



BIDs und HIDs – Zur Bedeutung dieser Modelle privater Initiativen für die Quartiersentwicklung und zum Stand der Umsetzung in Deutschland

In Nordamerika entstand Ende der 1960er Jahre ein Modell gemeinschaftlicher privater Investitionen zur Attraktivitätssteigerung von Geschäftsgebieten, das mittlerweile eine große Karriere gemacht hat: Business Improvement District (BID) heißt das „Zauberwort“, das seit einigen Jahren auch in Deutschland die Runde macht, wenn es um Strategien zur Aufwertung von Einkaufsstraßen angesichts der Konkurrenz von gemanagten Shoppingcentern oder großflächigen Verbrauchermärkten auf der grünen Wiese geht. Freiwillige Interessen- und Werbegemeinschaften von Gewerbetreibenden sind heute in vielen Bundesländern scheinbar out, formalisierte Standortgemeinschaften mit finanziellen Zwangsbeiträgen von Eigentümern sind dafür in.

Besonders die lokalen und regionalen Handelskammern machen sich für das BID-Modell stark und versuchen, seine legislative und praktische Verbreitung in Deutschland zu fördern – und hierbei geht es nicht mehr um die Frage des „Ob?“, sondern nur noch um die Klärung des „Wie?“. ¹ Und auch der Gesetzgeber auf Bundesebene hat Gefallen an diesem eigentümerorientierten Ansatz in der Gebietsentwicklung gefunden. Seit der jüngsten Novelle des Baugesetzbuches (BauGB), die am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, findet sich im Besonderen Städtebaurecht der Paragraph 171f, der die rechtlichen Voraussetzungen für „Private Initiativen zur Stadtentwicklung“ schafft und die weitere Ausgestaltung der Landesgesetzgebung überlässt. Die Freie und Hansestadt Hamburg

¹ Siehe hierzu z. B. die Veranstaltungsdokumentation der bundesvereinigung city- und stadtmaking deutschland (bcsd) e.V.: Business Improvement Districts – vom „Ob?“ zum „Wie?“ Aachen, 2007.

ist Ende 2007 mit dem „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ als erstes Bundesland noch einen Schritt weiter gegangen: Dort sind selbstorganisierte und -finanzierte Eigentümeraktivitäten nicht mehr nur in Einkaufslagen und Gewerbegebieten, sondern nun auch in Wohngebieten möglich. Der Hamburger Gesetzgeber bezeichnet diese Übertragung des BID-Modells auf Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung als Housing oder Neighbourhood Improvement District (HID und NID).

Dieser Beitrag stellt die Entstehungsgeschichte und die besonderen Merkmale des Modells der sogenannten Urban Improvement Districts (BID, HID und NID) in Deutschland vor. Anschließend wird der aktuelle Stand der Umsetzung in der Praxis in Deutschland dargestellt, bevor einige Kommentierungen des Modells und seiner Auswirkungen auf die Stadt- und Quartiersentwicklung gemacht werden.

Urban Improvement Districts: Eine Idee und ihre Verbreitung

Das Modell der Urban Improvement Districts, insbesondere das BID-Modell, kommt aus Kanada und den USA. Das weltweit erste BID entstand 1969 in Toronto im Bloor West Village. Dort reagierten damals Gewerbetreibende und Eigentümer auf den zunehmenden Verfall des Einkaufsstandortes mit einer privaten Initiative zur Verbesserung von Sicherheit und Sauberkeit.

Seit den 1970er Jahren haben sich die BID nach und nach in Nordamerika ausgebreitet, bevor das Instrument in den 1990er Jahren einen Boom vor allem in den großen Städten an der US-amerikanischen Ostküste (insbesondere in New York City und Philadelphia) erlebte. Ein großer Teil der heute in den USA aktiven BID wurde seitdem gegründet.

Die Zahl und die Vielfalt der heute in den USA aktiven BID sind groß. Hierunter befinden sich auch Projekte, die sich nicht um klassische Geschäftslagen und Einzelhandelsstandorte kümmern, sondern z. B.

auch in Gewerbe- und Industriegebieten aktiv sind oder gemeinsam als Eigentümer Grünanlagen aufwerten. Hierbei ist festzustellen, dass in den USA kein einheitliches BID-Modell angewendet wird, da die Bundesstaaten jeweils eigene Gesetzesgrundlagen geschaffen haben – teilweise auch mit unterschiedlicher Namensgebung.

