



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
WIEN  
Vienna University of Technology

## MASTERARBEIT

# Business Improvement Districts -

## Ein Modell für Wien?

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs unter  
der Leitung von

Mag. Dr. Alexander Hamedinger

E 280

Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung  
Fachbereich für Soziologie

eingereicht an der Technischen Universität Wien  
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

**Rosemarie Dressel**

Johann-Strauß-Gasse 9/5, 1040 Wien

Matr.-Nr.: 0626196

Wien, am 04.10.2010



## **DANKSAGUNG**

Ich möchte mich bei all denjenigen herzlich bedanken, die zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben.

Mein besonderer Dank gilt meinem wissenschaftlichen Betreuer Dr. Alexander Hamedinger, der mir jederzeit ein wertvoller und engagierter Ansprechpartner war und mit kompetenten Anregungen zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat.

Meinen Interviewpartnern danke ich für ihre Zeit und Expertise, die sie mir zur Verfügung gestellt haben.

Ich möchte all meinen Freunden für die gemeinsam verbrachten Stunden voller Ablenkung, Zerstreuung und ermutigenden Gesprächen danken. Insbesondere danke ich Elisabeth Neubauer, für ihre motivierenden Worte und ihr hilfreiches Lektorat, Hannah Steiner für ihre treue Begleitung durch die Auf's und Abs meines Studiums und den fachlichen Austausch sowie Lisa Anderluh für die Unterstützung beim letzten Feinschliff meiner Arbeit.

Mein herzlichster Dank gilt meinen Eltern Inge und Günter Dressel und meinen Geschwistern Kathrin Dressel und Claus Dressel. Dank ihrer emotionalen und finanziellen Unterstützung und ihrem beharrlichen Glauben an mich gaben sie mir stets Rückhalt und ermöglichten mir dieses Studium. Bei meiner Schwester möchte ich mich insbesondere für ihre „Spitzer-Tätigkeit“ bedanken.

## KURZFASSUNG

Ziel der Arbeit ist zu untersuchen, inwiefern das Modell Business Improvement District (BID) die kooperative Stadtentwicklungsplanung zur Revitalisierung innerstädtischer Geschäftszentren in Wien ergänzen kann. Dazu werden das Instrument BID und kooperative Stadtentwicklungsinstrumente theoretisch und praktisch auf den Prüfstand gestellt.

Der Strukturwandel im Einzelhandel hat in den letzten Jahrzehnten die Einzelhandelslandschaft in unseren Städten bedeutend verändert. Neu entstehende großflächige Einzelhandelsagglomerationen in peripherer Lage üben einen wachsenden Konkurrenzdruck auf innerstädtische Geschäftsstandorte aus. Ehemals vitale Innenstädte drohen zu veröden. Um diesen Trend entgegenzuwirken wird nach neuen Revitalisierungsstrategien gesucht. Angesichts des Wandels der planerischen Steuerung von *Government* hin zu *Governance* und der angespannten finanziellen Haushaltslage der Kommunen spielen kooperative Stadtentwicklungsinstrumente, unter Einbeziehung privater Akteure, eine immer bedeutendere Rolle. Typische kooperative Instrumente, wie Stadtmarketinginitiativen, sind mit vielfältigen Problemen konfrontiert. Zu nennen sind beispielsweise knappe finanzielle und personelle Mittel, Abhängigkeit von öffentlichen Fördermitteln sowie Konflikten in der Verhandlung und Konsensfindung. Neue Impulse in der territorialen Stadtentwicklung erhofft man sich von dem aus Nordamerika stammenden Ansatz der Business Improvement Districts. In einem Bottom-up Prozess greifen im Quartier ansässige private Akteure selbst in die Quartiersentwicklung ein und kommen für die Finanzierung auf.

Eine theoretische Auseinandersetzung mit der Governance Steuerung (Regelung) und dem Stadtentwicklungsinstrument BIDs liefert die Basis für eine empirische Untersuchung der Eignung des BID-Modells zur kooperativen Standortaufwertung von Geschäftszentren. Eine Analyse der BIDs in Hamburg zeigt die Potentiale und Grenzen sowie Stärken und Schwächen der praktischen Umsetzung von BIDs auf und gibt zusätzlich Auskunft darüber, welche politischen, kulturellen sowie planerischen Gegebenheiten die Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung des BID-Modells sind.

Die Analyse der kooperativen Stadtentwicklungsinstrumente zur Aufwertung der innerstädtischen Geschäftszentren in Wien zeigt deren Probleme und Grenzen auf. Zusammen mit einer Auseinandersetzung der in Wien herrschenden Planungstradition und politischen Kultur können Schlussfolgerungen über die möglichen Potentiale und Grenzen eines BID-Ansatzes für Wien gezogen werden.

# INHALTSVERZEICHNIS

DANKSAGUNG.....	3
KURZFASSUNG .....	4
INHALTSVERZEICHNIS .....	5
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>9</b>
1.1 PROBLEMSTELLUNG .....	9
1.2 ZIELSETZUNG, FORSCHUNGSFRAGEN UND KONZEPTION .....	10
1.3 AUFBAU DER ARBEIT .....	15
<b>TEIL I THEORETISCHE AUSEINANDERSETZUNG .....</b>	<b>17</b>
<b>2 ALLGEMEINE GRUNDLAGEN .....</b>	<b>17</b>
2.1 ZUM BEGRIFF EINZELHANDEL .....	17
2.2 ZUM BEGRIFF INNERSTÄDTISCHE GESCHÄFTSZENTREN .....	18
2.3 FUNKTION UND AUFGABE INNERSTÄDTISCHER GESCHÄFTSZENTREN .....	20
<b>3 ENTWICKLUNGSTENDENZEN IM EINZELHANDEL UND DER PLANERISCHEN     STEUERUNG UND DEREN BEDEUTUNG FÜR GESCHÄFTSZENTREN.....</b>	<b>21</b>
3.1 STRUKTURWANDEL UND ENTWICKLUNGSTENDENZEN IM EINZELHANDEL.....	21
3.1.1 Wandel der Betriebstypen .....	21
3.1.2 Vergrößerung der Verkaufsfläche und rückläufige Betriebszahlen.....	27
3.1.3 Unternehmenskonzentration.....	28
3.1.4 Internationalisierung .....	29
3.1.5 Distanzhandel .....	30
3.1.6 Zusammenfassung.....	31
3.2 VORAUSSETZUNGEN FÜR DEN STRUKTURWANDEL.....	31
3.2.1 Globalisierung und Postfordismus.....	32
3.2.2 Organisation von Handelsunternehmen .....	34
3.2.3 Suburbanisierung.....	36
3.2.4 Konsumverhalten .....	36
3.2.5 Politische Steuerung durch Raumplanungsinstrumente.....	41
3.3 AUSWIRKUNGEN DES STRUKTURWANDELS .....	45
3.3.1 Auswirkungen auf die Geschäftszentren.....	45
3.3.2 Auswirkungen auf die planerische Steuerung – Von Government zu Governance	50
<b>4 DIE KOOPERATIVE INNENSTADTENTWICKLUNG.....</b>	<b>53</b>
4.1 GOVERNANCE ALS GRUNDLAGE FÜR KOOPERATIVE STADTENTWICKLUNG .....	53
4.2 DAS PRINZIP PUBLIC PRIVAT PARTNERSHIP .....	56
4.3 STADTMARKETING .....	57
4.4 INTERESSENSGEMEINSCHAFTEN.....	60
4.5 KRITIK UND PROBLEME KOOPERATIVER STADTENTWICKLUNGSSINSTRUMENTE.....	61

<b>5</b>	<b>BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT – EINE FORM DER KOOPERATIVEN STADTENTWICKLUNG .....</b>	<b>64</b>
5.1	DAS MODELL DER BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS.....	64
5.1.1	BIDs als Exempel von Governance und der unternehmerischen Stadtpolitik.....	65
5.1.2	Ursprung und Internationalisierung .....	66
5.1.3	Ziele und Handlungsfelder.....	67
5.1.4	Implementierung und Finanzierung .....	68
5.1.5	Akteure und Organisation .....	69
5.1.6	Vorteile von Business Improvement Districts .....	70
5.1.7	Abgrenzung zum Stadtmarketing .....	71
5.1.8	Business Improvement Districts im Kontext politisch-kultureller Traditionen .....	72
5.2	KRITISCHE BETRACHTUNG DER BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS.....	73
5.2.1	Demokratieverlust in BIDs .....	73
5.2.2	Privatisierung und Ausgrenzung.....	74
5.2.3	Kommodifizierung öffentlicher Aufgaben .....	75
5.2.4	Instrumentalisierung städtischer Armut .....	77
5.2.5	Zersplitterung des Innenstadtbereichs und soziale Verdrängung.....	77
5.3	UNTERSCHIEDLICHE BID-MODELLE .....	78
5.3.1	Gesetzliche und freiwillige Business Improvement Districts.....	78
5.3.2	Überblick verschiedener BID-Modelle.....	79
5.4	BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH .....	81
5.4.1	Deutschland .....	81
5.4.2	Österreich .....	84
	<b>TEIL II EMPIRISCHE AUSEINANDERSETZUNG .....</b>	<b>86</b>
<b>6</b>	<b>AUSWAHL UND METHODE DER UNTERSUCHUNG .....</b>	<b>86</b>
6.1	AUSWAHL DES REFERENZBEISPIELS .....	86
6.2	METHODE DER UNTERSUCHUNG .....	86
<b>7</b>	<b>LERNEN VON ANDEREN – REFERENZBEISPIEL HAMBURG.....</b>	<b>89</b>
7.1	POLITISCH-KULTURELLE PLANUNGSTRADITIONEN UND GESELLSCHAFTLICHE WERTVORSTELLUNGEN IN HAMBURG .....	89
7.2	VON DER IDEE BIS ZUM BID-GESETZ.....	90
7.3	EINFÜHRUNG UND UMSETZUNG DER HAMBURGER BIDs.....	93
7.3.1	Umsetzungsbeispiele: BID Neuer Wall und BID Sachsentor.....	93
7.3.2	Kennzeichen von BID-Gebieten .....	95
7.3.3	Einführung von BIDs .....	95
7.3.4	Umsetzung von BIDs.....	96
7.3.4.1	Ziele .....	96
7.3.4.2	Maßnahmen .....	98

7.3.4.3	Phasen des BID-Prozess.....	100
7.3.4.4	Organisation .....	102
7.3.4.5	Finanzierung .....	104
7.4	ERFOLGE UND PROBLEME .....	105
7.4.1	Erfolge.....	105
7.4.2	Probleme .....	106
7.4.3	Rolle und Nutzen der Akteure .....	107
7.5	LERNEN VON HAMBURG – KRITISCHE AUSEINANDERSETZUNG.....	109
7.5.1	BIDs und ihre Potentiale und Grenzen Innenstädte zu revitalisieren .....	109
7.5.2	BIDs und eine demokratische und kooperative Entscheidungsfindung.....	112
7.5.3	BIDs und die planerische Steuerung.....	113
7.5.4	BIDs und der öffentliche Raum.....	114
7.5.5	BIDs und deren Vorteile gegenüber anderen kooperativen Stadtentwicklungsinstrumenten .....	116
7.5.6	Erfolgsfaktoren für die Gründung eines BID.....	117
<b>8</b>	<b>STADTENTWICKLUNGSPLANUNG IN WIEN.....</b>	<b>119</b>
8.1	POLITISCH-KULTURELLE PLANUNGSTRADITIONEN UND GESELLSCHAFTLICHE WERTVORSTELLUNGEN IN WIEN.. .....	119
8.2	KOOPERATIVE STADTENTWICKLUNGSINSTRUMENTE ZUR REVITALISIERUNG DER GESCHÄFTSZENTREN IN WIEN.....	122
8.2.1	Stadtentwicklungsplanung .....	122
8.2.2	Wiener Einkaufsstraßen .....	123
8.2.3	Grätzelmanagement Wirtschaft Neu .....	127
8.2.4	Lebendige Straßen.....	131
8.3	GRENZEN DER UNTERSUCHTEN INSTRUMENTE ZUR REVITALISIERUNG DER GESCHÄFTSZENTREN .....	136
<b>9</b>	<b>BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS - EIN MODELL FÜR WIEN? ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>139</b>
9.1	POTENTIALE, GRENZEN UND FOLGEN VON BIDs – EINE ZUSAMMENFASSENDE DISKUSSION .....	139
9.1.1	Potentiale und Grenzen des BID-Ansatz bei der Revitalisierung innerstädtischer Geschäftszentren.....	140
9.1.2	Auswirkungen von BIDs auf die planerische Steuerung.....	140
9.1.3	Auswirkungen von BIDs auf den öffentlichen Raum .....	141
9.1.4	Auswirkungen von BIDs auf die demokratische und kooperative Entscheidungsfindung .....	143
9.1.5	BIDs im Vergleich zu anderen kooperativen Stadtentwicklungsinstrumenten....	143
9.2	EIN BID FÜR WIEN? EINE DISKUSSION ZUR EINFÜHRUNG DES BID-MODELLS IN WIEN .....	144
9.2.1	Das BID-Modell in Bezug zu den politischen, gesellschaftlichen und planerischen Rahmenbedingungen in Wien .....	144

9.2.2	Einführung des BID-Modells in Wien – Was beachtet werden muss und wie Problemen begegnet werden kann .....	147
<b>10</b>	<b>VERZEICHNISSE.....</b>	<b>152</b>
10.1	EXPERTENINTERVIEWS .....	152
10.2	ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS.....	153
10.3	QUELLENVERZEICHNIS .....	154



# 1 EINLEITUNG

## 1.1 PROBLEMSTELLUNG

Innenstädte erfüllen eine bedeutende Funktion in unseren Städten. Sie versorgen die Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen und beherbergen öffentliche und kulturelle Einrichtungen. Innenstädte sind der Schauplatz des öffentlichen Lebens. Hier kommt es zu Begegnung und Kommunikation zwischen den verschiedenen Menschen einer Stadt. Sie sind identitätsstiftend für die Bürger<sup>1</sup> der Stadt und zugleich Aushängeschild für ganze Regionen. Besonders der Einzelhandel zieht Kunden an und bringt damit Leben in die Innenstädte. Doch der innenstädtische Einzelhandel leidet bereits seit mehreren Jahrzehnten unter dem tiefgreifenden Strukturwandel, Suburbanisierungsprozessen sowie dem Konkurrenzdruck, der von Einzelhandelsansiedlungen in peripherer Lage ausgeht. Nicht selten drohen ehemals vitale, innerstädtische Geschäftszentren zu veröden. Dies äußert sich in Leerständen, städtebaulichen Mängeln, Funktionsverlusten und sozialer Entmischung. Um diesem Trend entgegen zu wirken wird nach geeigneten Revitalisierungsstrategien gesucht.

In Innenstädten gibt es eine große Anzahl verschiedener Akteure mit berechtigten Interessen und Verantwortungen. Beispielsweise tragen Einzelhändler mit der Qualität ihrer Auslagengestaltung genauso zum Image der Einkaufsstraße bei, wie Grundeigentümer mit einer adäquaten Vermietung und Gestaltung der Erdgeschosszonen. Die Probleme innerstädtischer Zentren sind daher nur im Dialog mit allen Betroffenen zu lösen. Hinzu kommt, dass aufgrund der angespannten finanziellen Haushaltslage der Kommunen, die Städte oft nicht mehr in der Lage sind Aufwertungsmaßnahmen alleine zu finanzieren. Es gilt das Engagement privater Akteure anzuregen und zu fördern. Vor diesem Hintergrund spielen kooperative Stadtentwicklungsinstrumente, bei welchen alle verantwortlichen Akteure des privaten und öffentlichen Sektors zusammenarbeiten, eine immer bedeutendere Rolle. Vielerorts werden Stadt- und Citymarketing-Initiativen durchgeführt. In Zusammenarbeit mit Stadtverwaltung, Planungsbüros oder der Wirtschaftskammer und den direkt Betroffenen vor Ort, wird versucht eine Verbesserung der Wettbewerbssituation zu erreichen. Obwohl diese Initiativen sehr erfolgreich sein können, stoßen sie an ihre Grenzen. Sie basieren auf einer freiwilligen Mitgliedschaft und leider daher häufig an einer zu geringen Mitgliederzahl. Dies führt zu einem Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen. Zudem werden die erbrachten Leistungen auch von Akteuren konsumiert, welche nicht an der Finanzierung und Umsetzung beteiligt sind (Trittbrettfahrer). Dadurch entstehen Konflikte und Frustrationen bei den Akteuren des Stadtmarketing, wodurch das Engagement einer weiteren Beteiligung gehemmt werden kann.

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z.B. Bürger/Innen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

Eine Lösung dieser Probleme erhofft man sich durch das nordamerikanische Modell der *Business Improvement Districts (BID)*. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-private Kooperation, die idealtypischer Weise folgendermaßen abläuft: Ausgehend von privatwirtschaftlicher Initiative schließen sich die Grundeigentümer eines räumlich begrenzten Gebietes zusammen, um gemeinsam Aufwertungsmaßnahmen umzusetzen und zu finanzieren. Eine Minderheit unwilliger Grundeigentümer kann per Gesetz dazu verpflichtet werden sich finanziell zu beteiligen. Indem alle Betroffenen herangezogen werden, wird das Trittbrettfahrer-Phänomen ausgeschaltet und die (finanzielle) Belastung wird innerhalb einer großen Masse aufgeteilt.

Die Idee der BIDs entstand in den 1970er Jahren in Toronto, Kanada und hat sich rasch in ganz Nordamerika, Australien, Neuseeland und Südafrika ausgebreitet. Seit einigen Jahren stößt das Modell der BIDs auch in Europa auf reges Interesse vieler Akteure. BIDs werden in Großbritannien, Irland, Niederlande, Serbien und Deutschland umgesetzt. In Österreich gibt es erste BID-ähnliche Ansätze, jedoch keine gesetzliche Grundlage für BIDs.

### **Situation in Wien**

Wie in anderen westlichen Großstädten leiden auch die Wiener Geschäftszentren an den Wettbewerbsnachteilen gegenüber großflächigen Einzelhandelszentren auf der „grünen Wiese“. Bis auf die Haupteinkaufsmeilen Kärntnerstraße, Graben, Kohlmarkt, Rotenturmstraße und Mariahilfer Straße haben alle Geschäftszentren mit Standortnachteilen und Erosionsprozessen zu kämpfen (nach Aussage des Einkaufsstraßen-Management). Im Jahr 2004 entfiel in Wien deutlich mehr Verkaufsfläche auf Einkaufszentren in Stadtrandlage (1.110.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) als auf die Einkaufsstraßen und gut integrierte Einkaufszentren (720.000 m<sup>2</sup>). Angesichts dieser Probleme sind die innerstädtischen Geschäftsstraßen gezielt in ihrem Image, ihrer Ausstattung und ihrer Funktion zu fördern, um gegenüber großen Einkaufsagglomerationen in Stadtrandlage Wettbewerbsfähig zu bleiben.

## **1.2 ZIELSETZUNG, FORSCHUNGSFRAGEN UND KONZEPTION**

Seit den ersten BIDs in Kanada kommt das Modell mittlerweile auf der ganzen Welt zum Einsatz. Diese weltweite Ausbreitung in verschiedenen Städten mit unterschiedlichen Planungssystemen lässt vermuten, dass BIDs ein universell einsetzbares und erfolgsversprechendes Instrument zur Revitalisierung von Geschäftsstraßen darstellen. Ziel dieser Arbeit ist es die Potentiale aber auch Grenzen und Probleme des BID-Modells für die Revitalisierung innerstädtischer Geschäftszentren aufzuzeigen. Da Maßnahmen der Stadtentwicklung zunehmend mit kooperativen Instrumenten umgesetzt werden, wird ermittelt, welchen Beitrag BIDs zur kooperativen Stadtentwicklungsplanung leisten können. Nachdem das Modell BID nun auch Kontinentaleuropa erreicht hat, ist es von Interesse, Überlegungen anzustellen ob der BID-Ansatz auch in Wien sinnvoll wäre. In Wien gibt es bereits kooperative Stadtentwicklungsinstrumente, welche die Förderung der Geschäftszentren zum Ziel haben. Die Zentrale Forschungsfrage lautet demnach:

**Inwiefern kann das Instrument Business Improvement Districts die kooperative Stadtentwicklungsplanung zur Revitalisierung von Geschäftszentren in Wien ergänzen?**

Zur besseren Strukturierung der Arbeit werden Unterfragen formuliert, welche Schritt für Schritt zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage führen. Im ersten Schritt soll folgenden Fragen nachgegangen werden:

- **Welche Potentiale und Grenzen weist der BID-Ansatz bei der Revitalisierung innerstädtischer Geschäftszentren auf?**
- **Welche Auswirkungen haben BIDs auf**
  - **die planerische Steuerung,**
  - **den öffentlichen Raum und**
  - **die Demokratische?**

Die Philosophie eines BID ist es, einen abgegrenzten Einzelhandelsstandort in der Stadt so professionell und wirksam zu managen, wie es bereits seit Jahrzehnten vom Centermanagement der Einkaufszentren betrieben wird. Damit wird versucht, die innerstädtischen Geschäftszentren gegen den anhaltenden Konkurrenzdruck der Einkaufszentren zu stärken. Zudem verschärfen der Strukturwandel des Einzelhandels, ein verändertes Konsumverhalten und Wegzug der Bürger aus den Innenstädten in Stadtrandlage (Suburbanisierung) die Situation innerstädtischer Einzelhandelslagen. Es soll der Frage nachgegangen werden, welchen Beitrag BIDs leisten können, um die Konkurrenzfähigkeit innerstädtischer Geschäftszentren gegenüber Einkaufszentren zu erhöhen und ihre Vitalität und Funktionsfähigkeit trotz den schwierigen Bedingungen für den innerstädtischen Einzelhandel zu stärken. Die Handelskammer Hamburg weist darauf hin, dass der Einkaufsstandort den Kundenwünschen entsprechen muss und nennt dazu folgende Faktoren (vgl. Handelskammer Hamburg, 2004, S. 9):

- An erster Stelle steht der vielfältige **Branchenmix**: Der Kunde erwartet eine angemessene Auswahl von Gütern des täglichen und periodischen Bedarfs in zumutbarer Entfernung.
- Neben gängigen Einkaufsmöglichkeiten tragen **besondere Sortimente, gastronomische- und Freizeitangebote, thematische und saisonale Sonderaktionen** zur Profilierung von Standorten bei.
- Für die Kunden ist auch ein **stets sauberes und gepflegtes Erscheinungsbild** wichtig. Dazu gehört auch eine häufig wechselnde und aufeinander abgestimmte Dekoration der Auslagen und Wegeflächen.
- Verschiedenartige **Events** können kurzfristig die Kundenzahlen erhöhen und langfristig zur Imagebildung des Quartiers beitragen.
- Durch gemeinsame **Kundenkommunikation** bezüglich Öffnungszeiten, Verkaufsaaktionen und Events kann der Standort besser vermarktet werden.
- Für die Kunden ist auch wichtig, dass ausreichend und kostengünstiger **Parkraum** zur Verfügung steht.

- Einheitliche **Beschilderungen** und gemeinsames **Servicepersonal** helfen dem Kunden bei der Orientierung. Die Suche von Geschäften und gemeinsamen Einrichtungen wird erleichtert.
- Die Kunden müssen sich zudem im Quartier **sicher fühlen**.

BIDs beruhen auf der Grundidee, dass Grundeigentümer und Gewerbetreibende selbst die Initiative zur Aufwertung ihres Quartiers starten (Eigeninitiative) und für die Kosten der Maßnahmen aufkommen (Selbstverpflichtung). Es soll der Frage nachgegangen werden welche Voraussetzungen im Quartier herrschen müssen, dass Unternehmer und Grundeigentümer dazu bereit sind. Wenn Geschäftsstraßen schon sehr weit im Abwertungsprozess fortgeschritten sind und die ansässigen Akteure keine Wertschöpfungen mehr erzielen können und sich Frustration oder Resignation einstellt, stellt sich außerdem die Frage, ob das Prinzip der Eigeninitiative und Selbstverpflichtung überhaupt noch greifen kann.

In der Diskussion um BIDs sind kontroverse Meinungen zu finden. Entweder werden BIDs als Rettung für innerstädtische Geschäftszentren gesehen oder als Gefährdung des öffentlichen Raums durch Privatisierung. Diese Ansicht kommt dadurch zustande, dass durch BIDs, Stadtentwicklungsmaßnahmen sowohl bezüglich der Finanzierung wie auch in der Umsetzung in private Hände gelegt werden. Es stellt sich außerdem die Frage welche Auswirkungen die privatwirtschaftliche Kompetenz in der Stadtentwicklung auf die planerische Steuerung hat und inwieweit noch eine Interessensvertretung aller Betroffenen im Quartier vorhanden ist.

Zur Beantwortung der Fragen wird der nordamerikanische BID-Ansatz beleuchtet und die praktische Umsetzung von BIDs in Kontinentaleuropa untersucht. Da das deutsche Planungssystem und die politisch-kulturellen Traditionen den österreichischen sehr ähnlich sind, erweist es sich als sinnvoll dort die ersten Erfahrungen mit BIDs zu durchleuchten. Hamburg gilt als Vorreiter des BID-Ansatzes und Vorbild für viele weitere BID-Gesetze in den deutschen Bundesländern. Demnach wird diese Arbeit das Hamburger BID-Modell als Referenzbeispiel heranziehen.

Eine Darstellung, der in der Literatur geführten Diskussion zu BIDs und eine kritische Auseinandersetzung mit dem Hamburger BID-Modell, soll mögliche Probleme und un intendierte Folgen des Modells aufzeigen und verdeutlichen, welche Beiträge BIDs leisten können und wo ihre Grenzen sind.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage ist es ferner notwendig sich mit den Möglichkeiten und Grenzen von BIDs bezüglich kooperativer Stadtentwicklung auseinanderzusetzen. Dazu sollen folgende Unterfragen beantwortet werden:

- **Was können BIDs gegenüber anderen kooperativen Stadtentwicklungsinstrumenten leisten?**
- **Welche Akteure und Institutionen werden in BIDs mit einbezogen? Wie „kooperativ“ ist das Instrument BID wirklich?**

Für die problematische Lage innerstädtischer Geschäftszentren ist eine Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren verantwortlich. Zur effektiven Entwicklung dieser Bereiche, empfiehlt es sich im Sinne des Steuerungsleitbildes Good Governance<sup>2</sup> die betroffenen Akteure in die Entscheidungsprozesse einzubinden. Ein Zusammenarbeiten verschiedener Akteure aus Wirtschaft, Kommune oder der Zivilgesellschaft findet innerhalb Kooperationsformen wie Stadtmarketing oder Public Private Partnerships statt. Solche kooperativen Stadtentwicklungsinstrumente sind jedoch mit Problemen behaftet. Zu nennen sind zu geringe finanzielle und personelle Ressourcen sowie das Problem der Trittbrettfahrer. Indem die Schwächen und Probleme gängiger Kooperationsformen untersucht werden, soll das Modell BID, welches ebenfalls ein kooperatives Instrument darstellt, daraufhin geprüft werden inwiefern es diese Probleme beheben kann. Eine Auseinandersetzung mit den Hamburg BIDs soll die Beantwortung dieser Frage ermöglichen.

Beim originalen BID-Ansatz aus Nordamerika sind in erster Linie die Grundstückeigentümer im Entscheidungsprozess beteiligt. Es ist der Frage nachzugehen, welche weiteren betroffenen Akteure außerdem mit einbezogen werden können. Im Sinne des Good Urban Governance müssten auch Bewohner Einfluss auf die BID-Aktivitäten haben. Um aufzuzeigen wie kooperativ das Instrument BID tatsächlich ist, werden die Beteiligungsmöglichkeiten verschiedener Akteure und Institutionen der Hamburger BIDs untersucht.

Um zu Prüfen ob BIDs in Wien eingeführt werden könnten müssen die nötigen Voraussetzungen für die Einführung des BID-Ansatzes, sowohl auf staatlicher als auch auf Quartiersebene geklärt werden. Folgenden Fragen ist demnach nachzugehen:

- **Welche der politisch-kulturellen Traditionen und Wertvorstellungen in lokalen Staaten begünstigen die Einführung eines BID-Gesetzes?**
- **Welche Faktoren und Voraussetzung in einem Quartier begünstigen die Einrichtung eines BID?**

BIDs haben ihre Wurzeln in Nordamerika. Die Planungstraditionen, Wertvorstellungen und politisch-kulturellen Kennzeichen von Nordamerika unterscheiden sich erheblich von den hiesigen. Die Stadtentwicklung in USA und Kanada baut stark auf privater Eigeninitiative und Selbstorganisation auf. Viele Aufgaben, welche in Österreich bei der Kommune angesiedelt sind, werden in Nordamerika von privater Hand ausgeführt. Es stellt sich daher die Frage, ob das nordamerikanische Modell der BIDs in das Planungssystem von Wien eingefügt werden kann. Außerdem gilt es aufzuzeigen welche möglichen Traditionen und Wertvorstellungen in Wien eine Etablierung des BID-Modells hemmen könnten. Eine Auseinandersetzung mit den politisch-

---

<sup>2</sup> *Good Governance* stellt eine Steuerungsform des Regierens dar. Die Europäische Kommission führte ein eigenes Konzept des „guten Regierens“ ein. Die im *White Paper* dargelegten Grundsätze der neuen Steuerung lauten: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Diese Grundsätze gelten für alle Mitgliedsstaaten und auf allen Regierungsebenen. Also auch auf der lokalen Ebene.

kulturellen Traditionen und Wertvorstellungen von Hamburg liefert einen Einblick, weshalb BIDs dort initiiert wurden und welche Voraussetzungen BIDs auch in Kontinentaleuropa ermöglichen.

Doch selbst wenn vom Land/Kommune ein BID-Gesetz erlassen wurde, ist es noch nicht selbstverständlich, dass sich BIDs gründen. BIDs beruhen als Bottom-Up Instrument auf dem Gedanken der eigenständigen Initiierung der betroffenen Unternehmen und Grundeigentümer eines Quartiers. Um die Chance zur Realisierung von BIDs in Wien einschätzen zu können, ist es wichtig herauszufinden, welche Erfolgsfaktoren es im Gründungsprozess von BIDs gibt. Auch dahingehend soll das Referenzbeispiel Hamburg untersucht werden und durch die Einschätzung von Experten der Wiener Stadtentwicklung, ein Abgleich mit der Situation von Wien gemacht werden.

Die Stadt Wien ist sich der schwierigen Situation der Wiener Geschäftszentren durchaus bewusst, weshalb bereits einige kooperative Instrumente zur Verbesserung der innenstädtischen Einzelhandelssituation bestehen. Zu nennen sind das *Wiener Einkaufsstraßen-Management*, das *Grätzelmanagement Wirtschaft Neu* und das *Projekt Lebendige Straßen*. Eine Analyse, welchen Beitrag BIDs im Gefüge der bereits bestehenden kooperativen Instrumente in Wien leisten können, soll eine abschließende Beantwortung der Forschungsfrage ermöglichen. Dazu dienen folgende Unterfragen:

- **Welche Grenzen und Probleme haben die bereits bestehenden kooperativen Instrumente in Wien?**
- **Welche Vorteile (und Nachteile) haben BIDs gegenüber den vorhandenen kooperativen Instrumenten in Wien?**

Mit einer Auseinandersetzung der drei genannten Instrumente mittels Dokumentenanalyse und Expertengesprächen sollen die Grenzen und Probleme der Instrumente dargelegt und mit den Möglichkeiten von BIDs verglichen werden.

## 1.3 AUFBAU DER ARBEIT

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei Teile: Im ersten – theoretischen – Teil werden die Grundlagen für die Untersuchung der Fragestellung erarbeitet und im zweiten – empirischen – Teil wird aufbauend auf die theoretischen Grundlagen eine Analyse von Hamburg und Wien durchgeführt.

### Teil I

Im *Kapitel 2* werden die Begriffe Einzelhandel und innerstädtische Geschäftszentren definiert, um ein allgemeines Verständnis über deren anschließende Verwendung zu geben

Das *Kapitel 3* widmet sich dem Wandel des Einzelhandels und der planerischen Steuerung und zeigt auf welche Auswirkungen dies für die innerstädtischen Geschäftszentren hat. Zunächst werden im *Kapitel 3.1* der Strukturwandel des Einzelhandels und dessen Entwicklungstendenzen dargestellt. Im *Kapitel 3.2* werden die dafür Verantwortlichen gesellschaftlichen und planerischen Ursachen erläutert. *Kapitel 3.3* zeigt auf, dass der Strukturwandel zu einer Verödung der Innenstädte führt und der Wandel der planerischen Steuerung Governance-Strukturen hervorbringt, wodurch die kooperative Stadtentwicklung an Bedeutung gewinnt.

Im *Kapitel 4* werden die kooperativen Stadtentwicklungsinstrumente dargestellt, welche für die Aufwertung innerstädtischer Geschäftszentren relevant sind und schon seit längerer Zeit praktiziert werden. Es werden das Prinzip Public Private Partnership sowie die Kooperationsformen Stadtmarketing und Interessensgemeinschaften vorgestellt und kritisch hinterfragt.

Das *Kapitel 5* beleuchtet das Modell Business Improvement Districts, wie es in seiner ursprünglichen Form in Nordamerika praktiziert wird. Im *Kapitel 5.2* werden die Kritikpunkte dieses ursprünglichen Modells dargelegt. Anschließend werden im *Kapitel 5.3* unterschiedliche Business Improvement District-Modelle vorgestellt und im *Kapitel 5.4* ein Überblick über die Anwendung des Modells in Deutschland und Österreich gegeben.

