



# **Diplomarbeit**

## **BID: Ein geeignetes Modell zur Attraktivitätssteigerung des Einzelhandelsstandorts Offenbach?**

**Die Einrichtung eines Business Improvement Districts unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligungsbereitschaft von Einzelhändlern.**

### **Vorgelegt von**

Matthias Ensgraber  
Am Auborn 16  
65618 Selters/Ts.

Tel.: 06483-8050790  
Email: matthias@ensgraber.com

### **Gutachter**

1. Gutachter:  
Prof. Dr. Georg Glasze

2. Gutachter:  
Prof. Dr. Robert Pütz

**Mainz, Juli 2009**

## **Danksagung**

Ich bedanke mich bei allen, die zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben. Besonderer Dank gilt meinen wissenschaftlichen Betreuern Prof. Dr. Georg Glasze und Prof. Dr. Robert Pütz für ihre Anregungen und Unterstützung. Ein sehr herzlicher Dank geht an Herrn Frank Achenbach, Referent im Geschäftsbereich Wirtschaftspolitik der IHK Offenbach, der mir den notwendigen Einblick in die Praxis ermöglicht hat. Ebenso möchte ich mich bei allen Korrekturlesern für ihre Hinweise, bei der Immobiliengesellschaft Rheinland-Pfalz mbH für die materielle Unterstützung und bei meiner Familie bedanken.

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Ein BID für Offenbach? .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Einzelhandel und Stadtentwicklung.....</b>	<b>5</b>
2.1	Veränderungen und Merkmale des Einzelhandels.....	5
2.1.1	Einzelhandelsentwicklung in Deutschland .....	6
2.1.2	Strukturwandel im Einzelhandel – eine Herausforderung für die Innenstadt?.....	9
2.1.3	Klassifizierung von Einzelhandelsbetrieben .....	12
2.2	Ansätze und Instrumente zur Attraktivitätssteigerung von Innenstädten .....	16
2.2.1	Staatlich-hoheitliche Verfahren .....	18
2.2.2	Private Initiativen.....	24
2.2.3	Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten.....	25
2.3	Kooperationsformen in der Stadterneuerung .....	27
2.3.1	Wandel der Beteiligungsformen in staatlichen Planungsverfahren .....	27
2.3.2	Nachteile freiwilliger Kooperationsformen in d. Stadterneuerung .....	30
2.3.3	Wie ist eine Beteiligung in Organisationen zu erreichen? .....	37
2.4	Stärken und Schwächen der vorgestellten Ansätze zur Aufwertung von Innenstädten .....	40
<b>3</b>	<b>Ein neuer Ansatz: Business Improvement Districts (BID) .....</b>	<b>42</b>
3.1	Geschichte und Herkunft .....	42
3.2	Einordnung des BID-Konzepts in Theorie und Praxis .....	44
3.2.1	BIDs als Ausdruck neoliberaler Stadtentwicklung .....	44
3.2.2	BIDs als Stadtentwicklungsinstrument .....	46
3.3	Phasen einer BID-Einrichtung .....	46
3.4	Leistungsumfang bisher eingerichteter BIDs .....	49
3.4.1	Die Lösung des Trittbrettfahrerproblems.....	50
3.4.2	Leistungen für die Kommune .....	51
3.4.3	Leistungen für die Grundeigentümer .....	51
3.4.4	Leistungen für den Einzelhandel.....	53
3.5	Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von BIDs .....	53
3.5.1	Die Rolle des Staates.....	54

3.5.2	Die Rolle der Grundeigentümer .....	55
3.5.3	Beteiligungsmöglichkeiten für Gewerbetreibende.....	56
3.5.4	Fazit: Nur freiwillige Beteiligung des Einzelhandels möglich .....	60
<b>4</b>	<b>Methodisches Vorgehen .....</b>	<b>60</b>
4.1	Konzeption der Befragung.....	61
4.2	Teilnahme an Sitzungen der BID-Initiativ-Gruppe .....	65
4.3	Konzeption der Kartierung .....	65
4.4	Erkenntnistheoretische Einschränkungen .....	66
<b>5</b>	<b>Fallbeispiel: geplante Einrichtung eines BID in Offenbach.....</b>	<b>67</b>
5.1	Lage des Untersuchungsgebietes .....	68
5.2	Geschichte und Wandel eines Industriestandorts – der Weg zum BID .....	69
5.3	Die Innenstadt von Offenbach als Einzelhandelsstandort .....	73
5.3.1	Mikrolage .....	74
5.3.2	Konkurrenzstandorte .....	74
5.3.3	Einzugsgebiet .....	75
5.3.4	Hauptbesuchsgründe .....	75
5.3.5	Leerstände und Trading-Down-Prozesse .....	76
5.3.6	Fazit: Die Anziehungskraft Offenbachs hat sich verringert.....	77
5.4	Eigenschaften der Einzelhandelsbetriebe .....	78
5.4.1	Filialisierungsgrad.....	78
5.4.2	Verkaufsflächen .....	79
5.4.3	Eigentumsverhältnisse .....	81
5.4.4	Branchen .....	81
5.4.5	Umsatzentwicklung der befragten Betriebe .....	85
5.4.6	Fazit: Wenige Eigentümer und heterogene Einzelhandelsstruktur .....	86
5.5	Problemfelder in der Offenbacher Innenstadt.....	86
5.5.1	Standortbewertung der Offenbacher Innenstadt .....	87
5.5.2	Sicherheit, Sauberkeit, Ordnung .....	88
5.5.3	Parkplatzsituation.....	90
5.5.4	Zufriedenheit mit der Verwaltung.....	91
5.5.5	Warenangebot .....	91
5.5.6	(Städte)bauliche Gestaltung .....	93

5.5.7	Einkaufszentrum KOMM .....	93
5.5.8	Verbesserungsvorschläge für die Innenstadt.....	94
5.5.9	Fazit: KOMM als „Heilsbringer“ für die Innenstadt?.....	95
5.6	Rahmenbedingungen der BID-Einrichtung .....	96
5.6.1	Einordnung in BID-Phase und Kenntnisstand der Befragten .....	96
5.6.2	Organisation .....	97
5.6.3	Finanzierung.....	98
5.7	Bereitschaft der Einzelhändler zur Beteiligung an einem BID-Prozess .....	100
5.7.1	Selbst- und Fremdeinschätzung der Betriebe.....	101
5.7.2	Der Einfluss der Betriebsform .....	102
5.7.3	Bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten und Engagement in der Vergangenheit .....	103
5.7.4	Interessensgleichheit der Einzelhändler.....	105
5.7.5	Zufriedenheit mit bisherigen Initiativen .....	106
5.7.6	Akzeptanz einer Pflichtabgabe für die Grundeigentümer.....	108
5.7.7	Fazit: Freiwillige Beteiligung der Händler ist unwahrscheinlich .....	110
<b>6</b>	<b>Erfolgskriterien und Hemmnisse einer BID-Einführung in Offenbach ..</b>	<b>112</b>
6.1	Anwendungsgebiete und Voraussetzungen für BIDs .....	112
6.2	SWOT-Analyse.....	115
6.3	Alternativen zum BID.....	116
6.4	Bestimmung von Handlungsfeldern für den erfolgreichen Einsatz eines BIDs in Offenbach.....	117
6.4.1	Handlungsfeld 1: Beteiligung der betroffenen Einzelhändler.....	118
6.4.2	Handlungsfeld 2: Konzepterstellung.....	119
6.4.3	Handlungsfeld 3: Integration des Einkaufszentrums .....	121
6.4.4	Handlungsfeld 4: Finanzierung der BID-Abgabe .....	122
6.5	Empfehlungen für die zukünftige Einrichtung von BIDs .....	123
6.6	Ausblick.....	124
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>I</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>X</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1 : Merkmale der Betriebsform .....	6
Abb. 2 : Entwicklungsphasen.....	7
Abb. 3 : Städtebauliche Gesamtmaßnahmen gemäß BauGB.....	21
Abb. 4 : Wandel im Städtebaurecht .....	29
Abb. 5 : Auszahlungsmatrix.....	36
Abb. 6 : Entstaatlichung .....	40
Abb. 7 : Abgrenzung der Befragungsteilnehmer .....	64
Abb. 8 : Lage Offenbach am Main .....	68
Abb. 9 : Lage des Untersuchungsgebiets .....	69
Abb. 10: Kaufkraft pro Einwohner .....	71
Abb. 11: Besucherfrequenz in der Offenbacher Innenstadt .....	73
Abb. 12: Karte: Verkaufsflächengröße in der Offenbacher Innenstadt .....	82
Abb. 13: Branchenverteilung im Untersuchungsgebiet .....	83
Abb. 14: Karte: Branchenstruktur in der Offenbacher Innenstadt .....	84
Abb. 15: Umsatzentwicklung der vergangenen drei Jahre .....	85
Abb. 16: Bewertung der Geschäftsstandortsmerkmale.....	88
Abb. 17: Verbesserungspotenziale in der Offenbacher Innenstadt aus Sicht der Einzelhändler.....	90
Abb. 18: Stellung der Stadtverwaltung gegenüber Belangen des Einzelhandels .....	91
Abb. 19: Auswirkungen des "KOMM" auf das eigene Geschäft.....	94
Abb. 20: Einordnung der BID-Initiative in Planungsphasen .....	97
Abb. 21: Investitionsübersicht "Offenbacher Innenstadt" .....	98
Abb. 22: Finanzierungskonzept und Aufgaben der externen Beratung .....	99
Abb. 23: Einschätzung der Bereitschaft zum Engagement der anderen Einzelhändler	101
Abb. 24: Bereitschaft der Einzelhändler zu einer BID-Beteiligung .....	102
Abb. 25: Engagement der Einzelhändler in den letzten fünf Jahren.....	104
Abb. 26: Einschätzung der Interessensgleichheit unter den Einzelhändlern .....	106
Abb. 27: Einschätzung der Arbeit der Interessensgem. "Treffpunkt Offenbach".....	107
Abb. 28: Haltung der Einzelhändler gegenüber einer Abgabe für Grundeigentümer ..	108
Abb. 29: Bekanntheit des Begriffs <i>BID</i> unter den Einzelhändlern .....	110
Abb. 30: Übersicht Handlungsfelder .....	117

## **Tabellenverzeichnis**

Tab. 1: Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben nach Gebietstyp.....	19
Tab. 2: Gegenüberstellung staatlicher, privater und kooperativer Aufwertungsansätze	41
Tab. 3: Partizipationsmöglichkeiten für Gewerbetreibende .....	58
Tab. 4: Anzahl der befragten Betriebe .....	64
Tab. 5: Verteilung der .....	80
Tab. 6: SWOT-Analyse einer BID-Implementierung.....	115

## Abkürzungsverzeichnis

<b>a. a. O.</b>	am angegebenen Ort
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>BauNVO</b>	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
<b>BID</b>	Business Improvement District
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>Difu</b>	Deutsches Institut für Urbanistik
<b>Diss.</b>	Dissertation
<b>e. V.</b>	eingetragener Verein
<b>ebd.</b>	Ebenda
<b>EKZ</b>	Einkaufszentrum
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>GE</b>	Geldeinheiten
<b>GG</b>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>Hrsg.</b>	Herausgeber
<b>IHK</b>	Industrie- und Handelskammer
<b>KOMM</b>	Kaufhaus Offenbach/Main-Mitte
<b>LA21</b>	Lokale Agenda 21
<b>mdl. Mitt.</b>	mündliche Mitteilung
<b>Mio.</b>	Million
<b>n</b>	Anzahl der Merkmalsausprägungen
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr
<b>ÖPP</b>	Öffentlich-Private-Partnerschafte(n)
<b>PPP</b>	Public Private Partnership(s)
<b>ROG</b>	Raumordnungsgesetz
<b>s.p.</b>	ohne Seitenangabe
<b>schriftl. Mitt.</b>	schriftliche Mitteilung
<b>VK-Fläche</b>	Verkaufsfläche
<b>vs.</b>	lat. <i>versus</i> , gegen

# 1 Ein BID für Offenbach?

Innenstädte als Einzelhandelsstandorte können die Überlegenheit nicht integrierter Randstandorte in Bezug auf die Verkaufsfläche in absehbarer Zeit praktisch nicht mehr aufholen. Nun gilt es, zumindest den im Schwinden begriffenen qualitativen Vorsprung der Innenstädte hinsichtlich Auswahl und Serviceangebot zu sichern (HEINRITZ 2007: 707).

Sowohl mit verschiedenen planerischen Mitteln, als auch auf der Basis privater Initiativen wurde in den letzten dreißig Jahren versucht, die Attraktivität der Innenstädte zu erhalten oder zu erhöhen. Je nach Akteur spielen dabei unterschiedliche Zielsetzungen eine Rolle: die Politik möchte die Lebensqualität erhöhen und Innenstädte als wichtigste Orte zur Erfüllung der überörtlichen Versorgungsfunktion sichern (ebd.), der Handel will seinen Geschäftsstandort bewahren und Hauseigentümer<sup>1</sup> den Wert ihrer Immobilie erhalten oder steigern.

Auch wenn seit dem ersten Bundesbaugesetz aus dem Jahre 1960 zunehmend mehr Mitwirkungsmöglichkeiten für private Akteure im ehemals staatlich dominierten Planungsprozess geschaffen wurden, scheitern viele freiwillige Initiativen daran, weil eine umfangreiche private Beteiligung und damit der erhoffte Erfolg ausbleibt.

Ein mögliches Instrument, um eine stärkere Beteiligung privater Akteure bei der Aufwertung von Innenstädten zu erreichen, könnten *Business Improvement Districts* (BIDs) darstellen. Unter diesem aus Nordamerika stammenden Modell versteht man klar abgegrenzte, meist innerstädtische Gebiete „[...] in denen Grundeigentümer oder Geschäftsinhaber gesetzlich verpflichtet sind, eine Abgabe für eine private Organisation zu leisten, die Programme zur Attraktivitätssteigerung des Gebietes durchführt.“ (PÜTZ 2008a: 7).

Die Chancen des Modells an sich und die ersten Umsetzungen in Deutschland wurden bereits unter Berücksichtigung verschiedenster Aspekte von unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen untersucht. Das Themenspektrum reicht von ersten Beiträgen über die Möglichkeit die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung des Modells in Deutschland zu schaffen (MSWKS 2001, BCSD 2003) bis hin zu neueren Studien zur Übertragbarkeit des Konzepts auf Wohngebiete (GORGOL 2008). Obwohl der praktische Nutzen von BIDs gemeinhin positiv bewertet wird und sich Eigentümerinitiativen nach dem BID-Vorbild weltweit ausbreiten (PECK/TICKELL 2002: 397f., WARD 2007: 661-664, PÜTZ 2008a: 9-14), handelt es sich um ein nicht widerspruchsfreies

---

<sup>1</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet.

Konzept. Bedenken werden wegen des vermeintlichen staatlichen Kontrollverlusts im Rahmen einer neoliberalen Stadtpolitik (EICK 2008, WARD 2007), der demokratischen Legitimierung von BIDs (VOLLMER 2008) und dem Zwangscharakter der Mitgliedschaft (EICK 2008) laut. Ein weiterer Kritikpunkt ist die fortschreitende Privatisierung öffentlicher Räume (GLASZE 2001), welche sich beispielsweise in Form einer Ausgrenzung unerwünschter Bevölkerungsgruppen äußert (TÖPFER et al. 2007). Die offene Ausgestaltung der Ländergesetze und die sich daraus ergebenden Unklarheiten wird als zusätzlicher Schwachpunkt angesehen (KUNTZE-KAUFHOLD/SCHLÄWE 2007: 949).

Trotzdem hat sich eine Gruppe von Hauseigentümern und Einzelhändlern<sup>2</sup> in der Innenstadt von Offenbach am Main<sup>3</sup> unter der Führung der IHK Offenbach dazu entschlossen, ein BID einzurichten. Wichtige Impulse zur Gründung einer Standortgemeinschaft waren der Planungsbeginn eines innerstädtischen Einkaufszentrums sowie die positiven Erfahrungsberichte aus den schon bestehenden BIDs in Gießen.

### ***Problemstellung***

Mögliche Erfolge der ersten deutschen BIDs in Hamburg und Hessen sind aufgrund der meist fünfjährigen Laufzeit, bis auf erste Zwischenergebnisse, noch nicht empirisch nachweisbar. Trotzdem wächst die Zahl der Bundesländer, welche Gesetze zur Ermöglichung von BIDs einführen, seit dem Jahr 2005 stetig an (bisher sechs Länder<sup>4</sup>). Außerdem wurde mit der Novelle des Baugesetzbuches vom 1. Januar der gesetzliche Rahmen 2007 auf Bundesebene geschaffen (§ 171f BauGB), die genaue gesetzliche Ausgestaltung obliegt weiterhin den Bundesländern.

Die bisher zum Thema BID erschienene Literatur lässt sich in Ratgeber, die erklären, wie das Modell am effektivsten umzusetzen ist auf der einen, und wissenschaftlichen Texte, die das Instrument zumeist sehr kritisch hinterfragen auf der anderen Seite, aufteilen (PÜTZ 2008a: 14-16, MARQUARDT/FÜLLER 2008: 119). Bisherige Studien (z.B. HEIß 2005, INGWERSEN 2005), die sich auf praktischer Ebene mit dem Thema BID auseinandersetzen, verweisen bei der Begründung, warum ein BID eingerichtet werden soll, meist auf Expertengespräche. Diese fanden häufig mit ausgewählten Akteuren statt, welche sich ohnehin für das betreffende Gebiet engagierten und deren Bereitschaft, sich in einem BID zu beteiligen, schon im Vorfeld als hoch einzustufen

---

<sup>2</sup> Unter Einzelhandel versteht man den Verkauf an den Letztverbraucher. Ein Letztverbraucher kann ein privater Endabnehmer der Ware oder ein Gewerbetreibender, dem betriebsfremde Waren zur privaten Lebensführung verkauft werden, sein (KUSCHNERUS 2007: 13).

<sup>3</sup> Im Folgenden „Offenbach“.

<sup>4</sup> Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, Saarland, Nordrhein-Westfalen.

war. Was die Zielsetzung und die möglichen Handlungsschwerpunkte eines BIDs angeht, beziehen sich frühe Untersuchungen noch stark auf das nordamerikanische Ursprungsmodell (z. B. WIEZOREK 2004, MITCHELL 1999). Neuere Arbeiten thematisieren vor allem die Pilotprojekte in Hamburg (ROTHMANN 2008, SCHOTE 2008) oder die hessische Umsetzung in Gießen (HEINZE/ALBERT 2008, RACK/GIESE 2008). In der vorliegenden Arbeit sollen die Problemfelder in Offenbach aus der Sicht möglichst vieler Einzelhändler, deren Geschäftsstandort in dem vorgesehenen späteren BID-Bereich liegt, ermittelt werden. Darauf aufbauend ist zu prüfen, ob das BID als ein geeignetes Instrument angesehen werden kann, um die festgestellten Defizite zu lösen und damit zur Attraktivitätssteigerung des Einzelhandelsstandortes beizutragen. Dabei ist von besonderem Interesse, wie hoch die Bereitschaft der Händler eingeschätzt werden kann, an einem BID mitzuwirken.

Diese Arbeit ist damit ein erster Ansatz, um die Akzeptanz eines BID unter Einzelhändlern im Vorfeld einer BID-Einführung zu ermitteln.

Folgende Frage soll deshalb in dieser Arbeit beantwortet werden:

**Ist das BID-Modell ein geeigneter Ansatz, um die Innenstadt von Offenbach als Einzelhandelsstandort aufzuwerten?**

Zur Beantwortung und thematischen Eingrenzung werden nachstehende Teilfragen abgeleitet:

- Wo liegen die einzelhandelsspezifischen Problemfelder der Stadt Offenbach?

*Die Beantwortung erfolgt durch:*

- Die Einordnung der Situation in Offenbach in die Einzelhandelsentwicklung auf nationaler Ebene
- Die Auswertung der Ergebnisse der Einzelhandelsbefragung

- Was sind die Vorteile des BID-Modells gegenüber bestehenden Ansätzen zur Aufwertung des Geschäftsstandortes von Einzelhandelsbetrieben?

*Die Beantwortung erfolgt durch:*

- Die Ermittlung der Schwachstellen bisher eingesetzter Instrumente
- Eine Darstellung der bisherigen Erfahrungen zur Problemlösungskompetenz von BIDs
- Die Beschreibung der Beteiligungsmöglichkeiten für verschiedene Akteure im Rahmen von BIDs

- Was sind die Voraussetzungen für den Erfolg eines BIDs (in Offenbach)?

*Die Beantwortung erfolgt durch:*

- Eine Feststellung der Beteiligungsbereitschaft der Einzelhändler, sich in einem BID zu engagieren auf Basis der Befragungsergebnisse
- Die Teilnahme an Vorbereitungssitzungen im Vorfeld der formalen BID-Antragsstellung

### ***Konzeption***

Auf die Darstellung der Einzelhandelsentwicklung und Veränderung der Innenstädte in Deutschland folgt ein Überblick über die verschiedenen Instrumente, die bisher zur Aufwertung von städtischen Quartieren angewendet wurden. Die einzelnen Stadterneuerungsinstrumente sind breit gefächert und werden jeweils als einzelner Forschungsgegenstand in der Literatur behandelt. Sie sollen daher nur grob skizziert werden, um das BID-Modell in den stattgefundenen Wandel bestehender Stadterneuerungsinstrumente einzuordnen und seinen besonderen Vorteil gegenüber traditionellen Aufwertungsmaßnahmen in Form von freiwilligen Zusammenschlüssen aufzuzeigen. Anschließend werden die Grundgedanken und die Geschichte der Business Improvement Districts anhand der schon zahlreich erschienenen Literatur zum Thema vorgestellt. Daran schließt sich die Erläuterung der verwendeten Erhebungs- und Auswertungsmethoden sowie die Präsentation der Untersuchungsergebnisse an. Nicht außer Acht gelassen wird dabei die grundsätzliche Kritik an dieser Form subkommunaler Steuerung. Zum Schluss sollen die Stärken und Schwächen des BID-Instruments hinsichtlich ihres Nutzens zur Aufwertung der Offenbacher Innenstadt dargestellt und Handlungsempfehlungen für die erfolgreiche Einrichtung gegeben werden.

### ***Methodik***

Eine **Literaturrecherche** soll Auskunft darüber geben, welche Maßnahmen bislang möglich waren, um innerstädtische Quartiere aufzuwerten und welche grundsätzlichen Schwierigkeiten es bei der Bildung von Gemeinschaften zur Standortaufwertung gibt. Anhand der bisherigen Erfahrungen der in Deutschland eingerichteten BIDs soll gezeigt werden, welche Probleme typischerweise mit diesem Instrument zu bewältigen sind und wo die speziellen Kompetenzen von BIDs gegenüber alternativen Maßnahmen liegen.

Um die Situation in Offenbach zu beschreiben, wurden alle Einzelhandelsbetriebe **kartiert** und deren Verkaufsfläche wurde abgeschätzt. Die Problemsicht der innerstädtischen Einzelhändler und deren Beteiligungsbereitschaft in einem BID wurden per **Befragung** erfasst.

Der dazu erstellte Fragebogen für die Einzelhändlerbefragung enthält neben geschlossenen und skalierten auch offene Fragen und umfasst drei Bereiche:

1. Ermittlung der Betriebsdaten
2. Erfassung der Problemlage in Offenbach
3. Ermittlung der Beteiligungsbereitschaft in einem BID

Die so gewonnenen Erkenntnisse wurden durch die **teilnehmende Beobachtung** von Sitzungen der *INGE-Gruppe* in den Räumen in der Industrie- und Handelskammer in Offenbach um weitere Aspekte ergänzt.

## 2 Einzelhandel und Stadtentwicklung

Dieses Kapitel soll die Entwicklung von Einzelhandel und Stadt als zwei sich bedingende und für die nachfolgende Untersuchung grundlegende Voraussetzungen darstellen:

Erstens haben die Veränderungen im Einzelhandel räumliche Auswirkungen auf Funktion und Gestalt der Städte und veranlassen damit die Raumplanung, den aktuellen politischen Leitbildern entsprechend korrigierend einzugreifen.

Zweitens muss sich der Handel an die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, welche in ihrer Gesamtheit auch die Entwicklung der Städte bestimmen, anpassen.

### 2.1 Veränderungen und Merkmale des Einzelhandels

Der folgende Abschnitt thematisiert die Einzelhandelsentwicklung als einen Auslöser für die Anwendung neuartiger Stadterneuerungsinstrumente und die Frage, inwieweit Einzelhändler bereit sind, sich darin zu engagieren. Beispielhaft werden dazu zwei Triebfedern für Stadterneuerungsmaßnahmen herausgegriffen: Der Strukturwandel im deutschen Einzelhandel und die aktuellen Herausforderungen, denen Innenstädte, und dabei besonders die innerstädtischen Fachhändler, gegenüberstehen.

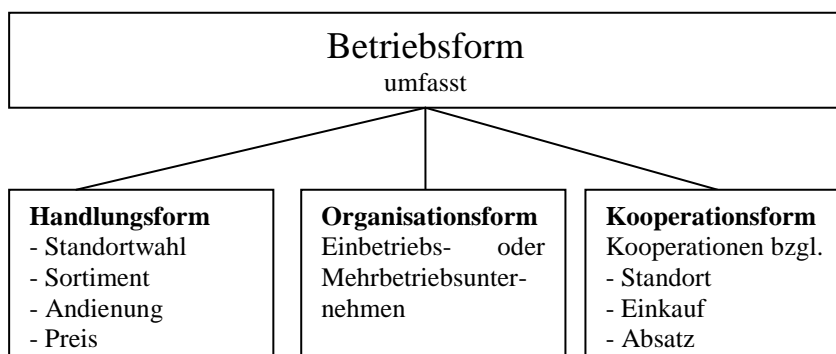
Das Beispiel des Fachhandels wurde deshalb gewählt, weil sich an dieser Betriebsform die Auswirkungen der Umstrukturierung im Einzelhandel sehr deutlich zeigen lassen. Unter einem Fachgeschäft werden in diesem Kontext Läden verstanden, die ein zusammenhängendes Sortiment in unterschiedlichen Preislagen und Qualitäten sowie fachliche Beratung anbieten (HEINRITZ et al. 2003: 229). Im Gegensatz zu anderen Betriebsformen geht der Marktanteil des inhabergeführten Fachhandels stetig zurück (KAAPKE 2006: 373). Entstehung und Verlauf dieser Entwicklung sollen im Folgenden dargestellt werden.

### 2.1.1 Einzelhandelsentwicklung in Deutschland

Die Entwicklung des deutschen Einzelhandels während der letzten Jahrzehnte lässt sich mit den Stichworten Verkaufsflächenwachstum, Konzentrationsprozesse und Internationalisierung beschreiben (HEINRITZ et al. 2003: 37-40). Diese Eigenschaften, häufig unter dem Begriff Strukturwandel zusammengefasst, haben keine monokausale Ursache, sondern sind verschiedenen internen (handelsendogen) und externen Ursachen (handelsexogen) geschuldet. Als handelsendogene Gründe sind stetige Rationalisierungsprozesse mit dem Ziel der Effizienzsteigerung zu nennen, die wiederum durch handelsexogene Einflüsse, wie beispielsweise einem veränderten Konsumentenverhalten oder gesamtwirtschaftlichen Schwankungen zu erklären sind. Auf die eingangs genannten Stichworte als Indikatoren für den Strukturwandel im Einzelhandel soll nun näher eingegangen werden.

#### *Betriebsformenwandel*

Die Betriebsform setzt sich aus den drei Elementen Handlungsform, Organisationsform und Kooperationsform zusammen (vgl. Abb. 1).



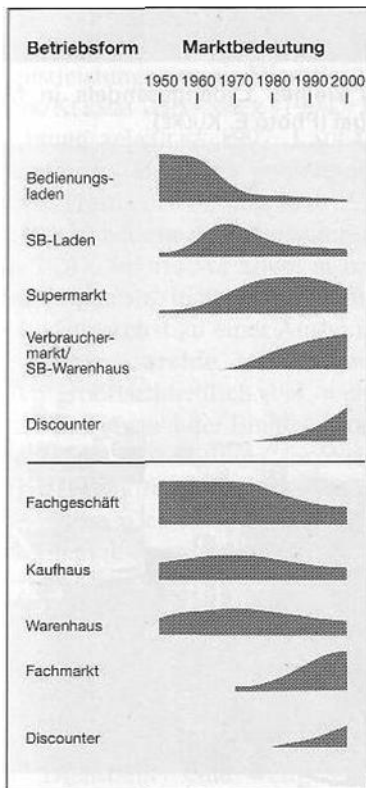
**Abb. 1: Merkmale der Betriebsform**

Quelle: Verändert nach KLEIN 1997: 500

Diese Kombination verschiedener Merkmale, wie Flächengröße, Personalstruktur und Art des Angebots, charakterisiert den jeweiligen Dienstleistungsbetrieb (KULKE 2004: 150). Ausgehend von der Lebenszyklushypothese hat jede Betriebsform nur eine beschränkte Lebensdauer, bevor sie von einer neuen dominierenden Betriebsform abgelöst wird (KULKE 1997: 480f.). Mit dem Begriff *Betriebsformenwandel* werden diese, über längere Zeiträume stattfindenden Veränderungen, beschrieben.

In Deutschland dominierten im Lebensmittelsektor bis in die 60er-Jahre hinein Bedienungsläden, die zuerst durch Selbstbedienungsläden verdrängt, welche in der Folge zu Supermärkten, später

zu Verbrauchermärkten und somit in Bezug auf die Verkaufsfläche vergrößert wurden (vgl. Abb. 2). Als Ergebnis dieser Entwicklung gibt es heute kaum noch Bedienungsläden: die Unternehmungskonzeption der SB-Läden war folglich zumindest hinsichtlich der Handlungs- und Organisationsform der bis dato dominierenden Betriebsform überlegen. Der Non-Food Bereich war bis in die 70er-Jahre von Kauf- und Warenhäusern (breites Sortiment) und Fach- und Spezialgeschäften bestimmt (tiefes Sortiment). Marktanteile beider Betriebsformen werden seit Jahren von Fachmärkten streitig gemacht, die das von Supermärkten bekannte Selbstbedienungsprinzip auch auf diverse andere Sortimente (z. B. Elektronik) ausweiten (KULKE 1997: 481).



**Abb. 2: Entwicklungsphasen der Betriebsformen im Einzelhandel**

Quelle: Verändert nach Kulke 2004: 151

Ein weiteres Element des Betriebsformenwandels ist das Wachstum der Verkaufsflächen, welches sich bis heute fortsetzt. Damit verbunden ist neben dem Anstieg der Verkaufsfläche pro Einwohner auch ein Rückgang der Umsätze pro Quadratmeter – die Flächenproduktivität sinkt folglich (HEINRITZ 2007: 704). Im Jahre 2007 lag die Gesamtzahl der Verkaufsflächen im deutschen Einzelhandel bei 116,5 Mio. Quadratmetern; gegenüber 2001 bedeutet das ein Wachstum von 7,3 % (BAG 2008).

Der erhöhte Flächenbedarf der Betriebe konnte in der Vergangenheit nicht mehr in innerstädtischen Bereichen befriedigt werden, da dort die Grundstücks- und Mietpreise zu hoch oder keine Flächen mit geeignetem Zuschnitt vorhanden waren. Die Alternativen waren das randstädtische Fachmarktzentrum oder das häufig thematisierte Einkaufszentrum auf der sogenannten grünen Wiese. Beides bringt keine Konsumenten in die Innenstadt und wirkt sich damit auf den etablierten Fachhandel aus, welcher gezwungen ist, seinen Standort im Stadtzentrum beizubehalten. Er muss allerdings durch den hohen Konkurrenzdruck dort zunehmend in Nebenlagen ausweichen.

**Konzentrationsprozesse**

Unter Konzentrationsprozessen versteht man die umfassenden Veränderungen in der Eigentümerstruktur des Einzelhandels in den letzten 40 Jahren. Viele inhabergeführte Ladengeschäfte mussten ihren Betrieb aufgeben. Es entstand folglich ein von Großunternehmen dominierter Wirtschaftsbereich. Ein entscheidender Grund dafür sind die Wettbewerbsvorteile, welche Mehrbetriebsunternehmen bei Einkauf und Organisation erzielen können. So erreichen bei-

spielsweise Filialsysteme durch ihre Größe interne Kostenersparnisse (economies of scale), wodurch unter anderem höhere Mieten gezahlt und Waren zu günstigeren Preisen angeboten werden können. Franchising-Konzepte erlauben es, durch einheitliche Gestaltung und gleiches Angebot ihren Bekanntheitsgrad gegenüber den Kunden zu erhöhen und so höhere Umsätze zu erzielen (KULKE 2004: 157f.). Demgegenüber müssen die meisten Einzelbetriebe ihre traditionelle Betriebsführung beibehalten, was sich – wie am Wandel der Betriebsformen gezeigt wurde – als weniger wettbewerbsfähig erwiesen hat. Dadurch entstehen weniger, aber größere Unternehmen und die Eigentümergeviertel schwindet; inhabergeführte Läden weichen Konzernen.

### *Veränderte Standortansprüche*

Durch die beschriebenen Konzentrationsprozesse veränderten sich auch die Standortansprüche der Unternehmen, was zu einer Ausdünnung des Versorgungsnetzes und zu einer Konzentration von Filialbetrieben in zentralen Innenstadtlagen führte. Der Grund dafür ist unter anderem der Mindestumsatz, den diese Betriebe erwirtschaften müssen, um ihre volle Produktivität zu erreichen. Dieser kann sich nur bei einem entsprechenden Einzugsgebiet einstellen, weshalb entweder 1a-Lagen mit einer hohen Passantenfrequenz oder verkehrsgünstig gelegene Stadtrandlagen als Standorte gewählt werden. Viele Einbetriebsunternehmen können sich die Mieten an ihren bisherigen Standorten nicht mehr leisten, da sie Einsparungen durch Größenvorteile nicht erzielen können und daher in Nebenlagen ausweichen müssen (KNIPPENBERGER 2008: 105). Um konkurrenzfähig zu bleiben, wächst der Wunsch der Einzelbetriebe, ebenfalls von Skaleneffekten zu profitieren, was die Einrichtung von Einkaufsgemeinschaften und der Erfolg von Franchise-Konzepten zeigen (KULKE 1997: 482f.).

Die Konsequenz, die sich aus der Unternehmenskonzentration und den veränderten Standortansprüchen der Unternehmen ergibt, ist die zunehmende Vereinheitlichung des Stadtbildes, bezüglich der Zusammensetzung der Einzelhandelsbetriebe. Es herrschen nur relativ wenige große und finanzstarke Handelsketten vor, die sich in begehrten innerstädtischen Top-Lagen präsentieren können. Dieses Phänomen wird oft als *Uniformisierung der Innenstädte* beschrieben.

### *Internationalisierung*

Sind alle Möglichkeiten zur Gewinnmaximierung durch Produktivitätssteigerungen und die Ausweitung des Geschäftsfeldes auf andere Branchen auf dem heimischen Markt ausgeschöpft, expandieren Einzelhandelsunternehmen, wie in anderen Wirtschaftsbereichen ebenfalls, ins Ausland. Weil die Expansion eine ganze Reihe von Vorteilen bietet, kam es besonders in den 1990er-Jahren zu einem starken Internationalisierungsschub (PÜTZ 1998: 25-27).

Im Zielland sind insbesondere neue Betriebsformen erfolgreich, die dort bisher nicht üblich waren. Beispiele hierfür sind die Ausbreitung der aus Schweden stammenden Einrichtungshaus-Kette IKEA in Deutschland oder die Expansion der deutschen Discounter-Kette Aldi in anderen Staaten (KULKE 1997: 483). Die Folge für einheimische Betriebe ist, nicht nur auf die neue Konkurrenz, sondern auch auf die teils völlig neuen Betriebsformen und Verkaufskonzepte reagieren zu müssen.

### **2.1.2 Strukturwandel im Einzelhandel – eine Herausforderung für die Innenstadt?**

Der gerade beschriebene Strukturwandel hat durch neuartige Betriebsformen und die zunehmende Unternehmens- und Kapitalkonzentration besonders die etablierten inhabergeführten Fachgeschäfte in den Einkaufsstrassen der Innenstädte unter Druck gesetzt. Im Gegensatz zu relativ neuen Handelsarten wie Einkaufszentren und elektronischem Handel, die sich weiterhin in einer Wachstumsphase befinden, stehen viele Fachhändler vor der Herausforderung, die Preisdifferenz zum Angebot der Discounter oder Online-Händler zu begründen und sich gleichzeitig durch die Bereitstellung von ergänzenden Dienstleistungen von den Mitbewerbern abzugrenzen. Zusätzlich hat diese Betriebsform vor dem Hintergrund verschwimmender Branchengrenzen Probleme, ein bedarfsgruppenorientiertes Sortiment anzubieten (KAAPKE 2006: 371). Genauso muss sich die Innenstadt als Einzelhandelsstandort insgesamt von den konkurrierenden Standorten abheben, also das eigene Profil gezielt schärfen.

Ehemalige Standortvorteile wie die gute Erreichbarkeit (früher vor allem per Bahn), der hohe Bekanntheitsgrad und die Agglomerationsvorteile durch die nahe beieinander liegenden Einrichtungen und daraus entstehende Kopplungsmöglichkeiten kommen in Zeiten des dominierenden motorisierten Individualverkehrs weniger stark zur Geltung. Stattdessen sehen sich die motorisierten und im suburbanen Umland wohnenden Kunden mit Parkplatzproblemen, Schwierigkeiten beim Transport größerer Waren und einer abnehmenden Multifunktionalität des Stadtzentrums konfrontiert (HEINRITZ 2007: 707).

Mit der zunehmenden Einrichtung von Einkaufszentren und der Häufung von Leerständen in der Innenstadt sollen im Folgenden zwei der Hauptgründe skizziert werden, weshalb Händler befürchten, ihr Geschäftsstandort sei nicht mehr konkurrenzfähig.

#### ***Einkaufszentrum vs. Innenstadt?***

Die in Deutschland ab den 1970er-Jahren einsetzende Suburbanisierungswelle der Wohnbevölkerung zog auch eine Suburbanisierung des Einzelhandels nach sich. Bis dahin waren die Stadtzentren die Hauptversorgungspunkte für die Menschen. Der aufkommende Individualverkehr

ermöglicht jedoch den relativ kaufkräftigen Mehrpersonenhaushalten (junge Familien) ein Wohnen am Stadtrand mit „Blick ins Grüne“. Die verbesserte Lagerhaltung (Kühltruhe) trägt dazu bei, dass es möglich wird, größere Mengen auf einmal einzukaufen, und dass der Wunsch entsteht, Einkäufe zu koppeln. Dementsprechend lassen sich in der Nähe der Wohngebiete (am Stadtrand), neue Formen des Einzelhandels, wie die Fachmärkte, nieder. Zugleich entsteht mit den ersten Einkaufszentren das Konzept des Erlebniseinkaufs. Die neuen Zentren sollen nicht mehr nur ausschließlich der Versorgung, sondern auch als Orte der Freizeitgestaltung dienen.

Nachteilige Auswirkungen auf die innerstädtischen Einzelhandelsangebote resultieren daraus, dass Fachmärkte und Einkaufszentren meist verkehrsstrategisch günstig liegen und eine aggressive Preispolitik verfolgen. Die Konsequenzen sind an vielen innerstädtischen Standorten eine rückläufige Passantenfrequenz und damit der Verlust potenzieller Kunden, was letztlich zu geringeren Umsätzen der verbliebenen Händler führt (THOMI 1998: 21-23).

Mittlerweile ist der Boom neuer Einkaufscenter-Konzepte auf der grünen Wiese vorbei. Sie haben aufgrund ihrer *Raumbedeutsamkeit* Schwierigkeiten, eine Baugenehmigung<sup>5</sup> zu erhalten, und werden dementsprechend seltener an den Rändern der Städte errichtet. Eine größere Gefahr für den innerstädtischen Facheinzelhandel geht von den Fachmarkttagglomerationen an den Rändern der Siedlungen aus, welche sich vornehmlich aus Betrieben zusammensetzen, die jeweils unter dem gesetzlichen Schwellenwert von 1200 m<sup>2</sup> Geschossfläche<sup>6</sup> liegen (BLANK 2004: 259, § 11 Abs. 3 BauNVO).

### ***Einkaufszentren in der Innenstadt***

Zunehmend attraktiv für Einkaufszentren sind seit den 1990er-Jahren innerstädtische Standorte geworden. Entgegen dem allgemeinen Trend im Einzelhandel konnten diese Zentren steigende Umsatzzahlen für sich verbuchen. Gründe dafür sind die professionelle Arbeitsweise und Vermarktung sowie die hohe Anziehungskraft dieser Zentren. Davon ausgehend sind positive Impulse auch für die restlichen Geschäfte in der Innenstadt möglich, da ein neues Zentrum als Magnetbetrieb für den Gesamtstandort fungieren kann (MONHEIM et al. 2006: 1).

Diese wünschenswerten Effekte müssen jedoch nicht zwangsläufig eintreten. Negative Beispiele zeigen, dass nach der Errichtung des innerstädtischen Zentrums besonders die etablierten Fach-

---

<sup>5</sup> Nur in Kernbereichen oder Sondergebieten zulässig nach BauNVO § 11 Abs. 3. Definition siehe Seite 20.

<sup>6</sup> Das BVerwG hat sich dafür entschieden, dass eine „Großflächigkeit“ bereits bei weniger als 1200 m<sup>2</sup> Geschossfläche gegeben sein kann und deshalb den Schwellenwert auf 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche festgelegt. Eine neue Festlegung des Schwellenwertes wurde deshalb erforderlich, weil die Einzelhandelsbetriebe ihre Lager- und sonstigen Nutzflächen immer weiter reduzierten, was zu einem größeren Anteil an nutzbarer Verkaufsfläche führte (KUSCHNERUS 2007: 48).

einzelhändler unter einer Verschiebung der Passantenströme zu leiden hatten. Auch die Überdimensionierung der neu errichteten Verkaufsfläche im Vergleich zur existierenden Fläche birgt eine Gefahr, wenn bei Verträglichkeitsgutachten von einem unrealistischen Einzugsgebiet ausgegangen wird und der erwartete – und für einen rentablen Betrieb notwendige – Kundenzustrom ausbleibt. Zudem besteht das Risiko, dass Käufer, die mit dem Auto in die Stadt kommen, nur den Weg vom Parkhaus ins Zentrum zurücklegen, ohne dabei die Einkaufsmöglichkeiten der restlichen Stadt zu nutzen (a. a. O.: 2). Die kommunale Planung bewegt sich bei solchen Vorhaben in einem Zwiespalt zwischen den Wünschen der Zentrumsbetreiber, die ihre Rentabilitätsvorgaben beachten müssen, und den Interessen der bestehenden Einzelhandelsbetriebe, welche ihr Umsatzniveau halten wollen (a. a. O.: 3-5).

### ***Leerstand und Trading-Down***

Die Folgen eines starken Verkaufsflächenzuwachses innerhalb und im näheren Einzugsbereich von Innenstädten können Leerstände und Trading-Down-Prozesse sein. Die Leerstandsquote beschreibt das Verhältnis von vermietbaren zu tatsächlich genutzten Ladenlokalen. Eine hohe Leerstandsquote belastet nicht nur die Vermieter, die Mietausfälle hinnehmen müssen, sondern auch die gesamte Stadt, beziehungsweise das betroffene Quartier. Eine hohe Zahl an Leerständen verschlechtert zudem das Erscheinungsbild einer Geschäftsstraße und senkt damit deren gesamte Attraktivität sowohl für Kunden als auch für potenzielle Neumieter.

Doch nicht nur durch Leerstände kann die Attraktivität eines Geschäftsviertels allmählich sinken. Gleichfalls spielen minderwertige Nachnutzungen von Ladenlokalen eine Rolle, eine Entwicklung, die unter dem Begriff *Trading-Down* zusammengefasst wird. Solche, zumeist durch eine sinkende Kaufkraft der Kunden ausgelöste, Prozesse führen zu einem Umsatzrückgang der Betriebe und ziehen daher verschiedene Anpassungsstrategien nach sich. Oftmals erfolgt eine Qualitätsanpassung innerhalb der bestehenden Betriebe, indem die Beratungsleistung und die Qualität der Waren vermindert werden. Gelingt es trotzdem nicht, das Geschäft wieder rentabel zu gestalten, wird der Betrieb vollständig aufgegeben. Findet dieser Prozess in einer gemieteten Immobilie statt, wird der Vermieter bestrebt sein, Leerstände zu vermeiden und daraufhin Handelsbetriebe mit einer niedrigeren Qualität und günstigeren Preisen akzeptieren. Beispiele dafür sind die sogenannten 1-Euro-Läden, oder es folgt der Besatz mit Sex-Shops oder Spielhallen. Allmählich sinkt dadurch die Attraktivität des Gesamtstandorts und die Ansiedlung neuer, hochwertigerer Betriebe wird zunehmend schwerer (ACHTEN 2007: 66f.).

### *Externe Faktoren*

Sowohl die Entwicklung des Einzelhandels als auch die der Innenstädte ist neben den bereits aufgezählten Faktoren ebenso von den gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Neue Vertriebswege wie der Online-Handel ziehen Kaufkraft aus den etablierten Handelsstandorten ab. Zudem verstärken sich verändernde Konsummuster, die dazu führen, dass der Anteil privater Konsumausgaben für zentrenrelevante Einzelhandelsprodukte abnimmt, den Rückgang der Flächenproduktivität zusätzlich (HEERDE 2007: 89).

Zudem steigt durch den demographischen Wandel der Anteil älterer Menschen, und die Zahl der Singlehaushalte nimmt zu. Die sich daraus ergebenden veränderten Konsummuster bergen sowohl Chancen als auch Risiken für den Handel. Da hochbetagte Menschen im Allgemeinen weniger mobil sind, wird beispielsweise der Ausstattung mit wohnortnahen Versorgungseinrichtungen eine wachsende Bedeutung zukommen (Planungsverband 2006: 1).

### *Fazit: Neue Konkurrenz trifft auf alte Stärken*

Es hat sich gezeigt, dass auch in den vergangenen Jahren die Innenstädte in Deutschland zunehmend Konkurrenz durch Einzelhandelsansiedlungen an den Rändern der Städte bekommen haben, sie jedoch noch über Vorteile gegenüber nichtintegrierten Lagen verfügen, nämlich den typischen Eigenschaften einer Stadt, die unter dem Begriff *Urbanität* zusammengefasst werden. Trotzdem wird der innerstädtische Einzelhandel wohl keine Renaissance seiner früheren Bedeutung erleben. Prognosen für das Jahr 2015 geben den Marktanteil des Fachhandels am gesamten Einzelhandel mit 17,5 % an; es wird also im Vergleich zu den Jahren 2004 (24,1 %) und 1999 (27,9 %) ein weiterer Rückgang stattfinden (HEERDE 2007: 88f.).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass unabhängig davon, ob man Innenstädte als Schutzgut ansieht oder nicht, die Betriebe in den Städten unter Druck geraten sind (HEINRITZ et al. 2003: 218-222) und die Innenstädte „[...] nur dann auf Dauer konkurrenzfähig bleiben, wenn sie mehr sind als Einzelhandelsstandorte, nämlich Stadt, das heißt Markt, Kirche, Rathaus, Wohnung und Büro, also nicht nur Ort des Handels, sondern auch des Wohnens und Arbeitens, der Kultur und der politischen Auseinandersetzung.“ (HÄÜBERMANN et al. 2008: 312).

#### **2.1.3 Klassifizierung von Einzelhandelsbetrieben**

Der kurze Abriss der historischen Entwicklung und die Schilderung der aktuellen Herausforderungen haben gezeigt, dass der Strukturwandel im Einzelhandel vor allem ein Betriebsformenwandel ist, der sich einerseits durch die Expansion neuer und andererseits durch den Rückgang

traditioneller Betriebsformen charakterisieren lässt, was zugleich starke Auswirkungen auf Funktionalität und Erscheinungsform der Städte hat.

Ziel dieses Abschnitts ist die Darstellung, in welcher Weise sich Einzelhandelsbetriebe aktuell unterscheiden lassen, welche Ansprüche an das Geschäftsumfeld mit der jeweiligen Betriebsform verbunden sind und wie die Bereitschaft, sich an Stadtentwicklungsmaßnahmen zu beteiligen, einzustufen ist. Die spezifischen Anforderungen eines Betriebes an seinen Standort werden sich je nach Geschäftsmodell und Betriebsform unterscheiden lassen. Demnach werden auch die Anreize (vgl. Kap 2.3.3), die einen Beitritt in eine Standortgemeinschaft attraktiv gestalten, je nach Betrieb unterschiedlich sein. Durch die folgende Kategorisierung soll die spätere Auswertung der Fragebögen nach Betriebsmerkmalen leichter verständlich werden.

Eine Möglichkeit der Abgrenzung besteht, wie bei allen Wirtschaftsunternehmen, durch die Einteilung nach der **Mitarbeiterzahl**. Die typische Bandbreite innerstädtischer Einzelhändler reicht dabei von kleinen inhabergeführten Ein-Mann-Betrieben, in denen neben dem Ladeninhaber kein oder nur wenig zusätzliches Personal angestellt ist bis hin zu Warenhäusern, die allein durch ihre große Verkaufsfläche einen höheren absoluten Personalbestand aufweisen. Berechnet man das Personal pro Quadratmeter, weisen kleinere Betriebe allerdings meist einen höheren Wert auf (HEINRITZ et al. 2003: 69).

Dies führt zum nächsten Unterscheidungsmerkmal, der **Verkaufsfläche**. Wie bereits angesprochen, ist diese seit Jahren absolut und relativ pro Einwohner im Wachstum begriffen und weist je nach Betriebsform typische Größenklassen auf. Entsprechend der hohen Bodenpreise in den Innenstädten sind dort im Vergleich zu den außerstädtischen Handelsbetrieben geringere Verkaufsflächen pro Betrieb zu erwarten bzw. werden die vorhandenen Flächen möglichst effektiv ausgenutzt, indem sich die Verkaufsfläche über mehrere Etagen erstreckt und kaum eingeschossige Bebauung, wie beispielsweise in randstädtischen Fachmarktzentren, vorhanden ist. Die Einteilung von Handelsbetrieben in **Branchen** erfolgt anhand ihres Sortiments. Diese Einteilung erweist sich aufgrund der zumeist unterschiedlichen Standortanforderungen der verschiedenen Branchen als sehr nützlich. Außerdem lässt sich die Brancheneinteilung noch gröber zu Bedarfsstufen zusammenfassen, woraus eine Aussage über die notwendige Häufigkeit eines Einkaufs abgeleitet und so wiederum der optimale Standort für einen Betrieb ermittelt werden kann.

Handelsunternehmen lassen sich darüber hinaus nach ihrer **Organisationsform** unterscheiden. Ein nützlicher Indikator dafür ist die Anzahl ihrer Niederlassungen, der Filialen. Neben Unternehmen, die ihre Zweigbetriebe nur auf regionaler Basis betreiben (z. B. Verkaufsstellen für Backwaren), sind in Innenstädten auch Zweigstellen national und international agierender Unternehmen anzutreffen.

### *Standortanforderungen*

Von den vorangegangenen Eigenschaften der Betriebsformen des Einzelhandels können jeweils unterschiedliche Standortanforderungen abgeleitet werden. Die Standortentscheidung für oder gegen den in dieser Untersuchung relevanten Bereich *Innenstadt* soll anhand folgender Betriebsformen beispielhaft dargestellt werden:

Anhand der unterschiedlichen Formen des Lebensmittel-Einzelhandels, des Bekleidungs-Einzelhandels sowie der Filialbetriebe verschiedener anderer Branchen.

Für die Ansiedlungsstrategie des **Lebensmittel-Einzelhandels** stellen HEINRITZ et al. (2003: 73) die Regel auf, dass „[je] vollständiger das Sortiment [ist], desto größer [sind] der Raumanpruch, die Verkaufsflächen und der Mindesteinzugsbereich und umso notwendiger [ist] die Lage im sekundären Netz.“ Der Standort Innenstadt wird somit den Raumanprüchen der neuen Betriebsformen im Lebensmittel-Einzelhandel nicht mehr gerecht. Für den Großteil der SB-Warenhäuser sind die Kopplungspotenziale der Innenstädte ohnehin nicht mehr bedeutsam, da sie durch ihre eigene Sortimentsgröße eine ausreichend große Anziehungskraft haben und als Leitbetrieb die Ansiedlung weiterer Betriebe nach sich ziehen, was die Attraktivität des peripheren Standorts zusätzlich erhöht (a. a. O.: 72f.). In jüngster Zeit ist jedoch auch der Trend zur Rückkehr des Lebensmitteleinzelhandels in die Innenstädte zu erkennen, entweder in Form von Ankermietern im Erdgeschoss eines innerstädtischen Einkaufszentrums oder durch die zunehmende Verbreitung von Märkten in eigenständigen Verkaufsräumen mit einer Verkaufsfläche zwischen 500 und 1000 m<sup>2</sup>. Diese verfügen über ein eingeschränktes Sortiment, was sich insbesondere aus Frischwaren (Obst und Gemüse) sowie zubereiteten Nahrungsmitteln (Convenience Food) zusammensetzt. Das Konzept richtet sich an Berufstätige und weniger mobile Bevölkerungsgruppen, die Möglichkeiten zur wohnstandortnahen Versorgung suchen (zum Beispiel das Konzept „REWE City“ vgl. FTD vom 30.04.2009).