Ausgehend von Nordamerika hat sich das BID-Modell in unterschiedlichen Variationen mittlerweile in einigen Ländern der Welt etabliert und teilweise differenziert weiterentwickelt. Hierzu zählen unter anderem Australien, Neuseeland und Südafrika. Einige dieser Länder haben mittlerweile eine eigene „BID-Tradition“. In anderen Ländern – vor allem in Europa – ist das Instrument jedoch noch relativ neu, wie zum Beispiel in Deutschland (siehe hierzu ausführlich weiter auf den nächsten Seiten). Und selbst in Großbritannien und Irland gibt es eine gesetzliche Grundlage für BID erst seit Mitte der 2000er Jahre, obwohl hier die Nähe zu Nordamerika ja sehr groß ist. Seit Inkrafttreten der Gesetzesgrundlagen wurden auf den britischen Inseln jedoch bereits über 100 BIDs in Innenstädten sowie in Gewerbe- und Industriegebieten eingerichtet. Ein zentraler Unterschied zum nordamerikanischen Modell ist dabei in Großbritannien, dass hier die Gewerbetreibenden abgabepflichtig für die geplanten Verbesserungsmaßnahmen sind und nicht die Grundeigentümer. Andere europäische Länder diskutieren über die Einführung des BID-Modells bzw. erproben das Instrument in Modellprojekten, so zum Beispiel die Niederlande.²

Es lässt sich also beobachten, dass sich dieses nordamerikanische Stadtentwicklungsinstrument in der westlichen Welt verbreitet und dabei unterschiedliche Variationen entwickelt hat. Hierbei ist zu bedenken,

² Ausführliche Informationen zur internationalen Situation mit vielen Praxisbeispielen finden sich z. B. auf dem Informations- und Dokumentationsportal der HCU www.urban-improvement-districts.de. Zur Übertragung des BID Modells nach Deutschland siehe u. a. Wiezorek, Elena: Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Technische Universität Berlin, 2004.

dass sich die Voraussetzungen für private Initiativen in den USA grundlegend von der Situation zum Beispiel in Deutschland unterscheiden. So sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Staates in den USA deutlich geringer ausgeprägt als im sozialstaatlichen System in Deutschland. Private Initiativen sind daher seit Kolonialzeiten ein Merkmal der Entwicklung in den Vereinigten Staaten (sog. „special assessments“) – und der Erfolg von BID in manchen US-Bundesstaaten liegt auch in diesen Rahmenbedingungen begründet. Während bei uns die Gewährleistung von Sicherheit und Sauberkeit ein Kernelement der kommunalen Daseinsvorsorge ist, mussten sich in den USA schon immer private Akteure um diese Aufgaben kümmern, wenn sie einen höheren Standard wünschten.

Doch trotz der kulturellen, steuerlichen und politischen Unterschiede zu den USA wurde die Idee der Urban Improvement Districts auch in Deutschland von Anfang an aus unterschiedlichen Bereichen als eine mögliche Bereicherung der Stadtentwicklung begrüßt. Neben der Politik, dem Bundesgesetzgeber sowie den Industrie- und Handelskammern haben sich auch die Wohnungswirtschaft und ihre Verbände bereits frühzeitig insbesondere mit dem Modell der sogenannten Housing Improvement Districts auseinandergesetzt. So hat der VdW Rheinland Westfalen 2006 ein Forum Wohnungswirtschaft über „Neue Wege zur Vitalisierung der Städte“ durchgeführt, um auf die Potenziale des HID-Modells hinzuweisen. Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen begrüßte in einer Stellungnahme im Mai 2007 den neuen Paragraphen 171f BauGB als „Grundlage für eine stärkere und verbindlichere Teilhabe privater Akteure, die einen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von Stadtquartieren leisten wollen und können. (...) Ihr Einsatzgebiet kann die drei Schritte Prävention, Mängelbeseitigung und Nachsorge umfassen.“³ Und auch der BFW Bundesverband Freier Immo-

³ GdW Fachausschuss für Stadterneuerung und -entwicklung: Private Initiativen zur Stadtentwicklung nach §171f BauGB. Stellungnahme des Fachausschusses vom 2. Mai 2007.

bilien- und Wohnungsunternehmen betont hoffnungsvoll, dass durch solche gesetzlich geregelten Modelle „im Gegensatz zur klassischen Sanierung Kooperationsdefizite abgebaut und alle relevanten Akteure im Stadtentwicklungsprozess eingebunden werden können.“⁴ Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsunternehmen (AHW), Holger Kowalski, hat ebenfalls auf die Potenziale von HIDs hingewiesen: „Idealerweise sollten HIDs ergänzend dort zum Einsatz kommen, wo z. B. in Gebieten der Stadtteilerneuerung bereits bestimmte Maßnahmen zur Attraktivierung der Wohnquartiere gefördert werden. Damit könnten positive Synergien einer Public-Private-Partnership im besten Sinne generiert werden.“⁵

Die Erwartungen an die möglichen Impulse von Urban Improvement Districts für eine kooperative und partnerschaftliche Stadt- und Quartiersentwicklung sind also von Beginn an hoch. Doch bevor die Praxiserfahrungen sowie die Potenziale und auch die Risiken näher betrachtet werden, folgt zunächst eine knappe Darstellung der zentralen Merkmale und Funktionselemente des Modells.

