

# Private Initiativen zur Stadtentwicklung: Der Beitrag von Urban Improvement Districts für die Quartiersentwicklung

**Dipl.-Ing. Stefan Kreutz**

HafenCity Universität Hamburg

Die Quartiersentwicklung ist traditionell ein Politik- und Handlungsfeld, in dem innovative Strategien und Instrumente erprobt werden, um Lösungen für die Herausforderungen auf Stadtteilebene zu entwickeln. Viele Programme der Städtebauförderung sind so in den vergangenen Jahrzehnten entstanden und haben teilweise nach der Anwendung in Modellprojekten eine größere Breitenwirkung entfaltet. Hierzu zählen seit gut zehn Jahren die Programme „Stadtumbau“ (Ost und West) sowie „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Beide Programme sind heute als Instrumente im Städtebaurecht des BauGB (§§ 171 a - e) verankert und somit quasi zu „Mainstream-Instrumenten“ der Quartiersentwicklung geworden. Hieran wird deutlich, wie aus der erfolgreichen Praxiserprobung gesetzgeberische Konsequenzen gezogen wurden, um den instrumentellen Werkzeugkasten der Stadt- und Quartiersentwicklung zu vergrößern und den sich immer wieder wandelnden Herausforderungen (z. B. demographischer Wandel, Bevölkerungsrückgang, wachsende soziale Ungleichheiten) anzupassen.

## Private Initiativen zur Stadtentwicklung

Bei den „Privaten Initiativen zur Stadtentwicklung“ ist der Weg genau andersherum. Hier hat zuerst der Gesetzgeber mit dem § 171 f BauGB die erforderlichen Grundlagen geschaffen, um in der Folge landesrechtliche Regelungen für Modelle und Instrumente zu ermöglichen. Hier steht also nicht die erfolgreiche Erprobung in Modellprojekten am Anfang, sondern der erklärte politische Wille, private Initiativen zur „Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereiche“ (§ 171 f BauGB) zu ermöglichen. Die gewünschte Stärkung privater Eigenverantwortung in der Stadtentwicklung steht dabei in einem größeren politischen Zusammenhang, der z. B. auch bei den Regelungen zur privaten Altersvorsorge oder zur privaten Zusatzversicherung von ärztlichen Leistungen deutlich wird: Die öffentliche Hand leistet nur noch eine – im Vergleich zu früheren Jahren – reduzierte Grundversorgung, zusätzliche Maßnahmen bzw. einen höheren Standard müssen die privaten Akteure selbst finanzieren. Im Falle der Quartiersentwicklung zielt dies insbesondere auf die Grundeigentümer, die zukünftig größere Verantwortung auch für das räumliche Umfeld ihres Eigentums übernehmen sollen.

Doch was ist nun hieran eigentlich neu? Auch in der Vergangenheit haben Grundeigentümer doch bereits eine wesentliche Rolle in der Quartiersentwicklung übernommen. Das ist richtig und es gibt hierfür viele gute Beispiele, z. B. aus den beiden genannten Programmen Stadtumbau und Soziale Stadt. Doch häufig waren solche Eigentümeraktivitäten entweder durch verfügbare öffentliche Fördermittel motiviert oder sie entstanden aufgrund eines ausgeprägten lokalen Verantwortungsgefühls einzelner Eigentümer. So spielen insbesondere kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen in der Quartiersentwicklung eine große Rolle, wie auch die Praxisbeispiele in dieser Veröffentlichung deutlich machen.

## Eigentümerstandortgemeinschaften

Gesetzlich geregelte private Initiativen gehen jedoch über diese häufig eher informellen und freiwilligen Ansätze deutlich hinaus. Insbesondere die hier dargestellten formalisierten Eigentümerstandortgemeinschaften (Urban Improvement Districts UID)<sup>1</sup>, die in einem räumlich abgegrenzten Gebiet, für einen befristeten Zeitraum, auf Initiative von Eigentümern Maßnahmen zur Stärkung und Attraktivitätssteigerung des Quartiers planen und realisieren, die von allen (!) im Gebiet ansässigen Eigentümern anteilig finanziert werden. Damit handelt es sich um einen Ansatz, der sowohl materiell als auch finanziell deutlich über die bisherigen informellen und häufig unkoordinierten Aktivitäten von Einzeleigentümern hinausgehen kann.<sup>2</sup>

