

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

Robert Pütz

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

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

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

1 BID als neues Modell subkommunaler Steuerung

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

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

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

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

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

2 Internationalisierung von BID

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 BID – Leitlinien der wissenschaftlichen Auseinandersetzung

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

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

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

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

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

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

4 Literatur

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

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

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

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