

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 auf Grundlage des § 171 f BauGB (Private Initiativen zur Stadtentwicklung) jetzt auch auf andere städtische Teilräume übertragen werden, z.B. als Housing Improvement District (HID) für eine von den Eigentümern getragene Quartiersentwicklung in Wohngebieten. Dabei reicht das breite Spektrum der Befürworter dieses Instruments von verschiedenen politischen Parteien über die Handelskammern bis hin zu einzelnen Verbänden der Wohnungswirtschaft (GdW 2007; VDW 2006).

Die Diskussion um die Einführung von Improvement Districts hat deutliche Bezüge zur »Governance«-Debatte (vgl. Schuppert 2007), d.h. einem veränderten Verhältnis der gesellschaftlichen Akteure, die im Bereich der Regionalplanung, Stadtentwicklung und Stadterneuerung breit geführt wird. Gegenüber dieser oft sehr abstrakt geführten Diskussion (vgl. Krüger, 2007) sind die Improvement Districts ein sehr konkreter Ausdruck des Wandels vom hoheitlichen zum kooperativen Staat. In Deutschland befinden wir uns noch in einer »frühen Phase« dieser Innovation, die große Gestaltungsmöglichkeiten bietet, um die zukünftige Entwicklung auf die »richtigen« Gleise zu lenken.

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.

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 und im Folgenden in einer knappen Übersicht dargestellt werden. Hierbei kann zwischen hoheitlich gesteuerten Verfahren, privaten Initiativen der Eigentümerkooperation und Mischformen hoheitlich-privater Zusammenarbeit im Sinne von PPP unterschieden werden. Aus dieser Übersicht werden sowohl die Schnittstellen zu dem neuen Ansatz der Improvement Districts als auch die Bedarfe für eine neue Grundlage zur verbindlicheren Aktivierung von Eigentümern deutlich.

Hoheitlich initiiert und gesteuert sind vor allem die Programme nach dem Besonderen Städtebaurecht des Bau-Gesetzbuches (BauGB): Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§ 136ff. BauGB), Erhaltungssatzungen und städtebauliche Gebote (§ 172ff. 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. Zudem handelt es sich um reaktive Strategien. Denn für die Durchführung einer Sanierung oder Stadtumbaumaßnahme sind 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. Auch die Verste-

tigung von Maßnahmen und Strukturen nach Abschluss der öffentlichen Förderung bleibt eine bislang nur unbefriedigend gelöste Aufgabe, denn die Gebiete erfahren nach Beendigung der Fördermaßnahmen keine »Nachsorge«.

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. Die möglichen Gründe für dieses Verhalten sind vielfältig – neben einem grundsätzlichen Desinteresse kann auch die mangelnde Professionalität oder die geringe Finanzkraft der Eigentümer Ursache für die mangelnde Beteiligung sein. Hierdurch kann sich eine Abwärtsspirale der Gebietsentwicklung noch verstärken, wie z.B. in den Pilotgebieten des Stadtumbau West beobachtet worden ist (BMVBS/BBR 2007a, 17).

Ebenso problematisch ist das so genannte »prisoner dilemma« z.B. in Stadtumbaugebieten. Hier tragen einzelne Eigentümer die Kosten der Rückbaumaßnahmen alleine, während andere Eigentümer von der Marktberingung 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. Auch die Zersplitterung der Eigentümerstruktur durch den Einzelverkauf ehemals zusammenhängender Wohnungsbestände erschwert die Situation. Unter diesen Umständen ist eine Bereitschaft der privaten Akteure zur abgestimmten Zusammenarbeit und gemeinsamen finanziellen Verpflichtung für die Gebietsentwicklung auf freiwilliger Basis kaum zu erreichen.