Eine zentrale Zielsetzung dieser UID-Modelle, die auf Vorbilder aus Nordamerika zurückgehen, ist die Einbindung von „Trittbrettfahrern“, hier also von Eigentümern, die von Aufwertungsmaßnahmen im Quartier profitieren würden, ohne sich finanziell daran zu beteiligen. Die neuen Modelle der Business, Housing oder Neighbourhood Improvement Districts (BID, HID, NID) bieten nun die gesetzlich geregelte Möglichkeit, solche Eigentümer zur Zahlung eines Beitrages für die Realisierung der Maßnahmen zu zwingen, wenn aktive und investitionsbereite Eigentümer dies wünschen und nicht mehr als ein festgelegter Prozentsatz aller betroffenen Eigentümer widerspricht. Hierdurch kann also sowohl die Finanzierungsbasis für Maß-

<sup>1</sup> Siehe ausführlich zur Darstellung des Modells der Urban Improvement Districts und des Verfahrens zur Einrichtung von solchen Gebieten: Kreutz, Stefan und Krüger, Thomas: Urban Improvement Districts. Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2008. Berlin. S. 253 – 272. Online: [http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Krueger\\_UID-Beitrag\\_Jahrbuch-Stadterneuerung-2008.pdf](http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Krueger_UID-Beitrag_Jahrbuch-Stadterneuerung-2008.pdf)

<sup>2</sup> Nicht berücksichtigt werden hier die Modellprojekte für nicht formalisierte Eigentümeraktivitäten, die seit Ende 2008 im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) Eigentümerstandortgemeinschaften vom Bund gefördert und beobachtet. Für nähere Informationen hierzu siehe [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de).

nahmen vergrößert, als auch die Motivation engagierter Eigentümer erhalten und gefördert werden. Denn in der Vergangenheit haben sich in der Quartiersentwicklung Eigentümer immer wieder auch gegenseitig blockiert, wenn einzelne nicht zu einer Beteiligung bereit waren.

Ein zweites wesentliches Merkmal dieser formalisierten Eigentümerstandortgemeinschaften ist die Möglichkeit, privat finanzierte Maßnahmen im öffentlichen Raum unabhängig von den Eigentumsverhältnissen zu realisieren. Hiermit vergrößern sich also der Aktionsradius und die Einflussmöglichkeiten der Eigentümer im Quartier. Es geht nicht mehr nur darum, im eigenen Bestand attraktivitätssteigernde Maßnahmen zu realisieren, sondern auch im öffentlichen Raum – zum Beispiel auf Fußwegen, Plätzen, Grünflächen oder Verkehrsflächen. Dieser Aspekt ist gleichzeitig auch einer der zentralen Kritikpunkte an dem neuen Modell: War in der Vergangenheit ausschließlich die öffentliche Hand verantwortlich für die Qualität der öffentlichen Räume (Gestaltung, Unterhaltung und Pflege), sollen jetzt auch die Eigentümer stärker hierfür Verantwortung übernehmen. Auch wenn privat finanzierte Maßnahmen nur zusätzlich zum öffentlichen Standard („on top“) sein dürfen, stellt sich natürlich die berechtigte Frage, ob hier nicht ein zunehmend reduzierter öffentlicher Standard durch private Investitionen ausgeglichen werden soll – trotz gleichbleibender steuerlicher Belastung der Eigentümer? Erste Erfahrungen machen bereits deutlich, dass Eigentümer nicht bereit sein werden, Versäumnisse oder Defizite der öffentlichen Hand auf eigene Kosten zu beheben, ohne dass die Kommune ebenfalls ihren Teil dazu beiträgt.

Bei der Diskussion über die Bedeutung von Urban Improvement Districts für die Quartiersentwicklung muss ebenfalls berücksichtigt werden, dass auch die formalisierten Eigentümerinitiativen keinen Einfluss auf privates Eigentum haben. Es können zwar einzelne Eigentümer zur Zahlung einer finanziellen Abgabe gezwungen werden, nicht jedoch zu Investitionen im privaten Bestand. Ein Problem in der Quartiersentwicklung sind jedoch häufig neben vernachlässigten öffentlichen Räumen gerade auch vernachlässigte private Bestände – sowohl mit Wohn- als auch Gewerbenutzungen. Diese Herausforderung bleibt also vermutlich auch im UID-Modell ungelöst.

