

*Robert Pütz (Hrsg.)*

# Business Improvement Districts

Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung



Pütz, Robert (Hg., 2008): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. Passau: L.I.T. Verlag (= Geographische Handelsforschung, Band 14)

### **Aus dem Inhalt**

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

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

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

### **Beiträge**

Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen (*Robert Pütz*)

BIDs in Deutschland. Ein Überblick (*Frank Heinze, Christine Tschentscher*)

Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland (*Annette Vollmer*)

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

Umsetzung des hessischen BID-Konzepts in Gießen (*Jasmin Rack, Ernst Giese*)

Business Improvement District im Frankfurter Bahnhofsviertel? Kritik und Chance eines privatwirtschaftlichen Modells in der Quartiersentwicklung (*Ute Knippenberger*)

Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BIDs auf soziale Kontrolle in Los Angeles (*Nadine Marquardt, Henning Füller*)

City Improvement Districts in Johannesburg: An examination of the local variations of the BID model (*Elisabeth Peyroux*)

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

*Annette Vollmer*

## **1 Einleitung**

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

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

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

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

## 2 BIDs in den USA

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 Die Rolle des Staates als Repräsentant „öffentlicher Interessen“

Für die Gründung eines BIDs gibt es in den USA unterschiedliche Verfahren. Normalerweise geht die Initiative von privater Seite (EinzelhändlerInnen, GrundeigentümerInnen) aus und es müssen bestimmte, unterschiedlich hohe positive Zustimmungsquoren erfüllt bzw. es dürfen negative Ablehnungsquoren nicht überschritten werden. In wenigen Fällen<sup>3</sup> verlangt das BID-Gesetz eine Abstimmung der potenziell Abgabepflichtigen des betroffenen Distrikts. Es gibt aber auch Staaten, in denen die Stadt einen Business Improvement District auf eigene Initiative einrichten kann; jedoch ist auch dort eine Zustimmung von privater Seite erforderlich (HOUSTOUN 2003: 22; BRIFFAULT 1999: 380).

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

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

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

---

<sup>3</sup> z. B. Baltimore (Maryland), BRIFFAULT 1999: 378 Fußnote 57.

Dass eine kritische Überwachung von BIDs möglich ist, hat New York Mitte der 1990er Jahren gezeigt. Insbesondere gegen den Grand Central BID wurden Vorwürfe erhoben, die von Übergriffen des Sicherheitsdienstes gegenüber Obdachlosen bis hin zu Unregelmäßigkeiten in den BID-Lenkungsgremien reichten. Um diesen Vorwürfen nachzugehen, beauftragte der Stadtrat von New York zwei Gutachten<sup>4</sup> und der Rechnungshof führte eine Prüfung durch. Schließlich wurde der Vertrag mit der Grand Central Partnership für die Weiterführung des Grand Central BID 1998 nicht mehr verlängert (BRIFFAULT 1999: 459). Dieses Beispiel zeigt, dass eine staatliche Kontrolle von BIDs prinzipiell möglich ist, wenn eine Stadt von ihrer Aufsichtsfunktion Gebrauch macht. Allerdings wird dieses strikte Eingreifen auch kritisch gesehen.<sup>5</sup>

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> also Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler, Einzelhändler, Banken und andere Kreditinstitute, BRIFFAULT 1999: 412

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

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

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

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

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

## 2.4 Zwischenfazit

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

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

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

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

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

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

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

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

Zusammenfassend kann man also Folgendes festhalten:

1. In den USA haben privatwirtschaftliche Akteure einen größeren Einfluss auf die städtische Entwicklung („unternehmerische Stadt“) als in Deutschland. Bedingt durch die Kürzungen staatlicher Subventionen seit den 1980er Jahren im Städtebau setzen die US-amerikanischen Städte verstärkt auf *Public Private Partnerships* und auf privatwirtschaftliche Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Dass dadurch die ökonomische Entwicklung der Stadt gegenüber anderen stadtpolitischen Anliegen in den Vordergrund tritt, liegt auf der Hand. Der Fokus der Stadtpolitik liegt daher auf der „Revitalisierung und Entwicklung profitabler, innerstädtischer Gebiete“ (HELBRECHT 1994: 64).

Das Instrument BID fügt sich in diese Tradition ein und führt sie weiter, indem es sich räumlich auf innerstädtische Geschäftslagen fokussiert<sup>11</sup>, indem es den politischen Einfluss ökonomischer Akteure gebietsbezogen institutionalisiert und indem es auf das Engagement von „Privaten“ für „öffentliche Belange“ setzt.