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 so genannte Wohnraumför-

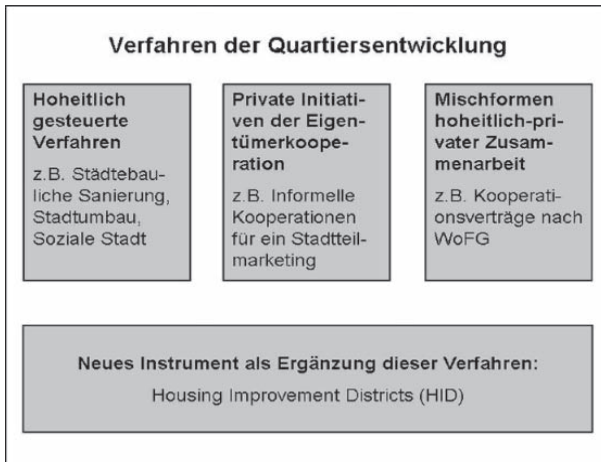


Abb. 1: »Verfahren der Quartiersentwicklung« (Eigene Darstellung)

derungsgesetz (§ 14f 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, die öffentliche Wohnraumförderung in Anspruch nehmen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es bereits eine Vielzahl von ausdifferenzierten Instrumenten, Programmen und Strategien zur Einbindung privater Eigentümer in die Stadtteilentwicklung gibt. Diese sind jedoch entweder hoheitlich »top-down« gesteuert und finanziert, in der Regel reaktiv und nur zeitlich befristet oder sie beziehen sich nur auf engagierte und lokal verankerte Eigentümer großer Bestände, i.d.R. kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Mit diesen hier skizzierten Ansätzen gelingt es bislang nicht, längerfristige verbindliche

Kooperationen von Eigentümern für ein strategisches bürgerschaftlich getragenes Quartiersmanagement zu schaffen und dabei auch inaktive Akteure – zumindest in die Finanzierung – einzubeziehen. Hierfür bedarf es weitergehender Ansätze, die mit den Urban Improvement Districts verfolgt werden.

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 Prozent) 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 in der Regel 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 und das Saarland wollen noch in 2007 ein Gesetz verabschieden. Diese Ländergesetze beziehen sich jedoch bislang nur auf Geschäfts-

standorte, 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 Entwurf des Senates der FHH für ein *Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen* wurde im September 2007 vorgelegt. Eine solche Übertragung des BID-Modells auf Wohngebiete ist in Europa bislang ohne Beispiel. Und auch in den USA finden sich nur einzelne Bundesstaaten, in denen ähnliche Instrumente gesetzlich verankert sind, z.B. *Housing Improvement Areas* in Minnesota, *Multi-family Improvement Districts* in Kalifornien oder *Neighbourhood Improvement Districts* in Pennsylvania (Kreutz/Krüger/Wickel 2007b).

Aus Sicht der Autoren ist eine 1:1 Übertragung des BID-Gesetzes auf andere Gebietstypen nicht zu empfehlen, da in Wohnquartieren sehr stark 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 (Kreutz/Krüger/Wickel 2007a, 11ff.).

Auch wenn es mit diesem Modell bislang noch keine Praxiserfahrung

gen 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 einem benachteiligten Gebiet mit baulich-räumlichen und funktionalen Mängeln genauso gegründet werden, wie in einem gut funktionierenden und stabilen Wohngebiet, das niemals eine öffentliche Förderung erhalten würde. Eine Anwendung ist also theoretisch in allen Gebietstypen vom Villen- oder Einfamilienhausgebiet über gründerzeitliche Mischquartiere bis zur Großsiedlung möglich. Hieraus wird deutlich, dass sowohl selbstnutzende Eigentümer als auch Wohnungsvermieter die entscheidenden Akteure in den vom Hamburger Gesetzgeber so genannten Innovationsquartieren sein können. 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 zusätzlich zu öffentlichen Maßnahmen (»on top«) 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 zur Qualitätsverbesserung ("Improvement") in funktionaler, baulicher und gestalterischer Hinsicht
Investive Maßnahmen, z.B. <ul style="list-style-type: none"> - Öffentlicher Raum - Grün- und Freiflächen - Rückbau - Soziale Infrastruktur
Management- und Organisationsaufgaben, z.B. <ul style="list-style-type: none"> - Reinigung und Pflege - Serviceangebote für Mieter - Gemeinsames Vermietungsmanagement
Marketingaktivitäten, z.B. <ul style="list-style-type: none"> - Events - Imagekampagne

Abb. 2: »Spektrum der möglichen HID-Maßnahmen« (Eigene Darstellung)

Die Laufzeit eines Improvement Districts ist zeitlich begrenzt – nach den derzeitigen Modellen auf maximal fünf Jahre. Eine Verlängerung über diesen Zeitraum hinaus ist möglich, wenn das gleiche Procedere wie bei der Antragsstellung auf Einrichtung eines Districts durchlaufen wird. Die Erfahrungen in den USA zeigen, dass sich dort die BID häufig als dauerhafte Einrichtungen etablieren und über lange Zeiträume aufrechterhalten werden.

