

Böhme, René; Warsewa, Günter

Research Report

"Urban improvement districts" als Instrumente lokaler Governance

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 18/2014

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Böhme, René; Warsewa, Günter (2014) : "Urban improvement districts" als Instrumente lokaler Governance, Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 18/2014, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109017>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

René Böhme
Günter Warsewa
(unter Mitarbeit von Susanne
Wendland)

„Urban Improvement Dis- tricts“ als Instrumente lokaler Governance

Herausgeber: Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Bestellung: Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
- Geschäftsstelle -
Tel.: +49 421 218-61704
info@iaw.uni-bremen.de
Schutzgebühr: 5 €

1. Auflage 2014
ISSN: 2191-7264

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

René Böhme
Günter Warsewa
(unter Mitarbeit von Susanne Wendland)

„Urban Improvement Districts“ als Instrumente lokaler Governance

René Böhme ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen und der Arbeitnehmerkammer Bremen

Dr. Günter Warsewa ist Direktor des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen und der Arbeitnehmerkammer Bremen

Die vorliegende Studie ist im Rahmen der Forschungskooperation des IAW mit der Arbeitnehmerkammer Bremen finanziert worden.

Kurzfassung

Die explorative Studie analysiert die Einführung von „Urban Improvement Districts“ (Sammelbegriff für Innovationsquartiere, Housing Improvement Districts, Neighbourhood Improvement Districts, Eigentümer-Standort-Gemeinschaften, lokale Bürgeretats etc.) in drei deutschen Großstädten und bilanziert erste Erfahrungen mit diesem in Deutschland neuen Instrument partizipativer Stadtgestaltung. Angelehnt an das Konzept der „Business Improvement Districts“ geht es dabei darum, in kleinräumig eingegrenzten Stadtgebieten eine regulierte Möglichkeit zu schaffen, Bürger, Wohnungseigentümer und weitere Akteure politisch und finanziell an der Entwicklung ihres Quartiers zu beteiligen; mit anderen Worten: Bürger verstärkt an der Finanzierung von Stadtgestaltung zu beteiligen und ihnen im Gegenzug dafür mehr Verantwortung und Entscheidungskompetenzen einzuräumen. Insofern geht dieses Instrument deutlich über die herkömmlichen Beteiligungsangebote in der kommunalpolitischen Praxis hinaus. In drei Fallstudien wurden realisierte bzw. in der Einführung befindliche Beispiele und die dabei gemachten Erfahrungen vergleichend untersucht. Insbesondere wurde danach gefragt, welche Auswirkungen auf die Strukturen lokaler Governance zu beobachten sind. Die Ergebnisse geben Auskunft über die Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure, die Wechselwirkungen zwischen organisatorischer und inhaltlicher Effizienz sowie die Bearbeitung von demokratischen Legitimations- und Partizipationsproblemen in derartigen Prozessen.

Die Studie kommt im Vergleich der Fallstudien zu dem Ergebnis, dass „Urban Improvement Districts“ als Instrumente einer kleinteiligen und beteiligungsorientierten städtischen Governance vor allem dann neue Handlungskapazitäten erschließen können, wenn sie eng mit den Strukturen und Verfahren der formellen Kommunalpolitik verzahnt werden.

Abstract

The exploratory study examines the implementation of Urban Improvement Districts (umbrella term for Innovationsquartiere, Housing Improvement Districts, Neighbourhood Improvement Districts, Eigentümer-Standort-Gemeinschaften, lokale Bürgeretats etc.) in three German cities and makes up a balance of effects identified in practical experiences with this new instrument of participative urban design. According to the concept of Business Improvement Districts, citizens, real estate owners and further actors should participate politically and financially to the costs of neighbourhood developments; or, in other words: more responsibilities and competencies for the citizens go together with an increasing involvement in financing sustainable urban modernization and development. This instrument exceeds the usual opportunities for participation offered in the management of local government and municipalities. Within the research project three case studies representing different constellations of conditions were carried out and compared to unveil how this new instrument of local policy affects spatial, social and political structures in cities. At the heart of the study are the effects on the structure of local governance. The results provide information about public and private sector capabilities and the interrelation between organizational and content-related efficiency. Finally, the report points out, how the various involved actors deal with emerging problems of legitimation and participation in such processes.

According to our results Urban Improvement Districts can be useful instruments of a small scale, participatory approach of city governance. They seem to be an appropriate arrangement to unlock additional capacities to act at the local level of politics, particularly if they are closely connected to the formal structures of local politics.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG: DIE KRISE DES LOKALEN REGIERENS UND EXPERIMENTE MIT DELIBERATIVEN POLITIKFORMEN	6
1.1	Zur Entwicklung neuer Governanceformen.....	6
1.2	„Urban Improvement Districts“: Stärkung lokaler Demokratie oder Rückzug der Politik?	8
2	FORSCHUNGSDESIGN UND METHODIK	14
2.1	Auswahl der Fallstudien	14
2.2	Fallanalysen	15
2.3	Fallvergleich	18
3	FALLANALYSEN	19
3.1	Dortmund – Brunnenstraßenviertel	19
3.2	Hamburg – Steilshoop	45
3.3	Bremerhaven – Lehe	64
4	FALLVERGLEICH: ZWISCHEN SELBSTORGANISATION UND FORMALISIERUNG	79
4.1	Entstehungsprozess und Herstellung von kollektiver Handlungsfähigkeit	79
4.2	Ergebnisse und (Wechsel-)Wirkungen	86
5	FAZIT: SINNVOLLE EXPERIMENTE – ABER KEINE ERNEUERUNG DER LOKALEN DEMOKRATIE	90
6	LITERATURVERZEICHNIS	96
	ANHANG	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stadtplanausschnitt Dortmunder Nordstadt.	19
Abbildung 2: Brunnenstraßen- und Hannibalviertel im Stadtplan von Dortmund.	23
Abbildung 3: Gremien und Eigentümergruppen der Dortmunder Nordstadt.	31
Abbildung 4: Luftbildaufnahme Steilshoop.	46
Abbildung 5: Fördergebiet Steilshoop in der „Aktiven Stadtteilentwicklung.	53
Abbildung 6: Gremien und Akteursgruppen des geplanten HIDs in Hamburg	
Steilshoop.	57
Abbildung 7: Bremerhaven-Lehe.	65
Abbildung 8: Gremien und Eigentümergruppen Bremerhaven-Lehe.	71
Abbildung 9: Mitglieder der ESG Bremerhaven - Lehe.	72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevölkerungskennziffern der Dortmunder Nordstadt.	20
Tabelle 2: Kennziffern der Erwerbssituation der Dortmunder Nordstadt.	21
Tabelle 3: Bevölkerungskennziffern Steilshoop.	47
Tabelle 4: Kennziffern Arbeitsmarkt und soziale Integration in Steilshoop.	48
Tabelle 5: Bevölkerungskennziffern Bremerhaven-Lehe Goethestraße.	66
Tabelle 6: Kennziffern sozialer Integration in Bremerhaven-Lehe Goethestraße.	67

Abkürzungsverzeichnis

ADW	Arbeitsgemeinschaft Dortmunder Wohnungsgesellschaften
BBSR.....	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BID.....	Business Improvement District
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
CDU.....	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d.h.....	das heißt
FDP	Freie Demokratische Partei
ESG	Eigentümer-Standort-Gemeinschaft
EU.....	Europäische Union
GAGFAH	Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten
GAL	Grüne Alternative Liste
HCU.....	HafenCity Universität Hamburg
HID	Housing Improvement District
INQ	Innovationsquartier
ISG	Immobilien- und Standortgemeinschaft
ISGG.....	Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften
MBV.....	Ministerium für Bauen und Verkehr
NRW	Nordrhein-Westfalen
SGB.....	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UID	Urban Improvement District
URBAN.....	Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung
u. U.	unter Umständen

1 Einleitung: Die Krise des lokalen Regierens und Experimente mit deliberativen Politikformen

1.1 Zur Entwicklung neuer Governanceformen

Die Entwicklung von neuen Formen haushalts- und finanzierungsrelevanter Bürgerbeteiligung stellt eine der aktuellen Reaktionen auf die bereits seit geraumer Zeit diagnostizierte „Krise des lokalen Regierens“ (Zimmermann 2009) dar. Aus den stadträumlichen und sozialen Folgen von Strukturwandelprozessen und enormen Ressourcenproblemen ergeben sich grundlegende Veränderungen wichtiger Bestimmungsgrößen der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsmechanismen sowie zunehmende Funktionsdefizite des lokalen Institutionensystems. Indem die Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit von Bedarfslagen und Interessenpositionen wächst, die Zahl organisierter und artikulationsfähiger Interessengruppen zunimmt, vielfältige politische Blockade-, Veto- und Koalitionsoptionen entstehen und die Ressourcenbasis für traditionelles Regierungs- und Verwaltungshandeln (finanzielle Mittel, aber auch Wissen bzw. Informationen, Vertrauen, Reputation und Legitimation) schrumpft (Jessop 1997; John 2001; Lowndes 2001), verringern sich die Spielräume für verallgemeinerndes gesellschaftliches Handeln bzw. für kollektiv verbindliches Entscheiden.

In dem Maße jedoch, in dem die Handlungsmöglichkeiten und -kapazitäten im Modus traditionellen Regierens schrumpfen, wachsen die Handlungsnotwendigkeiten bzw. -anforderungen: Da gerade im lokalen Umfeld die Funktionsdefizite der traditionellen Integrationsinstanzen Familie, Arbeit, Bildung, Nachbarschaft, die schrumpfenden sozialen Schutz- und Ausgleichswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements sowie die fortschreitende Dominanz wettbewerbsorientierter Stadtpolitik (Heinz 2006) unmittelbar als Ungleichheits-, Segregations- und Exklusionserfahrungen wirksam und erfahrbar werden, werden die allgemeinen gesellschaftlich desintegrierenden Effekte vor allem auf der kommunalen Ebene als virulenter oder zumindest „latenter Bruch des sozialstaatlichen Konsenses“ (Göschel 2007: 194) wahrgenommen. Diese Entwicklung trägt dazu bei, dass bei vielen – und zahlenmäßig wachsenden – Gruppen eine Bindung an den konkreten Ort abnimmt oder gar nicht erst entsteht. Es droht eine fortschreitende Erosion der sozialen Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement, politische Partizipation und gemeinschaftliche Identifikation im lokalen Umfeld (Hambleton/Stewart/Savitch 2002).

Diese Problemkonstellation hat sich trotz des „Reformfiebers“ (Holtkamp 2007), das insbesondere durch die Ökonomisierungsbestrebungen im Rahmen des „New Public Management“ angeheizt wurde, in den Kommunen während der letzten Dekaden entwickelt und verstärkt. Dazu beigetragen hat, dass sich durch den Verkauf von ehemals bundes- oder landeseigenen sowie kommunalen Wohnungsunternehmen und -beständen die Eigentumsverhältnisse auf Quartiersebene erheblich ausdifferenziert haben und tendenziell labiler geworden sind, so dass den Kommunen wichtige Partner und Instrumente in der Quartiersentwicklung verloren gegangen sind (Kreutz/Krüger 2008). Mit der sich lokal verschärfenden Haushaltskrise gehen überdies in manchen Fällen weitere Einschrän-

kungen der Handlungsfähigkeit von Kommunen einher, da Landesaufsichtsbehörden im Sinne der Haushaltssicherung Ausgabenkürzungen vornehmen und verhindern, dass Kommunen auf neue Bedarfe der Sozialpolitik mit zusätzlichen Leistungen reagieren.

Unter dem Etikett „Governance“ wird daher eine Rezeptur gesucht, die die begrenzten Haushalts- und Handlungsspielräume durch die Vernetzung mit privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu überbrücken verspricht (Holtkamp 2011). Städte und Kommunen bemühen sich zunehmend darum institutionelle Formen und Arrangements zu (er)finden, die nicht nur politische und finanzielle Entlastung durch die Neuformulierung (d.h. in der Regel: Reduzierung) sozialstaatlicher Versprechen ermöglichen, sondern gleichzeitig soziale Teilhabechancen durch mehr zivilgesellschaftliche Beteiligung und dezentrale Entscheidungsmechanismen erhöhen und unter aktuellen (d.h. extremen Knappheits-)Bedingungen die Möglichkeiten der Wohlfahrtsproduktion optimieren. Besonders auf der Ebene kommunaler Strukturen hat diese Entwicklung zu vielfachen Experimenten mit neuen Governanceformen bzw. spezifischen Formen von „City-Governance“ oder „Urban Governance“ (Prigge/Schwarzer 2006; Häußermann/Läpple/Siebel 2008; Holtrup /Warsewa 2008) geführt.

Dazu gehören zahlreiche Einzelmaßnahmen und -instrumente, wie z.B. die Einrichtung sog. Stadtteil- oder Quartiersmanagements, die Auslagerung von Planungs- und Entscheidungsfunktionen an Runde Tische, Bürgerkomitees etc. oder auch die Ermöglichung von Bürgergutachten, Nachbarschaftspakten etc., die öffentliche Leistungen, Steuerungs- und Regulierungsfunktionen verstärkt an die Bedürfnisse und Interessen verschiedener Bewohnergruppen binden sollen (Mückenberger/Warsewa 2005). In diesen und weiteren Formen entfalten sich vor allem auf lokaler und regionaler Ebene neuartige Mischungen von Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsmechanismen, deren zentrales gemeinsames Merkmal darin besteht, dass Vorgänge und Entscheidungen – in unterschiedlichem Ausmaß – aus einer traditionellen Politik- und Verwaltungsroutine herausgelöst werden. Gerade im kommunalpolitischen Umfeld bzw. in Prozessen der Stadtentwicklung wird die Tendenz von repräsentativer zu deliberativer Politik besonders ausgeprägt sichtbar und wirksam (Nullmeier 2000). Folgen davon sind, dass sich die Distanz zwischen öffentlichen und privaten Akteuren reduziert und der Staat sich aus seiner steuernden und exekutiven Position zugunsten einer Initiatoren- oder Moderatorenrolle zurückzieht. Offen bleibt aber, inwieweit die neuen Kooperationsmodelle auf der Ebene des Quartiers Offenheit, Beteiligung, Verantwortlichkeit und Kohärenz fördern, tatsächlich effiziente(re) Problemlösungen ermöglichen und inwiefern neue strategische Allianzen zwischen potenten Akteuren die Zivilgesellschaft und/oder die traditionellen Politikmechanismen aushebeln oder beteiligen (Drillig/Schnur 2009).

Solche neuen Governanceformen entwickeln sich bislang (1.) vor allem in einzelnen fachpolitischen Handlungsfeldern (z.B. Umwelt-, Stadtentwicklungs-, Verkehrspolitik; Haus et al. 2005; Cars et al. 2002), d.h. nicht in komplexen Querschnittsressorts wie z.B. Haushalts- und Finanzpolitik und stellen (2.) durchweg den parlamentarisch-repräsentativdemokratischen Rahmen nicht in Frage (Bogumil 2002). In diesem Rahmen sind bislang im Wesentlichen auch die Diskussionen über die „Bürgerhaushalte“ geführt worden (Rüttgers 2008; Sintomer/Herzberg/Röcke 2010; Latsch 2010). Angesichts der anhaltenden Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und der damit einher gehenden Einschränkung politischer Handlungsfähigkeit scheint aber nunmehr die Erschließung neuer

Finanzierungsquellen verstärkt in den Zielkatalog kommunaler Strategien einzugehen; mit anderen Worten: seit einiger Zeit erhöht sich die Komplexität lokaler Governance [„Governance is the art of complexity“] (Jessop 1997: 101) noch dadurch, dass Strategien gegen soziale Benachteiligung und gegen „Politikverdrossenheit“ gleichzeitig auch noch finanzielle Entlastungen für den kommunalen Haushalt bewirken sollen.

Die Einführung von „Bürgerhaushalten“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010), als eine Politikform, die „das Königsrecht“ der Parlamente, das Recht Haushalte aufzustellen und zu beschließen, betrifft, hat sich seit der erstmaligen Umsetzung in Porto Alegre / Brasilien im Jahr 1989 weltweit rasant verbreitet; mittlerweile werden auch in 207 Kommunen in Deutschland (Stand Ende 2011) ähnliche Verfahren praktiziert.¹ Ein Bürgerhaushalt kann grob als ein Verfahren definiert werden, dass die Bürger/-innen direkt an der Aufstellung des öffentlichen Haushalts beteiligt. Elementar dabei ist, dass eine verständliche Darstellung des Haushalts erfolgt, die Bürger/-innen hinsichtlich ihrer Einflussmöglichkeiten beraten werden und abschließend eine Rechenschaft über den Umgang mit den Empfehlungen des Partizipationsprozesses stattfindet (Rüttgers 2008). Obwohl zahlreiche unterschiedliche Umsetzungsvarianten von Bürgerhaushalten sich noch in einem experimentellen Stadium befinden, entwickeln sich – angeregt durch weitere Neuerungen bei den prozessualen und institutionellen Mechanismen der Stadtgestaltung und befördert durch die Auswirkungen der aktuellen Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte – bereits Überlegungen und praktische Versuche, einen weiteren Entwicklungsschritt anzuschließen.

1.2 „Urban Improvement Districts“: Stärkung von lokaler Demokratie oder Rückzug der Politik?

Während die verbreiteten Formen von Bürgerhaushalten durchweg die Verfügung über *öffentliche* Haushaltsmittel, also die Ausgabenseite, zum Beteiligungsgegenstand machen, sehen Konzepte wie „Housing Improvement Districts“, Eigentümerstandortgemeinschaften oder „Innovationsquartiere“, die zusammenfassend unter dem Etikett „Urban Improvement Districts“ (Kreutz/Krüger/Wickel 2007) diskutiert werden, auch eine Beteiligung der Bürger/-innen auf der Einnahmeseite vor. Angelehnt an das mittlerweile auch in Deutschland vielerorts eingeführte, und in den USA und Kanada seit Jahrzehnten praktizierte, Instrument der „Business Improvement Districts“, das auf der Kooperation privater gewerblicher Grundeigentümer mit der Kommune unter institutionell geregelten Rahmenbedingungen beruht (Heinze/Tschentscher 2008), ist damit eine doppelte Beteiligung gemeint: Bürger/innen definieren in einem kollektiven Abstimmungsverfahren Vorhaben und Maßnahmen, die ihnen in ihrem Lebensumfeld zusätzlich bzw. in Ergänzung zu den ohnehin laufenden politischen Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen

¹ Quelle: <http://www.buergerhaushalt.org>; eine entsprechende Regelung befindet sich z.B. auch für Bremen unter dem Begriff „Stadtteilhaushalt“ in Vorbereitung.

dringend erforderlich erscheinen und bringen in einem regulierten Umlageverfahren auch die dafür zusätzlich notwendigen Mittel auf (Bücking 2007; Gorgol 2009; Rüttgers 2008). Hinsichtlich der Offenheit möglicher Inhalte und der Verbindlichkeit der Beteiligung bewegen sich derartige Konzepte mithin zwischen der gängigen kommunalen Praxis der Verordnung verbindlicher und zweckgebundener Abgaben (siehe z.B. die Deichabgabe, die in Bremen von allen Hausbesitzern für die Leistungen des Hochwasserschutzes und der Wasserstandsregulierung erhoben wird) und den vielerorts existierenden Bürgerstiftungen, die ein gänzlich freiwilliges und individuelles finanzielles Engagement von Bürger/-innen mit weitgehend selbst bestimmten Zwecken kombinieren.

Bis zur Novellierung des Baugesetzbuches zum 01.01.2007 waren „Urban Improvement Districts“ für die Landesgesetzgebung nur als Instrument der Wirtschaftsförderung oder im Rahmen informeller nachbarschaftlicher Organisationen realisierbar. Somit bestand keine Möglichkeit, diese Verfahren auch formell auf Wohnquartiere auszuweiten, was mit der Neufassung des Paragraphen 171f des Baugesetzbuchs verändert wurde. Wie die Begründung in der Bundestagsdrucksache (Deutscher Bundestag 2006) ausführt, ist die Vorschrift darauf ausgerichtet, „dass die Festlegung von Gebieten für private Initiativen nicht auf die spezielle Gebietskulisse von Geschäftslagen und Innenstädte begrenzt ist, sondern grundsätzlich alle städtebaulich bedeutsamen Bereiche erfasst. Denn für die Hebung städtebaulicher Qualitäten, funktional wie gestalterisch, kann nicht nur in Innenstadtlagen ein Bedürfnis bestehen. Private Initiativen können auch in Wohnquartieren Aufwertungsmaßnahmen leisten, die z.B. die Einrichtung von Kinderspielplätzen, Umgestaltung von Eingangsbereichen und Tiefgaragen aber auch nichtbauliche Maßnahmen, wie die Schaffung von Angeboten für Jugendliche, die Organisation gemeinschaftlicher Hausmeisterdienste etc. betreffen“. Ein nun auf Basis entsprechender Landesgesetze zulässiges „Housing Improvement District“ kann definiert werden als ein räumlich begrenzter Bereich, in dem sich Grundeigentümer für einen festgelegten Zeitraum zusammenschließen, um auf der Grundlage eines abgestimmten Arbeitsprogramms und mittels einer gemeinsamen verpflichtenden Abgabe Maßnahmen zur Instandhaltung, Aufwertung und Attraktivitätssteigerung ihres Wohnquartiers durchzuführen (Gorgol 2008). Handlungsfelder können dabei die bauliche Instandhaltung, Pflege und Sauberkeit, Verkehrsmanagement, die Förderung der lokalen Ökonomie, Maßnahmen zur Komplettierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, Marketing u. v. m. sein. Als mögliche HID-Gebiete werden innerstädtische Altbauquartiere mit charakteristischen Defiziten im baulich-räumlichen Bereich, Emissionsbelastungen, geringe Grün- und Freiraumanteile sowie eine verstärkte soziale Entmischung sowie Nachkriegssiedlungen der 1950er und 1960er Jahre und insbesondere Großwohnsiedlungen gehandelt (Gorgol 2008). Aber auch ein präventiver Einsatz des Instruments in erwarteten Problemgebieten oder privilegierten Quartieren ist vorstellbar. Kreutz (2008) vermutet, dass sich private Initiativen v.a. in stabilen und funktionsfähigen Quartieren bzw. in derartigen Eigentumsstrukturen bilden werden. Als Auslöser für die Gründung eines HIDs werden strukturelle Probleme (z.B. Leerstände), aktuelle Veränderungen im Quartier (z.B. ein Eigentümerwechsel) oder ein verfügbares öffentliches Förderprogramm als Kooperationsanreiz für die Eigentümer genannt (Kreutz/Krüger 2008).

Die Erhebung einer Zwangsabgabe stellt bei der begrifflichen Bestimmung den entscheidenden Unterschied zwischen „Housing Improvement Districts“ (HID) und Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) dar: Letztere orientieren sich ausschließlich an einem e-

her informellen Freiwilligkeitsprinzip und weisen daher aufgrund ihres oftmals wenig verbindlichen Organisationsgrads und einer geringen Finanzkraft in der Regel eine relativ geringe Handlungsfähigkeit und Reichweite auf (Kreutz 2008). Die Bezeichnung „Innovationsquartier“ geht auf die Hamburger Gesetzgebung zurück, die in diesem Feld eine Vorreiterrolle in Deutschland und Europa einnimmt und erstmals in Deutschland die formellen, gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Implementation von HIDs geschaffen hat (Kreutz/Krüger 2008). Ob und in welchem Umfang sich der unterschiedliche Grad der Formalisierung/Institutionalisierung auch auf die Zielerreichungsgrade auswirkt, soll im Vergleich der Fallbeispiele mit behandelt werden.

Einführung und Wirksamkeit derartiger Konzepte von „Urban Improvement Districts“ sind bislang jedoch umstritten; Chancen und Risiken dieses neuen und ergänzenden Instruments der Stadtentwicklung werden gleichermaßen diskutiert (Kreutz 2008; Gorgol 2008): So wird vor allem mit dem Instrument der HIDs bzw. Innovationsquartiere die Möglichkeit gesehen, durch deren verbindlichen Charakter längerfristige und verhältnismäßig umfangreiche Maßnahmen durchzuführen. Zudem sind typische Koordinierungsprobleme bei kollektivem Handeln wie das „Gefangenendilemma“ oder „Trittbrettfahreneffekte“ durch die verpflichtende Einbindung aller Eigentümer im Quartier minimiert, so dass Lasten und Nutzen beispielsweise von Wohnungsabrissen oder Sanierungen gerechter verteilt werden können und eine „Win-Win-Situation“ entsteht. Auf dieser breiten Basis könne es gelingen, das Handeln der individuellen Akteure besser zu koordinieren, professioneller und effizienter zu gestalten, während gleichzeitig die Öffentlichkeitswirksamkeit zunimmt. Des Weiteren - so die Erwartung - generieren HIDs zusätzliche Potenziale zivilgesellschaftlichen Engagements und binden diese in die Quartiersentwicklung ein. Zudem besteht die Hoffnung, dass infolge der Bündelung privater Eigentümerinteressen auch die öffentliche Hand in der Kooperation mit den privaten Partnern gezwungen ist, ihre gebietsbezogenen Maßnahmen und Entscheidungen besser zu begründen und verlässlicher zu koordinieren. Unabhängig von diesen positiven Erwartungen steht die Rechtmäßigkeit der Zwangsabgabe im Rahmen von HIDs in Frage, deren Beantwortung noch durch gerichtliche Verfahren zu klären sein wird.

Als Risiko wird dagegen genannt, dass HIDs durch ihre Ausrichtung auf Partikularinteressen eine verstärkte soziale Polarisierung zwischen verschiedenen Standorten mit sich bringen und so planerisch wie politisch unerwünschte räumliche Ungleichgewichte verfestigen könnten. Zudem bestehe die Gefahr, dass angesichts enger kommunaler Haushaltsspielräume das Instrument zu einer „schleichenden Privatisierung“ der Quartiersentwicklung führe, die es der öffentlichen Hand erlaube, sich zunehmend mit ihren Leistungen aus diesen Gebieten zurück zu ziehen. Daher müsse sichergestellt werden, dass HIDs ausschließlich zusätzliche, sog. „on Top“ Maßnahmen finanzierten. Idealerweise stelle sich eine Kombination von hoheitlich gesteuerten Verfahren des Städtebaus und „Urban Improvement Districts“ ein, um so das vorhandene und breit gefächerte Instrumentenspektrum der Stadtentwicklungsplanung und Städtebauförderung gezielt zu ergänzen und nicht zu ersetzen. Allerdings ist auszuschließen, dass eine Aufwertung von Wohnquartieren im Rahmen von HIDs auch eine langfristige Mietzinserhöhung zur Folge hat und selbst bei Ausschluss der Umlegung von HID-Beiträgen auf die Nebenkosten der Wohnungen kann die Stabilisierung und Attraktivierung von Gebieten höhere Grundstückspreise und langfristig auch höhere Wohnungsmieten nach sich ziehen.

Die Ergebnisse der Begleitforschung im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebauförderprogramms „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ (BBSR (Hrsg). 2009, 2010) beziehen sich im Wesentlichen auf eine deskriptive Bestandsaufnahme und einige prozessuale Aspekte der bisherigen Experimente. Neben der Vorstellung der einzelnen HIDs mit ihren jeweiligen Ausgangsbedingungen, Aufgaben und Leitlinien zielen die vergleichenden Analysen vor allem auf die Gründungsphase der Standortgemeinschaften ab. So führen die Autoren mit Initiativen von Kleineigentümern, Wohnungsunternehmen, Kommunen und sonstigen externen Akteuren eine große Bandbreite von Initiativen zur Kooperation von Eigentümern an. Als Herausforderungen werden u.a. die Kontaktaufnahme, die dauerhafte Motivation, die Überwindung alter Rollenmuster, die Gewinnung weiterer Eigentümer, die Einbindung von professionellen sowie externen Akteuren, die Wahl der Organisationsform sowie die Ausstattung mit materiellen und personellen Ressourcen genannt. Diese Schwierigkeiten und klärungsbedürftigen Sachverhalte mit den entsprechenden Lösungsansätzen finden sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch in den betrachteten Fallbeispielen in den Städten Dortmund, Bremerhaven und Hamburg wieder. Generell wird darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der Aktivitäten der ESG gelungen sei, neue Aufmerksamkeit für das Quartier zu erzielen, wodurch sich vielfältige Erfolge in der Neuvermietung von Wohnungen und Läden, beim Verkauf von verwahrlosten Immobilien oder bei der Sanierung von Fassaden nachweisen lassen. Die latenten und potentiellen Risiken und Widersprüchlichkeiten wie z.B. mögliche trade-offs zwischen Demokratie und Effizienz werden dagegen nicht thematisiert. Die uneingeschränkt positive Bewertung der Urban Improvement Districts als zukünftiges Wettbewerbs- und Stadtentwicklungsinstrument im demographischen Wandel (Baba et al. 2012) bedürfte daher einer eingehenderen Analyse.

Anhand existierender stärker und weniger stark formalisierter und institutionalisierter Praxisbeispiele von „Urban Improvement Districts“ sollte daher geklärt werden, unter welchen Bedingungen sich positive und negative Erwartungen erfüllen bzw. erfüllen lassen. Da die beschriebenen Konzepte ein Handlungs-/Praxisfeld gleichsam neu eröffnen, bot sich die Chance, eine kommunalpolitische Innovation, die u. U. ein großes Potential für die zukünftige Steuerung und Gestaltung von Politikprozessen auf kommunaler Ebene birgt, in statu nascendi zu analysieren und Hinweise zu ihrer weiteren Gestaltung zu erarbeiten.

Um die verschiedenen Governanceformen und ihre Effekte im Einzelnen zu analysieren, wurden im Wesentlichen diejenigen Analysekatégorien und Bewertungskriterien herangezogen, die in der einschlägigen Literatur auch auf herkömmlichere Beteiligungs- und Governanceformen angewandt werden:

In Frage steht zunächst wie auch bei traditionelleren Formen der Bürgerbeteiligung die *sachliche Effizienz* der Einführung von „Housing Improvement Districts“, Eigentümerstandortgemeinschaften, „Innovationsquartieren“ oder „lokalen Bürgeretats“. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Effizienz im Sinne von tatsächlicher Entlastung der traditionellen Politikinstanzen und prozessualer Verbesserungen einerseits und der inhaltlichen Performanz lokaler Governance. Durch die intensive Beteiligung von individuellen und kollektiven Akteuren in kleinräumigen Informations-, Konsultations- und Entscheidungsprozessen sollen die Identifikation mit dem und die Verantwortung für das Gemeinwesen gestärkt, breiter und dauerhaft akzeptierte Problemlösungen gefunden sowie eine gestei-

gerte Flexibilität und Lernfähigkeit lokaler Politikprozesse hergestellt werden. Diese Effekte sollen bei geringeren oder zumindest nicht steigenden Kosten erzielt werden. Allerdings weisen derartige Strategien auch beträchtliche Anfälligkeiten hinsichtlich Effektivität und Effizienz auf (Jessop 1997): Nicht immer gelingt es, tatsächlich Problemlösungen zu kreieren, die den Ergebnissen klassischer kommunalpolitischer Verfahren überlegen wären und mit der Zahl und der Heterogenität der beteiligten und betroffenen Akteure steigt der Schwierigkeitsgrad der prozeduralen Herausforderung. Letzteres wirkt sich steigend auf die verschiedenen Arten von Kosten aus, die diese Verfahren verursachen und kann die erhofften Effizienzgewinne beschränken oder verhindern.

Die *(Rück)Gewinnung von Legitimation* für Entscheidungen kann in den Fällen erwartet werden, in denen intensivierete Bürgerbeteiligung zur verstärkten Einbindung von individuellen und kollektiven Akteuren, v.a. Vetospielern, außerhalb des politischen Institutionensystems beiträgt und in denen durch Herstellung von Transparenz, Information und Konsultation das Verständnis von Nichtexperten für bestimmte Sachverhalte vergrößert wird (Feindt 2001; Bogumil 2002; Selle 1996). Weitergehende Verfahren trügen überdies dazu bei, dass die „Bürger als Koproduzenten öffentlicher Leistungen“ zumindest eine Mitverantwortung für bestimmte Entscheidungen und Entwicklungen übernehmen (Rüttgers 2008: 2). Da gerade Haushaltsverantwortung und Finanzentscheidungen häufig einen integrativen Charakter haben, seien Beteiligungsprozesse an dieser Stelle geeignet, „Beteiligungsinself“ zusammenzuführen (Löffler 2009) und das Verständnis für Priorisierungen und Interessenkompromisse zu verstärken. Die Auseinandersetzung mit „Externen“ könne zeitweilig auch die häufig intern dominierenden Ressortegoismen eindämmen und eine Integration von Verwaltungshandeln befördern (Löffler 2009). Allerdings ist die Herstellung einer weitgehend akzeptierten Inklusivität solcher Verfahren nicht einfach und in vielen Fällen wird mit der fehlenden Repräsentativität und Legitimation der Beteiligung auch die Legitimität der Verfahren und ihrer Ergebnisse in Zweifel gezogen (Jessop 1997). Dies gelte umso mehr, wenn Bürger – oder andere Beteiligte – sich gleichsam als „Ausfallbürgen öffentlicher Leistungen“ (Rüttgers 2008: 2) instrumentalisiert sehen.

Eine weitere strukturelle Problemstellung betrifft die *Verfügbarkeit und Wirksamkeit von „Wissen“*. Durch die verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung etc. lässt sich zum einen ansonsten störendes „Alternativwissen“ in Entscheidungsprozesse einbinden und kanalisieren (Fischer 2000; Cohen/Sabel 1997). Eine noch wichtigere Rolle spielt die Erwartung, durch lokale Governanceformen neue bzw. erweiterte Wissens-, Kreativitäts- oder Innovationspotentiale erschließen zu können (Straßheim/Oppen 2006; Saretzki 1997). Dem steht gegenüber, dass die Verbreiterung der Wissensbasis auch dazu führen kann, kommunalpolitische Prozesse mit „unnötigem Ballast“ und schwierigen Verständigungsprozessen zwischen sachlichem und prozessualen Expertenwissen auf der einen und alltäglichem Erfahrungswissen auf der anderen Seite zu belasten (Saretzki 1997). Da sich überdies zahlreiche politische Entscheidungsprozesse unter der Voraussetzung prinzipiell ungesicherten oder unvollständigen Wissens vollziehen, erweist sich die Erwartung einer Optimierung der Wissensbasis in manchen Fällen geradezu als Barriere für Entscheidungen, die tatsächlich besser unter der Berücksichtigung von Unsicherheiten getroffen würden (Zimmermann 2008).

Der vierte wichtige Kriterienkomplex für die Analyse von Beteiligungsformen betrifft schließlich den *Umgang mit der Handlungsressource „Macht“*. Indem Machteinflüsse re-

duziert werden, die in den konventionellen Politikstrukturen auf eingefahrenen Wegen Wirksamkeit erlangen (etwa durch festgeschriebene Mehrheitsverhältnisse, die Rolle von Parteien oder die Einflussnahme durch Verbände und Lobbygruppen), lassen sich in kommunalpolitischen Prozessen möglicherweise Rationalitäts- und Qualitätsgewinne erwarten. In ergebnisoffenen, d.h. stärker verfahrens- und weniger zielgesteuerten Prozessen, deren Regulierung vor allem auf einen fairen und gleichberechtigten Umgang der diversen Beteiligten miteinander abzielt, sollen „bessere“ Problemlösungen zustande kommen als in herkömmlichen kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen: „In deliberativen Verfahren entscheiden keine Mehrheiten, sondern Argumente“ (Zimmermann 2008: 405). Allerdings weisen aushandlungsorientierte, deliberative Governanceformen auch im Hinblick auf die Herstellung und Anwendung von Macht typische Nachteile auf: Je nach dem wie im konkreten Fall Beteiligungs- und Verfahrensregeln aussehen und wie sie in der Praxis eingehalten werden, können auch sie zu ausschließenden Exklusivkooperationen und zu nicht legitimierten Machtkonstellationen führen (Jessop 1997). Bei Herausbildung unterschiedlicher städtischer Entwicklungsregimes (zur Theorie der „Urban Regimes“ siehe Stone 1993) wäre zwar die besondere steuernde und regulierende Rolle des Staates bzw. der kommunalen Politikinstitutionen weitgehend aufgelöst, doch stellen die städtischen Entwicklungsregimes ihrerseits neue verfestigte Machtstrukturen dar (Stone 1993). Insofern können neue Governanceformen als Ausdruck sich verändernder Machtstrukturen durchaus zu neuen Problem- und Konfliktlagen führen (Prigge/Schwarzer 2006).

Diese zentralen Strukturprobleme lokaler Governance stellen jeweils für sich große Herausforderungen an die Gestaltung entsprechender Politikprozesse. Überdies sind die dargestellten Problemkomplexe in hohem Maße interdependent und beeinflussen sich wechselseitig. Aufgrund ihres kleinräumigen Zuschnitts erzeugen sie daher in ihrem Zusammenwirken ein äußerst komplexes Problem auf gesamtstädtischer bzw. regionaler Ebene: Wenn die Gestaltung der materiellen Lebensverhältnisse und der Lebensqualität in Stadtteilen oder -quartieren tatsächlich in merklichem Umfang von den Ergebnissen kleinräumiger Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse sowie von der Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement abhängt, kann dies zu einer Verschärfung sozialer und räumlicher Disparitäten führen. Denkbar wäre aber auch eine Steuerung und Regulierung derartiger Prozesse auf übergeordneter Ebene, die umgekehrt zu einer Abschwächung von sozialen und räumlichen Disparitäten beiträgt. Insofern ist nicht zuletzt die Einbettung lokaler, kleinräumiger Governanceformen in einen übergeordneten politischen Rahmen von großer Bedeutung für die Ausgestaltung und die Wirkung dieser Formen.

Bei dem vorliegenden Projekt handelte es sich um eine explorative Studie zu avancierten partizipatorischen und deliberativen Politikformen, die deutlich über herkömmliche und mehr oder weniger erprobte Informations-, Konsultations- und Aushandlungsprozesse hinaus reichen und mit denen auf kommunaler Ebene vielfach experimentiert wird (Heinelt/Mayer 1997; Feindt 2001; Bogumil 2002; Holtkamp 2007).

Ob sich die Befürchtung steigender Mieten und kurzfristiger oder schleichender Verdrängungseffekte, die aus der Gentrifizierungsdebatte bekannt sind, in diesem Rahmen als berechtigt erweist und ob die fraglos vorhandene Dominanz der Interessen von Wohnungseigentümern in derartigen Prozessen dazu beiträgt, soll im Vergleich der unterschiedlichen Bedingungskonstellationen in ausgewählten Fallbeispielen untersucht wer-

den. Ob und inwieweit diesen Risiken durch die planerische und politische Einbindung der Urban Improvement Districts in übergeordnete Stadtentwicklungskonzepte entgegen gewirkt werden kann, ist eine weitere wichtige Frage an derartige Prozesse, denn die anhaltenden Probleme und Restriktionen einer umfassenden Stadtentwicklungspolitik haben ja gerade zu den entsprechenden Experimenten mit neuen deliberativen und kleinräumigen Gestaltungsprozessen geführt (s.o.). Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Studie folgende Fragestellungen:

- Welche regionalen/lokalen Rahmenbedingungen beeinflussen auf welche Weise den Prozess der Selbstorganisation von Bürgern/-innen und der Herstellung von Handlungsfähigkeit durch die Gestaltung derartiger lokaler Governanceformen?
- Welche Wirkungen (unter den Gesichtspunkten Effizienz, politische Legitimation, Wissen und Innovativität, Veränderung von Machtstrukturen, Verteilungswirkungen) sind unter welchen Bedingungen absehbar bzw. erwartbar?
- Welche Wechselwirkungen mit dem kommunalpolitischen institutionellen Arrangement lassen sich feststellen?

2 Forschungsdesign und Methodik

2.1 Auswahl der Fallstudien

Die Operationalisierung der Fragestellung erfordert ein komparatives Forschungsdesign, das Rückschlüsse auf die Wirkung unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Ausgestaltungen von „Urban Improvement Districts“ zulässt. Die Auswahl geeigneter Fallbeispiele orientiert sich daher an einer systematischen Varianz von Formen und Rahmenbedingungen, die ein breites Spektrum von lokalen Bedingungskonstellationen abdeckt. Im Einzelnen variieren die Fallstudien die Kriterien: Problemlage und Problemdruck; rechtliche und politische Rahmenbedingungen; Komplexitätsniveau; Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure; Ergebnisse bzw. Wirkungen des Implementationsprozesses. Auf dieser Grundlage wurden die folgenden Fallstudien durchgeführt:

- In Bremerhaven-Lehe hatte sich eine Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG) gegründet, die sich zum Ziel gesetzt hatte, in einem von Leerstands- und Deprivationsproblemen bedrohten Quartier Aufwertungsinitiativen anzustoßen und durchzuführen. Hierbei handelte es sich um eine private Initiative, die mit der Stadtverwaltung kooperierte und die im Rahmen des Bundesprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ als Modellprojekt vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert wurde. Gegenstand der Förderung waren u.a. eine fachliche Beratung und professionelle Moderation.

- Die Freie und Hansestadt Hamburg hatte als erstes Bundesland eine gesetzliche Grundlage für die rechtlich regulierte Einrichtung von „Urban Improvement Districts“ geschaffen. Diese Grundlage wurde in einem Modellprojekt „Innovationsquartier“ in Hamburg-Steilshoop zum ersten Mal genutzt, um in einer Großwohnsiedlung dem Trend zur Verschärfung sozialer Problemlagen und zur fortschreitenden Verschlechterung des Images entgegen zu wirken. Eine Besonderheit des Hamburger Falles besteht somit darin, dass aufgrund der landesgesetzlichen Grundlage hier eine verbindliche Beteiligung von Bürgern bzw. Hausbesitzern an möglichen Sanierungsmaßnahmen festgelegt werden kann bzw. konnte. Per Senatsbeschluss kann z.B. eine für alle Eigentümer im Quartier verbindliche Umlage zur Finanzierung der gemeinsamen Maßnahmen eingeführt werden, so dass hier möglicherweise die ansonsten schwer lösbare Trittbrettfahrerproblematik bewältigt werden konnte.
- In Dortmund wurde mit dem Housing Improvement District „Rund um den Flensburger Platz“ eine Standortgemeinschaft ins Leben gerufen, die vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Bauen und Verkehr als Pilotprojekt gekennzeichnet wurde. Das Ministerium hatte ein auf zwei Jahre befristetes Modellverfahren initiiert, in dem Erkenntnisse darüber gewonnen werden sollten, ob Wohnquartiere für die Bildung von derartigen Standortgemeinschaften geeignet sind. Ziel war auch hier, private Initiativen und bürgerschaftliches Engagement für die Entwicklung von Stadtquartieren zu mobilisieren. Auch in diesem Falle handelte es sich um ein Projekt in einem sog. „Problemquartier“, in dem Akteure des Wohnungsmarktes (u.a. Wohnungsunternehmen und Mietervereine) unter Begleitung des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW und einer professionellen Moderation mit der Stadtverwaltung, einem Quartiersmanagement und anderen Beteiligten zusammen arbeiteten.

2.2 Fallanalysen

Die Analyse der Fallstudien (s.u. Kap. 3) orientiert sich am Prinzip des Politikzyklus (Blum/Schubert 2009). Dieses etablierte Modell der Politikfeldanalyse ist für die nachfolgenden Betrachtungen geeignet, da am Beispiel dreier Kommunen die Entstehung und Entwicklung eines neuartigen Politikansatzes untersucht werden soll. Da die vorliegende Studie einen explorativen Charakter hat und das Forschungsthema lediglich „aufschließend“, jedenfalls keineswegs abschließend, behandeln konnte, mussten sich die empirischen Erhebungen allerdings in einem überschaubaren Rahmen halten.