### Teil II

Zunächst werden im *Kapitel 6* die Methoden der Analyse vorgestellt.

Das *Kapitel 7* analysiert das Modell der Business Improvement Districts von Hamburg (Referenzbeispiel). Zunächst werden im *Kapitel 7.1 und 7.2* die Hintergründe in Hamburg erläutert, welche zu einer BID-Gesetzgebung geführt haben. In den *Kapiteln 7.3 und 7.4* wird die Ausgestaltung des Modells analysiert und Erfolge und Probleme herausgearbeitet. Das *Kapitel 7.5* liefert ein Fazit der Analyse und zeigt auf, was aus dem Hamburger Modell für Wien gelernt werden kann.





# TEIL I THEORETISCHE AUSEINANDERSETZUNG

## 2 ALLGEMEINE GRUNDLAGEN

In diesem Kapitel soll ein allgemeines Verständnis über die Begriffe „Einzelhandel“ und „innerstädtisches Geschäftszentrum“ geschaffen werden, sowie die Bedeutung des Einzelhandels für die Innenstädte erörtert werden.

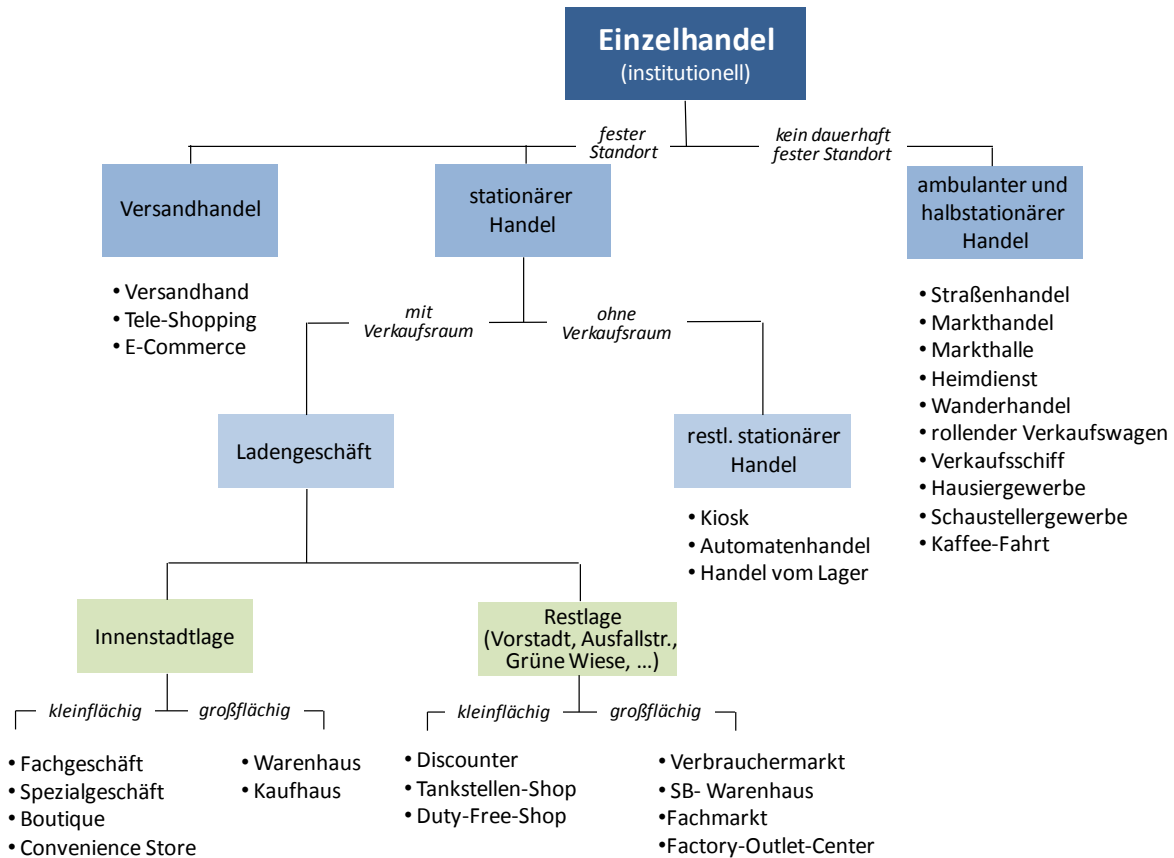
### 2.1 ZUM BEGRIFF EINZELHANDEL

Einzelhandel kann im funktionellen wie auch im institutionellen Sinne betrachtet werden. Im **funktionellen Sinne** liegt Einzelhandel nach Definition des *Ausschusses für Begriffsdefinition aus Handels- und Absatzwirtschaft* vor, „wenn Marktteilnehmer Güter, die sie i.d.R. nicht selbst be- oder verarbeiten (Handelswaren), von anderen Marktteilnehmern beschaffen und an Dritte absetzen. In der Praxis wird der Begriff im Allgemeinen auf den Austausch von Sachgütern, noch häufiger auf den Austausch von beweglichen Sachgütern eingeschränkt“ (Ausschuss für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, 2006, S. 27). Der Verkauf im Einzelhandel erfolgt an Letztverwender oder Endverbraucher, welche sowohl private Haushalte als auch Firmen sein können (bei einem Verkauf an Wiederverkäufer, Großverbraucher oder gewerbliche Verwender spricht man von Großhandel) (vgl. Becker, 2000, S. 13). Im **institutionellen Sinne** werden unter Einzelhandel, Einrichtungen verstanden, die ausschließlich oder zumindest überwiegend Handel im funktionellen Sinne betreiben. Diese Einrichtungen werden dann als Handelsunternehmen oder Handelsbetriebe bezeichnet (vgl. Ausschuss für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, 2006, S. 13).

Es gibt verschiedene Arten, wie der Einzelhandel seine Distributionsfunktion erfüllen kann. Man spricht dann von verschiedenen Einzelhandelsbetriebsformen. Die Unterscheidungsmerkmale der Betriebsformen sind sehr vielfältig. Es kann nach Standort, Verkaufsform, Kundenkreis, Sortiment, Betriebsgröße, Zahl der Betriebsstätten oder der grundlegenden Strategie unterschieden werden. Mit der Wahl der Betriebsform legt der Einzelhandelsbetrieb seine Strategie im Wettbewerb fest. Der Bestand der Betriebsformen ist dynamisch: Durch den Strukturwandel im Einzelhandel entstanden immer wieder neue Betriebsformen, während andere wiederum ausscheiden (vgl. BBE Retail Experts, 2002-2008).

Um die Entwicklung der Einzelhandelssituation in den Innenstädten verstehen zu können, ist das Wissen über die verschiedenen Standorte und Verkaufsflächengrößen von Einzelhandelsbetreibern wichtig. Untenstehende Abbildung zeigt eine Systematisierung der Einzelhandelsbetriebe nach diesen Kriterien.

**Abb. 2 Betriebsformen des Einzelhandels**



Quelle: Eigene Darstellung, leicht verändert nach Becker, 2000, S. 14

Einzelhandelsbetriebe in Innenstadtlage sind vornehmlich durch kleinere Verkaufsflächen gekennzeichnet während großflächige Betriebsformen meist in nicht integrierten Lagen angesiedelt sind.

## 2.2 ZUM BEGRIFF INNERSTÄDTISCHE GESCHÄFTSZENTREN

Die Einzelhandelsstandorte in einer Stadt bilden ein Zentrengefüge, dass nach vier verschiedenen Typen von Einkaufszentren unterschiedlicher Ausstattungsgrade, Funktionen und Einzugsgebiete definiert werden kann (vgl. Schäfer, 1999, S. 18ff.):

- Nachbarschaftszentren
- Stadtviertelzentren
- Stadtteilzentren
- Stadtzentrum (Innenstadt)

**Nachbarschaftszentren** definieren sich durch eine Ladengruppe, welche die Bewohner aus der näheren Umgebung mit Waren des täglichen Bedarfs<sup>3</sup> versorgen. Die Kunden können das Zentrum fußläufig erreichen.

Die **Stadtviertelzentren** bieten ein erweitertes Angebot an Waren des täglichen Bedarfs. Zusätzlich werden Waren des mittelfristigen Bedarfs und im geringen Umfang auch Waren des langfristigen Bedarfs angeboten. Da der Kundenkreis das gesamte Stadtviertel umfasst, findet die Anreise häufig mit öffentlichen oder privaten Verkehrsmitteln statt.

Die Aufgaben von **Stadtteilzentren** sind neben der Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs vor allem eine Versorgung mit mittel- und langfristigen Gütern. Je nach Ausstattungsgrad mit öffentlichen und kulturellen Einrichtungen (z.B. Behörden, Volksschulen) variiert der Einzugsbereich.

Das **Stadtzentrum (Innenstadt)** verfügt über ein relativ geringes Angebot an Gütern des täglichen Bedarfs. Es bietet stattdessen ein spezialisiertes Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot sowie kulturelle und öffentliche Einrichtungen, die Personen des gesamten Stadtbereichs und darüber hinaus versorgen.

Die verschiedenen Geschäftszentren in einer Stadt ergänzen sich und stehen nur in einer geringen Konkurrenz zueinander, solange jedes Zentrum die seinem Rang entsprechende Bedarfskategorie anbietet. Warum dieses Gefüge seit einigen Jahren auseinander bricht und welche Probleme dadurch entstehen, wird im Kapitel 3 dargestellt.

Da alle vier Zentrentypen von Problemen hinsichtlich ihrer Ausstattung, Funktion und Kundenfrequenz betroffen sein können, soll in dieser Arbeit kein Zentrentyp ausgeschlossen werden. Es wird daher der Ausdruck **innerstädtische Geschäftszentren** verwendet, welcher alle Zentrentypen einer Stadt in integrierter Lage umfasst. Innerstädtische Geschäftszentren können nach Auffassung des Verfassers als multifunktionale Stadträume definiert werden, welche durch eine gewerbliche Nutzung (Einzelhandel, Dienstleistung, Gastronomie) geprägt sind und bestimmte Aufgaben und Funktionen zu erfüllen haben. Die Aufgaben und Funktionen von Geschäftszentren werden im nachfolgenden Kapitel erläutert.

---

<sup>3</sup> Waren des täglichen (kurzfristigen) Bedarfs: Güter, die vom Verbraucher unmittelbar nach dem Kauf ge- oder verbraucht werden, z.B. Nahrungs- und Genussmittel, Blumen, Drogerie-, Parfümerie- und Kosmetikartikel sowie Zeitungen und Zeitschriften.

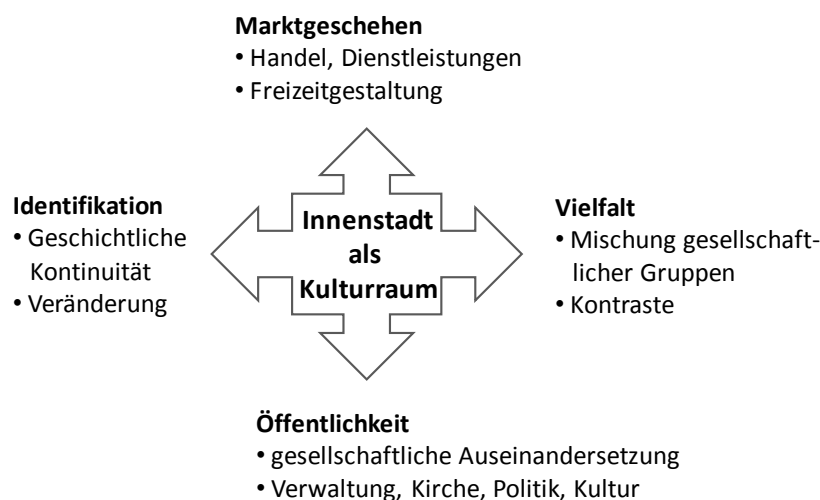
Waren des mittelfristigen Bedarfs: Güter, die vom Verbraucher nicht unmittelbar verbraucht und nicht dauerhaft genutzt werden, z.B. Oberbekleidung, Schuhe

Waren des langfristigen Bedarfs: Güter, die vom Verbraucher für einen längeren Nutzungszeitraum angeschafft werden, z.B. Möbel, Teppiche, Consumer Electronics, Uhren, Schmuck

## 2.3 FUNKTION UND AUFGABE INNERSTÄDTISCHER GESCHÄFTSZENTREN

Innerstädtische Zentren sind ein Spiegel unserer Gesellschaft – in Innenstädten manifestieren sich die geschichtliche Kontinuität und der stetige Wandel. Menschen verschiedener Religionen, Kultur und politischer Gesinnung treffen aufeinander. Eine Auseinandersetzung mit der Vielfältigkeit schult unsere Fähigkeiten zu einem sozialen Zusammenleben. Wird diese wichtige Aufgabe von innerstädtischen Geschäftszentren nicht mehr erfüllt, da eine Abschottung der Menschen (z.B. durch Online-Shopping, Freizeitgestaltung im Innenraum oder Ausgrenzung) stattfindet, Einkäufe in Einkaufszentren und auf der „Grünen Wiese“ erledigt werden oder die Aufenthaltsqualität der Zentren nicht mehr zum Verweilen einladen, kann dies in der Konsequenz münden, dass das gesellschaftliche Zusammenleben darunter leidet. Funktionsfähige Innenstädte liefern demnach einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlergehen (vgl. Handelskammer Hamburg, 2004, S. 7).

Abb. 3 Die Funktionen gewachsener Zentren



Quelle: Eigene Darstellung nach Handelskammer Hamburg, 2004, S. 7

Dem Handel kommt in diesem Zusammenspiel von Funktionen und Nutzungen eine besondere Bedeutung zu: Schon früher waren Handels- und Marktplätze der Ausgangspunkt für die Gründung von Siedlungen. Im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts wurde die Handelsorientierung der Zentren mit der Errichtung von Warenhäusern vorangetrieben. In der wirtschaftlich orientierten Nachkriegszeit wurde schließlich die zahlungsschwächere Nutzung „Wohnen“ von den zahlungsstärkeren Nutzungen „Handel und Dienstleistung“ aus den Innenstädten verdrängt. Der Handel schätzte die Bedeutung der Innenstadt, deren gute Erreichbarkeit und die Agglomerationsvorteile, die durch die Ansiedlung weiterer Einzelhändler entstehen. Die Grundeigentümer wiederum schätzten die hohen Mieteinnahmen durch den Handel und die Besucher der Zentren erfreuten sich an dem vielfältigen Warenangebot. Somit war zentral gelegener Handel, sei es in der Innenstadt oder in anderen innerstädtischen Geschäftszentren, für alle Akteure von Vorteil (Wiezorek, 2005 S. 10f.).

### **3 ENTWICKLUNGSTENDENZEN IM EINZELHANDEL UND DER PLANERISCHEN STEUERUNG UND DEREN BEDEUTUNG FÜR GESCHÄFTSZENTREN**

Die Einzelhandelslandschaft hat sich in den letzten Jahren stark verändert und damit auch das Gesicht unserer Städte. Damit einhergehend trat ein Wandel der planerischen Steuerung ein und neue Ansätze der Stadtplanung entstehen. Wie diese Veränderungen im Detail aussehen, wodurch sie entstanden sind und welche Konsequenzen sich dadurch auf die Geschäftszentren der Städte ergeben ist Thema dieses Kapitels.

#### **3.1 STRUKTURWANDEL UND ENTWICKLUNGSTENDENZEN IM EINZELHANDEL**

Seit Beginn der Globalisierung ist der Einzelhandel, ebenso wie andere Wirtschaftszweige den globalen Veränderungen der Ökonomie unterworfen. Die Entwicklung führte von kleinen Tante-Emma-Läden hin zu großen global agierenden Unternehmen. Im Jahr 2001 war erstmals ein Einzelhandelsunternehmen das umsatzstärkste Unternehmen der Welt. Mit 220 Mrd. US\$ führte Wal-Mart die Liste an und konnte bis 2009 seinen Umsatz fast verdoppeln (405,6 Mrd. US\$). In Österreich rangierten die Einzelhandelsunternehmen Spar Gruppe (Eurospar, Spar & Hervis) und Rewe Austria (Billa, Merkur, Bipa) im Jahr 2008 auf Position vier und fünf der umsatzstärksten Unternehmen (vgl. trend, 2009). Diese Zahlen verdeutlichen in welchem Ausmaß sich der Einzelhandel in den letzten Jahren gewandelt hat. Der Strukturwandel drückt sich neben Unternehmensexpansion auch durch die Herausbildung neuer Betriebsformen, Vergrößerung der Verkaufsflächen mit einhergehendem Rückgang der Betriebszahlen, Unternehmenskonzentration, Internationalisierungsprozessen und einer Verbreitung des E-Commerce aus.

Es wird versucht Daten und Zahlen aus Österreich zu verwenden. Aufgrund mangelnder Datengrundlage werden Zahlen aus Deutschland ergänzend hinzugefügt. Da Deutschland eine ähnliche Entwicklung wie Österreich erfahren hat/erfährt, ist davon auszugehen, dass die Aussagen dadurch nicht verfälscht werden.

##### **3.1.1 Wandel der Betriebstypen**

Der Strukturwandel des Einzelhandels wird besonders in der Entwicklung neuer Betriebsformen sichtbar. Ein kurzer Abriss der Einzelhandelsentwicklung soll dies verdeutlichen: Im Mittelalter wurde die Bevölkerung in den Städten lediglich von Gemischtwarenhändlern versorgt, aus welchen dann im 18. Jahrhundert, Branchenläden mit einer Sortimentspezialisierung hervorgingen. Die Zeit der Industrialisierung bewirkte eine nachhaltige Veränderung im

Einzelhandel. Sie war geprägt durch Massenproduktion, steigende Kaufkraft, Verstädterung und einem dadurch entstandenen Massenbedarf. Der Handel reagierte auf die zunehmende Masse und Vielfalt indem er sich auf einen Warenbereich spezialisierte. So entstanden die ersten Fachhandlungen welche sich nach Bedarf und Preislage differenzierten und nach wie vor in unserer Einzelhandelslandschaft Bestand haben. Aufgrund neuer Entwicklungen, Technologien und steigender Mobilität kam es Ende der 1960er und 1970er Jahre zu einem wesentlichen Umbruch im Einzelhandel: Das Selbstbedienungsprinzip setzte sich durch und damit einhergehend bildeten sich neue Betriebsformen heraus. Außerdem stiegen die Verkaufsflächengrößen immer weiter an, während die Anzahl der Betriebe insgesamt zurück ging (vgl. Blank, 2004, S. 130ff.). Kleine Gemischtwaren-Läden mit ihrem engen Warensortiment in integrierter Lage wurden sukzessive von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen an dezentralen und autokundenorientierten Standorten verdrängt (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 29). Einzelhandelsbetriebe in Stadtrandlage dienten zunächst nur dem Versorgungseinkauf (z.B. Lebensmittelbranche mit Discountorientierung); mittlerweile ist jedoch zu beobachten, dass eine Umorientierung zu tieferen und breiteren Warensortimenten und einem qualitativ höherwertigen Angebot stattfindet (vgl. Steinbach, 2000, S. 31).

Folgende neue Betriebsformen haben die Einzelhandelslandschaft maßgeblich geprägt: Discounter, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser, Fachmärkte, einheitlich geplante und geführte Einkaufszentren (Shopping Center) und Convenience Stores. Eine Übersicht der verschiedenen Betriebsformen liefert Tabelle 1.

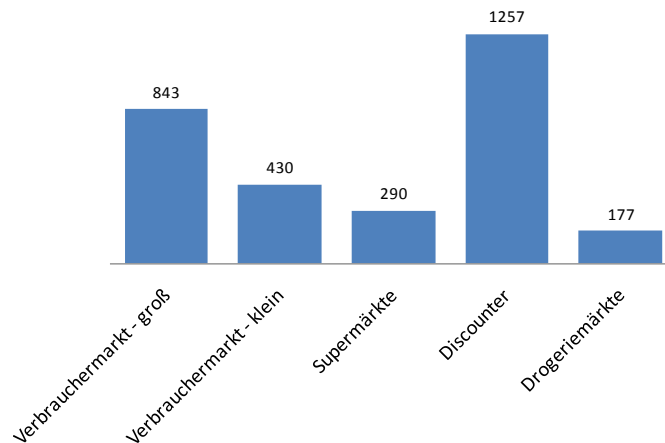
Die rasante Entwicklung der **Discounter** begann in den 1960er Jahren mit der Eröffnung des ersten *Aldi* in Deutschland. Das Prinzip des Discounters beruht auf einer Niedrigpreispolitik. Dem Kunden werden Waren des täglichen Grundbedarfs zu dauerhaft niedrigen Preisen angeboten. Diese Dauertiefpreisstrategie wird durch eine Begrenzung des Sortiments auf schnell drehende Produkte sowie eine Kostenminimierung durch Rationalisierung ermöglicht. Während Discounter früher das Image eines „armen Leute“ Ladens anhaftete, erfährt er heute zunehmende Beliebtheit bei allen Bevölkerungsschichten. Obwohl die Verkaufsfläche von Lebensmitteldiscountern aufgrund ihrer beschränkten Artikelauswahl relativ gering ist, ist diese Form des Einzelhandels mittlerweile überwiegend in nicht integrierten, autokundenorientierten Lagen anzutreffen. Aufgrund seiner hohen Attraktivität und Magnetwirkung kann dem Lebensmitteldiscounter sogar ein „zentrumbildender Charakter“ zugesprochen werden, denn die durch ihn generierte hohe Kundenfrequenz lockt weitere Betriebe wie beispielsweise Textil- und Schuhdiscounter (Fachdiscounter) und sogar Super- und Verbrauchermärkte an den Standort (vgl. Blank, 2004, S. 135ff.). Abbildung 4 zeigt, dass der Discounter mit Abstand der beliebteste Einzelhändler für die Versorgung des täglichen Grundbedarfs ist.

**Tab. 1 Übersicht neuer Betriebsformen**

	Discounter	SB-Warenhaus	Verbrauchermarkt	Fachmarkt	Einkaufszentrum	Convenience Store
<b>Einführung in Österreich</b>	Anfang 1960er	Ende 1960er / Anfang 1970er	Ende 1960er / Anfang 1970er	Ende 1980er	1970er (EKZ) 1990er (FOC)	k.A.
<b>Waren-sortiment</b>	begrenztes Angebot an Waren des täglichen Bedarfs	breites und tiefes Sortiment an Gütern des kurz- und mittelfristigen Bedarfs  einschließlich Nahrungs- und Genussmitteln (überwiegend nicht-Lebensmittel)	breites und tiefes Sortiment an Nahrungs- und Genussmitteln  einschließlich Frischwaren sowie Non-Food-Artikel des Haushalts- und Freizeitbedarfs	breites und tiefes Sortiment aus einer bestimmten Branche (Bekleidung, Schuhe, Elektroartikel) oder einer bestimmten Bedarfsgruppe (Sportfachmarkt, Baumarkt)	breites und tiefes Sortiment aus allen Branchen	breites Angebot aus Waren des täglichen Bedarfs und Dienstleistungen  enges Angebot an gastronomischen Leistungen
<b>Größe</b>	400m <sup>2</sup> - 800m <sup>2</sup>  (Lebensmittel-discounter)	min. 3000 m <sup>2</sup>	1.000m <sup>2</sup> - 3.000m <sup>2</sup>	ab 200 m <sup>2</sup> (Drogeriefachmarkt)  bis 30.000 m <sup>2</sup> (Möbelfachmarkt)	Variiert stark  Ab ca. 3.000 m <sup>2</sup> bis über 75.000 m <sup>2</sup>	-
<b>Lage</b>	überwiegend nicht integriert  Autokundenorientiert	nicht integriert  Autokundenorientiert	nicht integriert  Autokundenorientiert	überwiegend nicht integrierte  Autokundenorientiert	sowohl integriert, wie auch nicht integriert	integriert
<b>Preisniveau</b>	sehr niedrig  (Preisaggressiv)	niedrig  (Preisorientiert)	sehr niedrig  (Sonderangebote oder Dauerniedrigpreise)	mittel (preisaktiv)  bis niedrig (preisaggressiv)	variiert  vom EKZ selbst zu definieren	hoch
<b>Kundendienstleistungen</b>	nicht vorhanden	gering vorhanden	nicht vorhanden	vorhanden	vorhanden	k.A.
<b>Sonderformen</b>	Fachdiscounter	-	-	Hyperfachmarkt	Factory Outlet Center, Urban Entertainment Center, Value Center, Power Center, Hybrid Center	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BBE Retail Experts

Abb. 4 Ausgaben für Konsumgüter des täglichen Bedarfs nach Einzelhandelsbetrieben in Deutschland (in €)



Quelle: Eigene Darstellung nach Handelsverband Deutschland - Der Einzelhandel, 2009

Ende der 1960er Jahre und Anfang der 1970er Jahre siedelten sich großflächige **Verbrauchermärkte** und Selbstbedienungswarenhäuser (**SB-Warenhäuser**) an dezentralen Standorten an. Neben den Discountern zählen diese Großbetriebsformen zu den Gewinnern der letzten Jahrzehnte, obwohl seit Mitte der 1990er Jahre eine Wachstumsgrenze erreicht worden ist.

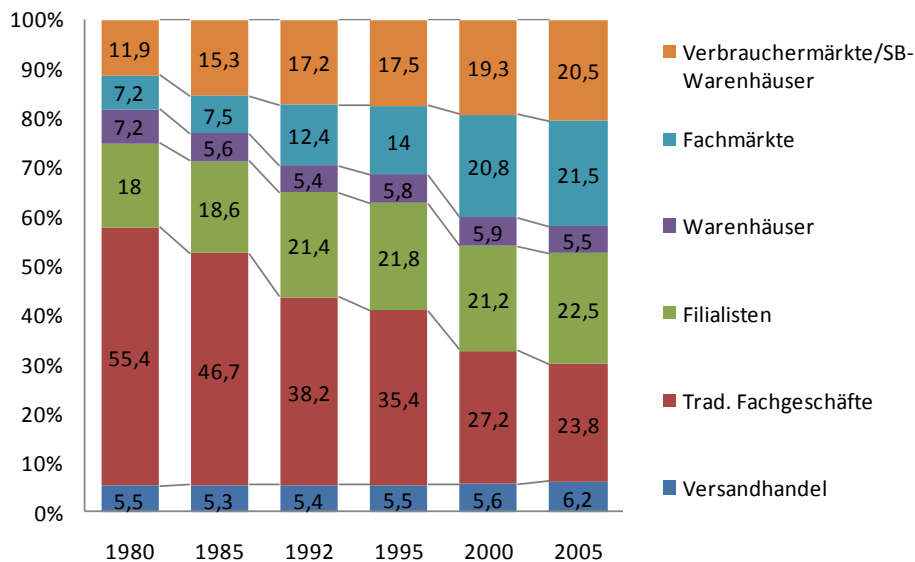
Im Gegensatz zu Discountern beruht ihre Attraktivität jedoch nicht allein auf einer Niedrigpreispolitik, sondern auch auf der Artikelvielfalt, die in einer großzügigen Ladengestaltung angeboten wird. Solche Einzelhandelsgroßbetriebe werden überwiegend für Großeinkäufe mit dem Auto angefahren und ermöglichen Kopplungskäufe mit anderen in der Nachbarschaft befindlichen Einzelhandelsbetrieben (vgl. Blank, 2004, S. 139f.).

Mit dem Ziel den Einzelhandel für den Kunden zum Erlebnis werden zu lassen, entstanden Ende der 1980er Jahre die **Fachmärkte** (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 29). In diesen werden Sortimente einer bestimmten Branchen- oder Bedarfsgruppe angeboten. Der Fachmarkt zählt seit seiner Etablierung in den 1980er Jahren zu der erfolgreichsten Betriebsform und wird auch in Zukunft seinen Marktanteil, auf Kosten von traditionellen Fachgeschäften, ausbauen können. Neben den großen Fachmärkten in Stadtrandlage werden aufgrund ausgeschöpfter Standortressourcen und baurechtlichen Bestimmungen in Zukunft auch Konzepte für kleinere Fachmärkte in Innenstadtlage entwickelt werden (vgl. BBE Retail Experts).

Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser, Fachmärkte und Filialisten haben in den letzten Jahrzehnten auf Kosten von traditionellen Fachgeschäften ihre Marktanteile immer stärker ausbauen können (siehe Abbildung 5).



Abb. 5 Entwicklung der Marktanteile der Betriebstypen in Deutschland (in %)



Quelle: Eigene Darstellung nach Merkel/Heymans.

1979 hielt das erste **Einkaufszentrum** (engl. Shoppingcenter oder Mall) erfolgreich Einzug in Österreich. Mittlerweile gibt es 109 (Stand 2009) klassische Einkaufszentren in Österreich, die zusammen mit 56 Fachmarktzentren einen Marktanteil von 21-22% am gesamten Einzelhandelsmarkt bestreiten, was auch im europäischen Vergleich einen sehr hohen Wert darstellt (vgl. Will, 2009, S. 11f.). Ein Einkaufszentrum ist eine Ansammlung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben unter einem Dach, die als zusammengehörig empfunden und einheitliche geplant und betrieben werden. Mit Magnetbetrieben versuchen Einkaufszentren eine hohe Kundenfrequenz zu lukrieren. Als solche Leitbetriebe fungieren Warenhäuser, Kaufhäuser, SB-Warenhäuser oder auch große Fachmärkte und bekannte Marken. Wichtig sind auch ein einheitliches äußeres Erscheinungsbild (Corporate Design) sowie eine Marketingstrategie, welche durch ein zentrales Center Management umgesetzt wird. Eine Besonderheit von Einkaufszentren ist, dass sie sich in ihrer Gestaltung und Shop-Zusammensetzung exakt an die spezifischen Gegebenheiten des Marktgebietes anpassen können und so den Bedürfnissen und Wünschen der potentiellen Kunden optimal gerecht werden. Einkaufszentren schaffen in nicht integrierter Lage mit starker Autokundenorientierung ihre eigene Kundenfrequenz. Seit Mitte der 1990er Jahren werden bevorzugt innenstädtische Lagen ausgewählt, was damit zusammenhängt, dass ehemalige Industrie-, Bahn- oder Militärstandorte in integrierter Lage aufgegeben wurden und für Flächenrecycling zur Verfügung stehen. Außerdem lässt eine restriktiver werdende Genehmigungspraxis, Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ kaum noch zu, weshalb Entwickler in integrierte Lagen ausweichen müssen. Im Zuge der Umgestaltung von Bahnhöfen werden heutzutage Einkaufszentren auch häufig im Bahnhofskomplex realisiert (vgl. Ausschuss für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, 2006, S. 77f. und Blank, 2004, S. 187ff.).

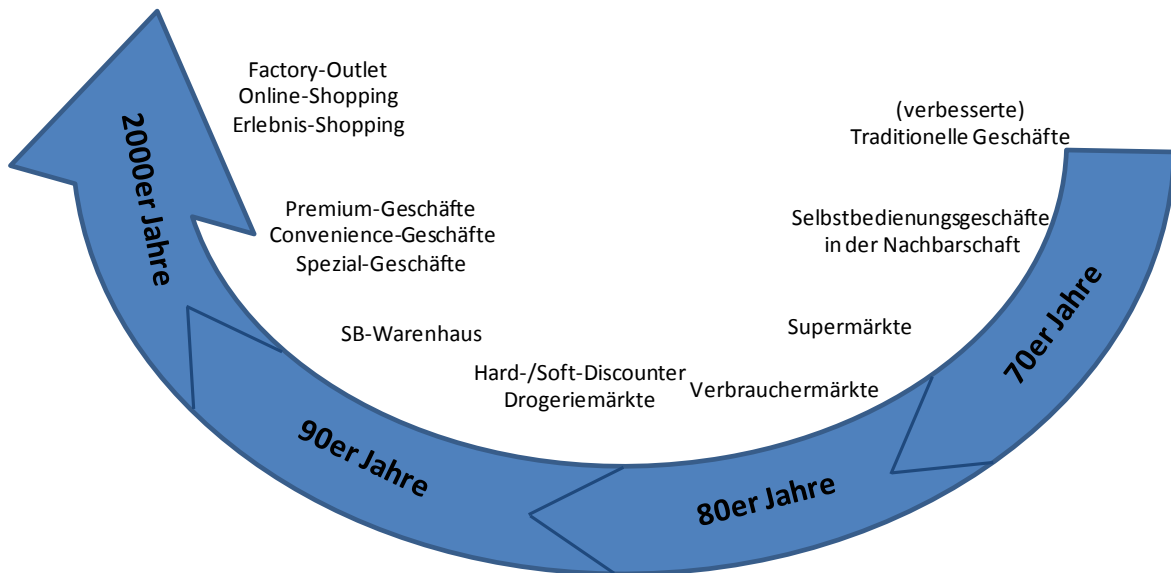
Ein Einkaufszentrum, das mit Erlebnisgastronomie, Unterhaltung (Multiplex-Kinozentren, Musical-Theater, Discotheken etc.) und anderen Freizeiteinrichtungen (Fitness-Center, Bowling etc.) kombiniert wird, wird **Urban Entertainment Center** bezeichnet (vgl. Blank 2004, S. 196). Der Begriff „Urban“ deutet dabei nicht auf den Standort eines solchen Centers hin, sondern verdeutlicht, dass in einem solchen Center eine urbane, städtische Atmosphäre nachgeahmt werden soll (vgl. Miosga, 2002, S. 81). Urban Entertainment Center sind wie Einkaufszentren meist in der Peripherie angesiedelt.

