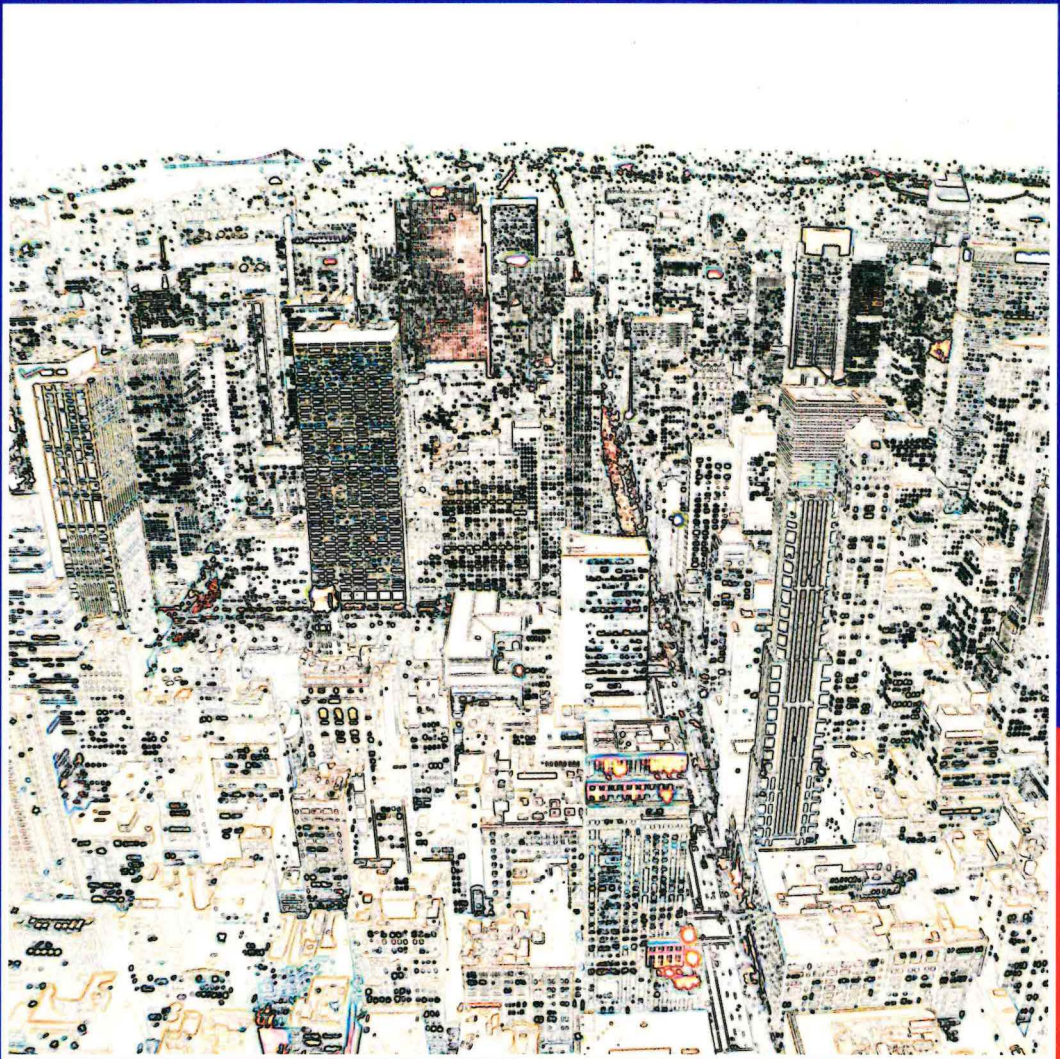


Robert Pütz (Hrsg.)

Business Improvement Districts

Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung



Business Improvement Districts

Robert Pütz (Hrsg.)

Business Improvement Districts

Ein neues Governance-Modell aus Perspektive
von Praxis und Stadtforschung

**Schriftenreihe des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung
in der Deutschen Gesellschaft für Geographie in Zusammenarbeit
mit dem Geographischen Institut der Universität Würzburg**

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der deutschen Nationalbibliothek;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet
über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

© 2008

Printed in Germany
ISBN 978-3-932820-33-5

Umschlagfoto: R. Pütz; Bildbearbeitung: F. Schröder
Druckvorlage: R. Pütz
Druck: Vinzenz Druckerei GmbH, Würzburg
Verlag: L.I.S. Verlag, Passau

Inhalt

Robert Pütz

Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance:
Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen 7

Frank Heinze, Christine Tschentscher

BIDs in Deutschland. Ein Überblick 21

Annette Vollmer

Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts –
Zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland ... 35

Heiner Schote

BIDs – privates Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische
Lagen. Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland
und Erfahrungen aus Hamburg 61

Jasmin Rack, Ernst Giese

Umsetzung des hessischen BID-Konzepts in Gießen 79

Ute Knippenberger

Business Improvement District im Frankfurter Bahnhofsviertel?
Kritik und Chance eines privatwirtschaftlichen Modells in der
Quartiersentwicklung 101

Nadine Marquardt, Henning Füller

Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BIDs auf soziale
Kontrolle in Los Angeles 119

Elisabeth Peyroux

City Improvement Districts in Johannesburg:
An examination of the local variations of the BID model 139

Autoren und Herausgeber 163

Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen

Robert Pütz

Business Improvement Districts (BID) gelten als neues und vielversprechendes Instrument der Quartiersentwicklung und erfolgreiches Modell zur Attraktivitätssteigerung und Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren, dass in Deutschland gegenwärtig große Aufmerksamkeit seitens Politik und Planung erhält. Die Bundesländer Hamburg, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein haben bereits entsprechende Gesetze eingeführt, andere Länder arbeiten daran.

Die Beiträge des Bandes vorliegenden Bandes, die im Wesentlichen aus einer gleichnamigen Tagung des Arbeitskreises „Geographische Handelsforschung“ hervorgegangen sind, fokussieren dementsprechend – ergänzt um zwei Beiträge zu den USA und Südafrika – auf die BID-Entwicklung in Deutschland. Ziel ist es, ein Zwischenfazit auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit BID zu ziehen, sowie Erfolge und Probleme sowie Konflikte zu analysieren, die bei der Implementierung von BID auftauchen.

In diesem einleitenden Beitrag soll mit einem kursorischen Überblick vor allem der internationale Kontext diskutiert werden, in dem die BID-Entwicklungen in Deutschland stehen, sowie die Forschungsfragen diskutiert werden, die die wissenschaftliche Debatte zu diesem Thema derzeit prägen. Als neues Instrument der Quartiersentwicklung werden BID dabei als paradigmatisch für den seit einigen Jahren diagnostizierten Wandel von government zu governance in einer zunehmend unternehmerisch orientierten Stadtentwicklungspolitik aufgefasst.

1 BID als neues Modell subkommunaler Steuerung

Als Business Improvement Districts (BID) werden allgemein Gebiete bezeichnet, in denen Grundeigentümer oder Geschäftsinhaber gesetzlich verpflichtet sind, eine Abgabe für eine private Organisation zu leisten, die Programme zur Attraktivitätssteigerung des Gebiets durchführt. Die Gründung und Finanzierung eines BID bedarf anfänglich der Zustimmung eines Mindestteils der Betroffenen und ist gesetzlich legitimiert.

Durch die gesetzlich legitimierte Übertragung von Verantwortung für die Quartiersentwicklung von kommunalen auf private Akteure können BID als paradigmatisch für neue Instrumente der urban governance angesehen werden, die unter dem Leitbild der unternehmerischen Stadt derzeit weltweit an Bedeutung gewinnen. Dieses geht einher mit spezifischen Problemwahrnehmungen sowie stadtpolitischen Zielen und Problemlösungsstrategien, die weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung und Nutzung urba-

ner Räume sowie das Selbstverständnis und die Ausfüllung kommunaler Aufgaben haben. Als zentrale Bestandteile dieser unternehmerischen Stadtpolitik (HARVEY 1989) gelten neue Akteurskonstellationen mit einer Stärkung privatwirtschaftlicher Akteure, ein Bedeutungsgewinn der sublokalen Ebene sowie eine zunehmende Privatisierung in unterschiedlichen Kontexten. Diese Elemente der „unternehmerischen Stadt“ kommen sowohl in institutioneller als auch in inhaltlicher Perspektive paradigmatisch in Business Improvement Districts als neuer subkommunaler Steuerungsform zum Ausdruck:

- BID sind als Public-Private-Partnership paradigmatisch für *neue Akteurskonstellationen* und allgemein für neue Formen der Interaktion zwischen öffentlichen, privaten und semi-privaten Akteuren in der „unternehmerischen Stadt“ (HALL/HUBBARD 1998), die auch Formen der institutionalisierten Selbstregelung sowie das hoheitliche Handeln staatlicher Akteure umfasst (vgl. MAYNTZ 2004; JESSOP 1997). Demnach gewinnen netzwerkförmige Regierungsformen unter Einschluss privater Akteure sowie informelle Herangehensweisen und Projektorientierung gegenüber traditioneller Steuerung der öffentlichen Hand an Bedeutung (ADRIAN 2003; BENZ/EINIG u. a. 2005; FÜRST 2003, PÜTZ 2004). Die neuen städtischen Regime haben dabei vornehmlich ökonomische Zielsetzungen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit von Städten im Blick. In der ambivalenten Natur von BID kommen die neuen Akteurskonstellationen, in denen sich die Grenzen zwischen hoheitlich-öffentlicher und privater Sphäre aufzulösen scheinen, beispielhaft zum Ausdruck: Sie sind quasi-öffentlich, weil sie gesetzlich legitimiert sind und der Staat die Abgaben von den Grundeigentümern erhebt und an den BID-Träger weiterleitet, und sie sind zugleich privater Natur, weil Grundbesitzer und Gewerbetreibende die maßgeblichen Akteure in BID-Träger-Organisationen stellen und entsprechend ihrer ökonomischen Interessen die Politikfelder bestimmen. Solchermaßen gewinnen BID derzeit weltweit als machtvoller Akteur der Stadtentwicklung an Bedeutung, dem zunehmend auch über das eigene Quartier hinaus Verantwortung übertragen wird. Sei es in Los Angeles, wo die BID in Downtown federführend an einer veränderten urbanen Sicherheitsstrategie beteiligt sind (vgl. Beitrag MARQUARDT und FÜLLER in diesem Band), sei es in Hamburg, wo BID jüngst als Träger öffentlicher Belange akzeptiert wurden (vgl. Beitrag SCHOTE in diesem Band) und dadurch in Planungsverfahren formell eingebunden werden.
- Die Stärkung privater Akteure geht einher mit einem *Bedeutungsgewinn der subkommunalen Ebene* und steht allgemein im Kontext einer Re-Territorialisierung, bei der fixierte politisch-administrative Territorialisierungen wie kommunale Grenzen an Bedeutung verlieren und sich zunehmend zu verflüchtigen scheinen. Dies wird dadurch befördert, dass räumlich gekammerte „Zugriffe“ auf gesellschaftliche oder ökonomische Prozesse erleichtert werden, wenn sie eben nicht an tradierten Planungsebenen und den damit verbundenen Institutionen- und Machtgefügen ansetzen, sondern sie durch neue und flexible Regionalisierungen umgehen. BID verkörpern daher idealtypisch die „Politics of Scale“ (OSSENBRÜGGE 2003: 164), in deren Rahmen überkommene politisch-administrative Gliederungen umso stärker

- an Bedeutung verlieren, je mehr neue Territorialisierungen wie Business Improvement Districts auf subkommunaler Ebene entstehen.
- Letztlich stehen BID paradigmatisch für zunehmende Tendenzen einer *Privatisierung* auch in der Stadtentwicklungspolitik, die von der Verbreitung markt- bzw. wettbewerbsorientierter Ansätze in der Organisation öffentlicher Aufgaben (NASCHOLD u. a. 1998; NASCHOLD 1993; GLASZE 2001) bis zur Übertragung vormals öffentlicher Aufgaben an private Dienstleister reicht. BID stehen stellvertretend für diese Form der Privatisierung, d. h. die Übertragung einer Marktlogik auf vormals öffentlich „geschützte“ Bereiche wie Fragen der Stadt- und Quartiersentwicklung und die Wahrnehmung von Kontroll- und Sicherheitsaufgaben im öffentlichen Raum.

2 Internationalisierung von BID

Die Einführung von BID in Deutschland steht im Kontext einer internationalen Ausbreitung von BID als neues Instrument der Quartiersentwicklung. Nicht zuletzt wird zur Legitimation der Implementierung von BID in Deutschland häufig auf erfolgreiche BID – meist aus New York – als Vorbild verwiesen. Der nachfolgende Versuch einer Rekonstruktion der internationalen Verbreitung von BID¹ steht allerdings vor dem Problem, Steuerungsmodelle miteinander zu vergleichen, die im Detail sehr unterschiedlich ausgeprägt sind bzw. unterschiedlich benannt werden und damit nur schwer recherchierbar sind.

Nach übereinstimmender Literaturlage wurde das BID-Konzept in den 1960er Jahren in *Kanada* entwickelt, und zwar in Bloor West Village, einem seinerzeit unter Abwertungsdruck stehenden Stadtteil von Toronto. Lokale Geschäftsleute formulierten einen Antrag an die Stadt, der die Forderung eines Gesetzes beinhaltete, welches die Möglichkeit der Erhebung einer Abgabe für Immobilieneigentümer vorsah. Mit dieser Abgabe sollte die Aufwertung und somit die Zukunft des Geschäftsquartiers finanziert werden (WIEZOREK 2004: 23). Die Bloor West Village Business Improvement Area wurde 1971 gegründet und bezeichnet sich als weltweit ersten Business Improvement District. In den folgenden Jahrzehnten breitete sich das BID-Konzept zunächst in Toronto und der Provinz Ontario, schließlich über Kanada und die Vereinigten Staaten aus.

1975 entstand mit dem „Downtown Development District“ in New Orleans der erste BID in den *USA* (vgl. HOUSTOUN 2003; HOYT 2003c: 2). In den Vereinigten Staaten gab es jedoch bereits in den 1960er Jahren eigene Innenstadtkonzepte wie den „special purpose district“ und den „special assessment district“, die als Vorbilder gedient haben, so dass US-amerikanische BID mit HOYT (2003c: 9) als „hybrid of these two concepts“ aufgefasst werden können.

In den 1990er Jahren kam es dann zu einem regelrechten Boom an BID-Gründungen in den USA. Etwa zwei Drittel aller gegenwärtigen BID, deren Zahl auf mehrere tau-

¹ Dank an Sebastian TRIPPEN für die Unterstützung bei der Recherche zur Internationalisierung von BID

send geschätzt wird, wurden nach 1990 gegründet (BRIFFAULT 2004: 1; WARD 2007: 660). Mehr als 60% aller amerikanischen BID befinden sich dabei in den fünf Bundesstaaten New York, Kalifornien, New Jersey, North Carolina und Wisconsin (MITCHELL 1999; 2001). BID in den USA konzentrieren sich mehrheitlich auf Geschäftszentren, entsprechend dominieren Politikfelder, welche die Attraktivitätssteigerung eines Viertels aus Sicht der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden beinhalten: Marketing (Corporate Design) sowie „Sicherheit und Sauberkeit“. Allerdings arbeiten nicht alle BID bis ins Detail nach einem einheitlichen Schema. Vielmehr gibt es Variationen zwischen den Bundesstaaten, die sich von den Anforderungen an den Gründungsablauf und die dabei notwendigen Zustimmungsqouren, über den Kreis der Abgabepflichtigen und Modelle der Kostenverteilung bis hin zu Zielsetzungen und Bestimmungen über die Form und Besetzung der Lenkungsgremien erstrecken (HOUSTOUN 2003: 16; vgl. Beitrag VOLLMER in diesem Band).

Obwohl der weltweit erste BID in Kanada gegründet wurde, hat sich dennoch die USA zum weltweiten Vorbild bei der Expansion der BID entwickelt. In den meisten Ländern, die gegenwärtig über das BID-Modell verfügen, galten für die Initiatoren einige wenige Business Improvement Districts aus New York City, das alleine derzeit 59 BID beherbergt, und Philadelphia als empirischer Beleg für den Erfolg des Modells und die Übertragbarkeit auf eigene Städte. Zu diesen wenigen Vorbildern gehören in New York die Bryant Park Restoration Corporation, die Grand Central Partnership, die Downtown Alliance sowie die Times Square Alliance und in Philadelphia der Center City District BID (WARD 2007: 662).

BID sind derzeit weltweit in mindestens 16 Ländern etabliert (WARD 2007), in weiteren Staaten werden entsprechende Gesetzesinitiativen vorbereitet. So nennen HOYT/GOPALAGGE (2007: 947) für *Japan* insgesamt 261 BID, die nach US-amerikanischem Vorbild konzipiert wurden und als Town Management Organisation (TMO) bezeichnet werden. Mit dem Ziel einer Revitalisierung der Innenstädte verabschiedete die japanische Regierung 1999 ein Gesetz, welches die Gründung von TMOs ermöglicht, im Unterschied zu den USA aber eine stärkere Rolle der Kommunen sowohl bei der Maßnahmenfestlegung als auch bei der Finanzierung vorsieht (WIEZOREK 2005: 33; vgl. auch KOBAYASHI 2002; YASUI 2003). In *Südafrika* etablierten sich erste Vorläufer von BID bereits 1992 und 1995 in Johannesburg auf freiwilliger Basis (WARD 2007: 663). Repräsentanten aus Südafrika nahmen 1996 am „First World Congress on Town and City Centre Management“ in England teil und unternahmen im Anschluss Informationsreisen nach Atlanta, Baltimore, New York, Philadelphia und Washington, um das BID-Modell kennen zu lernen (HOYT 2006: 232). Im Anschluss daran wurde der erste offizielle CID (City Improvement Districts) 1999 in Pretoria gegründet, seitdem folgten weitere Gründungen und kommunale BID-Verordnungen, 2007 existieren nach HOYT und GOPALAGGE (2007: 947) in Südafrika insgesamt 42 CIDs, deren Schwerpunkt vor allem auf sicherheitspolitischen Maßnahmen liegt (vgl. auch PEYROUX 2006 und der Beitrag in diesem Band). Für *Australien* und *Neuseeland* gestaltet sich die Literaturlage uneinheitlich. Nach WARD (2007: 662) und HOYT (2006) war das Neuseeländer „Main Street Model“ zunächst eine Adaption des US-amerikanischen BID-Konzepts in Australien, das dann Anfang der 1990er Jahre nach Neuseeland übertragen

wurde. In Australien allerdings ist die Abgabe nicht für alle Grundeigentümer verpflichtend, weshalb dieses Modell nicht als BID im Sinne der obigen Definition angesehen werden kann. BID in Neuseeland, von denen es rund 140 vor allem in den Stadtzentren gibt, werden im Rahmen eines top-down-Prozess durch die lokalen Regierungen etabliert und genehmigt, konkrete Maßnahmen dann von einem Aufsichtsrat bestehend aus Grundbesitzern und Geschäftsinhabern initiiert und entschieden. Der Fokus liegt vor allem in der Stadtmöblierung und -gestaltung, Sauberkeit sowie im Marketing (Town Center Development Group 2005: 9).

Das im Vergleich zu anderen europäischen Staaten relativ frühe Interesse *Großbritanniens* an der BID-Thematik wird durch erste Studien aus den 1990er Jahren belegt, die die Potenziale einer Übertragung des US-amerikanischen Modells auf London bzw. britische Städte im Allgemeinen untersuchten (z. B. TRAVERS/WEIMER 1996). Das nordamerikanische BID-Modell, speziell BID in New York und Philadelphia, dienten als Vorbild für die Einführung in Großbritannien, die durch den Politikwechsel durch Tony Blairs New Labor maßgeblich vorangetrieben wurde. Im Unterschied zu den USA, wo die Etablierung von BID vornehmlich auf private Initiativen zurückzuführen ist, war die Etablierung von BID in Großbritannien ein top-down-Prozess. So schrieb die britische Regierung einen landesweiten Wettbewerb unter Kommunen aus und wählte 2001 aus 80 Bewerbungen insgesamt 22 Pilotprojekte aus, in denen BID später implementiert wurden. Blair erklärte: „These will be similar to the successful US examples where local businesses help pay for projects that improve their local area“ (DETR 2001: 1). Britische Regierungsvertreter proklamierten BID weiterhin als „New York-style schemes“. Im März 2008 bestehen in Großbritannien 65 BID, die mittlerweile auch nicht mehr auf Innenstadtbereiche beschränkt sind, sondern auf andere Funktionen und Lagen übertragen wurden (z. B. Gewerbe- und Industriegebiete). In *Irland* wurde der Local Government Act zu Business Improvement Districts am 24.12.2006 verabschiedet und ist seit April 2007 rechtskräftig. Die rechtliche Grundlage zur Gründung von BID ist somit geschaffen, der erste BID ist in Dublins Innenstadt geplant. Wie zahlreiche nordamerikanische Vorbilder zielt auch dieser vor allem auf Sicherheit, Sauberkeit und den Ausschluss „störender“ Bevölkerungsgruppen, um die Innenstadt als Einkaufs- und Aufenthaltsort zu stärken: „Imagine a Dublin city with landscaped streets, without chewing gum, without graffiti, with no overflowing rubbish bins, with no broken paths, with no drunken revellers on our streets, no dilapidated buildings, a city with a welcoming and embracing environment, with hospitality wardens helping people [...]. Business Improvement Districts (BID) will transform our Capital City to reach its full potential“ (Dublin BID 2008).

In Ostmitteleuropa folgte die Implementierung von BID einem anderen Pfad. Hier waren es vor allem internationale Organisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, die als maßgebliche Akteure die Internationalisierung des neuen Governance-Modells vorantrieben. So wurde das BID-Modell in *Serbien* durch das Serbia Local Government Reform Program (SLGRP), das im Juni 2002 vorgestellt wurde, finanziell unterstützt durch die US Agency for International Development (USAID 2007). Das Programm sah zunächst vier BID vor, die nach nordamerikanischem Vorbild von einer international arbeitenden Unternehmensberatung etabliert worden sind. Mitglieder der

BID-Präsiden haben darüber hinaus Informationsreisen nach New York City unternommen, um sich dort über das BID-Modell zu informieren. Entsprechend ähneln die Organisationsstruktur sowie die Politikfelder dem New Yorker Vorbild (WARD 2007: 664). Auch bei der Initiative in *Albanien*, einen BID in Tirana umzusetzen, kommt ausländischen Beratern und international tätigen Institutionen eine entscheidende Rolle zu. Im Falle Albanien ist es die GTZ, die Projekte der Politikberatung finanziert, bei denen Fachleute aus unterschiedlichen Aufgabefeldern den Umbau und die Modernisierung der Kommunalverwaltung und Stadtplanung in Tirana unterstützen sollen. Im Zuge dessen wird auch ein privates Beratungsunternehmen aus Frankfurt finanziert, das auch in Deutschland Kommunen zur Implementierung von BID berät, um in Tirana unter den Geschäftsleuten der Hauptgeschäftsstraßen Überlegungen zu einer BID-Initiative anzustoßen.

Auch *Deutschland* zählt zu den Vorreitern des BID-Modells in Europa. Seit Ende der 1990er Jahre werden hier in unterschiedlichen Kontexten – angestoßen durch Interessenverbände wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG) oder die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschlands (BCSD) sowie Institutionen wie das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) – vor allem aus praxisorientierter Perspektive eine Fachdiskussion über Möglichkeiten und Übertragbarkeiten des Modells auf deutsche Verhältnisse diskutiert (WIEZOREK 2004: 121). Auch in Deutschland spielten die USA, insbesondere New York, eine wichtige Vorbildfunktion bei der Übertragung des BID, wie Informationsreisen zahlreicher deutscher Delegationen nach New York vermuten lassen (z. B. FUCHS u. a. 2004). Das erste deutsche BID-Gesetz wurde Ende 2004 in Hamburg verabschiedet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Es folgten Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein (alle 2006) sowie das Saarland (2007). Andere Bundesländer gehen allerdings bewusst den gegensätzlichen Weg der freiwilligen Mitwirkung an Initiativen zur Aufwertung von innerstädtischen Quartieren (in Bayern z. B. mit der Initiative „Leben findet Innenstadt“). Trotzdem scheint sich der Ansatz der verpflichtenden Anliegereinbeziehung in die Mitfinanzierung von Projekten zur Quartiersentwicklung in der deutschen Stadtentwicklung zu etablieren (vgl. detaillierter HEINZE/TSCHENTSCHER in diesem Band). Dies gilt umso mehr, als bislang freiwillige Modelle in verpflichtende Modelle transformiert werden, wie es in NRW im zweiten Quartal 2008 mit Inkrafttreten des „Gesetzes über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)“ zu erwarten ist. Darüber hinaus werden Überlegungen eine Ausweitung des BID-Konzepts auf andere Bereiche der Stadtentwicklung mittlerweile realisiert, wobei Hamburg mit dem „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren“, das am 1.1.2008 in Kraft trat und als „Housing Improvement District (HID)“ weitgehend die BID-Funktionsweise adaptiert, erneut eine Vorreiterrolle einnimmt.

Zum gegenwärtigen Stand gibt es in Europa keine weiteren Länder, in denen Gesetze zur Etablierung von BID verabschiedet worden sind. Allerdings gibt es zahlreiche Debatten, Initiativen und teilweise Pilotprojekte. So wollen in den *Niederlanden* sechs Gemeinden BID zur Belebung der Innenstädte gründen, in Rotterdam besteht seit 2006 ein entsprechendes Pilotprojekt. *Schweden* und *Spanien* diskutieren die Einführung von BID, haben bislang aber noch keine Gesetze verfasst, nach denen Eigentümer oder Ein-

zehländler die Mehrheit der Abgaben zahlen müssen. Sie passen also nicht zur engeren Diskussion von BID.

Wie der kursorische Überblick zeigt, sind BID mittlerweile im nennenswerten Umfang global verbreitet bzw. im Prozess der Verbreitung begriffen. Wie der Überblick weiterhin zeigt, sind es vor allem ausgewählte BID aus den USA – insbesondere New York – die weltweit als Vorbilder und „Blaupause“ für BID dienen. Dies kann beinhalten, dass BID hinsichtlich der Organisationsstruktur oder/und der inhaltlichen Ausrichtung nachgebildet werden, aber auch, dass auf „erfolgreiche“ Beispiele verwiesen wird, um die Etablierung eines BID zu legitimieren. Für die Internationalisierung von BID als neuer Form subkommunaler Governance kommt solchen Modellen große Bedeutung zu. Nicht zu unterschätzen ist aber auch die Rolle internationaler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit oder anderer internationaler Institutionen für die grenzüberschreitende Verbreitung von governance-Mustern. Hierzu zählen z. B. die United States Agency for International Development (USAID, vgl. www.usaid.gov), die die Einrichtung von BID in Serbien konzeptionell und finanziell unterstützte, oder die International Downtown Association (IDA, vgl. www.ida-downtown.org), die ein Netzwerk von mehr als weltweit 650 Institutionen und Gebietskörperschaften mit dem Ziel der Innenstadtrevitalisierung umfasst. Mit Fachtagungen und Informationsreisen zum Thema BID-Gestaltung und -Implementierung trägt die IDA maßgeblich zur Produktion und globalen Zirkulation von Blaupausen-Konzepten der Innenstadtrevitalisierung bei. Insgesamt ist die Rolle solcher Institutionen und überhaupt die Frage nach den Prozessen der Internationalisierung von BID wissenschaftlich aber noch wenig untersucht.

Unklar bleibt nach dem kurzen Überblick über die internationale Verbreitung von BID, ob sich auf internationaler Ebene dominante Tätigkeitsfelder von BID herausbilden, die zu einer These einer internationalen Homogenisierung von Politikfeldern berechtigen. Erste Anzeichen sprechen dafür, dass die Neuverteilung von Kompetenzen aufgrund der akteurspezifischen Interessen in der Quartiersentwicklung mit einer stärkeren Gewichtung von kommerziellen, den Grundstückswert steigernden Interessen bei der Entwicklung von Stadträumen einhergeht, d. h. dass die vielschichtigen Privatisierungsprozesse zu einer Kommodifizierung der BID-Bereiche in den Innenstädten bzw. Subzentren führen. Ob hiermit eine Homogenisierung von Angebotsstrukturen einhergeht, welche sich z. B. am Mainstream-Shopping und an Managementstrukturen ökonomisch erfolgreicher Einkaufszentren orientiert, oder ob lokale Besonderheiten von Stadtquartieren als Wettbewerbsvorteil aufgefasst werden und durch BID eher stärker konturiert denn nivelliert werden, kann auf Grundlage der bislang vorliegenden Untersuchungen noch nicht hinreichend beantwortet werden. Was ein Blick die inhaltliche Fokussierung der BID im internationalen Vergleich jedoch nahe legt, ist, dass die Gestaltung öffentlicher Räume nach kommerziellen Interessen prinzipiell das Risiko birgt, eine Politik zu befördern, die auf Ausschlussprinzipien setzt. Zahlreiche Selbstdarstellungen von BID-Initiativen (wie die Dubliner, s. o.) bestärken diese Befürchtung der sozialwissenschaftlichen BID-Forschung. Wie Gentrifizierung als eine ökonomische Strategie der Wohnungswirtschaft beschrieben werden kann, so sind Homogenisierungen von Besuchern einer Einkaufsstraße Bestandteil des ökonomischen Kalküls der Betreiber. Um einen exklusiven Charakter zu erzeugen oder zu stärken, setzen vor allem BID

in Großbritannien und in den USA auf Kontroll- und Überwachungsstrategien – z. B. eine höhere Präsenz privater Sicherheitskräfte –, was dazu führen kann, dass „Sicherheit und Sauberkeit“ als Feld der Stadtentwicklungspolitiken immer mehr in den Vordergrund rückt. Die Frage, ob diese kritisch zu betrachtende Fokussierung auch in Deutschland dominant werden wird, kann angesichts der erst jungen und – wie die Beiträge in diesem Band zeigen – teilweise durchaus heterogenen Entwicklungen noch nicht abschließend beantwortet werden.

3 BID – Leitlinien der wissenschaftlichen Auseinandersetzung

Die Literaturlage zu BID ist mittlerweile umfangreich. Insgesamt lassen sich in der internationalen Debatte um BID vier zentrale Diskussionsstränge identifizieren, die mit absteigender Intensität die Debatten dominieren:

- *Fallstudien mit nationalem oder lokalen Fokus* dominieren: Forschungsprojekte bleiben meist auf nationale oder kommunale Fallstudien beschränkt, liefern lediglich eine Beschreibung des BID-Modells in unterschiedlichen Kontexten oder der lokalen Unterschiede bei der Implementierung innerhalb eines Landes. BRIFFAULT 1999 und MITCHELL 2001 untersuchten die Entwicklung von BID in den USA, WARD dokumentierte die Übertragung des BID-Konzepts nach Großbritannien, HOYT legte Fallstudien zur Implementierung von BID in den USA, in Kanada, Südafrika und Neuseeland vor (2003a, 2003b, 2005). Die Ansätze sind dabei weitgehend anwendungsbezogen. Es fehlt eine Studie, die sich mit dem Vergleich internationaler Implementierungsansätze befasst und nicht nur die jeweiligen Unterschiede beschreibt, sondern die Hintergründe der unterschiedlichen Ansätze und ihre globale Verbreitung und „Übersetzung“ (Implementierungsstrategien, Transfermodi, mächtige Akteure) beleuchtet. Das Potential, am Beispiel von BID Erkenntnisse über die Mechanismen der Globalisierung von Governance-Modi der unternehmerischen Stadt zu gewinnen, bleibt damit bislang ungenutzt.
- *Praxisbezug vorherrschend*: Eine zentrale Frage in der Diskussion um BID ist deren Eignung als Werkzeug zur Steigerung der lokalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Revitalisierung von Stadtteilzentren, die durch die Konkurrenz von suburbanen Einkaufszentren an Attraktivität verloren haben (MITCHELL 2001; ROTHENBERG PACK 1992). Diesem Tenor folgend besteht die Mehrzahl der Literatur zu BID aus Handbüchern, die sich mit der Umsetzung von BID-Projekten vor dem Hintergrund von Stadtplanung, Citymarketing und Quartiersmanagement befassen. Der größte Vorteil von BID wird dabei übereinstimmend in der Überwindung des sog. Trittbrettfahrerproblems gesehen, an dem freiwillige Lösungen regelmäßig scheiterten (aus transaktionskostentheoretischer Sicht dazu z. B. HEINZE 2007). Best-Practice-Lösungen, optimale Finanzierungsmodelle, Empfehlungen zum Vorgehen bei der Etablierung eines BID, Überlegungen hinsichtlich effektiver BID-Gebietsgrößen

etc. dominieren die Literatur. Gründungsmodalitäten, Strukturen, Finanzierung, Funktionen und Maßnahmen vor allem der nordamerikanischen BID sind dabei aufgrund ihres Vorbildcharakters ausführlich erforscht (vgl. u. a. BRIFFAULT 1999; HOUSTOUN 2003; GROSS 2005). In Deutschland wurden verschiedene Arbeiten zur Klärung der Übertragbarkeit des Modells verfasst, die sich teilweise auch mit juristischen Fragestellungen befassen (vgl. BLOEM/BOCK 2001; MSWKS 2001), darüber hinaus existieren bereits Ratgeber zur Implementierung von BID, die zum einen allgemeine Informationen enthalten und den legislativen Prozess beschreiben, zum anderen einen Leitfaden zur konkreten Umsetzung anbieten (vgl. HDE 2004; DIHK 2006 u. a.). Konzeptionell kann an solche praxisorientierte Literatur im Projekt nicht angeschlossen werden. Allerdings sind solche Handbücher selber eine informative Quelle für die sozialwissenschaftliche Analyse, weil in ihnen die dominierenden diskursiven Muster reproduziert werden, mit welchen BID legitimiert werden.

- *Soziale Ausgrenzung* als zentrales sozialwissenschaftliches Forschungsfeld: Der Schwerpunkt der sozialwissenschaftlichen Forschung liegt in den sozialen Auswirkungen von BID. Vermeintlich positive Entwicklungen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit, Immobilienpreise und Leerstandsdaten werden kritisch zu betrachtende Tendenzen gegenübergestellt. Hierbei zielt die Kritik v. a. auf die Ausgrenzung sozioökonomisch benachteiligter Gruppen und die Verdrängung alteingesessener Händler durch finanzstarke Unternehmen, gleichzeitig werden vermeintliche positive Effekte wie beispielsweise die Kriminalitätsreduzierung kritisch hinterfragt (vgl. HOYT 2005; WIEZOREK 2004). Sehr häufig wird die umstrittene Frage der demokratischen Legitimierung aufgegriffen und ein Verlust an Partizipationsmöglichkeiten konstatiert, die sich aus der Übertragung von Kompetenzen der Stadtentwicklung von öffentlichen auf private Akteure ergibt (BRIFFAULT 1999).
- *Privatisierung des öffentlichen Raumes* als prominentes Thema: Ein vierter Strang der Diskussion rankt sich um BID als neue Form von governance im Kontext neoliberaler Stadtentwicklungsprozesse: Über die Macht- und Kompetenzverlagerung von staatlichen an private Akteure werden bestehende Hierarchien im Bereich der räumlichen Planung (die bislang weitgehend demokratisch legitimiert sind) rekonfiguriert, wobei private Akteure nicht gleichberechtigt an Teilhabechancen gewinnen, sondern spezifische Akteurskonstellationen mit – so die Befürchtung – partikulär kommerziellen Interessen an Bedeutung gewinnen (z. B. weil sie traditionell besser organisiert sind als bspw. Anwohner und damit leichter ansprechbar). Diese Rekonfiguration von Akteuren geht einher mit einer Neuverteilung von Kompetenzen und Verfügungsrechten. Der Staat setzt Anreize zur privaten Steuerung und setzt diese in entsprechenden Regelsystemen (v. a. Gesetze) um. Besonderes Augenmerk gilt hier den neuen Managementpraktiken im Rahmen von Public-Private-Partnership und der Verschiebung von Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Sphären, die mit der außergewöhnlichen Stellung von BID einhergeht: Sie sind quasi-öffentlich, weil sie durch legislative Akte begründet werden und der (lokale) Staat die Finanzierung organisiert; sie sind privater Natur, weil sie außerhalb politisch-administrativer Hierarchien stehen (MORCÖL/ZIMMERMANN 2006: 22). BID

werden interpretiert als Teil eines Trends zu „private cities“ (GLASZE/WEBSTER/FRANTZ 2006), in denen „pseudo-public spaces of consumption and distraction“ (LIGHT/SMITH 1998: 17) zunehmend den städtischen Raum prägen. Begünstigt durch die zentrale Rolle, die Grundeigentümer bei der Finanzierung und Steuerung von BID spielen, ist die Vermutung einer größeren Rolle von kommerziellen, den Grundstückswert steigernden Interessen bei der Entwicklung von Stadträumen naheliegend. Die Frage ist also, ob es über die vielschichtigen Privatisierungsprozesse zu einer Kommodifizierung der BID-Bereiche in den Innenstädten bzw. Subzentren kommt. Zudem wird diskutiert, ob der Umstand, dass auch Flächen im öffentlichen Eigentum zunehmend privatwirtschaftlichen Interessen unterliegen, mit Exklusionspraktiken einhergehe (KILIAN 1998) und infolgedessen das Politikfeld „Sicherheit und Sauberkeit“ an Raum gewinnt. Hier stehen vor allem die sicherheitspolitische Orientierung von BID und die damit einhergehende Zunahme von Videoüberwachung und anderen Kontrollstrategien im Blickpunkt (EICK 2006, TÖPFER/EICK/SAMBALE 2007). GRAHAM sieht BID darüber hinaus als paradigmatisches Beispiel für ein „splintered street management“ und eine Privatisierung, die auf „steuerlicher Exklusivität“ beruht, die die Grundprinzipien freier und demokratisch legitimer Zugänglichkeit und Gestaltung bedrohe (2001: 365).

In Deutschland ist die kritische Auseinandersetzung ähnlich strukturiert wie auf internationaler Ebene. Hier nimmt jedoch die Debatte um die demokratische Legitimierung von BID einen deutlich prominenteren Platz ein. Die meisten Publikationen, die über reine Ratgeberliteratur hinausgehen, stellen diesen Aspekt in den Vordergrund (vgl. auch die Beiträge in diesem Band). Der Zwangscharakter von BID wird in der Literatur weitgehend akzeptiert, da der Trittbrettfahrerproblematik anders nicht beizukommen sei. Dass in Deutschland die Frage nach einer freiwilligen oder erzwungenen Mitwirkung dominiert, dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass zeitgleich mit dem Aufkommen des BID-Modells auch andere Organisationsformen gegründet wurden, welche die Attraktivitätssteigerung von innerstädtischen Zentrenlagen zum Ziel haben und die sich vor allem dadurch unterscheiden, dass die Abgaben von den Grundeigentümern bzw. Gewerbetreibenden freiwillig erfolgen. Hierzu zählten insbesondere die freiwilligen Interessengemeinschaften des Handels (ISG) in Nordrhein-Westfalen, die in Kürze jedoch von einer verpflichtenden BID-Lösung abgelöst werden, und die Initiative „Leben findet Innenstadt“ in Bayern. Die freiwillige Mitwirkung wurde hier insbesondere gewählt, um auch andere gesellschaftliche Akteure (Anwohner, Soziale Institutionen) stärker mit beteiligen zu können.

4 Literatur

- ADRIAN, LOUISE (2003): Regionale Netzwerke als Handlungskonzept. Erfolg versprechender Weg einer innovationsorientierten Regionalentwicklung. Berlin.
- ATCM (Association of Town Centre Management) (1997): Town Improvement Zones Discussion Report. Markt- und Absatzforschung (GMA). *InfoDienst* February, S 1-2.
- BCSD (Bundesvereinigung für City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2003): Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?! Ingolstadt.
- BENZ, ARTHUR/FÜRST, DIETRICH (2003): Region, Regional Governance, Regionalentwicklung. In: BERND ADAMSCHEK/MARGA PRÖHL (Hg.), Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunale zur regionalen Strategie, S. 11-66. Gütersloh.
- BLOEM, MARIO/BOCK, STEFAN (2001): Business Improvement Districts (BID). Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf Innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- BRIFFAULT, RICHARD (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. *Columbia Law Review* 99, S. 365-477.
- BRIFFAULT, RICHARD (2004): May 14, 2004 Draft. The Business Improvement District and American Cities, S. 1-10.
- DETR (Department Of The Environment, Transport And The Regions) (2001): Blair unveils BID – A Scheme to Improve Local Quality Life. Pressemitteilung vom 24.4.2001. www.gnn.gov.uk.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2006): Zum Thema: BID – eine neue Form von Public Private Partnership zur Zentrenentwicklung! Positionspapier 19.2.2006.
- Dublin BID (2008): Welcome to Dublinbids. Internet: www.dublinbid.com. 28.4.2008
- EICK, VOLKER (2006): Raumgreifender Neoliberalismus. Kriminalpolitik und Privatisierung öffentlicher Räume. In: HANS-JÜRGEN LANGE (Hg.), Kriminalpolitik. Wiesbaden. *i.Dr.*
- EINIG, KLAUS/GRABHER, GERNOT/IBERT, OLIVER/STRUBELT, WENDELIN (2005): Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung 09/10.2005, S. I-IX.
- FUCHS, TINE u. a. (2004): Business Improvement Districts in New York City. Ergebnisse einer Studienreise im Dezember 2003. www.dihk.de/inhalt/download/Bericht_BDIs_NYC.pdf. (2.3.2008).
- Glasze, Georg (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. *Berichte zur deutschen Landeskunde* 75 (2-3), S. 160-177.
- GLASZE, GEORG/WEBSTER, CHRIS/FRANTZ, KLAUS (Hg., 2006): Private Cities – Global and Local Perspectives. London.