## Praktische Erfahrungen

Die praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung der vielfach publizierten Urban Improvement Districts sind in Deutschland bislang noch

relativ gering. Sechs Bundesländer haben in den vergangenen fünf Jahren eine Gesetzgebung zur Schaffung von BID-ähnlichen Modellen verabschiedet, hierunter auch Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. Hamburg hat zudem als bislang einziges Bundesland Ende 2007 auch ein Gesetz zur Ermöglichung von Housing oder Neighbourhood Improvement Districts in Wohngebieten (sog. Innovationsquartiere) erlassen<sup>3</sup>. Praktisch erprobt werden die unterschiedlichen Modelle bislang nur in einigen Geschäftsstraßen und innerstädtischen Bereichen. Auch wenn es für eine fundierte Evaluierung der Erfahrungen bislang noch zu früh ist, lässt sich jedoch feststellen, dass es sich in den Geschäftsgebieten häufig um eine Fortsetzung der klassischen Interessen- und Werbegemeinschaften handelt, die nun allerdings nicht mehr aktionsbezogen handeln, sondern längerfristig von allen betroffenen Eigentümern finanziert werden können. In Einzelfällen (BID Neuer Wall und BID Wandsbek Markt in Hamburg sowie PACT Flensburg) werden auch umfangreiche bauliche Umgestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum realisiert. Diese Projekte gehen also auch inhaltlich deutlich über die informellen und freiwilligen Modelle hinaus.

In Wohngebieten gibt es bislang noch gar keine praktischen Umsetzungserfahrungen. In der Hamburger Großsiedlung Steilshoop bereitet ein Initiativkreis der Wohnungswirtschaft (darunter SAGA GWG und GAGFAH sowie die Genossenschaften Baugenossenschaft Hamburger Wohnen eG, Hansa Baugenossenschaft eG und Allgemeine Deutsche Schiffszimmerer-Genossenschaft eG) seit Frühjahr 2007 die europaweit erstmalige Einrichtung eines Innovationsquartiers vor<sup>4</sup>. Mit einer Entscheidung über die Einrichtung ist in Steilshoop bis Ende 2009 zu rechnen. Der bisherige Prozess macht jedoch bereits deutlich, wie hoch der Zeit- und Arbeitsaufwand für die Vorbereitung und Planung eines UID ist. (siehe auch Abb. 1 Seite 10)

<sup>3</sup> Ausführliche Informationen zu allen Gesetzesgrundlagen und Projekten in der praktischen Umsetzung sowie zu internationalen Erfahrungen mit vergleichbaren Modellen finden Sie online auf dem Informations- und Dokumentationsportal des Autors: [www.urban-improvement-districts.de](http://www.urban-improvement-districts.de).

<sup>4</sup> Ausführliche Informationen zum geplanten Innovationsquartier Steilshoop finden Sie auf dem Internetportal (siehe Fußnote 2), unter anderem den Beitrag von Andreas Gorgol im Forum Wohnen und Stadtentwicklung FWS des vhw, Heft 3, Mai-Juni 2009, S. 155-158.