2. BIDs sind eine Form von *Public Private Partnerships*. In einigen Aspekten unterscheiden sie sich jedoch von den „klassischen“ PPPs: a) BIDs basieren nicht vollständig auf Freiwilligkeit. b) Neben den Aufgaben eher privater Natur (wie Marketing oder Lobbying) können den BIDs auch öffentliche Aufgaben (wie Sicherheit und Sauberkeit, bauliche Verbesserungen, Parken und Transport etc.) übertragen werden.<sup>12</sup> Darüber hinaus engagieren sich zahlreiche BIDs in der Stadtplanung (z. B. Verkehrsplanung, Nutzungsge- oder -verbote) (MORÇÖL und ZIMMERMANN 2006: 19 ff.). Dabei „verschwimmen“ die Grenzen zwischen privater und öffentlicher Aufgabenwahrnehmung zusehends (ebd.: 20).
3. Diese gewissermaßen hybride Stellung wirft zahlreiche Fragen auf. Wenn es sich um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, sind BIDs dann als „Nebenregierungen“ anzusehen? Welche Implikationen ergeben sich daraus für den Grad der staatlichen Einflussnahme und Kontrolle oder alternativer demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten für Betroffene? Diese Fragen sind theoretisch nur zum Teil beantwortet und müssen in der Praxis untersucht werden. Dabei sind insbesondere

---

<sup>11</sup> Allerdings nicht ausschließlich, denn es gibt auch BIDs in suburbanen Gebieten.

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

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

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

### **3 BIDs in Deutschland**

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

#### **3.1 Was sollen BIDs leisten? Zwischen privatwirtschaftlichen und städtebaulichen Zielsetzungen**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Mittlerweile ermöglicht eine Änderung des Baugesetzbuches<sup>15</sup> den Bundesländern, ihre BID-Gesetze auch auf städtebauliche Begründungen zu stützen. Diese Möglichkeit hat Nordrhein-Westfalen, das im Moment im Gesetzgebungsverfahren steht, aufgegriffen:

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

---

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

Noch deutlicher wird die städtebauliche Fundierung in der Gesetzesbegründung:

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

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

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

### 3.1.1 Zielsetzungen im Praxistest

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

**Tab. 1: Merkmale BID Neuer Wall und Bergedorf**

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

Quelle: Antragsunterlagen der jeweiligen BIDs bzw. Informationen aus Interviews

Aufgabenträger ist beim BID Neuer Wall eine Bauunternehmung, während beim BID Bergedorf der eingetragene Verein „Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf“ (WSB) diese Funktion übernommen hat. Der WSB ist aus der Fusionierung der früheren „Wirtschaftlichen Vereinigung“ und der Werbegemeinschaft „City-Partner“ entstanden und hat deren Aufgaben (Citymarketing) übernommen. Der BID Neuer Wall dagegen hat sich für eine Bauunternehmung entschieden, da ein Großteil der Maßnahmen baulicher Art ist. Brisant wird die Wahl des jeweiligen Aufgabenträgers durch §2 (2) 8 GSED, der regelt, dass ein Innovationsbereich „Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren“ abgeben kann. Dies bedeutet, dass der Aufgabenträger für den BID<sup>17</sup> als Träger öffentlicher Belange in ihn betreffenden Bauvorhaben anzuhören ist. Ist dies im Falle eines Wirtschaftsvereines auch schon schwierig, ist diese Rolle bei einem Bauunternehmen kritisch zu sehen.

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

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

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

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

---

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

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

**Tab. 2: Maßnahmen der BIDs Neuer Wall und Bergedorf**

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

Quelle: Antragstellung BID Neuer Wall und BID Bergedorf

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

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

Quelle: Antragstellung BID Neuer Wall und BID Bergedorf, eigene Berechnungen<sup>20</sup>

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

### 3.2 Die Rolle des Staates in den deutschen BID-Gesetzen

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

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

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

---

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

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

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

<sup>24</sup> Vgl. jedoch die Ausführungen zu §6 (1) in Kap. 3.3.

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

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

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

In **Schleswig-Holstein** ist das Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) am 14.7.2006 in Kraft getreten; es ist noch „schlanker“ als das Hamburger Gesetz. Unterschiede bestehen in der Möglichkeit, neben Einzelhandelsbereichen auch Dienstleistungs- und Tourismusbereiche (§1) einzurichten zu können; in der Freiheit, neben den GrundeigentümerInnen auch Gewerbetreibende zur Zahlung der Abgabe heranziehen zu können (§2 (1)); der Verteilungsmaßstab für die Abgabe ist frei wählbar (§3 (1)) und schließlich gibt es kein Mindestquorum für die Einreichung eines Antrages<sup>25</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **3.3 Beteiligungsmöglichkeiten der GrundeigentümerInnen und weiterer Akteure: Gesetzliche Regelungen**

