BauGB), das Bund-Länder-Programm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt (§ 171 e BauGB) sowie die Stadtumbau-Programme für Ost- und Westdeutschland (§ 171 a-d BauGB). Gemeinsam ist diesen Instrumenten, dass sie "top down" initiiert und gesteuert werden, also von den Gemeinden und Bundesländern ausgelöst werden. Es handelt sich um zeitlich befristete Interventionen in städtischen "Problemgebieten" für die öffentliche Fördermittel zur Verfügung gestellt werden. Auch wenn die Gebietsakteure in unterschiedlicher Form in diesen Programmen beteiligt werden und durch öffentliche Investitionen private Folgeinvestitionen gefördert werden sollen, liegt die Verantwortung für die Initiierung, die Durchführung der Verfahren und die Finanzierung ausschließlich bei der öffentlichen Hand. Für die Durchführung einer Sanierung oder Stadtumbaumaßnahme sind

zudem gravierende städtebauliche und funktionale Mängel im Gebiet Voraussetzung, die eine Städtebauförderung erfordern. Der Schwerpunkt in der Durchführung liegt bei diesen Programmen auf investiven baulich-räumlichen Maßnahmen. Dauerhafte Managementaufgaben können über diese Programme nicht finanziert werden.

In vielen Gebieten, auch außerhalb der genannten Programme, finden sich private Initiativen der Eigentümerkooperation. Hier arbeiten Wohnungsgesellschaften auf freiwilliger und informeller Basis zusammen, um gemeinsam etwas für die Attraktivität der Standorte ihrer Immobilien zu tun. Dies können kommunale Wohnungsgesellschaften, Genossenschaften und freie Wohnungsunternehmen sein. Schwierigkeiten dieser informellen Kooperationen ergeben sich jedoch häufig aus der "Trittbrettfahrer"-Mentalität einiger Eigentümer – insbesondere von kleinen privaten Eigentümern. Diese profitieren von Initiativen, Investitionen und Maßnahmen Anderer, ohne sich selber an den Kosten zu beteiligen bzw. entsprechende Lasten zu tragen. Ebenso problematisch ist das sogenannte "prisoner dilemma" z.B. in Stadtumbaugebieten. Hier tragen einzelne Eigentümer die Kosten der Rückbaumaßnahmen alleine, während andere Eigentümer von der Marktberreinigung durch den Abbruch von Wohnraum profitieren können. Zu Problemen kommt es auch bei schwierigen Eigentumsverhältnissen, wenn z.B. eine Vielzahl von privaten Einzeleigentümern im Gebiet vorhanden ist oder große Wohnungsbestände nach einem Verkauf den Besitzer wechseln.

Ein noch relativ neues Modell für die Mischformen hoheitlich-privater Zusammenarbeit im Sinne von PPP sind die Kooperationsverträge zwischen Gemeinde und Wohnungseigentümern nach dem Bundesgesetz über die soziale Wohnraumförderung, dem sogenannte Wohnraumförderungsgesetz (§ 14 f. WoFG). Auf dieser gesetzlichen Grundlage hat beispielsweise die Hansestadt Lübeck in 2006 einen umfassenden Kooperationsvertrag mit dem Lübecker gemeinnütziger Bauverein eG und der Investitionsbank Schleswig-Holstein geschlossen. Hierin sind u.a. die Übernahme von Pflegemaßnahmen im öffentlichen Grün, die Einrichtung und der Betrieb von Nachbarschaftstreffs sowie die Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Stadtteile durch das Wohnungsunternehmen vereinbart worden.

In diesem Modell übernimmt somit ein Eigentümer allein eine große inhaltliche und finanzielle Verantwortung für die weitere Gebietsentwicklung. Dieses Modell ist besonders geeignet für engagierte Eigentümer großer, zusammenhängender Bestände.

Verfahren der Quartiersentwicklung

Hoheitlich gesteuerte Verfahren

z.B. Städtebauliche Sanierung, Stadtumbau, Soziale Stadt

Private Initiativen der Eigentümerkooperation

z.B. Informelle Kooperationen für ein Stadtteilmarketing

Mischformen hoheitlich-privater Zusammenarbeit

z.B. Kooperationsverträge nach WoFG

Neues Instrument als Ergänzung dieser Verfahren:
Housing Improvement Districts (HID)

Wie dieser kurze Überblick zeigt, gibt es ein breites Spektrum an gebietsbezogenen Entwicklungsstrategien und unterschiedlichen Instrumenten der Quartiersentwicklung mit differenzierter Akteursstruktur und unterschiedlichen Handlungsfeldern. Braucht es da überhaupt noch ein neues Modell? Und was kann ein Urban Improvement District leisten, was die genannten Instrumente nicht leisten können?

