

Die Hansestadt und das Hamburger BID-Gesetz

Das Pilotprojekt „Neuer Wall“ - Standortaufwertung durch Eigeninitiative, ein Zwischenbericht

„...Der Neue Wall erstrahlt in neuem Glanz. Es ist der erste innerstädtische Business Improvement District (BID) in Deutschland. Das Beispiel macht Schule. Die Modernisierung und Umgestaltung weiterer Straßen ist in Planung...“ So berichtete im Juni 2006 die „Immobilienzeitung“ über die Fertigstellung des ersten Bauabschnittes in einer der bekanntesten Einkaufsstraßen in der Hamburger Innenstadt. Und auch viele andere Zeitungen und Fachmagazine schrieben voll des Lobes über das in Deutschland bislang einzigartige Public-Private-Partnership-Projekt, mit dem die Stadt, die Grundeigentümer und die ansässigen Geschäftsleute, die Anziehungskraft der internationalen Top-Adresse sichern möchten.

1. Ausbildung der Rahmenbedingungen für ein BID in Hamburg

Vor nicht allzu langer Zeit schien dieser Erfolg allerdings noch undenkbar. So standen noch vor fünf Jahren Grundeigentümer und Akteure aus der Immobilienwirtschaft dem nordamerikanischen Modell „Business Improvement District (BID)“ kritisch bis ablehnend gegenüber. Sie waren der Ansicht, dieses Modell für eine zeitlich befristete und selbst gewählte „Zwangsabgabe“ zur Umsetzung gemeinsam beschlossener Baumaßnahmen und anderer Aktionen zur Aufwertung eines Geschäftsviertels sei nicht auf Deutschland übertragbar. Als Grund nannten sie die unterschiedlichen Rechtssysteme. Bestärkt wurde die ablehnende Haltung durch die allgemein schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Konjunktur in Deutschland war Anfang des Jahrtausends auf ihrem Tiefpunkt und die Übertragung eines nordamerikanischen Modells mit einer zusätzlichen finanziellen Abgabe, wenn auch selbst auferlegt und zeitlich befristet, rückte in die Nähe einer zusätzlichen Steuerbelastung und wurde ohne weitere Diskussion abgelehnt.

Warum nun gelang ein solches Projekt gerade in Hamburg?

Warum schuf die Stadt Hamburg als erstes Bundesland die notwendige landesgesetzliche Grundlage und verbesserte damit den privaten Akteuren die Möglichkeiten zur Eigeninitiative? Veränderungen und Erneuerungen in festen Strukturen sind oft dem großen Engagement von Einzelpersonen zu verdanken. Dass es in Hamburg innerhalb von knapp zwei Jahren gelungen ist, vom Gesetzesentwurf bis zur Bürgerschaftsentscheidung ein Verfahrensgesetz zu erarbeiten und zu verabschieden, ist ursächlich dem großen Engagement von Herrn Bernd Reichhardt zu verdanken, Syndikus der Hamburger Handelskammer und zuständig für den Geschäftsbereich Starthilfe & Unternehmensförderung.

Unter anderem betreut der Geschäftsbereich Unternehmensförderung und Start auch ca. 64 Interessen- und Werbegemeinschaften in Hamburg. Diese privaten Zusammenschlüsse von Gewerbetreibenden und vereinzelt auch Grundeigentümern finden sich an den unterschiedlichsten Einzelhandelsstandorten in der Stadt. Ihr Ziel ist es, ihren Standort durch gemeinsame privat finanzierte Maßnahmen oder Aktionen aufzuwerten oder zu sichern. Der Organisationsgrad dieser Interessengemeinschaften, der Anteil der aktiv Beteiligten innerhalb eines Standortes, übersteigt jedoch selten 20%. Ein Großteil der Anlieger profitiert zwar von den Aktivitäten, beteiligt sich aber nicht. Das geringe und darüber hinaus unsichere Budget verhindert eine professionelle Organisation und Umsetzung. Weiterhin bieten diese Voraussetzungen nicht genug Anreize für eine breite Beteiligung der Anlieger. Immer wieder gab es von Einzelhändlern Anfragen an die Kammervereine, ob es eine Möglichkeit gäbe, die „Trittbrettfahrer“ zu zwingen, sich finanziell zu beteiligen?

Herr Reichhardt wurde durch Herrn Mario Bloem auf das nordamerikanische Modell aufmerksam und informierte seit 2000 unermüdlich sachbezogen und parteiübergreifend innerhalb Hamburgs und später auch über die Grenzen der Stadt hinaus. Es fand sich Ende 2003 ein Kreis interessierter und aufgeschlossener Grundeigentümer und Gewerbetreibender innerhalb der Handelskammermitglieder, die sich für die Einrichtung des BID-Verfahrens einsetzen wollten. Der Grundeigentümerverein „Neuer Wall“ e.V. forderte seit Jahren von der Stadt eine Neugestaltung der bekannten innerstädtischen Einkaufsstraße und war bereit, neue Wege auch mit finanzieller Eigenbeteiligung zu gehen. Die Möglichkeit in den öffentlichen Raum einzugreifen und die Kosten auf alle Anlieger ohne „Trittbrettfahrer“ zu verteilen überzeugte die Beteiligten.

