

# **Wettbewerbsfähige Quartiere zu Lasten lokaler Demokratie?**

**Legitimitätsfragen und Governance-Strukturen  
in deutschen Business Improvement Districts**

Bachelor-Thesis von:	Daniel Schulz
Studiengang:	Public Management & Governance
Semester:	Spring Term 2008
Erstbetreuer:	Prof. Dr. Eckhard Schröter
Zweitbetreuer:	Dr. Patrick von Maravić

***Widmung:***

Diese Arbeit widme ich meiner Familie,

Christin,

Mos Def,

Volker Finke

und den 11 Freunden.

Danke für alles!

### ***Danksagung:***

Ich möchte meinen Betreuern, Prof. Eckhard Schröter und Dr. Patrick von Maravić, herzlich für Ihre wertvollen Anmerkungen und offenen Ohren danken!

Gleichermaßen bin ich meinen Interviewpartnern zu großem Dank verpflichtet. Insbesondere Martin Huber, Dr. Hans-Werner Schrader, Heiner Schote und Lothar Raasch danke ich für ihre Zeit und die sehr interessanten Gespräche!

Besonders danke ich zudem Arsen Fazlovic, Thomas Schulz und Martina Focke, denen es zu verdanken ist, dass den Leser nicht allzu viele Rechtschreibfehler quälen!

## ***Abstract:***

*Wenn innerstädtische Einzelhandelslagen aufgrund zunehmender Konkurrenz von der „grünen Wiese“ in eine Abwärtsspirale geraten, scheitern oft sowohl öffentliche Fördermaßnahmen als auch private Initiativen an Unterfinanzierung. Während seitens des lokalen Staates häufig leere Kassen umfangreiche Investitionen in die Standorte verhindern, scheitert das Gelingen der gemeinschaftlichen Wiederbelebung durch private Zusammenschlüsse vielerorts an Trittbrettfahrertum.*

*Das relativ junge stadtpolitische Instrument der Business Improvement Districts (BIDs) versucht dieses Dilemma zu überwinden, indem es private Initiative mit hoheitlichem Zwang verbindet. Erreicht ein privates Aufwertungskonzept unter den Grundbesitzern eines klar definierten Bereiches große Zustimmung, so sorgt das BID-Konzept mit der Erhebung einer staatlichen Abgabe dafür, dass sich auch alle Eigentümer an dessen Finanzierung beteiligen müssen.*

*Lässt sich dieser Ansatz unter ökonomischen Gesichtspunkten und aufgrund seiner rapiden Verbreitung als Erfolgsmodell bezeichnen, ist er dennoch keineswegs unumstritten. Kritiker des Konzepts bezeichnen BIDs als undemokratisches Instrument und befürchten eine zu stärkerer Fragmentierung und Kommodifizierung der Städte führende Oligarchisierung politischer Entscheidungen.*

*Diese Thesis stellt das BID-Konzept und seine Entwicklung in Deutschland vor, um anschließend auf der Basis einer Analyse der Governance-Strukturen, die sich durch den Ansatz etablieren, zu untersuchen, ob und wann derlei Befürchtungen begründet sind. Dies geschieht formal anhand der Untersuchung zweier unterschiedlicher Landesgesetze und empirisch anhand zweier Projekte in Hamburg und Flensburg.*

## ***Inhaltsverzeichnis:***

1	EINLEITUNG.....	5
1.1	Die Entwicklung des BID-Ansatzes .....	6
1.2	Zielsetzung und Aufbau dieser Arbeit .....	8
1.3	Methodisches Vorgehen .....	9
2	DEUTSCHE BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS IM INTERNATIONALEN KONTEXT .....	11
2.1	Business Improvement Districts als Steuerungsmodell unserer Zeit? Konzeptionelle Grundlagen des BID-Ansatzes .....	11
2.2	Staat und Markt überlegen? Zur Funktionsweise des BID-Ansatzes und seiner Verbreitung .....	14
2.3	Rechtliche Unsicherheit und versprengte Einrichtungen. Zum Stand der Umsetzung des BID-Ansatzes in Deutschland.....	19
2.4	Andere Länder, gleiche Sitten? Die deutschen Modelle und ihre Rahmenbedingungen im internationalen Kontext .....	23
2.5	Die Rettung der Innenstadt oder das Ende lokaler Demokratie? Zu den Kontroversen um das BID-Konzept .....	25
3	ANALYSE DER GOVERNANCE-STRUKTUREN DEUTSCHER BIDs.....	29
3.1	Fallauswahl aufgrund der Varianz in der institutionellen Ausgestaltung.....	29
3.2	Das Hamburger Modell am Beispiel BID Neuer Wall.....	35
3.3	Das Schleswig-Holsteinische Modell am Beispiel PACT Flensburg.....	41
3.4	Zwischenfazit: Bewertung der Fallstudien .....	46
4	ABSCHLIEßENDE BETRACHTUNG .....	49
4.1	Diskussion der Ergebnisse .....	49
4.2	Methodenreflexion und Forschungsausblick .....	50
	QUELLENVERZEICHNIS.....	52

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 *Die Entwicklung des BID-Ansatzes*

Die Innenstadt als traditionelles Zentrum des Einzelhandels hat sich in den vergangenen Dekaden vielerorts zu einem Sorgenkind der Wirtschaftsförderung entwickelt. Für diese Entwicklung lassen sich vielfältige Ursachen ausmachen. Zum einen haben Suburbanisierungstendenzen seit den 1960er Jahren in Großstädten mehrere Stadtteilzentren entstehen lassen, die miteinander in Konkurrenz stehen. Zugleich hat die Stadtflucht von Dienstleistern und Industriellen die Steuereinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften merklich schrumpfen lassen, sodass lokale Regierungen gestiegenen Anforderungen mit leereren Kassen begegnen müssen (Röber/Schröter 2007: 38). Nicht zuletzt leiden die klassischen Einzelhandelsstandorte aber auch unter einem tief greifenden Strukturwandel der Handelsbranche. Hier ist neben der zunehmenden Bedeutung des Internetversandhandels an erster Stelle die Konkurrenz durch große Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ zu nennen. Diese haben gegenüber dem Einzelhandel in der Innenstadt mehrere bedeutsame Vorteile, wie etwa ein ausreichendes, häufig kostenfreies Angebot an Parkplätzen, verschiedenste Geschäfte auf kleinstem Raum sowie Einsparungspotentiale durch zentral gemanagte Marketing-, Sicherheits- und Sauberkeitsmaßnahmen (Reichhardt 2003: 8). Vorteile, welche die Einkaufsgewohnheiten der Verbraucher nachhaltig verändert und damit dem innerstädtischen Einzelhandel sinkende Umsätze beschert haben.

Als Folge dieser Entwicklungen sind viele innerstädtische Handelslagen in eine Abwärtsspirale aus sich gegenseitig bedingenden und verstärkenden Phänomenen wie Geschäftsaufgaben, Leerständen, Filialisierung und einer weiteren Abwertung des Standorts durch Billig-Shops geraten. Mit diesen Herausforderungen sind sowohl rein private Lösungsansätze als auch öffentliche Förderprogramme oft überfordert. Neben den finanziellen Engpässen der öffentlichen Hand wird häufig ins Feld geführt, dass die klassischen kommunalpolitischen Interventions- und Regulierungspraktiken der Heterogenität der lokalen Akteurslandschaft und den komplexen Steuerungsaufgaben nicht gewachsen seien (Birk 2002). Private Standortgemeinschaften dagegen leiden häufig unter dem aus der Theorie öffentlicher Güter bekannten Trittbrettfahrerproblem. Gemeinschaftseinrichtungen wie Werbemaßnahmen oder gemeinschaftlich finanzierte Reinigungsdienste erfüllen die Kriterien öffentlicher Güter, da von ihrem Nutzen kein Anlieger ausgeschlossen werden kann, der Nutzen des Einzelnen aber auch nicht mit dem Nutzen eines Anderen rivalisiert. In einer solchen Situation fallen folglich die kollektive und individuelle Rationalität auseinander: Für die Händler im Quar-

tier als Gesamtheit ist es zwar rational, sich zu Erfolg versprechenden Aktionen zusammenzutun; ebenso rational ist jedoch auch das Bestreben des Einzelnen, sich an deren Finanzierung nicht oder so gering wie möglich zu beteiligen. Gewissermaßen versagen bei der Revitalisierung verödeter Innenstädte folglich sowohl Markt als auch Staat.

Ein möglicher Lösungsansatz für dieses Dilemma, der eine Kombination von staatlichen Sanktionsmechanismen und privater Initiative vorschlägt, wurde Ende der 1960er Jahre in einem Stadtteilzentrum der kanadischen Stadt Toronto erstmalig umgesetzt. In der Einkaufsstraße *Bloor West Village* war der Einzelhandel im Zuge eines Kaufkraftverlustes durch die Eröffnung einer neuen U-Bahnlinie, die den Stadtteil mit dem Stadtzentrum verband, und den geplanten Bau einer Shopping Mall in der unmittelbaren Umgebung unter erheblichen Druck geraten. Nachdem rein freiwillige Zusammenschlüsse für Aufwertungsmaßnahmen an Unterfinanzierung gescheitert waren, erging eine Initiative an die Stadt, eine Gesetzesgrundlage für die Einrichtung eines Bereichs zu schaffen, in welchem bei entsprechender Zustimmung sämtliche Gewerbetreibenden zur Finanzierung von gemeinschaftlichen Maßnahmen verpflichtet werden können. Zu diesem Zweck wurde von der öffentlichen Hand eine Abgabe erhoben und an einen gewählten Vorstand des Bereichs weitergeleitet, der die zuvor beschlossenen Maßnahmen durchführte (Wiezorek 2004: 23). Diese umfassten bereits die bis heute typischen Tätigkeitsfelder eines Business Improvement Districts (BIDs): Es wurden bauliche Maßnahmen durchgeführt, Gestaltungsvorschriften für die Ladenfronten bestimmt, gemeinsame Marketingkampagnen und Veranstaltungen realisiert und zusätzliches Personal für Sicherheit und Sauberkeit angestellt (Bloem/Bock 2001: 14). Es lässt sich folglich schließen, dass die Shopping Mall nicht nur die zentrale Herausforderung für die Innenstädte darstellt, sondern gleichzeitig auch das Vorbild für den Lösungsansatz BID liefert.

Da im Zuge der erfolgten Gesetzgebung der kanadischen Provinz Ontario das Pilotprojekt Bloor West Village zur Erfolgsgeschichte wurde, verbreitete sich der Business Improvement District-Ansatz in Nordamerika innerhalb kurzer Zeit und ist mittlerweile auch in Südafrika, Australien und Großbritannien aufgegriffen worden (Hoyt 2006: 231ff; Houstoun 2005). Und spätestens seit den 2005 verabschiedeten Landesgesetzen in Hamburg, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein wird die Diskussion um Business Improvement Districts auch hierzulande bisweilen kontrovers geführt.

## 1.2 Zielsetzung und Aufbau dieser Arbeit

Diese Arbeit adressiert im Wesentlichen zwei Defizite in der deutschen Debatte um Business Improvement Districts. Zum einen werden in der deutschen Fachliteratur aufgrund noch ungeklärter Rechtsfragen zum Thema BIDs in erster Linie die juristischen Problemkomplexe der BID-Gesetze behandelt (vgl. Kersten 2007; Graf/Paschke/Stober 2007; Martini 2008). Teilweise wird auch die ökonomische Sinnhaftigkeit des Instruments thematisiert (Heinze 2007), politikwissenschaftliche Fragen nach den Folgen der Etablierung solcher Entscheidungsstrukturen in der Stadtpolitik werden dagegen nicht oder nur am Rande gestellt<sup>1</sup>. Diese sind jedoch aus Sicht des Autors aus zweierlei Gründen von Bedeutung. Erstens zeigt uns die amerikanische Debatte, die bereits über langfristige Erfahrungen mit der Implementation solcher Entscheidungsstrukturen verfügt, dass Business Improvement Districts dazu neigen, sich dauerhaft zu verstetigen und ihre Befugnisse sukzessive zu erweitern (Hoyt 2005: 25; Morçöl/Zimmermann 2006: 19f.). Zweitens hat sich die Logik der BIDs nicht nur in den USA mittlerweile auf weitere Teile der Stadt ausgeweitet. Unter den Stichworten Neighborhood Improvement District, Housing Improvement District oder Working Area Improvement District kommt das BID-Modell dort schon lange auch in Wohn- und Gewerbegebieten zum Einsatz. Zu eben diesem Zweck hat Hamburg im Januar 2008 ebenfalls eine gesetzliche Grundlage verabschiedet (Schuppert 2007; Friesecke 2007). Sollten weitere Bundesländer dem hamburgischen Beispiel folgen, sind Fragen nach Verantwortlichkeit und Kontrollmöglichkeiten, die unter dem Schlagwort „Accountability“ in der Urban Governance-Debatte an Bedeutung gewonnen haben, langfristig nicht auf die neuen Entscheidungsstrukturen in innerstädtischen Quartieren beschränkt, sondern betreffen das gesamte Stadtgebiet.

Zudem wird in der Diskussion der Begriff der Business Improvement Districts selten differenziert verwendet, worin ein zweites Defizit in der deutschen Debatte gesehen werden kann. Es wird, gerade bei der normativen Bewertung des Ansatzes, oft von *dem* BID-Modell gesprochen und nicht zwischen den verschiedenen institutionellen Ausgestaltungen unterschieden. Diese Arbeit will daher aufzeigen, dass auch in Deutschland unter dem Label „Bu-

---

<sup>1</sup> Wenn die Demokratiequalität des BID-Ansatzes Erwähnung findet, wird dies in der juristisch geprägten Diskussion zumeist auf die Frage reduziert, ob sich eine Legitimationskette vom Staatsvolk zum im BID ausführenden Aufgabenträger nachvollziehen lässt, die dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip entspricht (Hellermann/Hermes 2004: 59). Des Weiteren finden sich kritische Anmerkungen von Sozialwissenschaftlern, die BIDs als undemokratisch bezeichnen. Diese stützen sich jedoch auf Episoden übertriebener Gewaltanwendung gegenüber Obdachlosen in amerikanischen BIDs und nicht auf die mit Landesgesetzen etablierten Entscheidungsstrukturen (Töpfer/Eick/Sambale 2007). Und auch Fisahn und Viotto (2006) nennen die BID-Gesetze lediglich als ein Beispiel für die „Formalisierung des informalen Rechtsstaates“, ohne jedoch die institutionelle Ausgestaltung der deutschen BID-Modelle genauer zu beleuchten.

Business Improvement Districts“ teilweise Modelle zusammengefasst werden, die sich in wesentlichen Punkten voneinander unterscheiden.

Indem die Arbeit diese beiden Schwächen der deutschen Debatte aufzeigt, möchte sie dazu ermutigen, bei der Diskussion um BIDs die theoretischen und empirischen Erkenntnisse der amerikanischen Literatur in stärkerem Maße zu berücksichtigen. Die Arbeit gliedert sich dabei wie folgt: Im nun folgenden deskriptiven Abschnitt wird der BID-Ansatz zunächst in die Urban Governance-Diskussion eingeordnet (2.1). Daraufhin wird die Funktionsweise des BID-Ansatzes und seine Verbreitung genauer beschrieben (2.2), um anschließend den Stand der Entwicklung in Deutschland kurz zu skizzieren (2.3). Es folgt eine kurze Einbettung der deutschen Entwicklung in den internationalen Kontext mit besonderem Fokus auf mögliche Unterschiede in den Rahmenbedingungen (2.4). Abgeschlossen wird das zweite Kapitel schließlich durch die Wiedergabe der größten Kontroversen, die sich mit dem BID-Konzept verbinden (2.5). Im Hauptteil der Arbeit steht die Analyse der Governance-Strukturen in zwei deutschen BIDs im Vordergrund. Hier werden zunächst die Fallauswahl begründet und auf Basis der Feststellung von Unterschieden in den gesetzlichen Regelungen Erwartungen an die empirische Untersuchung formuliert (3.1). Daraufhin werden die BID-Projekte am Hamburger Neuen Wall (3.2) und in der Flensburger Innenstadt (3.3) untersucht. Im Fokus stehen dabei Fragen nach dem Zugang zu Entscheidungen, nach den öffentlichen Kontrollmechanismen und nach den Folgen der BID-Implementierung. Die Fallstudien werden anschließend vergleichend bewertet (3.4). Im vierten Teil werden die Ergebnisse auf Basis der zuvor getroffenen Annahmen und im Kontrast zu den zuvor geschilderten Bewertungen des Ansatzes diskutiert (4.1). Abschließend wird die methodische Problematik des Zuganges thematisiert und auf noch ungeklärte Fragen hingewiesen (4.2).

### **1.3 Methodisches Vorgehen**

Diese Arbeit zieht für die Untersuchung der Entscheidungsstrukturen in Deutschlands BIDs zwei unterschiedliche Landesgesetze und jeweils eine aus ihnen hervorgegangene Umsetzung heran. Neben der formalen Betrachtung der institutionellen Arrangements, die sich aus den Gesetzestexten ergeben, soll vor allem die empirische Untersuchung der Entscheidungsstrukturen in den Fallstudien Antworten auf die klassische Dahlsche Frage „who governs?“ (Dahl 2005 [1961]) liefern. Der empirischen Arbeit bedarf es dabei vor allem aus zwei Gründen. Erstens lassen die Gesetze viele wichtige Bereiche unregelt und zweitens scheint der Charakter von BIDs wesentlich davon abzuhängen, für welche Tätigkeitsbereiche der Finanzierungs- und Organisationsansatz eingesetzt wird, was sich ebenfalls nicht aus

den Gesetzeswerken ergibt. Diese nennen die potentiell umzusetzenden Maßnahmen nicht abschließend und nur recht vage, weshalb es weniger die Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung sind, sondern vor allem die im Einzelfall umgesetzten Maßnahmen, die für eine demokratietheoretische Bewertung von Bedeutung sind.

Die Analyse der Governance-Strukturen in den beiden Fallstudien stützt sich neben der Betrachtung der öffentlichen Dokumente, der Presseberichterstattung und Sekundärliteratur im Wesentlichen auf Experteninterviews, die in Hamburg und Flensburg durchgeführt wurden. Hier wurde bei der Auswahl der Interviewpartner darauf geachtet, für jede zentrale Stakeholder-Gruppe einen Vertreter zu befragen. Auf diese Weise konnten in Hamburg Informationen und Einschätzungen von einem Vertreter der Grundeigentümer und dem mit der Umsetzung beauftragten Aufgabenträger ebenso eingeholt werden wie Ansichten des zentralen Autors des Gesetzes und der öffentlichen Kontrollinstanz. Für Flensburg wurde ebenfalls ein Vertreter der privaten Initiatoren, die Industrie- und Handelskammer als wesentlicher Treiber der Entwicklung sowie eine Vertreterin der Stadt zu den dortigen Entscheidungsprozessen befragt. Entsprechend der hier betrachteten Legitimationsproblematik wurden in den Interviews drei Fragenkomplexe behandelt, die Hinweise auf jeweils eine Legitimationsressource geben: Anbahnung des Projekts und Beteiligung (Input), Umsetzung der Kontrollmechanismen (Accountability) und Einschätzungen der bisherigen und zukünftigen Entwicklung (Output).

Wie jede Arbeit, die sich auf wenige Beobachtungen stützt, so leidet auch diese Thesis aufgrund des methodischen Ansatzes unter Beschränkungen bezüglich der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse (Gerring 2004). Es ist jedoch nicht das Ziel der Arbeit, das BID-Instrument generell als demokratieförderlich oder -feindlich einzustufen. Vielmehr sollen die Fallstudien illustrieren, welche Strukturen sich auf Basis der BID-Gesetze herausbilden *können* und diese mit häufig gegenüber neuen Urban Governance-Formen vorgebrachten Bedenken bezüglich ihrer demokratischen Legitimität konfrontiert werden. Da die Gesetzestexte viele bedeutende Punkte unbestimmt lassen, ist eine demokratietheoretische Bewertung des Konzepts nur auf Basis der formalen Betrachtung nach Ansicht des Autors ebenso wenig zielführend wie ein grober Vergleich sämtlicher in Deutschland realisierten Projekte. Vielmehr kommt es bei der Bewertung des BID-Ansatzes auf die komplexen Arrangements an, die begleitend zu den gesetzlich vorgeschriebenen Institutionen in der Realität installiert werden. Diese im Gesetzestext nicht festgelegten Strukturen versucht die Arbeit in zwei detaillierten Fallstudien aufzudecken, um eine empirische Erdung der häufig normativ aufgeladenen Diskussion um BIDs zu ermöglichen.

## **2 DEUTSCHE BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS IM INTERNATIONALEN KONTEXT**

Warum hat sich das Konzept der Business Improvement Districts (BIDs) in den vergangenen zwei Dekaden weltweit so rapide ausgebreitet? Wie funktioniert dieser Ansatz und worin liegt seine Besonderheit? Die Klärung dieser zentralen Fragen geht der Untersuchung der Fallstudien im dritten Teil der Arbeit voran, um zunächst ein grundlegendes Verständnis des Instruments zu vermitteln. Im Folgenden werden daher die Entwicklung und Wirkungsweise des BID-Instruments sowie sein Transfer auf deutsche Verhältnisse beschrieben. Hierbei müssen besonders die Unterschiede bezüglich rechtlicher, historischer und kultureller Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, welche die institutionelle Ausgestaltung und möglicherweise auch den Erfolg der BID-Gesetze in Deutschland beeinflussen könnten. Zunächst wird der BID-Ansatz jedoch in die breitere Debatte um Urban Governance eingeordnet.