Der **Bekleidungs-Einzelhandel** vertreibt eine gering standardisierte Ware, die zudem noch verschiedenen Trends und Moden unterworfen ist. Zudem werden sehr unterschiedliche Zielgruppen bedient, und die Spannweite der angebotenen Qualität ist sehr groß. Dies führt zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Betriebsformen, die eine jeweils spezifische Standortwahl zur Folge haben. Für Innenstadt-Standorte entscheiden sich viele Fachgeschäfte, die nur ein begrenztes Sortiment führen und daher auf ein *shared business*, also die Nachbarschaft zu Betrieben mit ergänzendem oder gleichem Sortiment, angewiesen sind. In gleicher Lage siedeln sich auch Fachkaufhäuser an, die ein breites und tiefes Sortiment anbieten. Fachmärkte, deren Sortiment beschränkter ist, siedeln sich oft an außerstädtischen Standorten zusammen mit branchenfremden

Frequenzbringern, wie den angesprochenen SB-Warenhäusern, an. Alternativ sind sie auch als Mieter in Einkaufszentren beliebt. Die Bekleidungs-Discounter befinden sich sowohl in den besten Lagen innerstädtischer Zentren als auch an gut erreichbaren Standorten außerhalb der Stadt (HEINRITZ 2003: 75-78).

**Mehrbetriebsunternehmen** im Allgemeinen erzielen Einsparungen nicht nur durch eine weitgehende Standardisierung von Angebot und Filialgestaltung, sondern auch durch eine universelle Logistik und eine zentrale Steuerung. Daher sind diese Betriebe auf sich ähnelnde Standorteigenschaften für ihre Filialen angewiesen, damit das bestehende Handelskonzept ohne aufwendige Anpassungen übernommen werden kann (a. a. O.: 80). Sie unterscheiden sich in einem weiteren wichtigen Punkt von Einzelunternehmen: Ihre Standortwahl ist meist keine einmalige Entscheidung, sondern dient dem Ziel, ein den Konkurrenten überlegenes Standortnetz aufzubauen. Potenzielle Filialstandorte müssen daher auch hinsichtlich ihrer Lage im überregionalen betrieblichen Distributionsnetz überprüft werden (a. a. O.: 81f.).

### ***Kooperationsformen des Einzelhandels***

Einzelhandelsunternehmen agieren nicht ausschließlich zwischen Produzenten und Konsumenten, sondern gehen auch untereinander Kooperationen ein. Solche Kooperationen zwischen Einzelhandelsunternehmen lassen sich nach Gemeinschaften auf Beschaffungsseite, z. B. für den gemeinsamen Wareneinkauf und nach Zusammenschlüssen auf Absatzseite, beispielsweise in Form von Werbegemeinschaften, unterscheiden. Eine dritte Variante ist die Kooperation mit externen Akteuren wie Investoren oder Center-Betreibern. Die bisher üblichen Kooperationen zwischen Unternehmen haben die gemeinsame Absicht, das als *shared business* bezeichnete externe Kopplungspotenzial zum beiderseitigen Vorteil zu erhöhen. Dabei fällt auf, dass es sich bei diesen Kooperationen häufig nur um Zusammenschlüsse relativ weniger Betriebe handelt, die durch die geplante oder ungeplante räumliche Nähe zueinander entstehen. Diese kann entweder durch die gemeinsame Lage in einem Einkaufszentrum, die Ansiedlung an einem neu erschlossenen Standort oder in Form von ShopInShop-Konzepten bestehen. Ziel dabei ist immer, die Anziehungskraft des gemeinsamen Geschäftsstandortes zu erhöhen (HEINRITZ et al. 2003: 89).

Die zuletzt erwähnten Mehrbetriebsunternehmen werden im Hinblick auf ihre großräumliche Standortstrategie und die zunehmende „wettbewerbsorientierte Standortwahl“ (a. a. O.: 81) entweder die Kooperation mit anderen Akteuren suchen, um den Standort aufzuwerten oder die Schließung von Betrieben an unrentablen und damit nicht mehr den Unternehmenszielen entsprechenden Standorten in Erwägung ziehen müssen. Die Frage dabei ist, welche Strategie als wahrscheinlicher angenommen werden kann, um das gesamtbetriebliche Ergebnis zu optimieren:

Die Schließung eines unwirtschaftlichen Standorts und die Neueröffnung an anderer Stelle oder der Versuch, den Standort selbst aufzuwerten und dadurch die Rentabilität zu gewährleisten.

Betrachtet man die eingangs geschilderten Veränderungen, ist zu erkennen, dass alle Unternehmen, die sich institutionell organisiert haben, über Vorteile gegenüber Betrieben verfügen, die individuell handeln und überbetrieblich kaum organisiert sind. Auf der einen Seite stehen national und international tätige Unternehmen, die Handelsketten betreiben oder professionell gesteuerte Einkaufszentren errichten. Demgegenüber stehen kleine Ein-Mann-Betriebe, teils ohne betriebswirtschaftlichen Hintergrund und aufgrund der oftmals geringen finanziellen Ausstattung ohne die Möglichkeit zu einer räumlichen Verlagerung. Beide Typen befinden sich in Innenstädten oft in direkter Nachbarschaft und haben trotz ihrer organisatorischen Unterschiede ähnlich gelagerte Interessen.

Die Fragen, die an späterer Stelle in dieser Arbeit beantwortet werden sollen, sind: Ließe sich eine Zusammenarbeit mehrerer Betriebe auch in einem größeren Bereich, etwa auf Ebene eines innerstädtischen Quartiers, verwirklichen? Wie hoch ist die Bereitschaft von Einzelhandelsunternehmen, untereinander oder mit Grundeigentümern zu kooperieren mit dem Ziel, den Gesamtstandort aufzuwerten?

## **2.2 Ansätze und Instrumente zur Attraktivitätssteigerung von Innenstädten**

Die vorherigen Abschnitte haben gezeigt, wie eng Stadtentwicklung und Strukturwandel des Einzelhandels miteinander verknüpft sind. Unabhängig davon, ob die Folgen des Wandels als negativ oder positiv beurteilt werden, versuchte man spätestens seit der Suburbanisierung des Einzelhandels und der Verödung von Nebenzentren, durch verschiedene Maßnahmen die Innenstädte wieder attraktiver zu gestalten. Die Bandbreite der an der Diskussion beteiligten Akteure reicht dabei von Mitgliedern der städtischen Verwaltung und der Politik über Vertreter der Wirtschaftsförderung, der Einzelhandelsverbände, den Einzelhandelsunternehmen verschiedener Größe und unterschiedlichsten Organisationsgrade bis hin zu Stadtplanern und Wissenschaftlern. Im folgenden Kontext soll davon ausgegangen werden, dass eine *Attraktivitätssteigerung* dann stattfindet, wenn ausgehend vom Status quo aus subjektiver Sicht eine Verbesserung erreicht wird. Somit wird auch die Wahl der Mittel, zur Steigerung der Attraktivität, je nach Akteur und Betroffenheitsgrad unterschiedlich sein. Welche Möglichkeiten es gibt, um Städte attraktiver zu gestalten und welche Ziele damit verbunden sind, wird in diesem Kapitel beschrieben.

### *Akteursspezifische Zielsetzungen*

Wie im vorangegangenen Abschnitt für den **Einzelhandel** gezeigt wurde, unterliegt die Innenstadt als Geschäftsstandort besonders in den letzten Jahrzehnten tiefgreifenden Veränderungen. Die Kernbereiche der Innenstädte sind zwar keineswegs unattraktiv für Handelsunternehmen geworden. Dieser Wandel, der zu Ungunsten von Warenhäusern und inhabergeführter Fachgeschäfte stattfand, führt jedoch nicht dazu, dass nur sie allein daran interessiert sind, die Innenstädte aufzuwerten. Das Gleiche gilt auch für Filialisten und Betreiber von innerstädtischen Einkaufszentren. Sie haben ebenfalls ein Interesse daran, die Anziehungskraft bzw. das Einzugsgebiet des Standorts zu vergrößern, um möglichst viele Kunden zu erreichen. Die Konkurrenz zwischen den Betriebsformen auf innerstädtischer Ebene wird dadurch zwar nicht beseitigt, es entsteht aber ein gemeinsames Ziel, das es zu erreichen gilt. Initiativen, die beide Gruppen integrieren wollen, sollten dieses Ziel zum Zweck haben um ein gemeinsames Auftreten von Händlern in gewachsenen Geschäftszentren und innerstädtischen Einkaufszentren zu ermöglichen (MONHEIM et al. 2006: 5f.).

Als weiterer wichtiger Akteur hat der **Staat** im Rahmen seiner Daseinsvorsorge die Aufgabe, die Lebensqualität für die Menschen, die in der Stadt leben, zu erhalten oder zu verbessern sowie die Versorgung mit Gütern der verschiedenen Bedarfsstufen zu sichern (§ 1 Abs. 5 BauGB). Darüber hinaus müssen auch für das Umland zentralörtliche Funktionen bereitgestellt werden (HEINRITZ et al. 2003: 176f.), also die „[...] Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbe-  
reiche“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB). Als Aufgaben kommunaler Wirtschaftspolitik kommen die Ansiedlung von Gewerbe und die Bestandspflege von bestehenden Betrieben dazu (HELMERDENZEL 2002: 164). Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wurden im Laufe der Zeit verschiedene staatliche Instrumente eingesetzt (im Bereich der Raumordnung beispielsweise das Zentrale-Orte-Konzept zur Sicherstellung von Versorgungsstandards), die es an die sich stets verändernden wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen anzupassen gilt.

Im Sinne der Gruppe der **Haus-** oder **Grundeigentümer** in der Innenstadt werden Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung dann nützlich, wenn sie zur Steigerung oder Erhaltung der Immobilienwerte dienen. Einschränkend kommt dazu, dass diese Gruppe nicht unbedingt vor Ort präsent, d. h. das Gebäude oder Grundstück nicht gleichzeitig auch Wohnsitz des Eigentümers ist. Institutionelle Investoren oder Erbengemeinschaften haben daher oftmals nur eine lose oder keine emotionale Bindung zur Stadt, in der sich ihr Gebäude bzw. Grundstück befindet. Das Interesse an der eigenen Immobilie ist zwar vorhanden, Kenntnisse über das nähere Umfeld und

Möglichkeiten, dieses aufzuwerten, sind aber nicht bekannt oder werden nicht in Anspruch genommen.

Daneben ist auch die reine **Wohnbevölkerung**, die oft über keinen Immobilienbesitz in der Innenstadt verfügt, als innerstädtische Nutzergruppe zu erwähnen. Sie hat den Wunsch nach einem Umfeld, das eine möglichst hohe Lebensqualität bietet. Die Elemente, die zu einer hohen Lebensqualität beitragen, können für den einzelnen Bewohner stark variieren, sollen an dieser Stelle nicht eingehender thematisiert werden.

Die individuellen Möglichkeiten für jede der beschriebenen Akteursgruppen, die Innenstadt nach den eigenen Wünschen und Bedürfnissen zu gestalten, um das Ziel der Attraktivitätssteigerung der Innenstadt zu erreichen, sind durch eine eingegrenzte Mittelwahl beschränkt. Diese Instrumente der Stadt- und Quartierserneuerung lassen sich grundsätzlich in drei Steuerungstypen unterteilen: **staatlich-hoheitliche Verfahren**, **private Initiativen** und, in Kombination, die **Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten**. Auf diese drei Typen soll nun detaillierter eingegangen werden.

### 2.2.1 Staatlich-hoheitliche Verfahren

Der Staat kann auf verschiedenen Wegen versuchen, die Raumentwicklung und somit auch die Entwicklung der Innenstädte zu steuern. Die Einleitung und Ausführung staatlicher Verfahren ist die Aufgabe von Ländern und Gemeinden. Die Bandbreite dieser *von oben herab* eingeleiteten Prozesse erstreckt sich nach HATZFELD von rahmensetzenden über direkt einzelhandelsbezogene bis hin zu indirekten Maßnahmen (HATZFELD 1987: 63-69).

#### ***Rahmensetzende Maßnahmen***

Den Einzelhandel betreffende rahmensetzende Maßnahmen des Staates haben das Ziel, Leitlinien vorzugeben, in denen die räumliche Entwicklung verlaufen sollte. Darunter fallen beispielsweise Stadtentwicklungs- und Innenstadtkonzepte, die die Entwicklungsabsichten von kommunaler Seite aus mittelfristig festlegen sollen (HATZFELD 1987: 63). Auch Infrastrukturausbauten sind zu den rahmensetzenden Maßnahmen zu zählen, da mittels einer verbesserten Erreichbarkeit (z. B. neue Straßen- oder ÖPNV-Anbindung), die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Innenstadt als Einzelhandelsstandort von den Käufern überhaupt besucht werden kann.

Wenn es um die Ansiedlung von Einzelhandelseinrichtungen geht, liegt der größte gestalterische Einfluss auf kommunaler Ebene, da die Gemeinden die Planungshoheit über ihre Gemarkung

haben (gemäß Art. 28 Abs. 2 GG). Der Rahmen für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben wird durch die Erstellung eines Flächennutzungsplanes gesetzt und die zulässige Nutzung auf Baugebietsebene in der Baunutzungsverordnung definiert (BauNVO §§ 2-11), sie unterscheidet sich je nach Gebietstyp (vgl. Tab. 1, HEINRITZ et al. 2003: 171-173). Die Bauleitpläne müssen allerdings an die Ziele der Raumordnung angepasst werden (Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB).

**Tab. 1: Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben nach Gebietstyp**

Gebietstyp (Abkürzung)	Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben
<b>Kerngebiet (MK)</b>	Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur.
<b>Reines Wohngebiet (WR)</b>	Reine Wohngebiete dienen dem Wohnen. Ausnahmsweise können zugelassen werden: Läden und nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen, sowie kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes.
<b>Allgemeines Wohngebiet (WA)</b>	Allgemeine Wohngebiete dienen vorwiegend dem Wohnen. Zulässig sind Wohngebäude sowie die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe.
<b>Mischgebiet (MI)</b>	Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Darunter fallen auch Einzelhandelsbetriebe.
<b>Gewerbegebiet (GE)</b>	Gewerbegebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben. Aufgrund geringer Nachfrage seitens produzierender Betriebe können auch Einzelhandelsbetriebe angesiedelt werden.
<b>Sonstiges Sondergebiet (SO)</b>	Für sonstige Sondergebiete sind die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen. Neben vielen anderen möglichen Nutzungen kommen auch Ladengebiete und Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe in Betracht (Einschränkungen des Sortiments und der Verkaufsfläche sind möglich).

Quelle: Verändert nach HEINRITZ et al. 2003: 173, BauNVO § 1 Abs. 2

Kerngebiete und Sondergebiete sind als primäre Standorte für Einzelhandelsbetriebe vorgesehen. Deren Ausweisung und damit auch die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben wird allerdings nur in Orten höherer Zentralität ohne Schwierigkeiten möglich sein (KUSCHNERUS 2007: 216). Hintergrund dieser Regelung sind die Folgen der Ansiedlung von

großflächigen<sup>7</sup> Einzelhandelsbetrieben, was in den Innenstädten der Nachbarkommunen möglicherweise negative Folgen nach sich ziehen kann. Deshalb haben sich Nachbargemeinden bei Vorhaben, die die Versorgungsfunktion betreffen, untereinander abzustimmen, damit es zu keiner Schädigung ihrer „zentralen Versorgungsbereiche“ (HEINRITZ et al. 2003: 174, § 2 Abs. 2 BauGB) kommt.

Um die Koordination zwischen benachbarten Kommunen zu verbessern und ein Konkurrenzdenken zu verhindern, wurde in den letzten Jahren versucht, die Ausweisung neuer Flächen, welche eine Einzelhandelsnutzung ermöglichen, auf regionaler Ebene zu steuern. Dies kann in Form von *regionalen Einzelhandelskonzepten* geschehen. Damit ist das Ziel verbunden, Zahl und Umfang der Einzelhandelseinrichtungen an den Bedarf im Planungsgebiet anzupassen und den Wettbewerb um Neuansiedlungen zwischen den beteiligten Gemeinden zu verringern. Ein Nachteil dieser Konzepte liegt allerdings in dem hohen Koordinationsaufwand zwischen den vielen Beteiligten, welche jeweils versuchen, eine Einschränkung ihrer Planungshoheit zu vermeiden (HEINRITZ et al. 2003: 177).

### ***Ergänzende/indirekte Maßnahmen***

Unter indirekten Maßnahmen werden Handlungen verstanden, die nicht auf die gezielte Beeinflussung des innerstädtischen Einzelhandels ausgerichtet sind, aber trotzdem Auswirkungen auf dessen Entwicklung haben können. Beispiele, die diesen Maßnahmen zuzuordnen sind, sind die Standortplanung für öffentliche Einrichtungen, die Verschönerung des Stadtbildes oder die positive Außendarstellung (Imagepflege) (HATZFELD 1987: 65).

Liegen städtebauliche Missstände vor, können sogenannte **städtebauliche Gesamtmaßnahmen** entscheidend zur Aufwertung eines Standorts, auch in Hinblick auf die Einzelhandelsnutzung, beitragen (vgl. Abb. 3). Finanziert werden solche Programme in der Regel zu jeweils einem Drittel durch den Bund, das Land und die betreffende Kommune. Aktuell fließt der Großteil des gesamten Etats in die Programme Stadtumbau Ost, Stadtumbau West und Soziale Stadt (BMVBS 2009).

---

<sup>7</sup> Dieses Kriterium gilt im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO für Einzelhandelsbetriebe ab etwa 800 m<sup>2</sup> Geschossfläche (SCHMIDT-EICHSTÄTT 2005: 225).



**Abb. 3: Städtebauliche Gesamtmaßnahmen gemäß BauGB**

Quelle: Verändert und ergänzt nach FRIESECKE 2008: 223

Eine Möglichkeit der Stadtbildverschönerung und damit der Attraktivitätssteigerung auf kommunaler Ebene sind **städtebauliche Sanierungsmaßnahmen** in der Innenstadt. Die Voraussetzung für die Anwendung von Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136-164 BauGB ist das Vorliegen von städtebaulichen Missständen, welche entweder als Funktions- oder Substanzmangel auftreten können. Genannt sei hier besonders die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation eines Gebietes hinsichtlich seiner Versorgungsfunktion im Sinne von § 136 Abs. 3 Nr. 2 b) BauGB (FRIESECKE 2008: 223-228).

**Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen** (§§ 165-171 BauGB) können dann angewendet werden, wenn Stadteile neu entwickelt oder einer neuen Nutzung zugeführt werden sollen, was beispielsweise bei der Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen der Fall ist (FRIESECKE 2008: 232-236). Eine zügige Durchführung und die Tatsache, dass die Maßnahme im öffentlichen Interesse liegt (§ 165 Abs. 3 BauGB), sind Voraussetzungen für die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereiches. Das Verfahren kann eingesetzt werden, wenn ein erhöhter Bedarf an Wohngebäuden, Arbeitsstätten oder Gemeinbedarfseinrichtungen festgestellt wurde.

Das Programm **Städtebaulicher Denkmalschutz** wurde nach der Wende aufgelegt, um die in einem schlechten Zustand befindlichen historischen Ensembles in den neuen Bundesländern zu erhalten. Ziel ist nicht nur die Förderung einzelner Gebäude, sondern der historischen Innenstädte insgesamt; sie sollen „[...] für Dienstleistungen, Einzelhandel, Verwaltung, Gewerbe und Wohnen weiterentwickelt werden.“ (BBSR 2009b). Seit Anfang des Jahres 2009 ist das Programm auch in den alten Bundesländern verfügbar, die Auswahl der Programmstädte obliegt dabei den Ländern (Bundestransferstelle Städtebaulicher Denkmalschutz 2009).

Zielsetzungen des **Stadtumbaues** (§§ 171a-d BauGB) sind die Förderung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, die Verbesserung der Raumstruktur, Stadtgestaltung und Bausubstanz sowie die Nutzungsanpassung unter Schrumpfungsbedingungen (FRIESECKE 2008.: 18). Unter den zweitgenannten Punkt fällt insbesondere die in § 171a Abs. 3 Nr. 3 formulierte Zielsetzung, dass „innerstädtische Bereiche gestärkt werden“. Stadtumbaumaßnahmen werden vor allem eingesetzt, um „[...] den durch demografische und wirtschaftliche Strukturveränderungen und Schrumpfungsprozesse verursachten städtebaulichen Funktionsverlusten der Städte und Regionen umfassend zu begegnen und deren Zukunftsfähigkeit durch die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen gezielt zu stärken.“ (a. a. O.: 15). Städtebauliche Funktionsverluste liegen nach § 171a Abs. 2 BauGB insbesondere dann vor, wenn „[...] ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist.“ Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sowohl Immobilieneigentümer wie Einzeleigentümer und große Wohnungsunternehmen als auch Bewohner, die von Umbaumaßnahmen betroffen sind, an Planung und Umsetzung zu beteiligen (FRIESECKE 2008.: 19).

Das Bund-Länder-Programm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die **Soziale Stadt** (§ 171e BauGB) hat das Ziel, vor dem Hintergrund sich zuspitzender sozialer und wirtschaftlicher Probleme die Lebensqualität in benachteiligten städtischen Quartieren zu erhöhen. Dabei sollen möglichst viele der Akteure vor Ort mitwirken. Wie bei den zuvor beschriebenen Maßnahmen auch, kommt das Programm der Sozialen Stadt erst dann zur Anwendung, wenn der Zustand eines Quartiers so schlecht ist, dass ein Handlungsbedarf erkannt wird. Dabei handelt es sich nicht unbedingt um funktionale oder substanzielle Schwächen, sondern hauptsächlich um soziale Missstände (FRIESECKE 2008.: 241-243).

Nicht zu vernachlässigen ist die **Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** als weitere rein hoheitliche Aufgabe. Sie gehört zum öffentlichen Dienstleistungsspektrum und wird aber teilweise schon durch private Sicherheitsdienste ersetzt (EICK 2008a). Auch die Qualität der Ausführung dieser Aufgabe bei der Beurteilung der Attraktivität von Einzelhandelsstandorten eine Rolle. Kunden, die um ihre Sicherheit fürchten müssen, werden sich verständlicherweise für einen anderen Ort zum Einkaufen entscheiden (HELMER-DENZEL 2002: 162).

### ***Direkte Maßnahmen***

Hinsichtlich restriktiver Möglichkeiten, wie die Planung auf die Ansiedlung von Einzelhandelsunternehmen einwirken kann, gibt es verschiedene *rahmensetzende Maßnahmen*. Im Bereich der *ergänzenden Maßnahmen* bietet die Städtebauförderung umfassende Programme zur Attraktivitäts-

tätssteigerung von Städten und Quartieren. *Direkte planerische Maßnahmen*, die das konkrete Ziel verfolgen, die Attraktivität einer Innenstadt insbesondere als Standort für den Einzelhandel zu steigern, gab es bisher nur wenige. Darunter fallen die in der Vergangenheit vielfach praktizierte Ausweisung von Fußgängerzonen oder die Schaffung von zentrumsnahen Parkplätzen (HEINRITZ et al. 2003: 176). Darüber hinaus führt HATZFELD als weitere Maßnahme die gezielte Anwerbung von Kauf- und Warenhäusern auf, die in den 1960er und 70er Jahren als Anziehungspunkte zur Attraktivität der Innenstädte beitragen sollten (HATZFELD 1987: 63).

Das erste Programm im Rahmen der Städtebauförderung, welches tatsächlich zur direkten Unterstützung zentraler Versorgungsbereiche eingerichtet wurde, war das im Jahre 2008 gestartete Bund-Länder-Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*. Im Fördermittelpunkt stehen Gesamtmaßnahmen zur Bekämpfung von Funktionsverlusten und Leerständen um „[...] die stadt- baukulturelle Substanz, die städtebauliche Funktionsfähigkeit, die soziale Vitalität und den kulturellen Reichtum der Innenstädte, Stadtteil- und Ortsteilzentren zu erhalten bzw. wiederzugewinnen.“ (BBSR 2009a). In Hessen<sup>8</sup> wurde ein Begleitausschuss eingerichtet, der sich aus Vertretern des Landes, der IHK, sowie weiteren Verbänden zusammensetzt und das Land bei der Auswahl der 15 Standorte die im Oktober 2008 in das Programm aufgenommen wurden unterstützt. Zu den Förderstandorten zählt auch das Stadtzentrum von Offenbach. Eine erste Evaluation ist nach vier Jahren Laufzeit vorgesehen, dann entscheidet sich, ob das Programm fortgeführt, eingestellt oder gegebenenfalls eine Anpassung der Maßnahmen vorgenommen wird (HMWVL 2009).

Es sind jedoch nicht nur fördernde, sondern auch restriktive Eingriffe in die Einzelhandelsentwicklung denkbar. In Abstimmung mit der Regionalplanung stellt die Möglichkeit, auf kommunaler Ebene Sortimentsbeschränkungen in Baugebieten zu erlassen, um einen Kaufkraftabzug aus den Innenstädten zu verhindern, eine solche Restriktion dar (BauNVO § 1 Abs. 5 u. Abs. 9). Dazu wird zwischen zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten unterschieden. Ziel ist es, Betriebe, die eine hohe Kundenfrequenz erzeugen und ein hohes Kopplungspotenzial aufweisen, vorzugsweise in der Innenstadt anzusiedeln und Betrieben, die schwer zu transportierende Waren anbieten oder besondere Flächenansprüche haben, einen Standort außerhalb des Zentrums vorzuschlagen. Damit soll verhindert werden, dass sich außerhalb der Stadt Konkurrenzstandorte zu den bereits existierenden Betrieben ansiedeln. Sollte das betreffende Angebot in

---

<sup>8</sup> Die Ausgestaltung im Bundesland Hessen nennt sich *Aktive Kernbereiche in Hessen*.

der Innenstadt noch nicht vorhanden sein, kann so dazu beitragen werden, den Standort für Einkäufer vielfältiger und damit attraktiver zu gestalten. Die trennscharfe Einteilung von Sortimenten in diese beiden Kategorien ist jedoch problematisch und wird einzelfallspezifisch vorgenommen (HEINRITZ et al. 2003: 174f.).

### 2.2.2 Private Initiativen

Die Beiträge zur Attraktivitätssteigerung von Innenstädten seitens privater Akteure sollen exemplarisch anhand von Aktivitäten innerstädtischer Einzelhändler vorgestellt werden. Dies bedeutet nicht, dass wichtige Impulse für die Stadtentwicklung nicht auch von anderen Akteuren ausgehen können. Ebenso kann beispielsweise die Standortwahl großer Unternehmen oder die in Wohngebieten stattfindende Umfeldverbesserung durch Wohnungsgesellschaften, die sich für die Attraktivität des Standorts und ihrer Immobilie engagieren, die Stadtentwicklung beeinflussen (KREUTZ/KRÜGER 2008: 258).

Als Beispiel für private Initiativen ausgehend von Einzelhändlern sei die Bildung von Interessenverbänden gewählt, die sich häufig in Form von Gewerbevereinen organisieren. Diese haben das Ziel, durch Maßnahmen wie der Organisation von Festen oder gemeinsamen Werbeaktionen mehr Kunden an den Einzelhandelsstandort zu bringen. Als weitere private Initiative seien daneben auch Akteure erwähnt, die keinen wirtschaftlichen Nutzen durch ihre Handlungen zu erwarten haben und sich trotzdem für ihre Stadt engagieren. Ein Beispiel dafür sind Bürgerinitiativen, die zu einem bestimmten Zweck gegründet werden oder das Engagement von Bewohnern im Rahmen der *Lokalen Agenda 21*.

#### ***Beispiel: Werbegemeinschaften von Einzelhändlern***

Der Zusammenschluss von rechtlich selbstständigen Einzelhändlern zu Werbegemeinschaften, oft gemeinsam mit Gastronomen, gilt als ein etabliertes Verfahren kooperativer Standortwerbung und wird vielfach praktiziert. Der Inhalt der Werbemaßnahmen lässt sich je nachdem unterscheiden, ob für ein gemeinsames Sortiment (z. B. einen Zusammenschluss aller Schuhgeschäfte), eine Standortkooperation (z. B. aller Händler einer Straße) oder eine bestimmte Betriebsform (z. B. für den Fachhandel) geworben wird (BARTH et al. 2007: 247f.). Unabhängig von dem Zweck einer Werbegemeinschaft bestehen diese häufig in Form von eingetragenen Vereinen. Die Leitung des Vereins erfolgt meistens auf ehrenamtlicher Basis (HELMER-DENZEL: 2002: 179). Auch wenn das Kooperationsziel, beispielsweise die Profilierung des Standortes, im Interesse aller Betriebe zu liegen scheint, bestehen diese freiwilligen Zusammenschlüsse typischerweise nur aus einem Teil der Händler. Dementsprechend unzureichend ist oft die finanzielle Ausstattung sol-

cher Gruppen, was die Auswahl und Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Aktivitäten stark verringert. Private Initiativen wie diese Werbegemeinschaften stehen prinzipiell allen Interessierten offen. Die Gründung einer solchen Gemeinschaft verlangt jedoch ein sehr hohes Engagement von den ehrenamtlich tätigen Initiatoren. Ist die Gründung vollzogen, stellt sich oftmals heraus, dass die Bereitschaft, sich zu engagieren, nur bei einem kleinen Teil der angesprochenen Teilnehmer vorhanden ist. Unmittelbar aus einer schwachen Beteiligung ergibt sich die geringe Finanzkraft der Zusammenschlüsse. Zusätzlich wird der Erfolg der Maßnahmen durch die geringe Professionalität der Beteiligten erschwert, da diese sich als Händler und nicht als Experten für das Standortmarketing o.ä. sehen (KREUTZ/KRÜGER 2008: 259).

### **2.2.3 Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten**

Kooperationen zwischen dem hoheitlichen Planungsträger und privaten Unternehmen mit dem Ziel der Stadterneuerung und -entwicklung gibt es schon lange, allerdings liefen diese gewöhnlich in Form einer Delegation von Aufgaben ab: Beispielsweise wurde von staatlicher Seite die planungsrechtliche Sicherheit für ein bestimmtes Bauvorhaben festgestellt und die Ausführung der Baumaßnahmen auf ein privatwirtschaftliches Unternehmen übertragen.

Die im Folgenden beschriebene Zusammenarbeit in Public-Private-Partnerships (PPP), welche auch als Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)<sup>9</sup> übersetzt werden, soll im Vergleich zur Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung enger definiert werden. Darunter sind Kooperationsformen zu verstehen, in welchen private Akteure in enger Zusammenarbeit mit staatlichen bzw. kommunalen Akteuren bestimmte Leistungen erstellen (HELMER-DENZEL 2002: 167).

#### ***Zusammenarbeit in Form von Public-Private-Partnerships (PPP)***

Kooperationen in Form von Public-Private-Partnerships werden vor allem deshalb eingegangen, weil viele Kommunen über keine finanziellen Reserven mehr verfügen und sich durch diese Kooperationsform eine Kostenersparnis bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhoffen. Die häufig praktizierte Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand bei Bauvorhaben wird in den §§ 11 bis 13 des BauGB geregelt. Ein Beispiel dafür ist die Neuordnung von Grundstücksverhältnissen im Rahmen städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB) oder die Anwendung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (§ 12 BauGB). Es wird angenommen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen diese Aufgaben effizienter erledigen können, als dies die öffentliche Hand zu leisten vermag. Ein weiterer Grund ist die fehlende Expertise öffentlicher Verwal-

---

<sup>9</sup> Der deutsche Begriff wurde mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 01.09.2005 offiziell eingeführt.

tungen in Anbetracht der immer komplexeren Problemstellungen, die es zu lösen gilt. Durch private Partner wird es möglich, auf externes Expertenwissen zurückzugreifen (HÄUBERMANN et al. 2008: 267f.).

Ein Großteil von PPP-Projekten bezieht sich auf Einzelvorhaben wie zum Beispiel den Bau von öffentlichen Gebäuden (insbesondere Schulen). Diese können zwar auch zur Attraktivität eines Standortes beitragen, sind aber in diesem Fall eher als Nebenprodukt zu betrachten. Eine Kommunalumfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ergab, dass gezielte Stadtentwicklungsmaßnahmen bisher nicht in Öffentlich-Privaten-Partnerschaften verwirklicht wurden, auch wenn Vertreter der Kommunen darin ein zukünftig wichtiges Anwendungsfeld sehen (Difu 2005: 44f.)

Trotzdem gibt es Anwendungsfälle, die sich als Stadtentwicklungsmaßnahme im weiteren Sinne definieren lassen. Als ein solches Beispiel für eine Öffentlich-Private-Partnerschaft soll in Anlehnung an HELMER-DENZEL das Stadtmarketing dienen. Die öffentliche Seite wird dabei von der Kommunalverwaltung vertreten, die private von den Gewerbetreibenden in der Stadt (HELMER-DENZEL 2002: 167).

### ***Zusammenarbeit im Stadtmarketing***

Unter Stadtmarketing werden, in Anlehnung an HELMER-DENZEL (2002: 169f.), „[...] alle Organisationsformen verstanden [...], die [...] eine Kooperation von privaten Unternehmen (z. B. Einzelhändler), Bürgern und hierarchischen Akteuren (z. B. Kommune) umfassen. [...] [Damit] soll eine Verbesserung der Wettbewerbssituation gegenüber anderen Städten erreicht werden.“

Dieses Ziel eines Stadt- oder City-Marketings versucht man durch eine Erhöhung der Kundenbindung an den Standort und durch Werbung für die Qualitäten des Einkaufsstandorts im Umland zu verwirklichen (BAASCH 2006: 23f.). Damit soll langfristig die Kundenfrequenz gesteigert werden, was bestenfalls nicht allein im Interesse des Handels, sondern auch von Verwaltung, Bürgern und verschiedenen anderen Akteuren liegt (HELMER-DENZEL 2002: 169f.).

HELMER-DENZEL (2002: 173-175, 189f.) zeigt anhand zweier empirischer Studien, dass sich in den 1990er-Jahren der Fokus der Stadtmarketingmaßnahmen hin zu einer stärkeren Berücksichtigung des innerstädtischen Einzelhandels verlagert. Außerdem wird darin festgestellt, dass die Bereitschaft von privaten Akteuren, sich am Stadtmarketing zu beteiligen, sehr gering ist. In der Folge verteilt sich die Arbeitsbelastung ungleichmäßig und fällt zum überwiegenden Teil bei der Kommunalverwaltung an.

## 2.3 Kooperationsformen in der Stadterneuerung

Um die Vorteile des in Kapitel 3 beschriebenen BID-Modells verstehen zu können, werden nachfolgend die gerade skizzierten Instrumente zur Attraktivitätssteigerung von Innenstädten hinsichtlich ihrer Kapazität, private Akteure in den Aufwertungsprozess einzubinden, untersucht.

### 2.3.1 Wandel der Beteiligungsformen in staatlichen Planungsverfahren

Wie die vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, wurde die beabsichtigte Steuerung der Stadtentwicklung in der Vergangenheit größtenteils durch den hoheitlichen Staat (Bund, Länder, Kommunen) vollzogen und finanziert (KREUTZ/KRÜGER 2008: 254). Die Beteiligung von Bürgern, Unternehmen oder sonstigen Institutionen in staatlichen Planungsverfahren wie der Aufstellung von Flächennutzungsplänen beschränkt sich zumeist auf die „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung“ (§ 3 BauGB), also einer Beteiligung im Rahmen einer öffentlichen Auslegung. Eine Ausnahme stellen förmlich festgesetzte Sanierungsgebiete dar, in denen die Grundeigentümer verpflichtet werden, Ausgleichsbeträge für die durch die Sanierung entstandene Steigerung des Bodenwerts zu zahlen. Nach der möglichst frühzeitigen Erörterung der beabsichtigten Maßnahmen im Rahmen der Sanierung mit allen Betroffenen (§ 137 BauGB) ist die Beteiligung der Eigentümer sowohl verpflichtend als auch finanzieller Art (§ 154 BauGB).

Zwar wurde das Wachsen und Schrumpfen sowie die Sozialstruktur der Städte immer auch von den Einflüssen privater Akteure mitbestimmt<sup>10</sup>, den Anspruch einer neutralen, dem Allgemeinwohl dienlichen Planung hatten aber vor allem der Staat und professionelle Planer als ausführende beziehungsweise Leitlinien erstellende Organe. Auch wenn die Stadtentwicklung durch private Aktivitäten, die sich vornehmlich auf ökonomische Überlegungen stützten, vorangetrieben wurde, versuchte man von staatlicher Seite aus, diese Entwicklung dem jeweils aktuellen planerischen Leitbild entsprechend in geordnete Bahnen zu lenken. Dieser Alleinvertretungsanspruch des staatlichen Planungsapparates löst sich im Laufe der Zeit zugunsten privater Akteure auf. Die Planung akzeptiert und fördert also einerseits die Beteiligung, andererseits stammt der Wunsch, selbst aktiv zu werden, auch von den Privaten selbst. Dies lässt sich auch am im nächsten Kapitel behandelten BID-Modell zeigen.

---

<sup>10</sup> Z.B. durch die Ansiedlung von Industrieanlagen und den Bau von Arbeitersiedlungen.

HÄUBERMANN (2007: 63f.) sieht drei Ursachen für diesen Wandel:

- Erstens den Finanzmangel der Kommunen, der die Bürger dazu zwingt, ehemals staatliche Aufgaben selbstständig zu übernehmen, da diese sonst nur noch in unzureichendem Maße erfüllt werden könnten
- Zweitens die in den 1960er-Jahren einsetzende Demokratisierungsbewegung, die sich in dem Wunsch der Bürger nach mehr Entscheidungsmacht und Mitspracherecht ausdrückt. Als Folge davon wurden bereits diverse Schnittstellen zur Partizipation geschaffen, wie beispielsweise die Beteiligung von Anwohnern bei Sanierungsvorhaben zeigt
- Drittens die neuen und vielfältigen Problemlagen, die in den Städten der Gegenwart auftreten können und die nicht mehr durch staatliches Handeln allein zu bewältigen sind. So sind die Städte bei der Konzentration sozialer Probleme in bestimmten Stadtteilen auch auf den Veränderungswillen der Bürger angewiesen, da nur mit deren Kooperationsbereitschaft eine Verbesserung zu erreichen ist

VETTER (2008: 9) erklärt, warum von staatlicher Seite private Initiativen neuerdings gezielt gefördert und bestehende Instrumente als zu starr und zu behäbig für eine moderne Standortentwicklungspolitik eingeschätzt werden: Es gibt „zahlreiche neue Herausforderungen beispielsweise in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit oder Umwelt [...]“. (VETTER 2008: 9) worauf die Politik mit effizienten und effektiven Lösungen reagieren soll. Zudem ist „[d]urch die [...] hohe Belastung der öffentlichen Haushalte und die komplexer werdenden Problemlagen der Städte [...] eine alleinige Durchführung der Stadterneuerung mit Hilfe von Fördermitteln nicht möglich.“ (REUTER 2008: 133). Daneben wächst bei den Bürgern durch die Zunahme von Kompetenzen wie der persönlichen Bildung der Wunsch, sich stärker zu beteiligen, was von den politischen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden sollte. Diesem Beteiligungsbedürfnis wird bislang vor allem auf lokaler Ebene nachgegeben (VETTER 2008: 9).

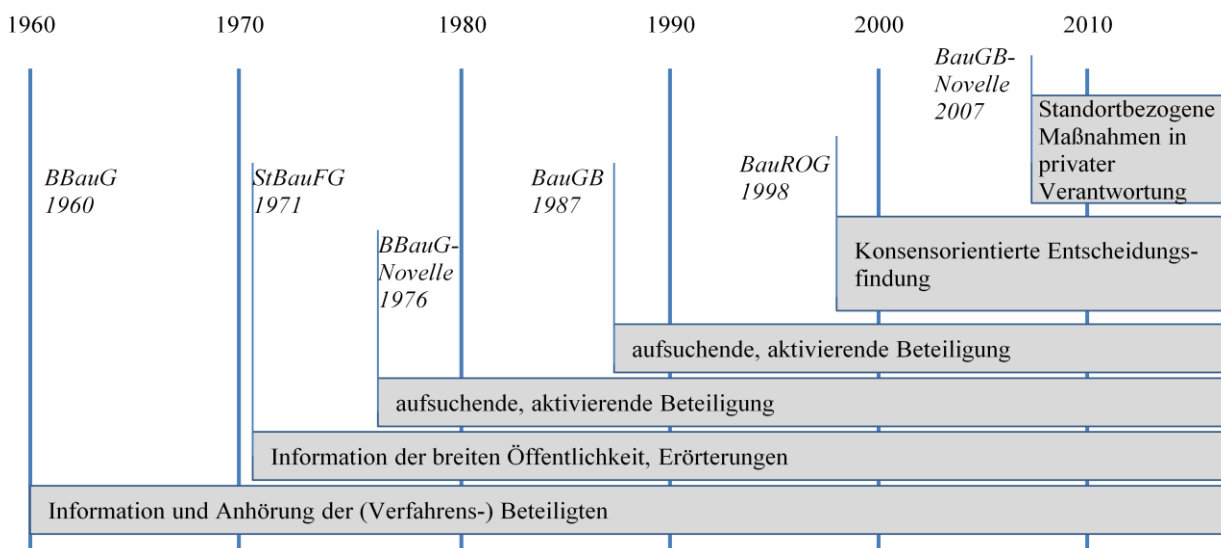
Auf instrumenteller Seite stehen die

- Stadtumbauregelungen der §§ 171a bis d,
- das Programm der Sozialen Stadt nach § 171e und
- die Möglichkeiten für private Initiativen zur Stadtentwicklung nach § 171f

sinnbildlich für den Wandel von der imperativen zur konsensualen Steuerung der Stadterneuerung, der durch die schrittweise Einführung neuer Beteiligungsformen in der Gesetzgebung zum Ausdruck kommt (FRIESECKE 2008: 261, Abb. 4). Während sich die Beteiligung in der ersten

Fassung des Baugesetzbuches<sup>11</sup> von 1960 noch auf eine Information und Anhörung der Beteiligten beschränkte, wurde diese schrittweise auf die breite Öffentlichkeit ausgeweitet und am Ende der 80er-Jahre schließlich zu einer kooperativen Problembearbeitung ausgeweitet. Neuere Versuche einer integrativen Städtebauförderung wie das 1999 gestartete Bund-Länder-Programm Soziale Stadt haben das Ziel, die Bevölkerung nicht nur, wie bisher üblich, im Rahmen einer Abstimmung an Erneuerungsmaßnahmen teilhaben zu lassen, sondern sie auch in deren Planung und Umsetzung mit einzubeziehen (SAUTER 2006: 318).

Seit der Novelle des BauGB 2007 besteht die Möglichkeit, dass die Bundesländer Gesetze erlassen können, die es erlauben Gebiete einzurichten, wo „[...] in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen.“ (§ 171f BauGB). Die Maßnahmen müssen allerdings mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde übereinstimmen. Damit wurde die Grundlage geschaffen, Eigentümergemeinschaften nach dem BID-Modell, wenn auch noch nicht in sämtlichen Bundesländern geschehen, bundesweit einzusetzen und damit privaten Akteuren einen stärkeren Einfluss auf die Gestaltung des städtischen Raumes zu ermöglichen.



**Abb. 4: Wandel im Städtebaurecht**

Quelle: Verändert und ergänzt nach Friesecke 2008: 47

Wenn hier von einer zunehmenden Mitbestimmung privater Akteure, von Bürgern oder Unternehmen, die Rede ist, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Zusammenarbeit zwischen

<sup>11</sup> damals noch „Bundesbaugesetz“.

Privaten und der öffentlichen Hand keineswegs ein neues Phänomen ist, sondern sich durch die gesamte (jüngere) Stadtgeschichte zieht und dabei auch Schwankungen unterworfen ist (SELLE 2008a: 4-6). Ein Beispiel dafür ist die Beteiligung von Wohnungsmietern in der Stadterneuerung, die in den 80er-Jahren zunächst aktiv in Form von Mitentscheidungen erwünscht und anerkannt war, sich aber nach dem Mauerfall in eine passive Mitwirkung ohne wirkliche Entscheidungskompetenz wandelte (HÄUBERMANN et al. 2008: 234).

Auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wurde zunächst vor allem der Staat als planerisch handelnde Institution untersucht. In den 80er-Jahren erschienen dann nicht-staatliche Institutionen auf der Bildfläche, die zwar schon immer in Planungsprozesse involviert, aber in Untersuchungen als raumwirksam Handelnde ausgeblendet waren (SELLE 2008a: 11). Mittlerweile öffnet sich jedoch der Blick und es werden die vielen beteiligten Akteure und deren wechselseitige Beeinflussung, die in der Konsequenz die Stadtentwicklung vorantreiben, betrachtet (SELLE 2008b: 6).

Die Steuerung durch diese neu hinzugekommenen Akteure wird mit dem in der Literatur allerdings nicht einheitlich definierten Begriff *Governance* bezeichnet. Einerseits wird er als Abgrenzung gegenüber dem staatlichen Regieren gebraucht, andererseits als Oberbegriff für jegliches, auch von den Akteuren unabhängiges, Regieren verwendet (SELLE 2008b: 2-5). Im Bereich der Stadterneuerung zieht sich der Staat von einer „[...] induzierten, finanzierten und gelenkten Strategie zu [Gunsten] einer moderierenden, die Marktprozesse ausnutzenden Steuerung [...]“ (HÄUBERMANN et al. 2008: 237) zurück. Die Folge davon ist unter anderem, dass staatliche Grundsatzentscheidungen durch viele kleinteilige Aushandlungsprozesse, beispielsweise zwischen Mieter und Vermieter, ersetzt werden (a. a. O.: 283; Kap. 6.4.4). Ob diese kooperativen Steuerungsformen, die nicht nur in der Stadtentwicklung, sondern auch in verschiedenen anderen Politikfeldern an Bedeutung gewinnen, allerdings tatsächlich zu einer verbesserten Stadtplanung beitragen, bleibt zunächst fraglich (FRIESECKE 2008: 35f.).

### 2.3.2 Nachteile freiwilliger Kooperationsformen in der Stadterneuerung

Obwohl die zunehmende Gestaltungsmacht privater Akteure in den letzten Jahren verstärkt ins Blickfeld der Forschung gerückt ist, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass es schon seit Jahrzehnten Kooperationen von Privaten gibt, die versuchen, durch eigenverantwortliches Handeln die Attraktivität der Innenstadt zu erhöhen, ohne auf spezielle Anreize von staatlicher Seite zu warten. Beispiele dafür sind unter anderem die bereits angesprochenen Werbegemeinschaften selbstständiger Einzelhändler.

Möchte man die Beteiligungsbereitschaft von Individuen in solchen Organisationen untersuchen, stellt sich zunächst die Frage nach den Gründen, die für oder wider einen Beitritt in eine Organisation oder den Zusammenschluss zu einer Interessensgemeinschaft sprechen. Der nächste Abschnitt soll verschiedene theoretische Herangehensweisen aufzeigen, die erklären, welche Mechanismen bei der individuellen Entscheidung, sich einer Gruppe anzuschließen oder nicht, zum Tragen kommen. Außerdem zeigen sie, warum der gewünschte Erfolg von freiwilligen Zusammenschlüssen oftmals ausbleibt.

### 2.3.2.1 Die Kollektivgutproblematik

Die Grundannahme der nachfolgenden Überlegungen ist, dass wenn Individuen sich zu Gruppen zusammenschließen, diese ein gemeinsames Ziel erreichen wollen oder einen gemeinsamen Zweck verfolgen. So gehört es nach OLSON (2004: 14f.) „[...] zum Wesen einer Organisation, daß sie einen unteilbar allen zugute kommenden Vorteil bietet. Daraus folgt, daß allgemein die Bereitstellung von öffentlichen oder Kollektivgütern die grundlegende Funktion von Organisationen darstellt.“

Unter einem *Kollektivgut* oder *öffentlichem Gut* versteht man ein „[...] Gut, von dessen Konsum kein interessierter Akteur ausgeschlossen werden kann – auch nicht solche Akteure, die sich nicht an der Bereitstellung des entsprechenden Gutes beteiligt haben [...]“ (KUNZ 2004: 172).

Für Organisationen oder Gruppen, deren Mitglieder ein gemeinsames Ziel verfolgen, bedeutet das, dass mit der „[...] Befriedigung eines gemeinsamen Bedürfnisses ein Kollektivgut für die fragliche Gruppe bereitgestellt worden ist [...]“ (OLSON 2004: 14, Hervorhebungen entfernt), welches niemandem in der Gruppe vorenthalten werden kann.

Als ein anschauliches Beispiel für die sich daraus ergebende Problematik kann man die Gründung und die Arbeit einer Werbegemeinschaft heranziehen (vgl. HELMER-DENZEL 2002: 179f.). Die innerstädtischen Einzelhändler teilen zwar das Interesse an Werbemaßnahmen für den Geschäftsstandort, da sie aber räumlich sehr nah beieinander liegen, lässt sich der Nutzen des Kollektivgutes Werbung nicht nur auf die zahlenden Betriebe beschränken. Warum der Organisationsgrad in solchen Gemeinschaften oftmals nur zwischen 10 und 30 % liegt, soll in den nachfolgenden Abschnitten erklärt werden (SCHOTE 2008: 63).

### 2.3.2.2 Gruppenziele vs. individuelles Handeln

Dass trotz eines gemeinsamen Gruppenziels die individuelle Entscheidung, sich nicht zu engagieren, bevorzugt wird, zeigt OLSON mit seiner *Logik des kollektiven Handelns* (veröffentlicht 1968). Er erklärt, warum aufgrund von individuell rationalem Verhalten der Beteiligten die Organisationsziele nicht erreicht werden und legt dar, welche Interessenskonflikte bei der Einrich-

tung von Organisationen auftreten können. Außerdem erklärt er, weshalb kleine im Gegensatz zu großen Gruppen ihre Ziele besser erreichen können. Diese Erkenntnisse sind wichtig, wenn man verstehen will, wie freiwillige Zusammenschlüsse, beispielsweise mit dem Ziel die Innenstadt als Geschäftsstandort aufzuwerten, funktionieren oder warum sie häufig nicht wie gewünscht funktionieren.

Ein gemeinsames Merkmal aller Organisationen ist die Förderung der Interessen ihrer Mitglieder. Dies gilt auch dann, wenn die individuellen Ziele der Mitglieder sich unterscheiden. Voraussetzung ist zumindest ein gemeinsames Interesse, zu dessen Erreichen die Organisation eingerichtet wurde (OLSON 2004: 5-8).

Die zunächst verblüffende Aussage, das Ergebnis des gemeinsamen Handelns könne den ursprünglichen Interessen der Mitglieder einer Organisation entgegenstehen, obwohl diese ein gemeinsames Ziel verfolgten, verdeutlicht OLSON am Beispiel von Industrieunternehmen: Verfolgen alle Unternehmen das gemeinsame Ziel, mehr zu produzieren um ihre Gewinne zu maximieren, erhöht sich folglich das Angebot und die Preise fallen. Das Ergebnis des kollektiven Handelns steht also im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht, die Gewinne zu erhöhen. Der Preisverfall könnte nur dann gestoppt werden, wenn ein einzelner Unternehmer dieses Dilemma erkennt und seine Produktion drosselt. Dieser Unternehmer würde damit allerdings irrational handeln, weil er trotzdem von sinkenden Preisen betroffen wäre und zusätzlich einen geringeren Absatz hätte als seine Konkurrenz (welche die Produktion erhöht hat), sich somit also umso stärker belasten würde.

Aus dieser Erkenntnis folgt, dass alle Mitglieder einer Gruppe bestrebt sein werden, ihr Verhalten beizubehalten, also die Produktion zu erhöhen, auch wenn dies dem Gruppenziel im Endeffekt entgegensteht.

### **2.3.2.3 Ist rational auch vernünftig?**

Der Kollektivgutproblematik und OLSONS These vom Verfehlen der Gruppenziele beim gemeinsamen Handeln liegt die Annahme zugrunde, dass Menschen bei der Entscheidungsfindung streng rational vorgehen. Die Frage, die in diesem Abschnitt beantwortet werden soll, lautet: Kann dieser Annahme zugestimmt werden, und falls nicht, welche Konsequenzen hat dies für Bereitstellung von Kollektivgütern durch die Zusammenarbeit in Organisationen?

### ***Grundannahmen der Handlungstheorie***

WERLEN plädiert in seiner Sozialgeographie für eine handlungszentrierte Perspektive geographischer Forschung, er ist also dafür, dass: „[...] Geographinnen und Geographen in der Lage sein [sollten], spezifische Erklärungen für menschliche Handlungen zu liefern.“ (WERLEN 2008: 280). Dieser Forderung folgend soll an dieser Stelle versucht werden, die Entscheidung für oder wider einen Organisationsbeitritt mit einem der verschiedenen handlungstheoretischen Ansätze zu erklären. Sie unterscheiden sich in ihrem Zugriffsgrad auf die soziale Wirklichkeit und deren Anwendung ist von der jeweiligen Forschungsfrage abhängig. Mit den größten Einschränkungen verbunden ist zweckrationale Handlungstheorie (Rational Choice), gefolgt von der normorientierten Handlungstheorie; die wenigsten Einschränkungen setzt die interpretative, verständigungsorientierte Handlungstheorie voraus (WERLEN 2008: 291-294). Unter Bezug auf OLSON wurde die zweckrationale Handlungstheorie zur Erklärung der Entscheidungsprozesse, die für eine Beteiligung in Organisationen wie Gewerbevereinen oder BIDs wirksam sind, herangezogen. Doch wie gut eignet sich dieser Ansatz wirklich zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens?

### ***Zur Theorie der rationalen Entscheidungswahl***

Zunächst sollen hier die Grundzüge der *Theorie der rationalen Entscheidungswahl* (Rational Choice Theory) geschildert werden: Sie besagt, dass die individuelle Entscheidungswahl nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung abläuft, Individuen sich folglich nur in einer Organisation engagieren werden, wenn der erzielbare Nutzen für sie größer ist als die dadurch entstehenden Kosten.