Die Einzelhändler, ebenfalls in einem Verein organisiert, suchten die Zusammenarbeit mit den Grundeigentümern, gab es doch seit Jahren immer größere Schwierigkeiten, die weit über Hamburgs Grenzen bekannte Weihnachtsbeleuchtung mit den Einzelhändlern gemeinsam und freiwillig zu finanzieren, da die immer stärker vertretenen internationalen Filialisten vor Ort keine Budgets für standortabhängige Sonderaktionen haben. Das BID-Modell hingegen bot die Möglichkeit Service- und Event-Maßnahmen umzusetzen und gleichzeitig die geforderte bauliche Neugestaltung zu realisieren.

Zusätzlich zur Bereitschaft der Kammermitglieder, sich mit dem neuen Modell auseinander zu setzen, änderten sich in Hamburg die politischen Rahmenbedingungen. Die Bürgerschaftswahlen 2001 brachten einen politischen Wechsel, der im Februar 2004 durch vorgezogene Neuwahlen zur absoluten Mehrheit der CDU in Hamburg führte. Die neuen politischen Vertreter zeigten die Bereitschaft, auf Forderungen der Citywirtschaft zur Schaffung der notwendigen rechtlichen Voraussetzungen zur „Eigeninitiative ohne Trittbrettfahrer“ zu reagieren. Anfang 2004 verfasste der Leiter des Rechtsamtes der Behörde für Bau und Verkehr Herr Martin Huber einen Gesetzentwurf, der in den entsprechenden Ausschüssen und von den Trägern öffentlicher Belange kommentiert und durch

ein Rechtsgutachten abgesichert wurde. Im weiteren Verlauf des Jahres 2004 fanden eine Reihe von Abstimmungsterminen zwischen Politik, Verwaltung, Handelskammer und Projektbeteiligten statt, bevor das „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ (Hamburger Gesetz- und Verordnungsblatt HmbGVBl Nr. 57 vom 31.12.04) durch Beschluss der Bürgerschaft am 01.01.2005 rechtswirksam wurde.

2. Vorbereitung und Entstehung des Pilotprojektes „Neuer Wall“

Parallel zur Schaffung der gesetzlichen Grundlage stellte sich die Initiativgruppe am Neuen Wall die Frage, welche Maßnahmen sinnvoll und im Rahmen eines BIDs umsetzbar wären.

Der Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V. erarbeitete auf Anregung und in Zusammenarbeit mit der Handelskammer ein Maßnahmenkonzept als Diskussionsgrundlage und begleitete den Prozess beratend. Als stadtentwicklungspolitische Interessenvertretung der Gewerbetreibenden und Grundeigentümer der Hamburger Innenstadt unterstützt der Trägerverbund die BIDs als neue Form der Standortentwicklung und Aufwertung durch Eigeninitiative. Der Verein entstand 1984 aus einer Initiative der Gewerbetreibenden und Grundeigentümern der östlichen Hamburger Innenstadt mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung des Standorts durch Investitionen in die stadträumliche Gestalt und die funktionalen Nutzungszusammenhänge. Für die Mitglieder des Vereins ist „Standortentwicklung durch Eigeninitiative“ und die kooperative Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung langjährige Praxis. Mittlerweile ist das Vereinsziel die Attraktivitätssteigerung und Zukunftssicherung der gesamten Hamburger Innenstadt. Der Trägerverbund kooperiert dabei intensiv mit dem Citymanagement und der Handelskammer Hamburg. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt sollen die Übertragbarkeit auf weitere innerstädtische Standorte aufzeigen. Als Diskussionsgrundlage ist die Erarbeitung eines umsetzungsorientierten Maßnahmenkonzeptes in der Anfangsphase grundsätzlich unerlässlich.

Der Neue Wall, als eine der bekanntesten Einkaufsstraßen Hamburgs, wies die typischen Schwierigkeiten innerstädtischer Quartiere auf. Der Zustand und die Gestaltung des Straßenraumes passten nicht zum Anspruch der hochwertig gestalteten Ladengeschäfte. Erkennbare Leerstände brachten



