

Andreas Gorgol

Housing Improvement Districts – Quartiersentwicklung durch private Initiative

Das Beispiel Steilshoop in Hamburg



Wohnquartiere bilden den unmittelbaren Lebensraum ihrer Bewohner und prägen somit maßgeblich die Lebensqualität unserer Städte. Die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit des Siedlungsraums Stadt hängt – neben zahlreichen anderen Aspekten – folglich entscheidend von der Qualität des zur Verfügung stehenden Wohnungsangebotes ab. Den in Zukunft tendenziell wachsenden Herausforderungen in den Quartieren stehen angesichts zunehmend leerer öffentlicher Kassen jedoch sinkende Handlungsspielräume der öffentlichen Hand gegenüber.

So ist davon auszugehen, dass die umfangreichen Aufgaben der Instandhaltung, Erneuerung und des Umbaus der Wohnquartiere künftig nicht mehr im bisherigen Umfang von der öffentlichen Hand geleistet werden können. Um dennoch eine gezielte Quartiersentwicklung zu gewährleisten, wird es aus Sicht der Städte in Zukunft verstärkt darauf ankommen, die zur Verfügung stehenden staatlichen Ressourcen möglichst effizient einzusetzen und gleichzeitig einen angemessenen Rahmen für die Aktivitäten privater Akteure vorzugeben. Diesem Umstand entsprechend wurden neben den „konventionellen“ öffentlichen Instrumenten, wie z. B. den Programmen der sozialen Stadtteilentwicklung oder des Stadtumbaus, in den letzten Jahren zahlreiche neue Konzepte „eigentümerorientierter Standortkooperationen“ entwickelt und erprobt. Diese informellen Kooperationen beruhen meist auf einem losen Zusammenschluss von engagierten Immobilieneigentümern und sind aufgrund ihrer Freiwilligkeit oftmals von einer fehlenden Planungs- und Finanzierungssicherheit geprägt. Es zeigt sich der viel diskutierte „Trittbrettfahrer-Effekt“, d. h., es gelingt bei Bündnissen auf freiwilliger Basis meist nicht, alle Nutznießer der geplanten Maßnahmen an der Finanzierung und Umsetzung zu beteiligen.

Die Ursprungsidee: Business Improvement Districts

Einen Lösungsansatz stellt das im Bereich des Einzelhandels entstandene Konzept der Business Improvement Districts (BID) dar: In einem BID schließen sich die Grundeigentümer in Eigeninitiative zusammen, um in einem räumlich klar abgegrenzten Bereich für einen befristeten Zeitraum Aufwertungsmaßnahmen für ihren Standort zu ergreifen. Die Finanzierung

der Maßnahmen erfolgt über eine Zwangsabgabe, die von der Gemeinde von allen im BID-Gebiet ansässigen Grundeigentümern eingezogen und vollständig an die BID-Organisation weitergeleitet wird.

Während das Modell in Nordamerika mittlerweile auf eine jahrzehntelange Tradition zurückblicken kann, stellt es in Deutschland noch einen relativ neuen Ansatz dar. Vorreiter bei der deutschen Einführung war die Freie und Hansestadt Hamburg, die schon Anfang 2005 eine entsprechende landesgesetzliche Grundlage erließ. Nach den ersten erfolgreichen Pilotprojekten am Neuen Wall in der Hamburger Innenstadt und in Hamburg-Bergedorf sind BID mittlerweile deutschlandweit zum Erfolgsmodell geworden. Auch Bremen, Schleswig-Holstein, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben entsprechende Gesetze verabschiedet.



Abb. 1 : Aktueller Stand der deutschen BID-Einführung (Quelle: Eigene Darstellung)



Die Weiterentwicklung des BID-Modells

Hatte das BID-Modell ursprünglich die Aufwertung städtischer Einzelhandelslagen zum Ziel, so führte der große Erfolg dazu, dass sich das Konzept nicht nur rasch räumlich ausbreitete, sondern heute auch in anderen Bereichen der Stadtentwicklung Anwendung findet. So wird das Instrument in den USA gegenwärtig auch zur Aufwertung von Industrie- und Gewerbegebieten oder gar zur Pflege von Parks und Naturräumen genutzt. Mit Blick auf das Themenfeld „Wohnen“ existieren neben BID in mischgenutzten Gebieten auch sog. „Neighbourhood-“ oder „Housing Improvement Districts“ (NID bzw. HID), die sich mit der Aufwertung reiner Wohngebiete befassen.