Allen bisherigen Gesetzen ist gemeinsam, dass lediglich die GrundeigentümerInnen<sup>26</sup> eine entscheidende Stimme bei der Einrichtung eines BID haben. Sie ergreifen die Initiative und stellen einen Antrag zur Einrichtung des BID, wenn 15% Zustimmung der EigentümerInnen (jeweils nach Anzahl und Gesamtfläche) vorliegt.<sup>27</sup> Dann beginnt das Verfahren: Die Unterlagen werden während eines Monats öffentlich ausgelegt und der

---

<sup>26</sup> Ausnahme: Schleswig-Holstein

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

Aufgabenträger muss die GrundeigentümerInnen sowie Träger öffentlicher Belange benachrichtigen.<sup>28</sup> Während dieser Auslegung können auch nicht zahlende Betroffene ihre Bedenken formulieren; diese haben jedoch formal keinen Einfluss auf das weitere Verfahren. Eine öffentliche Erörterung kann, muss aber nicht durchgeführt werden.<sup>29</sup> Liegt nach der Auslegungsfrist nicht mehr als ein festgelegter Prozentsatz<sup>30</sup> an Widersprüchen seitens der betroffenen GrundeigentümerInnen vor, wird der BID eingerichtet.

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

### 3.4 Die Praxis: BID Neuer Wall und BID Bergedorf

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

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

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

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

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

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

<sup>31</sup> Informationen aus einem Interview mit dem Pressesprecher des BID Neuer Wall am 20.6.2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In Bezug auf die Interessenvertretung der GrundeigentümerInnen haben beide Modelle Schwächen: Beim BID Neuer Wall bestimmt der Grundeigentümerversen<sup>32</sup>, in dem zwar ungewöhnlich viele, aber nicht alle GrundeigentümerInnen organisiert sind, die Vertreter im Lenkungsausschuss. In Bergedorf haben der Aufgabenträger WSB und seine Mitglieder eine dominierende Rolle im Lenkungsausschuss. Unorganisierte oder dem Wirtschaftsverein kritisch gegenüberstehende GrundeigentümerInnen sind systematisch im Nachteil. An Brisanz verliert dies nur dadurch, dass die meisten langjährig für den Standort Engagierten auch Mitglieder des WSB sind.

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

### 3.4 Zwischenfazit

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

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

---

<sup>32</sup> Die Mitgliederzahl des bereits vor dem BID bestehenden Grundeigentümerversens ist seit der Einrichtung des BID deutlich angestiegen; Interview mit dem Vorsitzenden des Grundeigentümerversens am 28.09.2007

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

Noch ist es zu früh für eine Einschätzung, ob diese in der Theorie bestehenden „demokratischen Lücken“ zu unlösbaren Problemen führen können. Gibt es Konflikte zwischen Lenkungsgremium und sich nicht vertreten fühlenden GrundeigentümerInnen, kann im schlimmsten Falle ein Nachfolge-BID<sup>33</sup> nicht zu Stande kommen. Wie aber können etwa Konflikte zwischen AnwohnerInnen und BID gelöst werden? Ob also gesetzliche Vorgaben insbesondere zur Bildung und Besetzung von Lenkungsgremien nicht eine Vereinfachung für die Akteure darstellen würde, wird sich in der Praxis zeigen.

## **4 Zusammenfassung: Demokratische Kontrolle von BIDs**

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

---

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

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass BIDs eine neue Form von Governance darstellen und durch ihre neuartige Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten andere Maßstäbe für demokratische Kontrolle erfordern. Denn während einer Gruppe (den zahlenden GrundeigentümerInnen) zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden, bleiben die übrigen Akteure in der Stadt (zumindest theoretisch) außen vor. Man könnte dieses Phänomen mit Robert Dahl auch als „demokratisches Dilemma“ bezeichnen<sup>34</sup>: Eine höhere Effizienz eines Systems bringt in der Regel eine Einschränkung der Partizipationsmöglichkeiten mit sich.