- GRAHAM, STEPHEN (2001): The spectre of the splintering metropolis. Guest Editorial. *Cities* 18, S. 365-368.
- GROSS, JILL SIMONE (2005): BID in New York City's low-income and high income neighbourhoods. *Economic Development Quarterly* 19 (2), S. 174-189.
- HALL, TIM/HUBBARD PHIL (Hg., 1998): *The entrepreneurial city: geographies of politics, regime and representation*. Chichester.
- HARVEY, DAVID (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* 71B, S. 3-17.
- HDE (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) (2004): *Business Improvement Districts. Leitlinien zur Verwirklichung von BID-Projekten in Deutschland*. Berlin.
- HEINZE, FRANK (2007): BID in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. *RaumPlanung* 130, S. 17-22.
- HEINZE, FRANK/TSCHENTSCHER, CHRISTINE (2008): BID in Deutschland. Ein Überblick. In: ROBERT PÜTZ (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 21-33.
- HOUSTON, LAWRENCE O. Jr. (2003): *Business Improvement Districts*. Washington.
- HOYT, LORLENE M. (2003a): The Emergence, success and implications of Business Improvement District Organisations. web.mit.edu/course/11/11.204/www/webportfolio/inquiry/Hoyt_2003a.pdf. (15.3.2006).
- HOYT, LORLENE M. (2003b): Using a Policy Network Lens to Examine the Emergence, Success and Implications of Business Improvement District Organisations. Draft. www.urbanrevitalization.net. (15.3.2006).
- HOYT, LORLENE M. (2003c): *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization*. Washington.
- HOYT, LORLENE M. (2005): Planning through compulsory commercial clubs: Business Improvement Districts. *Economic Affairs* 25 (4), S. 24-27.
- HOYT, LORLENE M. (2006): Importing Ideas: The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy. *International Journal of Public Administration* 29, S. 221-243.
- HOYT, LORLENE M./GOPALAGGE, DEVIKA (2007): The Business Improvement District Model. A Balanced Review of Contemporary Debates. *Geography Compass* 1 (4), S. 946-958.
- KILIAN, TED (1998): Public and private, power and space. In: JONATHAN LIGHT/ANDREW SMITH (Hg.), *Philosophy and Geography II. The production of public space*: S. 115-134. Lanham u. a.
- KOBAYASHI, TOSHIKI (2002): The Actual Situation of Citizen Participation for Town Management in City Core. *Analysis of Inquiry for the Town Management Organization*. *Papers on City Planning* 37, S. 319-324.
- JESSOP, BOB (1997): Die Zukunft des Nationalstaates – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: STEFFEN BECKER/THOMAS SABLowski/WILHELM SCHUMM (Hg.), *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, S. 50-95. Hamburg.
- LIGHT, JONATHAN/SMITH, ANDREW (Hg., 1998): *Philosophy and Geography II. The production of public space*. Lanham u. a.

- MARQUARDT, NADINE/FÜLLER, HENNING (2008): Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BID auf soziale Kontrolle in Los Angeles. In: ROBERT PÜTZ (Hg.), *Business Improvement Districts*, Passau, S. 119-138.
- MAYNTZ, RENATE (2004): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 4. Berlin.
- MITCHELL, JERRY (1999): *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*. The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government. New York City. www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/mitchell.pdf. (12.01.2005)
- MITCHELL, JERRY (2001): *Business Improvement Districts and the 'New' Revitalization of Downtown*. *Economic Development Quarterly* 15, S. 115-123.
- MORCÖL, GÖKTUG/ZIMMERMANN, ULF (2006): *Metropolitan Governance and Business Improvement Districts*. *International Journal of Public Administration* 29 (1-3), S. 5-29.
- MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (2001): *Business Improvement Districts (BID). Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- NASCHOLD, FRIEDER (1993): *Modernisierung des Staates: zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin.
- NASCHOLD, FRIEDER/OPPEN, MARIA/ WEGENER, ALEXANDER (1998): *Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive*. Berlin.
- OSSENBRÜGGE, JÜRGEN (2003): *Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-)politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse*. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 47 (3-4), S. 159-176.
- PEYROUX, ELISABETH (2006): *City Improvement Districts in Johannesburg: Assessing the political and socio-spatial implications of private-led urban regeneration*. *Dialog* 89, S. 9-14.
- PEYROUX, ELISABETH (2008): *City Improvement Districts in Johannesburg. An examination of the local variations of the BID model*. In: ROBERT PÜTZ (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 139-162.
- PÜTZ, MARCO (2004): *Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. München.
- ROTHENBERG PACK, JANET (1992): *BID, DIDs, SIDs, SADs: Private Governments in Urban America*. *Brookings Review* 10 (4), S. 18-21.
- SCHOTE, HEINER (2008): *BID – privates Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische Lagen. Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland und Erfahrungen aus Hamburg*. In: ROBERT PÜTZ (Hg.): *Business Improvement Districts*. Passau, S. 61-77.

- TÖPFER, ERIC/EICK, VOLKER/SAMBALE, JENS (2007): Business Improvement Districts. Neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37 (149) 4, S. 511-528.
- Town Center Development Group (2005): Business Improvement District: International model/New Zealand implementation. EDANZ Conference Workshop 2005. www.towncentredevelopment.co.nz/downloads/edanzcof_2005.pdf. (12.01.2008)
- TRAVERS, TONY/WEIMAR, JEROEN (1996): Business Improvement Districts New York and London. The Greater London Group At The London School Of Economics and Political Science. London.
- USAID (2007): Divac Teams Up To Promote Town's Investment Potential. www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/press/success/2007-11-26.html. (12.01.2008)
- VOLLMER, ANNETTE (2008): Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BID in den USA und Deutschland. In: ROBERT PÜTZ (Hg.), Business Improvement Districts. Passau, S. 35-60.
- WARD, KEVIN (2007): Business Improvement District: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. Geography Compass 1 (3), S. 657-672.
- WIEZOREK, ELENA (2004): Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells. Berlin.
- WIEZOREK, ELENA (2005): Business Improvement Districts. Aktuelles aus dem internationalen BID-UMFELD. In: Landesbüro Stadtmarketing NRW (Hg.), Business Improvement Districts – Penicillin, Placebo oder Pragmatismus. 1. Nationaler Kongress zur Erfahrung mit neuen innerstädtischen Kooperationen. S. 31-41.
- YASUI, MIKI (2003): Issues around Introducing Business Improvement District to Japan. City Planning Review 242, S. 47-50.

BIDs in Deutschland. Ein Überblick

Frank Heinze, Christine Tschentscher

1 Zum Stand der Gesetzgebung in Deutschland

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-
Publikation nicht verfügbar.

2 BID-Projekte in Deutschland

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

3 Best Practice der deutschen BID-Arbeit

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

4 Probleme der BID-Einrichtung

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Literatur

- BSU HH (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg) (Hg., 2006): Ratgeber Business Improvement District (BID), Hamburg.
- BCSD (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2006): Positionspapier der BSCD. *cima direkt*, 3, S.11.
- BCSD (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2007): Business Improvement Districts – Vom Ob? zum Wie? Aachen.
- HDE (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V.) (2007): HDE-Zahlenspiegel 2007 – Daten zum Einzelhandel in Deutschland, Berlin.
- HEINZE, FRANK (2004): Benchmarks für Wirtschafts- und Werbegemeinschaften. *stadt.info*, 14, S. 34-37 und 15, S. 20-22.
- HEINZE, FRANK (2007): BIDs in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. *RaumPlanung*, 130, S. 17-22.
- HEINZE, FRANK/ALBERT, KATRIN 2007: Das Gießener BID-Modell. In: HARALD PECHLANER/ANITA ZEHRER (Hg.), *Business Improvement Districts. Grundlagen – Konzepte – Perspektiven*, Wien, S. 109-122.
- HOUSTOUN, LAWRENCE O., JR. (2003): *BIDs: Business Improvement Districts. Second Edition*. Washington D.C.
- MENSING, MARIO (2006): BID in der Praxis – Kurzfassung des Vortrags von Mario S. Mensing, CIMA GmbH. *cima direkt*, 3, S. 10.
- WIEZOREK, ELENA (2004): Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin.

Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland

Annette Vollmer

1 Einleitung

Das Instrument Business Improvement District (BID) wurde in den 1970er Jahren in Nordamerika „erfunden“. Seit 2005 gibt es BIDs auch in Deutschland: im Hamburger Bezirk Bergedorf und in der City am Neuen Wall. Mit diesem Instrument wird rechtliches Neuland betreten und BIDs setzen neue Maßstäbe in der Zusammenarbeit des Staates mit Privaten. Sie stehen dabei in einem breiteren Kontext der Verlagerung von einst als „staatlich“ definierten Aufgaben auf Private und einem neuen Steuerungsverständnis, das mit dem Begriff Governance umrissen wird. Durch das Aushandeln von politischen Lösungen in Netzwerken können die Interessen Betroffener besser abgebildet werden als in herkömmlichen politischen Verfahren; auf der anderen Seite kommen Interessen nicht vertretener Akteure in diesen Aushandlungszirkeln aber oft zu kurz. Neue Maßstäbe und Instrumente für eine demokratische Beteiligung in Governance-Netzwerken werden diskutiert, können aber noch nicht Allgemeingültigkeit beanspruchen.

Die Erwartungen, die in das Instrument BID gesetzt werden, bewegen sich in einem Spektrum zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen. BIDs sollen zum einen der Einzelhandelsförderung und mittelbar der Stabilisierung bzw. Steigerung der Immobilienwerte dienen, zum anderen aber auch der strukturellen Stärkung der (Innen-)Stadt. Da BIDs somit öffentliche Aufgaben wahrnehmen und die Nutzung des öffentlichen Raums beeinflussen, stellt sich auch die Frage, inwieweit es nicht zahlungsverpflichteten, aber vom BID betroffenen Akteuren ermöglicht werden sollte, auf den BID Einfluss zu nehmen bzw. inwieweit demokratisch legitimierte Vertreter der Stadt am BID beteiligt sein sollten.

Dieser Artikel soll die Frage beleuchten, ob BIDs „demokratisiert“ werden sollen und können. Diese Frage wird sowohl an die Binnenstruktur gestellt, also an die Einbindung und Partizipationsmöglichkeiten der zahlenden GrundeigentümerInnen insbesondere in der Umsetzungsphase. Die Frage stellt sich aber auch in Bezug auf die Einbindung eines BIDs in „seine“ Stadt und die Mitwirkungsmöglichkeiten der dort tätigen Akteure am BID.

Dazu soll zunächst ein Blick in die USA und die dortigen Lösungen zu den Fragen der Rolle des Staates, der Partizipation der Zahlungsverpflichteten (GrundeigentümerInnen/ Gewerbetreibende) und der Einbindung weiterer Akteure Erkenntnisse liefern. Zum zweiten sollen für Deutschland die bisher verabschiedeten Gesetze auf diese Fragen hin untersucht und mit einem Blick in die Praxis der zwei „ältesten“ deutschen BIDs, der BID Bergedorf und BID Neuer Wall in Hamburg, abgeglichen werden.

2 BIDs in den USA

In den USA wurde der erste BID – der Downtown Development District (DDD) – 1975 nach Verabschiedung des Louisiana Act 498 1974 in New Orleans gegründet (HOUSTOUN 2003: 19).¹ Der eigentliche „BID-Boom“ in den USA begann aber erst in den 1980er Jahren und setzt sich seitdem weiter fort. Janet ROTHENBERG PACK bezeichnete in einem Beitrag 1992 BIDs aufgrund ihrer damals noch geringen Verbreitung als „a recent development“ (19).

Die Verabschiedung von BID-Gesetzen ist auch in den USA Sache der Bundesstaaten. Mittlerweile gibt es in fast allen Bundesstaaten solche Gesetze. Entsprechend unterschiedlich sind die gesetzlichen Anforderungen an die Gründung eines BIDs. Unterschiede bestehen in den Anforderungen an den Gründungsablauf, in den jeweils notwendigen Zustimmungsquoren, im Kreis der Abgabepflichtigen, in der Kostenverteilung sowie in Bestimmungen über Form und Besetzung der Lenkungsorgane.² Für die Zwecke der hier untersuchten Fragen sind insbesondere die jeweiligen Kompetenzen der Stadt bei Einrichtung eines BID und bei der Überwachung der operativen Phase interessant. Daneben soll auch der Einbindung der Abgabeverpflichteten und möglicherweise weiterer Akteure nachgegangen werden. Zunächst aber einige Worte zum Entstehungskontext der BIDs, der Hinweise für das Verständnis von BIDs liefert.

2.1 Öffentliche und private Anteile am Entstehen des Instrumentes BID in den USA

Die Entstehung der BIDs Mitte der 1970er Jahre und deren beschleunigte Verbreitung im Laufe der 1980er und 1990er Jahre kommt nicht von ungefähr. BIDs wurden von Geschäftsleuten erdacht, die den dramatischen Verfall der US-amerikanischen Innen-

¹ Das Instrument BID stammt aus Kanada und wurde 1971 im Bloor West Village in Toronto „erfunden“.

² “State BID laws vary in the degree to which they facilitate or control local decision making. In a number of states, BID statutes reflect the state legislature’s father-knows-best attitude concerning the delegation of authority to local governments. Some states make it relatively easy for localities to create BIDs, and others make BID formation relatively difficult, often out of a desire to protect property owners from added assessments and without much regard for the likely benefits of BIDs to property owners.” (HOUSTOUN 2003: 16)

städte stoppen wollten. Hintergründe dieses Verfalls waren zum einen die Suburbanisierung, zum anderen aber auch die finanziellen Engpässe der Stadtregierungen. Diese finanziell angespannte Situation wurde in den 1980er Jahren noch verschärft durch die Privatisierungspolitik der Reagan-Administration und drastischen Kürzungen bei städtischen Subventionen. Ideologisch untermalt wurde dieses Vorgehen durch die *public choice*-Theorie, die u. a. postulierte, dass zahlreiche öffentliche Aufgaben effizienter durch Private erbracht werden könnten (MORÇÖL und ZIMMERMANN 2006: 8; HELBRECHT 1994: 57).

Als rechtliche Vorläufer der Business Improvement Districts sind Elemente der *Special Assessments* und *Special Purpose Districts* zu sehen (BRIFFAULT 1999). *Special Assessments* sind eine Art Ausgleichsabgabe für staatlich durchgeführte Infrastrukturverbesserungen, für die die GrundeigentümerInnen anteilig zu dem ihnen daraus resultierenden Vorteil einen Betrag zahlen müssen. *Special Purpose Districts* dagegen sind in gewisser Weise Zweckverbänden vergleichbar. Deren Aufgabenspektrum und Organisationsformen sind vielfältig; sie werden aber in der Regel gegründet, um eine spezifische staatliche Aufgabe zu erfüllen (so etwa Wasserver- oder -entsorgung; im Gegensatz zur *general purpose city*, BRIFFAULT 1999: 418). Meist sind daran mehrere Gebietskörperschaften beteiligt.

„BIDs embody the basic elements of the special district device: territorial flexibility, institutional independence and distinctive decisionmaking capacity. The BID is, in effect, a union of the special assessment district and the independent special district, combining the distinctive revenue stream of the former with the governance structure and relative autonomy of the latter. However, BIDs differ from both types of traditional districts in their focus on urban commercial neighborhoods, in their provision of services rather than physical infrastructure, and in the wide range of activities individual BIDs are authorized to undertake.” (BRIFFAULT 1999: 420)

Es handelt sich also bei den US-amerikanischen BIDs mehr um eine neue Kombination und eine Weiterentwicklung aus Elementen bestehender Instrumente als um eine Innovation in dem Sinne, dass sie etwas völlig Neuartiges darstellen.

MORÇÖL und ZIMMERMANN 2006 (11 ff.) weisen in ihrem Beitrag darauf hin, dass die BIDs gewissermaßen eine Rückkehr zu den Anfängen der US-amerikanischen Städte darstellen. Städte wurden gegründet, um die Entfaltung privater (also vornehmlich unternehmerischer) Interessen zu ermöglichen. Das Wohlergehen der Stadt gründete auf dem Wohlergehen ihrer Mitglieder. Umgekehrt bedeutete dies aber auch, dass Private sich für die Gemeinschaft verantwortlich fühlten (*Privatism*).

BIDs sind also mehr als ein Instrument zur Lösung des Trittbrettfahrerproblems. Bei BIDs mischt sich das privatwirtschaftliche Interesse am Erhalt der Geschäftsgrundlagen mit dem öffentlichen Interesse der Suche nach alternativen Finanzierungsquellen für innerstädtische Probleme. BIDs stehen dabei im Kontext der „unternehmerischen Stadt“ und für ihre Entstehung spielten sowohl das Selbstverständnis der amerikanischen Stadt als auch neuere Argumentationen aus der *public choice*-Theorie eine Rolle. BIDs stellen als *Public Private Partnership* eine neue Stufe der Zusammenarbeit des Staates mit Pri-

vaten dar, weil sie ein breites Aufgabenspektrum übernehmen und über eine gewisse Autonomie in ihrem Handeln verfügen (vgl. auch Kap. 2.2). Es ist daher kein Zufall, dass BIDs in den USA häufig als *local government* bezeichnet werden (vgl. Titel der Arbeiten von BRIFFAULT 1999 und ROTHENBERG PACK 1992).

Dennoch wird auch in den USA die Rolle des Staates in BIDs, insbesondere bei der Kontrolle der Aktivitäten von BIDs, und auch die Wahrung „öffentlicher Interessen“ durchaus kritisch diskutiert (ROTHENBERG PACK 1992; BRIFFAULT 1999; HOYT und GOPAL-AGGE 2007).

2.2 Die Rolle des Staates als Repräsentant „öffentlicher Interessen“

Für die Gründung eines BIDs gibt es in den USA unterschiedliche Verfahren. Normalerweise geht die Initiative von privater Seite (EinzelhändlerInnen, GrundeigentümerInnen) aus und es müssen bestimmte, unterschiedlich hohe positive Zustimmungsquoren erfüllt bzw. es dürfen negative Ablehnungsquoren nicht überschritten werden. In wenigen Fällen³ verlangt das BID-Gesetz eine Abstimmung der potenziell Abgabepflichtigen des betroffenen Distrikts. Es gibt aber auch Staaten, in denen die Stadt einen Business Improvement District auf eigene Initiative einrichten kann; jedoch ist auch dort eine Zustimmung von privater Seite erforderlich (HOUSTOUN 2003: 22; BRIFFAULT 1999: 380).

Die Rolle des Staates beschränkt sich nicht auf den Erlass einer Verordnung zur Einrichtung des BIDs. Die Stadt genehmigt die Gebietsabgrenzung sowie die Grundzüge der Maßnahmen und deren Finanzierung und kann dabei auch Veränderungen festsetzen. In der Regel kann eine Stadt sich auch über eine hohe Unterstützungsquote hinwegsetzen und ist nicht verpflichtet, einen BID einzurichten (BRIFFAULT 1999: 379). Auf diese Weise kann die Stadt das „Interesse der Allgemeinheit“ oder Interessen Dritter in ihrer Entscheidung über die Einrichtung eines BID berücksichtigen:

„Still (...) the ultimate decision in nearly all states is a public one. Private interests can propose a BID, but for the most part only a municipal government can create one.” (BRIFFAULT 1999: 387)

Ist ein BID erfolgreich gegründet, übt die Stadt formal die Kontrolle über die Durchführung aus. Meist ist die Stadt auch Aufsichtsbehörde (*governing authority*, BRIFFAULT 1999: 409) der BIDs. Die BIDs verfügen aber über große Autonomie im Tagesgeschäft (ebd.). Die Stadt greift in der Regel nur ein, wenn es substantielle Änderungen in der Abgabenhöhe bzw. -berechnung oder signifikante Abweichungen vom ursprünglich vorgelegten Maßnahmenplan gibt. BRIFFAULT bemerkt, dass die Städte in der Regel nicht genügend Personal einsetzen, um die BIDs in der Durchführungsphase ausreichend kontrollieren zu können. Zwar gebe es wirkungsvolle Kontrollinstrumente, die meisten Städte würden jedoch dem Gründungsvorgang mehr Aufmerksamkeit zubilligen als der Kontrolle der laufenden Geschäfte (BRIFFAULT 1999: 456).

³ z. B. Baltimore (Maryland), BRIFFAULT 1999: 378 Fußnote 57.

Dass eine kritische Überwachung von BIDs möglich ist, hat New York Mitte der 1990er Jahren gezeigt. Insbesondere gegen den Grand Central BID wurden Vorwürfe erhoben, die von Übergriffen des Sicherheitsdienstes gegenüber Obdachlosen bis hin zu Unregelmäßigkeiten in den BID-Lenkungsgremien reichten. Um diesen Vorwürfen nachzugehen, beauftragte der Stadtrat von New York zwei Gutachten⁴ und der Rechnungshof führte eine Prüfung durch. Schließlich wurde der Vertrag mit der Grand Central Partnership für die Weiterführung des Grand Central BID 1998 nicht mehr verlängert (BRIFFAULT 1999: 459). Dieses Beispiel zeigt, dass eine staatliche Kontrolle von BIDs prinzipiell möglich ist, wenn eine Stadt von ihrer Aufsichtsfunktion Gebrauch macht. Allerdings wird dieses strikte Eingreifen auch kritisch gesehen.⁵

Der staatliche Anteil am BID besteht also aus folgenden Elementen: Die Stadtverwaltung genehmigt den BID und hat dabei häufig einen Ermessensspielraum (in den etwa auch Interessen betroffener Dritter einfließen können). Die Grundzüge des BID (Gebietsabgrenzung, Maßnahmen in groben Zügen, Finanzierung) werden in einem hoheitlichen Akt festgelegt. Die Stadt zieht anschließend die BID-Abgabe nach dem vorgesehenen Schlüssel ein. Üblicherweise ist die Stadt Aufsichtsbehörde. Die Kontrolle erfolgt über verschiedene Instrumente (z. B. Berichtspflichten, Mitgliedschaft im Aufsichtsgremium (*Board*)) und ist je nach Bundesstaat unterschiedlich. In der Gründungsphase eines BID hat die Stadt somit eine Reihe von Einflussmöglichkeiten. In der Durchführungsphase dagegen haben BIDs große Freiheiten und die Städte zeigen wenig Interesse an einer kritischen Kontrolle. In Bezug auf die oben formulierte Fragestellung bedeutet dies, dass die staatliche Rolle in einem BID zwar eine grobe Verletzung von Interessen Dritter, die bei der Antragstellung absehbar wären, verhindern kann. Eine wirksame Vertretung des „Allgemeinwohls“ oder gar von Interessen Betroffener im laufenden Prozess findet aber nicht statt. Wenn eine Stadt von ihren Kontrollkompetenzen Gebrauch macht, kann sie jedoch bei eklatanten Missständen Abhilfe verlangen.

2.3 Beteiligung der Abgabepflichtigen und anderer Akteure: Zusammensetzung und Bestellung der *Boards*

Während der Antragstellung bzw. Einrichtung eines BID müssen die GrundeigentümerInnen (bzw. Gewerbetreibenden) dem BID entweder aktiv zuzustimmen oder ihn ablehnen und verfügen somit in dieser Phase entsprechend über Einfluss- bzw. Mitbestimmungsmöglichkeiten. Wenn die GrundeigentümerInnen abgabepflichtig sind, können auch ansässige EinzelhändlerInnen nur indirekt Einfluss nehmen. Andere Interessen im Gebiet, wie die von AnwohnerInnen oder Nachbarschaftsvereinen, werden im Einrich-

⁴ Council of the City of New York City (1995), Staff Report to the Finance Committee: Cities within Cities: Business Improvement Districts and the Emergence of the Micropolis; Council of the City of New York (1997), Staff Report to the Finance Committee: Managing the Micropolis. Proposals to Strengthen BID Performance and Accountability

⁵ „New York City was at war with its BIDs for much of Mayor Rudolph Giuliani’s administration.“ HOUSTOUN 2003: 150; „I am inclined to agree with *Kessler* that BIDs or, more precisely at present, New York City BIDs lack real autonomy.“ BRIFFAULT 1999: 442

tungsprozess jedoch kaum berücksichtigt. In manchen Bundesstaaten gibt es öffentliche Anhörungsverfahren, in denen Einwände eingebracht werden können; diese Einwände haben aber formal keinen Einfluss auf die städtische Entscheidung. Der Stadt steht es jedoch frei, beim Vorliegen gravierender Einwände dies in ihre Abwägungsentscheidung über die Einrichtung eines BIDs einfließen zu lassen (vgl. Kap. 2.2).

Wie aber sieht es in der Durchführungsphase mit den Mitbestimmungsmöglichkeiten für zahlende und nicht zahlende Betroffene aus? Zur Durchführung der Maßnahmen werden in der Regel *advisory boards* oder *managing bodies* eingerichtet, die für das Tagesgeschäft verantwortlich sind; die Aufgaben sind aber meist mehr administrativer als beratender Natur. In den meisten Bundesstaaten ist die Mitgliedschaft in den *Boards* oder zumindest die Mehrzahl der Sitze den zahlenden GrundeigentümerInnen (bzw. EinzelhändlerInnen) vorbehalten (BRIFFAULT 1999: 412). Manche Bundesstaaten reservieren Sitze in den *Boards* für städtische Vertreter („geborene“ Mitglieder aus Politik oder Administration) (ebd., sowie HOUSTOUN 2003: 24) oder öffnen die Mitgliedschaft in *Boards* für AnwohnerInnen oder Vertreter von gemeinnützigen Organisationen (BRIFFAULT 1999: 412). Eine Untersuchung über die tatsächliche Zusammensetzung der acht größten New Yorker *BID-Boards* hat ergeben, dass nur 67% der Mitglieder „Geschäftsleute“⁶ waren; eine weitere Untersuchung in fünf größeren Städten kam zu einem ähnlichen Ergebnis.

Es gibt prinzipiell zwei Auswahlverfahren für die Besetzung der *Boards*: Entweder werden die Mitglieder mittels Wahl durch die *BID*-Mitglieder bestimmt oder aber mittels Ernennung durch die Stadt. Für die Wahl sind die Abgabepflichtigen des *BID* abstimmungsberechtigt; manchmal werden die Stimmen nach Grundstückswerten gewichtet.⁷ Für das Ernennungsverfahren wird der Stadt i. d. R. eine Liste vorgelegt, aus der sie die Mitglieder ernennt.⁸ In der Praxis füllt jedoch auch das *Board* selber vakante Sitze durch die Wahl neuer Mitglieder (HOUSTOUN 2003: 25).

HOUSTOUN 2003 betont, dass die *Boards* „politisch agierende Organe“ sind und daher *alle* Interessen im Bezirk berücksichtigen sollten.⁹ Das ist auch folgerichtig, denn „*BID* policing strategies, social service programs, street maintenance and repairs and economic development activities can have a direct impact on district residents and on the quality of life in the district.“ (BRIFFAULT 1999: 436)

Bezüglich der Frage nach den Mitbestimmungsmöglichkeiten für Abgabepflichtige und Betroffene kann man festhalten: Die Abgabepflichtigen haben sowohl in der Phase der Antragstellung als auch in der Durchführungsphase Möglichkeiten, ihre Interessen einzubringen. In der Gründungsphase haben die Abgabepflichtigen direkte Einflussmöglichkeiten, da sie ihre Zustimmung zum *BID* verweigern und versuchen können,

⁶ also Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler, Einzelhändler, Banken und andere Kreditinstitute, BRIFFAULT 1999: 412

⁷ z. B. Massachusetts; mit gewichteten Stimmen: z. B. Alabama, District of Columbia, New York (BRIFFAULT 1999: 413)

⁸ z. B. Wisconsin (dort ist zusätzlich eine Bestätigung durch das Parlament erforderlich), Pennsylvania, Tennessee (HOUSTOUN 2003: 24 f.)

⁹ „*BID* boards are essentially political entities and should be as large as needed to assure the representation of all consequential interests in the district.“ HOUSTOUN 2003: 69

weitere Personen von ihrer Kritik zu überzeugen. In der operativen Phase eines BID können die Abgabepflichtigen Einfluss nehmen entweder über eine direkte Mitgliedschaft im *Board* oder über Ansprache der GrundeigentümerInnenvertreter im *Board*, die – zumindest in manchen Bundesstaaten – von ihnen selber gewählt werden.

Problematischer sieht es für nicht zahlende Betroffene aus. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen den Gewerbetreibenden, die in der Regel über gute Ortskenntnis und Fachwissen verfügen und auch die eigentlichen Adressaten vieler BID-Maßnahmen sind. Da die BID-Abgabe teilweise auf die Mieten umgelegt wird, können gewerbliche MieterInnen mit einigen Erfolgsaussichten versuchen, über ihre jeweilige Vermieterin Einfluss zu nehmen. Viele Gewerbetreibende sind – wo dies möglich ist – auch im *Board* aktiv. Auf der anderen Seite sind aber auch private MieterInnen, AnwohnerInnen und auch nicht im Distrikt lebende BürgerInnen der Stadt betroffen. Diese können in der Einrichtungsphase – wo dies vorgesehen ist – Bedenken in das öffentliche Anhörungsverfahren geben und auf Berücksichtigung hoffen. Für die Durchführungsphase gibt es Einflussmöglichkeiten dort, wo die Gesetze die Mitgliedschaft im *Board* für AnwohnerInnen öffnen. So können sie ihre Interessen zumindest einbringen und vertreten, auch wenn die Abgabepflichtigen eine gesetzlich gesicherte Mehrheit haben. Wo städtische Vertreter im *Board* vorgesehen sind, können diese beeinflusst werden.

2.4 Zwischenfazit

Leider scheint es bisher keine Untersuchung zu geben, die sich mit den Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den USA auseinandersetzt (HOUSTON 2003: 16).

BRIFFAULT 1999 untersucht aus einer juristischen Perspektive u. a., ob die *one person, one vote doctrine* auf BIDs angewendet werden müsste, sowie die Frage, ob BID-Abgaben zu Ungleichbehandlung und dadurch auch zu teilträumlichen Ungleichheiten in der Stadt führen könnten. Die *one person, one vote*-Frage impliziert die Frage, ob alle Bewohner eines Business Improvement Districts abstimmungsberechtigt sein müssten:

„If one person, one vote applies, then states will either have to fully enfranchise district residents in BID elections or shift control over BID management to elected city governments. Either result could undermine the willingness of property owners or businesses to support BIDs. If one person, one vote does not apply, other mechanisms are needed to assure the democratic accountability of BIDs.“ (BRIFFAULT 1999: 430)

Die US-Rechtssprechung scheint die *one person, one vote doctrine* jedoch auch nicht auf alle *local governments* anzuwenden, und BRIFFAULT schließt sich dieser Bewertung für BIDs an, denn BIDs hätten keine vergleichbaren, insbesondere legislativen, Befugnisse wie gewählte Parlamente.¹⁰ Dennoch sei eine demokratische Kontrolle der BIDs

¹⁰ „One person, one vote is required where elected local governments have power to govern – to make policy, mandate payments, and coerce compliance – and can act outside the close control of a higher-level democratic government.“ (BRIFFAULT 1999: 444)

unbedingt notwendig. Seine abschließende Bewertung der BIDs kommt zu dem Schluss, dass diese eine „zeitgemäße“ Steuerungsform darstellten. Außerdem stellt er fest: „At this point, the public benefits outweigh the costs.“ (BRIFFAULT 1999: 477)

HOUSTOUN 2003 betont, man solle die Rolle der BIDs nicht als „regierungsähnlich“ überbewerten, denn sie seien eben keine gewählten Institutionen. Er betont aber deren wichtige Rolle in der Stadt:

„Nonetheless, many BIDs are clearly exercising a vital leadership role in their communities [...] successfully implementing entrepreneurial solutions to chronic urban problems.“ (HOUSTOUN 2003: 14)

Zusammenfassend kann man also Folgendes festhalten:

1. In den USA haben privatwirtschaftliche Akteure einen größeren Einfluss auf die städtische Entwicklung („unternehmerische Stadt“) als in Deutschland. Bedingt durch die Kürzungen staatlicher Subventionen seit den 1980er Jahren im Städtebau setzen die US-amerikanischen Städte verstärkt auf *Public Private Partnerships* und auf privatwirtschaftliche Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Dass dadurch die ökonomische Entwicklung der Stadt gegenüber anderen stadtpolitischen Anliegen in den Vordergrund tritt, liegt auf der Hand. Der Fokus der Stadtpolitik liegt daher auf der „Revitalisierung und Entwicklung profitabler, innerstädtischer Gebiete“ (HELBRECHT 1994: 64).
Das Instrument BID fügt sich in diese Tradition ein und führt sie weiter, indem es sich räumlich auf innerstädtische Geschäftslagen fokussiert¹¹, indem es den politischen Einfluss ökonomischer Akteure gebietsbezogen institutionalisiert und indem es auf das Engagement von „Privaten“ für „öffentliche Belange“ setzt.
2. BIDs sind eine Form von *Public Private Partnerships*. In einigen Aspekten unterscheiden sie sich jedoch von den „klassischen“ PPPs: a) BIDs basieren nicht vollständig auf Freiwilligkeit. b) Neben den Aufgaben eher privater Natur (wie Marketing oder Lobbying) können den BIDs auch öffentliche Aufgaben (wie Sicherheit und Sauberkeit, bauliche Verbesserungen, Parken und Transport etc.) übertragen werden.¹² Darüber hinaus engagieren sich zahlreiche BIDs in der Stadtplanung (z. B. Verkehrsplanung, Nutzungsge- oder -verbote) (MORÇÖL und ZIMMERMANN 2006: 19 ff.). Dabei „verschwimmen“ die Grenzen zwischen privater und öffentlicher Aufgabenwahrnehmung zusehends (ebd.: 20).
3. Diese gewissermaßen hybride Stellung wirft zahlreiche Fragen auf. Wenn es sich um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, sind BIDs dann als „Nebenregierungen“ anzusehen? Welche Implikationen ergeben sich daraus für den Grad der staatlichen Einflussnahme und Kontrolle oder alternativer demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten für Betroffene? Diese Fragen sind theoretisch nur zum Teil beantwortet und müssen in der Praxis untersucht werden. Dabei sind insbesondere

¹¹ Allerdings nicht ausschließlich, denn es gibt auch BIDs in suburbanen Gebieten.

¹² Dabei gilt aber das Prinzip, dass die privaten Leistungen zusätzlich („on top“) zu der staatlichen Grundversorgung erbringen erbracht werden.

auch die unterschiedlichen bundesstaatlichen gesetzlichen Regelungen hinsichtlich dieser Fragen zu beachten.

Die überwiegend positive Bewertung der BIDs in den USA mag aufgrund der von Europa verschiedenen städtischen Tradition zunächst nicht überraschen. Dennoch werden auch dort kritische Fragen an das Modell gestellt. Die unterschiedlichen gesetzlichen Lösungen bieten unterschiedlich gute Lösungen insbesondere für die hier interessierenden Fragen der Partizipation an. Es ist bisher nicht untersucht worden, wie sich die jeweiligen Gesetze in der Praxis auf die Partizipationsmöglichkeiten auswirken; BRIFFAULT (1999: 446) merkt an, dass es zum damaligen Zeitpunkt nur wenige Klagen von AnwohnerInnen gegen BIDs gab.

3 BIDs in Deutschland

Während also in den USA sich die BIDs in die Tradition der „unternehmerischen Stadt“ einfügen und eine Weiterentwicklung existierender Instrumente darstellen, stellen sie in Deutschland einen *policy*-Import dar und es musste nach Möglichkeiten gesucht werden, sie in das bestehende Rechtssystem einzupassen.¹³ Diese rechtlichen Fragen sollen hier nicht weiter vertieft werden; interessant ist in diesem Zusammenhang lediglich, ob sie als Instrument zur Wirtschaftsförderung (und damit eher privaten Interessen dienen) oder als städtebauliches Instrument (als öffentliche Aufgabe) interpretiert werden. In diesem Kapitel soll zum einen der Frage nachgegangen werden, wie BIDs in Deutschland sich in dem Feld zwischen der Wahrnehmung privater und öffentlicher Aufgaben positionieren und welche Rolle dem Staat bei Einrichtung und Durchführung eines BIDs zukommt, und zum anderen, wie die Vertretung der GrundeigentümerInneninteressen im BID (Binnenstruktur) sowie der Interessen Dritter organisiert ist. Der Schwerpunkt wird dabei auf dem Hamburger BID-Gesetz (GSED) sowie den beiden ersten deutschen BIDs in Hamburg liegen.

3.1 Was sollen BIDs leisten? Zwischen privatwirtschaftlichen und städtebaulichen Zielsetzungen

Wie der Blick in die USA gezeigt hat, sind BIDs ein Instrument, mit dem sowohl (überindividuelle) wirtschaftliche als auch städtebauliche Aufgaben verfolgt werden können. Eine klare Zuordnung zu einem der beiden „Pole“ ist naturgemäß nicht möglich und soll hier auch nicht versucht werden. Während ortsansässige, engagierte GrundeigentümerInnen neben der „Steigerung der Immobilienwerte“ auch für eine Steigerung der

¹³ Eine abschließende rechtliche Klärung der Zulässigkeit einzelner gesetzlicher Regelungen ist noch nicht erfolgt – entsprechende Klagen sind vor dem Hamburger Verwaltungsgericht noch anhängig.

Qualität des öffentlichen Raumes in „ihrer“ Stadt eintreten, verfolgt die Stadt mit der Einrichtung eines BID neben der „öffentlichen“ Aufgabe der Erhaltung der Funktion einer Geschäftsstraße oder der Innenstadt auch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Einzelhandel. Für die Frage nach der Berücksichtigung des „Allgemeinwohls“ oder zumindest der Interessen betroffener Dritter ist aber von Belang, in welchem Maße konkrete BIDs dann auch öffentliche Aufgaben übernehmen.

Die Klärung der Frage, ob BIDs ein Instrument der Wirtschaftsförderung oder des Städtebaus seien, wurde zunächst von Juristen übernommen. Es musste geprüft werden, ob sie als städtebauliches Instrument in die Zuständigkeit des Bundes fallen oder aber als wirtschaftspolitisches Instrument gelten, für das im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz die Bundesländer zuständig sind, sofern der Bund kein entsprechendes Gesetz erlassen hat. Da der Bund keine Initiative zum Erlass eines (städtebaulich ausgerichteten) BID-Gesetzes ergriffen hatte, Hamburg aber aktiv werden wollte, konnte sich dieses Bundesland daher nur auf das sog. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) berufen. Entsprechend eng hält sich die Gesetzesbegründung an wirtschaftspolitische Formulierungen:

„Mit diesem Gesetz wird angestrebt, zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und zu entwickeln.“ (GSED §1).

Ähnlich liest sich die Begründung des Bremischen BID-Gesetzes, während Hessen und Schleswig-Holstein zusätzlich eine städtebauliche Begründung mit aufgenommen haben.¹⁴ Allerdings verfolgen alle Gesetze auch das Ziel, „die Attraktivität eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden, Besucher und *Bewohner* zu erhöhen“ (Hamburg, Hessen, Bremen, jeweils § 2 (1), Hvhbg. d. Verf.).