Eine der neusten Sonderformen der Einkaufszentren stellen die **Factory Outlet Center** dar (seit den 1990er Jahren in Österreich realisiert). Darunter ist ein Zusammenschluss von mehreren Fabrikläden zu verstehen, über die Hersteller im Direktvertrieb ihre Restposten und Auslaufwaren an fabriknahen oder verkehrsgünstigen Standorten preisgünstig verkaufen. Damit treten erstmals Hersteller in direkte Konkurrenz zum klassischen Einzelhandel. Das Warenangebot von Factory Outlet Centern besteht klassischerweise aus Kleidung, Schuhen und Lederwaren, welches in erster Linie innenstadtrelevante Sortimente sind. Ansiedlungen von Factory Outlet Centern führen daher zu erheblichem Widerstand im innenstädtischen Einzelhandel (vgl. BBE Retail Experts).

Zukunftsweisend ist auch das **Convenience Store** Konzept aus den USA. Es werden Artikel und Dienstleistungen, die auf dem ersten Blick nicht zusammengehörig erscheinen, in ein und demselben Geschäftslokal angeboten. Nach dem Prinzip des One-Stop Shoppings werden beispielsweise Ticketverkauf und Reisen mit dem Verkauf von Speisen, Getränken und Zeitschriften verbunden. Mit solchen Konzepten kann exakt auf die Verbraucherbedürfnisse an einem Standort eingegangen werden. Convenience Stores befinden sich an hochfrequentierten Standorten und weisen ein breites Angebot an Konsumgütern aus Handel, Gastronomie und Dienstleistung auf, wobei ein bestimmtes Gut immer als Frequenzbringer im Vordergrund steht (z.B. Kraftstoff als Frequenzbringer bei Tankstellenshops) (vgl. Blank, 2004, S. 142ff.). Da Convenience etwa so viel wie Bequemlichkeit und Komfort bedeutet, zeichnen sich Convenience Güter durch Leistungen aus, die den Ver- und Gebrauch der Waren erleichtern (Sofortkonsumgüter): Beispielsweise Lebensmittel, welche schon verzehrfertig sind (vgl. BBE Retail Experts). Das Prinzip der Convenience-Stores wird hierzulande meist in Tankstellen oder Bahnhöfen umgesetzt (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 30).

Die neusten Betriebsformen im Einzelhandel versuchen den Wunsch nach Erlebniseinkauf und Entertainment noch wirksamer zu erfüllen. So taucht der Kunde in sogenannten **Brandlands** in eine Erlebniswelt, wo ihm die Marke näher gebracht wird. Der Verkauf ist dabei eher sekundär, der Kunde soll durch positive Erfahrungen in der Erlebniswelt langfristig an die Marke gebunden werden. Beispiele für Brandlands ist die Autostadt von VW oder das Schokoladenmuseum von Lindt (vgl. Zakrzewski, ohne Jahr).

Abb. 6 Dynamik der Betriebsformenentwicklung



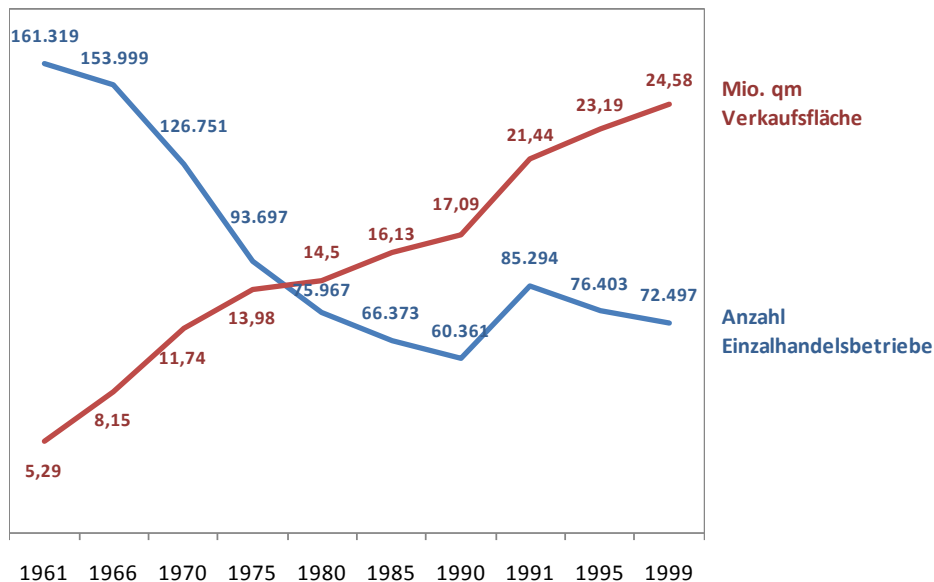
Quelle: Eigene Darstellung nach Conradi 1999, S. 56, entnommen aus Blank, 2004, S. 26

### 3.1.2 Vergrößerung der Verkaufsfläche und rückläufige Betriebszahlen

Eng verbunden mit der Entwicklung neuer Betriebsformen ist eine Vergrößerung der Verkaufsflächen. Seit der Etablierung von Selbstbedienungsläden, Warenhäusern und Verbrauchermärkten in den 1970er Jahre, galten Lebensmittelhändler mit weniger als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche bereits als kleine Einzelhändler (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 29). Die durchschnittliche Verkaufsfläche von Lebensmitteleinzelhandelsgeschäften beträgt in Österreich derzeit 480 m<sup>2</sup>. Der höchste Flächenbedarf ist mit 1.280m<sup>2</sup> im Bau- und Heimwerkerbedarf zu verzeichnen (vgl. KMU Forschung Austria, 2007, S. 26). Im Jahr 2005 kamen auf einen Einwohner 1,9 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (vgl. KMU Forschung Austria, 2008). Damit hat Österreich innerhalb der EU eine deutliche Überkapazität an Verkaufsflächen (Deutschland 1,3 m<sup>2</sup>, Belgien 1,3 m<sup>2</sup>, Spanien 1,2 m<sup>2</sup>, USA: 3,1 m<sup>2</sup> (vgl. Genth, 2005)).

Obwohl die Gesamtverkaufsfläche im Einzelhandel in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen ist, ist die Anzahl der Einzelhandelsbetriebe insgesamt rückläufig. Abbildung 7 veranschaulicht dieses Szenario am Beispiel Deutschland.

Abb. 7 Entwicklung von Einzelhandelsgeschäften und Verkaufsflächen in Deutschland 1961-1999



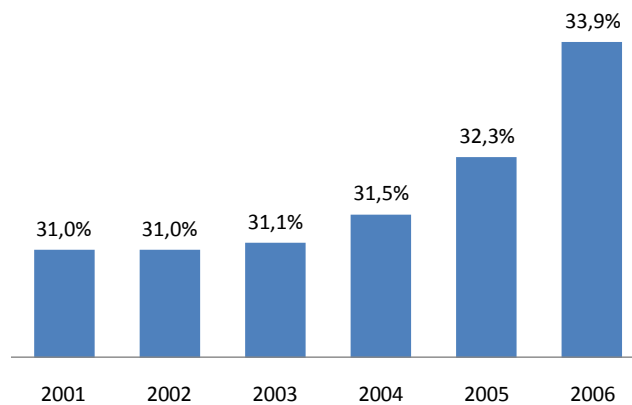
Quelle: Eigene Darstellung nach EHI 1999, S. 60-64, entnommen aus Blank, 2004, S. 158

### 3.1.3 Unternehmenskonzentration

Ein weiteres Kennzeichen des Strukturwandels im Einzelhandel ist der rasant fortschreitende Prozess zur Unternehmenskonzentration. Bedingt durch einen intensiven europaweiten Verdrängungswettbewerb und Unternehmensfusionen weist der Einzelhandel, verglichen mit anderen Wirtschaftssektoren, heute die mit am weitesten fortgeschrittene Konzentration auf (vgl. Wortmann, 2003, S. 3). Während früher inhabergeführte Unternehmen dominierten, besteht die heutige Einzelhandelslandschaft vorwiegend aus internationalen Großunternehmen sowie Zusammenschlüssen und Kooperationen selbständiger Einzelhändler (z.B. Franchising). Großunternehmen besitzen eine enorme Marktstärke und Finanzkraft sowie organisatorische und kostenmäßige Überlegenheit gegenüber den Kleinunternehmen und zwingen diese dadurch zur Aufgabe (vgl. Heinritz et al., 2003, S. 37f.).

Der Trend der Unternehmenskonzentration zeigt sich auch in dem hohen Filialisierungsgrad. Im Jahr 2006 wurden in Österreich über ein Drittel aller Einzelhandelsgeschäfte von Filialisten betrieben. Zugleich besaßen die filialisierten Geschäfte mehr als die Hälfte der Verkaufsfläche. Besonders im Lebensmitteleinzelhandel ist die Unternehmenskonzentration stark ausgeprägt. Im Jahr 2008 hielten die drei Handelsunternehmen Rewe (Billa, Merkur und Penny), Spar (Spar-Märkte, Eurospar und Interspar) und Hofer einen Marktanteil von 78,5% (vgl. lebensmittelnet).

**Abb. 8 Filialisierungsgrad im stationären Einzelhandel in Österreich, 2001-2006 (in %)**



Quelle: Eigene Darstellung nach KMU Forschung Austria, 2007, S. 27

Ein Blick auf die Entwicklung der Umsätze und Beschäftigten im Einzelhandel zeigt ebenfalls die wachsende Dominanz von Großunternehmen. Im Jahr 2005 wurde über die Hälfte des Einzelhandelsumsatzes in Großunternehmen erzielt, was einer Erhöhung von 11% gegenüber dem Jahr 1995 bedeutet. In allen anderen Unternehmensgrößen hat der Umsatz im Vergleich zu 1995 abgenommen (vgl. KMU Forschung Austria, 2007, S. 61). Dennoch ist anzumerken, dass der österreichische Handel nach wie vor durch kleinbetriebliche Strukturen gekennzeichnet ist. Denn nur rund 1% der Handelsunternehmen konnten im Jahr 2007 der Größenklasse 50 (bis 249 Beschäftigte) zugeordnet werden und der Anteil der Großunternehmen mit 250 und mehr Mitarbeitern betrug lediglich rund 0,2% (vgl. KMU Forschung Austria, 2007, S. 13).

### **3.1.4 Internationalisierung**

Seit den 1970er Jahren, aber vor allem seit der Einführung des Europäischen Binnenmarktes kam es zu einem beachtlichen Internationalisierungsschub im Einzelhandel. Ein Blick auf den Lebensmitteleinzelhandel in Österreich zeigt, dass dieser in fester Hand von deutschen Großunternehmen ist. Bereits 1967 hat der deutsche Discounter Aldi die österreichische Kette Hofer übernommen und die Märkte Billa, Bipa, Merkur und Penny gingen 1996 in den Besitz der deutschen Rewe Group (vgl. Wortmann, 2010, S. 68). Neben solchen Übernameprozessen ist eine weitere Möglichkeit der Internationalisierung ein Aufbau von Filialen im Ausland. Nach diesem Prinzip eröffnet das deutsche Lebensmittelunternehmen Plus (Tengelmann-Gruppe) seit 1976 in Österreich Filialen unter dem Namen Zielpunkt. Des Weiteren können mittels Franchising Handelsunternehmen in ausländischen Märkten Fuß fassen (das deutsche Unternehmen Fressnapf hat sich auf diese Weise in Österreich etabliert) oder auch gemeinsame Unternehmungen (Joint Ventures) mit ausländischen Partnern eingegangen werden (vgl. Miosga, 2002, S. 82). Oft hat der Eintritt ausländischer Handelsunternehmen einen innovativen Charakter und setzt die Grundlage für neue Einzelhandelskonzepte, etwa IKEA, Toys'R'Us oder Apple Store (vgl. Wortmann, 2003, S. 18).

### 3.1.5 Distanzhandel

Während früher die Händler ihre Waren lediglich in Geschäftslokalen (stationärer Handel) oder in Form des „fliegenden Handels“ (ambulanter Handel) feil boten, hat sich heutzutage eine weitere Vertriebsform etabliert: Der Versandhandel. Zum klassischen Versandhandel über Katalog und Tele-Shopping kam mit der Ausbreitung des Internets in den letzten Jahren verstärkt das Online-Shopping hinzu. Von 2003 bis 2008 sind die Bestellungen per Internet im gesamten österreichischen Versandhandel von 11% auf rund 27% angestiegen (vgl. Pressemitteilung KMU Forschung Austria, 2008). Der Internet-Handel konnte seit seiner Einführung Ende der 1990er Jahre bis zum Jahr 2007 zu einem Umsatzwachstum im Einzelhandel von rund 6% beitragen (vgl. KMU Forschung Austria, 2007, S. 69).

Produkte, die sich besonders gut für den Internet-Handel eignen, sind klassische Standard- und Markenartikel, welche einen Selbstbedienungscharakter aufweisen und keine Beratung benötigen (vgl. BBE Retail Experts). Demnach wird die Liste der Online-Verkaufsschlager von Büchern angeführt, gefolgt von CDs, DVDs und Spielen (vgl. Handelsverband Deutschland - Der Einzelhandel, 2009).

Die Verlagerung des Handels in die virtuelle Welt stellt für den konventionellen Einzelhandel nicht nur eine Bedrohung (Konkurrenz) sondern auch eine Chance dar. Neben reinen Internethändlern nutzen auch immer mehr stationäre Einzelhandelsunternehmen E-Commerce als Verkaufsstrategie (Multi-Channel-Strategie) und können damit optimal die Vorteile des Online-Handels und die des stationären Handels verbinden: Die Ware ist für den Kunden bequem von zu Hause aus zu bestellen, kann aber auf Wunsch vom Kunden ohne Kaufzwang im Geschäft eingesehen werden, verbunden mit der Möglichkeit der Beratung oder Reklamation. Besondere Vorteile bieten sich auch für Einzelhändler mit kleinen Verkaufsflächen in teurer Innenstadtlage oder im ländlichen Raum, da über ein „virtuelles Regal“ die Produktpalette vergrößert werden kann (vgl. Schellenberg).

Auch in Zukunft wird der Versandhandel seine Dominanz in der Einzelhandelsbranche ausbauen können. Als Gründe dafür werden von der BBE Handelsberatung GmbH die Bequemlichkeit der Kunden (Convenience), neue innovative Konzepte<sup>4</sup>, neue Informationstechniken sowie das Heranwachsen einer online-affinen jüngeren Generation genannt (vgl. BBE Retail Experts).

---

<sup>4</sup> Seit der Einführung von Smartphones wird das Einkaufen mit Hilfe des Handys (Mobile-Commerce) als neuester Trend diskutiert. Für den stationären Handel bietet dies interessante Möglichkeiten, denn „Anwendungen auf dem Smartphone, wie die Anzeige lokaler Shoppingangebote, können mit Navigationsanwendungen kombiniert die Verbindung zum stationären Handel herstellen“ (vgl. Olaf Roik, E-Commerce-Experte des Handelsverbands Deutschland (HDE))

### **3.1.6 Zusammenfassung**

Seit den 1970er Jahren erfolgt eine Etablierung neuer meist großflächiger Betriebsformen, die Großteils in nicht integrierter Lage angesiedelt sind und eine Konkurrenz für den innenstädtischen Handel darstellen. Zu nennen sind: Einkaufszentren, Fachmarktzentren, Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Discounter. Besonders sehr große Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ ziehen Kaufkraft vom innenstädtischen Handel ab. Der Verkaufsflächenzuwachs ist in den letzten Jahrzehnten aufgrund des Ausbaus bestehender Geschäfte und der Neueröffnung größerer Betriebsformen enorm angestiegen, flacht jedoch seit ein paar Jahren in Österreich ab. Zusammenschlüsse von Handelsunternehmen haben finanzstarke Filialisten herausgebildet, welche stetig expandieren und nicht-filialisierte Betriebe vom Markt verdrängen. Wodurch trotz steigender Verkaufsfläche die Anzahl der Betriebe rückläufig ist. Zu Beobachten ist auch eine Internationalisierung der Handelsunternehmen, welche sich vor allem in der Lebensmittel- und Kleidungsbranche bemerkbar macht. Immer mehr Handelsbetriebe setzen auf den Freizeitfaktor Einkaufen und kombinieren Einkaufen mit Entertainment. Schließlich hat sich der Distanzhandel in Form von Online- und Tele-Shopping etabliert und wird in Zukunft eine immer größere Bedrohung für den stationären Einzelhandel darstellen, aber auch Chance.

## **3.2 VORAUSSETZUNGEN FÜR DEN STRUKTURWANDEL**

Seit den letzten vier Dekaden ist unsere Welt einem maßgeblichen Wandel ausgesetzt. Gesellschaft, Wirtschaft und politische Steuerung organisieren sich neu. Gemeinhin wird dieser Wandel mit den Schlagwörtern Globalisierung und Übergang zum Postfordismus betitelt. Was sich hinter diesen Begriffen verbirgt und welche Auswirkungen dies auf die Städte und den Einzelhandel hat, soll in diesem Kapitel dargelegt werden. Das Wissen über die postfordistische Gesellschaftsform im Zeitalter der Globalisierung ist die Basis für das Verständnis des Strukturwandels im Einzelhandel.

Auf handelsendogener Seite ist zu beobachten, dass sich Handelsunternehmen in einer globalisierten und technisch fortgeschrittenen Welt neu organisieren und sich diese Entwicklung selbstverständlich in der Erscheinungsform der Handelsbetriebe manifestiert. Handelsexogene Ursachen sind im technischen Fortschritt und im Wandel der Konsumstile zu suchen. Neue und ausdifferenziertere Lebensstile verursachen ein neues und dynamischeres Konsumverhalten, welchem durch veränderte Handelskonzepte Rechnung getragen wurde. Nicht zuletzt trug auch das politisch-administrative-System durch planerische (Fehl-)Steuerungen zum Strukturwandel bei. Ein Zusammenspiel aller drei Veränderungen, ausgelöst durch die Globalisierung und den Postfordismus, führte zum heutigen Status Quo der Einzelhandelssituation und dem Zustand der Geschäftszentren in unseren Städten.

### 3.2.1 Globalisierung und Postfordismus

#### Globalisierung

Der Begriff Globalisierung tauchte erstmals Anfang der 1960er Jahre auf und fasst als catch-all-term die umfassenden gesellschaftlichen Prozesse der heutigen Zeit zusammen. Eine eindeutige Definition des Begriffs existiert nicht, aber im Wesentlichen kann unter dem Globalisierungsbegriff folgendes verstanden werden:

Globalisierung bedeutet eine Verflechtung verschiedener Bereiche in wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Hinsicht, die miteinander verwoben sind und sich gegenseitig beeinflussen. Das Besondere ist, dass sich die Verflechtungen über Orte erstrecken, die weit voneinander entfernt sind. Globalisierung kann in verschiedenen Bereichen stattfinden. So gibt es zum Beispiel eine Globalisierung der Umweltzerstörung (Klimawandel), eine neo-liberale Globalisierung, worunter ein weltweiter Abbau von Regulierungen aller Art zugunsten der Akkumulations- und Wachstumstendenzen von Kapital und Wirtschaft zu verstehen ist oder eine kulturelle Globalisierung, welche eine weltweite Vereinheitlichung in Richtung der westlichen (US-amerikanischen) Kultur durchsetzt. Wird die ökonomische Dimension der Globalisierung in den Vordergrund gestellt, so spricht man von einem globalen Finanz- und Wirtschaftssystem, welches alle anderen Bereiche beeinflusst. Steigender Umfang ausländischer Direktinvestitionen und die wachsende Bedeutung transnationaler Unternehmen sind Ausdruck der ökonomischen Globalisierung (vgl. Koch, 2010, S. 48f.).

Global agierende Wirtschaftssubjekte sind auf der Suche nach den geeignetsten Ressourcen-, Produktions- und Absatzstandorten und forcieren auf diese Weise einen Standortwettbewerb, der auf lokaler Ebene ausgetragen wird. Die lokale Ebene wird im Globalisierungszeitalter also nicht überflüssig, sondern gewinnt an Bedeutung. „Durch die Einbindung in einen bestimmten lokalen Kontext ist es Unternehmen möglich, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen zu erlangen.“ (Koch, 2010, S. 51). Dieser Wettbewerbsvorteil der Global Player zeigt sich im Einzelhandel im Kampf um die begehrtesten Betriebsstandorte (meist großflächig, autoorientiert und preisgünstig) und den damit verbundenen rasch ansteigenden Flächenverbrauch.

Des Weiteren ist auch der Immobilienmarkt global geworden. Ausländische Investmentfonds werden wichtige Grundeigentümer. Für die Städte bedeutet dies, dass die durch die Finanzierungsmöglichkeiten und das Know-How der internationalen Developer Großprojekte leichter realisiert werden können. Auf der anderen Seite ist es aber auch schwieriger die Grund- und Immobilieneigentümer in Stadtentwicklungsprozesse einzubinden, da sie nicht vor Ort ansässig sind. Außerdem besteht die Gefahr, dass lokale Immobilienmärkte durch die Entwicklung der Weltwirtschaft beeinflusst werden (vgl. Koch, 2010, S. 52).



Auf europäischer Ebene findet die ökonomische Globalisierung Ausdruck in der Vereinheitlichung des Währungssystems (Euro), wodurch grenzüberschreitende ausländische Direktinvestitionen verstärkt wurden (vgl. Koch, 2010, S. 67).

### **Postfordismus**

Die Globalisierung ist begleitet durch den Wandel vom Fordismus zum Postfordismus. Der **Fordismus** (benannt nach Henry Ford, der erstmals die Fließbandarbeit in die Automobilindustrie einführt und das Auto damit zu einem bezahlbaren Massenkonsumgut machte), welcher von den 1920er Jahren bis in die 1970er Jahre andauerte, ist geprägt durch Massenfertigung zur Ausnutzung von Skalenerträgen (Economies of scale), einer anteilmäßigen Verteilung der Wertschöpfung, Großbetrieben, Arbeitsvertretungen in Form von Gewerkschaften und relativ gesicherten Arbeitsverhältnissen. Außerdem wird das gesellschaftliche Leben durch soziale Sicherungssysteme, welche auf dem Prinzip der Verteilung beruhen, standardisierten Massenkonsumstilen, starren Zeitordnungen, homogene Lebensstilen uvm., geprägt (Blotevogel, 2002, S. 4). Im Fordismus herrschte ein „stabiles Verhandlungsdreieck von Großunternehmen, Staat und Gewerkschaften“ (Koch, 2010, S. 55).

Die Gesellschaft im Fordismus kann als sehr homogen beschrieben werden, was sich beispielsweise im standardisierten Massenwohnungsbau im suburbanen Gebieten und eine damit einhergehende Standardisierung von Lebenssphären und Angleichung von Lebensstilen ausdrückt. Der Postfordismus hingegen ist gekennzeichnet durch Heterogenität (vgl. Koch, 2010, S. 59ff.).

In den 1979er Jahren geriet der Fordismus in eine Krise und wurde vom Postfordismus abgelöst. Für die Krise waren Produktionsrückgänge und damit einhergehende Produktionseinbußen der Unternehmen verantwortlich. Ausgelöst wurde dies durch den passiven Widerstand der Lohnarbeiter gegen monotone und intensive Arbeitsprozesse, den hohe Anteil administrativer Tätigkeiten im Produktionszyklus, die starke Position der Gewerkschaften, die gestiegenen Rohstoffpreise aufgrund der Ölkrise 1973 und 1979 und die Stagnation der Produktionsabläufe. Außerdem konnte die unflexible, fordistische Massenproduktion und deren starre Strukturen nicht schnell genug auf Nachfrageschwankungen reagieren und ein flexibler und kreativer Umgang mit neuen Technologien war nicht möglich (vgl. Diettrich, 1999, S. 121f.).

Die hierarchisch strukturierten und aufeinander abgestimmten Arbeitsprozesse erwiesen sich als nicht mehr ausbaufähig und wurden durch Arbeitsweisen mit weniger vertikaler Organisation ersetzt. Neue Organisationsformen innerhalb der Unternehmen (z.B. Gruppenarbeit) und zwischen den Unternehmen, wie die Just-in-Time Produktion (Einsparung der Lagerkosten indem Produktion und Zulieferung optimal aufeinander abgestimmt werden) brechen die vertikalen, fordistischen Strukturen auf und schaffen (internationale) Unternehmensnetzwerke. Netzwerkbildung und Kooperation haben in vielfältiger Weise eine hohe Bedeutung im Postfordismus. So findet Kooperation nicht nur in Unternehmen statt, sondern auch in der Stadtentwicklung, beispielsweise in Form von Public Private Partnerships (siehe Kapitel 4).

Die neuen Produktionsprozesse zeichnen sich außerdem durch neue Technologien und eine flexiblere Produktion heterogener Produkte in kleinen Losgrößen aus (höhere Vielfalt). Die Unternehmen sind flexibel spezialisiert, um schnell auf eine veränderte Marktnachfrage reagieren zu können. Die Flexibilisierung des Produktionsprozesses findet in der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes Fortsetzung, z.B. durch befristete Arbeitsverträge oder Inanspruchnahme von Leiharbeitern. Die Arbeitsbedingungen für die Masse der einfachen Lohnarbeiter verschlechtern sich und die Löhne sinken. Das Ziel der Vollbeschäftigung wird außerdem von vielen Regierungen aufgegeben. Aufgrund auftretender Massenarbeitslosigkeit und inflationären Tendenzen steigen die Ausgaben der Nationalstaaten und ihr Budget sinkt.

Das Finanzkapital agiert zunehmend globaler und räumlich mobiler, was zur Folge hat, dass auch die Produktionsprozesse immer globaler organisiert sind. Es entstehen multinationale Unternehmen welche, auf der Suche nach dem besten Standort, einen globalen, und gleichzeitig lokal ausgetragenen Wettbewerb in Gang setzen (vgl. Diettrich, 1999, S. 122f. und obigen Abschnitt zur Globalisierung).

Standardisierte Massenprodukte erreichten ihre Sättigungsgrenze, denn das Konsumverhalten der Kunden wandte sich individuelleren Produkten zu (Blotevogel, 2002, S. 7).

**Zusammenfassend** kann festgehalten werden, dass der Postfordismus durch ein Auseinanderbrechen der homogenen Gesellschaft und der hierarchischen Strukturen gekennzeichnet ist. Dieses Phänomen kann mit den Begriffen Flexibilisierung, De-Hierarchisierung, Deregulierung, Entbürokratisierung, Privatisierung, Ausdifferenzierung der Lebensstile und Individualisierung beschrieben werden, welche sowohl in den Bereichen Wirtschaft wie auch Politik und Gesellschaft Anwendung finden. Das im Fordismus stabile Verhandlungsdreieck von Großunternehmen, Staat und Gewerkschaft hat sich aufgelöst: Der Staat zieht sich im Postfordismus zum Teil aus der Entscheidungsfindung zurück und überlässt viele Handlungsfelder dem Marktgeschehen und Gewerkschaften haben ihren Einfluss auf Großunternehmen verloren.

In Kombination mit der Globalisierung haben diese Wendungen den Strukturwandel des Einzelhandels herbeigeführt. Insbesondere in den Bereichen Konsumverhalten, politische Steuerung und Organisation von Handelsunternehmen soll im folgenden Abschnitt der Wandel dargestellt und damit die Voraussetzungen für den Strukturwandel des Einzelhandels erklärt werden

### **3.2.2 Organisation von Handelsunternehmen**

Eine wesentliche Innovation im Einzelhandel war die Einführung des Selbstbedienungsprinzips in den 1950er Jahren. Das Prinzip Selbstbedienung trägt zur Kostenersparnis durch Rationalisierung bei. Denn durch selbstverkäufliche Produkte und das Wegfallen des Bedienungsvorgangs können Fachkräfte eingespart und durch billigere Hilfskräfte ersetzt werden. Eine solche Kostenersparnis

fürhte zu einer Vergrößerung der Verkaufsflächen und damit zur Entwicklung von Großbetrieben. Blank (2004) erklärt die Zusammenhänge folgendermaßen: „Diese Kosten senkenden Effekte wirken sich aber umso stärker aus, je mehr Verkaufsfläche zur Verfügung steht. Mehr Verkaufsfläche bedeutet größeres Sortiment, höhere Kundenfrequenz und damit insgesamt mehr Warenumschlag, folglich höher Bestellmengen und bessere Einkaufskonditionen beim Hersteller – also eine insgesamt vorteilhafte Kostensituation. Kurzum: Selbstbedienung macht große Flächen rentabel und fördert damit die Entwicklung der Großbetriebe“ (Blank, 2004, S. 158f.) und Unternehmenskonzentrationen. Größere Verkaufsflächen und ein breiteres Warensortiment erforderten aber auch einen deutlich höheren Kapitaleinsatz. Da viele kleine und mittlere Unternehmen den notwendigen Kapitaleinsatz nicht leisten können, sind es vor allem die Großunternehmen, die großflächige Betriebsformen umsetzen. Mit wachsenden Marktanteilen großer Einzelhändler steigt auch deren Nachfragemacht gegenüber den Lieferanten und Herstellern. Großbetriebe genießen Sonderkonditionen, welche kleineren Betrieben nicht gewährt werden und können so ihre Waren preisgünstiger anbieten.

Großflächige Betriebsformen wie SB-Warenhaus, Verbrauchermarkt, Fachmarkt und Discounter verschärfen mit ihrem breiteren Warensortiment und/oder den niedrigen Preisniveaus die Wettbewerbssituation in einem solchen Umfang, dass kleine Einzelhändler nur noch bedingt konkurrenzfähig sind und drohen vom Markt verdrängt zu werden (vgl. Heinritz et al., 2003, S. 43). Global Player, welche mit einer hohen Finanzkraft ausgestattet sind, gewinnen im Wettbewerb um geeignete Stadorte, welche vornehmlich die „grünen Wiesen“ sind.

Forciert wurde die Entwicklung zu großflächigen Betriebsformen in nicht integrierter Lage außerdem durch veränderte Konsumentenpräferenzen: Erlebniseinkäufe und Schnäppchenjagd sowie Suburbanisierungstendenzen (siehe Kapitel 3.2.3 und 3.2.4)

Um im globalen Wettbewerb mithalten zu finden finden Unternehmen immer neue Wege zur betriebswirtschaftlichen Optimierung. Seit den 1980er Jahren bedeutet Einzelhandel nicht mehr nur Vertrieb von Waren. Große erfolgreiche Einzelhandelsunternehmen haben mittlerweile den Vertrieb und die Produktion in ihre Unternehmungen integriert (Vertikalisierung): Designe, Produktion und Marketing, bis hin zum Verkauf wird vom Unternehmen selbst aus einer Hand durchgeführt. Beispiele für vertikal organisierte Unternehmen sind Tchibo, Benetton, Max Mara und Inditex (Zara). Durch solch eine Organisationsform und die Unterstützung von neuen Technologien können Waren- und Informationsströme entlang der gesamten Wertschöpfungskette optimiert werden. Die Einführung von Barcodes auf den Waren und Scanner-Kassen beispielsweise, ermöglichen es die Verkaufsdaten direkt an die Produktion zu senden, wodurch eine rasche Reaktion auf die veränderte Nachfrage und „just in time“-Lieferungen möglich sind (vgl. Wortmann, 2003, S. 9f.). Dies bedeutet einen geringeren Leerstand in den Regalen, einen niedrigeren Warenbestand und geringere Logistikkosten (vgl. McKinsey, 2005). Außerdem können im Textileinzelhandel, Trends schneller aufgegriffen und umgesetzt werden (vgl. Will, 2009, S. 7). Durch optimierte Abläufe und erweiterte Serviceleistungen bei

gleichzeitig geringerem Personalaufwand ergeben sich Kostenvorteile, wodurch sich die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens erhöht und es dadurch konkurrenzfähiger macht. Da lean retailing nur von großen Unternehmen umgesetzt wird, haben diese hier wieder einen entscheidenden Vorteil gegenüber kleineren Handelsunternehmen.

Ein weiteres oben beschriebenes Kennzeichen des Strukturwandels ist die Internationalisierung. Nach Lingenfelder (1996) liegt der Willen zur Internationalisierung von Handelsunternehmen in folgenden Gründen: „Marktsättigung oder kartellrechtliche Probleme auf dem Heimatmarkt, Kapitalausstattung des Investors, ferne unerschlossene Marktpotentiale, geringere Wettbewerbsintensität oder höhere Gewinnmargen im potentiellen Gastland sowie Risikodiversifizierung oder auch eine enterpreneurial vision des Investors“ (Wortmann, 2003, S. 19).

### **3.2.3 Suburbanisierung**

Einen großen Einfluss auf den Strukturwandel im Einzelhandel hatte die Suburbanisierung. Darunter ist die Abwanderung der städtischen Bevölkerung und Funktionen aus der Kernstadt ins Umland zu verstehen. Suburbanisierung entstand durch den Wunsch vom Wohnen im Grünen und wurde von der steigenden Massenkaukraft des Fordismus unterstützt. Im Fordismus kam es zu einem historisch einmaligen Anstieg des Konsumniveaus, so dass der Besitz von privaten Pkws deutlich zunahm. Durch den steigenden Motorisierungsgrad der Bevölkerung erhöht sich deren räumliche Unabhängigkeit, was eine suburbane Lebensweise ermöglichte (vgl. Häussermann/Siebel, 2004, S. 73).