### **2.1 *Business Improvement Districts als Steuerungsmodell unserer Zeit?* *Konzeptionelle Grundlagen des BID-Ansatzes***

Wissenschaftliche Abhandlungen zum Thema Business Improvement Districts (BIDs) verknüpfen dieses junge Instrument häufig mit dem Begriff Urban oder Metropolitan Governance (Morçöl/Zimmermann 2006; Garodnick 2000; Hoyt 2005; Briffault 1999). Doch was verbirgt sich hinter dem Konzept von Urban Governance? Wie ist sein Erstarken in der jüngeren wissenschaftlichen Debatte zu erklären? Und welche Implikationen lassen sich aus der Debatte um Urban Governance für die weitere Untersuchung des BID-Instruments ableiten? Trotz oder gerade wegen der intensiven, disziplinenübergreifenden Debatte um Governance ist eine exakte, allgemein anerkannte wissenschaftliche Definition des Begriffes nach wie vor nicht in Sicht. Dies liegt vor allem darin begründet, dass Forscher verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen den Begriff auf die unterschiedlichsten Phänomene beziehen: von Unternehmensnetzwerken über das Regieren in der Europäischen Union bis hin zu Verwaltungsmodernisierungsprozessen (Kersbergen/Waarden 2004: 144–152). Dennoch lassen sich einige Gemeinsamkeiten in der Begriffsverwendung feststellen. Governance umschreibt in der Regel das Zusammenwirken von Akteuren verschiedener Sphären und legt das Hauptau-

genmerk dabei zumeist auf neue oder vermeintlich neue Akteurskonstellationen<sup>2</sup> (Fürst 2007: 5). Der Begriff ist jedoch nicht auf neue Formen des Zusammenwirkens privater und staatlicher Akteure beschränkt, sondern umfasst vielmehr die Gesamtheit sämtlicher nebeneinander existierender Koordinationsmechanismen vom staatlichen Zwang bis hin zu rein privaten Arrangements (Mayntz 2004: 66). Im Mittelpunkt der Debatte stehen dabei die Betrachtung einer – wie auch immer zustande gekommenen – Regulationsstruktur und ihre Wirkungsweise (Mayntz 2005: 14). Diese Betrachtung beschränkt sich nicht auf die formellen Elemente dieses Steuerungs- oder Regelungssystems, sondern bezieht auch die informellen Elemente des Zusammenwirkens von Öffentlich und Privat mit ein. Daher spielt der Netzwerk-Begriff in dem vorherrschenden Verständnis von Governance eine zentrale Rolle.

In Deutschland wird die Governance-Debatte häufig mit dem politischen Leitbild des „aktivierenden Staates“ in Verbindung gebracht, das die Lösung gesellschaftlicher Probleme nicht allein als Verantwortung des Staates sieht, sondern diese, wo möglich, den selbstregulativen Kräften der Gesellschaft überlässt. Damit einher geht auch auf politischer Ebene eine forcierte programmatische Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft (Jann 2002: 291). Auf der lokalen Ebene, wo die Distanz zwischen Bürger und Politik am geringsten ist, überlagert sich der Governance-Begriff zudem zumindest partiell mit dem Konzept der kooperativen Demokratie. Dieses Konzept legt ebenfalls den Fokus auf neue, nicht gesetzlich vorgeschriebene sondern auf Freiwilligkeit und Kooperation angelegte Problemlösungsverfahren unter Mitwirkung von Bürgern und Verbänden, die bestehende Formen repräsentativer demokratischer Willensbildung auf der lokalen Ebene ergänzen und dadurch die kommunalen Entscheidungsprozesse verändern (Bogumil 2002: 152).

Aufgrund dieser Veränderungen (oder veränderten Wahrnehmung) der Entscheidungsprozesse weisen sowohl die Debatten um Urban Governance als auch das Bild der kooperativen Demokratie darauf hin, dass diese den traditionellen Wegen der demokratischen Legitimation und Kontrolle nicht entsprechen. Sowohl das strenge Prinzip der gleichen Partizipationschancen für alle Bürger als auch die Forderung nach transparenten Entscheidungsprozessen können nicht ohne weiteres als erfüllt angesehen werden. Das Konzept der demokratischen Legitimation bedarf unter diesem Blickwinkel einer Neubewertung (Hill 2005: 567). Zu diesem Zweck ist es hilfreich, in Anlehnung an Michael Haus und Hubert Heinelt (2005: 14 f.) drei Arten der Legitimation politischer Entscheidungen zu unterscheiden. Ein Weg zur Legitimierung kollektiv verbindlicher Entscheidungen besteht in Entscheidungsstrukturen,

---

<sup>2</sup> Es wird bisweilen kritisch hinterfragt, ob und in welchem Ausmaß mit dem Governance-Konzept tatsächlich sich verändernde Regulationsformen beschrieben werden und inwieweit durch die Begriffsdefinition lediglich eine Redefinition des Bestehenden erfolgt (Kersbergen/Waarden 2004: 165).

die es jedem Bürger ermöglichen, seine Zustimmung oder Ablehnung zu geplanten Entscheidungen zu äußern und dadurch Einfluss zu nehmen. Dies lässt sich als *Input-Legitimation durch Partizipation* bezeichnen und betont die Herrschaft *durch* das Volk. Ein zweiter Weg stellt dagegen die Herrschaft *für* das Volk in den Vordergrund (Scharpf 1999: 16) und konzentriert sich statt auf die Wege der Entscheidungsfindung auf deren Resultate. Auf diesen Aspekt, der sich als *Output-Legitimation durch effektive und effiziente Problemlösung* bezeichnen lässt, wird bei neueren Governance-Arrangements besonderer Wert gelegt, denn diese machen in der Regel nur Sinn, wenn mit ihnen Aufgaben besser erfüllt werden können als mit herkömmlichen Verfahren (Jakubowsky 2007: 22). Neben diesen beiden zentralen Kategorien ist jedoch noch ein weiterer Weg zu nennen, der in der Governance-Debatte als ein zentrales Problem dieser neuen Strukturen diskutiert wird. Die Rede ist von der Transparenz von Institutionen und Entscheidungsprozessen, die es den Betroffenen ermöglicht, das Zustandekommen von Entscheidungen nachzuvollziehen und diese den entscheidenden Akteuren zurechnen zu können, um sie im Ernstfall zur Rechenschaft zu ziehen (Accountability)<sup>3</sup>. Dieser dritte Weg lässt sich als *Throughput-Legitimation durch Transparenz* bezeichnen.

Da in neueren Governance-Arrangements per Definition von außen nicht identifizierbare Netzwerke auf informellen Wegen Einfluss nehmen können, stellen Accountability-Probleme eine zentrale Herausforderung für diese Governancestrukturen dar. Gleichmaßen ist jedoch die Frage zu stellen, wann intransparente Entscheidungsprozesse überhaupt ein Problem darstellen. Dies dürfte in der Regel der Fall sein, wenn diese bei Teilen der von der Entscheidung betroffenen Bürgerschaft zu unerwünschten Resultaten führt. So ist es zu verstehen, dass intransparente Governance-Strukturen, die zu einer höchst effektiven Leistungserstellung führen und dabei keinen Bürger schlechter stellen, unter legitimatorischen Gesichtspunkten unproblematisch erscheinen. In einem solchen Fall kompensiert der Output mangelnde Input- und Throughput-Legitimation. Unter diesem Aspekt ist es von größter Bedeutung, die Natur der Entscheidung und des Politikfelds mit in die Betrachtung einzubeziehen. In der Wirtschaftspolitik mögliche Positivsummenspiele (beispielsweise im Stadtmarketing oder bei kooperativen Stadtverschönerungsmaßnahmen) mögen für solche Arrangements daher besser geeignet sein als Nullsummenspiele in sozialpolitischen Sphären, in denen der Gewinn des Einen zum Verlust des Anderen wird.

---

<sup>3</sup> Für den Accountability-Begriff gibt es keine präzise Entsprechung im Deutschen, weshalb weiterhin der englische Begriff verwendet werden soll. Er kann am ehesten als Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen, oder aber als Haftung, Zurechenbarkeit oder Rechenschaftspflicht übersetzt werden.

Da BIDs unter mehreren Aspekten als Paradebeispiel für eine neue Form von Urban Governance genannt werden, ist es wenig verwunderlich, dass insbesondere Accountability-Fragen in der amerikanischen Debatte um den BID-Ansatz eine zentrale Rolle spielen (Hochleutner 2003; Hudson 1996; Briffault 1999; Morçöl/Patrick 2006: 160 ff). Auf die Erkenntnisse dieser Debatten wird später einzugehen sein (2.5). Die Arbeit wird sich jedoch nicht allein auf den Aspekt der Throughput-Legitimität in deutschen BIDs beschränken, sondern ebenfalls Input- und Output-Faktoren mit einbeziehen.

## 2.2 *Staat und Markt überlegen?*

### *Zur Funktionsweise des BID-Ansatzes und seiner Verbreitung*

Obwohl die Wurzeln der BID-Idee in Toronto liegen, wird das Konzept mittlerweile stark mit den USA in Verbindung gebracht, weil sich dort der absolute Großteil der weltweit initiierten BIDs befindet<sup>4</sup>. Nachdem 1975 in New Orleans das erste BID auf amerikanischem Boden gegründet worden war, verbreitete sich das Instrument in den 1980er Jahren und ist spätestens seit Ende der 1990er Jahre aus den amerikanischen Städten nicht mehr wegzu-denken. Gegenüber dem originären Konzept aus Toronto ist dabei als einzige gravierende Weiterentwicklung zu bemerken, dass nun zumeist ausschließlich die Grundstücksbesitzer anstelle der Gewerbetreibenden die BIDs finanzieren. Das wird damit begründet, dass die Grundeigner über steigende Grundstückswerte den nachhaltigen Nutzen von der Investition haben und sich ihre Aufwendungen über höhere Mietpreise amortisieren können.

Es existiert jedoch keine global anerkannte Standarddefinition für das Phänomen der Business Improvement Districts. Dieser Umstand liegt im Wesentlichen darin begründet, dass der BID-Ansatz nicht nur zwischen verschiedenen Nationen, sondern auch innerhalb des föderalen Systems der USA auf teilweise äußerst verschiedenartige Art und Weise umgesetzt wurde. Und die Tatsache, dass für das Instrument viele unterschiedliche Bezeichnungen<sup>5</sup> gebraucht werden, verkompliziert die Suche nach einer brauchbaren Definition des BID-Ansatzes zusätzlich (Hoyt 2005: 24). Dennoch können einige Generalisierungen getroffen werden, die auf den Großteil der BID-Regelungen weltweit zutreffen. So sind BIDs in aller Regel *formell von öffentlicher Seite eingerichtete, aber privat initiierte, finanzierte und gesteuerte Einrichtungen, die in geographisch klar abgegrenzten Gebieten Infrastrukturver-*

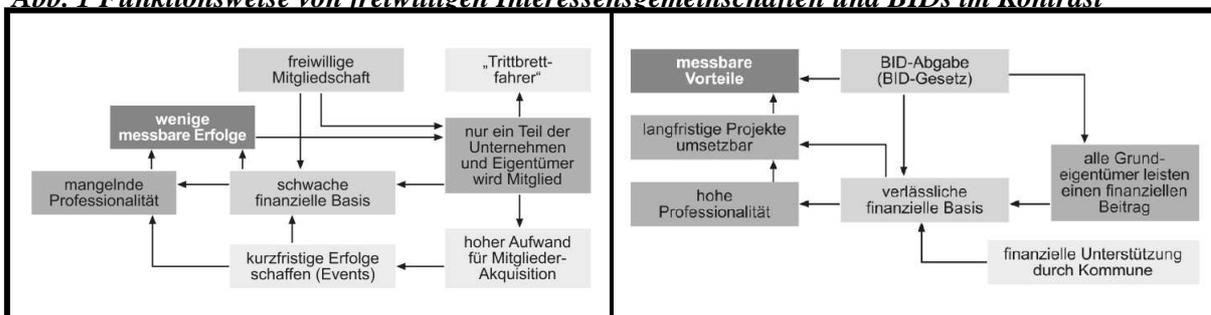
---

<sup>4</sup> Schätzungen gehen von etwa 1500 BIDs in Nordamerika aus. Allein im Stadtgebiet New York sind bereits 50 BIDs eingerichtet (Bloem 2006: 13).

<sup>5</sup> So werden BID-Einrichtungen u.a. auch als Downtown Improvement Districts (DIDs), Special Improvement Districts (SIDs), Special Assessment Districts (SADs), Business Improvement Areas (BIAs) oder Business Improvement Zones (BIZs) bezeichnet (Pack 1992: 18).

besserungen im öffentlichen Raum vornehmen und/oder zusätzliche Dienstleistungen erbringen (vgl. Briffoult 1999: 368; Mitchell 2001: 116 f). Ein wichtiges Merkmal stellt auch die zeitlich begrenzte Existenz eines BID dar, sodass es sich auch als zeitlich befristetes Selbstbesteuerungsinstrument definieren lässt, mit dem private Akteure lokale Missstände in Eigeninitiative bewältigen können. Die Besonderheit hierbei ist, dass sich dieser Initiative zahlungsunwillige Anrainer nicht entziehen können, wenn sich ein gewisses Quorum für die BID-Einrichtung ausspricht. Denn bei entsprechender Zustimmung ist die Abgabe für alle Grundbesitzer im Quartier verpflichtend. Auf diese Art und Weise wird die Trittbrettfahrerproblematik überwunden und das BID verfügt für die Zeit seiner Einrichtung über eine gesicherte Finanzierung (vgl. Abb.1).

**Abb. 1 Funktionsweise von freiwilligen Interessensgemeinschaften und BIDs im Kontrast**



Quelle: Schote 2008: 4 f.

Die Existenz einer BID-Gesetzgebung vorausgesetzt, kann die Einrichtung eines BIDs zwar von wenigen Betroffenen angestoßen werden, bedarf zur tatsächlichen Realisierung aber normalerweise nicht nur der Unterstützung der Mehrheit des Quartiers sondern auch eines formalen Akts von öffentlicher Seite. Dieser bürokratischen Genehmigung folgt als dritter Schritt eine Phase, in welcher die Abgabepflichtigen der Realisierung des BID-Projektes widersprechen können. Dieser dreistufige Prozess bietet damit eine Kombination von privater Initiative, öffentlicher Entscheidung und der Möglichkeit zu privatem Protest (Briffoult 1999: 380). Es gilt bei beiden privaten Einflussmöglichkeiten verschiedenartige Mehrheiten zu organisieren. Während für die Initiative zumeist die Unterstützung einer einfachen Mehrheit des Grundeigentums ausreicht, finden sich äußerst unterschiedliche Bestimmungen zur benötigten Anzahl von Widersprüchen, die zu einer Verhinderung des BIDs vonnöten sind. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass lokale Regierungen – unabhängig von der gesetzlichen Vorgabe – die Genehmigung eines BIDs in der Regel von einer großen Unterstützung durch die Betroffenen abhängig machen und Zustimmungsraten von mindestens 80% anstreben (Briffoult 1999: 383).

Nach einer erfolgreichen Initiative wird das BID zumeist per Satzung eingerichtet. Diese Satzung legt das jährliche Budget des BIDs fest und autorisiert die Stadt zum Vertragsab-

schluss mit einer Organisation, welche die vorher festgelegten BID-Leistungen zu erbringen hat. Diese Aufgabe wird nicht selten durch einen Verein der Händler, eine Stadtmarketing-Agentur oder eine Handelskammer übernommen (Caruso/Weber 2006: 191). In aller Regel schließt diese Organisation für die tatsächliche Erbringung der Leistungen jedoch Verträge mit Dritten. Die Planung und das Management der Maßnahmen im BID werden dabei von einem Gremium überwacht, das von den Abgabepflichtigen dominiert wird (Justice/Goldsmith 2006: 109). Dieses Gremium, in Deutschland oft als Lenkungsausschuss bezeichnet, kann damit als Zentrum der BID-Architektur angesehen werden. In den USA werden diese Gremien zumeist von der Lokalregierung ernannt, in manchen Staaten aber auch in einem quartiersweiten Wahlvorgang bestimmt (Briffout 1999: 413).

Die Finanzierung der BID-Maßnahmen erfolgt fast ausschließlich aus privater Hand<sup>6</sup>. Dennoch spielt die öffentliche Hand bei dem Einzug der Mittel eine entscheidende Rolle. Dies liegt nicht nur im Transaktionskosten-Vorteil begründet, der entsteht, wenn die Stadt die BID-Abgabe gemeinsam mit der Grundsteuer einzieht. Vielmehr wird der BID-Abgabe durch die Etablierung des BIDs ein vergleichbarer Charakter wie sonstigen öffentlichen Pflichtabgaben beigemessen und sie wird in rechtlichen Fragen auch ebenso behandelt. Der individuelle Beitrag kann dabei auf verschiedene Arten errechnet werden, etwa orientiert an der Gesamtfläche, an Gewerbequadratmetern, an der Länge der straßenseitig gelegenen Grundstücksfront oder an der Art der gewerblichen Nutzung (Wiezorek 2004: 27). Aufgrund des Zwangscharakters der Abgabe ist jedoch klar, dass BIDs nur dort entstehen können, wo eine Mehrheit der Grundbesitzer willens ist, eine erhöhte Abgabenlast auf sich zu nehmen. Diese Bereitschaft hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem von dem allgemeinen Steuerebene vor Ort, von der erwarteten Wertsteigerung des Besitzes durch die BID-Maßnahmen und nicht zuletzt von entsprechenden finanziellen Spielräumen. Darin könnte eine Schwäche des Ansatzes liegen, da sich die Vermutung aufdrängt, dass die finanziellen Möglichkeiten wohl in denjenigen Vierteln am geringsten sind, die Aufwertungsmaßnahmen am dringlichsten benötigen würden. Jedenfalls zeigen die Erfahrungen aus den USA, dass dort BIDs in erster Linie in Gegenden mit großem ökonomischen Potential eingerichtet wurden (Lloyd et. al. 2003: 307). Unter dem Aspekt bleibt fraglich, ob das Modell tatsächlich geeignet ist, Abwärtsspiralen zu stoppen und negative Entwicklungen in einem Quartier umzukehren.

Auch die Frage, wofür die Mittel eingesetzt werden, ist von BID zu BID unterschiedlich zu beantworten. Die Maßnahmen zur Quartiersaufwertung reichen dabei von geschäftsorien-

---

<sup>6</sup> In den USA macht die BID-Abgabe durchschnittlich mehr als 70% der BID-Einnahmen aus, während öffentliche Fördermittel weniger als 10% am Gesamtvolumen darstellen (Pack 1992: 20).

tierten Marketingmaßnahmen bis hin zu traditionell hoheitlichen Tätigkeiten wie Straßenbau, Sicherheit, Sauberkeit und Planung. In einer Typisierung der BID-Tätigkeitsfelder unterscheiden Morçöl und Zimmermann (2006: 19 f) vier Kategorien von Funktionen hinsichtlich des „öffentlichen“ Charakters der übernommenen Aufgaben. Zunächst werden in BIDs klassische Aufgaben der Wirtschaftsförderung (1) erfüllt. Darunter fallen neben Marketingmaßnahmen und der Organisation gemeinsamer Veranstaltungen auch Maßnahmen wie Leerstandsmanagement und aktive Unternehmensakquise. Diese Tätigkeiten werden traditionell dem privaten Sektor zugerechnet und ihre privatwirtschaftliche Wahrnehmung ohne weiteres als legitim erachtet. Als zweite Funktion, die BIDs regelmäßig erfüllen, ist die politische Einflussnahme (2) zu nennen. Durch die institutionelle Verfestigung eines Quartiers zu einer aktiven Interessensgemeinschaft gelingt es häufig, die Kontakte zur Stadt zu verbessern, Politik und Verwaltung gegenüber mit einer Stimme zu sprechen und einen zentralen Ansprechpartner zu stellen. Solche Lobby-Arbeit wird ebenfalls als legitime Funktion von Interessensgruppen in einer Demokratie erachtet. In der Diskussion umstrittener sind von den BIDs übernommene Aufgaben, die traditionell dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden (3). Diese reichen von der Gestaltung des öffentlichen Raums über Instandhaltungsmaßnahmen bis hin zum Management von Parkräumen, Personenbeförderung und Sicherheitsmaßnahmen. In manchen nordamerikanischen BIDs werden sogar soziale Programme wie Ausbildungsmaßnahmen für Obdachlose und kriminelle Jugendliche aufgelegt. Der größte staatliche Charakter der übernommenen Aufgaben wird jedoch dort gesehen, wo BIDs strategische Raumplanung und die Regulierung öffentlicher Räume übernehmen (4), da diese traditionelle Vorrechte lokaler Regierungen in den USA darstellen. Man darf allerdings nicht vergessen, dass – unabhängig davon, welche Aufgabe ein BID übernimmt – seine Leistungen zusätzlich zu dem bestehenden öffentlichen Angebot erstellt werden und dieses nicht etwa ersetzen oder verdrängen sollen. Denn die Einrichtung eines BIDs entlässt den Staat nicht aus seiner Verantwortung für den öffentlichen Raum (Martini 2008: 16).

Auch die Schwerpunktsetzung innerhalb dieses breiten Aufgabenspektrums variiert den Rahmenbedingungen entsprechend. So ist das Konsumentenmarketing die am häufigsten erbrachte Leistung in der Mehrheit der kanadischen, amerikanischen und neuseeländischen BIDs, während sich BID-Arrangements in Südafrika, wo der lokale Staat oft geringste Sicherheitsstandards nicht garantieren kann, vornehmlich auf Sicherheitsmaßnahmen konzentrieren (Hoyt 2005: 26). Im Allgemeinen wird der Trend beobachtet, dass BIDs sich nicht nur immer weiter verbreiten und verstetigen, sondern darüber hinaus auch dazu tendieren, mit der Zeit ihr Aufgabenspektrum zu erweitern (Morçöl/Zimmermann 2006: 19).