Problemkonstellationen

Ein erster Analysebereich betrifft die Problemkonstellation, d.h. die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen der Einrichtung eines Housing Improvement Districts sowie die Problemwahrnehmung der beteiligten Akteure und das Agenda Setting. Vorgesehen war daher, die zugänglichen Dokumente (Erlasse, Gesetze, Einrichtungsbeschlüsse, Programme, Zielformulierungen, Umsetzungskonzepte etc.) auszuwerten. Dabei stand die Frage im Zentrum, welche Prozesse im Vorfeld der Institutionalisierung der „Urban Improvement Districts“ in den Beispielregionen abliefen und inwieweit diese dazu beitrugen, dass ein Problem auf der Ebene von Politik und Verwaltung wahrgenommen und auf die politische Agenda gesetzt wurde. In der folgenden Darstellung der Fallanaly-

sen betrifft dies die jeweiligen Ausführungen zur Ausgangslage und der Problemkonstellation. In diesem Abschnitt werden zunächst der sozioökonomische Kontext des Quartiers und die bisher dort zum Einsatz gekommenen Stadtentwicklungsstrategien betrachtet. Dies ermöglicht, einerseits die soziale Lage der Wohnquartiere und somit auch den lokalen Problemdruck beurteilen zu können und andererseits die lokale Tradition kommunaler Stadtentwicklungsmaßnahmen nachvollziehen zu können. Überdies erfolgt eine Beschreibung des „Gelegenheitsfensters“, d. h. des historisch spezifischen politisch-administrativen Rahmens, in dem die Gründung und Etablierung eines HIDs bzw. einer Standortgemeinschaft für Wohnen möglich war. Dazu enthalten die Fallstudien Auswertungen von Parteiprogrammen, politischen Diskussionen und administrativen Dokumenten. Hier geht es vor allem darum, mit welcher Zielsetzung welche Akteure die Einrichtung von „Urban Improvement Districts“ verfolgten und wie dies die Form und die Prozessgestaltung beeinflusste. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Verhältnis von Politik und lokaler Verwaltung, wobei auch die Mehrdimensionalität kommunaler Stadtentwicklungspolitik abzubilden ist, weil die kommunale Politikarena aufgrund finanzieller Engpässe einerseits und rechtlicher Abhängigkeiten andererseits vielfach der Abstimmung mit höheren staatlichen Ebenen (Land, Bund, Europäische Union) bedarf, um innovative Ansätze zu implementieren. Insofern beschreiben die Fallstudien das jeweilige politische Ergebnis in Form von Gesetzen, Verfahrensregelungen oder informellen Aufträgen.

Implementationsanalyse

In einem zweiten Arbeitsschritt wurde entsprechend des Politikzyklus eine Analyse der Implementation und des Prozessverlaufs durchgeführt. In den Fallstudien werden diese Maßgaben insoweit umgesetzt, als zunächst die Entwicklungslinien zur Entstehung des HIDs bzw. der Eigentümerstandortgemeinschaft nachvollzogen werden. Gefragt wird hierbei, ob der Ansatz „bottom-up“ oder „top-down“ geschah: Waren es die Bürger/innen bzw. Eigentümer, deren Organisationsinteresse Politik und Verwaltung zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen bewog oder handelt es sich bei den „Urban Improvement Districts“ überwiegend um innovative politisch-administrative Strategien der Stadtpolitik oder anderer Akteure? Zu den Prozessqualitäten zählen ebenfalls die jeweilige Akteurskonstellation und gegebenenfalls ihre Institutionalisierung in Gremienstrukturen. Darin eingeschlossen sind etwa Zugangsregelungen (Anzahl der Akteure, Häufigkeit der Treffen, Legitimation), Verfahrensregeln (Geschäftsordnung, Satzung, informelle Absprachen), Konfliktregulierungen bzw. vorfindbare Entscheidungsmechanismen (Konsens, Mehrheitsprinzip). Im Hinblick auf einzelne Protagonisten werden Informationen zur externen Rollenzuschreibung bzw. dem Selbstverständnis, der Funktion, der Ressourcenbereitstellung, den eingebrachten Kompetenzen bzw. Fähigkeiten sowie Motive, Interessen und Ziele ausgeführt. Ein weiterer Analyseschritt betrifft das Zusammenspiel dieser Akteure und mögliche Konfliktlinien: Gibt es gemeinsame Orientierungen, Motive Problemdefinitionen und welche Ziele verfolgen die beteiligten Akteure mit der jeweiligen Organisationsform? Welche Rolle spielen dabei gemeinsame Erfahrungen und Wertvorstellungen und wirkt sich der gemeinsame Diskussionsprozess hier vereinheitlichend aus? Wie werden Meinungsverschiedenheiten und Konflikte behandelt und gelöst?

Wirkungsanalyse

Der dritte Teil der Fallanalysen widmet sich der Evaluation des bis dahin abgelaufenen Prozesses sowie einer Betrachtung der Wirkungen im Sinne von Output und Outcome. Als Output werden die unmittelbaren faktischen Ergebnisse politischer Entscheidungen bezeichnet, wohingegen Outcomes die Folgen und auf den Politikfeldern freigesetzte Wirkungen politischer Entscheidungen beschreiben. Für jedes der Fallbeispiele war auf der Grundlage der dargestellten Faktoren zu interpretieren, inwieweit sich aufgrund von Prozess und Organisation(sstruktur) eine kollektive Handlungsfähigkeit der Akteure als Housing Improvement District oder Eigentümerstandortgemeinschaft herausbildete, ob sich Einstellungen und Beziehungen der Akteure oder reale Strukturen im Stadtteil verändert hatten. Insofern galt es, die realen Entscheidungen und Handlungen (Maßnahmen, Schwerpunkte) zu erfassen und deren Wirkungen nachzuzeichnen. Die Effekte waren vor allem drei Wirkungsbereichen zuzuordnen: Direkte, sichtbare Ergebnisse im Quartier sowie damit in Zusammenhang stehende Veränderungen von konkreten Problemlagen im Stadtteil; Auswirkungen auf das Verhältnis von Eigentümern, Politik und Verwaltung (z.B. im Rahmen veränderter Politikverständnisse oder eines neuen Umgangsstils zwischen Bürgern/-innen im Stadtteil und lokaler Verwaltung) oder Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten und der Chancen sozialer Teilhabe in den Wohnquartieren.

Akteursbefragung

Um diese Analyseschritte praktisch umzusetzen, fand eine Befragung relevanter Akteure zu deren Erwartungen, bislang gemachten Erfahrungen und möglichen Wirkungen statt (4 bis 5 leitfadengestützte Interviews mit Vertretern/-innen von Wohnungseigentümern, Politik, Verwaltung, Quartiersmanagement pro Fallstudie). Zum Zeitpunkt der Interviews und der Auswertung war jedoch keines der drei „Urban Improvement Districts“ bereits so fortgeschritten, dass abschließende Beurteilungen zu Wirkungen möglich sind. Die Inhalte der Befragung orientierten sich an den o. g. Strukturproblemen avancierter Verfahren von lokaler Governance und umfassten die folgenden Themenkomplexe:

- *Problemdefinition:*
 - o *Problemverursachung*
 - o *Motivation/Problemdruck*
 - o *Verantwortung für Problemlösungen*
 - o *Ziele/Erwartungen*
 - o *Eigene Rolle*
- *Einschätzung von Prozess und Ergebnissen*
 - o *Effizienz:* Dauer und Kosten der Diskussions- und Entscheidungsprozesse; Anzahl und Umfang der umgesetzten Entscheidungen/Projekte /Maßnahmen; Zu- vs. Abnahme von (persönlichem) Aufwand; Entlastung/Belastung für Behörden und Kommunalpolitiker/-innen;
 - o *Legitimität:* Anzahl und Struktur der beteiligten/sich beteiligenden Akteure/Bürger/-innen; Grad der Verbindlichkeit; Auswirkungen auf Beteiligungsbe-

reitschaft bzw. „Politikverdrossenheit“; Verhältnis zu traditionellen kommunalen Politikmechanismen und -strukturen;

- o *Wissen*: Erschließung neuer Potenziale der Stadtentwicklung, Optimierung des Kenntnisstands; Einbindung von Einzelinteressen; Lerneffekte;
- o *Macht*: Gestaltung und Regulierung von Verfahrensweisen; Umgang mit „Macht“ und sozialen Differenzen; Vorkehrungen für eine „faire“ Auseinandersetzung;
- o *Verteilungswirkungen*: Auswirkungen auf die Verteilung von Lebensbedingungen/-chancen; Verhältnis Quartiers- zu gesamtstädtischer Entwicklung.

2.3 Fallvergleich

In einem anschließenden Kapitel werden wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Fallbeispielen herausgearbeitet (s.u. Kap. 4). Ziel dieses Untersuchungsschritts ist es, aus dem Vergleich der Fälle Befunde über die Auswirkungen der lokalen Bedingungskonstellationen auf die Implementation, Umsetzung und Gestaltung, aber auch auf die Ergebnisse von unterschiedlichen Formen von „Urban Improvement Districts“ zu gewinnen. Darüber hinaus werden an dieser Stelle governanceanalytische Schlussfolgerungen gezogen, die zum einen die erwartbaren Wirkungen unter den Gesichtspunkten Effizienz, politische Legitimation, Wissen und Innovativität, Veränderung von Machtstrukturen sowie Verteilungswirkungen, zum anderen aber auch mögliche Wechselwirkungen mit kommunalpolitischen institutionellen Arrangements betreffen.

In einem kurzen Fazit werden schließlich die verallgemeinernden Interpretationen und vorläufigen Aussagen zu den generellen Fragestellungen des Projekts vorgestellt (s.u. Kap. 5). Dabei geht es insbesondere darum, ob und unter welchen Bedingungen „Urban Improvement Districts“ aktuell und möglicherweise in Zukunft

- als ein effizienteres Instrument der Stadtentwicklung gelten können als die bisherigen, überwiegend hoheitlich-administrativ gesteuerten Verfahren der Städtebauförderung;
- die herkömmlichen Machtstrukturen zwischen Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Bürgern/-innen verändern;
- der sozialen Spaltung der Stadt entgegenwirken und somit einen Beitrag zur Verbesserung von Teilhabegerechtigkeit leisten;
- infolge der Aufgabenverlagerung auf private Akteure zu einer Entlastung für die öffentlichen Dienste bzw. die öffentliche Hand kommt.

3 Fallanalysen²

3.1 Dortmund – Brunnenstraßenviertel

3.1.1 Rahmenbedingungen und Problemkonstellation

Das in Abbildung 2 im Stadtplan verortete Brunnenstraßenviertel ist ein kleiner Teil des Dortmunder Stadtbezirks Innenstadt Nord (sog. Nordstadt). Dieser gliedert sich in drei Quartiere: Hafen, Borsigplatz und Nordmarkt, wobei das Brunnenstraßenviertel zum Nordmarkt gehört. Die folgenden Ausführungen beschreiben zum einen die historische Entwicklung der Dortmunder Nordstadt und geben zum anderen durch die Betrachtung ausgewählter Sozialindikatoren Aufschluss über die sozioökonomische Lage im Quartier.

Abbildung 1: Stadtplanausschnitt Dortmunder Nordstadt.



Quelle: http://www2.dortmund.de/stadtplan/CG_V71n/html/de/1024x768.html, letzter Zugriff: 04.10.10.

² Die Erhebungen in den drei Städten fanden im Laufe der Jahre 2010 und 2011 statt.

Infolge der Industrialisierung kam es ab den 1870er Jahren mit den Schrittmacherindustrien Kohle, Stahl und Bierproduktion in der Dortmunder Nordstadt zu einem schnellen wirtschaftlichen Aufschwung und der Ansiedlung zahlreicher Unternehmen mit der Folge der Zuwanderung von Arbeitern aus den östlichen Reichsprovinzen (Högl/Schilp 2007). Daraufhin entstanden im Dortmunder Norden größere zusammenhängende Wohngebiete. Gab es in der Weimarer Republik noch wirtschaftliche Probleme, welche die Dortmunder Nordstadt besonders hart trafen, lebte die Industrie durch die nationalsozialistischen Rüstungsprogramme wieder auf. So stieg die Einwohnerzahl von 60.000 im Jahr 1914 bis 1939 auf 75.000 an. Nach dem Zweiten Weltkrieg zogen in der Folge des deutschen „Wirtschaftswunders“ vor allem in der Kohle-, Stahl und Bierindustrie viele südeuropäische und türkische Gastarbeiter in das Quartier. Später folgten Spätaussiedler und Menschen nordafrikanischer Abstammung. Doch mit dem strukturellen Niedergang der Montanindustrie, der Schließung von Zechen, dem Verkauf von Anlagen und der Fusionierung bestehender Firmen setzte ab Ende der 1960er Jahre ein von Anpassungsproblemen gekennzeichneter Strukturwandel ein, der bis heute andauert (Innenstadtnord Dortmund 2010).

Folge dieser Veränderungen ist ein anhaltender Bevölkerungsrückgang: So sank bis Ende 2005 die Einwohnerzahl auf 53.860, wobei der Bezirk aber dennoch bis heute eines der am dichtesten besiedelten Gebiete Dortmunds darstellt (Stadt Dortmund Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2007: 40). Der Vergleich zur Einwohnerzahl von 1939 zeigt jedoch, dass das Quartier für eine wesentlich größere Einwohnerzahl konzipiert ist, was möglicherweise – trotz einer Zunahme der Wohnfläche pro Person – eine Ursache für den Leerstand im Quartier darstellt. Dem „Bericht zur sozialen Lage der Stadt Dortmund“ ist zu entnehmen, dass der Stadtbezirk die jüngste Altersstruktur und einen Geburtenüberschuss aufweist (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2007: 106). Fast 21% der dort lebenden Personen sind im Gegensatz zu 16,9% im Mittel der Gesamtstadt unter 18 Jahre alt. Gleichzeitig liegt die Seniorenquote mit Werten zwischen 12,1% und 14% deutlich niedriger als die 20,1% im Dortmunder Durchschnitt. Durch die Gastarbeitertradition und den bis heute andauernden Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund ist deren Anteil mit fast 60% im Stadtbezirk deutlich erhöht, wobei einzelne Quartiere sogar Werte von fast 70% erreichen.

Tabelle 1: Bevölkerungskennziffern der Dortmunder Nordstadt.

	Anteil unter 18-jähriger im Jahr 2008 an der Gesamtbevölkerung	Anteil der Migrationsbevölkerung 2006	Bevölkerungsdichte in EW/km ² zum Stand 31.12.2005
Nordstadt	20,8%	57,7%	3740
Gesamtstadt	16,9%	22,6%	2098

Eigene Darstellung, Quelle: Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2007: 106.

Der Leerstand liegt mit ca. 6% nur zwei Prozentpunkte über der Gesamtstadt (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. 2010). Die Mieten in der Nordstadt sind im Stadtdurchschnitt allerdings sehr gering, was den Zuzug von benachteiligten Personengruppen weiterhin forciert. Zudem ist eine hohe Fluktuation zu konstatieren (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2007: 65, 75, 84). Die Wohnbebauung ist gemischt, Gründerzeithäuser und Nachkriegsbauten dominieren aber neben einzelnen Hochhaussiedlungen wie dem „Hannibal“. Als Stärke des Sozialraums gilt seine multikulturelle Prägung mit diversen internationalen Angeboten aus den Bereichen Kunst, Kultur und Gastronomie (Innenstadtnord Dortmund 2010).

Die Erwerbssituation der Bevölkerung der Dortmunder Nordstadt zeigt ebenfalls Auffälligkeiten (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2007: 106): So ist die Arbeitslosenquote mit ca. 25% im Stadtbezirk gegenüber dem Durchschnitt von 14% deutlich erhöht, wobei die Quoten unter Jugendlichen und Menschen mit Migrationshintergrund diese Werte noch übersteigen. Nur 30% der erwerbsfähigen Bevölkerung gehen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, was den geringsten Wert der gesamten Stadt darstellt. Die Quote der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist mit durchschnittlich 39% über 20 Prozentpunkte höher als im Rest der Stadt. Die Einkommen betragen dagegen im Durchschnitt nur knapp über 55% der Gesamtbevölkerung Dortmunds.

Tabelle 2: Kennziffern der Erwerbssituation der Dortmunder Nordstadt.

	Arbeitslosenquote 2008	Beschäftigtenquote 2005	SGB II- Quote 2006	Einkommens- index 2001 ³
Nordstadt	25%	30,0%	39,0%	55,8
Gesamtstadt	13,7%	43,5%	17,6%	100

Eigene Darstellung. Quellen: Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2007: 106.

Zusätzlich verdeutlichen diverse weitere Indikatoren die soziale Problematik im Quartier (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2007: 106): Beispielsweise werden in keinem anderen Dortmunder Gebiet so wenige Kinder (17,5% für das Jahr 2001) für das Gymnasium angemeldet. Zudem liegen die Zahlen zu den bewilligten Hilfen zur Erziehung je 1.000 Erziehungsberechtigte deutlich höher als im Stadtmittel.

Mitten im Ortsteil Nordmarkt befindet sich das Brunnenstraßenviertel, in dem der hier zu betrachtende Prozess der modellhaften Erprobung eines wohnungsbezogenen Innovationsquartiers (Housing Improvement District - HID) stattgefunden hat. Wie dem Ab-

³ Durchschnittliches Einkommen je Steuerpflichtigen in den Sozialräumen im Verhältnis zum durchschnittlichen Einkommen in der Gesamtstadt; Stadtwert = 100).

schlussbericht der kleinräumigen Quartiersanalyse „Brunnenstraßen- und Hannibalviertel“ des Dortmunder Amts für Wohnungswesen (Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen 2009: 6 ff.) zu entnehmen ist, bildet das in Abbildung 3 dargestellte Brunnenstraßenviertel – hier im Vergleich zur gesamten Dortmunder Nordstadt – einen Problemschwerpunkt in Dortmund. Das Gebiet lässt sich in Abbildung 3 erkennen als die markierte Fläche nördlich der Heroldstraße. Südlich dieser Linie befindet sich das Hannibalviertel, das durch eine typische Großwohnanlage aus den 1960er/70er Jahren architektonisch geprägt wird.

Zunächst war nur das Gebiet rund um den Flensburger Platz als HID vorgesehen. Vom städtischen Amt für Wohnungswesen wird berichtet, dass anfangs beabsichtigt war, einen kleinen Bereich auszuwählen, weil dem Amt zwei Eigentümer bekannt waren, die ein starkes Interesse bekundeten und sich engagieren wollten. Das für die Begleitforschung vom Land beauftragte Institut sprach sich zunächst zwecks Überschaubarkeit ebenfalls für ein kleines Gebiet aus. Ausgewählt wurde das Gebiet um den Flensburger Platz mit insgesamt 39 Objekten. Eine Eigentümerin, welche mehrere einzelne Immobilien hält, stellt aber fest, dass dies nur ein sehr kleiner Bereich sei. Auch der Vertreter einer dort vertretenen Grundstücksgesellschaft beklagt, dass das zunächst ausgewählte Gebiet zu klein war, um wirkliche Zugkraft zu entwickeln. Die Beteiligungsraten seien zu gering, d. h. zu wenige der an sich ausreichend vorhandenen Einzeleigentümer in dem Gebiet wollten sich damals prinzipiell engagieren.⁴ Besonders deutlich wurde dieses Problem, als die HID-Gemeinschaft im weiteren Verlauf zwei Quartiershausmeister anstellen wollte. Bei der Aufteilung der Kosten sei deutlich geworden, dass zu wenige Einzeleigentümer in einem kleinen Gebiet über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügen.

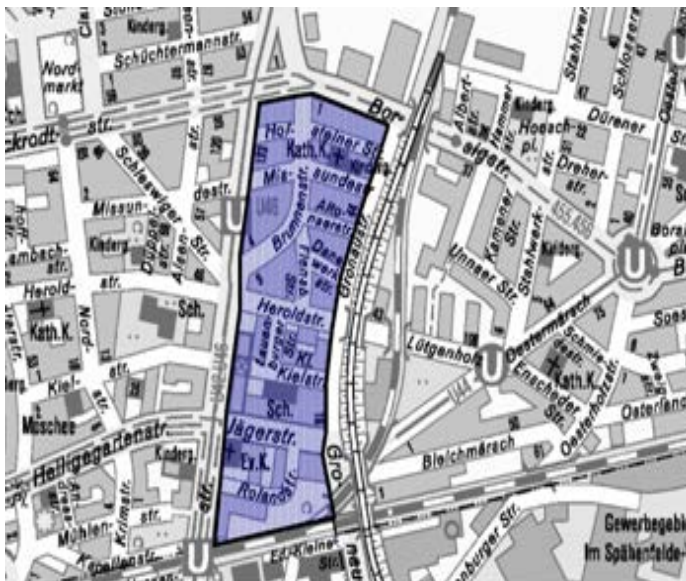
Dies verweist auf die sehr heterogene Eigentümerstruktur. Neben der Wohnungsbaugesellschaft, die in der Nordstadt über rd. 1.000 Wohnungseinheiten verfügt und ressourcenstark ist, existieren viele Einzeleigentümer, die – als extremes Beispiel – z. T. nur über eine Wohnung verfügen, weder zahlungsfähig sind noch über das Know-how verfügen, um Wohnungen zu vermieten oder Instand zu setzen. Ebenso sind leer stehende Gebäude ohne offensichtliche Eigentümer vorfindbar. Mit diesen Erkenntnissen hat sich die Eigentümergemeinschaft bald auf eine Gebietsvergrößerung verständigt. Der Fokus erweiterte sich auf das gesamte Brunnenstraßenviertel mit insgesamt ca. 250 Eigentümern, was aber aus heutiger Sicht der meisten Beteiligten immer noch zu klein sei.

Im Vergleich mit der gesamten Dortmunder Nordstadt ist das Brunnenstraßenviertel durch einen höheren Ausländer- bzw. Migrantenanteil (64,7%), eine jüngere Bevölkerung, stärkere Fortzüge, eine konstant höhere Arbeitslosenquote (33,2%) sowie eine höhere Leerstandsquote (13,1%) gekennzeichnet. Das Image des Gebiets sei entsprechend noch negativer als das der gesamten Nordstadt. Dementsprechend berichten die befragten Gesprächspartner über Probleme wie Verkehrslärm, Müll, exzessiven Alkoholkonsum und Drogenkonsum auf öffentlichen Plätzen, Verbreitung von „Schwarzarbeit“

⁴ Nach der Einschätzung eines Befragten war das nur etwa jeder fünfte Eigentümer. Die Auswahl einer kleinen Gebietseinheit am Anfang des Modellprojektes entsprang der Idee der Überschaubarkeit.

und unerlaubtem Gewerbetreiben (sog. „Arbeiterstrich“, Autohandel), offensichtlich stark wahrnehmbare Obdachlosigkeit und illegale Bewohnung. Während in umliegenden Quartieren größere Wohnungsgesellschaften in den letzten Jahren Investitionen vornahmen, habe die Eigentümerstruktur im Brunnenstraßenviertel diese bisher weitgehend verhindert. Die Folge davon seien kaputte Fassaden, Probleme in der Bausubstanz und sog. Schrottimmobilien. Vermieter suchten das schnelle Mietgeschäft (z.B. durch Matratzenvermietung⁵), vernachlässigten ihre Immobilien und seien somit für die Probleme im Gebiet mit verantwortlich. Leerstände resultierten daraus, dass Wohnungen bereits aufgrund der Adresse in der Dortmunder Nordstadt nicht vermietet werden könnten. Fortzüge aus dem Quartier seien oftmals die Folge davon, dass Familien ihre Kinder hier nicht zur Schule oder in den Kindergarten gehen lassen wollten. Auch ältere Einwohner/innen verließen wegen der mangelnden Barrierefreiheit das Gebiet. Spekulationswellen gingen regelmäßig durch den Stadtteil. Dennoch sei das Quartier objektiv gesehen ein sicherer Ort, auch wenn in den Medien negative Schlagzeilen regelmäßig ein anderes Bild zeichnen

Abbildung 2: Brunnenstraßen- und Hannibalviertel im Stadtplan von Dortmund.



Quelle: Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen 2009: 6.

⁵ Vermieter überlassen einzelne Zimmer unterschiedlich großen Personengruppen. Die Folge sind z. T. weit über 10 Personen in einer kleinen Zwei- oder Dreiraumwohnung.

In der Gesamtschau der sozioökonomischen Kennzahlen sowie der Beschreibungen ergibt sich ein bedenkliches Bild sowohl von der Dortmunder Nordstadt als auch insbesondere vom Brunnenstraßenviertel. Die ehemalige Arbeiterhochburg ist heute durch eine Vielzahl sozialer und baulicher Problemlagen gekennzeichnet, die ohne massive Interventionen langfristig wahrscheinlich zum weiteren Niedergang des Quartiers führen würden. Die vermeintlichen Stärken des Quartiers - eine hohe Integrationsleistung sowie ein großer Anteil junger Leute – scheinen bis dahin keine Ausgleichswirkung zu entfalten.

Der somit wachsende Problemdruck war selbstverständlich auch der Mehrzahl der Wohnungseigentümer bewusst, aber für eine überindividuelle Initiative gab (und gibt es bis heute) keine gesetzliche oder sonstige formelle Grundlage. Tatsächlich wurde das *Housing Improvement District – (HID)* „Rund um den Flensburger Platz“ im Dortmunder Quartier Nordmarkt als Bestandteil eines Pilotprojektes des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) zur Erprobung von wohnungsbezogenen Innovationsgebieten ins Leben gerufen.⁶ Der Entschluss zur Durchführung derartiger Modellvorhaben erfolgte auf der Grundlage einer politischen Willensbekundung, die in den Plenar-/Ausschussdebatten des Nordrhein-Westfälischen Landtags über die gesetzliche Einführung von gewerblichen Innovationsquartieren zum Ausdruck kommt. Es liegt daher keine präzise Politikformulierung vor, beispielsweise in Form einer Vorlage⁷, eines parlamentarischen Beschlusses oder einer Dienstanweisung. Sondern: Das Landesministerium Nordrhein-Westfalen beauftragte im Anschluss an die politische Willensbekundung der damaligen Regierungsparteien CDU und FDP im Juni 2008 ein großes Forschungs- und Planungsinstitut zur forschungsbasierten Begleitung eines Modellprojektes. Vor Ort fiel aus politischen Gründen die Zuständigkeit in die Hände des Amts für Wohnungswesen in Dortmund. Das beauftragte Institut konnte beim Start des Projektes 2007 auf bereits gewachsene Strukturen (wie z.B. das Stadtteilbüro der Quartiersmanager) und soziale Netzwerke in der Dortmunder-Nordstadt zugreifen.

Die parteipolitische Debatte über eine mögliche gesetzliche Einführung von wohnungsbezogenen Innovationsquartieren (INQ) ist eng verwoben mit der Diskussion über die Einführung eines Gesetzes, welches Innovationsquartiere bezogen auf Gewerbeflächen, d. h. Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) vorsieht.⁸ Seit 2007 wurde im Landtag von Nordrhein-Westfalen bereits über die Einführung eines Gesetzes über gewerbliche Innovationsquartiere, hier bezeichnet als Immobilien- und Standortgemeinschaftengesetz (ISGG) beraten. Dazu legte die Landesregierung am 26.06.2007 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/4582) Wie aus dessen Begründung hervorgeht, wurde zunächst im Vorfeld der Gesetzgebung von 2005 bis 2007 in 22 Modellvorhaben versucht, ISGen auf freiwilliger Basis zu instal-

⁶ Die anderen Pilotprojekte wurden in Wuppertal und Köln erprobt.

⁷ Vorlagen sind beschlussreife Entscheidungsvorschläge, die in der zuständigen Fachbehörde erarbeitet werden und auf der politischen Ebene der Regierungszuständigen zu beraten und abzustimmen sind.

⁸ Dies geschieht in den Ländern unserer Republik in Anlehnung an die im kanadischen und US-amerikanischen Raum praktizierten *Business Improvement Districts (BIDs)*.

lieren. Diese privaten Initiativen gingen von Gewerbetreibenden, Mietern und Grundstückseigentümern in einem begrenzten Gebiet aus, um eine wirtschaftliche Stabilisierung und Stärkung von traditionellen Geschäftslagen (Gewerbe, Einzelhandel) zu erreichen. Die Erprobung habe sichtbar gemacht, dass freiwillige private Zusammenschlüsse schnell an organisatorische und finanzielle Grenzen stoßen, um die beabsichtigten, meistens städtebaulichen und gestalterischen Maßnahmen umzusetzen. Ein Hauptproblem dabei ist der sog. Trittbrettfahreneffekt. Die freiwillige Beteiligung erfolgte meist nur in einem geringen Umfang, obwohl passive Grundeigentümer durch die beschlossenen Maßnahmen letztendlich ebenso wirtschaftlich profitierten, wie diejenigen, die finanzielle Mittel einbrachten. Mit einer gesetzlichen Regelung auf der Landesebene sollte ein Rechtsrahmen für verstärktes privates Engagement geschaffen werden, um sowohl das Problem der Trittbrettfahrer zu beheben als auch größere Planungssicherheit für private Initiativen zu bewirken. Zentraler Teil der Gesetzesregelung ist die Verpflichtung, dass für die Umsetzung der gemeinsam beschlossenen Maßnahmen ein monetärer Beitrag (bspw. in Form einer Abgabe) von Grundeigentümern und Händlern erhoben wird. Beachtenswert ist darüber hinaus, dass die in privater Verantwortung durchzuführenden Maßnahmen sog. *on top*-Maßnahmen sein sollen. Sie erfolgen in Ergänzung zu den öffentlichen Aufgaben, denen die Kommunen im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge nachzukommen haben. Die privat initiierten Aufwertungsmaßnahmen sind daher auch in enger Abstimmung mit den Kommunen zu entwickeln und umzusetzen.

Ein zentraler Diskussionspunkt im Gesetzgebungsprozess des ISGG war es, in welchem Maße auch die Wohnungswirtschaft in das Gesetz einzubeziehen sei. Es wurde darüber gestritten, ob zukünftig auch in abgegrenzten Wohnquartieren privaten Akteuren (Einzелеigentümer, Unternehmen aus der Wohnungswirtschaft) die Möglichkeit eingeräumt werden soll, entsprechende Maßnahmen zur Stabilisierung und Attraktivitätssteigerung der Quartiere zu ergreifen. Bei der freiwilligen Gründung eines dann formell festgelegten INQs sollte eine Umlage der Kosten auf die Gemeinschaft verpflichtend im Gesetz festgelegt werden.

Zu dieser Frage existierten innerhalb der Fraktionen und weiterer Interessenverbände unterschiedliche Positionen: Die damalige Opposition favorisierte eine Lösung, bei der bei freiwilliger lokaler Zustimmung der beteiligten Akteure in Geschäfts- ebenso wie in Wohnquartieren öffentlich initiierte Standortgemeinschaften gegründet werden können, um die jeweiligen, den Quartierslagen entsprechenden Handlungs- und Finanzierungskonzepte konkret umsetzen. Dieses Ziel gründete auf der Erkenntnis, dass langfristig die öffentliche Hand wachsende stadt- und quartiersentwicklungsbezogene Probleme ohne ein zusätzliches und stärkeres privates Engagement nicht würde lösen können. Eine gesetzliche Regelung ermögliche ein eindeutiges Vorgehen, ausgehend von der Initiierung, der Durchführung eines Quorums, der formalen Gründung, der Planung und Finanzierung der Maßnahmen bis hin zur konkreten Umsetzung im festgelegten Gebiet. Eine Unterscheidung der gesetzlichen Regelung zwischen Gemeinschaften in Geschäftsgebieten oder Wohngebieten erschien nicht notwendig, da die gemachten Erfahrungen in den erprobten geschäftsbezogenen Modellprojekten im Wesentlichen übertragbar auf wohnungsbezogene Innovationsquartier seien.

Die Regierungsparteien sowie der zuständige Minister für Verkehr und Bau lehnten jedoch eine Ausweitung des Gesetzes auf den Bereich Wohnen ab, da hierfür noch keine

spezifischen Erfahrungen vorlägen und daher erst Modellprojekte durchzuführen seien. Der Minister führte an (Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokolle 14/503 und 14/669), dass bei Wohnimmobilien die Eigentümerstruktur völlig anders sei als bei Gewerbeimmobilien. Bei Gewerbeimmobilien seien oftmals professionelle Eigentümer involviert, während es im Bereich der Wohnimmobilien – mit Ausnahme der Wohnungsbaugesellschaften – kaum kompetente Ansprechpartner und Sachkompetenz gebe. Daher solle der Aspekt des Wohnens in zwei Modellprojekten (eine Wachstums- und eine Schrumpfsregion) im Rahmen sog. Housing Improvement Districts zunächst getestet werden (Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll 14/503). Bei der Festlegung der HID-Modellprojekte sollte ein Pilotprojekt an der Ruhrschiene (entspannter Wohnungsmarkt; mehr Angebot als Nachfrage an Wohnungen, z.B. Dortmund) und eines an der Rheinschiene (angespannter Wohnungsmarkt; mehr Nachfrage als Angebot an Wohnungen, z.B. Köln) stattfinden. Hierbei sollte sich zum einen zeigen, wie das Instrument auf unterschiedliche Leerstandsquoten reagiert. Bei hohen Leerständen an Wohnungen war davon auszugehen, dass der Druck auf die Besitzer von Immobilien größer sei, sich im Wohnungsmarkt mit ihren Angeboten zu behaupten als in Gebieten, die nur geringe Leerstände aufweisen. Zudem sollte in diesem Rahmen noch der *worst case* getestet werden: In der Kombination eines mit Wohnungen vieler Einzeleigentümer überversorgten Bereichs in einem sozialen Problemgebiet sollte herausgefunden werden, ob sich Einzeleigentümer in hinreichender Zahl dazu mobilisieren lassen, ihre Handlungs- und Innovationsbereitschaft zu erhöhen und ob es auf diese Weise möglich ist, die soziale Situation und die Vermietungssituation in dem Gebiet zu verbessern. Die Auswahl Wuppertals als ein drittes Modellprojekt ist weder transparent nachvollziehbar noch eindeutig begründet.

In einem öffentlichen Hearing⁹ am 11.12.2007 hörte der Ausschuss für Bau und Verkehr diverse Sachverständige zur Thematik an (Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll 14/560). Aus den dort gemachten Äußerungen sind die Positionen weiterer Interessenverbände ablesbar. Eine überwiegende Mehrheit befürwortete den von den Regierungsparteien vorgelegten ISG-Gesetzentwurf, forderte aber zu einem Teil die dringende Ergänzung um den Bereich Wohnen (wie z.B. der Deutsche Städtetag, das Amt für Wohnungswesen Dortmund, die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände, Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland-Westfalen und die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen). Als Argumente für die sofortige gesetzliche Einführung von Housing Improvement Districts wurde angeführt, dass genügend Erfahrungen (z. T. auch aus dem englischsprachigen Ausland) vorlägen bzw. Unterschiede zwischen BIDs und HIDs bezweifelt würden. Das Instrument eigne sich, um die Verantwortungsbereitschaft von Wohnungsunternehmen und Einzeleigentümern für die Quartiersentwicklung zu stärken, Maßnahmen zu produzieren, von denen alle Beteiligten profitieren und die dabei entstehenden Kosten gerecht aufzuteilen. Mit einer verbindlichen rechtlichen Regelung könnte dem Trittbrettfahrereffekt entgegengewirkt werden.

⁹ Möglich nach Zustimmung des jeweiligen Ausschusses nach §56 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Andere Protagonisten, so u.a. die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien Hansestadt Hamburg, Mieterforum Ruhr) äußerten den Wunsch, die Erfahrungen im Bereich der BIDs in Folge der Verabschiedung des ISGs systematisch zu sammeln und zunächst Modellprojekte zu den sog. HIDs aufzulegen. Später könnten die Erfahrungen mit den BIDs und den HID-Modellprojekten möglicherweise zu einer Aufnahme des Bereichs Wohnen in das ISGG genutzt werden. Hierfür wurde das Argument angeführt, dass die Eigentümerstrukturen in Wohngebieten und Geschäftsstraßen möglicherweise doch zu unterschiedlich seien, um das im Rahmen der BIDs geplante Verfahren in wohnungsbezogenen Innovationsquartieren in gleicher Weise zur Anwendung kommen zu lassen.

Nur wenige Akteure wie bspw. der Verein „Haus und Grund Nordrhein-Westfalen e.V.“¹⁰ lehnten sowohl HIDs als auch BIDs aufgrund eines für Eigentümer kaum zu bewältigenden finanziellen Mitteleinsatzes bei höchst unsicherer Ergebnisprognose ab.

Ein weiterer, viel diskutierter Punkt bestand in der Frage, inwieweit sich staatliche Akteure mit der Einrichtung von BIDs und HIDs originärer Zuständigkeiten entledigen können. Hier machte der überwiegende Teil der mitdiskutierenden Experten deutlich, dass private Initiativen nicht die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge übernehmen könnten bzw. dürften. Es gehe vielmehr darum, zusätzliche, ergänzende Maßnahmen (sog. *on top* - Maßnahmen) durchzuführen. Eine Abgrenzung zwischen dem Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand und den Aufgaben der Standortgemeinschaften wird jedoch von keinem Experten klar und deutlich vorgenommen. Gleichzeitig ist den Stellungnahmen¹¹ aber zu entnehmen, dass angesichts der zunehmenden sozialen Problematik in vielen Quartieren die öffentliche Hand ihrerseits, nicht zuletzt auf Grund ihrer finanziellen Engpässe als alleiniger Akteur nicht in der Lage sei, den sozialen und städtebaulichen Problemen in den Stadtteilen hinreichend zu begegnen. Auch deshalb werde nach einem neuen Instrument gesucht, welches private Akteure in stärkerem Maß in die Verantwortung nimmt.¹²

Im Ergebnis beschloss der Landtag nach Ablehnung aller Änderungsanträge am 10.06.2008 das Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften für Nordrhein-Westfalen (ISGG NRW) in der vom Ausschuss für Bau und Verkehr (Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 14/6455) empfohlenen Fassung (Gesetz- u. Verordnungsblatt für das Land NRW Nr.19 vom 20.06.2008: 474 f.). Der Bereich Wohnen findet im Gesetz keine Erwähnung. Stattdessen sollen die Auswertungen der Modellprojekte abgewartet werden, um beurteilen zu können, ob ein Gesetz mit dem Instrument der HIDs dafür Sor-

¹⁰ „Haus und Grund e.V.“ vertritt als Gemeinschaft die Interessen von privaten Haus-, und Wohnungseigentümern.

¹¹ Nachzulesen in den Stellungnahmen der Architektenkammer NRW, der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, des Einzelhandelsverbands NRW, der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland, des Verbands der Wohnungswirtschaft Rheinland-Westfalen und der Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen.

¹² Ähnlich äußert sich auch ein Interviewpartner. Dieser verweist zwar auf leere Kassen und eine soziale Problematik, verneint aber, dass die Kommune ihre Verantwortung an die ESG auslagere. Es würden lediglich zusätzliche Aufgaben übernommen.

ge trägt, dass sich privates Engagement in solchen Quartieren verstärkt. Bis heute ist keine gesetzliche Regelung auf Landesebene getroffen worden.

Infolge der zahlreichen sozialen Probleme waren in Dortmund seit 1986 diverse Programme überwiegend in der (sozialen) Stadtentwicklung zum Einsatz gekommen (Innenstadtnord 2010). So begann die Stadt Dortmund 1986-1991 mit dem Nordstadt-Programm mit der Aufwertung des öffentlichen Raums durch Projekte der Verkehrsberuhigung und Verbesserung der Grünanlagen. Im Rahmen des durch das Landesprogramm Nordrhein-Westfalens (Soziale Stadt Nordrhein-Westfalen 2010) zur „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ entwickelten „Integrierten Handlungsprogramms“ gelang seit 1996 u.a. die Sanierung des Nordmarkts im historischen Stil und die Errichtung eines Kunst-, Kultur- und Handwerkszentrums mit Nachbarschaftstreff und mehrere Wohnparks auf ehemaligen Industriebrachflächen.¹³ In diesem Programm fungierte auch der Verein Hannibal e.V. als Projektträger. Bemerkenswert ist, dass der Verein aus einer Bewohnerinitiative (zusammengesetzt auch aus Vertretern von Kirchen, Schulen und Wohnungsgesellschaften) heraus entstanden ist und als Projektträger nicht nur Mitgestalter, sondern auch Aktivierer des Stadtteils war. Mit Unterstützung des europäischen Programms URBAN II (URBAN II Dortmund 2010) wurde zwischen 2002 und 2008 der Hoeschpark saniert und z.B. ein Quartiersmanagement als Kontaktstelle für die Bürger installiert.

Aus dem „Aktionsplan zur Sozialen Stadt Dortmund“ (Stadt Dortmund 2008) erfolgten seit 2008 einerseits Maßnahmen zur Stärkung von Angeboten der Sozialarbeit in allen benachteiligten Sozialräumen und die Eröffnung von Aktionsbüros jeweils in den drei Ortsteilen Hafen, Nordmarkt und Borsigplatz, die Beteiligungsprozesse vor Ort verstärken und lokale Projekte initiieren sollen. Als Schwerpunkte der angelaufenen Maßnahmen galten die Kinder- und Jugendförderung, die Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhalts und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Zum Beispiel werden den Bewohnern 5.000€ je Aktionsraum und Jahr für bürgerschaftliche Projekte zur Verfügung gestellt und ein Quartiersservice unter dem Namen „Die Straßenkümmerer“ wurde gegründet.

Das Quartiersmanagement spielte auch im Rahmen des HID-Prozesses eine bedeutende Rolle. Es war zunächst im Rahmen des Programms URBAN II eingeführt worden und nimmt auch im „Aktionsplan soziale Stadt Dortmund“ eine wichtige Stelle ein. Das Ziel der Aktivierung, welches insbesondere mit dem Quartiersmanagement verbunden ist, findet sich auch im Aktionsplan wieder.¹⁴ So sollten Immobilienbesitzer in der Nordstadt aktiviert, Problembereiche (verwaarloste Häuser) identifiziert, Perspektiven entwickelt, Beratung und Motivierung von Immobilieneigentümern durchgeführt, ein Monitoring aufgebaut sowie eine Akquise von Eigentümern zur Licht- und Farbgestaltung von Hausfassaden geplant werden. Auch die Schaffung und Unterstützung einer Interessensgemein-

¹³ Stadtteilbezogene und bewohnerinitiierte Kleinprojekte werden fortlaufend bis heute akquiriert, koordiniert und finanziert. Diese dienen der Unterstützung des erheblichen ehrenamtlichen Engagements in der Nordstadt.

¹⁴ Die Aktivierung von Eigentümern war bereits eine Aufgabe des Quartiersmanagements in der URBAN II – Phase.

schaft zur Attraktivierung des Quartiers und Realisierung von Teilprojekten in der Nordstadt formulierte die Stadt Dortmund im Aktionsplan als Ziel (Stadt Dortmund 2008: 42).

Schließlich habe auch der derzeitige Oberbürgermeister eine wichtige Rolle gespielt, der bereits in seiner vorherigen Funktion als Planungsdezernent die Entwicklung von Landesprogrammen (Soziale Stadt/ Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf), die auch für den HID-Prozess bedeutsam sind, fachlich vorangetrieben hatte. Mit seiner Arbeit habe er dann später auch ganz gezielt Wahlkampf betrieben.¹⁵ Heute sei er nach wie vor Ansprechpartner für die ESG, wenn Schwierigkeiten ein gesamtstädtisches Vorgehen erforderten, wie z.B. bei der Beseitigung des Müllproblems.

3.1.2 Implementation und Prozessverlauf

Anhand der hier vorgestellten Programme wird ersichtlich, dass die Aktivierung von Eigentümern und der Prozess zur Implementierung von wohnungsbezogenen Innovationsquartieren feste Bestandteile in der sozialen Stadtentwicklungsstrategie Dortmunds waren und sind. In der detaillierten Auflistung von Vorhaben im Aktionsplan ist der Bezug zum Modellprojekt des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen deutlich erkennbar und als konkretes Gebiet wird dort das Quartier „Flensburger Platz“ benannt (Stadt Dortmund 2008: 126).