Mit dem Umzug der Bevölkerung ins suburbane Gebiet, folgte eine Verlagerung und Neuansiedlung von Einzelhandelsunternehmen in nicht integrierten Lagen. Die Einkäufe werden zum großen Teil mit dem Auto erledigt. Aufgrund der daraus entstandenen höheren Transportkapazität beim Einkauf und einer verbesserten Vorratshaltung im Bereich des Grundbedarfs nimmt die Einkaufsfrequenz ab. Dem wöchentlichen Großeinkauf kommt eine größere Bedeutung zu. In neuen großflächigen Betriebsformen (z.B. Einkaufszentren) und Shopping-Agglomerationen in verkehrsgünstiger Stadtrandlage können Preisvorteile und Kopplungspotenziale im so genannten „One-Stop Shopping“ genutzt werden. Der wöchentliche Einkauf mit dem Kofferraum wird auch in Zukunft einen hohen Stellenwert haben, da die zukünftige ältere Generation einen wesentlich höheren PKW Bestand aufweisen wird (vgl. Heinritz et al., 2003, S. 42 und Blank, 2004, S. 161ff.).

### **3.2.4 Konsumverhalten**

Der zentrale Einflussfaktor für die Einzelhandelsentwicklung ist der Konsument. Um das heutige Konsumverhalten verstehen zu können, soll zunächst der Wandel der Gesellschaft und die damit

einhergehende Ausdifferenzierung der Lebensstile skizziert werden. Anschließend wird der daraus resultierende neue Konsumstil dargestellt.

### **Klassen, Schichten, Lebensstile**

Zur Beschreibung der Gesellschaftsstruktur kam in den 1980er und 1990er Jahren zu den Schichten- und Klassentheorien (Marx, Weber, Bourdieu) das Modell der Lebensstile hinzu. In der Lebensstilforschung wird argumentiert, dass die damals üblichen vertikalen Kriterien wie Besitz, Einkommen, Beruf und Bildung die postfordistische Gesellschaft nicht mehr ausreichend klassifizieren können. Seitdem haben sich in der Forschung zur Sozialstrukturanalyse zwei Lager herausgebildet: Das Homogenisierungslager vertritt die Auffassung, dass die postindustrielle Gesellschaft nach wie vor mit den Begriffen Klasse und Schicht charakterisiert werden kann. Dem gegenüber steht das Heterogenisierungslager, welches argumentiert, dass es nun eine Gesellschaft „jenseits von Klasse und Stand“ gibt und „Schichten- und Klassenmodelle in ihrer Erklärungskraft für Einstellungs- und Verhaltensformen an Bedeutung verlieren.“ (Dangschat/Hamedinger, 2007, S. 5).

Im folgendem soll die Sichtweise des Heterogenisierungslagers skizziert werden, da die Ausdifferenzierung der Lebensstile und das Herausbilden der Freizeitgesellschaft wichtige Grundlagen für das Verständnis des heutigen Konsumverhaltens sind und den Strukturwandel des Einzelhandels erklären können. Dabei soll nicht diese Position als „richtiger“ oder „wahrer“ anerkannt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Modelle beider Positionen überlagern und beide Sichtweisen ihre Richtigkeit und Berechtigung in der Sozialstruktur- und Ungleichheitsforschung haben (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2007, S. 6).

Werden heutzutage nur die, dem Klassen- und Schichtenmodell zugehörigen, vertikalen Indikatoren zur Beschreibung der Sozialstruktur angewendet, wird eine Gesellschaft skizziert, in der 80% der Mittelschicht angehören. Doch innerhalb dieser breiten Mittelschicht gibt es viele verschiedene Lebensstile (vgl. Richter, 2005, S. 117), welche sich durch unterschiedliche „Wertehaltungen und Verhaltensgewohnheiten bzw. Ideen“ (Richter, 2005, S. 113) auszeichnen. Die Ausdifferenzierung von Lebensstilen wurde in den letzten Jahrzehnten durch eine Individualisierung und einen Wertewandel ausgelöst. Ein loslösen von traditionellen Verbindlichkeiten („Entbettung“) führte zu einer „Pluralisierung“ von Werten, Orientierungsmustern und Lebensläufen. Während die frühere Lebensweise der Menschen von Tradition, Kirche, Familie und Gewerkschaft geprägt war und sich dadurch eine relativ homogene Gesellschaft bildete, zeichnet sich die heutige Gesellschaft durch ein breites Spektrum vieler verschiedener Werte und Lebensstile aus (heterogene Gesellschaft) (vgl. Richter, 2005, S. 91ff.). „Es gibt in der Gesellschaft keinen Konsens mehr darüber [...], was nun die wichtigsten Werte wären.“ (Richter, 2005, S. 99) Zusätzlich vollzog sich eine Entwicklung weg von Pflichtwerten hin zu hedonistischen und Selbstentfaltungswerten. Genuss, Spannung und Abenteuerlust sowie

Kreativität, Selbstverwirklichung und Eigenständigkeit stehen heute im Mittelpunkt (vgl. Richter, 2005, S. 99ff).

Dem Heterogenisierungslager zufolge hat eine Entkopplung zwischen objektiven Lebenslagen und subjektiven Werthaltungen und Einstellungen stattgefunden (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2007, S. 4). Am Beispiel des Konsums, welcher deutlich die Lebensstile prägt, lässt sich dieser Entkoppelungseffekt folgendermaßen erklären: Seit der Nachkriegszeit sind die Lebensbedingungen der gesamten bundesdeutschen Gesellschaft eine Stufe nach oben gefahren („Fahrstuhleffekt“) (vgl. Beck, 1986, S. 122). Durch den gestiegen Wohlstand werden Konsum und die Bildung von Stilen immer weniger durch Einkommensverhältnisse bestimmt und man kann sich seinen Stil immer mehr selbst aussuchen (vgl. Gebhardt, 1998, S. 485). Damit verblassen viele Merkmale der sozialen Zuordnung der Klassen- und Schichtengesellschaft, wie zum Beispiel, Einkommen oder Beruf. Denn die unterschiedlichen Konsummuster drücken weniger einen Lebensstandard sondern eher einen selbst gewählten Lebensstil aus. Nach Schulz (1992) gibt es nur noch die Merkmale Bildung und Alter, welche Auswirkungen auf Alltagswissen, Konsumpräferenzen und Handlungsmuster haben (vgl. Gebhardt, 1998, S. 486). Alle weiteren Merkmale eignen sich nicht mehr die Gesellschaft zu kategorisieren.

Vertreter des Homogenisierungslagers kritisieren diesen Entkopplungseffekt. Ihrer Auffassung nach prägen nach wie vor Merkmale wie Integration in den Arbeitsmarkt und Einkommen die soziale Stellung eines Individuums. Wird ein Individuum vom Arbeitsmarkt oder von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausgegrenzt („soziale Ausgrenzung“, Begriff aus der Armutsforschung), wird dadurch seine Position im hierarchischen (vertikalen) sozialen Gefüge verschlechtert. Das Individuum kann sich dieser Ausgrenzung allerdings nicht selbst entziehen und seine Stellung im hierarchischen Gefüge verbessern (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2007, S. 4). Greift man hier auf Marx' Terminologie zurück, ist das Individuum weiterhin den Kapitaleignern/Kapitalisten unterworfen. Damit stellt sich die Frage, ob nicht nach wie vor ein Klassensystem aus Besitz- und Arbeiterklasse und ein hierarchisches Schichtensystem besteht. Wie bereits erwähnt müssen sich die beiden Modelle nicht ausgrenzen. Dangschat (2007) argumentiert, dass sie heute in unterschiedlicher Dominanz auftreten: Klassen- und Schichtenmodelle verlieren an Bedeutung gegenüber dem Modell der Lebensstile (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2007, S. 6).

### **Erlebnis und Konsum**

Schulz begründete 1992 in seinem gleichnamigen Werk den Begriff „Erlebnisgesellschaft“. Die Erlebnisgesellschaft ist geprägt durch die oben genannten postmaterialistischen Werte der Selbstentfaltung und des Hedonismus. Die individualistische Ausgestaltung des eigenen Lebensstils – nach dem Motto „Erlebe dein Leben“ – wird dabei ins Zentrum des Handelns gestellt (vgl. Schulz, 2000, S. 59). Dieser Imperativ hat auch heute noch seine Gültigkeit und findet Ausdruck in Freizeit und Konsum.

Was und wie wir konsumieren ist genauso facettenreich geworden wie unsere Lebensstile. „Otto Normalverbraucher“ gibt es nicht mehr. Bereits in den 1990er Jahren kristallisierte sich der „hybride“ Kunde heraus (vgl. Wöhler, 2008, S. 8). Menschen kaufen sowohl teure Luxusartikel wie auch beim Discounter ein. „Mit dem Porsche zum Hofer“, ist ein häufig skizziertes Bild für diese Entwicklung. Das Changieren zwischen Luxus und preisorientiertem Einkauf schließt allerdings das Mittelmaß aus. Demnach sind Einzelhandelskonzepte die Gewinner, welche entweder einer der beiden Wünsche erfüllen (z.B. Discounter vs. Feinkostläden) oder beiden Wünschen gerecht werden. Das Konzept der Factory Outlet Center versteht es beiden Bedürfnissen zu entsprechen: Markenartikel werden zu Discount-Preisen angeboten. Der Kunde wird also sowohl in seinem Streben nach Preisvorteilen wie auch nach Qualität und Luxus zufrieden gestellt (vgl. Blank, 2004, S. 238ff.).

Dieses Streben nach „Sowohl-als-auch“ äußert sich auch darin, dass Freizeit und Einkaufen immer öfter eine Einheit bilden. Während früher Einkaufen lediglich der Versorgung diente und Freizeit genutzt wurde um „seine Seele baumeln zu lassen“, möchte der Mensch der Erlebnisgesellschaft nun das Einkaufen zu einem Erlebnis machen und dieses Erlebnis in seiner Freizeit genießen (vgl. Wöhler, 2008, S. 9 und Blank, 2004, S. 197). Der Einzelhandel reagierte darauf, indem er Konzepte für Erlebniseinkäufe entwickelte (z.B. Urban Entertainment Center). Tabelle 2 verdeutlicht die Unterschiede zwischen Erlebnis- und Versorgungseinkauf.

**Tab. 2 Merkmale von Versorgungs- und Erlebniseinkauf**

Versorgungseinkauf	Erlebniseinkauf
zeiteffizient	Zeit konsumierend/zeitaufwendig
Geplante Einkäufe	Spontanes, impulsives Kaufverhalten
Relativ hohes Ausgabevolumen	Nicht unbedingt hohes Ausgabevolumen
Kauf von Gebrauchs- und Verbrauchsgütern (z.B. Lebensmittel, technische Geräte)	Kauf von Waren, die begehrt, aber nicht unbedingt gebraucht werden; bestimmte Branchen (z.B. Souvenirs, Kleidung)
Notwendigkeit	Abwesenheit von Zwängen/Verpflichtungen
häufig allein	häufig in Begleitung von Verwandten oder Bekannten
---	hohe Erlebnis- und Vergnügungskomponente
---	Verbundenheit mit einem Imbiss/Kaffee
Einkauf insbesondere für andere (z.B. Familie)	Shopping für sich selbst, nicht für andere (Ausnahme: Geschenke)
starke Preisorientierung	geringe Preisorientierung
Auto-orientierte Lage, nicht unbedingt attraktive Umgebung	Attraktive Umgebung ausschlaggebend (Einkaufszentrum, Altstadt)
Atmosphäre nicht wichtig, zum Teil Lagerhallen-Charakter	Atmosphäre wichtig

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Gerhard, 1998

Geschäftsideen aus Nordamerika zeigen, dass auch im Lebensmitteleinzelhandel der Spagat zwischen Versorgung und Erlebnis gelingen kann. Im Lebensmittelgeschäft *Stew Leonard* wird vor

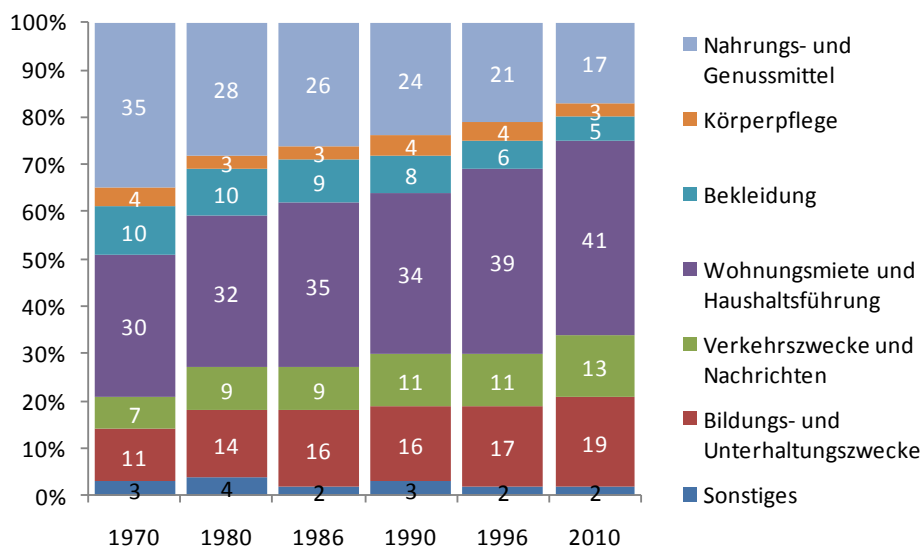
den Augen des Kunden der Teig für die Brötchen, Muffins und Croissants hergestellt und in der hauseigenen Metzgerei, ebenfalls für jeden sichtbar, das Fleisch zerlegt und verpackt. Für die kleinen Kunden ist ein Puppenorchester in Milchtütengewand unterwegs und eine Modelleisenbahn fährt quer durch den ganzen Markt (vgl. Blank, 2004, S. 140f.).

Ein weiteres Resultat der Freizeitgesellschaft sind die Convenience-Shops an Bahnhöfen oder Tankstellen. Der Kunde kann immer und überall einkaufen und aufgrund vorgefertigter Produkte auch noch Zeit für Freizeitaktivitäten sparen (vgl. Wöhler, 2008, S. 9).

Die Auswahl an Produkten und Einkaufsmöglichkeiten war auch noch nie so groß wie heute. Es kann zwischen Bio-Produkten und Fertigprodukten, zwischen Markenartikeln und No-Names, zwischen stationärem Einkauf und Online-Shopping gewählt werden. Um bei dieser Vielfalt das Richtige zu tun, hat sich ein Kundentypus herausgebildet, der sich „smart shopper“ nennt. „Smart shopper“ handeln „ökonomisch vernünftig [...], sie sind nicht ausschließlich auf ‚Schnäppchenjagd‘ aus, sondern entscheiden sich je nach Situation für die als angemessen erachtete Kaufvariante.“ (Blank, 2004, S. 240). Auch hier tritt wieder ein „sowohl als auch“ in Kraft. Der Konsument möchte heutzutage sowohl zwischen günstigen Angeboten, als auch zwischen Luxusartikeln entscheiden können. Dies bedeutet einen Verzicht auf Mittelmaß und zeigt auf, dass wettbewerbsfähige Geschäftskonzepte sich entweder der Preis- oder Qualitätsorientierung verschreiben müssen (vgl. Blank, 2004, S. 240).

Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels hat sich auch das Ausgabeverhalten im privaten Verbrauch verändert. Während 1970 (in Deutschland) noch 35% des verfügbaren Einkommens für Nahrungs- und Genussmittel ausgegeben wurde, sind es heute nur mehr 17%. Dagegen sind in den Bereichen Wohnen, Verkehr, Kommunikation und Bildung die Ausgaben angestiegen (siehe Abbildung 9).

**Abb. 9 Veränderung des privaten Verbrauchs in Deutschland 1979-2010 (in %)**



Quelle: Eigene Darstellung nach Eggert 1998: Der Handel im 21. Jahrhundert, S. 77, entnommen aus Blank, 2004, S. 160



### 3.2.5 Politische Steuerung durch Raumplanungsinstrumente

Eines der obersten Ziele der Raumordnung in Österreich ist die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Teilräumen (vgl. ÖREK, 2001). Eine flächendeckende Versorgung mit Einzelhandelsgütern spielt bei diesem Ziel eine zentrale Rolle. Um dies zu erreichen, muss die Standortwahl der Einzelhandelsbetriebe bis zu einem gewissen Maße kontrolliert werden. Ein völlig freies Spiel der Marktkräfte bezüglich der Flächennutzung würde zu Konflikten zwischen den raumordnungspolitischen Zielen und den Einzelhandelsinteressen führen. Daher determiniert die Raumordnungspolitik „einzelhandelsbetriebliche Grundsatzentscheidungen, wie die Festlegung von Betriebsformen, den Standort und damit den Marktauftritt insgesamt“ (Blank, 2004, S. 17).

Zur Regulierung des Einzelhandels verfügt die Raumordnungspolitik über diverse Instrumente. Mit der Flächenwidmungsplanung können auf lokaler Ebene, erwünschte Vorhaben ermöglicht werden. Es wird ausgewiesen, wo welche Form des Einzelhandels zulässig ist. Auf die ausufernde Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe auf der „grünen Wiese“ reagierte die Raumordnungspolitik mit regulierenden Gesetzen in ihren Raumordnungsprogrammen. Diese Regelungen zielen darauf ab eine flächendeckende Nahversorgungsstruktur mit Gütern des täglichen Bedarfs beizubehalten und Innenstädte bzw. Ortszentren nicht zu gefährden. Im Folgenden soll anhand von Österreich und Deutschland aufgezeigt werden, mit welchen Mitteln die Raumordnungspolitik versucht(e) den Einzelhandel zu regulieren.

#### **Österreich:**

In Österreich wurde die Errichtung von Einkaufszentren ursprünglich durch die Gemeinden mittels der Flächenwidmungsplanung geregelt. Dies führte jedoch zu einigen negativen Auswirkungen: Da Gemeinden von der Ansiedlung eines Einkaufszentrums auf ihrem Gemeindegebiet in Form von zusätzlichen Arbeitsplätzen, höheren Steuereinnahmen, verstärktem Wirtschaftswachstum und größerer Attraktivität profitieren, dagegen aber angrenzende Gemeinden ohne Einkaufszentrum vorwiegend die Nachteile (Kaufkraftabfluss, verringerte Attraktivität) zu tragen haben, entstand ein beträchtlicher Wettbewerb zwischen den Gemeinden um die Ansiedlung eines Einkaufszentrums. Dabei war es den Gemeinden unwichtig wo im Gemeindegebiet das Projekt angesiedelt wird. Die Gemeinden förderten somit teilweise, dass Einkaufszentren an ungünstigen Standorten errichtet wurden (vgl. Kanonier/Bröthaler, 2009, S. 185).

Erst seit einigen Jahren wird nun versucht die Ansiedlung von Einkaufszentren besser zu regeln, um ungeeignete Standorte auszuschließen und die Kerngebiete der Orte zu stärken. Regelungen dieser Art variieren innerhalb Österreichs. In den meisten Bundesländern werden überörtliche Bestimmungen erlassen, in welchen die Länder in ihren Raumordnungsrechten die Zulässigkeit von großflächigen Handelsunternehmen regeln. Dazu können zwei planungsmethodische Ansätze unterschieden werden (vgl. Kanonier/Bröthaler., 2009, S. 185f.):

**Überörtliche Standortverordnung:** Es dürfen nur mehr Einkaufszentren auf Flächen errichtet werden, welche die Landesregierung extra dafür ausgewiesen hat oder auf Flächen in Orts- oder Stadtkernbereichen. Diese Regelung gilt in Salzburg (§17 Abs. 13 Slbg ROG)

**Sektorale Raumordnungsprogramme der Länder:** In Kärnten, Tirol und der Steiermark wurden Raumordnungsprogramme erlassen, welche die Zulässigkeit großflächiger Handelsprojekte regeln. Neben den gesetzlichen Regelungen sind diese Verordnungen die Rechtsnorm für die Beurteilung konkreter Einzelhandelsprojekte. In der Steiermark beispielsweise wurde 2004 eine Einkaufszentrum-Verordnung beschlossen. Demnach sind Ansiedlungen und Erweiterungen von Einkaufszentren nur in bestimmten zentralen Orten und mit geregelter Verkaufsfläche zulässig. Im Grazer Kerngebiet werden beispielsweise keine Flächenbeschränkungen für Einkaufszentren vorgeschrieben, während in anderen regionalen Zentren die maximale Verkaufsfläche mit 5.000 bis 20.000 m<sup>2</sup> beschränkt wird.

In Niederösterreich und Wien gibt es keine überörtlichen Bestimmungen. In Niederösterreich wurden jedoch mit der ROG-Novelle 2005 die Widmungskriterien für Einkaufszentren erheblich verschärft. Handelsbetriebe ohne Beschränkung der Verkaufsfläche dürfen nur mehr in Zentrumszonen mit dem Zusatz „Handelseinrichtungen“ (deren Festlegung durch die Gemeinden an bestimmte planungsrechtlichen Kriterien geknüpft sind) errichtet werden. Innerhalb von geschlossenen, bebauten Ortsgebieten, dürfen Handelsbetriebe mit einer maximalen Bruttogeschossfläche von 1.000 m<sup>2</sup> errichtet werden und in allen anderen Gebieten darf die Verkaufsfläche für zentrumsrelevante Waren nicht mehr als 80m<sup>2</sup> aufweisen (§17 NÖ ROG).

Da viele Jahre verabsäumt wurde die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu regulieren, konnten Einzelhandelsagglomerationen an Ortsrandlagen und auf der „grünen Wiese“ entstehen. Obwohl neue Regelungen festgelegt wurden, gibt es noch Interpretationsspielräume und Umgehungstendenzen für Einzelhandelsvorhaben.

## **Deutschland:**

Dass großflächige Einzelhandelsbetriebe im suburbanen und peripheren Raum als immer „gefährlicher“ eingestuft wurden, zeigt sich in Deutschland sehr anschaulich an der Verschärfung des § 11 der Baunutzungsverordnung<sup>5</sup>. 1968 wurden erstmals Einschränkungen für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte in nicht integrierter Lage eingeführt, welche seither mit jeder Novellierung verschärft wurden. Mittlerweile existieren fünf verschiedene Baunutzungsverordnungen. Tabelle 3 zeigt den Verschärfungsprozess der Regelungen bezüglich großflächiger Betriebsformen.

---

<sup>5</sup> Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) bestimmt in Deutschland Art und Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks sowie die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche. Die Baunutzungsverordnung ist eine aufgrund § 9a des Baugesetzbuches erlassene Rechtsverordnung. Die ursprüngliche Baunutzungsverordnung trat 1962 in Kraft.

**Tab. 3 Verschärfung der Regelungen für großflächige Betriebsformen in der Baunutzungsverordnung**

Fassung der BauNVO	Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe
1962	Keine besonderen Vorschriften. In Misch-, Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten sind Einzelhandelsbetriebe aller Art und Größe zulässig.
1968	Einkaufszentren und Verbrauchermärkte mit „vorwiegend überbetrieblicher Versorgungsfunktion“ sind nur in Kerngebieten und für festgesetzte Sondergebiete zulässig. Kann die „vorwiegend übergemeindliche Versorgungsfunktion“ nicht nachgewiesen werden, muss die Genehmigung erteilt werden, wenn die Nutzungsart „Einzelhandel“ im betreffenden Gebieten grundsätzlich zulässig ist.
1977	Einzelhandelsbetriebe mit wesentlichen Auswirkungen auf landesplanerische und städtebauliche Ziele sind nur in Kerngebieten und für sie festgelegten Sondergebieten zulässig. Bei Einzelhandelsbetrieben ab einer Geschossfläche von 1.500 m <sup>2</sup> sind wesentliche Auswirkungen zu vermuten (Regelvermutung).
1986	Regelvermutung setzt ab 1.200 m <sup>2</sup> Geschossfläche <sup>6</sup> ein.
1990	Keine diesbezügliche Änderung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Blank, 2004, S. 112

Aufgrund der seit 1977 eingeführten „Regelvermutung“ (§11 Abs. 3 BauNVO), wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ab 1.500 m<sup>2</sup> (1977) bzw. 1.200 m<sup>2</sup> (1986) Geschossfläche, negative Effekte ausgehen können und diese daher nur in Kerngebieten oder ausgewiesenen Sondergebieten zulässig und einem „Raumordnungsverfahren“ zu unterziehen sind. Im Raumordnungsverfahren gilt zu prüfen, ob sich „großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“ (§11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO). Diese Vorschriften lassen jedoch genügend Spielraum für Interpretationen, „[...] weshalb Planungs- und Genehmigungsbehörden mit Auslegungs- und Anwendungsproblemen zu kämpfen haben, die sich letztlich in zahlreichen Gerichtsverfahren bis hin zum Bundesverfassungsgericht niederschlagen“ (Blank, 2004, S. 113).

Blank (2004) ist der Ansicht, dass Einschränkungen großflächiger Betriebe im suburbanen Raum den Strukturwandel im Einzelhandel begünstigen können (vgl. Blank, 2004, S. 116ff.):

<sup>6</sup> Entspricht einer Verkaufsfläche von 700m<sup>2</sup> (vgl. BVerwG vom 22.05.1987, 4 C 77.84 in NVwZ 1987, 1074)

- Aufgrund der neuen Regelungen bezüglich des großflächigen Einzelhandels konnten einige geplante Großbetriebe nicht mehr realisiert werden. Daraufhin wurde schließlich in Betriebsformen knapp unterhalb der Zulässigkeitsgrenze investiert und somit die expansive Entwicklung der Fachmärkte vorangetrieben. Da sich Fachmärkte meist nicht in der Peripherie befinden (im Gegensatz zu den nur unter Auflagen zu genehmigenden Großbetriebe), sondern an Ortsausfallstraßen oder in Mischgebieten, stellen sie eine deutlich schärfere Konkurrenz zu den Innenstädten und Stadtteilzentren dar.
- Solche Regelungen führen zu einer künstlichen Verknappung der Einzelhandelslagen in nicht integrierten Bereichen und damit zu einem verschärften Wettbewerb um Standorte in Zentrumslage. Da Vermieter ökonomisch handeln, versuchen sie ihre Mieteinnahmen zu erhöhen, wodurch die Ausbreitung von Filialbetrieben von großen Unternehmen, die sich höhere Mieten leisten können, begünstigt wird.
- Des Weiteren forcierten Verordnungen zur Einschränkung der Großflächigkeit die Unternehmenskonzentration; Denn Einzelhandelsunternehmen tendieren dazu durch die Übernahme von Einzelhandelsbetrieben, welche bereits großflächige Verkaufsstellen an erfolgsversprechenden Standorten besitzen, ihr Portfolio aufzubessern.

Da die Standortentscheidung eines der wichtigsten Faktoren für den Erfolg eines Handelsunternehmens ist, wird der Regulierungspolitik der Raumordnung in Bezug auf den Strukturwandel im Einzelhandel eine entscheidende Rolle zugewiesen. So wird die Ausbreitung des großflächigen Einzelhandels an Stadtrandlagen und in der Peripherie oft als Resultat eines Planungsversagens gedeutet (vgl. Bahn, 2006, S. 19). Laut Bahn (2006) zeigen Untersuchungen aus verschiedenen europäischen Ländern jedoch, dass sich die Entwicklung des Einzelhandels in den verschiedenen europäischen Ländern sehr ähnlich vollzogen hat, obwohl unterschiedliche Planungssysteme und Raumordnungspolitiken zugrunde lagen. Außerdem gibt es in allen Ländern umfangreiche Umgehungsmöglichkeiten der regulativen Bestimmungen, so dass die Raumordnungspolitik an Einflusskraft verliert. Dies deutet darauf hin, dass die Raumplanung doch keinen so großen Einfluss auf den Strukturwandel des Einzelhandels hat (vgl. Bahn, 2006, S. 20). Gründe dafür mögen in folgenden zwei Aspekten liegen.

Erstens, die Raumplanung zeichnet sich durch einen „reaktiven“ Ansatz aus (vgl. Bahn, 2006, S. 19). Es fehlt ihr an der Kraft zu aktivieren: Es gibt keine raumordnungspolitischen Instrumente, „die auf ein proaktiv-gestaltendes Hinwirken auf die Erreichung einzelhandelsbezogener Ziele ausgerichtet sind“ (Blank, 2004, S. 281). Stattdessen schränken die Regelungen und Bestimmungen der Raumordnungspolitik den Handlungsrahmen der Einzelhandelsbetriebe ein, was zur Folge hat, dass die Kreativität der Unternehmen angespornt wird und sie immer neue Wege und Konzepte finden auch unter verschärften Rahmenbedingungen die Bedürfnisse ihrer Kunden zu befriedigen und ihre Ziele zu erreichen (vgl. Blank, 2004, S. 115f.). Daher ist zu beobachten, „[...] daß die Handelskonzerne in der Entwicklung neuer Vertriebsformen der Gesetzgebung und Planung stets einen Schritt voraus sind [...]“ (Priebis 1999, S. 253, entnommen aus Blank 2004, S. 116).

Der zweite Aspekt für die geringe Einflussnahme der Raumordnung auf den Einzelhandel liegt laut Bahn (2006) in der „Dominanz privatwirtschaftlicher Akteure und Ressourcen in der Projektierung, Entwicklung und Instandhaltung von Immobilien in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften“ (Bahn, 2006, S. 19). Seiner Auffassung nach haben institutionelle Investoren (die Investitionen in Einzelhandelsimmobilien tätigen) einen entscheidenden Einfluss auf die Zuwachsraten von großflächigen Betriebstypen und Einkaufszentren. Raumordnungspolitische Maßnahmen können lediglich die Attraktivität von innenstädtischen und nichtintegrierten Einzelhandelsbetrieben bestimmen, jedoch keine „zentralen Lenkungs- und Steuerungswirkungen“ für die Investitionen in den Markt der Einzelhandelsimmobilien ausüben. Demnach haben Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt eine weitaus größere Bedeutung für den Zuwachs großflächiger Einzelhandelstypen als Regulierungen von Raumplanungssystemen (vgl. Bahn, 2006, S. 12). Bahn geht sogar soweit, dass er behauptet die Instrumente der Raumplanungspolitik sind „ungeeignet, steuernd auf den Strukturwandel im Einzelhandel einzuwirken“ (Bahn, 2006, S. 12). Auch hier wird der Charakter der postfordistischen Wirtschaftsform bemerkbar: Dominanz des Kapitalmarktes und der Wirtschaftssubjekte gegenüber staatlicher (kommunaler) Steuerung.

Blank sieht die raumordnungspolitischen Instrumente hingegen als „geeignet zur Verhinderung negativer raumbedeutsamer Einzelhandelsentwicklungen“, kritisiert aber zugleich (wie auch Bahn), dass es an einer „proaktiven Beeinflussung“ der Einzelhandelsentwicklung und „neue[r] Ansätze zur Entwicklung raumordnungspolitischer Zielsetzungen“ fehlt (Blank, 2004, S. 122f.).

### **3.3 AUSWIRKUNGEN DES STRUKTURWANDELS**

Der Strukturwandel des Einzelhandels hat in vielen Bereichen seine Spuren hinterlassen und die Raumstruktur wie auch die Wirtschaft und das tägliche Leben maßgeblich verändert. In Kapitel 3.3.1 sollen jene Konsequenzen des Wandels näher beleuchtet werden, welche den Einzelhandelsstandort Innenstadt betreffen. Im Kapitel 3.3.2 werden Auswirkungen auf die politische Steuerung untersucht und es wird dargestellt wie die Raumplanung auf die veränderten Bedingungen reagiert.

#### **3.3.1 Auswirkungen auf die Geschäftszentren**

Hatzfeld (1996) charakterisierte die Veränderungen in den Innenstädten und Stadtteilzentren folgendermaßen (vgl. Hatzfeld, 1996, S. 46):

1. Die **Lage** der Einzelhandelsstandorte verändert sich → Polarisierung in zentrale Innenstadtstandorte und nicht integrierte Lagen
2. Die **Anzahl** der Angebotsstandorte verringert sich → Rückzug des Handels aus der Fläche

3. Der **Charakter** der verbleibenden Einzelhandelsgeschäfte verändert sich (und damit auch der Charakter der Innenstadt) → Maßstabsveränderung, Vereinheitlichung, ökonomische Zentralisierung

Im Folgenden wird erklärt wie es zu den drei, von Hatzfeld (1996) dargestellten, Veränderungen in den unterschiedlichen Zentren-Typen kam und welche Auswirkungen deren Zusammenspiel auf die Erscheinungsform der Städte hat.

Das Gefüge der verschiedenen Geschäftszentren in integrierter Lage bildet ein polyzentrales Versorgungsnetz. Solange nur dieses primäre Versorgungsnetz bestanden hatte und jedes Zentrum die, seinem Rang entsprechende Bedarfskategorie anbot, konnten die verschiedenen innerstädtischen Geschäftszentren funktionieren. Da sich viele Einzelhandelsbetriebe aus Platz- und Bedarfsgründen in nicht integrierte und periphere Lagen ansiedelten entwickelten sich weitere - außerhalb der Zentren gelegene – Versorgungsnetze, die in Konkurrenz zum Innenstadthandel stehen.

**Tab. 4 Neue Versorgungsnetze**

<b>primär</b>	<b>Traditionelles Versorgungsnetz:</b> verbrauchernah, zentrale städtebaulich integrierte Standorte in Verbindung mit öffentlichen Räumen
<b>sekundär</b>	<b>suburbanes Versorgungsnetz:</b> verbraucherfern, nicht-integrierte, periphere Standorte auf der „Grünen Wiese“ z.B. Baumärkte, Lebensmittelmärkte, Discounter, Einkaufszentren (heute überwiegend wieder in integrierten Lagen) Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser, Fachmärkte etc.
<b>tertiär</b>	<b>tertiäres Einzelhandels- und Dienstenetz:</b> an verkehrsbezogene Standorten weit außerhalb der Umlandstandorte oder in Transiträumen z.B. Convenience-Center, Tankstellen-Shops, Einkaufszentren in Bahnhöfen, Flughäfen, Messe- und Kongresszentren aber auch Factory Outlet Center und Urban Entertainment Center mit erlebnisorientiertem Einzelhandel-, Unterhaltungs- und Gastronomieangebot
<b>quartär</b>	<b>virtuelles Versorgungsnetz:</b> ohne jeglichen Verkaufsstandort- und Zentrenbezug z.B. Versandhandel, Tele- und Internet-Shopping

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bleyer, 1999, S. 132ff.