Es gibt bislang kaum systematische Erkenntnisse über die Effekte von BIDs im Sinne einer Aufführung von Kosten und Nutzen und deren (Um-)Verteilung durch das Instrument (Justice/Goldsmith 2006: 111). Die Gebietskörperschaften und BID-Organisationen evaluieren nicht nur sehr selten die Wirkung von BID-Maßnahmen<sup>7</sup>, sondern wenden sich auch Fragen nach den systematischen Externalitäten, die eine BID-Einrichtung auf umliegende Bezirke haben mag, nur in Ausnahmefällen zu (Hoyt 2005: 25). Daher beschäftigen sich bisherige Abhandlungen zumeist aus theoretischer Perspektive mit den *potentiellen* Kosten und Nutzen sowie mit wahrgenommenen Vorteilen und Nachteilen, die sich aus der Verbreitung des BID-Ansatzes ergeben können. So wird vermutet, dass die mit der Abgabe belasteten Eigentümer vor Ort eine bessere Kenntnis von den Missständen im Quartier und ein größeres Eigeninteresse haben, diese zu beseitigen, weil der Wert ihres Eigentums damit in unmittelbarer Verbindung steht. Dieses Interesse an der Aufwertung des Standortes führt zu einer Investition in Kollektivgüter wie Sauberkeit und Sicherheit der Straßen, die von Kunden und Bewohnern der Stadt gleichermaßen als positive externe Effekte kostenfrei in Anspruch genommen werden können (Justice / Goldsmith 2006: 131). Darüber hinaus wird die Leistungserstellung in BIDs verglichen mit traditionell erbrachten öffentlichen Gütern als sehr effizient beschrieben, da die Akteure hier unberührt von rechtlichen Beschränkungen des öffentlichen Dienstes agieren können und Entscheidungsprozesse beschleunigt werden (Lloyd et. al. 2003: 303-308). Gleichermaßen können die BID-Akteure auch effizienter arbeiten als private Zusammenschlüsse, da die juristisch abgesicherte Verbindlichkeit des Instruments Transaktionskosten senkt (Heinze 2007: 18 f).

Es spricht einiges dafür, dass diese Effizienzvorteile maßgeblich für den Erfolg der vielfach gepriesenen BIDs in New York<sup>8</sup> und Philadelphia gewesen sind und damit auch letztlich die weitere Verbreitung des Instruments angestoßen haben. Es handelt sich dabei allerdings um Vorteile, die nicht ohne Preis sind. Ein Preis, der oft als Abkehr von traditionellen demokratischen Werten beschrieben wird. So werden als wesentliche Kritikpunkte am BID-Konzept stets die Ungleichheit der Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des öffentlichen Raums (Garodnick 2000: 1734; Morçöl/Zimmermann 2006: 15; Briffoult 1999: 431-445) und die eventuell daraus resultierende Ungleichheit der Lebensbedingungen zwischen verschiedenen Stadtteilen genannt (Hoyt 2005: 26). Dieses Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Effizienz und demokratischer Partizipation wird in Kapitel 2.5 vertieft.

---

<sup>7</sup> Für eine detaillierte Diskussion der Probleme einer umfangreichen Evaluation von BID-Maßnahmen und deren Wirkungsweise vgl. Caruso/Weber 2006

<sup>8</sup> Besonders der Erfolg der zahlreichen New Yorker BIDs und besonders des BIDs am Times Square hat seinen weit beachteten Niederschlag in der Presse gefunden. Die *New York Times* etwa feierte BIDs als einen Motor der Wiedergeburt von New York ("one of the engines of New York City's renaissance" zitiert nach Mitchell 2001: 116).

### **2.3 *Rechtliche Unsicherheit und versprengte Einrichtungen.***

#### ***Zum Stand der Umsetzung des BID-Ansatzes in Deutschland***

Die Suburbanisierung der Städte und der Strukturwandel im Einzelhandel sind globale, nicht auf Nordamerika beschränkte Phänomene, auch wenn sie dort zeitlich früher zu beobachten waren (Wiezorek 2004: 116). Die innerstädtischen Handelszentren stehen heute auf allen Kontinenten vor vergleichbaren Problemen. So ist es wenig verwunderlich, dass das Instrument der BIDs rund um den Globus diskutiert und vielerorts auch eingeführt wurde. Und spätestens seitdem 2004 in Großbritannien 22 Pilotprojekte ins Leben gerufen wurden, wird die Debatte um die Vor- und Nachteile von BIDs auch in vielen Ländern Europas intensiv geführt.

Maßgeblich für das Vorantreiben des BID-Gedankens in Deutschland waren zunächst einige Stadtmarketing-Agenturen (Huber 2007: 466)<sup>9</sup>. Es dominierten jedoch zunächst verfassungsrechtliche Bedenken, bis im Jahr 2001 ein im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen erstelltes Gutachten dem BID-Ansatz eine grundsätzliche Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse bescheinigte. Dies sorgte in den Folgejahren für eine noch ernstere Auseinandersetzung mit dem Thema. Im Bundesland Hamburg gelang es der Handelskammer, politische Unterstützung für das Konzept zu organisieren, sodass Hamburgs Erster Bürgermeister Ole von Beust (CDU) im Herbst 2003 die Umsetzung des BID-Konzepts zum Regierungsziel erklärte. Hamburg wurde daraufhin zum Vorreiter der Entwicklung, sodass im Laufe des Jahres 2004 mit dem Hamburger Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (HambGSED) das erste Landesgesetz mit Anhörungen und einem Rechtsgutachten (Hellermann/Hermes 2004) vorbereitet werden und zum Januar 2005 in Kraft treten konnte. Parallel zur Gesetzgebung wurde mit dem BID Neuer Wall ein Pilotprojekt vorbereitet, dessen maßgebliche Akteure auch an den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt waren (Schrader, 2.4.2008). Es lässt sich daher vermuten, dass das in der Fallstudie näher beschriebene Quartier Neuer Wall (Kap. 3.2) auf das Hamburger Gesetz und – angesichts der vielen weitestgehend gleich lautenden Gesetzestexte, die diesem folgten – auf die gesamte Entwicklung des BID-Ansatzes in Deutschland einen nicht zu unterschätzenden Einfluss gehabt hat.

---

<sup>9</sup> Zu nennen sind hierbei vor allem die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (BCSD) und die Deutsche Planungs- und Beratungsgesellschaft für Stadtentwicklung mbH (d-plan), die das Thema seit 1999 als Experten in Behörden propagiert haben (Reichhardt 2003: 8) und seit 2003 mit ersten Publikationen dem Thema eine größere Aufmerksamkeit bescherten (vgl. BCSD 2003).

Dem Hamburger Vorstoß sind einige Bundesländer gefolgt, während andere dies aus politischen Motiven und aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken bislang ablehnen.<sup>10</sup> Nahezu identische Gesetze traten in der Folge in Hessen und Bremen im Januar bzw. Juli 2006 in Kraft. Von den in der ersten Welle der BID-Gesetze entstandenen Gesetzestexten hat nur Schleswig-Holstein deutliche Abweichungen vom Hamburger Modell etabliert. Auch die zu Beginn des Jahres 2008 verabschiedete Vorlage des Saarlandes verfügt über einige bemerkenswerte Neuerungen. Insgesamt ist die Anzahl der realisierten BID-Initiativen im Frühjahr 2008 jedoch noch recht übersichtlich. In Bremen und im Saarland wurden trotz existierender Initiativen bislang keine BIDs offiziell eingerichtet (Schote 2008: 6). In Hessen beschränken sich die realisierten Vorhaben auf die Stadt Gießen, die dafür mit gleich vier Innovationsbereichen, wie die BIDs in Hessen genannt werden, aufwartet. Schleswig-Holstein dagegen hat in Flensburg und Elmshorn bislang zwei BIDs eingerichtet, ebenso wie Hamburg mit seinen beiden Pilotprojekten Sachsenor und Neuer Wall.

Die deutschen BIDs verfügen dabei über einige Besonderheiten, die nähere Erwähnung verdienen. Zum einen hat man ein rechtspersonenfreies Modell gewählt, was bedeutet, dass durch die Einrichtung eines BIDs kein neuer Rechtsträger entsteht. Hier hat man sich gegen die weitere Institutionalisierung der Projekte beispielsweise in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder vergleichbaren Konstrukten entschieden, weil solche Zwangsverbände sehr schwierig zu gründen und grundrechtlich problematisch sind. Zudem trägt die gewählte Herangehensweise dem Bedarf einer schnellen Durchführbarkeit Rechnung, die bei einem zeitlich begrenzten Instrument angezeigt ist. Denn so spart man sich einen größeren bürokratischen und juristischen Aufwand um die Mitgliederdefinition. „In Deutschland muss man also nicht Mitglied sein – man muss nur zahlen“ (Huber, 2.4.2008). Zudem ist die Vorbereitungsphase vor der formalen Antragstellung, die oft als wichtigste Phase bezeichnet wird (Schriefers 2007: 17), in den deutschen Gesetzen nicht geregelt. Damit einhergehend werden auch bezüglich der Binnenorganisation einer BID-Initiative keinerlei Vorgaben gemacht. Die BID-Gesetze „beginnen“ quasi mit der formellen Antragstellung durch einen so genannten Aufgabenträger, der sich bei Bewilligung des Antrags in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Kommune zur Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet. Als Aufgabenträger kann jede natürliche und juristische Person aktiv werden. Auf die Frage, wie sie berufen wird und auf welche Weise der Antrag und seine Inhalte zustande kommen, bieten die Gesetzestexte jedoch keine Antwort, sondern überlassen diese Regelung den privaten Initiativen vor Ort.

---

<sup>10</sup> So haben etwa Baden-Württemberg und Bayern der BID-Idee eine Absage erteilt (vgl. Bürgerschaft Hamburg-Drs. 18/6978: 1).

Es wurde mit diesen Regelungen in vielerlei Hinsicht juristisches Neuland beschritten, was erklären mag, warum sich die Debatte um BIDs hierzulande bislang hauptsächlich auf noch umstrittene Rechtsfragen fokussiert. Nachdem durch die Novelle des Baugesetzbuches die Zuständigkeit der Länder bestätigt wurde (Schmidt-Eichstädt 2007), lassen sich noch drei Problemkomplexe ausmachen, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden sollen. Sie betreffen den Status des Aufgabenträgers als bislang nicht existenten Akteur des Verwaltungsrechts, vergabe- und beihilferechtliche Bedenken sowie die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der BID-Abgabe.

Die Figur des Aufgabenträgers passt in keine Schublade des Verwaltungsrechts, weshalb seine Legitimation mehrfach hinterfragt wurde. Er wird nicht von der Verwaltung geführt und kann somit nicht als Verwaltungshelfer gelten. Er wird nicht vom Staat bestellt, sondern von privaten Initiativen. Und da ihm keine Hoheitsrechte übertragen werden, gilt er auch nicht als Beliehener (Kersten 2007: 126; Martini 2008: 12). Die Figur ist dem im städtebaulichen Sanierungsverfahren beauftragten privaten Sanierungsträger entlehnt, wobei dieser im Gegensatz zum Aufgabenträger im BID vom Staat benannt wird (Huber, 2.4.2008). Seine Legitimation gegenüber den Abgabepflichtigen bezieht der Aufgabenträger aus drei aufeinander folgenden Verfahrensschritten: Erstens aus der Unterstützung seines Antrages durch mindestens 15 Prozent der Grundbesitzer, zweitens durch deren Mitarbeit bei der Ausarbeitung der Pläne und drittens durch ein geringer als ein Viertel bzw. ein Drittel<sup>11</sup> ausfallendes Negativvotum gegen die endgültige Einrichtung. Kritisiert wird dabei, dass die Grundbesitzer als Legitimationssubjekte später nur relativ geringe formale Kontrollmöglichkeiten über die Art und Weise seiner Aufgabenerfüllung haben. Von öffentlicher Seite sieht die herrschende Meinung den Aufgabenträger durch die Landesgesetzgebung einerseits und durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Kommune andererseits hinreichend legitimiert (Hellermann/Hermes 2004: 59 f.)

Darüber hinaus wird die Frage diskutiert, ob die Leistung der Kommune, welche die Abgabe erhebt und an den Aufgabenträger weiterleitet, eine wettbewerbsbeeinträchtigende Beihilfe darstelle. Dies ist besonders virulent, da der Aufgabenträger jede juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts sein kann – also auch ein Bauunternehmen, wie in Hamburg und Flensburg – und er einen gesetzlich nicht näher definierten „angemessenen Gewinn“ für seine Leistungen berechnen darf. Da die Kommunen dem Aufgabenträger für den Einzug der Abgaben jedoch eine Verwaltungspauschale in Rechnung stellen und somit eine monetä-

---

<sup>11</sup> Es finden sich in den einzelnen Bundesländern hierzu abweichende Regelungen. Während in Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen der Widerspruch von 33% der Grundbesitzer vonnöten ist, um eine BID-Einrichtung zu stoppen, reicht dazu in Hessen der Einspruch von 25% der Grundeigner aus.

re Gegenleistung erfolgt, stellt dieser Akt nach Meinung der Hamburger Gutachter keine Begünstigung im Sinne des Beihilfenrechts dar (Hellermann/Hermes 2004). Abweichende Meinungen betonen, dass der Gewinn des Aufgabenträgers nicht höher sein darf als marktüblich (Kersten 2007: 128; Martini 2008: 13). Weniger umstritten ist dagegen die Frage nach der vergaberechtlichen Bindung. Die Eröffnung des Vergaberechts erfolgt nämlich nur, wenn ein staatlicher Beschaffungsvorgang vorliegt. Dies wird im Fall der BIDs in der Regel verneint, da der Staat hier ja keine Leistung am Markt beschafft, sondern lediglich eine private Selbstorganisation unterstützt.

Wesentlich uneinheitlicher sieht das Meinungsbild bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit der Zwangsabgabe aus. So wird der Charakter der Abgabe in Hamburg, wo sie aufgrund der Nähe des BIDs zum öffentlich-rechtlichen Zwangsverband als Beitrag ausgestaltet ist, und in Schleswig-Holstein, das sie als Sonderabgabe definiert, unterschiedlich interpretiert. Manche Autoren halten beide Varianten aus verfassungsrechtlicher Sicht für zulässig (Hirschfelder 2007). Andere Auffassungen sehen den Wesensgehalt eines BIDs eben nicht in einer den Eigentümern vorzugsweise angebotenen Staatsleistung, die die Erhebung eines Beitrages rechtfertigen würde, sondern vielmehr in einer staatlich unterstützten Selbsthilfe (Bartholomäi 2006; Kersten 2007; Martini 2008). Und auch die sehr engen Bedingungen, an welche die Zulässigkeit einer Sonderabgabe geknüpft ist, sehen einige Juristen im BID nur für den Fall als erfüllt an, dass sämtliche Profiteure – und damit auch die Gewerbetreibenden – in die Finanzierungsverantwortung genommen werden (Kersten 2007: 127). Aufgrund der sehr restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Erhebung von Sonderabgaben steht damit auch das Schleswig-Holsteinische Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) finanzverfassungsrechtlich auf eher wackeligen Füßen.

Es bleibt also festzuhalten, dass die Entwicklung des BID-Konzepts in Deutschland noch unter großen rechtlichen Unsicherheiten leidet und seine Zukunft stark von noch ausstehenden Urteilen abhängt. Aus dem Pilot-BID am Neuen Wall ist ein Verwaltungsgerichtsverfahren hervorgegangen, dessen Ausgang entweder das Ende für BIDs in Deutschland oder aber den Startschuss für viele weitere Landesgesetze und Initiativen bedeuten kann. Im Mittelpunkt steht dabei die strittige Frage nach der Zulässigkeit einer „öffentlich-rechtlichen Aufgabenerhebung zugunsten eines privaten Aufgabenträgers“ (Bartholomäi 2006: 1845).

## 2.4 *Andere Länder, gleiche Sitten?*

### *Die deutschen Modelle und ihre Rahmenbedingungen im internationalen Kontext*

Der kurze Exkurs zu den gravierenden rechtlichen Unklarheiten führt zu der Frage, ob bei dem Transfer des BID-Instruments nach Deutschland diesen entsprochen und das Modell an hiesige Verhältnisse angepasst wurde. Diese Frage wird erneut durch die Uneinheitlichkeit des Instruments innerhalb Nordamerikas erschwert. Da es also nicht *das* BID-Konzept gibt, kann das transferierte Modell lediglich mit den in Kap. 2.2 getroffenen Verallgemeinerungen, die auf die meisten existierenden BID-Gesetzgebungen in Nordamerika zutreffen, kontrastiert werden. Hier zeigt sich, dass die deutschen BID-Gesetzgebungen sich bezüglich der fundamentalen Funktionsprinzipien eng an die kanadischen und nordamerikanischen Vorbilder anlehnen. Es lässt sich lediglich ein wesentlicher Unterschied feststellen: Während in Nordamerika das BID-Board – also das Äquivalent zu der von den Grundeigentümern gegründeten Lenkungsgruppe – als das zentrale Organ des BIDs angesehen wird (Briffoult 1999: 409), ist der zentrale Akteur laut deutschen Regelwerken der Aufgabenträger (Kersten 2007: 123). Nur er kann den Antrag auf Einrichtung des BIDs stellen und nur er ist für die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen verantwortlich. Dies scheinen jedoch eher formale Unterschiede zu sein. Denn diese in der institutionellen Ausgestaltung zentralere Stellung des ausführenden Organs gegenüber dem Kontrollgremium der Abgabepflichtigen mag für die Entscheidungsprozesse im BID nahezu bedeutungslos sein, weil es trotz seines formellen Initiativrechts immer die Mehrheit der Grundeigentümer hinter sich wissen muss, um sich nicht dem Risiko eines späteren Vetos auszusetzen.

Es lässt sich feststellen, dass der Policy-Transfer nach Deutschland sorgfältig vorbereitet und die Funktionslogik des BID-Ansatzes ohne Änderungen an fundamentalen Prinzipien des nordamerikanischen Vorbilds importiert wurde. Damit bleibt in der Lesart von David Dolowitz und David Marsh (2000: 17 f) lediglich ein Faktor<sup>12</sup> zu beachten, der potentiell den Erfolg des Transferprozesses beeinträchtigen könnte. Es handelt sich dabei um die Frage, ob neben den gravierenden Unterschieden in der Rechtspraxis auch potentielle Unterschiede in den ökonomischen, sozialen, politischen, ideologischen und steuerlichen Rahmenbedingungen genügend berücksichtigt wurden. Die oben kurz skizzierten juristischen Problemkomplexe der BID-Implementierung in Deutschland weisen ja bereits auf deutlich andersartige Rahmenbedingungen hin. Sie gehen einher mit weiteren historischen, politi-

---

<sup>12</sup> Als weitere potentielle Ursachen für fehlerhaften Transfer machen die Autoren entweder einen Mangel an Informationen über die zentrale Funktionslogik des Instruments oder die Vernachlässigung eines zentralen Aspekts im Transferprozess aus. Beide potentiellen Fehlerquellen scheinen bei dem Transfer des BID-Ansatzes nicht zuzutreffen.

schen und kulturellen Unterschieden, die es durchaus plausibel erscheinen lassen, dass das Instrument in Nordamerika und nicht in Kontinentaleuropa entstanden ist. Auch wenn die Frage, ob diese differenten Umstände den Erfolg des Policy-Transfers beeinflussen könnten, nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, bedürfen diese Unterschiede dennoch einer kurzen Betrachtung. Denn die Vermutung liegt nahe, dass der wahrgenommene Erfolg und damit auch die Akzeptanz des BID-Modells mit vom jeweils vorherrschenden Staatsverständnis abhängen.

Im Gegensatz zu Deutschland, wo der BID-Gedanke teilweise als revolutionär angesehen wird, werden BIDs in der amerikanischen Debatte nur auf institutioneller Ebene als Innovation verstanden. Die Zielrichtung und die einzelnen Elemente des Ansatzes dagegen werden eher als charakteristisch für die privatistische Tradition des lokalen Regierens in den USA bewertet. Eine Tradition, die sich bis in die Kolonialzeit zurückverfolgen lässt. Laut Monti (1999: 245) wurden amerikanische Städte und Dörfer zumeist von Kaufleuten als kommerzielle Unternehmen gegründet, sodass die Verfolgung privater Interessen von der Bürgerschaft von Beginn an als ein zentrales Ziel der Gemeinschaft akzeptiert wurde (Morçöl/Zimmermann 2006: 11). Dieser Privatismus bedeutete jedoch keinesfalls eine Form des heutzutage gerne angeprangerten Raubtier-Kapitalismus, in dem die wirtschaftlichen Eliten die Interessen ihrer Mitbürger ignorierten oder diese gar beschnitten. Vielmehr war diese Ordnung geprägt von einer kommerziellen Form des Kommunalismus, der das Prinzip unternehmerischer sozialer Verantwortung mit einer Praxis von gemeinschaftlich übernommenen wirtschaftlichen Risiken verband (Monti 1999: 245 f). In diesem Sinne ist es auch verständlich, dass die BID-Idee in Nordamerika nicht im luftleeren Raum entstand, sondern vielmehr auf lange etablierte Instrumente aufbaut, die dieser Tradition entsprechen. So werden BIDs regelmäßig als die Fusion zweier Institutionen beschrieben. Zum einen existieren in den USA etwa 30.000 *special purpose districts*. Dabei handelt es sich um autonome lokale Verwaltungseinheiten, die in einem begrenzten Gebiet eine begrenzte Anzahl öffentlicher Leistungen – meist den Aufbau von Infrastruktur – in eigener Finanzierungsverantwortung erbringen (Caruso/Weber 2006: 187). Seit Beginn des 19. Jahrhunderts werden zudem in klar begrenzten Gebieten Sonderabgaben (*special assessments*) für die Errichtung von öffentlichen Straßen, Gehwegen oder Straßenbeleuchtung eingezogen, deren individuelle Höhe sich am individuellen Nutzen des ansässigen Grundeigentümers orientiert. Dieser Ansatz bildet somit quasi den Vorläufer der BID-Finanzierung, wenngleich er sich eher an neu entstehende Wohngebiete denn an bestehende, investitionsbedürftige Geschäftsquartiere richtet (Briffoult 199: 415). Die für den BID-Ansatz typische Verbindung privater und öffentlicher Elemente innerhalb städtebaulicher Programme hat in den USA also durchaus Tradition.