Von zentraler Bedeutung für die Durchführung eines HID ist der so genannte Aufgabenträger, der finanziert durch die Abgaben der Eigentümer die gewünschten Maßnahmen vor Ort durchführt. Im Hamburger HID-Modell ist der Aufgabenträger Partner der Stadt auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, und nicht die Eigentümer! Der Aufgabenträger ist somit der aktive Akteur für das operative Geschäft des HID, der quasi im Auftrag der Eigentümer handelt. Bezüglich der Begleitung und Kontrolle seiner Arbeit macht das Hamburgische Gesetz nur grundlegende Aussagen, alles Weitere bleibt den Eigentümern selbst überlassen, z.B. die Bildung einer beratenden und kontrollierenden Lenkungsgruppe oder der Abschluss eines zusätzlichen privat-rechtlichen Vertrages zwischen Eigentümern und Träger. Der Aufgabenträger kann auch für das Verfahrens- und Prozessmanagement in der Initiativphase

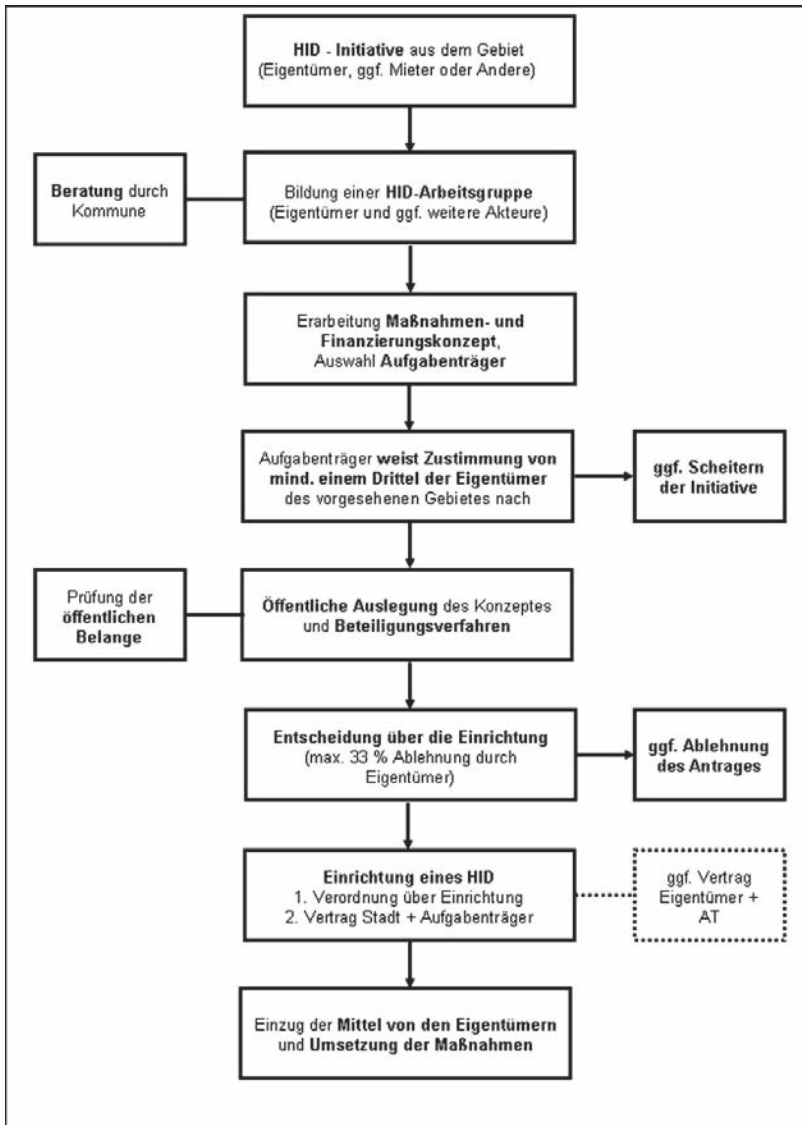


Abb. 3: »Schematischer Ablauf einer Entstehungs- und Entscheidungsphase« (Eigene Darstellung)

verantwortlich sein. Hier stellt sich jedoch die Frage nach der Finanzierung vor der förmlichen Einrichtung eines HID.