Bereits vor Beginn des Modellprojektes existierte hier das Eigentümerforum Nordmarkt, welches regelmäßig die verschiedenen Immobilienbesitzer zusammenführte und überwiegend als Diskussionsplattform diente. Das Gremium entstand im Rahmen des URBAN II-Programms zur Eigentümeraktivierung und besteht seit 2004. Es kann als Ausgangspunkt des HIDs „Rund um den Flensburger Platz“ verstanden werden, da die heutige Eigentümerstandortgemeinschaft daraus hervorging. Als zweites gewichtiges Gremium vor der Implementation gilt die ämterübergreifende Projektsteuerungsgruppe URBAN II der Stadt Dortmund. Die Mitglieder dieser Gruppe kannten die Strukturen in der Nordstadt und nahmen somit eine Brückenfunktion zwischen Stadtverwaltung und Quartiersebene ein.

Die tatsächliche Reihenfolge verschiedener Vorgänge im Vorfeld der Implementation des HIDs „Rund um den Flensburger Platz“ und der späteren ESG „Brunnenstraßenviertel“ kann aus den Interviews nicht widerspruchsfrei herausgearbeitet werden, da hierzu unterschiedliche Sichtweisen existieren: Ein Ansatz gibt den Prozess so wieder, dass aus dem Eigentümerforum Nordmarkt einzelne Eigentümer der Meinung waren, in ihrem Gebiet bestehe besonderer akuter Handlungsbedarf, der ein gemeinsames Vorgehen und Auftreten erforderlich mache. Primär sei es dabei um die Formulierung von Forderungen an die Stadt gegangen. Bei diesen Vorgängen spielte das Quartiersmanagement eine zentrale Rolle als Aktivierer und Ansprechpartner. Diese Bemühungen der Eigentümer seien jedoch zunächst wenig erfolgreich gewesen und ebten schnell ab. Zu diesem

¹⁵ In Dortmund wird der Bürgermeister direkt von den Einwohnern/-innen gewählt.

Zeitpunkt trat das Amt für Wohnungswesen über die ämterübergreifende Projektsteuerungsgruppe URBAN II an das Quartiersmanagement mit der Bitte heran, ein geeignetes Gebiet für die Erprobung eines HID im Rahmen eines Modellversuchs zu benennen. Die Bewerbung des Amtes für Wohnungswesen mit dem Projekt „Rund um den Flensburger Platz“ sei dann ein erneuter wichtiger Impuls für die Aktivierung der Eigentümer gewesen.

Andere Versionen sehen den Impuls zur Schaffung eines HIDs bei der Stadtverwaltung, mit dem Ziel, Eigentümer zu aktivieren, um städtebauliche Probleme zu bewältigen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum ISGG bewarb sich zunächst die Stadt Dortmund beim MBV NRW mit dem Quartier „Flensburger Platz“ als HID-Modellprojekt und insofern sei es primär die Rolle von Politik und Verwaltung gewesen, mit einer gezielten Aktivierungsstrategie und der Idee der Gründung eines HIDs maßgeblich den Startpunkt zur Eigentümerstandortgemeinschaft zu setzen. Erst im Anschluss mündeten Aktivierungsprozesse im Quartier in die Gründung des Eigentümerforums.

Eine dritte Position fokussiert ausschließlich auf die Quartiersprozesse. In dem Zusammenhang hätten der Verein Hannibal¹⁶ und das Quartiersmanagement eine wichtige Rolle gespielt. Eigentümer und Anwohner hätten sich angesichts massiver Probleme gemeinsam organisiert, um Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Das Vorgehen der Verwaltung und die politischen Entscheidungen hätten dieses Engagement lediglich in geeignete formale Strukturen eingebunden und die Prozesse unterstützt.

Wahrscheinlich erscheint, dass die Bewegung aus dem Quartier heraus und die Impulse von politischer und administrativer Seite miteinander verflochten waren und die rückblickenden Darstellungen hier eine jeweils akteursspezifische Färbung annehmen. Vermutlich ist die Aktivierung von Eigentümern durchaus durch engagierte Bewohner/innen des Viertels befördert worden und sicherlich bedarf es zur Steuerung und Implementation eines komplexen Vorgangs wie der Gründung eines wohnungsbezogenen Innovationsquartiers auch der Unterstützung durch Akteure aus Politik und Verwaltung.

Nach der Bestätigung des Modellprojekts führten dann die Lern- und Organisationsprozesse zwischen den beteiligten individuellen und kollektiven Akteuren im weiteren Verlauf zur Ausbildung eines kleinteiligen Mehrebenensystems von Eigentümerinitiativen: In der Dortmunder Nordstadt waren entsprechend der drei Quartiere Hafen, Borsigplatz und Nordmarkt insgesamt drei Eigentümerforen entstanden. Pro Quartier bestehen neben diesen Eigentümerforen die Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) als kleinere Einheiten - die ESG „Brunnenstraßenviertel“, ESG „Malinckrodtstraße“ und die ESG „Schleswiger Straße“.¹⁷ Im Nordmarktquartier bildete sich aus dem Eigentümerforum und aus den ESGen im Verlauf eine sog. Eigentümerinitiative als avantgardistische Kerngruppe besonders aktiver und engagierter Eigentümer heraus (Protokoll Treffen der Eigentümer und Verwalter Schleswiger Straße, 22.04.2010, unveröff. Dokument). Die Eigentümerstandortgemeinschaft „Brunnenstraßenviertel“ ist ihrerseits aus dem ursprüngli-

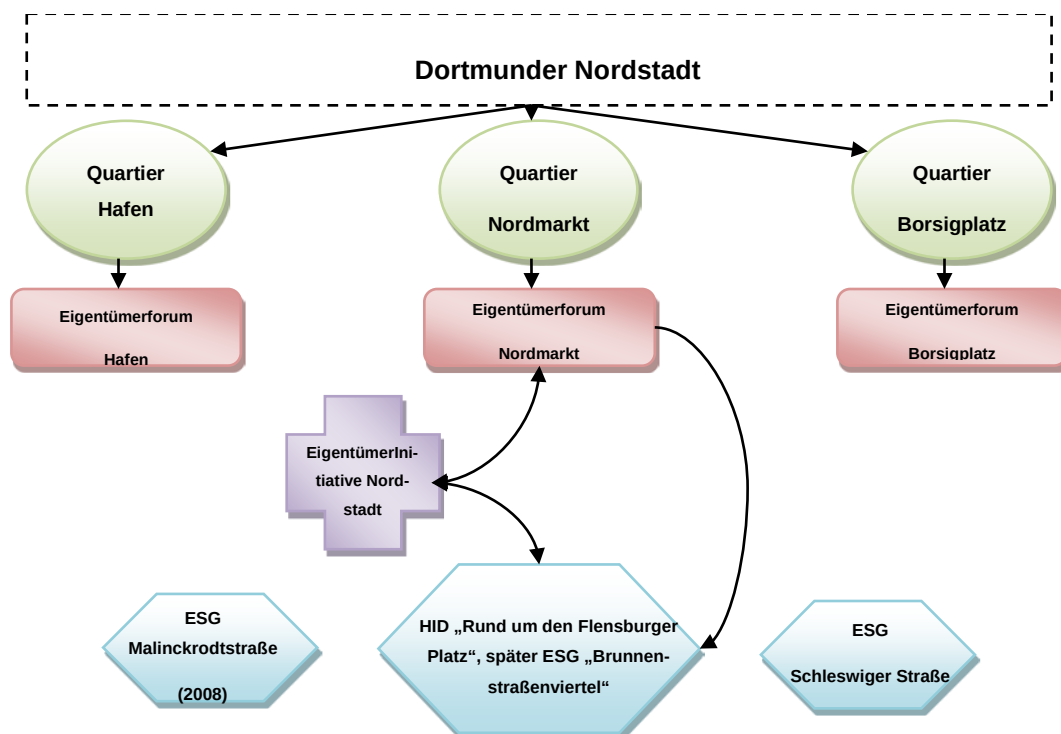
¹⁶ Ein Nachbarschaftsverein im Hannibalviertel.

¹⁷ Die ESG „Malinckrodtstraße“ und „Schleswiger Straße“ sind nicht Bestandteil einer ausführlichen Betrachtung. Die ESG „Schleswiger Straße“, hat sich bisher im Jahr 2010 erst zwei Mal (Stand November 2011) und die ESG „Malinckrodtstraße“ sich ausschließlich im Jahr 2008 getroffen. Es sind informelle Treffen, i.d.R. nehmen ca. 10 Eigentümer teil.

chen Housing Improvement District „Rund um den Flensburger Platz“ hervorgegangen, weil hier zunächst die Anzahl der beteiligungsbereiten Eigentümer nicht die erforderliche „kritische Masse“ erreichte (siehe Abb. 4).

Das Eigentümerforum Nordmarkt richtet sich nach wie vor an alle Haus- und Wohnungseigentümer, Hausverwalter sowie Vertreter der Wohnungswirtschaft, die über Wohnungsbestände im Quartier Nordmarkt verfügen. Im Rahmen des URBAN II-Programms plante, organisierte und leitete bereits das Quartiersmanagement das Eigentümerforum. Anfangs handelte es sich um ein rein informelles Beisammensein, das in Quartierskneipen stattfand. So war ein niedrig schwelliges ungezwungenes Kennenlernen und Diskutieren über Probleme und Perspektiven möglich. Entscheidungen wurden nicht getroffen. Zu den vier- bis fünfmal im Jahr stattfindenden Foren lädt das Quartiersmanagement 215 Eigentümer ein; es nehmen durchschnittlich ca. 30 Eigentümer teil. Im Rahmen des HIDs/der ESG wird das Nordmarktforum der Eigentümer als dessen Erweiterung verstanden.

Abbildung 3: Gremien und Eigentümergruppen der Dortmunder Nordstadt.



Grafik: Eigene Darstellung.

Aus dem Eigentümerforum Nordmarkt, der ESG „Rund um den Flensburger Platz“ bzw. dem erweiterten HID „Brunnenstraßenviertel“ und auch der ESG „Malinckrodtstraße“¹⁸ hat sich im weiteren Prozess eine Arbeitsgruppe als „EigentümerInitiative Nordstadt“ herausgebildet. Diese ist entstanden, weil es nicht immer angemessen und zudem ein hoher Aufwand ist, wichtige Anliegen in den großen Eigentümergruppen zu bewältigen, die thematisch zudem über das begrenzte Spektrum der jeweiligen ESG hinausreichen. Insgesamt haben sich sieben Personen herausgeschält, die aufgrund ihres hohen Engagements und/oder ihrer spezifischen Kompetenzen und Fähigkeiten besondere Aufgaben übernehmen. Sie werden als „Vordenker“ und „die starke Stimme der Eigentümer“ beschrieben. Diese Kerngruppe hat sich mit ihrer Rolle abgefunden und übernimmt bereitwillig zusätzlich anfallende Aufgaben, wie etwa Themensetzung für Sitzungen, Vorbereitung von Entscheidungen zu Anliegen der ESGen, Verfassen öffentlicher Stellungnahmen sowie Organisation und Planung des Eigentümerforums Nordmarkt. Autorität und Artikulationskraft erlauben es ihnen, Themen und Positionen vorzugeben und auch öffentlichkeitswirksam Forderungen an die Politik zu stellen. Ihr Vorgehen erfolgt in Abstimmung mit dem Quartiersmanagement, welches dann beispielsweise Einladungen versendet oder andere technisch-organisatorische Dinge erledigt. So bestand das erste Treffen und Zustandekommen der Eigentümerinitiative im Verfassen eines Forderungsschreibens an die zuständigen Verwaltungseinheiten (Rechts- und Sozialdezernat, Bezirksamt) und den Oberbürgermeister, um deren Unterstützung bei der Herstellung eines besseren Images der Nordstadt einzuklagen.¹⁹

Obwohl also die Wohnungseigentümer anstatt einer verbindlichen und formellen Struktur im Verlauf ein schwer durchschaubares Geflecht von informellen Gremien und Netzen etablierten, scheint diese Organisationsstruktur durchaus handlungsfähig zu sein. Einen wesentlichen Anteil daran hat sicherlich die „EigentümerInitiative“, die als kleine und aktive Kerngruppe gleichsam die Funktion eines Vorstandes ausfüllt und in dieser Funktion auch große Anerkennung bei allen anderen Beteiligten findet.

Stellt die Eigentümerinitiative eine Art Vorstand dar, so fungiert der Geschäftsführer der im Quartier ansässigen Wohnungsbaugesellschaft gleichsam als dessen informeller Vorsitzender, der von den anderen im HID-Prozess Beteiligten als „das Zugpferd“ des Innovationsquartiers beschrieben wird. Als sehr engagierter Akteur habe er maßgeblich zum Erfolg des HID „Rund um den Flensburger Platz“ und des späteren HID „Brunnenstraßenviertel“ beigetragen. Die Wohnungsbaugesellschaft verfügt im Modellgebiet über 1.000 Wohneinheiten und leistet aufgrund ihrer Finanzkraft zum Beispiel einen über den eigenen Anteil hinausgehenden Beitrag zur Beschäftigung der beiden Quartiershaus-

¹⁸ Ob die ESG „Schleswiger Straße“, welche sich erst im April 2010 zum zweiten Mal traf, in irgendeiner Form beteiligt war, ist unklar, aber durchaus möglich.

¹⁹ Dies betrifft u.a. eine stärkere Präsenz von Polizei und Ordnungsamt, Aussprache von Platzverweisen und konsequentere Kontrolle und Einschreiten gegen die Matratzenvermietung und andere problematische Gewerbeausübungen (unerlaubter Autohandel, „Arbeitsstrich“). Vgl. Forderungsschreiben der Eigentümerinitiative an den Oberbürgermeister vom 02.11.2009; unveröff. Dokument.

meister. Im Rahmen der Eigentümerinitiative gehört der Geschäftsführer zu den tragenden Einzelpersonen, die taktisch und sachlich-inhaltlich die Richtung vorgeben. Zudem verfüge er als ausgebildeter Kaufmann über wichtige Kompetenzen und auch seine Erfahrungen als Psychologe bringe er in die Vermittlung bei Interessengegensätzen ein. Als Anwohner des Quartiers und als Repräsentant einer Wohnungsbaugesellschaft gelte gleichermaßen die Verpflichtung dafür zu sorgen, dass Verbundenheit, Freiheit, Leichtigkeit im Quartier und Toleranz in Zukunft mit dem Brunnenstraßenviertel verbunden werden, ohne eine Abgehobenheit wie im Kreuzviertel²⁰ entstehen zu lassen. Gestaltungsbeiträge sollten darauf abzielen, „Sauberkeit, Sicherheit, Service“ zu verbessern und eine Professionalisierung bei den Einzeleigentümern zu bewirken, die nicht nur in eine Modernisierung ihrer Immobilie, sondern auch in das Wohnumfeld investieren sollten. Dazu gehöre auch, sich um gute, vertrauensvolle Mieter zu bemühen und von wahllosen Vermietungen abrücken, die zu erheblichen Problemen²¹ führen könnten. Die Hausbesitzer müssten „gegenseitig füreinander Verantwortung übernehmen“.

Eigentümer

Unabhängig von der Organisationsstruktur finden sich bei den diversen beteiligten Akteuren einige systematische Unterschiede in der Motivation und den Interessen, der Handlungsbereitschaft und den individuellen Ressourcen, die sowohl mit der sozialen Lage der Akteure als auch mit ihrer Rolle im Entwicklungsprozess zusammen hängen.

Bei den beteiligten Wohnungseigentümern lassen sich zunächst zwei etwa gleich große Gruppen identifizieren: Rund die Hälfte der Eigentümer werden als „Schwarzseher“ beschrieben, die sich insbesondere auf die unveränderten Problemlagen fokussieren und sich selbst als wenig handlungsfähig einschätzen. Ihre Hauptaufgabe sehen sie darin, Forderungen an Politik und Verwaltung zu stellen und ein Quartier ohne Alkohol-, Drogen- und Prostitutionsprobleme zu erreichen. Dazu sei v.a. eine andere „Rückmeldekultur der Verwaltung erforderlich. Zur anderen Hälfte bestehen die Wohnungseigentümer aus „Visionären“, Personen, die eigenverantwortlich handeln wollen, die „Kohle machen“ oder die etwas „richtig Schönes entwickeln“ wollen. Verbesserungen der Müllbeseitigung und des Wohnumfelds, aber auch ein guter Umgang mit problematischen Gruppen werden hier als Ziel angeführt. Ein gemeinsamer Nenner besteht jedoch darin, dass es immer auch um den Werterhalt der jeweiligen Immobilien geht und dass die Verbesserung des Images des Stadtteils aus Verbundenheit allen am Herzen liegt, zumal die dort lebenden Menschen häufig schon lange und sehr gerne im Stadtteil leben und sich dort wohl fühlen.

Letzteres gilt vor allem für jene handwerklich geprägten Eigentümer im Alter von 50 bis 60 Jahren, die sich als Einzelkämpfer verstünden und keine Erfahrung in Netzwerkarbeit haben. Es handelt sich um diejenigen überwiegend Einzeleigentümer, die ihre Immobilien bereits durch Vererbung besitzen und zumeist auch in eigenen Immobilien im Stadtteil wohnen. Diese Gruppe ist eher defizitorientiert. Sie ist der Ansicht, dass sich die öffentli-

²⁰ Ein Viertel mit hohem Wohnwert, gehobener Bevölkerungsschicht, gut ausgebauter sozialer und kultureller Infrastruktur im westlichen Teil der Dortmunder Innenstadt.

²¹ Zum Beispiel zur Wohnungsprostitution und Matratzenvermietung.

che Hand zu wenig für den Stadtteil bzw. das Quartier einsetze. Dementsprechend liegt für die Gruppe der „Schwarzseher“ die Verantwortung zum Handeln bei den Vertretern aus der Politik und den zuständigen Verwaltungseinheiten. Diese Gruppe engagiert sich in der ESG, weil sie gemeinsam wirksamere und berechtigte Forderungen an die zuständigen politisch-administrativen Instanzen stellen kann. Da Einzeleigentümer allein zu wenig Macht hätten, gelte es, gemeinsam Interessen zu vertreten bzw. deren Berücksichtigung einzufordern.

Die „Visionäre“ und professionellen Eigentümer erwerben dagegen aus geschäftlichem Interesse günstige Immobilien. Bewusst vermieten sie ihre Instand gesetzten und modernisierten Immobilien an vertrauenswürdige Mieter. Betont wird aber auch, dass es primär um den Werterhalt, und nicht um Gewinnmaximierung um jeden Preis gehe. Die schwierige Lage des Quartiers sei als eine Chance zu sehen, um sowohl selbst aktiv zu werden, als auch um Verantwortung für den Stadtteil zu übernehmen. Die von den beiden Gruppen jeweils unterschiedlich verfolgten Handlungsoptionen werden von einigen Akteuren als Bruch in der Gemeinschaft wahrgenommen, der zu Konflikten beiträgt.

Die Sprengkraft dieser internen Konflikte ist allerdings gering und wird durch mehrere Mechanismen in engen Grenzen gehalten: Zunächst kann festgehalten werden, dass der Ausgangspunkt des freiwilligen Zusammenschlusses der Eigentümer in ihrer gemeinsamen Betroffenheit liegt. Die Probleme im Stadtteil sind das, was Gemeinsamkeit herstellt. Als problematisch werden von allen die wirtschaftliche Lage und das Image des Quartiers wahrgenommen. Die Mitglieder der ESG „Brunnenstraßenviertel“ sehen im Zusammenschluss einen Vorteil, um sowohl die Probleme im Quartier als auch die Vermietungssituation – wenn auch auf unterschiedliche Weise - zu beheben, bzw. zu verbessern:

„Das ist eine Zweckgemeinschaft, die erkannt hat, dass sie bestimmte Dinge durch gemeinsames Handeln und vielleicht auch Finanzieren in ihrem Sinne ein bisschen besser regeln können, mehr aber auch nicht.“ (Interview D2: 9)

Der pragmatische Charakter des Zusammenschlusses drückt sich ebenfalls darin aus, dass es durch die offene Struktur den Eigentümern jederzeit möglich ist, den verschiedenen Gremien beizutreten oder sie zu verlassen. Die mehr oder weniger aktiven Immobilienbesitzer beschränken sich etwa auf einzelne, ihnen persönlich wichtige Projekte; andere auf die Zahlung der Umlage für die Hausmeister, ohne dass hieraus ein offensichtliches Problem entsteht. Dazu trägt vermutlich bei, dass eine Orientierung an übergreifenden Werten und deren Fixierung in einem mehrheitlich geteilten Leitbild fehlt. Gleichwohl ist erkennbar, dass im Rahmen der Eigentümergemeinschaft bestimmte gemeinsame Interessen verfolgt werden und dass durchaus eine Solidarität im Stadtteil und untereinander vorhanden ist.

Das Gremium ist mithin in erster Linie ein informeller, freiwilliger Zusammenschluss von Immobilienbesitzern bzw. Eigentümern, deren Interessengemeinschaft auf keiner Satzung oder Geschäftsordnung beruht. Eine rechtlich verbindliche, formelle Selbstorganisation wurde auf Impuls der wissenschaftlichen Begleitforschung zwar diskutiert, von den Eigentümern aber einhellig abgelehnt. Die Mechanismen der Konfliktregelung werden von Einigen als anarchisch beschrieben: Entscheidungen kämen durch Abstimmungen zustande, wobei die einfache Mehrheit genüge und nur die Eigentümer entscheidungsberechtigt seien.

„Die Entscheidungen, die getroffen wurden, bei den Hausmeistern, den Presseterminen und dem Spielplatz, das war mehrheitlich, manchmal mit Abstimmung und Hand heben, und beim Spielplatz ohne Abstimmung, die wollten das alle. Das war der Handwerkerpragmatismus. Die haben einfach abgestimmt. Die Entscheidungswege sind kurz.“ (Interview D2: 9)

Die Freiwilligkeit des individuellen Engagements und bei der Aufteilung von Arbeit entsprechend der jeweiligen Interessen und Fähigkeiten steht im Vordergrund. Es gibt zwar immer Diskussionen, aber insgesamt sei die Zusammenarbeit harmonisch. Probleme in der Interaktion innerhalb der ESG ergeben sich dagegen dann, wenn neue Mitglieder aus Sicht der länger Erfahrenen überzogene Forderungen stellten und durch die anderen Eigentümer zunächst mit den Realitäten vertraut gemacht werden müssten.

Neben der gebündelten Interessenvertretung der Eigentümer in der Nordstadt, welche in Form der Eigentümerinitiative eine spezifische Organisationsebene darstellt, verbirgt sich dahinter noch ein bislang wenig genutztes Potential: „Der Kernbegriff „Initiative Nordstadt“ ermöglicht, dass sich unterschiedliche Initiativen verbünden können (z.B. ElternInitiative Nordstadt)“ (Badde-Hackelöer: 1, zit. n. Protokoll des Eigentümerforums im Quartier Nordmarkt vom 24.11.2009, unveröff. Dokument). Inwiefern die Eigentümer der Nordstadt sich mit anderen Institutionen im Stadtteil vernetzen, wird sich erst in Zukunft erweisen.

Die Interessengruppe der Mieter wurde dagegen bewusst von den Entscheidungen ausgeschlossen, um angesichts unterschiedlicher Interessenlagen möglichen Konflikten vorzubeugen.

Quartiersmanagement

Für die Erledigung wesentlicher Koordinierungsaufgaben stehen überdies zwei Quartiersmanager/innen zur Verfügung, die zunächst über das URBAN II-Programm finanziert, später dann über den Landeshaushalt finanziell abgesichert wurden. Zukünftig soll das Land über eine Ziel II-Förderung deren Beschäftigung sicherstellen. Die Quartiersmanager/innen verfügen über stadtplanerische und sozialpädagogische Kompetenzen und leisten entsprechend des Modells Quartiersmanagement (Grimm/Hintge/Litges 2004) u.a. aufsuchende Arbeit in ihrem Sozialraum. Hier bringen sie ihre Kommunikationsfähigkeit in der Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit ein.

Das Quartiersmanagement versteht sich selbst als Katalysator, der dazu beiträgt, dass die Eigentümer – wenn auch nur Schritt für Schritt – aus sich selbst heraus eigenverantwortlich handeln. Für das QM steht daher auch weniger die Frage der Eigentümeraktivierung im Mittelpunkt, sondern vielmehr der Gesamtblick auf den Stadtteil:

„Wir sehen das Viertel und wir sehen nicht nur die Frage der Eigentümeraktivierung, das ist der Unterschied zwischen uns und ... (das involvierte Forschungsinstitut; d. Verf.) an der Stelle. Wir sind vor Ort und wir sehen das ist eines der Viertel, die das Negativeimage der Nordstadt geprägt haben. Deswegen ist das uns am Ende noch mal ganz wichtig. Ob das am Ende sich Eigentümergemeinschaft nennt oder sich einfach nur ein funktionierendes Viertel darstellt, ist nicht das, was uns so vordergründig interessiert“ (Interview D1: 4).

Auf einer persönlichen Ebene geht es den Quartiersmanagern/-innen darum, den fachlichen Horizont zu erweitern und neue Erfahrungen zu sammeln. Für das Gebiet erhoffen sie sich eine Belebung des privaten Engagements, die Verbesserung des Images und eine Abmilderung der sozialen Problematik im ganzen Quartier. Es gelte, Eigentümer kennen zu lernen und diese dazu zu bewegen entweder eigene Aktivitäten zur Verbesserung der Lage ihrer Immobilie einzuleiten, Hausverwalter zu beschäftigen oder bei Bedarf fremde Unterstützung zu organisieren. Die „Neutralität“ des Statteilmanagements wird von den betreffenden Protagonisten offenbar glaubhaft vertreten und daher nimmt die Bevölkerung das Quartiersmanagement, welches unter den Bewohnern geschätzt und akzeptiert ist, auch als neutrale Dritte wahr. In seiner Funktion als Vermittler zwischen Politik, Verwaltung, Verbänden, Eigentümern und der Bevölkerung hat das Quartiersmanagement seit Beginn des URBAN II-Programms (Start 2002) eine zentrale Rolle in der Aktivierung der Eigentümer und somit auch im HID-Prozess eingenommen. Es übernahm auch die Organisation und Planung des Eigentümerforums Nordstadt und nach Ablauf des Modellprojekts HID „Rund um den Flensburger Platz“ erfüllte es diese Aufgabe auch für die erweiterte ESG „Brunnenstraßenviertel“.

Das Quartiersmanagement verfügt über ein tiefgehendes strukturelles Wissen und ist in den Institutionen des Stadtteils sehr gut vernetzt. Es ist nicht nur für die Organisation und Verwaltung von Veranstaltungen und Treffen im Rahmen der ESG bzw. des Nordstadtforums zuständig. Ebenso fallen Eigentümeraktivierung, d. h. deren Aktivierung zur Selbstermächtigung/-organisation in die Stellenbeschreibung der beiden Quartiersmanager/-innen. Sie verstehen sich vor allem als Katalysator, da nachhaltige Veränderungen aus ihrer Sicht nur dann eintreten können, wenn Aktivitäten aus den Bürgern bzw. Eigentümern selbst heraus entstehen.

In der Alltagspraxis hat das Quartiersmanagement indes mit dem Widerspruch umzugehen, dass die eigene, hohe Motivation und das Wissen um die Wichtigkeit und Notwendigkeit der eigenen Rolle Dritte hinderlich ist, wenn – immer mal wieder - die Eigentümer selbst mehr Verantwortung und Selbstorganisation übernehmen sollen. Dies fällt umso schwerer, als insbesondere den Einzeleigentümern diese Verantwortung zum Teil auch nicht zuzutrauen sei. Ein Hindernis dafür ist die große Individualität der Mitglieder der ESG, die „zwar in die gleiche Richtung, aber eben nicht zusammen“ arbeiten. Umgekehrt spiegelt sich dies auch bei den Eigentümern, die einfach davon ausgingen, dass das Quartiersmanagement auch weiterhin zahlreiche Aufgaben übernimmt.

Die Ausführungen verdeutlichen die zentrale Rolle des Quartiersmanagements für die Koordination und Kommunikation; letztlich für die Herstellung von Handlungsfähigkeit des Eigentümerzusammenschlusses. So kommen auch andere zahlreiche andere Beteiligte zu der Auffassung, dass eine Aktivierung ohne die Organisationsfähigkeit und Strukturkompetenz²² der Quartiersmanager nicht vorstellbar wäre.

²² Mit Strukturkompetenz ist hier das Wissen über Strukturen des Gemeinwesens gemeint, insbesondere über soziale Infrastruktur (u.a. Bildungseinrichtungen, Beratungsstellen), rechtliche u. gesetzliche Grundlagen sowie auch die Verfügung über Strategien der Informationsbeschaffung, beispielsweise durch Netzwerkarbeit.

Stadtverwaltung

Zu den weiteren relevanten Akteuren zählt fraglos die zuständige Fachabteilung der Dortmunder Stadtverwaltung. Das Amt für Wohnungswesen, speziell die mit dem Projekt betraute Verwaltungseinheit, sieht die eigene Rolle darin, dass sie bei der Entwicklung des Instruments HID Initiator war sowie für das Zustandekommen des Modellprojekts verantwortlich ist. Man beschreibt sich selbst als „Türöffner“ in die Verwaltung hinein:

„Mein Kollege und ich sind da ausdrücklich nicht als Entscheider reingegangen, wir haben gesagt als Mitglieder der Eigentümergemeinschaft haben wir kein Stimmrecht, das ist ganz wichtig aus meiner Sicht. Wenn sie da anfangen, sind sie der Feind aller. Die ersten drei bis vier Sitzungen haben wir damit verbracht uns mehr oder weniger zu rechtfertigen, weil sie als Mitarbeiter der Stadt dann erstmal für alles verantwortlich gemacht werden. Es hat einige Sitzungen gebraucht, bis man gemerkt hat, sie akzeptieren, dass wir Freund und nicht Feind sind. Das war schwierig. Unsere Rolle haben wir klar definiert, dass wir der Kümmerer sind, der Türöffner für die Stadt. Was immer die von einer städtischen Stelle wollten, da brauchten die nur uns anrufen und wir haben das dann gemacht.“ (Interview D2: 5)

Zunächst war die Beziehung zwischen den Eigentümern und den Vertretern der Stadtverwaltung also davon geprägt, das Misstrauen und das Verantwortlichmachen für alle möglichen Probleme zu überwinden, die die Wahrnehmung der Eigentümer gegenüber der Verwaltung bestimmten. Ein gewisses Maß an Vertrauen und Anerkennung konnte nur über einen „Beweis“ erfolgen:

„Die ersten drei Sitzungen haben wir damit verbracht, uns für alles zu rechtfertigen, was schief läuft in der Nordstadt. [...] Der Staat wird für alles verantwortlich gemacht, es hat lange gedauert, bis wir das so ein bisschen ablegen konnten. [...] Ein gutes Beispiel, was glaube ich auch der Durchbruch für uns war, der Flensburger Platz, der ist ausgezeichnet als Grünfläche, da ist aber eigentlich außer drei Büschen nichts Grünes. Der Platz war aber auch das Sammelbecken für alle Alkoholiker. [...] Da sind wir auf die Idee gekommen, dass hinter einer Schrottimobilie am Flensburger Platz, da ist ein Spielplatz, der aber kaum angenommen wird. [...] Dass der Spielplatz da war, brachte uns in die glückliche Lage, den Spielplatz erweitern zu können auf diesen Flensburger Platz. Und schon hatten die Ordnungskräfte die Möglichkeit, dort Platzverweise auszusprechen, weil Alkohol auf Kinderspielflächen verboten ist. [...] Dann haben wir dort noch drei Spielgeräte aufstellen lassen, dann waren die ganz glücklich. Das war so ein bisschen der Durchbruch. Da haben die gemerkt, da funktioniert ja was. Dadurch ist die Akzeptanz deutlich gestiegen.“ (Interview D2: 7)

Hier zeigt sich, dass es einige Anstrengung gekostet hat, die Eigentümer und auch die um die ESG herum versammelten Bürger bzw. Mieter in den zuständigen Projektleitern Verbündete zu sehen und sie als „Türöffner in die Verwaltung hinein“ anzuerkennen. Um dem HID-Modell gerecht zu werden, bedurfte und bedarf es nach wie vor - eines nicht zu dominanten Auftretens gegenüber den Eigentümern. Die starke Stellung aufgrund der Ressourcenverfügung (Fachwissen, taktische Vorgehen, Verbindungen in andere Fachressorts, enge Kontakt zu Mitgliedern der Regierung, Pressekontakte) wird dadurch versucht abzuschwächen, dass die Verwaltung innerhalb der ESG-Gremien nur eine bera-

tende Funktion ohne Stimmrecht inne hat oder dass z.B. gemeinsame Arbeiten öffentlich als alleinige Maßnahmen der ESG präsentiert werden.

Mittlerweile sei die Akzeptanz der kommunalen Projektleitung in der Bevölkerung hoch, da es eben einige Teilerfolge gegeben hat, die zumindest zum Teil auch den Repräsentanten der Stadtverwaltung zugeschrieben werden. Dies erleichtert ihnen auch die Wahrnehmung weiterer Aufgaben, die vor allem der Unterstützung von Bürgern und Eigentümern bei ihrem freiwilligen Engagement dienen sollen. Dafür sei ein hoher Zeitaufwand, auch in den Abendstunden, einzubringen. Das notwendige, vielseitige Wissen liege dagegen in jeder Behörde wie selbstverständlich vor. Zudem stelle das Amt Zugang zu Netzwerken (örtliche Presse, politische Spitzen, in die Verwaltung, Arbeitsgemeinschaft Dortmunder Wohnungsgesellschaften (ADW) etc.) her.

Im konkreten Fall ist es sicherlich auch hilfreich, dass es bei einem der beteiligten städtischen Planer nicht nur jahrelange berufliche Erfahrungen in der Siedlungs- und Quartiersentwicklung sowie der Projekt- und Teamarbeit, sondern auch eine persönliche Verwurzelung in der Dortmunder Nordstadt gibt. Die Beteiligung an dem HID-Prozess wird als vielfältig und eigenverantwortlich beschrieben, mit einem, für die Verwaltung eher untypisch großen eigenständigen Gestaltungsspielraum. Übergreifendes Ziel des Modellprojekts Dortmund sei es aus Sicht des Amtes, dass in der Kombination eines mit Wohnungen übersorgten Bereichs an Einzeleigentümern und großen sozialen und städtebaulichen Problemen eine *worst case*-Bedingungskonstellation ausprobiert werden sollte. Darüber hinaus gab es folgende inhaltliche Erwartungen:

„Für uns war das wichtigste, dass wir Eigentümer dazu bewegen, eigenverantwortlich etwas für ihre Bestände zu tun. Gesprächsbereitschaft, aber auch Handlungs- und Investitionsbereitschaft fördern, das ist für uns eigentlich ganz wichtig. Das hat einen ganz einfachen Grund. Die Möglichkeiten einer Verwaltung bei immer leerer werdenden Kassen, die wird auch immer weniger. [...] Was damit einher geht ist eine Verbesserung der sozialen Situation, die Dortmunder Nordstadt ist, was die Sozial- und Bevölkerungsstruktur angeht, ein schwieriges Gebiet, d. h. hohe Anzahl von Transfereinkommensbeziehern. [...] Das sind natürlich auch ganz wichtige Ziele. Hat häufig was mit der Vermietung zu tun, wenn ein Eigentümer nicht ordentlich bewirtschaftet und jede Wohnung an egal wen vermietet, dann bekommt man solche Bestände halt. Letztendlich aber auch die Aufwertung des öffentlichen Raumes. Dabei geht es nicht in die Richtung, dass die Eigentümer öffentliche Aufgaben übernehmen sollen. Die Stadt hat gewisse Aufgaben, aber die Stadt hat immer weniger Geld. Und ob man vielleicht einen Platz schön macht mit paar neuen Blumenkübeln oder ein paar Bänken, das ist schon keine gesetzliche Aufgabe mehr. In so eine Richtung geht es da, dass Eigentümer sagen, ok hier legen wir mal Beete an, hier kümmern wir uns mal um eine Baumscheibe oder wenn der Bürgersteig dreckig ist, dann mache ich ihn mal selber sauber oder meine Mieter legen mal Hand an. Und auch eine Imageverbesserung, die Dortmunder Nordstadt hat ein sehr schlechtes Außenimage, das zu verbessern wäre ein langfristiges Ziel.“ (Interview D2: 3)

Insgesamt stellt sich somit für die betreffenden Mitarbeiter der zuständigen Fachverwaltung die Aufgabe, in ihrem praktischen Engagement vor Ort höchst widersprüchliche Anforderungen zu meistern: Zum einen geht es darum, den städtischen Haushalt und die Verwaltung zu entlasten, gleichzeitig aber die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des

Quartiers durch Maßnahmen der Versorgungs-, Wohnumfeld- und Imageverbesserung einen beachtlichen Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen²³ erfordert; zum anderen wird deutlich, dass die Rolle der Fachverwaltung und ihrer Vertreter doch - zumindest im Hintergrund - einer gewissen Steuerungsfunktion entspricht, während das notwendige Vertrauen und die Akzeptanz der anderen Prozessbeteiligten nur durch eine zurückhaltende und unterstützende Art der Mitarbeit zu gewinnen sind. Diese widersprüchlichen Anforderungen gilt es auszubalancieren, was den beteiligten Behördenmitarbeitern/-innen durchaus bewusst ist:

„Freiwillige HIDs sind nicht die Eier legende Wollmilchsau, als Lösung. Auf Grund des hohen Ressourceneinsatzes muss das Instrument gezielt in besonderen Quartieren eingesetzt werden.“ (Interview D2: 4)

Im dem Maße, in dem diese Balance gelingt, ergeben sich schließlich auch Verschiebungen im Verhältnis von städtischer Verwaltung und Kommunalpolitik. Nachdem die Vorbereitung und Initiierung des HID-Prozesses noch unter öffentlichkeitswirksamer Beteiligung des Oberbürgermeisters stattfand, verlor „die Politik“ im weiteren Verlauf Einfluss und Bedeutung, während die Position der Verwaltung eher gestärkt wurde.

Darüber beschwert sich eine zuständige Lokalpolitikerin und kritisiert das Zusammenspiel zwischen Eigentümern, Quartiersmanagement und Verwaltung: Als Politikerin werde sie am HID-Prozess nicht beteiligt, da das HID „originäre Sache der Eigentümer ist.“ Kommunalpolitiker/innen erhalten weder Informationen über (abgestimmte) Maßnahmen noch Rückmeldungen aus der zuständigen Verwaltung. Die Aufgabe, als gewählte Vertreterin der Nordstadt im Stadtrat von Dortmund, die Belange und Interessen der Bürger zu verfolgen, sie durch den definitiven Ausschluss aus der ESG nur zum Teil erfüllbar, Problemlagen und eingeforderte Lösungsstrategien seien oft erst über informelle Kanäle mit Zufallscharakter zugänglich.

„Das ist mir schon oft so gegangen, dass es den Versuch gibt, eine unmittelbare Rückkopplung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung herzustellen und uns außen vor zu lassen. Das ist für uns bitter. Wenn das funktioniert, ist es für Verwaltung und Bürger in Ordnung, wenn die Verwaltung auf die Wünsche der Bürger eingeht. Ärgerlich ist es, wenn die Politik eingeladen wird und die Verwaltung dann aber den Bürgern sagt, dass Politik das entscheiden müsse. Da habe ich keine Chance, ich erfahre da nichts. Verwaltung gibt da keine Rückmeldung an Politik.“ (Interview D4: 4)

Insgesamt erscheint die Konstruktion des HIDs für engagierte und motivierte Kommunalpolitiker/innen unbefriedigend, da der Ausschluss aus relevanten Gestaltungsprozessen im Widerspruch zu deren politischer Verantwortlichkeit steht – insbesondere weil die gewählten Stadtteilvertreter/innen erstens auch für Ergebnisse politisch mitverantwortlich gemacht würden und zweitens ihre Möglichkeiten zur Unterstützung des Aufwertungsprozesses nicht wahrnehmen könnten. Die zitierte Lokalpolitikerin, die zugleich als Eigentümerin über 70 Wohneinheiten in dem betreffenden Gebiet besitzt ist Protagonistin in

²³ Das meint z.B. Fachwissen, taktisches Vorgehen, Verbindungen in andere Fachressorts, enger Kontakt zu Mitgliedern der Regierung, Pressekontakte; vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.3 zum besonderen Aufwand für die Verwaltung, eine Kooperation herzustellen.

der Eigentümerinitiative sowie in der ESG „Malinckrodtstraße“²⁴. Sie könnte zusätzlich ihr politisches Gewicht als Gewählte einbringen, was im Rahmen der ESG aber an Grenzen stöße:

„Nein. Es ist so, das war beim Brunnenstraßenviertel so, es war auch bei der Schleswiger Straße so, da hätte ich jeweils auch ein Interesse gehabt da mit hinzugehen, als Eigentümerin, nicht als Politikerin, weil wir ja hier diese beiden Häuser haben, die an die Schleswiger Straße als Eckhäuser angrenzen [...] Hätte ich gerne gemacht, war aber auch nicht gewünscht. Das ist so definiert worden, es sollten nur die aus der Schleswiger Straße und keine anderen. Es gab da eine Ursprungseinladung in Zusammenarbeit von Stadtverwaltung und Quartiersmanagement und die wollten nur die Straße an sich. [...] Das ist alles etwas anarchisch, aber das ist auch sehr schön. Ich sehe schon das Problem, was sie Stadt hat, wenn ich da immer daran teilnehme, da gibt es immer politische Diskussionen darüber, auch wenn ich als Eigentümerin komme. Ich bin immer auch die Politikerin. Ich kann nicht den Teil nicht von mir abspalten. Dann gibt es Theater, weil die anderen Politiker nicht eingeladen werden, sonst hat man da wieder einen Politikerkreis. Und das ist eben nicht gewollt.“ (Interview D4: 7)

Das was die Eigentümerin und Kommunalpolitikerin als Komplementarität von „politisch-persönlicher“, „eigentümerpersönlicher“ und „anwohnerpersönlicher“ Motivation beschreibt, erscheint den anderen Mitgliedern der Standortgemeinschaft eher als eine unzulässige Vermischung von Interessen. „Der Politik“ wird zum einen aufgrund – möglicherweise realistischer – Einschätzung ihrer Handlungskapazitäten und Möglichkeiten wenig zugetraut und daher sieht man sie eher auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen beschränkt; zum anderen wird selbst die vergleichsweise „bürgernah“ agierende Kommunalpolitik argwöhnisch betrachtet, weil man ihr immer auch Instrumentalisierungsabsichten und personelle wie parteipolitische Profilierungsinteressen unterstellt:

„Gut, ich sag mir mal, die Politik ist auch ganz wichtig - dass sie den Rahmen bietet und dass sie Unterstützung bietet. Aber die Politik selbst macht ja vor Ort wenig, wenn überhaupt - außer schöne Reden. Die Praxis sieht ja ganz anders aus. Do it yourself: Willst du was verändern, dann pack es selber an.“ (Interview D3: 6)

Wissenschaftliche Begleitung

Das vom Land Nordrhein-Westfalen beauftragte Forschungsinstitut hatte die Aufgabe, das Pilotprojekt Housing Improvement District „Rund um den Flensburger Platz“ in der Dortmunder Nordstadt zu initiieren, zu begleiten und bei der Umsetzung mitzuwirken. Hierfür hat das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBW NRW) dem betreffenden Forschungsinstitut einen Arbeitsauftrag erteilt, der insbesondere von zwei Wissenschaftler/-innen ausgeführt wurde. Für den Zeitraum von zwei Jahren (2008-2009) übernahmen diese die Organisation, Planung, Moderation und Diskussionsleitung der regelmäßigen Treffen der ESG. Es galt, die Probleme im Stadtteil gemeinsam mit den Betroffenen zu analysieren, Eigentümer zu aktivieren, durch Informa-

²⁴ Die ESG „Malinckrodtstraße“, mit insgesamt 134 Eigentümern und ca. 15 aktiven Eigentümern, grenzt an das Gebiet der ESG „Brunnenstraßenviertel“.

tionsveranstaltungen beispielsweise zum Thema „Umgang mit Problemimmobilien (sog. „Schrottimmobilien)“ zu informieren sowie die Vorteile einer rechtlichen Selbstorganisation darzustellen. Ein übergeordnetes Ziel bestand darin, durch die Erfahrungen im Projekt Handlungsempfehlungen für eine verbindliche gesetzliche Regelung von Eigentümerstandortgemeinschaften für das Ministerium zu erarbeiten. Insofern verfolgten die involvierten Wissenschaftler/innen neben der Aktivierung der Eigentümer zugleich das Ziel, einen Zusammenschluss der Eigentümer in einem übertragbaren formellen Rahmen zu organisieren. Hier entstand ein gravierender Zielkonflikt, da sich die Eigentümer gegen einen formellen Zusammenschluss (etwa in Form eines Vereins) wehrten. Als Grund dafür sahen die Eigentümer den hohen organisatorischen Aufwand eines Vereins, für dessen Bewältigung nur wenige Freiwillige zur Verfügung standen. Eine andere Ursache lag darin, dass eine formale Struktur eine gewisse Bindung und Verbindlichkeit mit sich bringt, die angesichts der Unterschiedlichkeit der Eigentümer nicht gewünscht war. In diesem Konflikt sei deutlich geworden, dass die externe Begleitforschung und Beratung eher auf das Interesse der Landesregierung an einem schnellen und erfolgreichen Gelingen des Modellprojekts und weniger auf die Bedürfnisse der Akteure vor Ort ausgerichtet war. Die beteiligten Wissenschaftler/-innen hätten dies nicht erkannt, was die Vertrauensbildung im HID-Prozess erschwert habe.