Zu einem großen Teil überschneiden sich die Warensortimente der verschiedenen Versorgungsnetze und lösen eine Konkurrenz zwischen den Einzelhandelsbetrieben aus.

Aufgrund der Suburbanisierung der Wohnbevölkerung, dem erhöhten Individualverkehr und dem Wunsch nach Erlebniseinkäufen, konnten dezentrale Einkaufsmöglichkeiten an Attraktivität gewinnen. Die traditionellen Fach- und Spezialgeschäfte in den innerstädtischen Geschäftszentren können dem steigenden Konkurrenzdruck durch die Einzelhandelseinrichtungen aus dem sekundären, tertiären und quartären Versorgungsnetz nicht mehr Stand halten. Sie haben mit diversen Schwierigkeiten zu kämpfen: Sortimentsüberschneidungen mit großflächigem Einzelhandel, eine schlechtere Erreichbarkeit mit dem Auto (z.B. kaum Parkmöglichkeiten), Nachfolgeschwierigkeiten, Wetterabhängigkeit und keine einheitlichen Öffnungszeiten (im Vergleich zu überdachten Einkaufszentren), sowie Demonstrationen und Veranstaltungen in

Innenstädten (vgl. Interview 7). Hinzu kommt noch eine Entleerung der Innenstädte durch den Suburbanisierungsprozess.

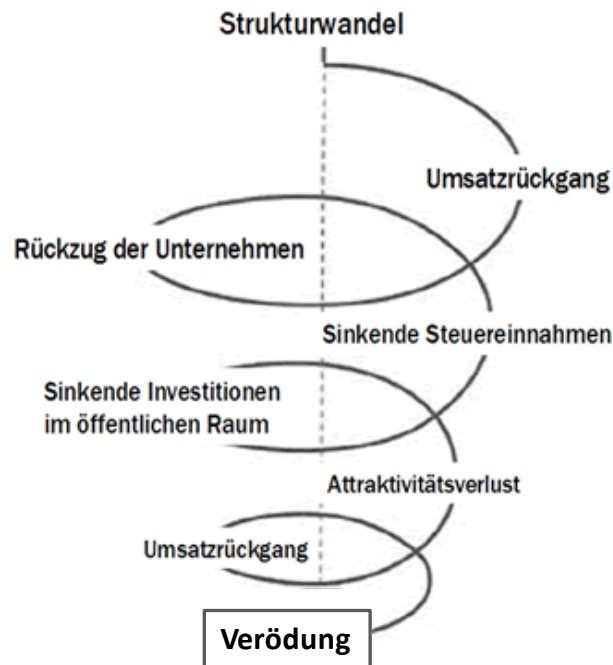
Damit sich innerstädtischen Geschäftszentren behaupten können, müssen die Einzelhandelsbetriebe den modernen Ansprüchen an Laden- und Schaufenstergestaltung sowie Auswahl gerecht werden. Wenn die Geschäftsstraßen zusätzlich noch ihr Dienstleistungsangebot verstärken, haben sie eine Chance sich auch gegen Einkaufszentren durchzusetzen (vgl. Blank, 2004, S. 204). Dies bleibt jedoch eine Ausnahme. Das Erscheinungsbild von Ortszentren und Geschäftsstraßen der Bezirke ist oft von Leerstand, häufig wechselnden Anbietern und einem Qualitätsverlust und verringerter Vielfalt des Angebots gekennzeichnet.

Innerstädtische Geschäftszentren können in einen Abwertungsprozess (Trading-Down-Prozess) geraten: Der Strukturwandel im Einzelhandel führt zu einem Umsatzrückgang im Innenstadt-Handel. Dies fördert den Rückzug von Unternehmen aus den Zentren, wodurch den Kommunen geringere Steuereinnahmen zufließen und damit weniger Investitionen im öffentlichen Raum getätigt werden. Die Attraktivität sinkt und weitere Umsatzrückgänge und Abwanderungen der Händler sind die Folge (vgl. Leicht, 2006). Es kommt zu vermehrten Leerständen, Angebotslücken, einer hohen Fluktuation sowie der Ansiedlung von Billiganbietern und Vergnügungsstätten<sup>7</sup> (Wettbüros, Bordelle, Ein-Euro Shops usw.). Die Immobilieneigentümer sind von Umsatzeinbußen betroffen, wodurch deren Bereitschaft zur Investition in ihr Objekt sinkt. Die gestalterische Vernachlässigung der Gebäude und eine fehlende Sauberkeit des öffentlichen Raums führen zu einer negativen Milieubildung (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 33f.). Es kann von einer Verödung der Geschäftszentren gesprochen werden.

---

<sup>7</sup> Die Ansiedlung von Billiganbietern und Vergnügungsstätten wird u.a. durch eine Konkurrenzsituation zwischen „[...] Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweise hoher Ertragsstärke [z.B. Wettbüros] sowie normalen Gewerbebetrieben mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke [z.B. Fachgeschäft] ausgelöst. Denn der Wettbewerb um Grundstücke und Immobilien zwischen Konkurrenten mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Potenz führt tendenziell zu einer Erhöhung der Grundstücks- und Mietpreise und damit zu einer Verdrängung von Gewerbebranchen mit schwächerer Finanzkraft“ (Weers-Hermanns, 2007 S. 34). Daher sind in abgewerteten Geschäftsstraßen häufig Betriebe mit geringem Investitionsbedarf und hoher Ertragsstärke wie Spielhallen, 1-Euro Läden oder Bordelle zu finden, während Fach- und Spezialgeschäfte schließen.

Abb. 10 Abwertsspirale des Trading-Down-Prozesses



Quelle: Leicht veränderte Darstellung nach Leicht, 2006

In Mittel- und Großstädten funktionieren die innenstädtischen Haupteinkaufslagen hingegen noch sehr gut. Hier übersteigt die Flächennachfrage das Angebot, mit der Folge von Mietpreisteigerungen. Der traditionelle Einzelhandel ist oft nicht mehr in der Lage die hohen Mieten zu leisten. Flag-Ship Stores und Filialisten von Großunternehmen hingegen können sich auch Mietpreise leisten, welche am Standort kaum erwirtschaftet werden können. Es kommt sogar so weit, dass traditionelle Handelsbetriebe mit Immobilieneigentum eine höhere Gewinnausschüttung erzielen können, wenn sie ihre Geschäftslokale vermieten, anstatt sie selbst weiterzuführen. Ansässige Einzelhändler werden damit zu Immobilienvermieter an große Filialisten (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 32 und Will, 2009, S. 20).

Der hohe Besitz an Filialisten internationaler Handelsunternehmen verursacht eine gewisse Fremdbestimmung der Innenstädte. Die Nutzungsstruktur der Innenstädte und deren Stabilität hängen von marktwirtschaftlichen Entscheidungen ortsfremder Unternehmen ab. Die Folge ist, dass auf Veränderungen bei Kundenströmen durch Filialschließung sehr rasch reagiert und kein kontinuierlicher Handelsbesatz und Branchenmix sichergestellt werden kann.

Die Filialisten sind außerdem alle einem Corporate Identity unterworfen und sorgen damit für ein monotones Erscheinungsbild der Städte. Ortstypische Charakteristika verschwinden und stadtgestalterische Qualitäten gehen verloren. Filialisten und Einkaufszentren achten nicht mehr auf angepasste Dimensionierung, historische Einordnung, Integration in den Bestand oder eine Auswahl geeigneter Baumaterialien (vgl. Wiezorek, 2005, S. 15).

Einen weiteren Einfluss auf den veränderten Charakter der Innenstädte hatten das Selbstbedienungsprinzip und die Personaleinsparungen im Einzelhandel. Diese führten zu einer



Beschleunigung und Entpersonalisierung des Einkaufs, womit die Einzelhandelsgeschäfte ihre soziale Funktion verloren und halböffentliche Räume, Treffpunkte und Möglichkeiten der Kommunikation schließlich aus den Quartieren verschwanden (vgl. Hatzfeld, 1996, S. 48).

**Zusammenfassend** kann festgehalten werden, dass der Strukturwandel des Einzelhandels zu zwei unterschiedlichen Erscheinungen in den Geschäftszentren führt:

- Geschäftszentren niedriger Hierarchiestufe: Geschäftsstraßen in **Stadtteilzentren, Stadtviertelzentren und Nachbarschaftszentren** leiden unter einer zunehmenden **Verödung**, verursacht durch einen **Trading-Down Effekt**.
- Geschäftszentren hoher Hierarchiestufe: **Haupteinkaufsstraßen (Innenstädte)** mittlerer und großer Städte weisen weiterhin eine **hohe Stabilität** auf, leiden jedoch an einem **uniformen Erscheinungsbild**.

An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass die geschilderten Einzelhandelsstrukturen sich jedoch langsam lockern. Traditionelle Kaufhäuser, insbesondere Billigkaufhäuser und Einkaufsmärkte auf der „grünen Wiese“ scheinen immer mehr an Bedeutung zu verlieren. Grund ist die zunehmend restriktive Genehmigungspraxis und, dass der Markt ausreichend gesättigt ist (vgl. Weers-Hermanns, 2007, S. 33 und Will, 2009 S. 22). Die sehr hohen Mietpreise in den 1a-Lagen führen dazu, dass nun auch in den günstigeren Nebenzentren, Flächen von Filialisten aber auch Facheinzelhändlern nachgefragt werden. Allerdings handelt es sich dabei nur um Geschäftszentren, welche sehr gute Standortfaktoren aufweisen können (vgl. Ecostra GmbH, 2009, S.22).

**Exkurs:** Renaissance der Innenstadt als Chance für innerstädtische Geschäftszentren

Die seit Jahrzehnten andauernde Suburbanisierung gilt noch immer als bestimmende räumliche Entwicklung. Jedoch kann mittlerweile von einer Wiederentdeckung innerstädtischer Wohnstandorte gesprochen werden. Der unter dem Ausdruck „Renaissance der Innenstadt“ zusammengefasste Trend scheint eine neue Phase der Stadtentwicklung einzuleiten (vgl. Brühl et al., 2006, S. 11). Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik („Wohnen in der Innenstadt) besagt, dass Personen aller Lebensphasen [und] Haushaltsgröße, mit unterschiedlichen Lebensstilen [...]“ (Brühl et al., 2006, S. 14) innerstädtische Wohnstandorte wieder neue suchen. Die Reurbanisierungstendenzen wurden von der Städteplanung erkannt. Es wird versucht den innerstädtischen Zentren wieder die Funktionen Arbeit, Wirtschaft, Unterhaltung und Wohnen zurückzugeben (Januschke, 2008, S. 138). Das wachsende Interesse von Seiten der Bürger und der Stadtplaner Innenstädte wieder als Wohn-, Erlebnis- und Arbeitsstandort zu nutzen, stellt eine Chance für innerstädtische Geschäftszentren dar.

### **3.3.2 Auswirkungen auf die planerische Steuerung – Von Government zu Governance**

Die Folgen des Strukturwandels Einzelhandel, gepaart mit der Globalisierung und postfordistischen Strukturen sowie demographischen Veränderungen und Binnenwanderungen in Städten und Kommunen führten zu veränderten Stadtentwicklungsprozessen. Die Anforderungen an die Stadtentwicklungsplanung haben sich maßgeblich verändert, wodurch eine neue Form der Steuerung nötig ist bzw. sich herausgebildet hat (vgl. Selle, 2006, S. 31f.). „Städte sind dabei ihr Wesen zu verändern, somit müssen sich auch die Planung und ihre Instrumente verändern“ (Venturi, 2006, S. 322). Diese neue planerische Steuerung kann mit dem Konzept Governance erklärt werden. Im Folgenden sollen zunächst die neuen Anforderungen an die Stadtentwicklungsplanung skizziert werden, um anschließend das neue Planungsverständnis und das Steuerungskonzept Governance zu erläutern.

#### **Neue Anforderungen an die Stadtentwicklung**

Die kommunalen Aufgaben sind heutzutage weit umfangreicher als noch im Fordismus. Prekäre Arbeitsverhältnisse sorgen für eine Schere im Einkommensverhältnis sowie Dauerarbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung. Dies schlägt sich in den Städten nieder: Auf der einen Seite entstehen Standorte, die auf Dauer zu „Pflegefällen“ werden, während sich andererseits die höher bezahlten Arbeitskräfte in den Innenstädten konzentrieren (vgl. Koch, 2010, S. 59f. und Selle, 2006, S. 32f.). Da im Postfordismus die Transferleistungen vom Staat an die Kommunen geringer wurden, aber zugleich die Anforderungen an die Städte zunahm, leiden die Kommunen an finanziellen Engpässen. Es ist daher nötig auch nicht-öffentliche Gelder zur Lösung der kommunalen Aufgaben zu akquirieren (vgl. Koch, 2010, S. 69). Die Bearbeitung vieler Aufgaben findet nun in Zusammenarbeit mit privaten Wirtschaftssubjekten statt (siehe Kapitel 4.2).

Es hat sich außerdem die Zahl der Akteure vergrößert. Nicht mehr nur große Unternehmen müssen bei der Stadtpolitik berücksichtigt werden, sondern viele kleinere, flexibler agierende Unternehmen. Die Anforderungen an die Stadtpolitik sind vielfältiger und heterogener geworden, was eine neue Form von Beteiligung an Stadtentwicklungsprozessen notwendig macht (vgl. Koch, 2010, S. 69).

#### **Neue Rolle des Staates**

Die Rolle der öffentlichen Hand hat sich in der postfordistischen Planung gewandelt: Aus den veränderten Stadtentwicklungsprozessen und der verschärften Finanzlage ergeben sich neue Herausforderungen für die räumliche Planung und Steuerung. Öffentlichen Akteuren, welche die Hauptakteure in der Planung waren, wurde der Planungsspielraum verkleinert. Durch Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse in den letzten Jahrzehnten wurden viele Handlungsfelder dem Marktgeschehen übertragen, wodurch die öffentliche Hand an Einflussnahme verloren hat. Dies führte zu einem „grundlegenden Wandel in der Rollenverteilung

bei Stadt und Regionalentwicklung: Verantwortlichkeit und Steuerungspotenziale werden nicht mehr nur auf der öffentlichen Seite gesucht, sondern an den Märkten ebenso wie in der Zivilgesellschaft“ (Selle, 2006, S. 34).

Anzumerken ist, dass sich der Staat (Kommune) nicht komplett aus der Entscheidungsfindung entzieht und dies anderen Akteuren überlässt, sondern weiterhin ein entscheidender Akteur ist, der aber sein Selbstverständnis gewandelt hat. Der Staat hat nun die Aufgabe zu koordinieren und die Schwerpunkte innerhalb öffentlich-privater Kooperationen festzulegen. Faktoren wie unternehmerische Fähigkeiten, Politikespür und Vermittlungsfähigkeiten werden wichtiger. Das Verständnis von „staatlicher Macht“ hat sich also verändert (vgl. Koch, 2010, S. 74f.).

### **Von Government zu Governance**

Während Planung früher ein hierarchisch gestaltetes Feld war und mit Politik von oben in die Gestaltung der Stadt eingewirkt wurde, zeichnet sich die Planung heute durch kollektive Entscheidungen aus, die durch nicht-hierarchische Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren zustande kommen (vgl. Benz et al., 2007, S. 13). Mehrheitsentscheidungen und Hierarchie, die den „‘zentralistischen‘ staatlichen Entscheidungsprozessen“ entsprechen, wurden abgelöst von „Verhandlungen zwischen autonomen (staatlichen und gesellschaftlichen) Akteuren [...] ,bei denen Dissens [...] überwunden werden muß‘ und gleichzeitig ‚eine gemeinsame übergeordnete Entscheidungsinstanz fehlt“ (Heinelt, 2006, S. 239). Kommunikation im Sinne von Verhandeln und Argumentieren kennzeichnen das heutige Planungsverständnis (vgl. Heinelt, 2006, S. 239). Die Rolle des Planers entspricht dabei der eines Mediators oder Moderators: Der Planer fungiert als Vermittler zwischen den verschiedenen Interessen der Akteursgruppen (vgl. Albers, 2006, S. 51). Mit anderen Worten kann gesagt werden: Das Planungszentrum wurde in die Gesellschaft und den Markt hinein verschoben (vgl. Selle, 2006, S. 35 nach Dieter Hoffmann-Axthelm).

Das veränderte Planungsverständnis – von einer hierarchisch zu einer kooperativ organisierten Planung – lässt sich auch am Wandel der Steuerungstheorie nachvollziehen. Nach der Steuerungstheorie der 1970er Jahre bedeutete politische Steuerung „die konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch – dazu demokratisch legitimierte – politische Instanzen“ (Mayntz, 2006, S. 12). Damit ist eine reine Top-down Politik beschrieben, welche sich innerhalb den nächsten Dekaden jedoch zu einer Bottom-up Politik wandeln soll. Im ersten Schritt wurde die steuerungstheoretische Anschauung dadurch erweitert, dass man die „Gesetzgeberperspektive durch eine Bottom-up Perspektive ergänzte“ (Mayntz, 2006, S. 13): Das Verhalten der Adressaten (der „Gesteuerten“) und die Frage nach deren Steuerbarkeit rückte ins Forschungsinteresse. In einem weiteren Schritt wurde das Blickfeld für die Akteure vergrößert. Nicht mehr nur Akteure des politisch-administrativen Systems wirken bei der Entwicklung und Implementation von Politik mit, sondern auch Akteure aus der Gesellschaft. Die Existenz von neo-kooperatistischen Entscheidungsstrukturen, Politiknetzwerken und gesellschaftlicher

Selbstregelung wurden entdeckt und es wurde schließlich von einem „kooperativen Staat“ gesprochen, in dem alle Akteure, die im öffentlichen Interesse handeln bei der „Steuerung“ – oder besser Regelung – mitwirken. Es entstehen also „Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehlt“ (Mayntz, 2006, S. 15). Regelungsadressaten wirken nun selbst am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mit (vgl. Mayntz, 2006, S. 12ff.).

Diese neue Form des Planungsverständnisses wird als **Governance** bezeichnet. Eine Planungsform die auf Kooperation, Partizipation und neuen Partnerschaften aufbaut. Die kooperative Zusammenarbeit der Akteure aus **Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft** ermöglicht je nach Akteurskonstellation verschiedene Formen von Partnerschaften. Beispielsweise PPP, Partizipation oder stadtreionale Partnerschaften (vgl. Sinning, 2006, S. 405f.) sowie Business Improvement Districts. Dabei werden Entscheidungen oder Vorberatungen von der Politik an eine Gruppe von Bürgern oder Wirtschaftssubjekte delegiert (vgl. Januschke, 2008, S. 148) und so eine Bottom-up Planung initiiert. „Vertragsförmige oder gesellschaftliche Regelungen (Kooperationsverträge, gemeinsame privat-öffentliche Projektgesellschaften, städtebauliche Verträge) und die vorausgehenden Aushandlungsprozesse haben neben öffentlich-rechtlichen Instrumenten (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Baugenehmigung, Umlegung, Sanierungs- und Entwicklungssatzung) weiter an Bedeutung gewonnen, ohne jedoch letztere ersetzen zu können. ‚Aushandeln statt anordnen‘ wird zu einer Zauberformel, in der die Interessensgegensätze aufgehoben zu sein scheinen.“ (Reiß-Schmidt, 2006, S. 151).

**Zusammenfassend** kann festgehalten werden: Die autonome Tätigkeit des reinen „Anordnens“; also eine Steuerung „von oben“ durch die Verwaltung, kennzeichnete die Rolle der öffentlichen Hand im Fordismus und wird mit dem Begriff Government beschrieben. Im Postfordismus kam es zu einem „shift“ von Government hin zu Governance: einer Steuerung, die durch das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure entsteht (vgl. Koch, 2010, S. 73).

Im nachfolgenden Kapitel 4 werden die Stadtentwicklungsmaßnahmen in einer von Governance-Strukturen durchzogenen Stadt näher erläutert.

## 4 DIE KOOPERATIVE INNENSTADTENTWICKLUNG

In den vorherigen Kapiteln wurden die Auswirkungen des Strukturwandels auf die Geschäftszentren und die politische Steuerung beschrieben. Geschäftszentren in integrierter Lage geraten häufig in eine Abwärtsspirale bezüglich Funktionalität und Erscheinungsbild, es wird von einer Verödung gesprochen. Innenstädte haben hingegen mit einer Monotonisierung zu kämpfen. In beiden Fällen ist ein Eingreifen in die Entwicklung wichtig, um den Zentren ihre Funktion zurückzugeben und eine flächendeckende Versorgung für die Bevölkerung zu sichern. Stadtentwicklung findet heutzutage in Kooperation mit verschiedenen Akteuren aus Wirtschaft, Kommune oder der Zivilgesellschaft statt. Diese neue Form der Steuerung wird unter dem Begriff Governance subsumiert. Mit welchen Instrumenten eine kooperative Innenstadtentwicklung umgesetzt werden kann, ist Bestandteil dieses Kapitels. Dazu wird zunächst das aus dem „Governance Denken“ geborene Konzept der Public Private Partnerships dargelegt. Im Kontext von Governance hat sich die „unternehmerische Stadt“ herausgebildet, welche den Herausforderungen des Strukturwandels im Einzelhandel mit Hilfe, Management und Marketing Ansätzen, entgegnet. Planungsinstrumente dieser Art, wie Stadtmarketing und Interessensgemeinschaften werden ebenfalls in diesem Kapitel erläutert.

### 4.1 GOVERNANCE ALS GRUNDLAGE FÜR KOOPERATIVE STADTENTWICKLUNG

Im vorangegangenen Kapitel wurde beschrieben wie sich die politische Steuerung im Zeitalter des Postfordismus aufgrund neuer Herausforderungen an die Städte und die Stadtentwicklungsplanung, von Government hin zu Governance gewandelt hat. Zusammenfassend sollen noch einmal die zentralen Elemente von Governance dargelegt werden (vgl. Frey et al., 2008, S. 28f.):

- Bildung formeller und informeller Netzwerke durch staatliche und nicht-staatliche Akteure (z.B. Public Private Partnerships)
- Öffnung des politisch-adminstrativen Systems für die Interessen und Meinungen von Bürgern in der Entwicklung, Planung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von politischen Programmen und Projekten (Partizipationsverfahren)
- Modernisierung des Verwaltungsapparates (New Public Management<sup>8</sup>) und damit einhergehendes Delegieren von politischen Aufgaben an staatliche und nicht-staatliche Akteure

---

<sup>8</sup> New Public Management bezeichnet die weltweite Gesamtbewegung der Verwaltungsreform. Das „Neue“ ist eine institutionelle Sichtweise der Verwaltung und ihrer Kontaktpartner und die Vorstellung darüber, wie solche Institutionen gesteuert werden sollen. Charakteristisch ist der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung. Beispielsweise die Anwendung einer Vielzahl von Managementinstrumenten (vgl. Schedler, et al., 2006, S. 5)

- Verändertes Staatsverständnis: weg vom Wohlfahrtsstaat, hin zu einem aktivierenden, unternehmerischen und rahmenscaffenden kooperativen Staat
- Nicht mehr nur eine Instanz trifft politische Entscheidungen. Aushandlung und Konsensfindung zwischen den Beteiligten steht im Vordergrund.
- Entscheidungsfindung und Steuerung nicht nur auf Grund formeller Regelungen (z.B. durch Gesetze), sondern auf durch informelle Regelungen in verschiedenen Verhandlungsforen, Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit.

Mit dem Zusatz „Good“ erhält das Modell Governance den Charakter eines Leitbildes für die Kommunen. Das Modell wird um die Dimensionen Nachhaltigkeit bzw. Lebensqualität erweitert, welche auch in den Leitbildern der Politik und der Raumplanung enthalten sind (vgl. ÖREK, Agenda 21). Die Good Governance zugrunde liegenden Prinzipien sind im Rahmen der Entwicklungspolitik der Weltbank sowie in der UNDP<sup>9</sup> und dem OECD<sup>10</sup> entstanden. Good Governance ist „eine Generation von Staats- und Verwaltungsreformen, die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligte zum Ziel hat.“ (Löffler 2001, S. 212, entnommen aus Sinning, 2007, S. 13) Das Handeln einer Kommune soll also dadurch bestimmt sein mit „Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft tragfähige Visionen zu entwickeln sowie die gemeinsam formulierten Ziele in Maßnahmen zu operationalisieren und zu verwirklichen“ (Sinning, 2007, S. 13).

Fasst man die Prinzipien von Good Governance noch weiter zusammen, so ergeben sich nach Sinning (2006) zwei zentrale Merkmale (vgl. Kloyber/Jekel, 2007, S. 485):

- **Koproduktion öffentlicher Leistungen durch Staat/Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft sowie**
- **Strategischer Einsatz spezifischer Kooperationsformen**

Im Governance Modell wird von einer *trilateralen* Kooperation zwischen Kommune, Privatwirtschaft und Bürgern gesprochen. Bislang gibt es jedoch kaum Ansätze, die auf eine übergreifende Kooperation aller drei Akteursgruppen in der Stadtentwicklung zielen (vgl. Kloyber/Jekel, 2007, S. 483). Die gegenwärtig verbreiteten Ansätze kooperativer Stadtentwicklung beziehen sich maximal auf zwei Akteursgruppen. Tabelle 5 liefert einen Überblick:

---

<sup>9</sup> United Nations Development Programme, Exekutiv Ausschuss innerhalb der UN-Generalversammlung

<sup>10</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, Internationale Organisation, die sich der Demokratie und Marktwirtschaft verpflichtet fühlt

Tab. 5: Organisationsformen kooperativer Stadtentwicklungsverfahren

Akteure	Form	Ziel
<b>Privatwirtschaftlich organisiert</b> (Gewerbetreibende, Eigentümer) Fallweise: Kooperationen mit öffentlicher Hand oder anderen Interessensvertretern (z.B. Wiener Einkaufsstraßen)	Interessensgemeinschaften Werbegemeinschaften Stadtmarketingorganisationen gemischtwirtschaftliche GmbHs	Förderung des jeweiligen Einkaufsstandortes Steigerung der Attraktivität für Konsumenten Gestaltung öffentlichen Raums Verbesserung der Erreichbarkeit
Kooperation zwischen <b>öffentlichen und privatwirtschaftliche Akteuren</b> (Investoren, Eigentümer,...)	Public Private Partnerships Business Improvement Districts	Finanzierung eines meist baulichen Projektes gemeinsamen (öffentlichen) Interesses
Kooperation <b>zwischen öffentlicher Hand und Bürgern</b> der Zivilgesellschaft	Agenda 21 Grätzelmanagement, etc.	Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und einer Beteiligungskultur Gemeinsame Gestaltung des Lebens- und Wohnumfeldes
Kooperationen <b>innerhalb der öffentlichen Hand</b> (Gebietskörperschaften, kommunale Unternehmen)	Interkommunale Zusammenarbeit Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften mit eigenen Unternehmen	Überkapazitäten wirtschaftlich nutzen Leistungsfähigkeiten effektiv bündeln oder ergänzen

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Kloyber/Jekel, 2007, S. 484 und Loer, 2007, S. 39 ff.

Die ersten drei Kooperationsansätze verfolgen alle ein gemeinsames Ziel: „die Gestaltung des eigenen Umfeldes, um die Attraktivität, die Lebens-/Wohnqualität bzw. die Konkurrenzfähigkeit des Standortes zu erhöhen“ (Kloyber/Jekel, 2007, S. 484).

Kooperative Verfahren sind nach Selle (1996) durch folgende Merkmale gekennzeichnet (Kuron et al., 2001, S. 15f.):

- **Autonomie der Akteure:** Kooperation ist freiwillig, Akteure sind mit einer ausreichenden Verhandlungsmacht ausgestattet, um eigenständig Verhandlungen führen zu können
- **Heterarchische Struktur:** Keine hierarchischen Beziehungen zwischen den Akteuren
- **Handlungs- und Konsensorientierung:** Kooperationen sind darum bemüht, konsensorientierte Lösungen zu finden, die allen Teilnehmern einen Nutzen bringen.
- **Offener Ausgang:** Im Gegensatz zu hoheitlichen Verfahren, sind kooperative Prozesse ergebnisoffen. Damit wird eine bloße „Akzeptanzbeschaffung“ verhindert
- **Transparenz und faires Verfahren**
- **Ergebnissicherung:** Ein Qualitätsmerkmal von kooperativen Verfahren ist die Sicherung der Ergebnisse des diskursiven Prozesses.

Da sich diese Arbeit mit BIDs auseinandersetzt, welche eine Form des PPP sind und zugleich eine Zusammenarbeit von Kommune und Privatwirtschaft darstellen, werden in den Folgenden Kapiteln die Kooperationsformen Public Privat Partnerships, Stadtmarketing und Interessensgemeinschaften näher ausgeführt.

## 4.2 DAS PRINZIP PUBLIC PRIVAT PARTNERSHIP

### Definition

Bei Public Private Partnerships (PPP) handelt es sich um eine Zusammenarbeit zwischen **öffentlichen Körperschaften und Institutionen** sowie kapitalkräftigen **privaten Akteuren** (vgl. Heinz, 2006, S. 146). Gegenstand der Kooperationen sind die Realisierung oder der Betrieb großer baulicher Infrastrukturvorhaben. Die Beteiligten der öffentlichen Hand sind in der Regel Vertreter der kommunalen Ebene, mittlerweile aber auch Akteure auf Bundes- oder Landesebene (z.B. Realisierung und Betrieb von Fernstraßen). Auf privater Seite sind es meist kapitalkräftige Akteure aus der Immobilienwirtschaft, Unternehmen, die in den Bereichen städtischer Entwicklung tätig sind oder Banken und Versicherungsgesellschaften. Private Akteure aus der Zivilgesellschaft (z.B. Bewohner) sind nicht an dieser Kooperationsform beteiligt (vgl. Kloyber/Jekel, 2007, S. 488).

### Gründe für den Relevanzgewinn von PPP

Seit Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre gewinnen privat-öffentliche Kooperationen vor allem in der Stadtentwicklung und Stadterneuerung an Bedeutung. Gründe für den Relevanzgewinn von PPP sind im Wandel der Wirtschaft und Gesellschaft sowie in den neuen Governance Strukturen zu sehen (siehe dazu Kapitel 3.2 und 3.2.5). Heinz (2006) hat die Ursachen folgendermaßen zusammengefasst:

- Viele siedlungsstrukturelle Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen müssen von den Kommunen, aufgrund tiefgreifender wirtschaftsstruktureller Veränderungen und einem verschärften interkommunalen wie auch interregionalen Wettbewerbsdruck schnellstmöglich umgesetzt werden. Viele Kommunalverwaltungen geraten dabei in Kompetenz-, Kapazitäts- und Finanzierungsprobleme und wenden sich deshalb zur Unterstützung an private Wirtschaftssubjekte.
- Der Staat zieht sich aus der Wirtschaftspolitik tendenziell zurück. Das Prinzip *mehr Markt weniger Staat* fördert eine Privatisierung und Deregulierung.
- Eine Finanzknappheit öffentlicher Haushalte lässt nicht nur die Bearbeitung neuer, sondern auch traditioneller, öffentlicher Aufgaben immer schwieriger werden. Aus der Aufgabenübertragung auf öffentlich-private Partnerschaften erwarten sich Kommunen einen erheblichen „Effizienzgewinn“.



- Umbau- und Transformationsprozess kommunaler Verwaltungen (New Public Management): Privatwirtschaft und/oder ihre Prinzipien sollen in der modernen Verwaltung eine maßgebliche Rolle spielen.

### **Ziel und Akteure**

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen stellt die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren, für Kommunen, meist weniger eine Option als eine Notwendigkeit dar. Die öffentliche Seite erhofft sich durch die Kooperation nicht nur Zugang zu privatem Kapital, sondern auch eine professionelle, schnelle und effiziente Aufgaben- und Leistungserfüllung dank privatem Know-how. Die privaten Akteure versprechen sich Zugang zu lokalen Vollmachten und Befugnissen, die Beeinflussung planerischer Verfahren und Entscheidungen, eine gesicherte Durchführung der Projekte und einen Aufschwung für die unter Auftragsschwäche leidende Bauwirtschaft (vgl. Heinz, 2006, S. 149). Ziel der Kooperation ist eine Verbesserung der Kosten-/Nutzenrelation für beide Partner. Es soll eine *Win-win-Situation* entstehen (vgl. Loer, 2007, S. 33).

### **Anwendungsfelder**

PPP gibt es in den unterschiedlichsten kommunalen Aufgabenfeldern, sowohl bei der Erstellung und/oder Finanzierung und/oder Betrieb. Beispiele sind in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Ver- und Entsorgung, Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Errichtung von Einkaufs- und Geschäftszentren), Wohnbau, Umweltschutz oder Kultureinrichtungen zu finden (vgl. Heinz, 2006, S. 150). Neben Projekten der Stadtentwicklung, werden zunehmend auch Realisierung, Finanzierung und Management vielfältiger, bisher öffentlich erbrachte Dienstleistungen, Gegenstand von öffentlich-privaten Kooperationen. Auch im Stadtteil- und Quartiersmarketing kommt das Prinzip PPP zur Anwendung. Bürger, Gewerbetreibende und Grundeigentümer werden als Shareholder von Standortentwicklungsgemeinschaften zu Eigenleistungen und privaten Investments angeregt (vgl. Januschke, 2008, S. 148). Ein Beispiel dafür sind die Business Improvement Districts.