Visualisierung TVPI 2003

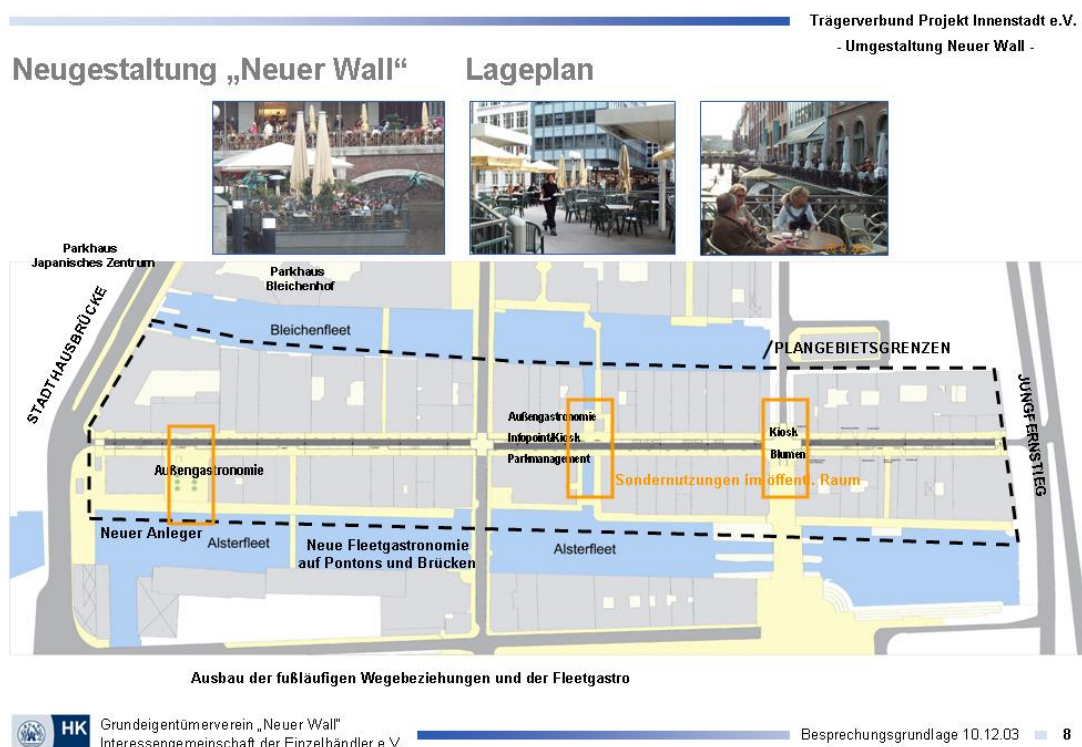


Bestandsfoto 2003

eine Stagnation der Mietentwicklung und der fehlende Branchenmix verursachte erhebliche Frequenzunterschiede innerhalb des Straßenverlaufs. Notwendige Investitionen in den Gebäudebestand wurden auch z.T. wegen der mangelhaften Zustände im öffentlichen Raum zurückgehalten. Ein zusätzlicher Handlungsdruck baute sich durch die Baumaßnahmen der Europapassage, einem neuen Shoppingcenter in direkter Nachbarschaft und den Einzelhandelsplanungen im Überseequartier der HafenCity auf. Ziel einer Neugestaltung war und ist die Rückkehr des Neuen Walls zum Image einer Topadresse mit einem der Metropole Hamburg angemessenem internationalem Ruf.

Das erarbeitete Maßnahmenkonzept für den Neuen Wall enthielt neben den baulichen Maßnahmen, Vorschläge für ein Servicekonzept und bereits Kostenansätze mit einer Verteilung über 5 Jahre. Ein wesentlicher Bestandteil für die Diskussion war auch die Visualisierung der baulichen Gestaltungsvorschläge.

Im Februar 2004 lud der Grundeigentümerverschein Neuer Wall e.V. alle Grundeigentümer der Straße ein, um das angestrebte Verfahren und das Maßnahmenkonzept vorzustellen und zu diskutieren. Bereits diese in jedem Fall notwendige Aktion zur Information und Diskussion kann eine unüberwindbare Hürde darstellen. Am Neuen Wall handelt es sich um etwas mehr als 40 Grundeigentümer bei 55 Grundstücken. Bei größeren Plangebietten sind der Initiativgruppe meist nicht alle Grundeigentümer bekannt. Aus Datenschutzgründen war eine Zusammenarbeit mit dem Grundbuchamt in diesem Stadium noch nicht möglich. Im neuen BID-Gesetz wurde der Auskunftsanspruch zu den Anschriftenlisten der Grundeigentümer und Angaben zum gesamten Einheitswert zur Budgetermittlung geregelt.



Aus dem Maßnahmenkonzept des TVPI 2003

Kurz nach der ersten Informationsveranstaltung gründeten die interessierten Grundeigentümer einen Lenkungsausschuss, der das weitere Vorgehen koordinieren sollte und heute noch tätig ist. Der vorgeschlagene Maßnahmenkatalog für die Neugestaltung sollte detailliert und für eine Abstimmung vorbereitet werden. Im Ausschuss sind Grundeigentümer, Gewerbetreibende, Vertreter der Baubehörde, der Handelskammer und des Trägerverbands vertreten.

Wesentlicher Gestaltungsansatz für die bauliche Neugestaltung war das Freiräumen des Straßenraumes von unnötiger Beschilderung und uneinheitlicher Möblierung, ein neuer hochwertiger Straßenbelag und die Verbreiterung des Fußgängerbereichs. Das vorgeschlagene Servicekonzept sah neben der Kundenbetreuung, die zusätzliche Reinigung und ein Parkraummanagement vor.



Bestand 2003



1. Bauabschnitt 2005/06

Aufgrund der unterschiedlichen Planungsbeteiligten ist die Festlegung von Maßnahmen für eine BID-Antragsstellung zeitaufwendiger als in üblicherweise stattfindenden Planungsprozessen. Die Bürgerbeteiligung nach dem Bundesbaugesetz ist hiermit nicht vergleichbar. Bei gleichberechtigten aber zum Teil unterschiedlichen Interessenlagen ist zur Konsensfindung eine akzeptierte Sitzungsleitung mit Mediatorenfähigkeiten notwendig.

