

Erfahrungen aus der Vorbereitungsphase

Kein einfacher Weg zum HID im Innovationsquartier Steilshoop

Hamburg hat erstmalig in Europa das gesetzlich geregelte Instrument formalisierter privater Initiativen in der Stadtentwicklung nach dem BID-Modell auf Wohnquartiere übertragen. Parallel zum Gesetzgebungsverfahren wurde in der Großsiedlung Steilshoop ein Pilotprojekt zur praktischen Erprobung eines so genannten Housing Improvement Districts (HID) mit der gewerblichen Wohnungswirtschaft gestartet. Während das „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ Ende 2007 in Kraft getreten ist, konnte ein so genanntes Innovationsquartier in Steilshoop bis heute nicht förmlich festgelegt werden.

In der Großsiedlung Steilshoop, die 2009 ihren 40. Geburtstag feiern konnte, wurden drei Viertel der knapp 6.400 Wohnungen in 21 Wohnringen mit öffentlicher Förderung errichtet. Die Eigentümerstruktur der Siedlung war von Beginn an sehr vielfältig: Gut die Hälfte des Wohnungsbestandes gehörte öffentlichen Wohnungsunternehmen, der große Rest befindet sich noch heute im Besitz von 19 Wohnungsbaugenossenschaften, mehreren freien Wohnungsunternehmen sowie einigen Wohneigentümergeinschaften. Mitte der 1980er Jahre kam es auf einem entspannten Hamburger Wohnungsmarkt zu erheblichen Vermietungsproblemen. Eine Ursache hierfür war das negative Image der Siedlung in der Gesamtstadt. Steilshoop war daher von 1991 bis 2000 förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet, in dem insgesamt rund elf Millionen Euro für die baulich-räumliche Erneuerung investiert wurden. Einige Aufgaben konnten jedoch im Rahmen der Sanierung nicht bearbeitet werden, wie beispielsweise die Umgestaltung der zentralen Fußgängerachse. Auch das Image hatte sich nicht nachhaltig verbessert. Nachdem Mitte 2004 auch ein Drittel des Wohnungsbestandes der Großsiedlung (2.160 Wohnungen) im Zuge des Verkaufs der Gemeinnützigen Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten (GAGFAH) an die US-amerikanische Investmentgesellschaft Fortress Investment Group LLC veräußert wurde, begannen einige gewerbliche Eigentümer, über mögliche gemeinsame Maßnahmen zur Verbesserung der Situation zu diskutieren. Auch die Stadt hat kurz darauf Steilshoop wieder in die öffentlich geförderte Stadtteilentwicklung aufgenommen.

Auf dem Weg zum Innovationsquartier

Ein Ergebnis von Gesprächen zwischen Stadt (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

sowie Bezirksamt Wandsbek) und einigen Wohnungsunternehmen über die Zukunft der Großsiedlung war Anfang 2007 die Gründung eines Lenkungsausschusses zur modellhaften Einrichtung eines Innovationsquartiers nach dem HID-Modell (siehe Abbildung Ablaufschema). Diesem Ausschuss gehörten von Beginn an die größten Grundeigentümer GAGFAH GROUP und SAGA GWG sowie mehrere Baugenossenschaften an. Im Laufe des Verfahrens wurde der Ausschuss um weitere Eigentümer (Einkaufszentrum, Eigentümergemeinschaften) erweitert.

