

Urban Governance – Stadtpolitik ganz privat?

Markus M. Müller/Daniel Schulz



Markus M. Müller



Daniel Schulz

Zusammenfassung

Der Governance-Begriff durchzieht die Politikwissenschaft, von den Internationalen Beziehungen über die Europapolitik bis hin zur Analyse von Stadtpolitik. Unter dem Schlagwort „urban governance“ werden neue Formen des Zusammenwirkens von privaten und öffentlichen Akteuren in der Bearbeitung kommunaler Angelegenheiten diskutiert. In diesem Beitrag betrachten wir ein in Deutschland neues Phänomen dieses Zusammenwirkens, so genannte Business Improvement Districts (BIDs). Das Konzept stammt aus dem nordamerikanischen Raum und hat seit wenigen Jahren in einzelnen deutschen Ländern Fuß gefasst. Der Beitrag beschreibt seine Besonderheiten, seine Probleme und die Grenzen des Policy-Transfers angesichts europäischer Ideen von Urbanität.

1. Die Neubestimmung des Verhältnisses von Öffentlich und Privat im Rahmen der Governance-Debatte

Die politikwissenschaftliche Governance-Debatte trägt einer veränderten politischen Wirklichkeit Rechnung, in der öffentliche Hand und Gesellschaft nicht nur verstärkt zusammenwirken und damit die Grenzen zwischen Staat und Privat verschieben, sondern darüber hinaus das Öffentliche und das Private als Grundkategorien partiell erodieren. Natürlich sind weder Grenzverschiebungen noch gegenseitiges Durchdringen des Öffentlichen und des Privaten neue Phänomene. Doch hat die Politikwissenschaft in den vergangenen 10 bis 15 Jahren zunehmend wieder Interesse an der Analyse von Entscheiden und Entscheidungen mit Anspruch auf politische Geltung im Rahmen der klassischen (und zunehmend fragwürdigen) Kategorien von „öffentlich“ und „privat“ gefunden. Indem beide Kategorien nicht mehr als gegeben angenommen, sondern in *Regelungsstrukturen* gesucht werden, erfahren sie eine Neubestimmung.

Governance bedeutet hier die Gesamtheit aller nebeneinander existierenden Regelungsmechanismen von staatlichem Zwang, über vielfältige informale Netzwerke zwischen den Akteuren der verschiedensten Sphären bis hin zu marktwirtschaftlichen Anreizen im Rahmen rein privater Arrangements. Häufig

wird der Begriff – in Abgrenzung zu Government, also dem traditionellen Regieren in hierarchischer, auf Staatlichkeit basierender Struktur – jedoch nur auf das vermeintlich Neue reduziert, nämlich auf die Institutionalisierungen von Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt und in denen deshalb zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr klar unterschieden werden kann.

Legitimationsfrage

Der Begriff hat seine Wurzeln in den Wirtschaftswissenschaften (Priddat 2005). Dort umfasst er alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination. Nicht das Intervenieren des Staates zur wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Steuerung steht hier im Mittelpunkt, sondern die wie auch immer zustande gekommene und wie auch immer ausgeprägte Regelungsstruktur und ihre Wirkungen (Mayntz 2004). Bei der Übertragung einer solchen Betrachtungsweise in die Politikwissenschaft ist freilich die Legitimationsfrage zu beachten, die sich in Prozessen verbindlicher Wertentscheidungen im Gegensatz zu insbesondere betriebswirtschaftlichen Entscheidungsverfahren in anderer Weise stellt. Häufig verkürzt der Fokus auf die Effizienz von Regelungsstrukturen den Blick für verschiedene Formen der Legitimationsproduktion. Diese Kritik wurde prominent vor allem von Mayntz (2005) unter Hinweis auf den Problemlösungsbias dieser Forschungsrichtung vorgetragen.

In diesem Problemkontext bewegen sich auch die folgend dargestellten neueren Formen der Stadtentwicklung, die mit dem Begriff „Urban Governance“ bezeichnet werden.