Diese Theorie kann dank ihrer relativ leichten Verständlichkeit „[...] als eines der zur Zeit bedeutendsten Konzepte zur Erklärung sozialen Handelns bezeichnet werden.“ (KUNZ 2004: 3). Allerdings macht sie diese Verständlichkeit, wie sich noch zeigen wird, auch anfällig für Kritik. Die Grundannahme des Rational Choice-Ansatzes ist, dass jegliches Handeln und Denken der Menschen durch Lust und Unlust bestimmt wird. Lust erfährt der Mensch durch Befriedigung seiner Bedürfnisse (KUNZ 2004: 33). Zur Bedürfnisbefriedigung wiederum dienen Güter. Damit sind alle Dinge gemeint, die einen bestimmten Nutzen stiften und subjektive Wünsche erfüllen können. Güter können neben Waren und Dienstleistungen auch angestrebte Ziele und müssen daher nicht zwingend materieller Art sein (GRAF 2002: 6).

Da die Anzahl der Güter und der individuell einsetzbaren Mittel begrenzt ist, muss der Mensch, zugunsten der Bedürfnisbefriedigung, auf die Befriedigung eines anderen Bedürfnisses verzichten – er kann also nicht alle Wünsche in vollem Umfang befriedigen. Weiterhin befindet er sich beim Streben nach Bedürfnisbefriedigung in Konkurrenz zu anderen Individuen, woraus ein

Wahlzwang entsteht, der für alle Handlungssituationen kennzeichnend ist. Rational handelnde Akteure müssen deshalb zwischen Kosten und Nutzen, die sich aus einer Handlung ergeben, abwägen; sie werden dabei eine Nutzenmaximierung anstreben (KUNZ 2004: 34f.).

### ***Kritik und Einschränkungen des Rational-Choice-Prinzips***

Auch wenn das Bild eines völlig rational entscheidenden Menschen zur Erklärung nutzenmaximierender Verhaltensweisen dienen kann, bleibt der Mangel bestehen, dass die unter realistischen Bedingungen getroffenen Entscheidungen nicht auf Basis allumfassender Informationen und der Abwägung aller möglichen Handlungsfolgen gefällt werden können. Deshalb wurde der Rational-Choice-Ansatz in neueren Theorien, sogenannten modernen Rational Choice Theorien modifiziert und durch den Abschied von der Vorstellung eines streng rational handelnden *homo oeconomicus* an die Lebenswirklichkeit angepasst.

### ***Rationales Verhalten ohne vollständiges Wissen?***

Die modernen Rational Choice Theorien vollziehen eine Richtungsänderung zu einer konstruktivistischen Sichtweise, denn sie unterstellen dem Individuum weder eine allumfassende Fähigkeit zur Informationswahrnehmung noch die Möglichkeit, Ausgangssituation und Folgen ihres Handelns vollständig zu erfassen. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass der Einzelne danach strebt, seinen Nutzen auf Basis seiner begrenzten Möglichkeiten zu maximieren (REUBER 1999: 14f.).

Dieses nutzenmaximierende Verhalten soll anhand eines Beispiels veranschaulicht werden: Angenommen, einem Händler entsteht durch die ehrenamtliche Sitzungsteilnahme in einem örtlichen Gewerbeverein der Aufwand  $x_A$ . Nachdem der Verein öffentlich für das Vorhaben geworben und erfolgreiche Lobbyarbeit in den Gemeindegremien geleistet hat, wird der Wunsch des Händlers, die Straße, in der sein Geschäft liegt, zu einer Fußgängerzone umzugestalten, durchgesetzt. In den folgenden Monaten steigt die Passantenfrequenz und damit sein Umsatz, wodurch er den Nutzen  $x_N$  erhält. Er wird sich rationalerweise also nur zur Mitarbeit entschließen, wenn der Nutzen für ihn größer oder zumindest gleich dem im Vorfeld notwendigen Aufwand ist ( $x_N \geq x_A$ ). Dieses sehr stark vereinfachte Beispiel wirft jedoch weitere Fragestellungen auf:

- (A) Wenn die Mitarbeit in einem Gewerbeverein von der Kosten-Nutzen-Relation abhängt, woher weiß der Händler im Vorfeld, wie groß der spätere Nutzen für sein Geschäft sein wird?
- (B) Engagieren sich neben dem besagten Händler auch seine Nachbarn in der Straße, werden die Kosten aufgeteilt und die Wahrscheinlichkeit, dass die Fußgängerzone reali-

siert wird, steigt. Er weiß jedoch nicht, ob ein benachbarter Händler auf die direkte Erreichbarkeit seines Geschäftsstandortes mit dem PKW angewiesen ist und sich daher nicht für die Einrichtung einer Fußgängerzone einsetzen, sondern vielmehr gegen dieses Vorhaben arbeiten wird. Welche Folgen ergeben sich daraus für den einzelnen, rational denkenden Händler?

(A) Auf die erste Frage bietet das als Zusatzannahme zur Rational-Choice-Theorie entwickelte *Subjective Expected Utility Modell* (SEU-Modell) eine Antwort. Als wesentlich betrachtet dieses Modell die fehlenden Kenntnisse über das Ausmaß und die Eintrittswahrscheinlichkeit eines zukünftigen Nutzens, der durch eine Handlung erreicht werden kann. Im Falle des Einzelhändlers gibt es zwei Handlungsoptionen: Er kann entweder selbstständig versuchen, sich für die Einrichtung einer Fußgängerzone einzusetzen oder er kann sich einer Interessensgemeinschaft anschließen. Beide Möglichkeiten werden mit einer unterschiedlichen Wahrscheinlichkeit zum Erfolg führen und verschieden hohe Kosten verursachen. Um also zu einer möglichst rationalen Entscheidung zu kommen, muss zuvor eine Rechnung durchgeführt werden, deren Ergebnis der subjektiv erwartete Nutzen (SEU-Wert) ist. Der höchste SEU-Wert und damit die Handlung, die gewählt wird, ist folglich diejenige, deren Konsequenzen am positivsten bewertet werden und deren Eintrittswahrscheinlichkeit am höchsten ist (KUNZ 2004: 43-45).

(B) Unterstellt man ein strikt rationales Verhalten und weitert diese Annahme auf ein Szenario mit einer größeren Anzahl von Akteuren aus, wie im zweiten Beispiel geschildert, ergibt sich daraus eine besondere Konstellation: Bei zwei oder mehr Beteiligten, die über verschiedene Entscheidungsoptionen verfügen, kommt es zu einer Dilemma-Situation, welche der Verwirklichung gemeinsamer Interessen im Wege steht und eine nutzenstiftende Zusammenarbeit verhindert. Dieses Phänomen wird im Rahmen der *Spieltheorie* am sogenannten „Gefangenendilemma“ (a. O.: 53-58) illustriert.

Zur Veranschaulichung soll (in Anlehnung an VÖCKS 2007: 32, vgl. Abb. 5) diese Dilemma-Situation auf ein innerstädtisches Geschäftsquartier übertragen werden: Die Umbaumaßnahmen zur Fußgängerzone werden in diesem Beispiel von den zehn Händlern der Straße selbst getragen und 500 Geldeinheiten (GE) kosten, der Nutzen für die Händler entspricht insgesamt 700 GE. Beteiligen sich alle Händler, können sie den Gewinn aufteilen und jeder von ihnen erhält 20 GE. Beteiligt sich keiner von ihnen oder zu wenige, kommt die Umbaumaßnahme nicht zustande und niemand kann einen Nutzen daraus ziehen. Beteiligen sich jedoch alle bis auf einen Händler, wird die Fußgängerzone wahrscheinlich trotzdem eingerichtet, der Trittbrettfahrer profitiert von den Maßnahmen, musste sich dafür aber nicht selbst an der Finanzierung beteiligen. Er kann

einen Gewinn von 70 GE erzielen. Diese Option wird bevorzugt gewählt werden, da sie den größten individuellen Nutzen bewirkt und bei einer Beteiligung die Gefahr bestünde, durch einen der anderen Händler ausgenutzt zu werden.

	Restliche Händler	
	Beitritt	Kein Beitritt
Einzelner Händler	Beitritt 20/20	Kein Beitritt 0/0
	Kein Beitritt 70/20	0/0

**Abb. 5: Auszahlungsmatrix**

Quelle: Verändert nach VÖCKS 2007: 32

Auf individueller Ebene besteht demzufolge bei nutzenmaximierend handelnden Akteuren ein stärkerer Anreiz, sich nicht kooperativ zu verhalten, wodurch eine Zusammenarbeit unmöglich wird (KUNZ 2004: 57).

### ***Einschränkungen bei der Einrichtung von Organisationen***

Auf Basis der vorangegangenen Überlegungen lassen sich zwei Hauptgründe ausmachen, wieso die Einrichtung von Organisationen nur sehr schwer gelingt.

- (1) Die erste Einschränkung rührt daher, dass es dem Menschen kognitiv unmöglich ist, vollkommen rationale Entscheidungen zu treffen. Sie werden gemäß der Verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie nach SIMON (1981) in ihrer Rationalität von drei grundlegenden Hindernissen bestimmt. Das ist erstens das unvollständige Wissen, zweitens die Schwierigkeit, zukünftige Ereignisse zu bewerten und drittens die begrenzte Auswahl möglicher Entscheidungen.

Das erste Hindernis besteht, weil ein einzelner Mensch niemals alle möglichen Konsequenzen einer Entscheidung kennen kann, das zweite, weil man nicht weiß, wie zukünftige Ereignisse bei deren Eintritt bewertet werden, selbst wenn die Konsequenzen bekannt sind. Das dritte Problem, eine rationale Entscheidung zu treffen, ist die begrenzte Auswahl an Entscheidungsalternativen, da unmöglich alle Alternativen berücksichtigt werden können (BERGER/BERNHARD-MEHLICH 2006: 177f. und SIMON 1981: 31, 105f.).

- (2) Die zweite einschränkende Eigenschaft des Menschen und die damit für diese Arbeit wichtige Annahme besteht im Rahmen der Verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie darin, dass das Gleichgewicht einer Organisation durch das ausgewogene Verhältnis von Anreizen für die Mitglieder, um zu partizipieren, und Beiträgen, geleistet von

den Mitgliedern, bestimmt wird (BERGER/BERNHARD-MEHLICH 2006: 172 und SIMON 1981:141f.).

Die Kernaussagen der Begründer des verhaltenswissenschaftlichen Ansatzes (SIMON, MARCH, BARNARD) fassen BERGER und BERNHARD-MEHLICH (2006: 172) folgendermaßen zusammen: „[...] Organisationen motivieren die Individuen durch Anreize zur Teilnahme. Im Rahmen ihrer Teilnahme leisten die Individuen Beiträge. Diese Beiträge sind die Quelle, aus der Organisationen die „Vergütungen schöpfen, die sie den Teilnehmern als Anreize bieten. Individuen leisten nur so lange Beiträge, wie sie die gebotenen Anreize als mindestens gleich groß oder größer als ihre Beiträge wahrnehmen. [...]“ (BERGER/BERNHARD-MEHLICH 2006: 172).

### 2.3.3 Wie ist eine Beteiligung in Organisationen zu erreichen?

Wir finden in unserer Umwelt trotz der gerade beschriebenen Tendenz zu nicht kooperativem Verhalten die unterschiedlichsten Arten von Organisationen. Nachfolgend sollen drei Ansätze herangezogen werden, die erklären, wie diese Beschränkungen bei der Organisationsbildung überwunden werden können.

#### *Schaffung von Anreizen*

Die Beispiele im vorangegangenen Abschnitt zeigen, dass die Schaffung von Anreizen eine der wichtigsten Voraussetzungen ist, um eine Beteiligung in Organisationen zu erreichen. Die Autoren beschränken sich dabei nicht allein auf materielle Dinge, sondern schließen auch immaterielle Güter, die einen Zweck für den Teilnehmer erfüllen, ein. Beispiele dafür sind informelle Netzwerke, die durch den Organisationsbeitritt entstehen, oder ein mit dem Engagement verbundenes höheres Ansehen. Eine Befragung von Vorsitzenden von Werbegemeinschaften durch HELMER-DENZEL (2002: 181) konnte zeigen, dass neben positiven wirtschaftlichen auch soziale Anreize angeführt werden, zum Beispiel kommunalpolitische Ambitionen einzelner Händler und Kontakte zu Politik und Verwaltung sowie zu anderen Händlern.

Die Höhe der Anreize allein ist jedoch nicht entscheidend für einen Organisationsbeitritt; dieser hängt zusätzlich von den gebotenen Alternativen ab, die den gleichen oder ähnlichen Zweck erfüllen könnten. Zudem können Organisationen ihre Motive durch Werbung und Beeinflussung der Mitglieder als erstrebenswert erscheinen lassen und damit selbst Anreize erschaffen (BERGER/BERNHARD-MEHLICH 2006: 173f.). Die vielfach an Rational-Choice-Theorien geübte Kritik, derartige Überlegungen seien ausschließlich auf das Individuum bezogen und würde nicht erklären, warum sich Individuen zu Gruppen zusammenschließen und in deren Sinn handeln, wird

von REUBER (1999: 298) durch den *Public Choice Ansatz* (Neue Politische Ökonomie) entkräftet. Er beschreibt, wieso es für Individuen in manchen Situationen sinnvoll sein kann, entgegen ihrem vorrangigen rationalen Bestreben uneigennützig zu handeln. Der Grund dafür liegt in gesellschaftlichen Strukturen, die dieses Handeln langfristig wieder rentabel machen, da sich durch den anfänglichen Verzicht auf Nutzenmaximierung in der Zukunft Vorteile wie Vertrauen und Handlungssicherheit einstellen. Diese gesellschaftlichen Strukturen, z. B. Wertvorstellungen, Normen, Gesetze und staatliche Gewalten sorgen dafür, dass es in Gruppen doch zur Einhaltung und Erreichung gemeinsamer Ziele kommt. Die Entscheidungen des Einzelnen zu einer Handlung folgen demnach immer einer Gewichtung von individuellem Nutzenkalkül und gesellschaftlicher Regulation (ebd.). Unter optimalen Voraussetzungen erreichen die gesellschaftlichen Institutionen eine Überschneidung von individuellen und gemeinschaftlichen Zielen, so dass eigennütziges Handeln gleichzeitig auch dem Allgemeinwohl dient (a. a. O.: 318). Gemeinschaften, die dem Ziel der Attraktivitätssteigerung von Innenstädten dienen, müssen folglich so ausgestaltet sein, dass beide Bedingungen erfüllt werden.

### ***Kleine Gruppen - der Einfluss der Gruppengröße***

OLSON (2004: 11f.) stellt fest, dass in modernen Gesellschaften der Staat die größte Anzahl an Kollektivgütern bereitstellt (z. B. Recht und Ordnung). Doch obwohl er diese überaus sinnvollen Aufgaben für seine Mitglieder (die Staatsbürger) erfüllt, finanzieren sich Nationalstaaten nicht durch freiwillige Abgaben, sondern ausschließlich durch Zwang (Steuern). Genauso wie der Staat produzieren auch Organisationen Kollektivgüter, die ebenfalls finanziert werden müssen. Großen Einfluss auf die Beteiligung hat hierbei die Gruppengröße. Ist ein bestimmter Schwellenwert bei der Mitgliederzahl überschritten, sind die Auswirkungen von Handlungen einzelner Akteure nicht mehr spürbar. Deshalb wird aus rationaler Sicht kein Mitglied von sich aus bereit sein zu handeln. (a. a. O.: 11).

Wie eingangs dargelegt, müssen Organisationen für Anreize sorgen, damit sich die Mitglieder motivieren lassen, zur Erreichung der Gruppenziele beizutragen. Dies fällt in kleinen Organisationen deutlich leichter, da durch die Überschaubarkeit der beteiligten Akteure sehr schnell und für jeden leicht feststellbar ist, wer in welchem Umfang zur Erstellung des Kollektivgutes beiträgt. Dadurch wirkt sozialer Druck auf diejenigen, die sich nicht oder wenig beteiligen. Im Gegenzug erhalten diejenigen, die sich überdurchschnittlich stark engagieren, ein höheres Ansehen. Da es sich um eine längerfristige Kooperation handelt, kann schon ein einmaliges nicht-kooperatives Handeln negative Auswirkungen auf die Zukunft haben und erscheint daher nur kurzfristig rational (KUNZ 2004: 91). Ein Sonderfall in kleinen Gruppen ist die Situation, in der

ein einzelner Akteur einen so großen Nutzen von dem angestrebten Kollektivgut hat, dass es sich für ihn rentiert, es alleine zu produzieren; er ist in diesem Fall nicht auf die Mitwirkung der anderen Akteure angewiesen (OLSON 2004: 32f.).

Im Gegensatz dazu ist der jeweilige Anteil eines Mitglieds an der Produktion des Kollektivgutes in großen Gruppen deutlich geringer. Der eigene Beitrag fällt kaum ins Gewicht und es ist daher für den Einzelnen rational sinnvoller, sich nicht zu beteiligen und trotzdem als „Trittbrettfahrer“ (KUNZ 2004: 92) von dem bereitgestellten Kollektivgut zu profitieren. OLSON (2004: 43) folgert daraus, dass auf freiwilliger Basis in großen Gruppen kein Kollektivgut produziert werden wird, solange keine äußeren Anreize oder Zwänge hinzukommen.

#### ***Fazit: Bedeutung für die Zusammenarbeit lokaler Akteure***

Innerstädtische Werbegemeinschaften bestehen oftmals nur aus relativ kleinen Gruppen, in denen bei Weitem nicht alle Gewerbetreibenden organisiert sind. Die Mischung aus positiven sozialen und wirtschaftlichen Anreizen überzeugt folglich nicht alle Händler von einer Mitgliedschaft in der Werbevereinigung (HELMER-DENZEL 2002: 180f.). Somit ist „[e]ine merkliche Umgestaltung der Innenstädte durch das Engagement von innerstädtischen Werbegemeinschaften [...] unter diesen Rahmenbedingungen kaum möglich und erstreckt sich in der Regel auf die Durchführung von einzelnen gewinnbringenden Veranstaltungen im Jahresablauf.“ (HELMER-DENZEL 2002: 183).

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass auch wenn keine rationale Entscheidung möglich ist, der Einzelne versucht, sein Verhalten im Rahmen seiner eingeschränkten Fähigkeiten zu optimieren. Das hat zur Folge, dass eine Zusammenarbeit in Organisationen mit dem Ziel, Kollektivgüter bereitzustellen, auf freiwilliger Basis wahrscheinlich nicht zustande kommen wird. Organisationen bieten sich daher zwei Möglichkeiten, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu sichern: die Einführung von Zwangsinstrumenten oder die Schaffung von positiven Anreizen (OLSON 2004: 12-15).

Etablierte Formen der Zusammenarbeit von privaten Akteuren mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung von Innenstädten, z. B. als Werbegemeinschaft, haben keine Möglichkeit, Zwang auf ihre Mitglieder auszuüben. Dies trifft besonders auf große Gruppen zu, in denen der Beitrag des Einzelnen nicht mehr sichtbar ist. Ob es gelingt, durch positive Anreize das Mitwirken in einer Gruppe attraktiv zu gestalten, hängt davon ab, wie die angesprochenen Händler den Nutzen im Vergleich zu ihren Kosten beurteilen. Der geringe Organisationsgrad von Werbegemeinschaften

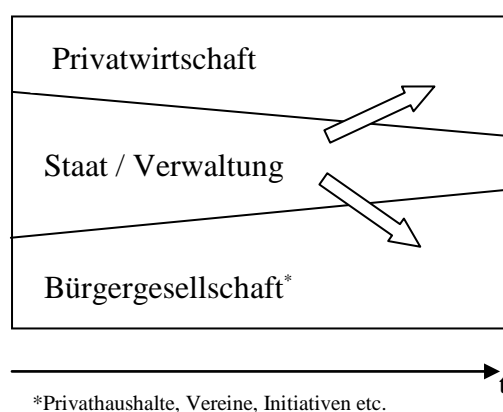
weist darauf hin, dass der Nutzen augenscheinlich als zu gering angesehen wird, was den Wirkungsgrad der Gemeinschaften weiter verringert.

## 2.4 Stärken und Schwächen der vorgestellten Ansätze zur Aufwertung von Innenstädten

Es konnte gezeigt werden, dass als Reaktion auf die durch den Strukturwandel im Einzelhandel entstandenen Veränderungen, wie den Rückgang der Attraktivität der Innenstädte, verschiedene Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen werden. Es liegt schließlich im Interesse von Staat und Händlern, die Innenstadt als attraktive Einkaufsorte zu stärken bzw. zu erhalten.

Als Folge der sich stetig ausdifferenzierenden Anforderungen an die planerischen Eingriffe des Staats und der teilweise prekären Haushaltslage der Kommunen werden privaten Eigeninitiativen von gesetzgeberischer Seite mehr Kompetenzen zugestanden. Allerdings gestaltet es sich schwierig, Organisationen auf Basis freiwilliger Mitgliedschaft zu gründen und effektiv zu betreiben. Die Gründe dafür sind theoretisch dargelegt worden.

Was an der Entwicklung der Stadterneuerungsmaßnahmen gezeigt werden konnte, lässt sich nach SAUTER (2006: 319f.) in einen gesamtgesellschaftlichen Wandel der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft einordnen. Dieser Wandel umfasst nicht nur raumplanerische Aspekte, sondern auch viele andere ehemals staatliche Bereiche (Privatisierung von Post, Bahn usw.). Aufgaben, die ehemals größtenteils von staatlichen Institutionen erfüllt wurden, werden demnach zunehmend von der Privatwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen übernommen (vgl. Abb. 6).



\*Privathaushalte, Vereine, Initiativen etc.

**Abb. 6: Entstaatlichung**

Quelle: Leicht verändert nach SAUTER 2006: 320

Auch wenn der Einsatz von PPP und anderen privaten Initiativen zunächst eine Entlastung für die Kommunen ist, bleibt zu bedenken, dass Koordination und Überwachung der Privaten wiederum Aufgabe der Kommunen und damit eine zusätzliche Arbeitsbelastung darstellt (REUTER

2008: 140). Deshalb ist die Übertragung von Aufgaben an private Träger nicht in jedem Fall mit einer Kosteneinsparung verbunden, vielmehr hat jeder der vorgestellten Ansätze seine spezifischen Vor- und Nachteile (vgl. Tab. 2).

KLOYBER und JEKEL weisen zudem auf die Gefahr hin, dass in Formen, in welchen nicht-staatliche Akteure Kollektivgüter bereitstellen, die Tendenz besteht, dass es jeweils vorrangig zur Vertretung von Einzelinteressen kommt. In räumlicher Hinsicht sind die Beteiligten also bemüht, hauptsächlich das eigene Umfeld zu verbessern. Auch auf Akteursebene ist es so, dass Bürgerinitiativen selten mit Wirtschaftsbetrieben zusammenarbeiten; Stadtmarketingvereine als auch Werbegemeinschaften auf die Stadt als Einkaufsort fokussiert sind und sich weniger für die Belange der Wohnbevölkerung einsetzen (KLOYBER/JEKEL 2007: 484f.).

**Tab. 2: Gegenüberstellung staatlicher, privater und kooperativer Aufwertungsansätze**

	<b>Staatlich-hoheitliche Verfahren</b>	<b>Private Initiativen</b>	<b>Public-Private-Partnerships</b>
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- umfassende Entscheidungsbe-fugnisse</li> <li>- Zwangsmittel anwendbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hohe Identifikation</li> <li>- Sehr gute Kenntnis der Missstände</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effizienz, Kosteneinspa-rungen</li> <li>- Geschwindigkeit</li> <li>- Expertenwissen</li> </ul>
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zu langsam im Vergleich zur Einzelhandelsentwicklung</li> <li>- Konflikt zwischen verschiede-nen Interessensgruppen</li> <li>- Leitbildabhängigkeit</li> <li>- Bisher wenig direkte Maßnah-men</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unzureichende finanzielle Ausstattung</li> <li>- mangelnder Sachverstand</li> <li>- einseitige Interessenslage</li> <li>- geringer Organisationsgrad</li> <li>- nur bei ausreichend hohen Anreiz attraktiv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nur in bestimmten Fällen anwendbar</li> <li>- hohe Transaktionskosten</li> <li>- Initiative geht nur von öffentlicher Seite aus</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Weiterhin hat die Entwicklung bestehender Stadterneuerungsinstrumente gezeigt, dass sich vielfältige Schnittstellen zur Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Seite etabliert haben (KREUTZ/KRÜGER 2008: 260). Allerdings dienen diese Schnittstellen vor allem dazu, die private Seite besser in Planungs- und Umsetzungsvorhaben einzubinden, um Erfolg und Qualität der Ergebnisse sicherzustellen. Ein weiterführender Schritt wäre auch die Übertragung der finanziellen Verantwortung (a. a. O.: 257).

Der Schwerpunkt bestehender Programme liegt im Bereich der städtebaulichen Erneuerung, weshalb nur Gebiete in Betracht kommen, die über gravierende Missstände verfügen. Eine vorausschauende Werterhaltung verfolgen die bestehenden staatlich-hoheitlichen Verfahren demnach eher nicht (a. a. O.: 258). Soll das vorhandene Potenzial der Innenstädte ausgenutzt werden, sind aktive Maßnahmen zur Attraktivitätserhaltung und teilweise auch zu deren Steigerung notwendig. Wird dies als staatliche Aufgabe angesehen, die jedoch nicht in notwendigem Umfang

oder der gewünschten Gestaltung ausgeführt wird, müssen private Akteure die Initiative ergreifen. An diesem Punkt setzt das BID-Instrument an.

### 3 Ein neuer Ansatz: Business Improvement Districts (BID)

Im vorhergehenden Kapitel konnte der Einfluss des Strukturwandels im Einzelhandel auf die Stadtentwicklung gezeigt werden. Seitens der Planung und der Politik wird insbesondere dem Stadtzentrum Aufmerksamkeit geschenkt, um etwaige Defizite zu beheben. Ein Patentrezept für die Aufwertung innerstädtischer Lagen wurde bisher nicht gefunden. Abhilfe soll das BID-Modell schaffen, dass die Umsetzung und Finanzierung von Stadterneuerungsmaßnahmen im Vergleich zu bisherigen Programmen in noch nicht dagewesenem Umfang privaten Akteuren überlässt. Dieses Instrument fügt sich damit in den in Kap. 2.3.1 dargestellten Wandel der Stadterneuerung ein und soll die Schwierigkeiten, die bei der Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. der Organisationsbildung bestehen, überwinden.

#### 3.1 Geschichte und Herkunft

Die erste Idee, ein BID einzurichten, geht auf kanadische Geschäftsleute zurück, die im Westteil von Toronto unter dem anhaltenden Bedeutungsverlust ihrer Geschäftsstraße (Bloor Street West) zu leiden hatten. Da sich für freiwillige finanzielle Abgaben zu wenig Mitstreiter fanden, ergriff eine Gruppe von Einzelhändlern die Initiative und warb im Rathaus für eine verpflichtende Abgabe für alle Eigentümer in dem betreffenden Gebiet. Die Überzeugungsarbeit wirkte und die Idee wurde 1970 in Form des *Business Improvement Area (BIA)* Gesetzes verwirklicht. Damit war Bloor West Village der weltweit erste Business Improvement District (Bloor West Village BIA 2008). In den folgenden Jahren wurden weitere BIA gegründet, mittlerweile gibt es allein in Toronto 68 Stück, in welchen sich rund 27.000 Geschäfts- und Grundstücksbesitzer organisieren (TABIA 2008). Die rasche Verbreitung des Modells beschränkte sich nicht nur auf Kanada, denn es wurde bereits 1975, nachdem die gesetzlichen Grundlagen auch in den USA geschaffen waren, als *Downtown Development District* in New Orleans adaptiert. Daraufhin nahm die Zahl der BID beständig zu, so dass es heute ca. 600 BID in den USA gibt (STILLER 2008: 10f.).

Die Vielfalt der Bezeichnungen ist nicht der einzige Unterschied, daneben variiert auch die gesetzliche Ausgestaltung, die das BID-Modell während der Umsetzung in verschiedenen Nationen im Laufe der Jahre erfahren hat. Das BID-Modell hat sich bisher als sehr flexibel erwiesen, was die Ausbreitung und Anpassung an unterschiedlichste Rahmenbedingungen zusätzlich unterstützt (STILLER 2008: 18). Auch wenn es verschiedene Umsetzungen gibt, können BIDs grund-

sätzlich „[...] als Gemeinschaften von Wirtschaftstreibenden und Grundstücks- bzw. Immobilieneigentümern eines abgegrenzten Gebietes innerhalb einer Stadt bezeichnet werden, welche in Eigeninitiative kooperieren.“ (ZEHRER et al. 2008: 213). Die Erfolgsgeschichte stieß natürlich auch in Europa auf Interesse, wurde aber erst in den 1990er Jahren intensiver beachtet und die Übertragbarkeit auf Großbritannien überprüft (PÜTZ 2008a: 11). Trotzdem dauerte es noch bis zum Jahre 2003, bevor das Gesetz (Local Government Act 2003) verabschiedet wurde. Im Dezember 2008 bestehen in Großbritannien bereits 85 BIDs, allein in London sind es 17 Stück (UKBIDs 2008, London BIDs 2008).

In Deutschland erlangte 2005 das erste Landesgesetz, welches die Einrichtung eines BID ermöglicht, Rechtswirksamkeit. Die Vorreiterrolle übernahm dabei das Land Hamburg. Das *Gesetz zur Stärkung der Einzelhandel- und Dienstleistungs- und Gewerbezentren* (GSED) wurde zur Schaffung des BID „Sachsantor“ erstmalig eingesetzt (ROTHMANN 2008: 93-95). Darüber hinaus wurden ähnliche Gesetze bisher auch in

- Schleswig-Holstein (Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT)),
- Bremen (Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren),
- Hessen (Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE)),
- dem Saarland (Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistungen (BIDG))
- und Nordrhein-Westfalen (Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG))

eingeführt (Urban Improvement Districts 2008).

Auch auf nationaler Ebene unterscheiden sich die Bezeichnungen, die in den einzelnen Gesetzestexten verwendet werden; sie beziehen sich jedoch alle auf das gleiche Modell. In der Literatur hat sich für alle Ausprägungen die einheitliche Bezeichnung *Business Improvement District* (Abkürzung: BID) durchgesetzt<sup>12</sup>.

Die jüngste Transformation des Modells ist die Ausweitung des Konzepts auf dezentrale Lagen wie beispielsweise Industrie- und Gewerbegebiete. Die Einrichtung sogenannter *Housing Improvement Districts* (HIDs), welche zur Aufwertung von Wohngebieten beitragen sollen hat ebenfalls bereits begonnen (GORGOL 2008: 279-281). Auch hier ging die Initiative mit dem ersten

---

<sup>12</sup> In Nordrhein-Westfalen ist von „Immobilien- und Standortgemeinschaften“, im hessischen Gesetz von „Innovationsbereichen“ die Rede.

Gesetzesentwurf vom 01.12.2007 wieder vom Bundesland Hamburg aus. Als Pilotprojekt dient die Hamburger Großsiedlung Steilshoop (Urban Improvement Districts 2008). Die je nach Bundesland unterschiedliche Namensgebung und Ausgestaltung der Gesetze rührt daher, dass private Initiativen zur Stadtentwicklung im BauGB (§ 171f) als Landesrecht erklärt werden. Das Gesetz gewährte es den Ländern die Bemessung der Abgaben selbst festzulegen und gab ihnen die Freiheit, BIDs nicht nur auf Innenstädte anzuwenden, wodurch die Übertragung beispielsweise auf Wohngebiete (HID) erst möglich wurde (BINGER et al. 2007: 21). Solange es aber keine verbindlicheren Vorgaben auf Bundesebene gibt, werden inhaltliche Abweichungen in den Ländergesetzen die Regel bleiben (KUNTZE-KAUFHOLD/SCHLÄWE 2007: 950).

Man unterscheidet bisher aufgrund der verschiedenartigen Aufteilung von Entscheidungs- und Durchführungsebene zwischen dem Hamburger und dem nordrhein-westfälischen Modell. Gesetze die sich am Hamburger Vorbild orientieren, unterscheiden zwischen der Gemeinschaft der Eigentümer und dem rechtsfähigen Aufgabenträger, während in der nordrhein-westfälischen Ausgestaltung beide Ebenen in der Immobilien- und Standortgemeinschaft vereint werden (SPIEGELS 2008: 56).

### **3.2 Einordnung des BID-Konzepts in Theorie und Praxis**

BIDs sind, so innovativ sie auch sein mögen, nur eine von vielen Stadterneuerungsmaßnahmen. Im Folgenden soll das BID-Modell in den Gesamtkontext neoliberale Stadtentwicklung eingeordnet und daraufhin gegenüber bestehenden Maßnahmen abgegrenzt werden (vgl. Kap 2.2).

#### **3.2.1 BIDs als Ausdruck neoliberaler Stadtentwicklung**

In den vergangenen 30 Jahren fand ausgehend von den USA eine Verbreitung des Neoliberalismus als wirtschaftliche und politische Strategie statt (EICK 2008a: 377). Als Auslöser kann die Systemkrise des fordistischen Akkumulationsregimes angesehen werden (BRENNER/THEODORE 2002: 350). Begünstigend auf die Ausbreitung wirkte sich die Empfänglichkeit der weniger stark staatlich kontrollierten Marktwirtschaften für diese Neuauflage eines Konzepts aus dem 17. Jahrhunderts aus (JESSOP 2002: 457).

Die neoliberalistische Ideologie baut auf drei Grundannahmen auf (EICK 2008b, JESSOP 2002: 455): Erstens der Autonomie des Individuums, zweitens dem Markt als effizienteste und effektivste Struktur zur Waren- und Wohlfahrtsverteilung und drittens der Trennung von Staat und Markt, da staatliche Eingriffe, so die Annahmen, das freie Spiel der Märkte behindern. Auch wenn der Neoliberalismus in Reinform (noch) nirgends praktiziert wird (EICK 2008b: s.p.), findet durch die Stärkung des freien Wettbewerbs, den Verkauf von öffentlicher Infrastruktur, eine

abnehmende Bedeutung von Recht und Staat sowie der Anwendung der Marktlogik auf die verbliebenen öffentlichen Bereiche eine zunehmende Neoliberalisierung vieler gesellschaftlicher Bereiche statt (JESSOP 2002: 454). Einer dieser Bereiche ist auch die Stadtpolitik, die sich seit Anfang der 1970er-Jahre immer stärker zu einer unternehmerischen Stadtpolitik entwickelte. Deren Merkmal ist, vor dem Hintergrund eines immer geringer werdenden Einflusses auf globale Finanzströme und Standortwahlentscheidungen großer Unternehmen, unter anderem der zunehmende Wettbewerb zwischen den Städten wenn es darum geht, mit den besten Standorteigenschaften die größte Menge an Investitionen anzuziehen (HARVEY 1989: 5.).

Das BID-Modell überträgt diesen Wettbewerb auf intra-urbane Ebene. Daneben verfügt es nach Ansicht von WARD (2007: 667f.) über folgende Merkmale einer idealtypisch neoliberalen Steuerungsform:

1. Business Improvement Districts bieten eine größere Problemlösungskompetenz für Missstände, die durch staatliche Maßnahmen nicht zu beseitigen waren (beispielsweise für die Abwanderung von Einzelhandelsbetrieben vom Zentrum an die Ränder der Städte, was maßgeblich zur Krise viele Innenstädte beigetragen hat).
2. Marktmechanismen werden auch auf Stadtteilebene angewandt. Damit werden bestehende Ungleichheiten tendenziell verstärkt und nicht wie bisher abzubauen versucht. Stadtteile stehen in Konkurrenz zueinander, wenn es um die Ansiedlung von Gewerbebetriebe und die Kaufkraft der Konsumenten geht.
3. BIDs stehen für eine flexible und dynamische Steuerungsform und bilden damit einen Gegensatz zur städtischen Verwaltung, die oft als zu bürokratisch und starr beschrieben wird.

Die Neoliberalisierung fördert auf der einen Seite die Zerstörung bestehende Regulationsformen und Institutionen (z. B. den öffentlichen Wohnungsbau, den öffentlichen Raum, den Wohlfahrtsstaat, die Gewerkschaften), auf der anderen Seite lässt sie jedoch gleichzeitig die Etablierung neuer Formen (z. B. PPPs, BIDs) zu (EICK 2008: 365f.). Auswirkungen hat dies insbesondere auf die Städte, die als Laboratorien für eine Vielzahl neoliberaler Experimente<sup>13</sup> fungieren (BRENNER/THEODORE 2002: 368) und damit zu einem Ort des konflikthaften Zusammentreffens zwischen Befürwortern und Gegner bzw. zwischen Gewinnern und Verlierern dieser Entwicklung werden (PECK/TICKELL 2002: 395).

---

<sup>13</sup> BRENNER und THEODORE (2002: 268) zählen unter anderem das Standortmarketing, Sonderwirtschaftszonen, lokale Steuererleichterungen, Stadtentwicklungskooperationen sowie neue Überwachungs- und Kontrollstrategien dazu.

### 3.2.2 BIDs als Stadtentwicklungsinstrument

Das vorige Kapitel hat gezeigt, dass BIDs sowohl Komponenten der Wirtschaftsförderung als auch Maßnahmen des Städtebaus umfassen. Dementsprechend fällt auch die begriffliche Einordnung von Business Improvement Districts in das Repertoire den Stadtraum betreffender Maßnahmen in der gegenwärtigen Literatur nicht eindeutig aus. Das Spektrum reicht von der Definition der BIDs als Instrumente der Quartiersentwicklung (PÜTZ 2008: 7, KNIPPENBERGER 2008), der Stadtentwicklung (HEINZE/TSCHECHSCHER 2008: 21, ROTHMANN 2008: 105, ZEHRER et al. 2008: 214) über die Einordnung als Werkzeug des Standortmanagements (EGGER 2008: 81) bis hin zur Klassifizierung als neues Stadtmarketing-Modell (HARTMANN/PETERS 2008: 49, MANDAC 2008: 75).

Vergleicht man das Konzept des BID mit den in Kapitel 2.2 beschriebenen bisher angewendeten Maßnahmen zur Stadterneuerung, so fällt auf, dass BIDs Elemente aus allen drei vorgestellten Ansätzen vereinen. Sie stellen eine PPP-Form aufgrund der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Privaten dar. Ihr Aufgabenfeld umfasst typische Bereiche des Stadtmarketings, aber auch bisher öffentliche Aufgaben können übernommen werden. Im Vergleich zu den bereits vorgestellten Maßnahmen stellt das BID-Modell eine weitere Steigerung der Einbindung privater Akteure in die Stadterneuerung dar. Die Beteiligten sind nicht mehr nur Ideengeber oder müssen von oben festgelegte Maßnahmen durch ihre Zustimmung absegnen, sie sind jetzt für Konzeption und Umsetzung gleichermaßen verantwortlich.

Eingang in das Bauplanungsrecht fanden private Initiativen zur Stadtentwicklung offiziell mit der BauGB Novelle im Jahre 2007 und dem § 171f. Dies ist jedoch keine rechtliche Regelung auf Bundesebene, die eine bundesweite Einführung von Eigentümergemeinschaften nach dem nordamerikanischen Vorbild erlauben würde, sondern regelt lediglich, dass es den einzelnen Bundesländern rechtlich möglich ist, BID-Gesetze zu erlassen – ein Recht, von welchem bisher sechs Länder Gebrauch gemacht haben.

### 3.3 Phasen einer BID-Einrichtung

Wie sich am Beispiel der bisher etablierten BIDs in Deutschland zeigt, lässt sich die Einrichtung eines BID in vier Phasen unterteilen: Die **Initialphase**, die **Konkretisierungsphase**, die **Entscheidungsphase** und die **Umsetzungsphase** (KOLETSCHKA et al. 2004: 38-41). Die Mitwirkungsmöglichkeiten (Kap. 3.5) unterscheiden sich je nach Phase, da die verschiedenen Ländergesetze es nicht allen Akteuren gestatten, sich jederzeit zu beteiligen.

### *Initialphase*

Gemäß dem dem BID-Konzept zugrunde liegenden Bottom-up-Ansatz ist zunächst ein Impuls seitens privater Grundeigentümer und/oder Geschäftsinhaber, die bereit sind, Verantwortung ohne eine besondere Aufforderung von öffentlicher Seite zu übernehmen, notwendig (VOGEL 2008: 34). Allerdings wurde der Prozess in der Vergangenheit auch von anderen Institutionen, wie den Industrie- und Handelskammern, angestoßen und zusammen mit Eigentümern und Gewerbetreibenden fortgesetzt (HEINZE 2007: 76). Auch kommt es vor, dass die Initiative von kommunaler Seite ausgeht, die Stadt beispielsweise ein Gutachten anfertigen lässt, um die Übertragbarkeit des BID-Konzepts auf ein bestimmtes Quartier zu überprüfen. Dabei kann allerdings leicht der Vorwurf geäußert werden, die Stadt wolle öffentliche Aufgaben an Private abtreten oder sich aus der Verantwortung ziehen, das Gebiet auf herkömmlichen Wegen zu revitalisieren (vgl. Kap. 2.2.1).

Nach VOGEL (2008: 34) sollte bereits in der Initialphase, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, ein BID-Konzept entworfen werden, in welchem das betroffene Gebiet abgegrenzt sowie ein Maßnahmen- und Finanzierungsplan aufgestellt wird, an. Eine möglichst frühzeitige Gebietsabgrenzung ist deshalb wichtig, weil dadurch die finanzielle Belastung des Einzelnen abgeschätzt und der Maßnahmenplan auf die Charakteristik des Gebietes abgestimmt werden kann. Der Maßnahmenplan selbst soll die langfristige Vision für das Gebiet auf umsetzbare Schritte aufteilen. Ob und in welchem Umfang die erwünschten Veränderungen umsetzbar sind, zeigt der Finanzierungsplan. Er stellt bereits im Vorfeld sicher, dass die Finanzierung der Maßnahmen gelingt. Darüber hinaus wird festgelegt, wie die Abgabepflichtigen an der Finanzierung beteiligt werden. Von großer Bedeutung ist dabei der gewählte Erhebungsschlüssel, der die Höhe des Beitrags je Zahlungspflichtigen regelt. Da sich die BID-Gesetze in Deutschland bisher lediglich auf die Grundeigentümer als Abgabepflichtige beziehen, bietet sich eine Orientierung am Einheitswert der Immobilien an (a.a.O.: 36).

Nachdem die Lebensdauer des BIDs festgelegt wurde, kann ein offizieller Antrag bei der zuständigen Behörde gestellt werden. Voraussetzung dafür ist je nach Landesgesetz ein bestimmtes Unterstützungsquorum.<sup>14</sup>

### *Konkretisierungsphase*

In dieser Phase wird, nach Anhörung aller Beteiligten und der Diskussion strittiger Punkte ein konkretes Maßnahmen- und Finanzierungsplan erstellt, über das am Ende abgestimmt wer-

---

<sup>14</sup> In Hamburg und in Hessen 15 % der Grundeigentümer, deren Besitzfläche gleichzeitig mindestens 15 % der Gesamtgrundstücksfläche ausmacht (KOLETSCHKA et al. 2004: 39).

den kann. Die öffentliche Verwaltung wird in diesem Stadium stärker einbezogen, da die späteren Schritte mit den Vorstellungen der kommunalen Planung, wie beispielsweise einem schon vorhandenen Einzelhandelskonzept, abgestimmt werden sollten. Selbstverständlich muss sich auch ein BID im Rahmen der gesetzlichen Grenzen bewegen: ein Bereich, auf dem die Kommune schon im Vorfeld wichtige Hinweise geben kann, um spätere Konflikte zu vermeiden. Darüber hinaus sind alle Beteiligten auf Informationen über das zu erwartende Abgabenaufkommen angewiesen: Auskünfte über die Einheitswerte können nur von kommunaler Seite bereitgestellt werden. Weitere wichtige Elemente der Konkretisierungsphase sind die Einrichtung eines Lenkungsgremiums und die Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Auch eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit ist in dieser Phase notwendig, damit insbesondere die Quartiersangehörigen von den beschlossenen Maßnahmen und deren Finanzierung überzeugt werden, bzw. etwaige Bedenken und Vorschläge vor der eigentlichen Abstimmung einbringen können (VOGEL 2008: 37-39; KOLETSCSKA et al. 2004: 39f.).

### *Entscheidungsphase*

In dieser Phase wird zunächst das Konzept von der dafür zuständigen Behörde geprüft. Kann das Konzept in der vorgelegten Form aufgrund des Bau- oder Planungsrechts nicht umgesetzt werden, gibt es die Möglichkeit, die Vorlage gemäß den gestellten Anforderungen anzupassen (KOLETSCSKA et al. 2004: 40). Die darauf folgenden Schritte unterscheiden sich, je nach angewendetem Landesgesetz. In Hessen wird das Konzept, nachdem die Behörde zugestimmt hat, öffentlich ausgelegt und den Betroffenen die Möglichkeit gegeben, Anregungen und Änderungswünsche zu formulieren oder dem Vorhaben zu widersprechen. Abstimmungsberechtigt sind alle Grundstückseigentümer im betroffenen Bereich. Widersprechen mehr als 25 % der Grundstückseigentümer (bzw. Besitzer, deren Eigentum zusammen mehr als 25 % der betroffenen Grundstücksflächen ausmacht), wird der Antrag von der Aufsichtsbehörde abgelehnt (§ 5 Abs. 8 INGE).

### *Umsetzungsphase*

Die Umsetzungsphase startet mit der Unterzeichnung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der zuständigen Behörde und dem Aufgabenträger des BIDs. Die Behörde verpflichtet sich darin, die Abgaben in zuvor festgesetzter Höhe von den Grundeigentümern einzuziehen und an den Aufgabenträger weiterzuleiten. Dieser erklärt sich wiederum bereit, die Maßnahmen, wie im Konzept vereinbart, umzusetzen. Der Aufgabenträger wird dabei von der zuständigen Behörde

überwacht und begleitet. Nach der Laufzeit von zumeist fünf Jahren löst sich der BID selbstständig auf, außer es wird seitens der Betroffenen eine Verlängerung beschlossen (VOGEL 2008: 41).

***Fazit: Lange Einrichtungszeit notwendig***

Die hier kurz vorgestellten einzelnen Phasen lassen sich nicht scharf voneinander trennen. Abhängig davon, welche Rahmenbedingungen in dem betreffenden Quartier vorgefunden werden, überschneiden oder wiederholen sie sich. Der Umfang der Einrichtungsschritte erklärt die lange Vorbereitungszeit, die zwischen der ersten Idee und dem Start eines BID liegen; so dauert die Gründungsphase in den USA und in Kanada durchschnittlich ein Jahr (VOGEL 2008: 34). Die bisher<sup>15</sup> in Deutschland eingerichteten BIDs benötigten zwischen 1,5 und 2 Jahren (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 27).

### **3.4 Leistungsumfang bisher eingerichteter BIDs**

„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. Zu diesem Zweck wird die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag Bereiche in Stadtzentren und Stadtteilzentren zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereiche) festzulegen, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ergriffen werden können.“ (§ 1 INGE).

Der § 1 des INGE-Gesetzes gibt die Zielsetzung der hessischen BID-Variante vor. Die konkreten Möglichkeiten eines BID lassen sich anhand der bisher praktisch durchgeführten Maßnahmen in Deutschland aufgrund der kurzen Zeit seit ihrer Einführung noch nicht abschließend bewerten. Die Erfahrungen aus der Stadtmarketingpraxis zeigen zudem, dass der Wille zur Erfolgskontrolle nicht besonders ausgeprägt ist (HARTMANN/PETERS 2008: 64). Das BID im Hamburger Stadtteil Bergedorf, welches zunächst nur für eine Laufzeit von drei Jahren vorgesehen war, wurde 2008 um fünf Jahre verlängert. Dies kann zumindest als ein Indiz dafür gewertet werden, dass sich der erhoffte Erfolg eingestellt hat und die finanzielle Investition als lohnenswert empfunden wurde (Innovationsbereich Sachsentor 2008).

---

<sup>15</sup> Stand: Januar 2008

MORCÖL und ZIMMERMANN (2006: 19f.) unterteilen die möglichen inhaltlichen Schwerpunkte von BIDs in vier Kategorien (Übersetzung nach VOLLMER 2008: 48):

- Dienstleistungen für Unternehmen,
- Politikbeeinflussung,
- „Traditionelle“ öffentliche Dienstleistungen,
- Staatliche Kernaufgaben.

Der Vergleich mit den USA zeigt, dass die BIDs dort häufiger die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreffende Maßnahmen ergreifen. Wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung als unzureichend empfunden werden, dann werden also auch staatliche Kernaufgaben übernommen um die Versorgung mit öffentlichen Gütern trotzdem zu gewährleisten (HOGG et al. 2003: 466, PREY 2008: 272).

Eine Untersuchung von 44 New Yorker BIDs ergab für das Jahr 2005, dass 24,6 % des Gesamtbudgets aller untersuchten BIDs für Sicherheitsmaßnahmen, 23,6 % für Ordnung und Sauberkeit, 13,1 % für Marketingmaßnahmen sowie 11,6 % für städtebauliche Verbesserungen ausgegeben wurden. Der größte Teil fiel mit 27,1 % auf die Kategorie Sonstiges, die sich vor allem aus Ausgaben für Steuerung und Verwaltung des BID zusammensetzt (ELLEN et al. 2007: Table 3 s.p.). Die bisher in Deutschland eingerichteten BIDs legen im Gegensatz dazu ihren Fokus auf städtebauliche sowie gestalterische Verbesserungen und weniger auf Maßnahmen zur Optimierung von Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung (SCHOTE 2008: 69f.). Eine weitere wichtige Komponente in den deutschen BIDs ist das Marketing. Dessen Stellenwert betont auch HEINZE, der ausgehend von den bestehenden Ansätzen in Deutschland „die weitere Fortentwicklung des ‚Place Branding‘“ (HEINZE 2006: 12) als wertvollen Beitrag zur BID-Entwicklung auf europäischer Ebene sieht.

Untersucht man die Aufteilung des verfügbaren Budgets der bis Januar 2008 in Deutschland eingerichteten BIDs dann ist erkennbar, dass der Schwerpunkt vor allem auf baulichen und planerischen Maßnahmen liegt. Diese werden aus Eigentümersicht bevorzugt finanziert, was bei Maßnahmen wie Veranstaltungen und Standortmarketing, die vorrangig dem Einzelhandel nutzen, nicht der Fall ist (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 28f.). Nachfolgend soll zwischen dem grundsätzlichen und dem akteursspezifischen Nutzen von BIDs unterschieden werden.

#### 3.4.1 Die Lösung des Trittbrettfahrerproblems

In den Kapiteln 2.3.2 wurde gezeigt, dass es vielfältige Einschränkungen gibt, die zu einer Nicht-Beteiligung in freiwilligen Kooperationen führen können. Der **grundsätzliche Nutzen** eines BIDs ist es, diese Einschränkungen zu überwinden und damit die Bereitstellung öffentlicher Gü-

ter zu ermöglichen. Das BID-Modell folgt der Erkenntnis, dass eine Beteiligung in Organisationen neben positiven Anreizen vor allem durch Zwang erreicht werden kann, und setzt zu diesem Zweck die gesetzliche Abgabepflicht ein, um die rational nachvollziehbare Entscheidung der Trittbrettfahrer, sich nicht zu beteiligen und trotzdem von den produzierten öffentlichen Gütern zu profitieren, zu vermeiden. Diese öffentlichen bzw. kollektiven Güter sind im Kontext von BIDs zum Beispiel spezifische Leistungen, von welchen die Akteure in der Innenstadt profitieren und von welchen keiner ausgeschlossen werden kann.

### 3.4.2 Leistungen für die Kommune

Vertreter von Kommunen begrüßen den **spezifische Nutzen** eines BIDs als haushaltsentlastende Maßnahme, die ganz oder teilweise in ihren Aufgabenbereich fallen, aber jetzt auch von engagierten Eigentümern durchgeführt werden. Dementsprechend wurden teilweise auch von städtischer Seite Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben und damit die Einrichtung eines BID gezielt ins Gespräch gebracht.<sup>16</sup> Trotzdem sind mit Hilfe eines BID nicht die gleichen Ergebnisse zu erreichen, wie mit etablierten staatlich-hoheitlichen Instrumenten, zum Beispiel in Form städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Vielmehr haben beide Verfahren ihre Vorzüge und ergänzen sich gegenseitig (HEIB 2005: 131f.).

Auch wenn ein BID wirklich nur *on top*, also zusätzliche Leistungen erbringt, welche keine Entlastung von Aufgaben für die Kommune bedeuten, profitiert die Stadt insgesamt von der Standortaufwertung. Mögliche positive Effekte können steigende Besucherzahlen und die wachsende Attraktivität für die Wohn- und Arbeitsbevölkerung sein. Zu berücksichtigen bleibt allerdings auch, dass die Kommune als unverzichtbarer Partner<sup>17</sup> in einem BID-Prozess zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen muss, wodurch zusätzliche Kosten entstehen. Diese können nach der Regelung verschiedener BID-Gesetze mit einem Pauschalbetrag erstattet werden (z. B. INGE, GSED jeweils § 8 Abs. 1).

### 3.4.3 Leistungen für die Grundeigentümer

#### ***Erhalt und Steigerung von Mieteinnahmen***

Den Hauseigentümern, unabhängig davon ob es sich um Privatpersonen oder institutionelle Unternehmen handelt, sei unterstellt, dass sie darauf bedacht sein werden, den Wert ihrer Immobi-

---

<sup>16</sup> Ein Beispiel dafür ist die Initiative in der Moritzstraße in Wiesbaden (EDER 2005). Ebenso wurden die 22 ersten britischen BIDs als Modellprojekte von der Regierung ausgewählt (PÜTZ 2008a: 11).