BIDs bauen in den USA jedoch nicht nur auf bestehende Instrumente auf, sie basieren auch auf einem deutlich minimalistischeren Staatsverständnis, mit dem eine entsprechend geringere Abgabenstruktur einhergeht. So belegt eine vergleichende Studie etablierter Demokratien des amerikanischen Soziologen Seymour Martin Lipset (1996), dass anti-staatliche Haltungen in den USA am meisten ausgeprägt sind. Diese Haltung fußt auf einem Wertesystem, das als *kompetitiver Individualismus* beschrieben wird und im krassen Gegensatz zum kontinentaleuropäischen *solidarischen Etatismus* steht (Fuchs 1999: 16). Damit gehen auch unterschiedliche normative Demokratievorstellungen in der Bevölkerung einher (ebd.: 42), die auf Seiten der USA der Funktionslogik des BID-Ansatzes eher entsprechen.<sup>13</sup>

Diese Werte finden auch in der Ausrichtung stadtplanerischer Ansätze ihren Niederschlag. Amerikanische planerische Steuerung konzentriert sich stark auf Aspekte der Wirtschaftsförderung und unterliegt nicht dem ethischen Anspruch der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, der deutschen Planungsinstrumenten zugrunde liegt (Wiezorek 2004: 118). Ob höhere Erwartungen an staatliche Leistungen, die auch durch die im Vergleich deutlich höhere Abgabenlast in Deutschland begründet sein kann, deutsche Grundbesitzer dazu veranlassen, zusätzliche Abgaben nur in Einzelfällen zu akzeptieren und der regelmäßigen Anwendung des BID-Ansatzes somit einen Riegel vorschieben, das kann nur die Zukunft zeigen.

## **2.5 Die Rettung der Innenstadt oder das Ende lokaler Demokratie?**

### ***Zu den Kontroversen um das BID-Konzept***

Noch ist die Diskussion um die BID-Idee in Deutschland größtenteils auf juristische Probleme beschränkt. Legalitätsfragen überdecken bislang Fragen nach der demokratischen Legitimität. Dennoch deuten die unterschiedlichen Bewertungen einzelner juristischer Aspekte und vereinzelte Publikationen bereits den politischen Sprengstoff an, der dem Ansatz innewohnt. Diese ersten normativen Bewertungen des Ansatzes deuten darauf hin, dass die zentralen Fragen der amerikanischen Debatte bald auch hierzulande eine größere Rolle spielen könnten. Aus diesem Grund sollen die gegensätzlichen Standpunkte bezüglich Partizipation (Input), Transparenz (Accountability) und Wirkung (Output) von BIDs an dieser Stelle kurz skizziert werden.

---

<sup>13</sup> Mag es angesichts des hier skizzierten Gegensatzes im Wertesystem verwunderlich erscheinen, dass der Transfer des Instruments überhaupt erfolgte, so mag ein Hinweis auf regionale und situative Faktoren diesen Umstand ein wenig erhellen. So trifft der BID-Ansatz um die Jahrtausendwende in einer Zeit ein, in der die Politik das Leitbild des aktivierenden Staates besonders betont. Dieses Leitbild findet in der seit jeher von einer starken Kaufmannschaft geprägten Stadt mit dem Hamburger Leitbild „Wachsende Stadt“ seine Entsprechung auf lokaler Ebene.

Bereits in der Bewertung der Partizipationsmöglichkeiten in der BID-Architektur gehen die Meinungen weit auseinander und reflektieren damit die theoretische Diskussion um Chancen und Risiken kooperativer Demokratieformen. So wird der Ansatz von manchen als Bottom-Up oder Grassroots-Konzept bezeichnet (MacDonald/Golinelli/Bluthenthal 2008), während er für andere eine Tendenz zur Oligarchisierung von Politik repräsentiert (Fisahn/Viotto 2006). Als Grassroots-Organisation könnte ein BID bezeichnet werden, weil die Initiative zur Gründung nicht von der Politik, sondern den Betroffenen im Quartier ergriffen wird. Damit stelle der BID-Ansatz – ganz ähnlich wie weitere Formen des kooperativen Stadtmarketings (Birk/Wegener 2006: 40 f.) – eine Öffnung der politischen Willensbildung dar. Nach dieser Sichtweise wird der Bürger durch die Möglichkeit zur BID-Gründung zu einer Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt. Er entwickelt Maßnahmen aus dem Problembewusstsein vor Ort und führt diese auch in Eigenverantwortung aus. Demgegenüber vertreten Fisahn und Viotto (2006: 24 f.) die Ansicht, die Input-Seite des Ansatzes stehe vielmehr für eine Rückkehr zur Eigentümerdemokratie. Denn es seien eben nicht alle Bürger berechtigt, über die Art und Weise der Gütererstellung im Rahmen des BIDs zu bestimmen, weil das Abstimmungsrecht in BIDs in der Regel nur den Grundeigentümern zukommt, die das BID finanzieren. Dieselbe Argumentation hat in den USA bereits zu einem aufsehen erregenden Gerichtsverfahren geführt, in welchem die Anwohner eines New Yorker BIDs gegen dessen Entscheidungsstrukturen klagten, da es das verfassungsmäßig garantierte „one person, one vote“-Prinzip verletze. Diese Klage wurde abgewiesen mit dem Hinweis darauf, dass das BID keine komplett unabhängige Einheit sei und nur einen begrenzten und speziellen Zweck verfolge, was eine Ausnahme von diesem fundamentalen Verfassungsprinzip rechtfertige (Kessler v. Grand Central Management Ass’n 1997). Dennoch sorgt diese Argumentation nach wie vor für Diskussionen, ebenso wie die Partizipationsfragen im Allgemeinen (Garodnick 2000).

Die Frage nach der Transparenz der Entscheidungen im BID wird nicht minder kontrovers geführt. Kritiker meinen, BIDs unterminieren aufgrund ihrer komplexen Struktur und ihrer Staatsferne altbewährte demokratische Kontrollmechanismen. Dies gelte insbesondere deswegen, weil Städte eher dazu tendieren, sich auf die Einrichtung neuer BIDs zu konzentrieren denn auf die Überprüfung bereits bestehender Organisationen (Briffault 1999: 456), da die personellen Ressourcen für eine wirksame Kontrolle oft nicht bereitstehen. Die entscheidende Frage scheint unter diesem Aspekt zu sein: Wem gegenüber muss eine BID-Organisation überhaupt rechenschaftspflichtig sein? Hochleutner (2003: 386–394) unterscheidet hier drei verschiedene Anspruchsgruppen. Die erste Gruppe stellen die Eigentümer dar, von denen das BID seine Mittel bezieht, eine zweite die Anwohner dieses Bereiches, da

auch sie unmittelbar von den Entscheidungen des BIDs betroffen sind. Als dritte Anspruchsgruppe werden die außerhalb des BID-Bereichs wohnhaften Bürger der Gebietskörperschaft betrachtet, deren Belange ebenfalls von den Veränderungen durch das BID berührt werden, da es sich häufig um innerstädtische Gebiete handelt, die auch ein Mittelpunkt des sozialen Lebens einer Stadt sind. Die Abgabepflichtigen haben besonders während der Einrichtungsphase, aber auch zu späteren Zeitpunkten den ausführenden BID-Institutionen gegenüber ein enorm großes Mitspracherecht, da ihr Votum Voraussetzung für das Entstehen und das Fortbestehen eines BIDs ist. Aufgrund zahlreicher Informationsrechte während des Verfahrens, aber vor allem dadurch, dass der Wahlvorgang in regelmäßigen Zeitabständen von meist fünf Jahren wiederholt werden muss, ist das BID seinen Financiers gegenüber zwangsläufig sehr responsiv. Die beiden anderen Anspruchsgruppen, Anwohner des BIDs und Bürger der Stadt, verfügen normalerweise über kaum formale Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten, abgesehen von der Möglichkeit, sich in öffentlichen Anhörungen im Vorfeld der BID-Einrichtung Gehör zu verschaffen. Für alles weitere sind sie dagegen darauf angewiesen, dass die öffentlichen Vertreter in den Genehmigungsverfahren und in den Entscheidungsgremien, in denen sie vertreten sind, für die bürgerlichen Belange oder für ein wie auch immer festgestelltes „Gemeinwohl“ eintreten. Die vorherrschende Meinung sieht in diesem Arrangement dementsprechend kaum einen Unterschied zur öffentlichen Aufgabenerfüllung außerhalb der BIDs. Kritiker verweisen dagegen auf die Dominanz der privaten Interessen in den Entscheidungsgremien und die Anhängigkeit der Stadt von deren finanziellen Mitteln, die einer wirksamen Kontrolle durch die öffentlichen Akteure im Wege stehen könnten.

Auf der Output-Seite gehen die Meinungen schließlich noch weiter auseinander, was nicht zuletzt daran liegt, dass hier völlig verschiedene Maßstäbe angelegt werden. Die entscheidenden Fragen sind hier: Was ist der Output eines BIDs? Wie wird er gemessen und wonach beurteilt? Befürworter des Konzeptes sagen, die Existenz und Verbreitung der BIDs sei vor allem durch die Tatsache zu erklären, dass dieser Ansatz dort erfolgreich sei, wo traditionelle hoheitliche Lösungen versagt haben (MacDonald 1996). Ihre Diagnose lautet also: es existiert, weil es funktioniert! Erste Studien belegen steigende Grundstückswerte in New Yorker BIDs (Ellen/Schwartz/Voicu 2007), doch ob sich diese besser entwickelt haben als vergleichbare Gebiete ohne BID beziehungsweise ob das BID der zentrale Faktor für die positive Entwicklung gewesen ist, bleibt Spekulation. Es scheint daher eine plausible Annahme, dass der Erfolg der BIDs vor allem ein subjektiv wahrgenommener Erfolg ist (Briffault 1999: 370). Die meisten Grundbesitzer scheinen mit ihrer Investition zufrieden zu sein. Und selbst Kritiker des Konzepts stellen nicht infrage, dass BIDs ihre Ziele von saubereren

und sichereren Straßen in aller Regel erreichen. Dennoch sorgen gerade die Folgen eines in dieser Hinsicht erfolgreichen BIDs für die größten Kontroversen in der Debatte. Diese Kontroversen drehen sich vor allem um das Konzept des öffentlichen Raums und die Gleichheit der Lebensbedingungen. Als öffentlicher Raum werden dabei Orte der Öffentlichkeit verstanden, welche „die Präsenz aller sozialer Gruppen in der Öffentlichkeit und ihre Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Willensbildung als Grundlage einer demokratischen und sozialen Gesellschaftsordnung“ (Glasze 2001: 161) zulassen. Kritiker befürchten, dass diese Räume durch ein BID, das als primäres Ziel die kommerzielle Aufwertung des Quartiers anstrebt, zunehmend sozial reguliert werden. Einzelne Beispiele von Kontrollmaßnahmen, die unerwünschtes Verhalten wie etwa Falschparken, Handel auf dem Schwarzmarkt oder Bettelerei sanktionieren (Ward 2007: 665) geben dieser Kritik Nahrung. Und auch der Ausgangspunkt des zweiten kritischen Punktes, die vergrößerte Ungleichheit zwischen verschiedenen Stadtteilen, beruht auf unbestrittenen Beobachtungen. Denn die Aufwertung einzelner Quartiere mit dem Ziel, deren Position im Wettbewerb gegenüber anderen kommerziellen Zentren in der Nähe zu stärken, ist ja gerade ein zentraler Auslöser solcher Initiativen. In diesem Zusammenhang wird häufig gefordert, das Niveau an öffentlichen Leistungen, die in einem Quartier angeboten werden, dürfe nicht primär von den finanziellen Möglichkeiten der Anwohner und Grundbesitzer abhängen (Pack 1992: 20). Damit wird auf einen wichtigen Punkt verwiesen, der von Befürwortern und Kritikern des Konzeptes weitestgehend geteilt wird: BID-Maßnahmen sollen die Leistungen der öffentlichen Hand nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Ansonsten drohe, so pessimistische Szenarien einer „privatisierten Stadt“, ein Verlust politischer Kontrolle sowie eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten (Häußermann 2001: 58 ff). Zwei Punkte werden diesen stadtsoziologischen Bedenken entgegengehalten. Goldberger (1996: 140) deutet darauf hin, dass unter Wettbewerbsdruck und Sparzwang stehende Städte kaum eine andere Wahl haben, als öffentliche Räume partiell in die privatwirtschaftliche Verantwortung zu überführen. Briffault (1999: 473) führt zudem aus, dass ein öffentlich zugänglicher Raum allein noch nicht den Charakter eines öffentlichen Raumes erfüllt, der ein lebendiges soziales Leben auf den Straßen einer Stadt garantiert. Vielmehr könnten öffentliche Räume, die nicht Mindestanforderungen an Sicherheit und Sauberkeit erfüllen, kaum als Stätte der Begegnung funktionieren. In diesem Kontext sieht der Autor eine Möglichkeit, öffentlichen Räumen durch BIDs die notwendige Stabilität zu geben, damit diese auch wirklich von der Öffentlichkeit genutzt werden können. Dies könnte die Legitimität von BIDs zusätzlich steigern.

### **3 ANALYSE DER GOVERNANCE-STRUKTUREN DEUTSCHER BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS**

Anknüpfend an die zuvor beschriebenen Kontroversen um den Ansatz der Business Improvement Districts (BIDs) soll die nun folgende Analyse zweier Fälle illustrieren, über welche Sachverhalte, durch welche Akteure und auf welchem Wege in deutschen BIDs Entscheidungen getroffen werden. Im Fokus stehen bei der Betrachtung der Fallstudien diejenigen drei Aspekte, die sich im vorherigen Kapitel als kontrovers erwiesen haben: Wie ist der Zugang zu den Entscheidungsprozessen geregelt (Input)? Welche Kontrollmöglichkeiten haben die verschiedenen Stakeholder (Accountability)? Und wie werden die im BID erbrachten Leistungen beurteilt (Output)? Da sich diese Fragen anhand der recht offen gehaltenen Gesetzestexte nicht oder zumindest nicht umfassend genug beantworten lassen, folgen der Analyse des gesetzlichen Rahmens zwei Fallstudien konkreter Ausgestaltungen von BIDs.

#### ***3.1 Fallauswahl aufgrund der Varianz in der institutionellen Ausgestaltung***

Obwohl in Deutschland bislang erst acht BIDs offiziell eingerichtet wurden, bietet sich bereits eine Vielzahl von Kriterien an, anhand derer eine Unterscheidung und damit eine Fallauswahl erfolgen könnte. So differieren die realisierten Projekte bezüglich ihres Finanzvolumens, ihrer Größe, ihrer Eigentümerstruktur und der zur Berechnung angelegten Einheitswerte der Immobilien, bezüglich der ergriffenen Maßnahmen und des Charakters des mit der Umsetzung beauftragten Aufgabenträgers. Die Projektvolumina reichen von 6 Mio. Euro am Neuen Wall in Hamburg bis zu 150.000 € im ersten BID in Hamburg-Bergedorf. Die Initiativen umfassen zwischen 69 und 165 Grundstücke. Und während das Konzept in Elmshorn ausschließlich zur Finanzierung der Weihnachtsbeleuchtung genutzt wird, nehmen andere Projekte im Rahmen des BIDs groß angelegte Baumaßnahmen, Marketingkonzepte sowie Sicherheits- und Serviceleistungen in Angriff. Unter den Aufgabenträgern finden sich einerseits ausschließlich zu diesem Zweck gegründete Eigentümervereine wie in Gießen, aber auch externe Bauunternehmungen wie etwa in Flensburg. Es zeigen sich also bereits zu diesem frühen Zeitpunkt in der Entwicklung des Konzeptes enorme Unterschiede zwischen den eingerichteten BIDs in Deutschland, was die Verallgemeinerbarkeit einzelner Fallstudien zusätzlich einschränkt. Da in dieser Arbeit jedoch die Entscheidungsprozesse in der Planung und Umsetzung von BID-Maßnahmen im Vordergrund stehen, wird die Varianz in den gesetzlichen Bestimmungen als das zentrale Unterscheidungskriterium gewählt, anhand dessen die Fallauswahl vorgenommen wird. Diesem Vorgehen liegt die zentrale Annahme zugrun-

de, dass *unterschiedliche Spielregeln zu unterschiedlichen Entscheidungsprozessen führen*. Aus diesem Grund werden im Folgenden zunächst diejenigen Gesetzestexte untersucht, die sich am deutlichsten voneinander unterscheiden.

Betrachtet man die Gesetzestexte genauer, lässt sich die angesichts von fünf Landesgesetzgebungen<sup>14</sup> auf den ersten Blick problematisch erscheinende Beschränkung auf zwei Fallstudien rechtfertigen. So weisen die Bremer und Hessischen Gesetze gegenüber der Hamburger Vorlage kaum nennenswerte Unterschiede auf, sodass das aus historischer Sicht erste Gesetz, das Hamburger GSED, als dominantes Regelwerk und als relativ repräsentativ für die gesetzlich geregelten BID-Strukturen in diesen Bundesländern bezeichnet werden kann. Möchte man die gesamte Bandbreite der in Deutschland möglichen BID-Strukturen mit einbeziehen, sind demnach eher Landesgesetze interessant, die sich von den Hamburger Regelungen in wesentlichen Teilen unterscheiden. Das kann im Grunde nur für das Schleswig-Holsteinische PACT-Gesetz behauptet werden (Binger/Büttner/Schmidt 2007: 19), weshalb dieses als Gegenstück zum Hamburger Gesetz ausgewählt wird. Ebenfalls äußerst different war das erste Gesetz Nordrhein-Westfalens zu Industrie- und Standortgemeinschaften. Da in diesem Fall jedoch die Partizipation weiterhin auf Freiwilligkeit basierte, kann das durch dieses Gesetz implementierte Modell nicht als BID im eigentlichen Sinne gelten. Aus dem stärker am Hamburger Modell angelehnten neuen Gesetzesentwurf in Nordrhein-Westfalen sind ebenso wie im Saarland noch keine Initiativen mit nennenswertem Fortschritt erwachsen. Diese Regelungen – obwohl sie mit einigen interessanten neuen Impulsen aufwarten – verschließen sich folglich bis zum jetzigen Zeitpunkt einer empirischen Untersuchung.

Innerhalb der bislang realisierten BID-Vorhaben in Schleswig-Holstein wird das PACT Flensburg gewählt, da hier umfangreiche und weit reichende Maßnahmen innerhalb des Zusammenschlusses angegangen werden. Das einzige weitere schleswig-holsteinische BID in Elmshorn verwendet den BID-Ansatz lediglich als Finanzierungsinstrument für die vielerorts auf freiwilliger Basis finanzierte Weihnachtsbeleuchtung und ist daher als BID-Projekt von geringerem Interesse. Innerhalb Hamburgs sprechen auch forschungspragmatische Gründe für eine Untersuchung der Entscheidungsstrukturen im BID Neuer Wall, da über dieses Aufsehen erregende Pilotprojekt verhältnismäßig viele Informationen und Publikationen bereitstehen. Zudem ist dieses erste große BID Deutschlands dem Flensburger Projekt recht ähnlich bezüglich geographischer Lage (im Stadtzentrum), Finanzvolumen (mehrere Millionen Euro) und der ergriffenen Maßnahmen (Bauvorhaben im Fokus). Etwaige Unterschiede in den Entscheidungsprozessen zwischen diesen beiden Projekten ließen sich dem-

---

<sup>14</sup> Der ersten Welle von BID-Gesetzen 2005/2006 in Hamburg, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein ist Anfang 2008 das Saarland gefolgt. Nordrhein-Westfalen steht kurz vor dem Abschluss des Verfahrens.

nach mit größerer Wahrscheinlichkeit auf die Unterschiede in den Landesregelungen zurückzuführen, als dies bei einer Auswahl von Projekten, die völlig verschiedene Maßnahmen verfolgen, der Fall wäre.

**Tab. 1: Überblick über die bislang realisierten BID-Projekte**

BID-Projekt	Budget	Laufzeit in Jahren	Charakter des Aufgabenträgers	Maßnahmen <sup>15</sup>
Elmshorn	330.000 €	5	Beauftragung des örtlichen Stadtmarketingvereins	Weihnachtsbeleuchtung
Flensburg	3.135.000 €	2	Beauftragung eines externen, privaten Bauunternehmens	Baumaßnahmen, Marketing
Gießen, Katharinenviertel	303.000 €	5	Gründung eines Vereins zur eigenen Aufgabenwahrnehmung	Straßengestaltung, <sup>16</sup> Beleuchtung, Marketing
Gießen, Marktquartier	624.500 €	5	Gründung eines Vereins zur eigenen Aufgabenwahrnehmung	Straßengestaltung, Beleuchtung, Marketing
Gießen, Seltersweg	1.101.000 €	5	Gründung eines Vereins zur eigenen Aufgabenwahrnehmung	Straßengestaltung, Beleuchtung, Marketing,
Gießen, Theaterpark	158.000 €	5	Gründung eines Vereins zur eigenen Aufgabenwahrnehmung	Straßengestaltung, Beleuchtung, Marketing
Hamburg, Neuer Wall	5.996.000 €	5	Beauftragung eines externen, privaten Bauunternehmens	Baumaßnahmen, Marketing, Service
Hamburg, Sachsentor	150.000 €	3	Beauftragung des örtlichen Stadtmarketingvereins	Marketing, Graffiti-Entfernung, Leerstandsmanagement

Quellen: Schote 2008: 7; [www.giessen-friedberg.ihk.de](http://www.giessen-friedberg.ihk.de)

Doch worin bestehen die Unterschiede zwischen den gesetzlichen Regelungen der beiden Bundesländer im Einzelnen? Und sind aufgrund dieser Unterschiede auch verschiedenartige Entscheidungsstrukturen, Kontrollmechanismen und Aufgabenwahrnehmungen zu erwarten?