In Deutschland sind die Überlegungen zur Ermöglichung derartiger Kooperationen in Wohnquartieren noch relativ neu. Ermöglicht wurde die Schaffung entsprechender landesrechtlicher Regelungen durch die jüngste Novelle des Baugesetzbuches, mit der § 171 f BauGB nunmehr „private Initiativen zur Stadtentwicklung“ explizit auch in Wohngebieten ermöglicht. Als erstes deutsches Bundesland griff wiederum Hamburg die Möglichkeit auf, das Modell auf andere Gebietstypologien zu übertragen: Unter dem Stichwort „Innovationsquartier“ (die Hamburger Bezeichnung für HID) entwickelte sich die Idee, die Anwendungsmöglichkeiten des Instruments auf Wohngebiete auszuweiten. Mit dem am 1. Dezember 2007 in Kraft getretenen „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ schuf die Hansestadt die entsprechende gesetzliche Grundlage zur Einführung sog. Innovationsquartiere (INQ) und nimmt damit wie bereits bei der BID-Einführung bundesweit und in diesem Fall sogar europaweit die Vorreiterrolle ein.

Was ist ein Innovationsquartier?

Wie beim BID-Modell können sich nun auch in Wohnquartieren Grundeigentümer zusammenschließen, um gemeinsam Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Gebiet zu entwickeln, zu finanzieren und umzusetzen. Ein Innovationsquartier ist ein

- räumlich klar begrenztes Gebiet,
- in dem auf Veranlassung der betroffenen Eigentümer
- in Eigenorganisation
- in einem festgelegten Zeitraum (maximal fünf Jahre)
- Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung durchgeführt werden.

Finanziert werden die Maßnahmen durch eine Abgabe, die von allen Grundeigentümern im Gebiet zu zahlen ist. Im Mittelpunkt des neuen Konzepts steht analog zum BID-Modell der Grundgedanke der Selbstorganisation privater Akteure. Eine zentrale Rolle spielen daher die privaten Eigentümer, die eigenverantwortlich die Organisation, Konzepterstellung und letztlich auch die Finanzierung des INQ übernehmen. Zu beachten ist dabei, dass die Maßnahmen nicht die regulären Aufgaben der Stadt

ersetzen, sondern lediglich gezielt ergänzen sollen. Es sollen also sog. „on top“-Maßnahmen umgesetzt werden, die über die städtische Daseinsvorsorge hinausgehen.

Das Verfahren zur Einrichtung eines Innovationsquartiers

In der Regel geht die Initiierung eines INQ von einer Gruppe engagierter Eigentümer aus, die zur Vorbereitung zunächst einen Lenkungsausschuss bilden. In regelmäßigen Treffen stellt dieser in Zusammenarbeit mit der städtischen Verwaltung und möglichst unter Beteiligung weiterer Grundeigentümer ein Konzept auf, das neben den geplanten Maßnahmen auch eine Kostenkalkulation sowie eine eindeutige Flächenabgrenzung des INQ enthält.

Wird das erarbeitete Konzept von einem ausreichenden Anteil der ansässigen Grundeigentümer unterstützt, so beauftragt der Lenkungsausschuss einen sog. „Aufgabenträger“, der schließlich den offiziellen Antrag auf Einrichtung des Innovationsquartiers stellt. Nun werden in einem gesetzlich festgelegten Verfahren alle betroffenen Eigentümer von der geplanten INQ-Einrichtung informiert und können innerhalb einer bestimmten Frist widersprechen. Widersprechen mehr als ein Drittel der betroffenen Grundeigentümer, kommt das INQ nicht zustande. Wird das zur Ablehnung führende Quorum allerdings nicht erreicht, richtet die Stadt das INQ durch Rechtsverordnung ein. Die INQ-Abgabe wird von den Eigentümern im INQ-Gebiet jährlich von der Stadt eingezogen und an den Aufgabenträger weitergeleitet, der im Auftrag der Eigentümer die Maßnahmen umsetzt.