2. Urban Governance: Stadtgestaltung in Koproduktion

Die Stadtentwicklung wird maßgeblich durch eine Vielzahl von Akteuren mitgeprägt, die sich außerhalb der demokratisch legitimierten Welt der Politik sowie der von ihr getragenen Kommunalverwaltung befinden. Das ist nichts Neues. Zu denken ist etwa an Großinvestoren, Verbände, Lokalmedien, Beteiligte an Public-Private-Partnerships (PPP), aber auch an Selbsthilfeprojekte zivilgesellschaftlicher wie privatwirtschaftlicher Art (Fürst 2007: 5). Da es bei der Stadtentwicklung unter anderem darum geht, städtebauliche, verkehrspolitische oder umweltpolitische Belange mit den Interessen und Konzepten der Grundstückseigentümer und Investoren zusammenzuführen, waren hier nicht-hierarchische Entscheidungsfindungsverfahren de facto seit den massiven Stadterweiterungen und -umbauten des 19. Jahrhunderts in Deutschland gang und gäbe. In den deutschen Großstädten wären wesentliche städtebauliche Projekte, wie etwa die Münchener Maximilianstraße, nicht denkbar gewesen, wäre das Baurecht von der Stadtoberkeit einseitig verordnet worden. Sobald private Investoren notwendig werden, ist Rücksichtnahme auf ihre Interessen unvermeidlich.

lokale Netzwerke

Unter den Stichworten „Urban Governance“ oder „Regional Governance“ werden heute oft wirtschaftliche Gemeinschaftsaufgaben wie Stadtmarketing oder Maßnahmen zur Stadtverschönerung verstanden. Diese Aufgaben werden zumeist über lokale Netzwerke koordiniert, die sich aufgrund ihrer weniger

formalen Natur flexibler an neue Herausforderungen anpassen können und so die traditionellen Regierungsstrukturen entlasten. Dabei schließen sich z.B. der örtliche Einzelhandel, Grundstückseigner, Vertreter der Stadt und interessierte Bürgervereine zusammen, um Konzepte für einzelne Stadtviertel oder Einkaufsstrassen zu entwickeln. Neben der Behebung von besonderen örtlichen Problemsituationen steht oft die Aufwertung wichtiger Einkaufslagen im Zentrum. Diese Regelungssysteme haben die Neigung, sich selbst feste Regeln aufzuerlegen, um einerseits für die beteiligten Akteure eine größere Erwartungssicherheit zu erzeugen, andererseits aber auch um die Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten (Fürst 2007: 5).

In ihrer Arbeit wirken diese Netzwerke quasi als Vorentscheider-Gruppierungen, was dem Aspekt ihrer Kontrollierbarkeit besondere Bedeutung verleiht. Die Frage, auf welchem Weg ihr Einfluss letztlich noch durch Gemeinderat oder Bürgermeister eingeschränkt werden kann, ist besonders bei Misserfolgen von Projekten brisant. Daher wird argumentiert, solche Formen der *Urban Governance* nur für klar abgegrenzte Probleme und begrenzte Interessenskonflikte einzusetzen (Einig et. al. 2005: VIII). Für Konflikte mit weit reichender Ausstrahlung ist eine Entscheidungsfindung über legitimierte Akteure weiterhin nicht zu ersetzen.

Kritiker befürchten, dass sich der Staat teilweise von seinen Hauptaufgaben trennt und es diesen nicht legitimierten Akteuren überlässt, sich neuen Herausforderungen zu widmen (ebd.). Insofern gilt normativ: je stärker die Auswirkungen der Entscheidungen solcher privaten bzw. privat-öffentlicher Initiativen auf an ihnen nicht beteiligte Kreise, desto problematischer wird diese Organisationsform zur Lösung öffentlicher Aufgaben.

Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und die über die Partizipation an Wahlen hinausgehenden Formen der Einflussnahme sind für die Stadtpolitik nichts Neues, die Öffnung auf das gesellschaftliche Umfeld der Politik vielmehr seit den 1970er Jahren auch ein prägendes Merkmal lokaler Politikforschung (vgl. u.a. Heinelt 2004: 31 f.). Es ist insofern nicht verwunderlich, dass die Analyse „pluralistischer Verhandlungssysteme“ (Evers 1988), und damit de facto Governance-Forschung, in der lokalen Politikforschung schon lange eine Rolle spielt. Das Spektrum der privat-öffentlichen Kooperation deckt in materieller Hinsicht ein breites Feld ab. Von der Vorbereitung originär hoheitlicher Entscheidungen, wie im genannten Bereich des Baurechts, bis hin zur Gestaltung der Weihnachtsbeleuchtung für die Haupteinkaufsstraße reicht die materielle Qualität ihrer Wirkungen. Die Rolle und der Stellenwert der privaten Einflussnahme werden in Abhängigkeit vom materiellen Niederschlag, etwa in formalen Entscheidungen der Stadtverwaltung oder informalen Absprachen, variieren. Sie zu identifizieren ist selbst eine Forschungsaufgabe. Die Neuerungen im Rahmen der Governance-Forschung finden sich insofern eher auf der Phänomen-Ebene, sie betreffen keineswegs die privat-öffentliche Zusammenarbeit als solche.

Kritiker befürchten, dass sich der Staat teilweise von seinen Hauptaufgaben trennt und es diesen nicht legitimierten Akteuren überlässt, sich neuen Herausforderungen zu widmen.

3. Business Improvement Districts (BIDs) als Neuerung in der Stadtpolitik

private Initiativen zur
Aufwertung
innerstädtischer
Einzelhandelslagen

Neben vielen Phänomenen lokaler Politik, die heute unter der Überschrift „Urban Governance“ modern erscheinen, aber im Kern keine Neuerung darstellen, finden wir in der lokalen Arena Ansätze, die in vielerlei Hinsicht neu sind und die Grenzen von öffentlicher und privater Verantwortung verwischen. Ein prominentes Beispiel hierfür liefert das Instrument der Business Improvement Districts. Gemeint sind damit private Initiativen in Nordamerika zur Aufwertung innerstädtischer Einzelhandelslagen, bei denen mit staatlichem Zwang verhindert wird, dass sich einzelne Profiteure um die Leistung eines Beitrages drücken. Die Lösung eines aus der Ökonomie öffentlicher Güter bekannten Problems, nämlich des Trittbrettfahrerproblems, wird so zur Rechtfertigung für eine öffentliche Zwangsmaßnahme innerhalb einer an sich privaten Initiative.

3.1 Das Problem: Die „grüne Wiese“ als Gefahr für die Innenstädte

Leerstände, die Filialisierung der Stadtzentren sowie die abnehmende Qualität des Fachhandels bedrohen nach weit verbreiteter Auffassung die Individualität der Stadtkerne. Die Lage des Einzelhandels wird seit einigen Jahren aber durch eine weitere Konkurrenz unter zusätzlichen Druck gesetzt, da sich dem amerikanischen Vorbild der Shopping-Malls entsprechende Zentren außerhalb des innerstädtischen Bereichs auf der so genannten „grünen Wiese“ auch in Deutschland etablieren.

Die Wettbewerbsvorteile dieser Zentren gegenüber dem traditionellen innerstädtischen Einzelhandel sind vielfältig. Sie bieten ausreichende, oft kostenfreie Parkmöglichkeiten, vor allem aber verfügen sie über ein zentrales, gemeinsames Management von Sauberkeits-, Sicherheits- und Marketingmaßnahmen. Diese Synergieeffekte sind durchschlagend: für Kunden ist die Möglichkeit, vielfältigste Läden auf kleinstem Raum vorzufinden, vorteilhaft. In den Innenstädten führt dies zu Geschäftsaufgaben und damit zu Leerständen oder der Entstehung von Billiggeschäften, sog. Ein-Euro-Shops, sowie der Übernahme von Ladenflächen durch Filialen weit verbreiteter Ketten. So setzt eine Abwärtsspirale ein, in welcher die traditionellen Fachhändler zunehmend aufgeben. Das Stadtbild verliert an Identität, Kaufkraft geht der Stadt ggf. verloren.