### **Organisation**

Unterschiede gibt es hinsichtlich der Dimension konkreter Vorhaben, der Teilfunktionen bei der Aufgabenrealisierung sowie der vereinbarten Organisations- und Finanzierungsformen. Die Zusammenarbeit geschieht meist im Rahmen von ausgehandelten Vereinbarungen und Verträgen oder auch in Form von Zusammenschlüssen der Akteure in gemeinsamen Gesellschaften (vgl. Heinz, 2006, S. 153f.).

## **4.3 STADTMARKETING**

Die veränderten Anforderungen an die Kommunen (Kooperation mit Akteuren, New Public Management) und der Bedeutungsverlust der (Stadtteil-)Zentren verlangen neue Ansätze der

Stadtentwicklungspolitik. Eine Antwort auf diese Herausforderungen ist das Stadtmarketing, welches seit Mitte/Ende der 1980er Jahre diskutiert und praktiziert wird (vgl. Grabow, Hollbach-Grömig, 1998, S. 9).

### **Definition**

Der Begriff Marketing stammt aus der Betriebswirtschaft, womit die Ökonomisierung der Sichtweise über Städte verdeutlicht wird. Ein bloßer Transfer des unternehmerischen Marketingkonzepts (Werbung und Verkauf) auf die Stadt wäre jedoch zu kurz gegriffen. Stadtmarketing als Instrument der kooperativen Stadtentwicklung hat einen umfassenden und integrativen Anspruch und wird vom Deutschen Institut für Urbanistik folgendermaßen definiert (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 30):

Umfassendes Stadtmarketing ist

- kooperative Stadtentwicklung
- mit dem Ziel der Aufwertung einer Stadt und ihrer Leistungen für Bürger, Wirtschaft und Auswärtige
- durch verbesserte Kommunikation und langfristige Partnerschaft zwischen allen, die an der Gestaltung des Lebensraumes Stadt mitwirken,
- durch die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung konkreter Projekte
- auf der Grundlage von partnerschaftlich erarbeiteten Leitlinien und offensiver, konsensorientierter Diskussion von Zielkonflikten

Wie auch in der Kooperationsform PPP sollen beim Stadtmarketing durch die Beteiligung verschiedener Akteure, unterschiedliche Ressourcen aktiviert und Synergieeffekte genutzt werden. Jedoch konzentriert sich das Stadtmarketing nicht nur auf die Realisierung einzelner Projekte (vgl. Mauer, 2003, S. 24).

Stadtmarketing verfolgt die Philosophie, in einer Kooperation mit möglichst vielen Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen das „Produkt (Innen-)Stadt“ und deren Angebote zu verbessern. Dabei ist ein guter Austausch der Akteure über Ziele, Möglichkeiten und Beschränkungen, der Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung einer Stadt (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 60 und 68f.).

### **Ziele**

Nach einer Befragung des Deutschen Institutes für Urbanistik von 323 Städten und Gemeinden (1995) sind die wichtigsten Ziele des Stadtmarketings, dass sich eine Stadt im Wettbewerb profiliert und für sie zu werben, öffentlich-private Kooperationen voranzutreiben sowie die Wirtschaft und den Handel in den Innenstädten zu fördern. An diesen Wunschzielen ist zu erkennen, dass die Mehrheit der Städte im Stadtmarketing den unternehmerischen Aspekt sieht und damit vor allem Standortbewerbung, Öffentlichkeitsarbeit oder Marketing einzelner Dienstleistungsbereiche verfolgt. Stadtmarketing verfolgt jedoch auch das Ziel unterschiedliche

Handlungsansätze zu vernetzen und „das kreative Potential sowie Ideen für die Gestaltung der Stadt aus dem Lokalwissen der Akteure“ (Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 63) zu nutzen. Zielgruppen des Stadtmarketings sind intern und extern zu finden. Intern: Bürger und lokale Wirtschaft . Extern: Touristen, Pendler und auswärtige Unternehmen (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 62ff.).

### **Akteure**

Stadtmarketing soll als ein „Projekt der Bevölkerung“ verstanden werden und in der Bevölkerung ein Identitätsgefühl mit der Stadt und ihrer Zukunft schaffen. In diesem Sinne ist eine Einbindung möglichst vieler verschiedener Akteure in den Stadtmarketingprozess sinnvoll. Üblicherweise sind Vertreter aus folgenden Akteursgruppen beteiligt: Stadtverwaltung, Einzelhandel, Hotel- und Gastgewerbe, Dienstleistungen, Industrie und Gewerbe, Industrie-, Handwerks- und Handelskammer (Wirtschaftskammer), Ratsvertreter und Kirchen (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 70ff.).

### **Aufgabenbereiche**

Im Rahmen einer Studie des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, aus dem Jahr 2007, wurden die Aufgabenschwerpunkte von österreichischen Stadtmarketingorganisationen erfragt<sup>11</sup>. Von größter Bedeutung sind: Organisation von Werbemaßnahmen und Veranstaltungen, Imagewerbung für die Stadt, Finden/Ansiedeln von Magnetbetrieben, Steigerung von Attraktivität/Aufenthaltsqualität der Innenstadt und das Durchführen von Analysen und Erhebungen. Interessant ist, dass eine Mobilisierung von Immobilieneigentümern derzeit kaum verwirklicht wird, für die Zukunft jedoch als besonders wichtig eingestuft wird (vgl. Wirth et al., 2007, S. 79).

### **Organisation und Finanzierung**

Die Trägerschaft für das Stadtmarketing übernimmt meist ein eingetragener Verein (selten auch eine GmbH), der speziell für die Aufgaben des Stadtmarketings oder die Stadtverwaltung gegründet wird (vgl. Kuron et al., 2001, S. 24). Bei der Erstellung des Marketing-Konzeptes werden für Spezialaufgaben wie Imageanalyse, Moderation oder fachliche Beratung häufig externe Berater eingeschaltet.

Die Finanzierung der Konzepterstellung und der Maßnahmen erfolgt entweder über die Trägerorganisation selbst oder die Kosten werden an die zuständigen Dezernate weitergeleitet (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 86). Das Budget der Trägerschaft kann über öffentliche Mittel, öffentlich-private Finanzierungstöpfle oder rein private Gelder (Mitgliedsbeiträge) zustande

---

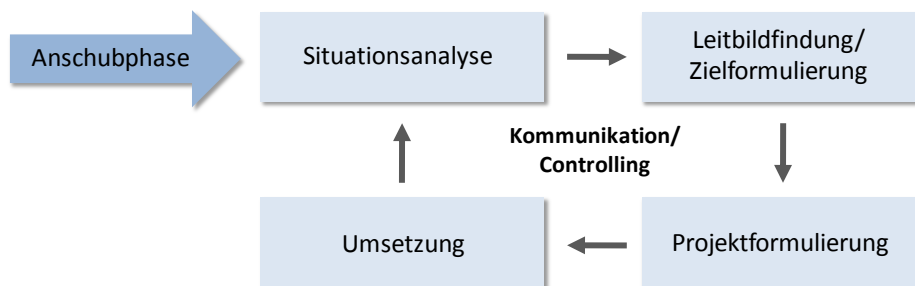
<sup>11</sup> 52 Stadtmarketingorganisationen haben an der Befragung teilgenommen (vgl. Wirth, et al., 2007, S. 5).

kommen. Zusätzlich werden auch über Projekte und Veranstaltungen, Gelder eingenommen (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 121f.).

## Ablauf

Ein Stadtmarketingprozess gliedert sich in der Regel in vier Stufen (siehe Abbildung 11): In der Anschubphase erfolgt die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der betroffenen Akteure, meist durch die Stadtverwaltung initiiert. Die Situationsanalyse bildet den ersten Schritt des Stadtmarketings, in der eine Stärken- und Schwächen- Analyse erstellt wird. Ausgehend davon wird zusammen mit den Betroffenen in mehreren Workshops ein Leitbild entwickelt, das Ziele für die zukünftige Entwicklung formuliert. Daraus werden konkrete Projekte und Maßnahmen abgeleitet, die schließlich in der Umsetzungsphase zur Realisierung des Leitbildes führen. Die Kommunikation zwischen den Beteiligten sowie eine Erfolgskontrolle (Controlling) begleiten den fortwährenden Stadtmarketingprozess (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 2007, S. 289f.).

Abb. 11: Idealtypisches Ablaufschema eines Stadtmarketing-Prozesses



Quelle: Eigene Darstellung

## 4.4 INTERESSENSGEMEINSCHAFTEN

Eine Interessensgemeinschaft ist ein Zusammenschluss privater Akteure, meist Einzelhändlern und Dienstleistern eines Quartiers. Ihre Ziele umfassen die Gestaltung des Quartiers, Stärkung der Kundenfrequenz und Kaufkraftbindung sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen im Quartier durch Lobbyarbeit. Interessensgemeinschaften sind privat getragen und meist wesentlich älter als Stadtmarketingorganisationen, bei welchen unter anderem auch die öffentliche Seite als Akteur auftritt. Heute leisten Interessensgemeinschaften meist einen Beitrag zum Gesamtkonzept des Stadtmarketings.

Meist sind Interessensgemeinschaften als Vereine organisiert und werden von ehrenamtlichen Vorständen geführt. Sie finanzieren sich über Mitgliedsbeiträge und Einnahmen aus Aktionen und Veranstaltungen. Finanzielle Zuschüsse von Seiten der Stadt gibt es kaum.

Die häufigsten Projekte sind Weihnachtsaktionen und Events. Besteht eine gute Kommunikation innerhalb der Gemeinschaft, kann auch eine Absprache über gemeinsame Öffnungszeiten, Werbeaktionen oder Beleuchtungskonzepte durchgeführt werden.

## 4.5 KRITIK UND PROBLEME KOOPERATIVER STADTENTWICKLUNGSINSTRUMENTE

Kooperative Formen der Stadtentwicklung werden häufig als „Allheilmittel“ für „die Lösung von Steuerungsproblemen, für die Bekämpfung des Vertrauensverlustes in politisch-administrativen Systeme und deren AkteurInnen und für die Behebung von demokratiepolitischen Defiziten“ (vgl. Dangschat et al., 2008, S. 360) gesehen. Es gibt jedoch auch einige Probleme und Kritikpunkte kooperativer Planung, auf welche an dieser Stelle hingewiesen werden soll.

### PPP

Werden zur Realisierung von kommunalen Projekten private Partner herangezogen, so werden automatisch **kommunale Befugnisse und Zuständigkeiten auf Private übertragen**. Dadurch schränkt sich die Kommune in ihren Kompetenzen und Handlungsspielräumen ein und es kommt zu einem **Rückgang an Kontrolle und Steuerung seitens der öffentlichen Hand** (vgl. Heinz, 2006, S. 157).

Die **Interessen der Partner stehen eigentlich im Gegensatz zueinander**: Während die öffentliche Hand die Kooperation aus *Gemeinwohlinteressen* eingetht verfolgt die private Seite ein *Gewinninteresse*. Die gewinn- und projektorientierten Vorstellungen der Privaten können zu einem **Verzicht auf langfristige entwicklungspolitische Konzepte** führen. Heinz (2006) sieht die Ungleichheiten auch in der Stärke der Partner, die sich darin ausdrückt, dass „**einflussreiche private Akteure ihren öffentlichen Mitspielern ihre Konditionen diktieren können**“ (Heinz, 2006, S. 150) Aufgrund solch abweichender Interessensausrichtungen dient für Ihn der Begriff „Partnerschaft“ lediglich als ein Deckmäntelchen für diese Divergenzen (vgl. Heinz, 2006, S. 150).

Eine Ungleichheit besteht auch in der **Verteilung der Risiken** zwischen den Partnern. Unvorhergesehene Verfahrensschwierigkeiten und finanzielle Defizite gehen oft zu Lasten der öffentlichen Hand.

Dass dennoch Projekte in Partnerschaft mit Privaten unternommen werden, hängt neben dem finanziellen Aspekt unter anderem damit zusammen, dass die Projekte immer komplexer werden und stärker in ihr Umfeld eingebunden werden müssen. Außerdem ist beiden Partner bewusst, wie sehr ihr **Erfolg in der Projektentwicklung und Stadtentwicklung vom anderen abhängen** (vgl. Belina et al., 2001, S. 22).

Ob private Akteure bei öffentlich initiierten Projekten kooperieren, hängt nicht nur von der Attraktivität des Vorhabens an sich ab, sondern auch vom Standort. Bei Projekten in attraktiven Großstädten oder in Stadtzentren und bereits privilegierten Lagen wird eher kooperiert, als bei Standorten in wirtschaftlichen Krisengebieten oder in Gebieten mit geringem Nachfragedruck. In solch minderwertigeren Gebieten muss die öffentliche Hand für finanzielle oder planungsrechtliche Anreize sorgen um Mitspieler zu gewinnen (vgl. Heinz, 2006, S. 151f.). Im

Kontext der Einzelhandelsproblematik stellt sich hierbei die Frage inwieweit das Prinzip PPP zur Aufwertung benachteiligter Lagen oder stark verödeter Geschäftszentren dienen kann.

## **Stadtmarketing**

Stadtmarketingorganisationen verfügen meist **nicht über genügend Finanzmittel**, um alle Maßnahmen umsetzen zu können. Dies liegt zu einem Großteil an der knappen Haushaltslage der Städte und Gemeinden (vgl. Binger, 2010, S. 43), aber auch an der Tatsache, dass es sich bei Stadtmarketingorganisationen um einen **freiwilligen Zusammenschluss** handelt und diese nur soweit erfolgreich sein können soweit es das Engagement, die Kompetenz, die Verantwortung und die Ressourcen privater und öffentlicher Akteure zulässt. Da sich Stadtmarketing meist auch über Mitgliedsbeiträge finanziert, sinken bei nicht genügend Mitgliedern auch die finanziellen Mittel. Der Erfolg des Stadtmarketings steht und fällt also vor allem mit der freiwilligen Beteiligung der Akteure (vgl. Brink et al., 2007, S. 299).

**Zu viele Akteure verhindern jedoch ein effizientes Arbeiten** in den Arbeitskreisen (vgl. Grabow/Hollbach-Grömig, 1998, S. 174), denn kooperative Prozesse beruhen auf Verhandlungen und Konsensfindung. Durch Konflikte zwischen den Akteuren, deren Häufigkeit durch eine große Masse an verschiedenen Akteuren erhöht wird, kann es leichter zu Entscheidungsblockaden kommen, welche den Prozess bremsen (vgl. Dangschat et al., 2008, S. 360). Allerdings zeigen Garbow und Hollbach-Grömig (2006) auf, dass ein Stadtmarketingprozess umso erfolgreicher ist, je mehr unterschiedliche Akteure in den Prozess eingebunden sind (vgl. Binger, 2010, S. 43). Es muss also die richtige Masse an Akteuren gefunden werden.

Die verwirklichten Leistungen des Stadtmarketings sind meist öffentliche Güter, welche auch von Akteuren konsumiert werden können, die sich nicht an den Maßnahmen des Stadtmarketings beteiligt haben. Unternehmen oder Grundeigentümer, die ohne (finanzielle) Beteiligung von der Standortaufwertung profitieren, werden als **Trittbrettfahrer** bezeichnet. Dem Stadtmarketing stehen jedoch keine wirksamen **Sanktionsmöglichkeiten** zur Verfügung. Es wird versucht die Beteiligung von privaten Akteuren durch Anreize, beispielsweise in Form von einer vergünstigten Teilnahme an Aktionen, zu erhöhen (vgl. Binger, 2010, S. 44).

Kloyber und Jenkel (2007) weisen auf die Gefahr hin, dass es bei Stadtentwicklungsinitiativen nichtstaatlicher Akteure zu einer Vertretung von **Einzelinteressen** kommen kann. Stadtmarketingvereine wie auch Interessensgemeinschaften sind auf die Stadt als Einkaufsort fokussiert und setzen sich daher weniger für die Belange der **Wohnbevölkerung** ein (vgl. Kloyber/Jekel, 2007, S. 484f.)

**Grundeigentümer und Immobilienbesitzer** als Akteure spielen keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Durch die Wahl der Mieter können sie jedoch die Branchen- und Mieterstruktur und damit auch die ökonomische Tragfähigkeit eines innerstädtischen Geschäftszentrums entscheidend beeinflussen. Den Eigentümern kommt damit ein bisher noch wenig berücksichtigtes Potential bei der Entwicklung von Standorten zu.

Ein Stadtmarketing wird von den Kommunen eingeleitet und nicht von den Betroffenen (Gewerbetreibende, Grundeigentümer) selbst, womit von einem „**Top-down**“ Instrument gesprochen werden kann (vgl. Hartmann/Peters, 2008, S. 47). Außerdem wird es mittelbar oder unmittelbar von der Stadtverwaltung getragen und mitfinanziert, so dass explizit hoheitliche Ziele verfolgt werden (vgl. Binger, 2010, S. 44).

### Interessensgemeinschaften

Das schwerwiegendste Problem von Interessensgemeinschaften ist die geringe Mitgliederzahl und das dadurch hohe Aufkommen von Trittbrettfahrern. Da Gewerbetreibende nur ehrenamtlich und in ihrer Freizeit an einer Interessensgemeinschaft mitwirken können, kommt es schnell zu einer zeitlichen und personellen Überforderung. Filialisierte Einzelhandelsunternehmen sind zudem eher selten beteiligt. Es entsteht ein Teufelskreis: Die geringe Mitgliederbasis kann nur ein niedriges Budget zur Verfügung stellen, wodurch nur wenige Maßnahmen umgesetzt werden. Dadurch wird die Generierung weiterer, zahlender Mitglieder erschwert. Die Akquisition neuer Mitglieder nimmt sehr viel Zeit in Anspruch, welche eigentlich für die Planung, Umsetzung und Kontrolle verwendet werden sollte (vgl. Binger, 2010, S. 41).

**Abb. 12** Teufelskreis von Interessensgemeinschaften



Quelle: Eigene Darstellung nach Binger, 2010, S. 42

Im nachfolgenden Kapitel wird die Idee der Business Improvement Districts vorgestellt. Dem Konzept der BIDs wird oft nachgesagt, dass es den genannten Problemen und Kritikpunkten der kooperativen Stadtentwicklung entgegenwirken kann. Inwieweit dies möglich ist und wo die Grenzen der BIDs liegen ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

## 5 BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT – EINE FORM DER KOOPERATIVEN STADTENTWICKLUNG

Als neues Instrument der kooperativen Stadtentwicklung sind Business Improvement Districts (BID) beispielhaft für den Wandel von Government zu Governance in einer zunehmend unternehmerisch orientierten Stadtentwicklungspolitik (vgl. Pütz, 2008, S. 7). Dieses Kapitel widmet sich den charakteristischen Merkmalen des nordamerikanischen Modells der Business Improvement Districts. Durch eine theoretische Auseinandersetzung mit dem ursprünglichen Modell der BIDs werden grundlegende Informationen für die Untersuchungen der BIDs in Hamburg sowie zur Beantwortung der Fragestellungen gewonnen. Zunächst wird das Instrument BID beleuchtet, eine Abgrenzung zum Stadtmarketing gezogen, die politisch-kulturellen Voraussetzungen für die Entstehung von BIDs dargelegt und verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten des Modells aufgezeigt. Außerdem wird das Modell BID kritisch hinterfragt.

### 5.1 DAS MODELL DER BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS

Bei einem BID handelt es sich um einen räumlich begrenzten, meist innerstädtischen Bereich, in dem sich Immobilieneigentümer und Gewerbetreibende zusammenschließen, um ihr Umfeld zu verbessern. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt dabei über die Immobilieneigentümer selbst<sup>12</sup>, indem ihnen von der Gemeinde eine festgelegte Sonderabgabe zusammen mit der Grundsteuer abgezogen wird, welche anschließend zur Gänze dem BID zur Verfügung gestellt wird. Die Laufzeit eines BID ist auf einen bestimmten Zeitraum – meist 5 Jahre – beschränkt (vgl. Bloem, 2006, S. 14)

Abb. 13 Definition BID (eigene Darstellung)

**Was ist ein BID?**

- klar abgegrenzter, meist innenstädtischer Bereich
- basiert auf einer Initiative der Grundeigentümer und Geschäftsleute
- wird durch Beschluss der Gemeindevertretung konstituiert
- die Maßnahmen werden durch eine freiwillig auferlegte Zwangsabgabe finanziert
- die Zwangsabgaben werden zur Finanzierung von Investitionen und Dienstleistungen zur Verbesserung des geschäftlichen/städtischen Umfeldes genutzt
- befristete Laufzeit, meist 3-5 Jahre

---

<sup>12</sup>Wer die Finanzierung zu leisten hat ist in den verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt: In USA und Kanada werden die Grundeigentümer zur Zahlung herangezogen. In Neuseeland und Großbritannien hingegen kommen die Gewerbetreibenden für die Kosten des BID auf. In Südafrika sind beide Variationen möglich. (Heiß, 2006, S.36 entnommen aus Töpfer et. al. 513 Fußnote)



Houstoun (1997) stellt den ökonomischen und pragmatischen Grundsatz der BIDs heraus, indem er von einem „organizing and financing mechanism“ spricht, welcher auf dem Prinzip „self-help through self-taxation“ beruht (vgl. Houstoun, 1997, S. 9).

Das BID ist ein kooperatives Planungsinstrument, bei welchem erstmals Liegenschaftseigentümer in die Stadtentwicklungsplanung von Anfang an eingebunden werden. BIDs zeichnen sich außerdem durch die Elemente Eigeninitiative, Selbstverpflichtung (Selbstbesteuerung) und Public Privates Partnership aus (vgl. Bloem, 2008, S. 23).

**Eigeninitiative:** Die Initiierung eines BIDs beruht in der Regel auf der Eigeninitiative von Geschäftsleuten und Grundeigentümern eines Quartiers, die ihr Umfeld verbessern wollen. Es kann demnach von einem Bottom-up Prozess gesprochen werden (vgl. Bloem, 2008, S. 24).

**Selbstverpflichtung:** Die für die Aufwertung benötigten Finanzmittel können auf Grundlage eines speziell eingerichteten Landesgesetzes für einen festgelegten Zeitraum von allen Grundeigentümern (manchmal auch Gewerbetreibenden) des Quartiers als zweckgebundene Zwangsabgabe eingefordert werden (vgl. Bloem, 2008, S. 24).

**PPP:** BIDs stellen eine neue Form der Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren dar. Dabei scheinen sich die Grenzen zwischen hoheitlich-öffentlicher und privater Sphäre aufzulösen: BIDs sind öffentlich, da sie gesetzlich legitimiert sind und die Gemeinde die Sonderabgaben von den Grundeigentümern und/oder Gewerbetreibenden erhebt. Zugleich sind sie aber auch privater Natur, da die Grundbesitzer und Gewerbetreibenden als maßgebliche Akteure, entsprechend ihrer ökonomischen Interessen, über die Handlungsfelder entscheiden und damit außerhalb der politisch-administrativen Hierarchie stehen (vgl. Pütz, 2008, S. 8 und S. 15).

### **5.1.1 BIDs als Exempel von Governance und der unternehmerischen Stadtpolitik**

Als die zentralen Eigenschaften einer Stadtpolitik mit Governancestrukturen gelten neue Akteurskonstellationen, ein Bedeutungsgewinn der sublokalen Ebene und eine zunehmende Privatisierung. Das Instrument der Business Improvement Districts vereinigt all diese Elemente:

BIDs, welche eine öffentlich-private Kooperation darstellen, sind beispielhaft für die neuen Akteurskonstellationen in der Stadtpolitik. In Form einer institutionalisierten Selbstregelung erhalten private Akteure einen stärkeren Einfluss in der Stadtentwicklung. Die „[...] ökonomische Zielsetzungen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit von Städten [...]“ wird von diesen „neuen städtischen Regime[n]“ (Pütz, 2008, S. 8) in den Vordergrund gestellt.

Die Stärkung des privaten Sektors geht mit einem Bedeutungsgewinn der subkommunalen Ebene einher. Durch BIDs werden tradierte Planungsebenen und die damit verbundenen Institutions- und Machtgefüge umgangen. Überkommene politisch-administrative Einteilungen verlieren

umso stärker an Bedeutung, je mehr neue Territorialisierungen wie BIDs auf subkommunaler Ebene entstehen.

BIDs sind schließlich auch ein gutes Beispiel für die Privatisierungstendenzen in der Stadtentwicklungspolitik. Denn die neue Stadtentwicklungspolitik ist zunehmend gekennzeichnet von markt- bzw. wettbewerbsorientierten Ansätzen bei der Organisation öffentlicher Aufgaben und der Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Dienstleister. Indem BIDs ihre Marktlogik auf die Quartiersentwicklung übertragen und Kontroll- und Sicherheitsaufgaben wahrnehmen, stehen sie exemplarisch für eine solche Privatisierung (vgl. Pütz, 2008, S. 8).

### **5.1.2 Ursprung und Internationalisierung**

Die Idee der BIDs entstand Mitte der 1960er Jahre in Bloor West Village, einem Stadtteil von Toronto, Kanada. Die etwa 1 km-lange, klein strukturierte, unattraktive Einkaufsstraße Bloor West kämpfte zu der Zeit mit einem Abwärtstrend, der durch Umsatz- und Mieteinbußen, durch zunehmenden Leerstand sowie einer sinkenden Besucher- und Kundenfrequenz gekennzeichnet war. Mit dem Neubau einer U-Bahnlinie, durch welche die Kaufkraft in die Innenstadt abfloss, verschlechterte sich die Situation in der Geschäftsstraße weiter. Die Ansiedlung eines geplanten Einkaufszentrums drohte den Läden des Stadtteils mit dem endgültigen Aus. Die Befürchtung noch tiefer in die Abwärtsspirale des Trading-Down-Prozesses hineingezogen zu werden, veranlasste eine Gruppe von Geschäftsleuten, selbst Maßnahmen zur Standortverbesserung durchzuführen und zu finanzieren. Die auf freiwillige Beteiligung beruhende Initiative scheiterte jedoch an zu geringen Spendeneinnahmen und der unzureichenden Unterstützung der ehrenamtlich tätigen Mitarbeiter. Es wurde schließlich ein neuer Weg beschritten: Einige Einzelhändler stellten bei der Stadt den Antrag ein Gesetz zu erlassen, das die Erhebung einer zweckgebundenen Sondersteuer auf alle Grundstücke des betroffenen Gebietes erlaubt, die anschließend in vollem Umfang an einen gewählten Vorstand des betroffenen Gebietes zurückfließen würden um für Aufwertungsmaßnahmen des Standortes Verwendung zu finden.

1970 wurde schließlich das erste Business Improvement Area Gesetz verabschiedet (BIA, Bezeichnung in Kanada). Es ermöglicht eine verpflichtende Abgabe aller Geschäftsleute in einem abgegrenzten Gebiet, sofern sich zuvor eine Mehrheit dafür ausgesprochen hat. Mit diesem Gesetz wurde im Bloor West Village das erste BID gegründet (vgl. Stiller, 2008, S. 8ff.).

Aufgrund des Erfolgs gab es bald weitere Nachfolger in Toronto. Obwohl bereits 1975 in New Orleans das erste BID in den USA gegründet wurde, kam es zu einer flächendeckenden Ausbreitung erst in den 1990er Jahren. Heute gibt es in Nordamerika mehr als 1.500 BIDs und in Toronto existieren bereits 71 BIAs. Inzwischen ist das Modell weltweit verbreitet und wird bspw. in Brasilien, Südafrika, Australien, Neuseeland, Irland und England umgesetzt. Die gesetzliche Grundlage zu BIDs in Deutschland wurde erstmals 2005 in Hamburg und anschließend in Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein eingeführt (vgl. Bloem, 2008, S. 23 und Stiller, 2008, S. 10 und Toronto Association of Business Improvement Areas).

Die Ursachen für die erfolgreiche Ausbreitung der BIDs in Nordamerika werden sowohl in politökonomischen als auch in städtischen Veränderungen gesehen. Bezüglich der Veränderung in Städten können folgende Ursachen genannt werden: Die Aufwertung der Innenstädte erfordert mehr Schutz, Kommunen verlassen sich zunehmend auf PPP und es besteht ein zunehmendes Interesse Touristen anzulocken. Außerdem bestehen Koordinationsschwierigkeiten zwischen staatlicher Polizei und privaten Sicherheitsdiensten sowie eine steigende Sichtbarkeit von Obdachlosen. In politökonomischer Hinsicht sind BIDs eine Reaktion auf den innerstädtischen Niedergangsprozess, verursacht durch den Strukturwandel des Einzelhandels und Suburbanisierungsprozesse. Dass auf die Verödung der Innenstädte mit einem Instrument wie dem BID reagiert wird, liegt am Wandel der politischen Steuerung: Städten wird mehr Verantwortung zugeschrieben und fiskalpolitische Engpässe reduzieren Investitionen in den innerstädtischen Raum (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 514 und Hoyt/Gopal-Agge, 2007, S. 948).

### 5.1.3 Ziele und Handlungsfelder

Das Modell der BIDs hat zwei grundsätzliche Ziele (vgl. Stiller, 2008, S. 11):

- Aufwertung der „harten“ Standortfaktoren: Verbesserung der Infrastruktur, Aufwertung der öffentlichen Bereiche und der Bausubstanz im Distrikt
- Verbesserung der „weichen“ Standortfaktoren: Gesamtheitliche Vermarktung des Distrikts als einen Wirtschafts- und Einzelhandelsstandort

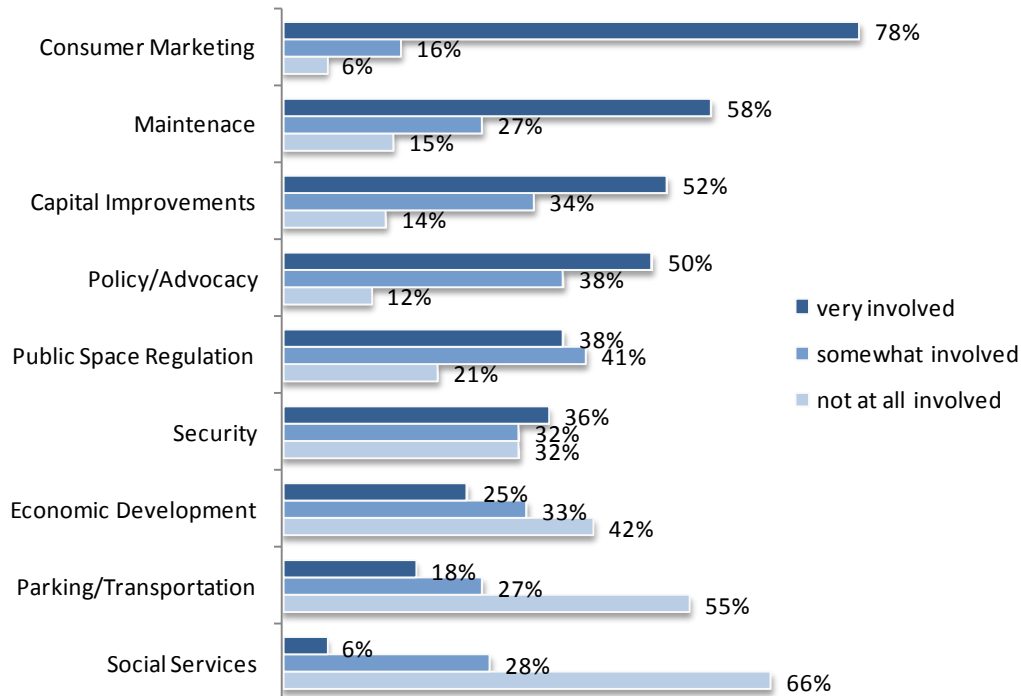
Die zur Erreichung dieser Ziele umgesetzten Maßnahmen weisen eine große Vielfalt auf. Nach einer Studie von Houston und Mitchel (1999) konnten folgende Aufgabenfelder für nordamerikanische BIDs identifiziert werden (entnommen aus Houston, 2003, S. 8):

- **Kundenmarketing:** Events, Sonderverkäufe, gemeinsame Werbekampagnen, Werbebanner, Beschilderung für Fußgänger und Autofahrer
- **Instandhaltung des Gebietes:** z.B. Müll- und Graffiti-Entfernung, Pflege der Grünflächen, Bepflanzung, Winterdienst
- **Bauliche Verbesserungen:** z.B. Straßenlaternen, Straßenmöblierung, Verbesserung der öffentlichen Aufenthaltsflächen
- **Sicherheit:** z.B. Einsatz von uniformiertem Sicherheits- oder Servicepersonals, Vereinbarungen mit der Polizei
- **Regulierungen im öffentlichen Raum:** z.B. Straßenverkäufer und -aufführungen, Verhaltensvorschriften
- **Parkplatz- und Verkehrsmanagement:** z.B. Verbesserung des Parkplatzangebotes, Management und Werbung öffentlicher Parkplätze, Förderung des ÖPNV
- **Wirtschaftsförderung:** z.B. Marktanalysen, finanzielle Anreize für neues Gewerbe, Investorenmarketing
- **Stadtgestaltung:** z.B. Gestaltungsrichtlinien, Beleuchtungskonzepte und Verschönerungsprogramme für Fassaden und Ladenfronten
- **Leitbilder:** z.B. Entwicklung von Leitbildern für die Zukunft des Distrikts und strategische Planung

- **Soziale Dienste:** z.B. Unterstützung von Obdachlosen, Berufsberatung, Jugendprogramme

Die von Jerry Mitchell durchgeführte Managementbefragung von 264 BIDs untersuchte wie stark sich BIDs in den unterschiedlichen Aufgabenfeldern engagieren (siehe Abbildung 14 **Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke.**).