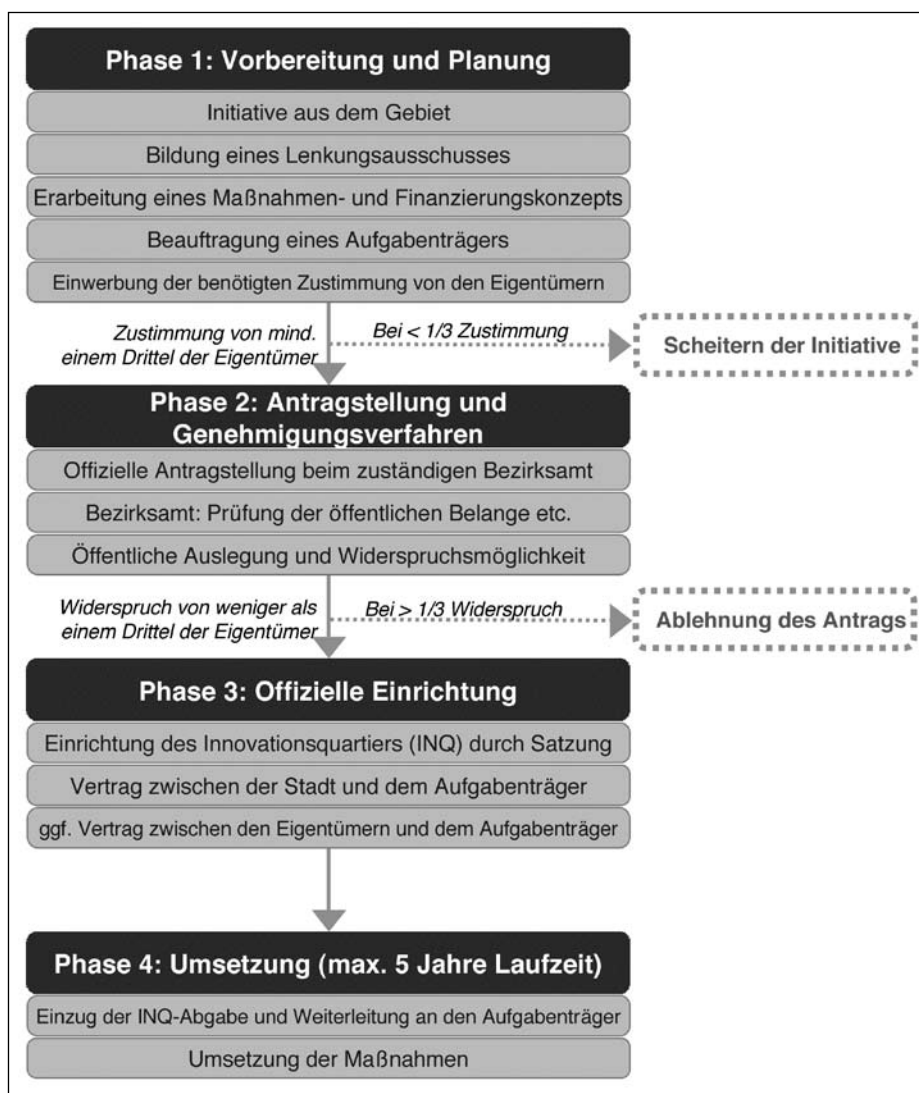
Ziel der Zusammenarbeit im Lenkungsausschuss war die Erarbeitung eines verbindlichen Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes, das gesetzlich als Grundlage für den Antrag auf Einrichtung eines Innovationsquartiers vorgeschrieben ist¹. Zunächst musste jedoch erstmals eine Verständigung der beteiligten Akteure über die Handlungsfelder und Maßnahmenschwerpunkte der Standortentwicklung erzielt werden. Dabei wurde deutlich, dass die Akteure nicht immer deckungsgleiche Vorstellungen hatten. So wurden zum Beispiel Maßnahmen im öffentlichen Raum von den Eigentümern eindeutig als städtische Aufgabe bewertet. Eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit in diesem Handlungsfeld hat sich erst im Laufe des Prozesses entwickelt.

Nach intensiven Debatten hat sich der Lenkungsausschuss schließlich darauf verständigt, die Umgestaltung der etwa 1.600 Meter langen Fußgängerachse der Siedlung ins Zentrum seiner Maßnahmenplanung zu stellen. Dieser zentrale öffentliche Raum befindet sich zu etwa 60 Prozent im städtischen Eigentum und zu 40 Prozent im Besitz der anliegenden Wohnungseigentümer. Ein Ende 2007 durchgeführter freiraumplanerischer Wettbewerb, der vor allem mit städ-

tischen Mitteln finanziert wurde, lieferte Vorschläge für eine Umgestaltung. Auf dieser Grundlage hat der Lenkungsausschuss die Planungen weiter konkretisiert, wobei immer wieder die Kosten ein entscheidendes Kriterium waren. Im Kern ging es dabei um eine von den Eigentümern geforderte anteilige Übernahme der Kosten durch die öffentliche Hand sowie um die maximal verfügbaren Mittel. Aufgrund der gesetzlich festgelegten Obergrenze für die Eigentümerabgabe in Hamburger BIDs und HIDs in Höhe von zehn Prozent der Einheitswerte im Gebiet ist das verfügbare Budget für Eigentümeraktivitäten limitiert. So könnten in Steilshoop maximal 7,5 Millionen Euro für fünf Jahre über eine HID-Abgabe von allen Eigentümern in der Großsiedlung eingeworben werden. Weitere identifizierte Maßnahmenschwerpunkte betreffen die Verbesserung der Reinigung und Pflege im Quartier sowie die Einrichtung eines Stadtteilmarketings für Steilshoop. Da diese Maßnahmen mit deutlich geringeren Kosten verbunden sind als die investive Großmaßnahme zur Umgestaltung der Mittelachse, konnte hier relativ zügig Einigkeit unter den Beteiligten erzielt werden.

Bewertung der gesammelten Erfahrungen²

Aufgrund der formalen Anforderungen an die Einrichtung eines Innovationsquartiers ist der eigentlich informelle Prozess zur Vorbereitung sehr komplex und aufwändig – insbesondere bezüglich der Erarbeitung eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes. Hierbei ist der konkrete Aufwand abhängig von der spezifischen Situation im Quartier und steigt mit der Komplexität der Inhalte sowie der Heterogenität der beteiligten Akteure. Die Erfahrungen in Steilshoop machen zudem deutlich, dass eine intensive kommunikative Vermittlung des HID-Modells zwingend erforderlich ist,



Ablaufschema zur Einrichtung eines Innovationsquartiers. Das „Hamburger Modell“.