Es geht folglich bei Initiativen zur Aufwertung der Innenstädte nicht nur um das Interesse der ansässigen Gewerbetreibenden und Gebäudeeigner. Der Stadtkern ist grundsätzlich öffentlicher Raum und eine lebendige, attraktive Innenstadt als Wahrzeichen des Ortes und Faktor der Lebensqualität liegt generell im öffentlichen Interesse.

3.2 Das Trittbrettfahrerproblem bei privaten Initiativen

Es ist seitens des innerstädtischen Einzelhandels eine nahe liegende Reaktion, den zentralen Wettbewerbsnachteil gegenüber Shopping-Malls außerhalb der Städte durch eigene Kooperationen der Geschäftsleute wettzumachen. Davon zeugen vielerorts private Werbegemeinschaften, Einzelhandelsinitiativen, Stadtmarketing-Vereine und andere Formen privater Zusammenschlüsse gegen die Verödung der Innenstädte. Diese freiwilligen Initiativen führen mehr oder minder erfolgreich gemeinsame Maßnahmen zur Aufwertung ihres Standortes durch, leiden dabei aber nicht selten an der Problematik des Trittbrettfahrens. Weil sich die Maßnahmen – unabhängig davon, ob man sich an der Finanzierung der Initiative beteiligt oder nicht – positiv auf das Umfeld eines jeden Geschäftsinhabers und den Wert von Immobilien auswirken (so genannte positive Externalitäten), neigen Geschäftsinhaber und Gebäudeeigner oftmals dazu, sich nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß an den gemeinschaftlichen Aktionen zu beteiligen. Dies gilt natürlich besonders, wenn sie sich ohnehin bereits in einer finanziell prekären Lage befinden. Es ist nahe liegend zu vermuten, dass dieser Mechanismus nicht nur häufig Grund für das Scheitern von Initiativen ist, sondern ebenso ihr Zustandekommen oft bereits im Vorhinein verhindert.

3.3 Business Improvement Districts (BIDs) als Lösung?

Genau bei dieser Trittbrett-Problematik setzt das originär kanadische Instrument der Business Improvement Districts (BIDs) an. Als sich Ende der 1960er Jahre die Einkaufsstraße *Bloor West* in Toronto durch die geplante Neueröffnung eines nahen Einkaufszentrums und den Bau einer die Frequentierung der Straße verringernden U-Bahn-Linie von Umsatzrückläufen bedroht sah, sich die Leerstände häuften und das Quartier zu veröden drohte, scheiterten erste Versuche zur gemeinschaftlichen Wiederbelebung an dem geschilderten Problem. Einzelne Geschäftsleute verweigerten die finanzielle Beteiligung, weswegen die angestrebten Projekte im Keim erstickt wurden (Heiß 2005: 15).

Auf Bitten von Betroffenen schuf die Stadtregierung Torontos dann erstmals eine gesetzliche Grundlage, auf deren Basis bei entsprechender Zustimmungsquote seitens der Gewerbetreibenden von der öffentlichen Hand eine Sonderabgabe zur Finanzierung der Maßnahmen erhoben wurde, der sich innerhalb eines klar definierten Raumes keiner mehr entziehen konnte. Die dadurch bewirkte Planungssicherheit ermöglichte langfristige und erfolgreiche Projekte, sodass etwa das BID *Bloor West Village*, über dessen Fortsetzung alle drei Jahre abzustimmen ist, mittlerweile seit 37 Jahren Bestand hat. An dem ursprünglichen Prinzip hat sich im Wesentlichen nur geändert, dass bald an Stelle der Gewerbetreibenden die Grundeigentümer mit der Finanzierung belastet wurden – ein Grundsatz, dem bis heute die allermeisten BIDs folgen. Das wird damit begründet, dass die Aufwertung des Standortes über effizientes Stadtmarketing und Infrastrukturmaßnahmen positive Renditen der Immobilien erwarten lässt. Anders ausgedrückt: die langfristigen Nutznießer der Maßnahmen sind die Grundeigentümer, ihr Eigentum gewinnt an Wert. Deshalb sind sie auch die richtigen Kostenträger.