<sup>17</sup> Die Kommune schließt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Aufgabenträger (§ 3 INGE) ab, und ist darüber hinaus auch für dessen Kontrolle (§ 6 Abs. 3 INGE) und für den Einzug und die Weiterleitung der BID-Abgabe zuständig (§ 7 INGE).

lien zu steigern oder zumindest langfristig zu erhalten. Dieser Wert steht in engem Zusammenhang mit der Gesamtentwicklung eines Standorts, denn nur an einem attraktiven Standort und natürlich nur, wenn den Anforderungen entsprechende Flächen bereitgestellt werden können, lassen sich hohe Mieten erzielen (HEERDE 2007: 93). Sinkt die Anziehungskraft eines Quartiers oder einer Geschäftsstraße, dann fallen auch die Mietpreise. Mietverträge können danach nur noch über kurze Laufzeiten oder mit weniger zahlungskräftigen Mietern abgeschlossen werden. Mit Hilfe von BIDs kann, so die Argumentation der Befürworter, die Gesamtentwicklung eines Geschäftsquartiers positiv beeinflusst und damit bestehende Geschäfte als Mieter gehalten und neue finanzstarke Mieter hinzugewonnen werden. Dass diese Erwartungen durchaus gerechtfertigt sind, lässt sich am Beispiel New Yorks, der Stadt mit einer der höchsten BID-Dichten, zeigen. Dort wurde festgestellt, dass bereits im Vorfeld der Einrichtung eines BID die Bodenpreise steigen, der Umfang der Wertsteigerung und deren Nachhaltigkeit jedoch von der Größe des BIDs und der Beschaffenheit des Quartiers in Bezug auf den Anteil von Wohn-, Büro- oder Einzelhandelsnutzung abhängen (ELLEN et al. 2007: 30). So werden Gebiete mit einem großen Anteil an Wohnbevölkerung eher weniger von einer Steigerung der Passantenfrequenz profitieren als reine Einzelhandelszonen. Auch in die Grundeigentümer im Bereich der ersten BIDs in Hamburg gehen von einer erheblichen Wertsteigerung ihrer Immobilien aus, wenn auch noch keine genauen Daten dazu vorliegen (SCHOTE 2008: 74).

### ***Zusatz-Dienstleistungen***

Neben der Möglichkeit, BIDs zur städtebaulichen Erneuerung und zu Marketingzwecken einzusetzen, liegt ein konkreter Nutzen für Eigentümer in einem aktiven Flächenmanagement, das dafür Sorge trägt, dass leer stehende Räume schnell an einen passenden und dem Standort insgesamt dienlichen Mieter vermittelt werden (HEERDE 2007: 99). Mangels Daten für deutsche BIDs bietet sich auch hier wieder ein Rückgriff auf die Erfahrungen der New Yorker BIDs an. Wie das New York City Department of Small Business Services (2005: 5) anhand einiger prominenter Beispiele zeigt, konnte die Leerstandsquote durch die Einrichtung eines BIDS zum Teil drastisch reduziert werden.

BIDs bieten für Grundeigentümer neben den *on top*-Leistungen wie der Erhöhung von Sicherheit, Sauberkeit, Ordnung sowie der Aufwertung durch bauliche Maßnahmen, die zu stabilen bzw. höheren Mieteinnahmen führen sollen, auch den Vorteil, dass der Eigentümer außer der finanziellen Abgabe nicht eigenhändig aktiv werden muss. Ist ein Aufgabenträger bestimmt, der die im Maßnahmenplan festgelegten Entscheidungen umzusetzen hat, braucht sich der Grundeigentümer nicht weiter zu engagieren (HEERDE 2007: 93).

#### 3.4.4 Leistungen für den Einzelhandel

Da Initiativen zur Gründung von BIDs häufiger von Einzelhändlern als von den Grundeigentümern ausgehen, sind die Leistungen die durch ein BID erbracht werden sollen auch auf diese Zielgruppe ausgerichtet. Oftmals besteht der Wunsch, die Vorteile, die Shopping-Center für Konsumenten und Händler bieten, auch in innerstädtischen Lagen umzusetzen. Darunter fallen laut EGGER (2008: 83-89) und VOGEL (2008: 35):

- ein Verkehrsleit- und Orientierungssystem,
- die Verbesserung der Parkplatzsituation in den Innenstädten, um mit Centern auf der grünen Wiese konkurrieren zu können,
- die Erhöhung der Aufenthaltsqualität durch eine attraktive Architektur und überdachte Bereiche sowie eine saisonal angepasste und einheitliche Dekoration,
- die Steuerung des Branchenmixes und Ansiedlung von Ankerbetrieben,
- die Organisation von Veranstaltungen mit nachhaltigem Nutzen für den Einzelhandel,
- gemeinsame Ladenöffnungszeiten,
- eine gemeinschaftliche Vermarktung.

Außerdem wird der mögliche Nutzen eines BID für die Einzelhändler von der inhaltlichen Ausrichtung des BID abhängen, welche auch durch die Zusammensetzung der Beteiligten im BID-Bereich mitbestimmt wird. Sind viele der Grundeigentümer zugleich auch Inhaber eines Einzelhandelbetriebes, werden sich dem Einzelhandel dienliche Inhalte eines BID eher durchsetzen lassen, als wenn die Eigentümer erst von ihrem Nutzen, der sich durch solche Maßnahmen auch für sie ergibt, überzeugt werden müssen (SCHOTE 2008: 71).

Ob das Ziel einer Nachahmung von Einkaufszentren, wie es die oben aufgeführte Liste nahe legt, in jeder Hinsicht empfehlenswert ist, bleibt fraglich. Auch wenn es nützliche Ansätze gibt, die in Shopping-Centern vorbildlich umgesetzt werden, bieten die traditionellen Einkaufsstraßen in den Innenstädten einzigartige Vorteile, die schwer zu imitieren sind. So sind die Stadtzentren seit jeher Orte, die wegen ihrer Lebendigkeit, der architektonischen Vielfalt und ihres hohen Kopp lungspotenzials nicht nur zur reinen Versorgung, sondern zunehmend auch für den Erlebniseinkauf und die Freizeitgestaltung genutzt werden (HELMER-DENZEL 2002: 161).

### 3.5 Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von BIDs

Wie bereits gezeigt wurde, setzt sich der Kreis möglicher Profiteure eines BIDs neben den Hauseigentümern auch aus Gewerbetreibenden und der städtischen Verwaltung zusammen, zusätzlich

kann auch die Wohnbevölkerung des betreffenden Quartiers involviert sein. Doch welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Abstimmung über die Einrichtung und Ausgestaltung des BIDs haben die betroffenen Gruppen? VOLLMER (2008: 50-52) zeigt an den vier, bis zum Jahre 2007 erlassenen BID-Gesetzen in Deutschland, dass die Beteiligung von Staat, Grundeigentümern und weiteren Akteuren keineswegs einer eindeutigen Regelung unterliegt, was unter anderem dem Wunsch geschuldet ist, möglichst schlanke Gesetze zu verabschieden. Als Konsequenz bleibt ein zusätzlicher Regelungsbedarf bestehen.

Durch die gesetzliche Festsetzung werden den Beteiligten unterschiedliche Aufgaben und Pflichten beziehungsweise Mitwirkungsmöglichkeiten und Instrumente zur Einflussnahme zugesprochen. Der Fokus, unter welchem im Folgenden die Möglichkeiten zur Beteiligung im Rahmen von BIDs betrachtet werden sollen, liegt gemäß der Fragestellung dieser Arbeit auf der Gruppe des Einzelhandels.

### 3.5.1 Die Rolle des Staates

Da es sich bei einem BID um einen kooperativen Ansatz der Stadtentwicklung handelt, sind darin private Akteure nicht nur deutlich stärker eingebunden als in herkömmlichen Stadtplanungs- und Entwicklungsvorhaben, sondern die Initiative, sich für ihr Quartier zu engagieren, muss auch von ihnen selbst ausgehen. Dieser sogenannte *Bottom-up-Ansatz* wird in der Praxis jedoch teilweise auch in entgegengesetzter Richtung vollzogen, dass heißt die Initiative zur Initiative geht von städtischer Seite aus, was allerdings bei privaten Akteuren zu Vorbehalten führen kann, da der Verdacht besteht, öffentliche Aufgaben durch Private finanzieren zu wollen (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 32) Zudem wird die Finanzierung nicht allein von Privaten getragen, sondern oftmals mit Fördermitteln unterstützt<sup>18</sup>.

Abgesehen davon, dass der Staat zwar die Rahmenbedingungen gestalten und die Idee einer Gründung einbringen kann, hat er ansonsten keinen Einfluss auf den Standort, an dem ein BID entstehen wird. Die Gründung eines BID muss zwar letztlich von privater Seite ausgehen, trotzdem nimmt die Kommune in allen Landesgesetzen die Rolle als Aufsichtsorgan wahr. In Hamburg und in Bremen wird die Überwachung des Aufgabenträgers an die jeweiligen Handelskammern abgegeben. Die zuständige Behörde greift erst auf Antrag der Kammern ein und kündigt im Falle einer begründeten Beanstandung den öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Auf-

---

<sup>18</sup> So stammt ein Teil der Finanzmittel in Gießen aus dem EU-Strukturfonds. In Offenbach ist es geplant, die Moderation der BID-Initiative mit dem Städtebauförderungsprogramm „Aktive Kernbereiche“ zu finanzieren (mdl. Mitt. von Herrn ACHENBACH, IHK Offenbach, 2008)

gabenträger (§ 6 Abs. 3 GSED). Neben der Aufsichtsfunktion ist die Kommune als verantwortliche Stelle für die Ermittlung der Einheitswerte der Grundstücke sowie für Einzug und Weiterleitung der Abgaben unerlässlich. Zudem kann die Gemeinde im Falle einer nicht ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Aufgabenträgers vom Recht Gebrauch machen, den öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Aufgabenträger zu kündigen und diesen abzurufen. In diesem Fall übernimmt die Gemeinde solange die Aufgabenträgerschaft, bis ein neuer Aufgabenträger verpflichtet ist (§ 6 Abs. 3 INGE).

Da der Gemeinde durch die notwendige Beteiligung an einem BID-Verfahren Kosten entstehen, die sich durch Aufsichtsfunktion, Einzug und Weiterleitung der Abgabe ergeben, ist es ihr möglich, einen Pauschalbetrag für den Verwaltungsaufwand zu erheben (§ 8 Abs. 1 INGE), der jedoch in der Praxis nicht ausreicht, um die Personalkosten zu decken (VOLLMER 2008: 57). Allerdings werden durch die Mobilisierung privater Mittel und die Aufwertung des öffentlichen Raumes Mehrwerte für die Gesamtstadt geschaffen, die indes schwer zu quantifizieren sind (FRIESECKE 2008: 275f.)

### 3.5.2 Die Rolle der Grundeigentümer

Die in Kapitel 2.3.3 getroffenen Annahmen, dass Organisationen nur dann stabil sind und bestehen bleiben, solange sie ein zumindest ausgeglichenes Verhältnis zwischen Befriedigung und Belastung der Teilnehmer gewährleisten, können auf ein BID übertragen werden:

- Die Hauseigentümer sind durch eine gesetzliche Regelung gezwungen, ihren Beitrag für die Organisation zu leisten. In diesem Fall wird also durch **Zwang** die Bereitstellung von Kollektivgütern sichergestellt.
- Die Gewerbemieter hingegen sind nicht zur Mitarbeit verpflichtet und müssen folglich durch **Anreize** motiviert oder durch Werbung davon überzeugt werden sich zu beteiligen.

Wie Kapitel 3.3 zeigt, handelt es sich bei der Einrichtung eines BID um einen mehrstufigen Prozess. Den stärksten Einfluss und die größten inhaltlichen Veränderungsmöglichkeiten haben die Grundeigentümer während der ersten beiden Phasen des Gründungsprozesses, wenn das BID noch nicht offiziell eingerichtet ist und über die Umsetzung und Finanzierung des BID entschieden wird. In einem ersten Schritt besitzen die Grundeigentümer zunächst Einfluss darauf, ob der BID-Antrag überhaupt gestellt wird. In Hessen müssen durch das Positiv-Quorum mindestens 15 % der Eigentümer, die mindestens 15 % der Grundstücksfläche im vorgesehenen Bereich besitzen, der Antragsstellung zustimmen. Ist dies geschehen, besteht zusätzlich während des öffentlichen Auslegungsverfahrens durch einen Widerspruch gegen den Antrag die Möglichkeit,

das gesamte Vorhaben scheitern zu lassen. Dazu müssen mindestens 25 % der Eigentümer oder die Besitzer von mindestens 25 % der Gesamtgrundstücksfläche widersprechen (§ 5 Abs. 1 und Abs. 8 INGE).

### 3.5.3 Beteiligungsmöglichkeiten für Gewerbetreibende

Ist der BID eingerichtet, beschränkt sich die Einflussmöglichkeit von Grundstückseigentümern, Freiberuflern und Gewerbetreibenden auf eine Beteiligung „in geeigneter Weise“ (§ 6 Abs. 1 INGE) bei den jährlich festzusetzenden Maßnahmen- und Wirtschaftsplänen (VOLLMER 2008: 52f.). Deshalb sollen schon möglichst während der Konkretisierungsphase, also wenn über die Gestaltung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts entschieden wird, nicht nur die abgabepflichtigen Grundeigentümer angehört werden, sondern auch Vertreter anderer Interessengruppen. Typischerweise handelt es sich dabei vor allem um Gewerbetreibende, die sich eine Aufwertung ihres Geschäftsstandortes erhoffen.

Erklärt sich ein Einzelhändler bereit sich darin zu beteiligen, kommen neben dem Zeitaufwand für die ehrenamtliche Tätigkeit auch finanzielle Belastungen auf ihn zu (entweder in Form einer direkten Beteiligung oder per Umlage durch den Vermieter). Einzelhändler werden sich unter rationalen Gesichtspunkten nicht freiwillig an einem BID beteiligen, wenn sie ohnehin an den Kollektivgütern teilhaben können, ohne die Kosten für deren Produktion tragen zu müssen. Da nur die Grundeigentümer und nicht die Einzelhändler (vgl. Kap 3.5.4) einem Zwang unterliegen, stellt sich die Frage, ob für Händler die Anreize groß genug sind, um trotzdem mitzuwirken.

#### *Unterschiedliche Regelungen in den Landesgesetzen*

Die BID-Gesetze in den Bundesländern wurden nicht zeitgleich eingeführt. Verschiedene Anpassungen führten im Laufe der Zeit zu unterschiedlichen Ausgestaltungen. Im Folgenden sollen die Gesetze in Hinblick auf ihre Möglichkeiten zur Einbindung der Einzelhändler untersucht werden.

Das INGE-Gesetz (§ 4) in **Hessen** schreibt vor, einen Aufgabenträger zu bestimmen, welcher sich der Aufsicht der Gemeinde unterwirft und sich bei seiner Arbeit strikt an das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept hält. Ist dieser bestimmt, liegt die weitere Vorgehensweise in seiner Verantwortung. Eine Einflussnahme der Gesamtheit der Gewerbetreibenden ist nicht mehr ohne weiteres möglich. Wie eine Beteiligung „in geeigneter Weise“ (§ 6 Abs. 1 INGE) aussehen könnte, zeigt das Gießener BID-Modell: Im Gegensatz zu seinen Hamburger Vorbildern, wo die Aufgabenträgerschaft von einem externen Dienstleister (Neuer Wall) beziehungsweise einem bestehenden Stadtmarketingverein (Sachsentor/Bergedorf) wahrgenommen wird, ging Gießen

den Weg der sogenannten *direkten Steuerung*. Dort wird die Aufgabenträgerschaft in den vier BIDs von jeweils einem BID-Verein übernommen. Dessen Mitglieder setzen sich dabei aus den abgabepflichtigen Immobilienbesitzern *und* Gewerbemietern im betroffenen Bereich zusammen. Dadurch wird gewährleistet, dass keine Akteure außerhalb des BID-Bezirktes Einfluss auf Entscheidungen nehmen können, wie es beispielsweise bei der Aufgabenträgerschaft eines schon bestehenden Stadtmarketingvereins der Fall wäre (HEINZE/ALBERT 2008: 117f.).

Eine Alternative, die in Gießen bewusst nicht gewählt wurde, schlägt die Handelskammer **Hamburg** (MOHAUPT 2006: 16-19) vor: Die Idee ist, einen Lenkungsausschuss einzurichten, der, während das Konzept des BID erstellt wird, die unterschiedlichen Interessen der Akteure im Quartier vertritt. Nach der Einrichtung des BID liegt die Verantwortung, die beschlossenen Maßnahmen umzusetzen, zunächst beim Aufgabenträger. Der Aufgabenträger soll vertraglich an die Empfehlungen des Lenkungsausschusses gebunden sein, um diesem mehr Gewicht zu verleihen, damit auch im laufenden Betrieb des BID, oder wenn vom festgelegten Maßnahmenkonzept abgewichen werden sollte, es noch möglich ist, Korrekturvorschläge zu machen. Eine Gefahr dieser Lösung besteht allerdings darin, dass die Entscheidungsbefugnis des Aufgabenträgers ausgehöhlt wird (a.a.O.: 17f.). Die Einrichtung eines Lenkungsausschusses ist demnach zwar prinzipiell zu befürworten, lässt sich in der Praxis jedoch schwer zufriedenstellend umsetzen.

Einzig das in **Schleswig-Holstein** gültige PACT-Gesetz erlaubt ausdrücklich „[...]neben den GrundeigentümerInnen auch Gewerbetreibende zur Zahlung der Abgabe heranziehen zu können (§ 2 Abs. 1 PACT)[...]“ (VOLLMER 2008: 51f.).

In § 6 des Gesetzes zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung im **Saarland** ist nicht mehr wie in anderen Bundesländern von einer Beteiligung anderer Akteure „in geeigneter Weise“ (vgl. § 6 Abs. 1 INGE, GSED) die Rede, sondern von der konkreten Möglichkeit, andere Betroffene wie Gewerbetreibende und Freiberufler auf Antrag in das Bündnis aufzunehmen (§ 6 Abs. 1 BIDG). Die Höhe der Abgabe wird je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des freiwilligen Mitglieds festgesetzt (§ 7 Abs. 8 BIDG). Die Mitgliedschaft von Freiberuflern und Gewerbetreibenden ist also im Gegensatz zum PACT-Gesetz freiwillig, das Zwangsmittel entfällt somit (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 22-23).

Einen Sonderweg beschreitet das **nordrhein-westfälische** Modell der Immobilien- und Standortgemeinschaften. Dort fällt die Entscheidungs- und Durchführungsebene zusammen, was bedeutet, dass es keine Trennung zwischen Abgabepflichtigen und Aufgabenträger mehr gibt. Die Gemeinschaft organisiert sich in einem Verein oder einer GmbH. Die praktische Durchführung der Maßnahmen wird allerdings meist von Dritten übernommen, die vom Bündnis beauftragt werden (SPIEGELS 2008: 56). Abgabepflichtig sind in diesem Modell weiterhin ausschließlich

die Grundeigentümer, jedoch ist eine Beteiligung „[...]der in dem Gebiet ansässigen Gewerbetreibenden, freiberuflich Tätigen und Dritten an der Immobilien- und Standortgemeinschaft [...] zu ermöglichen.[...]“ (§ 2 Abs. 1 ISGG). Daneben besteht die Möglichkeit, außer dem bisher üblichen Einheitswert als Umlagenschlüssel drei weitere Schlüssel, die zudem auch kombinierbar sind, heranzuziehen (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 23).

Tab. 3 zeigt die Rahmenbedingungen zur Einbindung von Gewerbetreibenden sortiert nach dem Alter der BID-Gesetze.

**Tab. 3: Partizipationsmöglichkeiten für Gewerbetreibende**

Land	Gesetz	Abkürzung	In Kraft seit	Einbindung von Gewerbetreibenden
<i>Hamburg</i>	Gesetz zur Stärkung der Einzelhandel- und Dienstleistungs- und Gewerbezentren	GSED	01.01.2005	Beteiligung in geeigneter Weise bei der Aufstellung des Maßnahmen- und Wirtschaftsplans (§ 6 Abs. 1).
<i>Hessen</i>	Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren	INGE	01.01.2006	Beteiligung in geeigneter Weise bei der Aufstellung des Maßnahmen- und Wirtschaftsplans (§ 6 Abs. 1).
<i>Schleswig-Holstein</i>	Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen	PACT	27.07.2006	Gewerbetreibende können sich an den geplanten Maßnahmen beteiligen (§ 2 Abs. 1). Auch sie können dem Antrag widersprechen (§ 2 Abs. 4).
<i>Bremen</i>	Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren	-	19.07.2006	„Zur Unterstützung des Aufgabenträgers bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben [...] kann durch die Stadtgemeinden ein Standortausschuss eingerichtet werden, dem mindestens Vertreter der betroffenen Grundstückseigentümer, der gewerblichen und freiberuflichen Mieter im Innovationsbereich [...] angehören sollten [...].“ (§ 3 Abs. 4).
<i>Saarland</i>	Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Innovation und Dienstleistungen	BIDG	07.12.2007	Die Satzung des Bündnisses für Investition und Dienstleistung kann nach dessen Einrichtung die Aufnahme anderer Betroffener dieses örtlichen Bereichs als Mitglieder auf Antrag vorsehen, beispielsweise von Gewerbetreibenden und Freiberuflern. (§ 6 Abs. 1).
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften	ISGG	11.06.2008	„Die Beteiligung [...] der in dem Gebiet ansässigen [...] Gewerbetreibenden, an der Immobilien- und Standortgemeinschaft ist zu ermöglichen.“ (§2 Abs. 1).

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der jeweiligen Landesgesetze

Bisher hat sich neben der finanziellen Beteiligung der Eigentümer die Einbindung weiterer Akteure an den individuellen Anforderungen an das BID und dessen Zielsetzung orientiert (SCHOTE 2008: 72). Welche Ausgestaltung etwaige Folgegesetze annehmen werden, ist momentan noch nicht abzusehen, allerdings lässt sich im Verlauf der erlassenen Gesetze eine zunehmende Konk-

retisierung der Beteiligungsmöglichkeiten feststellen. Die weitestreichenden Schnittstellen zur verbindlichen Beteiligung von Gewerbetreibenden hat bisher das schleswig-holsteinische PACT-Gesetz geschaffen, sollen Einzelhändler stärker beteiligt werden, so wird eine Anpassung der übrigen Gesetze nach diesem Vorbild notwendig sein. Das Saarland hat die Beteiligung der Gewerbetreibenden zwar übernommen, allerdings nur in Form einer freiwilligen Beteiligung (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 22).

Die zunehmende Konkretisierung steht damit im Gegensatz zur Beobachtung, die BLOEM (2008: 26) bei den nordamerikanischen Gesetzen gemacht hat. Dort wurden die Gesetze im Laufe der Zeit zunehmend vereinfacht, so dass lediglich die groben Rahmenbedingungen für ein BID darin festgelegt werden.

### *Einbindung des Einzelhandels*

Die Idee einer Abgabe zur Aufwertung der Innenstadt mit dem Ziel, die Attraktivität derselben zu steigern und damit mehr Kunden anzulocken, ist weder neu, noch wurde sie selten praktiziert. Erst die gesetzliche Verpflichtung der Hauseigentümer macht es jedoch möglich, das Trittbrettfahrerproblem praktisch auszuschalten. Daraus folgt, dass diejenigen Einzelhändler, deren Geschäftsräume gemietet sind, von einer direkten Beteiligung ausgeschlossen werden. Händler, die ohne Eigentum Einfluss auf die Gestaltung und Ausführung des BID haben wollen, müssen sich folglich über eine der informellen Partizipationsformen einbringen. Da die Gesetze in Bremen, Hamburg und Hessen keine konkrete Aussage darüber machen, wie Einzelhändler in den BID-Quartieren zu beteiligen sind, wurden dort unterschiedliche Lösungen entwickelt, um diesen Mangel zu beheben. Das bereits angesprochene Gießener Modell hat das Mitwirken von Gewerbetreibern in den BID-Vereinen, die gleichzeitig auch Aufgabenträger sind, erlaubt. Allerdings ist eine aktive Beteiligung an die Bedingung geknüpft, dass die Mieter sich entweder an den Abgaben des Vermieters beteiligen oder den Verein direkt finanziell unterstützen (HEINZE/ALBERT 2008: 118f.).

HOGG et al. (2003: 468f) sind der Ansicht, dass der Erfolg eines BIDs, der die Unterstützung durch den Handel erfahren soll, maßgeblich von einer starken Führung abhängig ist. Diese Rolle sollte deshalb, wenn möglich, von einem Händler wahrgenommen werden, der in diesem Viertel anerkannt ist und durch seine Gruppenzugehörigkeit als „einer von ihnen“ akzeptiert wird. REUBER (1999: 302) stellt im Zusammenhang der Durchsetzungsfähigkeit in räumlichen Konflikten dazu fest, dass Führungspersönlichkeiten, die Funktionen in mehreren wichtigen Ämtern wahrnehmen, besonders dafür prädestiniert sind. Beispielsweise könnte der oder die Vorsitzende eines bestehenden Gewerbevereins für eine Führungsaufgabe geeignet sein.

### 3.5.4 Fazit: Nur freiwillige Beteiligung des Einzelhandels möglich

In der Literatur werden BIDs vielfach als Ansatz zur Revitalisierung und Stabilisierung von Quartieren durch Immobilienbesitzer *und* Gewerbetreibende beschrieben (z.B. PREY 2008: 262). Dabei wird häufig außer Acht gelassen, dass nur die Grundeigentümer wirklich durch den Zwangscharakter der BIDs eingebunden werden können. Händlern, die ihre Geschäftsräume lediglich angemietet haben, steht es wie in den bisher üblichen Werbe- und Interessensgemeinschaften frei, sich zu beteiligen. Mangels genauer gesetzlicher Bestimmungen wird in der Praxis die Finanzierung der BID-Abgabe auf informellem Wege geregelt. So kommt es vor, dass sich gewerblicher Mieter und Hauseigentümer den Abgabebetrag teilen oder dass der Mieter zusichert, den gesamten Betrag zu übernehmen, wenn der Hauseigentümer als Abstimmungsberechtigter für die Einrichtung eines BID stimmt. Aus Sicht der Händler kann diese Erkenntnis negativ beurteilt werden, geht man davon aus, dass sie sich aus Eigeninteresse aktiv beteiligen möchten. Es ist jedoch ebenso denkbar, dass sich eine kleine Gruppe Händler zusammenfindet, um die Grundstückseigentümer für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, indem durch geschickte Präsentation der BID-Ziele das Abstimmungsverhalten beeinflusst und die Maßnahmen, die in erster Linie aber dem Einzelhandel zugutekommen, letztendlich von den Grundeigentümern bezahlt werden. Unerlässlicher Partner in einem BID ist in jedem Falle die Kommune, sie hat die alleinige Kontrolle über die hoheitliche Gebietsfestsetzung und den Einzug der Zwangsabgabe. Die Private Initiative ist also nur „im Schatten der Hierarchie“ (KREUTZ/KRÜGER 2008: 257 nach SCHARPF) möglich.

## 4 Methodisches Vorgehen

Erste Studien, die sich auf praktischer Ebene mit dem Thema BID auseinandersetzten, hatten häufig die Übertragbarkeit des BID-Instrumentariums auf Modellprojekte (INGWERSEN 2005), die Beteiligungsbereitschaft von Immobilieneigentümern (RUPPRECHT 2007) oder die Abgrenzung gegenüber anderen städtebaulichen Instrumentarien (z.B. HEIß 2005) zum Gegenstand. Bei der Begründung, warum ein BID eingerichtet werden soll, wurde größtenteils auf Expertengespräche verwiesen. Diese wurden zumeist mit Akteuren durchgeführt, die sich ohnehin für ihr Quartier engagierten und deren Bereitschaft, sich in einem BID zu beteiligen, dementsprechend hoch einzustufen war.

Um die Einstellung einer größeren Zahl von Händlern in Bezug auf ein Engagement im Rahmen eines BIDs zu ermitteln, wurde nunmehr eine flächendeckende Befragung aller Einzelhändler in

der Innenstadt mittels standardisierter Interviews durchgeführt. Dies ist deshalb von Bedeutung, da gezeigt werden konnte, dass im Rahmen eines BID nicht die Möglichkeit besteht, Zwang auf die Händler, die über keinen Grundbesitz im BID-Gebiet verfügen, auszuüben (vgl. Kap. 3.5).

Daneben soll durch die Befragung ein möglichst umfassendes Bild von der Situation in der Innenstadt, d.h. der Zusammensetzung der Gewerbebetriebe und der subjektiven Problemsicht der Einzelhändler, gewonnen werden. Gepaart mit der Einstellung der Händler gegenüber einer Mitarbeit in einem BID soll die Anwendbarkeit des Modells überprüft und Vorschläge zur erfolgreichen Einrichtung gegeben werden.

Als Datengrundlage der vorliegenden Untersuchung diene eine durch die IHK Offenbach im Herbst 2008 angeregte Passantenbefragung und -zählung im Vorfeld der Errichtung des innerstädtischen Einkaufszentrums *Kaufhaus Offenbach/Main-Mitte* (KOMM). Die Befragung wurde in Kooperation mit dem Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt unter Leitung von Prof. Dr. Robert Pütz durchgeführt. Ein Ziel war es, die Datengrundlage zu schaffen, um in einer Folgestudie eventuell durch das Einkaufszentrum eintretende Veränderungen erfassen zu können. Die Befragungen und Zählungen fanden am Mittwoch, dem 5., Freitag, dem 7. und Samstag, dem 8. November 2008 in der Innenstadt statt.

Um den Besitz der Ladenlokale festzustellen wurden alle Betriebe im Innenstadtbereich kartiert und die Verkaufsflächen abgeschätzt. Die Einteilung der Betriebe in Branchengruppen erfolgte in Anlehnung an eine Untersuchung von HEINRITZ (2005: 15f.).

#### 4.1 Konzeption der Befragung

Durch die Befragung der Einzelhändler sollten neben den Angaben zum Betrieb die Problemsicht der Händler sowie deren Bereitschaft, sich in einer Quartiersgemeinschaft zu engagieren, ermittelt werden. Die Vorteile dieser Erhebungsmethode gegenüber anderen quantitativen Erhebungsmethoden liegen darin, dass sie „[...] nicht nur beobachtbare ‚Items‘ aufnimmt, sondern auch komplexere Hintergründe, Meinungen, Ziele und Rahmenbedingungen raumbezogener Handlungen und Kommunikationsprozesse erhebbar macht.“ (REUBER/PFAFFENBACH 2005: 66).

Die Betriebsdaten ließen sich relativ einfach ermitteln, da schon der Besuch der Ladenlokale eine Klassifizierung in Branchengruppen zuließ und die restlichen Betriebseigenschaften durch geschlossene Fragen leicht zu ergänzen waren.

Um die Einstellungen und Meinungen der Betroffenen zu erfassen, enthielten die Fragebögen (siehe Anhang A1) auch einige offene Fragen, die sich zwar deutlich schwerer auswerten lassen als geschlossene Fragen, jedoch den Vorteil bieten, dass sie nicht schon im Vorfeld durch eine thematische zu enge Kategorisierung des Forschers eingeschränkt werden können. Somit kann

eine Beeinflussung der Antworten durch vorgegebene Wahlmöglichkeiten ausgeschlossen werden und allein die Häufigkeit einer Nennung bestimmt deren Relevanz aus Perspektive der Befragten. Um die Vorteile beider Fragetypen zu verbinden, wurden beide Arten bei dieser Befragung eingesetzt: Der Fragebogen für die Einzelhändlerbefragung enthält neben geschlossenen teiloffene und offene Fragen. Die Verständlichkeit der Fragen und deren Wirkung wurden im Vorfeld durch einen Pretest überprüft und die Bögen daraufhin angepasst. Dabei wurde beispielsweise festgestellt, dass die Händler weit weniger über das INGE-Gesetz und das BID-Instrumentarium informiert waren als zunächst angenommen. Folglich mussten die Fragen, die diesen Themenbereich betrafen, allgemeiner formuliert werden. Die Befürchtungen, bei Fragen zu Umsatzentwicklung und -erwartung eine hohe Ablehnungsquote zu erzielen, erwiesen sich als unbegründet und konnten daher in den endgültigen Fragebogen aufgenommen werden.

Der verwendete Fragebogen umfasst drei thematische Bereiche:

- Erhebung der Betriebsdaten.
- Ermittlung der Problemlage in Offenbach.
- Erfassung der Beteiligungsbereitschaft in einem BID.

Diese drei Bereiche lassen sich in verschiedene Typen je nach Informationsgehalt unterteilen, die bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind (REUBER/PFAFFENBACH 2005: 69-72):

- Bei den Betriebsdaten handelt es sich um relativ leicht ermittelbare statistische Angaben, wie Betriebsform, Betriebsdauer, Betriebsgröße (Verkaufsfläche, Mitarbeiterzahl) sowie die Eigentumsverhältnisse der Geschäftsräume. Dieser Fragentyp mit dem Ziel, leicht quantifizierbare Fakten und Eigenschaften zu ermitteln, ist „konzeptionell am wenigsten umstritten und generell notwendig [...]“ (a. a. O.: 69). Die gewonnenen Daten werden sich also leicht auswerten und interpretieren lassen.
- Zur Erfassung der Problemlage aus Händlersicht wurden neben geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien (gut/schlecht) auch offene Einstellungsfragen verwendet. Beim Interpretieren der Daten ist zu berücksichtigen, dass durch diesen Fragentyp „natürlich nicht die ‚Realität‘, sondern die Einstellung der Befragten über ihre subjektive Vorstellung vom Gegenstand [erfasst wird].“ (a. a. O.: 71).
- Die Beteiligungsbereitschaft wurde durch die Frage nach dem vergangenen Engagement sowie Fragen nach zukünftigen Handlungen ermittelt. Damit wird eigentlich „[...] nicht die Handlung selbst abgefragt, sondern die Vorstellung über das Handeln.“ (a. a. O.: 71).

Die nachträgliche Beurteilung des Handelns und besonders die zukünftige Absicht zu handeln kann sich daher stark von der tatsächlichen bzw. der später vollzogenen Handlung unterscheiden (a. a. O.: 72).

Die Reihenfolge der Fragen wurde so gewählt, dass es möglichst wenige Antwortverzerrungen durch Ausstrahleffekte gibt und die Abbrecherquote gering gehalten wird. Deshalb wurden die betriebsspezifisch sensiblen Fragen an das Ende des Fragebogens gestellt. Der Empfehlung von REUBER und PFAFFENBACH (2005: 83) folgend wurden die Fragen in thematische Blöcke gegliedert und dabei die wichtigsten Fragen im zweiten Drittel des Fragebogens platziert.

Auch wenn qualitativ-verstehende Verfahren gut geeignet sind, um die Wahrnehmung der Befragten und deren Beweggründe für bestimmte Handlungen erklären und verstehen zu können, haben sie doch den Nachteil, dass, um den Untersuchungsaufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, nur ein geringer Teil der Grundgesamtheit befragt werden kann. Um möglichst viele Einzelhändler zu befragen wurde in der vorliegenden Untersuchung mit einer standardisierten Befragung ein quantitativ-analytisches Verfahren gewählt. Diesem Verfahren muss normalerweise die Verwendung mathematischer Rechenverfahren folgen (REUBER/PFAFFENBACH 2005: 92f.). Da die erhobenen Daten jedoch nicht über eine ausreichende mathematische Güte verfügen, also kein metrisches, sondern nur ein nominales oder ordinales Skalenniveau erreichen, scheidet ein Großteil der Methoden der analytischen Statistik aus. So kann beispielsweise nicht der Korrelationskoeffizient (z. B. nach Pearson) und damit der mathematische Zusammenhang zwischen zwei Variablen ermittelt werden.

Die Befragungsergebnisse werden deshalb unter Zuhilfenahme der deskriptiven Statistik, „verdichtend beschrieben“ (ebd.) und anschließend interpretativ-verstehend ausgewertet. Es findet demnach eine hermeneutische Interpretation statt, die jedoch nicht auf Texten, sondern auf in Tabellen und Diagrammen zusammengefassten Zahlen beruht (ebd.). Die technische Umsetzung erfolgte mit dem Statistik-Software SPSS, mit deren Hilfe Kreuztabellen erstellt wurden. Das Stimmungsbild unter den Händlern wurde zudem, durch deren ergänzende Auskünfte, die sich aus teils sehr ausführlichen Gesprächen im Anschluss an die eigentliche Befragung ergaben, ergänzt.

### ***Grundgesamtheit und Stichprobe***

Die Auswahl der Personen, die für die Befragung in Betracht gezogen wurden, erfolgte in einem Ausschlussverfahren, welches in Abb. 7 dargestellt ist. Die größte Einschränkung bei der Aus-

wahl der Befragten ergibt sich durch die Grenzen des Untersuchungsgebietes. Dieses umfasst den weiteren Bereich des Stadtzentrums, wo sich neben gewerblich genutzten Immobilien auch Gebäude der Stadtverwaltung (öffentliche Nutzung) sowie insbesondere an den Rändern des Untersuchungsgebietes reine Wohnhäuser befinden. Die Gewerbeimmobilien wurden entsprechend der Nutzung im Erdgeschoss klassifiziert, wo sich entweder Büros und sonstige Dienstleistungen, Gastronomiebetriebe oder Einzelhandelsnutzungen befinden.

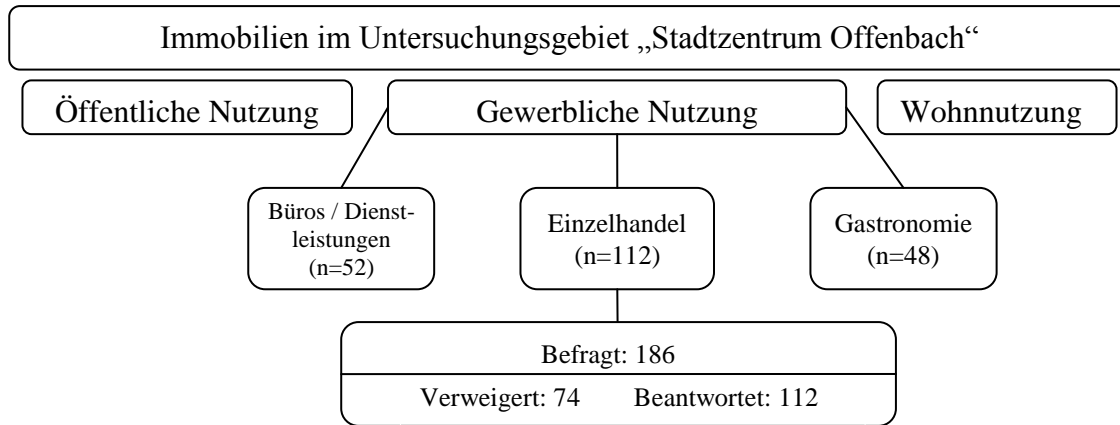


Abb. 7: Abgrenzung der Befragungsteilnehmer

Quelle: Eigene Darstellung

In dem als Untersuchungsgebiet abgegrenzten Bereich befinden sich insgesamt 186 Ladenlokale mit Einzelhandelsnutzung. Nach mehrmaligem Aufsuchen der Betriebe ergab sich ein Rücklauf von 112 Fragebögen, was einer Rücklaufquote von 60 % entspricht und als hoher Wert einzustufen ist (vgl. Tab. 4).

Tab. 4: Anzahl der befragten Betriebe

	Anzahl	Anteil
Alle Betriebe	186	100,0%
Rücklauf	112	60,2%
Verweigerungen	74	39,8%

Quelle: Eigene Erhebung

fen ist (vgl. Tab. 4).

Da eine Vollerhebung im betreffenden Gebiet angestrebt wurde und die Auswertung sich aus allen zurückerhaltenen Fragebögen zusammensetzt, kann nicht von einer Zufallsstichprobe gesprochen werden.

Somit sind repräsentative Aussagen über Grundgesamtheit mit dem vorliegenden Datenbestand nicht möglich (REUBER/PFAFFENBACH 2005: 53).

Neben der fehlenden Zufallsstichprobe als eine Voraussetzung lassen sich zudem durch die geringe Fallzahl in einzelnen Klassen keine statistisch signifikanten Aussagen machen. Die empirisch ermittelnden Unterschiede haben somit keine statistische Beweiskraft und könnten in den Bereich der zufälligen Streuung fallen (a. a. O.: 101f.).

### *Schwierigkeiten bei der Durchführung der Befragung*

Die Befragung selbst wurde, wenn möglich, persönlich mit der Geschäftsführung oder Filialleitung durchgeführt. Falls aus Zeitgründen, wegen hohen Kundenverkehrs oder Abwesenheit eines Ansprechpartners die Befragung nicht persönlich stattfinden konnte, wurde der Bogen im Betrieb mit der Bitte, ihn selbstständig auszufüllen, abgegeben. Trotzdem konnten die Fragebogen nach mehrmaligen Besuchen nicht von allen Betrieben ausgefüllt zurückerhalten werden.

Die Befragung wurde teilweise durch die mangelnden deutschen Sprachkenntnisse der Geschäftsinhaber erschwert. Um einen Abbruch zu verhindern, mussten dann die einzelnen Fragen genauer erklärt werden. Trotzdem führte die schlechte Ausdrucksfähigkeit der Befragten zu einer geringeren Qualität der Antworten.

## **4.2 Teilnahme an Sitzungen der BID-Initiativ-Gruppe**

Die Ergebnisse aus den Befragungen wurden um Erkenntnisse, die auf den Sitzungen der Initiativgruppe gewonnen wurden, ergänzt. Dies geschah durch die teilnehmende Beobachtung an den entsprechenden Terminen. Zu diesen Veranstaltungen lud der zuständige Referent der IHK. Im Untersuchungszeitraum fanden insgesamt vier Sitzungen statt, wobei sich die Zusammensetzung der Sitzungsteilnehmer von Mal zu Mal leicht änderte. In den Sitzungen selbst wurde die Position des Beobachters eingenommen und auf eine Teilnahme an den Diskussionen verzichtet. Während und nach den Sitzungen wurden Protokolle angefertigt. Welche Akteure sich an der Entstehung des BID beteiligen und wie die Gründungsphase auf praktischer Ebene verläuft, lag dabei im Erkenntnisinteresse und war damit von Beginn an auf wenige Teilaspekte der möglichen Beobachtungen beschränkt. Zudem kann sich beim Anwenden dieser Methode das abschließende Protokoll ausschließlich aus dem Erinnerung des Beobachters zusammensetzen, was die Wiedergabe der tatsächlichen Sitzungsinhalte zusätzlich einschränkt (REUBER/PFAFFENBACH 2005: 127).

## **4.3 Konzeption der Kartierung**

Ziel der Kartierung war es, den Besitz der Ladenlokale in der Innenstadt festzustellen. Dies diente im weiteren Fortgang der Untersuchung unter anderem dazu, die erfassten Betriebe in Branchen einzuteilen, die Verkaufsflächen zu ermitteln und war im Vorfeld der Befragung notwendig, um eine Übersicht über die zu erfragenden Betriebe zu erhalten (Gastronomiebetriebe und sonstige Gewerbe sowie Ladenlokale, die durch freie Berufe genutzt wurden, wurden kartiert, aber nicht befragt).

Die Kartierung vor Ort fand an mehreren Tagen im November 2008 statt; eine Innenstadtkarte auf Basis des Katasterplanes, den das Vermessungsamt Offenbach zur Verfügung stellte, wurde als Grundlage verwendet. Da in der Karte zwar Häusergrenzen verzeichnet, aber keine Ladenlokale erfasst waren, mussten diese manuell nachgetragen werden. Die Ladenfront wurde geschätzt und ihrem Anteil an der jeweiligen Hausfront entsprechend in die Karte eingetragen. Jedem Ladenlokal wurde eine eindeutige Identifikationsnummer (ID) zugeordnet, wozu in einer Tabelle zusätzliche Eigenschaften (Betriebsname, Branche, Betriebsform, Verkaufsflächengröße, Befragungsstatus, Hausnummer, sonstige Anmerkungen) gesammelt wurden.

Die erfassten Merkmale wurden in der Karte eingezeichnet. Dazu dienen Punktsignaturen, die entweder die ermittelten Branchen, Nutzungen oder Leerstände darstellen. Zusätzlich wurde eine zweite Karte angefertigt, die die erfragte bzw. geschätzte Verkaufsfläche je Ladenlokal darstellt. Außerdem wurden digitale Fotos von allen Geschäften aufgenommen und mit einer entsprechenden ID versehen, um bei einer Folgeuntersuchung den Wandel im Besitz der Ladenlokale sowie etwaige bauliche Veränderungen erkennen zu können.

#### **4.4 Erkenntnistheoretische Einschränkungen**

Auch wenn in den folgenden Kapiteln mit vermeintlich harten Zahlen argumentiert wird, basieren die Antworten der Befragten auf subjektiven Einschätzungen ihrer Ausgangssituation und ihrer subjektiven Zielbildung. Durch die quantitative Befragung kann dementsprechend nur ein „kommuniziertes Abbild“ (REUBER/PFAFFENBACH 2005: 67) der inneren Bewusstseinszustände der Befragten wiedergegeben werden, welches zudem in das vorgegebene Schema des Forschers eingepasst wird (a.a.O.: 66f.).

Insbesondere bei der Frage nach der Beteiligungsbereitschaft kann man als Forscher die kognitiven Entscheidungsvorgänge eines Akteurs, die zu einer Zustimmung oder zu einer Ablehnung führen, nicht gänzlich nachvollziehen, da diese dem Akteur oft selbst nicht bekannt sind. Die Antworten auf die Fragen des Forschers sind als subjektive Berichte des einzelnen Befragten zu verstehen, die wiederum von verschiedenen Faktoren abhängig sind (a. a. O.: 72f.):

- Von der Problemkenntnis und dem Problemhorizont,
- dem sprachlichen Ausdrucksvermögen,
- der Auskunftsbereitschaft,
- der Vorstellungskraft (z. B. etwaige Konsequenzen zukünftiger Handlungen).

Unter Berücksichtigung all dieser Einschränkungen bleibt „[d]ie Rekonstruktion der Handlungen von Akteuren [...] immer auch eine subjektive Konstruktion des Betrachters [...].“ (REUBER 1999: 37f.). Die Aussagen, die in der vorliegenden Untersuchung gemacht werden, können wie bei allen handlungstheoretischen Untersuchungen folglich nur eine „[...]plausible mentale Konstruktion des Forschers [...]“ (a. a. O.: 39) sein.

Die Praxisrelevanz einer solchen Forschung kann deshalb „[...] keine objektiven oder sich als objektiv gebenden Handlungsanweisungen [liefern][.], vielmehr [erzählt] der Forscher ‚seine‘ Geschichte darüber [.], wie und warum Akteure ihre räumliche und soziale Umwelt gestalten, [und] gibt [.] dem Leser ein Set von Beobachtungs- und Verständniskategorien an die Hand, mit denen dieser wiederum ‚seine eigene‘ Welt in einer erweiterten, neuen Betrachtungsperspektive sehen und verstehen kann.“ (a. a. O.: 301).

## 5 Fallbeispiel: geplante Einrichtung eines BID in Offenbach

Dieses Kapitel soll zeigen, ob die von den Händlern festgestellten Probleme mit den Möglichkeiten eines BID gelöst werden können. Davon wird abhängen, ob der wahrgenommene Nutzen die Kosten aufwiegen kann und damit auch, ob das Vorhaben in Offenbach realistische Erfolgsaussichten hat oder nicht.

Die Rahmenbedingungen der ersten und bisher einzigen hessischen BIDs, die in Gießen gegründet wurden, unterscheiden sich deutlich von der Situation in Offenbach. Zwar wurde auch in Gießen ein Einkaufszentrum eröffnet<sup>19</sup>; als mittelhessisches Oberzentrum in verkehrsgünstiger Lage verfügt die Stadt jedoch über eine sehr hohe Zentralität und hat im Vergleich zu Offenbach weniger Konkurrenzstandorte im näheren Umfeld.

Dafür befindet sich Offenbach in einer ähnlichen Ausgangssituation wie Bloor West Village, dem Stadtteil von Toronto, Ende der 60er Jahre. Das weltweit erste BID-Quartier liegt entfernt vom Zentrum Torontos, welches durch seine breite Sortimentsauswahl attraktiver ist und dementsprechend mehr Kunden anzieht. Als Beginn des Niedergangs des Stadtteils wird unter anderem die Fertigstellung einer U-Bahn-Linie genannt, wodurch die überirdisch verlaufende Straßenbahn überflüssig wurde und die Kundenströme unter die Erde verlagerte. Ebenso verhält es sich mit Offenbach: Erstens liegt es im Einzugsgebiet des Frankfurter Stadtzentrums und zweitens wurde auch in Offenbach im Jahre 1996 nach Fertigstellung der unterirdischen S-Bahn-

---

<sup>19</sup> Die "galerie neustädter tor" im Jahre 2005.

Strecke die Straßenbahnlinie stillgelegt (Stadt Offenbach 2009b). Warum sollte eine Idee, die Bloor West Village wiederbelebte und daraufhin weltweite Anwendung fand, also nicht auch für die Offenbacher Innenstadt die richtige Lösung sein?

## 5.1 Lage des Untersuchungsgebietes

Offenbach am Main liegt nur wenige Kilometer von Frankfurt entfernt auf der südlichen Main-Seite (vgl. Abb. 8). Durch die zentrale Lage im Rhein-Main-Gebiet ist die Stadt gut an überregionale und internationale Verkehrswege angebunden. Neben der sehr guten Erreichbarkeit mehrerer Autobahnen gelangt man innerhalb kürzester Zeit zum internationalen Flughafen Frankfurt/Main. Auch die Verbindung zur Frankfurter Innenstadt ist dank der in hoher Taktfrequenz verkehrenden S- und Regionalbahnen sehr gut.

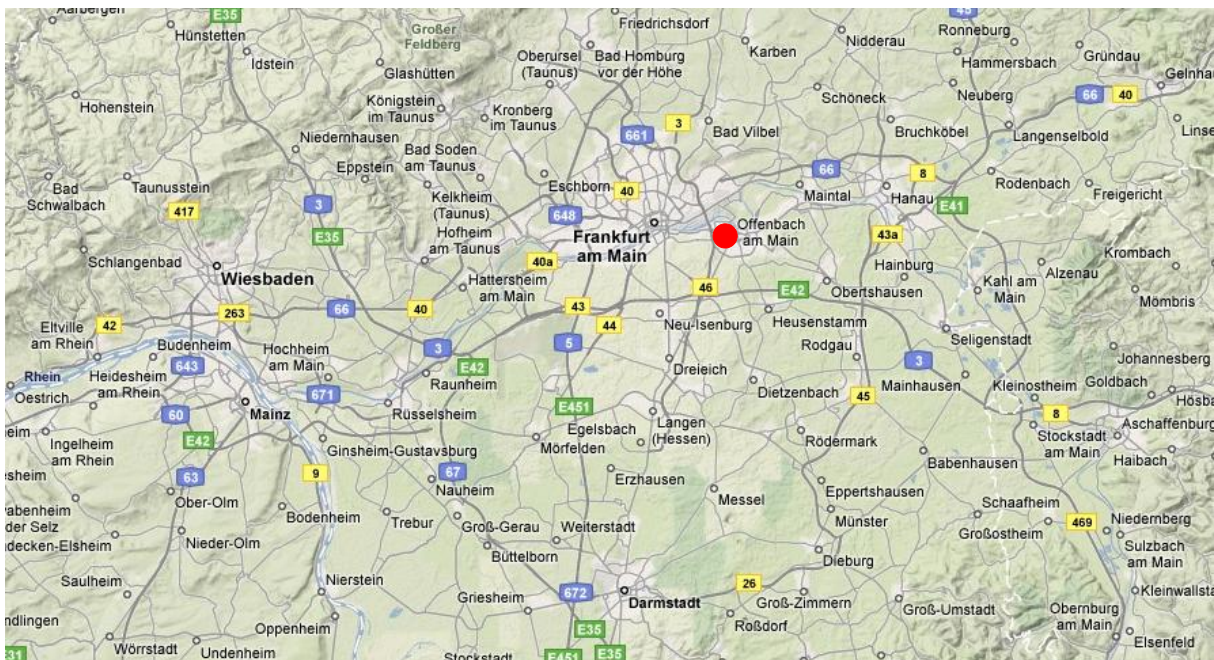


Abb. 8: Lage Offenbach am Main

Quelle: Verändert nach maps.google.de

Das Untersuchungsgebiet (vgl. Abb. 9) beschränkt sich auf die innerstädtischen Haupteinkaufsstraßen und Fußgängerzonen. Die Abgrenzung des Untersuchungsgebietes richtete sich nach dem möglichen späteren BID-Gebiet<sup>20</sup> und wurde zusätzlich um angrenzende Bereiche mit Einzelhandelsbesatz ergänzt. Daraus ergaben sich als Grenzen die Kaiserstraße im Westen, die Berliner Straße im Norden, das Salzgässchen bzw. die Waldstraße im Osten und die Geleitstraße im Süden.

<sup>20</sup> Basierend auf einem Vorschlag der IHK Offenbach.