Merkmale der Urban Improvement Districts in Deutschland

Nach dem neuen Paragraphen 171f BauGB können Gebiete festgelegt werden „zur Durchführung standortbezogener Maßnahmen in privater Verantwortung, die auf Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzeptes zur Stärkung und Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen beitragen.“ Dieser Paragraph ist die bundesgesetzliche Grundlage für alle weiteren landesrechtlichen Regelungen

⁴ BFW: Position des BFW zum Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte – Business Improvement Districts. Berlin, 6. November 2006.

⁵ Kowalski, Holger: Ab 2008 Einrichtung von Innovationsquartieren möglich. In: vnw magazin 0607, S. 2.

zur Ermöglichung von Urban Improvement Districts in Deutschland, also von BID, HID oder NID.⁶

Definition von Urban Improvement Districts

Urban Improvement Districts sind aus privater Eigeninitiative entstandene Kooperationen von Eigentümern, in der Regel gemeinsam mit den erforderlichen kommunalen Dienststellen, um

- *durch eine Landesgesetzgebung rechtlich abgesichert,*
- *in eigener Organisation und Verantwortung der Eigentümer,*
- *in einem räumlich grundstücksscharf abgegrenzten Gebiet,*
- *zeitlich befristet*
- *gemeinsam definierte Maßnahmen*
- *auf Grundlage eines abgestimmten, verbindlichen Maßnahmen- und Finanzierungs-konzepts*
- *und durch Selbstbesteuerung vollständig finanziert durch alle betroffenen Eigentümer,*
- *zur Stärkung und Entwicklung des Gebietes (d.h. Qualitätsverbesserung in funktionaler und gestalterischer Hinsicht),*
- *von denen alle Beteiligten begünstigt werden,*
- *durch Beauftragung eines Aufgabenträgers für die Durchführung der Maßnahmen zu realisieren.*

Definition von Urban Improvement Districts

Quelle: Eigene Darstellung

Ein Urban Improvement District ist ein Instrument zur Förderung der privaten Initiative, um städtebauliche und weitere Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung eines begrenzten Gebietes zu organisieren, zu koordinieren und durch alle begünstigten Eigentümer zu finanzieren. Hierzu erarbeiten private Akteure ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für die Gebietsentwicklung und stellen dies bei den Eigentümern zur Abstimmung. Wenn nicht mehr als ein bestimmter Prozentsatz aller im betroffenen Gebiet ansässigen Eigentümer diesem Antrag ausdrücklich

⁶ Die Darstellung orientiert sich vor allem am gesetzlich verankerten „Hamburger Modell“ für BID und HID. Für eine ausführliche Darstellung des UID-Modells siehe: 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

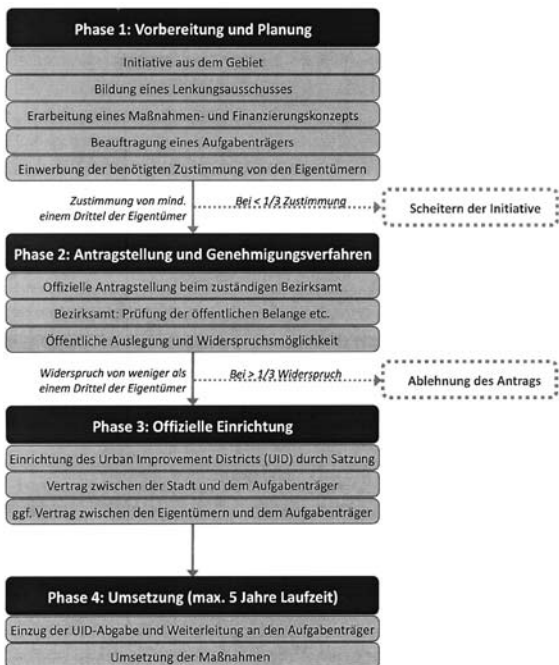
widerspricht (Negativquorum), kann die Kommune das Gebiet per Satzung oder Verordnung zu einem Verbesserungs- oder Innovationsgebiet (Improvement District) erklären. Damit werden alle (!) im Gebiet anliegenden Eigentümer zur Zahlung einer vorher nach Höhe und Zweckbestimmung definierten Abgabe verpflichtet, die von hoheitlichen Stellen stellvertretend eingezogen wird. Mit diesen finanziellen Mitteln führt ein von den Initiatoren ausgewählter Aufgabenträger auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der Kommune die vereinbarten Maßnahmen durch. Die Laufzeit der UID ist begrenzt, in der Regel bis zu fünf Jahren mit der Option einer Verlängerung nach demselben Verfahren wie für die Ersteinrichtung.