Etwas anders liest sich die Schwerpunktsetzung in den Äußerungen der für das Gesetz verantwortlichen Politiker. So sagte etwa der Hamburger Bürgermeister Ole von Beust anlässlich der Einweihung des BID Neuer Wall: „Dies ist ein Modell, von dem alle profitieren – die Bürger, die Wirtschaft und die Stadt.“ (FHH 2006) Und der damalige Hamburger Bausenator Dr. Michael Freytag ließ anlässlich der Eröffnung des BID Bergedorf mitteilen:

„Hamburg startet durch und nimmt mit diesem ersten gesetzlichen BID bundesweit eine Vorreiterrolle ein. [...] Von diesem Privatengagement

¹⁴ Begründung des Hessischen Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE): „Mit diesem Gesetz wird angestrebt, zur *Stärkung der Funktion der Innenstädte* und zur Förderung der örtlichen Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und zu entwickeln.“ (§1) (Hvhbg. d. Verf.). Ähnlich das Schleswig-Holsteinische Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz): „Zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen kann die Gemeinde insbesondere auf private Initiative hin, durch Beschluss der Gemeindevertretung bestimmte abgegrenzte Bereiche ihrer gewachsenen, städtebaulich integrierten City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereiche festlegen. [...] Dabei sollen *die städtebaulichen Zielsetzungen der Gemeinde unterstützt werden.*“ (§1) (Hvhbg. d. Verf.).

für das Sachsentor profitieren nicht nur die örtlichen Grundeigentümer und Händler, *sondern alle Besucher und Bewohner Bergedorfs.*“ (FHH 2005, Hvhbg. d. Verf.)

Beide betonen die öffentliche Aufgabe der Stadt, für Verbesserungen für *alle* BewohnerInnen zu sorgen, implizieren damit aber auch, dass ein BID dies erreichen kann.

Auch die Handelskammern betonen in ihren Äußerungen zu BIDs beide Ziele – das wirtschaftspolitische wie auch das städtebauliche. Hier sei beispielhaft ein Zitat aus der Stellungnahme der Bremischen Handelskammer angeführt:

„BIDs sind nach den Erfahrungen in Nordamerika ein Erfolg versprechendes Instrument zur *Attraktivitätssteigerung von Innenstädten und Stadtteilzentren* auf der Basis privatwirtschaftlichen Engagements. [...] Der lange Zeit als selbstverständlich erachtete Gleichschritt zwischen Innenstadt-/ Stadtteilzentren und Handelsentwicklung gerät zunehmend aus dem Rhythmus. Die Originalität und Vielfalt der gewachsenen europäischen Stadt, die sich durch eine Vielzahl von örtlichen Einzelhandelsunternehmen, Gaststätten und sonstigen Dienstleistungen auszeichnet, geht verloren. [...] Aufgrund ihrer oftmals desolaten Haushaltslage sind Kommunen allein nicht in der Lage, mit der Entwicklung Schritt zu halten. [...]

BIDs können ein Lösungsansatz für erfolgreiche Stadtentwicklung sein und dem Stadtmarketing neue Impulse geben. [...] Das Ziel ist die Schaffung eines sicheren, einladenden und prosperierenden Stadtquartiers für Gewerbetreibende, *Bewohner* und Kunden. [...] Hierzu zählen u. a. Ladenleerstandsmanagement, Wirtschaftsförderung, *Stadtentwicklung und -gestaltung*, Quartiersmarketing sowie Sicherheit und Sauberkeit und nicht zuletzt die Werterhaltung bzw. -steigerung der Immobilien.“ (HANDELSKAMMER BREMEN o. J., Hvhbg. d. Verf.)

Mittlerweile ermöglicht eine Änderung des Baugesetzbuches¹⁵ den Bundesländern, ihre BID-Gesetze auch auf städtebauliche Begründungen zu stützen. Diese Möglichkeit hat Nordrhein-Westfalen, das im Moment im Gesetzgebungsverfahren steht, aufgegriffen:

„Unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch kann die Gemeinde auf Antrag einer privaten Initiative (Immobilien- und Standortgemeinschaft) durch Satzung Gebiete festlegen, in denen durch eine Immobilien- und Standortgemeinschaft in privater Verantwortung und in Ergänzung zu den Aufgaben der Gemeinde standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, *die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstadt oder der Stadtteilzentren dienen.*“ (Gesetzesentwurf ISGG NRW, §1 (1), Hvhbg. d. Verf.)

¹⁵ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Entwicklung von Innenstädten, mit dem u. a. der §171 f. „Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht“ in das BauGB eingefügt wurde.

Noch deutlicher wird die städtebauliche Fundierung in der Gesetzesbegründung:

„Immobilien- und Standortgemeinschaften dienen dem *stadtentwicklungspolitischen Ziel* der Stärkung privater Initiativen, die einen Beitrag zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler und gestalterischer Hinsicht leisten können. [...] Die gewachsenen urbanen Einzelhandels- und Dienstleistungszentren sollen auch zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen gestärkt werden“ (Gesetzesentwurf ISGG NRW, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Hvhbg. d. Verf.)

Auch im Saarland, wo ein Gesetzesentwurf vorliegt, wird eine städtebauliche mit einer wirtschaftspolitischen Begründung kombiniert: „Mit diesem Gesetz wird angestrebt, die Standortqualität und Attraktivität von Innenstädten, Stadtteil- und Gemeindezentren zu verbessern und zur Förderung der Wirtschaft beizutragen.“ (BIDG, §1)

Die Zukunft wird zeigen, ob und inwieweit diese andere Prioritätensetzung in der Begründung auch Auswirkungen auf die unter diesen Gesetzen eingerichteten BIDs hat.

3.1.1 Zielsetzungen im Praxistest

Ein Vergleich zwischen den beiden ersten deutschen BIDs, dem BID Bergedorf und dem BID Neuer Wall, die auf dem gleichen Hamburger Gesetz basieren, soll aufzeigen, dass trotz der oben ausgeführten Betonung wirtschaftspolitischer Aspekte im Gesetz sehr unterschiedliche Zielrichtungen im konkreten BID möglich sind. Schon die jeweilige Ausgangssituation ist sehr unterschiedlich, und auch hinsichtlich des Budgets und der Maßnahmen unterscheiden sich die BIDs beträchtlich.

Der Neue Wall ist eine Geschäftsstraße der Hamburger City und zeichnet sich durch eine exklusive Mischung von traditionsreichen EinzelhändlerInnen und internationalen Marken aus. Der BID Bergedorf dagegen umfasst die 1a-Lage der Bergedorfer Innenstadt. Bergedorf ist ein Bezirk Hamburgs und liegt im Südosten ca. 20 km von der Hamburger City entfernt. Aus historischen Gründen ist Bergedorf sehr eigenständig und versteht sich als Oberzentrum für das südöstliche Umland Hamburgs.¹⁶

Analysiert man die Antragstexte der beiden Hamburger BIDs im Hinblick auf die Zielsetzungen, kommt man zu einem interessanten Ergebnis. Der BID Neuer Wall spricht ganz klar die ökonomischen Interessen der GrundeigentümerInnen an, will die Verbesserungen aber durch die Realisierung städtebaulicher Maßnahmen erreichen:

„Insbesondere das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes erfüllt die Ansprüche der Grundeigentümer, Geschäftsleute und Kunden nicht. Auch der Service ist bislang in den Geschäften zwar hervorragend, auf der Straße jedoch nicht vorhanden. [...] Es besteht also ein großes Potenzial die Aufenthaltsqualität für die Kunden des Neuen Walls zu steigern und da-

¹⁶ Dies ungeachtet der Tatsache, dass Bergedorf im Hamburger Zentralsystem nur B1-Bezirkszentrum (nächst größeres Zentrum nach der City = A-Zentrum) ist.

mit die langfristige Wertigkeit der Objekte zu sichern. Insbesondere die Gestaltung des öffentlichen Raumes, der Service und die Sicherheit für Kunden sowie die Verkehrssituation können verbessert werden. Damit besteht die Chance, die langfristige Wertigkeit der Grundstücke und der am Neuen Wall auch durch die Mieter getätigten Investitionen zu sichern.“ (Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg: 3)

Demgegenüber setzt der BID Bergedorf die Priorität auf die Attraktivierung der Bergedorfer Innenstadt und erst in zweiter Linie auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Einzelhandelsbetriebe. Die GrundeigentümerInnen werden gar nicht explizit angesprochen:

„Das Ziel der Implementierung dieses BID besteht darin, die Attraktivität der Bergedorfer Innenstadt [...] für Kunden, Besucher und Bewohner zu erhöhen und die Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe zu verbessern (§2 GSED).“ (Antragstellung BID Bergedorf: 2)

Des Weiteren unterscheiden sich die beiden Hamburger BIDs bezüglich zentraler Merkmale (vgl. Tab. 1):

Tab. 1: Merkmale BID Neuer Wall und Bergedorf

	BID Neuer Wall	BID Bergedorf
Budget	5.996.000 €	137.256 €
Hebesatz	4,3%	0,42%
Grundstücke	71	88
Anz. GrundeigentümerInnen	42	156
Widersprüche im Antragsverfahren	7%	4,7%
Laufzeit	5 Jahre	3 Jahre

Quelle: Antragsunterlagen der jeweiligen BIDs bzw. Informationen aus Interviews

Aufgabenträger ist beim BID Neuer Wall eine Bauunternehmung, während beim BID Bergedorf der eingetragene Verein „Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf“ (WSB) diese Funktion übernommen hat. Der WSB ist aus der Fusionierung der früheren „Wirtschaftlichen Vereinigung“ und der Werbegemeinschaft „City-Partner“ entstanden und hat deren Aufgaben (Citymarketing) übernommen. Der BID Neuer Wall dagegen hat sich für eine Bauunternehmung entschieden, da ein Großteil der Maßnahmen baulicher Art ist. Brisant wird die Wahl des jeweiligen Aufgabenträgers durch §2 (2) 8 GSED, der regelt, dass ein Innovationsbereich „Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren“ abgeben kann. Dies bedeutet, dass der Aufgabenträger für den BID¹⁷ als Träger öffentlicher Belange in ihn betreffenden Bauvorhaben anzuhören ist. Ist dies im Falle eines Wirtschaftsvereines auch schon schwierig, ist diese Rolle bei einem Bauunternehmen kritisch zu sehen.

¹⁷ Ein BID hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, vgl. GSED § 4 (1)

Wie setzen die BIDs ihre Ziele um? Dazu ein vergleichender Blick auf die Maßnahmen (vgl. Tab. 2):¹⁸ Die Frage ist nun, wie diese Maßnahmen auf dem Spektrum zwischen eher privatwirtschaftlichen und eher öffentlichen Aufgaben einzuordnen sind. „MORÇÖL und ZIMMERMANN (2006:19 f.) haben für US-amerikanische BIDs eine Klassifizierung vorgeschlagen, die für die Zwecke der hier untersuchten Fragestellung sehr hilfreich ist. Sie gruppieren die Aufgaben und Leistungen der BIDs in vier Kategorien, wobei der Grad der „Öffentlichkeit“ der Aufgaben von der ersten zur vierten Kategorie sukzessive zunimmt:

1. Dienstleistungen für Unternehmer (Marketing, Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung)
2. Politikbeeinflussung
3. „Traditionelle“ öffentliche Dienstleistungen (Pflege des öffentlichen Raums, Verkehr und Parken, Sicherheit, soziale Dienstleistungen, Investitionen im öffentlichen Raum)
4. staatliche Kernaufgaben (Planungsaufgaben wie die Gestaltung des öffentlichen Raums, Regulierung der Nutzungsrechte im öffentlichen Raum, bis hin zur Einrichtung und Betrieb eines „lokalen Gerichts“.¹⁹

Überträgt man diese Klassifizierung auf die Maßnahmen der beiden BIDs – was nicht ganz trennscharf möglich ist – lässt das in Tab. 3 dargestellte Ergebnis in der Tendenz doch eine interessante Aussage zu: Während der BID Neuer Wall in seiner Zielsetzung stark auf die privatwirtschaftlichen Interessen der GrundeigentümerInnen abstellt, setzt er in der Umsetzung einen Großteil des Budgets für öffentliche Aufgaben ein. Der BID Bergedorf dagegen setzt in seiner Begründung mehr auf die Attraktivität der Stadt, in der Umsetzung fließen jedoch die meisten Gelder in Maßnahmen, die den UnternehmerInnen zugute kommen. Diese beiden Beispiele zeigen also die große Bandbreite an Maßnahmen auf, die BIDs auch unter dem gleichen Gesetz umsetzen können. Dieses Spektrum umfasst sowohl wirtschaftsfördernde als auch städtebauliche Maßnahmen. Prinzipiell kritischer sind die Maßnahmen zu sehen, die dem klassischen öffentlichen Aufgabenbereich zuzuordnen sind, wie die Umgestaltung des öffentlichen Raums oder das Parkraummanagement am Neuen Wall. Da an dieser exklusiven Einkaufsstraße mitten in der Hamburger City aber kaum private MieterInnen und dementsprechend keine AnwohnerInnenvereine, kulturelle oder soziale Initiativen ansässig sind, überrascht es nicht, dass nicht nur keine Konflikte entstanden sind, sondern im Gegenteil von den KundInnen die Veränderungen sehr positiv aufgenommen werden.

¹⁸ Die Konzepte sind nicht ohne weiteres vergleichbar, da die einzelnen Maßnahmen nicht anhand eines einheitlichen Schemas erarbeitet worden sind. So sind beim BID Neuer Wall zu jeder aufgeführten Position sehr unterschiedliche Maßnahmen mit nur einer Budgetsumme aufgeführt.

¹⁹ MORÇÖL und ZIMMERMANN nennen fünf Fälle, in denen BIDs „community courts“ eingerichtet haben

Tab. 2: Maßnahmen der BIDs Neuer Wall und Bergedorf

BID Neuer Wall	vorgesehenes Budget	in Prozent
1. Konzepterstellung, Marketing (u.a. Weihnachtsbeleuchtung, Events) Kommunikation und Administration	1.118.000 €	18,66 %
2. Leistungen der Servicegesellschaft (Professionelles District-Management, Organisation des Parkraums, Sicherheitsmanagement, Maschinelle Reinigung des Außenbereichs, Grünanlagenpflege einschließlich Bepflanzung, Technischer Service)	1.405.600 €	23,44 %
3. Baumaßnahmen und Baunebenkosten	3.111.000 €	51,88 %
4. Reserve für Bau, Service und Unvorhergesehenes	361.400 €	6,03 %
Gesamt:	5.996.000 €	100 %
BID Bergedorf	vorgesehenes Budget	in Prozent
1. Konzepterstellung, Kommunikation, Administration	70.000 €	46,67 %
2. Graffiti-Entfernung	20.000 €	13,33 %
3. Erlebniskultur in der Fußgängerzone	20.000 €	13,33 %
4. Visualisierung der Stadtgeschichte	10.000 €	6,67 %
5. Schaffung von Info-Punkten und Passantenleitsystemen	10.000 €	6,67 %
6. Leerstandsmanagement	20.000 €	13,33 %
Gesamt:	150.000 €	100 %

Quelle: Antragstellung BID Neuer Wall und BID Bergedorf

Tab. 3: Private und öffentliche Maßnahmen der BIDs Neuer Wall und Bergedorf

Klassifizierung	BID Neuer Wall – Maßnahmen	Budgetanteile
1. Dienstleistungen für Unternehmer	1. (anteilig)	14 %
2. Politikbeeinflussung	nicht budgetrelevant	-
3. „Traditionelle“ öffentliche Dienstleistungen	2. (anteilig), 4. (anteilig)	18 %
4. staatliche Kernaufgaben	1. (anteilig), 2. (anteilig), 3., 4. (anteilig)	68 %
Klassifizierung	BID Bergedorf – Maßnahmen	Budgetanteil
1. Dienstleistungen für Unternehmer	1. Konzepterstellung, Kommunikation, Administration; 2. Graffiti-Entfernung, 3. Erlebniskultur, 5. Info-Punkte, 6. Leerstandsmanagement	93 %
2. Politikbeeinflussung	nicht budgetrelevant	-
3. „Traditionelle“ öffentliche Dienstleistungen	4. Visualisierung der Stadtgeschichte	7 %
4. staatliche Kernaufgaben	-	-

Quelle: Antragstellung BID Neuer Wall und BID Bergedorf, eigene Berechnungen²⁰

²⁰ Die Zuordnung der Maßnahmen zu den einzelnen Kategorien ist insbesondere für den BID Neuer Wall nicht ganz einfach, da die Positionen 1. Konzepterstellung, 2. Leistungen der Service-Gesellschaft und 4. Reserve verschiedenen Kategorien zugeschlagen werden müssen. Die Aufteilung der Budgetsummen wurde nach Schätzwerten vorgenommen; die Prozentzahlen sind dementsprechend nur als Tendenzangabe zu werten.

3.2 Die Rolle des Staates in den deutschen BID-Gesetzen

Wie in den USA, haben die Business Improvement Districts auch in Deutschland den Charakter einer Public-Private-Partnership, d. h. sie sind durch ein Zusammenwirken des Staates und privater Akteure gekennzeichnet. Da auch hier das Zustandekommen eines BID auf privater Initiative basiert, kann die Stadt nicht steuern, in welchen Quartieren ein BID entsteht. Sie kann also beispielsweise dieses Instrument nicht gezielt in Zentren einsetzen, die ihre der vorgesehenen Hierarchiestufe entsprechenden Funktionen nicht mehr erfüllen. Das ist für das traditionelle deutsche Verständnis von Stadtplanung gewöhnungsbedürftig.²¹ Ob die „planlose“ Gründung von BIDs auf der anderen Seite allerdings zu Verschiebungen in der Zentrenhierarchie führen könnte, ist eher fraglich.

Auch ohne eine zentrale Planung spielt der Staat für das Zustandekommen eines BIDs eine entscheidende Rolle. In den jeweiligen Landesgesetzen sind die Rollen der privaten und staatlichen Akteure definiert.

Hamburg hat als erstes Bundesland das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) am 28.12.2004 verabschiedet.²² Das Gesetz ist am 1.1.2005 in Kraft getreten. Der Senat richtet auf Antrag einer privaten Initiative einen BID per Rechtsverordnung ein (§3 (1)). Der Antrag kann aus formalen Gründen abgelehnt werden, wenn der Aufgabenträger die gestellten Anforderungen nicht erfüllt; das Maßnahmen- und Finanzierungsplan nicht den §§1 und 2 entspricht oder die Abgabepflichtigen unverhältnismäßig belastet werden; er kann aber auch abgelehnt werden, wenn öffentliche Belange oder Rechte Dritter beeinträchtigt werden (§5 (5)).²³ Vor Beschluss der Rechtsverordnung wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit dem Aufgabenträger geschlossen. Der Aufsichtsbehörde (in der Praxis das jeweilige Bezirksamt) ist jährlich ein aktualisierter Maßnahmen- und Wirtschaftsplan vorzulegen, der nicht „wesentlich“ vom ursprünglich vorgelegten Konzept abweichen darf (§6 (1) und (2)). Die Aufsicht über die ordnungsgemäße Geschäftsführung übernimmt die Handelskammer (§6 (3)). Die Aufsichtsbehörde zieht die Konsequenzen aus etwaigen Verstößen, auf die sie von der Handelskammer hingewiesen wird. Diese Aufteilung der Aufsichtsfunktion zwischen Handelskammer und Behörde kann man als echte „Hamburgensie“ betrachten, als Ausdruck der traditionell engen Zusammenarbeit zwischen Senat und Handelskammer. Im Übrigen macht das GSED keine Aussagen über die innere Struktur eines BIDs,²⁴ also welche Organe ein BID haben muss, wie die Entscheidungsfindung

²¹ Dies wurde anhand zahlreicher Äußerungen und Diskussionen im Rahmen des Difu-Seminars: „Business Improvement Districts – Bausteine erfolgreicher Stadtentwicklung?“, das vom 26.-28. September 2007 in Hamburg stattfand, deutlich.

²² Im GSED werden die BIDs als „Innovationsbereiche“ bezeichnet; der Einheitlichkeit halber wird hier dennoch von „BIDs“ gesprochen.

²³ In der Begründung zum Gesetzesentwurf wurde dies wie folgt präzisiert: „Der Antrag kann auch abgelehnt werden, wenn dem Vorhaben [...] andere relevante private oder öffentliche Belange entgegenstehen. Dies können insbesondere städtebauliche oder strukturelle Gründe, aber auch individuelle Rechte Betroffener oder Dritter sein.“ (Begründung zu §4)

²⁴ Vgl. jedoch die Ausführungen zu §6 (1) in Kap. 3.3.

organisiert wird, wer stimmberechtigt ist, etc. Konsequenz erscheint in diesem Zusammenhang, dass ein BID „keine eigene Rechtspersönlichkeit“ hat (GSED § 4 (1)).

Das **Hessische** Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) ist am 22.12.2005 in Kraft getreten. In Hessen gibt es zurzeit vier BIDs, die aneinander angrenzend in der Gießener Innenstadt liegen. Das Hessische Gesetz lehnt sich sehr stark an das Hamburger GSED an. Einige Abweichungen ergeben sich aus der Tatsache, dass Hessen ein Flächenland ist; dort ist entsprechend die Gemeinde für die Einrichtung eines BID verantwortlich. Der wichtigste Unterschied betrifft das Widerspruchsquorum, das in Hessen mit 25% unter dem Hamburger Quorum von 33% liegt.

Anders als Hamburg muss sich der Aufgabenträger freiwillig der Aufsicht durch die *Gemeinde* unterwerfen (§4 (1)). Dementsprechend überwacht auch die zuständige Gemeinde „die ordnungsgemäße Geschäftsführung [...], wobei sie sich zur Unterstützung der Kontrolle einer sachverständigen Person oder Stelle bedienen darf.“ (§6 (3)). Im Gesetz wird ausdrücklich betont, dass „kein Rechtsanspruch auf Erlass einer Satzung“ besteht (§5 (5)). Auch INGE macht keine konkreten Aussagen zur Organisationsstruktur eines BID.

In **Schleswig-Holstein** ist das Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) am 14.7.2006 in Kraft getreten; es ist noch „schlanker“ als das Hamburger Gesetz. Unterschiede bestehen in der Möglichkeit, neben Einzelhandelsbereichen auch Dienstleistungs- und Tourismusbereiche (§1) einrichten zu können; in der Freiheit, neben den GrundeigentümerInnen auch Gewerbetreibende zur Zahlung der Abgabe heranziehen zu können (§2 (1)); der Verteilungsmaßstab für die Abgabe ist frei wählbar (§3 (1)) und schließlich gibt es kein Mindestquorum für die Einreichung eines Antrages²⁵.

Was die hier untersuchten Fragen betrifft, unterscheidet sich das Gesetz allerdings nicht so stark vom GSED: Ein (nicht ganz unwichtiger) Unterschied besteht darin, dass in Schleswig-Holstein die Gemeindevertretung, also das Parlament, die Einrichtung eines BID beschließt (§1). Daneben soll die Gemeinde „die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange vor Erlass der Satzung in geeigneter Weise beteiligen“ (§2 (5)). Auch hier bestehen kein Rechtsanspruch auf Erlass einer Satzung (§2 (6)) und keine Vorgaben zur Beteiligung oder Organisationsstruktur. Für mehr Haushaltstransparenz „soll die Sonderabgabe in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage“ dokumentiert werden (§3 (7)).

Das **Bremische** Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren ist am 28.7.2006 in Kraft getreten. Ein BID wird durch die Stadtgemeinde eingerichtet. Wie in Hamburg ist die Handelskammer – ggf. in Zusammenarbeit mit dem Standortausschuss (s. u.) – für die Überwachung zuständig (§6 (3)); die Überwachungsbefugnisse der Handelskammer sind hier präzisiert.

Eine Besonderheit des Bremischen Gesetzes ist der bereits erwähnte Standortausschuss. Die jeweilige Stadtgemeinde *kann* (nicht: muss) zur Unterstützung des Aufgabenträgers einen Standortausschuss einrichten, „dem mindestens Vertreter der betroffe-

²⁵ „...kann die Gemeinde, insbesondere auf private Initiative hin, durch Beschluss der Gemeindevertretung bestimmte abgegrenzte Bereiche ihrer gewachsenen, städtebaulich integrierten City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereiche festlegen.“ §1 PACT (Hvhbg. d. Verf.)

nen Grundeigentümer, der gewerblichen und freiberuflichen Mieter im Innovationsbereich, der Stadtgemeinde Bremen oder Bremerhaven und der Handelskammer [...] angehören sollten und dem der Aufgabenträger regelmäßig über die Wahrnehmung seiner Aufgaben [...] zu berichten sowie auf Verlangen Auskunft zu erteilen hat“ (§3 (4)).

Dieser Standortausschuss hat also Aufsichtsfunktionen, aber keine operativen Aufgaben. Er besteht mindestens aus den Wirtschaftsakteuren sowie den städtischen Vertretern. Hier könnten relativ problemlos auch weitere für das BID-Gebiet relevante nicht-ökonomische Akteure einbezogen werden. Da es in Bremen bisher noch keinen BID gibt, bleibt abzuwarten, ob solche Standortausschüsse eingerichtet werden, wie sich diese zusammensetzen und welche Funktionen sie in der Praxis übernehmen.

Die Funktion der Stadt bei der Einrichtung und Umsetzung von BIDs ist der in den USA vergleichbar. Einige Punkte verdienen jedoch Erwähnung:

1. In Hamburg und Bremen ist nicht ausdrücklich erklärt, dass kein Rechtsanspruch auf Erlass einer Satzung besteht. Noch keine Praxiserfahrung gibt es dafür, wie weit das Ermessen der Behörde geht, wenn sie einen BID aus Gründen der Beeinträchtigung öffentlicher Belange oder Rechte Dritter ablehnen will.
2. Eine genaue Definition, worin die Aufsichtsfunktion besteht, fehlt im Hamburger Gesetz und wird der Handelskammer übertragen. Sehr detailliert regelt das Bremische Gesetz die Kontrollkompetenzen, die auch der Handelskammer übertragen werden. In den Flächenländern führt die Gemeinde die Aufsicht durch. Die Kontrolle erstreckt sich auf die „ordnungsgemäße Geschäftsführung“, die Mittelverwendung und die Prüfung, ob sich die jährlich vorgelegten Maßnahmen- und Finanzierungspläne im Rahmen des ursprünglich vorgelegten Konzeptes bewegen.
3. Keines der bisherigen Gesetze macht Vorschriften zur Bildung bestimmter Lenkungs-gremien oder deren Besetzung (nur Bremen regt die Bildung eines Standortausschusses an). Die Einbindung der zahlenden GrundeigentümerInnen und betroffenen Gewerbetreibenden soll in „geeigneter Weise“ erfolgen. Keines der Gesetze sieht die Einbindung von weiteren städtischen Akteuren oder Vertretern von Politik bzw. Verwaltung während der Durchführung eines BIDs vor.

3.3 Beteiligungsmöglichkeiten der GrundeigentümerInnen und weiterer Akteure: Gesetzliche Regelungen

Allen bisherigen Gesetzen ist gemeinsam, dass lediglich die GrundeigentümerInnen²⁶ eine entscheidende Stimme bei der Einrichtung eines BID haben. Sie ergreifen die Initiative und stellen einen Antrag zur Einrichtung des BID, wenn 15% Zustimmung der EigentümerInnen (jeweils nach Anzahl und Gesamtfläche) vorliegt.²⁷ Dann beginnt das Verfahren: Die Unterlagen werden während eines Monats öffentlich ausgelegt und der

²⁶ Ausnahme: Schleswig-Holstein

²⁷ Dieses Quorum gilt für Hamburg, Hessen und Bremen; jeweils §5 (1). Schleswig-Holstein regelt lediglich, dass ein BID auf „private Initiative hin“ eingerichtet werden kann (§1).

Aufgabenträger muss die GrundeigentümerInnen sowie Träger öffentlicher Belange benachrichtigen.²⁸ Während dieser Auslegung können auch nicht zahlende Betroffene ihre Bedenken formulieren; diese haben jedoch formal keinen Einfluss auf das weitere Verfahren. Eine öffentliche Erörterung kann, muss aber nicht durchgeführt werden.²⁹ Liegt nach der Auslegungsfrist nicht mehr als ein festgelegter Prozentsatz³⁰ an Widersprüchen seitens der betroffenen GrundeigentümerInnen vor, wird der BID eingerichtet.

Die einzige Aussage hinsichtlich der inneren Struktur eines BIDs findet sich jeweils in §6 (1) der Ländergesetze (außer Schleswig-Holstein). Dieser schreibt vor, dass bei der jährlich vorzunehmenden Aufstellung des Maßnahmen- und Finanzierungsplans die betroffenen GrundstückseigentümerInnen, FreiberuflerInnen und Gewerbetreibenden „in geeigneter Weise zu beteiligen“ sind (Hamburg); dies gilt auch in Bremen, sofern die Beteiligung nicht über einen Standortausschuss sichergestellt wird. In Hessen ist bei der Aufstellung zusätzlich die Gemeindeverwaltung zu beteiligen, Schleswig-Holstein verweist darauf, dass sich neben den von der Gemeinde bestimmten Abgabepflichtigen auch „FreiberuflerInnen ... sowie Dritte“ an den geplanten Maßnahmen beteiligen können (§2 (1)).

3.4 Die Praxis: BID Neuer Wall und BID Bergedorf

Um zu prüfen, wie die Vorschrift des §6 (1) in die Praxis umgesetzt wird, lohnt ein Blick auf die Struktur der existierenden BIDs, wiederum mit Schwerpunkt auf die Hamburger BIDs.

Der BID Neuer Wall hat einen Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus dem Kreis der Initiatoren konstituiert hat. Im öffentlich-rechtlichen Vertrag sind die Besetzung und die Stimmrechte des Lenkungsausschusses festgelegt: Für die GrundeigentümerInnen sind neun Sitze reserviert; weiterhin sind die Vorsitzenden der Interessengemeinschaft der Fachgeschäfte stimmberechtigt. Weitere nicht stimmberechtigte Mitglieder sind ein Vertreter der Handelskammer, der Pressesprecher, ein Vertreter des Aufgabenträgers sowie eine Vertreterin des Bezirksamts. Die Vertreter der GrundeigentümerInnen werden über den Grundeigentümergeverein Neuer Wall bestimmt, der schon vor dem BID existierte, und bei dem ca. 60-70% aller GrundeigentümerInnen am Neuen Wall Mitglied sind.³¹

Auch der BID Bergedorf hat eine Lenkungsgruppe. Diese ist aus der Initiatorengruppe entstanden und die ursprünglichen Mitglieder der Lenkungsgruppe wurden in

²⁸ Hamburg, Hessen und Bremen; jeweils §5 (6). In Schleswig-Holstein muss die Gemeinde alle GrundeigentümerInnen, Erbbauberechtigten und Gewerbetreibenden schriftlich unterrichten (§2 (4)). Diese können dann innerhalb eines Monats widersprechen (§2 (4)).

²⁹ Ein Anhörungsverfahren analog zu den §§3 und 4 BauGB war im Referentenentwurf des Hamburger Gesetzes ursprünglich vorgesehen (§4 (3)), wurde dann aber zugunsten der oben aufgeführten Regelung gestrichen.

³⁰ Hamburg und Bremen: ein Drittel der Grundeigentümer nach Anzahl und Fläche; Hessen: 25% der Grundeigentümer nach Anzahl und Fläche; Schleswig-Holstein: ein Drittel der benachrichtigten Grundeigentümer/Gewerbetreibende, nur nach Anzahl.

³¹ Informationen aus einem Interview mit dem Pressesprecher des BID Neuer Wall am 20.6.2007

einer Vollversammlung der GrundeigentümerInnen vor Antragstellung per Wahl bestätigt. Die Aufgaben der Lenkungsgruppe werden im öffentlich-rechtlichen Vertrag wie folgt konkretisiert:

„Um die Mitwirkung der abgabepflichtigen Grundeigentümer an der Willensbildung des Aufgabenträgers sicherzustellen, setzt der Aufgabenträger unter Beteiligung der Grundeigentümer sowie der im Innovationsbereich ansässigen Freiberufler und Gewerbetreibenden eine Lenkungsgruppe ein, die er während der Laufzeit des Innovationsbereiches an konzeptionellen Entscheidungen zur Durchführung der Maßnahmen durch den Aufgabenträger beteiligt. Ein Vertreter des Bezirksamtes nimmt an den Sitzungen der Lenkungsgruppe beratend teil.“ (Öffentlich-rechtlicher Vertrag 2005, §5 Abs. 1)

In der Geschäftsordnung der Lenkungsgruppe wird ihre Zusammensetzung näher geregelt. Der Lenkungsgruppe gehören als geborenes Mitglied die BID-Koordinatorin sowie Voll- und kooptierte Mitglieder an:

„(4) Die Lenkungsgruppe besteht aus höchstens 15 Vollmitgliedern. Diese sind stimmberechtigt und müssen im Innovationsbereich über Grundbesitz oder ein Erbbaurecht verfügen oder dort als Freiberufler oder Gewerbetreibende ansässig und tätig sein. Nach Möglichkeit sollen mindestens 8 Vollmitglieder dem Kreis der Abgabepflichtigen angehören. [...] (5) Die Lenkungsgruppe kann höchstens 5 kooptierte Mitglieder aufnehmen. Diese verfügen lediglich über eine beratende Stimme.“ (Geschäftsordnung, §2)

Die Aufnahme von neuen Mitgliedern in die Lenkungsgruppe ist wie folgt geregelt:

„(2) Die Vollmitglieder werden vom WSB [Aufgabenträger] auf Vorschlag des BID-Koordinators berufen. (3) Kooptierte Mitglieder werden durch Beschluss der Lenkungsgruppe bestellt. Vertreter des Bezirksamtes müssen nicht ausdrücklich bestellt werden.“ (Geschäftsordnung, §3)

Es gibt hier also keine direkte Wahl der Lenkungsgruppenmitglieder durch die Zahlungsverpflichteten, sondern in der Praxis werden Personen, die sich engagieren wollen, in die Lenkungsgruppe aufgenommen. Dies ist ein sehr pragmatisches Vorgehen, hat aber entscheidende Nachteile in Bezug auf die demokratische Legitimation der Lenkungsgruppe. So sind im Wirtschaftsverein WSB, der als Aufgabenträger die Mitglieder beruft, nur wenige der GrundeigentümerInnen organisiert, meist solche, die auch EinzelhändlerInnen sind. In der Lenkungsgruppe dagegen gibt es ein deutliches Übergewicht von WSB-Mitgliedern. In jüngerer Zeit hat es über die Rolle des Aufgabenträgers WSB bereits kontroverse Diskussionen innerhalb der Lenkungsgruppe gegeben.

Auch wenn die Regelungen im Einzelnen unterschiedlich sind, gibt es Gemeinsamkeiten: In beiden BIDs gibt es offensichtlich einen Regelungsbedarf für die Besetzung der jeweiligen Lenkungsgruppe, der vertraglich niedergelegt wurde; bei beiden BIDs sind GrundeigentümerInnen und EinzelhändlerInnen vertreten, wobei in beiden Len-

kungsgruppen die ersteren in der Mehrheit sind; in beiden sind VertreterInnen des jeweiligen Bezirksamtes mit beratender Stimme vertreten. Diese enge Zusammenarbeit mit der Stadt wird von allen Seiten begrüßt, da so informell und im Vorwege geklärt werden kann, ob geplante Maßnahmen zulässig und realisierbar sind. In keinem der beiden Lenkungsgruppen arbeiten BürgerInnen mit.

In Bezug auf die Interessenvertretung der GrundeigentümerInnen haben beide Modelle Schwächen: Beim BID Neuer Wall bestimmt der Grundeigentümerversion³², in dem zwar ungewöhnlich viele, aber nicht alle GrundeigentümerInnen organisiert sind, die Vertreter im Lenkungsausschuss. In Bergedorf haben der Aufgabenträger WSB und seine Mitglieder eine dominierende Rolle im Lenkungsausschuss. Unorganisierte oder dem Wirtschaftsverein kritisch gegenüberstehende GrundeigentümerInnen sind systematisch im Nachteil. An Brisanz verliert dies nur dadurch, dass die meisten langjährig für den Standort Engagierten auch Mitglieder des WSB sind.

Eine besondere Regelung der Interessensvertretung haben die BIDs in Gießen gefunden. Dort wurden Vereine gegründet, in dem idealer Weise alle GrundeigentümerInnen und Gewerbetreibenden des jeweiligen BID-Gebietes vertreten sein sollen. Die Mitgliedschaft im Verein ist allerdings freiwillig. Diese Vereine haben die Funktion des Aufgabenträgers übernommen. Dies stellt auch den wesentlichen Unterschied zur Struktur beim BID Neuer Wall dar, wo der Grundeigentümerversion einen externen Aufgabenträger beauftragt hat.

3.4 Zwischenfazit

Mit dem GSED hat Hamburg in Deutschland politisch und rechtlich Neuland betreten. Politisch gewollt war, ein möglichst „schlankes“ Gesetz zu schaffen, d. h. es sollte nur das absolut Notwendige geregelt werden. Es zeigt sich, dass in der Praxis über das gesetzlich Festgelegte hinaus ein Regelungsbedarf besteht, der im öffentlich-rechtlichen Vertrag, einer Geschäftsordnung oder eventuellen weiteren privatrechtlichen Verträgen festgelegt wird:

1. Der Aufgabenträger ist generell für die Durchführung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes gegenüber der Stadt und den GrundeigentümerInnen verantwortlich. Die Praxis zeigt, dass ein Lenkungsorgan, das die in der Durchführungsphase laufend anfallenden Entscheidungen für das Tagesgeschäft trifft, notwendig ist.
2. Seitens der (engagierten) GrundeigentümerInnen gibt es ein Interesse, zu den laufenden Entscheidungen beitragen zu können. Beleg dafür sind die verschiedenen Regelungen, die für die Besetzung der Lenkungsgremien getroffen wurden. Wie gut diese in der jetzigen Form geeignet sind, die Interessenvertretung aller zahlenden GrundeigentümerInnen zu gewährleisten, ist in den einzelnen Fällen unterschiedlich zu beurteilen.

³² Die Mitgliederzahl des bereits vor dem BID bestehenden Grundeigentümerversions ist seit der Einrichtung des BID deutlich angestiegen; Interview mit dem Vorsitzenden des Grundeigentümerversions am 28.09.2007

3. EinzelhändlerInnen sind ebenfalls in beiden Lenkungsgruppen vertreten, sind jedoch in der Minderheit. Eine demokratische Vertretung aller EinzelhändlerInneninteressen ist beim BID Neuer Wall über die Einbindung der Vorsitzenden der Interessengemeinschaft gegeben, im BID Bergedorf allerdings durch die „Besetzung nach Engagement“ noch nicht einmal im Ansatz vorhanden.
4. VertreterInnen der Stadt sind in beiden Lenkungsgruppen vertreten, wenn auch nur mit beratender Stimme. Dies wird für die laufende Abstimmung von Maßnahmen als sinnvoll erachtet. Dieser direkte Draht in die Stadtverwaltung ermöglicht aber auch eine erleichterte Einbringung von Interessen – möglicherweise zu Lasten anderer, nicht organisierter Interessen.
5. Weitere nicht kommerzielle Akteure sind bisher nicht in die Lenkungsgruppen eingebunden. Zumindest für Bergedorf lässt sich feststellen, dass einige GrundeigentümerInnen sich auch für „ihre“ Stadt und deren Qualitäten engagieren (vgl. auch den Antragstext!). Dennoch muss von einer Interessengebundenheit dieser Akteure ausgegangen werden.

Noch ist es zu früh für eine Einschätzung, ob diese in der Theorie bestehenden „demokratischen Lücken“ zu unlösbaren Problemen führen können. Gibt es Konflikte zwischen Lenkungsgruppe und sich nicht vertreten fühlenden GrundeigentümerInnen, kann im schlimmsten Falle ein Nachfolge-BID³³ nicht zu Stande kommen. Wie aber können etwa Konflikte zwischen AnwohnerInnen und BID gelöst werden? Ob also gesetzliche Vorgaben insbesondere zur Bildung und Besetzung von Lenkungsgruppen nicht eine Vereinfachung für die Akteure darstellen würde, wird sich in der Praxis zeigen.

4 Zusammenfassung: Demokratische Kontrolle von BIDs

Dieser Artikel analysierte die in Deutschland bisher bestehenden BID-Gesetze und schwerpunktmäßig die beiden ersten deutschen BIDs in Hamburg unter der Fragestellung, in welchem Maße sich BIDs der Erfüllung von privaten und öffentlichen Aufgaben widmen, und davon abgeleitet mit der Frage nach der Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle von BIDs.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass BIDs eine neue Form von Governance darstellen und durch ihre neuartige Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten andere Maßstäbe für demokratische Kontrolle erfordern. Denn während einer Gruppe (den zahlenden GrundeigentümerInnen) zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden, bleiben die übrigen Akteure in der Stadt (zumindest theoretisch) außen vor. Man könnte dieses Phänomen mit Robert Dahl auch als „demokratisches Dilemma“

³³ Ein BID läuft spätestens nach 5 Jahren automatisch aus, sog. *sunset*-Bestimmung (s. z. B. GSED §9)

bezeichnen³⁴: Eine höhere Effizienz eines Systems bringt in der Regel eine Einschränkung der Partizipationsmöglichkeiten mit sich.