Ein wesentliches Element ist die rechtzeitige und ständige Kommunikation. Oft scheuen sich Initiativgruppen mit allen Betroffenen zu diskutieren, um die einmal entschiedenen Maßnahmen nicht zu gefährden. Für die notwendige Akzeptanz ist aber eine breite Informationsstreuung unerlässlich. Bei der Termin- und Kostenplanung sind diese Faktoren bei zukünftigen Projekten zu berücksichtigen.

Nach der ersten Informationsveranstaltung stieg im Laufe des folgenden Jahres die Mitgliederzahl des Grundeigentümergebietes kontinuierlich von 30% auf 80% an. Ein wesentlicher Antrieb zur Mitgliedschaft im Verein war der Wille zur Mitgestaltung. Mit der Aussicht, die entstehenden Kosten als öffentliche Last anteilig auf die Gewerbetreibenden umzulegen, war es auch möglich, die heterogene Gruppe der Grundeigentümer zu erreichen.

Am 06.07.2005 fand eine erneute Vorstellung der geplanten BID-Maßnahmen vor dem Grundeigentümerverschein Neuer Wall e.V. statt, bei der die Zustimmung zur Antragstellung von den Grundeigentümern eingeholt wurde (70% Zustimmung durch die Anwesenden) und die anteilige Beteiligung jedes Vereinsmitglieds an den Kosten der weiteren Bearbeitung als Vorkosten festgelegt wurde. Im Wesentlichen handelte es sich hierbei um Rechtsanwaltskosten zur Klärung der Vertragsbeziehungen zwischen Grundeigentümerverschein und zukünftigen Aufgabenträger sowie zwischen dem Aufgabenträger und der Stadt.

Nachdem das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren am 28. Dezember 2004 verabschiedet wurde, hatte der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg die gesetzlichen Grundlagen für die Einrichtung eines Innovationsbereiches „Neuer Wall“ geschaffen. Der Grundeigentümerverschein Neuer Wall e.V. stand vor der Entscheidung, in welcher rechtlichen Ausgestaltung der Innovationsbereich eingerichtet und das Vorhaben durchgeführt werden sollte. Dazu wurde eine renommierte Rechtsanwaltskanzlei gebeten, verschiedene Modelle vorzuschlagen und die jeweiligen Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsstrukturen aufzuzeigen.

Die Klärung dieser Vertragsbeziehungen, der Vertrag zwischen dem Grundeigentümerverschein und dem Aufgabenträger und der öffentlich-rechtliche Vertrag des Aufgabenträgers mit der Stadt, nahm mehr Zeit in Anspruch als erwartet und ist nur mit Unterstützung der Verwaltung und der Handelskammer möglich gewesen.

Die Suche nach einem passenden Aufgabenträger, der gem. § 4 des Gesetzes die Maßnahmen beantragen und umsetzen soll, stellte sich aufgrund der neuartigen Vertragsbeziehungen und der unkalulierbaren Risikoabschätzung als schwierig dar. Der Aufgabenträger übernimmt das volle finanzielle Risiko bei Zahlungsausfällen und bei größeren Anfangsinvestitionen die Vorfinanzierung. Es fand sich das traditionsreiche Hamburger Familienunternehmen Otto Wulff Bauunternehmung GmbH & Co. KG, das für die Serviceleistungen den Kooperationspartner Facility Manager Hamburg unterbeauftragt.

Die Antragsunterlagen zur Einrichtung des BID -Neuer Wall- wurden am 14.07.2005 vom Aufgabenträger an den Senator für Stadtentwicklung und Umwelt Hr. Dr. Michael Freytag und an den Bezirksamtleiter des Bezirks Hamburg - Mitte Herrn Markus Schreiber übergeben.

Die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen und Information der Grundeigentümer und Träger öffentlicher Belange durch den Aufgabenträger fand vom 15.08.2005 bis 15.09.2005 statt.

Auf den Internetseiten www.bid-neuerwall.de sind die wichtigsten Informationen nachzulesen. Widersprochen haben dem BID-Antrag nur 7% der Grundeigentümer. Somit wurde die im Gesetz vorgegebene Sperrminorität, wonach nicht mehr als 1/3 der Eigentümer und 1/3 der Grundstücksfläche

widersprechen dürfen nicht überschritten. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat das BID Neuer Wall am 27.09.2005 per Rechtsverordnung konstituiert. Seit dem 01.10.2005 ist der Neue Wall offiziell bis zum 30.09.2010 mit einem Budget von 5.966.000 Euro Business Improvement District.

Zur Konkretisierung der Maßnahmen bis zur Antragsabgabe hat der Lenkungsausschuss folgende Schritte durchgeführt:

- Schriftliche Befragung der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden zu den vorgeschlagenen Maßnahmen und Aufforderung zur Stellungnahme Juni - Aug. 2004
 - Wettbewerbsverfahren unter fünf Landschaftsplanern Juni 2004
 - Vorprüfung der abgegebenen Gestaltungskonzepte durch den Trägerverbund und Festlegung auf einen Planer Aug. 2004
 - Erarbeitung von Kennwerten zur Evaluation durch Herrn Sebastian Binger, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Studiengangs Betriebswirtschaftslehre Bereich Marketing der Helmut- Schmidt-Universität in Hamburg (HSU) Sep.- Dez. 2004
 - -Befragung der Kunden und Einzelhändler durch Studenten der HSU Dez. 2004
 - Erarbeitung eines Service- und Marketingkonzeptes Sep. 04–Juni 2005
 - Erstverschickung der baulichen Maßnahmen zur Vorprüfung innerhalb der Verwaltung Apr.2005
 - Auswahl eines geeigneten Aufgabenträgers Apr. – Juni 2005
 - Ausarbeitung der Verträge Mai – Juni 2005
 - Antragsvorbereitung für den Aufgabenträger Juli 2005
 - Begleitung und Kontrolle des Aufgabenträgers
- durch den Lenkungsausschuss in regelmäßigen Sitzungen bis Laufzeitende geplant.