Der Prozess während der Vorbereitungsphase ist in beiden Gesetzestexten nicht geregelt, sondern wird den privaten Initiativen überlassen. Die Regelungsinhalte beginnen erst mit der formalen Antragstellung durch den Aufgabenträger. Dieser benötigt zur Antragstellung in Hamburg die Unterstützung von 15% der Grundeigentümer, die zugleich über 15% des sich im BID befindlichen Grund und Bodens verfügen müssen. Das schleswig-holsteinische Rahmengesetz verzichtet auf eine solche Hürde. In beiden Ländern muss der Antrag eine exakte Gebietsabgrenzung sowie genaue Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte enthalten. Diese Dokumente sind in Hamburg über das Internet allgemein zugänglich zu machen,

<sup>15</sup> Hier werden die drei größten Posten am Maßnahmen- und Finanzierungsplan gelistet, um einen Eindruck von den wichtigsten Aufgabenbereichen des BIDs zu vermitteln.

<sup>16</sup> Die vier Giessener BIDs arbeiten in vielen Bereichen zusammen. Da die Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte hier nicht publiziert werden, stellen Newsletter die einzige Informationsquelle dar. Die präzise Zuordnung der Finanzmittel zu einzelnen Maßnahmen lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Hier werden die geplanten Maßnahmen lediglich genannt.

was in Schleswig-Holstein nicht verpflichtend vorgeschrieben ist (IHK SH 2007: 13). Es folgt eine Prüfung des Antrages durch die Aufsichtsbehörde im Stadtstaat Hamburg oder die Gemeinde im Flächenstaat Schleswig-Holstein. Während das Hamburgische GSED der Aufsichtsbehörde keinen Ermessensspielraum bei der Bewilligung des Antrages einräumt<sup>17</sup>, betont das PACT-Gesetz in Schleswig-Holstein als einziges Landesgesetz in Deutschland das Ermessen der Gemeinde. Auch besteht bei Bewilligung des Antrages nur in diesem Bundesland eine gesetzliche Pflicht zur Information sämtlicher Betroffener durch die Gemeinde, was auch die Gewerbetreibenden mit einschließt (Kuntze-Kaufhold/Schläwe 2007: 951). In Hamburg dagegen besteht lediglich eine Soll-Norm zur Benachrichtigung der abgabepflichtigen Eigentümer, weil man von einer Kenntnis des Vorhabens im Quartier ausgeht und eine Muss-Norm im praktischen Einzelfall schwer zu erfüllen sein kann (Huber, 2.4.2008). Die Genehmigung und Bekanntgabe durch die Stadt vorausgesetzt, wird das Konzept in einem letzten Schritt möglichen Widersprüchen der Betroffenen ausgesetzt. In Hamburg haben lediglich die Eigentümer der im BID gelegenen Grundstücke das Recht zum Einspruch, in Schleswig-Holstein dagegen sämtliche benachrichtigten Personen, also auch die Gewerbetreibenden. Es dürfen in beiden Fällen nicht mehr als ein Drittel der Betroffenen widersprechen, wobei nach den PACT-Regelungen jeder Eigentümer und jeder Händler eine Stimme hat, nach den GSED-Bestimmungen jedoch zusätzlich die Dimension des Besitzes miteinbezogen wird. In Hamburg bringt daher auch der Widerspruch der Besitzer von einem Drittel der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücksfläche die BID-Initiative zum Scheitern, wodurch sich entsprechende Machtasymmetrien innerhalb der BID-Organisation ergeben könnten.

Entsprechend ihrer Mitwirkung bei der Entstehung eines PACT-Bereichs in Schleswig-Holstein, können die Gewerbetreibenden nach dem PACT-Gesetz auch in die Finanzierung des BIDs miteinbezogen werden, wenn die Gemeinde dies per Beschluss bestimmt<sup>18</sup>. In diesem Fall kommen ihnen logischerweise auch im laufenden Prozess die gleichen Mitentscheidungsrechte zu wie den Grundeigentümern. Die Errechnung des individuellen Anteils an der Finanzierung kann in Schleswig-Holstein unter verschiedenen Aspekten erfolgen. Neben dem Einheitswert der Immobilien sind sämtliche Verteilungsmaßstäbe denkbar. Der

---

<sup>17</sup> Sie *muss* den Antrag ablehnen, wenn der Aufgabenträger als untauglich klassifiziert wird, das BID unvereinbar mit öffentlichen Belangen oder Rechten Dritter ist und wenn seine Einrichtung eine unverhältnismäßige Belastung der Abgabepflichtigen zur Folge hätte (Huber 2007: 470).

<sup>18</sup> Diese Regelung ist eine Notwendigkeit der Definition der BID-Abgabe als Sonderabgabe durch das PACT-Gesetz, welche es erforderlich macht, dass alle potentiellen Profiteure an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt werden müssen. Ein erster Gesetzesentwurf hatte sogar ausschließlich die Gewerbetreibenden für die Abgabe vorgesehen, was die IHKs des Landes aber mit Verweis auf die bisherigen Erfahrungen mit einer solchen Konstellation (kein langfristiger Nutzen, geringe Finanzierungsbereitschaft bei Filialisten, schlechtere Vollstreckbarkeit der Forderungen) letztlich verhindern konnten (Raasch, 15.4.2006).

Gedanke, dass die Abgabenlast dem jeweiligen Nutzen entsprechen sollte, lässt sich auch in umfangreichen Ausnahmetatbeständen erkennen, etwa für gering Profitierende und Härtefälle. Im Hamburger Modell dagegen stehen der Verteilungsmaßstab und die individuelle Belastung nicht zur Disposition, sondern sind von vornherein eindeutig festgelegt.

Auch bezüglich der Kontrollmechanismen lassen sich in beiden Landesgesetzen unterschiedliche Regelungen ausmachen. Das laufende Geschäft des BIDs wird in Schleswig-Holstein durch die Gemeinde überprüft, während diese Aufgabe in Hamburg der Handelskammer zukommt, obwohl diese nicht sanktionsberechtigt ist. Sollte sie bei den jährlich vorzulegenden Maßnahmen- und Finanzierungsplänen Abweichungen vom ursprünglichen Konzept oder sonstige Unregelmäßigkeiten feststellen, hat sie die staatliche Aufsichtsbehörde, in dem Fall den Bezirk, zu benachrichtigen. Kommt der Aufgabenträger etwaigen Beanstandungen nicht nach, kann der Bezirk diesen abberufen und die Handelskammer übernimmt die Aufgaben des BIDs bis zum Abschluss eines neuen öffentlich-rechtlichen Vertrages mit einem neuen Aufgabenträger. Gewissermaßen ist die Überwachung der privaten Initiative hier also auch primär dem privaten Sektor selbst überlassen. Dieser Umstand ist zum einen historisch und zum anderen durch Einsparungskalkül des Stadtstaates zu erklären. Erstens war die Handelskammer ein wesentlicher Treiber bei der Entwicklung der BID-Idee in Hamburg (vgl. 2.3), sodass es nahe lag, ihr auch bei der institutionellen Ausgestaltung eine Rolle zuzuweisen. Zweitens hätte die Kontrolle durch die öffentliche Hand im Haushalt abgebildet werden müssen, wofür keine Mittel bereitstanden (Huber, 2.4.2008). In beiden Modellen kommt durch die zeitliche Befristung der BID-Einrichtung gewissermaßen ein Kontrollinstrument automatisch hinzu: Soll das BID erneuert werden, muss der Aufgabenträger sich mit einem neuen Konzept wieder dem Votum der Abgabepflichtigen – Grundeigentümern und in Schleswig-Holstein auch dem Handel – stellen und ihr Vertrauen erneut gewinnen.

Sowohl das hamburgische als auch das schleswig-holsteinische Modell regeln die Entscheidungsprozesse der Anbahnungsphase (Input) ebenso wenig wie die möglichen Maßnahmen im BID (Output). Dennoch lassen sich anhand der vorhandenen Bestimmungen wichtige Unterscheidungen vornehmen, die auf eine unterschiedliche Kultur der Entscheidungsfindung schließen lassen. Die zentralen Unterschiede werden in der folgenden Tabelle (Tab. 2) noch einmal zusammengefasst.

**Tab. 2: Unterschiedliche Regelungen der BID-Gesetze in Hamburg und Schleswig-Holstein**

<b>Akt im Verfahren</b>	<b>Hamburg nach GSED</b>	<b>Schleswig-Holstein nach PACT</b>
Beantragung	BID wird durch Aufgabenträger beantragt, wenn 15% der Eigentümer dies unterstützen (Positivvotum)	PACT wird durch den Aufgabenträger beantragt
Veröffentlichung des Antrags	Der Antrag muss neben der öffentlichen Auslegung auch im Internet allgemein zugänglich gemacht werden	Der Antrag muss öffentlich ausgelegt werden.
Prüfung des Antrags durch die Stadt	Der Bezirk prüft nach vorgegebenen Kriterien	Die Gemeinde hat bei der Prüfung Ermessensspielraum
Benachrichtigung bei Bewilligung	Es sollen möglichst alle Abgabepflichtigen benachrichtigt werden	Die Gemeinde benachrichtigt alle Betroffenen, auch diejenigen, die nicht an der Finanzierung beteiligt werden (Handel)
Abstimmungsprozess über die Einrichtung	Negativquorum: Ein Drittel der Abgabepflichtigen verhindert ein BID (auch Gewichtung nach Anteil des Besitzes an der Gesamtfläche)	Negativquorum: Ein Drittel der Benachrichtigten (!) verhindert ein BID (one man, one vote)
Finanzierungsschlüssel	GSED bestimmt Einheitswert als Bemessungsgrundlage	Bestimmung der Bemessungsgrundlage durch die Betroffenen
Kontrolle des laufenden Geschäfts	Handelskammer	Gemeinde

Quellen: HambGSED / Schl-HPACTG

Es lassen sich aus diesen festgestellten Unterschieden einige Schlüsse ziehen. Offenbar legen beide Gesetzestexte auf verschiedene Aspekte demokratischer Legitimation unterschiedlich großen Wert. So ist das Hamburgische Gesetz geprägt von einer deutlich größeren Staatsferne, die in einer relativ kleineren Rolle der öffentlichen Hand ihren Ausdruck findet. Der Hamburger Bezirk hat keinen Ermessensspielraum bei der Genehmigung eines Antrags<sup>19</sup> und übernimmt nicht die laufende Kontrolle über das BID, sondern überlässt diese Rolle der wirtschaftlichen Selbstkontrolle. Da sich weite Bereiche der BID-Aktivitäten also tendenziell der unmittelbaren Mitwirkung der öffentlichen Hand entziehen, sieht das GSED aber entsprechende Transparenzpflichten vor, wie etwa die verpflichtende Veröffentlichung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes im Internet. Die BID-Regelungen in Schleswig-Holstein dagegen schreiben die öffentliche Zugänglichkeit zu den zentralen Informationen über die PACT-Projekte nicht vor. Sie sehen stattdessen eine aktivere Rolle und größere Entscheidungsfreiheiten für die öffentliche Hand vor. Darüber hinaus ist dieser Ansatz als vergleichsweise inklusiver zu bezeichnen, da er nicht nur die Abgabepflichtigen in die Entscheidung über die Einrichtung eines PACT-Bereiches einbezieht, sondern sämtliche von den Maßnahmen unmittelbar betroffenen Personen. Dabei zählt die Stimme eines Kioskbetreibers ebensoviel wie das Votum des Besitzers eines großflächigen Kaufhauses. Der PACT-Ansatz kann darüber hinaus auch als „weicher“ bezeichnet werden, da er auch den

<sup>19</sup> Der wesentliche Autor des Gesetzes spricht gar von „law on demand“ (Huber 2007: 472).

Modus der Kostenaufschlüsselung nicht vorgibt, sondern von den Akteuren vor Ort regeln lässt<sup>20</sup>. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass das schleswig-holsteinische Gesetz als Rahmengesetz den BID-Akteuren mehr Entscheidungen überlässt und den Aspekten der staatlichen Kontrolle und des allgemeinen Zuganges zu Entscheidungsprozessen einen höheren Wert beimisst. Das hamburgische Modell legt dagegen im Vergleich mehr Gewicht auf klare Regelungen und Transparenz.

Ausgehend von der Annahme, dass diese unterschiedlichen Spielregeln zu unterschiedlichen Entscheidungsprozessen führen, lassen sich für die folgende empirische Untersuchung folgende Erwartungen formulieren:

- 1.) *Die öffentliche Akteursseite hat in den Entscheidungsstrukturen der Hamburger BIDs einen geringeren Einfluss als in schleswig-holsteinischen PACT-Bereichen.*
- 2.) *Die Initiativphasen in Schleswig-Holstein sind langwieriger, weil eine größere Anzahl verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Handlungsmotiven Einfluss auf die Entscheidungen hat und sich Konflikte um die Wahl der als „gerecht“ empfundenen Bemessungsgrundlage entfachen können.*
- 3.) *Unter den Abgabepflichtigen bilden sich in Hamburger BIDs aufgrund des gewichteten Abstimmungsmodus' Entscheidungshierarchien heraus, die in schleswig-holsteinischen PACT-Bereichen nicht zu beobachten sind.*

Ob diese Erwartungen von der Empirie bestätigt werden können, soll in den nun folgenden Fallstudien untersucht werden. Diese konzentrieren sich wesentlich auf die Schwerpunkte der Arbeit – Entscheidungsstrukturen, Kontrollmechanismen und Ergebnisse – haben aber auch das Ziel, diese Aspekte zu kontextualisieren. Dementsprechend erfolgt zunächst eine Schilderung der spezifischen Ausgangslage, um anschließend die Entscheidungsprozesse während der Anbahnungsphase und die Überwachungspraxis zu rekonstruieren und schließlich einen Zwischenstand der Entwicklungen vor Ort zu präsentieren.

### **3.2 Das Hamburger Modell am Beispiel BID Neuer Wall**

Das BID Neuer Wall gilt deutschlandweit als Vorzeigeprojekt und ist auch aufgrund seiner nahezu idealtypischen Ausgangslage als Pilotprojekt ausgewählt worden. In diesem von zahlreichen exklusiven Filialisten geprägten Standort im Zentrum Hamburgs befinden sich

---

<sup>20</sup> Dies ist auch dadurch zu erklären, dass das PACT-Gesetz nicht auf Einzelhandelszentren beschränkt ist, sondern auch touristische Bereiche mit einschließt. Durch diese größere Bandbreite an potentiellen Einsatzgebieten muss das Gesetz auch auf höchst unterschiedliche Strukturen anwendbar sein, die u.U. unterschiedliche Finanzierungsschlüssel benötigen.

viele gleichförmige, klar abgegrenzte Grundstücke, die fast ausnahmslos in der Hand von privaten Eigentümern sind, denen ein persönliches Interesse an der Aufwertung ihrer Immobilie unterstellt werden darf. Zudem bestand bereits zu Beginn der Anbahnungsphase ein hoher Organisationsgrad seitens der Eigentümer und der Einzelhändler. Im Zuge einer geplanten Sielsanierung zu Beginn der 1990er Jahre hatte sich der Eigentümerverein auf Anraten der Handelskammer gegründet, um der Stadt gegenüber als Ansprechpartner aufzutreten zu können und Einfluss auf die anschließende Wiederbebauung der Straße zu nehmen. Als Folge dessen ließ der Verein ein Konzept zur Straßengestaltung am Neuen Wall ausarbeiten, das jedoch aufgrund des Mangels an öffentlichen Mitteln nicht umgesetzt werden konnte (Schrader, 2.4.2008).

Dieses exklusive Quartier befand und befindet sich keinesfalls in einer Abwärtsspirale, sondern vielmehr in einer äußerst günstigen Lage, da durch die Entwicklungen in der unmittelbaren Umgebung weitere Kundenzunahmen zu erwarten sind (Binger/Büttner 2005: 23). Der Problemdruck rührte damit auch nicht von existenzbedrohlichen Lagen einzelner Geschäfte her, sondern liegt vielmehr in einer wahrgenommenen Diskrepanz zwischen dem äußeren Erscheinungsbild der Einkaufsstraße und seinen hochexklusiven Geschäften begründet. Die Straße war zwar nicht „heruntergekommen“, wies aber teilweise Mängel auf, die die Anrainer als störend empfanden. Es bestand also kein dringender Handlungsbedarf für die Stadt, aber für die Geschäftsinhaber und Grundbesitzer vor Ort. In dieser Situation wurde 2003 der Grundeigentümerverein von der Handelskammer Hamburg auf die Möglichkeiten eines BIDs aufmerksam gemacht und sah in dem Instrument eine gute Möglichkeit, das bereits vorliegende Konzept zur Straßengestaltung umzusetzen. Die Möglichkeit der Mitsprache bei der Gestaltung des öffentlichen Raums vor der eigenen Haustür sorgte in der Folge für ein enormes Mitgliederwachstum des Vereins, von etwa 30 auf mittlerweile um die 70 Prozent der Eigentümer. Diese „Abstimmung mit den Füßen“ lässt sich als große Zustimmung zu dem Vorhaben und der Finanzierungsbeteiligung interpretieren.

Aufgrund des Mitgliederwachstums erachtete man es im Frühjahr 2004 für sinnvoll, ein kleineres, entscheidungsfähigeres Gremium zur weiteren Verfolgung des Vorhabens zu gründen und beschloss die Einrichtung eines Lenkungsausschusses. Dessen Zusammensetzung und Funktionen wurden in einer Geschäftsordnung eindeutig geregelt. Um sich die Unterstützung ihrer Mieter von Beginn an zu sichern, wurde auch der dreiköpfige Vorstand der Interessengemeinschaft (IG) Neuer Wall, der Vertretung der dortigen Gewerbetreibenden, in das Gremium integriert. Des Weiteren sind die drei Vorstandsmitglieder des Eigentümervereins vertreten sowie sechs weitere Mitglieder, die sich freiwillig für das Vorhaben engagieren wollten (Schrader, 2.4.2008). Neben diesen zwölf stimmberechtigten Mitglie-

dern sind zudem zwei Vertreter der Handelskammer und ein Vertreter der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) beratend in den Sitzungen des Ausschusses dabei (siehe untenstehende Abb. 3). Gesonderte Aufmerksamkeit verdient ein weiterer Akteur, der ebenfalls als nicht-stimmberechtigtes Mitglied in die Lenkungsgruppe eingebunden ist. Hamburg hat für jeden seiner sieben Bezirke einen BID-Beauftragten benannt, der als zentraler Ansprechpartner sämtliche Kontakte in die Verwaltung hinein vermittelt und die Abstimmungsprozesse koordiniert. Diese Position wird in der Regel von dem Wirtschaftsbeauftragten des Bezirks bekleidet, der als Akteur der öffentlichen Seite das Alltagsgeschäft im BID koordiniert (Binger/Büttner/Klimach 2006: 131). Dieser Akteur nimmt also an sämtlichen Sitzungen des Lenkungsausschusses zur Vorbereitung und Steuerung des BIDs teil und hat dabei die schwierige Aufgabe, in strittigen Fragen den Interessensausgleich zwischen privaten und öffentlichen Belangen herbeizuführen. Da die verschiedenen BID-Maßnahmen häufig die Zuständigkeiten verschiedenster Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung berühren, dient der BID-Ansprechpartner vor allem der Vermeidung überflüssiger, parallel an verschiedenen Stellen stattfindender Verhandlungen. Er sorgt dafür, dass die öffentliche Verwaltung dem BID gegenüber mit zuvor geklärten Standpunkten einheitlich auftritt und senkt damit auf beiden Seiten die Transaktionskosten (Binger/Büttner/Klimach 2006: 131).

In den Sitzungen des Ausschusses während der frühen Initiativphase wurden die zu ergreifenden Maßnahmen näher definiert. Neben der geplanten Baumaßnahme, die in einem Wettbewerb unter fünf Landschaftsarchitektenbüros weiter konkretisiert wurde, wurde der Fokus um begleitende Servicemaßnahmen erweitert. Diese umfassen Marketing-Events, professionelles District-Management, tägliche Reinigungsmaßnahmen, Parkraummanagement sowie zusätzliches Sicherheits- und Servicepersonal, um das subjektive Wohlbefinden der Kunden zu steigern. Zusätzlich integrierte Kostenpunkte betreffen die jährliche Finanzierung der Weihnachtsbeleuchtung sowie der Gewinn des Aufgabenträgers. Bei der Auswahl des Aufgabenträgers entschied man sich für die Beauftragung eines externen Unternehmens. Mögliche Alternativen, die das Gesetz zulässt, wären die Übernahme dieser Funktion durch den Eigentümerverein selbst oder eine durch ihn gegründeten Organisation gewesen. Aufgrund des großen Anteils der Bauvorhaben entschied man sich jedoch zur Beauftragung eines Bauunternehmens, was auch Vorteile bezüglich ausgelagerter Verwaltungskosten und Haftungsrisiken mit sich bringt (Binger/Büttner 2005: 32). Die mittelständische Firma Otto Wulff Bauunternehmung GmbH wurde schließlich von dem Lenkungsausschuss mit der zentralen Aufgabe der Antragstellung und Durchführung der Maßnahmen betraut. Die Antragstellung durch das Bauunternehmen erfolgte mit der Unterstützung von 60% der

Grundeigentümer im Juli 2005. Während der einmonatigen öffentlichen Auslegung wurde dann lediglich von 8% der Grundeigentümer Widerspruch gegen die Einrichtung des BIDs eingelegt, sodass das BID Ende September 2005 per Rechtsverordnung eingerichtet wurde und im Oktober seine Tätigkeit aufnahm (Binger/Büttner 2005: 35).

Zwischen den genannten Akteuren hat sich mit der Zeit ein recht komplexes Beziehungsgeflecht herausgebildet, welches im Folgenden genauer dargestellt werden soll. Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen öffentlich-rechtlichen Vertrag, den der Aufgabenträger mit der Stadt geschlossen hat, sind noch weitere Beziehungen vertraglich abgesichert worden. Zum einen wurde zwischen Eigentümerverein und Aufgabenträger ein so genanntes BID-Agreement geschlossen, das die Beteiligungs- und Kontrollrechte des Lenkungsausschusses an zentralen Entscheidungen vertraglich fixiert. Des Weiteren führt der Aufgabenträger nicht alle BID-Maßnahmen selbst durch, sondern hat Teilbereiche der Aufgabenwahrnehmung an dritte Unternehmen vergeben.