Planungssicherheit

Suburbanisierungs-
tendenzen

Beispiel: *Times*
Square in New York
City

Da so genannte Suburbanisierungstendenzen, also das Entstehen von vielen Zentren außerhalb der klassischen Stadtkerne mit ihren Einkaufsmöglichkeiten, einschließlich der Urbanisierung des Umlandes, sowie der Strukturwandel im Einzelhandel sich nicht auf Toronto beschränkten, breitete sich das Instrument im nordamerikanischen Raum schnell aus, vor allem in den USA, wo nach der Kürzung staatlicher Subventionen für den Städtebau in den 1970er Jahren die Kommunen neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Belebung der Innenstädte finden mussten (Helbrecht 1994: 2). Heute zählen wir bereits über 1700 BID-Projekte weltweit, vorrangig im amerikanischen Raum. Eines der bekanntesten ist der *Times Square* in New York City. Er exemplifiziert, dass es schon längst nicht mehr nur um die Rettung von Einzelhandelslagen oder lokale Stadtverschönerung geht. Das Sicherheitsproblem, das noch bis in die 1980er und 1990er Jahre am *Times Square* dominierte, wurde durch private Sicherheitsmaßnahmen (wie z.B. Sicherheitsdienste) mit Erfolg angegangen. Auch soziale Einrichtungen zur Betreuung der am Times Square lebenden Obdachlosen wurden neu eingerichtet bzw. in die Finanzierung durch das BID aufgenommen. Städtebau, Förderung des Einzelhandels und Verbesserung im Bereich sozialer Missstände sind als Ziele zusammengewachsen. Freilich sind solche umfassenden Konzepte wie am *Times Square* auch eine Reaktion auf Probleme einiger BIDs in nordamerikanischen Städten. Denn ein solches quartierbezogenes Instrument kann auch zu einer lokal begrenzten Verbesserung der Reputation eines Stadtgebietes auf Kosten der anderen, insbesondere angrenzenden Gebiete, führen. Wo Obdachlose von einem effizienten privaten Sicherheitsdienst lediglich vertrieben werden und wo es über eine entsprechende Kostenumlage zur Selektion von Grundeignern und, wegen entsprechender Mietkosten, von Gewerbetreibenden kommt, muss aus Sicht der Allgemeinheit die Sinnhaftigkeit bzw. Gemeinwohltauglichkeit des Instruments hinterfragt werden.

Seit einiger Zeit sehen sich auch Deutschlands Innenstädte mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. So ist es wenig überraschend, dass das kontrovers diskutierte Instrument seit 2004 in einzelne Bundesländer importiert wurde. Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Hessen haben bereits Gesetze erlassen, die eine Einrichtung von BIDs nach nordamerikanischem Vorbild ermöglichen. Die beiden Hamburger Projekte *Neuer Wall* und *BID Bergedorf* gelten dabei als Vorreiter.