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 18 Monate und länger 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. Die Beteiligung wird sich dabei nach Art und Komplexität der geplanten Maßnahmen unterscheiden, denn wenn die Maßnahmen stärker in die Lebenswelt Dritter eingreifen, stellen sich auch höhere Anforderungen an den Interessensausgleich (Kreutz/Krüger/Wickel 2007a, 16ff.).

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 Ent-

wicklung 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.

Die Rolle des Staates (Land oder Kommune) beschränkt sich formal auf die Gesetzgebung, die Antragsprüfung, Genehmigung und Festlegung sowie die Abgabenerhebung eines Improvement Districts. Doch gibt es gute Gründe für eine aktivere Mitwirkung der öffentlichen Hand im gesamten Prozess. »Der Staat unterstützt diese private Initiative, weil sie eben nicht nur den wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer und Gewerbetreibenden, sondern auch dem Gemeinwohl dient« (Kersten 2007, 127). Aus dem Modell ergeben sich zudem neue Herausforderungen 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 dem neuen Instrument der Improvement Districts um eine Ergänzung und nicht um einen Ersatz für die ausdifferenzierten Instrumente und Strategien der Quartiers- oder Stadtteilentwicklung sowie die sonstigen Aktivitäten der öffentlichen Hand im Rahmen der Daseinsvorsorge. Bestimmte Gebiete und Handlungsfelder werden trotz der gesetzlichen Ermöglichung privater Initiativen auch zukünftig eine übergeordnete Steuerung sowie hoheitliche Instrumente und öffentliche Förderung benötigen.

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 ihrer Verantwortung sowie eine

Reduzierung öffentlicher Leistungen in den Verbesserungsgebieten darf es nicht geben. Ebenso ist in diesem Zusammenhang zu diskutieren, wann private Maßnahmen möglicherweise auch »over the top« sind und die privaten Initiativen durch eine sozial selektive Wirkung dazu führen können, ein Auseinanderdriften städtischer Gebiete in attraktive Verbesserungsgebiete mit privaten Investitionen und stagnierende oder zunehmend benachteiligte Gebiete aufgrund mangelnder privater Aktivitäten zu verschärfen.

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. Der Staat setzt hier seine hoheitlichen Instrumente nicht ein, um bestimmte Ziele zu verwirklichen, auf Missstände zu reagieren oder Standards und Normen zu sichern, sondern um die lokale Selbsthilfe zu unterstützen. Zugespitzt formuliert: der Staat unterstützt mit diesem Modell die »Entstaatlichung« der gesellschaftlichen Entwicklung auf der lokal-nachbarschaftlichen Ebene. Zum anderen wird – nach einer Phase der öffentlichen »Entwicklungshilfe«, die erforderlich ist, um tragfähige Strukturen für Improvement Districts aufzubauen – die öffentliche Verwaltung vom Fürsorger oder Animateur der Akteure wie in der klassischen Stadterneuerung zum Partner eigenständig handelnder Akteure im Gebiet. Dies bietet neue Möglichkeiten für engagierte Akteure aus der Wirtschaft und der Bürgerschaft, birgt aber auch Risiken. So wird die Wohnungswirtschaft aufmerksam verfolgt, 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 aus den HID ein wirksames Quartiersmanagement bzw. ein »zivilgesellschaftlich organisiertes Nachbarschaftsmanagement« (Kurth 2006, 348) in enger Kooperation von Kommune, Eigentümern und Bewohnern entstehen, z.B. als präventives Quartiersmanagement in stabilen Bestandsquartieren, 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.

Anmerkung

Ausführliche Informationen zu 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.



Stefan Kreutz, *1967, Dipl.-Ing., 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; seit 2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Department Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg für das Forschungsprojekt zu Urban Improvement Districts.



Thomas Krüger, Prof. Dr. Ing., *1959; Studium in Dortmund und Hamburg; Dipl.-Ing. Städtebau-Stadtplanung; Bauassessor; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TUHH im Fachbereich Stadt- und Regionalökonomie; 1996–2000 LEG Schleswig-Holstein Landesentwicklungsgesellschaft mbH, Kiel, Fachbereichleiter Konzeptentwicklung; seit 2000 Professur für Projektmanagement im Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung (HafenCity Universität Hamburg).