Zusätzlich verkompliziert sich das Bild dadurch, dass sich der monatlich tagende Lenkungsausschuss in vier Arbeitsgruppen zu den einzelnen Aufgabenbereichen Marketing, Bau, Service und Finanzen unterteilt hat, um seine Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Für diese Arbeitsgruppen existiert keine schriftlich fixierte Geschäftsordnung, sodass weder ihre Zusammensetzung noch ihre Entscheidungskompetenzen klar geregelt sind. In diesen so genannten „Findus-Gruppen“ sind je nach Thema auch diejenigen Unternehmungen vertreten, die für Einzelaufgaben unter Vertrag genommen wurden. So sind die im Konzeptwettbewerb siegreichen Landschaftsarchitekten in der Arbeitsgruppe Bau vertreten, während das mit den Reinigungs-, Service- und Sicherheitsaufgaben beauftragte Facility Management im Gremium zum Thema Service sitzt. Diese Subebene sollte in ihrer Bedeutung nicht zu gering eingeschätzt werden, da aufgrund von zeitlichem Handlungsdruck Einzelfallentscheidungen oft hier gefällt und dem Lenkungsausschuss erst im Nachhinein mitgeteilt werden (Binger/Büttner/Klimach 2006: 133 f).

Die laufende Kontrolle der Geschäftsführung des Aufgabenträgers erfolgt nicht nur auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Wege durch die Handelskammer, sondern auch durch die Arbeitsgruppen des Lenkungsausschusses. Doch wie genau erfolgen diese Kontrollen? Die Arbeitsgruppe Finanzen prüft unter Anwesenheit eines Vertreters der Handelskammer Hamburg die einmal pro Quartal durch den Aufgabenträger abgestatteten Berichte für die Mittelverwendung (Wegner, 15.4.2008). Auf diese Weise überlagern sich also die Kontrollprozesse der Abgabepflichtigen und der öffentlich bestimmten Kontrollstelle. Die Genauigkeit der Prüfung hängt dabei von dem auf vergangenen Erfahrungen aufbauenden Vertrauen ab, das

dem Aufgabenträger entgegengebracht wird. Im BID Neuer Wall ist dieses mittlerweile besonders groß, sodass Prüfungen nicht mehr so regelmäßig und genau erfolgen, wie in neu eingerichteten BIDs (Schote, 2.4.2008). Über diesen Prüfungsakt hinaus ist die Handelskammer, ebenso wie Vertreter der BSU, als beratende Instanz im Lenkungsausschuss und seinen Arbeitsgruppen vertreten. Das Fehlen einer formalen Abstimmungsbefugnis wird hierbei von den öffentlichen und „halböffentlichen“ Vertretern selbst nicht als Manko eingestuft, da in diesen Gremien zumeist im Konsens entschieden wird und nicht nach Mehrheiten. Diese Konsensorientierung ist durch das Bestreben zu erklären, dass im Lenkungsausschuss nicht nur eine Entscheidung gefunden werden soll, sondern auch eine möglichst große Zahl der Grundeigentümer diese mittragen sollte. Dies kann als Folge der regelmäßigen Legitimierungsnotwendigkeit im Falle von BID-Verlängerungen gesehen werden. Man ist bestrebt, den abstimmungsbefugten Eigentümern keinen Anlass zur Ablehnung eines Folgeantrags zu geben. So agieren Handwerkskammer und Stadt in diesen Gremien primär als Ideengeber, die aus Sicht der öffentlichen Hand auf Probleme aufmerksam machen. Wie diese Anregungen aufgenommen werden, liegt zwar letztlich in der Hand der abstimmungsbefugten Mitglieder, doch „in der Regel nehmen sie diese Bedenken immer sehr ernst, sodass [die öffentlichen Vertreter] eigentlich nicht auf dieses formale Mitbestimmungsrecht angewiesen sind“ (Schote, 2.4.2008).

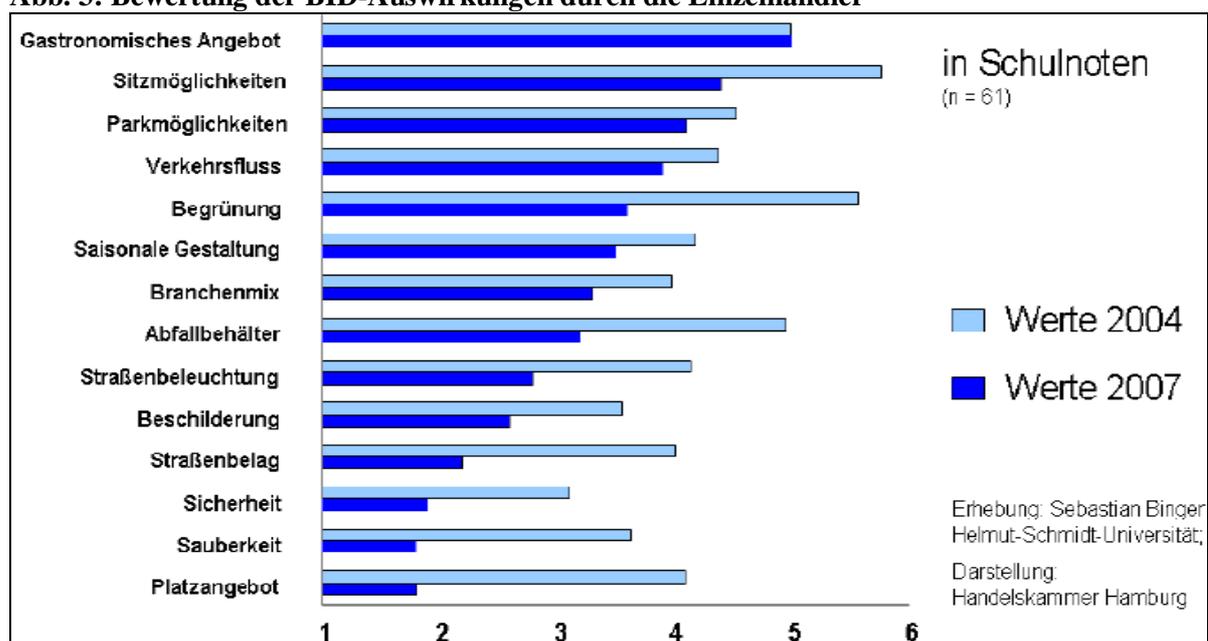
**Abb. 2: Akteursbeziehungen im BID Neuer Wall**



Darstellung in Anlehnung an Binger/Büttner/Klimach 2006: 133

Für eine umfassende Einschätzung eines wie auch immer bezifferten Erfolges oder Misserfolges des Pilotprojekts am Neuen Wall ist es nach zweieinhalb Jahren sicherlich noch zu früh. Und, wie bereits erwähnt, hängt das Urteil stark davon ab, welches Ziel und welcher Maßstab zu dessen Erreichung angesetzt werden. Sind es gestiegene Grundstückswerte, die die Investitionen der Abgabepflichtigen rechtfertigen? Liegt es in einer erhöhten Kundenfrequenz und -zufriedenheit? Oder sind noch andere Werte hinzuzuziehen? Die bislang vorliegenden Erkenntnisse deuten jedenfalls darauf hin, dass das BID-Projekt Neuer Wall von seinen Initiatoren als großer Erfolg gesehen wird. Es wird deshalb auch davon ausgegangen, dass sich die geschaffene Struktur verstetigen wird und in zwei Jahren eine Erneuerung des BID mit neuen Maßnahmen erfolgt (Schrader, 2.4.2008). Aus Äußerungen einzelner Eigentümer lässt sich auch schließen, dass sich der Wert ihrer Immobilien durch das viel beachtete Projekt deutlich erhöht hat (Schote 2008: 14). Und auch seitens des Einzelhandels werden die durch das BID realisierten Maßnahmen laut einer ersten Evaluation durchweg positiv bewertet (vgl. Abb. 5). Für die dritte Anspruchsgruppe, die Bürger, haben sich durch die Einrichtung des BIDs vor allem zwei Dinge verändert: Erstens können sie nunmehr eine hochwertig neu gestaltete Einkaufsstraße nutzen und zweitens treffen sie dabei auf Servicepersonal. Es sind tagsüber drei Sicherheits- und Servicekräfte des beauftragten Facility Managements vor Ort, deren Tätigkeitsschwerpunkt in der Säuberung der Gehwege und der Kontrolle der „ordnungsgemäßen Nutzung der Park- und Lieferzonen“<sup>21</sup> liegt. Damit hat sich durch die BID-Dienstleistungen ein gewisses Kontrollmoment in der Einkaufsstraße etablieren können.

**Abb. 3: Bewertung der BID-Auswirkungen durch die Einzelhändler**



Quelle: Schote 2008: 13.

<sup>21</sup> So die Eigenbeschreibung auf der Homepage [http://www.bid-neuerwall.de/cms/34.html [16.4.2008].

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die empirische Betrachtung des BIDs Neuer Wall eine komplexe Organisationsstruktur zeigt, in der diverse Akteure eine Rolle spielen, die im GSED nicht explizit vorgesehen sind. Insbesondere dem Lenkungsausschuss kommt eine den amerikanischen BID-Boards vergleichbar zentrale Stellung zu, sodass entgegen der rein formalen Betrachtung dieser Lenkungsausschuss und nicht der Aufgabenträger als bedeutendster Akteur erscheint. Zugleich haben die vor Ort vorgenommenen Expertenbefragungen gezeigt, dass das BID-Arrangement die verschiedenen Akteure eng miteinander vernetzt hat. Es besteht unter den BID-Akteuren ein großes Vertrauen, sodass kooperative und konsensuale Entscheidungen hier möglich sind. Ob eine präzise und wirksame Kontrolle der BID-Tätigkeit durch die öffentliche Hand erfolgt, kann von außen kaum festgestellt werden. Auf die Prüfung der Mittelverwendung jedenfalls, so sollte man denken, werden die Grundeigentümer aus eigenem Interesse achten. Unter Accountability-Gesichtspunkten ist vor allem die große Transparenz dieses Projektes hervorzuheben. Auch aufgrund der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Projektes durch den Pressesprecher des BID finden sich neben dem nach gesetzlichen Vorgaben veröffentlichten Finanzierungs- und Maßnahmenkonzept auch umfangreiche Informationen zur Binnenstruktur im Internet. Mit den bisherigen Ergebnissen des Prozesses zeigen sich Grundeigentümer und Gewerbetreibende gleichermaßen zufrieden. Ob diese Einschätzung von einer breiten Mehrheit in der Bürgerschaft geteilt wird oder ob die exklusive Einkaufsstraße durch die BID-Maßnahmen einen im wahrsten Sinne noch exklusiveren Charakter bekommen hat, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschließend beantwortet werden.

### **3.3 *Das Schleswig-Holsteinische Modell am Beispiel PACT Flensburg***

Die Ausgangslage im PACT-Bereich Flensburg zeigt einige bemerkenswerte Parallelen zum BID Neuer Wall auf. Auch hier ist die aktuelle Entwicklung eher als günstig zu bezeichnen, da die Eröffnung eines innerstädtischen Shopping Centers im November 2006 den Kundenstrom in die Flensburger Innenstadt jüngst vergrößert hat (DIHK 2007: 6). Auch hier war es also nicht in erster Linie ein erhöhter Wettbewerbsdruck, der Anlass zum Handeln gab, sondern ein als unzureichend gepflegt wahrgenommener öffentlicher Raum in der Innenstadt. Die vor 30 Jahren errichtete Fußgängerzone galt als erneuerungsbedürftig (Kjer 2006). Wie in Hamburg ging die Initiative in Flensburg von der dortigen IHK aus. Sie informierte in ersten Gesprächsrunden die Eigentümer und Gewerbetreibenden ebenso wie Vertreter der lokalen Politik und der Stadtverwaltung über die Möglichkeiten des Instruments und die aktuellen Entwicklungen in Hamburg. Parallel dazu waren die drei schleswig-holsteinischen

IHKs auch maßgeblich für die Gesetzesinitiative, auf deren Grundlage das Projekt realisiert werden sollte.

Es sind neben diesen Ähnlichkeiten zum Prozess am Neuen Wall aber auch sehr bedeutsame Unterschiede festzustellen. Hier wäre an erster Stelle der Fakt zu nennen, dass Vertreter der Stadt bereits zu diesem frühen Zeitpunkt eine nicht unwesentliche finanzielle Unterstützung zusagten (Kjer 2006). Dies ist einerseits dadurch zu erklären, dass sich die Fußgängerzone nach weit verbreiteter Meinung tatsächlich in einem erneuerungswürdigen Zustand befand, vor allem aber durch parallel zu den PACT-Maßnahmen durchzuführende Kanalbauarbeiten und Bauarbeiten an den Fernwärmeleitungen im PACT-Bereich begründet. Im Fall Flensburg überlagern sich also rein hoheitlich wahrgenommene Tätigkeiten mit der hauptsächlich privat vorangetriebenen und finanzierten Erneuerung der Fußgängerzone. Eine nahe liegende Vermutung wäre daher, dass das Vorhaben seitens der Beteiligten von Beginn an eher als ein Public-Private-Partnership (PPP) wahrgenommen wurde, denn als eine rein private Initiative, die lediglich durch staatliche Regulierung unterstützt wird. Dies ist allerdings nicht zutreffend. Vielmehr wurde das Projekt trotz der öffentlichen Unterstützung von Beginn an als privat organisierte Maßnahme betrachtet (Raasch, 14.4.2008).

Ähnlich wie im BID-Verfahren am Neuen Wall wurde zur Vorbereitung des Projektes eine Lenkungsgruppe gebildet. Diese wurde bei einer von der IHK durchgeführten Informationsveranstaltung im November 2005 unter Federführung der IHK eingesetzt und setzt sich aus Vertretern der Eigentümer, Gewerbetreibenden und der Stadt zusammen, wobei nur die Eigentümer abstimmungsbefugt sind. Zu einem späteren Zeitpunkt, nach der Einrichtung des PACT-Gebietes per Gemeindecodung zum 1. Juni 2007, hat sich diese Gruppe für die tatsächliche Umsetzung des Projektes von einer Eigentümerversammlung noch einmal zusätzlich legitimieren lassen, wodurch sich an der Zusammensetzung jedoch nichts änderte (Raasch, 14.4.2008). Die Lenkungsgruppe erarbeitete in zahlreichen Treffen die zentralen Grundlagen der BID-Arbeit wie die genaue Abgrenzung des PACT-Bereichs sowie die Vorbereitung einer „Kreativwerkstatt“ zur Umgestaltung des öffentlichen Raums in der Fußgängerzone. Diese Veranstaltung wiederum diente als Vorstufe eines Architektenwettbewerbs, aus dem im Oktober 2006 der umzusetzende Siegerentwurf hervorging. In der Zwischenzeit war auch bereits die gesetzliche Grundlage geschaffen worden, sodass zur Antragstellung nur noch ein Aufgabenträger fehlte. Dieser wurde in einer Sitzung der Lenkungsgruppe bestimmt. Von anfänglich vier Bewerbern erhielt schließlich mit relativ knapper Mehrheit die Flensburger Firma Bauplan Nord GmbH & Co. KG den Zuschlag – und setzte sich damit gegen den Aufgabenträger des BIDs Neuer Wall, die Otto Wulff GmbH, durch. Die Beantragung des PACT-Bereichs erfolgte zu Beginn des Jahres 2007 und wurde nach

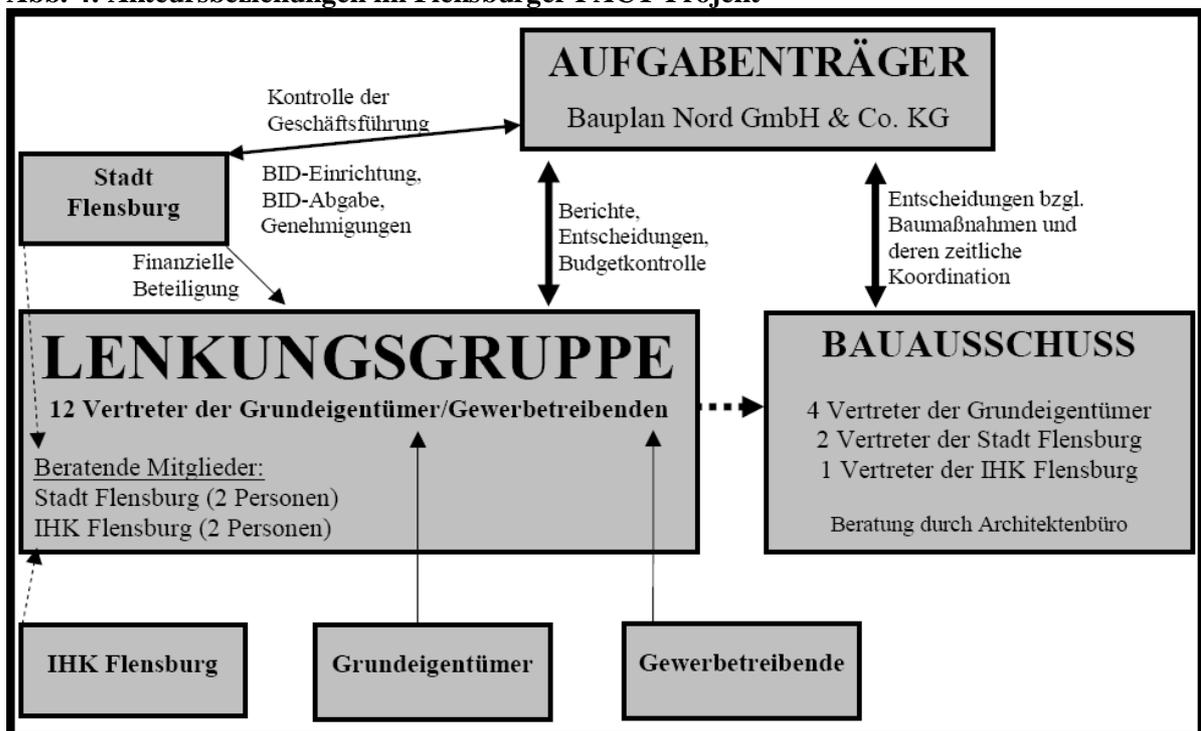
der Genehmigung durch die Stadt von etwas weniger als 20 Prozent der Eigentümer abgelehnt, sodass der PACT-Bereich eingerichtet werden konnte. Der Widerspruch kann zu großen Teilen einem Teilbereich des Gebietes zugeordnet werden, der sich im Endstück der Fußgängerzone befindet. Dieser Bereich ist etwas fernab von den Kundenströmen gelegen und die Geschäfte, wie etwa ein Bestattungsunternehmen, sind nicht so sehr auf Laufkundschaft angewiesen. Die Eigentümer in diesem Bereich haben wohl vor allem deswegen gegen die PACT-Einrichtung votiert, weil die Baumaßnahme für ihre Immobilien eher von geringer Relevanz ist (Thurner, 15.4.2008).

Neben den deutlich im Fokus stehenden baulichen Maßnahmen wurden in den Antrag auch das Bauvorhaben begleitende Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit integriert. An dem Gesamtvolumen von 4 Mio. Euro machen diese jedoch mit 100.000 Euro nur einen Bruchteil aus, der Rest wird durch die Baukosten und Baunebenkosten sowie den Aufwand des Aufgabenträgers in Anspruch genommen (Bauplan Nord 2007: 15). Diese Marketingkosten sind auch der umstrittenste Punkt innerhalb der Sitzungen des Lenkungsausschusses gewesen, da die Bereitschaft der Grundeigentümer zur Finanzierung solcher Maßnahmen recht gering ist. Auch in Flensburg wird die Sonderabgabe auf Basis der Einheitswerte eingezogen, obwohl das PACT-Gesetz es den Initiativen offen lässt, welche Bemessungsgrundlage sie zur Errechnung der Abgabe anlegen. Doch einige Rechenbeispiele haben schnell gezeigt, dass andere Maßstäbe weitaus weniger konsensfähig waren, sodass man sich relativ schnell einigen konnte. Und auch die Option auf Beteiligung der Gewerbetreibenden wurde im PACT Flensburg nicht gezogen, sodass auch bezüglich der Abgabenerhebung trotz anders lautenden gesetzlichen Bestimmungen letztlich ein ähnliches Vorgehen zu beobachten ist, wie im BID Neuer Wall.

Die Beauftragung der Firma Bauplan Nord erfolgte schließlich formell durch den im Mai 2007 unterzeichneten öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Stadt und Aufgabenträger. Dieser Vertrag verpflichtete zur Einrichtung eines weiteren Gremiums, welches die zeitliche Koordination der baulichen Maßnahmen übernimmt und über Ausführungsdetails und etwaige Abweichungen vom ursprünglichen Entwurf entscheidet (Stadt Flensburg 2007a: 5). Diesem Bauausschuss gehören Vertreter des Aufgabenträgers, vier Mitglieder der Lenkungsgruppe sowie zwei Vertreter der Stadt und ein Vertreter der IHK an. Zusätzlich nimmt das im Konzeptwettbewerb erfolgreiche Architektenbüro an den Sitzungen als beratendes Mitglied teil. Der Bauausschuss entlastet damit den wesentlich größeren Lenkungsausschuss, der für Finanz- und Marketingfragen zuständig ist, um diejenigen Alltagsentscheidungen, die alleine die baulichen Maßnahmen betreffen. Er ist allerdings weniger ein zusätzliches Gremium als vielmehr eine verkleinerte und somit flexiblere Subeinheit der Len-

kungsgruppe. In diesem von der Lenkungsgruppe gewählten Ausschuss erfolgte u.a. die Auswahl der Pflastersteine, der Bänke oder Lampen im öffentlichen Raum ausschließlich durch die vier Vertreter der Grundeigentümer. Die Vertreter der Stadt traten auch hier in erster Linie beratend auf (Raasch, 14.4.2008). Dennoch waren sie durchaus in der Lage städtische Interessen im Gremium durchzusetzen, etwa wenn es um Investitionen ging, die zu Folgekosten für die Stadt geführt hätten. Aufgrund dieses Einflusses wurden beispielsweise weniger neue Mülleimer installiert und auf eine versenkbare Servicestation verzichtet, deren Installation später zu aufwändigen Wartungsarbeiten geführt hätte (Thurner, 15.4.2008).