Nach dem hamburgischen Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom Dezember 2004, das den folgenden Gesetzesinitiativen anderer Länder im Wesentlichen als Vorbild diente, beantragt ein so genannter *Aufgabenträger*, d.h. ein örtlicher Gewerbetreibender, eine Baufirma oder auch ein Verein, mit der Zustimmung von 15% der Grundeigentümer im klar definierten Investitionsbereich die Einrichtung eines Business Improvement Districts auf in der Regel fünf Jahre. Hierzu müssen eine präzise Abgrenzung des Gebietes, sowie ein Maßnahmen- und ein Finanzierungsplan vorgelegt werden. Über das Konzept wird zunächst unter den betroffenen Kostenträgern (also den örtlichen Geschäftsleuten bzw. Grundeignern) abgestimmt. Dabei muss ein je nach Gesetz unterschiedlich hohes Quorum von in der Regel mindestens 2/3 erreicht werden. Nach erfolgreicher Abstimmung wird das Konzept der Gemeinde vorgelegt, die es prüft und unter Beteiligung des Gemeinde- oder Stadtrates ggf.

genehmigt. Unter den erfolgreich genehmigten BIDs in Deutschland liegt die Zustimmungquote seitens der Grundeigentümer übrigens über 75 Prozent. Bei Genehmigung durch die Gemeinde ist der Aufgabenträger für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich. Dieser Aufgabenträger ist insofern der zentrale Akteur sowohl bei der Initiative als auch bei der Realisierung der Projekte, da ein BID selbst keine Rechtspersönlichkeit hat. Wie Kersten herausarbeitet, betritt damit ein völlig neuer Akteur das deutsche Verwaltungsrecht, ist er doch weder Verwaltungshelfer, noch Beliehener oder vom Staat bestellt (Kersten 2007: 126). Er ist ausschließlich durch die abgabepflichtigen Grundstückseigentümer legitimiert, was seine Tätigkeit unter demokratietheoretischen Aspekten nicht unproblematisch erscheinen lässt. Denn die von ihm beantragten und durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung des Quartiers, die zumeist auch bauliche Maßnahmen umfassen, betreffen ja zweifelsohne nicht nur Anrainer, sondern sind als Eingriffe in die Gestaltung des öffentlichen Raumes zu sehen. Hier führt also ein politisch nicht legitimer Akteur teilweise hoheitliche Befugnisse aus. Allerdings werden Maßnahmen- und Finanzierungsplan unter Beteiligung der Grundstückseigentümer konkretisiert und alle Maßnahmen des BIDs, die den öffentlichen Raum betreffen, von der legitimierten politischen Vertretung (d.h. Gemeinderat) und Verwaltung *vor* Genehmigung geprüft, sodass das Legitimationsdefizit hier zumindest im Rahmen einer Kontrollentscheidung der Gemeinde gemindert wird (Nahne-Ingwersen 2005: 51).

Ein völlig neuer Akteur, dessen Tätigkeit unter demokratietheoretischen Aspekten nicht unproblematisch ist.

Die Einhaltung der Pläne wird von einer öffentlichen Behörde (z.B. der Stadtverwaltung oder einer Wirtschaftskammer) kontrolliert. Die Abgabepflichtigen selbst, die ja die Finanzlast tragen, haben formell keine Handhabe gegen einen Aufgabenträger, etwa im Falle des Missbrauchs. Allerdings stammt der Aufgabenträger häufig aus der Mitte der Abgabepflichtigen und ein Lenkungsausschuss aus Gebäudeeignern, Gewerbetreibenden sowie Vertretern aus Politik und Verwaltung begleitet die wesentlichen Schritte seines Vorgehens.

Erste Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass insbesondere zwei Umstände als Erfolgsbedingungen eines BIDs im Vorfeld zu identifizieren sind. Es bedarf erstens eines im Quartier allgemein wahrgenommenen *Problemdrucks*, und zweitens ist eine relativ *homogene Struktur* der Geschäftsleute im Quartier erforderlich. Sind sich die Gewerbetreibenden über die bestehenden Missstände nicht einig bzw. liegen ihre Interessen zu weit auseinander, ist schon das Erreichen des Quorums fraglich. Die Konsensfindung hinsichtlich Problemanalyse und Therapie ist insofern entscheidend.