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

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

Von dieser Entwicklung ist Deutschland (noch?) weit entfernt. Auch hier übernehmen BIDs Aufgaben der öffentlichen Hand, insbesondere die Umgestaltung des öffentlichen Raumes.<sup>35</sup> Abzuwarten bleibt, ob und wenn ja, welche, Auswirkungen dies auf die nicht kommerziellen NutzerInnen des öffentlichen Raumes haben wird. Ähnlich wie in den USA ist hier die Rolle der öffentlichen Hand in der Einrichtungsphase eines BID stark, in der Umsetzung eher schwach. Dass die BIDs städtische VertreterInnen auf informeller Basis in ihr jeweiliges Lenkungsgremium aufgenommen haben, zeigt lediglich, dass die Einrichtung eines kurzen Weges in die Verwaltung für ein BID vorteilhaft ist – eine formalisierte Vertretung der Interessen der Allgemeinheit ersetzt dies nicht. Nebenbei sei noch bemerkt, dass die Stadt Leistungen in Form von personeller Unter-

---

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

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

stützung einbringt, die die vom BID gezahlte Verwaltungspauschale deutlich überschreitet.<sup>36</sup> Noch bleibt auch abzuwarten, ob die deutschen Städte wie in den USA ihre Aufsichtsfunktionen nur unzureichend wahrnehmen oder ob sie von ihren Kompetenzen im Sinne des Allgemeinwohls Gebrauch machen werden.

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

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

## 5 Literatur

Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, vom 14.07.2005

Antragstellung zur Errichtung eines Innovationsbereichs – Business Improvement District (BID) – in der Bergedorfer Innenstadt, vom 23.02.2005

BINGER, SEBASTIAN; BÜTTNER, FRITHJOF; SCHMIDT, DANIELA (2007): BIDs in Hamburg: Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. In: Neues Management 04/07 C 5.12: 1-39

Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 27.07.2006, Gesetzblatt der Freien und Hansestadt Bremen, S. 350 ff.

---

<sup>36</sup> FHH o. J.: BID-Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung

- BRIFFAULT, RICHARD (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance, Columbia Law Review, Vol. 99, No. 2 (March): 365-477
- DAHL, ROBERT A. (1994): A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quarterly 109, 23-34
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (2004): Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren, Referentenentwurf vom 18.02.2004
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (2005): „Bundesweite Premiere: Erster „Business Improvement District“ (BID) in Bergedorf“, Pressemitteilung vom 23.02.2005
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (2006): „Wachsende Stadt: Bürgermeister Ole von Beust weht BID Neuer Wall ein“, Pressemitteilung vom 01.06.2006
- Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) (o. J.), Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: BID-Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung, Erfahrungsbericht. Hamburg
- Geschäftsordnung der Lenkungsgruppe „Innovationsbereich Sachsentor“ des WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V., unveröffentlicht. 19.05.2005
- Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) vom 13. Juli 2006. Landtagsdrucksache 1294/2006
- Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistung (BIDG), Drucksache des Saarländischen Landtags Nr. 13/1354 vom 09.05.2007; Gesetzentwurf
- Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom 28.12.2004, HmbGVBl. 2004, S. 525 ff.
- Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) vom 21.12.2005, GVBl. für das Land Hessen Teil I Nr. 32/2005, S. 867 ff.
- Gesetzentwurf der Landesregierung (2007): Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW), Drucksache 14/4582 des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 26.06.2007
- HANDELSKAMMER BREMEN (o. J.): Einschätzungen und Initiativen. Stellungnahme der Handelskammer Bremen und des Einzelhandelsverbandes Nordsee e. V. zu BID's
- HELBRECHT, ILSE (1994): Stadtmarketing. Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik, Basel, Boston, Berlin (Stadtforschung aktuell, Bd. 44)
- HOUSTOUN, LAWRENCE O., Jr. (2003): Business improvement districts. Washington D.C. Urban Land Institute. 2nd ed.
- HOYT, LORLENE M.; GOPAL-AGGE; DEVIKA (2007): The BID Model - A balanced review of contemporary debates. In: Geography Compass 1/4: 946-958
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW (MSWKS) (Hg.) (2001): Business Improvement Districts (BIDs). Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Verfasser: Bloem, Mario und Stefan Bock)

- MITCHELL, JERRY (1999): Business Improvement Districts and innovative Service Delivery. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, Grant Report
- MORÇÖL, GÖKTUĞ; ZIMMERMANN, ULF (2006): Metropolitan Governance and Business Improvement Districts. In: International Journal of Public Administration, Vol. 29 (1-3), Philadelphia: 5-29
- Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburg), Bezirksamt Bergedorf und dem WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V. (Aufgabenträger). 03.05.2005
- ROTHENBERG PACK, JANET (1992): BIDs, DIDs, SIDs, SADs: Private Governments in Urban America. In: Brookings Review, 10 (4): 18-21
- WICKEL, MARTIN (2006): Andere Gestaltungsmodelle – Das hamburgische Modell und die Gemeinwohlbindung von BID. Manuskript (Vortrag im Rahmen der Tagung Business Improvement Districts: Vom „Ob?“ zum „Wie?“ der Handelskammer Hamburg und des BCSD, vom 05.-07.11.2006)