UID sind als neue Form von Public-Private-Partnership eine instrumentelle Innovation für die Stadt- und Quartiersentwicklung, die sich sowohl von den hoheitlichen Steuerungs- und Finanzierungsinstrumenten – z. B. den Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts nach dem BauGB wie Städtebauliche Sanierung, Stadtumbau und Soziale Stadt oder auch Instrumenten der Wohnungsbauförderung – als auch von freiwilligen kooperativen bzw. informellen Eigentümeraktivitäten – z. B. Aktivitäten der gewerblichen Wohnungswirtschaft – in der Quartiersentwicklung unterscheiden. Die bisherigen Eigentümeraktivitäten, die in der Regel auf der Initiative einzelner Unternehmen oder Eigentümer beruhen, haben häufig nur eine begrenzte Leistungsfähigkeit und spezifische Hemmnisse, etwa die Trittbrettfahrer-Problematik, die eingeschränkte Gebietsauswahl und die Grundbedingung, dass sie ausschließlich auf das Engagement von einzelnen Eigentümern setzen können.

Die öffentliche Hand spielt auch in UID eine wichtige Rolle, da es sich um keine ausschließlich private Initiative handelt. Vielmehr ergibt sich aus der Selbstorganisation von Eigentümern mit hoheitlicher Flankierung eine Mischform aus „privater Initiative und staatlichem Zwang“.⁷ Das

⁷ Schuppert, Gunnar Folke: Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften, Berlin 2007, S. 14.

anfänglich freiwillige Engagement einer gewissen Anzahl von privaten Akteuren wird unter bestimmten Voraussetzungen in eine hoheitliche Gebietsfestsetzung und eine hoheitliche Zwangsabgabe überführt.⁸ Das



Ablaufschema zur Einrichtung eines UID: „Hamburger Modell“ am Beispiel Innovationsquartier
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage Gorgol 2009

⁸Vgl. Friesecke, Frank: Stadtbau im Konsens!? Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfbedingungen. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, 2008, S. 248 und 257.

bedeutet, dass ohne Genehmigung und Unterstützung durch die öffentliche Hand kein UID eingerichtet werden kann.

Das **Verfahren zur Einrichtung** eines Urban Improvement Districts lässt sich schematisch in vier Phasen unterteilen: Initialphase (Vorbereitung und Planung), Antragstellung und Genehmigungsverfahren, Offizielle Einrichtung und schließlich Umsetzung.

Von entscheidender Bedeutung für das Zustandekommen eines UID und die Wirkung seiner Maßnahmen ist die **Initialphase** zu Beginn, die allerdings formal nicht durch die vorliegenden Gesetze geregelt ist. Vielmehr kann dieser Start als informelle Phase in Selbstorganisation der Initiatoren bezeichnet werden. Die beteiligten Akteure müssen sich selber organisieren, ohne dass dafür rechtliche Vorgaben gemacht werden. Diese Prozesse kosten nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis viel Zeit. Daher werden hohe Erwartungen an die beteiligten Akteure gestellt und eine gewisse Professionalität vorausgesetzt, die häufig von gewerblichen Eigentümern, etwa der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, eher zu erwarten ist als von privaten Kleineigentümern.

Entscheidende Planungsgrundlage für die Einrichtung eines UID sowie für die Umsetzung ist das sogenannte **Maßnahmen- und Finanzierungskonzept**. In diesem Dokument erfolgt die Festlegung inhaltlicher, gestalterischer und finanzieller Details: die Zielformulierung für die gebietsbezogene Initiative, die Darstellung der geplanten Maßnahmen sowie die detaillierte Kosten- und Ressourcenverteilung. Idealtypisch handelt es sich hierbei um ein gebietsbezogenes Konzept, das von betroffenen Eigentümern für betroffene Eigentümer zur Aktivierung und Bündelung privater Ressourcen entwickelt wird.

Das Spektrum der möglichen **Handlungsfelder** für Maßnahmen in einem UID ist vielfältig, z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Stadtgestaltung und Aufenthaltsqualität insbesondere der öffentlichen Räume, zusätzliche Sicherheits- und Sauberkeitsmaßnahmen, gebietsbezogene Marketingaktivitäten, Leerstands- und Vermietungsmanagement sowie gemeinsamer Einkauf von Dienstleistungen bis hin zur Interessens-

vertretung der Eigentümer. Das Hamburger HID-Gesetz sieht zudem ausdrücklich Lärmschutz-Maßnahmen als ein mögliches Handlungsfeld in Wohnquartieren vor. Übergeordnete Zielsetzung der UID ist immer eine Standortaufwertung durch eine Attraktivitätssteigerung von Quartieren, die über den öffentlichen Standard hinaus geht („on top“). Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge dürfen nicht von UIDs übernommen oder auf diese übertragen werden.