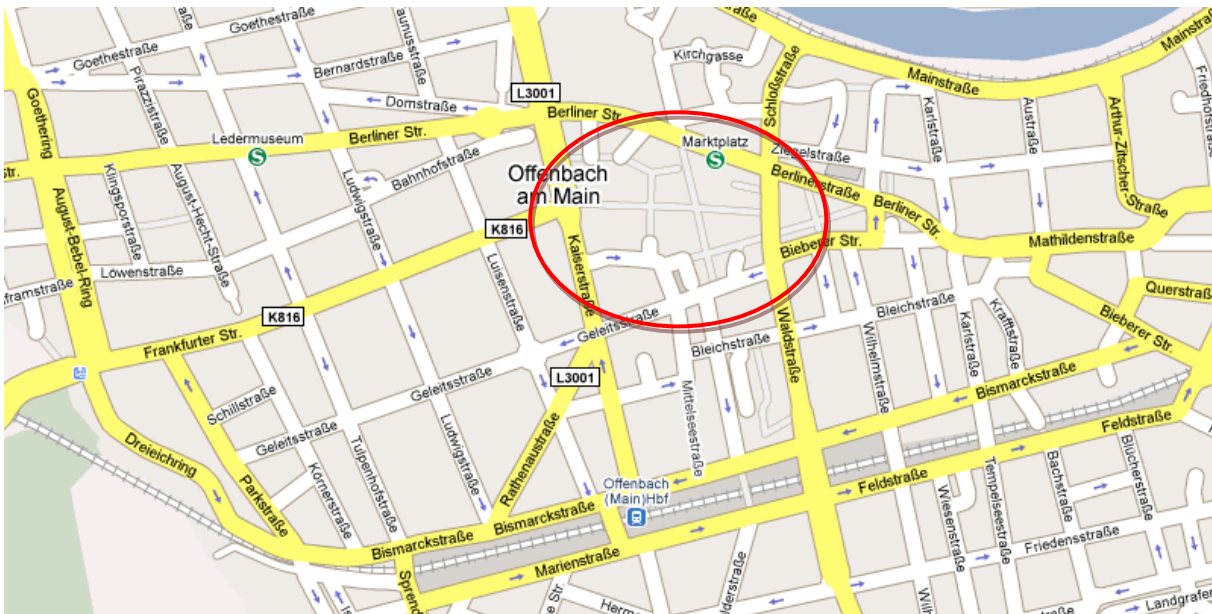


Abb. 9: Lage des Untersuchungsgebiets

Quelle: Verändert nach maps.google.de

## 5.2 Geschichte und Wandel eines Industriestandorts – der Weg zum BID

### *Industrialisierung und Desindustrialisierung*

Während der Industrialisierung entwickelte sich Offenbach zu einem bedeutenden Industriestandort: Es wurden Straßen ausgebaut, ein Bahnhof errichtet und ein Hafen angelegt um die Fabriken, die sich zunehmend ansiedelten, an das Verkehrsnetz anzuschließen. Daraufhin erlebte Offenbach, wie viele deutsche Städte zu dieser Zeit, ein starkes Bevölkerungswachstum. Ein damals wichtiger Industriezweig war die Lederindustrie, was heute noch teilweise im Stadtbild sichtbar ist.

Nach dem Zweiten Weltkrieg verlor der ehemals wichtige Industriestandort jedoch an Bedeutung. Anfang der 1970er-Jahre begann der Niedergang der Lederwarenindustrie, dem später auch der Abbau von Arbeitsplätzen in anderen traditionellen Industrieunternehmen folgte<sup>21</sup>. Dieser Verlust konnte nur zum Teil durch die Ansiedlung von Betrieben aus neuen Technologiezweigen<sup>22</sup> wieder ausgeglichen werden (KURT 1998: 298, 293f.).

Der Stellenabbau in den verbleibenden Industriebetrieben geht indessen weiter<sup>23</sup>; es findet eine Transformation zu einer „wissensbasierten Ökonomie“ (HÄUBERMANN et al. 2008: 190) statt. Ein Indiz dafür ist der hohe Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den Bereichen Dienstleistungen und Handel. Der Anteil der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe ist in

<sup>21</sup> Im Bereich der chemischen Industrie z.B. die Casella AG, im Maschinenbau die MAN Roland Druckmaschinen AG.

<sup>22</sup> Z.B. die Unternehmen Honda, Siemens und Polaroid.

<sup>23</sup> „Faserhersteller Invista bestätigt Aus für Offenbacher Werk“ (FAZ vom 05.02.09).

der ehemaligen Industriestadt auf nur noch 22,3 % gesunken. Damit liegt er zwar immer noch über dem Durchschnitt der hessischen kreisfreien Städte (14 %), die Dominanz des Dienstleistungssektors (77,5 %) ist jedoch nicht zu übersehen (Stadt Offenbach 2009a).

Dass Offenbach den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsmetropole vollzogen hat, zeigt auch die wichtige Stellung der unter dem Begriff *Kreativwirtschaft* zusammengefassten Branchen in Offenbach. Diese fanden in den verlassenen Fabrikhallen der ehemaligen Industriebetriebe günstige und attraktive Flächen um sich anzusiedeln (SAILER et al.:2007: 49). Zudem verfügt Offenbach mit der Hochschule für Gestaltung über einen wichtigen Standortfaktor für diesen Wirtschaftszweig.

### ***Arbeitslosigkeit, Ausländeranteil und Kaufkraft***

Im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums in der Nachkriegszeit benötigten die Industriebetriebe eine große Menge an Arbeitskräften, die vorzugsweise aus dem südlichen Europa angeworben wurden. Später zogen auch Familienangehörige nach, und statt wie ursprünglich vorgesehen wieder in ihre Heimatländer zurückzukehren, blieben vielen von ihnen in Deutschland. Dieser Zustrom von Menschen aus anderen Nationen ist auch heute noch in der Bevölkerungszusammensetzung Offenbachs ablesbar. Der Ausländeranteil im Jahre 2008 beträgt 25,2 % der Gesamtbevölkerung (Hessisches Statistisches Landesamt 2009).

Eine Folge der einsetzenden Tertiärisierung war, dass der hohe Anteil an Gastarbeitern, die insbesondere aus Griechenland, Italien und der Türkei stammten, ihre Anstellung in den Industrieunternehmen verloren. Da diese Arbeiter häufig nur gering qualifiziert oder mittlerweile schon zu alt für eine Umschulung waren, eigneten sie sich nicht für eine Arbeit im wissensbasierten Dienstleistungssektor. Dadurch stieg der Anteil der Arbeitslosen an und bleibt bis heute auf hohem Niveau bestehen: Die Arbeitslosenquote in Offenbach liegt im Jahre 2008 bei 13,7 % und ist damit die höchste in ganz Hessen (Berichtsmonat September 2008, BA 2009).

Der Anteil der Leistungsbeziehern nach SGB II, den sogenannten HartzIV-Empfängern, liegt bei 16,4 % (eigene Berechnung nach Stadt Offenbach 2007: 14). Daraus ergibt sich unter anderem eine relativ geringe Kaufkraft der Offenbacher Bürger; sie liegt in der Klasse von 17.556 bis 19.000 Euro und ist damit die geringste im Rhein-Main-Gebiet. Der Unterschied ist im Vergleich zu anderen Umlandgemeinden von Frankfurt, insbesondere dem Vordertaunus, sehr groß (vgl. Abb. 10).

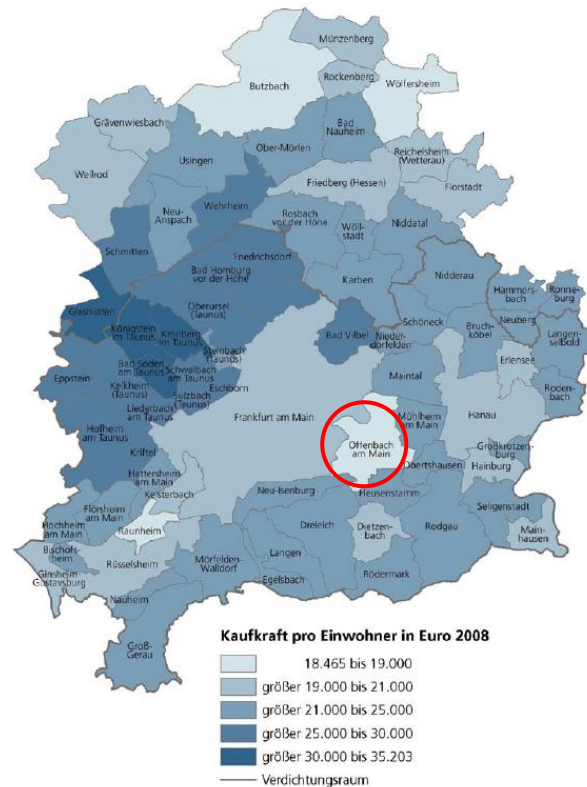


Abb. 10: Kaufkraft pro Einwohner

Quelle: Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main, Monitoring 2008.

### Städtebauliche Missstände

Im Gegensatz zu den meisten anderen Umlandgemeinden Frankfurts befinden sich die Miet- und Immobilienpreise in Offenbach auf einem niedrigen Niveau. Dies hängt neben der hohen Arbeitslosenquote und der geringen Kaufkraft möglicherweise auch mit dem immer noch verbreiteten Negativ-Image der Stadt und den erwarteten Beeinträchtigungen durch zusätzlichen Fluglärm im Rahmen des Flughafenausbaus zusammen. So rechnet ein Flughafenberater damit, dass, „[s]ollte die Landebahn Nordwest gebaut werden, [...] hunderttausend Offenbacher mit einem Verlust von zehn Prozent des Werts ihrer Immobilien rechnen [müssen].“ (D. FAULENBACH DA COSTA In: FAZ 26.03.08).

An der baulichen Gestaltung Offenbachs lässt sich die Anwendung der städtebaulichen Leitbilder der 50er und 60er-Jahre für den Wiederaufbau nach den Bombardements während des Zweiten Weltkriegs erkennen. Die zu dieser Zeit durchgeführten Maßnahmen stehen sinnbildlich für die bereits angesprochene staatlich-hoheitliche Planung, die damals noch den Anspruch hatte, die Lösung für städtebauliche und gesellschaftliche Probleme bieten zu können. Mit dem Ziel, eine *autogerechte Stadt* zu erschaffen, wurde beispielsweise die Berliner Straße als breite Schneise durch die Stadt geschlagen (KURT 1998: 290). Zudem verwirklichte eine Kooperation von Bau-

rat, Stadtplaner und Bauunternehmer weitere zeitgenössische Leitbilder, um dem seit 1954 (Überschreitung der 100.000 Einwohner-Marke) bestehenden Großstadt-Status auch baulich zu entsprechen. In der Folge entstanden mehrere Hochhäuser, unter anderem das heutige Stadthaus. Auch der (erfolglose) Versuch, den Personenverkehr vom Kraftverkehr durch eine zweite Ebene zu entkoppeln, stammt aus dieser Zeit und ist heute noch teilweise sichtbar (USLULAR-THIELE 2004: 165f.).

Das schlechte Image könnte allerdings mittelfristig umgekehrt werden, wenn man sich die jüngsten Entwicklungen und nicht zuletzt die Strategien für die Zukunft ansieht. Neben der Etablierung des Stadtteils Kaiserlei als Standort für höherwertige Dienstleistungen und Unternehmenssitz (z. B. Hyundai) könnten Großprojekte wie die Hafenrevitalisierung positive Auswirkungen auf die gesamte Stadt haben.

### 5.3 Die Innenstadt von Offenbach als Einzelhandelsstandort

Um zu erklären, warum der Grundstein zu einer BID-Initiative in Offenbach gelegt wurde, sollen neben den bereits geschilderten Strukturwandel des Einzelhandels auf Makroebene mögliche weitere Kennzeichen, die einen steigenden Handlungsdruck für den Einzelhandel erwarten lassen, auf lokaler Ebene gezeigt werden.

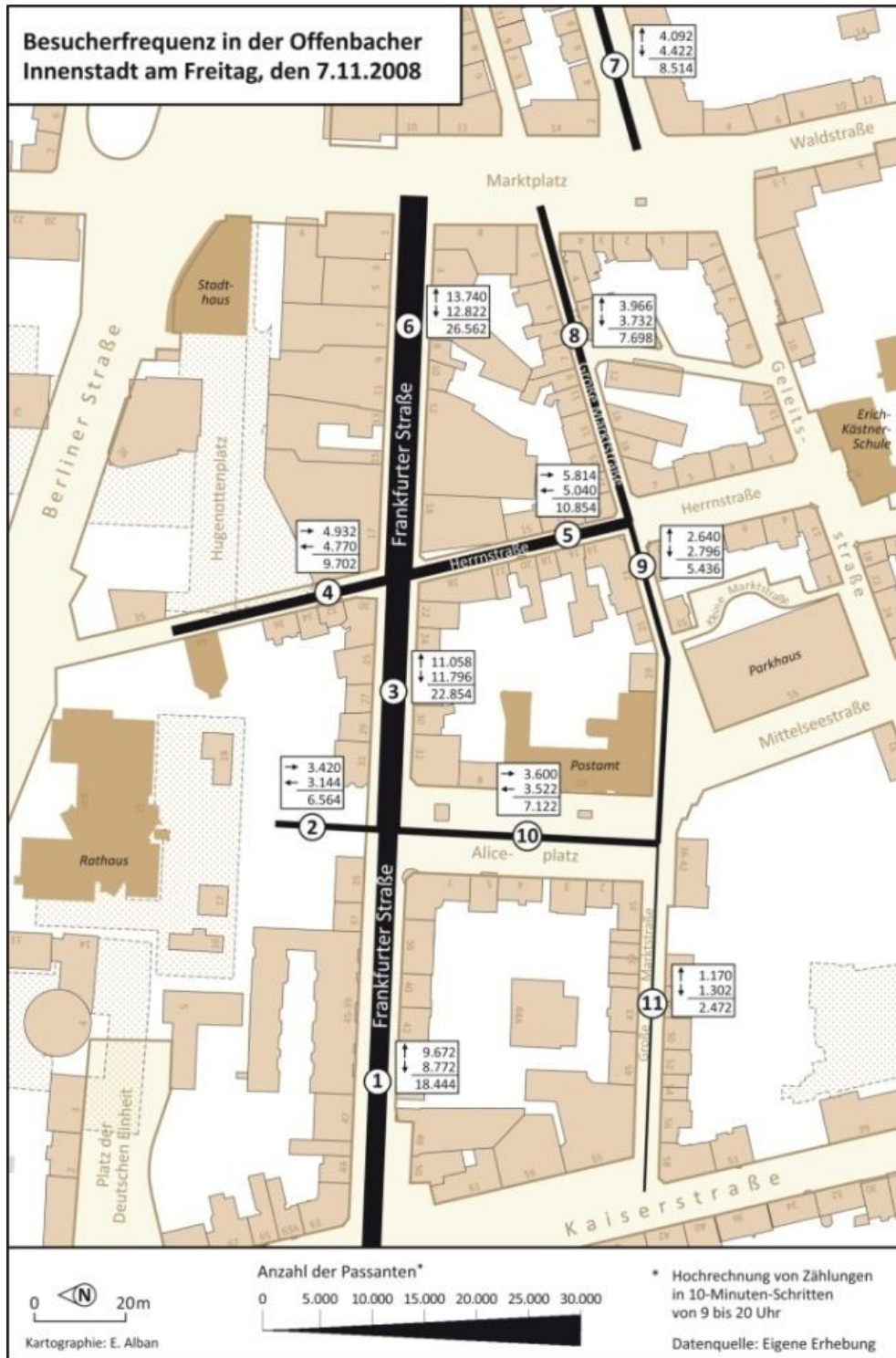


Abb. 11: Besucherfrequenz in der Offenbacher Innenstadt

Quelle: Pütz (2008b: 5)

### 5.3.1 Mikrolage

Die Messung der Passantenfrequenz Anfang November 2008 zeigt sehr deutlich, dass die Frankfurter Straße als 1a-Lage auf ca. 400 m Länge den höchsten Passantenverkehr aufweist. Dementsprechend sind dort auch die wichtigsten Ankerbetriebe wie Kaufhof, M. Schneider, H&M und Saturn angesiedelt. Diese befinden sich im östlichen Bereich der Frankfurter Straße (in Richtung Marktplatz), so dass auf der westlichen Seite (in Richtung Kaiserstraße) die Besucherfrequenz abfällt. Auch in den Nebenstraßen liegt die Besucherfrequenz deutlich unter dem Wert der Frankfurter Straße. Unter den b-Lagen herrscht der stärkste Fußgängerverkehr in der Herrnstraße und im vorderen Bereich der Großen Marktstraße. Deren westlicher Abschnitt im Bereich vom Aliceplatz bis zur Kaiserstraße wurde während der Zählung vor Ort stark durch die Baustelle des Einkaufszentrums KOMM beeinträchtigt, worauf die sehr geringen Passantenzahlen dort zurückzuführen sind. In einer Folgeuntersuchung wird sich zeigen, ob die Eröffnung des KOMM dazu führen wird, dass sich die Passantenströme im vorderen Teil der Frankfurter Straße in Richtung Aliceplatz verlagern.

### 5.3.2 Konkurrenzstandorte

Die gute verkehrstechnische Anbindung der Offenbacher Innenstadt innerhalb des Agglomerationsraums Rhein-Main bedeutet auch, dass sehr viele alternative Einkaufsorte im Umkreis von 20 km angefahren werden können, die Händler in der Innenstadt also starker Konkurrenz in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausgesetzt ist.

Zu den wichtigsten Konkurrenzstandorten zählen insbesondere<sup>24</sup>:

- die Frankfurter Innenstadt: S-Bahn Verbindung von Offenbach Marktplatz nach Frankfurt Hauptwache: 12 min,
- die Innenstadt von Hanau: ca. 15 km entfernt,
- das gut per PKW zu erreichende „Isenburg-Zentrum“ : seit 1972, 42.800 m<sup>2</sup> VK-Fläche, 1.600 Parkplätze,
- das „Hessen-Center“ auf der gegenüberliegenden Main-Seite: seit 1971, 36.000 m<sup>2</sup> VK-Fläche, 2.150 Parkplätze,
- das „NordWestZentrum“ in Frankfurt: seit 1968, 89.900 m<sup>2</sup> VK-Fläche, 3.500 Parkplätze,

---

<sup>24</sup> Die Angaben stammen von den Internetseiten der Deutsche Bahn, des Ringcenters Offenbach sowie dem CityProfil Offenbach (Kemper's-JLL 2008: 6-9).

- das neue Frankfurter Einkaufszentrum „MyZeil“: seit 2009, ca. 48.500 m<sup>2</sup> VK-Fläche, ca. 1.300 Parkplätze
- sowie in Offenbach das Ringcenter: seit 1999, 33.500 m<sup>2</sup> Miet-Fläche, 1.200 Parkplätze.

Diese knappe Aufstellung verdeutlicht, dass auch Offenbachs Innenstadt durch den Strukturwandel im Einzelhandel seit den früheren 70er-Jahren in Konkurrenz insbesondere zu Einkaufszentren steht. Ende der 90er-Jahre wurde beispielsweise das Fachmarktzentrum *Ringcenter* am Rande der Innenstadt errichtet, wo es über eine gute Verkehrsanbindung und genügend kostenfreie Parkplätze verfügt.

Die Auswirkungen der günstigen Angebote machten sich nicht nur in den bestehenden Traditionsbetrieben bemerkbar, sondern auch in den sogenannten minderwertigen Folgenutzungen in Form von Billiganbietern. Ein Besitzer eines solchen 1-Euro-Ladens sagte beispielweise, dass selbst seine ohnehin günstigen Produkte auf dem monatlichen stattfindenden Flohmarkt auf den Parkplätzen des Ringcenters durch gewerbliche Händler noch günstiger angeboten würden und sein Umsatz seitdem zurückgeht.

### 5.3.3 Einzugsgebiet

Offenbach stellt einen wichtigen Nahversorgungsstandort für die lokale Bevölkerung dar, was an der hohen Zahl der Besucher aus der Innenstadt und den restlichen Offenbacher Stadtteilen zu erkennen ist. 71 % der befragten Passanten<sup>25</sup> stammten aus Offenbach, davon gab mit 30 % ein vergleichsweise großer Anteil die Innenstadt als Wohnort an.

Laut Aussage mehrerer Einzelhändler und Passanten war Offenbach früher attraktiver für Menschen aus dem Umland, die ihren Wocheneinkauf in der Stadt erledigten. Trotzdem stammen noch 20 % der befragten Besucher aus dem Landkreis Offenbach. Der Anteil der Besucher, die den Wohnort *Frankfurt* (5 %) oder *Sonstiges* (4 %) angaben, ist hingegen sehr gering (PÜTZ 2008b: 18). Der hohe Anteil lokaler Bevölkerung und die dazu relativ geringen Zahl an Besuchern von außerhalb Offenbachs bestätigen die These, dass die genannten Konkurrenzstandorte in der näheren Umgebung eine Belastung für den Offenbacher Einzelhandel sind.

### 5.3.4 Hauptbesuchsgründe

An erster Stelle der besuchten Einrichtungen und damit ein wichtiger Anziehungspunkt in der Innenstadt ist das Warenhaus Kaufhof. Unabhängig vom Befragungstag war es, mit einem Besu-

---

<sup>25</sup> Insgesamt wurden an drei Tagen 681 Personen befragt.

cheranteil zwischen 27 % und 33 % aller Befragten, an der Spitze der am häufigsten besuchten Betriebe in der Innenstadt. Die Betriebsform Warenhaus hat als Anbieter eines breiten Sortiments jedoch schon seit längerer Zeit mit Schwierigkeiten zu kämpfen, wie z. B. die Aufgabe von Karstadt in Offenbach zeigt (KLEIN 1997: 499). Bisher weist der östliche Abschnitt der Fußgängerzone mit weiteren Ankerbetrieben wie M. Schneider, Saturn und H&M die höchste Passantenfrequenz in der Innenstadt auf. Für die Zukunft bleibt insbesondere vor dem Hintergrund des neuen Einkaufszentrums und einer möglichen Verlagerung der Passantenströme abzuwarten, ob das Warenhaus seine Spitzenposition halten kann. An Tagen an denen der Wochenmarkt stattfindet, ist dieser der zweithäufigste Grund für einen Innenstadtbesuch. So besuchten freitags 19 % und samstags 31 % der befragten Konsumenten den Markt auf dem Wilhelmsplatz. Zu den am häufigsten besuchten Betrieben zählen außerdem der Elektro-Fachmarkt Saturn sowie die Bekleidungsgeschäfte von M. Schneider und H&M (PÜTZ 2008b: 31). Lässt man das Postamt außer Acht, fällt auf, dass unter den am häufigsten<sup>26</sup> besuchten Betrieben außer M. Schneider<sup>27</sup> und dem Wochenmarkt ausschließlich überregionale Filialbetriebe genannt werden. Dies zeigt zwar die Bedeutung unverwechselbarer lokaler Angebote, die teilweise auch sehr häufig besucht werden, verdeutlicht aber auch die besondere Rolle der Filialisten als Frequenzbringer, welche jedoch über ein Angebot verfügen, das an vielen anderen Standorten in der Umgebung in gleicher Form verfügbar und damit austauschbar ist (vgl. Kap. 5.3.2).

### 5.3.5 Leerstände und Trading-Down-Prozesse

Während an der Hauptfront entlang der Frankfurter Straße lediglich ein Ladenlokal leer steht, sind in einer Passage, zwischen Frankfurter Str. und Platz der Deutschen Einheit, mehrere Ladenlokale unbesetzt. Auch in den Randbereichen des Untersuchungsgebietes, die nicht mehr zur Fußgängerzone gehören, befinden sich einige Leerstände (vgl. Abb. 14, Seite 81). Trotzdem beträgt die auf Basis der Kartierung ermittelte Leerstandsquote geringe 4,9 %. Ein sehr guter Wert, zieht man eine Befragung des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE) als Vergleich heran. Dort wurde für innerstädtische Hauptgeschäftslagen ein Durchschnittswert von 9,1 % ermittelt (ACHTEN 2007: 70).

Die niedrige Quote darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich vor allem in den Randlagen, insbesondere in der Geleitstraße und an Standorten die schlechter einzustufen sind<sup>28</sup>, viele Glücksspielbetriebe und *Call-Shops* angesiedelt haben. In der Großen Marktstraße befinden sich

---

<sup>26</sup> Dazu zählen alle Betriebe die von mehr als 5 % der befragten Passanten genannt wurden.

<sup>27</sup> M. Schneider hat neben seinem Hauptsitz in der Frankfurter Straße noch zwei weitere Zweigstellen in Offenbach.

<sup>28</sup> Dazu zählen z. B. Passagen und Hinterhöfe, aber auch der südliche Bereich der Herrnstraße in Richtung Geleitstraße.

außerdem diverse Billiganbieter, sogenannte 1-Euro-Läden. Insbesondere die Geleitstraße, die schon jetzt über ein sehr minderwertiges Einzelhandelsangebot verfügt wird zukünftig zusätzlich durch den Anlieferungsverkehr des KOMM belastet und ist nur schlecht an die bestehenden Geschäftsstraßen angebunden.<sup>29</sup> Dieser Trading-Down-Prozess wird von Geschäftsinhabern, insbesondere wenn deren Sortiment im höheren Preis- und Qualitätssegment angesiedelt ist, sehr kritisch verfolgt. So sorgte sich eine Filialleiterin im höherwertigen Textil-Einzelhandel über die jüngsten Schließungen anderer Läden mit hochwertigem Angebot (z. B. Herrenausstatter Anson's und Juwelier Christ), da ihrer Ansicht nach der gesamte Standort an Attraktivität für die von ihrem Betrieb angesprochene Kundengruppe verliert und somit auch Nachteile für das eigene Geschäft entstehen. Noch liegen die Ladenmieten in der 1a-Lage bei 50 €/m<sup>2</sup> und sind seit einigen Jahren stabil (Kemper's-JLL 2008: 11).

### 5.3.6 Fazit: Die Anziehungskraft Offenbachs hat sich verringert

Mit dem Wegzug oder der Aufgabe von Fachgeschäften, die bei Neuvermietung keinen entsprechenden Ersatz finden und durch qualitativ minderwertigere Läden ersetzt werden, ist auch das häufigere Auftreten von 1-Euro-Läden verbunden. Diese Entwicklung steht dem Wunsch vieler Käufer nach einer fachgerechten Beratung und einem persönlichen Ambiente entgegen. Eigenschaften, die viele moderne Betriebsformen nicht mehr aufweisen, entweder weil aus Kostengründen keine intensive Beratungsleistung mehr erbracht werden kann oder weil sie aufgrund ihrer Größe und der innerbetrieblichen Organisationsform keine individuelle persönliche Ansprache der Kunden mehr zulassen. Betrachtet man die rückläufige Entwicklung des Anteils der Fachgeschäfte am gesamten innerstädtischen Handel in den vergangenen Jahren, scheint letztlich vor allem das Preisargument zu zählen (KAAPKE 2006: 375).

Der Grund für die Schwierigkeiten gerade für kleine Fachbetriebe liegt unter anderem in den sich ausdifferenzierenden Konsumgewohnheiten der Menschen. Während in früheren Zeiten der Konsum noch maßgeblich vom verfügbaren Einkommen bestimmt war und die Ausgaben sich vor allem auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse richteten, gibt es heute keinen eindeutig klassifizierbaren Konsumenten mehr (HEINRITZ et al. 2003: 155-166). Der Kauf von Autos der Luxusklasse schließt den Einkauf im Discounter nicht aus. Auf der einen Seite steht der erlebnisorientierte Einkauf als Teil der Freizeitgestaltung in Einkaufszentren und 1a-Lagen der Städte, auf der anderen Seite steht der reine Versorgungseinkauf in den großflächigen Discountern und

---

<sup>29</sup> Die Eingänge des KOMM öffnen sich nur in Richtung Große Marktstraße.

Fachmarktzentren der verkehrstechnisch gut angebundenen Randlagen (Planungsverband 2006: 1).

Neben dem Offenbacher Wochenmarkt und den Modehäusern von M. Schneider gibt es in Offenbach keine Einzelhandelsangebote, die sich von anderen Einkaufsstätten in der Umgebung nennenswert unterscheiden. Zudem ist die Zahl an alternativen Angeboten im Radius von 20 km im Laufe der Jahre sehr stark gestiegen und auch weiterhin kommen stetig neue Einzelhandels-einrichtungen und besondere Anziehungspunkte mit dem Anspruch, eine sehr hohe Zahl an Käufern anzuziehen<sup>30</sup> hinzu.

Der Einzugsradius des Einzelhandels in Offenbach ist folglich sehr klein, was sich auf Händler vor Ort negativ auswirken kann, weil die lokale Kaufkraft niedriger ist, als die in den Umlandgemeinden. Das Bestreben der Händler auch auswärtige Kunden zu erreichen ist daher groß.

## 5.4 Eigenschaften der Einzelhandelsbetriebe

Kapitel 2 hat gezeigt, dass der Strukturwandel besonders zu Lasten des etablierten Facheinzelhandels stattfindet und dass die Attraktivität des Standorts Innenstadt durch die Ansiedlung von randstädtischen Einkaufszentren sowie die starke Filialisierung beeinträchtigt wird. Auch Offenbach ist als Einzelhandelsstandort auf regionaler Ebene starker Konkurrenz ausgesetzt und es werden zunehmend Trading-Down-Prozesse im Bereich der innerstädtischen Einkaufsstraßen sichtbar. Im Folgenden wird der Einzelhandel in der Offenbacher Innenstadt auf lokaler Ebene charakterisiert, anschließend soll anhand seiner Merkmale gezeigt werden, inwieweit und in welcher Form der Strukturwandel dort wirksam wurde. Dazu werden neben dem **Filialisierungsgrad**, der **Verkaufsflächengröße** und der **Branchenzusammensetzung** auch die **Eigentumsverhältnisse** betrachtet. Alle Angaben beziehen sich auf die im November 2008 durchgeführte Innenstadtkartierung bzw. auf die Ergebnisse aus der Händlerbefragung (vgl. ENSGRABER 2008).

### 5.4.1 Filialisierungsgrad

Unter dem Filialisierungsgrad versteht man den prozentualen Anteil der Filialbetriebe an der Gesamtheit der in einem bestimmten Bereich befindlichen Betriebe (Kemper's-JLL 2008: 14).

Im vorliegenden Fall wurde der Filialisierungsgrad auf Basis der kartierten Einzelhändler berechnet, d. h. Gastronomiebetriebe, Büronutzungen in Ladenlokalen<sup>31</sup>, sonstige Dienstleistun-

---

<sup>30</sup> z. B. „MyZeil“ in Frankfurt mit 50.000 - 70.000 Käufern pro Tag.

<sup>31</sup> z. B. Versicherungen, Reisebüros.

gen<sup>32</sup> sowie Betriebe des Spiel-, Wett- und Lotteriewesens wurden nicht in die Berechnung einbezogen. Die vorgefundenen Betriebe wurden auf Basis einer Internetrecherche<sup>33</sup> in die drei Kategorien *Einzelunternehmen*, *Franchisebetrieb* und *Filialbetrieb* eingeordnet, woraufhin die Auswertung mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft Excel erfolgte.

Der Filialisierungsgrad im gesamten Untersuchungsgebiet beträgt 42 % (n=192). Betrachtet man allerdings ausschließlich die als 1a-Lage klassifizierte Frankfurter Straße, liegt der Anteil der Filialbetriebe an der Gesamtanzahl der Betriebe bei 72 % (n=61). Mit 78 % errechnet auch das Immobilienberatungsunternehmen Kemper's Jones Lang LaSalle Retail einen ähnlichen Wert (Kemper's JLL 2008: 3). Dennoch ist der Filialisierungsgrad etwas geringer als in den deutschen Metropolen Berlin, München und Frankfurt, wo er bereits bei ca. 90 % liegt (Eurohypo 2008: 12).

Die Zahlen belegen, dass besonders die Ladenlokale in den teuren 1a-Lagen stark mit Filialbetrieben besetzt sind, während der Anteil der Einzelbetriebe in den Randlagen höher ist. Eine BID-Initiative wird daher im Kernbereich der City vornehmlich auf Interessen größerer Ketten stoßen, die sich im Einzelfall stark von den Ansprüchen der Händler in den Randgebieten unterscheiden werden. Dies hat dann nicht nur Konsequenzen für die inhaltliche Ausrichtung des BID, sondern sollte auch in die Überlegungen für die zukünftige Gebietsabgrenzung einfließen, damit die Überschneidung der individuellen Interessen möglichst groß ist.

#### 5.4.2 Verkaufsflächen

„Als Verkaufsfläche gilt der gesamte Teil der Geschäftsfläche, auf welcher der Verkauf abgewickelt wird und der dem Kunden zugänglich ist (einschließlich Kassenzone, Standflächen für Gänge, Stellflächen [...])“ (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2003: 453). Nicht zur Verkaufsfläche zählen hingegen Büro-, und Aufenthaltsräume sowie reine Lagerflächen (KUSCHNERUS 2007: 30). Die Verkaufsflächengröße eines Betriebes kann als Unterscheidungsmerkmal und zur Charakterisierung der Geschäftsstraßen herangezogen werden. Das stetige Wachstum der Gesamtverkaufsfläche gilt als ein Merkmal des Strukturwandels im Einzelhandel.

Da nicht alle Händler bereit waren, ihre Verkaufsfläche im Fragebogen anzugeben und nicht von allen ein ausgefüllter Fragebogen zurückerhalten wurde, musste die Verkaufsflächengröße der

---

<sup>32</sup> z. B. Textilreinigungen, Änderungsschneidereien, Frisöre und Kosmetikstudios.

<sup>33</sup> Verwendet wurde die Suchmaschine Google (November 2008).

restlichen Ladenlokale<sup>34</sup> abgeschätzt werden. Bei den Angaben der Händler ist außerdem zu berücksichtigen, dass nicht alle Händler verlässliche Aussagen über die Fläche ihres Ladens machen konnten, da ihnen entweder die Definition der Verkaufsfläche nicht bekannt war oder sie nur die Größe der gesamten Mietfläche kannten und daher ebenfalls nur Schätzwerte abgeben konnten. Diesen Einschränkungen entsprechend sind die folgenden Zahlen nur als Annäherung an die tatsächlichen Verhältnisse zu werten.

**Tab. 5: Verteilung der Verkaufsflächengrößen**

Verkaufsflächengröße	Anteil
bis 50 m <sup>2</sup>	54%
bis 100 m <sup>2</sup>	25%
bis 400 m <sup>2</sup>	15%
mehr als 400 m <sup>2</sup>	7%

n= 316      Quelle: Eigene Berechnung  
Stand: 11/2008

Die größten Verkaufsflächen entfallen auf den östlichen Bereich der Frankfurter Straße, da dort große Warenhaus-Immobilien stehen (Kaufhof, ehemaliges Karstadt-Gebäude, M. Schneider)(vgl. Abb. 12). Ebenso befinden sich im Bereich des Marktplatzes größere Handelsflächen (Leder Roth, Modehaus Frei, REWE). Über die Hälfte der kartierten Ladenlokale verfügt über relativ kleine Räumlichkeiten, allerdings bleibt der Anteil der wenigen großen Händler an der Gesamtfläche sehr hoch (vgl. Tab. 5). Aussagen zur Zu- oder Abnahme der Verkaufsflächengröße lassen sich mangels entsprechender Daten nicht machen. Die Gesamtverkaufsfläche im engeren Innenstadtbereich liegt bei etwa 22.000 m<sup>2</sup> (schriftl. Mitt. F. ACHENBACH/IHK Offenbach 09.03.09).

Durch die geringen Expansionsmöglichkeiten in der Innenstadt wird es erst mit der Eröffnung des KOMM zu einem deutlichen Anstieg der Verkaufsflächengröße kommen, und zwar nicht im Bereich Marktplatz/Frankfurt Straße, wo bisher die größten Handelsimmobilien vorzufinden sind, sondern südlich der Großen Marktstraße, wohin sich der Eingangsbereich des Einkaufszentrums öffnet, ein Bereich, der bisher von einem flächenmäßig sehr kleinen Besatz dominiert war.

Für ein BID ist die Verkaufsflächengröße deshalb von Bedeutung, weil sich die finanzielle Abgabe der Eigentümer zumeist nach dem Einheitswert des Grundstücks richtet, welcher mit steigender Größe des umbauten Raums gewöhnlich zunimmt. Inhaber flächen- und volumenmäßig großer Gebäude werden absolut gesehen stärker belastet, haben dafür aber auch ein größeres Gewicht bei der Abstimmung als die Besitzer kleiner Immobilien. Der Vorteil einer Abgrenzung des BID-Gebiets auf einen Bereich mit mehreren großvolumigen Gebäuden besteht daher in der geringeren Anzahl möglicher Ansprechpartner und der größeren Kapitalstärke der Inhaber, birgt

<sup>34</sup> Insgesamt wurden die Verkaufsflächen von 316 Ladenlokalen erhoben. Diese wurden nicht ausschließlich vom Einzelhandel genutzt, teilweise befanden sich darin Büros oder andere Servicebetriebe. Leerstände wurden ebenfalls erfasst.

allerdings auch die Gefahr, dass ein großer Akteur allein durch seine Gegenstimme bei der Abstimmung das gesamte Vorhaben scheitern lassen kann. Bei der vorläufig festgelegten Gebietsabgrenzung wird sich die Gruppe der Eigentümer aus beiden Lagern zusammensetzen.

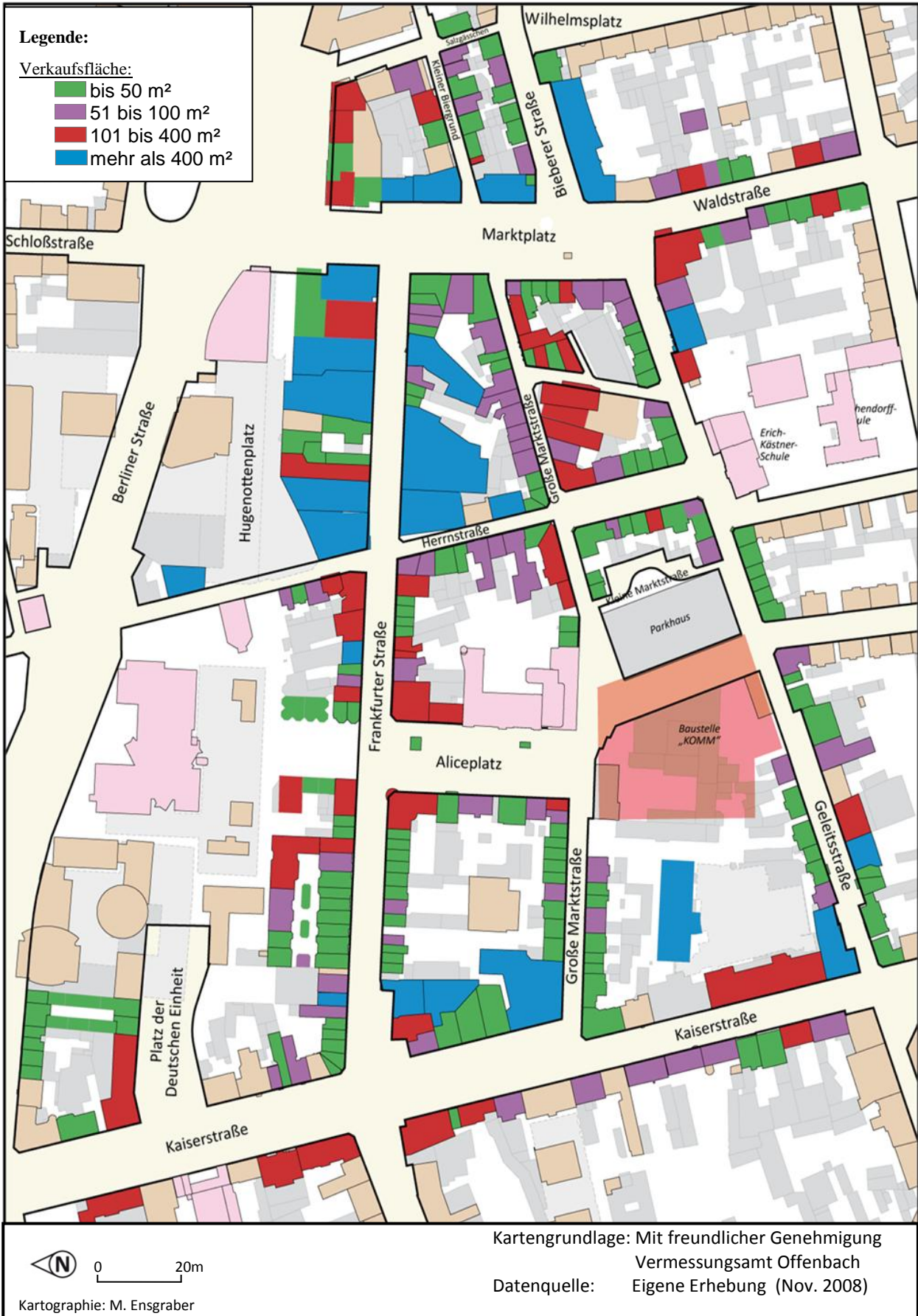
#### 5.4.1 Eigentumsverhältnisse

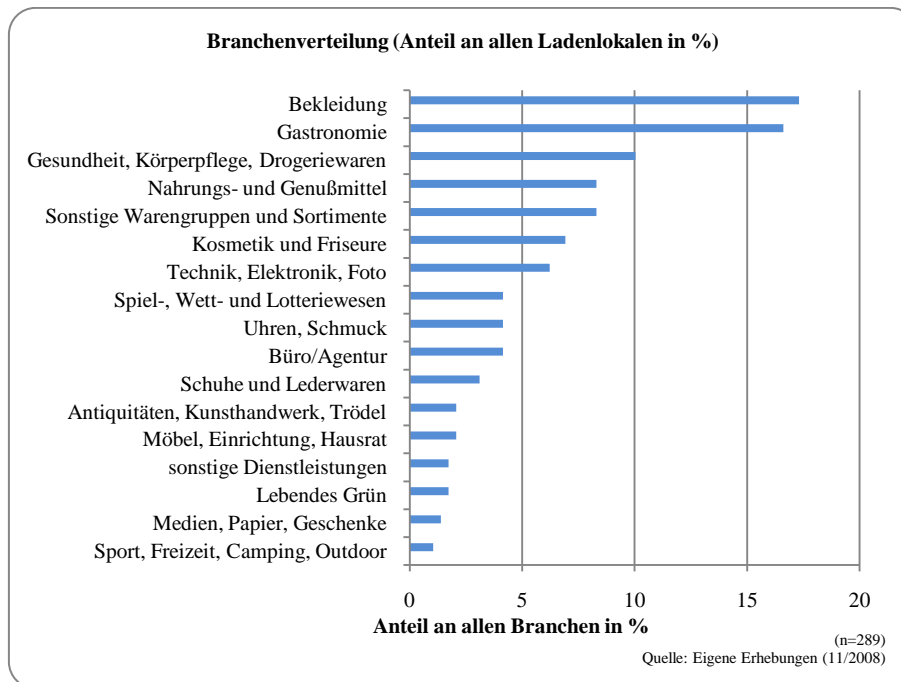
Die Eigentumsverhältnisse der gewerblich genutzten Immobilien im Befragungsgebiet lassen sich in gemietete Objekte und Eigentumsobjekte unterteilen. Mischformen stellen eine Ausnahme dar, treten aber gelegentlich im Rahmen einer Zumietung von Räumen zum bestehenden Eigentum auf. Im Rahmen dieser Arbeit wurden ausschließlich Einzelhändler befragt. Aussagen über die Einstellung der Immobilieneigentümer lassen sich deswegen nur machen, wenn diese gleichzeitig auch Händler in ihren eigenen Räumen waren. Von den befragten Einzelhändlern (n=112) waren lediglich 10 % auch gleichzeitig Eigentümer, der Großteil war Mieter (82 %), einige wenige Pächter (6 %) und zwei Händler hatten Räume ergänzend zum bestehenden Eigentum angemietet. Wie im vorangegangenen Abschnitt geschildert, wird die Einstellung der Hauseigentümer bei der Auswertung zur Mitwirkungsbereitschaft in einem BID von besonderem Interesse sein, wobei die geringe Fallzahl zu berücksichtigen ist.

#### 5.4.2 Branchen

Verschiedene Sortimente von Einzelhandelsbetrieben lassen sich zu Klassen, den Branchen, zusammenfassen. In der vorliegenden Untersuchung wurden die Betriebe nach ihrem jeweiligen Kernsortiment eingeteilt. Da unabhängig von der Befragung die Nutzung aller Ladenlokale im Untersuchungsgebiet erfasst wurde, ist die Brancheneinteilung um die Nutzung durch Gastronomiebetriebe, Friseure und Kosmetiker sowie Büros erweitert (vgl. Abb. 13). Trotzdem bleibt der Grad der Abstrahierung sehr groß, da in die Kategorie *Sonstige Warengruppen und Sortimente* äußerst unterschiedliche Sortimente eingeordnet werden können. Eine Sortimentserhebung auf Basis der Verkaufsflächen wäre daher sinnvoller um genauere Aussagen über den Anteil der jeweiligen Sortimente machen zu können. Diese Methode ist aber erhebungstechnisch nur sehr schwer umsetzbar, bzw. in 1-Euro-Läden, deren Sortiment sich vor allem durch den Preis eingrenzen lässt, nahezu unmöglich (KUSCHNERUS 2007: 37f.).

Abb. 12: Karte: Verkaufsflächengröße in der Offenbacher Innenstadt





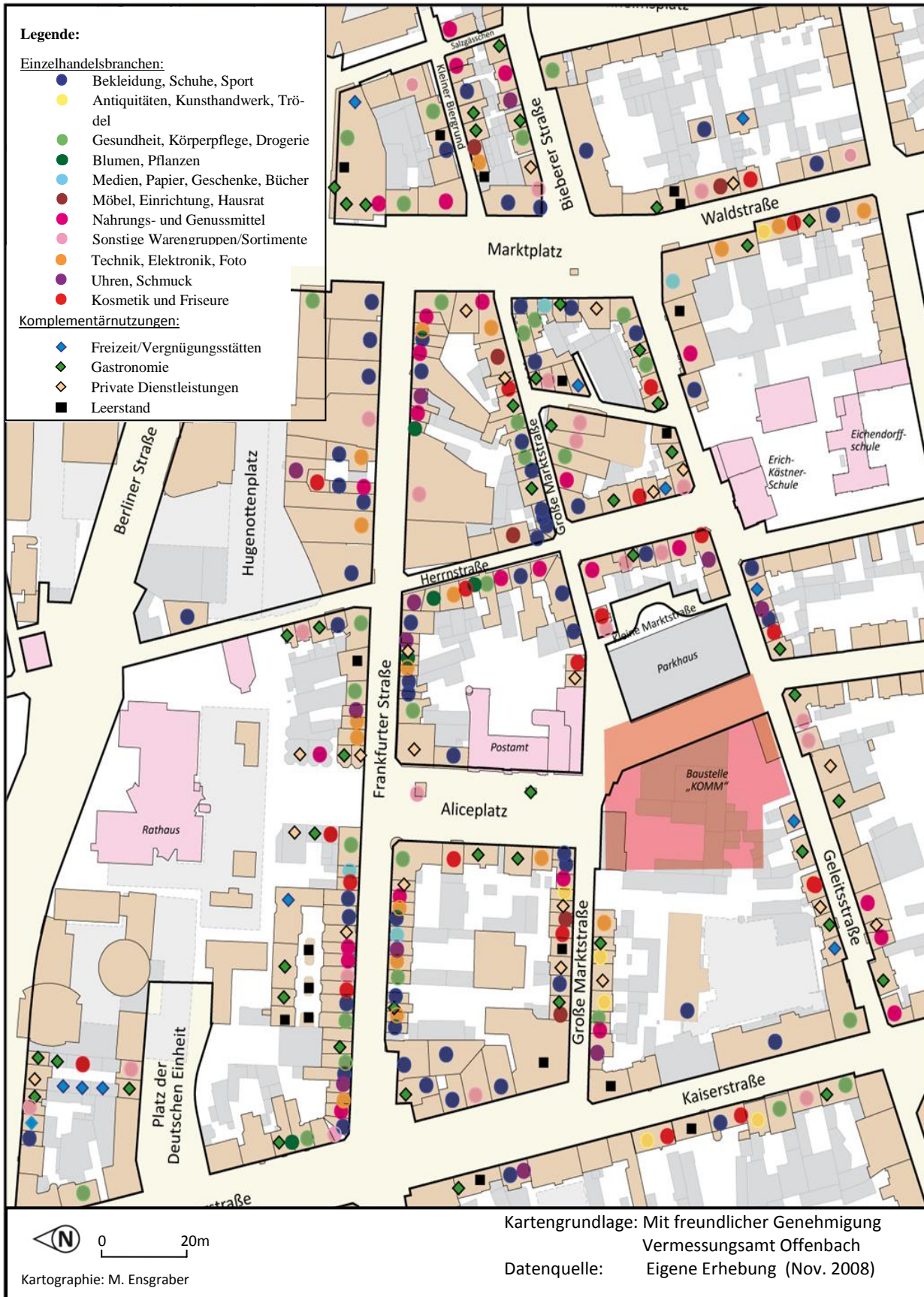
**Abb. 13: Branchenverteilung im Untersuchungsgebiet**

Bekleidungsgeschäfte sind die im Untersuchungsgebiet am häufigsten festgestellte Einzelhandelsbranche. Lässt man die Gastronomiebetriebe außer Acht, folgen an zweiter und dritter Stelle die Branchen *Gesundheit, Körperpflege und Drogeriewaren* und *Nahrungs- und Genussmittel*. Hinsichtlich der räumlichen Verteilung in der Innenstadt ist keine branchenspezifische Lagepräferenz zu erkennen. Im östlichen Bereich der Frankfurter Straße belegen die Bekleidungsgeschäfte relativ große Flächen und verfügen über ein dementsprechend breites Sortiment, dagegen sind in der Großen Marktstraße und der Kaiserstraße auch kleine Spezialgeschäfte und Boutiquen vorhanden (vgl. Abb. 14).

Eine mögliche Aufgabe für ein BID ist die gezielte Anpassung des Branchenmix an die Wünsche der Kunden. Im vorliegenden Fall wäre dies ein problematisches Unterfangen, da, wie die Befragung der Passanten zeigen konnte, als ein Beispiel der Wunsch nach mehr Bastelgeschäften (*Medien, Papier, Geschenke*) besteht, was durch die geringe Verbreitung dieser Branche mit Hilfe der Kartierung bestätigt werden kann. Andererseits fordern die Innenstadtbesucher vor allem ein vielfältigeres Angebot an Bekleidungsgeschäften, also die Branche, die quantitativ bereits am stärksten in der Innenstadt präsent ist. Abgesehen davon, dass keineswegs eine einheitliche Vorstellung darüber besteht, was beispielsweise unter einem *attraktiven Branchenmix* zu verstehen ist, gestaltet sich die gezielte Sortimentsanpassung in einem gewachsenen innerstädtischen Quartier deutlich schwieriger als etwa in einem zentral gesteuerten Einkaufszentrum. Dort kann die Verwaltung die Mieter selbstständig und nach Gesichtspunkten der Angebotsviel-

falt auswählen, während in Einkaufsstraßen und selbst in BID-Quartieren die Immobilieneigentümer dafür verantwortlich sind, welche Mieter akzeptiert oder abgelehnt werden.

Abb. 14: Karte: Branchenstruktur in der Offenbacher Innenstadt



### 5.4.3 Umsatzentwicklung der befragten Betriebe

Neben der Prognose für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zeigen sich auch die Auswirkungen des Strukturwandels und die zunehmende Konkurrenz gegenüber dem Standort Innenstadt in der Umsatzentwicklung bzw. Umsatzerwartung der befragten Betriebe. Knapp über die Hälfte hatten rückläufige Umsätze in den vergangenen drei Jahren, nur 18 % konnten eine Steigerung verzeichnen, in den restlichen Fällen blieb der Umsatz gleich.

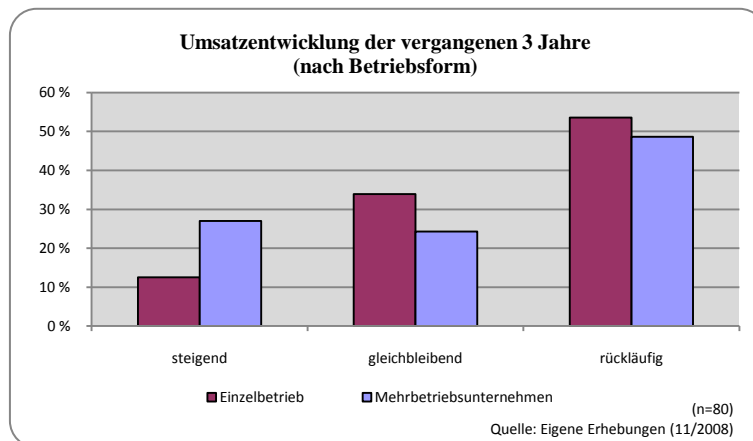


Abb. 15: Umsatzentwicklung der vergangenen drei Jahre

Der Erfolg des Filialkonzeptes bestätigt sich in der Befragung. Mehrbetriebsunternehmen hatten laut eigener Auskunft eine deutlich bessere Entwicklung in der Vergangenheit als Einzelbetriebe (vgl. Abb. 15). Auch die Lagegunst der Frankfurter Straße scheint sich positiv auf die Umsätze auszuwirken. Dort ging der Umsatz bei 44 % der Betriebe zurück, im Gegensatz zu den sonstigen Lagen, wo der Anteil bei 56 % lag.