Bestand 2003



1.Bauabschnitt_2005/06

Die Mitglieder des Lenkungsausschusses sind in der Mehrzahl ehrenamtlich tätige Grundeigentümer und Gewerbetreibende, die im Laufe von zweieinhalb Jahren alle 2-4 Wochen mittlerweile 46 Sitzungstermine durchführten. Zusätzlich wurden für spezielle Fragestellungen Arbeitskreise zur Entscheidungsvorbereitung gebildet. Dieser Aufwand kann zur Überforderung führen, denn das Kerngeschäft der Beteiligten ist nicht die Projektabwicklung von städtebaulichen Maßnahmen oder das Marketing für einen Standort. Die fachspezifische Unterstützung müssen sich die privaten Akteure im Normalfall dazukaufen. Das BID „Neuer Wall“ als Pilotprojekt hatte professionelle Unterstützung in der Konzeptphase und der Konkretisierungsphase und wird weiterhin bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Planung von Events kostengünstig durch den Arbeitsbereich Marketing der Helmut Schmidt Universität unterstützt. Diese Kosten sind im Normalfall als Vorkosten in das BID-Budget mit aufzunehmen und den Beteiligten dann beim Abgabenbescheid anzurechnen. Letztendlich bleibt die Vorfinanzierung in ihrer Höhe nicht zu unterschätzen und ein Risiko, dass die Initiativgruppe trägt, falls es nicht zur Einrichtung eines BIDs kommt.

Die Vorbereitung und Festlegung der Maßnahmen bis zur Antragstellung ist die schwierigste Phase. Die spätere Umsetzung entspricht dann eher einer Projektsteuerung mit Jour fix Terminen, Protokollen und konkreten Zuständigkeiten zur Abarbeitung der vorgegebenen Aufgabe, wobei der Informationsfluss mit der nötigen Öffentlichkeitsarbeit in Richtung Mieter und Eigentümer weiterhin Arbeitsbestandteil bleibt. Es ist wichtig die Liste der Maßnahmen auf die zentralen Themen zu konzentrieren und auf einen umsetzbaren Rahmen zu achten. Nach einem positiven Verlauf ist ein Anschluss-BID mit weiteren Maßnahmen sinnvoller.

Die Baumaßnahmen werden Ende des Jahres abgeschlossen sein und gehen nach Abnahme der Bauleistungen in das Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) über.

Drei Servicekräfte betreuen rund um die Uhr Kunden und Besucher der Straße, allerdings stellt das Falschparken der Kunden und Kurierfahrer und das Handwerkerparken ein störendes Problem dar. Durch die Reduzierung der Fahrspurbreite und die Verbreiterung der Gehwege ohne Abpollerung zur Fahrbahn war abzusehen, dass eine verstärkte Parkraumkontrolle notwendig wird. Mit den Kurierdiensten wird noch um einheitliche Hol- und Bringzeiten verhandelt.

Falls der Verzicht auf Poller und unnötige Beschilderung nicht durchgehalten werden kann und der Versuch scheitert, mit diesen Mitteln die Attraktivität des öffentlichen Raums zu steigern, wäre dies ein Verlust für die gesamte Innenstadt, denn eine Übertragbarkeit auf andere Cityquartiere wäre wünschenswert.

3. Schaffung der landesrechtlichen Grundlagen und die Arbeit mit der Verwaltung

Bereits am 07.10.2003 hatte der Hamburger Senat beschlossen, dass die damalige Behörde für Bau und Verkehr (heute Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) in Abstimmung mit der Behörde für Wirtschaft und Arbeit und dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten die Einführung von sog. Business Improvement Districts prüfen und parallel konkrete Bedingungen zur modellhaften Umsetzung in ein bis zwei ausgewählten Quartieren klären sollte. Im Februar 2004 wurde der Referentenentwurf des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zur Stellungnahme an Kammern und Verbände gesandt. Zuvor fand eine verwaltungsinterne Informations- und Diskussionsveranstaltung mit externen Fachleuten statt, um das Modell ressortübergreifend zu diskutieren. Hier wurden auch die Befürchtung offen ausgesprochen, dass Private Aufgaben der öffentlichen Hand übernehmen und nicht im Sinne des Gemeinwohls agieren würden.