Ein Blick in die USA zeigt, dass die BIDs dort aus einem anderen Verständnis von Stadt heraus entstanden sind. Das Engagement (oder die Einmischung) privater, auch ökonomischer, Interessen in Angelegenheiten des Gemeinwohls wird in den USA als selbstverständlich angesehen. In Deutschland wurde seitens des Handels nach einer Lösung für das Trittbrettfahrerproblem gerufen. Die Finanznot der Kommunen und die daraus resultierende empfundene Verschlechterung der Qualität des öffentlichen Raums in Einkaufsquartieren, aber auch eine Veränderung der Diskurse hin zu mehr privatwirtschaftlicher Effizienz im Staatshandeln (z. B. Neues Steuerungsmodell) hat die Einführung dieses Instrumentes hierzulande begünstigt. Hier wie dort wird jedoch eine Debatte um die Eigenständigkeit von BIDs beziehungsweise des notwendigen Grades an staatlicher Kontrolle geführt.

Für die USA lässt sich – trotz der bundesstaatlichen Vielfalt der BID-Modelle – festhalten, dass der Staat in der Einrichtungsphase eine entscheidende Rolle spielt, in der Durchführungsphase seine ihm zustehenden Kontrollkompetenzen jedoch kaum wahrnimmt. Fast froh scheinen Städte zu sein, wenn BIDs ihnen Planungsaufgaben und die Erbringung sozialer Dienstleistungen abnehmen (MORÇÖL und ZIMMERMANN 2006: 20). Angesichts der Entstehung solcher gebietsbezogener „Nebenregierungen“ scheint die Forderung nach mehr staatlicher Kontrolle und somit eines demokratischen Austarierens verschiedener Interessen nicht überzogen zu sein. Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Beispiele, wo die Lenkungsorgane von BIDs mit „geborenen“ staatlichen Vertretern und Vertretern von AnwohnerInnen- oder Stadtteilinitiativen besetzt sind und somit eine Öffnung für andere Interessen vollziehen.

Von dieser Entwicklung ist Deutschland (noch?) weit entfernt. Auch hier übernehmen BIDs Aufgaben der öffentlichen Hand, insbesondere die Umgestaltung des öffentlichen Raumes.³⁵ Abzuwarten bleibt, ob und wenn ja, welche, Auswirkungen dies auf die nicht kommerziellen NutzerInnen des öffentlichen Raumes haben wird. Ähnlich wie in den USA ist hier die Rolle der öffentlichen Hand in der Einrichtungsphase eines BID stark, in der Umsetzung eher schwach. Dass die BIDs städtische VertreterInnen auf informeller Basis in ihr jeweiliges Lenkungsorgan aufgenommen haben, zeigt lediglich, dass die Einrichtung eines kurzen Weges in die Verwaltung für ein BID vorteilhaft ist – eine formalisierte Vertretung der Interessen der Allgemeinheit ersetzt dies nicht. Nebenbei sei noch bemerkt, dass die Stadt Leistungen in Form von personeller Unterstützung einbringt, die die vom BID gezahlte Verwaltungspauschale deutlich überschreitet.³⁶ Noch bleibt auch abzuwarten, ob die deutschen Städte wie in den USA ihre Aufsichtsfunktionen nur unzureichend wahrnehmen oder ob sie von ihren Kompetenzen im Sinne des Allgemeinwohls Gebrauch machen werden.

³⁴ ROBERT DAHL hat diesen Begriff allerdings in einem anderen Kontext verwendet: Es ging dabei um die Verlagerung von Kompetenzen auf nicht demokratisch legitimierte, supranationale Organisationen.

³⁵ Neben dem BID Neuer Wall sind dies vor allem der BID (PACT) Flensburg sowie der geplante BID in Hamburg-Wandsbek.

³⁶ FHH o. J.: BID-Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung

Weiter zu beobachten sein wird auch die Frage der Partizipationschancen der Abgabepflichtigen im BID. Dass es einen Bedarf für eine demokratische Vertretung und damit einer Kontrollmöglichkeit der GrundeigentümerInnen gibt, zeigt die Praxis. Ob die bisherigen gefundenen Lösungen im Konfliktfall zwischen Lenkungsgremium und sich nicht vertreten fühlenden GrundeigentümerInnen bestehen, oder ob gesetzliche Regelungen gefunden werden müssen, bleibt abzuwarten.

Nicht ganz einfach zu beantworten ist schließlich die Frage, ob nicht zahlende, vom BID betroffene Akteure in die Einrichtung oder Umsetzung eines BID einbezogen werden sollten. Einerseits ergibt sich dafür auf normativer Ebene eine Begründung, da sie von den Maßnahmen eines BIDs in unterschiedlichem Maße betroffen sein können. Andererseits würden sie über Gelder mitbestimmen, zu denen sie nicht beigetragen haben. Dies würde mit Sicherheit die Bereitschaft der GrundeigentümerInnen, einen BID zu finanzieren, untergraben. Außerdem ergibt sich durch das größere Spektrum von Interessen auch ein höherer Diskussions- und Konsensfindungsbedarf über gemeinsame Ziele und Maßnahmen – eine Tatsache, die in vielen Stadtmarketingprojekten Probleme bereitet hat. Grundsätzlich lösbar ist dieses Problem nicht, es gibt jedoch Verbesserungsmöglichkeiten. Nimmt man die USA als Ideenfundus, sind Modelle vorstellbar, in denen zivilgesellschaftliche Akteure in einem Lenkungsgremium mitarbeiten können, jedoch nicht stimmberechtigt sind. Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Stadt sich auch als Sachwalterin der nicht kommerziellen Interessen im Distrikt versteht und für eine bessere Information und Mitsprachemöglichkeiten auch der nicht-kommerziellen Akteure im BID-Bereich vor Verabschiedung eines BIDS sorgt. Diese Maßnahmen können zu einer besseren Verträglichkeit und Einbettung des BIDs in seine Stadt oder sein Stadtquartier beitragen.

5 Literatur

- Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, vom 14.07.2005
- Antragstellung zur Errichtung eines Innovationsbereichs – Business Improvement District (BID) – in der Bergedorfer Innenstadt, vom 23.02.2005
- BINGER, SEBASTIAN; BÜTTNER, FRITHJOF; SCHMIDT, DANIELA (2007): BIDs in Hamburg: Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. In: Neues Management 04/07 C 5.12: 1-39
- Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 27.07.2006, Gesetzblatt der Freien und Hansestadt Bremen, S. 350 ff.
- BRIFFAULT, RICHARD (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance, Columbia Law Review, Vol. 99, No. 2 (March): 365-477
- DAHL, ROBERT A. (1994): A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quarterly 109, 23-34

- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (2004): Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren, Referentenentwurf vom 18.02.2004
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (2005): „Bundesweite Premiere: Erster „Business Improvement District“ (BID) in Bergedorf“, Pressemitteilung vom 23.02.2005
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (2006): „Wachsende Stadt: Bürgermeister Ole von Beust weiht BID Neuer Wall ein“, Pressemitteilung vom 01.06.2006
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (o. J.), Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: BID-Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung, Erfahrungsbericht. Hamburg
- Geschäftsordnung der Lenkungsgruppe „Innovationsbereich Sachsentor“ des WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V., unveröffentlicht. 19.05.2005
- Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) vom 13. Juli 2006. Landtagsdrucksache 1294/2006
- Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistung (BIDG), Drucksache des Saarländischen Landtags Nr. 13/1354 vom 09.05.2007; Gesetzentwurf
- Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom 28.12.2004, HmbGVBl. 2004, S. 525 ff.
- Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) vom 21.12.2005, GVBl. für das Land Hessen Teil I Nr. 32/2005, S. 867 ff.
- Gesetzentwurf der Landesregierung (2007): Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW), Drucksache 14/4582 des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2007
- HANDELSKAMMER BREMEN (o. J.): Einschätzungen und Initiativen. Stellungnahme der Handelskammer Bremen und des Einzelhandelsverbandes Nordsee e. V. zu BID's
- HELBRECHT, ILSE (1994): Stadtmarketing. Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik, Basel, Boston, Berlin (Stadtforschung aktuell, Bd. 44)
- HOUSTON, LAWRENCE O., Jr. (2003): Business improvement districts. Washington D.C. Urban Land Institute. 2nd ed.
- HOYT, LORLENE M.; GOPAL-AGGE; DEVIKA (2007): The BID Model - A balanced review of contemporary debates. In: Geography Compass 1/4: 946-958
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW (MSWKS) (Hg.) (2001): Business Improvement Districts (BIDs). Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Verfasser: Bloem, Mario und Stefan Bock)
- MITCHELL, JERRY (1999): Business Improvement Districts and innovative Service Delivery. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, Grant Report
- MORÇÖL, GÖKTUĞ; ZIMMERMANN, ULF (2006): Metropolitan Governance and Business Improvement Districts. In: International Journal of Public Administration, Vol. 29 (1-3), Philadelphia: 5-29

- Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburg), Bezirksamt Bergedorf und dem WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V. (Aufgabenträger). 03.05.2005
- ROTHENBERG PACK, JANET (1992): BIDs, DIDs, SIDs, SADs: Private Governments in Urban America. In: Brookings Review, 10 (4): 18-21
- WICKEL, MARTIN (2006): Andere Gestaltungsmodelle – Das hamburgische Modell und die Gemeinwohlbindung von BID. Manuskript (Vortrag im Rahmen der Tagung Business Improvement Districts: Vom „Ob?“ zum „Wie?“ der Handelskammer Hamburg und des BCSD, vom 05.-07.11.2006)

BIDs – privates Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische Lagen.

Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland und Erfahrungen aus Hamburg

Heiner Schote

Einleitung

Hamburg war das erste deutsche Land, das die gesetzlichen Grundlagen zur Einrichtung von „Business Improvement Districts“ geschaffen hat. Das „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“, das so genannte BID-Gesetz, ist am 1.1.2005 in Kraft getreten (zu den Inhalten und zum Gesetzgebungsverfahren vgl. BÜTTNER 2006; HUBER 2007). Damit verfügt Hamburg über die längsten Erfahrungen mit diesem Instrumentarium in Deutschland.

Inzwischen sind mit Bremen, Hessen, dem Saarland und Schleswig-Holstein weitere vier Länder diesem Beispiel gefolgt (vgl. Tab. 1). Obwohl die englischsprachige Bezeichnung „Business Improvement District“ sich bisher in keinem der Landesgesetze wiederfindet, haben sich der Begriff und die Abkürzung „BID“ in Deutschland durchgesetzt; sie werden daher auch in diesem Beitrag verwendet.

Als Business Improvement Districts (BIDs) werden in diesem Beitrag räumlich klar umrissene Bereiche verstanden, in denen die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden zum eigenen Vorteil versuchen, die Standortqualität durch Maßnahmen zu verbessern, die aus dem Aufkommen einer selbst auferlegten und zeitlich befristet erhobenen Abgabe finanziert werden (KOLETSCHKA/MÄRK/REICHHARDT 2004: 15). Kennzeichnend ist die Finanzierung der Maßnahmen durch die BID-Abgabe, die der Staat oder die Kommunen erhebt. Dieser Zwangscharakter von BIDs ist kennzeichnend für das Instrument und unterscheidet sich damit grundlegend von Interessengemeinschaften, die für ihre Arbeit auf freiwillige Beiträge von Gewerbetreibenden und Grundeigentümern angewiesen sind.

Der Zwangscharakter von BIDs erfordert, wie im Folgenden näher ausgeführt wird, demokratische Entscheidungsstrukturen bei der Gründung und während der Laufzeit von BIDs sowie eine von den Grundeigentümern als gerecht empfundene Nutzen-Kosten-Relation.

Der vorliegende Beitrag befasst sich schwerpunktmäßig mit den Hamburger Quartieren, in denen das BID-Instrumentarium bereits angewandt wird, sowie den Hamburger BID-Initiativen. Darüber hinaus werden BIDs und BID-Initiativen aus anderen

Bundesländern in die Betrachtung mit einbezogen. Der Beitrag liefert damit einen Überblick¹ über den aktuellen Stand der Anwendung des neuen Instrumentariums in Deutschland.

1 Einkaufszentren und freiwillige Interessengemeinschaften im Vergleich

Dass die Einkaufszentren als Einzelhandelsstandorte in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung gewonnen haben (POPP 2002: 10 ff.; BIRKHOLZ/ENGEL 2007; BRINK 2007; NOWICKI 2007: 62) und weiter gewinnen dürften, ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sie über die erforderlichen Mittel verfügen, öffentliche Güter zu produzieren, die der Frequenzsteigerung dienen. Diese Güter zeichnen sich dadurch aus, dass von ihrem Nutzen niemand (oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand) ausgeschlossen werden kann. Hierzu zählen:

- die regelmäßige Pflege und Erneuerung der Passagenbereiche in den Einkaufszentren;
- gemeinsame Marketingaktivitäten.

Beides wird in der Regel vom Centermanagement organisiert und aus den Werbebeiträgen finanziert, zu deren Zahlung sich die Mieter im Mietvertrag verpflichten.

Diesem erfolgreichen Organisationskonzept können die gewachsenen innerstädtischen Einzelhandelsstandorte bisher nur wenig entgegensetzen (KOLETSCHEKA/MÄRK/REICHHARDT 2004: 9 ff.): Zwar haben sich die Kaufleute in vielen Innenstädten und Stadtteilzentren zu freiwilligen Interessen- oder Werbegemeinschaften (im Folgenden Interessengemeinschaften) zusammengeschlossen. Sie sind aber zumeist nicht in der Lage, im vergleichbaren Umfang öffentliche Güter zu produzieren:

¹ Der vorliegende Beitrag basiert im Wesentlichen auf den Erfahrungen, die der Verfasser aus der Begleitung und Unterstützung der Hamburger BID-Initiativen im Rahmen seiner Tätigkeit bei der Handelskammer Hamburg gewonnen hat. Daneben werden „graue Literatur“ (siehe Literaturverzeichnis) sowie die Vorträge und Diskussionsbeiträge auf Tagungen und Diskussionsforen zum Thema BID ausgewertet: Tagung „Business Improvement Districts. Vom ‚Ob?‘ zum ‚Wie?‘“ der Bundesvereinigung City- und Stadtmaking Deutschland e.V. (bcsd) und der Handelskammer Hamburg am 6./7.11.2006 in Hamburg (Tagungsdokumentation siehe Literaturverzeichnis); Tagung des DGfG-Arbeitskreises Geographische Handelsforschung am 21./22.6.2007 in Frankfurt/Main; BID-Erfahrungsaustausch in der Handelskammer Hamburg am 12.7.2007; Seminar „Business Improvement Districts – Bausteine erfolgreicher Stadtentwicklung?“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu), der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg, der Handelskammer Hamburg und des BID Neuer Wall am 26.-28.9.2007 in Hamburg; Forum „Local Heroes 2. Das Modell der Business Improvement Districts in Deutschland“ des Deutschen Industrie- und Handelskammertages am 8.10.2007 auf der Expo Real in München; Sitzungen des BID-Impulskreises der IHK-Organisation sowie Diskussionsforen in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Tab. 1: BID-Gesetze und Anzahl der BIDs in den Bundesländern*

Land	Bezeichnung des BID-Gesetzes	Inkrafttreten	Bezeichnung des Anwendungsgebietes	Anzahl der BIDs 2007
Bremen	Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren	28.7.2006	Gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren	Keine
Hamburg	Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren	1.1.2005	Einzelhandels- und Dienstleistungszentren	2
Hessen	Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE)	1.1.2006	Gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren	4
Nordrhein-Westfalen**	Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften	voraussichtlich Anfang 2008	Innenstadt oder Stadtteilzentrum	Keine
Saarland	Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung	7.12.2007	Innenstädte, Stadtteil- und Gemeindezentren	Keine
Schleswig-Holstein	Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz)	27.7.2006	Gewachsene, städtebaulich integrierte City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereiche	2

Anmerkung:

* In den nicht genannten Ländern gibt es bisher keine BID-Gesetze oder Entwürfe für Gesetze, die in absehbarer Zeit in Kraft treten werden;

** Gesetzentwurf;

Quelle: eigene Zusammenstellung nach BID-Gesetzen bzw. -Gesetzentwürfen.

- Den Interessengemeinschaften stehen für Marketingaktivitäten in der Regel deutlich niedrigere Budgets zur Verfügung als vergleichbaren Einkaufszentren.²
- Zudem sind die Interessengemeinschaften nur in geringem Umfang in der Lage, bei der Pflege und Gestaltung des öffentlichen Raums, etwa durch zusätzliche Straßenreinigungen, aktiv zu werden.

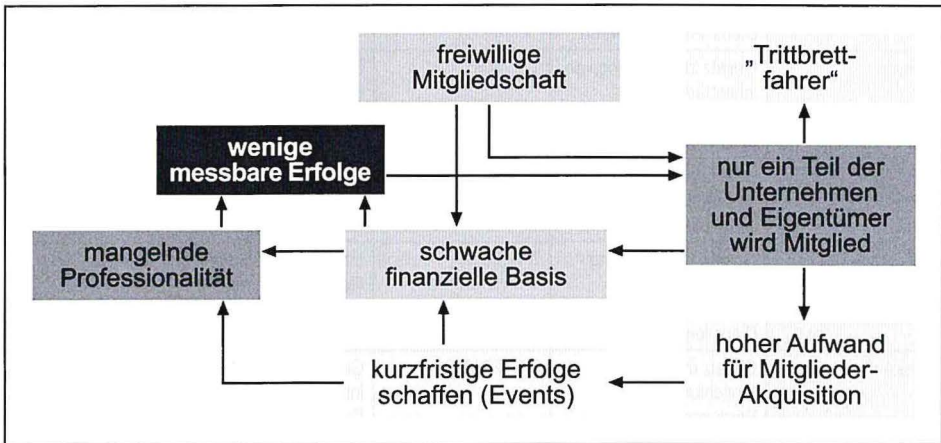
Die Ursache hierfür ist der geringe Organisationsgrad der Interessengemeinschaften, in denen erfahrungsgemäß zwischen 10 und 30 Prozent der ortsansässigen Gewerbetreibenden und in der Regel nur wenige Grundeigentümer zusammengeschlossen sind.

Die übrigen Gewerbetreibenden und Grundeigentümer beteiligen sich nicht an den Interessengemeinschaften, profitieren aber auch ohne einen eigenen Beitrag von den öffentlichen Gütern, die von den Interessengemeinschaften bereitgestellt werden. Das Verhalten dieser so genannten „Trittbrettfahrer“ ist individuell rational (vgl. Abb. 1), hat

² Das Dortmunder Unternehmen Heinze und Partner ermittelte 2004 für die Höhe der Etats innerstädtischer Interessengemeinschaften einen Medianwert von 25.500 Euro (BIRK 2007).

aber zur Folge, dass die von der Mehrheit der Einzelhändler und der anderen Gewerbetreibenden gewünschten öffentlichen Güter nur teilweise oder im Extremfall gar nicht produziert werden. Das individuell rationale Verhalten erzeugt im Ergebnis kollektiv suboptimale Ergebnisse (SCHMIDT-TRENZ 2007: 70).

Abb. 1: Wirkungszusammenhänge von freiwilligen Interessengemeinschaften; Quelle: eigener Entwurf



Die Kommunen, die jahrzehntlang den öffentlichen Raum gepflegt und die Straßen und Plätze immer wieder neu gestaltet haben, sind hierzu vor allem aufgrund knapper Finanzmittel kaum noch in der Lage. Um Missverständnissen vorzubeugen: In der Kaufmannschaft besteht ebenso wie in Politik und Verwaltung ein breiter Konsens darüber, dass die gewachsenen Lagen über eigene – urbane – Qualitäten verfügen und schlecht beraten wären, wenn sie die Einkaufszentren kopieren wollten.³ Hinsichtlich der Gestaltung und Pflege des öffentlichen Raums sowie in Bezug auf den Marketingauftritt sind die gewachsenen Lagen aber aus den dargelegten Gründen weniger als die Einkaufszentren in der Lage, gezielt die Kundenfrequenz zu steigern.

2 Das BID-Instrumentarium im Vergleich zu freiwilligen Interessengemeinschaften

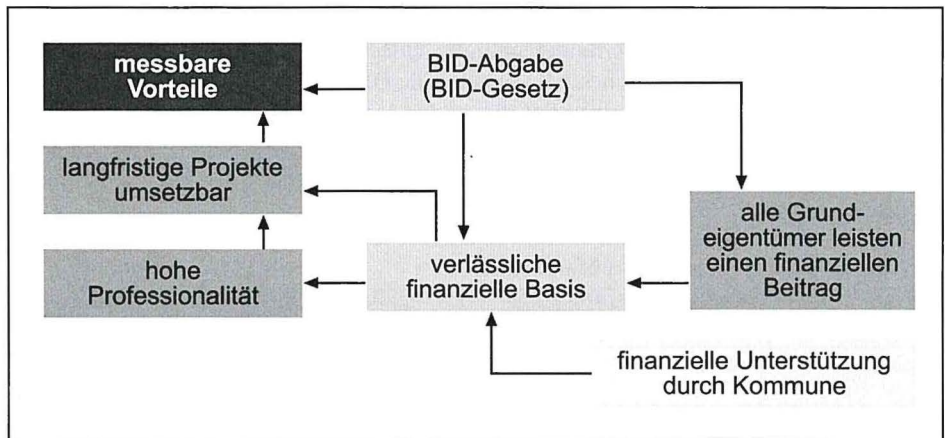
Im Gegensatz zur Arbeitsweise von Interessengemeinschaften, die auf freiwillige Beiträge angewiesen sind, sind BIDs dadurch gekennzeichnet, dass sich die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden eines Quartiers zusammenschließen und gemeinsam versuchen, durch geeignete Maßnahmen ihren Standort aufzuwerten. Entscheidend für den

³ Beispielhaft sei hier die Broschüre „Zwölf gute Gründe für die Innenstadt“ des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, der IHK-Arbeitsgemeinschaft Hessen und des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2007) genannt.

Erfolg ist die Finanzierung über die BID-Abgabe, die in Hamburg ebenso wie in den meisten anderen Ländern, in denen ein BID-Gesetz gilt, von den Grundeigentümern des Quartiers gezahlt wird.

Die vom Staat oder der Kommune erhobene Abgabe verhindert das individuell rationale Trittbrettfahren und ermöglicht den BID-Initiativen, diejenigen öffentlichen Güter zu produzieren, die von den Grundeigentümern gewünscht werden und deren Finanzierung als nutzbringend erachtet wird (vgl. Abb. 2). Der Erfolg beruht also auf dem Zwangscharakter des Instruments. Der Zwangscharakter von Business Improvement Districts erfordert:

Abb. 2: Funktionsweise von BIDs; Quelle: eigener Entwurf



- demokratische Entscheidungsstrukturen bei der Gründung und während der Laufzeit von BIDs,
- eine gerechte Nutzen-Kosten-Relation für diejenigen, die die BID-Abgabe zu leisten haben.

Eine Zwangsabgabe, die von allen Grundeigentümern erhoben wird, ist nur zu rechtfertigen, wenn sie auf der Basis eines demokratischen Entscheidungsprozesses zustande gekommen ist. Das Hamburgische BID-Gesetz sieht hierzu ein dreistufiges Verfahren vor (§5 des Hamburgischen BID-Gesetzes):

1. die Antragstellung zur Einrichtung eines BID durch den Aufgabenträger, der die Zustimmung der Eigentümer von 15 Prozent der im BID-Gebiet gelegenen Grundstücke erfordert, deren Fläche zugleich mindestens 15 Prozent der gesamten Grundstücksfläche des BID-Gebiets umfasst; mit der Antragstellung muss der Aufgabenträger bereits ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie eine Erklärung über die Dauer des BID vorlegen;

2. die Auslegung der Antragsunterlagen durch das Bezirksamt, während der die Grundeigentümer das Recht haben, der Einrichtung eines BID zu widersprechen. Sofern die Eigentümer von mehr als einem Drittel der im BID-Gebiet gelegenen Grundstücke oder von mehr als einem Drittel der im BID-Gebiet gelegenen Grundstücksfläche widersprechen, kann der BID nicht eingerichtet werden,
3. die Prüfung der Antragsunterlagen durch das Bezirksamt.

Dieses Verfahren räumt den Grundeigentümern die Möglichkeit ein, über die Ausgestaltung eines BID und über die Einrichtung des BID zu entscheiden. Bei BIDs sind damit der Kreis der Nutznießer, der Kreis der Entscheider und der Kreis der Zahler identisch (KOLETSCHEKA/MÄRK/REICHHARDT 2004: 14).

Ein BID wird daher in der Regel nur dann zustande kommen, wenn es Maßnahmen vorsieht, von denen sich die Grundeigentümer eines Quartiers einen Vorteil versprechen. Schon bei der Planung eines BID müssen die BID-Initiatoren deshalb darauf achten, dass die Kosten und der Nutzen für alle – oder doch zumindest für die Mehrzahl der Grundeigentümer – in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Denn nur mit einer als gerecht empfundenen Nutzen-Kosten-Relation werden die Grundeigentümer der Einrichtung eines BID ihre Zustimmung geben.

Tab. 2: BIDs in Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein

BID/ BID-Initiative	Lage im Stadtgebiet	Budget (in Euro)*	Laufzeit	Aufgabenträger
Elmshorn	Innenstadt	330.000	5 Jahre (2007-2012)	Stadtmarketing Elmshorn e.V.
Flensburg	Innenstadt	3.135.000	ca. 2 Jahre (2007-2009)	Bauplan Nord GmbH & Co KG, Flensburg
Gießen, Katharinenviertel	Innenstadt	303.000	5 Jahre (1.1.2007- 31.12.2011)	BID Katharinenviertel e.V.
Gießen, Marktquartier	Innenstadt	624.500	5 Jahre (1.1.2007-31.12.2011)	BID Marktquartier e.V.
Gießen, Seltersweg	Innenstadt	1.101.000	5 Jahre (1.10.2006-30.9.2011)	BID Seltersweg e.V.
Gießen, Theaterpark	Innenstadt	158.000	5 Jahre (1.1.2007-31.12.2011)	BID Theaterpark e.V.
Hamburg, Neuer Wall	Innenstadt	5.966.000	5 Jahre (1.10.2005-30.9.2010)	Otto Wulff Bauunternehmung GmbH & Co KG, Hamburg
Hamburg, Sachsenor	Bezirkszentrum Hamburg-Bergedorf	150.000	3 Jahre (24.8.2005-23.8.2008)	WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V.

Anmerkung: * nur private Mittel

Quellen: eigene Zusammenstellung nach Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2007. Auskünfte der Landesregierungen und der IHKs Flensburg, Gießen-Friedberg sowie von Stadtmarketing Elmshorn e.V.

Tab. 3: Die untersuchten BID-Initiativen in Hamburg

BID-Initiative	Lage im Stadtgebiet	Budget (in Euro)*	Laufzeit	Aufgabenträger
Alte Holstenstraße	Stadtteilzentrum Lohbrügge	noch offen	noch offen	WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V.
Lüneburger Straße	Bezirkszentrum Harburg	rd. 540.000	3 Jahre	Konsalt Gesellschaft für Stadt- und Regionalanalysen und Projektentwicklung mbH
Mönckebergstraße	Innenstadt	rd. 1.500.000	noch offen	Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V.
Osterstraße	Bezirkszentrum Eimsbüttel	noch offen	noch offen	noch offen
Rissen	Stadtteilzentrum	rd. 200.000	3 Jahre	BID Rissen e.V.
Wandsbek	Bezirkszentrum Wandsbek	rd. 3.250.000	5 Jahre	Otto Wulff Bauunternehmung GmbH & Co KG, Hamburg

Anmerkung: * nur private Mittel;

Die Angaben für die BID-Initiativen geben den aktuellen, nicht verbindlichen Stand der Planungen wieder.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3 Die Hamburger BIDs und BID-Initiativen

In Hamburg wird das BID-Instrumentarium zur Zeit in zwei Quartieren angewandt: Sachsentor und Neuer Wall (vgl. Tab. 2).⁴ In weiteren sechs Quartieren sind BIDs in der Vorbereitung (vgl. Tab. 3). Diese acht BIDs und BID-Initiativen sollen im Folgenden näher untersucht werden. Unberücksichtigt bleiben dabei diejenigen BID-Initiativen, die noch keine konkreten Vorstellungen darüber entwickelt haben, welche Maßnahmen sie umsetzen wollen, und solche, die noch prüfen, ob sie das BID-Instrumentarium nutzen wollen. Hierzu zählen die Initiativen am Steindamm (St. Georg), an der Reeperbahn (St. Pauli), in Eppendorf, am Ochsenzoll (Langenhorn) und in Volksdorf.⁵

⁴ Das BID-Instrumentarium wird aktuell außer in Hamburg in der Innenstadt der schleswig-holsteinischen Städte Elmshorn und Flensburg sowie in vier Quartieren in der Gießener Innenstadt angewandt (vgl. Tab. 2). In Bremen, im Saarland und in anderen hessischen und schleswig-holsteinischen Kommunen sind bisher keine BIDs gegründet worden. In den Ländern, in denen die gesetzlichen Grundlagen für Business Improvement Districts vorhanden sind oder in Kürze geschaffen werden, sind zahlreiche Initiativen zur Gründung von BIDs entstanden, unter anderem in Bochum (Bermuda-Dreieck), in Bremen (Bahnhofsvorstadt, Oster-Steintor, Vegesack), in Bremerhaven-Lehe, in Duisburg (Sonnenwall), in Frankfurt/Main (Höchst, Sachsenhausen, Zeil), in Kassel (Engenanger, Untere Königsstraße, Wilhelmsstraße), in Kiel (Holstenstraße, Holtenauer Straße), in Marburg, Meldorf, Münster (Bahnhofsviertel), in Norderstedt (Ochsenzoll), in Rheine (Emsquartier), in Saarbrücken (in der Innenstadt und in Burbach) und in Wiesbaden (Tanusstraße).

⁵ Eine Kurzdarstellung der BID-Projekte Ochsenzoll und Steindamm liefern BINGER/BÜTTNER/SCHMIDT 2007: 16 ff.

Die BID-Initiativen Lüneburger Straße, Rissen und Wandsbek haben die Planungen inzwischen so weit vorangetrieben, dass eine Antragstellung zur Gründung eines BID Anfang 2008 zu erwarten ist.

3.1 BIDs und BID-Initiativen nach ihrer Lage im Stadtgebiet

Die Quartiere, in denen das BID-Instrumentarium zur Anwendung kommt oder kommen soll, lassen sich folgendermaßen nach ihrer Lage im Stadtgebiet und nach ihrer Position in der Zentrenhierarchie zuordnen. Als Basis hierfür wird das Hamburger Zentrenkonzept herangezogen, das Bestandteil des Flächennutzungsplans ist. Es unterscheidet zwischen der Hamburger Innenstadt, den Bezirkszentren (B1-Zentren), den Bezirksentlastungszentren (B2-Zentren) sowie den Stadtteilzentren. Daneben enthält es die nachrichtlich übernommenen Nahversorgungszentren.⁶

- Innenstadt: 2 (Neuer Wall und Mönckebergstraße),
- Innenstadtnahe Quartiere: 0,
- Bezirkszentren: 4 (Sachsenteor, Lüneburger Straße, Wandsbek, Osterstraße),
- Stadtteilzentren: 2 (Alte Holstenstraße, Rissen),
- Nahversorgungszentren: 0.

Die Mehrzahl der Quartiere, in denen BIDs geschaffen werden sollen, ist als stabil zu bezeichnen. Sie befinden sich aber dennoch in einem intensiven Wettbewerb mit anderen Standorten. Dies gilt für Wandsbek, das mit anderen, etwa gleichrangigen Zentren und mit der Hamburger Innenstadt im Wettbewerb steht, ebenso wie für das Stadtteilzentrum Rissen, in dessen Umgebung in jüngster Zeit ein Fachmarktzentrum (im schleswig-holsteinischen Wedel) und zahlreiche Lebensmittel-Discounter entstanden sind. Mehrere Zentren werden in den nächsten Jahren zudem verstärkt dem Wettbewerb durch Einkaufszentren ausgesetzt sein (Wandsbek durch die grundlegende Erneuerung des Einkaufszentrums Hamburger Straße, Rissen durch die Erweiterung des Elbe-Einkaufszentrums, die BIDs Alte Holstenstraße und Sachsenteor durch die Erweiterung des City-Centers Bergedorf).

Lediglich im geplanten BID-Gebiet an der Lüneburger Straße in Harburg sind mehrere Leerstände und eine Häufung von sehr einfachen Ladenlokalen (vor allem 1-Euro-Shops) zu beobachten. Die Harburger Innenstadt wird als Einzelhandelsstandort ihrer früheren Bedeutung als Oberzentrum des Süderelberaums schon seit langem nicht mehr

⁶ Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, Hrsg. (2003): Zentren. Zentrale Standorte nach Flächennutzungsplan (Karte). Der Zentrenplan weist den innenstadtnahen Quartieren, die wichtige Einzelhandelsstandorte sind (insbesondere Grindel- und Schanzenviertel sowie St. Georg) keine Funktion im System der Zentren zu. Es trifft zudem keine Aussage über die genaue Abgrenzung der Zentren; so definiert es z. B. nicht, ob die Alte Holstenstraße Teil des Bezirkszentrums Bergedorf ist; dieses Quartier wird in dieser Untersuchung aufgrund seiner faktischen Bedeutung als Stadtteilzentrum (von Lohbrügge) qualifiziert.

gerecht (Handelskammer Hamburg 2000: 3, 10.); seit der Eröffnung des Phoenix-Centers 2004 ist die Lüneburger Straße noch stärker unter Druck geraten.

3.2 Die Motive der BID-Initiatoren

Für die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden ist der verstärkte Wettbewerbsdruck der maßgebliche Anlass für die Gründung einer BID-Initiative. Mit dieser Beobachtung des Verfassers decken sich die Ergebnisse von leitfadengestützten Experteninterviews, die im Rahmen einer Diplomarbeit an der Helmut-Schmidt-Universität durchgeführt wurden. Dabei stellte sich heraus, dass die „Verbesserung bzw. Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes“ das wichtigste Motiv ist, in einer BID-Initiative aktiv zu werden. Daneben nannten die Befragten die „Verbesserung der Zusammenarbeit von Handel, Grundeigentum und Stadt“ sowie die „aktive Gestaltung der eigenen Straße“.⁷

In mehrere Quartieren, in denen sich BID-Initiativen gegründet haben, wurde das Engagement durch geplante Einkaufszentren oder deren geplante Erweiterung noch verstärkt (Sachsentor, Neuer Wall).

In manchen BID-Initiativen ist der Impuls von einzelnen Personen ausgegangen, die die Chancen des neuen Instrumentariums erkannt und andere Akteure aus dem Quartier davon überzeugt haben. Dies gilt unter anderem für die Osterstraße und für Rissen, spielte aber beispielsweise auch am Neuen Wall eine maßgebliche Rolle.

3.3 Welche Maßnahmen werden im Rahmen der BIDs umgesetzt?

Die städtebaulichen Maßnahmen, die in den BIDs umgesetzt werden, bestimmen die öffentliche Wahrnehmung des neuen Instrumentariums. Vor allem die Neugestaltung des Neuen Walls in Hamburg hat hierzu beigetragen. Die anderen Aktivitäten werden dagegen weniger wahrgenommen.

Tatsächlich umfassen die meisten BIDs und BID-Initiativen unter anderem auch städtebauliche und gestalterische Maßnahmen:

- Am Neuen Wall in Hamburg ist der öffentliche Raum umfassend neugestaltet worden: Die Gehwege sind verbreitert und mit hellem Granit neu gepflastert worden. Der Straßenbelag wurde erneuert, und der an die Straße angrenzende Bürgermeister-Petersen-Platz ist ebenfalls neu gestaltet worden. Insgesamt sind für diese städtebaulichen und gestalterischen Maßnahmen einschließlich der Zwischenfinanzierungskosten rd. 3,1 Mio. Euro aufgewandt worden, was einem Anteil von 52 Prozent am Gesamtbudget des BID entspricht.
- Im BID Wandsbek werden nach den derzeitigen Planungen die Gehwege verbreitert und neu gestaltet werden, was dem größeren Teil des BID-Budgets von rd. 3,25 Mio

⁷ Die Experteninterviews wurden 2006 mit Mitgliedern der Lenkungsgruppen des BID Neuer Wall und der BID-Initiativen Lüneburger Straße und Wandsbek geführt (BINGER/BÜTTNER/SCHMIDT 2007: 7).

Euro ausmachen wird. Darüber hinaus wird die Stadt Hamburg für rd. 750.000 Euro die Grundinstandsetzung der Gehwege finanzieren.

- Der BID Mönckebergstraße, das die Haupteinkaufsstraße der Hamburger Innenstadt umfassen wird, plant die Realisierung eines Lichtkonzepts.
- Der BID Rissen sieht eine Änderung der Verkehrsführung in der Hauptstraße des BID-Gebietes, der Wedeler Landstraße, vor. Damit verbunden ist ein neuer Standort für den Wochenmarkt, der aus BID-Mitteln gestaltet wird.
- Im Rahmen des BID Flensburg wird die Hauptfußgängerzone, der Straßenzug Holm – Große Straße – Norderstraße komplett neugestaltet. Wie in Wandsbek übernimmt die Stadt einen Teil der Kosten.
- Die vier BIDs in der Gießener Innenstadt wenden rd. 720.000 Euro für städtebauliche Maßnahmen auf, was einem Anteil von 34 Prozent am Gesamtbudget entspricht (SÄFKEN 2007).

Eine geringere Bedeutung haben die städtebaulichen Maßnahmen dagegen in den BIDs Sachsentor und Lüneburger Straße.

Häufig eng verbunden mit den städtebaulichen und gestalterischen Maßnahmen ist das Management des öffentlichen Raums, das ebenfalls im Rahmen von BIDs umgesetzt wird. Hierzu gehören beispielsweise:

- zusätzliche Reinigungen (Neuer Wall, Lüneburger Straße),
- die regelmäßige Pflege von Anpflanzungen (Sachsentor) und Blumenkübeln (Neuer Wall),
- die Weihnachtsbeleuchtung (Neuer Wall, Elmshorn),
- ein Parkraummanagement (Neuer Wall).

Auf die Immobilien im BID-Gebiet sind die Konzepte zum Flächenmanagement zugeschnitten. Sie verfolgen das Ziel, den Grundeigentümern geeignete Mieter zu vermitteln, um Leerständen vorzubeugen oder den Branchenmix im Quartier zu verbessern (Sachsentor). Ebenso bezieht sich das Programm zur Entfernung von Graffiti auf die einzelnen Immobilien (ebenfalls BID Sachsentor).

Zum Maßnahmenkatalog fast aller BIDs und BID-Initiativen gehören zudem Marketingaktivitäten, die die Kunden sowie potenzielle Kunden auf das Quartier aufmerksam machen sollen. In aller Regel handelt es sich dabei um Maßnahmen, die sich qualitativ von den üblichen Straßenfesten abheben. So veranstaltete der BID Neuer Wall nach dem Abschluss der Baumaßnahmen im Sommer 2006 ein „Grand Opening“, das weit über Hamburg hinaus wahrgenommen wurde. Mit einem roten Teppich, der im Sachsentor ausgerollt wurde, konnte sich die BID-Initiative ebenfalls von anderen Veranstaltungen abheben. Die vier BIDs in der Gießener Innenstadt gründen gemeinsam die „Gießen GmbH“, die unter anderem ein stadtweites Marketing betreiben wird (SÄFKEN 2007).

Die Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte aller BIDs sehen außerdem Mittel für die Koordination der Projekte sowie die Begleitung der Lenkungsausschüsse vor, die

während der BID-Laufzeit weiterhin aktiv sind. In manchen Quartieren werden BID-Büros eingerichtet.

3.4 Die Abgrenzung der BID-Gebiete

Eine für die Grundeigentümer gerechte Nutzen-Kosten-Relation setzt voraus, dass fast alle Grundstücke in etwa in gleicher Weise von den BID-Maßnahmen profitieren. Das ist bei städtebaulichen und gestalterischen Maßnahmen, die sich auf das gesamte oder wesentliche Teil des BID-Gebietes beziehen, unmittelbar nachvollziehbar. Gleiches gilt für das Management des öffentlichen Raums. Dieser Zusammenhang legt es nahe, homogene Gebiete abzugrenzen.

Im Ergebnis umfassen die BID-Gebiete in der Regel einen Straßenzug und die Grundstücke an dieser Straße; zum Teil werden auch kleinere Nebenstraßen in das BID-Gebiet mit einbezogen. Dies gilt für den Neuen Wall, das Sachsentor, die Lüneburger Straße, die Mönckebergstraße und die Osterstraße.