Entscheidender Akteur bei der Umsetzung von UID ist der sogenannte **Aufgabenträger**. Dieser Beauftragte nimmt die Interessen der Eigentümer wahr und setzt in ihrem Auftrag die vereinbarten Maßnahmen um. Handlungsgrundlage ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Aufgabenträger und der Kommune. Nur das nordrhein-westfälische BID-Gesetz weicht von diesem Modell ab: Hier ist die Schaffung einer Rechtspersönlichkeit durch die Eigentümer selbst gefordert, z. B. die Gründung einer GmbH zur Durchführung der Maßnahmen. Der GdW hat in seiner Stellungnahme zum §171f BauGB die Aufgabenträgerschaft in UID als ein „interessantes und ausbaufähiges Geschäftsfeld“ für die im Verband vertretenen Wohnungs- und Immobilienunternehmen sowie Sanierungsträger bezeichnet.⁹

Für die Festsetzung und Erhebung der **Sonderabgabe**, die von den betroffenen Grundstückseigentümern im Gebiet zu zahlen ist, gibt es in den Landesgesetzen teilweise Obergrenzen. So dürfen in Hamburg maximal zehn Prozent der durchschnittlichen Einheitswerte im UID-Gebiet als Hebesatz für die Abgabe in Ansatz gebracht werden. Rechtlich bedeutsam für die Abgabe ist eine gruppennützige Verwendung dieser Mittel, das bedeutet die Gesamtgruppe der betroffenen Eigentümer muss von den Maßnahmen profitieren, entweder durch ausschließlich gesamtgebietsbezogene Maßnahmen oder durch eine räumliche Verteilung von Einzelmaßnahmen über das Gesamtgebiet.

⁹ a.a.O. S. 2.

Aktueller Stand der Umsetzung in der Praxis

Gesetzgebung für UID in den Bundesländern

Bis Mitte 2009 haben sechs Bundesländer eine BID-Gesetzgebung und ein Bundesland zusätzlich eine HID/NID-Gesetzgebung geschaffen (siehe Abbildung unten). Erstes Bundesland mit einem BID-Gesetz war Hamburg, dessen Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED) am 01.01.2005 in Kraft getreten ist. Hamburg ist auch das erste Bundesland, das mit dem Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen am 01.12.2007 die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von HID und NID in Quartieren mit ausschließlicher oder überwiegender Wohnnutzung geschaffen hat. Während einige Bundesländer sich politisch gegen die Schaffung entsprechender Gesetzesgrundlagen ausgesprochen haben (z. B. Bayern), bereiten andere Länder derzeit eine Gesetzgebung für BID vor.

Bundesland	Gesetzesgrundlage für die Schaffung von UID	UID-Projekte in der Umsetzung
Bremen	Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom Juli 2006	• BID Ansgarikirchhof
Hamburg	Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom Dezember 2004 mit Änderung vom November 2007	• BID Sachsentor Bergedorf • BID Neuer Wall • BID Wandsbek Markt • BID Lüneburger Straße Harburg • BID Alte Holstenstraße Bergedorf • BID Hohe Bleichen Heuberg
Hamburg	Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen vom Dezember 2007	Noch kein Projekt in Umsetzung
Hessen	Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) vom Januar 2006	• 4 BID in der Gießener Innenstadt: Seltersweg, Katharinenviertel, Marktquartier und Theaterpark
Nordrhein-Westfalen	Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG) vom Juni 2008	Noch kein Projekt in Umsetzung
Saarland	Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistungen (BIDG) vom Mai 2007	Noch kein Projekt in Umsetzung
Schleswig-Holstein	Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT) vom Juli 2006	• PACT Flensburger Innenstadt • PACT Elmshorn • PACT Schmuggelstieg (Norderstedt)

Während die Gesetze der „ersten Generation“ (Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein) sich sehr stark am Hamburger Modell orientieren, weichen die Gesetze der „zweiten Generation“ (Saarland und NRW) hiervon stärker ab. So gibt es Unterschiede in der Gesetzgebung z. B. hinsichtlich der Höhe des Widerspruchsquorums, der Beteiligungsmöglichkeiten für Kommunen und nicht-gewerbliche Nutzer im Gebiet, der Organisationsform der Eigentümer, der Einbeziehung weiterer Akteure zur Mitfinanzierung sowie der Obergrenze des Budgets. Auch die deutschen Begrifflichkeiten für UID variieren: Innovationsbereiche (Bremen, Hamburg, Hessen), Innovationsquartiere (Hamburg für HID/NID), City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereiche (Schleswig-Holstein), Bündnisse für Investition und Dienstleistung (Saarland) sowie Immobilien- und Standortgemeinschaften (NRW).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben die vorliegenden landesgesetzlichen Regelungen noch einen experimentellen Charakter, da sie sich in der Praxis erst bewähren müssen. Teilweise wurde die Laufzeit der Gesetze deswegen zunächst zeitlich befristet. Ebenfalls müssen die Gesetze noch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten, um als gerichtsfest zu gelten. Die erste Prüfung vor Gericht infolge einer Eigentümerklage gegen die Festsetzung einer BID-Abgabe führte im September 2008 zu einer Bestätigung des Hamburger GSED durch das Hamburger Verwaltungsgericht.