In der Begründung zum Referentenentwurf (Vorblatt zur Senatsdrucksache Nr. 2004/0201 vom 13.2.2004) heisst es schließlich: „Die auf rein freiwilliger Basis wirkenden Initiativen in den Zentren, wie beispielsweise Standort- und Werbegemeinschaften, werden immer wieder mit dem Problem der „Trittbrettfahrer“ konfrontiert, die von den Investitionen und dem Engagement Einzelner profitieren und wichtige gemeinschaftliche Verbesserungsinitiativen für den Standort hemmen; schon die Finanzierung der Weihnachtsbeleuchtung ist in vielen Quartieren ein Konfliktthema. Das in Nordamerika entwickelte Instrument „Business Improvement District“ bietet nach bisherigen Erkenntnissen neue Chancen für Aufwertungsmaßnahmen in Geschäftslagen, die in Eigeninitiative vorgenommen werden. Hier trifft sich die Interessenslage der Stadt mit der der privaten Wirtschaft, von der die Initiative für ein „Business Improvement District“ immer ausgeht. Beiden Partnern ist insbesondere in der City und den Bezirks- und Stadtteilzentren sehr daran gelegen, eine wirtschaftliche Stabilisierung oder Stärkung städtischer Geschäftslagen zu erreichen. Zu diesem Zweck wird mit dem anliegenden Gesetzentwurf die Möglichkeit geschaffen, durch Rechtsverordnung auf Antrag eines Aufgabenträgers, der in der Regel von Gewerbetreibenden und Grundeigentümern gebildet wird, Bereiche zur Innovation von Zentren festzulegen, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation eines Einzelhandels- und Dienstleistungsstandortes ergriffen werden können. Im Gegensatz zu bisherigen Formen der Selbstorganisation der lokalen Wirtschaft ist bei dem Modell „Business Improvement District“ entscheidend, dass die damit verbundenen Aufwendungen durch Abgaben aller Eigentümer von Grundstücken im Innovationsbereich gedeckt werden. Dabei soll die Abgabenerhebung durch die Finanzämter gemeinsam mit der Grundsteuererhebung durchgeführt werden. In einem Zeit-, Maßnahmen- und Finanzierungsplan wird die Verwendung der Mittel transparent, verbindlich und zeitlich befristet geregelt. Vor einer definitiven Senatsentscheidung soll der Referentenentwurf mit den betroffenen

Kammern und Verbänden abgestimmt werden. Auch den Bezirksämtern soll in diesem Rahmen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.“

Zeitgleich wurde von der Behörde für Bau und Verkehr und der Finanzbehörde eine rechtliche Begutachtung durch externe Sachverständige veranlasst, um Gewissheit hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes zu erlangen. Im August 2004 lag das Rechtsgutachten zur rechtlichen Zulässigkeit der Schaffung von „Business Improvement Districts (BIDs)“ - Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vor und stellte keine wesentlichen verfassungsmäßigen Bedenken fest.

Im Dezember 2004 wurde das Gesetz dann durch die Bürgerschaft verabschiedet und am 01.01.2005 rechtswirksam. Nach der Rechtswirksamkeit dauerte es aber noch einige Monate bis der Antrag auf Einrichtung eines BIDs „Neuer Wall“ im Juli 2005 durch den Aufgabenträger gestellt wurde. Neben inhaltlichen Fragen zu den Maßnahmen wurden parallel rechtliche Verfahrensfragen abgestimmt und geklärt. Eine wichtige Verwaltungsmaßnahme durch die Behörde und den Bezirk ist der Einsatz von BID-Beauftragten, die Mitglied im Lenkungsausschuss sind und abteilungs- und ressortübergreifend Schnittstellen bilden und bürokratische Hindernisse überwinden sollen.

Es handelt sich bewusst um ein „schlankes“ Gesetz, das ein Verfahren vorgibt und keine Maßnahmen benennt. Bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen wie z.B. baurechtliche Vorgaben oder hoheitliche Rechte werden nicht betroffen oder etwa aufgehoben. Die klare Ausrichtung auf den Grundeigentümer dient der Vereinfachung. Die Zustellung der Abgabenerhebung durch das Landesabgabenamt stellt eine praktikable Lösung zur Finanzierungssicherung dar. Einzelhändler oder sonstige Mieter hingegen könnten während der BID Laufzeit umziehen und sind dann sicher nicht mehr zur weiteren Zahlung von BID-Beiträgen bereit oder sogar nicht mehr als Firma tätig. Die Zusammenarbeit mit den gewerblichen Mietern ist natürlich sinnvoll, da diese besser über die Anforderungen an den Standort Bescheid wissen. So lautet es auch in §6 (1) Satz 2 „...die... betroffenen Grundeigentümer, Freiberufler und Gewerbetreibenden sind in geeigneter Weise zu beteiligen.“ Bei der Widerspruchsregelung gegen die Einrichtung eines so genannten Innovationsbereiches durch Rechtsverordnung wurde die ungewöhnliche Form des negativen Quorums gewählt. Das bedeutet: Der widersprechende Grundeigentümer muss aktiv werden.

Als Finanzierungsgrundlage dient der Einheitswert der im Plangebiet liegenden Grundstücke. Bei dem Finanzvolumen von knapp 6 Mio Euro am Neuen Wall beträgt der Hebesatz für die Abgabe fünf Jahre 0,043 der Einheitswerte der 55 Grundstücke. Neue Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Erhebungsbehörde, der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und dem betreffenden Bezirk werden notwendig, denn zur Klärung und bei Rückfragen ist es den Mitarbeitern der Erhebungsbehörde nicht möglich inhaltlich Auskunft zu geben.