Bei der Beschreibung der Akteurskonstellation wird deutlich, dass sich die Rollenverteilung der verschiedenen beteiligten Akteure und deren Arbeitsteilung erst in einem gemeinsamen Lernprozess entwickelt und zu einer funktionsfähigen Struktur ausgeformt haben: Als vollwertige Mitglieder der ESG „Brunnenstraßenviertel“ wurden und werden nur die Immobilieneigentümer des Quartiers akzeptiert, wenngleich die Anwesenheit und Diskussionsteilnahme der Quartiersmanager, der zuständigen Projektleiter aus der Dortmunder Verwaltung sowie von interessierten Mietern toleriert wird. Im Unterschied zu den Haus- und Wohnungseigentümern haben die am Eigentümerforum teilnehmenden Quartiersmanager, der kommunale Projektleiter und auch Mieter kein Entscheidungsrecht, allerdings ein Mitspracherecht in Form von Beratung und Beiträgen zur allgemeinen Meinungsbildung. Mieter hätten zudem ein Recht auf praktische Mitwirkung, sie bringen ihre Projektideen ein, die sie meistens auch umsetzen können; wie beispielsweise die Baumscheibenpatenschaften.

Pro Quartal findet ein Treffen statt, zu dem die Einladungen vom Quartiersmanagement versandt werden. Im HID „Rund um den Flensburger Platz“ waren zunächst nur 23 Leute engagiert, ehe man das Gebiet auf das gesamte Brunnenstraßenviertel mit 25-40 Eigentümern (ESG Brunnenstraßenviertel) ausgeweitet hat. Die Gebietserweiterung wurde nötig, um das im Rahmen des Modellprojektes HID „Rund um den Flensburger Platz“ abgestimmte Beschäftigungskonzept der beiden Quartiershausmeister zu legitimieren, als auch um die anfallenden Kosten auf eine größere Menge von Eigentümern zu verteilen. Unter Beteiligung von ca. 40 Eigentümern mit insgesamt 29 Häusern konnten mit einer freiwilligen Abgabe die Quartiershausmeister bezahlt werden.²⁵ Pro Haus und Monat fallen hierfür 40 Euro an. Ein Eigentümer bringt eine größere Summe ein, da dieser noch 10

²⁵ Wie viele Zahler es tatsächlich sind, ist nicht eindeutig. Einige Interviewpartner geben auch nur 28-30 zahlwillige Eigentümer an.

weitere Häuser besitzt und die Hausmeister verstärkt in seiner größeren Wohnanlage arbeiten. Eine Kofinanzierung erfolgt über das Programm Jobperspektive: So zahlt die ARGE einen Wohnkostenzuschuss von 75% für die zwei zum Einsatz kommenden Langzeitarbeitslosen, die damit ein sozialverträgliches, angemessenes Gehalt bezögen. Neben dieser Maßnahme hat die ESG einen Finanzplan erstellt, sich mit der Entwicklung von gemeinsamen Projekten wie den Baumscheibenpatenschaften beschäftigt und ist unter anderem eine Kooperation mit den kommunalen Abfallentsorgern zur Begrenzung der Müllproblematik eingegangen.

3.1.3 Ergebnisse und Wirkungen

Wesentliche Effekte der Einrichtung und Arbeit der Eigentümerstandortgemeinschaft sind bislang auf drei Ebenen zu beobachten: Zum einen zeigen sich direkte, sichtbare Ergebnisse im Quartier sowie damit in Zusammenhang stehende Auswirkungen auf die zuvor genannten Problemlagen. Des Weiteren sind Auswirkungen auf die Verwaltung, Politikverständnisse und Politik erkennbar und zum Dritten scheinen die Ereignisse die Partizipationsmöglichkeiten und die Chancen sozialer Teilhabe von Menschen im Brunnenstraßenviertel und darüber hinaus zu verändern.

Die in der ESG „Brunnenstraßenviertel“ organisierten Eigentümer verfolgen sowohl wirtschaftliche als auch soziale Ziele. Auf der Ebene der direkten Ergebnisse im Quartier sind vielfältige Veränderungen – wenn auch mit begrenzter Reichweite - festzustellen: So stellte das HID mit Unterstützung der lokalen Arbeitsmarktinstitutionen zwei Quartiershausmeister an, die regelmäßig im Gebiet unterwegs sind und für mehr Sauberkeit und Sicherheit sorgen. Hier verwirklichten einige Eigentümer mit einer finanziellen Umlage ihre Idee von Wohnumfeldverbesserungen für ihre Immobilien und schafften so auch Verbesserungen für den gesamten Stadtteil. Daran anknüpfend gibt es nun für die Nordstadt sogenannte Service- und Präsenzdienste, die ähnliche Ziele verfolgen, aber im Gegensatz zur Polizei keine hoheitlichen Rechte besitzen. Im Rahmen eines kooperativen Baumscheibenprojektes wurden unter Mithilfe von Ehrenamtlichen, Mietern, Eigentümern, kommunalen Mitteln und Spenden privater Firmen die Flächen um Bäume herum bepflanzt, um so eine freundlichere und grünere Atmosphäre in den Straßenzügen herzustellen. Eine Quartierszeitung berichtet nun – unter Mithilfe der Quartiersmanager/-innen – regelmäßig über Neuigkeiten aus der Nordstadt. Auf Initiative einer einzelnen Bewohnerin erfolgte der Abriss einer Bahndammmauer, was die Verdrängung der dort – in unmittelbarer Nähe zu Wohneinheiten gelegenen – ansässigen Drogen- und Prostituiertenszene zur Folge hatte. Überhaupt zeige sich ein Rückzug des lokalen Dealermilieus. Der von Alkoholikern regelmäßig frequentierte Flensburger Platz wurde zu einem Spielplatz umdeklariert, so dass die Polizei nun das Recht hat, für die entsprechenden Personen Platzverbote auszusprechen. Einschränkung ist aber zu sagen, dass durch diese Maßnahmen wahrscheinlich lediglich eine Verdrängung des Drogen- und Alkoholkermilieus stattgefunden hat. Insgesamt sei es auch in Folge eines Sperrmüllprojektes zu einem Rückgang des Vermüllungsproblems gekommen und auch Schäden durch Vanda-

lismus nähmen ab. Ein wichtiger Erfolg wird zudem darin gesehen, dass erste Zuzüge in das Brunnenstraßenviertel stattfänden bzw. es zumindest zu keinen weiteren Fortzügen mehr komme.

Auch auf der Ebene von Politik und Verwaltung werden wichtige Veränderungen verzeichnet: Das integrierte Stufenkonzept „Lebenswerte Nordstadt“, das von der Stadtverwaltung entwickelt wurde, gilt als eine unmittelbare Folge der Lern- und Entwicklungsprozesse „vor Ort“ und setzt diese in ausgeweiteter und vertiefter Form fort. Hier werden bestehende Maßnahmen zusammengefasst und man versucht, diese in einem integrierten Ansatz unter Bündelung der Ressourcen aller Fachbehörden auch in Zeiten kommunaler Haushaltsengpässe zu verstetigen. Zudem gab es aus der Administration heraus die Bewerbung auf eine „Ziel-2-Förderung“. Im Rahmen der EU-Förderprogramme sollen weitere finanzielle Mittel für Maßnahmen eingeworben werden, die sich auf Problemhäuser, Problemgruppen im öffentlichen Raum, Standortgemeinschaften und Imageverbesserung beziehen. Alle diese Punkte sind besonders für die Dortmunder Nordstadt interessant. Neben diesen direkten politischen Konzepten oder Maßnahmen lassen sich ebenfalls Veränderungen in den Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Bürger/innen feststellen. So wird es als wichtige Neuerung angesehen, dass Quartiersmanagement, Eigentümer und Stadtverwaltung effektiver kooperieren. Ein wesentlicher Vorteil der ESG wird darin gesehen, dass man die durch den Zusammenschluss gewonnene Macht dafür einsetzen könne, Forderungen gegenüber der Stadtverwaltung und -politik kraftvoll durchzusetzen. Mit der ESG „Brunnenstraßenviertel“ entsteht ein Zugewinn an Verhandlungsmacht. Betont wird dagegen, dass im Rahmen des HID-Prozesses nun endlich die Bürger ihre Vor-Ort-Kompetenz einbringen könnten und als Experten in eigener Sache gesehen würden. Es gehe dabei für einen Teil der Eigentümer/innen auch darum, dass sie mehr Selbstverantwortung bekämen und dass die Bürger/innen nun ihre Angelegenheiten selber in die Hand nähmen. Neben der Rolle der Eigentümer wurde durch den HID-Prozess insbesondere die Rolle der Verwaltung auf der kommunalen Ebene zunehmend gestärkt und von den anderen Akteuren positiver wahrgenommen, während „die Politik“ hier keinen unmittelbaren Zugang mehr bekommt.

Insgesamt zeigt sich ein Zugewinn an Handlungsfähigkeit auf der lokalen Ebene. Es herrscht eine generelle Offenheit, sich in unterschiedlichen Gremien entsprechend seiner Interessen und Kompetenzen einzubringen und dort differenzierte Aufgaben zu übernehmen. Diese Arbeitsteilung ermöglicht es, die unterschiedlichen Interessen zusammenzubringen. Personen können Konzepte erarbeiten, konkrete Projekte umsetzen, kreativ gestalten oder aktiv Politik für ihren Stadtteil betreiben. So werden mannigfaltige Charaktere und Fähigkeiten eingebunden, selbst wenn diese nicht alle das gleiche Ziel verfolgen. In der ESG „Brunnenstraßenviertel“ können alle interessierten Eigentümer ihre Ideen einbringen und gemeinsam mit anderen verwirklichen.

Auf der Ebene von Partizipationsmöglichkeiten und sozialer Teilhabe wird daher angeführt, dass es nun mehr Kommunikation im Quartier gebe, dass die Bewohner/innen selbst nun kämpferischer seien und etwas verändern wollten oder auch dass die Aktivisten/-innen durch positive Rückmeldungen auf der Straße bestärkt würden. Des Weiteren hat sich im Zuge des gesamten Eigentümeraktivierungsprozesses eine breite Selbstorganisationsstruktur herausgebildet: Ein Element davon sind etwa die neben den Eigentümerforen regelmäßig stattfindenden Nachbarschaftsforen unter Beteiligung lokaler Poli-

tiker. Diese Foren seien stets sehr gut besucht und lebten von einer vielfältigen Diskussionskultur. Insgesamt haben sich die Bürgerbeteiligung und das Interesse an den Entwicklungen im Stadtteil erkennbar verstärkt. Weitere Potenziale werden vor allem noch in der Einbindung anderer Akteure im Stadtteil gesehen, wie sie bereits beim Baumscheibenprojekt beispielhaft realisiert wurde. Die intensivere Beteiligung von und Vernetzung mit Schulen, Kindertagesstätten, Einzelhändlern etc. stehe im Rahmen des HID-Prozesses noch aus. Der Kontakt zu anderen Eigentümerforen, zu Geschäftsleuten, anderen BIDs und HIDs sowie den muslimischen Religionsgemeinschaften finde derzeit vor allem über Einzelpersonen der ESG statt, die gleichzeitig in informellen bzw. formellen Kontakten mit anderen Akteuren stehen. Hier bedürfe es noch einer weiteren Belebung.

3.1.4 Zusammenfassung

Bezüglich der Ausgangslage und Problemkonstellation waren mehrere Rahmenfaktoren für das Zustandekommen des HID-Prozesses in der Dortmunder Nordstadt verantwortlich. Zum einen öffneten das durch die vom Land Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebenen Modellprojekte und die damit einhergehende Finanzierung einer wissenschaftlichen Begleitung ein Gelegenheitsfenster, das wegen der in Dortmund bereits vorhandenen Strukturen der kleinteiligen Stadtentwicklung unmittelbar genutzt werden konnte. So war die Stadt durch das Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ bereits gut mit dem Ministerium für Verkehr und Bau vernetzt und verfügte durch die vorgängige Förderung im EU-Programm „URBAN II“ über gute Kontakte in die Dortmunder Nordstadt. Aufgrund der vom Quartiersmanagement bereits verfolgten Eigentümeraktivierungsstrategie war es schnell und relativ unkompliziert möglich, das HID lokal zu installieren, um so dem nach wie vor äußerst hohen Problemdruck in diesem Gebiet zu begegnen.

Damit waren wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung des HID-Prozesses vorhanden, in dem sich sowohl die öffentliche Hand – insbesondere die zuständige Fachabteilung der Stadtverwaltung – als auch ein wachsender Teil der Wohnungseigentümer engagierten. Für die notwendigen Mobilisierungs-, Koordinierungs- und Kommunikationsaufgaben stand neben den Vertretern/-innen der öffentlichen Verwaltung auch ein kompetentes und anerkanntes Quartiersmanagement zur Verfügung. Obwohl die Eigentümer eine formale Institutionalisierung in Form z.B. eines Vereins ablehnten, hat sich mit der Eigentümerinitiative dennoch eine gewisse Vorstandsfunktion herausgebildet, die trotz der ansonsten eher informellen und wenig regulierten Organisationsstruktur für ein beträchtliches Maß an kollektiver Handlungsfähigkeit sorgt. Obwohl die Selbstorganisation wenig formelle Regeln und Strukturen hervorgebracht hat, hat sich - gleichsam „naturwüchsig“ - eine Führungsstruktur aus exponierten Persönlichkeiten etabliert, die beträchtliche Ressourcen bereitstellen und das Fehlen von Regeln und Strukturen kompensieren konnten.

Die pragmatische Vorgehensweise verzichtet im Einvernehmen aller Beteiligten auf komplexe Leitbild- und Wertediskussionen und konzentriert sich ganz auf die Interessendurchsetzung gegenüber Stadtverwaltung und -politik einerseits und konkrete, machbare Gestaltungsprojekte vor Ort. Die durchaus vorhandenen Differenzen von Motivationen und Interessen lassen sich in diesem Rahmen gut überbrücken und durch die praktischen Erfolge sowie die wachsende Durchsetzungsfähigkeit nach außen steigt die Akzeptanz bei den Beteiligten, während das interne Konfliktpotential sinkt. Bislang ist die Einrichtung des Housing Improvement District in einem engen und kleinteiligen Rahmen erfolgreich: Die materielle Situation im Quartier hat sich etwas verbessert, was am Stop der Fortzüge und einer Zunahme an Wohnungs- und Gebäudesanierungen abzulesen ist. Überdies hat die Bereitschaft der Eigentümer erkennbar zugenommen, sich für ihre eigenen Interessen zu organisieren und nicht zuletzt dadurch haben sich vor Ort weitere Prozesse etabliert, die neben und weitestgehend unabhängig von formaler (Lokal-)Politik Angelegenheiten und Probleme des Quartiers bearbeiten. Ob diese insgesamt recht einfache, aber flexible und effektive Form der Selbstorganisation auch dann noch trägt, wenn – wie beabsichtigt – mehr und unterschiedliche Akteursgruppen einbezogen und der Maßstab der Gestaltungsvorhaben deutlich vergrößert wird, ist nicht abzusehen. Zudem können sich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen des Quartiers z. B. infolge der Zunahme von Flüchtlingsbewegungen aus Südosteuropa zukünftig verändern.

3.2 Hamburg – Steilshoop

3.2.1 Rahmenbedingungen und Problemkonstellation

Im Nord-Osten Hamburgs – ca. 7 km von der Hamburger Innenstadt entfernt – erstreckt sich über eine Fläche von ca. 84 ha der Stadtteil Steilshoop. Die Großsiedlung mit knapp über 19.000 Einwohnern (Stand 2009) wurde zwischen 1969 und 1975 errichtet. Seinerzeit galt sie als mustergültiger und richtungsweisender Städtebau, der vor allem familienfreundliches Wohnen anbot. Bei der Errichtung kam dem Sozialen Wohnungsbau eine große Bedeutung zu. Sportplätze, Schwimmanlagen, Einkaufs- und Freizeitzentren, erhöhen die Attraktivität des Gebiets. Industrieansiedlungen blieben bis heute die Ausnahme. Insgesamt verfügt Steilshoop über eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur mit einer kinder- und familienfreundlichen Erschließung sowie angrenzenden Erholungsflächen wie dem Bramfelder See.

Abbildung 4: Luftbildaufnahme Steilshoop.



Quelle: Informationen zum Senatsbeschluss über die Sammelvorlage „Aktive Stadtentwicklung“ 2005: 1

Steilshoop ist eine Großwohnsiedlung, die sich in klar voneinander abgegrenzte mehrgeschossige Baublöcke gliedert. Die gesamte Siedlung erscheint als eine einheitliche städtebauliche Struktur, die überwiegend ein monotones und geschlossenes Erscheinungsbild abgibt. Steilshoop ist von den anderen Stadtgebieten Hamburgs stark abgeschnitten und nur über wenige Erschließungswege von außen erreichbar. Die zahlreichen Großblockanlagen umschließen ringförmig kleinere, zum Teil auch private Grünanlagen. Die interne Erschließung erfolgt über ein System von Ringstraßen, das durch eine große Zahl von Fuß- und Radwegen miteinander verbunden ist. Zentrales Element hierbei ist eine das ganze Quartier von Ost nach West durchlaufende Mittelachse.

Seit Mitte der 1980er Jahre zeichnen sich in Steilshoop, wie auch in anderen vergleichbaren Großwohnsiedlungen negative sozioökonomische Entwicklungen ab (Stadt Hamburg, Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008.) Trotz rückläufiger Einwohnerzahlen (1987: 21.607; 2008: 19299 Einwohner)²⁶ und problematischer Leer-

²⁶ Entsprechend <http://www.statistik-nord.de>, letzter Zugriff 30.03.10.

stände (Stadt Hamburg, Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008: 3) gilt Steilshoop mit fast 8.000 Einwohnern je km² als eines der am dichtesten besiedelten Gebiete Hamburgs. Hier leben im Vergleich zu den Durchschnittswerten insgesamt viele junge Bewohner. Überraschend erscheint der kaum erhöhte Ausländeranteil, der in den ebenfalls als förderungsbedürftig geltenden Stadtteilen Veddel, Kleiner Grasbrook und Billbrook jeweils z. T. deutlich über 50% liegt, in Steilshoop aber unter der 20%-Marke bleibt.

Tabelle 3: Bevölkerungskennziffern Steilshoop.

	Anteil unter 18-jähriger an der Gesamtbevölkerung	Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung	Bevölkerungsdichte in EW/km ²
Steilshoop	19,4%	18,7%	7720
Gesamtstadt	15,6%	14,1%	2298

Quelle: Eigene Darstellung zum Stand 2009, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2009.

Die Einkommens- und Sozialsituation der Bevölkerung bildet sich wie folgt ab: Die Arbeitslosenquote (ALQ) im Quartier beträgt 9,6%, was eine Abweichung vom städtischen Durchschnitt um ca. 45% nach oben bedeutet. Dennoch liegt sie deutlich unter den Zahlen der Stadtteile Kleiner Grasbrook (12,3%), Veddel (12,9%) und Billbrook (14,7%). Auch der Anteil an Personen im Leistungsbezug des SGB II ist um über 90% höher als im städtischen Mittel, bleibt jedoch ebenfalls hinter anderen besonders problematischen Quartieren (z.B. Veddel (28,6%), Kleiner Grasbrook (28,7%) und Billbrook (26,3%)) zurück. Bemerkenswert ist auch, dass der Anteil an Sozialwohnungen mit über 50% fast viermal so hoch ist wie im Stadtmittel. Zu vermuten ist daher, dass sich in Steilshoop eine überwiegend deutsche Wohnbevölkerung mit relativ geringen Einkommen und niedrigen Bildungsabschlüssen konzentriert.

Tabelle 4: Kennziffern Arbeitsmarkt und soziale Integration in Steilshoop.

	Beschäftigtenquote ²⁷	ALQ	SGB II Empfänger-Quote	Einkommensindex ²⁸ 2004	Sozialwohnungsanteil
Steilshoop	49,0%	9,6%	21,7%	70,8%	53,4%
Gesamtstadt	50,9%	6,6%	11,3%	100%	11,6%

Quelle: Eigene Darstellung zum Stand 2009; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2009.

Die zunächst wenig auffälligen sozioökonomischen Kennziffern verweisen auf eine insgesamt relativ undramatische Problemkonstellation, was sich in den Sichtweisen und Positionen der beteiligten Akteure widerspiegelt. So nimmt die Betroffenheit von aktuellen sozialen Problemlagen keine bedeutsame Rolle als Motiv und Begründung bei der Diskussion um die Einrichtung eines Housing Improvement Districts ein – zumal auch eine stabile Vermietungssituation bei kaum vorhandenen Leerständen zu verzeichnen war. Während also die sozialen und ökonomischen Verhältnisse nicht als besonders problematisch eingestuft wurden, berichten die lokalen Vertreter von städtebaulichen Herausforderungen, wie z.B. der notwendigen Sanierung der Mittelachse, die durch das Quartier verläuft oder Problemen mit der Pflege der Grünflächen, der Reinigung von Wegen und der Orientierung in der Wohnanlage. Derartige Erscheinungen trügen zu dem durchaus vorhandenen Negativimage der Großwohnsiedlung bei und signalisierten möglicherweise eine beginnende Abwärtsentwicklung Steilshoops. Mit dem Instrument des „Innovationsquartiers“ sollte gleichzeitig dem entgegen gewirkt bzw. das Quartier aufgewertet und die vorhandene Verantwortungsdiffusion durch die gleiche Beteiligung aller Eigentümer beseitigt werden.

In der Gesamtschau ergibt sich mithin ein gemischtes Bild: Einerseits bestanden städtebauliche Probleme und aufkommende Segregationstendenzen. Ebenso waren den Hamburger Akteuren Erfahrungen bekannt, wie sich Großwohnsiedlungen in anderen Regionen innerhalb weniger Jahre zu sozialen Brennpunkten entwickelten. Derartige Entwicklungen waren in Steilshoop freilich (noch) keineswegs zu beobachten: Die Vermietungslage war gegen Ende der 2000er Jahre nach wie vor gut und der Problemdruck relativ gering. Insofern sollte der HID-Prozess hier durchaus eine Reihe von realen Verbesserungen bewirken, die aber eher einer präventiven Aufwertung dienen.

Die beabsichtigte Einrichtung des HIDs erstreckt sich auf die gesamte Großwohnsiedlung Steilshoop mit einer Fläche von 84 Hektar. Problematisch bei der Einrichtung des formellen HIDs ist die sehr ausdifferenzierte Eigentümerstruktur, die zugleich eine stark unterschiedliche Ressourcenausstattung (Verfügung finanzieller Mittel, starkes Machtgefälle)

²⁷ Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an den Erwerbsfähigen Personen.

²⁸ Relation zum durchschnittlichen Einkommen in der Gesamtstadt (=100%).

der Immobilienbesitzer bedeutet. So verfügen im Stadtteil sowohl privatwirtschaftliche und kapitalmarktorientierte als auch kommunale Wohnungsbauunternehmen über große Bestände an vermieteten Immobilien. Des Weiteren sind im Quartier kleinere Genossenschaften als auch zahlreiche Einzelbesitzer von Eigentumswohnungen zu finden. Die Mittelachse, als das zentrale verbindende Element des Quartiers, liegt in der Verfügung der öffentlichen Hand. Die bereits aus diesen Beschreibungen ersichtliche komplexe Struktur verursacht mehrfache Probleme in der Kommunikation und Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren, deren unterschiedliche Zielsetzungen einen Einigungsprozess zusätzlich erschweren.

Bereits seit 2007 verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg - europaweit und damit auch bundesweit erstmalig - über eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung und Regelung von Housing Improvement Districts. Die landesrechtliche Ausgestaltung des „Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ basiert zu einem Teil auf den Ergebnissen eines Rechtsgutachtens, die, ebenso wie die wissenschaftliche Begleitforschung zur Frage der Übertragbarkeit von städtebaulichen und stadtplanerischen Aspekten von BIDs auf HIDs, in die Gesetzgebung mit einfließen. Das Gutachten entstand im Rahmen einer Stadtteilentwicklungsinitiative des Hamburger Senats. Entsprechend des Abschlussberichtes „Lebenswertes Steilshoop“ vom 15.02.2008 kommt das Rechtsgutachten zum wesentlichen Ergebnis,

- dass HIDs auf der Basis von §171 BauGB grundsätzlich zulässig
- und verfassungsrechtlich legitimiert sind (Stadt Hamburg, Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008: 38).

Damit war auch sichergestellt, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung innerhalb der Bundesvorgaben des §171 BauGB dem Landesgesetzgeber das Recht zur gesetzlichen Einführung und Ausgestaltung des neuen Instruments der Innovationsbereiche zusteht.

Der Einführung des Hamburger Landesgesetzes ging eine politische Diskussion voraus. In den Wahlprogrammen zur Bürgerschaftswahl 2004 nahm zunächst keine Partei Bezug zur Thematik der Housing Improvement Districts. Im anschließenden Regierungsprogramm der CDU findet sich dann allerdings der Hinweis, dass neue Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt durch stärkere Eigenverantwortung der Bürger/-innen entstanden und dass hierfür zunächst Modellprojekte für die Einführung von Business Improvement Districts (BIDs) zu starten seien (CDU Hamburg 2004: 26). Bei den Wahlprogrammen 2008 fällt auf, dass lediglich die CDU in ihren Plänen auf die Schaffung sog. „Innovationsquartiere“ verweist (CDU Hamburg 2008: 48). Hierdurch sollten Eigentümer und Mieter ihr direktes Wohnumfeld attraktiver gestalten und sich stärker mit dem eigenen Stadtteil identifizieren. Keine der anderen Parteien nahm im Wahlprogramm das Thema der Eigentümeraktivierung oder gar der konkreten Schaffung von HIDs auf. Im Koalitionsvertrag von 2008 formulierten dann CDU und GAL die im Wahlprogramm der CDU noch vergleichsweise konkret genannten Pläne etwas allgemeiner (CDU/GAL Hamburg 2008: 40). So sollte ein innovativer Förderansatz im Rahmen von Quartiersbudgets modellhaft und ergebnisoffen in einem Quartier getestet werden. Zu diesem Zeitpunkt war jedoch bereits durch die vorherige Regierung das sog. „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ verabschiedet worden, welches der Koalitionsvertrag damit lediglich

erneut bekräftigte (Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg Drucksache 18/6977). Das Gesetz sieht in Anlehnung an die BIDs die Schaffung von Housing- und Neighbourhood Improvement Districts vor. Hier können Grundeigentümer in eigener Initiative gemeinsam Maßnahmen zur Stabilisierung oder Steigerung der Attraktivität der Wohnquartiere entwickeln und umsetzen. Die als Innovationsquartiere zu bezeichnenden Gebiete legen ihre konkreten Ziele und Maßnahmen sowie den Gebietszuschnitt selbst fest und werden durch den Staat lediglich begleitet und unterstützt. Als Pilotprojekt sieht das Gesetzesvorhaben den Stadtteil Steilshoop vor.

In der Diskussion des Gesetzentwurfes wurden (Ausschuss für Stadtentwicklung in seiner Sitzung am 02.10.2007; Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg Drucksache 18/72/48) die zentralen politischen Konfliktpunkte erörtert:

Die *Problematik der Trittbrettfahrer* war ein entscheidendes Argument zur Einführung einer Zwangsabgabe, weil man annahm, dass sich nur dadurch – hoheitlich flankiert – das Problem einer ungerechten Verteilung von Lasten beim Engagement privater Akteure beseitigen lasse. Die Senatsvertreter/-innen machten dies am Beispiel international agierender Grundstücksgesellschaften deutlich, die das Wohnumfeld in einigen Stadtteilen so verwahrlosen lassen würden, dass staatliche Maßnahmen für die Sauberkeit, wie z.B. der Einsatz von „Kümmerern“²⁹, nicht ausreichten. Im Gegensatz dazu setzten sich die städtischen Wohnungsgesellschaften SAGA und GWG sehr engagiert für Verbesserungen im Wohnumfeld wie Graffitibeseitigung und Ähnliches ein. Die Schaffung eines Innovationsquartiers trage zur Beseitigung dieses Ungleichgewichts bei, weil alle Grundstückseigentümer gleichermaßen an den Kosten der Maßnahmen beteiligt würden.

Ein weiteres Gutachten bestätigte die *Rechtmäßigkeit der Erhebung von Zwangsabgaben* im Rahmen des Innovationsquartiers mit dem Verweis auf allgemeine Vorteile für jeden Beteiligten. Damit die privaten Eigentümer über die städtischen Aufgaben hinaus das Wohnumfeld verbessern könnten, sei nun eine rechtliche Grundlage für ein mit der Stadt abgestimmtes Verfahren entwickelt worden. Zur Frage, ob die Finanzierung mittels einer Abgabe, die auf die Mieter umgelegt werden könne, erfolge, gaben die Senatsvertreter/-innen an, die in der Höhe begrenzten Investitionen sollten auf keinen Fall an die Mieter weitergegeben werden. Stattdessen liege der Vorteil im Werterhalt beziehungsweise der Wertsteigerung der Immobilien und in der Verringerung der Fluktuation von Mietern, die einen nicht unerheblichen Kostenaufwand für die Vermieter bedeuten würde. Mit diesen Verbesserungen würde den Interessen der Grundeigentümer langfristig gesehen entgegengekommen. Ein geforderter Ausschluss von Kostenumlagen im Landesgesetz scheiterte allerdings an der Bundeszuständigkeit im Mietrecht.

Eine wesentliche Abweichung zur gängigen Praxis der Business Improvement Districts besteht allerdings darin, dass im Verfahren der Gesetzgebung das *Antragsquorum* von 15 Prozent auf ein Drittel der Eigentümer der betroffenen Grundstücksflächen erhöht worden sei. Diese Änderung erfolgte auf Empfehlung der Gutachter um die Legitimation potentieller Maßnahmen zu erhöhen. Für den Senat stand dabei die Beteiligung der Ei-

²⁹ Öffentliche Beschäftigte im Niedriglohnsektor, die für die Sauberkeit eines Quartiers sorgen.

gentümer als Nutznießer der Wertschöpfung im Vordergrund. Wie auch in Dortmund ist die formelle Beteiligungsmöglichkeit der Mieter eng begrenzt. Sie können am Gestaltungsprozess bei der Auslegung des anfänglichen Finanzierungsplans und bei der Aufstellung der jährlichen Maßnahmenpläne teilhaben.

Vor Einrichtung eines Innovationsquartiers sieht die Hamburger Regelung überdies eine *Abstimmung mit den städtebaulichen Zielen der Stadt* vor. Die Maßnahmen selber seien in einer großen Bandbreite denkbar und würden durch die privaten Initiativen beschrieben, wobei betont wird, dass die staatliche Daseinsvorsorge und die Programme der Stadterneuerung dadurch auf keinen Fall ersetzt werden sollen. In den im Vorfeld geführten Gesprächen mit Vertretern der Wohnungswirtschaft, Wissenschaftlern, Mietervereinen und anderen wurde die Befürchtung geäußert, dass sich der Staat aus den Aufgaben der Daseinsvorsorge zurückziehe und versuche, hoheitliche Aufgaben an Private zu delegieren. Auch einige Abgeordnete kritisierten die Möglichkeit der Finanzierung von z.B. Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen von Innovationsquartieren als Aushöhlung öffentlicher Aufgaben. Demgegenüber sollte mit dem Gesetz ein Instrument geschaffen werden, mit dem oberhalb der Ebene der öffentlichen Daseinsvorsorge und jenseits des staatlichen Handelns zusätzliche Maßnahmen finanziert werden können. Vorgesehen sei dabei ein möglichst unbürokratisches Verfahren, bei dem eine Umlage der Kosten auf die Mieter über die Betriebskosten ausgeschlossen sei. Dies sei schon deswegen nicht möglich, weil die Abgabe nicht als öffentliche Last im Sinne der Betriebskostenverordnung gelte. Während hierzu im Mieterinteresse eine ausdrückliche Formulierung im Gesetz gefordert wurde, die eine Umlage verbiete, erhoffte sich die Wohnungswirtschaft durch die ausdrückliche Eröffnung einer Umlagemöglichkeit reale Refinanzierungschancen. Beide Ansinnen wurden aber letztendlich nicht berücksichtigt.

Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Abgrenzbarkeit von staatlichen Aufgaben, Unsicherheiten bezüglich der Umlage von Kosten auf Mieter und der Sorge vor Vertreibungseffekten in den Quartieren durch Mietsteigerungen enthielt sich die Opposition in den betreffenden Abstimmungen der Hamburger Bürgerschaft - obwohl grundsätzlich alle Parteien positiv zum Instrument der HIDs eingestellt waren und eine Stärkung der Wohnquartiere durch private Initiativen und die damit angestoßenen Maßnahmen der sozialen beziehungsweise aktiven Stadtteilentwicklung begrüßten.

3.2.2 Implementation und Prozessverlauf

Mit der Übertragung der Aufgaben an die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) durch das 2007 schließlich verabschiedete „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ hat sich der Hamburger Senat weitgehend aus der Durch-

führung und inhaltlichen Begleitung der HIDs zurückgezogen.³⁰ Dennoch war man darum bemüht, die Einführung von Housing Improvement Districts bzw. eines konkreten Innovationsquartiers im Rahmen übergreifender stadtentwicklungspolitischer Konzepte zu erproben.

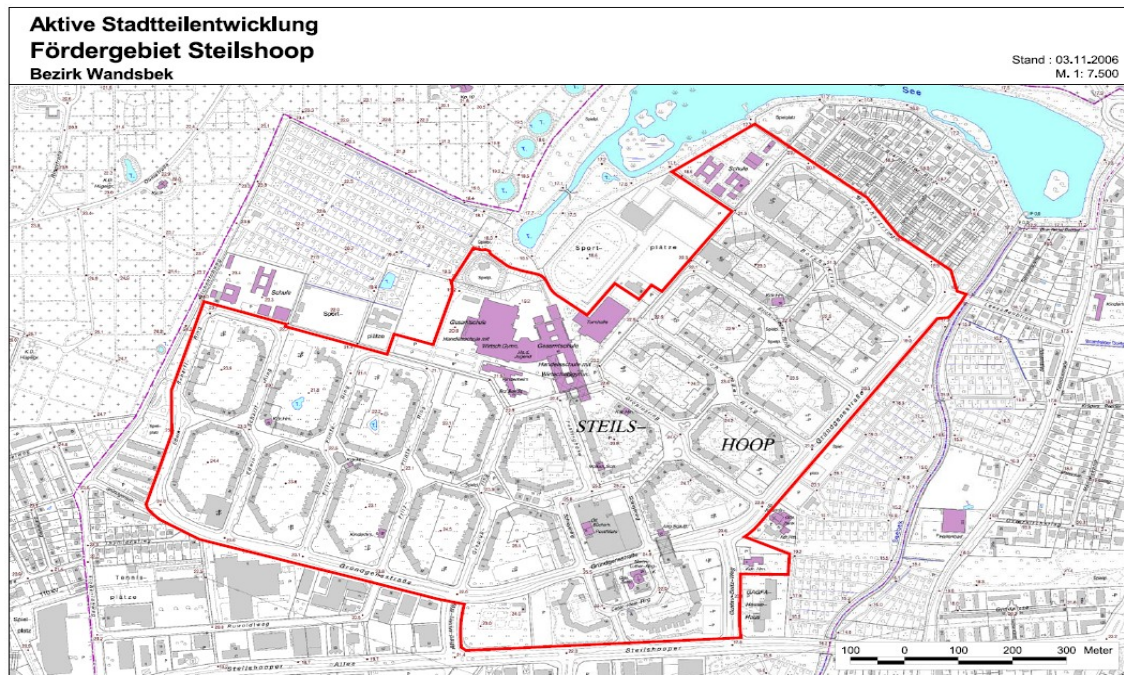
Infolge der sozialen und infrastrukturellen Probleme versuchte der Hamburger Senat damals bereits seit geraumer Zeit den negativen Entwicklungstrends in Steilshoop durch den Einbezug in zahlreiche Stadtentwicklungsprogramme entgegen zu wirken. Zwischen 1991 und 2000 war Steilshoop förmlich festgelegtes städtebauliches Sanierungsgebiet gemäß §142 BauGB, aber trotz der Sanierung der gesamten Großwohnsiedlung trat eine nachhaltige soziale Verbesserung nicht ein. Den anhaltenden Abwärtstendenzen in sozial benachteiligten Stadtteilen wollte der Senat daher ergänzend mit dem Programm der „Aktiven Stadtteilentwicklung 2005-2008“ begegnen und die betroffenen Stadtteile aufwerten. Die Handlungsschwerpunkte lagen u.a. in der Aufwertung des öffentlichen Freiraums und des Wohnumfeldes, in der Entwicklung und Stabilisierung von Quartierszentren, Förderung und Unterstützung des Ehrenamts, in der Stärkung des sozialen Lebens durch Sport-, Kulturaktivitäten und Stadtteilmarketing.³¹

Der Hauptschwerpunkt der Maßnahmen in Steilshoop lag auf der Aufwertung der zentralen Mittelachse, welche die ganze Großwohnsiedlung durchzieht. Eine Verbesserung des Erscheinungsbildes der Achse sollte durch die Intensivierung der Pflegemaßnahmen erreicht werden, längerfristig sollte die Neugestaltung auch die Nutzung von räumlichen Potenzialen verstärken, indem etwa zusätzliche Flächen, die z.B. durch das Beseitigen oder Zurückschneiden von Hecken entstehen, den Bewohnern für die Einrichtung von Spiel- oder attraktiven Aufenthaltsplätzen zur Verfügung gestellt werden. Der Mittelachse kommt auch deshalb eine bedeutende Rolle zu, weil sie auf die anderen Bereiche ausstrahlt bzw. diese mit ihr in einem engen Zusammenhang steht. Ein umfassender stadtentwicklungspolitischer Ansatz drückt sich nicht zuletzt dadurch aus, dass man sich von einer Aufwertung des Gebietes nur dann Erfolge versprach, wenn auch andere relevante Akteure und Einrichtungen, wie z.B. Schulen und Kindertagesstätten, zu einer aktiven Mitwirkung bewegt werden könnten.

³⁰ Dies bestätigt auch die Antwort auf eine kleine Anfrage der SPD aus dem Mai 2010, inwieweit der Senat das Instrument HID als Erfolg bewerte (vgl. Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg Drucksache 19/5640: 4). Demnach habe der Senat sich mit dieser Frage bislang nicht befasst. Mit der gesetzlichen Einführung der HIDs im Jahre 2007 wurden die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (federführend) und die Finanzbehörde beauftragt, dem Senat binnen vier Jahren nach Einrichtung des ersten HID einen Erfahrungsbericht vorzulegen.

³¹ hierzu ausführlich: Informationen zum Senatsbeschluss über die Sammelvorlage „Aktive Stadtteilentwicklung“ 2005: 5; siehe auch Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft, Drucksache 18/2127, 19.04.2005

Abbildung 5: Fördergebiet Steilshoop in der „Aktiven Stadtteilentwicklung“.



Quelle: Bezirksamt Wandsbek Fachamt Sozialraummanagement 2008: 6.

Bedeutsam waren und sind in diesem Zusammenhang auch die Eigentümer, die über anliegende Grundstücke verfügen. Eine bereits vorhandene Initiative der Grundeigentümer, die ohnehin das Ziel verfolgte, selbst die Belange der Großsiedlung gemeinsam in die Hand zu nehmen, sollte durch Maßnahmen unterstützt und möglicherweise zum Ausgangspunkt für die Schaffung eines „Housing Improvement District“ (analog zum „Business Improvement District“) gemacht werden (Informationen zum Senatsbeschluss über die Sammelvorlage „Aktive Stadtteilentwicklung“ 2005: 5). Diese Idee wurde in der anschließenden Quartiersoffensive „Lebenswerte Stadt“ weiter verfolgt.

Die nur in sechs Hamburger Gebieten und von 2008 an auf zwölf Monate angelegte Quartiersoffensive „Lebenswerte Stadt“ Hamburg sollte die von den positiven Entwicklungstrends der Gesamtstadt immer mehr sozial, wirtschaftlich, politisch und kulturell abgekoppelten Stadtteile stabilisieren, ihre Schwächen ausgleichen und ihre Stärken durch zusätzliche Angebote und Unterstützungsmaßnahmen ausbauen. Für Steilshoop erfolgte eine Zielfestlegung, auf

- die Förderung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger;
- die Unterstützung der Grundeigentümer bei ihren Aktivitäten im Stadtteil;
- die Stärkung und den kooperativen Ausbau der zusammenarbeitenden Einrichtungen der Stadtteilarbeit und der ehrenamtlichen Initiativen und

- die Pflege, Aufwertung und Umgestaltung der vorhandenen Grünraumstrukturen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen (Stadt Hamburg Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008: 4).

Hierfür wurden 15 Maßnahmen für das Quartier konkret beschrieben, wobei primär die Beteiligung der Bürger bei der Um- bzw. Neugestaltung des öffentlichen Raums im Vordergrund stand. Durch ein Wettbewerbsverfahren wurden öffentliche aber auch private Grün- und Freiflächen rund um die Mittelachse gestalterisch aufgewertet und die Pflege der Achse sichergestellt. Um eine aktive Partizipation zu erreichen, erfolgte ergänzend die Durchführung eines sportpädagogischen Projekts in Kindertagesstätten, Schulen und weiteren Einrichtungen. Kindern, Jugendlichen und Familien sollte das Prinzip der Gestaltbarkeit von Räumen durch sog. „Bewegungsbaustellen“ vermittelt werden. Unterstellt wurde dabei, dass sich auch weitere Bedürfnisse speziell zur räumlichen Gestaltung der Mittelachse, aber auch anderer Quartiersbereiche, entwickeln würden, wenn Kinder und ihre Familien die Schönheit vieler Orte im Stadtteil wahrnehmen und diese als beispielbar und gestaltbar erfahren würden (Stadt Hamburg Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008: 20).