**Abb. 4: Akteursbeziehungen im Flensburger PACT-Projekt**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Satzung,

Wie es der Gesetzestext vorsieht, ist in Flensburg nicht die IHK mit der Überwachung der PACT-Maßnahmen betraut, sondern die Stadt übernimmt diese Aufgabe selbst. Laut Satzung kann die Stadt zur Überwachung der ordnungsmäßigen Verwendung der Mittel jederzeit einen schriftlichen Nachweis des Aufgabenträgers verlangen. Dies erfolgt mindestens einmal pro Jahr. Für jede zusätzliche Maßnahme, die im PACT-Bereich ergriffen wird, ist zudem auch die Zustimmung der Stadt und des Lenkungsausschusses erforderlich. Und auch während der Bauarbeiten kann die Ausführung durch diese beiden Kontrollakteure jederzeit überprüft werden (Stadt Flensburg 2007a: 7). Die laut Vertragswerk vergleichsweise starke Rolle der Stadt bei den Kontrollmaßnahmen ist in der Praxis in dieser Form jedoch nicht festzustellen. Vielmehr findet die laufende Kontrolle in erster Linie über die städtische Vertretung in der Lenkungsgruppe statt, deren Geschäftsführung die IHK übernommen hat

(Giemsa, 14.4.2008). Auch die Kontrolle des laufenden Geschäfts im PACT erinnert damit an die Mechanismen des BID Neuer Wall.

Angesichts der noch sehr kurzen Laufzeit und der noch nicht abgeschlossenen Bauarbeiten kann im PACT Flensburg eine Zwischenbilanz kaum aufgestellt werden. Allerdings zeigt sich in den Einschätzungen der Experten eine große Skepsis gegenüber einer Verstetigung der Strukturen, da es, wie erwähnt, seitens der Eigentümer wenig Interesse gibt, nicht direkt objektbezogene Maßnahmen mitzufinanzieren. Dennoch fällt die Beurteilung des bislang Erreichten durch die Initiatoren des Projekts positiv aus. Eine gängige Einschätzung ist, dass das Projekt Erneuerung der Fußgängerzone ohne die private Initiative kaum angegangen worden wäre, weil der Stadt dafür die Mittel fehlen (Thurner, 2.4.2008). Seitens der Bürger der Stadt lässt sich nur die Vermutung anstellen, dass die Erneuerung der Fußgängerzone durch die Grundeigentümer begrüßt wird, da diese Maßnahme im Stadtzentrum als einem Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens jedem zu Gute kommt und nicht auf einzelne Nutznießer beschränkt ist. In diesem Fall ließe sich sagen, das verfolgte Eigeninteresse der Eigentümer an der Wertsteigerung ihrer Immobilien führte hier automatisch zu einem Beitrag zum Gemeinwohl.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Governance-Struktur des PACT-Projekts in Flensburg trotz einiger Besonderheiten insgesamt eine große Ähnlichkeit zum Hamburger Modell am Neuen Wall aufweist. Es sind dieselben Akteursgruppen in ähnlicher Weise an den Entscheidungen beteiligt und die gesetzlich nicht explizit vorgesehene Lenkungsgruppe nimmt dabei die zentrale Rolle ein. In dieser werden zwischen den Akteuren die entscheidenden Weichenstellungen weitestgehend im Konsens bestimmt, wobei die formale Abstimmungsbefugnis keine Voraussetzung für die Durchsetzung eigener Interessen ist. Auch die Kontrolle des laufenden Geschäfts erfolgt weniger von außen als durch die Lenkungsgruppe selbst. Bezüglich der Transparenz sind hier allerdings im Vergleich zu Hamburg Mängel festzustellen. Weder das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept noch Informationen zur Binnenstruktur sind öffentlich zugänglich. Dies ist einerseits in der fehlenden gesetzlichen Bestimmung begründet, kann aber auch auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass in Flensburg kein vergleichbar hohes Budget für Marketingmaßnahmen und Außenkommunikation zur Verfügung steht. Zu den Ergebnissen des Prozesses können derweil noch keine fundierten Aussagen gemacht werden.

### 3.4 *Zwischenfazit: Bewertung der Fallstudien im Vergleich*

In der vergleichenden Betrachtung der Fallstudien überwiegen eindeutig die Gemeinsamkeiten der Projekte. Es haben sich im BID Neuer Wall und im PACT-Bereich Flensburg die gleichen Akteursgruppen in einem zentralen Lenkungsgremium versammelt. Die Arbeitsschritte erfolgten in einer ähnlichen Reihenfolge und in beiden Pilotprojekten parallel zu einem noch nicht beendeten Gesetzgebungsverfahren, weshalb man annehmen kann, dass erste Erfahrungen aus diesen Fallstudien auch ihren Eingang in manche gesetzliche Bestimmung gefunden haben. Die festgestellten Unterschiede fallen eher marginal aus: In Flensburg sind Grundeigentümer und Gewerbetreibende nicht in dem Maße organisiert, wie es am Neuen Wall der Fall ist. Damit fehlen eindeutige Interessenvertretungen und die klaren Zuständigkeiten, weshalb die Strukturen in Flensburg nicht derart verfestigt scheinen wie am Neuen Wall. Während man sich im BID Neuer Wall auf eine Dauereinrichtung einstellt und das BID als zentrale Interessenvertretung der Stadt gegenüber auffasst, scheint der PACT-Bereich Flensburg von den Beteiligten eher als ein einmaliges Projekt angesehen zu werden, das mit der Vollendung der Baumaßnahmen seinen Zweck erreicht hat.

Was lässt sich aus diesen Beobachtungen bezüglich der Erwartungen schließen, die allein auf Basis der Unterschiede in den Gesetzen formuliert wurden? Sämtliche Vermutungen wurden durch die Betrachtung der Fälle falsifiziert:

1.) Es kann keine signifikant stärkere Rolle der öffentlichen Akteursseite im Flensburger PACT festgestellt werden, da auch hier die Stadt – und das trotz finanzieller Beteiligung! – fast ausschließlich über die Vertretung in der Lenkungsgruppe Einfluss ausübt. Als ein Indiz für diese zurückhaltende Einstellung mag ein ironisches Zitat des Oberbürgermeister Klaus Tscheuschner gelten: „Die größte Herausforderung ist, sehr viele Interessen zu bündeln. Die Stadt ist zum Glück raus aus dieser Verantwortung“ (Flensburger Tagesblatt, 31.1.2007). Allerdings soll diese Darstellung nicht zum Fehlschluss verleiten, die Stadt würde in den Gremien ihre eigenen Interessen nicht durchsetzen können; dies wird durch einzelne Entscheidungen widerlegt.

2.) Die Initiativphasen der beiden betrachteten Projekte sind ebenfalls als vergleichbar lang zu bezeichnen. Am Neuen Wall wie in Flensburg vergingen zwischen der Gründung des Lenkungsgremiums und der Antragstellung etwa anderthalb Jahre. Die noch ungeklärten Fragen des Gesetzes wurden in Flensburg zwar diskutiert, führten aber nicht zu langen, das Projekt bedrohenden Debatten, da man sich schnell auf die in Hamburg vorgeschriebene Bemessungsgrundlage des Einheitswertes einigen konnte.

3.) Die Frage nach gewissen Hierarchien unter den Mitgliedern des Lenkungsausschusses in Hamburg lässt sich wohl kaum klären, ohne eine Vielzahl teilnehmende Beobachtungen durchzuführen. Es wurde jedoch von allen Gesprächspartnern die konsensuale Entscheidungsfindung betont. Gemessen an den Besitzanteilen ist am Neuen Wall auch keine Dominanz einzelner Großgrundbesitzer zu verzeichnen, da hier sehr viele gleich große Grundstücke zusammengefasst sind und sich diese auf viele verschiedene Besitzer verteilen. Die Falsifizierung der Annahme scheint unter diesen Bedingungen plausibel.

Wie lässt sich die Falsifikation der vorab getroffenen Annahmen anhand der Fallstudien erklären? Ein Hinweis auf einzelne Besonderheiten der Fallstudien, vor allem aber ein theoretisches Argument mag diesen Umstand plausibilisieren. Die strukturelle Homogenität der betrachteten BID-Organisationen lässt sich mit Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell (1983) als institutioneller Isomorphismus bezeichnen. In ihrem klassischen Artikel *The Iron Cage Revisited* weisen die Autoren auf drei mögliche Mechanismen hin, die die Ähnlichkeit von Organisationen in einem bestimmten Feld erklären können: Zwang, Nachahmung und normativer Druck (DiMaggio/Powell 1983: 150 ff.). Während der Zwangsmechanismus – hier interpretiert als gesetzliche Vorgaben oder kulturelle Vorbestimmungen – am Fallbeispiel als relativ bedeutungslos bezeichnet werden kann, weisen die beiden anderen Erklärungsansätze auf entscheidende Punkte hin. Der Isomorphismus durch Nachahmung oder *mimetische Isomorphismus* wird im Wesentlichen durch Unsicherheit erklärt. Aus dem Pilotprojekt-Charakter der hier untersuchten Fallstudien lässt sich schließen, dass die Unsicherheit bezüglich einer angemessenen Organisationsstruktur aufgrund noch nicht vorhandener Erfahrungen besonders groß gewesen sein muss. Die immer wieder geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken haben diese Unsicherheit sicherlich nicht vermindert. Damit mag dieser Ansatz nicht nur die Orientierung des Flensburger PACTs an den Hamburger Erfahrungen erklären, sondern auch die Ähnlichkeit zwischen dem Hamburger Modell und den BID-Organisationen in Nordamerika begründen. Und dieser Befund ist nicht auf die in dieser Arbeit behandelten Fälle beschränkt, da ähnlich strukturierte Lenkungsausschüsse zur Vorbereitung und Steuerung des Verfahrens in sämtlichen BID-Projekten und darüber hinaus auch in weiteren aktuellen BID-Initiativen (Schote 2008: 11) zu beobachten sind. Hierfür ist mittlerweile weniger Unsicherheit als Erklärung heranzuziehen, sondern eher ein gewisser normativer Druck. Denn nicht nur die von den sehr aktiven Industrie- und Handelskammern herausgegebenen Praxis-Ratgeber, sondern auch die Expertendiskurse und Publikationen empfehlen eine solche Struktur.

Diese theoretische Erklärung wird in den Fallbeispielen durch einen empirischen Fakt ergänzt beziehungsweise relativiert: Mit Blick auf die zeitlichen Abläufe ist darauf hinzuweisen, dass sich das PACT Flensburg bereits sehr lange in der Vorbereitungsphase befand, bevor die Regelungen des schleswig-holsteinischen Gesetzes bestimmt wurden. Somit sind die Gemeinsamkeiten der untersuchten Fälle nicht nur mit der Nachahmung der nicht gesetzlich bestimmten Organisationsprinzipien des Neuen Walls durch die Initiatoren des PACT Flensburg, sondern auch durch deren anfängliche Arbeit auf der Grundlage des Hamburger Gesetzes (Raasch, 15.4.2008) zu erklären.

## 4 ABSCHLIEßENDE BETRACHTUNG

### 4.1 Diskussion der Ergebnisse

Business Improvement Districts können in vielerlei Hinsicht als Paradebeispiel für neue Formen der Urban Governance gesehen werden. In ihren Governance-Strukturen überlagern sich die verschiedenen Koordinationsmechanismen von Staat, Markt und Netzwerk. Basiert die Initiative vornehmlich auf persönlichen Beziehungen in einem Quartier, so wird das Arrangement während seiner Laufzeit durch die staatliche Abgabenerhebung finanziell abgesichert und die konkrete Leistungserstellung von Dritten vertraglich geregelt. Diese Arbeitsweise hat sich, insbesondere unter transaktionskostentheoretischen Gesichtspunkten, als hochgradig effizient erwiesen (Heinze 2007). Dies mag ein Faktor für die rapide Verbreitung des Ansatzes in den letzten 30 Jahren gewesen sein. Bei dem Transfer auf deutsche Verhältnisse trifft der Ansatz jedoch auf Rahmenbedingungen, die unter Umständen seine Wirksamkeit und seinen Erfolg beeinträchtigen könnten. Die Debatte wird derzeit noch bestimmt von ungelösten rechtlichen Fragen, die eine weitere Ausbreitung des Ansatzes vermutlich etwas bremsen. Es sind aber zwischen Deutschland und der nordamerikanischen Herkunftsregion des Instruments auch große Unterschiede im Staatsverständnis und der stadtplanerischen Prinzipien – vor allem das Prinzip der gleichen Lebensbedingungen – zu berücksichtigen, die in der weiteren Entwicklung zu einer geringeren Akzeptanz des Instruments in Deutschland führen könnten.

Neben der Darstellung des Instruments und den Voraussetzungen seines Transfers nach Deutschland war es ein Hauptanliegen dieser Arbeit, demokratietheoretische Kritikpunkte am BID-Konzept einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. In diesem Sinne standen das Zustandekommen von Entscheidungen (Input), die Kontrollmechanismen der öffentlichen Hand und die Transparenz (Accountability) sowie die Folgen der BID-Maßnahmen (Output) im Mittelpunkt der Analyse. Eine abschließende normative Bewertung der Ergebnisse hängt dabei sicherlich ein Stück weit von dem individuellen Demokratieverständnis des Betrachters ab. Bezüglich der anhand von Kontroversen in der amerikanischen Debatte skizzierten größten Befürchtungen kann man angesichts der Ergebnisse der Fallstudien aber sicherlich eine Entwarnung vornehmen<sup>22</sup>. Es hat sich gezeigt, dass – bei aller Dominanz der

---

<sup>22</sup> Dieses Fazit bezieht sich auf die Fallstudien. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass den BID-Gesetzen durchaus Gefahren innewohnen (vgl. Kap. 2.5). Die zukünftige Bewertung der BID-Idee wird deshalb maßgeblich davon abhängen, auf welche Bereiche sie sich erstreckt und auf welche Aufgaben sie sich konzentriert. Beschränken sich BIDs auf wirtschaftsfördernde Maßnahmen in den Zentren, werden an sie geringere Legitimationsanforderungen zu stellen sein, als bei einem erweiterten Fokus auf Gewerbe- und Wohngebiete, wie es in Hamburg bereits erfolgt ist. Das Gleiche gilt für den Fall, dass BIDs in planerischen oder sozialregulativen Bereichen aktiv werden.

ökonomischen Interessen – die Stadt über viele Hebel verfügt, um entscheidend Einfluss zu nehmen. Wichtige Regelungen begrenzen die Autonomie von BIDs, beispielsweise die periodische Bestätigung des BIDs von Seiten der Stadt und der Abgabepflichtigen. Einzelne Arrangements, wie etwa das nach Besitz gewichtete Votum über die Einrichtung eines BIDs in Hamburg, mögen zwar den Eindruck erwecken, man habe bei der Abwägung von ökonomischer Effizienz und demokratischen Prinzipien erstere höher gewichtet. Doch auch diese Regelung, der man sicherlich eine zweifelhafte Außenwirkung unterstellen kann, wird in den Fallstudien kompensiert durch eine weitest gehend konsensorientierte Praxis unter Mitwirkung öffentlicher Akteure. Die der Oligarchisierungsthese (Fisahn/Viotto 2006) innewohnende Befürchtung, dass durch BIDs Entscheidungsprozesse eliten-orientierter würden als zuvor, muss zudem mit Hinblick auf das Tätigkeitsfeld relativiert werden. Denn Städtebau und Stadtentwicklung waren schon immer auf die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Bürgern und öffentlicher Hand ausgerichtet (Jakubowsky/Pauly 2005: 626; Schmidt-Eichstädt 2005). Damit bleibt die Frage, ob das frühere Zusammenwirken von lokalen Eliten und der Politik im „informalen Rechtsstaat“ (Bohne 1981) wirklich als legitimer anzusehen ist als dessen Formalisierung durch das BID-Modell.

Die Transparenz dieser Einrichtungen stellt eine wichtige Legitimationsressource dar, die zumindest im Hamburger Fall durch die Veröffentlichung der vorgenommenen Maßnahmen, deren Finanzierung und der Binnenstruktur der BIDs aktiv genutzt wird. Die öffentliche Zugänglichkeit zu diesen Informationen kann die Akzeptanz der BID-Organisationen deutlich erhöhen. Letztlich werden die BIDs jedoch an dem gemessen werden, was sie leisten. Hierbei kann bezüglich der Flensburger Fallstudie kaum von einer Privatisierung des öffentlichen Raumes gesprochen werden. Hier profitiert vielmehr die Allgemeinheit von privater Zahlungsbereitschaft. Bezüglich des Hamburger Projektes bleibt allerdings die Frage, ob die durch ihre exklusiven Geschäfte geprägte „Nobelmeile“ durch die Neugestaltung des öffentlichen Raums einen noch exklusiveren Charakter bekommen hat – im wahrsten Sinne des Wortes. Der Einsatz von zusätzlichem Servicepersonal hat dort das Risiko sozialer Kontrolle jedenfalls nicht verringert. Es wohnt zudem der inneren Logik des Ansatzes inne, dass BIDs auf eine bestimmte Vision von der Ausgestaltung des öffentlichen Raums hinarbeiten, die dem Hauptinteresse der Geldgeber an steigenden Grundstückswerten entspricht (Briffault 1999: 474). Eine Vision, die nicht von jedem geteilt werden dürfte, weshalb BID-Maßnahmen einer wirksamen politischen Kontrolle bedürfen.

Ein allein auf Partizipation beruhendes Demokratieverständnis, das im Leistungs- und Planungsstaat der 70er Jahre verwurzelt ist, wird jedoch den Anforderungen eines aktivierenden

Staates nicht gerecht. Für Governance-Strukturen wie BIDs, die die traditionellen Regierungsstrukturen ergänzen, müssen andere demokratische Legitimationsquellen bemüht werden. Eine Governance-Form wie das BID stellt dabei eine „Vor-Entscheider-Gruppierung“ dar, die immer noch von legitimierten politisch-administrativen Strukturen abhängig ist, um zu mittelbar legitimierten Entscheidungen zu kommen (Fürst 2007: 6). Um jedoch diesen Status als Vor-Entscheider-Gruppierung zu rechtfertigen, müssen BIDs weiterhin politisch kontrollierbar bleiben und sich vor allem über ihren Output legitimieren.

#### ***4.2 Methodenreflexion und Forschungsausblick***

Die größte Problematik dieser Arbeit liegt sicherlich in ihrer Beschränkung auf zwei Fälle, die sich trotz unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen unter vielen Gesichtspunkten stark ähneln. Dieser Umstand schränkt die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse stark ein, bietet aber andererseits auch viel Raum für anknüpfende Arbeiten, wie etwa einer Analyse des speziellen BID-Projekts in Gießen, wo vier unabhängige BIDs in einer Dachorganisation zusammengefasst wurden. Auch weisen die in dieser Untersuchung falsifizierten Erwartungen auf mögliche Phänomene hin, die bei einer Ausweitung der Untersuchung auf weitere BID-Projekte dennoch ihre Bestätigung finden könnten. So könnten sich die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen vielleicht weniger auf die hier betrachteten Entscheidungsprozesse nach Einrichtung eines BIDs auswirken als auf deren Entstehung. Das Beispiel des PACT-Bereichs Holstenstraße in Kiel deutet jedenfalls darauf hin, dass die offeneren Regelungen in Schleswig-Holstein womöglich Streitfragen zulassen, die Widerspruchsquoten in die Höhe schnellen lassen. Eine vergleichende Untersuchung gescheiterter BID-Initiativen wäre daher von Interesse. Und auch die Erwartung, dass nach Besitzanteilen gewichtete Abstimmungsverfahren in Hamburg könnte zu hierarchisierten Beziehungen in einem BID führen, mag sich in einem anderen Fall, in dem eine eindeutige Dominanz einzelner Großgrundbesitzer auszumachen ist, eher bestätigen als bei der Fallstudie am Neuen Wall. Besonders interessant könnten darüber hinaus Forschungsvorhaben sein, die sich mit der Ausweitung des BID-Prinzips auf Wohnbereiche beschäftigen.

Angesichts der zahlreichen Initiativen, die derzeit bestehen, kann man davon ausgehen, dass das Thema BID zukünftig an Bedeutung gewinnen wird und sich die wissenschaftliche Debatte zukünftig auch Problemen jenseits juristischer Streitfragen zuwendet. Die Arbeit, so hofft der Autor, hat zumindest gezeigt, dass das Phänomen BIDs für die weitere Forschung vielfältige Anknüpfungspunkte bietet.

# QUELLENVERZEICHNIS

## a) Interviews

**Giems**, Sigrid. Stadt Flensburg. Telefoninterview am 15.4.2008.

**Huber**, Martin. Leiter des Rechtsamts der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Experteninterview am 2.4.2008 in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Stadt Hamburg.

**Raasch**, Lothar. Geschäftsbereich Standortpolitik der IHK Flensburg. Telefoninterview am 14.4.2008.

**Schrader**, Hans-Werner, Vorsitzender des Grundeigentümergebietes Neuer Wall e.V. Experteninterview am 2.4.2008 in der Handelskammer Hamburg.

**Schote**, Heiner. Stellv. Geschäftsführer des Geschäftsbereich Starthilfe & Unternehmensförderung der Handelskammer Hamburg. Experteninterview am 2.4.2008 in der Handelskammer Hamburg.

**Turner**, Stefan. Geschäftsleitung Intersport Hans Jürgensen Flensburg und Vertreter in der Lenkungsgruppe. Telefoninterview am 15.4.2008

**Wegner**, Bernd, Otto Wulff Bauunternehmung. Projektleiter des Aufgabenträgers am BID Neuer Wall. Telefoninterview am 15.4.2008

## b) Dokumente / Berichterstattung

**Bauplan Nord** (2007): Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für das PACT Flensburg vom 6.2.2007.

**Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg** (2006): Ratgeber Business Improvement Districts. Hamburg: FHH BSU.