Vom BID zum HID

Das aus Nordamerika stammende Modell der Business Improvement Districts (BID) ist in Europa noch relativ neu und wird hier erst in wenigen Ländern in der Praxis umgesetzt. Das Kernprinzip ist, dass private Akteure ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Gebietsentwicklung erarbeiten und bei den Eigentümern zur Abstimmung stellen können. Wenn nicht mehr als ein bestimmter Prozentsatz aller im betroffenen Gebiet ansässigen Eigentümer (in Hamburg sind dies bei den BID 30 %) diesem Antrag ausdrücklich widerspricht, kann die Gemeinde per Verordnung ein BID einrichten und alle Eigentümer zur Zahlung einer Abgabe verpflichten. Mit diesen finanziellen Mitteln führt ein von den Initiatoren ausgewählter Aufgabenträger die vereinbarten Maßnahmen durch. Die Laufzeit der BID beträgt i.d.R. bis zu fünf Jahre mit der Option einer Verlängerung. Ein BID ist also ein Instrument zur Förderung der privaten Initiative, um städtebauliche und weitere Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung eines begrenzten Gebietes zu organisieren, zu koordinieren und vor allem zu finanzieren.

Bei den erforderlichen landesrechtlichen Regelungen handelt es sich um eine Form von "anbietender Gesetzgebung". Somit werden also durch die hoheitliche Gesetzgebung Möglichkeiten eröffnet bzw. Rahmenbedingungen geschaffen, damit private Akteure aktiv und eigenverantwortlich an der Umgestaltung und Entwicklung von Gebieten mitwirken können. Die öffentliche Hand

beschränkt sich formal auf die Schaffung der gesetzlichen Grundlage, die Verordnung zur Gebietsfestlegung, die Erhebung der Abgabe und die Weiterleitung dieser Mittel an den Aufgabenträger auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als erstes Bundesland im Dezember 2004 ein Gesetz zur Einrichtung von BID (GSED) beschlossen. Mittlerweile gibt es eine entsprechende Gesetzgebung auch in Bremen, in Schleswig-Holstein (PACT) sowie in Hessen (INGE). Nordrhein-Westfalen will noch in 2007 ein Gesetz verabschieden. Das Kabinett hat Ende Juni einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt. Diese Ländergesetze beziehen sich jedoch bislang nur auf Geschäftsstandorte, also auf Zentren, Einkaufsstraßen oder Dienstleistungs- und Tourismusbereiche. Eine Anwendung des Instruments in Wohn- oder Mischgebieten ist auf dieser rechtlichen Grundlage nicht möglich. Durch die jüngste Novelle des BauGB gibt es nun jedoch die erforderliche bundesgesetzliche Öffnungsklausel, so dass die Bundesländer entsprechende Gesetzesgrundlagen auch für andere Gebietstypen schaffen können. Der Paragraph 171 f BauGB (Private Initiativen zur Stadtentwicklung) formuliert als Zielsetzung ausdrücklich die "Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen". Der Bundestag hat in seiner begleitenden Begründung für das Gesetz formuliert: "Private Initiativen können z.B. auch in Wohnquartieren Aufwertungsmaßnahmen leisten, die z.B. die Einrichtung von Kinderspielplätzen, Umgestaltung von Eingangsbereichen und Tiefgaragen aber auch nichtbauliche Maßnahmen, wie die Schaffung von Angeboten für Jugendliche, die Organisation gemeinschaftlicher Hausmeisterdienste etc. betreffen."

Wieder ist es Hamburg, das als erstes Bundesland eine Vorreiterrolle einnimmt und noch in 2007 auf Grundlage des BauGB ein Landesgesetz zur Einführung von Housing Improvement Districts (HID) einführen will. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird vermutlich im Sommer vorgelegt. Aus Sicht der Autoren ist eine 1:1 Übertragung des BID-Gesetzes auf andere Gebietstypen nicht zu empfehlen, da in Wohnquartieren die lebensweltlichen Interessen der dort wohnenden Menschen betroffen sind und nicht nur wirtschaftliche Interessen wie in den BID-Gebieten. Es erscheint daher sinnvoll, das Hamburger BID-Konzept bei Wohngebieten zu modifizieren, z.B. bezüglich der Beteiligungsangebote und der Einbindung der öffentlichen Hand in das gesamte Verfahren.