Dem Senat der Stadt Hamburg war es zudem ein wichtiges Anliegen, soziale Ressourcen im Stadtteil zu aktivieren: Dazu sollten explizit die Stärkung der Selbsthilfepotenziale der Bewohner/innen ebenso wie eine verbesserte Vernetzung der vielfältigen Akteure gehören. Bei der Quartiersgestaltung sollten Initiativen aus den Bereichen Kultur, Literatur und Musik mitwirken (Stadt Hamburg, Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008: 5). Dieser Kombination von räumlichen und sozialen Zielsetzungen kam der Ansatz der Housing Improvement Districts entgegen und deshalb wurden die Bemühungen darum im weiteren Verlauf verstärkt fortgesetzt:

Neben dem zur Koordination eingerichteten Verfahrensmanagement „Housing Improvement Districts“ im Bezirksamt Wandsbek erfolgte ein gesonderter Auftrag an die Hafen City Universität zur Begleitforschung sowie an einen renommierten Rechts- und Politikwissenschaftler zwecks Erstellung eines Rechtsgutachtens. Ziel war es, nach rechtlicher Überprüfung und wissenschaftlich fundierter Einschätzung zu städtebaulichen und stadtplanerischen Fragen zu klären, welche Elemente der BID-Ansätze auf Wohngebiete übertragbar sind und welche Modifizierungen gegebenenfalls benötigt würden (Stadt Hamburg, Bezirksamt Wandsbek, Fachamt Sozialraummanagement (Hg.) 2008: 34, 38). Die Ergebnisse der Gutachten ebenso wie die Evaluation der Programme „Aktive Stadtteilentwicklung“ und „Lebenswerte Stadt Hamburg“ flossen in die Gestaltung des Programms „Integrierte Stadtteilentwicklung“ ein, das im Herbst 2009 verabschiedet wurde. Ein konkretes Konzeptpapier für das Gebiet Steilshoop lag zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht vor (Stand Juni 2010).

Insgesamt ist festzuhalten, dass HIDs für den Hamburger Senat ein Instrument der Stadtteilentwicklung darstellen, welches im Rahmen umfassenderer Stadtentwicklungskonzepte anzuwenden ist. Motive und Ansprüche bei der Etablierung wohnungsbezogener Innovationsquartiere, hier Steilshoop als ein sehr großes Quartier bzw. Innovationsquartier, zielen auf die Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern und die Verbesserung des Wohnumfelds und der unmittelbaren Lebensbedingungen im Quartier ab.

Das Housing Improvement District im Hamburger Stadtteil Steilshoop wurde schließlich im Jahre 2012 formell eingerichtet. Ausgangspunkt war der bereits Anfang 2007 erfolgte Zusammenschluss der beiden größten Grundeigentümer (GAGFAH GROUP und SAGA GWG) sowie der in Steilshoop tätigen Baugenossenschaften um gemeinsam mit dem Bezirksamt Wandsbek und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt in einem Lenkungsausschuss die Einrichtung des Innovationsquartiers vorzubereiten. Später schlossen sich weitere Grundeigentümer an. Für die endgültige Gründung des HIDs bestanden freilich gemäß der Gesetzesgrundlage einige formale Hürden:

Voraussetzung ist zunächst, dass ein Aufgabenträger ausgewählt wird, der die erforderlichen Maßnahmen im Quartier umsetzen kann und verantwortet. Dieser ist im Anschluss berechtigt, den formellen Antrag auf Einrichtung eines HIDs zu stellen, wenn er die Zustimmung der Eigentümer von einem Drittel der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke nachweisen kann - sofern deren Flächen im Innovationsquartier zugleich mindestens ein Drittel der Gesamtgrundstücksfläche ausmachen. Genügt der Antrag den Zielen und Prinzipien der Freien und Hansestadt Hamburg sowie des HID-Gesetzes, legt die Aufsichtsbehörde die vollständigen Antragsunterlagen für die Dauer eines Monats öffentlich aus. Sollten nach Ablauf der Auslegungsfrist die Eigentümer von weniger als einem Drittel der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücke oder von weniger als einem Drittel der im Innovationsquartier gelegenen Grundstücksflächen der Einrichtung widersprochen haben, ist dem Antrag von der Aufsichtsbehörde endgültig zuzustimmen und die formale HID-Gründung zu vollziehen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen war Letzteres für Ende 2011 geplant (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: 2010), allerdings war zu diesem Zeitpunkt ein Aufgabenträger noch nicht bestellt.

Die Beauftragung eines Aufgabenträgers war während der Vorbereitungszeit eines der wichtigen Diskussionsthemen im Lenkungsausschuss, in dem ein großer Teil der zentralen Akteure versammelt war und ist. Hierbei handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von Vertretern der Wohnungsgesellschaften bzw. -genossenschaften mit Grundeigentum in Steilshoop, einem/-er Repräsentanten/-in der Einzeleigentümer, des Einkaufszentrums und des Stadtteilbeirats, des Quartiersmanagements und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie eines städtischen Mitarbeiters für Sozialraummanagement. Zusätzlich gab es eine Verfahrensmanagerin, die den Prozess solange moderierte, bis ein Aufgabenträger das übernehmen konnte. Das Gremium war grundsätzlich offen für alle Eigentümer, nicht alle nutzten aber dieses Angebot. Eine Einbindung von Mietern war und ist nicht vorgesehen. In einem langwierigen und komplizierten Prozess haben die Akteure sich eine Geschäftsordnung erarbeitet und verabschiedet, welche maßgebend für alle Entscheidungen des Lenkungsausschusses ist. Durchweg wird auf eine angeregte Diskussionskultur verwiesen, die aber zuweilen darunter leide, dass die Akteure im Lenungskreis unterschiedliche Interessen verfolgten und diese z. T. mit taktischen Mitteln durchsetzen wollten.

„Es ist manchmal etwas schwierig. Ich will es mal so sagen, manche stellen die Konfliktlösung zurück und bauen durch ein wiederholtes Aufgreifen der Thematik Rückschritte ein... Es ist ein langer Prozess.“ (Interview H3: 3)

Ein weiteres Problem ist es, dass bei Entscheidungen einige Repräsentanten ihre Position zunächst mit der Geschäftsführungsebene ihrer Organisation abstimmen müssen,

was die Verständigungsprozesse hinauszögert. Dass es oftmals auch um die Verteilung von Kosten geht, verkompliziert den Prozess zusätzlich.

„... aber da wird auch geschachert!“ (Interview H4: 3)

Die Zusammenarbeit im Lenkungsausschuss lässt sich mithin im Gegensatz zu Dortmund nicht so leicht auf einen zentralen Grund reduzieren. So lassen sich ganz unterschiedliche Motive erkennen, aus denen heraus sich verschiedene Akteure in den Prozess einbringen: Einerseits geht es um die Aufwertung des Quartiers, die Wertsteigerung bzw. -erhaltung der Immobilien und die Verbesserung des Images, andererseits spielt aber auch die gerechtere Verteilung von Lasten oder die Umsetzung des HID-Prozesses entsprechend der Vorgaben des Gesetzes eine Rolle. Bei den beteiligten Akteuren zeigen sich weder eine gemeinsame Betroffenheit, noch eine tiefere persönliche Bindung zum Quartier. Vielmehr sind differenzierte Motive, Interessen und Ziele maßgebend. Einigkeit scheint hingegen bei den möglichen Aufgabenfeldern zu bestehen: Hier dominieren Hinweise auf die Aufwertung der Mittelachse durch das Quartier, die Verbesserung der Orientierungsmöglichkeiten und der Sauberkeit. Zudem müssten das Einkaufszentrum stabilisiert und die Bildungsangebote ausgebaut werden.

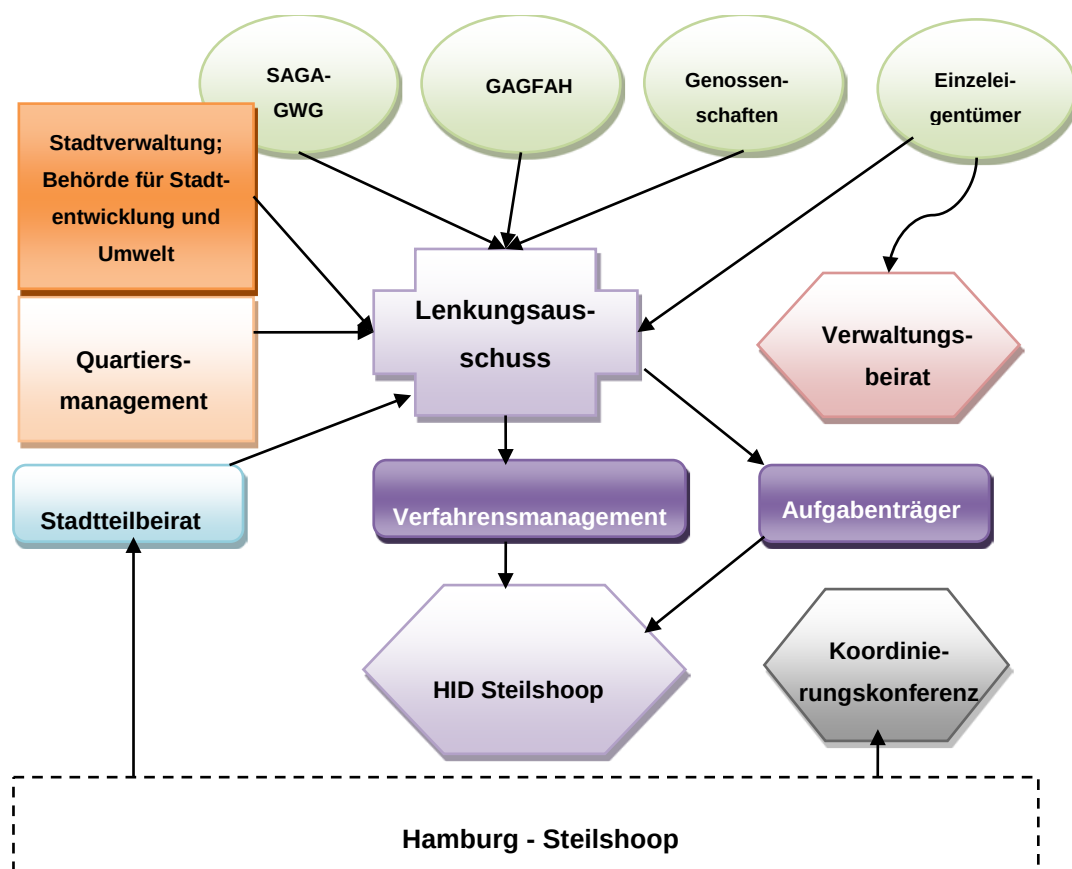
Trotz dieser inhaltlichen Überschneidungen in Bezug auf die erforderlichen Maßnahmen kennzeichnen freilich Schwerfälligkeit, Verzögerungen und einige Konfliktlinien den Entwicklungsprozess. Dies hat eine wesentliche Ursache in der bürokratischen Formalisierung des Prozesses. So muss der Lenkungsausschuss sich zunächst über den Verfahrensablauf einigen und einen Aufgabenträger ausschreiben und besetzen. Dieser wiederum muss die Pläne öffentlich auslegen, ehe zwei Quoren durch die Eigentümerschaft durchzuführen sind. Erst im Anschluss kann das Innovationsquartier formell gegründet werden. In all diesen Verfahrensschritten sowie den Diskussionen darum behindert allerdings die Pluralität der Interessen und Eigentümer die Arbeit. So finden sich Einzeleigentümer, Genossenschaften, kommunale und private Wohnungsbaugesellschaften unter den Akteuren. Diese verfolgen unterschiedliche Interessen und vertreten verschiedene Sichtweisen. So funktioniert etwa eine auf Renditemaximierung ausgerichtete Immobilienfondsgesellschaft anders als eine mittelständische Genossenschaft.

„Es gibt nicht das Quartier. Das sind ganz viele unterschiedliche Interessen!“ (Interview H2: 4)

Auch unterscheiden sich z.B. die Privateigentümer und große kommunale Gesellschaften hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Vertreter des Stadtteilbeirats und des Einkaufszentrum bringen dagegen wiederum andere Sichtweisen in den Abstimmungsprozess ein als Vertreter/innen der Wohnungswirtschaft. Dass die Interaktion von taktischen Manövern und langwierigen Aushandlungsprozessen überlagert wird, erscheint dann eine logische Folge. Neben den persönlichen Problemen zwischen einzelnen Akteuren werden Entscheidungen zusätzlich dadurch erschwert, dass Vertreter/innen ihre Positionen immer mit ihren jeweiligen Geschäftsführungsebenen abstimmen müssen. Und selbstverständlich drückt sich in den Auseinandersetzungen auch die Machtasymmetrie zwischen den Immobilieneigentümern und den Mietern aus, die bei einigen Betroffenen das Gefühl entstehen ließ, dass hier etwas über ihre Köpfe hinweg bestimmt wird:

„Manchmal habe ich das Gefühl, es könnte die Differenz Mieter-Eigentümer auftreten. Die Großen bestimmen da etwas. Ich denke schon, dass die Ängste da sind, dass so etwas mal auf die Mieten umgelegt wird. Dass da dieses Sozialgefüge noch einmal ins Schwingen gerät. Die Mietumlage geht zwar vom Gesetz her nicht, aber die Ängste sind da. Deswegen ja auch die Meinung, dass man den Wohnungsgesellschaften Feuer machen muss, dass die etwas in den Wohnungen machen. Auch unterschiedliche Wissensbestände bei den Bürgern. Das kann vielleicht kurz vor der Abstimmung noch einmal hochkommen.“ (Interview H3: 6)

Abbildung 6: Gremien und Akteursgruppen des geplanten HIDs in Hamburg Steilshoop.



Grafik: Eigene Darstellung.

Abbildung 7 lässt erkennen, dass es sich bei der Konstellation also insgesamt um eine komplexe Struktur aus unterschiedlichen Gremien und Akteuren handelt, die – im Unterschied zu Dortmund – eher einer traditionellen lokalen Politikarena ähnelt, in der die verschiedenen Anspruchsgruppen und Akteure mit jeweils formal definierten Positionen vertreten sind und sich in formalisierten Verfahren begegnen. Neben dem zentralen Lenkungsausschuss existieren etliche weitere Gremien, wie z.B. der „Verwaltungsbeirat“, der

ein Pflichtgremium entsprechend des Hamburger Wohnungseigentümergegesetzes ist. Dieser Zusammenschluss vertritt die Interessen der Einzeleigentümer gegenüber den anderen Wohnungsbaugesellschaften, spielte aber für die Prozesse rund um die Etablierung des HID keine erkennbar eigenständige Rolle.

Quartiersmanagement

Prinzipiell werden Entscheidungen im zentralen Lenkungsausschuss im Konsens getroffen, auch wenn die Geschäftsordnung Mehrheitsentscheidungen vorsieht. Ohne Stimmrecht ist das Quartiersmanagement beteiligt, das lediglich mit pragmatischen Hinweisen den Prozess voranbringen soll und dessen Rolle im Gremium umstritten ist. Das Quartiersmanagement gibt es in Steilshoop seit dem Rahmenprogramm „Aktive Stadtteilentwicklung“ mit der Aufgabe, zu einem eigenen, verbindenden „Steilshoop-Gefühl“ beizutragen und den Bürger/innen Möglichkeiten zu eröffnen, „Demokratie praktisch zu erfahren und zu lernen“. Bei der räumlichen Gestaltung des Stadtteils gelten die gleichen Ziele wie bei den anderen Akteuren: Es geht um die Gestaltung der Mittelachse, um den Aufbau eines Stadtteilmarketings zur Imageaufwertung, die Verbesserung der Orientierung im Quartier und die Pflege der Außen- und Grünanlagen.

Im HID-Prozess habe die Quartiersmanagerin eher die Aufgabe, „für gute Stimmung zu sorgen, gelegentlich Inhalte in die Diskussion einzubringen oder die Akteure zum Vorankommen zu ermahnen“. Da deren Rolle umstritten ist und von anderen Akteuren als unnötig erachtet wird, kann das Quartiersmanagement hier nicht in dem Maße wie in Dortmund eine Moderatoren- und Koordinatorenrolle ausfüllen, obwohl das Quartiersmanagement hierfür über Arbeitskapazitäten und hilfreiche Erfahrungen in der Eigentümeraktivierung verfügt. Auf einer persönlichen Ebene wird dies von der betreffenden Mitarbeiterin zwar als eher unbefriedigend wahrgenommen, doch sei es langfristig durchaus auch für die Arbeit des Quartiersmanagements wichtig, dass die Eigentümer sich über den Prozess hinaus im Stadtteil engagierten. Die mangelnde Anerkennung des Quartiersmanagements im HID-Prozess mag auch dazu beigetragen haben, dass hier eine teilweise skeptische Position zu den Erfolgs- und Zukunftsaussichten vorzufinden ist: Angesichts der häufigen terminlichen Verschiebungen nimmt man eine gewisse Resignation unter einigen Anwohnergruppen wahr, die es schon gewohnt seien, dass es in Steilshoop große Ankündigungen gebe, im Ergebnis aber nichts passiere.

Politik und Verwaltung

Neben dem Quartiersmanagement, das öffentlich finanziert wird, gibt es noch ganze Reihe weiterer Akteure aus Politik und Verwaltung, deren Zusammenspiel bzw. Aufgaben nicht immer für alle Beteiligten klar erkennbar sind. Daher wird die komplexe Vielfalt der öffentlichen Akteure zeitweilig kritisiert. Die Verwaltung der zuständigen Fachbehörde kümmere sich um das HID, während die Verwaltung des Bezirkes das Programm der Stadtteilentwicklung manage. Außerdem seien die Fachämter des Bezirkes z. T. mit eingebunden, ohne dass dies formell geregelt sei. Diese Diversität erschwere zusätzlich das Vorgehen und auch die verfolgten Ziele sind nicht immer deckungsgleich:

Aus Sicht der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sind zunächst die Entscheidungen des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg umzusetzen: Es sei das Anliegen der Stadt, etwas im Bereich der Mittelachse zu verändern und mit der Übertragung von BIDs auf HIDs den Trittbrettfahreneffekt auszuschalten. Es soll die Chance genutzt wer-

den, dass alle für Aufwertungsmaßnahmen bezahlen und die Verantwortung auf vielen Schultern verteilt wird. Als Schlagworte gelten Image, Mittelachse und Gemeinwohlorientierung. Letzteres drückt sich nicht zuletzt darin aus, dass Steilshoop bei sich verändernder Vermietungssituation nachhaltig attraktiv bleiben soll, weshalb auch verbesserte Bildungschancen im Stadtteil und ein verbessertes Einzelhandelsangebot hergestellt werden sollen.

Gleichzeitig liegt es im Interesse der Fachbehörde, möglichst viele Bewohner/innen zu erreichen und für den Prozess zu begeistern. Gleichwohl ist man sich der Gratwanderung bewusst, auf die man sich damit einlässt: Zwar wird für das Gelingen des Innovationsquartiers die Abgabe von Steuerungskompetenz durch die öffentliche Hand einerseits als wichtige Voraussetzung erachtet, andererseits trägt die Verwaltung 60% der Kosten der Mittelachse, weil 60% der Fläche in diesem Bereich der Hansestadt Hamburg gehören und zieht im Anschluss die Grundsteuer als Finanzierungsgrundlage des HID ein. Wie jedoch die zusätzlichen Mittel verwendet werden und welche konkreten Maßnahmen damit realisiert werden, entscheiden die Eigentümer bzw. der Aufgabenträger.

Ein weiterer beteiligter Teilbereich der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt ist das Sozialraummanagement für Steilshoop. Hier werden vor allem die Forderungen betont, die von außen an die Behörde herangetragen würden: So solle die Stadt „vor Ort etwas unternehmen“, da Steilshoop „ein vernachlässigter Stadtteil“ sei und die Bürger endlich „Fortschritte sehen wollten“. Tatsächlich sei es jedoch Aufgabe des Sozialraummanagements, die Pläne zum Innovationsquartier auszulegen, damit die betroffenen Eigentümer Einsicht nehmen können, bevor eine Entscheidung für oder gegen die Vorhaben getroffen werden kann. Außerdem soll die Behörde versuchen, möglichst viele Partner im Stadtteil am Prozess zu beteiligen. Im Unterschied zum Quartiersmanagement wird von anderen beteiligten Akteuren das Sozialraummanagement durchaus als Ansprechpartner für viele kleinräumige Prozesse geschätzt und da sich hier eine partnerschaftliche und kollegiale Zusammenarbeit entwickelt habe, habe sich auch das Bild von der Verwaltung sehr verbessert. Der betreffenden Person werde für ihre Koordinationstätigkeit im Sinne des Stadtteils Hochachtung entgegengebracht und insgesamt habe das Sozialraummanagement dazu beigetragen, dass „die Verwaltung das Zugpferd im HID-Prozess“ sei.

Ähnlich wie in Dortmund wird die Rolle der politischen Akteure, insbesondere des Bürgermeisters wahrgenommen: Letzterem wird attestiert, dass das Programm „Lebenswerte Stadt“ in Steilshoop als Wahlkampfstrategie diene, mit dem Stimmen für die Bürgerschaftswahl 2008 gewonnen werden sollten. Darüber hinaus habe sich der Senat weitgehend aus dem Prozess zurückgezogen; die Entscheidung sei zwar auf politischer Ebene gefallen, mittlerweile spiele sich das Geschehen jedoch überwiegend auf der administrativen Ebene ab. Von allen Parteien werde es – trotz unterschiedlicher parteipolitischer Schwerpunkte – im Grunde auch begrüßt, wenn private Akteure finanzielle Mittel in die Quartiere investierten. Eine gewisse Bedeutung habe in einer kritischen Phase die Senatorin für Umwelt und Stadtentwicklung gehabt, weil sie eine private Wohnungsbaugesellschaft nach deren vorübergehendem Rückzug zur Wiederteilnahme am HID-Prozess überzeuge. Ansonsten werden politische Diskussionen „von außen“ eher als störend empfunden, weil sie die Konzentration auf die Entwicklung im Quartier überlagerten oder davon ablenkten. Dies galt z.B. für die Diskussion über den möglichen Bau einer Stadtbahn bis nach Steilshoop. Die widersprüchlichen politischen Signale lenkten die Auf-

merksamkeit immer wieder auf Fragestellungen jenseits des HIDs und verlangsamten so den Prozess.

Der Stadtteilbeirat ist das gewählte Gremium der Lokalpolitik von Steilshoop. Ein solches Gremium existiert in denjenigen Hamburger Stadtteilen, die Teil des Programms Aktive Stadtteilentwicklung waren. Im Gegensatz zur Bezirksebene, auf der eine „echte“ kommunalpolitische Struktur mit einem verwaltungsmäßigen Unterbau und einer deutlichen Parteienkonkurrenz vorhanden ist, ist der Stadtteilbeirat eher eine symbolische Form der lokalen Politik. Er wird alle 18 Monate in einer öffentlichkeitswirksam angekündigten Wahl bestimmt und zur Wahl stehen in der Regel engagierte Bewohner/innen, welche sich selbst aufstellen können oder aber von anderen Personen vorgeschlagen werden. Zudem werden auch Institutionenvertreter und ein Finanzbeirat gewählt. Insgesamt hat das Gremium Mittel im Umfang von 20.000,- € für Aktivitäten im Stadtteil zu verteilen.

Eigentümer

Das Sozialraummanagement ist auch im Lenkungsausschuss vertreten, in dem insbesondere die Vertreter der Wohnungswirtschaft dominieren, welche indes ebenfalls keineswegs eine einheitliche Akteursgruppe darstellen.

Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft SAGA/GWG orientiert sich erkennbar daran, dass das Image eines Stadtteils wesentlich für die Vermietungschancen dortiger Wohnungen ist und zeichnet sich durch langfristiges Denken und Planen aus. Die zuständige Geschäftsstelle verfügt über 1200 Wohnungen in Steilshoop und kann zudem auf die Ressourcen einer Tochterfirma zur Quartiersentwicklung zurückgreifen. Damit stehen erhebliche Ressourcen und Kompetenzen zur Verfügung, um die Ziele der SAGA/GWG in Steilshoop zu verfolgen: Die Siedlung soll langfristig stabil am Markt gehalten werden und deshalb wolle man sich aktiv in den HID-Prozess einbringen. Viele der genannten Interessen und Motive fallen in den Bereich der Gemeinwohlorientierung, die sich im Wunsch nach einem positiveren Image, besserer Orientierung im Stadtteil, der Neugestaltung der Mittelachse und des Zentrumsbereichs sowie der Pflege der Außenanlagen ausdrückt. Die Arbeit an diesen Themen soll im Interesse und in der Tradition eines städtischen, gemeinwohlorientierten Unternehmens weiter entwickelt werden und dazu wird als unerlässlich erachtet, die Wohnungsbestände, die Nachbarschaften und den Stadtteil intakt zu halten, so dass die Menschen gern in Steilshoop leben. Zudem solle mit dem HID-Verfahren Aufmerksamkeit auf das Quartier gezogen werden.

Den zahlreichen Einzeleigentümern, die zum Teil lediglich ihre selbst bewohnte Eigentumswohnung besitzen, wird zugeschrieben, dass der Prozess durch sie schwierig und unkalkulierbar werde. Hinzu kommt, dass die Vertreterin dieser Einzeleigentümer, die 212 Wohnungseigentümer im HID-Prozess repräsentiert, lediglich eine vermittelnde Rolle einnimmt, ohne stellvertretende Entscheidungsrechte zu besitzen. Da die entsprechende Person jedoch über Baukenntnisse und viele Kontakte im Stadtteil verfüge, könne sie „gut Dinge in die Eigentümerschaft transportieren“. Im Sinne der Einzeleigentümer spiele es auch eine Rolle, dass ein positiveres Image die Vermietung vereinfache und die Wohnungen an Wert behalten. Im Sinne des gesamten Stadtteils liegt es zudem, gemeinsam für die Aufwertung des Quartiers (Mittelachse, Wegenetz, Beleuchtung, Sauberkeit) oder die Sicherheit zu sorgen. Ein Teil der Einzeleigentümer/-innen wohnt sehr lange, z.T. in der zweiten Generation, in der Siedlung und daraus erwachse eine besondere Motivati-

on, den Stadtteil zukunftsfähig zu machen, das negative Image zu beseitigen und die öffentliche Wahrnehmung zu verbessern. Mit diesen Zielen vertritt die betreffende Person auch die Anwohner im Stadtteilbeirat. Insofern sind die Einzeleigentümer in vielen Gremien und Debatten nur ehrenamtlich – jedenfalls nicht verbindlich repräsentativ – vertreten.

Der privaten Wohnungsbaugesellschaft GAGFAH wird zugeschrieben, dass sie primär auf das Erreichen einer maximalen Rendite ausgerichtet sei und keine Investitionen tätigen wollte. Insofern handelt es sich um einen großen und wichtigen Akteur, der freilich den Aktivitäten zum Innovationsquartier recht zurückhaltend gegenüber steht. Das ist aus Sicht einer Fondsgesellschaft, die primär auf das kurzfristige Erzielen von Gewinnen ausgerichtet ist, auch nachvollziehbar, solange – wie in Steilshoop bislang – die Vermietungslage sich unproblematisch gestaltet. Die Teilnahme am Lenkungsausschuss als dem zentralen Steuerungs- und Entscheidungsgremium im HID-Prozess erscheint daher für diesen Akteur nicht als eine unbedingte Notwendigkeit. So wollte die GAGFAH, die mit ihrem Eigentum eine Sperrminorität für das Innovationsquartier besitzt, nach einem Vorstandswechsel aus dem Verfahren aussteigen. Nur durch den Einsatz der Politik gelang es, das Unternehmen zurück an den Verhandlungstisch zu bringen und zur weiteren Teilnahme zu bewegen.

Anwohner/Mieter

Eine förmliche Vertretung der Mieterschaft in dem zentralen Lenkungsausschuss ist nicht vorgesehen. Dennoch sind Mieter und Anwohner in anderen beteiligten Gremien vertreten, deren Einfluss auf das Geschehen allerdings begrenzt ist. Aus dem Engagement eines alten Schulleiters heraus ist beispielsweise die „Koordinierungskonferenz“ entstanden, die in Steilshoop schon sehr lange existiert und in der sich die Akteure des Stadtteils (Bewohner, Einrichtungen, Lokalpolitik) unabhängig von speziellen thematischen Festlegungen regelmäßig austauschen. Deren Treffen finden etwa vier- bis fünfmal im Jahr statt, um das Geschehen in Steilshoop zu bewerten und eine Vernetzung zwischen den Beteiligten zu befördern. Das Gremium wird inhaltlich über die Arbeit des Innovationsquartiers informiert, eine besondere Bedeutung scheint ihm indes nicht zuzukommen.

Die Rolle der Anwohner und Mieter erscheint zwiespältig: Zum einen begrüßen sie es, wenn Eigentümer in die Bestände investieren, zum anderen äußern sie aber auch Kritik an der langen Dauer des Prozesses oder am Ausschluss der Mieter von den zentralen Entscheidungsprozessen. Zeitweilig wird sogar bezweifelt, dass das Verfahren angesichts seiner Schwerfälligkeit überhaupt zu einem erfolgreichen Ende kommen könne.

Wissenschaft

Das Innovationsquartier in Hamburg wird wissenschaftlich durch die HafenCityUniversität begleitet. Aufgabe sei es, den Akteuren einen Außenblick zu vermitteln, Wissen zur Verfügung zu stellen und bei Versammlungen bzw. auf Wunsch fachlichen Input zu geben. Eine Moderationsfunktion sei durch die HCU nicht vorgesehen. Hierfür wird ein Verfahrensmanagement eingesetzt.

3.2.3 Ergebnisse und Wirkungen

Da die formelle Einrichtung des Innovationsquartiers Steilshoop zum Abschluss der Erhebungen für die vorliegende Studie noch auf sich warten ließ, so dass eine Menge potenzieller Ergebnisse noch nicht vorliegt und nur jene Wirkungen beschrieben werden können, die sich aus dem Verlauf der Diskussionen und Prozesse im Vorfeld der Einrichtung ergeben haben. Auch hier sind Ergebnisse auf drei Ebenen erkennbar:

Zum einen zeigen sich bereits direkte, sichtbare Ergebnisse bei der räumlichen und baulichen Gestaltung im Quartier sowie damit in Zusammenhang stehende Auswirkungen auf die zuvor genannten Probleme. So haben erste Wohnumfeldmaßnahmen in Innenhöfen bereits stattgefunden und im Bereich der Mittelachse seien Grünpflegearbeiten und Säuberungsaktionen durchgeführt worden. Darüber hinaus wurde bereits ein Pflegekonzept mit der Stadtreinigung verabredet, das die Aufteilung der Grünpflege und Müllbeseitigung zwischen Eigentümern und öffentlichen Aufgabenträgern regelt. Zudem konnte ein Orientierungskonzept umgesetzt werden, um die Erreichbarkeit von Adressen im Quartier durch Ortsfremde zu verbessern.

Trotz schwer verständlicher Zuständigkeiten und Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen öffentlichen bzw. öffentlich geförderten Akteuren und insbesondere einer kaum nachvollziehbaren Doppelstruktur von Quartiersmanagement und Sozialraummanagement scheinen sich die internen Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen und Bereichen von Verwaltung und Politik sowie deren Beziehungen insgesamt zu den weiteren Beteiligten positiv entwickelt zu haben. Dies gelte zum einen für die Integration in übergreifende Stadtentwicklungskonzepte und die Verzahnung der entsprechenden Absichten und Vorstellungen für Steilshoop mit dem Instrument des Housing Improvement Districts. Zum anderen beobachtet der Senat das Vorgehen in Steilshoop aufmerksam, da man bei Erfolg weitere Innovationsquartiere planen und einrichten möchte. Insbesondere die privaten Akteure verweisen darauf, dass sich ihr Bild von der Verwaltung durch die Kooperation im HID-Prozess wesentlich verbessert habe:

„Für mich persönlich hat sich das Bild von der Behörde sehr verändert, wenn man etwas enger zusammenarbeitet. Nicht das, was man so als normaler Bürger mitbekommt. Gerade die BSU sehe ich sehr, sehr gut aufgestellt und sehr kompetent. Die arbeiten auch sehr gut mit.“ (Interview H3: 7)

Zu dem positiven Bild der Verwaltung hat sicherlich auch beigetragen, dass das Hamburger HID-Gesetz und vor allem die Geschäftsordnung des Innovationsquartiers den Eigentümern rechtliche Sicherheit und Klarheit über die Bedingungen ihres Engagements in Steilshoop gegeben hat.

Im Hinblick auf Partizipationsmöglichkeiten und die Chancen sozialer Teilhabe von Menschen in Steilshoop zeichneten sich ebenfalls Veränderungen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem HID-Prozess ab: Ein bis zum Abitur führendes Bildungsangebot, das bisher im Stadtteil fehlte, wurde konkret geplant. Weitere Maßnahmen müssten allerdings erst durch den Aufgabenträger definiert werden. Die Auswirkungen auf soziale Partizipation und Teilhabe fallen daher vergleichsweise ernüchternd aus: So benennen die Akteure zwar einerseits das Erfordernis, die Kompetenzen der Bürger vor Ort mit einfließen zu

lassen, Demokratie gemeinsam praktisch zu lernen und Entscheidungen im Stadtteil im Dialog zu treffen, in der Praxis des Innovationsquartiers zeigen sich jedoch andere Ergebnisse. So wird häufig kritisiert, dass die Wohnungsunternehmen allein entscheiden würden und der einfache Mieter ohne Einfluss und Beteiligungsmöglichkeiten bleibe. Initiativen des Stadtteils nähmen den Prozess wahr, seien aber nicht gewillt, sich einzubringen, sondern überließen das HID-Verfahren sich selbst. Insbesondere wird das Engagement des privaten Wohnungsbauträgers skeptisch betrachtet, weil dieser durch seine zurückhaltende Investitionspolitik die Probleme im Quartier selbst jahrelang mit verursacht habe und nun einen großen Einfluss im HID-Prozess erhalte.

3.2.4 Zusammenfassung

Bezüglich der Ausgangslage und Problemkonstellation lässt sich für das Zustandekommen des HID-Prozesses festhalten, dass hier v.a. die Vorbereitung des Prozesses im Rahmen der Initiative „Lebenswerte Stadt Hamburg“ und die Einbettung in übergreifende Stadtentwicklungsstrategien entscheidend waren. Das Gelegenheitsfenster, das durch die Hamburger Gesetzesinitiative zur Regulierung von Housing Improvement Districts auf der politischen Ebene geöffnet wurde, wurde von der Verwaltung genutzt, um Innovationsquartiere als Instrument von kleinräumigen Aufwertungsstrategien zu entwickeln und einzusetzen. Das Experiment Steilshoop dient hierzu als Pilotvorhaben. Allerdings wird die Gebietsauswahl kritisiert: Ein kleineres Gebiet mit weniger Problemen und einer geringeren Anzahl an Akteuren wäre als Einstieg und „Probelauf“ möglicherweise besser geeignet gewesen, wobei die Frage des Problemdrucks in Steilshoop deutlich unterschiedlich beurteilt wird. Ein besonders hoher Problemdruck wie in Dortmund (und auch in Bremerhaven; s.u.) ist in diesem Gebiet aufgrund weniger auffälliger Sozialdaten und einer insgesamt guten Vermietungslage nicht zu konstatieren. Stattdessen geht es mehr um eine generelle städtebauliche Aufwertung des Gebiets, an der sich alle Eigentümer gleichermaßen beteiligen und so die öffentliche Hand entlasten sollen. Dass dabei jedoch die Eigentümerstruktur, die Gebietsgröße und die Schwerfälligkeit der Umsetzung der gesetzlichen Vorhaben unterschätzt worden, zeigt sich daran, dass der Gründungs- bzw. Einrichtungsprozess sich deutlich länger hinzieht, als zunächst erwartet.

Insofern waren für die Einleitung des HID-Prozesses vor allem die Interessen der öffentlichen Hand bzw. der öffentlichen Akteure entscheidend. Dies mag einer der Gründe dafür sein, dass sich hier anstelle einer netzwerkartigen, selbstorganisierten Form der Zusammenarbeit eher eine traditionelle Politikarena herausgebildet hat, in der Interessenauseinandersetzungen zwischen vielen verschiedenen Akteuren in stark formalisierten Regeln und Verfahren stattfinden. Da es sich für den größeren Teil der zentralen Akteure vorrangig um ein professionelles Geschäft handelt, fehlen den Beteiligten handlungsorientierende gemeinsame Motive und Interessen sowie ein gewisses Maß an „Herzblut und Leidensdruck“. Inwieweit der Prozess noch erfolgreich gelingen kann, wurde von den beteiligten Akteuren unterschiedlich eingeschätzt.

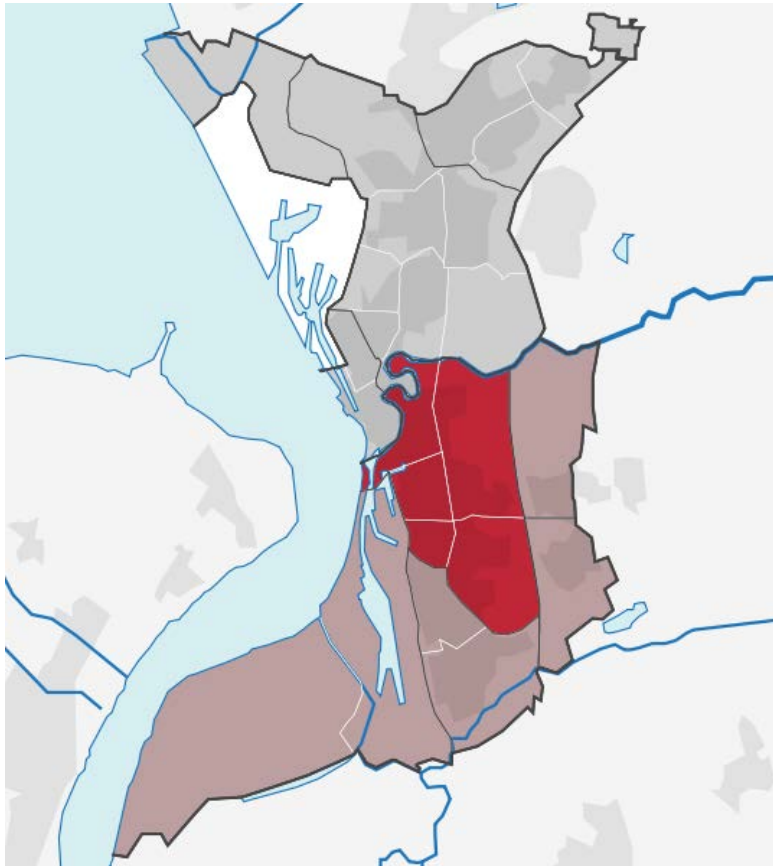
Neben der Vielzahl der unterschiedlichen Akteure und Akteurszusammenschlüsse und der Pluralität der Interessen haben auch die formalen Vorgaben des Gesetzgebers in Hamburg und die komplizierten, bürokratischen Verfahrensweisen die Gründung des Innovationsquartiers behindert. Mit dem Sozialraummanagement der BSU, dem Verfahrens- und Quartiersmanagement sowie einem noch zu bestimmenden Aufgabenträger erscheint der Prozess in der Vorbereitungs- und Entstehungsphase einerseits überkoordiniert, während andererseits eine wirksame und professionelle Moderation fehlt.

Auch wenn die Handlungsfähigkeit des HID bislang also begrenzt scheint, hat es dennoch unter Beteiligung der Eigentümer und der öffentlichen Hand bereits erste Verbesserungen in Hinblick auf Sanierungs- und Reinigungsarbeiten im Quartier hervorgebracht. Zudem ist im bisherigen Prozess deutlich geworden, dass sich die beteiligten Akteure in ihren Sichtweisen und Zielen näher gekommen sind und mit der Ausarbeitung von inhaltlichen Konzepten und prozeduralen Geschäftsordnungen auch eine Reihe von formalen Voraussetzungen für zukünftige Handlungsfähigkeit geschaffen haben. Die gesetzliche Grundlage ebenso wie die starke Stellung der Stadtentwicklungsbehörde und der großen Wohnungsgesellschaften haben somit zwar insgesamt für einen sehr schwerfälligen und langwierigen Verlauf des bisherigen Prozesses gesorgt, der aber bei einer Verständigung dieser zentralen Akteure in Zukunft eine große Wirkung entfalten kann.

3.3 Bremerhaven – Lehe

3.3.1 Rahmenbedingungen und Problemkonstellation

Der Stadtteil Goethestraße ist ein Ortsteil von Bremerhaven-Lehe mit ca. 6.900 Einwohnern (Magistrat der Seestadt Bremerhaven, 2009: 5). Die bereits im Mittelalter entstandene Stadt Lehe (<http://www.lehe.de>, 08.04.10.), die seit dem Hafenbau von 1828 in Bremerhaven einen massiven Bevölkerungszuzug von preiswerten Wohnraum suchenden Arbeitern zu verzeichnen hatte, verlor 1924 ihre Eigenständigkeit und wurde Teil der Stadt Wesermünde, die seit 1947 unter dem Namen Bremerhaven wieder ein Bestandteil des Bundeslands Bremen ist. In der Phase des wirtschaftlichen Booms des Schiffbaus ab 1951 gewann das dicht bebaute Quartier erneut als Wohnort vieler Hafenarbeiter an Bedeutung.

Abbildung 7: Bremerhaven-Lehe.

Quelle: Wikipedia Bremerhaven-Lehe 2013.

Der im Zuge der Werftenkrise einsetzende deutliche Rückgang der Beschäftigungszahlen führte zeitlich versetzt ab Mitte der 1990er Jahre zu einer starken Bevölkerungsfluktuation in den verdichtet bebauten Sanierungsgebieten (Seestadt Bremerhaven, Referat für Wirtschaft 2006: 31). Der Ortsteil Lehe-Goethestraße wurde so zum Wohnstandort einkommensschwacher Gruppen und z. T. auch von Randgruppen. Damit ist anzunehmen, dass es im Quartier zu einem negativen „Fahrstuhleffekt“, d. h. dem sozialen Abstieg von Bewohnern durch die Verminderung von Arbeitsplätzen (bedingt durch den Strukturwandel) und Einkommen gekommen ist, der sich durch den einsetzenden Einzelhandelsniedergang in der Folge von Kaufkraftrückgängen, wie auch durch Prozesse der selektiven Migration (Fortzug von einkommensstärkeren Gruppen, Zuzug und Verbleib sozial schwacher Bevölkerungsteile) verstärkt hat (Farwick 2007: 116).

Tabelle 5: Bevölkerungskennziffern Bremerhaven-Lehe Goethestraße.

	Anteil unter 18-jähriger am 31.12.07 an der Gesamtbevölkerung	Ausländeranteil zum 30.09.09 an der Gesamtbevölkerung	Bevölkerungsdichte in EW/km ² zum Stand 30.10.2010
Goethestraße	19,09%	21,43%	12.296
Bremerhaven	16,71%	9,44%	1.213

Quellen: eigene Berechnung nach den Werten von Statistisches Amt Bremerhaven zit. nach: Arbeitsförderungs-Zentrum, 2008 (Indikator 1), Magistrat der Seestadt Bremerhaven, 2009: 5 (Indikator 2) sowie Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2010 (Indikator 3).

Bei der Betrachtung der Bevölkerungszusammensetzung des Sozialraums Goethestraße fällt die im Vergleich zu anderen Gebieten deutlich jüngere Altersstruktur auf. Der Stadtteil weist einen der höchsten Anteile Unter-18-Jähriger auf, gilt als kinderreich und ist lediglich eines von zwei Bremerhavener Gebieten, das 2008 mehr Geburten als Sterbefälle verzeichnete (Magistrat der Seestadt Bremerhaven 2009: 15). Der Anteil an Ausländern an der Gesamtbevölkerung liegt weit mehr als doppelt so hoch wie im Bremerhavener Mittel. Aufgrund der engen Bebauung ist die Bevölkerungsdichte der Goethestraße im Vergleich zum städtischen Durchschnitt extrem erhöht, was die ca. zehnfache Einwohnerdichte je km² zum Ausdruck bringt.