UID-Projekte in der Umsetzung

In den fünf Jahren seit der Schaffung der ersten Gesetzesgrundlage hat die Anzahl von BID-Initiativen stetig zugenommen. Der DIHK spricht Mitte 2009 von ca. 80 BID-Initiativen in den sechs Bundesländern mit gesetzlicher Grundlage. Die Zahl förmlich festgelegter BID in der praktischen Umsetzung, deren Erfahrungen auch ausgewertet werden können, ist jedoch noch sehr gering, wenn auch mit steigender Tendenz. Die größte Zahl von aktiven BID gibt es in Hamburg mit derzeit sechs Projekten, darunter dem ersten BID, das in die zweite Runde geht (BID

Sachsenteur in Bergedorf). In Hessen gibt es vier BID in Umsetzung, die sich alle in der Gießener Innenstadt befinden. Und in Schleswig-Holstein sind drei PACT aktiv. Bremen bekommt im Herbst 2009 seinen ersten BID. Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben bislang noch kein BID in der Umsetzung. Und auch auf die Einrichtung des ersten Innovationsquartiers (HID) in Hamburg muss noch gewartet werden.¹⁰ Das Spektrum der BID-Projekte in Umsetzung ist breit und unterscheidet sich hinsichtlich der Gebietsgröße (von ca. 20 Grundstücken bis knapp 160 Grundstücken), des Finanzvolumens (von 150.000 Euro für drei Jahre (BID Sachsenteur 1) bis rund 6,2 Millionen Euro für fünf Jahre (BID Neuer Wall)) sowie des Maßnahmenprogramms (von der Weihnachtsbeleuchtung über gemeinsame Marketing- und Serviceaktivitäten bis zu einem umfassenden Umbau des öffentlichen Raumes). Diese Vielfalt der Anwendungsmöglichkeiten macht deutlich, dass UID in unterschiedlichsten Situationen angewendet werden können. Die konkrete Ausgestaltung richtet sich jeweils nach dem konkreten lokalen Bedarf sowie vor allem den Wünschen und Möglichkeiten der Eigentümer.

Neue Herausforderungen für die Eigentümer in UID

Im Unterschied zu den vielfältigen freiwilligen Eigentümeraktivitäten in der Quartiersentwicklung, die insbesondere von Unternehmen der Wohnungswirtschaft realisiert werden, sowie den Vereinbarungen zwischen Kommunen und Einzelunternehmen (z. B. Stadtumbauverträge, Städtebauliche Verträge, Kooperationsverträge) gehen Urban Improvement Districts einen Schritt weiter, in dem sie **alle** betroffenen Eigentümer im Gebiet zumindest zur Mitfinanzierung von Maßnahmen zwingen

¹⁰ Für nähere Informationen zum Pilotprojekt HID Steilshoop siehe Gorgol, Andreas: Housing Improvement Districts – Quartiersentwicklung durch private Initiative. Das Beispiel Steilshoop in Hamburg. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung FWS 3/Mai-Juni 2009, S. 155-158. Derselbe: Housing Improvement Districts: Wird das Pilotprojekt Steilshoop in Hamburg der erste deutsche Vorzeige-HID? In: Die Wohnungswirtschaft 11/2008, S. 26-27.

können. Voraussetzung für ein Zustandekommen ist allerdings, dass im UID sowohl stadtentwicklungspolitische und gebietsbezogene Zielsetzungen verfolgt werden, als auch ökonomisch interessante Perspektiven für die privaten Akteure eröffnet werden. Denn die Eigentümer müssen auch in UID selbstverständlich auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Investitionen achten, insbesondere wenn Investitionen in die eigenen Bestände genauso anstehen wie Investitionen in das Quartier.

Neben der einzelwirtschaftlichen (und manchmal auch eigennützigen) Betrachtung des Einzeleigentümers bedarf es ergänzend einer kollektiven Perspektive auf die Quartiersrentabilität, um von der Einzelorientierung auf das eigene Grundstück hin zu einer Quartiersorientierung zu kommen. Dies kann in der Entwicklung eines UID ggf. zu Konflikten zwischen Einzelinteressen und einem gebietsbezogenen Gesamtinteresse führen. In der Vergangenheit haben einzelne Eigentümer, die nur auf ihre Kosten-Nutzen-Rechnung schauen, als Trittbrettfahrer von Aktivitäten anderer Eigentümer auch ohne eigenen Beitrag profitiert. In den UID können solche passiven Profiteure wenigstens zur Zahlung der Abgabe gezwungen werden, wenn schon nicht zur aktiven Kooperation.