Quelle: Stefan Kreutz auf Grundlage Gorgol 2009

um Eigentümer über die Möglichkeiten und die Grenzen dieses Ansatzes zu informieren. Ebenso bedarf es in der Regel einer organisatorischen Unterstützung in der Vorbereitungsphase, die in Steilshoop über zwei Jahre mit öffentlichen Mitteln gefördert werden konnte – in anderen Quartieren wird dies so sicher nicht möglich sein.

Ebenfalls deutlich werden die heterogenen Interessen und Möglichkeiten der Beteiligten. Dies betrifft sowohl die Eigentümer untereinander als auch die teilweise divergierenden Interessen von Stadt und Eigentümern, zum Beispiel hinsichtlich der Bereitschaft, Investitionen auch außerhalb der eigenen Bestände zu tätigen oder bezüglich der Verantwortung für den öffentlichen Raum. Zudem ist der wohnungswirtschaftliche Handlungsdruck der Eigentümer in Steilshoop derzeit relativ gering, da es auf einem angespannten Hamburger Wohnungsmarkt bei guter Vermietung nur wenig

Fluktuation in den Beständen gibt. Einerseits ergibt sich hieraus die Möglichkeit, präventiv zu handeln. Gleichzeitig ist der „Leidensdruck“ der Eigentümer, Maßnahmen zu finanzieren, die über die Bewirtschaftung der eigenen Bestände hinausgehen, jedoch gering. Zudem stehen gemeinschaftliche Investitionen in einem Innovationsquartier immer in Konkurrenz zu erforderlichen Investitionen in die eigenen Bestände.

Erfolge der Zusammenarbeit

Es ist deutlich, dass die Quartiersentwicklung in Steilshoop nicht alleine privaten Initiativen überlassen werden kann, da die Herausforderungen hierfür zu komplex und weitreichend sind. Daher wurden neben dem Prozess zur Einrichtung eines Innovationsquartiers auch öffentliche Förderprogramme zur Stadtteilentwicklung beschlossen. Dies erhöht zwar die Komplexität der Kommunikationsstrukturen zwi-

schen den beteiligten Akteuren, vergrößert gleichzeitig aber auch die Handlungsmöglichkeiten einer öffentlich-privat getragenen Quartiersentwicklung einschließlich der verfügbaren Finanzmittel³.

Zu den unbestreitbaren Erfolgen des bisherigen Prozesses zählen neben der Schaffung einer bislang nicht vorhandenen gebietsbezogenen Kommunikationsstruktur der Eigentümer untereinander sowie zwischen Wohnungsunternehmen und öffentlicher Hand (Lenkungsausschuss) vor allem die verbesserte Reinigung und Pflege von Teilbereichen der Mittelachse. Dies ist durch die Koordinierung der verschiedenen öffentlichen und privaten Zuständigkeiten sowie die Optimierung der erbrachten Dienstleistungen gelungen, ohne dass hierfür höhere Kosten entstanden wären. Ebenso positiv für den Stadtteil ist die gestiegene stadtweite Aufmerksamkeit für Steilshoop, die auch durch den öffentlichkeitswirksamen und politisch aufmerksam beobachteten HID-Prozess gewachsen ist. Das Quartier erfährt heute wieder großes Interesse von Politik und Verwaltung.

Alle genannten Erfolge in Steilshoop (verbesserte Kommunikation, Optimierung der Reinigung der Mittelachse sowie öffentliche Aufmerksamkeit) konnten ohne eine förmliche Einrichtung als Innovationsquartier erzielt werden. Sie sind das Ergebnis informeller Aushandlungsprozesse, die keiner Abgabenerhebung und keiner gesetzlich geregelten Zwanganwendung bedurften. Möglicherweise hat jedoch die „Drohung“ mit der Einrichtung eines Innovationsquartiers zumindest einige beteiligte Akteure mobilisiert und zu einem größeren freiwilligen Engagement motiviert.

Dipl.-Ing. Stefan Kreutz
HafenCity Universität Hamburg HCU
stefan.kreutz@hcu-hamburg.de
www.urban-improvement-districts.de

¹ Die Ergebnisse der Zusammenarbeit sowie der wissenschaftlichen Begleitung durch die HCU finden sich online unter www.urban-improvement-districts.de.

² Siehe zur Bewertung der bisherigen Erfahrungen in Steilshoop auch: Gorgol, Andreas: Wird das Pilotprojekt Steilshoop in Hamburg der erste deutsche Vorzeige-HID? In: Die Wohnungswirtschaft 11/2008, S. 26-27. Ebenso Büttner, Frithjof und Gorgol, Andreas: HID Steilshoop. Pilotprojekt zur Einrichtung eines Housing Improvement Districts. In: Planerin 1_09, S. 37-39. Auch diese Quellen sind online verfügbar.

³ Zur ausführlichen Bewertung der Möglichkeiten privater Initiativen in der Stadtteilentwicklung siehe: Kreutz, Stefan: Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen. Eine kritische Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts. In: RaumPlanung 136, Februar 2008, S. 11-15.