Gefragt nach den Umsatzerwartungen für die nächsten drei Jahre zeigen, sich 41 % der Händler optimistisch. Weniger als ein Viertel geht von sinkenden Umsätzen aus, der Rest erwartet zumindest ein gleichbleibendes Geschäft. In Bezug auf ihre Zukunftsaussichten sind ebenfalls Mehrbetriebsunternehmen und Betriebe auf der Frankfurter Straße positiver eingestellt als ihre Mitbewerber in Einzelbetrieben, beziehungsweise in den restlichen Gebieten. Es ist anzumerken, dass über den mehrere Wochen dauernden Untersuchungszeitraum hinweg eine zunehmende Skepsis bezüglich der eigenen Umsatzerwartung aufgrund täglich neuer Schreckensszenarien in Folge der sich zu einer Wirtschaftskrise entwickelnden Finanzmarktkrise zu spüren war. Eine zunächst positive Grundstimmung wurde daher aufgrund von Rezessionsbefürchtungen und drohendem Konsumrückgang in eine verhaltenere Zukunftserwartung geändert. Außerdem zeigt sich eine Abhängigkeit zwischen den Erwartungen für den eigenen Betrieb und der erwarteten zukünftigen Entwicklung für die komplette Innenstadt. Die Beurteilung der eigenen Umsatzent-

wicklung ist also stark an die Entwicklung der gesamten Innenstadt gekoppelt. Es ist möglich, dass die Mehrheit eher externe Einflussfaktoren als hauptverantwortlich für den eigenen Geschäftserfolg sieht und dem eigenen Handeln eine geringere Bedeutung beimisst. Insgesamt erwarten 31 % der Befragten, dass der Umsatz in der Innenstadt steigen wird, 26 % denken, das Niveau wird gleich bleiben und 43 % gehen von einem Rückgang aus.

#### **5.4.4 Fazit: Wenige Eigentümer und heterogene Einzelhandelsstruktur**

Anhand der Kartierung lässt sich insbesondere in der 1a-Lage der Frankfurter Straße eine starke Filialisierung der dortigen Betriebe nachweisen, außerdem sind dort die Betriebe mit den größten Verkaufsflächen angesiedelt. Im Untersuchungsgebiet insgesamt dominieren kleinere Ladenlokale. Die überwiegende Mehrzahl der Offenbacher Händler hat seine Geschäftsräume gemietet. Die Rangliste der Branchenanteile wird von Bekleidungsgeschäften angeführt.

Für die Anwendbarkeit von Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des BID-Instrumentariums ist vor allem von Bedeutung, dass nur ein geringer Anteil der befragten Händler im Besitz einer Immobilie und die Zusammensetzung der Händler sehr heterogen ist. Auf der einen Seite die Frankfurter Straße, die mit ihrer Ansammlung von auch in der Verkaufsfläche großen Filialisten als typisch für die Haupteinkaufsstraßen vieler deutscher Oberzentren gelten kann. Auf der anderen Seite finden sich die b-Lagen, deren Filialisierungsgrad deutlich geringer ist und die sich aus kleineren Ladenlokalen zusammensetzen. Zudem nimmt die Qualität des Angebots mit größerer Entfernung zur Frankfurter Straße tendenziell ab.

### **5.5 Problemfelder in der Offenbacher Innenstadt**

In Kapitel 2.3.2 wird der Einfluss von Anreizen und Zwang auf die Entstehung von Gruppen geschildert. Vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der Händler nicht durch ein Zwangsinstrument auf Basis des INGE-Gesetzes verpflichtet werden kann (Kap. 3.5.4), stellt sich die Frage, ob dies durch Anreize ermöglicht werden könnte. Ein möglicher Anreiz ist die Konfrontation mit einer gemeinsamen Problemsituation, die häufig der Auslöser für eine verstärkte Zusammenarbeit ist (BINGER et al. 2007: 35f.). HELMER-DENZEL konnte am Beispiel von Stadtmarketingprozessen im Ruhrgebiet zeigen, dass die Beteiligungsbereitschaft von Einzelhändlern in Werbegemeinschaften aufgrund der Kollektivgüterproblematik zunächst gering ist. Entsteht aber Konkurrenzdruck von außen, im konkreten Fall durch die Eröffnung des *Urban Entertainment Centers CentrO* in Oberhausen, konnte die Bereitschaft zur Teilnahme im Stadtmarketing mit einer begleitenden Landesförderung deutlich erhöht werden (HELMER-DENZEL 2002: 233f.).

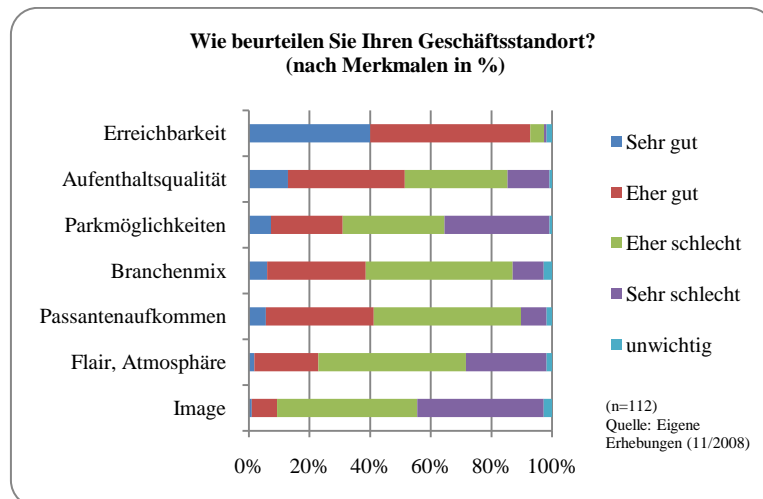
Der These folgend, dass eine hohe Übereinstimmung bei der Beurteilung etwaiger Missstände die Bereitschaft zu einer Teilnahme in einer Standortgemeinschaft erhöht, sollen im Folgenden die Einschätzung der wichtigsten Problemfelder in der Offenbacher Innenstadt durch die befragten Händler dargestellt werden. Diese, so die weitere Annahme, könnten damit auch Schwerpunkte für die spätere Arbeit eines BID sein. Um zu beurteilen, ob die benannten Probleme bloß aus Sicht der Geschäftsleute relevant sind und sich damit im ungünstigsten Fall nicht mit den Wünschen ihrer Kundschaft decken, soll an geeigneter Stelle auch ein Blick auf die Ergebnisse der im gleichen Zeitraum erhobenen Daten der Passantenbefragung geworfen werden. Für weitere Details aus den Befragungsergebnissen, auf die in dieser Arbeit nicht eingegangen wird, sei an dieser Stelle auf die beiden Tabellenbände (Innenstadtbesucher: PÜTZ 2008b, Einzelhändler: ENSGRABER 2008) verwiesen.

### 5.5.1 Standortbewertung der Offenbacher Innenstadt

Die Beurteilung der Offenbacher Innenstadt lässt sich aufteilen in die Bewertung als Einkaufsstandort aus Passantensicht und in die Bewertung als Geschäftsstandort durch die Betriebe. Zunächst sollen die Ergebnisse der allgemeinen Beurteilung der Offenbacher Innenstadt als Einkaufs- bzw. Geschäftsstandort dargestellt werden.

Die Antworten aus der **Passantenbefragung** (n=681) auf die allgemein formulierte Frage nach der Beurteilung der Innenstadt als Einkaufsort ergaben, dass knapp ein Viertel der Befragten die Innenstadt als *sehr gut* oder *gut* und 34 % als *befriedigend* beurteilen würden. Damit stuft mit 57 % die Mehrzahl der Befragten den Einkaufsort Innenstadt positiv ein. Die Stärken liegen insbesondere im breiten Angebot (29 %), der Kompaktheit der Stadt (24 %), dem Wochenmarkt (13 %) und der attraktiven Fußgängerzone (13 %).

Gefragt nach Beurteilung einiger Merkmale ihres Geschäftsstandorts, sehen die befragten **Einzelhändler** (n=112) diesen in der Mehrzahl als *eher schlecht* oder *sehr schlecht* an.



**Abb. 16: Bewertung der Geschäftsstandortsmerkmale**

Den Branchenmix in ihrem Geschäftsumfeld empfinden 59 % eher als negativ, genauso wie die Parkmöglichkeiten (68 %), das Passantenaufkommen (57 %) und das Flair/die Atmosphäre (75 %). Besonders das Image der Offenbacher Innenstadt beurteilen 46 % als *eher schlecht*, 42 % als *sehr schlecht*. Weniger als 1 % der Befragten sagen, das Image sei *sehr gut*, zumindest 8 % beurteilen das Image als *gut* (vgl. Abb. 16).

Positive Eigenschaften ihres Geschäftsstandorts sehen die Händler in der guten Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, welche 93 % mit *sehr gut* und *gut* beschreiben. Ebenso wurde die Aufenthaltsqualität für Fußgänger positiv bewertet. Demnach würden 51 % die Aufenthaltsqualität im Geschäftsumfeld *sehr gut* und *gut* nennen, wobei gleichzeitig 34 % diese Eigenschaft *eher als schlecht* einstufen. Im Anschluss soll nun auf einzelne Problemfelder eingegangen werden, welche die Attraktivitätsbewertung des Standortes in spezifischer Weise ergänzen.

### 5.5.2 Sicherheit, Sauberkeit, Ordnung

Der Aspekt der Sicherheit, der einen relativ hohen Stellenwert in amerikanischen BID-Initiativen einnimmt (vgl. Kap.3.4), ist in den bisher umgesetzten deutschen BIDs ein weniger dominanter Inhaltspunkt. Ob dieses Themenfeld für das Offenbacher BID relevant sein könnte, soll anhand der Befragungsergebnisse gezeigt werden. Von den Verbesserungsvorschlägen, die seitens der befragten **Passanten** für die Offenbacher Innenstadt abgegeben wurden, ließen sich 9,5 % der Antworten dem Themenfeld *Sicherheit und Sauberkeit* zuordnen<sup>35</sup>, was demnach nicht zu den dringlichsten Problem zu zählen ist, jedoch auch nicht vernachlässigt werden sollte.

<sup>35</sup>Dazu zählen beispielweise die Forderungen nach mehr Polizeistreifen, privaten Sicherheitsdiensten und der allgemeine Wunsch nach mehr Ordnung, Sauberkeit und Sicherheit.

Die **Einzelhändler** gewichteten den Sicherheits- und Ordnungsaspekt ähnlich. Gefragt nach Verbesserungsvorschlägen für die Offenbacher Innenstadt waren 11 % der Antworten dieser Kategorie einzuordnen (vgl. Abb. 17). Bei der konkreten Frage danach, was die Stadtverwaltung tun könne, um die Attraktivität zu steigern, entfiel mit 22 % die Mehrzahl der Antworten auf den Bereich *Sicherheit und Ordnung*<sup>36</sup>. Auch aus ergänzenden Gesprächen im Anschluss der Befragungen ließ sich auf eine Furcht vor Straftaten schließen, die jedoch nicht auf eigenen Erfahrungen beruhte.

EICK (2008: 377f.) problematisiert im Zusammenhang der Umwidmung von öffentlichen zu privaten Flächen, bzw. der zumindest teilweisen Kontrolle des öffentlichen Raumes durch Private. Insbesondere private Sicherheitsdienste und deren Definition von unerwünschten Verhaltensstandards führen tendenziell zu einer Kriminalisierung unerwünschter, weil nicht konsumierender, Bevölkerung. Zwar wurde in Offenbach der Vergangenheit ein solcher Sicherheitsdienst zur Überwachung der Fußgängerzone eingesetzt, er aber entgegen der beabsichtigten Wirkung durch sein martialisches Auftreten vielmehr ein Gefühl der Unsicherheit hervorrief, wieder abgeschafft (INGE-Treffen am 02.06.09). Dementsprechend ist zumindest vorerst nicht mit den verschiedentlich befürchteten Exklusionspraktiken, wie der gezielten Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder der großflächigen Videoüberwachung des öffentlichen Raumes zu rechnen. Auch die von MARQUARDT und FÜLLER (2008: 119f.) aufgestellte These, dass BIDs die Ausgestaltung sozialer Kontrolle in städtischen Räumen stark beeinflussen, kann zwar in Hinblick auf das Ziel einen „störungsfreien und bequemen Konsum“ (MARQUARDT/FÜLLER 2008: 120) zu ermöglichen bestätigt werden, dieser soll in Offenbachs Innenstadt allerdings überwiegenden durch gestalterische und dienstleistungsorientierte Maßnahmen und weniger durch einen Eingriff in die städtische Sicherheitspolitik erreicht werden.

---

<sup>36</sup> In dieser Kategorie wurde der Wunsch nach stärkeren Kontrollen durch das Ordnungsamt, mehr Polizeistreifen und besserer Beleuchtung zusammengefasst.

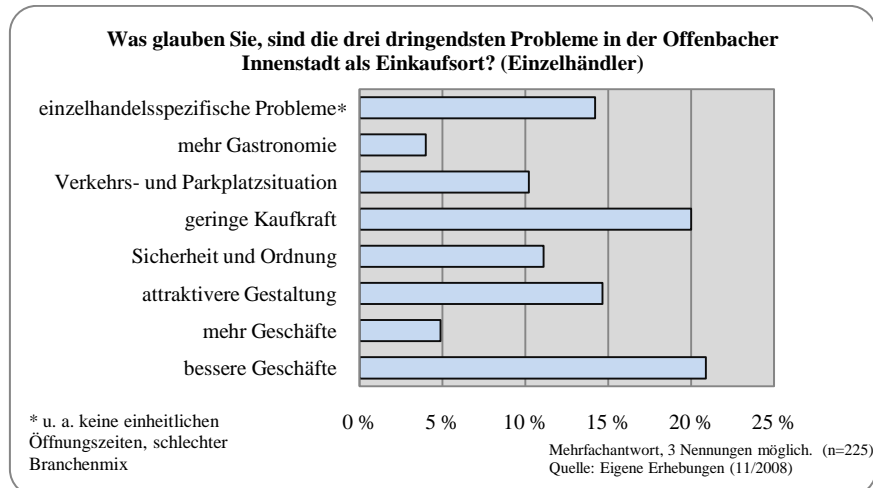


Abb. 17: Verbesserungspotenziale in der Offenbacher Innenstadt aus Sicht der Einzelhändler

### 5.5.3 Parkplatzsituation

Obwohl Offenbach über mehrere Parkhäuser verfügt, wurde seitens der **Händler** sehr häufig der Kritikpunkt der schlechten Parksituation in der Stadt angesprochen. Es war nicht unbedingt die Anzahl der Parkplätze, die bemängelt wurde, sondern vor allem die als zu hoch empfundenen Preise. Der hohe Stellenwert diese Problematik zeigt sich darin, dass bei der Frage nach Verbesserungspotenzialen für die Innenstadt 10 % der Befragten die Verkehrs- und Parkplatzsituation angaben. Bei der Frage danach, was die Stadt Offenbach tun könne, entfielen sogar 15 % der Antworten in die Kategorie *Verbesserung der Parkplatzsituation*.

Unter den Antworten der **Passanten** insgesamt fielen nur 4,5 % der Antworten in diese Kategorie. Auffallend häufiger wurden die Probleme von den über 65-jährigen (12 %) und den Personen mit Wohnsitz in Frankfurt (19 %) angesprochen.

Möglicherweise kann das geplante Verkehrsleitsystem (Vorstellung im Rahmen des INGE-Treffens vom 16.01.2009) diesem Wunsch entsprechen und zur Verbesserungen der Lage, zumindest im Empfinden der Befragten, beitragen. Allerdings wurde auch die Befürchtung geäußert, das geplante Konzept eines sogenannten *shared space*<sup>37</sup> auf dem Marktplatz könne die Zufahrt in die Innenstadt zusätzlich erschweren (INGE-Treffen am 02.06.09).

Die Parkplatzproblematik verdeutlicht einen der strukturellen Nachteile von Innenstädten gegenüber nicht-integrierten Standorten. Während randstädtische Einrichtungen insbesondere von der motorisierten Umlandbevölkerung problemlos angefahren werden können, die Parkplatzsuche kein Hindernis darstellt und auch keine Kosten verursacht, gestaltet sich dies in Innenstädten

<sup>37</sup> Damit wird ein Verkehrskonzept bezeichnet, welches in einen bestimmten Bereich die gleichberechtigte Nutzung der Verkehrsfläche, durch alle Verkehrsteilnehmer erlaubt. Im Falle des Marktplatzes in Offenbach soll die bestehende Ampelregelung abgeschafft werden um die Anbindung zwischen Wilhelmsplatz (Standort des Wochenmarktes) und Fußgängerzone für Fußgänger zu verbessern (INGE-Treffen am 02.06.09).

schwieriger bzw. ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. Die bedeutende Stellung dieser Thematik ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die motorisierte und kaufkräftigere Bevölkerung aus dem Umland als wichtige Kundengruppe erreicht werden soll (vgl. Kap. 5.3.3).

#### 5.5.4 Zufriedenheit mit der Verwaltung

Wie bereits festgestellt wurde (Kap. 3.5.1), ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der kommunalen Verwaltung eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen eines BID. Von den befragten Offenbacher Händlern würde keiner der Aussage *Die Stadtverwaltung steht den Belangen des Einzelhandels aufgeschlossen gegenüber* stark zustimmen, wenngleich 44 % der Befragten zumindest eher zustimmen als ablehnen würden.

Besonders die Betriebe in der Frankfurter Straße sind eher geneigt der Aussage zuzustimmen als die der restlichen Standorte. Diese Erkenntnis ist ein Hinweis darauf, dass das Augenmerk der Stadt möglicherweise primär auf der Haupteinkaufsstraße liegt und nicht in den Randbereichen der Innenstadt.

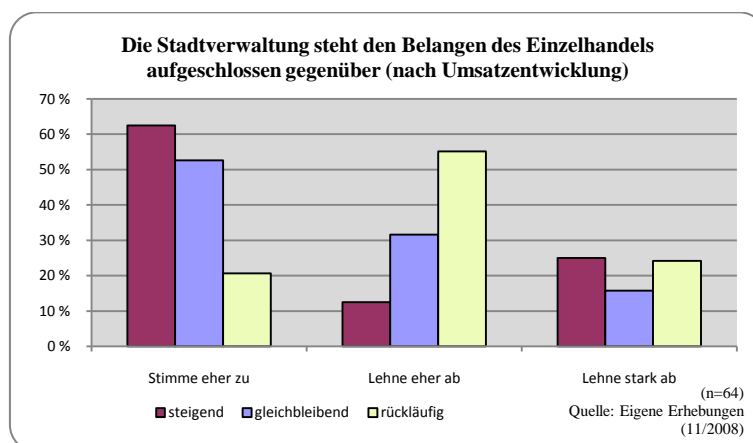


Abb. 18: Stellung der Stadtverwaltung gegenüber Belangen des Einzelhandels

Auffallend ist, dass Betriebe, die ihre Umsatzentwicklung der vergangenen drei Jahre als steigend angaben, auch zufrieden mit der Stadtverwaltung sind. Diese Zufriedenheit nimmt bei Betrieben mit stagnierenden Umsatzzahlen ab und ist bei Geschäften mit rückläufiger Umsatzentwicklung am geringsten (vgl. Abb. 18). Zudem sind Einzelbetriebe deutlich unzufriedener mit der städtischen Verwaltung als Mehrbetriebsunternehmen (ENSGRABER 2008: 52).

#### 5.5.5 Warenangebot

Begünstigt durch die hohe Arbeitslosigkeit, den hohen Ausländeranteil und der dementsprechend niedrigen Kaufkraft (vgl. Kap. 5.2) haben sich in den letzten Jahren zunehmend Läden im unteren Preissegment in der Innenstadt angesiedelt. Dies wird sowohl von Passanten als auch Händ-

lern überwiegend negativ bewertet. Trotzdem wird in Einzelaussagen von Händlern deutlich, dass „eben auch die entsprechende Klientel“ (mündl. Mitt. EH Waldstraße) vorhanden sei, die Nachfrage nach dem angebotenen Sortiment also vorhanden ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass nicht nur die sogenannten 1-Euro-Läden ihr Angebot an Kundschaft mit geringerer Kaufkraft richten, sondern auch inter- und multinationale Unternehmen wie Woolworth und C&A, welche beide mit Filialstandorten in der Offenbacher Innenstadt vertreten sind.

Die Beurteilung der Angebotsvielfalt durch die **Passanten** fällt nicht eindeutig aus. Während 46 % die Vielfalt als ausreichend betrachten, geben 54 % das Gegenteil an. Gefragt nach Verbesserungsvorschlägen für die Innenstadt, entfielen 28 % der Antworten auf den Wunsch nach *besseren Geschäften*. Insbesondere die sogenannten Billigläden störten 12 % der Befragten. Nach den genauen Wünschen für neue Geschäfte gefragt, waren knapp 35 % der Antworten *mehr Bekleidungsgeschäfte*, die vor allem von den unter 20-jährigen gegeben wurden, obwohl der Bekleidungshandel die häufigste Branche in der Innenstadt ist (vgl. Kap. 5.4.2). Darüber hinaus wurde auch der Wunsch nach mehr Spezialgeschäften, nach *besseren Geschäften* und nach allgemein mehr Geschäften geäußert (PÜTZ 2008b: 65-73). Insgesamt kann also ein sehr starkes Interesse an einer Angebotsausweitung festgestellt werden.

Gleichfalls war das wichtigste Anliegen der **Händler** *bessere Geschäfte*<sup>38</sup> in der Innenstadt (21 %). Dieser Wunsch wurde auch als Forderung an die Stadtverwaltung gestellt (9 % der Antworten). Gefragt nach fehlenden Angeboten in der Innenstadt gaben die Händler vor allem Sortimente an, die es früher in der Innenstadt gab, nach Geschäftsschließungen aber kaum oder gar nicht mehr vertreten sind<sup>39</sup> (50 % der Antworten). Daneben gab es die Einschätzung, dass Bekleidungsgeschäfte (20 %) und *bessere Geschäfte* (16 %) fehlen (ENSGRABER 2008: 24-26).

Das Warenangebot kann auch durch eine Mitwirkung der Händler nicht sonderlich stark verändert werden, notwendig dafür wären Absprachen der Immobilieneigentümer, die bei der Auswahl der Mieter ihren Wunsch nach einer raschen Wiedervermietung zugunsten einer bewussten Auswahl der fehlenden Branchen zurückstellen müssten.

---

<sup>38</sup> Unter besseren Geschäften wurden hauptsächlich inhabergeführte Fachgeschäfte und Läden mit einem qualitativ höherwertigen Sortiment zusammengefasst.

<sup>39</sup> Darunter unterschiedliche Spezialsortimente wie Haushaltswaren, Bastelbedarf und Kurzwaren.

### 5.5.6 (Städte)bauliche Gestaltung

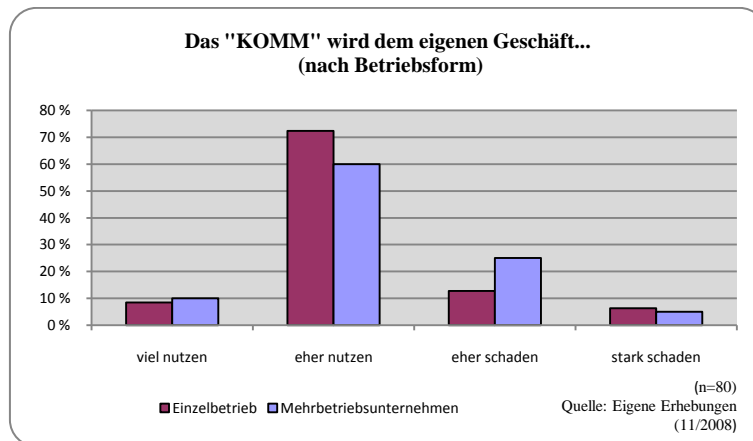
Von den Antworten der **Passanten** bezogen sich 15 % auf eine attraktivere Gestaltung, wozu die Einrichtung von Grünflächen und die Umgestaltung von öffentlichen Plätzen zählen (PÜTZ 2008b: 58-60). Dieses Thema wurde zudem von der Lokalen Agenda 21 Initiative in Offenbach aufgegriffen, die mit dem Schwerpunkt Platzgestaltung eine eigene Befragung durchführte und damit eine Diskussion um die zukünftige Gestaltung des öffentlichen Raumes auslöste (Ergebnispräsentation der LA21 am 18.11.08).

Vorschläge der **Einzelhändler** für eine attraktivere Gestaltung machten ebenfalls knapp 15 % der Antworten auf die allgemeine Frage nach Verbesserungsvorschlägen für die Innenstadt aus. Darunter fielen der Wunsch nach Sitzmöglichkeiten und Plätzen zum Aufhalten und einer Verbesserung des allgemeinen Flairs. Auch bei Vorschlägen, was die Stadt Offenbach zur Attraktivitätssteigerung tun könne, wurden von 19 % Maßnahmen mit dem Ziel einer attraktiveren Gestaltung am zweithäufigsten genannt, womit unter anderem mehr Grünflächen und eine schönere Gestaltung der Gebäude gemeint war (ENSGRABER 2008: 19-23, 64-68).

### 5.5.7 Einkaufszentrum KOMM

Die Grundsteinlegung für das neue *Kaufhaus Offenbach/Main-Mitte* (KOMM) fand Ende August 2008 statt, die Eröffnung ist für September 2009 geplant. Das Gebäude befindet sich auf dem Areal des nun abgerissenen Verlagshauses der Regionalzeitung *Offenbach Post*. Auf 10.000 m<sup>2</sup> Grundstücksfläche sollen dort 15.700 m<sup>2</sup> Einzelhandels- und Gastronomiebetriebe sowie 6.000 m<sup>2</sup> Büros entstehen (HTP 2009). Die Errichtung oder Vergrößerung von Einkaufszentren war in der Vergangenheit immer wieder ein Auslöser für BID-Gründungen. Beispiele in Deutschland sind das *BID Sachsentor* als Reaktion auf das *City-Center Bergedorf* im Hamburger Stadtteil Bergedorf, sowie die vier BIDs in Gießen als Antwort auf die *galerie neustädter tor*.

Obwohl sich die Verkaufsfläche im engeren Innenstadtbereich durch das Einkaufszentrum um ca. 70 % von ca. 22.000 m<sup>2</sup> (schriftl. Mitt. Herr ACHENBACH vom 09.03.09) auf 37.000 m<sup>2</sup> vergrößern wird, sehen die Offenbacher Händler darin größtenteils keine Bedrohung, sondern eine Bereicherung für sich und die gesamte Innenstadt. So sagen drei Viertel der befragten **Händler**, dass das KOMM ihrem Geschäft nutzen wird. Der Anteil der Mehrbetriebsunternehmen, die die Eröffnung skeptisch sehen, ist dabei etwas größer als bei den Einzelbetrieben (vgl. Abb. 19), Eigentümer und Mieter unterscheiden sich nicht bei der positiven Beurteilung des KOMM. Diese positive Einschätzung kann mit der Tendenz erklärt werden, dass viele Händler vor allem externe Einflüsse als maßgeblich für ihren Geschäftserfolg ansehen (vgl. Kap. 5.4.3).



**Abb. 19: Auswirkungen des KOMM auf das eigene Geschäft**

Die Mehrzahl (43 %) der befragten **Passanten** geht ebenfalls von einer Bereicherung für Offenbach und das Einzelhandelsangebot der Stadt aus. Das Einkaufszentrum entspricht also dem vielfach geäußerten Wunsch nach einem breiteren Angebot (vgl. Kap. 5.5.5). Einige kritische Stimmen gibt es dennoch. Entweder wird das Vorhaben insgesamt als unnötig empfunden oder man vermutet, das Zentrum könne der Innenstadt und dort insbesondere den kleinen Läden schaden und somit auch dem Wunsch nach mehr inhabergeführten Fachgeschäften entgegenstehen (PÜTZ 2008b: 77-82).

### 5.5.8 Verbesserungsvorschläge für die Innenstadt

Die Passanten und Händler wurden nicht nur nach den von ihnen empfundenen Defiziten gefragt, sondern auch gebeten, Möglichkeiten zur Verbesserung aufzuzeigen. Wie bereits angesprochen (Kap. 5.5.5), beziehen sich die Wünsche der **Passanten** vor allem auf ein vielfältigeres Einzelhandelsangebot.

Die **Händler** wurden differenzierter befragt. Sie sollten angeben welche Maßnahmen ihrer Ansicht nach von städtischer Seite durchgeführt werden könnten um die Attraktivität der Offenbacher Innenstadt als Einkaufsort zu steigern und was von ihnen selbst, den Gewerbetreibenden, getan werden könnte, um das gleiche Ziel zu erreichen.

Von der Stadtverwaltung wird vor allem die Erfüllung traditionell staatlicher Aufgaben, wie die Verbesserung von Sicherheit und Ordnung, verlangt. Außerdem wurden städtebauliche Aspekte wie eine attraktivere Gestaltung der Stadt oder eine Verbesserung der Parkplatzsituation genannt (ENSGRABER 2008: 64-68).

Die meistgenannte Antwort in Bezug auf Maßnahmen seitens der Einzelhändler war der Wunsch nach einer besseren Zusammenarbeit untereinander (29 %). Darauf folgten die Antworten, dass die Händler einen größeren Aufwand hinsichtlich Service, Sortimentsauswahl und Kundenbin-

dung betreiben sollten (16 %) sowie für eine attraktivere Gestaltung von Schaufenstern und Außenbereichen (13 %) zu sorgen hätten (a. a. O.: 69-72). Die Einforderung öffentlicher Dienstleistungen kommt also ebenso zum Ausdruck wie die Einsicht, durch Eigeninitiative die Situation verbessern zu können.

### 5.5.9 Fazit: KOMM als „Heilsbringer“ für die Innenstadt?

Die Bewertung des Einzelhandelsstandortes Offenbach durch Konsumenten und Einzelhändler weist auf verschiedene Defizite hin. Die Eigenschaften ihres Geschäftsstandorts bewertet die Mehrzahl der Händler deutlich negativ, lediglich die Erreichbarkeit wird dank der guten ÖPNV-Anbindung sowie der kompakten Innenstadt als eindeutig positiv empfunden. Die Mehrzahl der Konsumenten denkt eher positive über Offenbachs Innenstadt als Einkaufsstandort, wenngleich noch Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

Der innerstädtische Handel verfügt über einen begrenzten Einzugsbereich, trotzdem sind für die Einzelhändler die Kunden aus dem Umland eine sehr wichtige Zielgruppe<sup>40</sup>, was sich auch mit der im Vergleich zur Kernstadt höheren Kaufkraft dort erklären lässt. Dementsprechend ist es nachvollziehbar, dass ein häufig genannter Verbesserungspunkt die Parkplatzsituation ist. Allerdings steht nicht die Menge der zur Verfügung stehenden Parkplätze, sondern deren Nutzungsgebühren im Zentrum der Kritik. Obwohl das vielfältige Angebot als eine der Stärken der Offenbacher Innenstadt angesehen wird, wünschen Besucher und Händler mehr und vor allem *bessere Geschäfte*. *Besser* ist dabei oftmals gleichbedeutend mit einem höherwertigen Angebot beziehungsweise dem Wunsch nach mehr traditionellen, inhabergeführten Fachgeschäften. Mehrere Missstände werden nach Ansicht der Befragten mit der Errichtung des KOMM im September 2009 behoben. Nicht nur, dass es *mehr Geschäfte* geben wird; das Einkaufszentrum soll durch seine Architektur auch zur baulichen Attraktivität der Innenstadt beitragen. Darüber hinaus werden innerhalb des privaten Zentrums mögliche Sicherheitsrisiken, wie sie durch sogenannte störende Personen<sup>41</sup> im öffentlichen Raum auftreten können, besser zu kontrollieren sein. Die Antworten zum Thema Sicherheit nehmen keine dominierende Stellung weder bei Konsumenten noch bei Einzelhändlern ein. Zudem werden, die die Sicherheit betreffen als originäre Aufgabe der Stadtverwaltung angesehen. Ein zwischenzeitlich eingeführter privater Sicherheitsdienst die zu einer Erhöhung des Sicherheitsgefühls beitragen sollten, wurden wieder abgeschafft. Der Einsatz von Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen mit dem Ziel eine Homogenisierung der Ein-

---

<sup>40</sup> Diese Kunden sollen in zukünftigen Werbemaßnahmen auch gezielt angesprochen werden (INGE-Treffen vom 02.06.09)

<sup>41</sup> In der Befragung angesprochen wurden z.B. Fahrradfahrer in der Fußgängerzone, Bettler und „herumlungernde“ Jugendliche (PÜTZ 2008b: 62-64).

kaufstraßen-Besucher herbeizuführen (Pütz 2008a: 13f) kann daher den Akteuren in Offenbach nicht unterstellt werden.

Eine eindeutige Haltung des Handels gegenüber der Stadtverwaltung ist nicht feststellbar, je nach Lage und Umsatzentwicklung der befragten Betriebe wird die Aufgeschlossenheit der Verwaltung gegenüber Belangen des Einzelhandels allerdings unterschiedlich bewertet. Neben dem Herstellen und Bewahren von Sicherheit und Ordnung wird besonders auch die attraktivere Gestaltung der Innenstadt als Aufgabe der Stadtverwaltung definiert.

Die Frage, die sich für die Offenbacher Händler stellt ist, ob sie der Ansicht sind, mit Hilfe eines BIDs könnten die Schwächen, die ihr Geschäftsstandort aufweist, behoben werden. Bevor versucht wird, eine Antwort auf die Frage zu finden, sollen im nächsten Abschnitt die BID-spezifischen Rahmenbedingungen dargestellt werden.

## **5.6 Rahmenbedingungen der BID-Einrichtung**

In den folgenden Textabschnitten werden die grundlegenden Rahmenbedingungen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung im Winter 2008/2009 in Offenbach bereits vorhanden oder sich am entwickeln waren, dargestellt. Neben dem Fortschritt im Einrichtungsprozess des BID und der Organisation der beteiligten Akteure spielt auch die Frage der geplanten Finanzierung eine wichtige Rolle.

### **5.6.1 Einordnung in BID-Phase und Kenntnisstand der Befragten**

Die Vorkenntnisse über das geplante BID sind deshalb von Belang, weil vom Vorwissen des Einzelnen sein subjektiv erwarteter Nutzen abhängt, den er mit der Einrichtung verbindet. Zudem ist es, wie KUNTZE-KAUFHOLD und SCHLÄWE (2007: 951) anmerken „[...] nicht unwahrscheinlich, dass Gewerbetreibende – deren Position durch ein BID eigentlich gestärkt werden soll – von den finanziellen Auswirkungen eines BID oder gar dessen Einrichtung erst erfahren, wenn die Grundstückseigentümer an sie herantreten, um die mit der Durchführung des BID verbundenen Lasten auf sie abzuwälzen.“

Der Fortschritt der Offenbacher BID-Initiative lässt sich in die Initialphase einordnen (vgl. Kap. 3.3). Die erste Idee, ein BID auf Basis des INGE Gesetzes einzurichten, geht auf eine Sitzung des Ausschusses für Einzelhandel und Stadtmarketing der IHK im Februar des Jahres 2007 zurück (vgl. Abb. 20). Anfang Dezember 2007 fand daraufhin eine erste öffentliche Veranstaltung für Händler und Hauseigentümer statt, wo Herr Ebert als Mit-Initiator und Einzelhändler aus Gießen die dortige BID-Initiative vorstellte. Zusätzlich wurden alle Gewerbetreibenden im vor-

gesehenen Innovationsbereich angeschrieben und über das Vorhaben in Kenntnis gesetzt (schriftl. Mitt. Herr ACHENBACH vom 17.02.09).

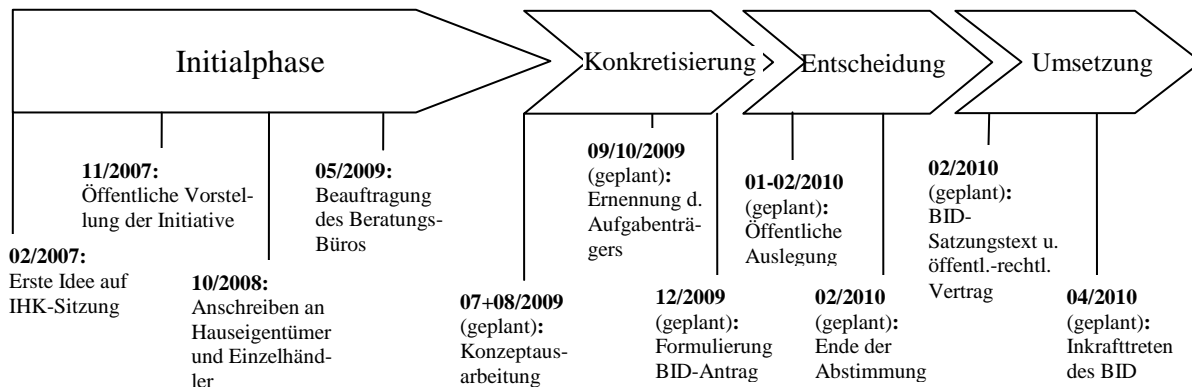


Abb. 20: Einordnung der BID-Initiative in Planungsphasen

Quelle: Eigener Entwurf, Datenbasis:  
IHK Offenbach, Heinze und Partner  
Stand: Juni 2009

Trotz dieser Vorbereitungen liegt der Anteil der Befragten, denen die Begriffe *INGE*, *BID* oder *Innovationsbereich* zum Zeitpunkt der Befragung unbekannt sind, jeweils bei über 70 %. Unterscheidet man zwischen Einzelbetrieben und Mehrbetriebsunternehmen fällt auf, dass bei den Einzelbetrieben alle drei Begriffe einen höheren Bekanntheitsgrad aufweisen. Dies ist ein Indiz dafür, dass kleine inhabergeführte Geschäfte sich stärker mit ihrem Quartier identifizieren und daher schon von der Absicht, ein BID einzuführen, wussten.

### 5.6.2 Organisation

Wie die bisher eingerichteten BID-Projekte in Deutschland zeigen, setzt die Gründung eines BID ein gewisses Mindestmaß an bereits etablierten Organisationsformen voraus, welche zumeist in Form von Werbegemeinschaften oder Citymarketing-Vereinen bestehen. Ein Zusammenschluss von reinen Immobilieneigentümern vor der BID-Gründung ist hingegen seltener der Fall. Auch in Offenbach besteht der Kern der Initiative aus Händlern, die bereits in dem Gewerbeverein Treffpunkt Offenbach organisiert und zum Teil im Besitz der Geschäftsimmoblie sind, also zusätzlich die Seite der Grundeigentümer repräsentieren. Dieser Gewerbeverein könnte auch die spätere Aufgabenträgerschaft des BIDs (§ 4 INGE) übernehmen.

Eine besondere Rolle im BID-Prozess in Bezug auf Einrichtung und Koordination spielen die Industrie- und Handelskammern (IHK), so auch in Offenbach. Dort brachte die IHK das INGE-Gesetz durch Auftaktveranstaltungen ins Gespräch und sorgt bis heute mit der Planung von Sitzungen und Beschaffung von Fördermitteln für Koordination unter den Beteiligten. Die Kammer

bringt außerdem das fachliche Wissen zur erfolgreichen Etablierung eines BIDs ein und steht dabei im Austausch mit den IHKs anderer Bundesländer, auch um von deren Erfahrungen zu profitieren.

### 5.6.3 Finanzierung

Sollte ein BID in Offenbach zustande kommen, wird sich dieses nicht ausschließlich durch die Beiträge der Grundeigentümer finanzieren, sondern zumindest in der Startphase auch von einem Städtebauförderungsprogramm sowie einer Anschubfinanzierung durch Gewerbetreibende profitieren. Zusätzliche Fördermittel sind deshalb notwendig, weil von Anfang an der Wunsch bestand, die Moderation der BID-Einrichtung in professionelle Hände zu geben. Dazu wurde das schon mit der Einrichtung in Gießen betraute Organisationsberatungsbüro als Partner angestrebt. Die Moderationsleistung des Büros könnte durch das hessische Städtebauförderungsprogramm *Aktive Kernbereiche in Hessen*<sup>42</sup> gefördert werden, wobei allerdings ein kommunaler Eigenanteil zu tragen ist. Dieser soll von der BID-Initiativgruppe, also letztlich den Nutznießern, übernommen werden. Die einzusetzenden Mittel müssen demnach zwar von den Privaten aufgebracht werden, sind jedoch deutlich geringer, als dies ohne Förderung der Fall wäre. Die Kommune kann somit gestützt durch die Mittel des Landes die private Initiative anstoßen, auch wenn die kommunale Haushaltslage eine solche Förderung ansonsten nicht zuließe (REUTER 2008: 139). Die geplante Verteilung der Finanzmittel ist in Abb. 21 dargestellt.

Investitionen insgesamt: <b>13 Mio. €</b>						
Förderprogramm <i>Aktive Kernbereiche</i> <b>12,5 Mio. €</b>				Innovationsbereich (INGE/BID) <b>ca. 500 T€</b>		
Umbau Marktplatz	Fassaden- programm	Kaiserstraße	Weitere Investitionen	Marketing	Management	Sonstige klei- nere Investi- tionen

**Abb. 21: Investitionsübersicht "Offenbacher Innenstadt"**

Quelle: Verändert nach IHK Offenbach/F. Achenbach

Auch bei der Organisation des privaten Eigenanteils bemüht sich die IHK, wichtige Innenstadtakteure für die Finanzierung zu gewinnen, damit die Förderung des Moderationsprozesses zustande kommt. Die dafür im Vorfeld neben dem zeitlichen Aufwand zu erbringenden finanziellen Leistungen sollen dazu beitragen, alle Händler und Grundeigentümer von der BID-Idee zu überzeugen und die notwendige Mehrheit bei der Einrichtung eines Innovationsbereiches zu sichern.

<sup>42</sup> „Aktive Kernbereiche in Hessen“ ist die Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ auf Landesebene (HMWVL 2009: s.p.).

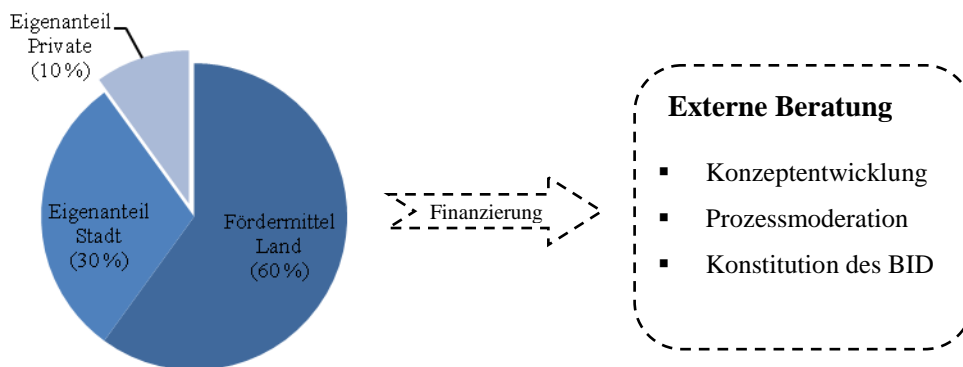


Abb. 22: Finanzierungskonzept und Aufgaben der externen Beratung

Quelle: Verändert nach IHK Offenbach/F. Achenbach

Die Befragung der Gewerbetreibenden ergab allerdings, dass unter den Händlern eine relativ geringe Bereitschaft besteht, sich freiwillig finanziell zu beteiligen (Kap. 5.7.7). Damit ist ein fundamentaler Nachteil von Initiativen auf Basis des BID-Modells identifiziert, denn in der Initialphase fallen bereits Kosten an, die nicht auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt werden können, sondern von wenigen aufgebracht werden müssen. FRIESECKE (2008: 275) hält es für angebracht, die Anfangskosten durch eine öffentliche Förderung zu überwinden, so wie es in Offenbach zumindest zu einem großen Teil stattfindet (vgl. Abb. 22). Er weist jedoch gleichzeitig daraufhin, dass BIDs auch in Quartieren, die in funktionaler und substanzieller Hinsicht keine Mängel aufweisen und damit auch keiner öffentlichen Förderung bedürfen, eingesetzt werden können (FRIESECKE 2008: 275). In solchen Fällen wären die Vorleistungen komplett aus privater Hand zu finanzieren – selbstverständlich ohne die Sicherheit zu haben, dass die Abstimmung zur BID-Einrichtung auch positiv verläuft.

Da die bestehende Initiative auf Basis des INGE-Gesetzes als ein Grund für die Auswahl im Programm *Aktive Kernbereiche* gewertet werden kann und hinsichtlich der späteren Umsetzung eine enge Verzahnung zwischen beiden Instrumenten angestrebt wird, stellt das Offenbacher BID-Vorhaben ein Modellprojekt für die Verknüpfung zwischen staatlichem Städtebauförderungsprogramm und privater Initiative dar. Besonderes Gewicht erhält in diesem Zusammenhang der im Rahmen des Programms *Aktive Kernbereiche in Hessen* eingerichtete Verfügungsfonds (HMWVL 2009). Dadurch wird es ermöglicht, privat eingebrachtes Geld und Fördermittelzuschüsse in einem Fonds zu sammeln, welchen die Akteurszusammenschlüsse anschließend zur Umsetzung eigener Projekte verwenden können (HEINZE 2009: 29). Momentan (April 2009) ist es vorgesehen, die Gelder aus dem Förderprogramm für den Umbau des Marktplatzes, der Kaiserstraße und für ein Fassadenprogramm sowie verschiedene weitere Investitionen zu verwenden.

den. Ein BID sollte im Rahmen des innerstädtischen Gesamtkonzepts vor allem Marketing- und Management-Aufgaben übernehmen sowie kleinere Investitionen tätigen (INGE-Treffen 01.04.09). Für die Akteure vor Ort ist es grundsätzlich positiv, dass sie durch Fördermittel unterstützt werden, allerdings ist auch dabei zu beachten, dass zusätzlich Kosten entstehen, zunächst für die notwendigen privaten Mittel und den Aufwand, um diese aufzutreiben und im weiteren Verlauf um die Aufgaben beider Initiativen zu koordinieren. Im Falle von Offenbach ist darauf zu achten, dass sich die Ideen, die im Rahmen des BID umgesetzt werden sollen, nicht mit den geplanten Maßnahmen des Förderprogramms *Aktive Kernbereiche* überschneiden.

### 5.7 Bereitschaft der Einzelhändler zur Beteiligung an einem BID-Prozess

Nachdem die Problemlage aus Sicht der befragten Einzelhändler und die Einschätzung der Besucher der Offenbacher Innenstadt dargestellt wurden, soll nun die Mitwirkungsbereitschaft der Händler bei der Möglichkeit, im Rahmen der gestarteten BID-Initiative einige der angesprochenen Problemfelder zu behandeln, untersucht werden.

Die auf theoretischer Basis hergeleiteten Einschränkungen, die bei der Gründung von Organisationen zum Tragen kommen, wurden bereits ins Kapitel 2.3.2 dargelegt. Demnach muss, soll eine Gruppenbildung funktionieren, entweder Zwang auf die Mitglieder ausgeübt werden oder die Anreize zur Mitgliedschaft so groß sein, dass eine freiwillige Teilnahme angestrebt wird. Die Beteiligungsbereitschaft der Händler ist im Rahmen einer BID-Einrichtung deshalb von Belang, weil, auch wenn kein direkter Abgabenzwang auf ihnen lastet, sie trotzdem von der erhobenen Gebühr, zumindest indirekt, betroffen sein können (z.B. durch steigende Mieten). Die Entscheidung für oder wider eine Beteiligung in einem BID wird somit vor allem durch die gebotenen Anreize auf Basis einer für den Einzelnen abzuwägenden Kosten-Nutzen-Rechnung getroffen werden.

Schon 2003, also vor den ersten BID-Gesetzen in Deutschland, schätzt Lovro Mandac, Vorstandsvorsitzender der Kaufhof Warenhaus AG, die Finanzierungsbereitschaft des Einzelhandels für BID-Maßnahmen als sehr gering ein. Einen Grund dafür sieht er in der unzureichenden Kapitalausstattung der Einzelhandels-Gesellschaften (MANDAC 2003: 32). Diese Einschätzung der geringen Bereitschaft der Einzelhändler, sich freiwillig finanziell zu beteiligen, wird durch die Befragungsergebnisse bestätigt. In diesem Zusammenhang wurden neben der vergangenen und zukünftig erwarteten Umsatzentwicklung zusätzlich verschiedene andere Einflussfaktoren, die zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens der befragten Handelsbetriebe dienen könnten, herangezogen; darunter die **Betriebsform**, das **Engagement in der Vergangenheit** und die **Zufriedenheit mit den bisherigen Initiativen** zur Aufwertung des Geschäftsstandortes.

Ausgangsbasis für die folgende Auswertung ist die Frage „**Wären Sie als Einzelhändler bereit, sich an einem BID freiwillig zu beteiligen?**“. Dieser Frage wurde, falls die Händler nicht informiert waren, eine Erklärung des BID-Instruments vorangestellt.

### 5.7.1 Selbst- und Fremdeinschätzung der Betriebe

Um die Beteiligungsbereitschaft unabhängig von dem Engagement in der Vergangenheit und ohne speziellen Bezug zum Instrumentarium einer Standortgemeinschaft zu ermitteln, wurde allgemein danach gefragt, wie hoch die eigene Bereitschaft ist, sich für das eigene Viertel bzw. die eigene Straße zu engagieren und wie hoch die Bereitschaft der anderen Händler in der Innenstadt eingeschätzt wird.

Bezogen auf die Gesamtheit der befragten Einzelhändler ist die Bereitschaft, sich für das eigene Umfeld zu engagieren, genau zweigeteilt (vgl. Abb. 23). Während eine Hälfte die eigene Bereitschaft als *sehr hoch* oder *eher hoch* einstuft, gibt die andere Hälfte an, die eigene Bereitschaft sei *sehr gering* oder *eher gering*. Unterschiede gibt es je nach Eigentumsverhältnissen. 33 % der Eigentümer geben an, sie hätten eine sehr hohe Bereitschaft, sich zu engagieren, von den Mietern behaupten dies nur 15 %.

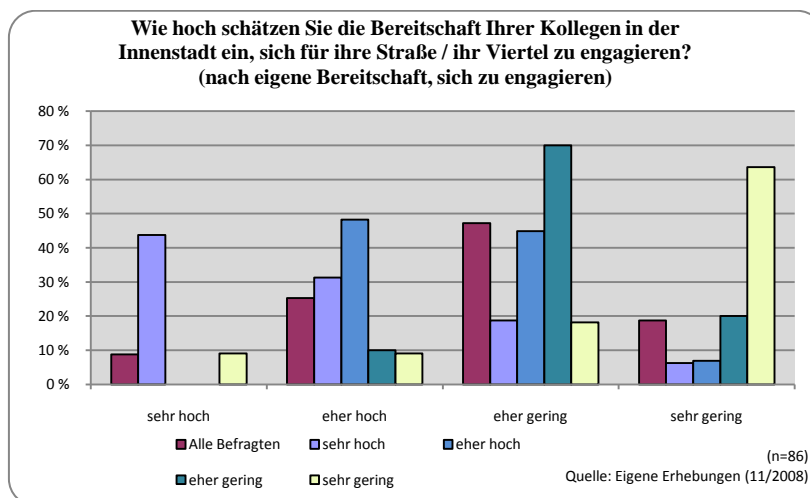


Abb. 23: Einschätzung der Bereitschaft zum Engagement der anderen Einzelhändler

Die Mehrheit der Befragten schätzt die Bereitschaft der anderen Händler in der Innenstadt als *eher gering* oder als *sehr gering* ein. Es fällt auf, dass diejenigen, die von sich sagen, ihre eigene Bereitschaft sei hoch, auch davon ausgehen, dass sich ihre Kollegen gleichermaßen bereitwillig für ihr Umfeld einsetzen werden. Dementsprechend erwarten die meisten Händler mit geringer Beteiligungsbereitschaft, dass auch ihre Kollegen sich nicht stärker engagieren werden.

Die generelle Bereitschaft, sich für die Innenstadt zu engagieren, führt bei knapp einem Drittel der Befragten nicht dazu, auch in einem BID mitarbeiten zu wollen. Die Verweigerung ist also

entweder auf Vorbehalte gegenüber dem BID-Modell zurückzuführen, oder die eigene Aussage, sich für die Innenstadt einsetzen zu wollen, war nur ein Lippenbekenntnis.

### 5.7.2 Der Einfluss der Betriebsform

Die Betriebsform ist bei der Entscheidung für oder gegen eine Beteiligung von Bedeutung, weil die innerbetriebliche Organisation Rückschlüsse auf die Geschäftsstrategie und die Verbundenheit mit dem Geschäftsstandort zulässt. So befinden sich unter den befragten Mehrbetriebsunternehmen viele größere national und international tätige Filialisten, von denen anzunehmen ist, dass sich diese weniger mit ihrem Betriebsstandort identifizieren und daher über eine geringere Beteiligungsbereitschaft verfügen. Zudem ist es wahrscheinlich, dass ein angestellter Filialleiter weniger in die Stadt samt sozialem Umfeld eingebunden ist als ein ortsansässiger Geschäftsführer eines Familienunternehmens. Andererseits sind große Filialisten mit mehr Kapital ausgestattet, was zumindest die Bereitschaft zu einer finanziellen Beteiligung begünstigen könnte.