Weitere Erfolgsfaktoren für das Zustandekommen von UID sind konkrete Anknüpfungspunkte für die Gebietsinitiative, z. B. vorhandene Netzwerke und Kommunikationsstrukturen zwischen einzelnen Eigentümern. Und für die Ausgestaltung der geplanten Maßnahmen ist es hilfreich, wenn Stadtentwicklungskonzepte inkl. Aussagen zur Wohnraumversorgung vorliegen, da sich die Eigentümer dann besser an den Zielen der Stadtentwicklung orientieren können.

Eine, wenn nicht **die** große Herausforderung bei der Einrichtung von UID ist die Zusammenarbeit unterschiedlicher Eigentümertypen, also Unternehmen der gewerblichen Wohnungswirtschaft einerseits und private Einzeleigentümer und Selbstnutzer andererseits. Diese Eigentümertypen unterscheiden sich nach ihrer differenzierten Handlungslogik, ihren personellen und finanziellen Kapazitäten sowie ihren Perspektiven

auf die Bestände und die Standorte ihrer Immobilien (Bestandserhalter, Bestandsverbesserer, Exit-Strategen). Diese divergierenden Interessen auszugleichen oder wenigstens zu bündeln, ist eine der zentralen Aufgaben in der Vorbereitungsphase, um zu einer erfolgreichen Gründung eines UID zu kommen. Auch wenn ein gewisser Prozentsatz ablehnender Eigentümer ja zwangsverpflichtet werden kann, sollte von den Initiatoren jedoch eine möglichst breite Unterstützung der UID-Planungen angestrebt werden. Ein weiterer möglicher Konflikt bei UID in Wohnquartieren kann durch die divergierenden Interessen von Eigentümern und Mietern entstehen. Anders als im Geschäftsgebiet sind Mieter im Wohngebiet häufig nicht an einer Aufwertung des Umfeldes interessiert, da sie in der Folge Mietsteigerungen befürchten. Hier kommt die Doppelfunktion von Wohnungen als Wirtschafts- und als Sozialgut zum Tragen.

Ausblick in die Zukunft der Quartiersentwicklung

Das Spektrum der Herausforderungen in der Quartiersentwicklung ist groß und führt zu Investitions- und Handlungsbedarfen der Wohnungswirtschaft und der öffentlichen Hand.¹¹ So führt der demografische Wandel in Deutschland ebenso zu Anpassungserfordernissen wie veränderte Bedürfnisse und Anforderungen von Zielgruppen und der Politik. Der wirtschaftsstrukturelle Wandel führt zu einer räumlich ungleichen Entwicklung. Und der Verkauf von Wohnungsbeständen und Wohnungsunternehmen verändert die Eigentümerstrukturen in vielen Quartieren und damit die gemeinschaftlichen Handlungsmöglichkeiten. Die konkreten Herausforderungen unterscheiden sich hierbei erheblich nach lokaler und regionaler Lage der Quartiere. Generell haben die sich verändernden Rahmenbedingungen Auswirkungen sowohl auf die

¹¹ Siehe hierzu z. B. Müller, Martin: Wohnungswirtschaft für Stadtentwicklung und Stadtbau von großer Bedeutung. In: vnw magazin 0209, S. 10-18.

jeweiligen Immobilienbestände als auch auf die Infrastrukturen und öffentlichen Räume im Quartier. Als Ergänzung des Instrumentenkastens für die Quartiersentwicklung bieten Urban Improvement Districts hier neue Handlungsmöglichkeiten für die Eigentümer – und auch für die Kommunen, die angesichts zurückgehender finanzieller Spielräume der öffentlichen Haushalte zunehmend auf private Partner in der Stadt- und Quartiersentwicklung angewiesen sind. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass UID dazu genutzt werden, öffentliche Standards weiter zu reduzieren, z. B. bei der Reinigung und Pflege öffentlicher Räume.

Der Bedarf an neuen Instrumenten und Modellen der Quartiersentwicklung ist also groß und die potenziellen Anwendungsmöglichkeiten für UID sind vielfältig. Neben einer Einrichtung im Anschluss an Maßnahmen der Städtebauförderung zur Sicherung und Verstetigung der erzielten Qualitäten können UID auch im Rahmen einer präventiven Quartiersentwicklung in (noch) stabilen Nachbarschaften oder zur weiteren Aufwertung bereits attraktiver Wohnquartiere eingesetzt werden. Grundsätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass mit einem UID nur Missstände behoben und Verbesserungen des Standards erreicht werden können. Eine grundlegende Gebietssanierung kann mit diesem Instrument jedoch nicht durchgeführt werden, hier sind auch zukünftig die Programme der Städtebauförderung für die Quartiersentwicklung unverzichtbar. Objektbezogene Maßnahmen sind in UID ebenfalls nur sehr eingeschränkt möglich, da keine Eingriffsrechte in Privateigentum ohne Zustimmung der betroffenen Eigentümer bestehen.