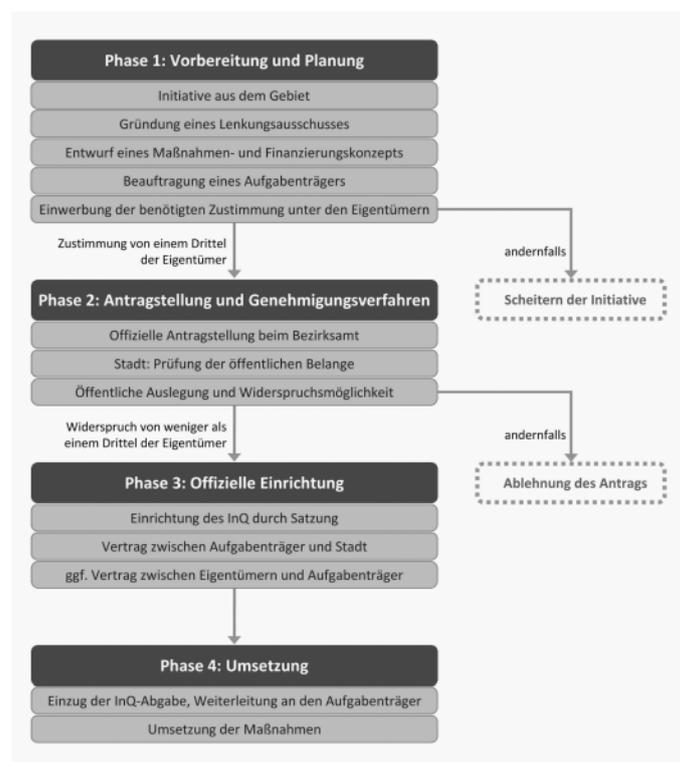


Abb. 2: Ablauf einer INQ-Einrichtung (Quelle: Eigene Darstellung)

Auch wenn dieses Verfahren zunächst kompliziert und bürokratisch erscheinen mag, so bietet es den Eigentümern gerade auf diese Weise ein hohes Maß an Transparenz, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Kostensicherheit. So ist gewährleistet, dass die Maßnahmen wirklich den Grundeigentümern – also denjenigen, die geplant haben und die dafür bezahlen – zugute kommen. Quartiersentwicklung wird auf diese Weise zu einer gemeinsamen Sache der privaten Grund- und Wohnungseigentümer. Die Stadt liefert mit dem rechtlichen Instrument die notwendigen Regeln, damit alle zu gleichen Bedingungen am Aufwand und Erfolg beteiligt werden.

Mögliche Maßnahmen

Die Maßnahmen, die im Rahmen eines Innovationsquartiers umgesetzt werden können, ergeben sich aus den lokalen Erfordernissen und Problemlagen, den Wünschen der jeweiligen Eigentümer und letztlich auch dem zur Verfügung stehenden Budget. Das Spektrum möglicher Handlungsfelder ist entsprechend vielfältig, denkbar sind beispielsweise:

- Bauliche Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung, z. B. die Verschönerung von Plätzen, Wegen und Grünanlagen
- Instandhaltung und Pflege von Grünflächen
- Sauberkeit und Sicherheit, z. B. zusätzliche Reinigung von Straßen und Plätzen
- Verkehrs- und Stellplatzmanagement, z. B. Schaffung von Schrägstellplätzen in Gründerzeitquartieren oder Verkehrsberuhigung durch Rückbau von breiten Straßen
- Maßnahmen zur Komplettierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur im Gebiet
- Wohnbegleitende Dienstleistungen, z. B. Haushaltshilfen, Reinigungs- oder Fahrdienste
- Soziales Management
- Marketing und Öffentlichkeitsarbeit oder
- Lobbyarbeit

Welche Chancen bietet das neue Konzept?

Als größter Vorteil von Innovationsquartieren ist die Beseitigung des „Trittbrettfahrer-Effekts“ zu nennen: Durch die gesetzliche Basis beteiligen sich alle betroffenen Grundeigentümer über einen gerechten Verteilungsschlüssel (Basis ist nach dem Hamburger Gesetz der Einheitswert) an den Aufwertungsmaßnahmen. Damit werden die typischen Schwächen freiwilliger Kooperationen überwunden. Auch können durch den verbindlicheren Charakter längerfristige und umfangreichere Maßnahmen durchgeführt werden. So ermöglichen INQ Maßnahmen, die von einem einzelnen Eigentümer nicht in Eigenregie geleistet werden können, sondern erst durch eine stabile und klar geregelte (und somit verlässliche) Zusammenarbeit aller relevanten Akteure möglich bzw. rentabel werden. Anstelle des oftmals unkoordinierten und ineffizienten Handelns einzelner Akteure wird es möglich,

gemeinsam größere und somit deutlich wirksamere Projekte zu organisieren. Mit der Größe der Projekte nimmt – besonders in Verbindung mit einer professionellen Vermarktung – gleichzeitig auch die Öffentlichkeitswirksamkeit zu.