Der BID Rissen umfasst die Wedeler Landstraße in dem Abschnitt mit Einzelhandelsgeschäften sowie die Nebenstraßen; der geplante Wochenmarkt wird etwa in der Mitte des Quartiers entstehen. Der BID Wandsbek umfasst den Kern des Bezirkszentrums: die Wandsbeker Marktstraße und die abzweigende Schlossstraße.

Von Marketingaktivitäten können dagegen auch die unmittelbar benachbarten Quartiere profitieren, so dass hier eine Zuordnung von Nutzen und Kosten nur mit großem Aufwand vorgenommen werden kann.

4 Die Rolle der einzelnen Akteure bei der Vorbereitung und während der Laufzeit der BIDs

Die Initiative zur Gründung von BIDs geht zumeist von den Kaufleuten eines Quartiers aus, seltener von den Grundeigentümern (BLOEM 2006: 13). Die Erfahrung zeigt, dass die BID-Initiativen vor allem dann erfolgreich sind, wenn die „Meinungsführer“, die schon seit langem im Quartier aktiv sind, die Idee mittragen und andere Kaufleute und Grundeigentümer überzeugen (INGWERSEN 2005: 83; REICHHARDT/SCHOTE 2007: 126; s. a. MOHAUPT 2006).

Die Kaufleute bestimmen den Entscheidungsprozess in den meisten BID-Initiativen maßgeblich mit, auch wenn sie nicht über Grundbesitz im Quartier verfügen. Sie bringen aber oft ein umfassendes Wissen über das Quartier und seine Stärken und Schwächen als Einzelhandelsstandort mit, so dass von ihnen oft wichtige Impulse für die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen ausgehen. In einigen BID-Initiativen wird die Arbeit dadurch erleichtert, dass viele Kaufleute zugleich Grundeigentümer sind (z. B. Sachsentor und Rissen).

In allen BID-Quartieren ist in der Anfangsphase der Planungen ein Lenkungsausschuss gegründet worden, in dem Grundeigentümer und Kaufleute gemeinsam das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept erarbeiten. In allen BIDs und BID-Initiativen arbeiten die Behörden (die BID-Beauftragten der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt oder der Bezirksamter) sowie die Handelskammer Hamburg mit. Die frühzeitige Zusammenarbeit mit den Behörden ist unverzichtbar, weil die meisten geplanten Maßnahmen den öffentlichen Raum betreffen und nur mit der Zustimmung von Politik und Verwaltung umgesetzt werden können.

Bisher hat die Vorbereitung von BIDs bis zur Antragstellung in allen Quartieren mindestens zwei Jahre in Anspruch genommen (vgl. Tab. 4). In mehreren BIDs musste das Konzept – zum Teil mehrfach – grundlegend überarbeitet werden, weil den Initiatoren der damit verbundene Kostenrahmen als nicht konsensfähig erschien. Parallel zur Planung haben alle BID-Initiativen den Kontakt zur Mehrzahl der Grundeigentümer hergestellt, um deren Vorstellungen in die Planungen mit einzubeziehen.

Tab. 4: Verfahren zur Gründung des BID Neuer Wall

Februar 2004	Der Grundeigentümerversammlung Neuer Wall e.V. lädt die Grundeigentümer zu einer ersten Grundeigentümerversammlung ein
	Grundeigentümer und Gewerbetreibende gründen einen Lenkungsausschuss, der von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie der Handelskammer Hamburg unterstützt wird (insgesamt ca. 30 Sitzungen bis zur Antragstellung)
1.1.2005	Inkrafttreten des Hamburgischen BID-Gesetzes
6.7.2005	Der Grundeigentümerversammlung Neuer Wall e.V. stellt den Grundeigentümern die geplanten Maßnahmen vor; 70 % der Anwesenden stimmen einer Antragstellung zu
14.7.2005	Der Aufgabenträger reicht bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt den Antrag zur Gründung eines BID Neuer Wall ein
15.8.-15.9.2005	Öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen
27.9.2007	Der Senat konstituiert durch Rechtsverordnung den BID Neuer Wall
1.10.2005-30.9.2010	Laufzeit des BID Neuer Wall

Quelle: eigene Zusammenstellung nach ROTHMANN 2006

Die Mehrzahl der hier untersuchten BIDs hat sich bereits für einen Aufgabenträger entschieden, der den Lenkungsausschuss bei der Planung unterstützt, den Antrag zur Gründung eines BID einreicht und das laufende BID begleitet. Sie haben hierfür – jeweils in Abhängigkeit von den geplanten Maßnahmen – sehr unterschiedliche Lösungen gewählt:

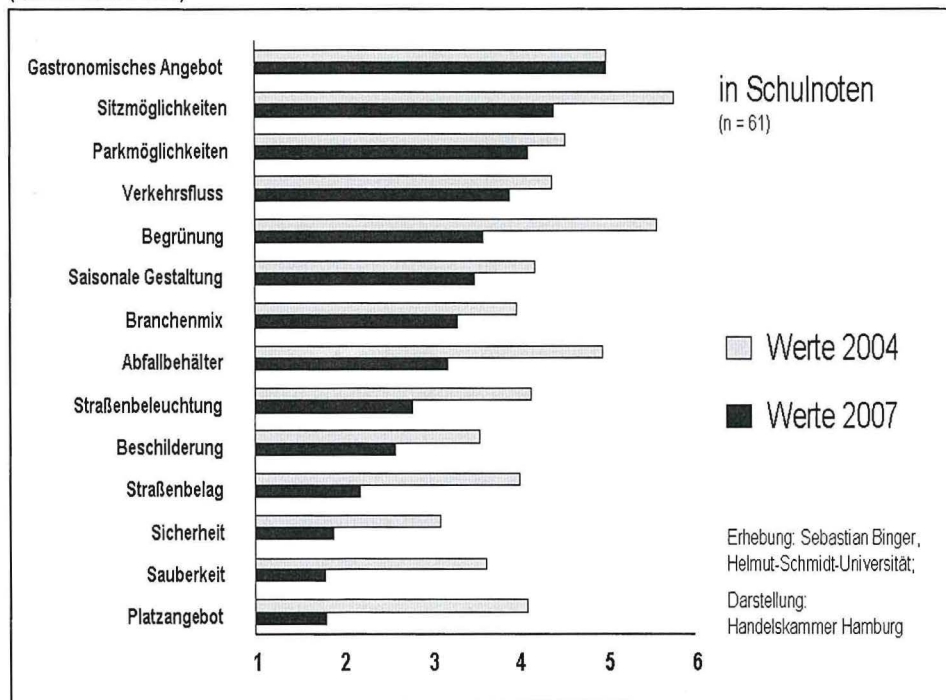
- Die BIDs, die schwerpunktmäßig städtebauliche und gestalterische Maßnahmen umsetzen, haben sich für Bauunternehmen entschieden (Flensburg, Neuer Wall, Wandsbek);
- die BIDs, in denen Managementaufgaben im Mittelpunkt stehen, haben sich für Beratungsunternehmen, die Erfahrungen mit Planungs- und Partizipationsprozessen haben (Lüneburger Straße), oder für Stadtmarketinginstitutionen entschieden (Sachsentor, Elmshorn);
- mehrere BIDs haben eigene Vereine gegründet oder planen dies (Gießen, Rissen).

In allen untersuchten Quartieren hat sich gezeigt, dass die BID-Initiatoren erheblich an politischem Einfluss gewonnen haben. Dies kommt formal darin zum Ausdruck, dass sie als Träger öffentlicher Belange bei der Bauleitplanung gehört werden. Vor allem aber haben sie den direkten Zugang zur örtlichen Politik; die Initiativen stehen im regelmäßigen Austausch mit den Bezirksamtsleitern und den Bezirksversammlungen. Auf diesem Wege oder über die BID-Beauftragten der Bezirksamter können sie ihre Anliegen gegenüber Politik und Verwaltung artikulieren.

5 Welchen Beitrag leisten BIDs zur Stadtentwicklung?

Der Beitrag, den die BIDs zur Stadtentwicklung leisten, ist angesichts der kurzen Laufzeit der BIDs von ein bis zwei Jahren kaum abschätzbar. Quantitative Aussagen sind deshalb nicht möglich.

Abb. 3: Evaluation des BID Neuer Wall (Hamburg). Ergebnisse einer Befragung von Einzelhändlern 2004 und 2007 (Quelle: BINGER 2007)



Erste Anhaltspunkte liefern die Befragungen, die Binger 2004 und 2007 im Auftrag der BID-Initiative Neuer Wall durchgeführt hat (Binger 2007). Danach bewerten die Einzelhändler ihre Straße wesentlich positiver als vor Gründung des BID (vgl. Abb. 3).

Die Befragung, an der sich 61 von 99 Befragten beteiligt haben, zeigt, dass die Felder, in denen der BID aktiv war, nämlich der Verbreiterung der Fußwege („Platzangebot“), Sauberkeit und Sicherheit, besonders gut bewertet werden. Demgegenüber erhält der BID in den Feldern, in denen es nicht aktiv geworden ist, u. a. beim Branchenmix, nur befriedigende Noten. Mit Ausnahme des Punktes „gastronomisches Angebot“ bewerten die Einzelhändler ihre Straße aber durchweg besser als 2004.

Auch wenn hierfür bisher keine belastbaren Daten vorliegen, lassen die Äußerungen einzelner Grundeigentümer aus dem Neuen Wall darauf schließen, dass sich der Wert ihrer Immobilien deutlich erhöht hat.

Insgesamt werden von den acht BIDs in Deutschland, die eine Laufzeit von drei bzw. fünf Jahren haben, knapp 11,8 Mio. Euro aufgebracht (vgl. Tab. 2). Um besser einschätzen zu können, welchen Beitrag die BIDs zur Stadtentwicklung und insbesondere zur Entwicklung der gewachsenen innerstädtischen Quartiere leisten, werden im Folgenden die Investitionen für städtebauliche und gestalterische Maßnahmen in den BIDs mit Projekten im Umfeld der BID-Quartiere verglichen:

- Der BID Neuer Wall wendet für die Umgestaltung der Straße einschließlich der Finanzierungskosten rd. 3,1 Mio. Euro auf. Die Stadt wäre hierzu nicht bereit gewesen. In der unmittelbaren Nachbarschaft sind wenige Jahre zuvor rd. 16 Mio. Euro in die Neugestaltung des Jungfernstiegs investiert worden, von denen rd. 7,5 Mio. Euro aus privaten Mitteln gespendet wurden.⁸
- Die privaten Aufwendungen des BID Wandsbek erreichen mit rd. 3,25 Mio. Euro eine vergleichbare Größenordnung wie die Investitionen der Stadt Hamburg und der Hamburger Hochbahn, die wenige Jahre zuvor den zentralen Platz im künftigen BID-Gebiet und den Busbahnhof für rd. 5 Mio. Euro neugestaltet haben (BINGER/BÜTTNER/SCHMIDT 2007: 9).
- Das Budget des BID Sachsenator bleibt dagegen mit rd. 150.000 Euro deutlicher den öffentlichen und privaten Investitionen in die Erneuerung der Fußgängerzone zurück, die vor wenigen Jahren umgesetzt wurden; damals wurden rd. 1 Mio. Euro von der Stadt Hamburg und rd. 150.000 Euro aus privaten Mitteln aufgebracht.
- Die Grundeigentümer im BID Flensburg investieren 3,35 Mio. Euro für die Neugestaltung der Fußgängerzone Holm – Große Straße – Norderstraße; die Stadt beteiligt mit weiteren 865.000 Euro (Satzung der Stadt Flensburg über die Erhebung einer Abgabe nach dem PACT-Gesetz (PACT-Satzung) vom 1.6.2007).

Im Ergebnis zeigt sich, dass einige BID durchaus nennenswerte Investitionen realisieren können, die von der Stadt später, nicht im gleichen Umfang oder gar nicht erbracht worden wären. Sie übersteigen die Investitionen, die bisher von den freiwilligen Interessengemeinschaften in den Quartieren aufgebracht wurden, bei weitem.

⁸ Pressemitteilung der Stiftung Lebendiger Jungfernstieg vom 17.5.2006.

Die Zahl der BIDs und ihr Budget sind jedoch noch zu gering, um die gewachsenen Zentren umfassend zu erneuern und ihre gestalterische Qualität auf das Niveau der Einkaufszentren zu bringen. Dies war jedoch angesichts der Tatsache, dass das Instrument neu ist und die einzelnen BIDs zumeist einen mehrjährigen Vorbereitungsprozess erfordern, auch nicht zu erwarten.

Durch die BIDs hat sich jedoch das Selbstverständnis der Kaufleute und Grundeigentümer sowie von Politik und Verwaltung z. T. grundlegend verändert. Die privaten Akteure fühlen sich aufgrund der neuen Gestaltungsmöglichkeiten, die ihnen das BID-Instrumentarium eröffnet, zunehmend auch für den öffentlichen Raum verantwortlich und sind auch bereit, in den öffentlichen Raum zu investieren. Öffentliche Akteure sehen die privaten Akteure zunehmend als gleichberechtigte Partner an. Es bildet sich damit in den BID-Quartieren eine neue Form von Urban Governance heraus.

6 Zusammenfassendes Fazit

Das BID-Instrumentarium wird bisher in Deutschland nur in acht Quartieren angewandt, was vor allem den langwierigen Entscheidungsprozess bei der Vorbereitung von BIDs zurückzuführen ist. Die wachsende Zahl der Länder, die die gesetzlichen Grundlagen für BIDs geschaffen haben, und die große Zahl von BID-Initiativen lässt aber erkennen, dass viele private und öffentliche Akteure die Chancen erkennen, die das neue Instrument bietet.

Der Beitrag zur Stadtentwicklung ist bisher noch auf wenige gewachsene innerstädtische Quartiere beschränkt, wobei jedoch in einzelnen BIDs durchaus beachtliche Investitionen in den öffentlichen Raum durch die Grundeigentümer vorgenommen worden. Die Erfahrung zeigt, dass die privaten Akteure in den BID-Initiativen von Politik und Verwaltung mehr und mehr als gleichberechtigte Partner anerkannt werden.

Literatur

- BINGER, SEBASTIAN (2006): Notwendigkeit und Möglichkeiten der Erfolgsmessung. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.); Handelskammer Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Bearb.), Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg, S. 20-25.
- BINGER, SEBASTIAN (2007): Typische Herausforderung für die BID-Initiativen. Vortrag im Rahmen des BID-Erfahrungsaustauschs am 12.7.2007 in der Handelskammer Hamburg.
- BINGER, SEBASTIAN/BÜTTNER, FRITHJOF/SCHMIDT, DANIELA (2007): BIDs in Hamburg. Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. Neues Verwaltungsmanagement 45, S. 1-39.

- BIRKHOLZ, KLAUS/ENGEL, BERND (2007): Großflächiger Einzelhandel in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie 31 (1), S. 12-19.
- BLOEM, MARIO (2006): Wie funktioniert ein BID? Was macht BIDs so erfolgreich? In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.); Handelskammer Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Bearb.), Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg, S. 12-15.
- BRINK, MATTHIAS (2007): Entwicklungstendenzen, Strategien und Standorte für Einkaufscenter. In: Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.), 547. Kurs Städtebau und Handel am 18./19.6.2007 in Berlin. Unveröffentlichte Tagungsmappe.
- BÜTTNER, FRITHJOF (2006): Hamburgs Weg zu einem BID-Gesetz. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.); Handelskammer Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Bearb.): Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg, S. 8-11.
- Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing e.V. (bcasd), (Hg., 2007): Business Improvement Districts. Vom „Ob?“ zum „Wie?“. Dokumentation. bcasd-Schriftenreihe 3. Aachen.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hg., 2007): Übersicht der BID-Initiativen (www.dihk.de; wird regelmäßig aktualisiert).
- Deutsches Institut für Urbanistik (2007): Business Improvement Districts – Bausteine erfolgreicher Stadtentwicklung? Unveröffentlichte Tagungsmappe.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.); Handelskammer Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Bearb.) (2006): Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg.
- Handelskammer Hamburg (Hg.); REICHHARDT, BERND/SCHOTE, HEINER (Bearb.) (2000): Die Harburger Innenstadt als Oberzentrum stärken. Hamburg.
- HEINZE, FRANK (2007): BIDs in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. Raumplanung 130, S. 73-78.
- HUBER, MARTIN (2007): Business Improvement Districts – Neue Instrumente auf der Schnittstelle zwischen Städtebau und Wirtschaftsförderung. Deutsches Verwaltungsblatt 8/2007, S. 466-475.
- IHK Schleswig-Holstein (Hg., 2007): PACT-Initiativen in Schleswig-Holstein. Praxistipps und Informationen für die Arbeit mit dem neuen Stadtentwicklungsinstrument in Schleswig-Holstein. Kiel.
- INGWERSEN, NAHNE (2005): Business Improvement Districts zur Stärkung von Geschäftszentren – Erfolgsaussichten der Hamburger Pilotprojekte am Neuen Wall und in der Bergedorfer Innenstadt. (Diplomarbeit am Institut für Geographie der Universität Hamburg).
- KOLETSCHKA, THORSTEN/MÄRK, JÖRG/REICHHARDT, BERND (Bearb.); Handelskammer Hamburg (Hg., 2004): Business Improvement District – Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer-)initiative. Hamburg

- MOHAUPT, FIN (2006): Steuerung der Vorbereitung und des laufenden BID durch einen Lenkungsausschuss. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.); Handelskammer Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Bearb.) 2006: Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg, S. 16-19.
- NOWICKI, JÖRG (2007): Trend zum Zweit-Center. Textilwirtschaft 39/2007, S. 60-71.
- POPP, MONIKA (2002): Innenstadtnahe Einkaufszentren. Besucherverhalten zwischen neuen und traditionellen Einzelhandelsstandorten. München. (Geographische Handlungsforschung 6).
- REICHHARDT, BERND/SCHOTE, HEINER (2007): Die Organisation von BID-Prozessen. Wer ist wann zu beteiligen? Wie können die Prozesse gesteuert werden? Welche Arbeitsschritte sind zu erledigen? In: Deutsches Institut für Urbanistik: Business Improvement Districts – Bausteine erfolgreicher Stadtentwicklung? Unveröffentlichte Tagungsmappe. S. 125-130.
- ROTHMANN, DOROTHEE (2006): Das Pilotprojekt „Neuer Wall“ – Standortaufwertung durch Eigeninitiative, ein Zwischenbericht. Hamburg (unveröffentlicht).
- SÄFKEN, INA (2007): BIDs in der Stadt Gießen. Vortrag im Rahmen der Werkstatt Quartiersgemeinschaften Innenstadt am 19.6.2007 in Worms (unveröffentlicht).
- SCHMIDT-TRENZ, HANS-JÖRG (2007): Wie viel Zwang braucht ein BID? Zur Logik kollektiven Handelns in der Quartiersentwicklung. In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (bcsd) (Hg.): Business Improvement Districts. Vom „Ob?“ zum „Wie?“. Dokumentation. bcsd-Schriftenreihe 3, S. 69-75.

Umsetzung des hessischen BID-Konzepts in Gießen

Jasmin Rack, Ernst Giese

1 Fragestellung

2 Die Gründung der BIDs in der Gießener Innenstadt: Auslöser und Ursachen

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

3 Die Struktur der Gießener BIDs
3.1 Abgrenzung und Lage der BIDs

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

4 Entwurf eines Systems der Erfolgskontrolle
4.1 Erfolgskontrolle – Nutzen und Notwendigkeit

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

4.2 Untersuchungsdesign und Durchführung

4.3 Untersuchungsergebnisse

4.3.1 Organisation und Zusammenarbeit der BIDs

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

4.3.2 Ziele der BID-Arbeit und Einflussfaktoren

4.4 Bewertung der Erfolgsindikatoren und Ableitung eines Indikatoren-Sets

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

**5 Verwirklichung einer Erfolgskontrolle in BIDs –
Wunschgedanke oder Realität?**

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

6 Literatur

- BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V.) (Hg., 2003): Bewertungsindikatoren für Stadtmarketing Controlling. Berlin. www.handelsverband.de/user/10599/themes/bewertungsindikatoren_stadtmarketing.pdf (04.09.2006).
- BCSD (Hg., 2006): BCSD – Pilotprojekt Schlüsselindikatoren im City- und Stadtmarketing. Zwischenstand: Indikatoren-Manual Teil II. Projektindikatoren. o. O.
- BID Katharinenviertel e.V. (Hg., 2007): Wirtschaftsplan 2007 nach § 6 Abs. 1 INGE, www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDKatharinenviertel-attraaktivundlebendig/ (25.01.2007).
- BID Katharinenviertel e.V. (Hg., 2006): Handlungskonzept des Innovationsbereichs Katharinenviertel. Gießen. www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDKatharinenviertelattraktivundlebendig/ (18.11.2006).
- BID Seltersweg e.V. (2007): Wirtschaftsplan 2007 nach §6 Abs. 1 INGE, www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDSeltersweg-boulevarddermarken/ (06.03.2007).
- BID Seltersweg e.V. (Hg., 2006): Handlungskonzept des Innovationsbereichs Seltersweg. Gießen. www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDSeltersweg-boulevarddermarken/ (05.07.2006).
- BID Theaterpark e.V. (2007): Wirtschaftsplan 2007 nach §6 Abs. 1 INGE. www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDTheaterpark-flairundlebensstil/ (25.01.2007).
- BID Theaterpark e.V. (Hg., 2006): Handlungskonzept des Innovationsbereichs Theaterpark. Gießen. www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDTheaterpark-flairundlebensstil/ (05.07.2006).
- BIRK, FLORIAN (2003): „Bitte ein BID!“ – Business Improvement Districts als neuer Impuls für City- und Stadtmarketing. In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing in Deutschland e.V. (Hg.), Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?! (Schriftenreihe der BCSD No. 2). Ingolstadt. S. 4-7.
- BLOEM, MARIO (2003): Business Improvement Districts – Neue Perspektiven für Städte in Deutschland. In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing in Deutschland e.V. (Hg.), Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?! (Schriftenreihe der BCSD No. 2). Ingolstadt. S. 11-15.
- GIESE, ERNST (1997): Die Bedeutung der Stadt Gießen als Einkaufs- und Einzelhandelszentrum. In: HELMUT BERDING (Hg.), 125 Jahre Industrie- und Handelskammer Gießen: Wirtschaft einer Region (Schriften zur hessischen Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte. 2), Darmstadt: Hessisches Wirtschaftsarchiv, S. 217 – 234.
- GIESE, ERNST (2003): Auswirkungen integrierter großflächiger Shopping-Center auf den innerstädtischen Einzelhandel in Mittelstädten Westdeutschlands. Münstersche Geographische Arbeiten, (46), S. 125-136.
- GIESE, ERNST/BENKE, ECKHARD/TOWARA, MICHAEL (1982): Zum Problem der Festlegung des kommunalrechtlichen Status von Städten. Schrift des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung an der Justus-Liebig-Universität Gießen, Saarbrücken: Breitenbach.

- GMA (Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH) (2002): Die Stadt Gießen, Oswaldsgarten als Standort für das Einkaufszentrum „Galerie am Neustädter Tor“ – Verträglichkeitsuntersuchung im Auftrag der Stadt Gießen. Köln.
- GMA (Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH) (1999): Die Universitätsstadt Giessen als Einzelhandelsstandort – Struktur und Entwicklungschancen des Gießener Einzelhandels – GMA-Einzelhandelsuntersuchung im Auftrag der Stadt Gießen. Köln.
- HEINZE, FRANK (2006a): Erfahrungsbericht aus der Praxis – Unterlagen des Vortrags bei „Dürfen wir vorstellen, das hessische BID-Gesetz: INGE“ – Informationsveranstaltung der IHKs Dillenburg und Wetzlar, Stadtmarketing und Stadt Wetzlar am 16. Mai 2006. Dortmund (unveröff.).
- HEINZE, FRANK (2006b): Erfahrungen des Gießener BID-Modells werden bundesweit Maßstäbe setzen. stadt.info (26), S. 7-10. www.giessen-friedberg.ihk.de/Geschaeftsbereiche/Standortpolitik/Anlagen/Bau/stadtinfo26n.pdf, (03.03.2007).
- IfH (Hg., 2003): Erfolgskontrolle im Stadt- und Citymarketing – „Indikatoren-Set“ für den innerstädtischen Einzelhandel. Erarbeitet in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis „Stadtmarketing“ der BAG. Köln.
- JENNE, ARND (2005): Strategisches Controlling im Stadtmarketing für den innerstädtischen Einzelhandel in Klein- und Mittelstädten. Münstersche Geographische Arbeiten, (49). Münster: Inst. für Geographie d. Westfälischen Wilhelms-Univ.
- Magistrat der Stadt Gießen (2006a): Vorlage Satzung zur Einrichtung des innerstädtischen Innovationsbereichs Marktquartier nach INGE, Vorlage-Nr.: STV/0286/2006 vom 09.11.2006, www.parlamentsinfo.giessen.de/vo0050.php?__kvonr=8759&search=1, (15.11.2006).
- Magistrat der Stadt Gießen (2006b): Vorlage Satzung zur Einrichtung des innerstädtischen Innovationsbereichs Seltersweg nach INGE, Vorlagenummer: STV/0273/2006 vom 10.08.2006. www.parlamentsinfo.giessen.de/vo0050.php?__kvonr=8747&search=1, (15.11.2006).
- Magistrat der Stadt Gießen, Stadtplanungsamt (Hg., 2005): Gießen 2020: Strategisches und räumliches Entwicklungskonzept für die Universitätsstadt Gießen – Masterplan, Band II. Gießen, Leipzig.
- Marktquartier e.V. (2007): Wirtschaftsplan 2007 nach §6 Abs. 1 INGE, www.ig-marktplatz.de/Marktquartier/Offenlegung/, (25.01.2007).
- Marktquartier e. V. (Hg., 2006): Handlungskonzept des Innovationsbereichs Marktquartier. Gießen. www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDMarktquartier-dasbesonderefinden/, (05.07.2006).
- MEUSER, MICHAEL/NAGEL, ULRIKE (2006): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: HARALD A. MIEG/MATTHIAS NÄF, Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften – Eine Einführung und Anleitung. Lengerich: Pabst Science Publ., S. 55-86.

- REICHHARDT, BERND (2003): Business Improvement Districts: Neue Perspektiven für Städte in Deutschland. In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing in Deutschland e.V. (Hg.), Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?! (Schriftenreihe der BCSD No. 2). Ingolstadt. S. 8-10.
- TU Darmstadt, Institut für Politikwissenschaften (Hg., 2006): Organisierte Interessen in der Landespolitik. Die Entstehung des INGE-Gesetzes – Abschlussbericht des Lehrforschungsprojektes im Wintersemester 2005/06, Sommersemester 2006, Darmstadt.
- WÖLFEL, ROLAND: Business Improvement Districts (BID) – ein Modell zur Belebung städtischer Standorte. In: HEINER DIPPEL/JOCHEN STAUDER/ROLAND WÖLFEL, (Hg.), Selbsthilfekultur für Wirtschaft und Stadt – braucht Hessen ein BID-Gesetz? – Dokumentation des 1. Hessischen BID-Kongresses am 27. Juni 2005 in Marburg. Marburg. S. 4-5.

Business Improvement District im Frankfurter Bahnhofsviertel? Kritik und Chance eines privatwirtschaftlichen Modells in der Quartiersentwicklung

Ute Knippenberger

Im Vorfeld der Fußball-Weltmeisterschaft hat das Stadtteilbüro *Ideenlabor* ein Beteiligungsverfahren initiiert, um für das Bahnhofsviertel als zentralem Hotelstandort Frankfurts die Chancen des Großereignisses zu nutzen. In den Veranstaltungen wurden Projekte wie beispielsweise ein Stadtteilführer für die Gäste vorgestellt. Nachdem die vorgestellten Ideen bei den Teilnehmern des Verfahrens auf ein positives Echo gestoßen waren, kam in einer Diskussionsveranstaltung die Frage auf, welche Bürger sich denn bei der Durchführung dieser Projekte durch Arbeitseinsatz beteiligen würden. Nach allgemeinem Schweigen meldete sich eine Dame aus der hinteren Reihe, sie sei von der „Scientologykirche“ und würde gerne einen Begrüßungsstand in der Kaiserstraße betreiben.

Dieses Beispiel zeigt, wenn auch provokativ, die Problematik der Schnittstellen zwischen und die Abgabe von Verantwortlichkeiten von öffentlichen hin zu privaten Akteuren in Stadtentwicklungszusammenhängen. Gleichzeitig weist die mangelnde Reaktion der anderen Diskussionsbeteiligten auf ein Dilemma hin: Die Motivation zur freiwilligen Beteiligung an Maßnahmen auf Quartiersebene. Die Ideen finden alle gut, die Arbeit bleibt an wenigen hängen. Dieser so genannten „Trittbrettfahrerproblematik“ soll das Instrument des Business Improvement District im Bereich der Förderung des lokalen Einzelhandels entgegenwirken. Da nun einige Gesetzesinitiativen in Deutschland die Umsetzung ermöglichen, entstehen Überlegungen, ob das Instrument auch in ein Quartiermanagement einzubinden ist oder als Organisationsprinzip auf andere Bereiche der Quartiersentwicklung anwendbar ist.

Als Business Improvement Districts (BID) werden grundeigentümer- und händlerbasierte Modelle zur Aufwertung von Geschäftsbezirken bezeichnet. Sie haben ihren Ursprung in Nordamerika und werden dort seit über 30 Jahren angewendet. Mit einer Sonderabgabe sollen Vorhaben zur Stärkung der Einzelhandelsfunktion innerhalb eines räumlich abgegrenzten Bereiches verfolgt werden (HOUSTON 1999), der „strukturelle Nachteil“ (BAASCH 2006) der gewachsenen Stadt gegenüber dem aus einer Hand gemachten Shoppingcenter damit ausgeglichen werden.

BID bearbeiten einen spezifischen Problembereich der heutigen (Innen)städte: Die Strukturveränderung im Einzelhandel, die sich von der Entwicklung des Kaufhauses bis zum Siegeszug der Shopping-Mall über einen Zeitraum von rund 100 Jahren vollzogen hat. Veränderte Angebotsstrukturen, ausdifferenzierte Konsumwünsche, Einkaufen als

Erlebnis sind einige der Stichworte, denen in der homogenen Shoppingmall anscheinend besser begegnet wird, als in der heterogenen Struktur gewachsener Einkaufsstraßen. Mit dem Einsatz der BID-Organisation sollen diese Defizite abgemildert werden. Die Abgabe der Grundeigentümer wird zum Beispiel in Werbemaßnahmen, Aufwertungen des Straßenraumes und Sicherheitsmaßnahmen investiert. Wenn das BID-Management in seiner Rolle so weit ginge, wie das Centermanagement in der Shopping-Mall, griffe das BID bis in die Vermietungspraxis der Eigentümer ein und implementierte durch Nivellierung unterschiedliche Mietpreise den gewünschten Branchenmix innerhalb eines Einkaufsbezirkes. Dieser Gestaltungsspielraum ist aber auch in den USA nur in wenigen BID erreicht worden.

Dieser Artikel basiert auf der Einschätzung, dass BID in ihrer Grundform Initiativen von Geschäftsleuten und Immobilieneigentümern sind, deren Ziele die Aufwertung und Attraktivitätssteigerung einer Einkaufslage sind. Die Motivation zur Teilnahme ist auf der Eigentümerseite die Steigerung des Grundstückswertes und die Umsatzsteigerung aus der Perspektive der Einzelhändler. Davon unbenommen bleibt die Tatsache, dass ein funktionierender Einzelhandel, der auch die Nahversorgung abdeckt, wichtig für die Stabilität eines Quartiers ist, und eine Förderung des Einzelhandels grundsätzlich auch ein Element von Quartiermanagement sein sollte. Allerdings nur *ein* Element.

Die Aufmerksamkeit für das Instrument BID ist gegenwärtig auch in Deutschland sehr hoch, und in einigen Bundesländern wurden gesetzliche Rahmenbedingungen zu deren Einrichtung geschaffen. Im Zuge dieser rechtlichen Grundlagenschaffung werden BID oftmals anwendungsorientiert betrachtet. Viele in jüngster Zeit entstandene Fachartikel und Studienarbeiten beschäftigen sich stärker mit der Frage, *wie* ein BID umzusetzen ist, als *ob* es sich um ein geeignetes Instrument der Stadtentwicklung handelt. Dieser Artikel diskutiert einen Aspekt, der bei diesen Beiträgen im Vordergrund steht, nämlich die Integration oder Implementation von BID in die Quartiersentwicklung oder als Instrument des Quartiermanagements. Auffallend ist, dass stets Möglichkeiten der Implementierung diskutiert werden, aber die Zielsetzungen, die hinter Quartiermanagement als Instrument der Stadtentwicklung im Vergleich zu BID stehen, nicht immer präzise unterschieden werden und insofern eine kritische Hinterfragung in einigen Fällen ausbleibt. Aus diesem Grund steht zentral die Frage im Vordergrund, ob das Quartiermanagement (QM) geförderter Quartiere die Initiierungsphase eines BID stützen oder gar koordinieren sollte. Ein aus öffentlichen Kassen bezahltes Quartiermanagement würde dabei eine privatwirtschaftliche Maßnahme stützen. Die Voraussetzungen, unter denen das geschehen könnte, sind also zu prüfen.

Quartiermanagement und BID – Gegensätze?

Zur Klärung der Begriffe ist es notwendig, auf die in Stadtentwicklungszusammenhängen gegenwärtig gebräuchliche Definition von Quartiermanagement hinzuweisen. Im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Soziale Stadt“ ist Quartiermanagement als zentrales Instrument eingesetzt und hat sich als solches im Rahmen des 1999 initiierten Programms in Deutschland zur anerkannten, nicht-

investiven Maßnahme der Stadtentwicklung ausgebildet. Von 244 Projekten im Jahr 2005/2006 setzten 209 oder 86% das Instrument ein, im Jahr 2002 waren es 82% bei einer Gesamtzahl von 207 Projekten (DIFU 2006). Die Definition von Quartiermanagement, die im Rahmen von „Soziale Stadt“ verwendet wird, verdeutlicht den umfassenden Rahmen der beteiligten Gruppen und Zielsetzungen. Das Anforderungsprofil für Quartiermanagement, zusammen mit dem DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik), durch das *Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung* (ISSAB) erarbeitet, beruht auf detaillierten Erfahrungen im Rahmen der Programmbegleitung von „Soziale Stadt“ und stellt daher den begriffsdefinitorischen Ausgangspunkt dieses Artikels dar. Dem entsprechend hat Quartiermanagement den Aufbau selbsttragender Strukturen im Quartier zum Ziel und erreicht dies insbesondere durch (nach FRANKE 2003):

- den gezielten Einsatz kommunaler Ressourcen,
- die Einbettung des gebietsbezogenen Quartiermanagements in die gesamtstädtische Entwicklungspolitik,
- Handlungsfeld- und ebenenübergreifende Arbeitsweisen,
- die Aktivierung der Quartiersbevölkerung und Befähigung zur Eigenorganisation unter Einbindung und Mitwirkung der lokalen Wirtschaft, ortsansässiger Institutionen sowie lokaler Vereine, Initiativen und Verbände.

Die Programme Soziale Stadt oder Stadtumbau haben zum Ziel, räumliche Polarisierungen abzufedern und vor gesamtstädtischer oder regionaler Kulisse auszugleichen. In diesem Sinne ist Quartiermanagement ein Instrument, diesen Ausgleich methodisch zu unterstützen. Zum Vergleich dazu das Verständnis von Business Improvement Districts des Hauptverbandes des deutschen Einzelhandels:

*„BID stehen für eine neue Form der Kooperation zwischen Stadt, Handel und Gewerbetreibenden mit dem Ziel der Standortaufwertung und Attraktivitätssteigerung durch **Einbindung aller wirtschaftlichen Profiteure** von standortstärkenden Maßnahmen. BID basieren auf der Eigeninitiative von Geschäftsleuten und Immobilieneigentümern eines Stadtquartiers, die ihren Standort **strategisch im Sinne einer Geschäftslagen-Optimierung** verbessern wollen“ (HDE 2005, Hervorhebung Knippenberger)*

sowie im Positionspapier zu BID der DIHK (2007b):

„Es sind private Eigeninitiativen von Unternehmern vor Ort, Einzelhändlern, Grundeigentümern, Gastronomen und Dienstleistern, die sich in einer besonderen Form von Public Private Partnerships (PPP) dazu neu organisieren.“

Die Diskrepanzen zwischen BID und Quartiermanagement (QM) lassen sich hier erkennen: Quartiermanagement hat als Zielsetzung die Aktivierung der Bevölkerung unter Einbeziehung weiterer öffentlicher und privater Akteure, BID beschränken den Beteiligungskreis auf den der „Profiteure“ der BID-Maßnahmen und sind Privatinitiativen. Deutlich unterschiedlich ist auch die integrierte (handlungsfeld- und ebenenübergreifenden) Arbeitsweise eines geförderten Quartiermanagements, wohingegen BID sektoral auf die Geschäftslage Quartier konzentriert sind.

Wenn die Gegensätze der Instrumente so groß sind, warum dann die Auseinandersetzung? Die betont anwendungsorientierte Fachliteratur setzt sich mit einer Einbindung des importierten Instrumentes in hiesige Förderzusammenhänge auseinander. Diese gehen von dem Versuch, das Organisationsprinzip von BID auf Stadtteilarbeit zu übertragen (KLOYBER/JEKEL 2007) bis zu Beiträgen, die BID als Fortsetzung der Quartiersentwicklung mit anderen Mitteln beschreiben (HEINZE 2007; ABRAHAM 2006).

Insbesondere trilaterale Kooperationen aus Bürgern, Privatwirtschaft und öffentlicher Hand, die auf einem normativen, kooperatistischen Governancebegriff (MAYNTZ 2004) basieren, werden als Existenzform für BID diskutiert (KLOYBER/JEKEL 2007). BID stehen hier im Sinne einer „Good Governance“ beispielhaft für die Verknüpfung von Privatwirtschaft, Kommune und Bürgern, in der alle Beteiligten einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten (ABRAHAM 2006). Wenn die Grundeigentümer eines Quartiers die privatwirtschaftliche Seite innerhalb trilateraler Konstruktionen sind, ergibt diese Sichtweise Sinn: Die Gruppe der Grundeigentümer ist die wohl am schwierigsten zu aktivierende Gruppe in der Quartiersentwicklung. Grundeigentümer sind in vielen Fällen keine Anwohner, und besonders große und institutionelle Grundbesitzer besitzen keine lokale Verankerung im Umfeld. Insofern kann ein BID hier dazu dienen, jene für die Quartiersentwicklung „in die Pflicht“ zu nehmen und mit der zumindest monetären Beteiligung der Eigentümer positive Effekte für das Quartier erzielen.

Ein weiterer Ansatz ist es, BID im Rahmen der Transaktionskostentheorie als Alternative zu existierenden Beteiligungsprozessen in Quartieren anzusehen (HEINZE 2007). Besonders hier wird Quartiersentwicklung auf die Entwicklung des Einzelhandelsstandorts reduziert. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Diskrepanz zum Verständnis von Partizipation in der Quartiersentwicklung. Im Falle des BID bezieht sich diese Einbeziehung in den meisten Fällen auf die Gewerbetreibenden und Eigentümer. Dennoch zieht sich der Vergleich zwischen städtebaulichen Fördermaßnahmen und BID durch die Literatur (HEISS, DSSW). Daher wird hier die Möglichkeit ergriffen, der Diskussion einige Aspekte hinzuzufügen und konkret am Beispiel des Frankfurter Bahnhofsviertels die Integrierbarkeit von BID in Quartiermanagement zu erörtern.

BID-Kritik

Die Sichtweise von HDE und IHK auf Business Improvement Districts einerseits und die Definition von Quartiermanagement aus dem Programm „Soziale Stadt“ andererseits machen deutlich, dass eine kritische Hinterfragung des Instrumentes und besonders der möglichen Unterstützung von Initiativen im Rahmen der Städtebauförderung notwendig ist.

Die Spannung zwischen Stadtteilaufwertung im Sinne einer gesamtstädtisch eingebetteten, sozialräumlich ausgleichenden Maßnahme und dem Aspekt der Einzelhandelsförderung lässt sich anhand von vier Kernaspekten exemplifizieren. Zur Erläuterung der Kritik wurden bestehende BID-Initiativen in Deutschland hinsichtlich ihrer Zielsetzungen analysiert. Anhand zentraler Aspekte wird eine Einschätzung des Verknüpfungspotentials zwischen BID und QM gegeben.