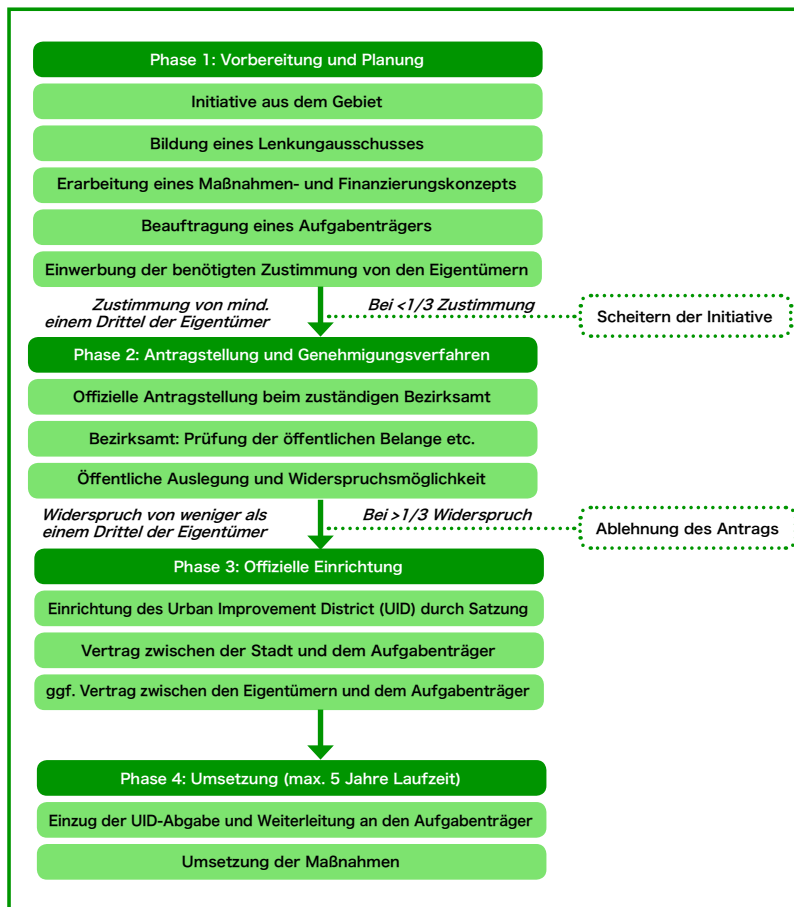


Abb. 1: Schematischer Ablauf der Einrichtung eines Urban Improvement Districts (Hamburger Modell)

Quelle: Eigene Darstellung nach Gorgol 2009

## Potenziale für die Quartiersentwicklung

Die neuen rechtlichen Möglichkeiten für private Initiativen in der Stadtentwicklung bieten vielfältige Potenziale für die Quartiersentwicklung<sup>5</sup>. Die Eigentümer können sich mit diesen Modellen besser organisieren, ihre Interessen stärker bündeln, umfangreichere Maßnahmen gerechter finanzieren und vor allem ihren Einfluss auf die Quartiersentwicklung vergrößern. Die neuen Modelle stellen somit eine instrumentelle Bereicherung für die Quartiersentwicklung dar, insbesondere wenn sie mit Maßnahmen der öffentlichen Hand abgestimmt werden. Wenn es gelingt, Zug um Zug das Vorgehen öffentlicher und privater Akteure auszuhandeln und aufeinander abzustimmen, können grundlegende und langfristig tragfähige Verbesserungen der Situation im Quartier erzielt werden, die durch ein unkoordiniertes oder nur zeitlich befristetes Handeln privater oder öffentlicher Akteure nicht erreicht werden können.

Abschließend muss jedoch betont werden, dass UID selbstverständlich nicht für jedes Gebiet und

für jede Aufgabenstellung geeignet sind. So sind die vielfach benachteiligten Städtebauförderungsgebiete sicherlich auch zukünftig auf öffentlich finanzierte Interventionen angewiesen. Hier kann allerdings die Nachsorge und die dauerhafte Sicherung von Resultaten der Städtebauförderung im Rahmen von UID übernommen werden, z. B. Unterhalt und Pflege öffentlicher Räume, Stadtteilmarketing oder der Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Besonders geeignet sind Urban Improvement Districts jedoch für (derzeit noch) stabile und gut funktionierende Bestandsquartiere sowie für Quartiere mit Aufwertungspotenzialen, denn dort finden sich in der Regel auch handlungsfähige Grundeigentümer, die bereit sind, über ihre Bestandsinvestitionen hinaus auch in die Quartiersentwicklung zu investieren. Es ist wünschenswert, dass das hier beschriebene Modell nun in Quartieren praktisch erprobt wird. Die so gesammelten Erfahrungen können dann ggf. auch zu Veränderungen in der Gesetzgebung führen.

### Ansprechpartner:

Dipl.-Ing. Stefan Kreutz  
 Tel.: 040 / 42827-4545  
 E-Mail: stefan.kreutz@hcu-hamburg.de

<sup>5</sup> Zur kritischen Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts siehe: Kreutz, Stefan: Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen. In RaumPlanung 136, Februar 2008, Dortmund, S. 11-15.