Die Leerstandsquote im Quartier ist mit über 9% im Vergleich zu 6% in der gesamten Stadt auffällig hoch, in einigen Straßenzügen soll sie bis zu 25% betragen (GEWOS (Hg.) 2004: 50). Zudem ist eine enorme Fluktuation zu verzeichnen (Magistrat der Seestadt Bremerhaven 2009: 15; GEWOS (Hg.) 2004: 41): So sind die Umzugsbewegungen innerhalb des Stadtteils so groß wie in keinem anderen Bremerhavener Ortsteil und die Wanderungsverluste in andere Gebiete sind ebenfalls die größten, so dass die Bevölkerungszahl des Gebiets kontinuierlich sinkt. Teilweise wird auch von Wohnungstourismus gesprochen (GEWOS (Hg.) 2004: 41). Das gründerzeitlich-geprägte und eigentlich sehr attraktive und weitgehend sanierte Viertel leide zudem an einer zunehmenden sozialen Entmischung, einer offenen Drogen- und Prostitutionsszene und einem hohen öffentlichen Verschmutzungsgrad in Zusammenhang mit intensivem Vandalismus (GEWOS (Hg.) 2004: 50, 96 f.). Zudem seien im Einzelhandelsbereich weiterhin viele Gewerbeabmeldungen und eine Tendenz zu Billigsortimenten zu verzeichnen, so habe bereits der Ausbau der Bremerhavener Innenstadt in den 1970er und 80er Jahren zur Abwanderung vieler Fachgeschäfte und zur Schließung der Leher Kaufhäuser geführt, was sich in den letzten Jahren fortsetzte (Seestadt Bremerhaven, Referat für Wirtschaft 2006, S. 31). Zahlreiche Gebäude und Wohnungen wurden saniert und teilweise zu Anlagezwecken an Personen verkauft, die nicht in Bremerhaven wohnen, was sich heute in einer entsprechend heterogenen Eigentümerstruktur äußert (GEWOS (Hg.), 2004, S. 95).

Tabelle 6: Kennziffern sozialer Integration in Bremerhaven-Lehe Goethestraße.

	Arbeitslosenquote 2001	SGB II-Empfänger- Quote 2007	Sozialgeldempfänger- quote bei Personen unter 18 Jahren 2007
Goethestraße	33%	43,4%	64,6%
Bremerhaven	16%	22,7%	41,5%

Quelle: eigene Berechnung nach GEWOS (Hg.), 2004: 48.

Aus den o. g. Zahlen wird deutlich, dass sowohl die Arbeitslosenquote als auch die SGB II-Empfängerquote und die Anteile an Kindern und Jugendlichen im Sozialgeldbezug im Vergleich zur Gesamtstadt wesentlich erhöht sind. Der Ortsteil Goethestraße weist dabei von allen Bremerhavener Ortsteilen die jeweils höchsten Werte auf (Maximum aller Ortsteile). Dies belegt, dass in diesem Gebiet Langzeitarbeitslosigkeit und Kinderarmut drängende Probleme darstellen. Einkommensstärkere Haushalte haben dagegen überwiegend das Gebiet verlassen.

Diese Problemlagen finden sich durchweg in den Beschreibungen der diversen damit befassten Personen und Einrichtungen wider: Beklagt werden massive Leerstände, Bauruinen und eine Eigentümerstruktur, die von Vereinzelung, fehlender Vermietungs- und Sanierungskompetenz sowie mangelnden finanziellen Mitteln geprägt sei. Zudem sei das Quartier durch Arbeits- und Perspektivlosigkeit der Menschen gekennzeichnet. Weitere Schwierigkeiten bestünden im Umgang mit Prostitution und Wohnungsmarktspekulation.

Die Größe und Einwohnerzahl des Gebietes liegt mit 0,55 km² und ca. 6.800 Einwohnern über der des Dortmunder Brunnenstraßenviertels, aber deutlich unter der von Hamburg-Steilshoop. Auffällig ist die trotz Leerständen hohe Einwohnerdichte und eine Vielzahl an Einzeleigentümern. Ein Problem seien hier oftmals unklare Besitzverhältnisse infolge von Erbgemeinschaften. Wohnungsbaugesellschaften mit größerem Immobilienbestand existieren im Gebiet nicht.

Infolge der schwierigen Sozialstruktur und des anhaltenden Negativimage hat das Gebiet der Goethestraße im Rahmen von Programmen der Stadtentwicklung und sozialen Förderung immer eine große Bedeutung eingenommen. So wurden städtebauliche Missstände in den gründerzeitlich geprägten Straßenzügen bereits im Rahmen der Städtebauförderungsmaßnahmen der 80er und 90er Jahre beseitigt. Begonnen haben entsprechende Maßnahmen bereits im Jahr 1972: Damals wurde Lehe als Sanierungsgebiet ausgewiesen, was schwerpunktmäßig bis 1992 Sanierungen zur Folge hatte. Von 2002 bis 2004 gehörte das Viertel einem Modellprojekt des Programms „Stadtumbau West“ an (GEWOS (Hg.) 2004). Ziele waren hier überwiegend die Aufwertung des Quartiers durch die Verbesserung von Infrastruktur und Grünanlagen, die Umgestaltung von Plätzen und Geschäftsstraßen, die Entwicklung von Alleinstellungsmerkmalen historischer Bereiche im Stadtteil und die Schaffung sichtbarer Attraktionen, um einkommensstärkere Haushalte zurück zu gewinnen und somit die lokale wirtschaftliche Entwicklung zu befördern.

Seit 2004 ist die Goethestraße zudem Teil des Bremer Landesprogramms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“, mit dem gezielt Förderprojekte zur Integration und Bildung langzeitarbeitsloser Menschen unterstützt werden (Arbeitsförderungs-Zentrum 2008). Seit 2009 führt die Stadt Bremerhaven analog zu Bremen auch ein Programm unter dem Titel „Wohnen in Nachbarschaften“ durch. So können diverse lokale Akteure auf Stadtteilebene auch im Gebiet um die Goethestraße mit Unterstützung sog. WiN-Koordinatoren eine zwölfmonatige Förderung für Projekte in den Bereichen Stadtentwicklung, Arbeitsmarkt und Soziales, Jugend, Kultur, Umweltschutz und Sport erhalten.

2000 bis 2006 erfolgte eine Förderung durch das Programm „URBAN II“ (Seestadt Bremerhaven, Referat für Wirtschaft 2006: 31). Damit verfolgte Bremerhaven einen integrierten Ansatz zur Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Stadtentwicklung, bei dem ein fachübergreifender Begleit- und Lenkungsausschuss den Prozess steuerte. Ziele waren die Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes und der Beschäftigung, die Förderung der Chancengleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung, die Stärkung der Identifikation mit dem Gebiet, der Schutz und die Verbesserung der Umwelt und Erholungsfunktion sowie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Funktionalität und Attraktivität des Gebiets (URBAN II Bremerhaven 2011). In Lehe entstand so ein Stadtteilmanagement, Brachflächen wurden umgewandelt, Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekt durchgeführt sowie Schulentwicklungsmaßnahmen angeschoben. Zudem erfolgte die Umgestaltung des historischen Mittelpunkts von Lehe, dem Ernst-Reuter-Platz, zu einem marktähnlichen Stadtteilzentrum. Im Anschluss an diese Förderung übernahm der Bürgerverein Lehe, der in dieser Zeit entstand, eine zentrale Rolle im Quartier und musste das dann wieder fehlende Quartiersmanagement durch privates Engagement ausgleichen.

Von 2003 bis 2007 erhielt Bremerhaven-Lehe eine Unterstützung des Experimentellen Wohnungs- und Städtebauprogramms im Rahmen von Stadtumbau West. Hier erfolgten Projektförderungen für z.B. projektbezogene Bürgerbeteiligung, die Umsetzung des „Masterplan Lehe“ oder die Einrichtung von Arbeitskreisen (Arbeitskreis Wohnungswirtschaft bzw. Arbeitskreis „Verwahrloste Immobilien“). Seit 2007 laufen weitere, durch Stadtumbau West geförderte Maßnahmen. Dazu zählen die Fortführung der aufgebauten Kooperationen und Arbeitskreise, die Vertiefung des Arbeitsfelds „Verwahrloste Immobilien“ und die Rahmenkonzeption Stadtpark Lehe mit Schulen und sonstigen Anliegern.

Bedingt durch die langjährige Erfahrung im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau nutzt Bremerhaven seit 2009 das Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“. Ziel des Stadtplanungsamts war es hierbei, durch einen Zusammenschluss von privaten Wohnungs- und Hauseigentümern in einem Verein einen Ansprechpartner in dem durch eine Vielzahl an Einzeleigentümern geprägten Lehe zu gewinnen. Der Verein erhält finanzielle Mittel und soll mit Eigenengagement zusätzliche Maßnahmen zur Aufwertung des Stadtteils unter Beratung des Stadtplanungsamts sowie öffentliche Veranstaltungen zur Information von Wohnungseigentümern im Stadtteil (Sanierung, Fördermöglichkeiten etc.) durchführen. Diese Initiativen werden seit 2009 durch das kommunale Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ unterstützt, mit dem Ziel, das Leben und Arbeiten in den Stadtteilen zu verbessern und den sozialen Zusammenhalt der Bewohnerinnen und Bewohner zu stärken. Dies soll durch Projekte in den Themenfeldern Stadtentwicklung, Arbeitsmarkt und Soziales, Jugend, Kultur, Umweltschutz und Sport geschehen, wobei die Bürger und Bürgerinnen in den Stadtteilen über die Projekte – entsprechend

dem seit 1999 in Bremen laufenden gleichnamigen Programm – selbst entscheiden. Träger von Maßnahmen kann dabei auch die ESG sein.

Die ESG Bremerhaven-Goethestraße ist mithin eingebettet in eine lange Geschichte von Aufwertungs- und Sanierungsbemühungen und umfassenden Strategien zur Entwicklung dieses sozial und städtebaulich benachteiligten Quartiers (Friedrich/Heckemeier/Mengel 2010). Sie wurde jedoch erst im Jahr 2009 mit der Einbeziehung des Quartiers in das Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus konstituiert. Die Initiative dazu ging von der Kommune Bremerhaven aus und daher spielte die Landesregierung Bremens hierbei keine Rolle. Demzufolge wurden alle politischen Diskussionen um Ziele und Verfahrensweisen im Zusammenhang mit der Eigentümerstandortgemeinschaft auch nur auf der Ebene des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung von Bremerhaven geführt.³² Vielfach wird eine gewisse Anschub- und Thematisierungsfunktion der Bauverwaltung Bremerhavens und insbesondere dem damaligen Baustadtrat zugeschrieben. Dort vor allem habe man die Probleme der Eigentümer in Lehe wahrgenommen und das Thema auf die politische Agenda gesetzt. Widerstand gegen das Projekt habe es aber in keiner Fraktion gegeben. Von Anfang an seien somit „die Verwaltung“ und „die Eigentümer“ die maßgeblichen Akteure gewesen, während „die Politik“ den Prozess nur begleitet und wohlwollend unterstützt habe und dabei vom Stadtplanungsamt und den Anwohnern „mitgenommen“ worden sei.

Die Eigentümerstandortgemeinschaft Lehe e. V. als Zusammenschluss privater Hausbesitzer und Wohnungseigentümer fußt weder auf einer gesetzlichen noch auf einer sonstigen formellen Grundlage. Sie ist unter dem Einfluss verschiedener Akteure aus privatem Engagement heraus entstanden und wird im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert. Ein konkretes Gesetz wie z.B. in Hamburg existiert daher nicht und dessen Notwendigkeit wird vor Ort auch nicht gesehen:

„Bei den Standortgemeinschaften braucht man überhaupt keine rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Das sind freiwillige Zusammenschlüsse und da geht es am Ende darum, welche Rechtsform wählt dann die betroffene Örtlichkeit. Meistens ist das ein e.V., aber es gibt auch die Möglichkeit, eine GR oder GmbH zu machen.“ (Interview B3a: 5)

Möglichkeiten für die Förderung der Aktivitäten von ESGs im Rahmen der Städtebauförderung sind derzeit nur in indirekter Weise gegeben (Empirica 2008: 11). Dazu zählen die finanzielle Förderung von Moderationsleistungen oder vorbereitende Untersuchungen, welche die ESGs in ihrem Diskussions- und Entscheidungsprozess voranbringen können. Darüber hinaus wirken Städtebauförderungsmittel für investive Maßnahmen, wie z.B. Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, als Anreize nicht nur für Einzeleigentümer sondern auch für ESG. Das Forschungsfeld des Experimentellen Wohnungs- und Städ-

³² Deren Protokolle sind aber nicht einsehbar, so dass hier keine ähnlich differenzierte Analyse wie in Dortmund oder Hamburg möglich ist und politische Debatten und Konflikte nicht gut rekonstruierbar sind.

tebaus dient dabei u.a. der Klärung der Frage, wie o. g. Maßnahmen der Städtebauförderung konkret für eine ESG nutzbar gemacht werden können. Außerdem weist Empirica (2008: 12) auch auf die Möglichkeiten des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und auf die sog. Experimentierklausel der Städtebauförderung hin, um jeweils private Eigentümer finanziell zu beteiligen.

3.3.2 Implementation und Prozessverlauf

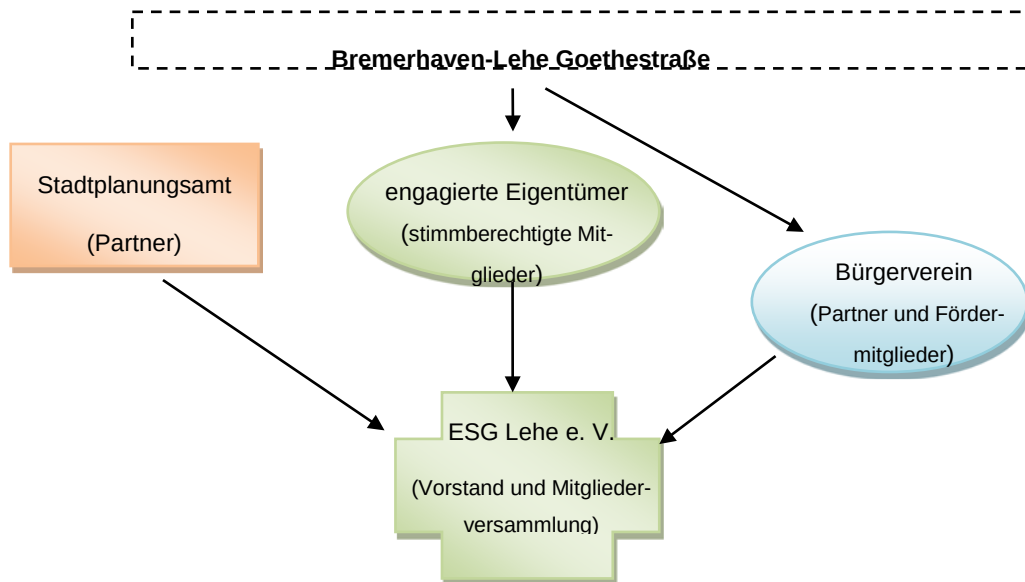
Für die Gründung der Eigentümerstandortgemeinschaft waren zwei parallel verlaufende Prozesse entscheidend: Zum einen war ausschlaggebend, dass sich das Stadtplanungsamt beim Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung auf eine Ausschreibung beworben hatte, um sich an dem Forschungsvorhaben zu „Standortgemeinschaften im Stadtumbau“ zu beteiligen. Hierauf wurden die Mitarbeiter des Stadtplanungsamts von mehreren Stellen aufmerksam gemacht, da aufgrund der vielen vorgängigen Aktivitäten bereits zahlreiche Kontakte existierten, die im Umfeld des Stadtumbauprogramms genutzt werden konnten. Das Planungsamt verband hiermit die Hoffnung, die Vereinzelung der Eigentümer im Goethestraßenquartier zu überwinden, einen festen Ansprechpartner zu gewinnen und privates Engagement für den Stadtteil anzustoßen. Gleichzeitig gab es auf der Ebene der Eigentümer die Idee, eine nachbarschaftliche Zusammenarbeit zu initiieren. Ursache war das Engagement einiger Immobilienbesitzer, die durch Kooperation die Kosten für die Sanierung ihrer Immobilien senken wollten. Diese waren in der Folge auf der Suche nach anderen Eigentümern, die sich engagieren und selbst „etwas in die Hand nehmen“ wollten. Auf einer Stadtteilkonferenz kamen beide Akteursgruppen zueinander. Mit dem Anreiz der finanziellen Mittel des Bundesministeriums für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung gelang es dem Planungsamt die Eigentümer von einem formellen Zusammenschluss (Vereinsgründung) zu überzeugen und in der Folge konnten weitere Eigentümer zur Mitarbeit bewogen werden.

Zugang zur Eigentümerstandortgemeinschaft erhalten alle Personen, die im Radius des Quartiers über Wohneigentum verfügen, unabhängig davon, ob der betreffende Immobilienbesitzer tatsächlich auch im Quartier wohnt. Darüber hinaus ist auch eine Fördermitgliedschaft für Externe möglich. Aktuell gebe es 20 Teilnehmer als Vermieter im Bezirk und drei Fördermitglieder. Diese Fördermitglieder rekrutieren sich aus dem neben der ESG bestehenden Bürgerverein, der eine Art traditionelles Stadtteilforum darstellt und über den sich die Eigentümer mit anderen Akteuren in ständigem Austausch über die Angelegenheiten des Quartiers befinden. Die gemeinsame Verbundenheit mit dem Stadtteil wird betont und Ziele und Anliegen beider Einrichtungen werden als weitgehend deckungsgleich beschrieben, obwohl unter den Anwohnern auch gewisse Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, welche der beiden Institutionen die geeignete Plattform für bürgerschaftliches Engagement im Stadtteil sei. Seit dem Wegfall der Fördermittel aus dem URBAN II Programm befinden sich Engagement und Bedeutung des Bürgervereins jedoch im Rückgang.

Das Stadtplanungsamt fungiert als wichtigster Partner, hat in der ESG kein Stimmrecht aber Rederecht während der Sitzungen und gibt vielfältige Hilfestellungen. Wohnungsge-

sellschaften oder Bordellbesitzer sind von der ESG ausgeschlossen. Die Treffen der ESG finden regelmäßig statt und werden auf der Homepage des Vereins mit Bekanntgabe der Tagesordnung angekündigt.

Abbildung 8: Gremien und Eigentümergruppen Bremerhaven-Lehe.



Grafik: Eigene Darstellung.

Eine Satzung regelt verbindlich die Entscheidungskompetenzen des Vorstands und der Mitgliederversammlung. Formal wird zwischen Fördermitgliedern, normalen Mitgliedern und Partnern unterschieden. Das Stadtplanungsamt zählt als Partner, besitzt ein Beratungsrecht und strukturiert gelegentlich die internen Debatten. Fördermitglieder sind Personen ohne Eigentum im Quartier, die sich aber trotzdem im Rahmen der ESG engagieren wollen. Alle Eigentümer (Eigentumswohnung oder Haus) sind normale Mitglieder und können in Angelegenheiten des Vereins mitbestimmen und mitarbeiten. Fördermitglieder haben die Möglichkeit, in den Sitzungen mitzudiskutieren, in Projekten mitzuarbeiten, besitzen aber kein Stimmrecht. Das hat zur Folge, dass Fördermitglieder sich in Abstimmungen z. T. nicht gegen eine Koalition von Stadtplanungsamt und Eigentümern durchsetzen können. Die Mitgliederversammlungen tragen den Namen „Arbeitstreffen“, auf denen es aber keine festen Regeln gebe. Es würden Aufträge und Aufgaben verteilt und vielfach wird derjenige, der einen Vorschlag macht, auch dafür verantwortlich erklärt. Die ESG finanziert sich derzeit vor allem durch die Fördermittel des Bundesministeriums für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, die vom Stadtplanungsamt abgerufen und verwaltet werden. Zusätzlich ist ein Einstand von mindestens einem Euro pro Monat pro Eigentümer zu zahlen. Weitere Eigenanteile sind möglich, können aber auch über ehrenamtliche Arbeitsstunden in der Netzwerkarbeit oder in konkreten Projekten abgegolten werden.

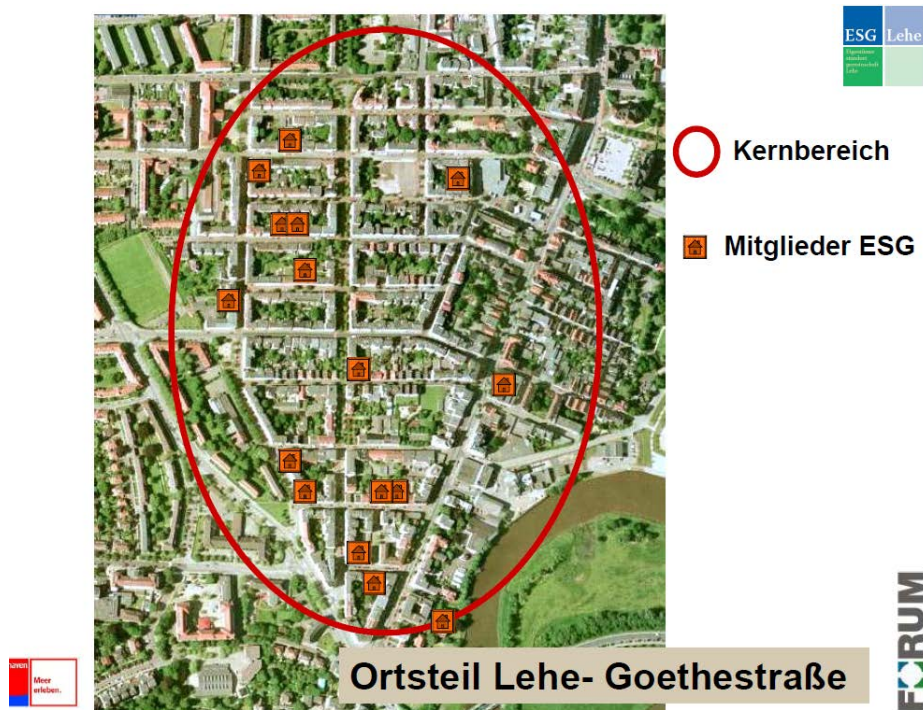
Die Akteurskonstellation, die sich im Zusammenhang mit der Wiederbelebung des Goethestraßenquartiers in Bremerhaven-Lehe erkennen lässt, setzt sich mithin aus nur wenigen zentralen Akteuren zusammen und hat eine einfache Beziehungsstruktur. Der Eindruck einer recht unkomplizierten Netzwerkorganisation bestätigt sich auch, wenn die einzelnen Beteiligten und deren Beziehungen untereinander genauer betrachtet werden.

Eigentümer/ESG e.V.

Neben dem Stadtplanungsamt, das die Gründung der ESG mit initiierte, sind die Eigentümer, die sich in der Standortgemeinschaft Lehe e.V. zusammengeschlossen haben, von zentraler Bedeutung. Die Immobilien der Mitglieder befinden sich im Zentrum Lehes (Abbildung 9 zeigt die Verteilung der Mitglieder im Kernbereich des Gebietes).

In ihrer Selbstwahrnehmung sehen sie die Funktion der Standortgemeinschaft vor allem darin, andere Eigentümer auf bestimmte Probleme aufmerksam zu machen, sich selbst an Aufwertungsmaßnahmen zu beteiligen oder Hilfestellungen für Immobilienbesitzer im Quartier zu geben (z.B. Informationen zu Kreditvergaben oder Sanierungen). Dafür stellen die Mitglieder des Vereins primär ihre Eigenleistung, gemessen an dem Engagement in Zeitstunden, zur Verfügung. Finanzielles Kapital können nicht alle Eigentümer und wenn, dann nur sehr begrenzt, aufbringen. Ihre Stärken sehen die Mitglieder des Vereins daher auch eher in den sozialen Kompetenzen: Organisations-, Kommunikations- und Motivationsfähigkeit sowie die Vernetzung von Akteuren.

Abbildung 9: Mitglieder der ESG Bremerhaven - Lehe.



Quelle: Karsten, 2009:18.

Gleichwohl existieren hier selbstverständlich auch vielfältige inhaltliche Zielvorstellungen für die bauliche und räumliche Gestaltung des Quartiers: Auf einer individuellen Ebene geht es vielen darum, den Abstieg des Quartiers zu bremsen, das Wohnumfeld der eigenen Immobilie zu verbessern und so Lehe auch „für junge Menschen und Akademiker wieder attraktiv“ zu machen. Hinsichtlich der konkreten Handlungsoptionen und –bereitschaften deutet sich hier, ähnlich wie in Dortmund, eine Zweiteilung der Eigentümerschaft in diejenigen an, die primär „ihr Leid klagen wollen“ und diejenigen, die konkretes Eigenengagement befürworten. Insofern verwundert es nicht, wenn einige der Eigentümer bemängeln, dass es lediglich wenige „Zugpferde“ gebe und durch die ehrenamtliche Arbeit sämtliche Prozesse sehr langsam und schwerfällig seien. Dennoch komme es aber immer zu gemeinschaftlich getragenen Beschlüssen, was auch einem sehr ausgeglichenen Vorstand der Eigentümerstandortgemeinschaft zu verdanken sei. Gemeinsamer Nenner der für erforderlich erachteten Aufwertungen ist eine deutliche Verbesserung des Stadtteilimages.

Eine pragmatische Begründung für das Engagement in der Eigentümergemeinschaft liegt für die meisten Immobilienbesitzer in der Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns. Ihnen sei klar geworden, dass sie die Probleme im Stadtteil nur gemeinsam bewältigen können und dass aus einer Zusammenarbeit durchaus Vorteile für alle Mitglieder der ESG entstünden. Dabei besteht durchaus bei einigen auch die Einsicht, dass nur die eigene Veränderung auch Veränderungen im Stadtteil erzeugt.

„Meine eigene Intention ist, nicht nur zu meckern, sondern Veränderungen anzuschieben, zu handeln, dass wir Handlungsfähigkeiten haben ... Der Zusammenhalt ist wichtig, in kleinen Schritten vorzugehen ... Die Gemeinschaft macht meiner Meinung nach stärker. Das soll wieder Vorbild sein.“ (Interview B2: 3)

Um eine insgesamt größere Wirkung zu erzielen, sei es zudem notwendig, das Problembewusstsein der Eigentümer zu stärken sowie die Möglichkeiten der Sanierung verstärkt unter den Eigentümern bekannt zu machen. Eigentümer im Quartier sollen Informationen erhalten, wie sie selbst einen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten können und ihre Immobilien sachgerecht sanieren. Dazu finden Informationsveranstaltungen wie z.B. zu den Themen Wärmedämmung und Barrierefreiheit statt. Darüber hinaus bestätigen konkrete positive Erfahrungen die Zusammenarbeit mit anderen Immobilienbesitzern: Bei konkreten Baumaßnahmen, etwa Fassadensanierungen, sei es hilfreich, wenn Eigentümer sich gegenseitig Zugang zu ihren Hinterhöfen ermöglichen.

Diese pragmatischen Ziele zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit mischen sich mit den individuellen wirtschaftlichen Interessen der Immobilienbesitzer, die sich darauf richten, den Erhalt des Immobilienwertes bzw. sogar einen Wertanstieg zu erreichen. Etliche betonen einen gesunden Egoismus und sehen sich als Interessengemeinschaft mit dem Ziel, den Marktwert ihrer Immobilien mindestens zu erhalten und die Vermietungslage zu verbessern.

„Unser gesunder Egoismus. Sorgen uns um den Eigentumswert. Dem Interesse zu folgen ist der beste Antrieb. Antrieb für Aufwertung des gesamten Gebiets. Wir sind eine Interessengemeinschaft, das ist ganz klar. Wollen den Marktwert erhalten, verbessern. Und dass sich vermieten überhaupt weiter lohnt.“ (Interview B1: 9)

Zu prüfen sei überdies, ob es gelingen kann, sanierungsbedürftige Häuser aufzukaufen, zu sanieren, um durch die folgende Vermietung Gewinne für die ESG zu erzielen – obwohl einige der Immobilienbesitzer sich der Widersprüchlichkeit dieser Dynamik durchaus bewusst sind, wenn sie betonen, dass dabei aber ein Stadtteil entstehen solle, der gleichwohl „auch noch Platz für Drogensüchtige und Prostituierte biete“.

Die mehrfach benutzte Formel von der „Liebe zu Lehe“ deutet schließlich auch auf eine starke Verbundenheit der Eigentümer mit „ihrem“ Quartier hin und nicht zuletzt deshalb sind die Eigentümer bereit, sich gemeinsam zu engagieren und durch ihre ehrenamtliche Arbeit in gewissem Umfang aufzufangen bzw. auszugleichen, was die Stadt Bremerhaven zu leisten nicht mehr im Stande ist. Die betreffenden Eigentümer schätzen die Infrastruktur des Stadtteils und meinen, dass es das Quartier verdient habe, die dortige Urbanität zu erhalten. Sie wollen „etwas für den Stadtteil tun“ und ihn so durch ihr Eigenengagement lebenswerter und sozial gerechter gestalten. Manche erhoffen sich darüber hinaus sogar eine Ausstrahlung des Projektes auf die gesamte Stadt.

„Und uns alle eint diese unglaubliche Liebe zu Lehe, das ist es doch. Wir halten alle viel von dem Stadtteil, wir wissen, dass der Stadtteil es wert ist, wir haben hier alle Infrastruktur, wir haben hier Ärzte, Apotheker und Bushaltestellen, Schulen, Kindertagesstätten, freundliche Polizisten, was wollen wir denn eigentlich noch mehr? Aber in der Hauptsache baue ich jedenfalls darauf, dass die Leute einsehen, wenn wir uns nicht selber ändern und wenn wir hier nicht etwas ändern und wenn wir nicht kluge Investitionen machen und wenn wir uns die Investitionen so nicht leisten können, dann machen wir das eben mit der ESG.“ (Interview B1: 5)

Alle diese Erfahrungen und Einsichten lassen sich gut mit den Zielvorstellungen des Stadtplanungsamts verbinden, dessen Wunsch es ist, über die ESG die Einzeleigentümer besser in die Stadterneuerungsprogramme einzubinden und die Professionalität und die Eigenverantwortung der Menschen zu stärken.

Politik und Verwaltung

Einer der zentralen Akteure in Bremerhaven ist das Stadtplanungsamt, das eine Art Berater- und Unterstützerrolle für die ESG einnimmt. Nicht zuletzt kam auch der Impuls zur Gründung einer Eigentümerstandortgemeinschaft von der Leitung des Stadtplanungsamts Bremerhaven. Von zahlreichen Eigentümern wird die Rückendeckung, die sie durch die städtische Behörde erhielten, positiv hervorgehoben. Zu dieser Rückendeckung gehört auch eine Vermittlerrolle zur Kommunalpolitik, die ihrerseits am Prozess wenig beteiligt ist und deren Bedeutung von den privaten Eigentümern im Vergleich zur Verwaltung auch als wesentlich geringer eingeschätzt wird.

Die wesentliche Funktion des Stadtplanungsamts ist es mithin, die ESG zu beraten und in vielfacher Hinsicht zu unterstützen sowie die dafür erforderlichen Ressourcen bereit zu stellen. Dies reicht zunächst von den Kontakten zum Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, die für die Einbindung des Vorhabens in das entsprechende Forschungsfeld des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus hilfreich waren über die Bewirtschaftung der für die ESG bereitgestellten Mittel von 120.000,- € für drei Jahre bis zur Vermittlung des Moderations- und Begleitungsauftrags an ein regionales Planungsbüro. Zudem stellt die Verwaltung Eigenleistungen durch das Engagement von Fachpersonal und einen geringen Geldbetrag zur Verfügung. Neben der Herstellung von Kontakten

bringen die dem Projekt zugeordneten Behördenmitarbeiter zahlreiches Wissen und Erfahrungen im Städtebau ein, was etwa in Beratungen zur Öffentlichkeitsarbeit oder der Auswahl von Referenten zum Ausdruck kommt. Die involvierten Stadtplaner teilen das Interesse, dass „der Stadtteil wieder lebensfähig wird und es den Menschen in Lehe wieder besser geht“. Das Negativimage müsse beseitigt werden. Aus Sicht der Institution des Stadtplanungsamts geht es mit der Förderung und Begleitung der ESG primär darum, eine Gruppe von Einzeleigentümern formell zu binden, um so einen Ansprechpartner für das Gebiet zu gewinnen, der in Stadterneuerungsmaßnahmen eingebunden werden kann, aber auch selbst mit Eigenverantwortung, Professionalität und Investitionsbereitschaft eigene Projekte für den Stadtteil entwickelt. Die Zielperspektive der Stadtverwaltung richtet sich letztlich darauf, langfristig ein lebendiges, durchmischtes Altbauquartier zu schaffen, in das wieder mehr private Akteure investieren und in dem Eigentümer über die entsprechenden Kompetenzen im Umgang mit Fördermitteln und Sanierungsmaßnahmen verfügen.

Trotz der weitgehenden Übereinstimmung in den verfolgten Zielen bleibt das Verhältnis zwischen den privaten Eigentümern und der Stadtverwaltung als öffentlichem Akteur nicht spannungsfrei. Einerseits ist beabsichtigt - möglichst im Rahmen der Bundesförderung - die ESG als handlungsfähigen Akteur zu verselbständigen und einen Übergang in die Selbstorganisation herzustellen. Andererseits formuliert die Verwaltung aber auch das Ziel, langfristig weiterhin Einfluss auf die Eigentümer und ihre Maßnahmen ausüben zu wollen, um Stadtentwicklungsmaßnahmen gemeinsam zu planen und durchzuführen. Ähnlich wie in Dortmund besteht eine besondere Herausforderung für die Verwaltung darin, eine gewisse Steuerungsfunktion auch im Stadium vollkommener Eigenständigkeit des Vereins beizubehalten, ohne dabei an Anerkennung und Kooperationsbereitschaft bei den Eigentümern einzubüßen oder deren Selbstverantwortung über Gebühr einzuschränken.

Durch den vielfach auf den Kommunen lastenden Kostendruck und die Notwendigkeit, Leistungen zurückzufahren (z.B. Reinigungsintervalle verlängern, Personal abbauen, Wohnumfeldverbesserungen oder Grünanlagenpflege reduzieren) besteht zudem die Gefahr, dass die Eigeninitiative der Eigentümer als Rechtfertigung für eine Kürzungspolitik der öffentlichen Hand ausgenutzt wird. Umgekehrt scheitert manche Eigeninitiative an bürokratischen Hürden bzw. der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften. So formulieren Eigentümer ihren Ärger darüber, dass sie als Einzelpersonen bestimmte Aufgaben nicht wahrnehmen dürften (z.B. das Begrünen von Baumscheiben), da hier eine öffentliche Ausschreibung erforderlich sei. Dadurch verkomplizierten und verteuerten sich die Maßnahmen und Eigenengagement werde gelähmt. Insgesamt fehlt es mithin an klaren Regelungen, wie die Aufgabenteilung zwischen Kommune und Eigentümern im Stadtteil zukünftig gestaltet werden soll. Dabei ist zentral, in welchem Maße die ESG Beratung durch die öffentliche Hand erfährt und welche Rechte und finanziellen Mittel ihr einerseits zugestanden werden, sie andererseits aber auch selbst aufbringen kann.

Im Unterschied zur Verwaltung spielt die Lokalpolitik keine wichtige Rolle im ESG-Prozess, was von der Mehrzahl der beteiligten Akteuren begrüßt wird. Von den politischen Parteien sei die ESG zwar oberflächlich zur Kenntnis genommen worden, aber bisher hätte es keine Kontaktaufnahme oder irgendeine Kommunikation gegeben. Einige Eigentümer kritisieren daher ein mangelndes Interesse der Stadtverordneten und des

Magistrats an der Standortgemeinschaft. Betont wird freilich auch, dass die politischen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition für konstruktive Lösungen auf Stadtteilebene eher hinderlich seien und man sich dort nicht hineinziehen lassen möchte. Insofern sei auch die Vermittlungsfunktion der Verwaltung bzw. der Verwaltungsmitarbeiter „in die Politik“ von großer Bedeutung, wie überhaupt die Verwaltung der zentrale und wichtigere Akteur für die privaten Eigentümer sei. Den politischen Vertretern wird lediglich eine rahmengebende Funktion eingeräumt: Beispielsweise benennen zahlreiche Eigentümer die Verbindung zum „Schrottimmobiliengesetz“, das von der Stadtverordnetenvertretung verabschiedet wurde und ermöglicht, Schrottimmobilien auf private Kosten abzureißen, wenn öffentliche Interessen dafür sprechen. So erhöht sich der Druck auf Eigentümer, Investitionen vorzunehmen bzw. ihre Immobilien zu niedrigen Preisen an andere Interessenten (wie z.B. die ESG) zu verkaufen.

Indem sich die Kommunalpolitik im ESG-Prozess in Bremerhaven auf eine solche Rahmensetzungsfunktion beschränkt, gibt sie einerseits Verantwortung für die Entwicklung von sozial und städtebaulich benachteiligten Quartieren an die Eigentümer ab, unterstellt den privaten Immobilienbesitzern aber zeitweilig auch, dass ihr mangelndes Engagement die Probleme zumindest mit hervorgerufen hätte. Diejenigen Eigentümer, die sich an den gemeinschaftlichen Bemühungen beteiligen, reagieren auf derartige negative Zuschreibungen in der Öffentlichkeit verärgert und sehen sich in der Position bestätigt, dass „die Politik“ im ESG-Prozess nicht hilfreich ist. Tatsächlich bleibt festzuhalten, dass die Kommunalpolitik in diesem Prozess keine wesentliche Rolle spielt, ihm aber grundsätzlich parteiübergreifende Zustimmung signalisiere. Insgesamt geht mit der Entwicklung der Eigentümerstandortgemeinschaft und mit der Verbesserung ihrer Beziehungen zur städtischen Fachverwaltung ein Bedeutungsverlust von Politik zugunsten von Verwaltung einher:

„Aber was sollen Politiker schon sagen... Also wichtiger ist vielmehr, dass die Behörden hinter uns stehen und das tun sie hier. Das ist viel wichtiger!“ (Interview B4: 9)

Begleitung durch ein Planungsbüro

Die ESG Lehe e. V. ist im Rahmen des Bundesmodellprojekts durch ein regionales Stadtplanungsbüro begleitet worden. Die dafür verantwortlichen Mitarbeiter hatten die Aufgabe, den Prozess zu organisieren und die Beteiligten zu beraten. So übernahmen die Planer das Controlling, die Leitung und die Organisation von Austauschwerkstätten, standen aber auch als Ansprechpartner für das Stadtplanungsamt zur Verfügung oder unterstützten die ESG bei der Erarbeitung eines Handlungskonzepts. Durch ihre Anwesenheit bei den Sitzungen konnten sie zudem auch bei der Lösung von Konflikten aktiv werden. Einerseits loben die Beteiligten das Engagement der planerischen Begleitung bei der Formulierung von Problemlagen, der Planung und Moderation von Sitzungen oder der Projektentwicklung. Andererseits wird diese Art der Begleitung durchaus kritisch beurteilt, weil deren Beiträge zum Gesamtprozess wenig produktiv (gewesen) seien, die Argumente nicht überzeugten und das Auftreten der planerischen Begleitung eher einen Eindruck von Kontrolle hervorgerufen hätte:

„Ich habe die nur einmal gesehen. Mir kam das vor wie eine Kontrolle. Die wollten sehen, wie weit wir gekommen sind, weil das ja auch finanziell gefördert wird. Da wollten die mal abfragen, wie weit wir mit Aktivitäten gekommen sind. Das war ein seltsamer

Abend, der ist nicht gut gelaufen. Ich hatte zeitweise das Gefühl von Inquisition.“ (Interview B5: 3)

3.3.3 Ergebnisse und Wirkungen

Zu konkreten Aktionen der ESG bzw. deren sozialräumlichen Effekten lässt sich bisher wenig aussagen: So haben die Eigentümer in Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt und der wissenschaftlichen Begleitforschung ein Grundsatzprogramm erarbeitet, aus dem Maßnahmen abgeleitet werden können. Der ESG-Prozess befindet sich allerdings auch noch in einer Findungsphase und aufgrund der Ehrenamtlichkeit aller Aktivitäten wird es vermutlich noch einige Zeit dauern, bis weitere Aufgaben und Zuständigkeiten verteilt sind. Es finden sich daher bislang kaum direkte, sichtbare Ergebnisse im Quartier. Immerhin ist es jedoch gelungen, mit der Vereinsgründung eine formelle Struktur zu generieren und mit dem Internetauftritt auch eine Plattform zur Außenrepräsentation zu schaffen. Mit der ESG Lehe e.V. steht dem Stadtplanungsamt ein neuer Ansprechpartner für seine Stadterneuerungsprogramme im Quartier Lehe zu Verfügung. Zudem ist es gelungen, regelmäßige Veranstaltungen und einen Stammtisch für Modernisierungs- und Sanierungsfragen zu organisieren und erste Projekte zu initiieren. Ansätze sind hier der geplante Altstadttrundweg oder die begonnenen Baumscheibenbegrünungen. Mit dem Modernisierungsstammtisch ist ein Forum entstanden, das zur Verständigung und Bewusstseinsbildung bei den Eigentümern beiträgt und mit den dort vermittelten Informationen zu Sanierungsmaßnahmen auch konkrete Hilfestellungen gibt. Die aufgebaute Kooperation mit der Sparkasse in Bezug auf die Kreditvermittlung kann dabei weitere Impulse geben, Brachflächen zu beseitigen und Investitionen in den Stadtteil zu befördern. Die in der ESG engagierten Eigentümer haben verstanden, dass sie selbst die Geschicke ihres Quartiers mit gestalten können. Ob sie damit erfolgreich sein werden, bleibt offen. Zumindest zu einem Teil scheinen die privaten Eigentümer ihre Isolationslage und ihr Einzelkämpferdasein beendet zu haben.

Insofern besteht eine der deutlichsten Wirkungen des Einrichtungsprozesses in der erfolgreichen Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit. Alle Beteiligten sind sich einig, dass es innerhalb der ESG keine allzu hinderlichen Konflikte gebe. Meinungsverschiedenheiten lösten sich dadurch auf, dass rege Diskussionen erfolgten, Entscheidungen ausgesetzt, Arbeitstreffen verschoben würden oder notfalls Einzelgespräche stattfänden. Der Verein ist in der Lage, eigene Entscheidungen zu treffen und Maßnahmen einzuleiten. Dazu trägt vor allem eine Satzung bei, die die formelle Struktur des Vereins regelt. Andererseits sind auch die projektorientierte Arbeitsteilung, die sich daran zeigt, dass Aufgaben vielfältig auf die einzelnen Akteure verteilt werden, und die Beratung und Unterstützung durch das Stadtplanungsamt bei der Einbindung in ein Forschungsprojekt, der Vermittlung von Kontakten und der Planung von Veranstaltungen von großer Bedeutung für die ESG. Nicht zuletzt die finanziellen Anreize des Bundesministeriums für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, die der ESG für drei Jahre 120.000,- € zur Verfügung stellen, haben zur gelungenen Vereinsgründung beigetragen. Gleichzeitig eint die Eigentümer ihre starke Verbundenheit zum Stadtteil. Alle diese Tatsachen tragen letztendlich dazu bei, dass Konflikte und Widersprüche für die Arbeit der ESG bisher keine große Be-

deutung zu haben scheinen. Da jedoch der Prozess noch am Anfang steht und größere Projekte noch nicht wirklich implementiert sind, bleibt abzuwarten, wie sich die ESG nach Abschluss des Forschungsprojekts des Bundesbauministeriums und dem Ende der Fördermittel weiterentwickelt.