Auch wenn es mit diesem Modell noch keine Praxiserfahrungen in Deutschland gibt, werden im Folgenden die wesentlichen Eckpunkte von Housing Improvement Districts dargestellt.

Was ist drin im HID?

Die erforderliche landesrechtliche Grundlage vorausgesetzt, kann ein HID in jedem Wohnquartier eingerichtet werden, also in Villen- oder Einfamilienhausgebieten genauso wie in gründerzeitlichen Mischgebieten, in einer Nachkriegssiedlung oder in einer Großsiedlung. Das Instrument ist zudem maßstabsunabhängig, d.h. es kann ein kleiner Bereich mit nur wenigen Grundstücken genauso als HID festgelegt werden wie ein gesamtes Quartier. Von Bedeutung bei der Abgrenzung des Verbesserungsgebietes ist lediglich, dass alle durch die geplanten Maßnahmen Begünstigten einbezogen werden. Daher sollten als Handlungsräume der angestrebten Entwicklung die Bereiche gemeinsamer Probleme und Aufgaben als Grundlage für die Abgrenzung herangezogen werden. Die Kernfrage bei der Gebietsfestlegung lautet also: Wo soll was geschehen und wer hat etwas davon?

Die möglichen thematischen Anwendungsbereiche für ein HID sind vielfältig. Grundsätzlich geht es bei allen Urban Improvement Districts darum, Maßnahmen zur Stärkung und Entwicklung eines Gebietes durchzuführen. Das "Improvement" kann verstanden werden als gebietsbezogene Qualitätsverbesserung in funktionaler, baulicher oder gestalterischer Hinsicht. Damit kann ein HID vorbeugende Aufgaben der Prävention genauso übernehmen wie der Nachsorge z.B. im Anschluss an ein Förderprogramm, investive Maßnahmen genauso wie Management-Aufgaben, Aufwertungsaktivitäten genauso wie Werterhaltungsmaßnahmen. Das mögliche Maßnahmenspektrum eines HID ist also sehr breit gefächert und reicht von einer einzelnen temporären Baumaßnahme bis zu einer mittel- oder langfristigen Managementaufgabe, z.B. Reinigung und Pflege aus einer Hand oder Marketing für ein Quartier.

Spektrum möglicher HID-Maßnahmen

Investive Maßnahmen, z.B.

- Öffentlicher Raum
- Grün- und Freiflächen
- Rückbau
- Soziale Infrastruktur

Management- und Organisationsaufgaben, z.B.

- Reinigung und Pflege
- Serviceangebote für Mieter
- Gemeinsames Vermietungsmanagement

Marketingaktivitäten, z.B.

- Events
- Imagekampagne

Erfolgsfaktoren für ein HID

Damit ein HID überhaupt zustande kommt, braucht es Initiatoren, die in die erforderliche Vorbereitung investieren. Von großem Vorteil sind hierfür bereits vorhandene Kooperationsstrukturen zwischen den Eigentümern. Nach den BID-Erfahrungen kann die Initiativphase bis zu 18 Monaten dauern, um ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Abstimmung zu bringen. In diesem Zeitraum ist ein professionelles Prozessmanagement erforderlich, um das Verfahren zu moderieren und die verschiedenen beteiligten Akteure zu koordinieren. Eine enge Abstimmung mit den verantwortlichen kommunalen Dienststellen sollte ebenfalls frühzeitig erfolgen, um die Erfolgsaussichten hinsichtlich einer Genehmigung zu prüfen und die Erwartungen der Kommune zu berücksichtigen. Auch die Einbeziehung weiterer Gebietsakteure (Mieter, Netzwerke, Initiativen) sollte möglichst frühzeitig erfolgen, um die geplanten Maßnahmen abzustimmen und möglichst breite Unterstützung für das Vorhaben zu gewinnen. Dabei ist der Umfang der Beteiligung abhängig von der Art und Komplexität der geplanten Maßnahmen.