Auch liegt die Konzeption und Organisation der Verbesserungsmaßnahmen im Rahmen eines Innovationsquartiers nicht mehr allein in der Zuständigkeit der öffentlichen Verwaltung, sondern in der Hand der lokalen Akteure vor Ort. Für Grundeigentümer ist das Modell vor allem deshalb interessant, weil sie selbst bestimmen, was in ihrer Straße, ihrem Quartier oder Stadtteil passiert. Losgelöst von der Abhängigkeit städtischen Handels können sie eigenständig Maßnahmen planen, die ihr Wohnumfeld verbessern und somit im besten Fall zur Wertsteigerung ihrer Immobilie beitragen. Besonders angesichts der großen Zahl privater Vermieter und Selbstnutzer auf dem deutschen Wohnungsmarkt können Innovationsquartiere einen Beitrag dazu leisten, das Potenzial zivilgesellschaftlichen Engagements zukünftig stärker für die Quartiersentwicklung zu nutzen. So kann im Rahmen eines INQ die Handlungsfähigkeit der privaten Einzelakteure – unter Inanspruchnahme der städtischen Beratungsleistungen und eines fachlich kompetenten Aufgabenträgers – deutlich gesteigert werden. Durch die Ergänzung des persönlichen Engagements mit einer adäquaten finanziellen Basis und den benötigten rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Trittbrettfahrern steigt außerdem die Effizienz der Kooperation, was sich wiederum positiv auf die Motivation aller Beteiligten auswirkt. Und zuletzt verleiht ein Innovationsquartier auch Gebieten mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur eine „einheitliche Stimme“, wodurch eine gebündelte Interessenartikulation und -vertretung möglich wird. Schließlich sind die eigenen Interessen gegenüber anderen Akteuren besser durchsetzbar, wenn man gemeinsam agiert.

Das europaweit erste Innovationsquartier in Hamburg-Steilshoop

Steilshoop ist eine nordöstlich der inneren Stadt gelegene Großwohnsiedlung mit aktuell rund 15.000 Einwohnern. Anfang der 1970er Jahre entstanden, wurde sie bei ihrer Einweihung bundesweit als mustergültig und zukunftsweisend für familienfreundliches Wohnen gefeiert. Durch die allgemeine Entspannung auf dem Hamburger Wohnungsmarkt kam es jedoch schon Mitte der 1980er Jahre zu erheblichen Vermietungsproblemen, was letztlich zu einer großen Zahl von Wohnungsleerständen und einer hohen Fluktuation führte. Verstärkt wurde diese Problematik durch das zunehmend negativ geprägte Image der Siedlung. Zur Behebung dieser Probleme wurde Steilshoop in den Jahren 1991 bis 2000 förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet. Doch trotz der deutlich sichtbaren Sanierungserfolge ist in den letzten Jahren wieder ein Abwärtstrend sichtbar geworden: Das Image der Siedlung ist immer noch schlechter, als die Menschen vor Ort dies empfinden. Das zentral gelegene Einkaufszentrum ist durch Leerstände und strukturelle Probleme gekennzeichnet.



Insgesamt treten zunehmend Anzeichen sichtbarer Verwahrlosung auf und auch die zentrale fußläufige Erschließung der Siedlung (Mittelachse) erfüllt aufgrund ihrer überholten Gestaltung und ihres teilweise ungepflegten Zustands nicht ausreichend die ihr zugeordnete Funktion.