Effekte auf Politik oder ein Ausstrahlen der ESG auf weitere Institutionen und Personen im Stadtteil sind nur marginal. So berichten Akteure, dass mit dem ESG-Prozess „Bremsen in der Politik“ gelöst wurden, dass nun den Interessen von Eigentümern in Lehe ein stärkeres Gewicht als früher zukomme und dass infolge dessen die Verwaltung sich intensiver um die Probleme des Quartiers kümmere. Eigentümer und Verwaltung zeigen nun gemeinsam der Politik Wege für die zukünftige Entwicklung des Stadtteils auf. Klar erkennbar ist, dass bei vielen Eigentümern sich ein stärker auf Eigenengagement ausgerichtetes Politikverständnis durchgesetzt hat, das die Rolle von Politik auf Rahmensetzungen begrenzt und das eigene, selbstverantwortliche Handeln in Kooperation mit der Kommunalverwaltung hervorhebt:

„Man braucht auch Politik. Ohne Politik geht nichts. Aber viele Sachen sind unmöglich, die Politik macht. Ja, und wo ich finde, dass Bürger das viel besser machen können, wenn sie denn aktiv sind, aktiver werden würden. Ganz bestimmt. Natürlich ist Politik eine Grundvoraussetzung, aber ich finde immer wichtig, dass die Bürger das selbst in die Hand nehmen. Bürgerinitiativen sind ganz wichtig. Ohne Ende. Ich finde das ganz schrecklich wie hier in Lehe zum Teil die Einstellung ist. Hier geht nix mehr, hier wird nix mehr. Hier kannst du die Bürgersteige hochklappen. Das höre ich immer, von vielen. Lehe kannst du vergessen. Da werd ich sauer.“ (Interview B2: 7)

Darüber hinaus unterhält man kaum Beziehungen zu anderen Akteuren, da die ESG nach eigener Aussage wenig bekannt sei und nur mit dem Bürgerverein Lehe eine feste Partnerschaft bestehe. Beide Vereine versuchen mit ehrenamtlichem Engagement die Lebensverhältnisse im Stadtteil zu verbessern. Durch die direkte Nähe beider Institutionen besteht allerdings auch die Gefahr einer Konkurrenz um Mitglieder und engagierte Unterstützter. Auch wenn in allen Gesprächen ein partnerschaftliches Verhältnis beider Akteure betont wird, bleibt hier doch ein gewisses Risiko, dass Mitglieder des Bürgervereins auch Fördermitglieder der ESG sein können bzw. sind.

3.3.4 Zusammenfassung

Bezüglich der Ausgangslage und Problemkonstellation lässt sich für das Zustandekommen des HID-Prozesses in Bremerhaven festhalten, dass hierfür mehrere Rahmenfaktoren entscheidend waren. Zum einen sah man sich bereits seit geraumer Zeit mit einem hohen Problemdruck konfrontiert, der durch eine Reihe von vorgängigen Sanierungs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen und -programmen nicht entscheidend abgemildert worden war und der den Werterhalt sowie die Vermietungsfähigkeit der Immobilien beeinträchtigte. Aufgrund dessen wuchs die Bereitschaft auch bei den nicht organisierten, privaten Be-

teiligten, dringend erforderliche Aufwertungsmaßnahmen voranzubringen. Zum anderen öffnete sich durch die von der Kommune Bremerhaven organisierte Einbindung in das Programm des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus und der damit einhergehenden Finanzierung ein Gelegenheitsfenster, das von einer Gruppe von Eigentümern genutzt wurde, um sich zusammenzuschließen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die Entstehung des HID-Prozesses sowohl die öffentliche Hand als auch engagierte Eigentümer verantwortlich waren.

Diese Gruppe der Eigentümer zeichnet sich durch eine starke Verbindung zum Stadtteil aus, die als Antrieb für das Handeln der Gruppe fungiert. Vor allem die finanziellen Anreize waren jedoch entscheidend dafür, dass es zu einer Vereinsgründung kam, mit der eine feste formelle Struktur geschaffen wurde, die es ermöglichte, in einer auch rechtlich einwandfreien Form mit den Förderbedingungen im Bundesprogramm umzugehen und die als Basis für zukünftige Aufgaben fungiert.

Eine Satzung, die auch das Engagement von Nichteigentümern erlaubt, ist die Grundlage des Vereins. Insgesamt existiert eine sehr einfache Akteursstruktur in Lehe, was die Handlungsfähigkeit der Eigentümer einerseits stärkt, andererseits aber auch die Reichweite ihrer Aktionen aufgrund der geringen Basis mindert. So existieren zwar vielfältige Planungen für konkrete Aufwertungsmaßnahmen, doch inwieweit diese mit ehrenamtlichem Engagement und geringer Außenvernetzung umzusetzen sind, bleibt abzuwarten.

Für das Handeln der ESG ist die öffentliche Verwaltung weiterhin von großer Bedeutung, während die Stadtpolitik zu dem Entwicklungsprozess in Bremerhaven-Lehe eher auf Distanz bleibt. Diese Konstellation und die Rolle der Stadtverwaltung in Form des Stadtplanungsamts ebenso wie die (soziale und städtebauliche) Lage im Quartier sind gut mit der Ausgangssituation im Dortmunder Brunnenstraßenviertel zu vergleichen.

4 Fallvergleich: Zwischen Selbstorganisation und Formalisierung

4.1 Entstehungsprozess und Herstellung von kollektiver Handlungsfähigkeit

Rahmenbedingungen

Auffällig sind zunächst weitgehend identische Rahmenbedingungen der Eigentümerstandortgemeinschaften in Dortmund und Bremerhaven. Die betreffenden Stadtviertel, jeweils ehemalige stark verdichtete Arbeiterquartiere mit tiefgreifenden Strukturwandelprozessen, zeichnen sich durch einen immensen Problemdruck aus, der sich zum einen in (städte)baulichen Mängeln, zum anderen aber auch in multiplen sozialen Problemlagen ausdrückt. Und auch hinsichtlich der Eigentümerstruktur sind die Standortgemein-

schaften in Bremerhaven und Dortmund aufgrund der dort dominierenden Einzeleigentümer vergleichbar. Bei diesen handelt es sich zu einem erheblichen Teil um private, wenig professionelle und finanzschwache Besitzer, die ihre Gebäude oftmals geerbt haben und hinsichtlich Modernisierungs- und Vermietungsstrategien über wenig Expertise verfügen.

Die Ortsteile gelten als sozial benachteiligt, was u.a. in deutlich überdurchschnittlichen Arbeitslosen- und Armutsquoten sowie einer Konzentration von Bevölkerung mit Migrationshintergrund zum Ausdruck kommt, und leiden unter einem schlechten Image. Adressen in diesen Wohngebieten sind mit Stigmatisierungen und Benachteiligungen im Alltagsleben verbunden, so dass Schwierigkeiten in der Vermietung und letztendlich Leerstände die Folge sind. Indem manche Immobilienbesitzer auf teilweise fragwürdige Vermietungspraktiken, wie „Matratzenvermietung“ oder Vermietung zum Zwecke der Prostitution, zurückgreifen, tragen sie selbst zur Verschlechterung des Images der Nachbarschaft und zu einer weiteren Drehung der Abwärtsspirale bei. Die hohen Leerstände und die ungünstigen Vermietungsperspektiven lassen Investitionen in den Immobilienbestand kaum rentabel erscheinen, sodass die Eigentümer sich - zum Teil auch aufgrund geringer Rücklagen - diesbezüglich zurückhalten.

Die privaten Einzeleigentümer reagieren mithin auf die Krisenerscheinungen in der Nachbarschaft mit sehr unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen, Strategien und da die Immobilienstruktur sowohl im Bremerhavener als auch im Dortmunder Fall durch eine Vielzahl von Einzeleigentümern geprägt ist, stellen sich hier jeweils hohe Hürden für die Organisation kollektiven Handelns. In beiden Quartieren mussten unter den Eigentümern selbst die durchaus vorhandenen Neigungen überwunden werden, sich individuelle Vorteile auf Kosten Anderer oder gemeinsamer langfristiger Entwicklungsperspektiven (Trittbrettfahrerphänomene) zu verschaffen. Um zudem die Unsicherheiten über die Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungen weiterer Akteure (Gefangenendilemma) zu minimieren, ist die Herstellung eines Mindestmaßes an Vertrauen und Verlässlichkeit zwischen den Beteiligten erforderlich. Diese Problemkonstellation erklärt, warum es von vielen der beteiligten Akteure hier bereits als Erfolg bzw. ein hohes Maß an Zielerreichung verzeichnet wird, dass gemeinsame Organisations- und Handlungsformen gefunden worden sind.

In beiden Fällen setzte sich jene Gruppe von Eigentümern durch, die verstanden hatte, dass der Wert und die Rentabilität eines Mietshauses nicht allein dadurch steigen, dass es von seinem Besitzer saniert wird, wenn gleichzeitig im Umfeld des Gebäudes mehrere „Schrottimmobilien“ liegen, deren Eigentümer sich einer Sanierung verweigern. Zudem sind Sanierungsmaßnahmen kostengünstiger, wenn sich mehrere Eigentümer zusammenschließen und gegenseitig unterstützen. Allerdings profitieren einzelne Eigentümer eben auch dann, wenn sie sich selbst – im Gegensatz zu einer Vielzahl anderer Eigentümer – nicht für Aufwertungsmaßnahmen im Quartier engagieren. Diese Konstellation macht erfolgreiche Abstimmungsprozesse für alle beteiligten Akteure zu einer zentralen Bedingung der Zielerreichung. Dieser Umstand erklärt zu einem beträchtlichen Teil, warum hier auch Organisationserfolge als Ziel und als positives Ergebnis interpretiert werden – selbst wenn bei der Erreichung der „eigentlichen“ Sanierungs- und Gestaltungsziele bislang nur bescheidene Fortschritte erzielt worden sind.

Die Konstellation in Hamburg-Steilshoop weicht davon deutlich ab. Der Stadtteil ist wesentlich jünger als die Gebiete in Dortmund und in Bremerhaven und hat keine industrielle Tradition. Es handelt sich um eine Großwohnsiedlung der Nachkriegszeit, in der einerseits soziale Probleme nicht in dieser Weise offensichtlich sind wie dies in der Dortmunder Nordstadt oder in Bremerhaven-Lehe der Fall ist. Von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen und die Anzahl an Personen mit Zuwanderungsgeschichte sind im Stadtteil im Vergleich zur Gesamtstadt lediglich leicht überrepräsentiert. Andererseits sind städtebauliche und stadtentwicklungspolitische Defizite aber durchaus auch hier zu konstatieren. Diese betreffen aber weniger einzelne Immobilien, sondern vielmehr die Struktur des gesamten Stadtteils. Eine quer durch das Quartier verlaufende Grünachse sowie die schlechte Orientierung in den ringartigen Blockstrukturen werden von den lokalen Akteuren beklagt, die Versorgung mit sozialer und Bildungsinfrastruktur wird als unzureichend wahrgenommen und das gesamte Quartier ist nach außen sehr abgeschlossen. Diese Probleme schlagen sich aber bislang nicht in der Vermietungssituation nieder, Leerstände sind kaum vorhanden, da es sich hier um ein günstiges Wohnungsangebot für Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen handelt. An dieser Stelle wirkt sich die im Vergleich zu Dortmund und Bremerhaven deutlich positivere ökonomische Entwicklung in Hamburg nicht unbedingt als positiver Faktor aus: Der Problemdruck ist hier vor allem in ökonomischer Hinsicht für die Immobilieneigentümer wesentlich geringer, was als Ursache dafür angesehen wird, dass manche der Beteiligten mit „mangelndem Herzblut“ bei der Sache, d.h. bei der Einrichtung des Innovationsquartiers, seien.

Während sich der Eigentümerzusammenschluss in Dortmund nur auf ein Gebiet von wenigen Straßenzügen erstreckt, in dem lediglich ca. 2.350 Einwohner/-innen leben, zielt die ESG Lehe e.V. auf einen Ortsteil mit ca. 7.000 Einwohnern und das HID Steilshoop bezieht sich sogar auf einen gesamten Stadtteil, in dem fast 20.000 Menschen leben. Die Größe des Innovationsquartiers in Hamburg kommt auch in der Eigentümerstruktur zum Ausdruck. Diese ist geprägt durch private und kommunale Wohnungsbaugesellschaften, mittelständische Genossenschaften sowie Einzeleigentümer und Einzelhandelsvertreter und zeichnet sich durch einen hohen Grad an Komplexität, Differenziertheit und einer Vielzahl an Interessen und Zielsetzungen aus. Insofern unterscheidet sich die Eigentümerstruktur wesentlich von Dortmund und Bremerhaven. In Hamburg-Steilshoop dominieren zwar große private wie kommunale Wohnungsbaugesellschaften, aber auch kleinere Genossenschaften sind in einer Vielzahl vorhanden. Durch den früheren Verkauf von einzelnen Immobilienbeständen lassen sich nunmehr auch zahlreiche private Wohnungseigentümer finden und auch die Stadt Hamburg ist durch den Besitz von Flächen im Quartier ebenfalls als Eigentümerin in Steilshoop vertreten. In der Summe ergibt sich somit eine sehr komplexe Besitzstruktur, die von verschiedenen, z.T. divergierenden Interessenlagen geprägt ist. Hieraus ergibt sich in ähnlicher Weise wie in den Gebieten in Bremerhaven und Dortmund ein immenser Koordinierungsbedarf, der aber auf andere Weise bearbeitet wurde bzw. wird. Da zum einen für die Vertreter der Wohnungsbaugesellschaften Steilshoop nur einen Teilbereich ihres Immobilienbestandes ausmacht und somit Fragestellungen, die das einzelne Quartier betreffen, gerade angesichts der verhältnismäßig guten Vermietungslage weniger von Bedeutung sind, da die emotionale und soziale Bindung der Immobilienbesitzer großenteils gering ist und deren Organisationsformen und -logiken sich äußerst heterogen darstellen, war hier eine wesentlich förmli-

chere und reguliertere Vorgehensweise erforderlich, um eine gewisse gemeinsame Handlungsfähigkeit zu erreichen.

Eine deutliche Gemeinsamkeit aller drei Fallstudien ist es, dass die jeweilige konkrete Form eines „Urban Improvement Districts“ im Rahmen eines politisch geöffneten Gelegenheitsfensters entstand. Das bedeutet, dass das Engagement von Eigentümern und der Wunsch nach einer gemeinsamen, strategischen Vorgehensweise zur Aufwertung des Wohnquartiers auch mit eigenen finanziellen Mitteln in keinem der betrachteten Fälle allein genügten, um zur Gründung bzw. Institutionalisierung des Eigentümerzusammenschlusses zu kommen. In Dortmund war zur Bündelung und Kanalisierung des durchaus vorhandenen Interesses von Grundstücksbesitzern, die sich bereits in sog. Eigentümerforen versammelten, ein Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen notwendig, in dem Erfahrungen darüber gesammelt werden sollten, inwieweit eine Öffnung des Ansatzes der Immobilien- und Standortgemeinschaften auch für den Bereich Wohnen möglich ist. Bremerhaven schuf durch die Einbindung in ein Modellprogramm des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministeriums für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung gezielte finanzielle Anreize für Eigentümer in Lehe, durch den Zusammenschluss eigene Maßnahmen der Stadtteilaufwertung zu entwickeln und umzusetzen. Das Land Hamburg bereite die Umsetzung des HIDs in Steilshoop bereits seit Jahren mit Teilprojekten im Rahmen von Stadtentwicklungsprogrammen vor. Letztendlich wurde aber durch das „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ als rechtsverbindliche Grundlage die Voraussetzung für die Gründung eines HIDs geschaffen. Steilshoop gilt diesbezüglich als Modellprojekt, in dem erstmals die gesetzlichen Vorgaben in die Praxis umzusetzen sind.

Allen Fallbeispielen gemeinsam ist überdies, dass jeweils Vorerfahrungen in der Organisation privater Interessen auf Quartiersebene existieren. In der Dortmunder Nordstadt herrscht eine intensive Vernetzungs- und Beteiligungskultur aufgrund der dort seit Jahren laufenden Programme der Sozialen Stadtteilentwicklung und der damit einhergegangenen Aktivierungsstrategie des Quartiersmanagements. Es kam zur Gründung von Eigentümer- und Nachbarschaftsforen, in denen die Problemlagen des Stadtteils und Lösungsansätze diskutiert werden. Ein Aspekt dabei war das stärkere Engagement von Privateigentümern und diesen Wunsch greift das Modellprojekt gezielt auf. In Hamburg-Steilshoop ist durch den Lenkungsausschuss der Wohnungswirtschaft bereits ein Gremium vorhanden, das die Interessen der verschiedenen Eigentümer aufgreift und gemeinsame Maßnahmen diskutiert, plant und z. T. auch umsetzt. In Bremerhaven-Lehe waren solche Vorerfahrungen ebenfalls vorhanden, wenngleich noch nicht in derselben, organisierten Weise ausgeprägt. Der Bürgerverein in Lehe kann aber als Institution gesehen werden, die bereits vor Etablierung der Eigentümerstandortgemeinschaft Lehe e.V. auch dort privates Engagement zugunsten des Quartiers organisiert hat.

So deuten mehrere Faktoren darauf hin, dass die Vernetzung der Eigentümer/-innen in Dortmund besonders ausgeprägt ist. In Bremerhaven-Lehe ist aufgrund der wenigen Stadtteilakteure ein geringerer Vernetzungs- und Komplexitätsgrad anzunehmen. Zwischen Bürgerverein und ESG Lehe e.V. mag es zwar vielfältige Überschneidungen geben, dennoch wirkt die Standortgemeinschaft weitgehend isoliert im Stadtteil. In Hamburg-Steilshoop wiederum existieren so viele verschiedene Vertretungsorganisationen und Stadtteilakteure, dass aufgrund deren unterschiedlicher Interessenlagen die Vernet-

zungsintensität leidet. Es gelingt hier kaum, gemeinsam für den Stadtteil mit einer Stimme zu sprechen. Stattdessen zerfällt das Innovationsquartier in einzelne Interessengruppen. Die Installation gleich mehrerer Managementinstitutionen (Quartiers- und Verfahrensmanagement, Lenkungsausschuss) greift dieses Koordinierungsproblem zwar auf, konnte es bislang aber offenbar nicht für alle Beteiligten zufriedenstellend lösen.

Akteurskonstellation und Grad der Verregelung

In Bezug auf die Zusammensetzung der beteiligten Akteure und den Grad der Formalität bzw. der Regulierungsdichte und -tiefe unterscheiden sich die entsprechenden Organisationsformen und -prozesse in den drei Städten freilich gravierend: Die Einrichtung der Eigentümerstandortgemeinschaft in Dortmund hat den Charakter eines weitgehend informellen Modellprojektes, dessen Auftrag und Ziele sich weder in einem Gesetz noch in einer offiziellen Anweisung nachvollziehen lassen. Hier hat es lediglich eine Abstimmung des nordrhein-westfälischen Bauministeriums mit der Stadt Dortmund gegeben, inwieweit die Beteiligung an dem Vorhaben als Fallbeispiel für einen entspannten Wohnungsmarkt an der Ruhrschiene möglich sei. Hinweise auf die Modellprojekte sind lediglich in Landtags- und Ausschussprotokollen zur Diskussion des Immobilien- und Standortgemeinschaftengesetzes zu finden und die Unterstützung der teilnehmenden Kommunen erfolgte lediglich durch die Bereitstellung einer wissenschaftlichen bzw. planerischen Begleitforschung. Weitere formale Vorgaben zur Gestaltung der Standortgemeinschaft für Wohnen durch die Landespolitik existierten nicht. Selbst mehrere Jahre nach Abschluss der Projektphase ist bislang kein Abschlussbericht verfügbar, der die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung offenlegt und ebenso bleibt unklar, welche Position das zuständige Landesministerium zur Frage der Eigentümerstandortgemeinschaften im Bereich Wohnen einnimmt. Den äußerst geringen Grad an politischen Vorgaben und Formalisierung konnten die Eigentümer durch ein hohes Maß an Vernetzung und sozialer Verbundenheit kompensieren – ihre Ziele und Absichten scheinen in der informellen und flexiblen Form der gemeinschaftlichen Aktivitäten durchaus realisierbar zu sein und dies mag auch der Grund dafür gewesen sein, dass man hier sogar die vorgeschlagene Vereinsgründung als unnötigen Ballast betrachtet und abgelehnt hat. Der geringe Organisationsgrad erschwert allerdings auch die Vernetzung von Eigentümerinteressen und Lokalpolitik.

In Dortmund ist somit eine weitgehend informelle Eigentümerstandortgemeinschaft entstanden, deren Mitglieder einen höheren Grad an Formalität, beispielsweise durch eine Vereinsgründung, die durch die wissenschaftliche Begleitforschung intensiv empfohlen wurde, mehrheitlich ablehnten. Stattdessen hat aber innerhalb der Eigentümerschaft eine innere Differenzierung und Hierarchisierung stattgefunden, die neben dem Eigentümerplenum auch eine sog. Eigentümerinitiative als Vertretungs- und Entscheidungsorgan nach außen hervorgebracht hat. Insgesamt besteht die gesamte Gruppe aber nur aus ca. 30 Eigentümern/-innen. Eine maßgebliche Rolle kommt dabei einem einzelnen Eigentümer zu, der durch seine Kompetenz und seine stärkere Finanzkraft wesentlichen Anteil am Entstehen und an der inhaltlichen Ausrichtung der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund hat. Durch den geringen Grad an Formalität basieren auch Teilnahme sowie finanzielle Beteiligung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Eigentümern/-innen ist es grundsätzlich freigestellt, sich in der ESG zu engagieren, in das Sprechergremium zu wechseln oder ihr Engagement zu beenden. Auch die Verteilung finanzieller Lasten erfolgt nicht

gleichmäßig, sondern bemisst sich teilweise auch an der Leistungsfähigkeit der Akteure. So übernimmt ein einzelner Eigentümer für bestimmte Projekte wie die Quartiershausmeister einen höheren Kostenanteil. Die Problematik der Trittbrettfahrer nehmen die Eigentümer/-innen dabei in Kauf.

In Bremerhaven-Lehe ist der Grad der Formalisierung etwas höher. Das Modellprojekt ist in das Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eingebunden. Ziel dieses Forschungsfeldes war es, den Grundgedanken der Selbstorganisation von Eigentümern in Eigentümerstandortgemeinschaften zu propagieren und dabei die Grundfragen der Selbstorganisation zu klären, die Notwendigkeit einer öffentlichen Förderung und Unterstützung von Eigentümerstandortgemeinschaften zu diskutieren und damit verbunden auch die Möglichkeiten der Integration in die vorhandenen Förderstrukturen zu erörtern sowie die Grundprobleme des rechtlichen Rahmens, in dem sich Eigentümerstandortgemeinschaften bewegen, zu diskutieren (Baba et al. 2012). Mit der Umsetzung des Bundesprogramms gingen ein konkretes Konzept, ein zeitlicher Rahmen, eine planerische Begleitung sowie die finanzielle Ausstattung des Modellvorhabens in Bremerhaven einher. Aufgrund dieser Umsetzungsbedingungen erwies sich die Gründung eines Vereins als sinnvoll und notwendig, obwohl die gewünschte Handlungsfähigkeit aufgrund der geringen Komplexität der Akteurskonstellation und der hier ebenfalls relativ starken Bindung der Akteure an die Nachbarschaft und die räumlichen und sozialen Verhältnisse vor Ort möglicherweise auch ohne diesen Schritt hätte hergestellt werden können. Die finanzielle Basis des Vereins bilden neben den Fördermitteln auch die Beiträge der Vereinsmitglieder. Diese bemessen sich auch am Prinzip der Leistungsfähigkeit und können ebenso in Form von persönlichem Engagement erbracht werden. Die Teilnahme an der ESG ist grundsätzlich freiwillig und verursacht wiederum das Trittbrettfahrerproblem, was die im Verein engagierten Eigentümer/-innen aber ignorieren.

Grundsätzlich unterscheidet sich die Form des Urban Improvement Districts in Hamburg von Dortmund und Bremerhaven. Wesentliches praktisches Unterscheidungskriterium stellen die Zwangsbeiträge aller Eigentümer/-innen innerhalb des Innovationsquartiers dar, die sich an der Größe der entsprechenden Immobilien bemessen. Diese Abgabepflicht soll alle Grundstücksbesitzer gleichermaßen an den Aufwertungsmaßnahmen beteiligen und das Trittbrettfahrerproblem somit umgehen. Die Mittel werden vom Land Hamburg eingezogen und an einen Aufgabenträger übermittelt. Dieser setzt dann in Absprache mit dem Lenkungsausschuss die Maßnahmen der Stadtteilentwicklung um. Problematisch ist hier, dass zuvor mehrere formale Hürden zu überwinden sind. Zunächst sind Pläne zu erarbeiten, diese öffentlich auszulegen und durch zwei Eigentümerquoten (zunächst Zustimmung, im Anschluss fehlende Ablehnung) zu bestätigen. Als schwierig erweist sich auch, dass die im Quartier vertretenen Eigentümer/-innen gemeinsam Ziele und auch einen Aufgabenträger festlegen müssen. Aufgrund der komplexen Struktur liegen zahlreiche Interessenkonflikte vor, die zu bearbeiten sind. Überdies kann es durch das Prinzip der Zwangsbeiträge zu Widerständen kommen, die sogar bis zu gerichtlichen Klärungen reichen können.

Mit den festen und rechtsverbindlichen Vorgaben des „Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ hat das Modellvorhaben in Hamburg-Steilshoop

also eine feste formale Grundlage und unterscheidet sich damit wesentlich von den Projekten in Dortmund und Bremerhaven. In seiner Entwicklungsgeschichte ebenso wie in Funktion und Struktur erinnert das Innovationsquartier Steilshoop eher an einen herkömmlichen kommunalpolitischen Prozess als an eine Form bürgerschaftlichen Engagements und bürgerschaftlicher Selbstorganisation. Das hängt neben der Vorgeschichte und der expliziten politischen Absicht, hier ein Modellprojekt zur Erprobung von „Housing Improvement Districts“ durchzuführen, sicherlich auch mit der Art und der Heterogenität der beteiligten Immobilieneigentümer zusammen. Damit ergibt sich für Steilshoop die komplexeste Akteurskonstellation, was sich letztlich auch in den Gremien und Akteursbündnissen zur besseren Interessenvertretung widerspiegelt. In dieser Konstellation gestaltet sich die Herstellung von Handlungsfähigkeit trotz der relativ klaren rechtlichen und politischen Vorgaben schwieriger und langwieriger als in den Vergleichsfällen. Während die Eigentümerstandortgemeinschaften in Bremerhaven und Dortmund mit recht beweglichen Booten zu vergleichen sind, handelt es sich in Hamburg um einen Tanker, der sich nur langsam in Bewegung bringen lässt. Allerdings ist anzunehmen, dass der Tanker dafür auf Dauer deutlich mehr transportieren, d.h. im Stadtquartier weitreichendere Aufwertungsergebnisse erreichen kann.

Unabhängig von der Art der Gelegenheitsfenster und vom Formalisierungsgrad ist schließlich noch der personale Aspekt der Akteurskonstellation von Bedeutung. Gerade hinsichtlich der Entstehung des UIDs wird jeweils von unterschiedlichen Akteuren der Begriff des „Zugpferds“ gebraucht, der zum Ausdruck bringt, dass nicht zuletzt bestimmte Personen bzw. Persönlichkeiten benötigt werden, die den Prozess mit einem überdurchschnittlichen persönlichen Engagement voranbringen und in der Lage sind, andere Akteure von den Perspektiven und Chancen des Projektes zu überzeugen. In Dortmund fällt diese Rolle einem der beteiligten Eigentümer zu. In Hamburg vertreten mehrere Beteiligte die Einschätzung, dass die lokale Verwaltung als „Zugpferd“ des Prozesses agiere, während in Bremerhaven als Defizit beklagt wird, dass zu wenige „Zugpferde“ vorhanden seien. Eine Schwierigkeit besteht offenbar darin, dass das langfristige Funktionieren eines Housing Improvement District trotz der überall vorhandenen Bemühungen um eine gewisse Institutionalisierung von der Existenz und dem dauerhaften Engagement einzelner „Schlüssel“personen abhängig zu sein scheint, was sich für eine Verstetigung der Ansätze als Hemmnis herausstellen kann. Unter diesem Aspekt mag eine stärkere Formalisierung, wie sie in Hamburg vorzufinden ist, gewisse Vorteile mit sich bringen.

Funktion von Politik und Verwaltung

Eine wesentliche Gemeinsamkeit besteht schließlich in der zentralen Funktion der städtischen Verwaltung in allen drei betrachteten Fällen. Obwohl die jeweiligen lokalen Verwaltungsstrukturen in Dortmund und Hamburg wesentlich komplexer und differenzierter ausgeprägt sind als in Bremerhaven, was vor allem an der unterschiedlichen Größe der drei Städte liegen dürfte, spielen die jeweils zuständigen Fachabteilungen der Stadtverwaltung in mehrfacher Hinsicht eine entscheidende Rolle für die Entwicklung und die Funktionsweise der „Housing Improvement Districts“: Während die Großstädte eine mehr oder weniger dezentralisierte Verwaltungsstruktur mit regional verteilten Zuständigkeiten besitzen, scheint die Distanz zwischen Stadtverwaltung und „Vor Ort-Ebene“ in einer mittelgroßen Stadt wie Bremerhaven mit knapp über 100.000 Bürgern/-innen ohnehin nicht so groß zu sein und dementsprechend finden sich überall engagierte und fachkundige Ver-

waltungsakteure zur Unterstützung. In Bremerhaven-Lehe ist das zuständige Stadtplanungsamt neben den beteiligten Eigentümern sogar der einzige wichtige Mitspieler im HID-Prozess, während in Dortmund und Hamburg noch diverse andere Akteure auf Stadtteilebene mitwirken. In Dortmund betrifft das neben dem Amt für Wohnungswesen, der Bezirksverwaltungsstelle, dem Quartiersmanagement, den Eigentümerforen auch eine Projektgruppe, die bereits das Programm URBAN II in der Nordstadt umsetzte. Diese Projektgruppe hat auch maßgeblichen Anteil daran, dass der Kontakt vom Brunnenstraßenviertel über das Amt für Wohnungswesen bis hin zum Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen zustande kam. Im Hamburger Stadtteil Steilshoop wirken neben dem Sozialraummanagement der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, dem Bezirksamt Wandsbek, einem Quartiers- und Verfahrensmanagement, dem Stadtteilbereich auch ein Lenkungsausschuss der Wohnungswirtschaft sowie eine Koordinierungskonferenz von Akteuren des Stadtteils mit.

In diesen Konstellationen sind es immer die ExpertInnen aus den Behörden, die den Prozess mit planerischem und baulichem Fachwissen, aber auch mit Kontakten und Know-how im Hinblick auf politische Wirksamkeit oder Schaffung von öffentlicher Aufmerksamkeit unterstützen, die eine Vermittlungsfunktion zur Kommunalpolitik und zu den Verwaltungsspitzen einnehmen, die beratend und zum Teil moderierend den Entwicklungsprozess begleiten und nicht zuletzt für die Umsetzung von Ideen in konkrete Maßnahmen sorgen. Eine in diesem Sinne intensive „Betreuung“ erweist sich in allen Beispielen als unerlässlich und der Umstand, dass die betreffenden Verwaltungsmitarbeiter/-innen, ihre Beratungs-, Unterstützungs-, Vermittlungsfunktion sehr erfolgreich wahrnehmen konnten bzw. können, ist sicherlich ein wesentlicher Grund dafür, dass die privaten Immobilieneigentümer, vor allem im Dortmunder und im Bremerhavener Fall, sich deutlich und bewusst von „der Politik“ distanzieren können.

4.2 Ergebnisse und (Wechsel-)Wirkungen

Im Hinblick auf die konkreten Ergebnisse und Wirkungen ist zu berücksichtigen, dass sich die Standortgemeinschaften in allen drei Fällen zum Zeitpunkt der Erhebungen noch in einer Entwicklungs- bzw. Konsolidierungsphase befanden und in Hamburg ein formaler Gründungsprozess sogar noch ausstand. Dennoch zeichnen sich trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen und sehr verschiedener Organisationsformen bereits Gemeinsamkeiten bezüglich der Ergebnisse ab:

Entlastung von Politik und Verwaltung

Diese betreffen zunächst vor allem die Rolle von Politik und Verwaltung sowie die implizit oder explizit gewünschte Entlastung dieser Akteure. Tatsächlich ist festzustellen, dass in allen drei Fällen die lokale Verwaltung eine bedeutende Rolle im Prozess einnimmt und mit ihrem Engagement sowohl für die Handlungsfähigkeit der Eigentümerstandortgemeinschaften als auch für die Umsetzung konkreter Maßnahmen sorgt. Das betrifft sowohl die Entstehung des UIDs, die jeweils durch Akteure aus der Verwaltung (mit-)initiiert wurde, als auch die stetige Beratung und Begleitung des Prozesses. In Hamburg ist das

Engagement der Verwaltung vor allem durch den Einbezug kommunaler Flächen in das HID und die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zur Implementation von HIDs begründet. In Dortmund und Bremerhaven entsteht dagegen der Eindruck, dass die jeweilige Verwaltung (Stadtplanungsamt, Amt für Wohnungswesen) selbstverständlicher Teil des Prozesses ist und in dieser Rolle zum Teil auch in Widersprüche und Konflikte gerät. Einerseits ist es das erklärte Ziel, die Eigentümer/-innen in ihren Handlungen zu selbstständigen, andererseits sind die kommunalen Verwaltungsakteure wegen ihres Know-How und ihrer Kontakte für das Gelingen des UIDs kaum wegzudenken.

Vor allem mit Blick auf die Verfügbarkeit und Wirksamkeit von (Fach)Wissen im Entwicklungsprozess ist die Beteiligung der Experten/-innen aus der Verwaltung von enormer Bedeutung. Selbstverständlich gibt es bei den großen Wohnungsbaugesellschaften ebenfalls hinreichendes Fachwissen zu allen Fragen der Immobilienwirtschaft und der Stadtgestaltung, aber bei allen anderen Akteuren ist dieses Wissen keineswegs immer vorhanden. Insofern ist die Einrichtung der „Urban Improvement Districts“ nicht zuletzt auch ein geeignetes Verfahren um beispielsweise Know-How in Fragen der Gebäudeunterhaltung und -sanierung, von Vermietungsstrategien in der Gruppe der unprofessionellen Eigentümer zu verbreiten und somit dazu beizutragen, auf Seiten der Eigentümer/-innen neue Wissens-, Kreativitäts- und Innovationspotenziale zu erschließen. Zudem kann der enge Kontakt zwischen Verwaltung und den Eigentümern/-innen eine Chance sein, die Problemlagen, Interessen und Ziele der Immobilienbesitzer besser zu erschließen, in kommunalpolitische Planungsverfahren einzubeziehen und bei Politikprozessen zu berücksichtigen.

Ein Ausscheiden bzw. der Rückzug der Verwaltungen auf eine Beobachterrolle erschiene deswegen wenig realistisch und zielführend. Insofern als dieses Engagement überall Fachpersonal in einem eher überdurchschnittlichen Maße bindet und auf diesem Weg überdies auch zusätzliche Mittel in die betreffenden Stadtquartiere geleitet werden, kann von einer Entlastung der Verwaltung durch den stärkeren Einbezug privater Akteure in die Stadtteilentwicklung keine Rede sein. Allerdings wurde die Position der Verwaltung im Verhältnis zur Politik bzw. den politischen Entscheidungsträgern und –gremien im Prozess gestärkt; etliche der nichtstaatlichen Akteure betonen, dass sich ihr Bild von der Kommunalverwaltung durch die UID-Gründung wesentlich verbessert habe, während sie mit der kommunalen Politik nur wenig zu tun haben oder diese sogar bewusst und absichtsvoll auf Distanz halten.

Ein Grund dafür ist darin zu sehen, dass man nicht für politische Interessen vereinnahmt und instrumentalisiert werden möchte und nicht zuletzt deshalb sind die UID-Akteure in allen drei Konstellationen sehr bemüht, den Eindruck zu vermeiden, mit Hilfe der finanziellen Ressourcen der Eigentümer würden originäre Aufgaben der Kommunalverwaltung ersetzt. Man betont daher immer wieder, dass die eigenen Aktivitäten den Charakter von „on-top-Maßnahmen“ haben. Gleichzeitig gelingt es aber weder in Dortmund, Hamburg noch Bremerhaven diesen Begriff durch pragmatische Regeln oder durch theoretische Diskurse und Leitbildvorstellungen konkret zu füllen. Stattdessen wird z.B. auf die verminderte Leistungsfähigkeit der Kommune verwiesen und darauf, dass dieses Defizit durch privates Engagement aufgefangen werden müsse. Es kann berechtigter Weise die Frage gestellt werden, inwieweit Maßnahmen, welche die Sicherheit und Sauberkeit eines Wohnquartiers betreffen, durch private Eigentümer oder die öffentliche Hand zu erle-

digen sind. Diese Diskussionsprozesse finden aber scheinbar intern kaum statt und auch dies dient letztlich der Herstellung von Handlungsfähigkeit, da man offenbar in allen Fällen – bewusst oder unbewusst - davor zurückscheut, eine klare Aufteilung zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben zu definieren, die gleichzeitig auch eine Begrenzung der eigenen Handlungsspielräume mit sich brächte. Der unscharfe Überschneidungsbereich zwischen den öffentlichen und den privaten Aufgaben erlaubt es den beteiligten Akteuren, in jedem einzelnen Fall die passende Begründung für das eigene Handeln zu formulieren. Zudem müssten zur Klärung einer eindeutigen Position Konflikte mit jener Gruppe von Eigentümer/-innen ausgetragen werden, die in allen drei Quartieren vorhanden sind und denen nicht primär an einem eigenen Gestaltungsengagement, sondern eher an der Ausübung von Druck auf die Kommune gelegen sei, um diese zu einem stärkeren Engagement für das Quartier zu bewegen. Diese Gruppe sorgt dann beispielsweise für entsprechende Forderungsschreiben an die kommunalen Entscheidungsträger, während sich andere dafür einsetzen, „selbst etwas zu bewegen“, die Aufgaben des lokalen Zusammenschlusses selbst zu bestimmen und entsprechende Maßnahmen zu organisieren.

Insofern hatte „die Politik“ zwar in allen drei Fällen (Landesregierungen von Hamburg und Nordrhein-Westfalen; Magistrat von Bremerhaven) ihren Anteil bei der Schaffung von Rahmenbedingungen (Vergabe von Aufträgen für Modellprojekte, Schaffung von gesetzlichen Grundlagen), im weiteren Prozess spielte sie aber keine wesentliche Rolle mehr. Die politischen Akteure zogen sich weitgehend aus den UID-Prozessen zurück und überließen ihren Verwaltungen die Koordinierungs- und Kontrollfunktion. Diese Haltung entspricht nicht zuletzt auch den artikulierten Wünschen und Erwartungen vor allem der privaten Hauseigentümer, die eine zu starke Einmischung von Parteien und Lokalpolitikern/-innen eher als unzulässige Einflussnahme und Instrumentalisierung denn als Unterstützung ihrer Anliegen betrachten. Zeitweilig wird auch kritisiert, dass sich Parteien und Fraktionen für den UID-Prozess nicht interessieren, während andere die geringe Aufmerksamkeit der lokalen Politik eher begrüßen, da die Mechanismen der Eigentümerorganisation nicht mit den Mechanismen von Politik vereinbar seien. Hier wird vor allem angeführt, dass politische Interessenausinandersetzungen die Entwicklungsprozesse vor Ort unnötig kompliziert machen und dem konsensualen Treffen von Entscheidungen im Wege stehen. Insbesondere unmittelbar vor Ort engagierte Lokalpolitiker/-innen beklagen sich freilich darüber, dass ihnen trotz eines sachlichen Interesses der Zugang zu den Eigentümerversammlungen und -diskussionen verwehrt bleibt. Aus ihrer Perspektive ist dies insofern ein Dilemma, als den politischen Stadtteilvertretern einerseits der Zugang zu wichtigen Informationen und Quartiersprozessen verwehrt bleibt, sie aber anschließend (z.B. bei Wahlen) mit verantwortlich für die Entwicklung des Ortsteils und die Vertretung seiner Interessen nach außen gemacht werden. Für diese Problemkonstellation ist in allen drei Fallbeispielen keine befriedigende Lösung gefunden worden. Festzustellen ist aber faktisch eine weitgehende Reduzierung der Rolle von formaler Politik auf die Setzung von Rahmenbedingungen, während gleichzeitig von allen Akteuren das Eigenengagement, die Handlungsbereitschaft und die Problemlösungskompetenzen „vor Ort“ hervorgehoben werden. Insofern ist für die Kommunalpolitik insgesamt durch die Initiative von Immobilieneigentümern durchaus eine gewisse Entlastung von Zurechenbarkeit und Verantwortung für die Prozesse der Stadtentwicklung festzustellen.

Partizipation und sozialer Ausgleich

Bezüge zu laufenden Stadtentwicklungsprogrammen der öffentlichen Hand werden vor allem in Dortmund und Hamburg deutlich, während in Bremerhaven-Lehe die Förderung durch das EU-Programm URBAN II ausgelaufen ist und das UID zum Teil als Ersatz für ehemals durch Förderprogramme finanzierte Strukturen dienen und beispielsweise das Quartiersmanagement ersetzen muss, dessen Verlust bislang nicht durch den Bürgerverein kompensiert werden konnte. Die Bereitschaft zum Engagement beschränkt sich in Bremerhaven und Dortmund jeweils auf eine zwar wachsende, aber doch überschaubare Gruppe von Einzeleigentümern und daher bleibt auch die demokratische Legitimation der für das Quartier getroffenen Entscheidungen und der ausgeführten Maßnahmen begrenzt. Dies gilt umso mehr als gleichzeitig nicht nur die politischen Akteure sondern auch Mieter/-innen und Stadtteilöffentlichkeit weitgehend unbeteiligt bleiben. In Steilshoop sind diese Schwierigkeiten zumindest im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gelöst. Durch den Abgabezwang sind alle Eigentümer/-innen am Prozess beteiligt und mit Hilfe der zweimaligen Quoren erscheint das Vorgehen durch alle Grundstücks- und Immobilienbesitzer auch hinreichend legitimiert. Mieter/-innen bleiben jedoch auch hier unberücksichtigt. Gleichwohl scheint dies bislang weder zu nennenswerten Konflikten noch zu Gentrifizierungserscheinungen zu führen. Die Gründe hierfür mischen sich in jedem Fall in unterschiedlicher Kombination und Ausprägung, sind aber in allen Fällen vorhanden: Die gerade bei den Einzeleigentümern vielfach zu verzeichnende starke und langjährige emotionale und soziale Verankerung in „ihrer“ Nachbarschaft und die Verbundenheit mit dem Quartier spielen hierbei ebenso eine Rolle wie der beträchtliche inhaltliche „Hintergrund“ einfluss der jeweiligen Stadtverwaltungen, der erkennbar auch ein gewisses Maß an sozialem Ausgleich verfolgt. Schließlich etabliert sich offenkundig auch in den weitgehend selbst organisierten Formen der Vernetzung eine Art wechselseitige Kontrolle zwischen den Akteuren, die dafür sorgt, dass Entscheidungen durchaus in Verantwortung für das ganze Quartier getroffen werden. Dies wird schließlich auch dadurch bestärkt, dass zumindest einem Teil der Akteure bewusst ist, dass man hier in begrenztem Maße Funktionen der Kommunalpolitik übernimmt und sich daher auch die Folgen von Entscheidungen in einem engen und sehr überschaubaren Rahmen persönlicher Nachbarschaften und Bekanntschaften zurechnen lassen muss.

Aufwertung und Image

Mit der deutlich größeren finanziellen Basis des Hamburger Innovationsquartiers erscheint die Lösung der (auch weniger komplexen) Probleme im Quartier realistischer, während in Bremerhaven und Dortmund der Eindruck entsteht, dass die soziale und städtebauliche Ausgangslage zu komplex ist, um diese mit den geringen Mitteln der UIDs zu lösen. Die Zielerreichungsgrade bei der Beseitigung bzw. Verminderung der baulichen und sozialen Probleme in den Beispielsregionen sind bislang nicht zuletzt deshalb insgesamt gering. In allen Fällen richten sich die Ziele vorrangig auf die Verbesserung des Ansehens und der Reputation nach außen sowie auf eine Aufwertung und Verbesserung der Lebensverhältnisse nach innen. Schwerpunkte liegen in Dortmund bei den Themen „Sauberkeit, Sicherheit, Service“, in Bremerhaven geht es vor allem um die gegenseitige Unterstützung bei Sanierungen, die Instandsetzung von sog. „Schrottimmobilien“ und die gemeinsame Gestaltung des öffentlichen Raums, während in Hamburg die Aufwertung einer durch das Quartier verlaufenden Achse sowie die Umsetzung eines Orientierungskonzepts im Mittelpunkt stehen. Die Leitmotive der Beteiligten unterscheiden sich schon deutlicher: Für Dortmund ist kennzeichnend, dass alle Eigentümer/-innen, die sich enga-

gieren, sich von den gleichen Problemlagen betroffen sehen. In Bremerhaven dominiert dagegen bei den Akteuren eine besondere Verbundenheit zum Ortsteil, während in Hamburg-Steilshoop der Fokus darauf liegt, die Kosten für Aufwertungsmaßnahmen gerecht zu verteilen und alle Eigentümer/-innen einzubeziehen.