**Abb. 14 Aufgabenfelder von BIDs**



Quelle: Eigene Darstellung nach Mitchell, 1999, S. 21, entnommen aus Stiller, 2008, S. 12

Obwohl Defizite im öffentlichen Raum und die Instandhaltung des Gebietes sowie die Sicherheit meist die Auslöser einer BID-Initiativen in Nordamerika darstellen, kommt in den untersuchten BIDs dem Kundenmarketing mehr Bedeutung zu als den Attributen „clean and safe“. Der hohe Anteil im Bereich der Lobbyarbeit (Policy/Advocacy) deutet darauf hin, dass BIDs – mehr als vermutet – auch eine starke Rolle als Interessensvertreter in der Politik einnehmen (vgl. Stiller, 2008, S. 12).

### 5.1.4 Implementierung und Finanzierung

Die Einrichtung eines BIDs ist oft ein langwieriger Prozess, der gut ein Jahr in Anspruch nehmen kann. BIDs haben im Gründungsprozess ähnliche Strukturen und Arbeitsweisen wie Interessensgemeinschaften. Indem einzelne Initiatoren (meist Gewerbetreibende) versuchen weitere Akteure von der Idee eines BIDs zu informieren und schließlich zu überzeugen, beruht die Initiierung eines BIDs auf dem freiwilligen Engagement einzelner Akteure (vgl. Binger, 2010, S. 44f.). Nachdem genügend Grundeigentümer von einem BID überzeugt werden konnten und sich in einem Abstimmungsprozess eine Mehrheit für ein BID ausgesprochen hat, wird von der Gemeinde der rechtliche Rahmen für die Selbstverpflichtung aller Eigentümer des Gebietes

mittels Hoheitsakt als öffentlich-rechtliche Verordnung festgesetzt (vgl. Januschke, 2008, S. 140). Hier endet die Freiwilligkeit und damit die Ähnlichkeit zu den bereits bestehenden kooperativen Stadtentwicklungsinstrumenten.

Die Finanzierung der BIDs erfolgt über eine Beitragszahlung der Grundstückseigentümer und/oder Gewerbetreibende. Die Beiträge werden durch eine Sondersteuer über das reguläre Steuersystem von den Kommunen erhoben und schließlich zur Gänze dem BID-Management zur Umsetzung der Maßnahmen zur Verfügung gestellt (vgl. Wiezorek, 2005, S. 26). Die Bemessungsgrundlage für die Beitragshöhe ist vielfältig. Es können Geschossfläche, Baugrund, laufende Meter Ladenfront oder die Lage (Zentralität) herangezogen werden. Neben den Beitragszahlungen finanzieren sich BIDs teilweise auch über Zuschüsse der öffentlichen Hand, Einkünfte aus Gebühren wie beispielsweise Standgebühren von Straßencafés oder Parkgebühren sowie über Einnahmen aus Events, Sonderveranstaltungen und Merchandisingartikeln. Das Budget der BIDs hängt stark von deren Größe ab. Kleine BIDs verfügen über ein Budget von 40.000€ bis 250.000€, mittlere BIDs besitzen ein Budget von bis zu 2 Mio. € und große BIDs können sogar ein Budget von bis zu 60 Mio. € erreichen (vgl. Bloem/Bock, 2001, S. 16f.).

### **5.1.5 Akteure und Organisation**

Obwohl BIDs eine Form der PPP sind, agieren öffentliche Akteure eher im Hintergrund. In der Gründung treten sie als Berater der lokalen Initiativen auf und während des BID-Betriebs fungieren sie als Aufsichtsbehörde für die Finanzierung. Die öffentlichen Leistungen werden kontinuierlich weitergeführt und nicht aufgrund des privaten Engagements eingestellt. Inwieweit sich die öffentliche Hand an den Beitragszahlungen beteiligt, ist unterschiedlich geregelt (vgl. Wiezorek, 2005, S. 26).

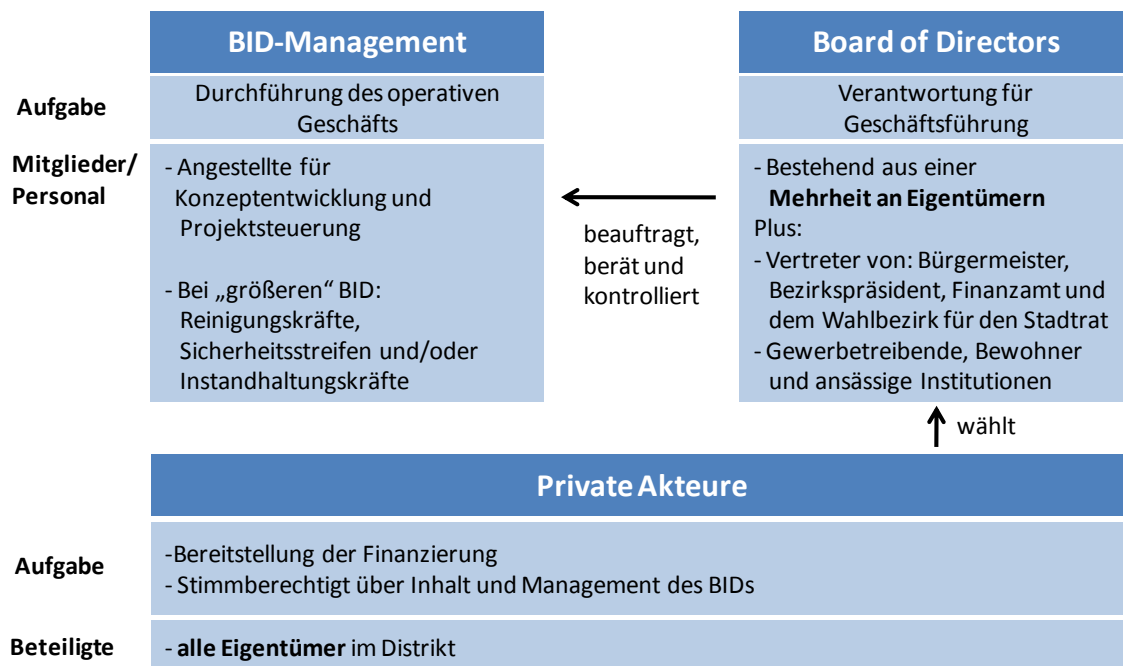
Hauptakteure der Kooperation sind engagierte, ortsansässige, private Gewerbetreibende und Grundeigentümer, die sowohl für die Definition von Zielen, die Erstellung des Maßnahmenkatalogs als auch für die Finanzierung und das Management des BIDs verantwortlich sind.

Den Grundstock bilden alle Eigentümer im Distrikt. Sie stellen die Finanzierung bereit, stimmen über die Inhalte und das Management des BIDs ab und wählen ihre Vertreter in den Aufsichtsrat (Board of Directors), der die Verantwortung für die Geschäftsführung des BIDs übernimmt.

Der Aufsichtsrat besteht mindestens zur Hälfte aus privaten Eigentümern plus Vertreter aus der Politik und Verwaltung, Gewerbetreibenden, Anwohnern und ansässigen Institutionen. Seine Aufgabe ist die Überwachung des operativen Geschäfts, also der BID-Aktivitäten. Das BID-Management leitet das operative Geschäft und wird meist von einer gemeinnützigen Trägergesellschaft ausgeführt. Die Trägerschaft erhält die Einnahmen aus den, von der Kommune eingezogenen Sonderabgaben, verwaltet diese und setzt sie zur Umsetzung der geplanten

Maßnahmen ein (vgl. Wiezorek, 2005, S. 26f.). Die Trägerschaften können verschiedene Organisationsformen annehmen. Sie können als privatrechtliche Organisation (z.B. GbR, GmbH oder Verein), als Anstalt des öffentlichen Rechts oder als Körperschaft des öffentlichen Rechts (als öffentlich-rechtliche Genossenschaft) operieren (vgl. Bloem/Bock, 2001, S. 17).

Abb. 15 Organisationsstruktur von Business Improvement Districts



Quelle: Eigene Darstellung nach Wiezorek, 2005, S. 26

### 5.1.6 Vorteile von Business Improvement Districts

Von BIDs profitieren in quantifizierbarer Form die Geschäftsleute und Grundstückseigentümer im Distrikt. Eine zunehmende Kundenfrequenz und ein erhöhtes Touristenaufkommen sorgen für Umsatzzuwächse in den Geschäften und erhöhten Liegenschaftswerten (vgl. Bloem/Bock, 2001, S. 25). Zu den nichtquantifizierbaren Folgen der BIDs ist die allgemeine „Aufwertung des öffentlichen Raumes, die Verbesserung der Infrastruktur, das erhöhte Sicherheitsempfinden für Besucher und Bewohner sowie eine wieder erweckte, urbane Erlebniswelt zu nennen.“ (Bloem/Bock, 2001, S. 25) Als Folge der Aufwertung wird auch das Interesse der Investoren und Projektentwickler am Distrikt geweckt und im besten Fall kommt es sogar zu Neuansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben, wodurch Leerstände abgebaut und Arbeitsplätze erhalten sowie neu geschaffen werden. Die BID-Aktivitäten im Center City District in Philadelphia haben dazu geführt, dass in diesem Distrikt, welcher nur 2% der gesamten Stadtfläche einnimmt mittlerweile 33% der städtischen Grundsteuer eingenommen wird (vgl. Bloem/Bock, 2001, S. 25). Ein möglicher Hinweis auf die Erfolge von BIDs ist deren rapide Ausbreitung innerhalb verschiedener Länder.

Ein großer Vorteil von BIDs ist, dass diejenigen die zahlen, auch direkten Einfluss auf die Gestaltung, Gründung und Verwaltung des BIDs haben (Wer zahlt bestimmt!). Die Entwicklung des Gebietes geht direkt von den Betroffenen aus und durch die kollektiven Aktivitäten wird eine

private Verantwortung für das Quartier übernommen, was Privatinvestitionen auslösen kann und den Aufwertungsprozess noch weiter vorantreibt. Die Konkurrenzfähigkeit gegenüber benachbarten Geschäftsvierteln und Einkaufszentren steigt.

Ein direktes Agieren aus dem Viertel heraus, bringt auch den Vorteil mit sich, dass sehr schnell und flexibel auf, sich ändernde Bedürfnisse der Geschäftsgemeinschaft und auf die Marktfähigkeit reagiert werden kann. Denn es muss kein „Umweg“ über öffentliche Gremien gemacht werden und die direkt Betroffenen, welche am besten über die Probleme und Bedürfnisse ihres Quartiers Bescheid wissen, haben die Möglichkeit praxisnahe und kreative Lösungen selbst einzubringen und umzusetzen. Hinzu kommt noch, dass aufgrund der verpflichtenden Abgaben aller Eigentümer, die Finanzierung der Maßnahmen und Serviceleistungen gesichert ist und Gelder nicht jedes Mal neu in einem langwierigen Prozess akquiriert werden müssen (Zehrer et al., 2008, S. 216). Zudem schaltet die verpflichtende Abgabe auch das Trittbrettfahrer-Phänomen aus.

Die kurze Laufzeit der BIDs über meist 5 Jahre und die kleinräumige Gebietsabgrenzung, sowie die gesicherte Finanzierung durch die Grundeigentümer sorgt „im BID-Prozess von Beginn an [für] eine pragmatische und zielorientierte Vorgehensweise“ (Bloem, 2006, S. 15). Denn die Kleinräumigkeit bewirkt eine hohe Zielgenauigkeit der Maßnahmen, es muss keine Zeit und Engagement für die Eintreibung von freiwilligen Beiträgen aufgewendet werden und. Außerdem setzt der knappe Zeithorizont ein straffes Programm und sofortiges Handeln voraus.

### 5.1.7 Abgrenzung zum Stadtmarketing

Die Aktivitäten des BIDs ähneln denen des Stadtmarketings, wobei es einige wesentliche Unterschiede gibt:

Tab. 6 Abgrenzung Stadtmarketing und Business Improvement District

Stadtmarketing	Business Improvement District
Initiative zur Gründung eines Stadtmarketing geht von Kommune aus (Top-Down)	Initiative zur Gründung eines BID geht von Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümern aus (Bottom-up)
Gemischte öffentlich-private Finanzierung	Rein private Finanzierung, Unabhängigkeit von Kommune (Selbstfinanzierung)
Grundeigentümer sind keine Akteure im Stadtmarketing	Aktive Einbindung, Beteiligung und Mitgestaltung von Grundeigentümern
Unbefristete Laufzeit	Befristete Laufzeit, meist 3-5 Jahre
Freiwillige Beteiligung und Finanzierung	Nach erfolgreicher Abstimmung zum BID, selbstaufgelegte Zwangsabgabe
Großräumiger, nicht genau abgegrenzter Wirkungsbereich des Stadtmarketing	Kleinräumige, parzellenscharfe Abgrenzung des Distrikts

Quelle: Eigene Zusammenstellung

## 5.1.8 Business Improvement Districts im Kontext politisch-kultureller Traditionen

Bevor über eine Integration des BID Modells in die Wiener Stadtentwicklungsplanung diskutiert wird, ist es wichtig die politisch-administrativen Determinanten und Wertvorstellungen in Nordamerika zu beleuchten und im Vergleich mit Österreich zu stellen. Die Planungstraditionen in Kontinentaleuropa und Nordamerika basieren auf grundlegend unterschiedlichen gesellschaftlichen Wertvorstellungen und politischen Systemen.

Die amerikanische Gesellschaft ist geprägt durch einen Laissez-Faire-Kapitalismus. Das heißt, der Staat greift nur in einem geringen Maße regulierend ein, da das Wertesystem der nordamerikanischen Wirtschaft auf dem Prinzip der Selbstaktivierung beruht. Lokalautonomie und die persönliche Freiheit jedes Einzelnen sowie die natürliche Konkurrenz untereinander sind das Resultat dieser uneingeschränkten Marktwirtschaft (vgl. Stiller, 2008, S. 7f.). Fuchs (2000) fasst diese Komponenten der nordamerikanischen Kultur als „kompetativen Individualismus“ (Fuchs, 2000, S. 43) zusammen. Demgegenüber ist die kontinentaleuropäische Gesellschaft durch hierarchische Strukturen des Staates gekennzeichnet. Der Staat übernimmt viele sozialstaatliche Aufgaben und ist für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen verantwortlich (vgl. Stiller, 2008, S. 7f.). Fuchs bezeichnet diese Werte als „solidarischen Etatismus“ (Fuchs, 2000, S. 45). In Nordamerika fällt die Erwartungshaltung gegenüber dem Staat viel geringer aus. Dadurch ergibt sich eine größere Verantwortung jedes Einzelnen (vgl. Stiller, 2008, S. 7f.).

Das Planungsverständnis in Nordamerika ist durch folgende Faktoren gekennzeichnet: Schwacher Zentralstaat, Vorrang der Privatwirtschaft in der Planung, stark ausgeprägte Bürgerbeteiligung und Wettbewerb der Städte und Regionen untereinander. Die nordamerikanische Planung wird durch sehr geringe hierarchische Strukturen und netzwerkartige Formen bestimmt. Während die Planung hierzulande, trotz des sich wandelnden Planungsverständnis (von Government zu Governance), noch stark hierarchisch strukturiert ist und eine Durchsetzung von Vorgaben von Oben (Top-down) praktiziert wird. Eine privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Beteiligung in der Planung findet in einem noch relativ geringen Ausmaß statt (vgl. Vollmer, 2010). In Nordamerika dagegen ist ein Engagement von Privaten an der Planung üblich. Die geringe staatliche Einmischung in Nordamerika hat zur Folge, dass nur „wenige staatliche Leistungen in der Stadtentwicklung erbracht werden und sich der Standard am Minimalbedarf ausrichtet. Für eine über dem Standard liegende Quartiersentwicklung sind daher private Investoren gefordert.“ (Stiller, 2008, S. 8)

In diesem Sinne ist es verständlich, dass das Konzept des BID in Nordamerika entstand und sich dort erfolgreich ausgebreitet hat. Der Erfolg solcher privaten Initiativen, wie die BIDs, rührt außerdem daher, dass sie von professionellen Service- und Lobbyinstitutionen begleitet werden und somit ein ausgezeichnetes Marketing und Management erhalten. Weitere Gründe für die Erfolgsgeschichte der BIDs in Nordamerika sind neben den niedrigen Ansprüchen an staatliche



Leistungen, welche eine hohe Bereitschaft zu eigenverantwortlichem Engagement nach sich ziehen, auch die bereits vorhandenen Erfahrungen zur Selbstorganisation in der Stadtentwicklung (besonders im Bereich des Wohnungsbaus waren bereits derartige Erfahrungen vorhanden) (vgl. Stiller, 2008, S. 7f.) und die Bereitwilligkeit der Grundbesitzer und Gewerbetreibenden verpflichtende Abgaben zu zahlen. Steuern und Gebühren sind in Nordamerika weitaus niedriger als hierzulande, wodurch die Bereitschaft privater Akteure sich einer kostenpflichtigen Organisation anzuschließen in Nordamerika höher ist.

## **5.2 KRITISCHE BETRACHTUNG DER BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS**

### **5.2.1 Demokratieverlust in BIDs**

In einer unternehmerischen Stadtentwicklung wird die Hierarchie der Akteure in der Raumplanung neu geordnet. Private Akteure gewinnen an Bedeutung und können ihre eigenen Interessen durchsetzen. Es findet sozusagen eine „Neuverteilung von Kompetenzen und Verfügungsrechten“ (Töpfer et al., 2007, S. 515) statt. Die Entscheidungsmacht im BID liegt bei den Grundeigentümern, deren ökonomische Interessen nicht automatisch dem öffentlichen Gemeinwohl entsprechen. Töpfer et al. (2007) spricht von BIDs als „mini city states“ innerhalb dessen das BID-Management demokratisch nicht legitimierte Entscheidungen treffen kann (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 515). Denn in diesen „mini city states“ gelten weder das Verwaltungsrecht, noch die Lohn- und Arbeitsstandards der öffentlichen Verwaltung. BIDs „haben alle Macht und die Privilegien von Staaten, sind aber frei von jedweder Verantwortung und Begrenzung demokratischen Regierens.“ Es können also „demokratische Entscheidungsprozesse und bürokratisches Regelwerk umgangen werden.“ (Parenti, 1999, S. 96, entnommen aus Töpfer et al., 2007, S. 515). Vollmer (2008) weist darauf hin, dass Städten zwar eine Kontrollfunktion zusteht, sie von dieser jedoch meist nur in der Gründungsphase Gebrauch machen. Kommt es zur Umsetzung, so genießen BIDs große Freiheiten, denn die Städte zeigen wenig Interesse an einer kritischen Kontrolle (vgl. Vollmer, 2008, S. 39). BIDs werden demnach vielfach als „undemokratische Privatisierung städtischer Räume“ beschrieben (Glasze, 2001, S. 167).

Hoyt und Gopal-Agge (2007) beleuchten die Demokratiefrage im Entscheidungsprozess bei BIDs. Da es in manchen BIDs eine gewichtete Stimmverteilung zwischen den Grundstückseigentümern gibt, bezeichnen Kritiker BIDs als undemokratisch. Eigentümer größerer Grundstücke haben ein größeres Stimmrecht, als Eigentümer kleinerer Grundstücke. Außerdem weisen BIDs teilweise eine zu geringe Vertretung der weniger privilegierten Klassen und der Anwohner im Aufsichtsrat auf. BID-Kritiker argumentieren, dass die Interessen der privilegierten Klasse höher gestellt werden und ihnen mehr Macht zugesprochen wird. „BIDs function more like ‚clubs‘ of property and business owners that have been given the power to manage public spaces.“ (Hoyt/Gopal-Agge, 2007, S. 951)

Es wird außerdem kritisiert, dass die Bevölkerung in der Regel<sup>13</sup> nicht in die Entscheidungsprozesse von BIDs einbezogen wird und so ein Verlust an Partizipationsmöglichkeiten entsteht. BID-Befürworter entgegnen diesem Vorwurf, indem sie darauf hinweisen, dass die Anwohner trotz Nichtbeteiligung viele Nutzen aus BIDs ziehen können. So fließen BID Gelder beispielsweise in New York in Sanierungsarbeiten älterer Bürogebäude oder in Philadelphia in die städtische Sozialhilfe (vgl. Hoyt/Gopal-Agse, 2007, S. 951).

## 5.2.2 Privatisierung und Ausgrenzung

In der Literatur wird immer wieder von einer Privatisierung des öffentlichen Raums durch BIDs gesprochen. Doch was ist unter „öffentlichem Raum“ und in weiterer Folge unter dessen Privatisierung zu verstehen? Glasze (2001) identifiziert **drei Dimensionen** von „öffentlichem Raum“. **Erstens** lassen sich öffentliche Räume als staatliches oder kommunales Eigentum vom privaten Raum unterscheiden. **Zweitens** sind darunter Orte zu verstehen, die für alle offen zugänglich sind und **drittens** kann öffentlicher Raum auch als ein Ort von Öffentlichkeit verstanden werden. Es wird dann von einem „sozial hergestellten Raum“ gesprochen. Diese dritte Bedeutung von öffentlichem Raum meint „die Präsenz aller sozialer Gruppen in der Öffentlichkeit und ihre Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Willensbildung als Grundlage einer demokratischen und sozialen Gesellschaftsordnung“. (Glasze, 2001, S. 163).

Eine Stadtplanung die sich den demokratischen und sozialen Grundrechten verpflichtet fühlt, muss den öffentlichen Raum schützen. Ziel muss es demnach sein „physische Orte zu erhalten bzw. zu schaffen, die von möglichst vielen Gruppen der Gesellschaft physisch und symbolisch angeeignet werden können und damit als Bühne der Identitätsbildung und Selbstdarstellung, Lernfeld für die Auseinandersetzung mit Fremden und Ort der Meinungsbildung dienen können.“ (Glasze, 2001, S. 165).

Werden BIDs im Hinblick der Privatisierung des öffentlichen Raums untersucht, so muss neben den **Eigentumsverhältnissen** (erste Dimension) und der **Zugänglichkeit** (zweite Dimension) auch die Möglichkeit zur **Aneignung** (dritte Dimension) des Ortes thematisiert werden. Wird Zugänglichkeit und Aneignung des öffentlichen Raums für bestimmte Gruppen verwehrt, kann von einer Privatisierung und damit einhergehenden Ausgrenzung gesprochen werden (siehe nächstes Kapitel).

Hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse stellen BIDs keine Privatisierung des öffentlichen Raumes dar, da die Freiräume im BID weiterhin im Besitz der Kommunen bleiben (vgl. Glasze, 2001, S. 167). Brink et al. (2007) argumentiert, dass lediglich zusätzliche Spielräume für privates Handeln eingeräumt werden und daraus private Leistungserbringungen resultieren, welche die

---

<sup>13</sup> In manchen Staaten der USA werden Anwohner in die Entscheidungsfindung der BIDs integriert (z.B. in New Jersey) (vgl. Hoyt, et al., 2007, S. 951)

Attraktivität des öffentlichen Raums sogar erhöhen können (vgl. Brink et al., 2007, S. 303). Dass die zusätzlichen privaten Leistungserbringungen jedoch auch eine Kehrseite haben können (soziale Ausgrenzung, Privatisierung öffentlicher Aufgaben) wird sich in den folgenden Ausführungen zeigen.

Wie im vorangegangenen Kapitel 5.2.1 bereits dargelegt, kann die Dominanz privater Akteure in der Stadtentwicklung zu einem undemokratischen Management städtischer Räume führen. Dadurch können Normen etabliert werden, die aus einem rein marktwirtschaftlichen Interesse herrühren und die Aneignungsmöglichkeiten von öffentlichem Eigentum (Straßen, Plätze, Parks) massiv beeinflussen. Es werden Orte und Gebiete geschaffen, die nur für strategisch ausgewählte Teile der Gesellschaft genutzt und angeeignet werden können. Für andere Gruppen der Gesellschaft ist es hingegen unmöglich diese innenstädtischen Freiräume zu nutzen (vgl. Glasze, 2001, S. 166f.). Es kann von einer sozialen Ausgrenzung gesprochen werden.

Ein Beispiel für die soziale Ausgrenzung in BIDs ist der Umgang mit Obdachlosen und Bettlern. In den innenstädtischen BIDs von Winnipeg (Kanada) wird von Seiten der Verwaltung und der BIDs, Wachpersonal zur Kontrolle von *berauschten und störenden* Personen ausgebildet. Die Wachleute erhalten Vollmachten, welche bislang der Polizei vorbehalten waren. So dürfen sie berauschte Personen in ein Ausnüchterungszentrum einliefern und so lange festhalten, bis die Polizei eingetroffen ist. Dieses Sicherheitsprogramm entspricht der ersten Zielsetzung des BIDs, nämlich die „Sicherheit in der Innenstadt durch Werbung für das Quartier und durch das gezielte Vorgehen gegen Bettler und ‚Störenfriede‘“ (Downtown Winnipeg BIZ 2007, S.3, entnommen aus Töpfer et al., 2007, S. 517). Dementsprechend wird für das Sicherheitsprogramm auch fast ein Drittel des BID Budgets ausgegeben. Da die große Mehrheit der BID-Mitglieder Bettler als geschäftsschädigend einstufen, wurde auf Druck der innerstädtischen BIDs von der Kommune erneut ein Gesetz eingeführt, welches jegliche Form des Bettelns kriminalisiert. Seither gehört die Durchsetzung des Bettelverbots zur Kernaufgabe der innerstädtischen BIDs in Winnipeg. Töpfer et al. (2007, S. 518) sieht in dem Umgang des BIDs mit Obdachlosen und Bettlern eine „Repression [...] städtischer Armut“. Denn unter dem Deckmäntelchen der Wohltat und Nächstenliebe, wurden abstruse Maßnahmen<sup>14</sup> zur Verringerung des Bettelns und Vertreibung der Obdachlosen aus der Innenstadt eingeführt (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 518f.).

### 5.2.3 Kommodifizierung öffentlicher Aufgaben

Ein weiteres Problem der Macht- und Kompetenzverlagerung von staatliche an private Akteure, ist die Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Öffentliche Aufgaben werden von der Kommune an die Privaten abgetreten, wodurch die Gefahr besteht, dass die Daseinsversorgung der Kommune

---

<sup>14</sup> Es wurde das Spenden für Obdachlose verboten und im Gegenzug dazu die Möglichkeit eingeführt Obdachlosen ein Ticket für die Obdachlosenküche zu kaufen. Töpfer et al. kritisieren daran jedoch, dass das Essen in den Obdachlosenküchen ohnehin gratis zu erhalten ist und die Obdachlosen dadurch bevormundet werden.

verringert wird. Diesem Problem wird nach Birk et al. (2007) dadurch der Wind aus den Segeln genommen, als dass bei der Gründung eines BIDs gesetzlich geregelt wird, dass während der Laufzeit des BIDs die öffentlichen Leistungen weiter bestehen müssen. Der Standard der öffentlichen Leistungen wird also nicht herabgesetzt (vgl. Brink et al., 2007, S. 302).

Es ist jedoch zu beobachten, dass BIDs versuchen kommunale Aufgabenfelder an sich zu ziehen, um mehr Einfluss zu erhalten und dadurch ihre Ziele besser umsetzen zu können. Das Problem daran ist, die mangelnde Kontrolle und fehlende öffentliche Rechenschaft der BIDs. Barr (1997) kritisiert beispielsweise, dass“ die BID Aufgaben der öffentlichen Hand wahrnehmen, ohne dass die Entscheidungsstrukturen der BID demokratischen Grundregeln entsprächen und die Aktivitäten des BID in gleicher Weise an die Verfassung gebunden wären, wie die öffentliche Hand.“ (Glasze, 2001, S. 168) (siehe dazu Kapitel 5.2.1).

Ein Beispiel hierfür ist die Übernahme polizeilicher Aufgaben im Downtown Yonge BIA im Zentrum von Toronto, Kanada. Schon seit 2001 existiert zwischen dem Downtown Yonge BIA, welches aus etwa 2000 Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümer besteht, und der Polizei eine enge Kooperation. Zunächst basierte die Zusammenarbeit nur auf einem reinen Informationsaustausch, bis das BID, 2006 schließlich 20 Polizisten unter dem Label „community-based policing“ einstellte. Damit arbeiteten in Kanada erstmals staatliche Polizisten im Auftrag der Privatwirtschaft. Um bezahlt zu werden, müssen die im Downtown Yonge patrouillierenden Polizisten „Patrol Activity Sheers“ bei ihren Vorgesetzten – den Geschäftsleuten im BID– einreichen. Die Polizei ist damit von den Geschäftsleuten finanziell abhängig geworden (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 515f.). Außerdem übernimmt die öffentliche Polizei im BID Aufgaben, die eigentlich von privaten Sicherheitsdiensten umgesetzt werden sollten: „Patrouillieren, Kontaktaufnahme, Verhinderung geschäftlicher Einbußen und das Verscheuchen unerwünschter Personen, die Kunden stören könnten.“ (Rigakos, 2007, S.50, entnommen aus Töpfer et al., 2007, S. 516).

Ein weiteres Beispiel für einen Privatisierungsprozess, in dem die Grenze zwischen staatlichen und privaten Aufgabenbereichen verschwimmt, stellt das 2005 gegründete City Central BID in Liverpool dar. In Liverpool herrschte schon seit den 1980er Jahren die Tradition zur „Instrumentalisierung“ des innerstädtischen öffentlichen Raums für kommerzielle Interessen und deren Vorstellungen von Sozialität und Ästhetik.“ (Töpfer et al., 2007, S. 512) In diesem Sinnen gibt es verschiedene Wacheinheiten, die gegen Diebstahl, Betteln, Straßenhandel, Graffiti, Skateboarden und weitere unerwünschte Erscheinungen vorgehen. Die Wacheinheiten werden zum Teil von der Kommune und vom BID selbst bestellt und dienen als „Augen und Ohren“ der Polizei. Unterstützt werden die personellen Wachdienste noch durch technische Komponenten, wie Funknetzwerke, mittels denen die Einzelhändler und ihre privaten Sicherheitsdienste direkten Kontakt zur Stadtverwaltung und Polizei herstellen können oder Anti-Tauben Roboter, welche Tauben aus dem District vertreiben sollen (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 521ff.).

Coleman (2004) argumentiert, dass es sich in Liverpool nicht mehr nur um einen Prozess der (Teil)Privatisierung handelt. „Vielmehr muss der dortige Prozess angesichts des engmaschigen

Netzwerkes und der sich überschneidenden Interessen staatlicher und privat-wirtschaftlicher Akteure als Konstituierung neoliberaler Staatlichkeit auf lokaler Ebene verstanden werden.“ (Töpfer et al., 2007, S. 524) Durch die bewusste Ausgrenzung der „Störenfriede“ der Konsumgesellschaft bezeichnet Coleman Liverpool als „post-soziale-Stadt“ (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 524).

#### **5.2.4 Instrumentalisierung städtischer Armut**

Da nach Töpfer et al. BIDs „Mikro-Räume“ auf sublokaler Ebene darstellen, in denen weder das Verwaltungsrecht, noch die Lohn- und Arbeitsstandards der öffentlichen Verwaltung gelten, kommt es in manchen BIDs zu ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 515).

In den oben beschriebenen innenstädtischen BIDs von Winnipeg, werden Obdachlose und benachteiligte Minderheiten zu Niedriglöhnen oder gegen unbezahlte Praktika zu BID-Diensten eingestellt. „Wo sich die Armen nicht vertreiben lassen, macht die BIZ sie also zu billigen Handlangern ihrer Interessen“ (Töpfer et al., 2007, S. 519). Adler (2000) prangert unter anderem an, dass in New York die Hälfte des BID-Reinigungspersonals Sozialhilfeempfänger sind, die am Work Experience Program (WEP) teilnehmen, alle zwei Wochen „welfare checks“ in Höhe von \$168 erhalten und dem BID, außer drei Dollar für die Fahrt pro Tag, nichts kosten (vgl. Why BID's are bad business, 2000).

#### **5.2.5 Zersplitterung des Innenstadtbereichs und soziale Verdrängung**

In der Literatur wird häufig kritisiert, dass BIDs innerstädtische Standortkonkurrenzen fördern oder sogar verursachen. „Die Herausbildung von Business Improvement Districts stellt die Aufteilung einer Stadt oder Metropole in einzelne, regierbare Räume dar. Diese ‚Mikro-Räume‘ [...] fördern den **inter**-urbanen Wettbewerb, da ein Business Improvement District mit dem anderen um die Wertschöpfung und den Anteil an der räumlichen Verteilung des Konsums konkurriert. Anders als herkömmliche Formen der Aufteilung von Ressourcen zwischen Orten und Städten und zwischen Städten und Regionen basiert das Modell ‚Business Improvement Districts‘ auf bestehenden Ungleichheiten und zersplittert damit im Ergebnis die urbane Sphäre in konkurrierende Einheiten.“ (Ward 2007, S. 667, entnommen aus Töpfer et al., 2007, S. 514) BIDs zielen nach Ward, also nicht auf die Herstellung eines Gleichgewichts im urbanen Raum ab, sondern auf eine „Institutionalisierung urbaner Fragmentierung“ (vgl. Töpfer et al., 2007, S. 514).