**Deutscher Industrie- und Handelskammertag** (2007): BID News 1-3.

**Flensburger Tagesblatt** (2007): Schönheit hat ihren Preis – City wird Großbaustelle. Vom 31.1.2007.

**Industrie- und Handelskammer Schleswig-Holstein** (2007): PACT-Initiativen in Schleswig-Holstein – Praxistipps und Informationen für die Arbeit mit dem neuen Stadtentwicklungsinstrument in Schleswig-Holstein.

**Hamburger Bürgerschaft** (2004): Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels und Dienstleistungszentren (GSED) vom 28.12.2004

**Kjer**, Hans-Peter (2006): Erfahrungsbericht aus Flensburg (auf dem 1. PACT-Forum Schleswig-Holstein am 21.11.2006)

**Landtag Schleswig-Holstein** (2006): Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) vom 13.7.2006

**Schuppert**, Gunnar Folke (2007): Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz) erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg.

**Stadt Flensburg** (2007a): Öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-Dienstleistungs- und Tourismusbereichen zwischen der Stadt Flensburg und der Bauplan Nord GmbH & Co. KG,

**Stadt Flensburg** (2007b): Satzung der Stadt Flensburg über die Erhebung einer Abgabe nach dem PACT-Gesetz (PACT-Satzung) vom 1.6.2007.

**Stadt Flensburg** (2007b): Satzung der Stadt Flensburg über die Erhebung einer Abgabe nach dem PACT-Gesetz (PACT-Satzung) vom 1.6.2007.

## **c) Literatur**

- Bartholomäi**, Eberhard (2006): Business Improvement Districts, HessischINGE. In: Baurecht 11/2006, S. 1838–1845.
- Binger**, Sebastian & Frithjof **Büttner** (2005): Business Improvement Districts (BIDs) - Ein Erfahrungsbericht aus Hamburg. In: Neues Verwaltungsmanagement, 38. Ergänzungslieferung (12/2005), C 5.5.
- Binger**, Sebastian / **Büttner**, Frithjof / **Klimach**, Dirk (2006): Prozesssteuerung im BID-Verfahren – Eine Zwischenbilanz zur Praxistauglichkeit des Hamburger BID-Ansatzes. In: RaumPlanung Nr. 126/127, S. 131–135.
- Binger**, Sebastian / **Büttner**, Frithjof / **Schmidt**, Daniela (2007): BIDs in Hamburg – Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. Sachstandsbericht, Ausblick und empirische Befunde. In: Neues Verwaltungsmanagement, 45. Ergänzungslieferung (04/2007), C 5.12.
- Birk**, Florian (2002): Stadtmarketing und New Public Management – Perspektiven einer strategischen Stadtsteuerung als Public Private Partnership. In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing (Hrsg.): Stadtmarketing – Stand und Perspektiven eines kooperativen Stadtmanagements. Aachen: BCSD, S. 21–34.
- Birk**, Florian & Alexander **Wegener** (2006): Stadtmarketing als Element der kooperativen Demokratie im Blick der Politikwissenschaft. In: Florian Birk, Busso Grabow & Beate Hollbach Grömig (Hrsg.): Stadtmarketing – Status Quo und Perspektiven. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 42, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 239–262.
- Bloem**, Mario (2006): Wie funktioniert ein BID? Was macht BIDs so erfolgreich? In: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg: FHH BSU, S. 12–15.
- Bloem**, Mario / **Bock**, Stefan (2001): Business Improvement Districts (BIDs) – Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Herausgegeben vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS).
- Bogumil**, Jörg (2002): Kooperative Demokratie - Formen, Potenziale, Grenzen. In: Haus, Michael (Hrsg.): Bürgergesellschaft, Soziales Kapitel und Lokale Politik. Opladen: Leske + Budrich, S.151–166.
- Bohne**, Eberhard (1981): Der informale Rechtsstaat - Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissions-schutzes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Briffault**, Richard (1999): A Government for our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. In: Columbia Law Review, Vol. 99, S. 365–477.
- Büttner**, Frithjof (2006): Hamburgs Weg zu einem BID-Gesetz. In: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg: FHH BSU, S. 8–11.
- Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland** (2003): Business Improvement Districts – Ein Modell (auch) für Deutschland? Dokumentation des internationalen Expertenhearings der BCSD am 19.3.2003 in der Handelskammer Hamburg. Schriftenreihe No. 2. Ingolstadt: BCSD.
- Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland** (2007): Business Improvement Districts – Vom „Ob?“ zum „Wie?“. Schriftenreihe No. 3. Aachen: Shaker.
- Caruso**, Gina & Rachel **Weber** (2006): Getting the Max for the Tax – An Examination of BID Performance Measures. In: International Journal of Public Administration Vol. 29, S. 187–219.
- Dahl**, Robert A. (2005 [1961]): Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven & London: Yale University Press.
- DiMaggio**, Paul J. & Walter W. **Powell** (1983): The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. In: American Sociological Review, Vol. 48, S. 147–160.

**Dolowitz**, David P. & David **Marsh** (2000): Learning From Abroad – The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance, Vol. 13, Nr. 1, S. 5–24.

**Ellen**, Ingrid Gould / **Schwartz**, Amy Ellen / **Voicu**, Ioan (2007): The Impact of Business Improvement Districts on Property Values – Evidence from New York City. Furman Center For Real Estate & Urban Policy Working Paper 01/2007. Online verfügbar unter: [http://furmancenter.nyu.edu/publications/documents/ImpactofBIDcombined\\_000.pdf](http://furmancenter.nyu.edu/publications/documents/ImpactofBIDcombined_000.pdf) [16.4.08]

**Fisahn**, Andreas / **Viotto**, Regina (2006): Formalisierung des informalen Rechtsstaats. In: Kritische Justiz – Vierteljahresschrift für Recht und Politik 2006/1, S. 12–25.

**Friesecke**, Frank (2007): Housing Improvement Districts – ein Instrument auch für die Innenentwicklung? In: Flächenmanagement und Bodenordnung, 69. Jahrgang, Heft 6, S. 241–245.

**Fuchs**, Dieter (1999): Die demokratische Gemeinschaft in den USA und in Deutschland. Discussion Paper FS III 99-204 des Wissenschaftszentrum Berlin. Abrufbar unter: <http://skylla.wzb.eu/pdf/1999/iii99-204.pdf> [16.4.2008]

**Fürst**, Dietrich (2007): Urban Governance – Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch 4/2007, S. 5–11.

**Garodnick**, Daniel R. (2000) What's the BID Deal? Can the Grand Central Business Improvement District Serve a Special Limited Purpose? In: University of Pennsylvania Law Review, Vol. 148, No. 5, S. 1733–1770.

**Gerring**, John (2004): What Is a Case Study and What Is It Good For? In: The American Political Science Review, Vol. 98, No. 2, S. 341–354.

**Glasze**, Georg (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: Berichte zur deutschen Landeskunde Vol. 75, Nr. 2/3, S. 160–177.

**Graf**, Christian / **Paschke**, Marian / **Stober**, Rolf (Hrsg.) (2007): Rechtsrahmen der Business Improvement Districts. Schriften aus dem Institut für Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

**Goldberger**, Paul (1996): The Rise of the Private City. In: Vitullo-Martin, Julia (Hrsg.): Breaking Away – The Future of Cities. Essays in Memory of Robert F. Wagner. New York: Twentieth Century Fund, S. 135–148.

**Haus**, Michael & Hubert Heinelt (2005): How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In: Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (Hrsg.): Urban Governance and Democracy – Leadership and Community Involvement. London & New York: Routledge, S. 12–39.

**Häußermann**, Hartmut (2001): Die Privatisierung der Stadt. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsfor- schung. Opladen: Leske + Busdrich, S. 41–61.

**Häußermann**, Hartmut & Walter Siebel (2004): Stadtsoziologie – Eine Einführung. Frankfurt a. M. & New York: Campus.

**Heinze**, Frank (2007): BIDs in der Quartiers- entwicklung – Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. In RaumPlanung 130, S. 17–22.

**Heiß**, Eric (2005): Wozu Business Improve- ment District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnah- me als Instrumente zur Stärkung von Ge- schäftszentren. Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin. Abrufbar unter: [http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/pdf/Heiss\\_Eric.pdf](http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/pdf/Heiss_Eric.pdf) [16.4.2008]

**Hellermann**, Johannes / **Hermes**, Georg (2004): Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts (BIDs) – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszent- ren. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg.

**Helsley**, Robert / **Strange**, W.C. (1998): Private Government. In: Journal of Public Economics, Vol. 69, No. 2, S. 281–304.

**Hill**, Hermann (2005): Urban Governance und Lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10 2005, S. 567–577.

- Hirschfelder**, Marcus (2007): Business Improvement Districts – Grundlagen, Übertragbarkeit, Stand der Gesetzgebung. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ) 5/2007: 175 – 180.
- Hochleutner**, Brian R. (2003): BIDs Fare Well – The Democratic Accountability of Business Improvement Districts. In: New York University Law Review, Vol. 78, S. 374–404.
- Houstoun**, Lawrence O. (2005): Business Improvement Districts Reach Europe. In: Economic Development Journal, Summer 2005, S. 15–23.
- Hoyt**, Lorraine (2005): Planning Through Compulsory Commercial Clubs – Business Improvement District. In: Economic Affairs 12/2005, S. 24–27.
- Hoyt**, Lorraine (2006): Importing Ideas – The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy. In: Intl Journal of Public Administration Vol. 29, S. 221–243.
- Huber**, Martin (2007): Business Improvement Districts – neue Instrumente auf der Schnittstelle zwischen Städtebau und Wirtschaftsförderung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Vol. 122, No. 8, 466–475.
- Hudson**, Kari (1996): Special district governments: examining the questions of control. In: American City & County, Sep. 1, 1996.
- Jakubowsky**, Peter (2007): Urban Governance – Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz? In: Städte im Umbruch 4/2007, S. 22–28.
- Jakubowsky**, Peter & Martina Pauly (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10 2005, S. 619 – 626.
- Jann**, Werner (2002): Der Wandel verwaltpolitischer Leitbilder: Vom Management zum Governance? In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung in der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 279-303
- Justice**, Jonathan B. & Robert S. **Goldsmith** (2006): Private Governments or Public Policy Tools? The Law and Public Policy of New Jersey's Special Improvement Districts. In: International Journal of Public Administration, Vol. 29, S. 107–136,
- Kersbergen**, Kees van & Frans **van Waarden** (2004): Governance as a bridge between disciplines – Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: European Journal of Political Research, Vol. 43, S. 143–171.
- Kersten**, Jens (2007): Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. In: Umwelt- und Planungsrecht 4/2007, S. 121-129.
- Kuntze-Kaufhold**, Gregor & Carsten **Schläwe** (2007): Business Improvement Districts im Spannungsfeld der Interessen von Grundstückbesitzern, Gewerbetreibenden und Gemeinden. In: Betriebs-Berater 18/2007, S. 949–954.
- Lichtenberger**, Elisabeth (1999): Die Privatisierung des öffentlichen Raumes in den USA. In: Weber, G (Hrsg.): Raummuster – Planerstoff. Festschrift für Fritz Kastner zum 85. Geburtstag. Wien: Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung der BOKU, S. 29–39.
- Lipset**, Seymour Martin (1996): American Exceptionalism – A Double-Edged Sword. New York: W. W. Norton.
- Lloyd**, M.G. / **McCarthy**, John / **McGreal**, Stanley / **Berry**, Jim (2003): Business Improvement Districts, Planning and Urban Regeneration. In: International Planning Studies, Vol. 8, No. 4, S. 295–321.
- MacDonald**, John / **Golinelli**, Daniela / **Bluthenthal**, Ricky (2008): The Effect of Business Improvement Districts on Community Violence. Paper to be presented at the annual meeting of the American Society of Criminology, 2008-04-10.
- Martini**, Mario (2008): Der öffentliche Raum zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und privater Initiative – Housing und Business Improvement Districts als Instrument privater Selbstorganisation unter staatlicher Verantwortung. In: Die Öffentliche Verwaltung 01/2008, S. 10–16.
- Mattelart**, Armand (1991): Advertising International – The Privatisation of Public Space. London & New York: Routledge.

- Mayntz**, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 65–76.
- Mayntz**, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.
- Mitchell**, Jerry (2001): Business Improvement Districts and the “New” Revitalization of Downtown. In: Economic Development Quarterly, Vol. 15, No. 2, S. 115–123.
- Mitchell**, Jerry (2008): Business Improvement Districts and the Shape of American Cities. New York: State University of New York Press.
- Monti**, Daniel J. (1999): The American City – A Social And Cultural History. Malden, MA: Blackwell.
- Morcöl**, Göktug / **Patrick**, Patricia (2006): Business Improvement Districts in Pennsylvania – Implications for Democratic Metropolitan Governance. In: International Journal of Public Administration 29, S. 137–29.
- Morcöl**, Göktug / **Zimmermann**, Ulf (2006): Metropolitan Governance and Business Improvement Districts. In: International Journal of Public Administration 29, S. 5–29.
- Olson**, Mancur (1971): The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge & London: Harvard University Press.
- Pack**, Janet Rothenberg (1992): BIDs, DIDs, SIDs, SADs: Private Governments in Urban America. In: The Brookings Review, Vol. 10, No. 4, S. 18–21.
- Reichhardt**, Berndt (2003): Business Improvement Districts – Neue Perspektiven für Städte in Deutschland? In: BCSD (Hrsg.): Business Improvement Districts – Ein Modell (auch) für Deutschland? Dokumentation des internationalen Expertenhearings der BCSD am 19.3.2003 in der Handelskammer Hamburg. Schriftenreihe No. 2. Ingolstadt: BCSD, S. 8–10.
- Rhodes**, Rod A.W. (2003): Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Maidenhead: Open University Press.
- Röber**, Manfred & Eckhard **Schröter** (2007): Governing the Capital – Comparing Institutional Reform in Berlin, London, and Paris. In: Robin Hambleton & Jill Simone Gross (Hrsg.): Governing Cities in A Global Era – Urban Innovation, Competition and Democratic Reform. New York u.a.: Palgrave Macmillan, S. 33–44.
- Savas**, E.S. (2005): Privatization in the City – Successes, Failures, Lessons. Washington: CQ Press.
- Scharpf**, Fritz W. (1999): Regieren in Europa – Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York: Campus.
- Schmidt-Eichstaedt**, Gerd (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10.2005, S. 649–656.
- Schmidt-Eichstaedt**, Gerd (2007): Was gibt es Neues im Besonderen Städtebaurecht? In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 10/2007, S. 439–444.
- Schote**, Heiner (2008): BIDs – privates Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische Lagen. Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland und Erfahrungen aus Hamburg. In: Pütz, Robert (Hrsg.): Business Improvement Districts. Geographische Handelsforschung Bd. 14, Passau (im Erscheinen).
- Schriefers**, Andreas (2007): BID-Gesetzgebung in Deutschland – Gesetzgebungsverfahren im Vergleich. In: BCSD (2007): Business Improvement Districts – Vom „Ob?“ zum „Wie?“. Aachen: Shaker, S. 13–18.
- Töpfer**, Eric / **Eick**, Volker / **Sambale**, Jens (2007): Business Improvement Districts – neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien. In: Prokla, Vol. 37, Nr. 4, S. 511–528.
- Vindevoegel**, Franck (2005): Private security and urban crime mitigation – a bid for BIDs. In: Criminal Justice Vol. 5, No. 3, S. 233–255.

**Ward**, Kevin (2006): 'Policies in motion', urban management and state restructuring – the trans-local expansion of business improvement districts. In: International journal of urban and regional research, Vol. 30, No. 1, S. 54–75.

**Ward**, Kevin (2007): Business Improvement Districts – Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. In: Geography Compass, Vol. 1, Nr: 3 657–672

**Wehrheim**, Jan (2007) (Hrsg.): Shopping Malls – Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps. Wiesbaden: VS Verlag.

**Wiezorek**, Elena (2004): Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin: Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin.

# ANHANG

## ***Ehrenwörtliche Erklärung:***

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit mit dem Titel „Wettbewerbsfähige Quartiere zu Lasten lokaler Demokratie? Legitimitätsfragen und Governance-Strukturen in deutschen Business Improvement Districts“ selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe.

Die Übernahme wörtlicher Zitate sowie die Verwendung der Gedanken anderer Autoren habe ich an den entsprechenden Stellen der Arbeit kenntlich gemacht.

Ich bin mir bewusst, dass eine falsche Erklärung rechtliche Folgen haben wird.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. S. R.', written in a cursive style.

Friedrichshafen, 18.04.2008

**1.) Zur Initiativphase:**

- Welche Akteure waren die wesentlichen Befürworter und Förderer der Idee? Von wem kam der erste Impuls? Welche Rolle hat dabei die Otto Wulff GmbH gespielt? Wurde das Projekt im Vorfeld von einer Initiativgruppe ehrenamtlich vorbereitet? Welche Rolle spielten externe Berater?
- Wie wurde die Zustimmung zur Antragstellung eingeholt? Wie wurde Überzeugungsarbeit geleistet?
- Welche Aspekte waren bei der Festlegung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes besonders umstritten?
- Wer hat der BID-Gründung widersprochen und was waren die Beweggründe?

**2.) Zu den Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen im Lenkungsausschuss:**

- Wie ist die genaue Zusammensetzung des Lenkungsausschusses und nach welchem Modus wird abgestimmt?
- Wie erfolgt die Abstimmung mit dem Aufgabenträger abseits der jährlichen Rechenschaftsablegung? Wie wird diese nach außen kommuniziert?
- Nimmt die Handelskammer Kontrolle über ihre gesetzlichen Rechte hinaus Einfluss?
- Finden Sie die Zusammenarbeit zwischen Stadt und BID-Akteuren insgesamt zufrieden stellend?

**3.) Einschätzung der bisherigen und zukünftigen Entwicklung im BID**

- Wie hoch schätzen Sie den Einfluss der Tatsache ein, dass es sich beim BID Neuer Wall um ein viel beachtetes Pilotprojekt handelt?
- Gehen Sie davon aus, dass sich das BID-Arrangement verstetigt und zu einer dauerhaften Einrichtung wird oder wird es nach fünf Jahren sein Ziel erreicht haben und sich auflösen?

*Leitfaden zum Experteninterview mit Herrn Heiner Schote am 2.4.2008  
zum Thema Entscheidungsprozesse im BID Neuer Wall*

**1.) Zu den Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen**

- Wie ist die genaue Zusammensetzung des Lenkungsausschusses und nach welchem Modus wird abgestimmt?
- Wie erfolgt die Abstimmung mit dem Aufgabenträger abseits der jährlichen Rechenschaftsablegung? Wie wird diese nach außen kommuniziert?
- (Wie) nimmt die Handelskammer über ihre gesetzlich definierten Kontrollrechte hinaus Einfluss?
- Finden Sie die Zusammenarbeit zwischen Stadt und BID-Akteuren insgesamt zufrieden stellend?

**2.) Einschätzung der bisherigen und zukünftigen Entwicklung im BID**

- Ist es für das BID Neuer Wall von Vorteil gewesen, dass es sich dabei um ein viel beachtetes Pilotprojekt handelt?
- Gehen Sie davon aus, dass sich das BID-Arrangement verstetigt und zu einer dauerhaften Einrichtung wird oder glauben Sie, dass es nach fünf Jahren sein Ziel erreicht haben und sich auflösen wird?
- Worin vermuten Sie im Falle einer Verstetigung die zukünftigen Tätigkeitsschwerpunkte?

## **Leitfaden zum Experteninterview mit Herrn Martin Huber am 2.4.2008**

### **1.) Zur Gesetzesinitiative:**

- Welche Akteure waren die wesentlichen Befürworter und Förderer der BID-Idee? Welche Rolle spielten externe Berater und Stadtmarketing-Agenturen? Wie waren die parteipolitischen Positionen? Welche Rolle spielte die Erklärung der Gesetzgebung zum Regierungsziel?  
Wahrgenommener Problemdruck oder moderner, prestigeträchtiger Ansatz, der in das Regierungsprogramm von Ole von Beust passte  
→ Window of Opportunity?
- Welche Aspekte des Gesetzes waren bei der Entwicklung des Entwurfes besonders umstritten?

### **2.) Zu den Bestimmungen des Gesetzes:**

- Warum haben sich die Gesetzgeber dagegen entschieden, die Anbahnungsphase von BID-Projekten zu regeln?  
→ Bestimmungen für die Zusammensetzung des Lenkungsausschusses  
→ Abstimmungsmodi im Lenkungsausschuss  
→ Auswahl des Aufgabenträgers
- Warum auch For-Profit-Organisationen (Bauunternehmen) berücksichtigt und einen „angemessenen Gewinn“ in Aussicht gestellt?  
→ Hätte man sich die vergaberechtlichen Diskussionen nicht sparen können, indem man den Auswahlprozess transparenter gestaltet hätte und keine Akteure miteinbezogen hätte, die unter dem Verdacht stehen könnten, primär individuelle finanzielle Interessen zu verfolgen?
- Warum eine Soll-Vorschrift in § 5 Abs. 6 GSED und keine Pflicht zur Benachrichtigung der betroffenen Grundstückseigentümer?
- Warum gelten die Transparenzpflichten des Aufgabenträgers nur den Abgabepflichtigen und nicht der Öffentlichkeit gegenüber?
- Warum übernimmt in Hamburg die Handelskammer die laufende Überwachung, obwohl sie – im Gegensatz zu den Bezirksämtern – keine Sanktionsmöglichkeiten hat?

### **3.) Einschätzung der bisherigen und zukünftigen Entwicklung im BID**

- Ist es für das BID Neuer Wall von Vorteil gewesen, dass es sich dabei um ein viel beachtetes Pilotprojekt handelt?  
Politische Unterstützung; alle ziehen an einem Strang usw.
- Finden Sie die Zusammenarbeit zwischen Stadt und BID-Akteuren insgesamt zufrieden stellend?
- Gehen Sie davon aus, dass sich das BID-Arrangement verstetigt und zu einer dauerhaften Einrichtung wird oder wird es nach fünf Jahren sein Ziel erreicht haben und sich auflösen?