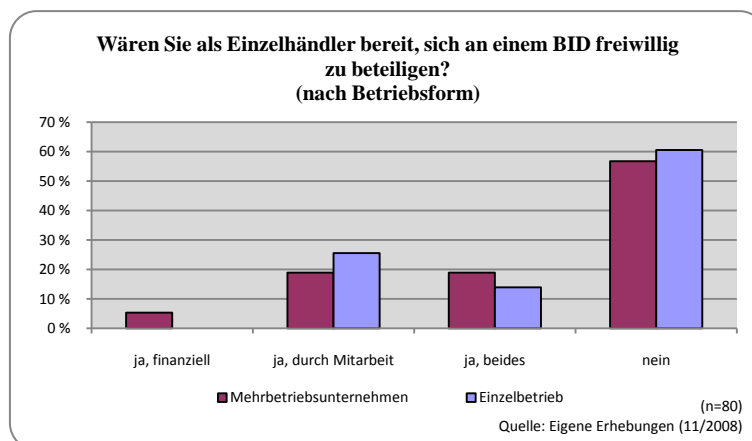


Abb. 24: Bereitschaft der Einzelhändler zu einer BID-Beteiligung

Unterschieden nach Einzelbetrieben und Mehrbetriebsunternehmen fällt vor dem Hintergrund der eingangs angestellten Überlegungen auf, dass zu einer rein finanziellen Beteiligung zumindest ein kleiner Teil der Mehrbetriebsunternehmen bereit wäre, aber keiner der befragten Einzelbetriebe (Abb. 24). Im Gegenzug ist der Anteil der Einzelbetriebe, die sich zu einer freiwilligen Mitarbeit entschließen könnten, höher. Ein Engagement in beiden Bereichen kommt für 14 % der Einzelbetriebe und 19 % der Mehrbetriebsunternehmen in Betracht. Dementsprechend liegt der Anteil der Einzelbetriebe, die sich in keiner Weise eine Beteiligung in einem BID vorstellen könnten, mit 61 % etwas höher als bei den Mehrbetriebsunternehmen mit 57 %. Im Ganzen betrachtet kann also, nur von der Betriebsform abgeleitet, nicht davon ausgegangen werden, dass Einzelbetriebe prinzipiell eher bereit sind, sich in einem BID zu engagieren als Mehrbetriebsunternehmen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass sich unter der Kategorie der Mehrbe-

triebsunternehmen nicht ausschließlich überregional tätige Konzerne befinden, sondern durchaus auch kleine und mittelständische Unternehmen mit einem auf das Rhein-Main-Gebiet beschränkten Filialnetz, weshalb das vorgebrachte Argument der lokalen Verwurzelung auch auf diese Betriebe anzuwenden wäre.

Für die befragten Betriebe insgesamt ergibt sich eine Ablehnungsquote von 59 %. Wenige (2,5 %) könnten sich eine rein finanzielle Beteiligung vorstellen, 22,5 % wären bereit, sich durch freiwillige Mitarbeit einzubringen und 16 % würden für beides zur Verfügung stehen. Aus den Ergebnissen lassen sich selbst auf Ebene der Offenbacher Innenstadt keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen ableiten, gibt es doch innerhalb beider Gruppen Beispiele für gegensätzliche Handlungsabsichten. So engagiert sich, um nur zwei Beispiele zu nennen, die Filiale der ortsansässigen Kaufhof-Warenhauskette in Person ihrer Geschäftsführerin stark für den Standort, und zwar sowohl in finanzieller als auch auf ehrenamtliche Weise, während die ebenfalls in der Innenstadt gelegene Filiale des Bekleidungsunternehmens C&A sich aus firmenpolitischen Gründen einem solchen Engagement verweigert.

### **5.7.3 Bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten und Engagement in der Vergangenheit**

In diesem Abschnitt soll die Beteiligungsbereitschaft der Einzelhändler unter Berücksichtigung des vergangenen Engagements für die Aufwertung der Innenstadt untersucht werden. Von zusätzlichem Interesse ist dabei, ob bei Händlern, die sich früher nicht engagierten, in der Zwischenzeit die allgemeine Bereitschaft zu einer Mitarbeit vorhanden ist, und ob ehemals Engagierte mittlerweile resigniert aufgegeben haben, sich also keine Fortsetzung ihres Engagements vorstellen können.

#### ***Bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten***

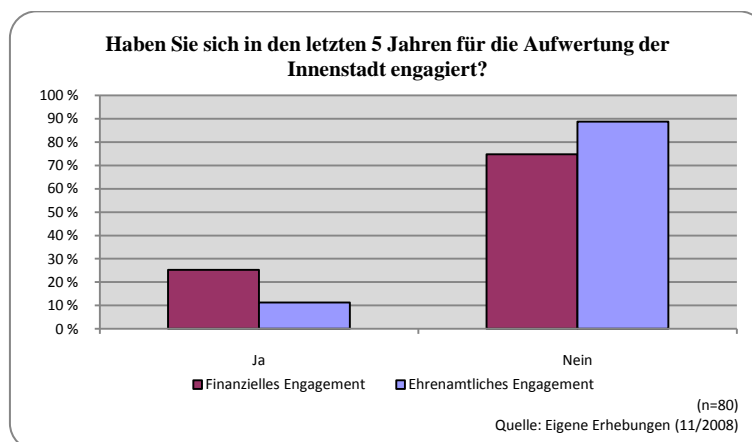
Die Möglichkeit, sich für die Aufwertung der Innenstadt einzusetzen, hatten die Offenbacher Händler bisher hauptsächlich durch den Gewerbeverein Treffpunkt Offenbach. Dieser organisiert Veranstaltungen wie die Offenbacher Woche und den Handwerkermarkt sowie die verkaufsoffenen Sonntage und die Weihnachtsbeleuchtung. Allerdings treffen auf diese Form der Kooperation die Kollektivgüterproblematik und damit auch das Trittbrettfahrerproblem zu (s. Kap. 2.3.2.1). Folglich sind in der Interessensgemeinschaft nicht alle Händler organisiert und die durchgeführten Aktionen haben zudem eine relativ geringe nachhaltige Wirkung, da sie sich meist auf wenige Veranstaltungen beziehen (HELMER-DENZEL 2002: 180f.). Außerdem äußerten sich einzelne Händler teilweise verärgert über die mangelnde Absprache bei gemeinsamen Aktionen oder beklagten „die a-Lagen-Fixierung der Maßnahmen“ (Aussage Händler in b-Lage).

Dementsprechend ist auch die Einstellung zu der Aussage „Die Interessensgemeinschaft ‚Treffpunkt Offenbach‘ arbeitet erfolgreich“ nicht eindeutig. 48 % würden dieser Aussage zustimmen, der Rest ist eher ablehnend eingestellt.

Neben der Interessensgemeinschaft *Treffpunkt Offenbach* gibt es auch in jüngster Zeit Zusammenschlüsse von Gewerbetreibenden wie beispielsweise die *Offensive Offenbach*. Dabei haben sich drei Unternehmen, um Kopplungseffekte zu erzielen, auf eigene Initiative hin zusammengesetzt. Auslöser war die Aufgabe eines Teilsortiments in einem der Geschäfte, worauf Kunden, die nach den nicht mehr erhältlichen Produkten fragten, zu einem anderen Händler der Kooperationsgemeinschaft geschickt wurden, der diesen Sortimentsbereich noch im Programm hatte. Die daraus entstandene Zusammenarbeit und der Austausch untereinander wurden daraufhin zum Zwecke gemeinsamer Werbeaktivitäten intensiviert.

### ***Engagement in der Vergangenheit***

Die Händlerbefragung ergab, dass sich in der Vergangenheit ein Viertel der Befragten finanziell für die Aufwertung der Innenstadt engagierten. Der Anteil derer, die sich ehrenamtlich beteiligten, liegt lediglich bei 11 % (vgl. Abb. 25).



**Abb. 25: Engagement der Einzelhändler in den letzten fünf Jahren**

Ein Grund für das höhere finanzielle Engagement könnte sein, dass es im Gegensatz zu einem Ehrenamt eine relativ einfache und wenig aufwendige Möglichkeit darstellt sich zu engagieren. So gaben mehrere Händler im persönlichen Gespräch an, dass die finanzielle Unterstützung in Form einer Beteiligung an den Kosten für die Weihnachtsbeleuchtung stattfand, was im Vergleich zu der angestrebten BID-Einrichtung insbesondere in Hinblick auf den zeitlichen Aufwand als eher gering einzustufen ist. Die konkretere Frage nach der Bereitschaft sich finanziell an Werbeaktivitäten zu beteiligen, stößt bei einem größeren Teil der Befragten (35 %) auf Zu-

stimmung, was auf eine allgemeine Tendenz der Einzelhändler zu mehr oder weniger direkt spürbaren, jedoch nicht auf Langfristigkeit ausgelegten Maßnahmen schließen lässt.

### ***Einschätzung der aktuellen Beteiligungsbereitschaft***

Wie zu erwarten, stufen die Personen, die sich schon in der Vergangenheit ehrenamtlich engagierten, ihre aktuelle Bereitschaft als *eher hoch* oder *sehr hoch* an. Bei denjenigen, die sich bisher ausschließlich finanziell engagierten, liegt der Anteil der Händler, die zu einem Engagement bereit wären, jedoch deutlich niedriger.

Um die Auswirkungen eines Engagements in der Vergangenheit auf die Beteiligungsbereitschaft in einem BID herauszufinden, wurden die beiden einzelnen Variablen finanzielles und ehrenamtliches Engagement zu einer dichotomen Variablen *Engagement in der Vergangenheit* zusammengefasst. Bei der Auswertung fällt auf, dass von den Händlern, die sich in der Vergangenheit in irgendeiner Weise für die Innenstadt engagierten, immerhin 36 % eine Mitarbeit in einem BID grundsätzlich ablehnen. Als Grund dafür kommt entweder eine Aufgabe des vergangenen Engagements aus nicht näher ergründbaren Ursachen oder die Ablehnung des BID-Instrumentariums an sich in Frage. Von denjenigen, die sich nach eigener Angabe in der Vergangenheit nicht engagierten, sind 70 % auch nicht bereit, sich an einem BID zu beteiligen, knapp ein Viertel gab jedoch an, sich durch Mitarbeit einbringen zu wollen. Lediglich 6 % können sich sowohl eine finanzielle als auch eine Arbeitsbeteiligung vorstellen. Das lässt darauf schließen, dass vor allem die Kosten, die hinter einer Einrichtung eines BID vermutet werden, als Ursache für die hohe Verweigerungsrate dienen.

#### **5.7.4 Interessensgleichheit der Einzelhändler**

Wie in Kap. 2.3.3 dargelegt, müssen Organisationen, die ihren Fortbestand sichern wollen, Einzelinteressen möglichst so bündeln, dass zugleich mit dem Erreichen der individuellen Ziele auch die Organisationsziele erreicht werden. Bei übereinstimmenden Einzelinteressen ist es somit leichter, sich in einer Gruppe zu organisieren, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Zudem haben sich „extrem heterogene und problembeladene“ (KNIPPENBERGER 2008: 105) Quartiere in der Praxis als wenig erfolversprechende Ausgangsbasis erwiesen.

Um die Einstellung der Einzelhändler zur Interessensgleichheit untereinander zu ermitteln sollten sie angeben, ob sie der Aussage „Die Einzelhändler der Innenstadt verfolgen gemeinsame Interessen“ zustimmen oder sie diese eher ablehnen würden. Aus den Antworten ergab sich, dass 52 % der Befragten eher oder stark zustimmen, während 48 % die Aussage ablehnen würden. Demnach ist die knappe Mehrheit nicht der Meinung, dass es eine Übereinstimmung der Interes-

sen unter Händlern gibt. Der Unterschied wird deutlicher, vergleicht man die beiden Extreme *stimme stark zu* und *lehne stark ab*. Die erste Möglichkeit wählten nur 3 %, die zweite 16,5 % der Befragten.

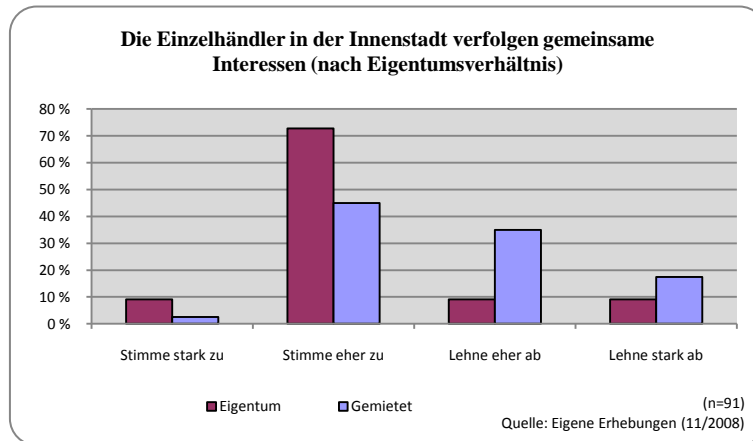


Abb. 26: Einschätzung der Interessensgleichheit unter den Einzelhändlern

Betrachtet man die Antworten je nach Eigentumsverhältnis der Betriebsräume, treten ebenfalls größere Unterschiede auf (vgl. Abb. 26). Hier sind 82 % der Händler, die im Eigentum ihrer Geschäftsräume sind, der Ansicht, die Einzelhändler verfolgten gemeinsame Interessen, während dies bei den Mietern nur 47,5 % angaben. Eine mögliche Interpretation dieser Zahlen wäre auch hier die stärkere Identifikation der ortsansässigen Händler mit ihrem Geschäftsstandort.

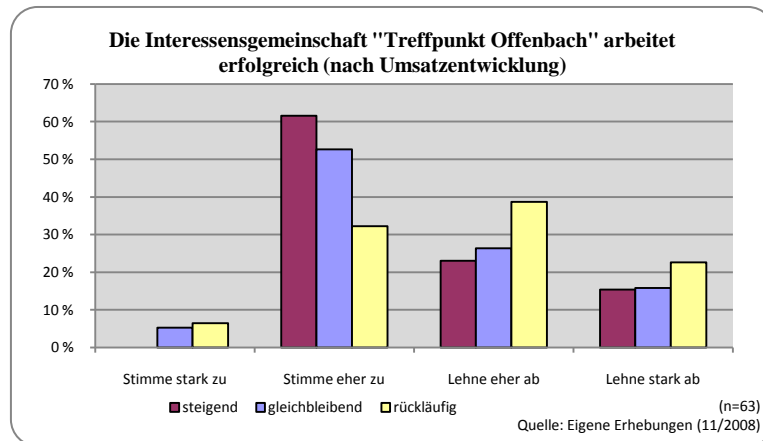
Leichte Unterschiede in der Einschätzung der gemeinsamen Interessen gibt es auch hinsichtlich der Lage. So sind die Befragten in der Frankfurter Straße eher der Ansicht, die Händler zögen an einem Strang als die Befragten in den restlichen Lagen. Mögliche Gründe für diesen Unterschied werden im nächsten Abschnitt deutlich.

Diejenigen Händler, nach deren Einschätzung die Einzelhändler keine gemeinsamen Interessen verfolgen, sind größtenteils auch nicht bereit, sich an einem BID zu beteiligen. Dabei ist der Anteil der Händler, die zwar glauben, es gäbe eine gemeinsame Interessenslage, die aber trotzdem nicht bereit wären, sich an einem BID zu beteiligen, mit 48 % ebenfalls sehr hoch ist. Eine Organisation, die wie ein BID den Anspruch hat, gemeinsame Interessen zu vertreten, wird daher bei der Formulierung von Organisationszielen zwangsläufig Kompromisse eingehen müssen beziehungsweise lediglich die Interessen eines Teils der Gesamtheit der innerstädtischen Händler vertreten.

### 5.7.5 Zufriedenheit mit bisherigen Initiativen

Da das BID-Instrumentarium bewusst als Alternative zu den etablierten Formen der Standortaufwertung eingesetzt wird, um deren Nachteile bei dem Versuch die Standortattraktivität zu

erhöhen, auszugleichen, soll nachfolgend betrachtet werden, wie hoch die Zufriedenheit der Händler mit den bestehenden Instrumenten ist. Als Beispiel wurde nicht die Frage nach der Akzeptanz der städtischen Planung gewählt, weil dabei mit einer starken Überschneidung zu anderen Bereichen der städtischen Verwaltung zu rechnen ist<sup>43</sup>, sondern der freiwillige Zusammenschluss engagierter Händler in Form eines Gewerbevereins.



**Abb. 27: Einschätzung der Arbeit der Interessensgemeinschaft *Treffpunkt Offenbach***

Bei der Beurteilung der Interessensgemeinschaft *Treffpunkt Offenbach* ließ sich keine eindeutige Tendenz aus den Antworten der Händler ableiten. Geringfügig mehr als die Hälfte der Befragten würde dem Treffpunkt Offenbach keine erfolgreiche Arbeit bescheinigen. Lediglich bei den Mehrbetriebsunternehmen liegt der Anteil derer, die der Aussage „der Treffpunkt Offenbach arbeitet erfolgreich“ stark oder eher zustimmen würden, 16 Prozentpunkte über dem Wert der Einbetriebsunternehmen. Ebenso bewerteten die Betriebe, die steigende Umsätze in den vergangenen drei Jahren hatten, die Arbeit der Interessensgemeinschaft eher positiv.

Im persönlichen Gespräch bemängelten allerdings verschiedene Händler in den Randzonen der Innenstadt, wenn die Sprache auf die Initiativen für den Einzelhandel kam, dass nur der aus ihrer Sicht ohnehin begünstigte Kernbereich der City durch die bisher durchgeführten Aktionen wie Weihnachtsbeleuchtung oder verkaufsoffene Sonntage gefördert würde. Deshalb seien sie nicht bereit, sich daran zusätzlich zu beteiligen: „Ich habe da früher schon mitgemacht und Geld gegeben, aber es hat sich für mich nicht gelohnt, weil es sowieso nur den Hauptstraßen zugutekommt.“ (mdl. Mitt. eines Einzelhändlers in der Waldstraße).

Sollte ein BID in der Offenbacher City eingerichtet werden, wird es wahrscheinlich, so zeigen es die bisher durchgeführten BID-Initiativen, einen klar abgegrenzten und dabei möglichst homogenen Bereich betreffen. Die Folge ist, dass die Händler, die in den Randzonen liegen, auch

<sup>43</sup> Zum Beispiel das häufig beklagte zu strenge Ausstellen von Strafzetteln für Parksünder (vgl. Kap 5.5.4).

diesmal nicht mit einbezogen werden. Mögliche Konsequenz wäre eine zusätzliche Stärkung der Betriebe im BID-Bereich, während die restlichen Lagen auch qualitativ noch weiter an den Rand gedrängt würden (KNIPPENBERGER 2008: 105).

### 5.7.6 Akzeptanz einer Pflichtabgabe für die Grundeigentümer

Die Mehrheit der befragten Einzelhändler hat sich gegen eine Beteiligung in einem BID ausgesprochen. Mit der Frage nach der Zustimmung zu einer Abgabe für die Grundeigentümer soll nachvollzogen werden, ob die Ablehnung eines BIDs besteht, weil die eigenen Ressourcen (Zeit und Geld) geschont werden sollen, eine Zahlung, die ausschließlich die Grundeigentümer betrifft, folglich eher akzeptiert werden würde.

Konnten die Einzelhändler die Begriffe *BID*, *INGE* und *Innovationsbereich* keiner Bedeutung zuordnen, wurden sie anhand einer kurzen Beschreibung über Inhalte und Zielsetzung des BID-Modells informiert. Daraufhin folgte die Frage, ob sie für oder gegen eine gesetzlich verpflichtende Zahlung durch die Grundeigentümer sind.

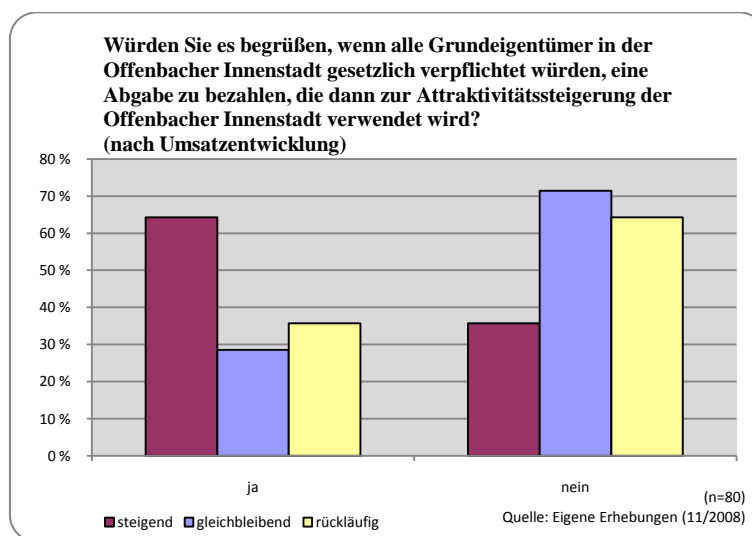


Abb. 28: Haltung der Einzelhändler gegenüber einer Abgabe für die Grundeigentümer

Zwei Drittel aller Einzelhändler sind gegen eine Abgabe, die von den Grundeigentümern zu leisten wäre. Dabei ist es nicht von Belang, ob sich die Geschäftsräume im Eigentum befinden oder gemietet sind. Die Zustimmung der Hauseigentümer liegt bei 33 %, die der Mieter bei 36 %. Ein größerer Unterschied bei der Zustimmungsrate tritt beim Vergleich zwischen Einzelbetrieben und Mehrbetriebsunternehmen auf, wobei letztere häufiger die Abgabe für Grundeigentümer befürworten.

### *Auswirkungen der finanziellen Situation der Betriebe*

Auch wenn der Nutzen eines BID für den individuellen Geschäftserfolg eines Händlers hoch eingeschätzt werden sollte, gibt es einschränkende Faktoren, die einer Bereitschaft zur Mitarbeit entgegenstehen können. Ein zweifellos wichtiger Punkt ist in diesem Zusammenhang die finanzielle Situation eines Betriebs.

Besonders auffallend ist die Diskrepanz zwischen Betrieben, deren Umsatz in den letzten drei Jahren stieg und Betrieben, deren Umsatzentwicklung stagnierte bzw. negativ war (Abb. 28). Nahezu zwei Drittel der Händler, die auf steigende Umsätze verweisen konnten, befürworten eine verpflichtende Zahlung durch die Grundeigentümer. Sind die Umsätze in der Vergangenheit zurückgegangen, befürwortet nur ein Drittel dieser Händlergruppe eine Abgabe. Dies spricht für die These, dass sich vor allem finanzstarke Betriebe an einem BID beteiligen würden, weil sie die notwendigen Ressourcen zur Verfügung haben und auch eine Umlage der BID-Abgabe im Form einer Mieterhöhung mittragen würden. Im Gegensatz dazu fürchten Betriebe auf einer schwachen finanziellen Basis ein BID, selbst wenn zunächst nur die Grundeigentümer belastet würden, weil im Endeffekt sie die Kosten im Falle einer Umlage auf die Miete zumindest teilweise mitzutragen hätten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass selbst wenn seitens der Vermieter die Miete als direkte Folge der BID-Abgabe nicht steigt, das langfristige Ziel einer Standortaufwertung die indirekte Konsequenz steigender Mieten haben wird.

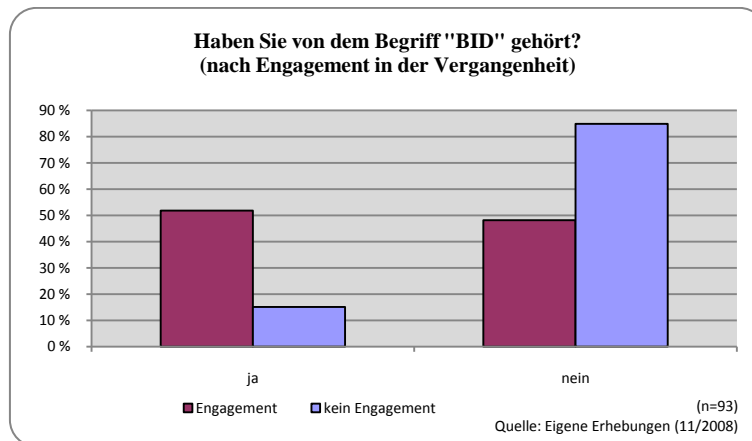
Auch das Engagement in der Vergangenheit hat Auswirkungen auf die Akzeptanz einer BID-Abgabe. Diejenigen, die sich nach eigener Auskunft bereits für die Innenstadt engagierten, sind mehrheitlich dafür (58 %), die Grundeigentümer zu einer Zahlung zu verpflichten. Im Vergleich dazu sind nur 27 % der Händler, die sich in der Vergangenheit nicht engagierten, für eine Grundeigentümerabgabe. Entsprechend befürwortet auch die Mehrheit der Händler, die prinzipiell zu einem Engagement bereit waren, eine Abgabe.

### *Bekanntheit des INGE-Gesetzes*

Zwar hatten lediglich 20 % der Befragten zumindest eine diffuse Vorstellung vom INGE-Gesetz<sup>44</sup>, doch ist deren Zustimmung für eine Grundeigentümer-Abgabe mit 24 % deutlich ausgeprägter als bei Händlern, die nicht über das Gesetz Bescheid wussten (21 %, vgl. Abb. 29).

---

<sup>44</sup> Die Informationen stammten zumeist von den Info-Veranstaltungen der IHK oder durch Berichte in den Medien, welche dann aber oft nicht näher spezifiziert werden konnten.



**Abb. 29: Bekanntheit des Begriffs *BID* unter den Einzelhändlern**

Außerdem schätzen die Händler, denen der Begriff und die Bedeutung von *INGE* bekannt war ihre prinzipielle Bereitschaft sich zu engagieren höher ein (30 % gegenüber 20 %). Besonders auffällig ist der Unterschied, betrachtet man die Aussagen zum tatsächlichen Engagement in der Vergangenheit: 52 % der Händler, die sich schon früher für die Innenstadt engagierten, kennen auch das *INGE*-Gesetz. Unter der Gruppe der Händler die noch nicht für die Innenstadt aktiv waren, kennen nur 15 % das hessische Gesetz.

### 5.7.7 Fazit: Freiwillige Beteiligung der Händler ist unwahrscheinlich

Fasst man die einzelnen Antworten auf die Fragen zur Beteiligungsbereitschaft der Einzelhändler in einem BID zusammen, können folgende Ergebnisse und Schlussfolgerungen festgehalten werden:

- Über die Hälfte der befragten Einzelhändler lehnt eine freiwillige Beteiligung an einem BID, sei es finanziell oder durch ehrenamtliche Mitarbeit, ab.
- Die Beteiligung an Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Innenstadt fand bisher in traditionellen Formen der Kooperation, z. B. Werbegemeinschaften, aber auch durch Absprache zwischen einzelnen Unternehmern, statt. Insgesamt engagierte sich nur ein geringer Teil der Händler, und zwar häufiger in finanzieller Form als durch ehrenamtliches Engagement.
- Auch die gegenwärtige Bereitschaft, sich finanziell in Stadtaufwertungsmaßnahmen zu beteiligen, ist höher als die zu einer ehrenamtlichen Mitarbeit.
- Folglich ist die derzeitige und künftige finanzielle Entwicklung aus Sicht der Händler eine wichtige Komponente bei der Abwägung für und wider eine Beteiligung.

- Die Umsatzentwicklung unterscheidet sich tendenziell nach Lage und Betriebsform, wird aber insgesamt mehrheitlich als rückläufig eingestuft. Der größere Teil der Betriebe blickt dennoch optimistisch in Zukunft.
- Immobilieneigentümer sind im Vergleich zu Mietern in ihrer Selbsteinschätzung häufiger grundsätzlich dazu bereit, im Zuge der Standortaufwertung aktiv zu werden; dabei wird von der eigenen Einstellung auch auf die Ansicht der anderen Einzelhändler geschlossen.
- Die Befragten sehen keine einheitlichen Interessen unter den Einzelhändlern in der Innenstadt. Allerdings gehen die Händler, die Eigentümer ihrer Geschäftsräume sind, von einer größeren Interessensgleichheit aus.
- Die bisherigen Versuche, die Innenstadt aufzuwerten, stoßen auf geteilte Wertschätzung. Eine positive Beurteilung ist insbesondere von der Lage des Geschäfts abhängig, weil Händler in Randlagen sich eher ausgeschlossen fühlen.

### *Schlussfolgerungen*

Das BID-Instrumentarium wird ohne gezielte Ansprache der Betroffenen keine bisher Unbeteiligten aktivieren können. Die geplanten Maßnahmen und die zu erwartenden Erfolge müssen eindeutig kommuniziert werden, um damit der SEU-Wert, bzw. der Anreiz einer Mitgliedschaft so groß ist, dass eine Teilnahme erstrebenswert wird (vgl. Kap. 2.3.3). Da die Händler auch nicht durch rechtliche Instrumente direkt zu einer finanziellen Beteiligung oder indirekt zu einer Zahlung an die Hauseigentümer verpflichtet sind (vgl. Kap. 3.5.4), wird eine breite Mitwirkung des Einzelhandels an einem BID nicht stattfinden.

Eine weitere Einschränkung, die sich aus der Zusammensetzung der Betriebe vor Ort bzw. der jeweiligen Betriebsform ergibt, ist, dass nur wenige Filialleiter persönlich entscheiden können, ob sie sich in Standortaufwertungsinitiativen beteiligen oder nicht, da sie an die Vorgaben des Konzerns gebunden sind. Die in einem BID-Prozess aktiven Einzelhändler werden sich demnach entweder aus den ohnehin engagierten, ggf. aus wenigen zusätzlich überzeugten Personen sowie den Händlern, die über Grundbesitz im betreffenden Gebiet verfügen, zusammensetzen.

Die Gefahr einer Umwidmung öffentlicher Räume in private Gebiete oder zumindest deren Kontrolle durch Private bleibt durch die Einführung des BID-Modells bestehen. Das Beispiel Offenbach, und viele der anderen Einrichtungsversuche in Deutschland zeigen jedoch, dass die Möglichkeit privater Einflussnahme nicht gleichbedeutend mit einer tatsächlichen „Macht- und Kompetenzverlagerung von staatlichen an private Akteure“ (PÜTZ 2008a: 15) ist. Die Anstren-

gungen die von Organisationen wie den IHKs aber auch von staatlicher Seite unternommen werden (z. B. durch die Städtebauförderung), um die Beteiligung Privater zu fördern und die geringe Anzahl erfolgreich eingerichteter BID-Initiativen zeigen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auf nationaler Ebene noch nicht von einem bedeutenden Einfluss von BIDs auf den öffentlichen Raum gesprochen werden kann.

## **6 Erfolgskriterien und Hemmnisse einer BID-Einführung in Offenbach**

In diesem abschließenden Kapitel soll, orientiert an den in der Einleitung formulierten, forschungsleitenden Fragen eine Antwort darauf gegeben werden, ob die Überlegung ein BID in Offenbach einzurichten, als geeigneter Ansatz zur Aufwertung des innerstädtischen Einzelhandelsstandorts gelten kann.

### **6.1 Anwendungsgebiete und Voraussetzungen für BIDs**

Für Deutschland lässt sich aufgrund der erst relativ kurzen Laufzeit der bisher erfolgreich eingerichteten BIDs noch keine endgültige Aussage machen, in welchen Fällen sich ein BID als nützlich erwiesen hat und wann es als wirkungslos oder zu aufwendig einzustufen wäre (SCHOTE 2008: 73). Zudem unterscheiden sich die Zusammensetzung und Problemsituation der einzelnen Quartiere, so dass der einzelfallspezifischen Abwägung gegenüber einer generellen Einteilung in geeignete und ungeeignete Gebiete der Vorzug gegeben werden sollte. Trotzdem versuchen verschiedene Autoren Anwendungsgebiete und Voraussetzungen für BIDs zu benennen, die nachfolgend im Überblick zusammengestellt werden sollen.

#### *Anwendungsgebiete*

HEINZE (2007: 75-77) fasst die Konstellationen zusammen, in welchen die Anwendung eines BID sinnvoll sein könnte. Die identifizierten Merkmale werden nachfolgend in Bezug zur Situation in Offenbach gestellt:

*Bei der Organisation von mittleren bis großen Gruppen:*

HEINZE geht gemäß der Logik des kollektiven Handelns (vgl. Kap. 2.3.2.1) davon aus, dass es eine Ober- und Untergrenze (200 bzw. 20-30 Beteiligte) für eine, den Transaktionskostenaufwand rechtfertigende, Gruppengröße gibt. Wie groß die Anzahl der betroffenen

Grundeigentümer in Offenbach letztlich sein wird, hängt von der noch festzulegenden Gebietsgröße ab.<sup>45</sup>

*Vorhandensein starker Schlüsselakteuren:*

Ist ein leistungsstarker Schlüsselakteure in einem Quartier vorhanden, können ansonsten kleinteilige Strukturen effizienter organisiert werden und andere Eigentümer und Kaufleute sind leichter zu überzeugen (SCHOTE 2008: 71).

Im Untersuchungsgebiet sind sowohl starke und interessierte Schlüsselakteure<sup>46</sup> als auch eine bestehende Organisationsstruktur in Form des *Treffpunkt Offenbach* vorhanden, welche die Funktion des Aufgabenträgers übernehmen kann.

*Bei langfristig angelegten Kooperationen und Programmen mit hohem Kostenvolumen:*

Viele der bestehenden Programme zur Stadt- oder Stadtteilaufwertung haben das Defizit, dass sobald die erste Begeisterung abgeflaut ist, es zunehmend schwieriger wird, die Mitglieder zu motivieren. BIDs sind durch die Möglichkeit Maßnahmen und Finanzierung für einen längerfristigen Zeitraum festzulegen diesem Nachteil nicht ausgesetzt.

Über die Laufzeit des BIDs in Offenbach wurde bisher noch keine Vereinbarung getroffen, die Umsetzung über die maximale Dauer von fünf Jahren ist allein wegen der langen Einrichtungszeit und dem dementsprechend hohen Organisationsaufwand anzuraten. Außerdem lassen sich kurzfristige Aktionen und Investitionen dank ihrer geringen individuellen Kostenbelastung relativ einfach auf herkömmliche Weise realisieren. Beispiele sind die schon bestehenden Aktivitäten an Weihnachten oder zur *Offenbacher Woche*. Das verfügbare Budget eines BID in Offenbach ist, im Vergleich zur umfangreichen öffentlichen Förderung durch das Programm *Aktive Kernbereiche in Hessen* relativ gering (vgl. Kap. 5.6.3).

### **Voraussetzungen**

Neben den möglichen Anwendungsgebieten gibt es nach HEINZE (ebd.) einige grundlegende Voraussetzungen, die ein Quartier erfüllen sollte, damit ein BID sinnvoll umsetzbar ist:

*Ein Mindestmaß an Eigeninitiative:*

Auch wenn die erste Initiative in Offenbach von der IHK ausging, ist es wichtig, dass sich rasch einige Schlüsselakteure finden, die den Prozess fortsetzen. Dies ist in Offenbach mit

---

<sup>45</sup> Im Untersuchungsgebiet befinden sich über 300 Immobilien. Das BID-Gebiet wird in jedem Fall einen kleineren räumlichen Bereich umfassen und dementsprechend weniger Eigentümer zu organisieren haben.

<sup>46</sup> Hier sei neben M. Schneider und Kaufhof auch das EKZ KOMM genannt, dessen Integration über die bisherige Zusammenarbeit auch in der formalen BID-Organisation angestrebt wird.

einer Kerngruppe, die sich aus ca. sechs Personen zusammensetzt, bereits der Fall. Allerdings sind diese auch in viele andere Aktivitäten in der Innenstadt eingebunden, so dass die Steuerung der BID-Initiative bisher zu großen Teilen von der IHK, bzw. dem externen Moderator ausgeht.

*Kein zu hoher Leerstand oder zu geringe Finanzkraft der Immobilienbesitzer:*

Die Hauseigentümer müssen die finanziellen Mittel für ein ausreichend großes BID-Budget aufbringen können. Dies wird umso schwieriger, je höher der Ladenleerstand und desto geringer die Mieteinnahmen sind. Die Leerstandsquote in der Innenstadt Offenbachs liegt mit 4,9 % auf einem niedrigen Niveau, die Ladenmieten sind dementsprechend stabil bei 50 €/qm<sup>47</sup>.

*Die Aufgaben sind mit einer Bündelung privater Finanzmittel zu erreichen:*

Besteht Bedarf an sehr kapitalintensiven Sanierungsmaßnahmen, sind diese nicht mehr allein durch die Eigentümer zu finanzieren, da neben der dazu notwendigen Abgabebereitschaft auch eine gesetzliche Beschränkung der Abgabenlast auf 10 % der Einheitswerte festgelegt ist (INGE § 10). Die möglichen Anwendungsgebiete werden also in finanzieller Hinsicht durch diese Budgetgrenze beschränkt. Maßnahmen, die keinen finanziellen Beitrag, sondern eine gemeinschaftliche Absprache (in Bezug auf Öffnungszeiten, Ladengestaltung, Leerstandsmanagement) notwendig machen, sind durch ein BID nicht direkt zu steuern. Dennoch besteht die Möglichkeit durch ein gemeinsame und längerfristig angelegte Marketingmaßnahmen auf die professionelle Kampagne des KOMM zu reagieren.

*Eine gewisse Interessensgleichheit aller Beteiligten:*

Gibt es stark auseinandergehende Interessen, beispielsweise aufgrund einer sehr heterogenen Nutzerstruktur innerhalb eines Quartiers, ist die Gefahr groß, dass die erforderliche Mehrheit für die Einrichtung eines BIDs nicht erreicht wird. Die Befragungsergebnisse zeigen keine eindeutige Tendenz bei der Frage nach der Einschätzung der Interessensgleichheit unter den Händlern. Aufgrund der Quartiersstruktur ist jedoch davon auszugehen, dass die Interessen der Händler je nach Lage, im Zentrum oder in den Randbereichen, auseinandergehen werden.

*Absprache mit der kommunalen Planung:*

Die Arbeit des Aufgabenträgers im Rahmen eines BID sollte auf etwaige städtischen Maßnahmen abgestimmt sein, um Planungskonflikten aus dem Weg zu gehen und nicht den Eindruck zu erwecken, Privateigentümer seien mit der Erfüllung kommunaler Aufgaben

---

<sup>47</sup> Bei Neuvermietung eines Standard-Ladenlokals, 100 qm ebenerdige Verkaufsfläche, sechs Meter Front, sauber geschnitten, gehobene Ausstattung (Kemper's-JLL 2008).

betrachtet. In Offenbach muss dazu die Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträger, Stadtplanungsamt und City-Marketing koordiniert und dabei insbesondere gegenüber der Zuständigkeit des Programms *Aktive Kernbereiche* abgegrenzt werden.

## 6.2 SWOT-Analyse

FRIESECKE (2008: 260) beurteilt die Leistungsfähigkeit des BID-Ansatzes mit Hilfe einer SWOT-Analyse, die Auskunft über deren Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren) geben soll (vgl. Tab. 6).

Tab. 6: SWOT-Analyse einer BID-Implementierung

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beitrag zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler, gestalterischer und sozialer Hinsicht</li> <li>- Förderung der Eigeninitiative (Planungsansatz „von unten/ bottom-up“)</li> <li>- Koordinierte Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren</li> <li>- Beseitigung des Trittbrettfahrerproblems</li> <li>- Kosten- und Aufwandreduzierung durch gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise</li> <li>- Finanzierungssicherheit der Maßnahmen durch planbare Sonderabgaben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringe praktische Erfahrung in Deutschland</li> <li>- Kein Steuerungsinstrument der Gemeinde, da die Initiative von den privaten Akteuren ausgeht</li> <li>- Hoher Aktivierungsaufwand</li> <li>- Aufwändiger Gründungsprozess (ca. zwei Jahre)</li> <li>- Erhöhter Bürokratieaufwand für die Verwaltung gegenüber freiwilligen Initiativen (aufgrund der Abgabenerhebung)</li> <li>- Finanzierung schon vor Einrichtung notwendig</li> <li>- geringe Einbindung von Mietern in Gewerbeimmobilien</li> </ul>
Chancen	Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung des Gebietes im Wettbewerb mit anderen Standorten</li> <li>- Erhalt bzw. Erhöhung der Immobilienwerte und der Mieten</li> <li>- Erhöhung der Kundenfrequenz und damit verbundene Umsatzsteigerung</li> <li>- Steigerung des Gemeinschaftsgefühls im Gebiet, erhöhte Identifikation mit dem Standort</li> <li>- Fester Zeitrahmen zur Umsetzung der Maßnahmen (höchstens fünf Jahre bis zu einer möglichen Verlängerung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schleichende Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Räume</li> <li>- Verlagerung der Problemfelder auf andere Bereiche der Innenstadt</li> <li>- Zeit- und Kostenaufwand in der Gründungsphase, der auch bei Ablehnung des BIDs anfällt</li> <li>- Implementierung nur in Gebieten mit ausreichenden Kapitalreserven: Verschärfung der sozialräumlichen Polarisierung</li> </ul>

Quelle: Verändert und ergänzt nach FRIESECKE 2008: 260

Dieses Modell erlaubt es, sich einen raschen Überblick über die ambivalenten Auswirkungen der Anwendung eines BID zu machen, zeigt jedoch auch, dass es im Wesentlichen von der Perspektive abhängig ist, aus welcher die Maßnahmen betrachtet werden. Ein Immobilieneigentümer wird die Aussicht auf steigende Mieten sicherlich als *Chance* einstufen, Gewerbemietler hingegen beurteilen, insbesondere wenn es aus ihrer Sicht zu wenig Gegenwert für die Mehrbelastung

generiert, diese Aussicht vielmehr als *Gefahr*. In Anbetracht dessen, ist zu überlegen, welche Alternativen zu einem BID in Erwägung gezogen werden können.

### 6.3 Alternativen zum BID

Auch wenn BIDs, „[...] den Zwangsinstrumenten auf hoheitlicher Grundlage [,] beim gegenwärtigen Entwicklungsstand die größte Lösungskompetenz und damit besten Perspektiven hinsichtlich der Erzeugung öffentlicher Güter zu bescheinigen [...]“ (HEINZE 2009: 31) sind, soll hier kurz auf alternative Konzepte eingegangen werden. Diese können in Anbetracht des hohen Einrichtungsaufwands, der einem BID vorausgeht, Möglichkeiten aufzeigen, wie die Kollektivgut-Problematik trotzdem überwunden werden kann (ebd.).

Als grundsätzliche Alternativen zu BIDs bieten sich freiwillige Quartiers- und Eigentümergemeinschaften an. Diese können dann funktionieren, wenn **Anreize in Form von sozialer Belohnung bzw. direkten Kostenvorteilen** gesetzt werden (a.a.O.: 28). Zudem ist es auch möglich, **Zwang auf privater Grundlage** auszuüben. Dies kann entweder durch soziale Ächtung, z. B. durch das Verfehlen öffentlich bekannter Zielvereinbarungen oder mit Hilfe privatrechtlicher Sanktionen, bei Abschluss und anschließender Missachtung von Verträgen, erfolgen (a.a.O.: 28f.).

JANUSCHKE (2008: 141-144) führt als Vorteile von freiwilligen Zusammenschlüssen auf Basis des BID-Modells neben der schnelleren Umsetzungsdauer, weil keine öffentlich-rechtliche Genehmigung notwendig ist, die höhere Identifikation der Teilnehmer und deren stärkere Akzeptanz für das Vorhaben auf. Der Hauptnachteil freiwilliger Zusammenschlüsse, das Problem der Trittbrettfahrer, bleibt allerdings bestehen. Die Einbindung möglichst aller Betroffenen im vorgesehenen Bereich ist, ohne die Möglichkeit auf das rechtliche Zwangsmittel zurückzugreifen, daher eine Hauptaufgabe bei der Einrichtung und Durchführung freiwilliger Modelle.

Die Beispiele aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zeigen allerdings, dass auf längere Sicht der Trend in Richtung einer Einführung gesetzlich verankerter BIDs geht. In Nordrhein-Westfalen wurde basierend auf den ursprünglich freiwilligen Interessens- und Standortgemeinschaften (ISGs) mittlerweile ein Gesetz zur Einrichtung von vollwertigen BIDs erlassen. In Rheinland-Pfalz startete 2006 das Programm *Quartiersgemeinschaften Innenstadt* in mehreren Modellstädten. Auch wenn dort durchaus Erfolge erzielt werden konnten, würden die Vertreter der Modell-Kommunen mehrheitlich eine gesetzliche Grundlage begrüßen, da so der Organisationsgrad und damit die Wirksamkeit der Initiativen erhöht werden könnte (Tagung "Aktiv Handel(n) im Zentrum", Vorstellung der rheinland-pfälzischen Modellprojekte am 18.03.2009).

HEINZE (2009: 29f.) weist auf einen weiteren Ansatz zur Herstellung öffentlicher Güter hin: Die Förderung bzw. die Befreiung von Abgaben, also im Gegensatz zum hoheitlichen **Zwangsinstrument BID** die Schaffung von **Anreizen auf hoheitlicher Grundlage**. Dies kann entweder in Form der bekannten Förderprogramme von Bund, Ländern und Gemeinden oder durch den Verzicht auf Mitteleinnahmen, wie die Befreiung oder Verminderung von bestimmten Gebühren, auf städtischer Ebene geschehen.

Es lassen sich also vier grundsätzliche Typen, mit welchen eine Kollektivgüter-Produktion durch private Akteure in Innenstädten erreicht werden kann unterscheiden (HEINZE 2009: 28-30):

- Hoheitliche Zwangsinstrumente
- Hoheitliche Anreizinstrumente
- Private Zwangsinstrumente
- Private Anreizinstrumente

Die Akteure in Offenbach, mit der Idee ein BID zu etablieren, haben sie sich damit auf ein hoheitliches Zwangsinstrument festgelegt, welches zugleich durch die Städtebauförderung und Länder-Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren), also ein hoheitliches Anreizinstrument, unterstützt wird.

#### 6.4 Bestimmung von Handlungsfeldern für den erfolgreichen Einsatz eines BID in Offenbach

Aus der vorliegenden Untersuchung haben sich mehrere Handlungsfelder ergeben, deren Beachtung für den Erfolg eines BID und damit für dessen Beurteilung als geeignetes Instrumentarium zur Aufwertung von Offenbachs Innenstadt notwendig sein wird (vgl. Abb. 30).

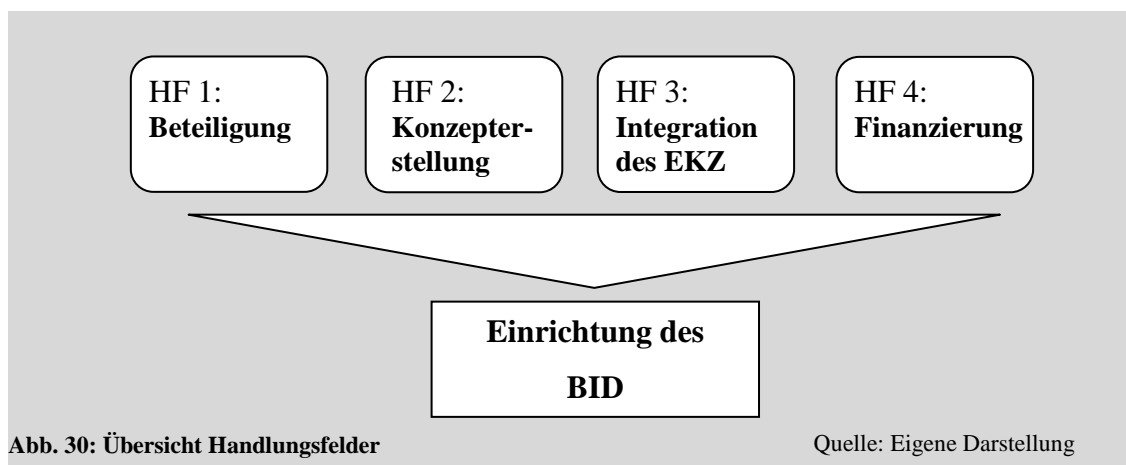


Abb. 30: Übersicht Handlungsfelder

Quelle: Eigene Darstellung

#### 6.4.1 Handlungsfeld 1: Beteiligung der betroffenen Einzelhändler

Um das Gelingen eines BID zu sichern, ist eine Erhöhung der Beteiligungsbereitschaft unbedingt notwendig, selbst wenn nur ein geringer Teil der befragten Einzelhändler gleichzeitig Eigentümer seiner Geschäftsräume ist. Die Befragungsergebnisse lassen einerseits auf eine größtenteils ablehnende Haltung gegenüber einem Engagement in einem BID schließen, andererseits besteht aber auch der Wunsch, die Zusammenarbeit untereinander zu verbessern (vgl. Kap. 5.5.8).

Bisher ist im Zuge der BID-Einrichtung wenig eigenverantwortliche Arbeit der Händler oder Hauseigentümer erkennbar, vielmehr ist es die IHK, die sich um die Organisation der Vorbereitungstreffen kümmert und besonders bei Akquise der Fördermittel für den Moderationsprozess eine entscheidende Rolle eingenommen hat. Eine professionelle Moderation kann nicht nur auf Basis der bisherigen BIDs als erfolgsversprechende, wenn nicht sogar als unerlässliche Maßnahme gewertet werden. Ein weiterer positiver Effekt ist neben der höheren Wahrscheinlichkeit einer gelungenen BID-Einführung der Zugewinn von Wissen und Fachkompetenz für alle beteiligten Akteure, da „organisierte Dialoge [...] Lernprozesse [sind], die lokal neues Wissen und Kompetenzen generieren.“ (GOHL/WÜST 2008: 275). Das so gewonnene Faktenwissen zusammen mit dem Anwendungs- und Handlungswissen in Bezug auf politische und gruppendynamische Prozesse (a. a. O.: 275f.), kann durch die damit verbundene Kompetenzsteigerung von örtlicher Verwaltung, der mitwirkenden Einzelhändler und der IHK auch als langfristige Investition in den Standort Offenbach angesehen werden.

Um die Mitwirkungsbereitschaft der Einzelhändler zu erhöhen wird es notwendig sein, deren Nutzen, den sie durch die Einrichtung eines BID erlangen könnten, besonders herauszuarbeiten um damit öffentlich für eine Beteiligung zu werben. Allerdings besteht hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Analyse noch weiterer Untersuchungsbedarf. Ein möglicher Ansatz wurde in Kapitel 3.4.4 vorgestellt, wobei eine auf den Einzelfall zugeschnittene Untersuchung unumgänglich bleiben wird. Als subjektiv beurteilender Forscher ist es nicht möglich, das Verhalten eines bestimmten Händlers zu bewerten - ob also eine Verweigerung der Mitarbeit unter rationalen Gesichtspunkten nun „richtig“ oder „falsch“ ist. So könnte es im Einzelfall durchaus sinnvoller sein, sich nicht an der Einrichtung und Durchführung eines BID zu beteiligen, da der zu erwartende Nutzen zu gering ist.

Unabhängig von der Beteiligung der Gewerbetreibenden wird es in der konkreten Durchführung der BID-Einrichtung in Offenbach ein wichtiger Schritt sein, die Hauseigentümer anzusprechen und vom geplanten Vorhaben zu überzeugen. Deren Stimme ist letztlich entscheidend, auch wenn die Ansprache eine schwierige Aufgabe darstellt, denn der Organisationsgrad unter den

Immobilienbesitzern ist erfahrungsgemäß noch geringer als unter Einzelhändlern, welche zumindest teilweise schon in Verbänden oder Vereinen organisiert sind (PREY 2008: 265). Zusätzlich wird die Kontaktaufnahme dadurch erschwert, dass zuerst die Besitzer der Immobilien auffindig gemacht werden müssen, also eine Anfrage an das Katasteramt gestellt werden muss. Daher erscheint es umso nützlicher, zuerst die Einzelhändler für das Projekt zu gewinnen: Diese können vor Ort direkt angesprochen und von der Investition in ihren Standort überzeugt werden. Erklären sie sich zusätzlich bereit die Mehrkosten zu tragen werden sie umso leichter in der Lage sein, ihre Vermieter bei der Abstimmung für ein positives Votum zu gewinnen.

### 6.4.2 Handlungsfeld 2: Konzepterstellung

Um die Beteiligungsbereitschaft zu erhöhen, ist es notwendig, den erzielbaren Nutzen, insbesondere für Einzelhändler, hervorzuheben (vgl. Kap. 3.5.4). Dies kann durch die Formulierung und Planung der durchzuführenden Maßnahmen und die anschließende Kommunikation und Werbung für die BID-Einrichtung geschehen. Einige Vorschläge für mögliche Maßnahmen, seien hier vorgestellt:

#### *Maßnahmenvorschlag 1: Abgrenzung gegenüber Konkurrenzstandorten*

In Kap. 2.1.1 wurde gezeigt, dass im Zuge des Wandels der Betriebsformen im Einzelhandel und der damit einhergehenden Zunahme der Filialbetriebe sowie das für diese Betriebsform typische Ansiedlungsverhalten in 1a-Lagen dazu führt, dass sich viele Innenstädte, was Sortimentsauswahl und Unternehmenszusammensetzung betrifft, immer ähnlicher werden. Eine Strategie, die auch von diversen anderen BIDs verfolgt wird, ist, die Innenstadt so zu gestalten, dass sie sich von Standorten in der Umgebung abgrenzt und damit interessanter für potenzielle Käufer wird. Diese Abgrenzung gegenüber benachbarten Standorten fällt natürlich umso schwerer, je höher der Filialisierungsgrad und damit die Gleichartigkeit des Angebots ist. Eine Möglichkeit, sich gegenüber anderen anonymen Einkaufsorten abzuheben, ist die *Persönlichkeit* im Sinne der Kundenbeziehung als positives Standortmerkmal zu fördern.

Da Offenbach nicht mit einer unverwechselbaren Altstadt oder ähnlichen Attraktionen aufwarten kann und die sich fortsetzende Geschäftsaufgabe von Fachhändlern zusätzlich zu einem Gesichtverlust der Innenstadt führt, erlangt das Vorhandensein identitätsstiftender Einrichtungen eine umso größere Bedeutung. Beispiele dafür sind der Wochenmarkt auf dem Wilhelmsplatz und das Fach-Kaufhaus M. Schneider, die häufig besucht werden (vgl. Kap. 5.3.4). Die persönliche Komponente könnte durch die Betonung lokaler Besonderheiten und das Aufgreifen der vorhandenen lokalen Identität der Bewohner noch weiter ausgebaut werden. Ein weitere Mög-

lichkeit stellt die Individualität zu verstärken sind optischen Unterscheidungsmerkmale (z. B. eine besondere Beschilderung mit Wiedererkennungswert). Eine qualitative Aufwertung des Einzelhandels, indem zusätzliche, nicht selbstverständliche Dienstleistungen (z. B. zusätzlicher Reparatur- oder Umtauschservice) angeboten und bestimmte gemeinschaftliche Standards (z. B. einheitliche Ladenöffnungszeiten) vereinbart werden, ist hingegen mit einem BID schwerer zu verwirklichen, da verpflichtende Absprachen zwischen den Händlern notwendig sind. Diese sind schwerer, da nicht mit finanziellen Mitteln, zu erreichen.