Die Vorbereitungsphase ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der geplanten Maßnahmen. Daher sollte hierbei entsprechend sorgfältig vorgegangen werden. Denkbar ist es, die Grundlagen für ein HID z.B. im Rahmen einer öffentlichen Programmförderung zu schaffen und somit die dort verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen (Quartiersmanagement, Sanierungsträger o.ä.) zu nutzen. Ein HID könnte dann nach dem Abschluss des Förderprogramms in Kraft treten und das Management von erzielten Resultaten übernehmen. So wäre auch die Nachhaltigkeit öffentlich geförderter Maßnahmen gewährleistet.

Die frühzeitige Einbeziehung bzw. Überzeugung möglichst vieler Eigentümer ist ebenfalls von besonderer Bedeutung, auch wenn durch das gesetzlich geregelte "Zwangsinstrument" ablehnende Eigentümer einbezogen werden können. Diese Herausforderung wird umso größer, wenn im Gebiet viele private Einzeleigentümer ansässig sind. Diese Entwicklung wird durch den Verkauf von Wohnungsunternehmen und die dadurch zu erwartende anschließende "Privatisierungswelle" von einzelnen Wohnungen noch verstärkt. Auch Eigentümer ohne lokale Verankerung werden in HID-Prozesse schwerer einzubeziehen sein.

Neue Herausforderungen bedeutet das Modell auch für die öffentlichen Akteure aus der Verwaltung. Die Urban Improvement Districts bieten die Möglichkeit, dass sich die privaten Eigentümer besser organisieren und koordinieren. Hierdurch steigen die Anforderungen an die Verwaltung. Dort muss es klare Entscheidungsstrukturen geben und verantwortliche Akteure, um die gebietsbezogenen Aktivitäten zu begleiten. Die öffentliche Hand ist zudem dafür verantwortlich, die angemessene Beteiligung

im Rahmen des Verfahrens zu prüfen und die Sicherstellung öffentlicher Belange sowie die Berücksichtigung gesamtstädtischer Ziele zu garantieren. Hierfür ist die Integration der Urban Improvement Districts in eine übergeordnete Konzeption für die Stadtteile zu empfehlen. Auch eine flexible Neuorganisation städtischer Dienstleistungen, z.B. der Straßenreinigung, ist in diesem Zusammenhang ggf. erforderlich.

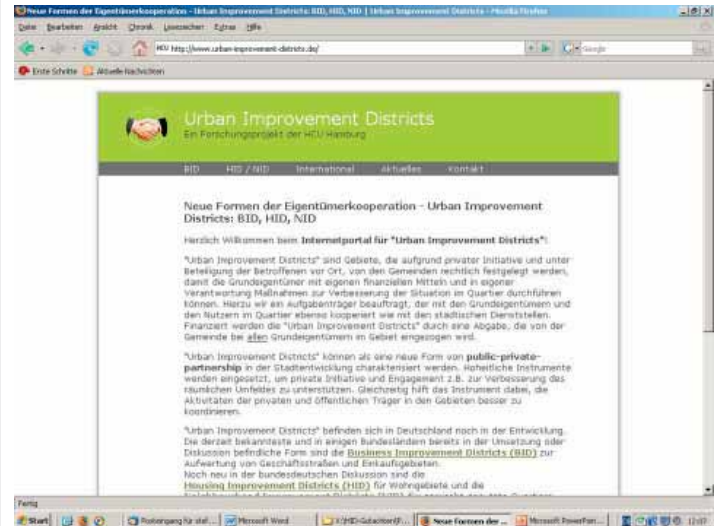
Bewertung und Ausblick

Grundsätzlich handelt es sich bei diesem neuen Instrument um eine Ergänzung und nicht um eine Ersetzung von anderen Instrumenten und Strategien der Quartiers- oder Stadtteilentwicklung. Bezogen auf die möglichen HID-Maßnahmen ist von Bedeutung, dass diese "on top", d.h. zusätzlich zu den öffentlichen Maßnahmen erfolgen. Ein Rückzug der öffentlichen Hand aus seiner Verantwortung sowie eine Reduzierung öffentlicher Leistungen in den Verbesserungsgebieten darf es nicht geben. Auch ein Auseinanderdriften städtischer Gebiete durch eine sozial selektive Entwicklung in attraktive Verbesserungsgebiete mit privaten Investitionen und stagnierende oder zunehmend benachteiligte Gebiete aufgrund mangelnder privater Aktivitäten muss von der öffentlichen Hand verhindert werden.