§7 (6) im Gesetz lautet „Die Abgaben nach Absatz 1 und die sich daraus beziehenden Zinsen und Auslagen ruhen auf im Innovationsbereich belegenen Grundstücken als öffentliche Last...“ Bei Verkäufen und Neuvermietungen von gewerblich genutzten Flächen hat dies finanzielle Auswirkungen, die von Notaren und Maklern zu berücksichtigen sind. Die Informationspolitik zum BID muss diese Berufsgruppen einbinden.

Gegen den Abgabenbescheid für das BID „Neuer Wall“ haben insgesamt 10 Eigentümer Widerspruch eingelegt. Vier Widersprüche wurden nach einer Klärung zurückgenommen. In einem Widerspruchsverfahren ist mit Widerspruchsbescheid vom 26.05.2006 der Widerspruch zurückgewiesen worden. Klage wurde noch nicht erhoben. Alle Widersprechenden haben die 1. Rate bezahlt. Drei widersprechende Grundeigentümer haben ihren Widerspruch gemeinsam durch eine renommierte Rechtsanwaltskanzlei formulieren lassen. Anscheinend wird von den widersprechenden Grundeigentümern eine Grundsatzentscheidung angestrebt. Falls es zum Verwaltungsgerichtsverfahren kommen sollte, wird bei den bekannten Verfahrenslaufzeiten die Umsetzung der BID-Maßnahmen wohl davon nicht mehr betroffen.

Ein klärendes Klageverfahren ist zu begrüßen, um vollständige Rechtssicherheit für die Nachfolgeprojekte zu erlangen. Falls Gesetzeslücken bestehen sollten, kann notfalls angepasst werden. Denn sicher ist, dass die zukünftige Gesellschaft mehr Eigeninitiative braucht und „Trittbrettfahrer“ ausgeschlossen werden sollten.

4. Zwischenstand und ein erstes Fazit

Zum ersten Mal ist es gelungen, die Gruppe der Grundeigentümer zu erreichen und von gemeinsamen Aktionen für ihren Standort zu überzeugen. Das bisher erbrachte große Engagement der Grundeigentümer mit der Unterstützung der Verwaltung und der Handelskammer Hamburg hat ein Projekt Realität werden lassen, das neue Wege in der Stadtentwicklung aufzeigt. Standortaufwertung durch Eigeninitiative ist nun möglich. Grundeigentümer und Verwaltung müssen nun lernen, dieses Instrument in den Planungsalltag zu transferieren und anzuwenden.

Eine enge Zusammenarbeit mit der Verwaltung mit einer ständigen Abstimmung im Verfahren wird auch in zukünftigen Projekten immer notwendig sein. Es sind gerade bei baulichen Maßnahmen eine Reihe von Abteilungen und Ämtern thematisch betroffen, was neue Kommunikationswege notwendig macht.

Allerdings sollte man eine Überbewertung und Überfrachtung des Instruments vermeiden. Wirtschaftlich starke Standorte können es sich leisten, Investitionen in den Standort vorzunehmen. Für entwicklungsschwache Zentren sind weiterhin andere städtebauliche Planungsinstrumente zur Vitalisierung notwendig.

Mit dem Neuen Wall ist ein Pilotprojekt mit positiven Voraussetzungen und Rahmenbedingungen festgelegt worden, um mit dem Erfolg auch ein positives Beispiel zu geben und Erfahrungen aus dem Verlauf des Pilotprojektes für zukünftige Projekte zu sammeln.

Bei dem überschaubaren Straßenzug haben alle Grundstücke in gleicher Weise von den Maßnahmen profitiert. Bei größeren Quartieren mit punktuellen Maßnahmen wird die Einführung weiterer Parameter zur Ermittlung der Beitragshöhe der einzelnen Grundeigentümer notwendig wie z.B. eine Staffelungsmöglichkeit und Anpassung der Abgaben nach Lage innerhalb eines Plangebietes. Dass in den Standort keine öffentlichen Gelder geflossen sind, ist ein wichtiges Signal.

Die Chancen und Möglichkeiten bei einem gemeinsamen Handeln für die Entwicklung von Standorten sind offensichtlich. Private Akteure können gemeinsam Handeln und in den öffentlichen Raum investieren ohne, die bei freiwilligen Zusammenschlüssen normalerweise ständig notwendige Mitgliederwerbung und vor allem ohne das Problem der „Trittbrettfahrer“.

5. Ausblick zu den Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der Stadtentwicklung

Die traditionelle Anspruchshaltung, dass die Gestaltung des öffentlichen Raumes Aufgabe der Stadt oder Gemeinde ist, kann nur bedingt aufrecht erhalten werden. Aufgrund der leeren Haushaltskassen ist es den Städten nicht mehr möglich, so genannten „trading down prozessen“ mit investiven Mitteln rechtzeitig entgegen zu wirken.