##### *Maßnahmenvorschlag 2: Optimierung des Branchenmix*

Ein besonderes Sortiment wurde bereits als Individualitätsmerkmal genannt. Durch eine überlegte Anpassung des Branchenmix lässt sich dieses Ziel erreichen. Notwendig dazu ist, dass im Rahmen eines BIDs von den Immobilienbesitzern Vereinbarungen darüber getroffen werden, wie etwaige Leerstände zukünftig genutzt werden sollen<sup>48</sup>. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Vermieter in Nebenlagen eine größere Bereitschaft zeigen, sich auf eine gezielte Auswahl von Nachmietern einzulassen als Besitzer von Immobilien in a-Lagen, da dort die Nachfrage ohnehin sehr hoch ist (HEINZE am INGE-Treffen 02.06.09).

Die Auswertung der Kartierung hat ergeben, dass in den Randbereichen der City nicht etwa ein hoher Leerstand vorhanden, sondern es zu einer Häufung von Billigwarenanbietern gekommen ist, was aufgrund deren niedriger Qualität auch in der Passanten- und Händlerbefragung bemängelt wurde. Darin wurde auch der Rückgang traditioneller Fachgeschäfte im Allgemeinen als schlechte Entwicklung eingestuft. Zudem wird eine Uniformisierung des Angebots beklagt, was sich im häufigen Auftreten von Betrieben mit sehr ähnlichem Sortiment ausdrückt.

Die Gesamtverkaufsfläche in der Innenstadt insgesamt wird durch den Bau des Einkaufszentrums stark vergrößert, zusätzlich wird durch neue Geschäfte auch die Auswahl zunehmen. Ob es allerdings zu einem vielfältigeren Branchenmix und einem differenzierterem Sortiment in der Innenstadt kommt, bleibt abzuwarten, denn einerseits planen einige Händler lediglich ihren vorhandenen innerstädtischen Standort in das Einkaufszentrum zu verlagern, andererseits bestehen die geplanten Neuansiedlungen aus den typischen Vertretern großer Filialisten und werden daher die Offenbacher Innenstadt nicht um außergewöhnliche Läden bereichern. Dass die Grundeigentümer durch die Initiierung eines BIDs in die Diskussion um die Gestaltung der Innenstädte eingebunden werden, ist zumindest ein erster Schritt um weitere Maßnahmen ergreifen zu können.

---

<sup>48</sup> Um auch Übergangszeiten bis ein passender Mieter gefunden ist ohne finanzielle Verluste überbrücken zu können, bieten sich verschiedene Instrumente an, die darauf ausgelegt sind um Eigentümerinteressen und die Attraktivitätserhaltung des Gesamtquartiers zu vereinbaren (vgl. dazu SALM 2000: 36-41).

### *Maßnahmenvorschlag 3: Städtebauliche Erneuerung*

Wie die vielfältigen Bau- und Planungsmaßnahmen zeigen, ist die städtebauliche Erneuerung der Offenbacher Innenstadt aktuell von großer Bedeutung. Neben der Einführung eines neuen Verkehrskonzepts, welches auch ein Parkleitsystem vorsieht, wird der Wilhelmsplatz saniert und die gesamte Innenstadt Umbaumaßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung durch das Programm *Aktive Kernbereiche in Hessen* unterzogen - was auch von Relevanz für das geplante BID ist. Es bietet die Möglichkeit, einen Teil der Kosten für eine professionelle Moderation zu übernehmen und damit die Erfolgsaussichten einer Einrichtung des BID deutlich zu erhöhen. Jedoch birgt das hohe Fördervolumen von bis zu 12,5 Mio. € (Treffen der INGE-Gruppe am 01.04.09, vgl. Kap. 5.6.3) die Gefahr, die Sinnhaftigkeit einer privaten Initiative angesichts der umfangreichen staatlichen Intervention in Frage zu stellen und damit ein BID zumindest für städtebauliche Maßnahmen nicht mehr notwendig erscheinen zu lassen. Als Reaktion darauf, sollte der Fokus der BID-Aktivitäten, wie von der IHK angeregt, bewusst nicht auf bauliche Maßnahmen wie die Pflastergestaltung oder ähnliches gelegt werden, sondern sich auf geringe bauliche Investitionen (z. B. Bepflanzung) beschränken und das Hauptaugenmerk auf Marketing- und Verwaltungsaufgaben gerichtet werden.

### **6.4.3 Handlungsfeld 3: Integration des Einkaufszentrums**

Verschiedene Beispiele belegen, dass die Einrichtung von BIDs oftmals vor dem Hintergrund der Planung neuer Einkaufszentren stattfand (HOGG 2003: 467, Kap. 2.1.2). Nach den Ergebnissen aus der Befragung ist die geplante Eröffnung des KOMM für die meisten Offenbacher Einzelhändler jedoch nicht mit Befürchtungen verbunden. Sie sehen mehrheitlich die Vorteile, die sich durch den Bau des Zentrums ergeben könnten. Daran ist auch die Hoffnung geknüpft, dass die Innenstadt insgesamt als Einkaufsort attraktiver wird und das Einkaufszentrum als Besuchermagnet fungiert. Die Idee zu einem BID infolge des geplanten Einkaufszentrums leitet sich demnach nicht aus einer wahrgenommenen Bedrohung ab, wirkte die Bau-Ankündigung doch als Wecksignal und Impulsgeber für die innerstädtischen Akteure, sich gezielt für die Innenstadt einzusetzen (mündl. Mitt. Herr Achenbach).

Trotzdem ist es notwendig, vor der Eröffnung auch die damit verbundenen Risiken zu betrachten und als mögliches Betätigungsfeld für ein BID zu definieren. Zum Zeitpunkt der Untersuchung ist die Frankfurter Straße eindeutig die meistfrequentierte und damit die Haupteinkaufsstraße in der Offenbacher City. Durch das KOMM wird ein, attraktive Angebote vorausgesetzt, neuer Anziehungspunkt in der Innenstadt geschaffen. In verschiedenen Städten wurde bereits beobachtet, dass die Ansiedlung eines innerstädtischen Einkaufszentrums auch eine Standortverlagerung

bestehender Betriebe und damit eine Verschiebung des Stadteilzentrums nach sich ziehen kann (Beispiel Köln Kalk In: PREY 2008: 269f.). In Offenbach bleibt als Gegenpol zu Aliceplatz und KOMM der Wilhelmsplatz mit dem dortigen Wochenmarkt als Attraktion bestehen und wird durch die Verkehrsberuhigung des Marktplatzes sicher zusätzlich an Attraktivität gewinnen. Trotzdem sollte die Entwicklung im Bereich der Frankfurter Straße genau verfolgt werden, da einige Händler bereits angekündigt haben, ihren bisherigen Standort dort aufzugeben, um ins KOMM zu wechseln.

Auch wenn sich die Hoffnung einzelner Händler auf das Einkaufszentrum als möglichen Rettungsanker projiziert, sollten insbesondere die Fachgeschäfte nicht zu sehr auf externe, nicht steuerbare Entwicklungen vertrauen und sich vielmehr auf ihre eigenen Stärken besinnen und diese möglichst weiter ausbauen. Dabei wird es im Rahmen eines BID auch von Bedeutung sein, die Stärken und das Angebot der gesamten Innenstadt zu bewerben, da ein einzelner Händler schwer die gleichen Werbeeffekte erreichen kann, die ein Einkaufszentrum und dessen interne Werbegemeinschaft<sup>49</sup> erzielen können. Zusätzlich spielt das KOMM auch für das Budget eines BID eine bedeutende Rolle, da es wahrscheinlich den höchsten Einheitswert im BID-Gebiet besitzt und die Abgabenlast dementsprechend groß sein wird, was zum nächsten Handlungsfeld, der Finanzierung, führt.

#### **6.4.4 Handlungsfeld 4: Finanzierung der BID-Abgabe**

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Kosten, die mit der Einrichtung eines BID anfallen, einer der Hauptgründe für die Ablehnung seitens der Händler ist, obwohl der gesetzlich festgelegte Abgabenzwang nur die Grundeigentümer betrifft. Da unter den Händlern, die ihre Geschäftsräume gemietet haben, trotzdem die Befürchtung besteht, durch Mehrausgaben belastet zu werden, liegt in der Aufteilung der Kosten eine Ursache für mögliche Konflikte um die Übernahme der Abgabe zwischen Mietern und Eigentümern (HEINZE/TSCHENTSCHER 2008: 30f.). Verstärkt wird diese Gefahr in Anbetracht des geringen Anteils von Händlern mit Grundeigentum im voraussichtlichen BID-Gebiet. Nicht immer wird es zu freiwilligen Vereinbarungen kommen, in denen sich beispielsweise der gewerbliche Nutzer des Ladenlokals bereiterklärt, den gesamten Betrag zu übernehmen oder eine Teilung zwischen Eigentümer und Mieter vereinbart wird. KUNTZE-KAUFHOLD und SCHLÄWE (2007: 951) weisen im rechtlichen Zusammenhang auf die Problematik der Umlagefähigkeit des Gebührenanteils auf gewerbliche Mieter hin. Vermieter

---

<sup>49</sup> Die jährlichen BID-Kosten je Quadratmeter liegen im Übrigen deutlich niedriger, als die Kosten von Werbegemeinschaften in Einkaufszentren. HEINZE u. TSCHENTSCHER (2008: 28) nennen für die Gießener BIDs eine Spanne von 4 bis 8 €/qm gegenüber 12 bis 24 €/qm in Shopping-Centern.

werden demnach die Abgabe mit einer umlagefähigen *laufenden Last* gleichstellen, während Mieter mit dem Hinweis auf die beschränkte Laufzeit widersprechen werden. Im Interesse aller Beteiligten sollte der Einrichtungsprozess deshalb möglichst transparent ablaufen, so dass bei keiner der beiden Parteien der Eindruck erweckt wird, sie werde übervorteilt.

Auf Ebene der persönlichen Vereinbarung zwischen Mieter und Vermieter weisen HÄUBERMANN et al. (2008: 283) auf einen Wandel der Aushandlungsprozesse hin. Standen sich früher Staat und beispielsweise Bürgerinitiativen als zwei relativ mächtige Gegenspieler mit klar definierten Interessen gegenüber und sorgte so eine größere Gruppe für die Wahrung von Einzelinteressen, zerfällt dieser Konflikt heute in immer individuellere Auseinandersetzungen. Im konkreten Fall besteht die Gefahr, dass bestimmte Einzelhändler stärker belastet werden, weil sie nicht über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um die Rechte ihrem Vermieter gegenüber zu ihren Gunsten durchzusetzen. Beispielsweise könnten Geschäfte im Besitz von Einwandererfamilien, die über mangelnde kulturelle und sprachliche Kompetenzen verfügen, keinen Einspruch gegen eine BID-Abgabe, die vom Hauseigentümer auf die Miete umgelegt wird, einlegen, auch wenn dies rechtlich möglich wäre.

## **6.5 Empfehlungen für die zukünftige Einrichtung von BIDs**

Welche Empfehlungen können aus den in Offenbach bis dato gesammelten Erfahrungen für zukünftige Initiativen in anderen Innenstädten abgeleitet werden? Eine pauschalisierte abschließende Aussage über die Bereitschaft von Einzelhändlern, sich in BIDs zu engagieren, kann erwartungsgemäß nicht gemacht werden. Vielmehr wurde aufgezeigt, dass die Einbindung weiterer Akteure neben den Grundeigentümern mit Hilfe eines BIDs zumindest auf freiwilliger Basis nicht in vollem Umfang möglich ist.

Die Problemlage innerhalb eines Quartiers und die Formulierung von Maßnahmen zu deren Behebung können als verantwortlich, für den potenziellen Nutzen welchen sich Gewerbetreibende von einem BID versprechen (SEU-Wert) angesehen werden. Für die Etablierung zukünftiger BID-Initiativen sollten daher, im Vorfeld die Probleme eines Quartiers zu erfasst und geeignete Maßnahmen zu deren Behebung vorgeschlagen werden. Dies bietet die Möglichkeit die Anreize zur Teilnahme klar zu kommunizieren und damit der Teilnahmebereitschaft zu erhöhen. Wie gezeigt werden konnte, entscheiden sich Einzelhändler ohne Vorwissen über das BID-Instrumentarium bzw. das INGE-Gesetz tendenziell gegen eine Partizipation. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Überzeugungsarbeit umso schwerer wird, je größer die flankierende staatliche

Förderung (wie im Falle der *aktiven Kernbereiche*) ausfällt, da damit die Begründung für eine rein private Finanzierung schwerer zu vermitteln ist.

Eine der größten Schwierigkeiten bei der Einrichtung von BIDs liegt in der langen Vorbereitungszeit häufig mehr als zwei Jahren (SCHOTE 2008: 72, HEINZE/TSCHECHSCHER 2008: 27,30). Die Initialphase ist zudem geprägt von einem hohen Organisationsaufwand, zu dessen Bewältigung oftmals externe, professionelle Unterstützung benötigt wird, ohne dass jedoch schon Gelder dafür bereitstehen. Daher ist die Finanzierung schon vor der eigentlichen BID-Gründung eine wichtige Hürde, die es nur dann zu nehmen gelingt, wenn genügend Kapital zur Verfügung steht oder entsprechende Mittel seitens privater Akteure eingebracht werden können. In dieser Hinsicht wird ein anderer Aspekt der ergänzenden Städtebauförderung deutlich: in diesem Falle wirkt sie nicht als Hemmnis sondern als Anreiz für eine private Beteiligung.

## 6.6 Ausblick

### *Die Zukunft des BID-Modells*

Grundsätzlich kann das BID-Modell als Beispiel für eine Steuerungsform auf subkommunaler Ebene dessen internationale Ausbreitung eng mit der Ausbreitung neoliberaler (Stadt-)Politik verknüpft ist, kritisch hinterfragt werden. Daraus kann einerseits die Erkenntnis erfolgen, dass BIDs das Primat von Wettbewerb und Marktgesetzen, eine Fixierung auf und Förderung von wirtschaftlichem Wachstum sowie den zunehmenden Kontrollverlust des (Wohlfahrts-)Staates fördern und daher nicht zu fördern sind, andererseits aber auch die Einsicht, dass die Akteure auf lokaler Ebene bei der Umsetzung einer Gemeinschaften nach dem BID-Vorbild unterstützt werden sollten. In absehbarer Zeit wird es voraussichtlich nicht zu einer Renaissance des staatlichen Einflusses auf städtischer Ebene kommen, daher erscheint es für die Betroffenen vor Ort am sinnvollsten im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten Einfluss zu nehmen, auch wenn dieses Verhalten zur weiteren Legitimierung solcher Governance-Modelle beiträgt.

Die Schwierigkeiten, die bei der Mobilisierung von Einzelhändlern bestehen zeigen jedoch gleichzeitig auch, dass die immer größer werdenden Gestaltungsspielräume, die sich durch den Rückzug des Staates ergeben, nicht automatisch auch von privaten Akteuren genutzt werden. Diese Beobachtung auf lokaler Ebene steht damit im Gegensatz zur raschen globalen Ausbreitung neuer Governance-Modelle, z. B. nach dem Vorbild der BIDs. Der expansive Charakter dieser Bewegung lässt vielmehr eine bereitwillige Annahme der erweiterten handlungsspielräume vermuten. Weiterer Forschungsbedarf besteht also hinsichtlich der Frage, ob die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von BIDs lediglich auf nationalen (deutschen) Besonderheiten beru-

hen, oder ob ähnliche Probleme als idealtypisches Merkmal solcher Einrichtungsprozesse gelten können. Als Fortsetzung dieser Arbeit sind Untersuchungen denkbar, die der Frage nachgehen, welche Eigenschaften die Akteursgruppe aufweist, die sich vornehmlich in BIDs engagiert bzw. den Einrichtungsprozess auf nationaler Ebene initiiert. Daran anknüpfend stellt sich die grundlegende Frage, welche Entscheidungsstrukturen oder Interessengruppen die Einführung der unerlässlichen Gesetzesgrundlagen unterstützen bzw. vorantreiben.

### ***Die Zukunft von INGE in Hessen***

Das ab Jahresbeginn 2006 in Hessen geltende INGE-Gesetz tritt am 31.12.2010 außer Kraft und steht damit nach fünf Jahren Laufzeit auf dem Prüfstand (§ 10 Abs. 2 INGE). Bisher wurde nur im mittelhessischen Gießen das INGE-Gesetz erfolgreich angewendet und mehrere BIDs eingerichtet. Auch wenn in Offenbach ein BID zustande käme, stünden zwei BIDs in Hessen mehrere erfolglose Versuche (z. B. in Kassel, Höchst und Wiesbaden) gegenüber. Eine Gegenüberstellung von erfolgreichen und erfolglosen Versuchen kann zwar nicht unbedingt als Argument gegen das Instrumentarium gezählt werden, trotzdem wird eine Idee, die ohnehin nicht frei von Kritik ist, in der öffentlichen Wahrnehmung, bei einer überwiegenden Zahl abgebrochener Initiativen nicht als nützlich beurteilt werden. Es bleibt daher abzuwarten, ob die Verlängerung des Gesetzes in seiner jetzigen Fassung eine Mehrheit findet, es nicht weiter fortgesetzt oder nach dem Vorbild anderer Bundesländer angepasst und so die Einbindung von weiteren Akteursgruppen, insbesondere Einzelhändlern erleichtert wird.

## Literaturverzeichnis

- ACHTEN, P. (2007): Risikopatient Innenstadt – Trading-Down und Leerstand. In: E. FRAUNS, J. IMORDE, R. JUNKER (Hrsg.): Standort Innenstadt – Raum für Ideen: Ladenleerstand – Ein Fachbuch. Eppstein: 66-73.
- BAASCH, F. (2006): Ansätze zur Stadtteilaufwertung durch Business Improvement Districts (BIDs) – Diskussion am Beispiel eines Innenstadtquartiers in Heilbronn. (= Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung Band 16). Kaiserslautern.
- BARTH K., HARTMANN, M., SCHRÖDER, H. (2007): Betriebswirtschaftslehre des Handels. Wiesbaden.
- BERGER, U. und I. BERNHARD-MEHLICH (2006): Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: KIESER, A., M. EBERS (Hrsg.) (2006): Organisationstheorien. Stuttgart: 169-214.
- BINGER, S., F. BÜTTNER, D. SCHMIDT (2007): BIDs in Hamburg: Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. Neues Verwaltungsmanagement 04/07. Internet: [http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Binger\\_Buettner\\_C%205%2012.pdf](http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Binger_Buettner_C%205%2012.pdf) (01.02.2009)<sup>50</sup>.
- BLANK, O. (2004): Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland – Der Beitrag des Gebietsmarketings zur Verwirklichung einzelhandelsbezogener Ziele der Raumordnungspolitik. Wiesbaden.
- BLOEM, M. (2008): Zur Rolle und Bedeutung von Business Improvement Districts – Ein Überblick. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 23-31.
- BRENNER, N. und N. THEODORE (2002): Cities and Geographies of „Actually Existing Neoliberalism“. Antipode 34 (3): 349-379.
- EDER, A. (2005): Hauptärgernis sind Billigläden - Studie: City-Besucher vermissen Fachgeschäfte und größere Auswahl. In: Wiesbadener Kurier vom 09.09.2005.
- EGGER, T. (2008): Die Kernbotschaft von BIDs heißt: Innenstädte wie hochfrequentierte Einkaufszentren managen. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 81-92.
- EICK, V. (2008a): Kriminalpolitik und Privatisierung öffentlicher Räume. In: LANGE, H.-J. (Hrsg.): Kriminalpolitik. Wiesbaden: 361-385.
- EICK, V. (2008b): Die Stadt im Neoliberalismus. Vortrag am 25.09.2008, Radio Frei, Erfurt. Internet: <http://www.archive.org/details/VolkerEickDieStadtImNeoliberalismus> (12.07.09).
- ELLEN, I., A. SCHWARTZ, I. VOICU (2007): The Impact of Business Improvement Districts on Property Values: Evidence from New York City. Working Paper 07-01. Internet: [http://furmancenter.nyu.edu/publications/documents/ImpactofBIDcombined\\_000.pdf](http://furmancenter.nyu.edu/publications/documents/ImpactofBIDcombined_000.pdf) (05.01.2009).

---

<sup>50</sup> In Klammern steht der letzte Zeitpunkt des Zugriffs auf die betreffende Seite.

- ENSGRABER, M. (2008): Die Situation des Einzelhandels in der Offenbacher Innenstadt. Teil 2: Händlerbefragung.
- FRIESECKE, F. (2008): Stadtumbau im Konsens!?! – Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen. (=Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn). Bonn. (Diss. 2008, im Erscheinen).
- GLASZE, G. (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 75 (2/3): 160-177.
- GOHL, C. und J. WÜST (2008): Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen. In: VETTER, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: 259-280.
- GORGOL, A. (2008): Housing Improvement Districts (HIDs) - Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung? In: SCHNUR, O. (Hrsg.) (2008): Quartiersforschung - Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden: 277-298.
- GRAF, G. (2002): Grundlagen der Volkswirtschaftslehre. Heidelberg.
- HARTMANN, R. und J. E. PETERS (2008): Controlling von Business Improvement Districts (BID) – Grundlagen und exemplarische Entwicklung eines Indikatorensets. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 45-67.
- HARVEY, D. (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. Geografiska Annaler. Series B, Human Geography 71 (1): 3-17.
- HATZFELD, U. (1987): Städtebau und Einzelhandel. (= Schriftenreihe 03 "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau). Bonn.
- HÄUBERMANN, H., D. LÄPPLE, W. SIEBEL (2008): Stadtpolitik. Frankfurt.
- HEERDE, S. (2007): Makler und Leerstand – Chancen, Risiken und Probleme aus Sicht von Maklern und Immobilienbesitzern. In: E. FRAUNS, J. IMORDE, R. JUNKER (Hrsg.): Standort Innenstadt – Raum für Ideen: Ladenleerstand – Ein Fachbuch. Eppstein: 88-99.
- HEINRITZ, G. (2007): Geographische Handelsforschung. In: GEBHARDT, H., R. GLASER, U. RADTKE, P. REUBER (Hrsg.): Geographie. München: 699-707.
- HEINRITZ, G., K. E. KLEIN und M. POPP (2003): Geographische Handelsforschung. Berlin und Stuttgart.
- HEINRITZ, G. und R. POPIEN (2005): Gutachten: Wasserburg am Inn: Alter Bahnhof - Neue Chancen? Internet: [http://www.wasserburg.de/de/download/gutachten\\_bahnhof\\_anhang.pdf](http://www.wasserburg.de/de/download/gutachten_bahnhof_anhang.pdf) (14.02.2009).
- HEINZE, F. (2006): Erfahrungen des Gießener BID-Modells werden bundesweit Maßstäbe setzen. In: stadt.info – Das unabhängige Fachmagazin für Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung. (26) 2006: 7-17.

- HEINZE, F. (2007): BIDs in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. *RaumPlanung* 130 (1): 73-78.
- HEINZE, F. (2009): Lösungsansätze für das Kollektivgut-Problem in Innenstädten. Eine Bewertung aktueller Instrumente der kooperativen Stadtentwicklung. *RaumPlanung* 142 (1): 27-32.
- HEINZE, F. und C. TSCHENTSCHER (2008): BIDs in Deutschland. Ein Überblick. In: PÜTZ, R. (Hrsg.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung (= Geographische Handelsforschung 14)*. Passau: 21-33.
- HEINZE, F. und K. ALBERT (2008): Das Gießener BID-Modell. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): *Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven*. Wien: 33-43.
- HEIB, E. (2005): Wozu Business Improvement District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren. Internet: <http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/> (05.01.2009).
- HELMER-DENZEL, A. (2002): Global Play im Ruhrgebiet: Die Erstellung handelsergänzender Dienstleistungen im Einzelhandel am Beispiel eines Urban Entertainment Centers und Innenstädten. Internet: <http://www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/HelmerDenzelAndrea/diss.pdf> (03.03.09).
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.)(2003): Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005). *Staatsanzeiger für das Land Hessen* (5): 453.
- HOGG, S., D. MEDWAY, G. WARNABY (2003): Business Improvement districts: an opportunity for SME retailing. *International Journal of Retail & Distribution Management* 31 (9): 466-469.
- INGWERSEN, N. (2005): Business Improvement Districts zur Stärkung von Geschäftszentren - Erfolgsaussichten der Hamburger Pilotprojekte am Neuen Wall und in der Bergedorfer Innenstadt. Internet: [http://www.bid-1.de/pdf/nahne\\_ingwersen\\_diplomarbeit%2027.10.pdf](http://www.bid-1.de/pdf/nahne_ingwersen_diplomarbeit%2027.10.pdf) (26.02.09).
- JANUSCHKE, O. (2008): Kooperative Quartiers- und Innenstadtentwicklung durch Selbstverpflichtung und Freiwilligkeit – das Beispiel Lienz. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): *Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven*. Wien: 137-161.
- JESSOP, B. (2002): Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode* 34 (3): 452-472.
- KAAPKE, A. (2006): Fachgeschäfte und Fachmärkte – Erscheinungsformen und künftige Entwicklung. In: ZENTES, J. (Hrsg.): *Handbuch Handel: Strategien – Perspektive – internationaler Wettbewerb*. Wiesbaden: 363-376.
- Kemper's-JLL (Hrsg.)(2008): *City-Profil Offenbach –Stand Juli 2008*. Düsseldorf.
- KLEIN, K. E. (1997): Wandel der Betriebsformen im Einzelhandel. *Geographische Rundschau* 49 (9): 499-504.

- KLOYBER, E. und T. JEKEL (2007): Das Business-Improvement-District-Modell als Integrationsrahmen für Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung? Internet: [http://www.corp.at/corp\\_relaunch/papers\\_txt\\_suche/corp2007\\_KLOYBER.pdf](http://www.corp.at/corp_relaunch/papers_txt_suche/corp2007_KLOYBER.pdf) (04.02.09).
- KNIPPENBERGER, U. (2008): Business Improvement District im Frankfurter Bahnhofsviertel? Kritik und Chance eines privatwirtschaftlichen Modells in der Quartiersentwicklung. In: PÜTZ, R. (Hrsg.): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung (= Geographische Handelsforschung 14). Passau: 101-118.
- KOLETSCHKA, T., J. MÄRK, B. REICHHARDT (Bearb.), Handelskammer Hamburg (Hrsg.) (2004): Business Improvement District – Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer-) initiative. Hamburg.
- KREUTZ, S. und T. KRÜGER (2008): Urban Improvement Districts: Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung. Internet: [http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Krueger\\_UID-Beitrag\\_Jahrbuch-Stadterneuerung-2008.pdf](http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Krueger_UID-Beitrag_Jahrbuch-Stadterneuerung-2008.pdf) (31.01.2009).
- KULKE, E. (1997): Einzelhandel in Europa. Geographische Rundschau 49 (9): 478-483.
- KULKE, E. (2004): Wirtschaftsgeographie (= Grundriss Allgemeine Geographie). Paderborn.
- KUNTZE-KAUFHOLD, G. und C. SCHLÄWE (2007): Business Improvement Districts im Spannungsfeld der Interessen von Grundstücksbesitzern, Gewerbetreibenden und Gemeinden. Betriebs-Berater 62 (18): 949-953.
- KUNZ, V. (2004): Rational Choice. Frankfurt.
- KURT, A. (1998): Stadt und Kreis Offenbach in der Geschichte. Offenbach am Main.
- KUSCHNERUS, U. (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn.
- LESER, H.(Hrsg.); HAAS, H.-D.; MOSIMANN, T.; PAESLER, R.(<sup>9</sup>1997): DIERCKE – Wörterbuch Allgemeine Geographie. München, Braunschweig.
- MANDAC, L. (2003): BIDs in Deutschland – Was sagt der Handel dazu? In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing e.V. (Hrsg.): Business Improvement Districts (BID) - Ein Modell (auch) für Deutschland?! Internet: [http://www.bid-aktuell.de/download/files/bcsd\\_schriftenreihe\\_2.pdf](http://www.bid-aktuell.de/download/files/bcsd_schriftenreihe_2.pdf) (01.02.2009).
- MANDAC, L. (2008): Der Beitrag von BIDs zur Mannigfaltigkeit und Attraktivität vitaler Innenstädte – Einbindung von BIDs und anderen Kooperationen in das Maßnahmenbündel effektiven Stadtmarketings. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 71-79.
- MARQUARDT, N. und H. FÜLLER (2008): Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BIDs auf soziale Kontrolle in Los Angeles. In: PÜTZ, R. (Hrsg.): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung (= Geographische Handelsforschung 14). Passau: 119-138.
- MITCHELL, J. (1999): Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery. In: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government (Hrsg.). Internet: [www.businessofgovernment.org/pdfs/Mitchell.pdf](http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Mitchell.pdf) (03.05.2009).

- MOHAUPT, F. (2006): Steuerung der Vorbereitung und des laufenden BID durch einen Lenkungsausschuss. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.); Handelskammer Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Bearb.) (2006): Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg: 16-19.
- MONHEIM, R., KÜHN, G., JUNKER, R. et al. (2006): Positionspapier - Innerstädtische Einkaufszentren. Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Internet: <http://www.difu.de/presse/060406/positionspapier-einkaufszentren.pdf> (23.02.2009).
- MORCÖL, G. und U. ZIMMERMANN (2006): Metropolitan Governance and Business Improvement Districts. *International Journal of Public Administration* 29 (1-3): 5-29.
- MSWKS, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Hrsg.)(2001): Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- OLSON, M. (2004): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.
- PECK, J. und TICKELL, A. (2002): Neoliberalizing Space. *Antipode* 34 (3): 380-404.
- PREY, G. (2008): Von Stadtmarketing, BIDs und ISGs: neue Governance-Formen in der Quartiers-Ökonomie. In: SCHNUR, O. (Hrsg.) (2008): Quartiersforschung - Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden: 258-276.
- PÜTZ, R. (1998): Einzelhandel im Transformationsprozeß. Das Spannungsfeld von lokaler Regulierung und Internationalisierung am Beispiel Polen. (= Geographische Handelsforschung 1). Passau.
- PÜTZ, R. (2008a): Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen. In: PÜTZ, R. (Hrsg.): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. (= Geographische Handelsforschung 14). Passau: 7-20.
- PÜTZ, R. (2008b): Die Situation des Einzelhandels in der Offenbacher Innenstadt. Teil 1: Die Offenbacher Innenstadt aus Sicht der Besucher.
- REUBER, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte: geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Stuttgart.
- REUBER, P., C. Pfaffenbach (2005): Methoden der empirischen Humangeographie (= Das geographische Seminar). Braunschweig.
- REUTER, R. (2008): Öffentlich-Private Partnerschaften – Eine alternative Finanzierung für die Stadterneuerung? *Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie* 32 (4): 132-140.
- ROTHMANN, D. (2008): Die Hansestadt und das Hamburger BID-Gesetz. Pilotprojekt „Neuer Wall“ – Standortaufwertung durch Eigeninitiative, ein Zwischenbericht. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 93-108.
- RUPPRECHT, T. (2007): Business Improvement Districts (BID) als Instrument zur Beteiligung von Eigentümern in innerstädtischen Entwicklungsprojekten - dargestellt am Modellprojekt „Leben findet Innenstadt“ Forchheim -. (= unveröffentlichte Diplomarbeit). Eichstätt.

- SAILER, U., C. FISCHER, D. PAPPENHEIM, A. MATATKO (2007): Kreativwirtschaft in Offenbach. Ilmenau.
- SALM, V. (2000): Revitalisierung von Innenstädten durch Straßenpools. Berichte des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung (7): 36-41.
- SAUTER, M. (2006): Mobilisierung von Bewohnermanagement im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“: Anspruch und Wirklichkeit. In: SELLE, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund: 318-330.
- SCHMIDT-EICHSTÄDT, G. (<sup>4</sup>2005): Städtebaurecht – Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005. Stuttgart.
- SCHMIDT-TRENZ, H.-J. (2007): Wie viel Zwang braucht ein BID? - Zur Logik kollektiven Handelns in der Quartiersentwicklung. In: Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (Hrsg.): Business Improvement Districts - Vom "Ob?" zum "Wie?". Aachen: 69-75.
- SCHOTE, H. (2008): BIDs - privates Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische Lagen. Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland und Erfahrungen aus Hamburg. In: PÜTZ, R. (Hrsg.) (2008): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. (= Geographische Handelsforschung 14) Passau: 61-77.
- SELLE, K. (2008a): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. PNDonline 3 (2): 1-15.
- SELLE, K. (2008b): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. PNDonline 3 (3): 1-12.
- SIMON, H. A. (<sup>3</sup>1981): Entscheidungsverhalten in Organisationen: eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung. Landsberg am Lech.
- SPIEGELS, T. (2008): Einer für alle, alle für einen - Business Improvement Districts. Immobilienmanager 18 (10): 54-56.
- THOMI, W. (1998): Zur Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland. Interne und externe Ursachen des Strukturwandels und dessen Rückwirkungen auf das Standortsystem des Einzelhandels. In: GANS, P. und R. LUKHAUP (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte (=Mannheimer Geographische Arbeiten 47). Mannheim: 5-26.
- TÖPFER, E., V. EICK und J. SAMBALE (2007): Business Improvement Districts – neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? - Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37 ( 4): 511-528.
- USLULAR-THIELE, C. (2004): Alle Damen stehen vor meinem Schaufenster – Wandlungen in der Innenstadt. In: VHS Offenbach (Hrsg.): Offenbach – Was für eine Stadt. Hanau: 158-170.
- VETTER, A. (2008): Lokale Bürgerbeteiligung. Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: VETTER, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: 9-27.
- VÖCKS, C. (2007): HID - Ein innovativer Ansatz zur kommunal-alternativen Stadtentwicklung? Internet: [http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Diplomarbeit-HID\\_Christian-Voecks.pdf](http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Diplomarbeit-HID_Christian-Voecks.pdf) (20.01.2009).

- VOGEL, J. (2008): BIDs in der Entstehung – Gründung, Aufbau und Struktur. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 33-43.
- VOLLMER, A. (2008): Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland. In: PÜTZ, R. (Hrsg.) (2008): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. (= Geographische Handelsforschung 14) Passau: 35-60.
- WARD, K. (2007): Business Improvement District: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. *Geography Compass* 1 (3): 657-672.
- WERLEN, B. (2008): Sozialgeographie. Bern.
- WIEZOREK, E. (2004): Business Improvement Districts - Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? (=ISR Arbeitshefte des Instituts f. Stadt- u. Regionalplanung der TU Berlin). Berlin.
- ZEHRER, A., H. PECHLANER, F. RAICH (2008): Business Improvement Districts – Der Umgang mit kollektiven Akteuren auf regionaler Ebene. In: PECHLANER, H. und A. ZEHRER (Hrsg.): Business Improvement Districts – Grundlagen – Konzepte – Perspektiven. Wien: 213-228.

### *Internetquellen*

- BA, Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)(2009): SGB II Kennzahlen nach Kreisen. Internet: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/datenpool\\_kreise\\_200809\\_20090128.xls](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/datenpool_kreise_200809_20090128.xls) (04.02.2009).
- BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V.) (Hrsg.) (2008): Entwicklung der Verkaufsflächen im Einzelhandel. Internet: [http://www.handelsverband.de/user/10599/2008-03-19\\_entw\\_verkaufsfl\\_eh.pdf](http://www.handelsverband.de/user/10599/2008-03-19_entw_verkaufsfl_eh.pdf) (25.01.2009).
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.)(2009a): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Internet: [http://www.bbsr.bund.de/cIn\\_015/nn\\_311368/BBSR/DE/Fachthemen/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/AktiveStadtOrtsteilzentren/01\\_\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/cIn_015/nn_311368/BBSR/DE/Fachthemen/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/AktiveStadtOrtsteilzentren/01__Start.html) (01.06.2009).
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.)(2009b): Städtebaulicher Denkmalschutz. Internet: [http://www.bbsr.bund.de/cIn\\_015/nn\\_74456/BBSR/DE/Fachthemen/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/StaedtebaulicherDenkmalschutz/StaedtebaulicherDenkmalschutz\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bbsr.bund.de/cIn_015/nn_74456/BBSR/DE/Fachthemen/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/StaedtebaulicherDenkmalschutz/StaedtebaulicherDenkmalschutz__node.html?__nnn=true) (05.06.2009).
- Bloor West Village BIA. Internet: <http://www.bloorwestvillage.ca/08/About.php> (28.12.2008).
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)(2009): Städtebauförderung 2009. Internet: <http://www.bmvbs.de/-,1545.22733/VV-Staedtebaufoerderung-2005.htm> (21.04.09).
- BCSD, Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland (Hrsg.)(2003): Business Improvement Districts (BID) - Ein Modell (auch) für Deutschland?! Dokumentation zum In-

- ternationalen Expertenhearing der BCSD. Internet: [http://www.bid-aktuell.de/download/files/bcsd\\_schriftenreihe\\_2.pdf](http://www.bid-aktuell.de/download/files/bcsd_schriftenreihe_2.pdf) (01.02.2009).
- Bundestransferstelle Städtebaulicher Denkmalschutz (2009): Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz. Internet: <http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de/programm/das-programm/index.php> (05.06.2009).
- Deutsche Bahn: Internet: <http://www.bahn.de> (22.03.2009).
- Difu, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)(Hrsg.) (2005): Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen. Internet: [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_974616/Langfassung-der-Projektstudie.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_974616/Langfassung-der-Projektstudie.pdf) (03.03.09).
- Eurohypo (Hrsg.) (2008): Marktbericht Deutschland. Internet: [http://www.eurohypo.com/media/pdf/newsletter\\_und\\_marktberichte/MB\\_Deutschland\\_deutsch\\_2008.pdf](http://www.eurohypo.com/media/pdf/newsletter_und_marktberichte/MB_Deutschland_deutsch_2008.pdf) (23.03.09).
- Google Maps: Internet: [maps.google.de](http://maps.google.de)
- Hessisches Statistisches Landesamt: <http://www.statistik-hessen.de> (12.05.09).
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.)(2009): Profil des Förderprogramms „Aktive Kernbereiche in Hessen“. Internet: <http://www.aktive.kernbereiche-hessen.de/index.php?id=9>. (05.06.2009).
- HTP - Hochtief Projektentwicklung (2009) Internet: <http://www.komm.de> (07.02.2009).
- Innovationsbereich Sachsentor Bergedorf (Hrsg.)(2008): Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs Bergedorfer Innenstadt Internet: [http://www.bid-1.de/pdf/bid-2/Antrag\\_BID2\\_mit%20korrigierter\\_Grundstuecksliste.pdf](http://www.bid-1.de/pdf/bid-2/Antrag_BID2_mit%20korrigierter_Grundstuecksliste.pdf) (09.02.2009).
- London BIDs (Hrsg.)(2008): Celebrating BIDs in London. Internet: <http://www.londonbids.info/uploads/celebration/londonbidreport.pdf> (28.12.2008).
- New York City Department of Small Business Services (Hrsg.)(2005): starting a BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT: a step-by-step guide. Internet: [http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid\\_guide\\_complete.pdf](http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf) (19.02.2009).
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg.)(2006): Zukunftstrends - Einzelhandel Bevölkerung Konsumverhalten. Internet: [http://www.planungsverband.de/media/custom/1169\\_1034\\_1.PDF](http://www.planungsverband.de/media/custom/1169_1034_1.PDF) (05.02.2009).
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg.)(2008): Regionales Monitoring 2008. Internet: [http://www.planungsverband.de/media/custom/1169\\_2607\\_1.PDF](http://www.planungsverband.de/media/custom/1169_2607_1.PDF) (05.02.2009).
- Ringcenter Offenbach: <http://www.ringcenter.de> (22.03.2009).
- Stadt Offenbach am Main (Hrsg.)(2009a): Vierteljahresberichte und Großstadtstatistiken. Internet: <http://www.offenbach.de/offenbach/themen/unterwegs-in-offenbach/stadtinfo/offenbach-in-zahlen/stat-vierteljahresberichte/> (12.05.09).

Stadt Offenbach am Main (Hrsg.)(2009b): 1906: Die Linie 16 nimmt Fahrt auf. Internet: <http://www.offenbach.de/stadtwerke-offenbach-holding/holding/gesellschaften/ovb-offenbacher-verkehrs-betriebe/125-jahre-bus-und-bahn-in-offenbach/article/1906-die-linie-16-nimmt-fahrt-auf.html> (01.06.09).

Stadt Offenbach am Main (Hrsg.)(2007): Sozialbericht zu ausgewählten Grundsicherungsleistungen in der Stadt Offenbach (SGB II, SGB XII). Internet: <http://www.offenbach.de/stepone/data/pdf/8e/0f/00/sozialbericht2007mitanhang27seiten.pdf> (12.05.09).

TABIA (Toronto Association of Business Improvement Areas). Internet: [http://www.torontobia.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=65](http://www.torontobia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=65) (28.12.2008).

UKBIDs - National BIDs Advisory Service (2008).

Internet: <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php> (28.12.2008).

Urban Improvement Districts (2008)

Internet: <http://www.urban-improvement-districts.de/?q=BID/Gesetze> (29.12.2008).

### *Zeitungsartikel*

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.03.08: „Offenbach würde als Großstadt plattgemacht“.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.02.09: „Faserhersteller Invista bestätigt Aus für Offenbacher Werk“.

Financial Times Deutschland (FTD) vom 30.04.09: „REWE startet neues Konzept für kleine City-Märkte“.

### *Gesetze*

Baugesetzbuch (BauGB) vom 23.06.1960, zuletzt geändert am 24.12.2008

Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 18.07.2006

Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz Schleswig-Holstein) vom 13.07.2006

Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW) vom 10.06.2008

Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung (BIDG Saarland) vom 26.09.2007

Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED Hamburg) vom 28.12.2004

Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE Hessen) Fassung vom 21.12.2005

Local Government Act 2003

Internet: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030026\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030026_en_1) (28.12.2008).

ÖPP-Beschleunigungsgesetz („Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“) vom 08.09.2005

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO) vom 26.06.1962, zuletzt geändert am 22.4.1993

### ***Expertengespräche***

Mehrere Gespräche mit Dipl. Geogr. Frank Achenbach Referent im Geschäftsbereich Wirtschaftspolitik der IHK Offenbach.

### ***Veranstaltungsteilnahmen***

Ergebnispräsentation der Lokalen Agenda 21 zur Bürgerbefragung „Plätze in Offenbach“ am 18.11.2008

Treffen der INGE-Gruppe Offenbach mit OB Schneider am 16.01.2009: Thema: „Verkehrskonzept Innenstadt / weiteres Vorgehen der INGE-Initiative“.

Tagung "Aktiv Handel(n) im Zentrum", Durchführung: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. am 18.03.2009 in Bad Dürkheim.

Treffen der INGE-Gruppe Offenbach am 01.04.2009: Thema: „Beauftragung Büro Heinze / weiteres Vorgehen“.

Treffen der INGE-Gruppe Offenbach am 19.05.2009: Thema: „Vorstellung Büro Heinze / Ablaufplanung“.

Treffen der INGE-Gruppe Offenbach am 02.06.2009: Thema: „Vorstellung Werbekonzept KOMM, Auswahl möglicher BID-Maßnahmen“.

## **Anhang**

### **A1: Fragebogen Einzelhändlerbefragung**

Prof. Dr. Robert Pütz  
 Institut für Humangeographie

**Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, an der Befragung zur Situation des Offenbacher Einzelhandels teilzunehmen. Die Auswertung der Befragung erfolgt selbstverständlich anonym. Die folgenden Fragen sollten vom Betriebsleiter bzw. Geschäftsführer persönlich beantwortet werden. Bei Betrieben mit mehreren Niederlassungen in Offenbach (einschließlich Filialen und eigenständige Zweitbetriebe) füllen Sie bitte je Betrieb einen Bogen aus! Dieser Fragebogen wird in den nächsten Tagen wieder bei Ihnen abgeholt. Vielen Dank im Voraus!**

Firmenstempel:

Name des Betriebes \_\_\_\_\_

Straße und Hausnummer \_\_\_\_\_

**1. Zunächst eine Frage zu Ihrem Betriebsstandort:**

**Wie bewerten Sie die folgenden Eigenschaften Ihres Geschäftsstandortes? (Bitte kreuzen Sie das entsprechende Kästchen an – wenn Sie auf eine Bewertung verzichten, weil eine Eigenschaft für Ihren Betriebserfolg unwichtig ist, so kreuzen Sie das Feld „unwichtig“ an!)**

	Sehr gut	Eher gut	Eher schlecht	Sehr schlecht	unwichtig
Branchenmix im Umfeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parkmöglichkeiten für Kunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erreichbarkeit mit öffentl. Verkehrsmitteln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aufenthaltsqualität für Fußgänger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Passantenaufkommen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flair, Atmosphäre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Image der Offenbacher Innenstadt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
----------------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**2. Welche Geschäfte und sonstige Einrichtungen in der Offenbacher Innenstadt haben Ihrer Meinung nach einen positiven Einfluss auf Ihre eigene Umsatzentwicklung? (max. 3)**

- (1) \_\_\_\_\_  
 (2) \_\_\_\_\_  
 (3) \_\_\_\_\_

**3. Was sind Ihrer Meinung nach die Stärken der Offenbacher Innenstadt als Einkaufsort? (max. 3)**

- (1) \_\_\_\_\_  
 (2) \_\_\_\_\_  
 (3) \_\_\_\_\_

**4. Was glauben Sie, sind die drei dringendsten Probleme in der Offenbacher Innenstadt als Einkaufsort? (max. 3)**

- (1) \_\_\_\_\_  
 (2) \_\_\_\_\_  
 (3) \_\_\_\_\_

**5. Sind Sie der Ansicht, dass in der Offenbacher Innenstadt bestimmte Branchen, Betriebsformen oder Dienstleistungsangebote fehlen?**

- ja     nein, alles vorhanden     kA/wn

Wenn **ja**, an welche Branchen, Betriebsformen oder Dienstleistungsangebote denken Sie?

\_\_\_\_\_

**6. War Ihre Umsatzentwicklung in den letzten drei Jahren**

- rückläufig     gleichbleibend     steigend ?     kA/wn

Was waren die Gründe für diese Entwicklung?

\_\_\_\_\_

**7. Welche Umsatzentwicklung erwarten Sie in den nächsten drei Jahren für**

Ihren Betrieb

den innerstädtischen Einzelhandel insgesamt?

- |                                         |                                         |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> rückläufig     | <input type="checkbox"/> rückläufig     |
| <input type="checkbox"/> gleichbleibend | <input type="checkbox"/> gleichbleibend |
| <input type="checkbox"/> steigend       | <input type="checkbox"/> steigend       |

kA/wn

kA/wn

Welche Gründe sehen Sie für die zukünftige Entwicklung?

\_\_\_\_\_

**8. Haben Sie sich in letzter Zeit schon einmal mit dem Gedanken getragen, Ihr Geschäft aufzugeben, zu verpachten bzw. zu vermieten oder zu verlagern?**

ja, ich habe an Aufgabe gedacht

ja, ich habe daran gedacht, zu verpachten oder zu vermieten

ja, ich habe an Verlagerung gedacht, ggf. **wohin?** \_\_\_\_\_

nein

Falls **ja**, aus welchen Gründen? \_\_\_\_\_

**9. Zu verschiedenen Themen interessiert uns Ihre Meinung. Kreuzen Sie jeweils an, wie sehr Sie einer Aussage zustimmen bzw. wie stark Sie diese ablehnen.**

	Stimme stark zu	Stimme eher zu	Lehne eher ab	Lehne stark ab	Weiß nicht
Die Offenbacher Stadtverwaltung steht den Belangen des Einzelhandels aufgeschlossen gegenüber.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Einzelhandel der Offenbacher Innenstadt hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich bin bereit, einen finanziellen Beitrag für gemeinsame Werbeaktivitäten zu zahlen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einzelhändler in der Innenstadt verfolgen gemeinsame Interessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Interessensgemeinschaft Treffpunkt Offenbach arbeitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

erfolgreich					
-------------	--	--	--	--	--

**10. Wenn Sie an die Eröffnung des Einkaufszentrums KOMM im nächsten Jahr denken: Glauben Sie, das Einkaufszentrum wird Ihrem Geschäft**

stark schaden  eher schaden  eher nutzen  viel nutzen  kA/wn

**11. Auf die Offenbacher Innenstadt insgesamt bezogen: Glauben Sie, das Einkaufszentrum wird die Innenstadt als Einkaufsort attraktiver machen?**

ja, sehr  ja, etwas  nein, eher schaden  nein, viel schaden  kA/wn

Anmerkungen: \_\_\_\_\_

**12. Was könnte Ihrer Meinung nach getan werden, um die Attraktivität der Offenbacher Innenstadt als Einkaufsort zu steigern? (max. 3)**

**Von der Stadt Offenbach:**  nichts  weiß nicht

(1) \_\_\_\_\_

(2) \_\_\_\_\_

(3) \_\_\_\_\_

**von den Einzelhändlern / Gewerbetreibenden:**  nichts  weiß nicht

(1) \_\_\_\_\_

(2) \_\_\_\_\_

(3) \_\_\_\_\_

**13. Haben Sie sich in den letzten fünf Jahren für die Aufwertung der Innenstadt finanziell engagiert?**

nein  kA/wn

ja ⇒ In welchem Rahmen? \_\_\_\_\_

**14. Haben Sie sich in den letzten fünf Jahren für die Aufwertung der Innenstadt ehrenamtlich engagiert?**

nein  kA/wn

ja ⇒ In welchem Rahmen? \_\_\_\_\_

**15. Wie hoch schätzen Sie die Bereitschaft Ihrer Kollegen in der Innenstadt ein, sich für ihre Straße / ihr Viertel zu engagieren?**

sehr hoch  eher hoch  eher gering  sehr gering  kA/wn

**16. Wie hoch ist Ihre eigene Bereitschaft, sich für ihre Straße / ihr Viertel zu engagieren?**

sehr hoch  eher hoch  eher gering  sehr gering  kA/wn

**17. Haben Sie schon einmal von folgenden Begriffen gehört?**

*Gesetz zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere (INGE),*

ja , ⇒ Woher? \_\_\_\_\_, Was stellen Sie sich darunter vor?

nein \_\_\_\_\_

***Business Improvement District (BID)***

ja , ⇒ Woher? \_\_\_\_\_, Was stellen Sie sich darunter vor?

nein \_\_\_\_\_

***Innovationsbereich?***

ja , ⇒ Woher? \_\_\_\_\_, Was stellen Sie sich darunter vor?

nein \_\_\_\_\_

Als *Business Improvement District (BID)* werden allgemein Gebiete bezeichnet, in denen Grundeigentümer gesetzlich verpflichtet sind, eine Abgabe für eine private Organisation zu leisten, die Programme zur Attraktivitätssteigerung des Gebietes durchführt.

**18. Würden Sie es begrüßen, wenn alle Grundeigentümer in der Offenbacher Innenstadt gesetzlich verpflichtet würden, eine Abgabe zu bezahlen, die dann zur Attraktivitätssteigerung der Offenbacher Innenstadt verwendet wird?**

ja

kA/wn

nein

Anmerkungen: \_\_\_\_\_

**19. Wären Sie als Einzelhändler bereit, sich an einem solchen BID freiwillig zu beteiligen?**

ja, finanziell

ja, durch Mitarbeit

ja, beides

nein

kA/wn

**20. Abschließend benötigen wir noch einige Informationen über Ihr Geschäft.**

Seit wann besteht ihr Geschäft am gegenwärtigen Standort? Hier seit \_\_\_\_\_ (Jahr)

Betriebszeit \_\_\_\_\_

**21. In welche Kategorie würden Sie Ihren Betrieb einordnen**

Einzelbetrieb

Zweigniederlassung / Filialbetrieb

Franchisebetrieb

Hauptniederlassung mit mehreren Verkaufsstellen

**Wenn kein Einzelbetrieb: Wie weit sind die Filialen verbreitet?**

- nur in Offenbach    im Landkreis Offenbach    darüber hinaus    weiß nicht

Anzahl der Filialen \_\_\_\_\_

**22. Wie viele Personen arbeiten zum 1. November 2008 in Ihrem Betrieb (einschließlich Betriebsinhaber bzw. -leiter und arbeitende Familienangehörige)?**

Insgesamt \_\_\_ Personen.

**23. Wie groß ist Ihre Verkaufsfläche? \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> (Nur die für Kunden zugängliche Fläche)****24. Wie groß ist Ihre Betriebsfläche? \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> (Verkaufsfläche sowie sämtliche Büro-, Sozial- und Lagerflächen)****25. Sind die Geschäftsräume**

- im Eigentum des Unternehmens?                       gepachtet?                       teils-teils?

- gemietet? Falls gemietet, wer ist der Eigentümer? \_\_\_\_\_

→ Wie hoch ist die monatliche Kaltmiete bzw. Pacht? insgesamt: \_\_\_\_\_ €

pro m<sup>2</sup> Geschäftsfläche \_\_\_\_\_ € / m<sup>2</sup>

**Herzlichen Dank für Ihre Hilfe! Schönen Tag noch!**

## **Versicherung**

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel verwendet habe.

Anderen Werken entnommene Textstellen, Daten und Abbildungen wurden unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht.

Ferner versichere ich, dass ich diese Arbeit noch nicht in gleicher oder anderer Form an irgendeiner Stelle als Prüfungsleistung vorgelegt habe.

Mainz, den