Die Einführung von Business und Housing Improvement Districts kann als Ausdruck der Veränderung des Verhältnisses des Staates zu den privaten Akteuren, der Wirtschaft und auch der Bürgerschaft, interpretiert werden, die sich in vielen Bereichen abzeichnet. Der Staat bietet den privaten Akteuren einen rechtlichen Rahmen, den vor allem sie selbst ausfüllen und gestalten können bzw. müssen. Der "Wohlfahrtsstaat" der Nachkriegsperiode, dem immer mehr Aufgaben zugewiesen wurde, wandelt sich in einen "kooperativen Staat", der den privaten Akteuren, ergänzend zur Grundversorgung, verstärkt die Initiative und die Gestaltung, aber auch die Verantwortung und die Finanzierung von zusätzlichen Aktivitäten und Maßnahmen überlässt. Dies bietet neue Möglichkeiten für engagierte Akteure aus der Wirtschaft und der Bürgerschaft, birgt aber auch Risiken. So wird die Wohnungswirtschaft aufmerksam verfolgen, ob die öffentliche Hand weiterhin ihre Aufgaben erfüllt bzw. Mittel bereitstellt oder ob nicht doch Aufgaben der Grundversorgung, z.B. die Gewährleistung von Sicherheit und Sauberkeit in den Quartieren oder Maßnahmen und Einrichtungen zur Verbesserung der Integration von benachteiligten Gruppen in die Gesellschaft, auf die privaten Akteure in HID-Quartieren übertragen werden.

Mit der Einführung von HID könnten sich neue Perspektiven für die Quartiersentwicklung ergeben. Ähnlich wie für die BID das Management von Shopping Centern in

gewisser Weise als Vorbild galt, zu dem es in gewachsenen Einzelhandelslagen aufzuschließen gelte, könnte sich aus den HID ein wirksames Quartiersmanagement entwickeln, das die Entwicklung von Stadtquartieren dauerhaft und ganzheitlich gestaltet. Auch Elemente des in der Immobilienwirtschaft bekannten Konzeptes des Facility Managements könnten in einer Art "Facility Management für Quartiere" aufgegriffen werden. Neben den Eigentümern, denen dabei eine Schlüsselrolle zukommt, spielen selbstverständlich der Staat bzw. die Gemeinde und die von ihr gesteuerten Dienstleistungen eine zentrale Rolle. Nicht zuletzt ist die Gemeinde in aller Regel Eigentümerin der Flächen des öffentlichen Raumes auf dessen Zustand und Nutzungsangebote es in Wohnquartieren entscheidend ankommt. Am Ende steht also eine Vision: Auf der Basis von HID können – getragen von den Eigentümern, in Kooperation mit der öffentlichen Hand und unter Beteiligung der Bewohner und anderer Anlieger – die Pflege, Unterhaltung und Entwicklung von Quartieren anhand abgestimmter Ziele, Kriterien und Handlungsfelder "aus einer Hand" gestaltet werden.



Ausführliche Informationen zur Projektbeispielen, rechtlichen Grundlagen und Erfahrungen mit den verschiedenen Urban Improvement Districts im In- und Ausland gibt es im Internet unter www.urban-improvement-districts.de.

■ Heizsysteme ■ Raumklima ■ Technik für zukunftsweisende Energien



Ja, ich nehme die Wahl zur besten Wärmepumpe an.



Der Testsieger geoTHERM plus: höchster Wärmepumpenkomfort made in Germany.

Mit der Energie aus Ihrem Garten heizen Sie ganz besonders effizient und umweltfreundlich. Umso schöner, dass es mit dem Testsieger geoTHERM plus eine Wärmepumpe gibt, die nicht nur in puncto Effizienz, sondern auch bei Bedienkomfort und Verarbeitung Bestnoten erzielt hat - und obendrein Preis-Leistungs-Sieger ist. Einfach ein gutes Gefühl zu wissen: **Zuhause ist Vaillant.**

Vaillant Deutschland GmbH & Co KG
Vertriebsbüro Hamburg

Obenhauptstraße 2
22335 Hamburg

Ihr Ansprechpartner:
Herr Peter Jens Kunkel

Tel. 0171 / 9 76 30 92
peter-jens.kunkel@vaillant.de