Es lohnt sich ob der noch sehr begrenzten Erfahrungswerte in Deutschland ein Blick in die USA, wo mittlerweile 48 Bundesstaaten eine BID-Gesetzgebung erlassen haben und sich der Großteil aktueller BIDs befindet. In der dortigen Diskussion tauchen der langjährigen Erfahrung entsprechend weit reichende Kritikpunkte auf. So wurde festgestellt, dass amerikanische BIDs häufig die Tendenz haben, ihre Kompetenzen sukzessive zu erweitern, sodass von *Private Governments* gesprochen wird. Helsley und Strange (1998) haben gezeigt, dass die Existenz einer solchen „Privatregierung“, die öffentliche Güter wie Sauberkeit, Sicherheit und Infrastruktur produziert, die öffentliche Hand dazu verleitet, ihre Leistungen in diesen Bereichen zu reduzieren. In der Konsequenz kann diese Praxis zu sehr ungleichen Lebensbedingungen innerhalb einer Stadt führen.

Private Governments

Neighborhood
Improvement
Districts (NID)

In diesem Lichte ist auch der schon erwähnte Kritikpunkt zu verstehen, BIDs würden Probleme nicht lösen, sondern nur in andere Stadtteile verdrängen. Dies ist umso virulenter, als sich die BID-Idee in Amerika nicht mehr auf innerstädtische Handelslagen beschränkt, sondern unter dem Schlagwort der *Neighborhood Improvement Districts* (NID) längst auch auf Wohngegenden ausgeweitet wurde. Die Distanz zwischen klassischen Kommunen bzw. Wohngebieten und den rein privat organisierten Wohngemeinden, zu denen der Öffentlichkeit bzw. Dritten grundsätzlich der Zutritt versagt bleibt, wird so geringer.

3.4 Kontextabhängigkeit des Instruments

Der Blick in die USA scheint allerdings nicht nur geboten, um von deren Erfahrungen bei der Umsetzung des Instruments der BIDs zu profitieren. Der Blick offenbart auch, dass sich im „Herkunftsland“ der BIDs viele die Wirksamkeit und die Akzeptanz des Instruments betreffende Rahmenbedingungen von den hiesigen auf fundamentale Weise unterscheiden.

Der zentrale Streitpunkt in Deutschland ist der Zwangscharakter des BIDs nach nordamerikanischem Modell. Angesichts unterschiedlich hoher Abgabenlast in Deutschland und den USA fällt die allgemeine Bereitschaft unter Geschäftsleuten auch verschieden aus. Einigkeit darüber herzustellen, welcher (zwangsweise auferlegte) Kostenanteil für welche Grundeigentümer richtig bzw. angemessen ist, fällt schwer. Die meisten Landesgesetze haben sich für eine Orientierung am so genannten Einheitswert der Immobilien entschieden, den vor allem die Steuerbehörden verwenden. Der Grund für diese Wahl liegt freilich vor allem in der vergleichsweise einfachen Handhabung dieses Maßstabes, die die verwaltungsmäßige Abwicklung eines BIDs massiv erleichtert. Gleichwohl ist gerade die finanzielle Belastung der Grundeigner ein wesentlicher Grund für zahlreiche Gerichtsverfahren, die seit 2004 angestrengt wurden.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft das unterschiedliche Verständnis von Stadtkultur und Stadtidentität. Das Konzept des *öffentlichen Raumes* ist zentraler Bestandteil europäischer Stadtkultur. Innerstädtische Räume sind, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen, denkmalschützerischen oder verkehrlichen Bedeutung, immer auch öffentliche Räume, in denen jenseits der Interessen von Anrainern, Gewerbetreibenden und Eigentümern auch zivilgesellschaftliche und soziale Ziele hinreichend Spielraum haben müssen. Damit sind der Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten, aber auch privater Straßenreinigung oder städtebaulicher Gestaltung nur begrenzt zu akzeptieren bzw. anwendbar. Umgekehrt spielt im Unterschied zu Nordamerika die staatlich finanzierte bzw. bezuschusste städtebauliche Erneuerung und der Stadtumbau (mit den entsprechenden Programmen des Bundes und der Länder) in Deutschland traditionell eine viel größere Rolle.