Räumliche und soziale Polarisierung

Im hessischen Gesetz zur Förderung von „Innovations- und Standortgemeinschaften“ sind die Voraussetzungen zur Einrichtung eines BID so geregelt, dass mindestens 15% der betroffenen Eigentümer, deren Grundeigentum mindestens 15% der im Innovationsbereich vorhandenen Flächen umfasst, zustimmen und nicht mehr als 25% Widerspruch einlegen (genauer Wortlaut: §5 und §6, INGE 2005). Selbst für diese auf den ersten Blick niedrige Zustimmungsqoute kostet die Initiierung einen erheblichen Aufwand im Vorfeld. Standorte, die relativ homogene Eigentümerstrukturen haben (z. B. private Hausbesitzer, die eine persönliche Bindung ans Umfeld haben), sind bei solchen Prozessen im Vorteil.

Dies erklärt, dass die umgesetzten BID-Projekte in Deutschland in bereits etablierten Geschäftslagen liegen. Am Beispiel des finanziell bestausgestatteten „BID Neuer Wall“ in Hamburg zeigt sich, dass ein Quartier mit eigenem Charakter, Finanzkraft und homogenen Einzelhandelsstrukturen bessere Startbedingungen besitzt, als ein typisches kleines Stadtteilzentrum wie das andere Hamburger BID in Bergedorf, das mit etwa 1/10 des Budgets auskommt. Die Maßnahmen am Neuen Wall zielen exakt darauf, den Ruf des Viertels als Einkaufslage und Treffpunkt wohlhabender Klientel zu unterstreichen. Die relativ hohe Ausstattung der Maßnahme „Graffiti-Entfernung“ beim BID Bergedorf offenbart die Betonung von Sicherheits- und Sauberkeitsaspekten, lässt aber beim Außenstehenden gleichzeitig den Eindruck der Konzeptlosigkeit aufkommen (www.bid-1.de).

Ein extrem heterogenes und problembeladenes Umfeld ist als Ausgangsbasis wenig erfolgversprechend. Die Modellprojekte des DSSW in ostdeutschen Kommunen haben dies gezeigt (ABRAHAM 2006). Gerade in Lagen, in denen das Mietniveau rückläufig ist und Leerstände klaffen, werden sich Eigentümer und Einzelhändler schwer zu einer Abgabe überreden lassen. Entstehen aber mehrere BID an den etablierten Lagen in einer Stadt, kann dies zu einer weiteren Polarisierung der Quartiere führen: Ohnehin bereits relativ erfolgreiche Standorte werden weiter aufgewertet, weil sie über die Kapazitäten verfügen, andere, heterogene Standorte können das Instrument nicht nutzen. Dies wird unterstützt durch die Beobachtung, dass die Mietpreise der 1A-Lagen in den Innenstädten permanent steigen, die schlechteren Lagen jedoch parallel von starkem Rückgang betroffen sind (SCHALK 2007). Soll nun ein BID eine allgemeine Tendenz zur räumlichen Polarisierung unterstützen oder kann es ihr entgegenwirken, wenn der Gründungsprozess gezielt unterstützt wird?

Ein weiterer Aspekt der Polarisierung ist in einem Artikel der New York Times beschrieben, in dem ein Zusammenhang hergestellt wird zwischen der Kürzung öffentlicher Mittel und damit verbundenen Kündigungen städtischer Arbeiter, die dann wiederum für geringeren Lohn als Wiedereingliederungsmaßnahme in BID als Reinigungspersonal arbeiten (ADLER 2000). Ein bedenkenswerter Aspekt, auch wenn man die Arbeitsbedingungen der privaten Sicherheitsdienste in Deutschland betrachtet, die in einem BID ja zum Einsatz kämen. Ebenso hebt Moshe ADLER (2000) hervor, dass es in New York seit Implementierung der BID zu einem Rückzug der Stadtverwaltung aus

den Reinigungsmaßnahmen kam, und so Quartiere, die sich ein BID nicht leisten konnten, deutlich benachteiligt worden sind.

Thematischer Mainstream

Welche Form von „erfolgreichen“ Geschäftsstraßen, welche Modelle von Stadt und welcher Urbanitätsbegriff stecken hinter dem Modell BID? Betrachten wir das Vorbild USA: Unter den zehn wichtigsten Punkten, die von einem BID bearbeitet werden, finden sich Stichworte wie Graffiti-Entfernung, Einsatz uniformierter Sicherheitsdienste, Installation von elektronischen Überwachungsmechanismen oder unter der Rubrik „Public Space Regulation“ das „managing“ von Straßenverkäufern und Straßenperformances durch das Aufstellen eines Verhaltenskodex („code compliance“) (HOUSTON 1999). Dies unterscheidet sich kaum von den Hausregeln der meisten Shopping-Center, und das BID ist schließlich angetreten, die an das Center verlorenen Kunden wieder in die Kernstadt zu holen. Unabhängig von dem im nächsten Abschnitt behandelten Privatisierungsvorwurf scheinen BID auch eine standardisierte Form von Einzelhandel und dem damit verbundenem Erlebnis von Stadt zu verfolgen. Gibt es Raum für ungewöhnliche Themen? Hätte zum Beispiel die Marktstraße in Hamburg, ein Quartier, in dem sich zahlreiche Geschäfte unabhängiger Modedesigner angesiedelt haben, auch das Ergebnis eines BID sein können? Oder wird thematisch und branchenbezogen das Vorbild des Shopping-Centers wieder in die Stadt kopiert? Die bisherigen BID-Initiativen in Deutschland geben sich inhaltlich eher konventionell: Familienorientierung, Verbesserung der Aufenthaltsqualität durch Stadtmöblierung und Beleuchtung, kommuniziert durch Infoflyer, Hochzeitsmesse und Weihnachtsmarkt als Maßnahmen des Giessener Katharinenviertels stehen beispielhaft dafür (IHK Giessen-Friedberg 2006).

Die Zusammenfassung der Maßnahmen deutscher BID (Tab. 1) belegt, dass zwar nicht alle Aspekte, die HOUSTON aufführt, vorhanden sind; im Vergleich aber mit den Maßnahmen des als BID-Alternative verstanden werden wollenden Bayrischen Projektes „Leben findet Innenstadt“, treten die Unterschiede doch deutlich zutage. Die für die BID zentralen Aspekte Sicherheit und Sauberkeit sind im bayrischen Projekt nicht vorhanden. „Leben findet Innenstadt“ ist als trilaterales Kooperationsprojekt gedacht, in dem Quartiersmanager private Akteure, gezielt auch Eigentümer, in das Projekt einbeziehen. Es basiert auf Freiwilligkeit. Die Einbeziehung und monetäre Inpflichtnahme von Privaten scheinen bisher relativ erfolgreich zu sein (www.lebenfindetinnewstadt.de), wobei bisher keine neutrale Evaluation vorzuliegen scheint. Ebenso darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass dies oft nur mit überdurchschnittlichem Einsatz der Quartiersmanagerinnen und Quartiersmanager passiert.

Privatisierung und öffentlicher Raum

Die Privatisierung öffentlicher Räume ist ein beständiges Thema innerhalb der planungsbezogenen Fachdiskussionen. Dabei sind die Definitionen von öffentlichem Raum vielfältig. Bei den dabei im Vordergrund stehenden Shopping-Centern, Bahnhöfen oder

Tab. 1: Maßnahmen deutscher BID (eigene Darstellung)

Bundesland	Hamburg		Bayern	Hessen
<i>Initiative</i>	BID Bergedorf	BID Neuer Wall	Leben findet Innenstadt Modellprojekt Fürstenfeldbruck	BID Gießen* *Zusammenfassung der vier BID-Projekte Marktquartier, Katharinenviertel, Seltersweg, Theaterpark**I
<i>Maßnahmen</i>				
Sicherheit	Graffitiernennung	District-Manager, priv. Sicherheitspersonal, Verkehrskontrolle	Kinderreporter "Wie ist es für mich da?" > "problematische Ecken" wurden aufgedeckt	Kooperation mit örtlicher Polizei**
Sauberkeit	Graffitiernennung	District-Manager, zusätzliche Reinigung		Sonderreinigung über das städtische Niveau hinaus
Stadtgestaltung	Wasserspiele, Geschichtslehrpfad	Bepflasterung, Bepflanzung, Stadtmöblierung, Weihnachtsbeleuchtung	Gestaltung Quartiersmitte; Ausstattung für alle Generationen, Lichtexperte, Möblierung öff. Raum	Öff. Raum, Beleuchtung, Begrünung, Weihnachtsdekoration
Service	Infopunkte, Leitsystem	District-Manager, zusätzliche Reinigung	Zusammenarbeit mit existierender Stadtmarketinggruppe, (Kinderbetreuung in leerstehendem Laden, Events)	für Eigentümer: zentraler Einkauf von Dienstleistungen
Marketing	Erlebniskultur, Infoflyer	Veranstaltungen, Publikationen	Hinterhofaktion mit Strohballen, Landschaft, Gastronomiebespielung	Messen, Events, Infoflyer, Internetauftritt
Besatz	Leerstandsmanagement, Infopool, Datenbank	Exklusivität	Anstoß war gedacht, Wirtschaftsförderung hat Daten, aber geht nicht auf die Leute zu; Schaufensterdekoration in Leerständen	Vermittlung Mietinteressenten
Bemerkung	Viele freiwillige Leistungen, Lenkungsgruppe ist ehrenamtlich	Finanziell mit Abstand am Besten ausgestattetes BID	Lenkungsgruppe ist Stadtrat; noch zu früh für Evaluation d. Einzelhandels, Stimmungswandel	

*Telefonat mit Manuela Skorka; Projektbüro Fürstenfeldbruck 15.09.09

**Telefonat mit Frau Säfken, IHK Giessen-Friedberg, 15.09.09

Passagen handelt es sich in vielen Fällen um vorher gar nicht öffentlich zugängliche Räume (GLAZSE 2001), sie werden aber dennoch sowohl von Seiten der kommunalen Planung, als auch von Betreiberseite als solche begriffen (KUKLINSKI 2003). Die rechtliche Definition im Sinne einer Widmung ist aber nur ein Aspekt. Vielmehr nehmen Überwachungsformen tendenziell zu, egal ob privat oder öffentlich gewidmet. Begründet wird dies, trotz eines objektiven Rückgangs der Kriminalität, mit dem subjektiven Unsicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger (KUKLINSKI 2003). In Frankfurt sind die Konstablerwache und Teile ihrer angrenzenden Straßen ein Beispiel für einen überwachten, *öffentlichen* Raum, der von der Frankfurter Polizei kontrolliert wird –

zumindest soweit es der Arbeitsanfall der Beamten zulässt, die Aufzeichnungen zu kontrollieren (FAZ 13. Juli 2003). Erfolgt die Überwachung im Falle einer BID-Initiative durch private Sicherheitsdienste, verändert sich der Kontrollakt erneut. Was nach der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im öffentlichen Raum noch erlaubt sein mag, ist den Betreibern eines BID vielleicht schon ein Dorn im Auge. Beim BID *Neuer Wall* in Hamburg zum Beispiel werden die „Knöllchen“ nicht mehr vom Ordnungsamt, sondern vom Sicherheitspersonal des „Distrikt-Managers“ an die Windschutzscheibe geheftet. Das finanziell üppig ausgestattete BID investiert nach den Baumaßnahmen mit 2.2 Mio. als zweitgrößten Posten Euro 1.2 Mio. Euro in eine Servicegesellschaft, die u. A. ein „Sicherheitsmanagement“ (BID Neuer Wall 2007) durchführt. Der Kontrollrahmen, der einem BID ermöglicht wird, ist also von Seiten der kommunalen Organe sehr gut zu überlegen.

Kundenfokussierung und Exklusion

Wer soll durch ein BID an den Standort gebunden werden, ist eine weitere Frage, die gestellt werden sollte. Sind es die direkten Quartiersbewohner, oder soll der Kreis größer gezogen werden? Was passiert mit den Gruppen, die präsent sind, aber keine Kunden darstellen? Das Aufstellen eines Verhaltenskodex, wie ihn HOUSTOUN erwähnt, wird explizit durch keine der BID-Initiativen in Deutschland verbalisiert. Indirekt jedoch weisen einige der dargestellten Maßnahmen darauf hin, dass mit der Einrichtung des BID auch eine Exklusion der „unerwünschten“ Seite von Urbanität in Form von Bettlern, „herumlungernden“ Jugendlichen, Drogenabhängigen abgestrebt wird. Das BID Bergedorf thematisiert sehr deutlich Graffiti als Problem, und nicht als Aspekt urbaner Jugendkultur.

Hier gilt die Annahme, dass die Zielsetzung von BID im weitesten Sinne dem entspricht, was vom Hauptverband des deutschen Einzelhandels zum Thema Stadtentwicklung beigetragen wird: Die Herstellung eines „störungsfreien“ Einkaufserlebnisses, bei denen der Konsument nicht an die Schattenseiten der Konsumgesellschaft erinnert wird.

„Auch die Sauberkeit auf den städtischen Straßen und Plätzen ist ein wichtiger Standortfaktor. Verunreinigungen werden von den Kunden des Einzelhandels als atmosphärische Störungen wahrgenommen.“

steht hier beispielhaft für diese Haltung (HDE THEMEN/INHALTE). Und weiter:

„Ein weiteres Problem stellen Farbschmierereien auf Eisenbahnzügen, Wandflächen von Häusern, Brücken und Unterführungen dar. Ein besonderes Problem deshalb, weil die Verunstaltung und Beschädigung fremden Eigentums teilweise als eine Form der Kunst diskutiert wird [...] Alle Beteiligten haben die Erfahrung gemacht, dass durch eine permanente Berichterstattung in den örtlichen Medien die Problematik immer wieder verdeutlicht und die Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit von Gegenmaßnahmen vermittelt werden kann. Auch organisationseigene Publikationen der Ordnungspartner sollten intensiv zur zielgerichteten Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden.“

Was war nun zuerst da? Die atmosphärische Verstärkung der Kunden, oder die zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit? Interessant ist hierbei die gezielte Kriminalisierung von Jugendkultur, die ausblendet, dass die Konsumorientierung Jugendlicher und deren Einfluss auf das Kaufverhalten der Eltern dem Einzelhandel entsprechende Umsätze beschert.

BID und Quartiersentwicklung: zu viele Differenzen?

Welche Konsequenzen für die gestellte Frage ergeben sich aus den vier Kritikpunkten Polarisierung, Mainstream, Privatisierung und Exklusion, die der Integration eines BID in ein Quartiermanagement entgegenstehen? Neben der eingangs erwähnten Rolle des Einzelhandels für Quartiere, stehen doch einige der genannten Punkte den typischen Zielsetzungen von Quartiermanagement deutlich entgegen. Einige Bedingungen können hier postuliert werden, die erfüllt sein sollten, wenn ein QM die Initiierungsphase eines BID unterstützen sollte:

- Das BID sollte keine bereits bestehenden, innerstädtischen Polarisierungsprozesse unterstützen
- Das endogene Potential eines Quartiers sollte für ein Leitthema genutzt werden und nicht ein standardisiertes Konzept auf ein Quartier angewendet werden
- Der Handlungsrahmen eines BID im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit sollte genau abgesteckt und in der Beteiligung aller Akteure diskutiert werden
- Die Anwesenheit problematischer Gruppen ist Bestandteil einer Urbanität. Im Rahmen eines QM sollten aber parallel Projekte dazu existieren, die auch mit dem BID-Management abgestimmt sind.
- Die BID-Zielsetzungen sollten in regelmäßigen Abständen mit den Mechanismen des QM abgestimmt werden (Lenkungsgruppe o. ä.).

Gleichzeitig haben BID zahlreiche Vorteile, die auch die Maßnahmen der Stadtentwicklung unterstützen können:

- Ermöglichung der (schwierigen) Ansprache der Haus- und Grundeigentümer und Inpflichtnahme für Quartiersentwicklung
- Positive Effekte durch Imageverbesserung und Stabilisierung des Einzelhandels (wobei hier gleichzeitig die Verdrängungsproblematik entsteht)
- Die Abgabepflichtung und auf mehrere Jahre angelegte Laufzeit machen BID nach der Anschubphase zum „Selbstläufer“ und sind so weiteren Gewerbeinitiativen vorzuziehen.

Sollten also BID überhaupt als Instrument der Stadtentwicklung genutzt werden? Welche Überschneidungen mit Quartiersarbeit gibt es, welche Konfliktlinien sind zu erwarten? Die Bandbreite von aktuellen, meist nicht umgesetzten BID-Initiativen in Deutschland (DIHK 2007a und 2007b) ist hoch und die Empfehlungen und Gesetze lassen weite

Interpretationen zu. Die Tabelle 2 greift noch einmal die Maßnahmenfelder auf, richtet den Blick auf Verknüpfungspotential in thematischer und organisatorischer Hinsicht und gibt eine Einschätzung zu deren Konfliktpotential.

Tab. 2: Verknüpfungspotential Quartiersentwicklung & BID

	Zielsetzung BID*	Zielsetzung QE**	Verknüpfungspotential
Maßnahmenfelder			
Standortanalyse	Analyse Kundengruppen, Problemanalyse Einzelhandel	Sozialräumliche Analyse. Nutzergruppen	++
Sicherheit	Störungsfreies Einkaufserlebnis, kein „Lagern“ im öff. Raum	Konfliktfreies Mit- oder Nebeneinander	+
Sauberkeit	Störungsfreies Einkaufserlebnis, On-Top-Leistungen, "Graffitifreiheit"	Im Bahnhofsviertel: Aufstellen von Pissoirs	+
Stadtgestaltung	Beleuchtung, Stadtmöblierung	Öffentlicher Raum als Ganzes	+++
Service	Kundenservice, Service für BID-Beteiligte	Informationsservice des QE für alle Nutzergruppen	+
Marketing	Vermarktung des Geschäftsstandorts	Untersch. Aspekte integrierende Imagepflege des Gesamtquartiers	++
Besatz	Auf (zahlungskräftige) Kundengruppen gemünztes Angebot, Vermeidung von "Pfennigläden", Leerstandsmanagement	Erhaltung des Versorgungscharakters, Förderung innovativer Geschäftsideen	+++
Verkehr	Störungsfreies Einkaufserlebnis, IV-orientiert, ausreichender Parkraum	Am übergreifenden Verkehrskonzept orientiert, Förderung Radverkehr	++
<p>* IHK-Tabelle, Rundgang BID-Initiative Höchst DVAG-Konferenz, Internetauftritte BID **Abgeleitet aus der Ideenlaborphase im Frankfurter Bahnhofsviertel im Zusammenhang mit dem Rahmenplan, Telefonat Frau Skorka, Fürstenfeldbruck + bedingt möglich, Konfliktpotential ++ möglich, unterschiedliche Ansätze +++ gut möglich, Annäherung der Ziele machbar Quelle: eigene Darstellung</p>			

Die Gegenüberstellung zeigt einige Überschneidungen der Instrumente. Besonders die Aufwertung der Straßenräume und gestalterische Maßnahmen sind Aspekte, die beide Instrumente verfolgen. Die Verbesserung des Branchenbesatzes zur Quartiersversorgung ist ebenso ein verbindendes Element. Imageförderung ist auch im Stadtumbau Bestandteil der Projekte, wobei das Bild, das von einem Quartier vermittelt werden soll,

so vielfältig wie die Anzahl der Betrachter sein dürfte. Besondere Aufmerksamkeit verdient der Aspekt der sozialräumlichen Analyse, von der beide Instrumente profitieren können. Doch nicht nur bei Sicherheit und Sauberkeit bleibt immer eine Einschränkung, abhängig davon, welche Ziele ein BID oder ein Quartiermanagement verfolgen und ob diese in Übereinkunft zu bringen sind. Grundsätzlich aber können BID und QM ähnliche Ziele verfolgen und daher Bestandteile einer umfassenden Strategie zur Aufwertung eines Quartiers werden.

BID im Bahnhofsviertel?

Anhand eines Beispiels soll die skizzierte Argumentation nun verdeutlicht werden. Das Bahnhofsviertel ist Frankfurts Rotlichtviertel und Sitz mehrerer Drogen- und anderer sozialer Hilfseinrichtungen. Gleichzeitig ist es durch das Bankenzentrum der Stadt physisch – einige Hochhäuser befinden sich dort – und sozial – die Bankangestellten stellen tagsüber die Kundschaft der Gastronomie – geprägt. Es ist aber auch soziales Auffangbecken und Anlaufpunkt für Migranten. Der Handel im Frankfurter Bahnhofsviertel hat in den vergangenen 15-20 Jahren große Umbrüche vollzogen. Traditionell dort angesiedelte Fachgeschäfte für Fotografie oder der Pelzhandel sind fast komplett verschwunden. Das allgemeine Image des Quartiers als Rotlichtbezirk und Brennpunkt des Drogenkonsums und -handels haben den Niedergang beschleunigt.

Seit 2005 ist das Bahnhofsviertel als einziges Innenstadtprojekt durch Stadtumbau in Hessen, die Landesinitiative des bundesweiten Programms Stadtumbau West, gefördert. Dieser Aufnahme in die Förderung ging ein Rahmenplanverfahren voraus, aus dem sich die Etablierung eines Quartiermanagements als Beteiligungsprozess, das *Ideenlabor* entwickelt hat. Das im Stadtumbau West geforderte integrierte Handlungskonzept unterstreicht die Einbindung aller Akteure – Sozialträger, Wirtschaft, Grundstücks- und Immobilieneigentümer, Kirchen, Bürger und weiterer handelnder Gruppen – in die Arbeit des Quartiermanagements (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2005). Eine wichtige Rahmenbedingung im Bahnhofsviertel war darüber hinaus, dass Verdrängungsprozesse durch die Maßnahmen des Quartiermanagements vermieden werden sollten. Innerhalb der sehr heterogenen Eigentümerstruktur im Bahnhofsviertel, unter denen sich viele zentral verwaltete, institutionelle Grundeigentümer befinden, ist es im Rahmen der Möglichkeiten eines Quartiermanagements schwierig, diese in die Pflicht zu nehmen. Das macht das Instrument BID hier überlegenswert.

Im Zusammenhang mit dem Rahmenplan Bahnhofsviertel wurde für die Kaiserstraße, die zentrale Achse des Quartiers, die Stadt und Bahnhof verbindet, tatsächlich die Thematik eines BID diskutiert. In einer Diskussionsrunde mit Immobilienfachleuten äußerte sich der Vorsitzende des Hessischen Einzelhandelsverbandes im Sinne, dass die Kaiserstraße wieder zum historisch verankerten Boulevard zurückkehren möge. Als zweiter Frankfurter Standort für edlen Einzelhandel – neben der räumlich beengten Goethestraße – sei die Kaiserstraße möglicherweise geeignet. Diese Sichtweise stützt leitmotivisch eine Entwicklung, die besonders im östlichen, dem Bankenviertel zuge-

wandten Teil der Kaiserstrasse dominiert: die Etablierung gehobenen Einzelhandels und Gastronomie, die als Kunden auf die Angestellten der ansässigen Dienstleistungsbetriebe zielen. Diesen Prozess mit einem BID zu unterstützen, würde im Quartierszusammenhang einer Vertiefung der räumlichen Polarisierung gleichkommen und widersprüchlich so deutlich der integrierten Herangehensweise des Quartiermanagement. Kein BID-Konzept also, das als Koordinierungsleistung und Beteiligung durch das Quartiermanagement unterstützt werden müsste oder sollte.

Welches Leitmotiv für das Bahnhofsviertel könnte dann sowohl dem Einzelhandel zuträglich sein und zugleich die geäußerten Kritikpunkte an BID vermeiden? Welche bestehenden Initiativen könnten gestärkt oder professionalisiert werden? Zunächst der Blick auf das endogene Potential der Akteure: Im April 2007 wurde von engagierten Einzelhändlern und Akteuren der „*Treffpunkt Bahnhofsviertel – Interessengemeinschaft zur Förderung von Gewerbe, Kultur, Handel und privatem Grundbesitz*“ als Gewerbeverein im Bahnhofsviertel gegründet. Der Verein möchte die Aktivitäten von Gewerbe und Einzelhandel im Bahnhofsviertel stützen und durch das Erzählen „einer neuen Geschichte“ des Viertels zur Imageverbesserung beitragen. Betrachtet man die Aktivitäten der Initiative, die sich auf einer Internetseite (www.frankfurt-bahnhofsviertel.de) präsentiert, wird klar, dass es trotz des großen Engagements der Betreiber an Professionalität und an Mitteln fehlt. Sinnvolle Initiativen wie Raumvermittlung und Präsentationsmöglichkeiten für Einzelhändler, Hotels und Gaststätten sind vorhanden, bilden aber zahlenmäßig nur einen kleinen Teil des Viertels ab. Auch kann bisher kein klares Schlagwort oder Leitmotiv das Marketing unterstreichen. Die Initiative fußt maßgeblich auf dem Engagement eines Akteurs und scheint eben am Prinzip der Freiwilligkeit zu leiden. Die Gründungsvorbereitung eines formal wesentlich aufwendigeren BID würde die Möglichkeiten dieser Initiative übersteigen. Dennoch stellt die Initiative einen Anknüpfungspunkt dar und folgt in ihren Leitlinien den Vorstellungen des Ideenlabor und des Stadtplanungsamtes, das Viertel in seinem Charakter zu belassen, die Vorteile herauszustellen und die Konflikte als Bestandteil von Urbanität zu begreifen.

Aber ein BID Bahnhofsviertel benötigt ein stärkeres Leitmotiv, um auch gesamtstädtisch anders wahrgenommen zu werden. Betrachten wir den gesamten Quartierszusammenhang: Was zeichnet den Einzelhandel im Bahnhofsviertel aus und welches Potential kann sich daraus ergeben? Bereits eingangs erläutert, hat sich im Quartier ein Strukturwandel ereignet, der besonders den eigentümergeführten, alteingesessenen Geschäften zugesetzt hat. Die wenigen verbliebenen, meist deutschen Geschäfte stellen heute die vielleicht am meisten bedrängte Gruppe dar. Bis auf wenige Ausnahmen sind hier Frustrationen weit verbreitet, Klagen über „Überfremdung“ werden geäußert und das mangelnde Engagement der Stadt kritisiert. Allerdings haben viele dieser Geschäfte ihre Sortimente und Warenpräsentationen nicht dem Markt angepasst, so dass die Probleme in einigen Fällen nur sekundär mit dem Standort verbunden sind. Beachtenswert ist aber, dass die Initiative des Gewerbevereins aus diesem Umfeld stammt und damit die wenigen Engagierten unter einem Dach versammelt hat.

Gleichzeitig hat der Strukturwandel Raum gemacht für die bemerkenswerte Entwicklung eines internationalen Einzelhandels. Es gibt im Quartier Waren aus aller Welt, sowohl Lebensmittel, als auch Kosmetika und Alltagsgegenstände, sowie Dienstleistun-

gen wie Frisöre, aber auch Telefongeschäfte und Callcenter. Das Bahnhofsviertel übt in dieser Hinsicht eine gewisse übergeordnete Versorgungs- und Vernetzungsfunktion aus, die auch Bewohner mit Migrationshintergrund aus anderen Stadtteilen gezielt nutzen. Die Geschäfte sind über das ganze Viertel verteilt, der Schwerpunkt des täglichen Bedarfs liegt aber in der Münchner Straße. Durch das Rotlichtviertel und die dafür ausgewiesenen Toleranzzonen sind besonders im westlichen Teil der Kaiserstraße, in der Taunusstraße und den verknüpfenden „Flussstrassen“ (Weser-, Mosel-, Elbestraße) die Geschäfte vom Rotlichtmilieu geprägt. Es gibt Sexshops, Bordelle, Bars, aber auch Spielhallen und „Spelunken“. In großem Kontrast dazu steht der eingangs erwähnte Prozess der *Gentrification* im Bereich der östlichen Kaiserstraße.

Abb. 1: Nutzungsstruktur des Frankfurter Bahnhofsviertel

Diese Abbildung ist im Rahmen der online Publikation nicht verfügbar.

Insgesamt ist die Zusammensetzung der Einzelhandelsstruktur im Bahnhofsviertel also eher heterogen. Was für das Gesamtquartier darüber hinaus auffällig ist, ist der hohe Anteil an Telefonläden, Wettbüros, Wechselstuben, Pfennigläden und Callcentern, die eine hohe Fluktuationsrate aufweisen und charakterlos wirken. Allein hier könnte eine BID-Initiative zumindest für zukünftige Vermietungspraxis aufklärend auf die Eigentümer einwirken, wenn in den Besitz schon nicht eingegriffen werden kann.

Abb. 2: Typische Ecksituation mit Wechselstube im Bahnhofsviertel



Foto: Knippenberger

Die vielleicht spannendste Entwicklung aber hat die Münchener Straße gemacht. Gisela Welz, Professorin für Kulturanthropologie an der Uni Frankfurt, beschreibt die Straße:

„Die Münchener Straße ist auch die wohl höchste Verdichtung von multinationalen Konsumangeboten unserer Stadt. In den USA wird die Ausbildung eines kleinen Unternehmertums in Einwanderergruppen als erster Schritt zur sozialen und natürlich auch ökonomischen Integration von Migranten gewertet. In der Münchener Straße ist dies keineswegs nur eine Nischenökonomie, und sie bedient nicht nur die unmittelbare Nachbarschaft und nicht nur die Angehörigen der ethnischen Gruppen, aus denen die Betreiber stammen. Keine einzelne Nationalität dominiert hier. Die breit ausgebaute, kleinteilige, in ihrem Angebot extrem vielfältige Konsum- und Dienstleistungsinfrastruktur der Münchener Straße ist es, die diese Straße so lebendig macht und ihre besondere Integrationsleistung zeigt.“ (Welz 2000)

Welz thematisiert hier mehrere Aspekte, die das Bahnhofsviertel einzigartig innerhalb Frankfurts und der Rhein-Main-Region machen: Ein Quartier hat sich entwickelt, das eine überörtliche Versorgungsfunktion für Migranten und Deutsche mit Migrationshintergrund ausübt, aber ebenso von allen Frankfurtern genutzt wird. Der beklagte Strukturwandel hat im Herzen der Stadt Räume freierwerden lassen, die Integration ermöglichen und die Vermischung zulassen. Die Wandlung der Münchener Straße wird auch in den Medien deutlich als Verbesserung wahrgenommen, und nicht als Prozess der Seg-

regation. Wie Welz erwähnt, titelte die FAZ bereits 2002 „Mit den türkischen Händlern kam die Belebung – Die Münchener Straße ist sauberer und sicherer geworden“

Internationalität als Leitmotiv?

Ist hier das verbindende Thema zu finden, das der Gewerbeinitiative bisher fehlt? Die Internationalität Frankfurts und des Bahnhofsviertels im Besonderen. Ein thematischer BID-Ansatz, der mit den Geschäften in der Münchner Straße als Leitmotiv etabliert werden könnte. Die Idee wäre hierbei, das Bahnhofsviertel explizit als Frankfurts internationalstes Viertel zu positionieren und das in den Vordergrund zu stellen, was das Quartier heute schon prägt: Waren und Gastronomie aus aller Welt. Dabei könnten räumlich zwei Bereiche ausgearbeitet werden: Die Münchener Straße als Ort der täglichen Versorgung und die Kaiserstraße als repräsentative Straße mit internationalen Waren, die andere Zielgruppen ansprechen und dem Stadteingangscharakter gerecht werden.

Ein zentrales Argument darüber hinaus, im Rahmen des Quartiermanagements eine BID-Initiative hier zu starten, ist, dass so die Einbindung von Bewohnern mit Migrationshintergrund in die Quartierentwicklung gelingen kann, was sich bisher als schwierig erwiesen hat. Dabei darf diese Gruppe nicht überfrachtet werden: Viele der Geschäfte sind Ergebnis prekärer Lebensumstände und nicht zwingend Ausdruck finanzieller Sicherheit (PÜTZ 2005).

Aber durch die BID-Abgabe könnten nun die meist institutionellen Hauseigentümer für die Entwicklung des Viertels in die Pflicht genommen werden, was im Rahmen des *Ideenlabors* nur bedingt gelang. Und ein originäres Ziel des *Ideenlabors* Bahnhofsviertel würde damit erreicht: den Charakter des Viertels zu stärken, statt ihn zu verändern, ohne dadurch einzelne, ansässige Gruppen zu verdrängen.

Aber den kommerziellen Interessen der Einzelhändler und vor allem der Grundstückseigentümer muss auch ein kommunal initiiertes BID Rechnung tragen, daran wird auch der Erfolg dieses BID gemessen werden. Fragen der Privatisierung, Verdrängung und Exklusion bergen gerade in einem Quartier wie dem Bahnhofsviertel Konfliktpotential. Hier kann nur eine geeignete Schnittstelle zwischen öffentlich und privat eingesetzt werden, in der die Zielsetzungen von Stadtplanung und Einzelhandelsförderung immer wieder neu verhandelt werden können. Im Falle des Quartiermanagements im Stadttumbau kann dies durch die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe und weitere Abstimmungsmechanismen geschehen. In eine solche Struktur müsste sich auch das dann privatisierte BID-Management einfügen. Inwieweit die Gewerbeinitiative dafür geeignet wäre, muss sich im Prozess herausstellen. Als wichtiger, aus dem Quartier heraus kommender Anstoß sollte sie eine zentrale Rolle einnehmen und in die Professionalisierung einer BID-Initiative integriert werden.

Fazit

Das Beispiel des Bahnhofsviertels zeigt, dass viele Konflikte und Interessenslagen ein Quartier beeinflussen. Ein BID hier zu initiieren wird ein Balanceakt zwischen Stärkung und Verdrängung, zwischen der Notwendigkeit eines simplifizierten, werbeträchtigen

Leitmotivs und den verschiedenen Sichtweisen auf das Quartier, zwischen integrierter und sektoraler Herangehensweise sein. Die Sichtweisen des Einzelhandelsverbandes und die des Gewerbevereins müssten zur Übereinkunft gebracht werden, die Einbindung der Geschäftsinhaber mit Migrationshintergrund organisiert und natürlich die Eigentümer von der Sinnhaftigkeit der Maßnahme überzeugt werden. Gelänge es aber, in Zusammenarbeit mit der Gewerbeinitiative und mit Unterstützung des Quartiermanagements ein BID zu initiieren, könnte es tatsächlich zum trilateralen Element der Stadtentwicklung werden: Auf einer bürgerlichen Initiative fußend, finanziert durch Grundstückseigentümer und unterstützt durch die Stadtverwaltung könnte die Stärkung des Geschäftsstandortes Bahnhofsviertel erreicht werden. Internationalität als Leitmotiv würde zudem die Ausrichtung Frankfurts als globale Metropole unterstützen, also in einem gesamtstädtischen Zusammenhang stehen. Als Alleinstellungsmerkmal des Bahnhofsviertels wäre endogenes Potential genutzt, ohne dabei ein anderes Quartier zu benachteiligen. Die überräumlichen Polarisierungsprozesse allerdings, die durch die Entwicklung zur Finanzmetropole induziert wurden und werden, kann auch das Bahnhofsviertel nicht lösen.

Zusammengefasst sollten die thematische Integration eines BID in das Quartiersmanagement und ein endogenes Leitmotiv Bedingungen für die organisatorische und somit finanzielle Unterstützung der Vorfeldphase durch die Stadtplanung sein. Auch nach dem Start des Managements selbst sollte durch die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe eine Einflussnahme gewährleistet sein. Wie sieht eine Schnittstelle dieses PPP aus? Wie werden die Intentionen des Quartiersmanagements auch im BID weiter verfolgt? Oder kommt auch bei einer Anschubförderung der Moment, an dem Einzahler *„ihren Standort strategisch im Sinne einer Geschäftslagen-Optimierung verbessern“* (HDE o. J.) wollen und nicht im Sinne aller Stadtteilakteure denken. Wie ist die Lenkungsgruppe zusammengesetzt, welche inhaltliche Mitsprache erhält die Kommune? Der Konflikt, dass öffentliche Gelder eingesetzt werden, um einen originär privatwirtschaftlichen Prozess zu fördern, bleibt zu bedenken.

Parallel darf das Instrument BID nicht zu sehr verwässert werden, sonst wird es wirkungslos. Ein BID wird nur dann erfolgreich sein, wenn es sich auf sein eigentliches Interesse konzentriert: Die Verbesserung einer Geschäftslage. Widersprüche zu Zielsetzungen der Stadtplanung werden immer auftauchen. Gerade deswegen ist es entscheidend, bei der Frage nach dem *Wie?* nicht nur Organisatorisches und Rechtliches, sondern auch Inhaltliches zu diskutieren.

Literatur

- ABRAHAM, MICHAEL (2006): Business Improvement Districts im Kontext von Good Governance, DSSW-Materialien. Berlin.
- ADLER, MOSHE (2000): Why BID's Are Bad Business, The New York Times, 13.02.2000.
- BAASCH, FLORIAN (2006): Ansätze zur Stadtteilaufwertung durch Business Improvement Districts (BIDs), Kaiserslautern: Selbstverlag TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung.

- BID Gießen (2007): www.giessen-friedberg.ihk.de/Geschaeftsbereiche/Standortpolitik/BID/index.jsp (12.09.2007).
- BID Hamburg Bergedorf (2007): www.bid-1.de/organisation.htm. (21.08.2007)
- BID Neuer Wall (2007): Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs. Otto Wulff Bauunternehmung GmbH & Co. KG, Hamburg. Verfügbar unter: www.bid-neuerwall.de/cms/upload/pdf/antrag_bid_neuer_wall.pdf (02.10.2007)
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (2006): Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete „Soziale Stadt“ Endbericht zur Auswertung, S. 58, November 2006, Berlin. verfügbar unter: www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen (16.11.2007)
- DIHK (2007a): BIDs – eine neue Form von Public-Private-Partnership zur Zentrenentwicklung: Übersicht der BID-Initiativen nach Bundesländern, online verfügbare tabellarische Übersicht www.dihk.de/inhalt/download/bid_liste.pdf (12.09.2007).
- DIHK (2007b): Zum Thema: BIDs – eine neue Form der Quartiersentwicklung auf Initiative der Wirtschaft. Positionspapier Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2.5.2007 verfügbar unter www.dihk.de/inhalt/download/bid_positionspapier.pdf (12.09.2007)
- EINIG, KLAUS/GRABHER, GERNOT/IBERT, OLIVER/STRUBELT, WENDELIN (2005): Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung, 9/10, Bonn: Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2002): „Mit den türkischen Händlern kam die Belebung“. FAZ, Rhein-Main-Zeitung am 03.07.02
- FRANKE, THOMAS (2003): Quartiermanagement – Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung. In: Deutsches Institut für Urbanistik: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, S. 170-191, Juni 2003, Berlin. Verfügbar unter: www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht/ (16.11.2007)
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (Juni 2005): HDE-Information – Business-Improvement-Districts (BIDs) verfügbar unter: www.einzelhandel.de/servlet/PB/menu/1041002/index.html (21.06.2007)
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (o. J.): „Lebensraum Stadt stärken“ verfügbar unter: www.einzelhandel.de/servlet/PB/menu/1002495/index.html (15.12.2007)
- Einzelhandelsverband Nord-Hessen (o. A. des Veröffentlichungszeitraums): „Verunreinigungen, Farbschmierereien und Graffiti verhindern“ verfügbar unter: www.nordhessen.einzelhandel.de/servlet/PB/menu/1001522/index.html. (15.12.2007)
- HEINZE, FRANK (2007): BIDs in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. RaumPlanung, 130, S. 17-22, Dortmund.
- Hessischer Landtag (14.12.2005): Drucksache 16/4971: Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/50_Wirtschaftsverfassung_Berufsstaende/50-41-INGE/INGE.htm.

- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2005): Stadumbau in Hessen. Begleitinformationen 2005, Wiesbaden. Verfügbar unter: http://www.stadumbau-hessen.de/tiny_docman/files/Info_Begleit.pdf (20.11.2007)
- HOUSTON, LAWRENCE O. JR. (1999): Business Improvement Districts and Urban Entertainment and Cultural Centers, Online-Version des Vortrags auf der Konferenz „Conference on Urban Entertainment Centers and Public Private Planning“ Düsseldorf, 1998 verfügbar unter: www.planning.org/hottopics/bid.htm (21.9.2007).
- IHK Giessen-Friedberg (September 2006): GiBIDNewsletter. Verfügbar unter www.giessen-friedberg.ihk.de/Geschaeftsbereiche/Standortpolitik/Anlagen/Bau/Newsletter_Katharinenviertel.pdf. (12.09.2007)
- KLOYBER, ELISABETH/JEKEL, THOMAS (2007): Das Business-Improvement-District-Modell als Integrationsrahmen für Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung? Reviewed Paper, CORP Vienna 2007: www.programm.corp.at/cdrom2007/archiv/papers2007/corp2007_KLOYBER.pdf (21.9.2007).
- KUKLINSKI, OLIVER (2003): Öffentlicher Raum – Ausgangslagen und Tendenzen in der kommunalen Praxis. Informationen zur Raumentwicklung (3/4), Bonn.
- MAYNTZ, RENATE (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper (04/1).
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Städtebauförderung: Leben findet Innenstadt – allgemeine Informationen und projektbezogen unter Fürstfeldbruck: www.lebenfindetinnenstadt.de/ (21.09.2007).
- PÜTZ, ROBERT (2005): Marginalisierte Unternehmer: Armut als Bestandteil der Migrantenökonomie. In: Migration und Soziale Arbeit 27 (3/4), S. 202-210.
- SCHALK, MANFRED A. (2007): Einzelhandel zwischen Polarisierung und Profilierung. Property Magazine. 05.06.2007 verfügbar unter: www.property-magazine.de/einzelhandel-zwischen-polarisierung-und-profilierung-5603.html (15.12.2007)
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main (2004): Plan „Aktuelle Nutzungsstruktur im Bahnhofsviertel“. Verfügbar unter: www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/2004-08-27%20BAHNHOFSVIERTEL%20GESAMT.pdf (21.07.2007)
- Gewerbeinitiative Treffpunkt Bahnhofsviertel: www.frankfurt-bahnhofsviertel.de
- WELZ, GISELA (2002): „Das Bahnhofsviertel lebt“ Referat auf Einladung der Initiative „Werkstatt Bahnhofsviertel“. 7. November 2002. Verfügbar unter: www.frankfurt-bahnhofsviertel.de unter dem Link „Texte“. (20.12.2007)

Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BIDs auf soziale Kontrolle in Los Angeles

Nadine Marquardt, Henning Füller

Einleitung

„BIDs are here to stay – and, moreover, to multiply, diversify, and innovate.“
(HOUSTON 2003: 142)

Private Initiativen zur Aufwertung von Geschäftsstraßen sind kein Novum mehr. Ausgehend von Kanada ist das Instrument Business Improvement District (BID) als gesetzlich geregelte Version solcher privater Initiativen international eingeführt worden. Mit den BID-Gesetzen in Hamburg und Hessen gewinnen BIDs auch in Deutschland an Bekanntheit. Entsprechend hat die wissenschaftliche Reflexion des Instruments in den letzten Jahren zugenommen. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Phänomen BID dominieren zwei Perspektiven: Zum einen werden BIDs als Indiz für eine veränderte städtische Politik wahrgenommen und untersucht. Die Ausweitung des Instruments wird hier als Warnsignal für die abnehmende demokratische Qualität der Stadt aufgefasst und symbolisiert den Verlust von Partizipationsmöglichkeiten. BIDs werden aus diesem Blickwinkel zusammen mit anderen Veränderungen städtischer Politik wie der Verwaltungsmodernisierung durch das *New Public Management* (vgl. LEBUHN 2007) als ein Exempel für die zunehmende Privatisierung öffentlicher Räume und den Rückzug des Staates herangezogen (vgl. BRIFFAULT 1999; WARD 2006; EICK/SAMBALE/TÖPFER 2007). Auf eine solche kritische Bewertung verzichtet die zweite Gruppe von Arbeiten zu BIDs, die vor allem deskriptiv auf den Gegenstand selbst fokussieren. Hier werden einzelne BIDs ins Auge gefasst, im Zentrum stehen pragmatische Fragen nach der bestmöglichen Größe des Gebiets, nach sinnvollen Aktivitäten oder nach der effektivsten Form der Verrechtlichung (vgl. HOYT 2003; WIEZOREK 2004; BROOKS 2007; DAWKINS/GRAIL 2007).

Im Folgenden möchten wir auf die Rolle von BIDs im Problemfeld städtische Sicherheit eingehen. Unsere These ist, dass BIDs erheblich beeinflussen können, wie soziale Kontrolle in städtischen Räumen ausgestaltet wird bzw. dass BIDs gegenwärtig in einigen Städten bereits zentraler Bestandteil einer veränderten urbanen Sicherheitsstrategie sind. Dies möchten wir anhand der Arbeit von neun BIDs nachzeichnen, die gegenwärtig im Bereich der Innenstadt von Los Angeles aktiv sind. Interessant an diesen BIDs in Downtown Los Angeles ist vor allem ein weiterentwickeltes Verständnis von Mitteln und Zielen privater Geschäftstraßenaufwertung. An dem veränderten Maß-

nahmenkatalog der Downtown-BIDs lässt sich ein weites Verständnis der Ziele „Saubерkeit“, „Sicherheit“, sowie ein besonderer Fokus auf das Ziel „positive Gebietsidentität“ ablesen. Die Arbeit der BIDs zielt zunehmend auf die Schaffung von städtischen Räumen, die störungsfreien und bequemen Konsum nicht in *Malls* oder Einkaufszentren auslagern, sondern mit einem möglichst authentischen Erlebnis von Urbanität zu verbinden suchen. Die BIDs gestalten den städtischen Raum mit einem umfassenderen Anspruch und einer neuen Intensität. Dies hat Auswirkungen auf die Art und Weise, in der soziale Kontrolle in diesem städtischen Raum ausgeübt wird. Zunehmend sind die BIDs an einer veränderten urbanen Sicherheitsstrategie beteiligt, die aus einem umfassenden *place-making* einerseits und einer Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten andererseits besteht.

BIDs in den USA: historische Entwicklung

„In the rebirth of downtowns and other business districts in North American cities over the last two decades, perhaps no single factor has had as much impact as business improvement districts (BIDs). BIDs have not only provided business districts small and large with a reliable and adequate source of revenue; they have also helped to organize district responses to overriding concerns about safety and cleanliness.“ (FEEHAN 2003: V)

1971 wird im kanadischen Toronto mit der *Bloor West Village Business Improvement Area* der erste Business Improvement District gegründet. In den nachfolgenden Jahren breitet sich das Konzept zunächst in Toronto und dann über Kanada und die USA hinweg aus. In den 1990er Jahren schließlich gehört der Business Improvement District zu den verheißungsvollsten und am häufigsten zum Einsatz kommenden Konzepten, wenn es um die Wiederbelebung innerstädtischer Geschäftsviertel in nordamerikanischen Städten geht:

„In the 1990s, U.S. town and city centers of all sizes rode the wave of national prosperity, many with the support of BIDs working to improve the area's safety and appearance; to enhance its image and competitiveness; to boost office, hotel, and retail occupancy; to animate streets; and to foster a resurgence in city-center housing.“ (LEVY 2003: 2)

Dieser Trend setzt sich bis in die Gegenwart ungebrochen fort und wird sogar als „quiet revolution“ (ebd.) bezeichnet, die mit ihrem Siegeszug durch nordamerikanische und kanadische Innenstädte den Charakter der Zentren und traditionellen Geschäftsstraßen nachhaltig verändert hat. So gab es 1999 nach einer Erhebung im Auftrag von *PricewaterhouseCooper* bereits insgesamt 404 Business Improvement Districts in den Vereinigten Staaten (LEVY 2001), die über ein jährliches Budget von 100 Millionen Dollar verfügen (LEVY 2003: 2).

Dabei kann die formale Organisation jedoch sehr unterschiedlich sein. Es gibt kein einheitliches und für das gesamte Gebiet der USA geltendes Modell, das die Funktionen

und Merkmale eines BID festschreibt. Abhängig sind die jeweiligen Strukturen von bundesstaatlicher Gesetzgebung und verschiedenen lokalen Verordnungen. Die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen BIDs kann sich in Bezug auf rechtlichen Rahmen, Gründung, Laufzeit, Finanzierung und in den erforderlichen Rechenschaftsberichten unterscheiden. Entsprechend unterschiedliche BID-Modelle sind in den USA anzufinden und entsprechend variieren auch die Bezeichnungen: es ist die Rede von *Special Improvement District*, von *Neighborhood Improvement District* oder *Community Improvement District*. Was diese hier unter dem Schlagwort BID gefassten Zusammenschlüsse allerdings über die Unterschiede in der formalen Organisation hinweg verbindet, sind weitgehende Ähnlichkeiten in der Zielsetzung und den Maßnahmen. In nahezu allen Gebieten werden Sauberkeit, Sicherheit und eine positive Gebietsidentität als die drei zentralen Ziele des BID angesehen. Zu diesem Zweck werden meist identische Maßnahmen unternommen: Private Sicherheits- und Reinigungskräfte werden engagiert, bauliche Maßnahmen zur Aufwertung des Straßenbilds werden initiiert und Werbekampagnen für das Gebiet gestartet. DAVID FEEHAN beschreibt das dabei zugrunde liegende spezifische Verständnis von „Aufwertung“ auf bezeichnende Weise am Beispiel von Philadelphia:

„I can remember visiting downtown Philadelphia about a year before the Center City District was formed in 1991. On a Sunday morning, I left my hotel in search for a cup of coffee and a paper and was confronted on nearly every corner by one or more unsavory characters, some panhandling, some threatening, some simply glowering. About 24 months later, I was back; but this time, I was greeted on my morning walk by teal-uniformed BID staff on virtually every block – some sweeping, some emptying trash containers, some assisting visitors with directions. It was hard to believe I was in the same place.” (FEEHAN 2003: V)

Das Zitat macht deutlich, dass die Bereitstellung von „Sicherheit und Sauberkeit“ als Kernkompetenz von BIDs gilt und gleichzeitig Legitimationsbasis ihrer Existenz in den Innenstädten ist.

Die privat finanzierte Aufwertung von Geschäftsstraßen über das Modell BID ist nicht nur in den USA und Kanada in den letzten Jahrzehnten zu einer weit verbreiteten Praxis geworden. Das *Massachusetts Institute of Technology* kommt in einer Erhebung im Jahr 2003 auf weltweit 1.200 BIDs (HOYT 200: 7 f.). Organisationen wie die *International Downtown Association* bieten zahlreiche Tagungen, Fortbildungen und Vernetzungsmöglichkeiten an, was die Weiterverbreitung der BIDs Innenstadterneuerung noch zusätzlich begünstigt:

„Today's BIDs are woven so deeply into the new fabric of urban America that it is difficult to see a future without them.” (HOLTER 2002: 52)

BIDs in Downtown Los Angeles: Daten & Fakten

Aufschlussreich für unsere Frage nach der Rolle der BIDs als Teil einer veränderten städtischen Sicherheitsarchitektur ist die Situation in Downtown Los Angeles. In der

Stadtforschung kommt Los Angeles bereits eine gewisse Sonderrolle zu. Verschiedentlich wurde die Stadt als paradigmatisch für postfordistische Stadtentwicklung aufgerufen (vgl. DEAR/FLUSTY 1998; SOJA 2000). Auch ohne an diese Tradition anzuknüpfen bietet Los Angeles – und dort insbesondere der Bereich der historischen Downtown – eine interessante Fallstudie für die gegenwärtige Funktionsweise von Business Improvement Districts. Im Vergleich zu anderen amerikanischen Städten hat die Trendumkehr weg von der Suburbanisierung und zurück in den Stadtkern hier erst sehr spät begonnen. Die Rückbesinnung auf die Innenstadt setzt in den USA generell bereits in den 1980er Jahren ein (BIRCH 2002: 9). In Portland ist beispielsweise bereits Anfang der 1990er Jahre der Uferbereich entwickelt worden, in San Diego wurde die Innenstadt massiv gentrifiziert und in den Städten des Mittleren Westens kam es zu Projektentwicklungen vornehmlich auf so genanntem *found land*, also nicht mehr genutzten Gleis- und Bahnanlagen (BIRCH 2002: 12).

Die historische Downtown in Los Angeles hingegen war noch bis Mitte der 1990er Jahre mit Attributen wie Leerstand, Verfall und Unsicherheit belegt. Neben günstigen Hotels, die monatsweise Zimmer vermieten, war der gesamte historische Stadtkern fast ausschließlich als Büro- und Geschäftsviertel bekannt und nach Ladenschluss waren weite Straßenzüge völlig verwaist. Das Gebiet *Central City East*, besser bekannt als *Skid Row*, hat sich außerdem zu einem Lebensmittelpunkt für Menschen ohne festen Wohnsitz entwickelt. Derzeit sind in diesem östlichen Teil der Downtown permanent etwa 8.000 Menschen ohne festen Wohnsitz beheimatet.

Erst durch das Zusammentreffen verschiedener Faktoren kommt es seit Mitte der 1990er Jahre auch in Downtown Los Angeles zu einer (verspäteten) „Renaissance“ der Kernstadt. Einerseits lässt sich eine gestiegene Nachfrage nach Wohnen in der Nähe des Arbeitsplatzes feststellen. Die exorbitant gestiegenen Bodenpreise in der Metropolregion machen suburbanes Bauland erst weit außerhalb erschwinglich. Zusätzlich hat sich das Verkehrsaufkommen vervielfacht und das tägliche Pendeln wird zunehmend als untragbar empfunden. Außerdem entsteht aus den so genannten *baby boomern*, also den geburtenstarken Jahrgängen der 1950er und 1960er Jahre, eine demographische Gruppe der *empty nesters*, deren Kinder das große Einfamilienhaus verlassen haben. Eine Stadtwohnung erscheint hier als komfortable Alternative zum suburbanen Haus.

Zudem wurde von Seiten des Gesetzgebers im Jahr 1999 ein zentrales Hemmnis für die Projektentwicklung in Downtown Los Angeles beseitigt. In den USA schreibt das Baurecht grundsätzlich eine sehr rigide Separierung von Wohn-, Geschäfts- und Industrienutzung vor. Der historische Kern war demzufolge überwiegend als Geschäftsviertel ausgewiesen, was die Projektentwicklung für Wohnnutzung erschwerte. Im Jahr 1999 verabschiedete die Stadt die so genannte *Adaptive Reuse Ordinance*. Darin werden bestimmte Ausnahmen und Erleichterungen für die Umnutzung leerstehender Bürogebäude in Eigentums- bzw. Mietwohnungen festgeschrieben. Am 7. August 2007 hat der *Los Angeles City Council* zudem mit der so genannten *Downtown Ordinance* eine weitere Erleichterung für die Entwickler beschlossen.

Ein weiterer Auslöser für die Investitionsentscheidung vieler Entwickler war nicht zuletzt die Eröffnung des *Staples Center*. Von dieser privat finanzierten Sport- und Veranstaltungssarena erhoffen sich die Entwickler eine Aufwertung der Downtown in der öffentlichen Wahrnehmung analog zu den Effekten der neuen Stadien in Baltimore und

Denver. In diesem zeitlichen Zusammenwirken von wachsender Nachfrage nach innerstädtischem Wohnen, baurechtlichen Erleichterungen und prestigeträchtigen Großprojekten kommt es im historischen Kern von Los Angeles in den letzten Jahren zu einem regelrechten Boom an Projektentwicklungen im Wohnbereich. Dies lässt sich auch an den Bevölkerungszahlen festmachen: Die Wohnbevölkerung in Downtown L.A. ist zwischen 2000 und 2006 um gut 20% von 23.894 auf 28.878 Personen gestiegen (DCBID 2007a). Seit 1999 sind innerhalb des Gebiets von Downtown L.A. fast 7.000 neue Wohneinheiten entstanden. Insgesamt 154 privatfinanzierte Bauprojekte (sowohl *adaptive reuse* als auch Neubauten) und weitere 32 Projekte der öffentlichen Hand (insbesondere kulturelle Einrichtungen) prägen das derzeitige Bild (vgl. Abb. 1).

Eine herausragende Rolle im Zusammenhang mit diesen Revitalisierungsbestrebungen ist die Implementierung von bisher neun Business Improvement Districts auf dem Gebiet von Downtown Los Angeles. Voraussetzung hierfür war ein Zusammenschluss lokaler Hausbesitzer zur *Downtown Property Owners Association* (DPOA) im Jahr 1993. Zu dieser Zeit war es nach kalifornischem Gesetz noch verboten, eine Sonderabgabe auf Grundbesitz zu erheben. Nach einer Exkursion zu den zu dieser Zeit bereits bestehenden BIDs in New York und Philadelphia kehren die Mitglieder der DPOA nach Los Angeles zurück mit dem Ziel, Kaliforniens ersten Business Improvement District einzurichten (vgl. LEVY 2003) und damit der Geschäftsstraßenentwicklung in Downtown eine neue rechtliche Basis zu geben. Pilotprojekt ist 1994 ein *clean and safe program* in 18 Blocks rund um den *California Mart*. Im gleichen Jahr wird in Kalifornien ein neues Gesetz verabschiedet, dass die Einrichtung von Business Improvement Districts erlaubt. Mit der Gründung des *Fashion District Business Improvement District* durch die DPOA (zusammen mit der *Downtown Sacramento Partnership*) entsteht zwei Jahre später schließlich der erste BID in Downtown L.A. und damit auch in Kalifornien. 2007 sind im gesamten Stadtgebiet von Los Angeles 31 BIDs etabliert und 23 weitere in verschiedenen Phasen der Institutionalisierung. Dem Gebiet von Downtown lassen sich neun dieser BIDs zurechnen, die auch gemeinsam in der *Confederation of Downtown Associations of Los Angeles* organisiert sind. Die BIDs sind zum einen entlang der Blocks getrennt und orientieren sich zum anderen an den historischen Grenzen der einzelnen Viertel innerhalb von Downtown wie etwa *China Town* oder *Historic Downtown* (vgl. Abb. 2). Die BIDs von *Toy District*, *Industrial District* und *Arts District* sind noch einmal gesondert in der *Central City East Association* (CCEA) zusammengefasst. Innerhalb der Grenzen des *Toy District-BID* befindet sich *Skid Row*.

BIDs in Downtown Los Angeles: veränderte Leitlinien der Arbeit

Die skizzierten Rahmenbedingungen in Downtown Los Angeles machen die Arbeit der dort ansässigen Business Improvement Districts in besonderer Weise interessant. In Downtown Los Angeles soll jenes innerstädtische Quartier als Wohn- und Geschäfts-

Abb. 1: Projektentwicklung im Wohnbereich, Downtown L.A.

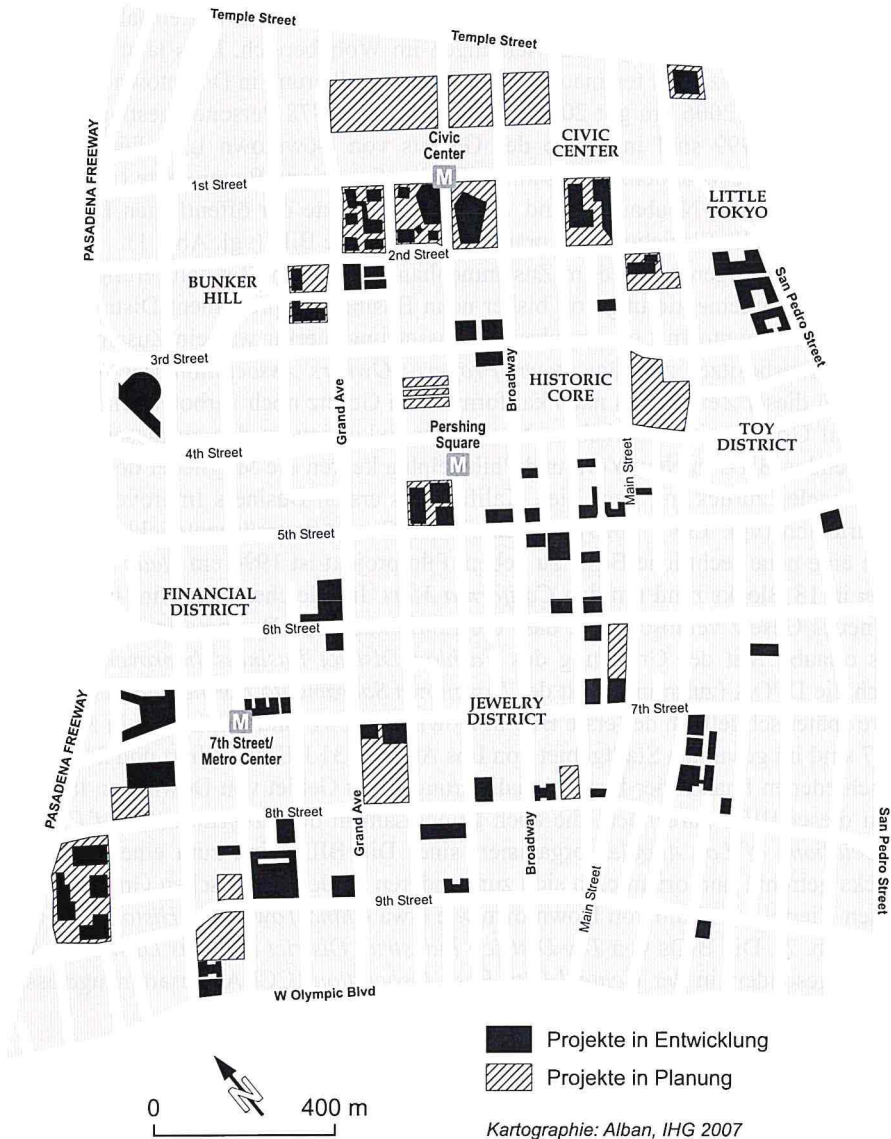
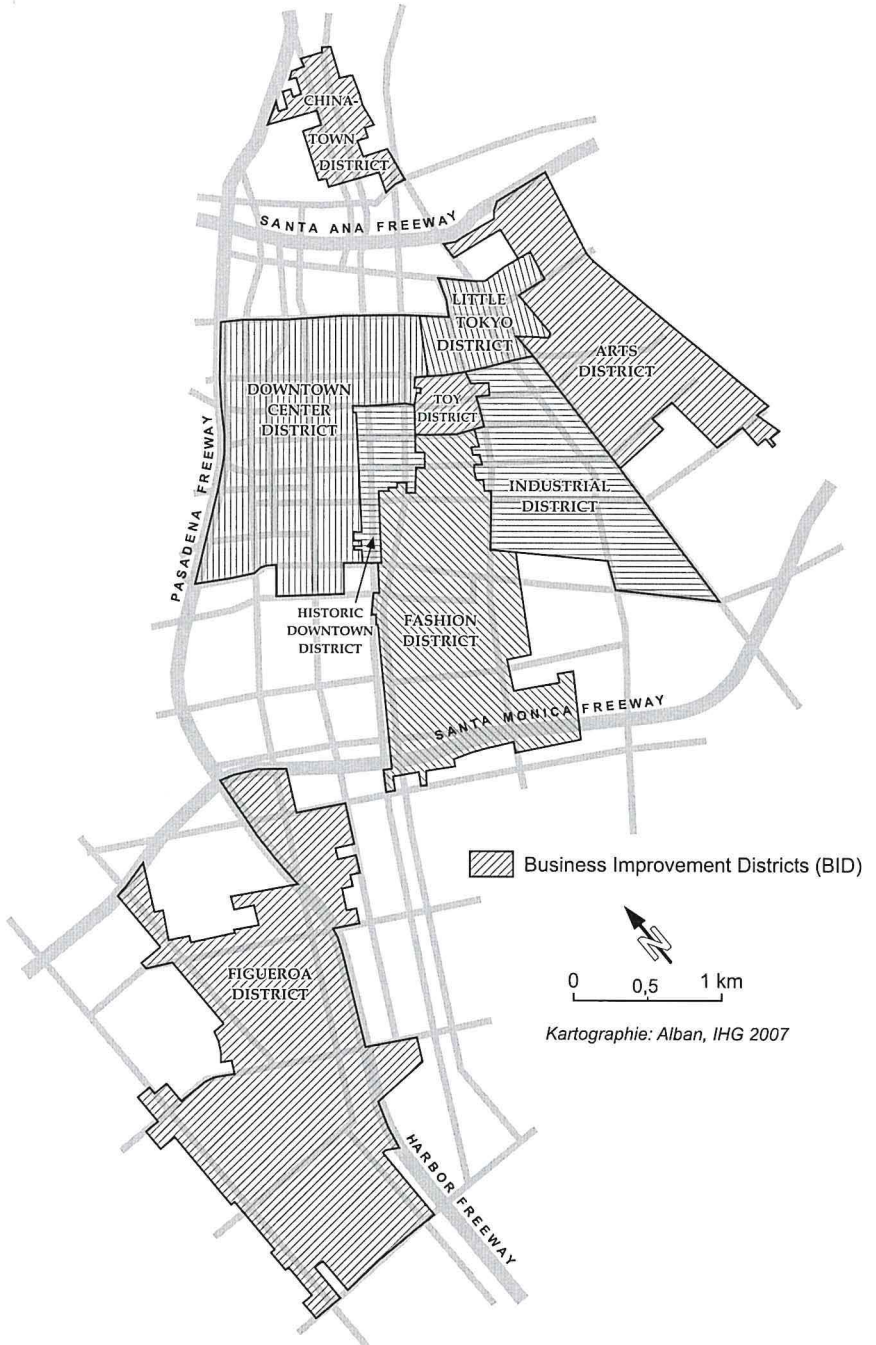


Abb. 2: BIDs in der Confederation of Downtown Associations



viertel aufgewertet werden, das zu einem Symbol für Obdachlosigkeit und Armut in den USA geworden ist. Die Polarität zwischen nächtlichen Zelten und Schlaflagern auf den Gehwegen und den direkt darüber befindlichen jüngst in Luxus-Apartments umgewandelten Lofts und Büros ist augenfällig. Es ist anzunehmen, dass vor diesem Hintergrund die Herstellung von Sicherheit zu einem zentralen Aspekt der Arbeit der dort eingesetzten BIDs wird. Im Folgenden möchten wir kurz die Leitlinien der Arbeit der BIDs in Downtown Los Angeles skizzieren. In dem Zusammenspiel der verschiedenen Tätigkeiten – so unsere These – verkörpern die BIDs einen zentralen Baustein einer veränderten städtischen Sicherheitspolitik.

1 Justierung repressiver Kontrolle

Ein Blick in die Selbstdarstellungen der neun Downtown-BIDs macht deutlich, dass der richtungsweisende Anspruch der 1990er Jahre, Sicherheit und Sauberkeit für ein Gebiet herzustellen, nach wie vor und ausnahmslos als erste Kernkompetenz und damit zur Legitimation der eigenen Existenz aufgeführt wird. So heißt es zum Beispiel auf der Internetseite des *Historic Downtown BID*:

„[T]he goal of the HDBID is to provide and foster a community that offers a clean, safe, and exciting environment for all Angelinos to live, work, shop, and play. We provide high-quality maintenance and security [...]“ (Historic Downtown BID 2007)

Der *Figuera Corridor Partnership* beschreibt seine Aufgaben ähnlich:

„The Partnership is committed to the area's development as a safe, clean, economically vibrant, and aesthetically pleasing environment.“ (Figuera Corridor Partnership 2007)

Die Bereitstellung von Sicherheit, paraphrasiert mit „clean, safe and friendly“ (Fashion District BID 2007) und einem „safer, more secure and cleaner environment“ (CEEA 2007a) beinhaltet als wesentlichen Bestandteil die Bereitstellung privater Sicherheitskräfte: „providing a professional security patrol“ (Little Tokio BID 2007). „Public safety“ muss durch „regaining control“ erreicht werden, und zwar mit Hilfe der „safety officers“ in ihren „brightly colored uniforms“ (Chinatown BID 2007).

Kennzeichnend für die Arbeit der BIDs in Downtown ist ein veränderter Umgang mit der Zielsetzung Sicherheit. Eine Veränderung, die auf die Ausdifferenzierung des raumorientierten Fokus verweist. Sicherheit in einem weiten Sinn verstanden als *quality of life* in Downtown Los Angeles, führt in der Arbeit der BIDs zu einem gleichermaßen weit angelegten Interventionsfeld, das sicherheitspolitisch ins Auge gefasst wird.

Die einzelnen Maßnahmen, die dieser Logik eines möglichst weiten Sicherheitsverständnisses folgen, gestalten sich recht unterschiedlich bis ambivalent. Zum einen kommt es zu einer Modifizierung des Sicherheitsbegriffs im Sinne von *Hospitality*: Die Zielsetzung, ein als sicher empfundenenes Gebiet herzustellen, soll nun nicht mehr allein mittels repressiver Maßnahmen sondern verstärkt auch über Betreuungsangebote er-

reicht werden. Zum anderen findet aber nach wie vor auch äußerst repressive „Sicherheitsherstellung“ statt, die im Fall von Downtown sogar noch intensiviert wird. Eine einseitige Bedeutungsverschiebung zugunsten einer „Hospitality-orientierten“ Sicherheitsstrategie der BIDs, wie sie z. B. LAWRENCE HOUSTOUN als neuen Trend konstatiert – „Hospitality Trumps Security“ (HOUSTOUN 2003: 160) –, lässt sich für die Arbeit der von uns untersuchten BIDs so nicht nachweisen. Zwar besteht eine neue „emphasis on the district's friendliness“ (ebd.), gleichzeitig werden damit aber bisherige Sicherheitskonzepte, die sich ebenfalls raumorientiert vor allem auf die Verdrängung von Kriminalität, aber auch von unerwünschtem Verhalten und vor allem von unerwünschten Menschen konzentrieren, alles andere als obsolet.

Dies zeigt sich deutlich sowohl an der zunehmenden Professionalisierung und starken personellen Aufstockung der von den BIDs unterhaltenen privaten Sicherheitsdienste als auch in einer zusätzlich forcierten verstärkten Zusammenarbeit mit der Polizei. Initiiert vom *Downtown Center Business Improvement District* (DCBID) und unterstützt durch die *Central Business Association* und das *Los Angeles Police Department* (LAPD) eröffnete im Oktober 2006 in Downtown sogar eine so genannte *BID Academy*, in der die privaten Sicherheitsdienste, auch als *quality of life-police* bezeichnet, ausgebildet werden sollen. Als Inhalte des Sicherheitstrainings in der *Academy* werden Schulungen im Umgang mit kultureller Vielfalt, Drogenmissbrauch, Terrorismus, Obdachlosen und psychisch Kranken angeboten. Die *Academy* hat sich zum Ziel gesetzt, jährlich mehr als 100 Mitarbeiter des Downtown Sicherheitsdienstes, der so genannten *Purple Patrol*, professionell auszubilden:

„The BID Academy, the first-of-its-kind in the nation [...] will ensure that our Purple Patrol has the best training available to meet the growing needs of Downtown LA from our new residential population and active nightlife scene [...]. Although the DCBID currently provides training to all safety employees, those who complete the BID Academy will receive certificates to show they have completed this additional training that greatly exceeds the required number of hours by the state to maintain their Guard Card.“ (DCBID 2006)

Maßgebliche Technologie der neuen Sicherheitsproduktion in Downtown ist außerdem die Videoüberwachung. Vorreiter bei der Installation von Überwachungskameras im Gebiet von Downtown sind – erneut in Kooperation mit dem LAPD – die BIDs der *Central City East*:

„Central City East Association (CCEA) is in the process of installing 10 cameras that will be connected to Los Angeles Police Department (LAPD) Central Station. [...] The entire project, including cameras, wireless equipment, installation, service and maintenance, will cost \$175,000. The camera project is a partnership between the Central City East Association and LAPD.“ (CCEA 2006a)

In einem Interview mit Estela Lopez, der Geschäftsführerin der *Central City East Association*, beschrieb diese uns die enge Zusammenarbeit mit der Polizei:

„[A]nd now in Los Angeles, it is the most monitored part of the entire city of Los Angeles, the downtown area, because three or four BIDs that have done exactly that, to put surveillance cameras out on the public way, and the police depart-

ment monitors them all. We no longer own the cameras, we installed them, we put in all the systems to have them feed their video back to the police station, we set up the monitors in the police station, but then we gave the entire system [...] we donated it."¹

Während in den Teilen von Downtown, deren Charakter bereits massiv durch den Gentrifizierungsprozess beeinflusst wurde, vor allem die betreuende „Hospitality-Strategie“ der BIDs greift, um eine Atmosphäre allgemeiner *friendliness* zu verbreiten, wird im östlichen Teil von Downtown die so genannte *Safer Cities Initiative* durchgesetzt. Unter dem Motto *cleaning up Skid Row* besteht die Initiative, die im September 2006 von der Stadt initiiert und von den BIDs in enger Zusammenarbeit massiv unterstützt wird, im Wesentlichen aus ausgesprochen repressiven Maßnahmen, deren Ziel die Verdrängung von Problemen wie Drogenkriminalität und Obdachlosigkeit ist, für die das östliche Gebiet von Downtown L.A. bekannt ist. Zu diesem Zweck wurden vom LAPD eigens 50 neue Polizisten für *Skid Row* bereit gestellt. In einer Pressemitteilung der BIDs ist die sicherheitspolitische Ausrichtung programmatisch als dreiteilige Aufgabe mit den Bestandteilen „enforcement“, „quality of life issues“ und „enhancement“ ausformuliert:

„The enforcement element of the Safer City Initiative on Skid Row includes the deployment of the 50 additional, specially trained police officers, to the Skid Row area [...]. In addition, the City Attorney's office has increased its presence on Skid Row by designating six prosecutors who will focus on quality of life issues, expanding the „Streets or Services“ program (SOS, which provides misdemeanor arrestees with the opportunity to enrol in rehabilitation programs), increasing prosecutions against landlords violating rent stabilization statutes, filing lawsuits against landowners tolerating narcotics sales on their property, taking legal actions against hospitals that refuse treatment of homeless individuals, and working with City departments to cite building code violations. [...] The enhancement elements of the Safer Cities Initiative on Skid Row include upgrading and adding lighting in crime hotspots, increasing the frequency of street cleaning, sidewalk and street repair, trimming trees, and installing surveillance cameras.“ (CCEA 2006b)

Die *Safer Cities Initiative* ist seit ihrer Einführung von Bürgerrechtsorganisationen, unter anderem vom *Los Angeles Community Action Network* (LA CAN) massiv kritisiert worden. Unter der Überschrift *Safer Cities – For Whom?* initiierte das Bündnis *alternative Community Watches* und eine *Safer People's Initiative* um auf die Selektivität und die exkludierenden Effekte der Maßnahmen aufmerksam zu machen und um die Schikanen zu dokumentieren, denen sich die Bewohner und Obdachlosen von *Skid Row* ausgesetzt sehen:

„Extremely poor, and especially homeless, people throughout Los Angeles are under attack due to the Mayor's Safer Cities Initiative. Venice, Hollywood, and Downtown have been specifically targeted by the City of Los Angeles and the Los Angeles Police Department for increased enforcement of 'quality of life'

¹ Interview mit Estela Lopez, *Executive Director* der *Central City East Association* (CCEA), am 5.4.2007

crimes. The City is attempting to 'clean up' these areas, making way for urban redevelopment and gentrification by removing homeless and poor people from view using police actions. We ask, then, who is really safer within the Safer Cities Initiative?" (LA CAN 2007)

Die Sicherheitspolitik der BIDs und insbesondere die Praktiken der von den BIDs unterhaltenen Sicherheitsdienste geraten immer wieder in die Kritik der vor Ort tätigen NGOs:

„The bane of advocacy groups for the poor are five Business Improvement Districts, or associations advocating for businesses, in and around skid row. Each BID performs street cleanups and employs people who act as security guards, calling in what they see as trouble, complaining to the city when encampments block the sidewalks. What groups like LACAN don't like, they say, is the air of intimidation and harassment the uniformed security guards from some of these associations create.” (NIEVES 2006)

BID-Vertreter und *Safer Cities*-Verantwortliche betonen, dass es bei der Initiative nicht zuletzt auch darum ginge, Obdachlose und von extremer Armut betroffene Bewohner Downtowns mit einem *SOS-Streets or Services*-Programm zu unterstützen. Eine eingehende von der *UCLA School of Law* unter Leitung von Gary Blasi durchgeführte und ebenfalls im September 2007 veröffentlichte Evaluation des ersten Jahres des *Safer Cities Initiative* kommt jedoch zu einer vernichtenden Einschätzung dieser Maßnahmen. So wurden in den Aufbau der sozialen Programme nur etwa 100.000 US Dollar investiert, während allein der Unterhalt der neuen *Task Force* mit 50 weiteren Polizisten insgesamt ca. fünf Millionen Dollar beansprucht (BLASI 2007: 25). Im Zuge der *Safer Cities Initiative* kommt es in *Skid Row* zu etwa 750 Verhaftungen pro Monat, wobei die Einwohnerzahl von *Skid Row* auf insgesamt weniger als ca. 10.000 Menschen geschätzt wird. Von den zwischen Januar und März 2007 verhafteten 2.073 Personen wurde nur 101 Personen (5%) die Teilnahme an einem *SOS-Program* ermöglicht, sieben (0,3%) beendeten das 21-tägige Programm (BLASI 2007: 25). Allen anderen droht nach Verbüßung der Haftstrafe in den überfüllten *California State Prisons* erneut ein Leben in Obdachlosigkeit in Downtown – allerdings unter noch zusätzlich erschwerten Bedingungen:

„However, when these individuals are eventually released, they will be ineligible for the very housing and other programs that might enable them to avoid returning to the streets. Their drug felony convictions will bar them from receiving, among other things, housing assistance, federal welfare benefits, or food stamps. Current policy may thus effectively be creating a class of potentially permanently homeless disabled persons in the City of Los Angeles. Police tactics and prosecution policies that turn ordinary addicts, many of them mentally ill, into drug dealers and felons are also likely to create an entirely new class of the hyper-dispossessed [...]” (BLASI 2007: 43)

Von den BIDs und dem LAPD wurde die *Safer Cities Initiative* im September 2007 als großer Erfolg gefeiert. Auf mehreren eigens zum einjährigen Bestehen der Kampagne

durchgeführten Feierlichkeiten betonten sowohl Polizei als auch Vertreter der BIDs die positiven Effekte der Maßnahmen:

„CCEA Executive Director Estela Lopez addressed the commission and thanked Mayor Antonio Villarigosa, the Police Commission, Police Chief William Bratton, City Attorney Rocky Delgadillo and the numerous police and prosecutors assigned to the Safer Cities Initiative for bringing peace back to our streets. 'In a few short months, they've accomplished nothing short of a remarkable turnaround. The imbedded culture of lawlessness has met its match' said Lopez. [...] 'Since September 1, when the Safer Cities Initiative started, over 5,000 arrests have been made and the reduction in crime is at 30%. [...] street lights have been repaired and over 550 trees have been trimmed. We are not there yet; we have a long way to go. We continue to educate and work with the community. God bless our BIDs who have suffered the brunt of these illegal activities!' (CCEA 2007b)

2 Place-making

Initiiert durch die BIDs in Downtown wird repressive Kontrolle – mit Hilfe der *Safer Cities Initiative*, sowie mittels Videokameras und privatem Wachschutz – professionalisiert, ausdifferenziert und vor allem ausgeweitet. Im Hinblick auf Sicherheit umfasst diese Entwicklung allerdings nur einen Teil der wirksamen Maßnahmen der BIDs. Neben verstärkter Kontrolle zeichnet sich die Arbeit der BIDs in Downtown Los Angeles durch *place-making* aus. Dabei geht es um ein aktives Einwirken auf das städtische Umfeld mit dem Ziel der Herstellung einer bestimmten Wahrnehmung des Gebiets durch die Besucher/-innen. Im Kontext von Sicherheit lässt sich dieses *place-making* als sekundäre Prävention und damit als eine besondere Form der Sicherheitspolitik begreifen.² Im Hinblick auf Sicherheit funktioniert das *place-making* der BIDs als eine mittelbare aber möglicherweise dadurch umso wirksamere Form der Sicherheitspolitik.

Die aktive Beeinflussung der Gestalt des jeweiligen Gebiets gehört zu den Kernaufgaben und Erfolgskriterien der Arbeit eines jeden BIDs. BIDs werden gerade zum Zweck des *place-making* in einem Stadtteil oder einer Geschäftsstraße eingerichtet. Allerdings ist dieser Aspekt der aktiven Gestaltung des städtischen Umfelds bei der Arbeit der BIDs in Downtown L.A. besonders deutlich und besonders umfangreich.

Die BIDs in Downtown L.A. setzen einen großen Teil ihrer Ressourcen ein, um den Charakter der historischen Innenstadt grundsätzlich zu verändern. Dabei orientieren die BIDs ihre Arbeit nicht ausschließlich an den primären Interessen der Gewerbetreibenden vor Ort. Stattdessen zeigt sich an der Arbeit der BIDs ein weites Verständnis von Geschäftsstraßenaufwertung. Die Maßnahmen des *place-making* zielen nicht auf die

² Sekundäre Prävention meint die Früherkennung von möglichen Problemfeldern und die Einleitung von Maßnahmen, die diese Gefahrenursachen beseitigen. Davon unterschieden ist einmal die tertiäre Prävention, die sich bemüht, nach dem Eintreten einer Störung die Folgen dieser Störung möglichst gering zu halten, sowie die primäre Prävention, die sich bemüht an den strukturellen Bedingungen des Eintritts einer Störung anzusetzen.

Herstellung eines reinen Konsumortes, sondern grundsätzlicher auf die Schaffung einer bestimmten Form von Urbanität.