Die Vorbereitungen zur Einrichtung eines Innovationsquartiers in Steilshoop begannen bereits im Frühjahr 2007. In Zusammenarbeit mit der Stadt bildeten die größten Grundeigentümer GAGFAH und SAGA GWG sowie mehrere Baugenossenschaften einen Lenkungsausschuss, der später systematisch um weitere Akteure erweitert wurde. Zur professionellen Begleitung des Einrichtungsprozesses wurde ein Verfahrensmanagement beauftragt. Zudem sind nun ein Vertreter des Einkaufszentrums und eine Vertreterin der privaten Wohnungseigentümer Mitglied im Lenkungsausschuss. Hinzu kommt die HafenCity Universität, die die INQ-Einführung in Hamburg wissenschaftlich begleitet hat, und die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt, die im formalen Prozess die Geschäftsführung des Aufgabenträgers überwachen wird. Die Stadt ist durch das zuständige Bezirksamt und die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt vertreten. Auch ein Bewohnervertreter nimmt regelmäßig am Lenkungsausschuss teil.



Abb. 3: Organisation des INQ Steilshoop (Quelle: Eigene Darstellung)

In regelmäßigen Sitzungen erarbeitet der Lenkungsausschuss ein erstes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept. Aktuell laufen zur weiteren Konkretisierung der Maßnahmen verschiedene Abstimmungs- und Koordinierungsgespräche mit unterschiedlichen Beteiligten. Nach heutigem Stand ist die offizielle Antragstellung noch in diesem Jahr vorgesehen, so dass das europaweit erste Innovationsquartier Anfang 2010 offiziell eingerichtet werden könnte.

Geplante Maßnahmen

Die umfangreichste Maßnahme ist die Aufwertung der Mittelachse Steilshoops, zu deren Umgestaltung in Kooperation von Lenkungsausschuss und Stadt ein freiraumplanerischer Wettbewerb durchgeführt wurde. Der ausgewählte Entwurf des Büros „Topotek 1“ sieht neben einer behutsamen Aufwertung der gesamten Mittelachse u. a. die Umgestaltung der Siedlungsmitte zu einem großen urbanen Platz vor.



Abb. 4: Entwurf zur Umgestaltung der Mittelachse (Quelle: Topotek 1)

Zusätzlich zur geplanten baulichen Umgestaltung der Mittelachse konnten die Eigentümer in Zusammenarbeit mit der Stadtreinigung Hamburg und den zuständigen Ämtern eine verbesserte Reinigung und Pflege der Mittelachse vereinbaren. Diese Zusammenarbeit hat bereits jetzt zu einer deutlichen Verbesserung des Zustands vor Ort geführt, der auch von den Bewohnern positiv wahrgenommen wird. Das begonnene Projekt soll im Rahmen des INQ weitergeführt werden, um die Zusammenarbeit stetig zu verbessern und schließlich auf die gesamte Siedlung auszudehnen.

Eines der größten Probleme der Siedlung ist aus Sicht der Eigentümer ihr negatives Image. Zur Verbesserung der Außenwahrnehmung Steilshoops soll daher ein Stadtteilmarketing-Konzept entwickelt werden, das den Standort mittelfristig stärkt. Als weitere Maßnahme ist die Umsetzung eines Orientierungskonzepts im Stadtteil geplant.

Nach aktuellem Stand belaufen sich die geplanten Investitionen auf insgesamt rund 7,5 Mio. Euro, wobei es sich hierbei lediglich um eine erste Kostenschätzung handelt und das exakte Kostenvolumen im laufenden Prozess weiter zu konkretisieren ist.

Dipl.-Ing. Andreas Gorgol

Verfahrensmanagement Housing Improvement District (HID)
Hamburg-Steilshoop

Quellen:

- Binger, S./Büttner, F./Schmidt, D. (2007): BID in Hamburg: Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse, in: Neues Verwaltungsmanagement, Bd. 45, S. 1-39
- Büttner, F./Gorgol, A. (2009): HID Steilshoop. Pilotprojekt zur Einrichtung eines Housing Improvement Districts, in: PlanerIn, 1/2009, S.37-39
- Gorgol, A. (2008): Housing Improvement Districts. Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung? In: O. Schnur (Hg.): Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis, Wiesbaden, S. 277-298
- Gorgol, A. (2007): Neighbourhood Improvement Districts. Mit dem BID-Konzept zur Aufwertung städtischer Wohnquartiere? Diplomarbeit an der TU Hamburg-Harburg, 6/2007
- Kreutz, S./Krüger, Th. (2008): Urban Improvement Districts. Neue Modelle eigen- tümerfinanzierter Quartiersentwicklung, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2008, Berlin, S. 253-272

www.urban-improvement-districts.de - Onlineportal der HafenCity Universität