Wer BIDs also als „erfolgreichen“ Fall von *Policy-Transfer* im Rahmen von *Urban Governance* interpretiert, muss sich darüber im Klaren sein, dass hier das Instrument unter anderen gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen zum Einsatz kommt als in den USA oder Kanada. Inwieweit BIDs dann auch hier funktionieren, unter den Bedingungen deutschen Verwaltungsrechts und der gesellschaftlichen Erwartungen an Stadtentwicklung, bleibt abzuwarten.

4. BIDs als Konzept für die Zukunft?

Nachdem einige deutsche Länder eine bewusste Entscheidung für die Zulässigkeit von BIDs, einschließlich Regelungen zur Auferlegung von Zwangsabgaben, getroffen haben, besteht in anderen Ländern bislang Skepsis. Der Bund hat mit einer Klarstellung im Baugesetzbuch zum Jahresbeginn 2007 jedenfalls die Grundlage für Landesgesetze geschaffen. Rechtssicherheit ist damit allerdings noch nicht gegeben: in mehreren Fällen beantragter bzw. bestehender BIDs sind Gerichtsverfahren anhängig. Wie die Rechtsprechung mit einem Instrument verfahren wird, das rechtliches Neuland betritt und dabei auch grundsätzliche Fragen der Stadtpolitik bzw. der Durchdringung des öffentlichen Raumes mit letztlich privaten Initiativen aufwirft, bleibt abzuwarten. In jedem Falle bemerkenswert ist die Instrumentalisierung der öffentlichen Hand zur Durchsetzung einer per se privaten Initiative. Den umgekehrten Fall, in dem sich die öffentliche Hand Privater zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, etwa im Wege der Beleihung, bedient, kennen wir nicht erst seit dem TÜV. Mit dieser Umdrehung der bekannten Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Dritten stellt sich die Frage, ob einer privaten Initiative nun tatsächlich, sozusagen ex post – im weiteren Verwaltungsverfahren – der Status einer „öffentlichen Aufgabe“ bzw. eines Gemeinwohlauftuges und damit zusammenhängend die Auferlegung von Zwang(sabgaben) zugesprochen werden kann. Die Herausforderungen, die das Instrument darüber hinaus hinsichtlich demokratischer Legitimation einerseits und hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz zur Behebung von Missständen in städtischen Quartieren aufwirft, bleiben im Kern politisch.

Die Herausforderungen, die das Instrument darüber hinaus hinsichtlich demokratischer Legitimation einerseits und hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz zur Behebung von Missständen in städtischen Quartieren aufwirft, bleiben im Kern politisch.

Literatur

- Einig, Klaus, Gernot Grabher, Oliver Ibert & Wendelin Strubelt (2005): Urban Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10.2005, S. I-IX.
- Evers, A. (1988): Intermediäre Institutionen und pluralistische Verhandlungssysteme in der lokalen Politik. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Fürst (2007): Urban Governance – Einblicke in die Diskussion. In: Magazin Städte im Umbruch 4/2007, S. 5-10.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 29-44.
- Heiß, Eric (2005): Wozu Business Improvement District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren. Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, abrufbar unter: http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/pdf/Heiss_Eric.pdf
- Helbrecht, Ilse (1994): Stadtmarketing – Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Helsley, Robert & W.C. Strange (1998): Private Government. In: Journal of Public Economics 69 (2), S. 281-304.
- 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.
- Mayntz, Renate (2004): Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1

- 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.
- Nahne-Ingwersen (2005): Business Improvement Districts zur Stärkung von Geschäftszentren – Erfolgsaussichten der Hamburger Pilotprojekte am Neuen Wall und in der Bergedorfer Innenstadt. Diplomarbeit am Institut für Geographie der Universität Hamburg, abrufbar unter: http://www.bid-1.de/pdf/nahne_ingwersen_diplomarbeit%2027.10.pdf
- Priddat, Birger P. (2005): Economic Governance, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos, S. 173-194.