Beispielsweise engagieren sich die BIDs intensiv für eine stärkere Wohnnutzung in dem bisher nahezu reinen Geschäfts- und Bürogebiet. Allen voran arbeitet der *Downtown Center BID* (DCBID) mittels verschiedener Maßnahmen daran, die Wahrnehmung des Gebiets als attraktives Wohnquartier zu prägen und so die Umwandlung der Innenstadt in eine belebte Nachbarschaft zu beschleunigen. So führt der DCBID alle zwei Wochen eine so genannte *Housing Bus Tour* durch. Hierbei handelt es sich um eine begleitete Busfahrt zu zum Verkauf stehenden Apartments auf dem Gebiet von Downtown. Insgesamt werden im Laufe eines Vormittags ca. zwölf Objekte angefahren und es wird, jeweils in Gesprächen mit dem Marketing vor Ort, über Lage, Ausstattung und Preis informiert. Auf der insgesamt fast fünfstündigen Fahrt mit ausgeprägtem Show-Charakter erzählt ein Mitarbeiter des BID zwischen den einzelnen Objekten außerdem von den Vorzügen des Lebens in Downtown, von bereits in Downtown ansässigen *young urban hipsters*, von jüngst eröffneten Cafés und Restaurants, gibt Anekdoten von Besuchen in „Szeneclubs“ zum Besten und beantwortet Fragen nach Sicherheit und Einkaufsmöglichkeiten:

„To promote and showcase the new housing units, the DCBID has launched Saturday Housing Tours that are held twice a month for people interested in viewing and learning more detailed information about Downtown properties.“
(DCBID 2007b)

Auf einer solchen von uns besuchten *Housing Bus Tour* wird auch das in Downtown vorhandene Problem der Obdachlosigkeit von dem BID-Mitarbeiter angesprochen. Vor dem Hintergrund einer großen Loftfensterfront eines Wohnprojektes im *Toy-District* erklärt der Tourguide Obdachlosigkeit einerseits zum „sensible issue“, auf das sich ein großer Teil der Arbeit der BIDs konzentrierte, die von den Fenstern aus sichtbaren improvisierten Zelte auf der Straße andererseits aber auch zu einem letztlich unumgänglichen Bestandteil der „exciting urban landscape“ in Downtown, der trotz Interventionen wohl nie völlig verschwinden werde.³ Diese Perspektive, die vor allem die Grenzen von Handlungsmöglichkeiten betont und gleichzeitig für sich beansprucht, „realistisch“ mit der Problematik umzugehen, ist charakteristisch für den Umgang mit Obdachlosigkeit in Downtown. Während die Zelte der Obdachlosen zum Teil einer quasi-natürlichen „urbanen Landschaft“ erklärt werden, wird zusätzlich immer wieder auch behauptet, es gäbe einen nicht unerheblichen Anteil der „encampment population“, der als „service resistant“ angesehen werden muss und auf der Straße leben *will*. In dieser normalisierenden Perspektive ist Obdachlosigkeit kein drastisches Merkmal einer prekären Situation, in der sich Menschen befinden, sondern letztlich ein Merkmal dieser Menschen selbst:

„There is a population of 'service resistant' homeless who [...] simply prefer to live a homeless lifestyle on the street rather than seek or accept shelter in a facility.“ (CCA 2002)

³ *Saturday Housing Bus Tour* mit Justin Weiss, DCBID Economic Development Manager, am 14.4.2007

Auch auf der Website der BIDs ist der Menüpunkt *Living Here* prominent platziert und es wird ausführlich über jüngst fertiggestellte sowie geplante Apartments berichtet. In der Pressemeldung zum Anlass der dritten Vertragsverlängerung des DCBID im Juli 2007 werden die bisher erreichten Erfolge dargestellt. Dort heißt es, der DCBID „[...] has been extremely successful in increasing property values, investment and housing, creating a Downtown not just good for business, but in which residents and visitors alike can live, work and play year round.“ (DCBID 2007c)

Hier wird die veränderte Aufgabenwahrnehmung und das weite Verständnis von Geschäftsstraßenaufwertung deutlich. Eine für vielfältige Nutzungen geeignete Umgebung geschaffen zu haben und nicht bloß eine Geschäfts- und Konsumumgebung im engeren Sinn, wird als besonderer Erfolg prominent herausgestellt.

Womöglich stellt diese Zielverschiebung eine Ausnahme angesichts der Sondersituation in L.A. dar, also dem jüngsten Bauboom in der Innenstadt und der Teilnahme von Immobilienentwicklern in den Business Improvement Districts. Allerdings beobachtet EUGENIA BIRCH diese Verschiebung der Zielsetzung von der Attraktion von Kundschaft hin zu potentiellen Bewohner/-innen über die gesamten US-Staaten. BIRCH stellt in 59% der von ihr untersuchten BIDs (in einer Untersuchung über die Downtown-Revitalisierung in 100 amerikanischen Städten) „pro-housing activities“ (BIRCH 2002: 17) der BIDs fest:

„[P]romoting downtown housing has emerged as a central strategy of private downtown groups, mainly BIDs, working in league with municipal government, often city planning and/or economic development departments.“ (ebd.; vgl. auch HOUSTOUN 2003: 162)

Es hat sich die Überzeugung verbreitet, dass ein belebtes Straßenbild und bewohnte Häuser erheblich zu der gewünschten Attraktion von Kundschaft und zur Herstellung von „Sicherheit und Sauberkeit“ beitragen:

„Many have concluded that promoting the 24-hour downtown is an essential part of this mission.“ (BIRCH 2002: 17)

Im Kern folgt die Sicherheitsphilosophie vieler BIDs inzwischen der alten Forderung von Jane Jacobs nach „eyes on the street“ (JACOBS 1961: 35). Sicherheit, so Jacobs, wird weniger durch polizeiliche Maßnahmen oder Sicherheitsdienstleistung, sondern vielmehr durch die gegenseitige Aufmerksamkeit der Anwohner/-innen gewährleistet:

„The first thing to understand is that the public peace – the sidewalk and street peace – of cities is not kept primarily by the police, necessary as police are. It is kept primarily by an intricate, almost unconscious, network of voluntary controls and standards among the people themselves.“ (JACOBS 1961: 32)

Die BIDs in Downtown L.A. werden noch in anderer Weise im Sinne des *place-making* aktiv. Parallel zum aktiven Bewerben des Gebiets als Wohnort verstehen es die BIDs als ihre Aufgabe, den besonderen Charakter des historischen Downtowns zu konservieren und so städtische Räume mit einer gewissen Einzigartigkeit zu schaffen. Die Arbeit der BIDs in Downtown Los Angeles reicht bis in die Felder Denkmalschutz und Baurecht:

„Although BIDs often focus on improved security and clean streets, several area BIDs in Los Angeles have moved beyond their 'safe and clean' tasks to include preservation and design issues concerning their historic buildings and streetscapes. [...] Although the three Los Angeles BIDs still are involved in 'safe and clean' activities, they have moved beyond their traditional role in revitalization, becoming agents of economic development and design enhancements within downtown Los Angeles.“ (MALEY et al. 2002)

Tatsächlich sind die BIDs mittlerweile in Kooperation mit der *Los Angeles Conservancy*, einer lokalen Interessenvereinigung zum Denkmalschutz, maßgeblich an der Entwicklung von Denkmalschutz-Richtlinien beteiligt (MALEY et al. 2002).

Das Engagement für den Erhalt der historischen Fassaden ist ein weiterer Beleg für das erweiterte Verständnis von Geschäftsstraßenaufwertung bei den untersuchten BIDs. Es zeigt sich der Anspruch eines *place-makings*, das über die Herstellung eines sauberen Straßenbildes weit hinaus geht. Die Intervention ins Straßenbild gilt hier nicht bloß der Sicherstellung von Sauberkeit, sondern der Herstellung von urbanen Räumen mit besonderem Charakter und besonderer Anmutung. Leitidee der hier vollzogenen Form der Geschäftsstraßenaufwertung ist die Aktivierung urbaner Qualitäten wie Lebendigkeit, Einzigartigkeit und historischer Gewachsenheit. Dies entspricht einer Verschiebung, die HOUSTOUN insgesamt an der derzeitigen Arbeit der BIDs in den USA beobachtet. Er beschreibt eine Erweiterung von einfacher *cleanliness* hin zu *district beautification*:

„As with security, the focus of BID cleaning programs is broadening – in this case to encompass district beautification.“ (HOUSTOUN 2003: 160)

Schließlich ist die Beeinflussung der öffentlichen Wahrnehmung eines Ortes ein zentraler Bestandteil erfolgreichen *place-makings*. Auch in dieser Richtung entwickeln die BIDs in Downtown Los Angeles Aktivitäten. Ein wichtiger Bestandteil ihrer Arbeit ist die Beeinflussung der Repräsentation des Gebiets in der medialen Öffentlichkeit. Dies geschieht zum einen mittels der unterschiedlichen Aktivitäten, durch Ansprache der Besucher/-innen und Organisation von Stadtführungen:

„The DCBID controls the way downtown is represented: their website offers walking tours, bus tours, and interactive maps, so that an outside perception of downtown is almost invariably constricted by their interests.“ (BARNEY 2007: 36)

Unterstützt werden diese Bemühungen der BIDs durch die publizistische Arbeit der wöchentlich erscheinenden *Los Angeles Downtown News*. Diese gratis vertriebene Zeitung versteht sich als Stimme der lokalen Nachbarschaft: „Since 1972, Los Angeles Downtown News has been the voice of the downtown community“ (LADN 2007). In dem Blatt wird von aktuellen Projektentwicklungen berichtet, es werden Restaurantkritiken veröffentlicht und es wird auf Veranstaltungen hingewiesen. Inzwischen ist diese Zeitung neben einer Reihe von Blogs das zentrale Organ der Berichterstattung über das Gebiet von Downtown. Die *Downtown News* haben damit erheblichen Einfluss auf die Art und Weise, in der die Debatten und Konflikte in dem Gebiet medial vermittelt wer-

den. Besonders im Kontrast zur *Los Angeles Times* wird in den Artikeln einseitig die Perspektive der Entwickler und der BIDs eingenommen (vgl. BARNEY 2007: 37).

Insgesamt ist es den BIDs in Downtown Los Angeles gelungen, mittels unterschiedlicher Aktivitäten des *place-makings* nicht bloß eine Geschäftsstraßenaufwertung im Sinne von „Sicherheit und Sauberkeit“ anzustoßen. Stattdessen haben die BIDs in gewissem Umfang die Deutungshoheit über den komplexen Prozess der Gentrifizierung des Gebietes erreicht. An den BIDs in Downtown Los Angeles lässt sich entsprechend eine Weiterentwicklung des bisherigen Konzepts und eine massive *Sophistication* des raumbezogenen Ansatzes beobachten.

„Starting from the basis of ‘clean and safe’, the main ethos of most BIDs, they have developed into an organisation responsible for the wholesale improvement of the public realm in the city centre.” (Dawkins/Grail 2007: 79)

Fazit: Von der Mall zum Hotel Resort

„The look and feel of cities reflect decisions about what – and who – should be visible and what should not, on concepts of order and disorder, and on uses of aesthetic power. (Zukin 1995: 7)

Insgesamt weist die Arbeit der BIDs in Downtown Los Angeles im Hinblick auf städtische Sicherheit zwei zentrale Komponenten auf. Zum einen nehmen die BIDs aktiv teil an der Ausdifferenzierung und Ausweitung repressiver Kontrollfunktionen. Zum anderen betreiben die BIDs ein aktives *place-making*, d. h. sie prägen die Gestalt der Innenstadt in der Wahrnehmung der Bewohner/-innen und in der Wahrnehmung nach außen. Beide Komponenten ergänzen sich in ihrer Wirkungsweise. In unterschiedlicher Weise tragen beide zu einer Beschränkung der zu erwartenden Handlungsweisen und zur Homogenisierung der Nutzer/-innen in der Innenstadt von Los Angeles bei.

Die BIDs in Downtown Los Angeles setzen sich mit ihrem breiten Repertoire unterschiedlicher Maßnahmen – von Straßenreinigung über Stadtführungen bis zur Intervention in die mediale Öffentlichkeit und in die Richtlinien zum Denkmalschutz – an eine Schlüsselposition im Deutungskampf über die zukünftige Gestalt der Stadt und ihrer öffentlichen Räume. Es gelingt ihnen die Fixierung des Bildes der erstrebenswerten Stadt als Vergnügungs-, Einkaufs-, und Wohnort für kaufkräftige Konsument/-innen. Die darin ausgedrückte Zielvorstellung markiert ein verändertes Leitbild der BIDs. Lange Zeit war das integrierte Einkaufszentrum Vorbild auch für die innerstädtische Geschäftsstraßenaufwertung. Die Vorzüge einer kontrollierbaren Mischnutzung und die gut abzusi-chernde Umgebung sollten mittels der BIDs auch in die Innenstadt übertragen werden.

„[D]ecaying downtowns, soundly defeated by the triumph of the suburban mall, have incorporated some of the strategies utilized by the malls to fight their way back into a competitive economic position.” (HOLTER 2002: 47)

Wie HOUSTON bei einer Zusammenschau der jüngsten Entwicklungen amerikanischer BIDs beobachtet, und wie sich auch an den von uns untersuchten BIDs zeigt, wird nun ein neues Leitbild einschlägig. Es geht nicht mehr darum, den Shopping Centern nachzueifern, stärker ausgespielt werden vielmehr die eigenen Stärken der authentischen städtischen Umgebung. Besser charakterisiert wird die gegenwärtige Orientierung der BIDS in den USA durch das Leitbild Hotel Resort:

„BID planners in the 1980s looked to shopping centers as their operational models. BIDs through the coming decade may find it more appropriate to measure themselves against popular hotel resorts.“ (HOUSTON 2003: 159)

Das Leitbild steht für eine gelungene und vollständige Integration von Sicherheit, Wohlbefinden und Konsummöglichkeiten in das Umfeld.

„In this league, security is so complete that it is invisible; guests feel safe without conscious consideration of safety. Everything is clean. Nothing is stained or littered. [...] In successful resort communities, patrons have a choice of diverse and changing activities, from coffee shops to exercise facilities.“ (HOUSTON 2003: 159)

Es geht nach diesem Leitbild also darum, die Geschäftsstraße als einen Raum zu schaffen, in dem Sicherheit fraglos als gegeben angesehen wird. Die BIDs in Downtown Los Angeles arbeiten auf die Herstellung innerstädtischer Quartiere hin, die ausdrücklich vielfältige Nutzungsweisen erlauben und damit dem Bild urbaner Lebendigkeit entsprechen. Mit der baulichen und symbolischen Ausdeutung der Stadt – unter anderem durch das *place-making* der BIDs – wird auch entschieden, wer das Recht auf die Stadt hat (vgl. MITCHELL 1997). Die Deutungshoheit über die Gestalt des Städtischen hat in diesem Sinn direkte Auswirkungen auf die Nutzer/-innen urbaner Räume, denn mit dieser Deutungshoheit prägen die BIDs nicht zuletzt auch die Agenda der politischen Gestaltung. Als gut vernetzt und gut ausgestattete Lobbygruppe bestimmen die BIDs entscheidend mit, was in Downtown Los Angeles als politisches Problem wahrgenommen werden kann und welche Problemlösungen plausibel erscheinen. Aussagekräftig in diesem Zusammenhang ist, dass Hal Bastian, Vizepräsident des DCBID und Leiter des Ressorts Wirtschaftsförderung, in Gesprächen zwischen uns und verschiedensten in Downtown tätigen Akteuren als *Quasi-Mayor* von Downtown L.A. gehandelt wurde.

Durch die Intervention der BIDs kommt es auch zu einem bestimmten Umgang mit dem Problem der Obdachlosigkeit. In die Herstellung der angestrebten urbanen Vielfalt sind auch Obdachlose als Bestandteil authentischer Urbanität einbezogen. Gleichzeitig werden die Grenzen tolerierten Verhaltens schärfer markiert. Bei Überschreitung dieser Grenzen, beispielsweise durch Drogenbesitz oder durch Errichten einer permanenten Unterkunft in dem Gebiet von Downtown, drohen unverzüglich Verhaftung und permanenter Ausschluss. Unter der Maßgabe einer urbanen *work, life and play*-Umgebung wird Obdachlosigkeit als Phänomen individueller Devianz aufgefasst und gleichzeitig als letztlich unabänderlicher Bestandteil des Urbanen naturalisiert. Die Obdachlosen selbst kommen als Störung und Sicherheitsbedrohung in den Blick, der mittels einer *Safer Cities Initiative* begegnet werden muss. Strukturelle gesellschaftliche Entwicklungen, wie der Wandel des Arbeitsmarktes, der schwierige Wohnungsmarkt in L.A., aber

auch gesellschaftliche Ungleichheit und Rassismus, bleiben als Entstehungsbedingungen für Armut und Obdachlosigkeit hingegen systematisch ungenannt. Die BIDs verfestigen dabei eine Sichtweise auf Teile der städtischen Bevölkerung, die bereits seit einigen Jahren hegemonial geworden ist (vgl. SMITH 1996; BELINA 2006). Städtische Armut wird als Problem individuellen Fehlverhaltens einerseits und als quasi-natürliche Konstante gesellschaftlichen Zusammenlebens andererseits thematisiert. Die adäquate Umgangsweise kann dann nur Kontrolle und – im Fall eines „Überhandnehmens“ der Population der Armen und Obdachlosen – Vertreibung sein. Diese Leitidee manifestiert sich auch in der *Safer Cities Initiative*. Die BIDs sind eine hörbare Stimme in der Reproduktion dieser Sichtweise, die zur Legitimierung von Vertreibung und zur Delegitimierung von Maßnahmen des *Empowerments* oder der Beteiligung von städtischer Bevölkerung führt. Auf diese Weise stellt die Arbeit der BIDs eine sehr deutliche Antwort auf die Frage nach dem „Recht auf die Stadt“ dar. Die verschiedenen Interventionen führen dazu, einem bestimmten Personenkreis dieses Recht zu entsagen.

Die Entscheidung über das Recht auf die Stadt bleibt nicht auf die ästhetische Intervention durch das *place-making* beschränkt. Parallel zu der Herstellung von *work, life and play-Umgebungen* sind die BIDs in Downtown Los Angeles maßgeblich an der Einsetzung von Kontroll- und Überwachungsmitteln beteiligt. Wer die sanften Signale einer als Hotel Resort gestalteten städtischen Landschaft nicht zu deuten vermag und Nutzungsweisen außerhalb des als legitim gezogenen Rahmens entwickelt, der kann nun besser als zuvor repressiv gehindert bzw. ganz vertrieben werden. Auch in dieser Richtung werden die von uns beobachteten BIDs aktiv, wie gezeigt werden konnte.

Die BIDs in Los Angeles sind zusammenfassend also federführend an einer veränderten urbanen Sicherheitsstrategie beteiligt. Diese ist gekennzeichnet durch das Zusammenspiel einer aktiven Gestaltung des Städtischen als *life, work and play-Umgebung* einerseits und einer Ausweitung der Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten andererseits. Im Laufe weniger Jahre konnte mit Hilfe dieser Strategie in einer lange Zeit von Leerstand betroffenen und als unsicher wahrgenommenen Innenstadt eine hochpreisige Wohnnutzung massiv etabliert werden. Damit verbunden ist jedoch die Fixierung einer hegemonialen Vorstellung über legitime Nutzungsweisen der Stadt, sowie der Ausschluss und die Vertreibung der bisherigen Bewohner/-innen und die Etablierung zusätzlicher Kontrolle. Bedenkt man die gegenwärtige Konjunktur privatwirtschaftlich unternommener Innenstadtentwicklung, versinnbildlicht unter anderem durch den Siegeszug der BIDs, dann weist das Beispiel der Innenstadt von Los Angeles möglicherweise auf ein Grundmuster zukünftiger städtischer Sicherheitsstrategie hin.

Als Folge des herausgearbeiteten Paradigmenwechsels vom Leitbild der Mall zum Leitbild Hotel Resort erwarten uns dann städtische Räume höchster Benutzerfreundlichkeit für kaufkräftige Konsumenten. Wer der expliziten, überwiegend aber impliziten „Hausordnung“ der neuen semiprivaten öffentlichen Räume nicht folgen kann oder will, wird entfernt oder läuft Gefahr, massiver Repression ausgesetzt zu sein. Dass hier eine Gefahr für die demokratische Qualität der Stadt besteht, ist offensichtlich.

Literatur

- BELINA, BERND (2006). Raum, Überwachung, Kontrolle. Vom staatlichen Zugriff auf städtische Bevölkerung. Westfälisches Dampfboot, Münster.
- BIRCH, EUGENIE LADNER (2002): Having a longer view on downtown living. *Journal of the American Planning Association* 68 (1), S. 5-21.
- BLASI, GARY (2007): Policing our way out of Homelessness? The First Year of the Safer Cities Initiative on Skid Row. www.law.ucla.edu/docs/Skid%20Row%20Safer%20Cities%20One%20Year%20Report.pdf (26.10.2007).
- BRIFFAULT, RICHARD (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. In: *Columbia Law Review* 99, S. 365-399.
- BROOKS, LEAH (2007): Unveiling Hidden Districts: Assessing the Adoption Patterns of Business Improvement Districts in California. In: *National Tax Journal*, S. 5-24.
- CCA (2002): Downtown's Human Tragedy: It's Not Acceptable Anymore. A Public Health and Safety Plan. www.ccala.org/legislative/11_02/Public%20Health%20Safety%20White%20Paper%20Final.pdf (26.10.2007).
- CCEA (2006a): www.centralcityeast.org/news/newsletters/NL_2nd2006.pdf (20.10.2007).
- CCEA (2006b): www.centralcityeast.org/news/newsletters/nl_4th2006.pdf (20.10.2007).
- CCEA (2007a): www.centralcityeast.org/about/index.html (10.07.2007).
- CCEA (2007b): www.centralcityeast.org/news/newsletters/NL_1st_2007.pdf (14.10.2007).
- Chinatown BID (2007) www.chinatownla.com/ (10.07.2007).
- DAWKINS, GEORGINA/GRAIL, JULIE (2007): Business Improvement Districts: Past, Present, Future. In: *Economic Affairs*, 27(1), S. 79-82.
- DCBID (2006): www.downtownla.com/pdfs/news_newsletters/NovNwsltr2006.pdf (10.08.2007).
- DCBID (2007a): The Downtown Los Angeles Market Report & Demographic Survey of New Downtown Residents. www.downtownla.com/pdfs/econ_demo/DTLA_DemoSurvey022007.pdf (26.11.2007).
- DCBID (2007b): www.downtownla.com/pdfs/news_press_releases/PressRevitalization%20Release.pdf (21.08.2007).
- DCBID (2007c): www.downtownla.com/pdfs/news_press_releases/renewal_pr_07.17.07.pdf (20.11.2007).
- DEAR, MICHAEL/ FLUSTY, STEVEN (1998): Postmodern Urbanism. *Annals of the Association of American Geographers* 88(1), S. 50-72.
- EICK, VOLKER/SAMBALE, JÖRG/TÖPFER, ERIC (2007): Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik. Transcript, Bielefeld.
- FEEHAN, DAVID M. (2003): Foreword. In: LAWRENCE O. HOUSTON Jr. (Hg.), *Business Improvement Districts: V. ULI*, Washington.

- Fashion District BID (2007): www.fashiondistrict.org/page.aspx?id=149 (10.07.2007).
- Figuera Corridor Partnership (2007): www.figueracorridor.org/about.php (10.07.2007).
- HOGG, SOPHIE/MEDWAY, DOMINIC (2003): Business improvement districts: an opportunity for SME retailing. *International Journal of Retail & Distribution Management* 31 (9), S. 466-469.
- HOLTER, DARRYL (2002): Four: The „Business Improvement Districts“ Revolution. In: UCLA School of Public Affairs. *California Policy Options*. Paper 943. www.repositories.cdlib.org/uclasp/cpo/943. (10.10.2007).
- Historic Downtown BID (2007): www.historicdowntownla.com/ (09.07.2007).
- HOUSTON, LAWRENCE O. JR. (2003): *Business Improvement Districts*. ULI, Washington.
- HOYT, LORLENE (2003): *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization*. International Downtown Association, Washington D.C.
- JACOBS, JANE (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York.
- LA CAN Los Angeles Community Action Network (2007): „Safer Cities“ for Whom? The Safer Peoples Initiative. www.congress.org/archive-documents/SaferPeople-%20final.pdf (08.05.2007).
- LADN (2007): www.downtownnews.com/about/ (20.11.2007).
- LEBUHN, HENRIK (2007): Neoliberale Technokratie und Stadtpolitik. Zur Herrschaftsfunktion von New Public Managements am Beispiel Berlins. *dérive* (28), S. 5-11.
- LEVY, PAUL R. (2001): Paying for the Public Life. *Economic Development Quarterly* 15 (2), S. 124-131.
- LEVY, PAUL R. (2003): Introduction. In: LAWRENCE O. HOUSTON JR. (Hg.), *Business Improvement Districts: 2-15*. ULI, Washington.
- Little Tokio BID (2007): www.visitlittletokyo.com/bid.html (10.07.2007).
- MALEY, BRIDGET/MALMSTROM, CATHLEEN/PHIPPS, KELLIE (2002): *Beyond Safe and Clean. Urban Land*.
- NIEVES, EVELYN (2006): Skid row makeover. With chic lofts on the rise, Los Angeles' impoverished residents are being driven out of the last place they can call home. www.sacdcweb08.salon.com/news/feature/2006/08/08/skid_row/. (20.11.2007).
- SMITH, NEIL (1996): *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge, New York.
- SOJA, EDWARD (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell, Oxford.
- WARD, KEVIN (2006): 'Policies in Motion', *Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*. *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), S. 54-75.
- WIEZOREK, ELENA (2004): *Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells*. ISR, Berlin.
- ZUKIN, SHARON (1995): *The Cultures of Cities*. Blackwell, Oxford.

City Improvement Districts in Johannesburg: An examination of the local variations of the BID model

Elisabeth Peyroux

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

1 The transfer of the BID model in a context of a shifting economic basis and political transition

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-
Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

2 The local variations of the CID model

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-
Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-
Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-Publikation nicht verfügbar.

3 CIDs and changing urban policies

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-
Publikation nicht verfügbar.

4 Assessing the socio-spatial implications of CIDs

Dieser Artikel ist im Rahmen der online-
Publikation nicht verfügbar.

References

- ANC (African National Congress) (1994): The Reconstruction and Development Programme: A policy framework, Johannesburg: Umanyano Publications.
- BEALL, J./CRANKSHAW, O./PARNELL S. (2000): Local government, poverty reduction and inequality in Johannesburg. *Environment & Urbanization* 12 (1), S. 107-122.
- BEALL, J./CRANKSHAW, O./PARNELL S. (Hg., 2002): *Uniting a Divided City. Governance and social exclusion in Johannesburg*, London and Sterling: Earthscan.
- BEAVON, K. (2000): Northern Johannesburg: Part of the 'rainbow' or neo-apartheid city in the making? *Mots pluriels*, 13, April: <http://motspluriels.arts.uwa.edu.au/MP1300kb.html>
- BEAVON, K. (2004): *Johannesburg. The making and shaping of the city*, Pretoria: UNISA Press.
- BERNSTEIN, A./MCCARTHY J. (2002): Johannesburg: Africa's World City? A challenge to Action, Johannesburg, Centre for Development and Enterprise: www.cde.org.za/list.php?cat=48
- BREMNER, L. (2000): Reinventing the Johannesburg inner city. *Cities*. 17 (3), S. 184-193.
- BRIFFAULT, R. (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. *Columbia Law Review* 99, S. 366-425.
- City of Johannesburg (2002): *Joburg 2030: City of Johannesburg*.
- City of Johannesburg (2004): *Johannesburg Inner City Regeneration Strategy and Business Plan 2004-2007: City of Johannesburg*.
- City of Johannesburg (2007): *Draft Inner City Regeneration Charter for Discussion. Inner City Summit, 5 May 2007: City of Johannesburg*.

- CJP (The Central Johannesburg Partnership) (2001): Central Improvement District, Business Plan, October.
- CJP (The Central Johannesburg Partnership) and JDA (Johannesburg Development Agency) (2004): Johannesburg 1994-2004. Celebrating a decade of development, CJP, JDA, Johannesburg: National Publishing (Pty) Ltd.
- DAVIE L. (2002): Neil Fraser – passionate city man. 23 October 2002: www.joburg.org.za/people/neil_fraser.stm
- DINGES, M./SACK F. (Hg., 2000): Unsichere Großstädte? Vom Mittelalter bis zur Postmoderne, Konstanz: UVK Universitätsverlag Konstanz GmbH.
- DIRSUWEIT, T. (1999): From fortress city to creative city, developing culture and information-based sectors in the regeneration and reconstruction of the greater Johannesburg area. *Urban Forum* 10 (2), S. 183-213.
- DLAMINI, N. (2007): CJP counts its successes. 8 February 2007: www.joburg.org.za/2007/feb/feb8_cids.stm
- EICK, V. (2006): Raumgreifender Neoliberalismus. Kriminalpolitik und Privatisierung öffentlicher Räume. In: H.-J. LANGE (Hg.), *Kriminalpolitik im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden.
- FINWEEK (2007): Rosebank Management District. Neighborhood with vision. Managing change – various new initiatives. 28 June 2007, S. 64-66.
- FRASER, N. (2007): Community Driven Partnerships through City Improvement Districts, Urban Development Partnerships in the Cities, SA Cities Network Seminar, 28th March 2007.
- FRIESECKE F. (2006): Revitalization of Urban Areas through Business Improvement Districts (BIDs) – Trends and Expectations for Shrinking Cities. Paper presented at the 5th FIG Regional Conference on Promoting Land Administration and Good Governance, Accra, Ghana, March 8-11, 2006.
- GLASZE, G. (2003): Private Neighbourhoods as Club Economies and Shareholder Democracies. *BelGeo* 1, S. 87-98.
- GRAHAM, S. (2001): The spectre of the splintering metropolis. Guest Editorial. *Cities* 18, S. 365-368.
- GROSS, J. S. (2005): BID in New York City's low-income and high income neighbourhoods. *Economic Development Quarterly* 19 (2), S. 174-189.
- GULIK, J. (1998): The "disappearance of public space: An ecological Marxist and Lefebvrian Approach. In: A. LIGHT/J.M. SMITH (Hg.), *Philosophy and Geography II. The production of public space*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, S. 135-155.
- HALL, T./HUBBARD, P. (1996): The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies. *Progress in Human Geography* 20 (2), S. 153-174.
- HARVEY, D. (1992): *The Urban Experience*, Oxford: Basil Blackwell.
- HOUSTON, L. O. (2005): *Business Improvement Districts* (second edition). Washington, D.C.: Urban Land Institute.
- HOYT, L. M. (2003): The Emergence, success and implications of Business Improvement District Organizations, http://web.mit.edu/course/11/11.204/www/webportfolio/inquiry/Hoyt_2003a.pdf

- HOYT, L. M. (2006): Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalisation policy. *International Journal of Public Administration* 29, S. 221-243.
- HOYT, L./GOPAL-AGGE, D. (2007): The Business Improvement District model: A balanced review of contemporary debates. *Geography Compass* 1/4, S. 946-958.
- JENSEN, O. B. (1997): Discourse analysis and socio-spatial transformation processes. Electronic Working Paper 28. Global Urban Research Unit, University of Newcastle upon Tyne: www.ncl.ac.uk/guru/Working%20Papers/EWP%2028.pdf
- Kagiso Urban Management (KUM) (2005): Kramerville Improvement District Business Plan. February.
- Kagiso Urban Management (KUM) (2005): Sandton Central performance monitoring report 2003, submitted to Kagiso Urban Management: www.rosebank.co.za/pdfs/Rosebank_Property_Market_Report.pdf
- Kagiso Urban Management (KUM) (2006): City Improvement Districts. Changing mandate. Area based management and development programme, National Conference 2006, Kagiso Urban Management.
- LANDMAN, K. (2002): Gated communities in South Africa: Building Bridges or Barriers. Paper presented to the International Conference on Private Urban Governance, Mainz, Germany, 6-9 June 2002.
- LARSEN, P. (2004): The Changing status of the Sandton Business District, 1969-2003. Master's Dissertation, MA Geography, University of Pretoria.
- LEVY, P. R. (2001): Paying for the public life. *Economic Development Quarterly* 15, S. 124-131.
- LIGHT, A./SMITH, J. M. (Hg., 1998): *Philosophy and Geography II. The production of public space*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- MABIN, A. (2004): Coming to Joburg: Introducing the Johannesburg city region as a site of governance. Contribution to the global city regions project, draft version.
- MALBERT, B./KAIN, J. H. (2004): Towards Sustainable Development in Johannesburg: Reflections on localisation and the institutional challenges involved. Paper to the DIMSUD Conference on Sustainability and Urban Growth in Developing Countries, October 31 – November 3 2004: Monte Verità, Switzerland.
- MITCHELL, J. (2001): Business Improvement District and the ‘new’ revitalization of downtown. *Economic Development Quarterly* 15: S. 115-123.
- MORANGE, M./DIDIER, S. (2006): City’ Improvement Districts vs. ‘Community’ Improvement Districts: Urban scales and the control of space in post-apartheid Cape Town”. *TRIALOG* 89, “Controlling urban space. The rise of new actors”, E. PEYROUX /C. BÉNIT-GBAFFOU C./W. SCHNEIDER (Hg.), S. 15-20.
- NEL, E. L. (2001): Local economic development: A review assessment of its current status in South Africa. *Urban Studies* 38 (7), S. 1003-1024.
- PEYROUX, E. (2006): City Improvement Districts in Johannesburg: Assessing the political and socio-spatial implications of private-led urban regeneration. *TRIALOG* 89, “Controlling urban space. The rise of new actors”, E. PEYROUX/C. BÉNIT-GBAFFOU/W. SCHNEIDER (Hg.), S. 9-14.

- PIETERSE, E. (2002): Participatory local governance in the making. In: S. PARNELL/E. PIETERSE/M. SWILLING/D. WOOLRIDGE (Hg.), *Democratising Local Government: The South African Experience*, Cape Town: UCT Press, S. 1-17.
- PUR (Partnerships for Urban Renewal) (2000a): Sandton Business Improvement District, Business Plan, November.
- PUR (Partnerships for Urban Renewal) (2000b): Petition to the eastern metropolitan local council in terms of section 2(4) and regulation 3 of the Gauteng City Improvement District Act NO.12 of 1997, for the formation of a City Improvement District in the Rosebank Eastern Retail and Commercial Sector to be known as the "Rosebank Management District (RBMD)", February.
- ROGERSON, C. M (2005): Towards the World-Class African city. Planning local economic development in Johannesburg. *Africa Insight* 34.
- ROGERSON, C. M. (1997): Local economic development and post-apartheid reconstruction in South Africa. *Singapore Journal of Tropical Geography* 18 (2): S. 175-195.
- Sandton Central (2004): The Sandton Business Improvement District Annual Report March 2003 – February 2004. Incorporating Sandton Central – The Future.
- SHEARING, C. D./KEMPA, M. (2001): The role of 'private security' in transitional democracies. In: M. SHAW (Hg.), *Crime and policing in transitional societies*, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Seminar Report n°8, Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.
- South African Cities Network (2004): State of the Cities Report 2004, Johannesburg: SACN.
- South African Comrades for the Encounter (1997): Resistance to Neoliberalism: A View from South Africa. Contribution to the Second Intercontinental Encounter for Humanity and Against Neoliberalism, Thematic Table 1, "Neoliberal Economics Against Humanity. Our Lives Beyond Economics" Madrid (Spain) 26 July - 2 August 1997: www.geocities.com/capitolhill/3849/safrica_paper.html
- SPIROPOULOS, J./FRASER N. (2003): In Johannesburg...private management of public spaces, unpublished paper.
- SWYNGEDOUW, E.A/MOULAERT F./RODRIGUEZ A. (2002): Neoliberal Urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode* 34 (3), S. 542-577.
- The Rosebank Management District (2006) Rosebank property report 2005.
- TOMLINSON, R. (1999): From exclusion to inclusion: rethinking Johannesburg's central city. *Environment and Planning A* 31(9), S. 1655-1678.
- TOMLINSON, R./BEAUREGARD, R./BREMNER, L./MANGCU X. (Hg., 2003): *Emerging Johannesburg: Perspectives on the Post-Apartheid City*, New York: Routledge.
- WARD, K. (2006): 'Policies in Motion', *Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*. *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1) March 2006, S. 54-75.
- WARD, K. (2007): Business Improvement Districts. Policy origins, mobile policies and urban liveability. *Geography Compass* 1/3, S. 657-672.

- WIEZOREK, E. (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung. Berlin: Technische Universität Berlin, 65.
- ZUKIN, S. (1995): The culture of cities, Oxford, UK, and Cambridge: MA, Blackwell.

Autoren und Herausgeber

Dipl. Pol. Henning Füller

Universität Frankfurt
Institut für Humangeographie
Robert-Mayer-Str. 6-8
60325 Frankfurt
E-Mail: fueller@em.uni-frankfurt.de
www.humangeographie.de/fueller

Prof. Dr. Ernst Giese

Universität Gießen
Institut für Geographie
Senckenbergstraße 1
35390 Gießen
E-Mail: ernst.giese@geogr.uni-giessen.de

Dipl. Soz. Frank Heinze

Büro Heinze und Partner
Südwall 29
44137 Dortmund
E-Mail: heinze@heinze-und-partner.de
www.heinze-und-partner.de

Dipl. Ing. Ute Knippenberger

Universität Karlsruhe (TH)
Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung
Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen
Englerstrasse 11
76131 Karlsruhe
E-Mail: knippe@gmx.net
www.stba.uni-karlsruhe.de

Dipl. Pol. Nadine Marquardt

Universität Frankfurt
Institut für Humangeographie
Robert-Mayer-Str. 6-8
60325 Frankfurt
E-Mail: n.marquardt@em.uni-frankfurt.de
www.humangeographie.de/marquardt

Dr. Elisabeth Peyroux

Université de Toulouse
LISST-Cieu (Centre Interdisciplinaire d'Etudes
Urbaines) UTM, CNRS, EHESS
5 allées Antonio Machado
F- 31 058 Toulouse Cedex 9
E-Mail: elisabeth.peyroux@univ-tlse2.fr
<http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/>

Prof. Dr. Robert Pütz

Universität Frankfurt
Institut für Humangeographie
Robert-Mayer-Str. 6-8
60325 Frankfurt
E-Mail: puetz@uni-frankfurt.de
www.humangeographie.de/puetz

Heiner Schote

Handelskammer Hamburg
Abteilung Handel
Adolphsplatz 1
20457 Hamburg
E-Mail: Heiner.Schote@hk24.de

Christine Tschentscher
(B.Sc. in Geogr.)

Büro Heinze und Partner
Südwall 29
44137 Dortmund
E-Mail: tschentscher@heinze-und-partner.de
www.heinze-und-partner.de

Annette Vollmer

Doktorandin an der HafenCity Universität Hamburg
Department Stadtplanung,
Institut für Stadt- und Regionalökonomie
Schwarzenbergstr. 95 D
D-21073 Hamburg.
E-Mail: annette.vollmer@hcu-hamburg.de

Geographische Handelsforschung 14

Business Improvement Districts (BID) gelten als vielversprechendes Instrument der Quartiersentwicklung und Modell zur Attraktivitätssteigerung von Innenstädten und Stadtteilzentren. In BID bezahlen Grundeigentümer oder Gewerbetreibende eine Abgabe für eine private Organisation, die Programme zur Attraktivitätssteigerung des Gebiets durchführt. Die Gründung eines BID bedarf anfänglich der Zustimmung eines Mindestteils der Betroffenen, die Abgabe ist aber nach der Implementierung für alle verbindlich.

Nachdem sich BID in Nordamerika weit verbreitet haben, wird das Modell nun weltweit implementiert. In Deutschland haben einige Bundesländer, darunter als erste Hamburg, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein, bereits entsprechende Gesetze eingeführt, andere Bundesländer arbeiten daran.

Die Autoren des Bandes ziehen ein Zwischenfazit der Implementierung von BID in Deutschland und analysieren die Erfolge und Probleme sowie Konflikte, die bei der Etablierung von BID auftauchen. Sie thematisieren die wesentlichen Forschungsstränge, die sich mit BID auseinandersetzen, die paradigmatisch für den Wandel von government zu governance in der Stadtentwicklung stehen, und diskutieren an konkreten Fallstudien grundsätzliche Fragen der Quartiersentwicklung, der Partizipation und die Vor- und Nachteile verpflichtender und freiwilliger Modelle der Zentrenentwicklung. Der Blick auf internationale Erfahrungen zeigt alternative Entwicklungspfade von BID auf.