Der Stadtentwicklung kommt die Aufgabe zu, durch die Analyse und Auswertung zukünftiger Entwicklungen die Grundlage für die nachhaltige Sicherung der Lebensqualität zu schaffen. Besondere Investitionen über den Standard hinausgehend können von den Städten kaum noch geleistet werden. Warum sollte sich die Gruppe der Grundeigentümer an stadtplanerischen Prozessen beteiligen? Investitionen in den Standort sind auch Investitionen in die Immobilie und sichern die Rendite. Das Verfahrensgesetz bietet den Grundeigentümern die Möglichkeit wie ein Centermanagement zu agieren: gemeinsames Leerstandsmanagement über die Grundstücksgrenzen hinaus, Mietenpooling und Einfluss auf den Branchenmix bei Neuvermietung sind keine Zukunftsvisionen mehr.

Fehlt die identitätsstiftende, zentrumsbildende städtebauliche Architektur, obwohl die entsprechenden Versorgungsstrukturen vorhanden sind, ist es auch vorstellbar in die bauliche Struktur einzugreifen. Projektentwicklungen könnten zur Beschleunigung von Quartiersentwicklungen durch ein BID umgesetzt werden.

Für Grundstücksbrachen oder untergenutzte Grundstücke könnten gemeinsam Nutzungskonzeptionen entwickelt werden und gezielt Investoren gesucht werden. D.h. die Akteure am Standort könn-

ten gemeinsam Einfluss nehmen auf die bauliche Nutzung und Gestaltung in ihrem Gebiet und sind Investitionsentscheidungen und baulichen Entwicklungen nicht wie bisher ausgeliefert.

Die Leitlinien der Stadtentwicklung sind von Verwaltung und Politik gemeinsam mit Bürgern und Wirtschaft zu erarbeiten. Kooperative Planungsprozesse unter Beteiligung aller Akteursgruppen sind hierfür eine Voraussetzung.

Fehlende öffentliche Finanzmittel führen dazu, dass Projekte der Stadtplanung in Kooperation mit Bürgern und Wirtschaft entwickelt werden. Zentrales und bürokratisches Vorgehen kann sachgerechte und vor allem akzeptierte Lösungen verhindern.

Das Hamburger Gesetz hat das Ziel, mit der Schaffung von Innovationsvereichen auf Antrag (siehe §1 Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren) Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und deren Attraktivität zu erhöhen. Im Grunde ist dieser Verfahrensrahmen jedoch auch übertragbar auf gemischt genutzte Quartiere. Die Bürger wollen an der Gestaltung ihres Wohn- und Arbeitsumfeldes beteiligt werden und verantwortungsvoll mitentscheiden. Dies erhöht nicht nur die Planungsqualität, sondern unterstützt auch die Umsetzung von Projekten. Bislang bestanden nur Kooperationen als Public Private Partnership zwischen zwei zentralen Akteuren der Stadtentwicklung, den Investoren und der öffentlichen Hand.

Der entscheidende Unterschied zur bisherigen Vorgehensweise von Planungsbehörden ist offensichtlich. Der Innovationsbereich wird nicht von der Behörde entschieden und festgelegt, sondern von den Bürgern, die sogar die Maßnahmen selbst bestimmen und finanziell tragen.

Die Stadt kann dezentral vorhandenes Wissen und spezifische Problemlösungskompetenz von Bürgern und Wirtschaft nutzen. Der Ausgleich widerstrebender Interessen an der Nutzung des Raumes und der Minderheitenschutz oder der Schutz vor Benachteiligung von Interessensgruppen wird weiterhin Aufgabe der Stadt bleiben.

Diese Arbeitsweise stellt aber auch neue Rollenanforderungen an den Stadtplaner. Er wird zum Initiator und Moderator von partizipatorischen Stadtentwicklungsprozessen, an denen sich Bürger und Experten in eigener Sache beteiligen.

Weitere Projekte werden zeigen, ob es gelingt die verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure für eine neue Kultur der Zusammenarbeit zu gewinnen, das betrifft auch das verwaltungsinterne und ressortübergreifende Arbeiten.

Das Instrument der Business Improvement Districts setzt eine überschaubare Einheit mit überschaubaren Maßnahmen und einem festgelegten zeitlichen Horizont voraus. Beteiligungsbeispiele in anderen Bundesländern haben bereits gezeigt, dass nur dann die Bereitschaft besteht, sich finanziell zu beteiligen, wenn klar erkennbar ist, für welche Maßnahmen die eigenen Mittel verwendet werden.

Literatur:

Göppert, Klaus „Die Renaissance der städtischen Flaniermeilen“ Immobilien Zeitung S. 22, Nr.13 vom 09.06.2006

„Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ vom 28.12.2004 Hamburger Gesetz und Verordnungsblatt (HmbGVBl.) Nr.57, S.525

„Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“
Berichterstattung: Bürgermeister Mettbach Staatsrat Dr. Schulz, Vorblatt zur Senatsdrucksache Nr. 2004/0201 vom 13.2.2004 der Freien und Hansestadt Hamburg

Links:

Prof. Dr. Johannes Hellermann und Prof. Dr. Georg Hermes „Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts(BIDs)“ Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, August 2004

inurl: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/stadtplanung/bid/download/bid-gesetz-gutachten-pdf,property=source.pdf> Abfragedatum: 10.08.2006

BID Neuer Wall 2006, inurl: www.bid-neuerwall.de Abfragedatum: 10.08.2006



Bestandsfoto 2006