Für die Gründung eines UID benötigt es in der Regel einen Auslöser, der als Initialzündung für eine private Initiative fungiert. Diese Auslöser können unterschiedlich sein, z. B. der Verkauf von Immobilienbeständen im Gebiet, umfangreiche öffentliche oder private Investitionen im Gebiet oder in der Nachbarschaft, die Aufwertung von Konkurrenzstandorten oder auch politische Entscheidungen mit Auswirkungen auf das betroffene Quartier. Auf derartige Entwicklungen können Eigentümer durch die dargestellten Möglichkeiten des UID-Modells gemeinsam

reagieren, um den Standort ihrer Immobilien zu sichern oder sogar aufzuwerten. Von Bedeutung ist hierbei, dass auch eine strategische Standortentwicklung ermöglicht wird, da ein von den Eigentümern ausgewählter Aufgabenträger auch als Gebietsrepräsentant, der formal auch als Träger öffentlicher Belange (TÖB) agieren kann, die Interessen der Eigentümer gegenüber Politik und Verwaltung vertreten kann. Die Interessenorganisation der Eigentümer kann durch das UID-Modell deutlich verbessert werden, so dass der Einfluss der privaten Akteure auf die Stadtentwicklung wächst. Die bisherigen Praxiserfahrungen zeigen, dass die gebietsbezogene Kommunikation der Eigentümer untereinander sowie zwischen Eigentümern und Kommune bereits als Erfolg zu werten ist, insbesondere wenn es gelingt, eine koordinierte und effiziente Kommunikation zwischen Quartier und Politik und Verwaltung zu etablieren.

Die neuen rechtlichen Möglichkeiten für private Initiativen in der Stadtentwicklung bieten vielfältige Potenziale für die Quartiersentwicklung.¹² 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 (Stadtentwicklung als „Deal“), 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. Hierfür müssen jedoch alle beteiligten Akteure ihre Handlungsmöglichkeiten einbringen.

¹² Zur kritischen Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts siehe z. B.: Kreutz, Stefan: Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen. In Raum-Planung 136, Februar 2008, Dortmund, S. 11-15.



Informations- und Dokumentationsportal der HCU

Zum Abschluss dieses Beitrages werden stichpunktartig noch einige Anregungen für die weitere Ausgestaltung des UID-Modells in Deutschland und seine Anwendung in der Praxis gegeben, um die vorhandenen Potenziale dieses Ansatzes zu fördern und im Sinne einer nachhaltigen Quartiers- und Stadtentwicklung zu nutzen. Die Vorschläge richten sich dabei sowohl an die Wohnungswirtschaft als auch an Politik und Gesetzgeber in den Ländern sowie die Kommunen.

- Etablierung von Agenturen für Urban Improvement Districts auf Länderebene zur Information und Beratung über das Modell sowie zur Vernetzung von Initiativen und Projekten (z. B. vergleichbar den Stadtumbauagenturen)
- Aktive Förderung und Unterstützung von UID-Initiativen auf Quartiersebene durch die Kommunen und die Verbände der Woh-

nungswirtschaft, da die Gesetzgebung alleine für eine Umsetzung des Modells nicht ausreicht

- Angebot von Förderprogrammen durch die Länder zur Anschubfinanzierung der UID-Vorbereitungsphasen, um eine Professionalisierung der Verfahren zu erreichen (bei erfolgreicher UID-Gründung könnten diese Mittel zurückgezahlt werden)
- Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft insbesondere für UID in Wohnquartieren als neues Tätigkeitsfeld für geeignete Unternehmen der Wohnungswirtschaft und Sanierungsträger
- Wohnungswirtschaft und Kommunen sollten UID-Initiativen in Programmgebieten der Städtebauförderung (Sanierung, Stadtumbau und Soziale Stadt) befördern, um eine Nachsorge nach Auslaufen der Förderung sowie eine langfristige Sicherung von erzielten Resultaten zu gewährleisten (z. B. Quartiersmanagement, Stadtteilmarketing, Reinigung und Pflege öffentlicher und halb-öffentlicher Räume)
- Wohnungswirtschaft sollte UID-Prozesse auch in stabilen Bestandsquartieren verfolgen, um einem „Abrutschen“ dieser Gebiete vorzubeugen und bei den Kommunen ein Bewusstsein für die Notwendigkeit präventiver Quartiersentwicklung zu schaffen
- Kreative Kombination der unterschiedlichen Programme und Instrumente der Stadtentwicklung zur Ermöglichung einer integrierten öffentlich-privat getragenen Quartiersentwicklung (z. B. Instrumente des Besonderen Städtebaurechts, Instrumente des Wohnraumförderung, Stadtentwicklungsfonds, UID)

Dipl.-Ing. Stefan Kreutz
HafenCity Universität Hamburg (HCU)
Winterhuder Weg 29-31
22085 Hamburg
Telefon: 040/42827-4545
Mail: stefan.kreutz@hcu-hamburg.de
www.urban-improvement-districts.de