Ein Blick auf die konkreten Ergebnisse zeigt, dass es bislang lediglich in Bremerhaven und Dortmund, d. h. bei den UIDs mit einem geringen Grad an Formalisierung gelungen ist, Maßnahmen umzusetzen. Diese haben dafür aber nur eine geringe Reichweite. Zentral für die Standortgemeinschaft in Dortmund ist die Einstellung von Quartiershausmeistern, welche die Sauberkeit und die Sicherheit im Wohngebiet erhöhen sollen und als Ansprechpartner für die Bürger/-innen zur Verfügung stehen. Ebenso ist es gelungen, Prostitution und öffentlich sichtbaren Alkoholkonsum mit seinen typischen Folgeerscheinungen zurückzudrängen. Gerade diesbezüglich sind aber im öffentlichen Raum Verdrängungseffekte in andere Quartiere zu vermuten. Darüber hinaus kam es zu mehreren Sanierungsmaßnahmen. Diese stehen auch im Zentrum der Ergebnisse in Bremerhaven: Durch die Vermittlung von Informationen und Krediten ist es gelungen, individuelle Aufwertungsmaßnahmen von Eigentümer/-innen zu forcieren und einen Altstadttrundweg zu erarbeiten, der das Image des Quartiers verbessern solle. In Hamburg verzögert sich die Gründung des Innovationsquartiers, doch ist zu vermuten, dass die Reichweite der inhaltlichen Gestaltungs- und Sanierungsziele in Hamburg höher ausfallen wird, als in den anderen Beispielfällen. Hier nähert sich der Entwicklungsprozess eher den herkömmlichen Strukturen der „klassischen“ Kommunalpolitik an, während in Bremerhaven und Dortmund ein höherer Grad an Vernetzung, Selbstorganisation und „innerer“ Kohärenz hergestellt werden konnte, der freilich keineswegs auch eine größere Effizienz in der Sache bedeutete. Der Schluss liegt nahe, dass mit der Zunahme von Formalität und Verregelung der UIDs zwar die praktischen Handlungskapazitäten zunehmen, gleichzeitig aber die Flexibilität und Prozessgeschwindigkeit deutlich abnehmen.

5 Fazit: Sinnvolle Experimente – aber keine Erneuerung der lokalen Demokratie

Zunächst handelt es sich bei den betrachteten Beispielen für „Urban Improvement Districts“ in der Tat um eine neue Form von Governance, die in deutschen Städten im kleinen Maßstab das umsetzt, was die Theorie der „Urban Regimes“ als Voraussetzung für erfolgreiche Stadtentwicklungs- und -gestaltungspolitik postuliert: Weder staatliche noch marktorientierte Akteure verfügen unter den Bedingungen postmoderner Stadtentwicklung allein über die notwendigen Ressourcen für eine wirksame Steuerung von städtischer Entwicklung und daher bilden sich öffentlich-private Partnerschaften, in denen Wirtschaftsakteure und staatliche Akteure ihre Ressourcen - Kapital, Wissen, Legitimation, Ansehen, Rechtsetzungs- und Regulierungsmacht – im Interesse gesteigerter Handlungsfähigkeit kombinieren (Stone 1993; Stoker 1995; Mossberger/Stoker 2001). In allen

Fallstudien wird indes deutlich, dass aufgrund der Spezifika des Themenbereichs „Wohnen und Quartiersentwicklung“ sowie der damit zusammenhängenden Akteurskonstellationen neben die typischen Steuerungsmechanismen des Marktes und der bürokratischen Regulierung - in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung - ein bürgerschaftlich-zivilgesellschaftliches Element tritt. Vor allem in den weniger formalisierten Eigentümerstandortgemeinschaften in Bremerhaven und Dortmund, aber in weniger deutlicher Form auch in Hamburg, spielen vertrauensbasierte und reziprozitätsorientierte Aushandlungsprozesse eine wesentliche Rolle als Mechanismus der Koordinierung und Steuerung des Handelns der beteiligten Akteure.

Die Vergleichsstudie in den drei Städten verfolgte das allgemeine Ziel, die zunehmend sich verbreitenden Experimente mit derartigen neuen Formen von Urban Governance und deliberativer Politik auf der Ebene von Regionen und Kommunen auf ihre Wirksamkeit, ihre Leistungsfähigkeit und mögliche weitere Folgen zu prüfen. Insbesondere sollte anhand der drei untersuchten Fallbeispiele festgestellt werden, ob und unter welchen Bedingungen die Einrichtung von „Urban Improvement Districts“ eine sachlich effiziente Form lokaler Governance darstellt, welche sozialen Verteilungswirkungen sich einstellen und welche Wechselwirkungen mit herkömmlichen kommunalpolitischen Strukturen und Mechanismen zu beobachten sind.

In allen drei Dimensionen werden ernst zu nehmende Risiken beschrieben, die den positiven Hoffnungen und Erwartungen gegenüberstehen. Welche Effekte mittel- und langfristig tatsächlich zu verzeichnen sein werden, ist jedoch vorerst noch kaum abzusehen. Dennoch lassen sich die bisherigen Erfahrungen aus den Einrichtungsprozessen und die bislang eingetretenen Wirkungen in einer ersten Bilanz zusammenfassen:

Eine durchgängig verbesserte Performance lokaler Governance ist kaum nachzuweisen, doch auch die Befürchtungen hinsichtlich etwaiger Risiken erweisen sich als wenig realistisch. Die erkennbare Begrenztheit der tatsächlichen Effekte mag freilich neben der bislang recht kurzen Entwicklungszeit auch damit zusammen hängen, dass es in den Fallstudien um modellhafte Insellösungen ging, die gerade deswegen keine sehr weit reichende Gestaltungskraft entfalten konnten. In dem Maße, in dem sich das Instrument „Urban Improvement Districts“ optimieren lässt und seine Anwendung sich verbreitet bzw. verallgemeinert, könnten die Wirkungen möglicherweise erheblich ausgeprägter ausfallen. Insofern weisen die Befunde darauf hin, dass „Urban Improvement Districts“ keineswegs *die* Problemlösung für die multiple „Krise des lokalen Regierens“ sind, aber eingebunden in ein abgestimmtes Arrangement von lokaler Governance durchaus ein sinnvolles und effizientes Instrument unter anderen sein könnten.

Handlungsfähigkeit durch öffentlich unterstützte Selbstorganisation

Die konkreten Erwartungen in der Sache betreffen zunächst die Herstellung einer – freilich äußerst voraussetzungsvollen – Win-Win-Konstellation, von der alle beteiligten Akteure profitieren (Kreutz/Krüger 2009). Durch privates Engagement könnten Politik und öffentliche Haushalte entlastet werden, die betreffenden Stadtquartiere könnten in größerem Umfang saniert und aufgewertet werden, Leerstände und Wertverluste von Immobilien ließen sich reduzieren. Schließlich könnte die Mobilisierung und Selbstorganisation von Stadtteilakteuren die Partizipation an den lokalen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen verstärken und die Bindung an den sowie die Identifikation mit dem Stadtteil

erhöhen. Diese Quadratur des Kreises gelingt den „Urban Improvement Districts“ jedoch in keinem Falle. Tatsächlich erweist sich in allen betrachteten Beispielen schon die Herstellung von kollektiver Handlungsfähigkeit als große Herausforderung und je heterogener die Gruppe der Immobilieneigentümer nach Größe, Interessenlagen und Organisationsform ist, desto schwieriger ist allein dieses Ziel zu erreichen.

Der Umstand, dass es in allen Fällen nach einiger Zeit gelingt, diese Schwierigkeiten zu überwinden, lässt sich zu einem erheblichen Teil auf die „Hintergrundsteuerung“ durch die zuständige Fachverwaltung zurückführen, die in allen Fällen mit großem Engagement - und nicht zuletzt aus Eigeninteresse - die Einrichtungsprozesse unterstützt hat. Damit ist aber gleichzeitig ein wesentlicher Teil der angestrebten Entlastungswirkung verfehlt: Zumindest der Personal- und Arbeitsaufwand, vermutlich aber auch der Finanzaufwand wird durch die intensive Betreuung der „Urban Improvement Districts“ keineswegs geringer sondern eher größer (auch Kreutz/Krüger 2011: 93) Davon zu unterscheiden ist die politische Entlastung der kommunalen Gremien und Entscheidungsträger (s.u.).

Trade-off zwischen Organisationseffizienz und praktischer Gestaltungseffizienz

Die nahe liegende Formel, nach der mit wachsendem innerem Organisationserfolg auch die praktischen Effekte bei der Aufwertung des Quartiers zunehmen, erweist sich nur begrenzt als richtig. Tatsächlich deutet sich im Vergleich der Fälle eher ein Trade-off zwischen Organisationseffizienz und Gestaltungseffizienz bzw. zwischen selbstorganisierter kollektiver Handlungsfähigkeit und tatsächlicher Reichweite und Durchsetzungsfähigkeit des Handelns an. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die praktischen Erfolge der Urban Improvement Districts in dieser Anfangsphase doch eher ernüchternd ausfallen.

Insbesondere die gering formalisierten Zusammenschlüsse in Dortmund und Bremerhaven stellen eine Organisationsform dar, bei der die Immobilieneigentümer weitgehend frei in ihren Entscheidungen sind und so die Gründung eines UIDs vergleichsweise schnell und erfolgreich gelingen kann. Damit können auch erste Maßnahmen in kürzerer Zeit realisiert werden. In diesen Fällen zeigt sich jedoch, dass selbst diese sehr flexible und wenig „anspruchsvolle“ Form der Selbstorganisation aus Gründen der persönlichen Einstellung, der Interessenlage, der Informiertheit, aber auch der Finanzkraft, für etliche private Eigentümer eine Überforderung darstellt. Mobilisierungs- und Koordinierungsprobleme wie z.B. der Trittbrettfahreneffekt müssen daher in Kauf genommen werden und insofern wirken sich der niedrige Grad an Verbindlichkeit und Formalität aber auch die geringe Legitimität in einer geringen Reichweite der Maßnahmen aus. Lösungsansätze, die tatsächlich realisiert werden können, sind extrem kleinräumig und kleinteilig und wirken eher pragmatisch. Sie können lediglich eine sinnvolle Ergänzung bestehender Stadtteilentwicklungsstrategien sein und erreichen bestenfalls in dieser Kombination eine strukturprägende Größenordnung.

Auch in Hamburg sind Widerstände gegen die Herstellung von Verbindlichkeit durch gesetzliche Regulierung ein Hauptgrund für die Verzögerungen bei der materiellen Stadtteilgestaltung. Die formalen Anforderungen an die Realisierung des Housing Improvement District erlauben zahlreiche politische und rechtliche Gegenstrategien bis hin zu gerichtlichen Klagen und Verfahren und aufgrund dessen erweisen sich die formellen und informellen Prozesse der Abstimmung und Vorbereitung hier als sehr aufwändig (auch Kreutz 2010). Die Erfahrungen machen deutlich, dass eine intensive kommunikative

Vermittlung des HID-Modells und seiner Möglichkeiten und Grenzen unbedingt erforderlich sind. Auch hier zeigt sich, dass angesichts der jahrelangen organisatorischen Unterstützung, die der Prozess in Steilshoop als Modellprojekt im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungsprogramme erhalten hat und der in dieser Weise wohl kaum flächendeckend möglich wäre, nicht von einer Entlastung von Haushalt und Verwaltung die Rede sein kann. Die durchaus vorhandenen bescheidenen Erfolge betreffen dagegen vor allem eine verbesserte Kommunikationsstruktur (auch Kreutz 2013) und damit einhergehend eine wirksamere Koordinierung von Pflege- und Reinigungsmaßnahmen sowie ein gewisses Maß an Bewusstseinsbildung bei den beteiligten Akteuren und eine gewachsene Aufmerksamkeit von Politik und Verwaltung für den Stadtteil. Die Bereitschaft, sich auf die dazu erforderlichen Diskussionsprozesse einzulassen, ist in diesem Beispiel möglicherweise der entscheidende Effekt, der bereits durch die „Drohung“ mit der Einrichtung eines Housing Improvement Districts erreicht worden ist (ebd.). Insofern zeigt der Hamburger Fall, dass gerade die Organisation von Einrichtungsprozessen „in the shadow of the law“ ein höheres Maß an Verbindlichkeit und Beteiligung erzwingen kann, selbst wenn die Zwangsumlage schließlich nur selten und in geringem Umfang oder gar nicht zur Anwendung kommt.

Auf längere Sicht scheint dieser Weg mehr Verbindlichkeit, Beteiligung und letztlich auch Gestaltungseffizienz zu versprechen als die verhältnismäßig lockere Form der Selbstorganisation in Bremerhaven und Dortmund. In den weiteren Entwicklungen sollte daher überlegt werden, wie sich beide Varianten optimal kombinieren ließen.

Soziale Verteilung / Clubgüter

Ein weiteres zentrales Strukturproblem der beobachteten Entwicklungsprozesse betrifft deren mögliche Verteilungswirkungen. Hier lassen sich erst nur wenige Hinweise für eine provisorische Einschätzung gewinnen: Zunächst deuten die bislang umgesetzten Maßnahmen darauf hin, dass die Eigentümer/-innen, wenn auch z. T. primär aus wirtschaftlichen Motiven, eine Aufwertung des Quartiers und damit durchaus auch eine gewisse Orientierung am Gemeinwohl verfolgen. Das bedeutet freilich nicht, dass hier keine segregativen und exkludierenden Wirkungen vorkämen: Verdrängungseffekte in andere Quartiere sind eine wahrscheinliche Folge, gerade wenn große soziale Probleme zu den motivierenden Auslösern für die Einrichtung von Urban Improvement Districts gehören. Trinkverbote für Alkoholiker, Abriss von Zentren der Prostitution etc. führen selbstverständlich nicht zur grundsätzlichen Lösung dieser Problemlagen, sondern verdrängen die entsprechenden Erscheinungen und gesellschaftlich unerwünschten Randgruppen in andere Ortsteile. Jenseits der sozialpolitischen Problematik können derartige Prozesse dann wiederum zu Imageproblemen und Abwertungstendenzen an anderer Stelle beitragen und insofern besteht die Gefahr, dass die Einrichtung eines Urban Improvement Districts Segregationswirkungen zwischen verschiedenen Stadt- und Ortsteilen verstärkt und die Konkurrenz zwischen Sozialräumen erhöht. Insofern bleibt es eine Aufgabe von kommunaler Politik, im Rahmen von umfassenden Stadtentwicklungsprogrammen für einen akzeptablen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Sozialräumen und damit auch zwischen Urban Improvement Districts und anderen Gebieten zu sorgen. Umfassende vorgängige Stadt(teil)entwicklungsprogramme sind allerdings in allen drei Quartieren in der Vergangenheit zum Einsatz gekommen. Dadurch konnten die Probleme des Stadtteils jedoch nicht ansatzweise gelöst werden, so dass eine gewisse Ernüchterung der Ak-

teure feststellbar war. Hier können UIDs eine gezielte Strategie sein, Ansätze der Stadtteilentwicklung weiter zu entwickeln, auf eine breitere Basis zu stellen und zu verstetigen.

Auch um den Bedenken hinsichtlich der Gleichbehandlung bzw. der sozialen Selektivität entgegenzutreten, die angesichts der – zudem politisch gewollten – Selbstorganisation von Immobilienbesitzern auftreten, scheint die Entlastungswirkung auch für die politischen Gremien und Entscheidungsträger geringer als erwartet.

Tatsächlich sind „die Bürger“, die sich in diesen Formen engagieren nur die Eigentümer von Wohnraum und selbst die sind in den Urban Improvement Districts bei weitem nicht vollständig vertreten. Es entsteht quasi ein Netzwerk einiger, besonders mit dem Stadtteil verbundener Eigentümer, das mit eigenen Verfahren, finanziellen Mitteln und Strategien lokale Probleme bearbeitet, deren Lösung den klassischen Politikinstanzen nicht mehr zugetraut wird, so dass der Eindruck eines exklusiven „Clubs“ entstehen kann, dessen Zugangsvoraussetzung der Besitz von Wohneigentum ist und der auf diese Weise seine spezifischen wirtschaftlichen Interessen durchsetzt. Gleichwohl produzieren die Urban Improvement Districts keine Clubgüter, d.h. keine Vorteile, die ausschließlich den Mitgliedern des Clubs zugute kommen: Das liegt zum einen daran, dass die mentale bzw. emotionale Beziehung zum Stadtteil in vielen Fällen neben den „handfesten“ betriebswirtschaftlichen Motiven durchaus eine wichtige Rolle spielt. Stadtteilentwicklung als Herstellung von exklusiven Clubgütern lässt sich zum anderen auch deswegen nicht durchsetzen, weil eben doch eine Reihe von anderen Mitspielern – vor allem die Stadtverwaltungen, Quartiersmanagement und Nachbarn, Mitbewohner etc. – in den Netzwerken eine Rolle spielen und die Eigentümerseite nur dann von diesen anderen Mitspielern Unterstützung erwarten kann, wenn sie bereit zu „on Top“-Maßnahmen sind, d.h. wenn die Eigentümer über die Instandhaltung und Wertsteigerung ihrer eigenen Immobilie sich auch für weitere Umfeldaspekte engagieren, von denen aber eben alle, die „Allgemeinheit“ profitieren.

In dem Maße, in dem sich also Engagement, Verbindlichkeit, ein gewisses Vertrauen und Handlungsfähigkeit in dem Entwicklungsprozess einstellen, werden auch die Reziprozität der Interessen und die gegenseitige Kontrolle zwischen den Akteuren wirksamer. Die in der Konstruktion der Urban Improvement Districts angelegte Dominanz der Eigentümerinteressen wird in den betrachteten Fällen also durch verschiedene Mechanismen ausgeglichen, obwohl insbesondere Mieter/-innen und Kommunalpolitik aus Gründen der Komplexitätsreduktion von den direkten kleinräumigen Informations-, Konsultations- und Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen sind.

Partizipation und demokratische Qualität

Die Annahme, ein exklusiver Club von Immobilienbesitzern nutze den Organisationsprozess der Urban Improvement Districts um seine spezifischen Interessen durchzusetzen, lässt sich mithin keineswegs bestätigen, aber dennoch weisen die Verfahrensweisen in allen Fällen ein Legitimations- und Partizipationsdefizit auf. Die Auswahl von Maßnahmen obliegt der Entscheidung der beteiligten Eigentümer/-innen, während insbesondere die Mieter/-innen als Bewohner/-innen des betreffenden Gebiets und der betreffenden Wohnungen kaum einbezogen werden. Die Gewinnung von zusätzlicher Legitimation ist bei Beibehaltung des ausschließlichen Fokus auf Eigentümer/-innen kaum zu erwarten, denn das prinzipielle Arrangement der Urban Improvement Districts liegt sowohl im Interesse

der Kommunalpolitik als auch der Immobilieneigentümer: Für ihr zeitliches und finanzielles Engagement erhalten die Immobilienbesitzer im Gegenzug erweiterte Entscheidungskompetenzen, die ihnen zwar von der Kommunalpolitik übertragen, aber in nicht-repräsentativen Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung genutzt werden. Traditionelle Politikinstanzen spielen im Prozess dagegen kaum eine Rolle und werden durch dieses Engagement von Privateigentümern von ihrer Verantwortung für die Entwicklung der Quartiere entlastet. Dies gilt vor allem für die Entlastung von Verantwortung im politischen Sinne und von Zurechenbarkeit für Probleme und Missstände. Die engagierten Bürger/innen vor Ort haben dabei das Interesse, ihren Diskussions- und Entscheidungsprozess von – aus ihrer Sicht hinderlichen und sachfremden – politischen und ideologischen Auseinandersetzungen freizuhalten und ihren eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum möglichst auszuweiten. Zudem wird deutlich, dass sie „ihre“ Erfolge nicht von Politikern für deren Interessen instrumentalisieren lassen wollen.

In den untersuchten Fallbeispielen gelingt es daher auch weitgehend, Machteinflüsse konventioneller Politikstrukturen zu reduzieren und durch stärker deliberative Prozesse zu ersetzen. Für den Zusammenschluss der anderen beteiligten Akteure, für die Entwicklung von Strategien und die Diskussion von Zielen, für die gemeinsame Lobbyarbeit gegenüber der Kommune etc. braucht man tatsächlich keine Beteiligung „der Politik“. Aber die Handlungskapazität dieser Organisationsformen ist nicht sehr groß, wenn es um tatsächliche gemeinsame Stadterneuerungs- und Aufwertungsmaßnahmen geht (siehe oben). Bei größer dimensionierten Projekten und Maßnahmen kommt man jedoch ohne die formelle Politik nicht aus, d.h. es erweist sich dann doch als notwendig, Parteien und Fraktionen zu überzeugen, Politiker gegeneinander auszuspielen, Medienkampagnen zu organisieren, Mehrheiten zu gewinnen etc. – also auch die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger zu mehr Aufmerksamkeit, mehr Aktivität, mehr Unterstützung für das Quartier zu bewegen. Gerade dies konterkariert aber die Absichten beider Seiten. In den Fallstudien wird dieses Dilemma zwischen erweiterter Verantwortung und Entscheidungskompetenz einerseits und lediglich verhältnismäßig geringer Handlungskapazität andererseits durch gute und geschickt agierende bzw. moderierende Fachverwaltungen zum Teil ausgeglichen, aber ohne den Rückgriff auf die demokratisch legitimierten Strukturen der Kommunalpolitik bleiben die konkreten Erfolge bislang doch eher bescheiden.

Vor diesem Hintergrund stellen Urban Improvement Districts eher eine organisatorische Maßnahme dar, die die Position der betreffenden Quartiere und der Quartiersakteure, vor allem selbstverständlich der Immobilieneigentümer, in den Strukturen der traditionellen Kommunalpolitik deutlich verbessert. Die Ergebnisse der Untersuchung deuten insofern darauf hin, dass sich die Einführung von Urban Improvement Districts vor allem dort als erfolgreich erweisen wird, wo es gelingt, die deliberativen Elemente von Selbstorganisation und Eigenverantwortlichkeit mit den formellen Strukturen und Verfahren der traditionellen Kommunalpolitik zu verknüpfen.

6 Literaturverzeichnis

- Arbeitsförderungs-Zentrum. 2008: Fortschreibung 2010: Lokaler Aktionsplan für das LOS-II Programmgebiet Bremerhaven 2008 – 2013. URL: <http://www.afznet.de/files/los-lehe-aktionsplan2008-2013-fortschreibung21.05.10.pdf>, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Baba, L./Fryczewski, I./Grimm, A. 2008: "Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau" - Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld. Hg. v. empirica. Bonn.
- Baba, L. et al. 2012: ExWoSt-Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ Dokumentation der Abschlussveranstaltung am 15. November 2011 in Berlin.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) 2009: ExWoSt Newsletter 2/09; URL: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/ESG_Newsletter_02-2009.pdf, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- BBSR 2009: Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (37/1 - 11/2009).
- BBSR 2010: Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau Zwischenbilanz: Erste Maßnahmen und Erfolge. Ein ExWoSt-Forschungsfeld; Ausgabe 37/2 - 10/2010.
- Böcker, S. 2010: Dortmund, 19.01.2010 an EigentümerInitiative Nordstadt.
- Bogumil, J. (Hg) 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Opladen
- Bücking, R. 2007: Lokale Bürgeretats und aktive Stadtgesellschaft. URL: <http://www.kommunale-info.de/asp/linkcheck.asp?CMSId=3258>, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. 2005: Aktive Stadtentwicklung 2005-2008.
- Cars, G./Healey, P./Madanipour, A./de Magalhaes, C. (Hg) 2002: Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot
- Cohen, J./Sabel, C. 1997: Directly-deliberative polyarchy. In: European Law Journal Vol.3.1997, pp. 313-342
- Deutscher Bundestag. 2006: Bundestagsdrucksache 16/3308: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/2496, 16/2932 – Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte
- DIFU (Hg.) 2005: Zukunft von Stadt und Region. Band I: Integration und Ausgrenzung in der Stadtgesellschaft. Wiesbaden

- Drillig, M./Schnur, O. 2009: Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung? In: Drillig, M./Schnur, O (Hg.): Governance der Quartiersentwicklung: Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden, S. 11-28
- Eichener, V. 2007: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISSG NRW) am 11.Dezember 2007.
- EigentümerInitiative Nordstadt. 2009a: Forderungsschreiben, 02.11.2009. Unveröffentlichtes Dokument (Brief) an den Oberbürgermeister der Stadt Dortmund Herrn Ullrich Sierau.
- EigentümerInitiative Nordstadt. 2009b: Protokoll der Übergabe des Briefes der Eigentümerinitiative an den Oberbürgermeister am 25.11.2009 um 12.15. Uhr an der Bornstraße, Ecke Heiligegartstraße.
- Empirica (Hg.). 2008: Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau. URL: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_284644/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/Eigentuerstandortgemeinschaften/01_Start.html, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Entsorgung Dortmund GmbH. 2010. Dortmund, 21.01.2010 an EigentümerInitiative Nordstadt.
- Faller, B./Pfeiffer, U./Wilbert, K. 2009: Kommunales Wahlkonzept Dortmund. Hg. v. empirica und Quaestio. Bonn.
- Farwick, A. 2007: Soziale Segregation in den Städten - Von der gespaltenen Gesellschaft zur gespaltenen Stadt. In: D. Baum (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 111–122.
- Feindt, P.-H. 2001: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt/M.
- Fischer, F. 2000: Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge. Durham and London
- Folke Schuppert, G. 2007: Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften. Humboldt-Universität zu Berlin/ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Projektblatt HID Steilshoop. Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. URL: <http://2.image.hamburg.de/contentblob/129202/data/projektblatt-steilshoop.pdf>, zuletzt geprüft am 04.06.2010.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (20.11.2007): Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen.

URL: <http://1.image.hamburg.de/contentblob/129210/data/gesetz.pdf>, zuletzt geprüft am 04.06.2010.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2008): Newsletter Ausgabe 5 Juli 2008. Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (5/ 2008). URL: <http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Newsletter%20LSH%20Ausgabe%205.pdf>, zuletzt geprüft am 04.06.2010.

Friedrich, N./Heckemeier, G./Mengel, A. 2010: Integration und Kooperation Vorstellung des Konzeptes für Bremerhaven-Lehe. Vortrag im Rahmen der Tagung Quartiersentwicklung live: Wie können „benachteiligte“ Quartiere verändert werden? URL: http://stadtplanungsamt.bremerhaven.de/spa16/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=502, zuletzt geprüft am 14.04.2012.

Gansau, M. 2009: Protokoll des Eigentümerforums im Quartier Nordmarkt am 24.11.2009.

Gedaschko, A. 2008: Hamburg: Eine Stadt geht neue Wege. Hamburgs Stadtentwicklungssenator Axel Gedaschko zu PPP-Modellen in der Hansestadt. In: PPP-Kompakt 2008, April 2008. URL: http://www.rsbk.biz/de/service/ppp_kompakt/default.html, zuletzt geprüft am 04.06.2010.

GEWOS (Hg.). 2004: Stadtumbaukonzept Bremerhaven. Hamburg. URL: <http://www.stadtumbauwest.de/newsletterdaten/StadtumbaukonzeptBremerhaven.pdf>, zuletzt geprüft am 14.04.2012.

Gorgol, A. 2008: HID Steilshoop. Hg. v. BundesBauBlatt. Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (2). URL: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Bundesbaublatt_HID-Steilshoop.pdf, zuletzt geprüft am 04.06.2010.

Gorgol, A. 2008: Wird das Pilotprojekt Steilshoop in Hamburg der erste deutsche Vorzeige-HID? Hg. v. Die Wohnungswirtschaft (11). URL: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Gorgol_Steilshoop-Beitrag_DW_11-2008.pdf, zuletzt geprüft am 04.06.2010.

Gorgol, A. 2008: Housing Improvement Districts (HIDs): Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung? In: Schnur, O. (Hg.): Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden, S. 277-300

Gorgol, A. 2009: Housing Improvement Districts – Quartiersentwicklung durch private Initiative. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 3/2009; herausgegeben vom Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Göschel, A. 2007: Zukunft von Stadt und Region. Band V: Strategien und Verfahren für Forschung und Politik. (herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik), Wiesbaden

Hambleton, R./Stewart, M./Savitch, H. V. 2002: Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America. New York

- Haus, M./Heinelt, H./Egner, B./König, C. 2005: Partizipation und Führung in der lokalen Politik. Baden-Baden
- Häußermann, H./Läpple, D./Siebel, W. 2008: Stadtpolitik; Frankfurt/M.
- Haxter, J. 2009: Housing Improvement Districts als Instrument kleinräumiger Quartiersentwicklung. Hg. v. Stadt Dortmund Amt für Wohnungswesen.
- Heinelt, H./Mayer, M. 1997: Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen
- Heinz, W. 2006: Deutsche Städte und Globalisierung. Annäherung an ein komplexes Thema. DIFU (Hg.): Aktuelle Informationen. Februar 2006. Berlin.
- Heinze, F./Tschentscher, C. 2008: BIDs in Deutschland. Ein Überblick. In: Pütz, R. (Hg.): Business Improvement Districts: Ein neues Governance-Modell aus der Perspektive von Praxis und Stadtforschung, Passau, S. 21-34
- Hill, H. 2005: Urban Governance und lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) H 9/10.2005, S. 567-577
- Holtkamp, L. 2007: Kommunen im Reformfieber. Ursachen, Ausmaß und Folgen von Partizipations- und Ökonomisierungstrends. In: Wolf, K.-D. (Hg): Statt und Gesellschaft – fähig zur Reform? Baden-Baden; S. 127-149
- Holtkamp, L. 2011: Der lokale Sozialstaat im Lichte kommunaler Governance-Trends: Partizipative Wende oder das Ende der kommunalen Selbstverwaltung? In: Hanesch, W. (Hg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“: Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden, S. 157-180
- Holtrup, A./Warsewa, G. 2008: Neue Governance-Formen in Wirtschaft, Arbeit und Stadt/Region. Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft Bd. 1; Bremen
- Jessop, B. 1997: The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance. In: Amin, A./Hauser, J. (eds.): Beyond Market and Hierarchy. Cheltenham; pp. 95-128
- Joeres, B. 2008: Immobilien- und Standortgemeinschaften in Wohnquartieren? Das Modellverfahren in Nordrhein-Westfalen.
- John, P. 2001: Local Governance in Western Europe. London
- Karsten, M. 2009: Eigentümerstandortgemeinschaften als Instrument der Wohnquartiersentwicklung am Beispiel Bremerhaven Lehe. URL: http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/transferveranstaltung/2009/06_Karsten.pdf, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Kreutz, S. 2008: Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen: Eine kritische Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts. In: Raum-Planung 136, S. 11-15
- Kreutz, S. 2010: Kein einfacher Weg zum HID im Innovationsquartier Steilshoop. In: Die Wohnungswirtschaft (1), S. 16–17.

- Kreutz, S. 2013: Urban Improvement Districts in Deutschland Eine erste Zwischenbilanz, Vortrag auf der Tagung "Über Städtebauförderung hinaus" Kassel, 13. Juni 2013.
- Kreutz, S./Krüger, Th. 2008: Urban Improvement Districts: Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung; URL: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Krueger_UID-Beitrag_Jahrbuch-Stadterneuerung-2008.pdf, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Kreutz, S./Krüger, Th./Wickel, M. 2007: Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“; Hamburg
- Kreutz, S./Krüger, Th. 2011: Urban Improvement Districts: Ein Modell auch für Stadtteilzentren? in: Brombach, Kurth, Simon-Philipp (Hg.): Quartiersmitten. Bausteine für die Entwicklung und das Management von Stadtteilzentren. Stuttgart: Hochschule Stuttgart.
- Krüger, Th./Kreutz, S. 2008: Abschlussbericht zur Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes Lebenswerte Stadt Hamburg. Das erste Jahr der Zusammenarbeit. HafenCity Universität Hamburg. Hamburg. URL: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/HCU-Gutachten_Begleitforschung-Steilshoop_Abschlussbericht.pdf, zuletzt geprüft am 04.06.2010.
- Krüger, Th./Wickel, M./Kreutz, S. 2007: Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes Lebenswerte Stadt Hamburg. HafenCity Universität Hamburg. Hamburg. URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/129008/data/hcu-gutachten.pdf>, zuletzt geprüft am 04.06.2010.
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 2007: Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW), vom 26.06.2007. Fundstelle: Drucksache 14/4582.
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 11.10.2007: Ausschuss für Bauen und Verkehr. Fundstelle: APr 14/503
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 11.12.2007: Ausschuss für Bauen und Verkehr. Fundstelle: APr 14/560
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 11.12.2007: Ausschuss für Bauen und Verkehr - öffentliche Anhörung ISSG 11.12.2007. Fundstelle: APr 14/560
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 2008: Änderungsantrag der Fraktion der CDU der Fraktion der FDP zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/4582
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 28.05.2008: Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturenreform. Fundstelle: APr 14/666
- Landtag Nordrhein-Westfalen. 30.05.2008: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bauen und Verkehr. Fundstelle: Drucksache 14/6455

- Landtag Nordrhein-Westfalen. 03.06.2008: Entschließungsantrag der Fraktion der SPD der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN mit der Drucksache 14/6912 zum Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften
- Latsch, A. 2010: Bürgerhaushalt – ein Mittel gegen Politikverdrossenheit, Kommune, 5/2010, 16-20.
- Lehe 2010. Darstellung des Stadtteils im Internet. URL: <http://www.lehe.de>, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Lenkungsausschuss für das INQ Steilshoop. 2009: Das Innovationsquartier Steilshoop. URL: http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/InnovationsquartierSteilshop_Info-Broschuere_April2009.pdf, zuletzt geprüft am 14.04.2012
- Löffler, E. 2009: Weshalb es sich lohnt, von europäischen Bürgerhaushaltsansätzen zu lernen. Beitrag zur Fachtagung: Bürger/-innen, Beiräte und Budgets - Mehr Beteiligung bei Bremens Stadtfinanzen am 18. Juni 2009 im Haus des Reichs; Vortragsdokumentation; URL: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/LoefflerBremenJuli09.pdf>, zuletzt geprüft am 14.04.2012
- Lowndes, V. 2001: Rescuing aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. In: Urban Studies Vol.38, No.11; pp. 1153-1171
- Magistrat der Seestadt Bremerhaven. 2009: Bericht 2009 über die Verwaltung und den Stand der Stadtangelegenheiten. Bremerhaven
- Magistrat der Seestadt Bremerhaven. 2010: Bericht 2010 über die Verwaltung und den Stand der Stadtangelegenheiten. Bremerhaven
- Märker, O. 2009: Bürgerhaushalt in der deutschen Kommunalpraxis am Beispiel der Stadt Köln. Beitrag zur Fachtagung: Bürger/-innen, Beiräte und Budgets - Mehr Beteiligung bei Bremens Stadtfinanzen am 18. Juni 2009 im Haus des Reichs; Vortragsdokumentation; URL: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Buergerhaushalt-in-der-kommunalen-Praxis-Beispiel-Koeln.pdf>, zuletzt geprüft am 14.04.2012
- Martinotti, G. 1996: Four Populations. Human Settlements and Social Morphology in Contemporary Metropolis. In: European Review, Vol. 4, Number 1, S. 3-23
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 10.06.2008: Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 2010: Innovation durch EinzelEigentümer. Know-How, Beratung und Hilfestellungen für Immobilienbesitzer. Hg. v. Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Mossberger, K./Stoker, G. 2001: The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. In: Urban Affairs Review, Vol. 36, Nr. 6, 810-835

- Mückenberger, U./Warsewa, G. 2005: Zeitgerechtigkeit als Lebensqualität. In: DIFU 2005
- Nullmeier, F. 2000: Politische Theorie des Sozialstaats. Frankfurt/M.
- Oppen, M./Strassheim, H. 2006: Lernen in Städtenetzwerken. Berlin
- Pressestelle der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. 02.02.2010: Vorbereitungen für ein HID in Steilshoop können weitergehen. GAGFAH GROUP beteiligt sich am Housing Improvement District. Hamburg. URL: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/2066910/2010-02-012-bsu-hid-steilshoop.html>, zuletzt geprüft am 04.06.2010.
- Prigge, R./Schwarzer, T. 2006: Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden
- Quartiersmanagement Nordmarkt. 2010: Einladung zum Eigentümerforum im Quartier Nordmarkt. Dortmund, 02.02.2010 an verschiedene.
- Rüttgers, M. 2008: Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung. Betrifft: Bürgergesellschaft 30; herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat; Bonn; URL: <http://library.fes.de/pdf-files/kug/05593.pdf>, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Saretzki, T. 1997: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft. In: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden; S. 277-313
- Scott, A. J. (Hg.) 2001: Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. Oxford
- Seestadt Bremerhaven, Referat für Wirtschaft. 2006: Kurzfassung URBAN II Programm 2000-2006. Bremerhaven.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. 2007: Das neue Entwicklungsquartier Steilshoop
- Sintomer, Y./Herzberg, C./Röcke, A (Hg.) 2010: Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?: Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit; Wiesbaden.
- SPD-Fraktion im Rat der Stadt Dortmund. 2009: Dortmund, 11.12.2009 an EigentümerInitiative Nordstadt.
- SPD-Fraktion im Rat der Stadt Dortmund 2009: Dortmund, 11.12.2009 an EigentümerInitiative Nordstadt.
- Stadt Dortmund. 2010: Integriertes Stufenkonzept für eine "Lebenswerte Nordstadt". Hg. v. Stadt Dortmund.
- Stadt Dortmund Amt für Wohnungswesen. 2008: Masterplan Wohnen "Immobilienentwicklung in der Nordstadt" am 08.05.2008 im Haus Wichern. Hg. v. Stadt Dortmund Amt für Wohnungswesen. Dortmund.

- Stadt Dortmund Amt für Wohnungswesen. 2009: Abschlussbericht der kleinräumigen Quartiersanalyse "Brunnenstraße- und Hannibalviertel". Hg. v. Stadt Dortmund Amt für Wohnungswesen.
- Städtischer Pressedienst - Stadt Dortmund. 19.08.2008: Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften eröffnet neue Möglichkeiten zur Stärkung von Wohn- und Geschäftslagen. Dortmund.
- Stadtteilbeirat Steilshoop. 04.11.2009: Protokoll Stadtteilbeirat 04.11.09.
- Stadtteilbeirat Steilshoop. 03.12.2009: Protokoll des Stadtteilbeirats am 03.12.2009.
- Stahnke, H. 2009: Aufbruchsstimmung in Steilshoop. Quartiersentwicklung: Vieles ist in der Diskussion - Auch eine neue Flaniermeile. In: Hamburger Abendblatt, 14.02.2009. URL: <http://www.abendblatt.de/ratgeber/wohnen/article599847/Aufbruchsstimmung-in-Steilshoop.html>, zuletzt geprüft am 04.06.2010.
- Stone, C. N. 1993: Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. In: Journal of Urban Affairs 15. Jg. 1993; S. 1-28
- Stoker, G. (1995): Regime Theory and Urban Politics. In: Judge, D.; Stoker, G.; Wolman, H. (Hg.): Theories of Urban Politics. London u.a., 54-71.
- Selle, K. 1996: Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In: ders. (Hg.): Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden; S. 61-79
- Spitzner, G. 2012: Rezeptionen von Stadtquartieren und Nachhaltigkeit durch private Akteure in der Stadtentwicklung. In: Drilling, M./Schnur, O (Hg.): Nachhaltige Quartiersentwicklung: Positionen, Praxisbeispiele, Perspektiven. Wiesbaden, S. 131-146
- URBAN II Bremerhaven. 2011. Internetauftritt der URBAN II Initiative Bremerhaven. URL: <http://www.bremerhaven.de/stadt-und-politik/bremerhaven-in-europa/urban-ii/>, zuletzt geprüft am 14.04.2012.
- Völkel, A. 2009: Brunnenstraßen-Viertel: "Es lohnt sich zu kämpfen". In: Der Westen, 10.11.2009.
- Zimmermann, K. 2009: Von der Krise des Wissens zur Krise des lokalen Regierens? In: Matthiesen, Ulf/Mahnken, Gerhard (Hg): Das Wissen der Städte. Neue stadt-regionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. Wiesbaden; S. 393-409

Anhang

Verzeichnis der durchgeführten Interviews

Dortmund

Interview D1: Mitarbeiter des Quartiersmanagements

Interview D2: Mitarbeiter der Dortmunder Stadtverwaltung

Interview D3: Einzeleigentümerin in der Nordstadt

Interview D4: Mitglied des Dortmunder Stadtrats

Interview D5: Mitglied der ESG „Rund um den Flensburger Platz“

Hamburg

Interview H1: Sozialraummanagement Hamburg

Interview H2: Mitarbeiter einer Hamburger Wohnungsbaugesellschaft

Interview H3: Einzeleigentümerin

Interview H4: Mitarbeiterin des Quartiersmanagements

Bremerhaven

Interview B1: Mitglied der ESG Bremerhaven-Lehe

Interview B2: Fördermitglied der ESG Bremerhaven-Lehe

Interview B3: Mitarbeiter der Verwaltung Bremerhaven

Interview B4: Mitglied der ESG Bremerhaven-Lehe

Interview B5: Mitglied der ESG Bremerhaven-Lehe

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft

Nr. 1

Holtrup, André/Warsewa, Günter (2008): Neue Governance-Formen in Wirtschaft, Arbeit und Stadt/Region.

Nr. 2

Holtrup, André/Warsewa, Günter (2008): Der Wandel maritimer Strukturen.

Nr. 3

Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen/Kühn, Manuel (2009): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 4

Baumheier, Ulrike/Schwarzer, Thomas (2009): Neue Ansätze der Vernetzung durch Quartierszentren in Bremen.

Nr. 5

Warsewa, Günter (2010): Evaluation und Optimierung institutioneller Praktiken der Beratung und Förderung von Existenzgründerinnen.

Nr. 6

Kühn, Manuel/Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen (2010): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 7

Baumheier, Ulrike/Fortmann, Claudia/Warsewa, Günter (2010): Schulen in lokalen Bildungs- und Integrationsnetzwerken.

Nr. 8

Sommer, Jörg/Wehlau, Diana (2010): Governance der Politikberatung in der deutschen Rentenpolitik.

Nr. 9

Fortmann, Claudia/von Rittern, Roy/Warsewa, Günter (2011): Zum Umgang mit Diversität und Heterogenität in Bildungslandschaften.

Nr. 10

Klöpper, Arne/Holtrup, André (2011): Ambivalenzen betrieblicher Krisenbewältigung.

Nr. 11

Kühn, Manuel/Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen (2011): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 12

Rosenthal, Peer/Sommer Jörg/Matysik, Alexander (2012): Wandel von Reziprozität in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Nr. 13

Schröter, Anne (2012): Zur Bedürftigkeit von Aufstocker-Familien

Nr. 14

Kühn, Manuel/Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen/Wolnik Kevin (2012): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 15

Almstadt, Esther/Gebauer, Günter/Medjedovic, Irena: Arbeitsplatz Kita – Berufliche und gesundheitliche Belastungen von Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen im Land Bremen

Nr. 16

Ludwig, Thorsten/Wolnik, Kevin (2013): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr.17

Barlen, Vivien (2014): Herausforderung Leiharbeit und Werkverträge. Strategien der Mitbestimmung auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Ebene im Organisationsbereich der IG Metall.

Nr. 18

Böhme, René/Warsewa, Günter (2014): „Urban Improvement Districts“ als Instrumente lokaler Governance.