Unterstützt wird die Fragmentierung der Innenstadt dadurch, dass sich strukturschwache Stadtteile keinen BID leisten können. Gesamtstädtische Kürzungen öffentlicher Leistungen wie die Straßenreinigung, wirken sich dort viel stärker aus, da die negativen Effekte nicht aus eigener Kraft aufgefangen werden können (vgl. Adler, 2000).

Die Zersplitterung ist auch daran zu erkennen, dass soziale Probleme wie Kriminalität oder Obdachlosigkeit innerhalb eines BIDs nicht gelöst werden – auch wenn es in vielen BIDs Obdachlosenprogramme und andere soziale Dienste gibt – sondern lediglich verdrängt werden. Durch den Einsatz von privatem Sicherheitspersonal werden diese Personengruppen in Nicht-BID - Gebiete vertrieben (vgl. Wiezorek, 2005, S. 111).

Wiezorek (2005) schreibt BIDs zudem einen Art Gentrifizierungsprozess zu. Denn die vom BID erwünschte Steigerung von Grundstücks- und Mietpreisen kann teilweise zur Verdrängung sozioökonomisch schwächer gestellter Wohnbevölkerung kommen. Auch kleinere Geschäfte können sich die höheren Mietpreise nicht leisten und werden von finanzstärkeren Filialisten abgelöst (vgl. Wiezorek, 2005, S. 111).

### **5.3 UNTERSCHIEDLICHE BID-MODELLE**

Die vorherigen Kapitel beschrieben das ursprüngliche Modell der BIDs, wie es in Kanada entwickelt wurde und in weiten Teilen Nordamerikas umgesetzt wird. Es haben sich jedoch auch neue Modelle des BID-Prinzips entwickelt. Dieses Kapitel zeigt die verschiedenen Ansätze auf und gibt einen Überblick über die Anwendung des BID-Modells in Deutschland und Österreich.

#### **5.3.1 Gesetzliche und freiwillige Business Improvement Districts**

Die Umsetzung von BIDs kann auf zwei grundlegende Arten erfolgen. Zum einen können BIDs auf rechtlicher Basis konstituiert sein (gesetzliche BIDs), zum anderen können BIDs auf freiwilliger und privatrechtlicher Basis aufgebaut sein (freiwillige BIDs). Es wird auch von echten (gesetzliche BIDs) und unechten (freiwillige BIDs) gesprochen.

Das Modell der gesetzlichen BIDs entspricht der ursprünglichen Form der nordamerikanischen BIDs. Wie oben beschrieben, wird die rechtliche Grundlage für die Selbstverpflichtung aller Immobilieneigentümer und/oder Gewerbetreibende von der Kommune als öffentlich-rechtliche Verordnung festgelegt (vgl. Januschke, 2008, S. 140). Es besteht damit ein Zwang zur finanziellen Beteiligung am BID. Die Umsetzung eines solchen BID-Ansatzes resultierte aus dem Bestreben das Phänomen der Trittbrettfahrer zu vermeiden. Eine solche Zwangsabgabe stellt außerdem ein ausreichend hohes Budget für die Umsetzung der Maßnahmen zur Verfügung und es entfällt die Notwendigkeit für jede Maßnahmen erneut zeitaufwendig Gelder zu akquirieren (vgl. Jansen et/Wagner, 2008, S. 2).

Das auf Freiwilligkeit beruhende Modell entwickelte sich in den letzten Jahren in europäischen Städten und beruht auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Akteure in Form von privatrechtlichen Kooperationsvereinbarungen. Das Motiv für freiwillige Modelle liegt in dem Argument, dass sich die Mobilisierung der verschiedenen Interessensgruppen zur Profilierung und Stärkung eines Quartiers nicht durch „einen öffentlich-rechtlichen Rechtsakt, de facto als Top-

down „verordnen“ lässt.“ (Januschke, 2008, S. 141) BIDs dieser Art erfordern daher ein hohes Maß an Freiwilligkeit, Eigeninitiative und Selbstverantwortung.

In einem Bottom-up Prozess erklären sich die, an einem BID Interessierten, zu einer freiwilligen Selbstverpflichtung. Die Zusammenarbeit wird auf Basis von privatrechtlichen Kooperationsvereinbarungen zwischen den Interessenten abgesichert. Die Organisationsform ist meist ein Verein, eine GmbH oder eine Gemeinschaft natürlicher Personen.

Der große Unterschied zu einem gesetzlichen BID liegt zum einen in der freiwilligen Teilnahme an der Quartiersentwicklung und zum anderen in dem breiteren Akteursspektrum. Es sind nicht nur Immobilieneigentümer an der Finanzierung und Gestaltung des BIDs beteiligt, sondern auch Mieter und sonstige Interessenten. Die Beteiligung verschiedener Akteursgruppen kann zu einer höheren Identifikation mit den Maßnahmen des BIDs führen (vgl. Januschke, 2008, S. 141f.). Das Modell der Freiwilligkeit bieten sich dann an, wenn genügend Akteure zu einer Mitfinanzierung bereit sind und somit der Zwang zu einer Abgabe nicht erforderlich ist, oder wenn die erforderlichen Maßnahmen relativ kostengünstig sind und sich das aufwendige Verfahren einer gesetzlichen Initiative nicht lohnt (vgl. Jansen/Wagner, 2008, S. 2).

### 5.3.2 Überblick verschiedener BID-Modelle

Das Modell der BIDs wird auf verschiedene Weise angewendet. Besonders die Transformation des Konzeptes nach Europa und der Einfluss des Stadtmarketing haben einige Veränderungen des ursprünglich nordamerikanischen Modells bedeutet. Um die unterschiedlichen Varianten von BIDs darzulegen, werden in Tabelle 7 drei BIDs miteinander verglichen, welche nach Erachten des Verfassers das Spektrum der BID Modelle gut abbilden.

Miteinander verglichen werden das seit 1990 existierende US-amerikanische BID „Center City District in Philadelphia“ (CCD), das fünf-jährige deutsche BID „Sachsentor“ in Hamburg und das BID-ähnliche Modell der kooperativen Quartiers- und Innenstadtentwicklung „Ober Altstadt“ in Linz, Österreich. Die Unterschiede zeigen sich anhand folgender Kriterien:

**Gesetzliche Verankerung:** Gibt es eine gesetzliche Grundlage, welche die Gründung eines BIDs regelt?

**Zwangsabgabe:** Ist eine Zwangsabgabe aller Immobilieneigentümer und/oder Gewerbetreibenden zur Finanzierung erforderlich?

**Finanzierung:** Wer kommt für die Finanzierung der BID-Maßnahmen auf?

**Akteure:** Welches sind die Hauptakteure im BID? Und inwiefern sind sie in den BID involviert?

**Handlungsfelder:** Auf welche Handlungsfelder liegen die Schwerpunkte im BID?

Tab. 7 Unterschiedliche Modelle von BIDs

	CCD - Philadelphia	Sachsentor - Hamburg	Obere Altstadt - Lienz
gesetzliche Verankerung	Ja	Ja	Nein
Zwangsabgabe	Ja	Ja	Nein
Finanzierung	<b>private</b> Finanzierung: ca. 90% durch Immobilieneigentümer ca. 10% durch eigene Einkünfte, Spenden, öffentliche Zuschüsse	<b>private</b> Finanzierung: Grundstückseigentümer	Gemischt <b>öffentliche-private</b> (Hauseigentümer) Finanzierung
Beteiligte Akteure	<b>Public:</b> Politik und Verwaltung → Bestätigung neuer Vorstandsmitglieder, Einzug der Zwangssteuer, Finanzaufsicht  <b>Private:</b> In erster Linie Grundstückseigentümer, Unternehmen, Bewohner, Bürgerorganisationen und Organisationen des Gesundheitswesens → Leiten des BID Managements, Finanzierung	<b>Public:</b> Politik, Verwaltung und Handelskammer → Kontrolle der Maßnahmen und Finanzierung, Einzug der Zwangssteuer  <b>Private:</b> In erster Linie Grundeigentümer, Gewerbetreibende, welche zum größten Teil auch Grundeigentümer sind, Makler, BID-Managerin (Koordination), Vorstand (trifft Entscheidungen) → BID Koordination und Management, Finanzierung	<b>Public:</b> Politik und Verwaltung → Moderation, Management, Finanzierung  <b>Private:</b> Hauseigentümer Dienstleister, Banken Handel Unternehmer Handwerk Bewohner → Management, z.T. Finanzierung
Handlungsfelder	Säuberung und Instandhaltung des Distrikts  Sicherheit und Kriminalitätsverhütung  Verbesserung und Erhaltung des Straßenbildes  Kundenmarketing	Graffiti Entfernung  Einrichtung von Erlebniskultur (z.B. Wasser-spiele, Pflanzenkübel)  Verbesserung des Straßenbildes  Infopunkte und Passantenleitsystem  Leerstandmanagement  Kommunikationsmanagement	Leitbildentwicklung  Stadtgestaltung  Kundenmarketing  bauliche Verbesserung  Parkplatzmanagement  Verbesserung des Kooperationsklimas

Quelle: eigene Zusammenstellung nach [http://www.centercityphila.org/docs/2008\\_12planandbudget.pdf](http://www.centercityphila.org/docs/2008_12planandbudget.pdf) / Houston, 2003, S. 189 / Januschke, 2008, S. 151ff. / [www.bid-1.de](http://www.bid-1.de) / Interview 2

Das hier aufgeführte amerikanische und deutsche BID repräsentieren jeweils „echte“ BIDs mit einer rechtlich konstituierten Basis und einer verpflichtenden finanziellen Beteiligung aller Grundstückseigentümer. Sie unterscheiden sich jedoch stark in ihren Tätigkeitsfeldern. Während im CCD die Schaffung von Sicherheit und Sauberkeit eine zentrale Aufgabe darstellt, findet im BID



Bergedorf die Maßnahme Sauberkeit nur in Form von Graffiti-Entfernung Anwendung. Das BID Bergedorf konzentriert sich eher auf Citymarketing-ähnliche Tätigkeiten (Leerstandmanagement, Passantenleitsystem) sowie auf Standortgestaltende Maßnahmen (Erlebniskultur, Verbesserung des Straßenbildes). Die Elemente „clean and safe“ spielen in kontinentaleuropäischen BIDs generell eine untergeordnete Rolle, da sie von den Kommunen übernommen werden. Das Hamburgerische BID zeigt auch auf, dass das BID nicht nur ein Instrument zur Leistungserbringung ist, sondern auch die Kommunikation zwischen verschiedenen Stakeholdern vorantreibt (Kommunikationsmanagement). An den zwei Modellen CCD und Bergedorf wird deutlich mit welcher unterschiedlichen Schwerpunkten BIDs in Europa und Nordamerika umgesetzt werden.

Das Lienzener Modell ist ein Stellvertreter für ein „unechtes“ BID, denn es baut auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung ohne öffentlich-rechtliche Rechtsetzung auf. Das Budget wird nicht von den Grundeigentümern zur Verfügung gestellt, sondern setzt sich aus öffentlichen und privaten Geldern aus verschiedenen Quellen zusammen. Auch in der Akteurskonstellation unterscheidet es sich von den anderen aufgeführten Modellen. Die öffentliche Hand hat hier nicht nur die Funktion einer Aufsichtsbehörde, sondern agiert auch aktiv im BID-Management mit. Außerdem ist eine größere Vielfalt an Akteuren beteiligt. Die Handlungsfelder des Lienzener „BIDs“ erinnern stark an die eines Citymanagements. Dennoch kann die Quartiersentwicklung „Obere Altstadt“ sich in das Spektrum der BID Modelle einfügen, wenn auch am äußeren Rand ganz nah am Stadtmarketing. Was das Lienzener-Modell von einem klassischen Stadtmarketing abgrenzt, ist der räumlich genau abgesteckte Handlungsbereich und die Tatsache, dass neben der Kommune auch die Immobilieneigentümer zur finanziellen Beteiligung an den Maßnahmen verpflichtet sind (vgl. Januschke, 2008, S. 141).

## **5.4 BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH**

### **5.4.1 Deutschland**

#### **Diskussion zu BIDs in Deutschland**

Die Diskussion zur Einführung von BIDs in Deutschland wurde maßgebend von der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (BCSD) angeschoben. Vom BCSD wurden BIDs als Lösung für die Trittbrettfahrer-Problematik in Stadtmarketingprozessen gesehen. Außerdem eröffnet das Instrument BID „die Chance auf Selbstbesteuerung privater Akteure“ und „ergänzt so das vorhandene Instrumentarium für gewachsene Lagen und Quartiere, die Entwicklungspotential aufweisen und deren Eigentümer eine gemeinsame Standortaufwertung betreiben wollen.“ (bcsd Positionspapier, 2006) Der BCSD weist jedoch auch darauf hin, dass „Lagen, die nur wenig oder kein Entwicklungspotential aufweisen, werden auch trotz eines BID-Gesetzes nur wenig zusätzliche Mittel aufbringen wollen oder können.“ (bcsd Positionspapier,

2006) Daher können BIDs kein Ersatz für öffentliche städtebauliche Instrumente und Förderungen sein (vgl. bcsd Positionspapier, 2006).

Von Seiten des Handels werden BIDs ebenfalls als erfolgsversprechend bewertet. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG) argumentiert, dass zu einer nachhaltigen Lösung der Probleme in den Städten Grundbesitzer „zur Verantwortung herangezogen werden müssen“ (BAG und DV Positionspapier, 2003). Sie spricht sich jedoch gegen eine finanzielle Beteiligung der Einzelhändler aus, denn es scheint ihr „etwas paradox“, dass Einzelhändler, welche Opfer des Strukturwandels sind, sich an Aufwertungsmaßnahmen beteiligen müssen. Schließlich wären die verlangten finanziellen Abgaben sehr hoch, weshalb sich die Einzelhändler nicht ständig als „Melkkuh für irgendwelche neuen Projekte“ (BAG Positionspapier, 2007) hergeben können. Sie betonen zudem, dass vor allem Kommunen ihre Pflichten der Daseinsvorsorge in den entsprechenden Gebieten nicht einschränken dürfen und dass BIDs nicht dazu führen dürfen, „die ohnehin schon vorhandene Kluft zwischen ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Stadtbereichen“ (BAG und DV Positionspapier, 2003) noch zu verstärken.

Die Eigentümerschutz-Gemeinschaft Haus&Grund (H&G) steht BIDs skeptisch gegenüber, da Grund- und Hausbesitzer ohnehin schon vielfältige Kommunalabgaben leisten müssen und zusätzliche Abgaben eine zu hohe Belastung darstellen. BIDs stellt für die H&G kein ergänzendes Instrument zur Stadtentwicklung dar, sondern „sind allenfalls eine Alternative zum bisherigen System der kommunalen Zwangsverwaltung.“ (H&G Pressemitteilung, 2004) Denn indem die Kommunen die für Innenstädte schädliche Entwicklung von Einzelhandelsansammlungen am Stadtrand nicht stoppte, hat „manche Kommune [...] so an der Verödung ihrer Innenstadt einen massiven Eigenanteil.“ (H&G Pressemitteilung, 2004) Für die Schadensbegrenzung müssen demnach die Kommunen selbst aufkommen und nicht die Grundeigentümer in finanzielle Verantwortung gezogen werden (vgl. H&G Pressemitteilung, 2004). In Gießen, wo BIDs bereits umgesetzt und erste Erfahrungen vorhanden sind, hat die Eigentümerschutz-Gemeinschaft H&G BIDs letztlich als „ausdrücklich positiv“ beurteilt (vgl. Gießener Allgemeine, 2010).

### **BID-Ansätze in Deutschland (Stand Juni 2010)**

BID-Gesetze werden in Deutschland auf Ebene der Bundesländer erlassen. Derzeit gibt es in sechs Bundesländern eine gesetzliche Grundlage für BIDs und in einigen anderen Ländern BID-Ansätze auf freiwilliger Basis. Hamburg nimmt eine Vorreiterrolle für die BID-Gesetzgebung ein und fungiert als Vorbild für andere Bundesländer. Dennoch sind Unterschiede in der Ausgestaltung des verpflichtenden Modells zu erkennen. Der Hauptunterschied bezieht sich auf die **Rechtsfähigkeit des BIDs**:

- In einigen Bundesländern besitzen die BIDs **keine eigene Rechtspersönlichkeit** und müssen daher das operative Geschäft auf einen Aufgabenträger übertragen, welche dann Vertragspartner der Gemeinde werden.

- In anderen Ländern besitzen BIDs eine **eigene Rechtspersönlichkeit** und können selbst Vertragspartner der Gemeinde werden. Ein externer Aufgabenträger ist nicht nötig.

In Deutschland erfolgt die Finanzierung immer von den Grundeigentümern.

**Tab. 8 BIDs mit gesetzlicher Grundlage in Deutschland**

BIDs ohne eigene Rechtspersönlichkeit	
Hamburg	BID Gesetz seit 2005, GSED (Vorreiter in Deutschland) Elf eingerichtete BIDs und zahlreiche BID Initiativen
Bremen	BID-Gesetz seit 2006, GSED Bremen Zwei eingerichtete BIDs, Besonderheit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- größtes deutsches BID, 288 Eigentümer, Budget 1,1 Mio. €, 5 Jahre</li> <li>- kleinstes deutsches BID, 8 Eigentümer, Budget 150.000 €, 3 Jahre</li> </ul>
Schleswig-Holstein	BID-Gesetz seit 2006, PACT Aktuell sind neun BIDs eingerichtet Besonderheit: Freiberufler und Gewerbetreibende können in BID mit einbezogen werden
BIDs mit eigener Rechtspersönlichkeit:	
Hessen	BID Gesetz seit 2006, INGE BID Initiativen sind in zwei Städten gescheitert, derzeit sechs BIDs Davon vier BIDs in Gießen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decken die gesamte Fläche der Innenstadt ab</li> <li>- Arbeiten unter einer gemeinsamen Dachmarke</li> </ul> Budget 2 Mio €, 5 Jahre
Nordrhein-Westfalen	BID-Gesetz seit 2008, ISGG NRW (zuvor freiwillige Initiativen mit staatlicher Förderung)
Saarland	BID-Gesetz seit 2007, BIDG Ein eingerichtetes BID in Saarbrücken: 100 Eigentümer, Budget 500.000 €, 5 Jahre Gewerbetreibende und Freiberufler können freiwillige Mitglieder werden

Quelle: eigene Zusammenstellung nach DIHK, 2010

In Berlin und Rheinland-Pfalz ist eine gesetzliche Grundlage für BIDs in Bearbeitung. Bundesländer mit BID-Ansätzen auf freiwilliger Basis sind in folgender Tabelle dargestellt:

Tab. 9 Freiwillige BID-Ansätze in Deutschland

Bayern	<p><b>Aktive Stadt- und Ortsteilzentren:</b></p> <p>Immobilien- und Stadtortgemeinschaften auf freiwilliger Basis</p> <p>Finanzierung erfolgt von privater und öffentlicher Seite → staatliche Finanzhilfe von Bunde und Land</p> <p>Projektlaufzeit 4 Jahre</p>
Berlin	<p><b>Aktive Zentren:</b></p> <p>Gemeinsam mit den Akteuren vor Ort (Händler, Immobilieneigentümer etc.) soll das städtische Zentrum entwickelt und gestaltet werden</p> <p>Finanzierung erfolgt von öffentlicher Seite → staatliche Finanzhilfe von Bunde und Land</p> <p>Projektzeitraum 2008 - 2015</p>
Niedersachsen	<p><b>Quartiersinitiative Niedersachsen QiN:</b></p> <p>Freiwillige Kooperationen zur Belebung der Innenstädte</p> <p>Finanzierung erfolgt von privater und öffentlicher Seite → staatliche Finanzhilfe vom Land</p> <p>Förderung über ein Jahr</p>
Sachsen	<p>Auslobung von <b>BID-Pilotprojekten</b> des sächsischen Staatsministeriums um eine mögliche gesetzliche Grundlage und deren Umsetzung zu prüfen</p> <p>Finanzierung erfolgte von privater und öffentlicher Seite → Fördergelder von Land und 25% Eigenanteil durch Händler und Eigentümer</p> <p>Projektzeitraum 2005 - 2008</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach DIHK, 2010

## 5.4.2 Österreich

In Österreich gibt es weder auf Bundesebene, noch in den Ländern BID-Gesetze. Dennoch sind erste BID-ähnliche Organisationen vorhanden. Die prominentesten Projekte dazu sind der *Altstadtverband Salzburg*, das BID-Projekt der Stadt *Vöcklabruck* und das auf Freiwilligkeit basierende Quartiersentwicklungsmodell der *Oberen Altstadt Lienz*. Ein kurzer Abriss der drei Modelle soll die BID-Prinzipien verdeutlichen.

### Altstadtverband Salzburg

In Österreich besteht für Kommunen die Möglichkeit durch die Einführung einer Tourismusabgabe für alle Unternehmen in der Stadt ihr Stadtmarketing zu finanzieren. Hat sich die Kommune dafür entschlossen, wird die Abgabe verpflichtend für die Unternehmen. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach Größe und der touristischen Bedeutung des Unternehmens. Damit werden alle Unternehmen zur Finanzierung der Stadtmarketing-Aktivitäten herangezogen und die finanzielle Situation des Stadtmarketing ist gesichert (vgl. Egger, 2008, S. 90).

In der Salzburger Altstadt wird dieses Prinzip praktiziert. Ca. 2.000 Unternehmen haben sich in dem „Altstadtverband Salzburg“ organisiert und finanzieren sich über eine gesetzlich verankerte

Tourismusabgabe. Der Verband dient zum einen dazu gemeinsames Marketing zu betreiben, zum anderen sollen auch unternehmerfreundliche Rahmenbedingungen in der Altstadt geschaffen werden. Z.B. Abgestimmter Branchenmix, Verbesserung des öffentlichen Verkehrs oder Attraktivierung der Altstadt (vgl. Wirth et al., 2007, S. 66).

### **Vöcklabruck**

Im September 2005 entschloss sich die Stadt Vöcklabruck mit Hilfe der BID-Methode die noch gut funktionierende Innenstadt vital zu halten. Das Prinzip ist es Liegenschaftseigentümer und Unternehmer an der Masterplanung für die Innenstadt zu beteiligen. Trägerorganisation des BID-Projektes ist der örtliche Stadtmarketingverein, welcher auch als BID-Steuerungsgremium fungiert. Dieses besteht aus Vertretern aller Gemeinderat-Fraktionen sowie Delegierten aus der Wirtschaft, dem Tourismus und den Geldinstituten. Entsandt wurden gewählte Vertreter der Liegenschaftseigentümer, der Immobilienbetreuer sowie ein Rechtsanwalt für Miet- und Eigentumsfragen. Ein Beratungsunternehmen und ein Architekt übernahmen die Projektleitung. Finanziert wurden die BID-Aktivitäten drei Jahre lang von den fünf Banken in Vöcklabruck. Im Rahmen von Workshops wurden die Maßnahmen erarbeitet. Beteiligt waren Liegenschaftseigentümern, Unternehmern, der Trägergruppe im Stadtmarketing und einer Themengruppe „Innenstadt“ (vgl. Lötsch und Wirtschaftskammer Oberösterreich, 2005).

In Vöcklabruck handelte es sich um einen freiwilligen BID-Ansatz, bei welchem die Grundeigentümer nicht an der Finanzierung beteiligt sind.

### **Obere Altstadt Lienz**

Rückgang der Kundenfrequenz und Kaufkraft sowie Leerstände in der Altstadt veranlassten die Bürgermeisterin im Jahr 2002 das Lienzener Stadtmarketing mit einer Ausarbeitung eines Steuerungs- und Entwicklungsmodells zur Aufwertung der Innenstadt. Es entstand eine Form der kooperativen Innenstadtentwicklung, welche auf den Prinzipien Selbstverpflichtung, Freiwilligkeit und hohes Involvement der betroffenen Bevölkerung beruht. In zahlreichen Workshops, welche von der Verwaltungsabteilung Stadtmarketing geleitet wurden, erarbeiteten Vertreter aus Handel und Dienstleistung sowie Liegenschaftseigentümer und Bewohner ein Entwicklungskonzept für die Obere Altstadt Lienz. Zur Umsetzung wurde ein Verein mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet. Dieser gilt als organisatorischer Rahmen für die Zusammenarbeit der Hauseigentümer und Wirtschaftstreibende und zugleich als Rechtsträger für die privatrechtlichen Kooperationsvereinbarungen mit den Hauseigentümern. Die privatrechtlichen Vereinbarungen beinhalten eine finanzielle Verpflichtung der Eigentümer zu Erneuerungsmaßnahmen an den jeweiligen Liegenschaften und Beiträge zu den laufenden Marketing- und Organisationskosten (vgl. Januschke, 2008, S. 146ff.).

Es handelt sich hier um einen freiwilligen BID-Ansatz, bei welchem die Grundeigentümer sowie die Stadt für die Finanzierung aufkommen.

# TEIL II EMPIRISCHE AUSEINANDERSETZUNG

## 6 AUSWAHL UND METHODE DER UNTERSUCHUNG

### 6.1 AUSWAHL DES REFERENZBEISPIELS

Anhand der Analyse eines konkreten Referenzbeispiels sollen Informationen zur Gründung und Umsetzung sowie zu den Erfolge und Probleme von BIDs in der Praxis gewonnen werden. Da die österreichische Planungstradition eng mit der deutschen verwand ist, ist es sinnvoll BID Projekte aus Deutschland heranzuziehen. Nach einer Durchsicht der deutschen BID-Ansätze stellte sich das Hamburger BID-Modell aus folgenden Gründen als geeignetsten heraus:

- Bei den Hamburger BIDs handelt es sich um „echte“ BIDs, welche nach dem nordamerikanischen Modellen an die hiesigen Umstände adaptiert wurden
- Hamburg war Vorreiter für die deutschen BID-Ansätze. BID-Gesetze anderer Bundesländer orientieren sich am Hamburger Modell
- In Hamburg besteht die langjährigste Erfahrung mit BIDs in Deutschland
- Hamburg hat bezüglich der Einwohnerzahl eine ähnliche Größenordnung wie Wien
- Die Diskussion um BIDs in Deutschland ist zu einem großen Teil von Hamburg ausgegangen

### 6.2 METHODE DER UNTERSUCHUNG

Im empirischen Teil der Arbeit erfolgt eine Untersuchung des BID-Modells in Hamburg und drei kooperativen Quartiersentwicklungsinstrumente in Wien: Das Wiener Einkaufsstraßen-Management, das Grätzelmanagement Wirtschaft Neu und das Projekt Lebendige Straßen. Neben einer Analyse von Dokumenten, Gesetzestexten und Sekundärliteratur sowie Internetrecherchen stützt sich die Untersuchung vor allem auf die Befragung von Experten.

Experteninterviews kommen dann zum Einsatz, wenn „soziale Situationen oder Prozesse rekonstruiert werden sollen“ (vgl. Gläser, Laudel, 2006, S. 11). Im Gegensatz zu anderen qualitative Verfahren werden bei Experteninterviews nicht die Gedankenwelt, Einstellungen und Gefühle der befragten Person analysiert, sondern das Wissen dieser Person über die Kontexte in denen sie agiert (vgl. Gläser, Laudel, 2006, S. 9). Um dies leisten zu können, müssen Experten über exklusives Wissen verfügen. Experte ist damit, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Gläser/Laudel, 2006, S. 9).

Vor diesem Hintergrund wurden für die Untersuchung des Hamburger BID-Modells und der Wiener Instrumente Experten befragt, die an der Entwicklung des Instruments beteiligt sind/waren und Verantwortung für die Umsetzung tragen. Um weitere Einschätzungen über die Eignung des BID-Modell Planungsinstrument für Wien zu erhalten, wurden zusätzlich Personen von der Stadt und der Wirtschaftskammer befragt, die nicht direkt bei den untersuchten Instrumente eingebunden sind. Insgesamt wurden 9 Interviews mit Experten aus Verwaltung, Kammer und Managern der untersuchten Initiativen/Instrumente befragt. Die Gespräche wurden im Juli und August 2010 geführt.

Die Experteninterviews wurden als leitfadengestützte Interviews geführt. Der Leitfaden unterstützte die kontrollierte und vergleichbare Herangehensweise an das Thema in der Interviewsituation. Ein flexibler Umgang mit dem Leitfaden ermöglicht eine inhaltliche Vertiefungen im Gespräch, wenn neue Aspekte genannt werden, die für die Untersuchung von besonderem Interesse sind können. Um die Anonymität der Personen zu wahren, werden die Aussagen anonymisiert wiedergegeben.

In den Interviews wurden folgende Aspekte geklärt (eine Schwerpunktsetzung fand abhängig von der befragten Person/ dem zu untersuchendem Instrument statt):

- Politisch-kulturelle Traditionen und Wertvorstellungen in Hamburg und Wien
- Erfolgsfaktoren für die Gründung von BIDs
- Erfolgsfaktoren für die Umsetzung
- Inhalt, Prozess, Struktur des Instruments
- Rolle der Akteure
- Erfolge und Probleme
- Stellungnahme zum BID-Modell (Experten in Wien)

Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet und anschließend paraphrasiert. Die Auswertung wurde nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse durchgeführt. Dabei handelt es sich um ein Auswertungsverfahren Kommunikation systematisch, regel- und theoriegeleitet zu analysieren (vgl. Mayring, 2007, S. 13) Die qualitative Inhaltsanalyse hat sich vor allem deshalb als die am besten geeignete Auswertungsmethode für die erhobenen Experteninterviews herauskristallisiert, weil mit ihr – anders als mit anderen qualitative Auswertungsmethoden – bereits getroffene theoretische Vorüberlegungen mit berücksichtigt werden können (vgl. Gläser/Laudel 2006). Gleichzeitig wird sie dem Grundsatz der Offenheit gerecht, indem die Auswertung neben theoretischen Vorüberlegungen auch durch „die im empirischen Material enthaltenen Informationen strukturiert [wird]“ (Gläser/Laudel, 2006, S. 3).

Zur einheitlichen Untersuchung der Instrumente wurde ein Analyseraster erarbeitet:

Tab. 10 Analyseraster

<b>Kennzeichen der Gebiete</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Von welchen Problemen sind die Quartiere, in denen das Instrument zum Einsatz kommt betroffen?</li> <li>- Gab es schon Kooperative Initiativen zur Aufwertung in diesen Quartieren?</li> <li>- Welche Quartiere eignen sich?</li> <li>- Was sind die Indikatoren für die Abgrenzung des Wirkungsbereichs?</li> </ul>
<b>Erfolgsfaktoren Gründungsprozess</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wer initiiert die Initiative</li> <li>- Welche Faktoren sind für eine erfolgreiche Gründung entscheidend?</li> <li>- Wann und warum beteiligen sich die Akteure am Instrument bzw. initiieren es?</li> </ul>
<b>Ziele des Instruments</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Was soll mit dem Instrument erreicht werden?</li> <li>- Wie werden die Ziele definiert</li> </ul>
<b>Zielgruppen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auf welche Personengruppen hat das Instrument einen Effekt?</li> <li>- Wer profitiert von dem Instrument?</li> <li>- Wer ist beteiligt?</li> </ul>
<b>Handlungsfelder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Maßnahmen werden mit dem Instrument umgesetzt?</li> </ul>
<b>Akteure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Akteure sind beteiligt? (Private, Öffentliche Hand, ...)</li> <li>- Welchen Stellenwert hat die öffentliche Hand, welchen Stellenwert hat die Private Seite?</li> <li>- Welche Rolle nehmen welche Akteure in der Vorbereitung (Initiierung) und im laufenden Prozess ein? (Entscheidungssträger, Funktionen, Kompetenzen)</li> </ul>
<b>Organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie ist das Instrument Aufgebaut?</li> </ul>
<b>Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wer finanziert die Konzepterstellung und die Maßnahmen?</li> <li>- Wie hoch ist das Budget?</li> </ul>
<b>Einbettung in politisch-administratives System</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie ist das Instrument in vertikale/horizontale Struktur eingebettet?</li> <li>- Gibt es eine rechtliche Grundlage</li> </ul>
<b>Erfolge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Erfolge wurden mit dem Instrument erzielt?</li> <li>- Was macht das Instrument so Erfolgreich?</li> </ul>
<b>Probleme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Probleme treten auf?</li> <li>- Wo liegen die Grenzen des Instruments?</li> <li>- Was sollte verbessert werden?</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung



## 7 LERNEN VON ANDEREN – REFERENZBEISPIEL HAMBURG

Hamburg war das erste Bundesland in Deutschland mit einem BID-Gesetz. Seit 2005 konnten erste praktische Erfahrungen mit BIDs gesammelt werden. Eine Analyse der Hamburger BIDs ermöglicht einen tieferen Einblick des BID-Modells im europäischen Kontext. In der praktischen Auseinandersetzung können Vor- und Nachteile des Modells abgeleitet werden sowie die theoretisch erarbeiteten Kritikpunkte empirisch überprüft und abgeglichen werden. Im Sinne von „Lernen von Anderen“, soll die Analyse des Hamburger BID-Modells dazu beitragen Empfehlungen und mögliche Schwierigkeiten für einen Transfer des Ansatzes nach Wien abzuleiten.

### 7.1 POLITISCH-KULTURELLE PLANUNGSTRADITIONEN UND GESELLSCHAFTLICHE WERTVORSTELLUNGEN IN HAMBURG

Die Rede des ersten Bürgermeisters Ole von Beust (CDU) im September 2003 zum Leitbild von Hamburg „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ verdeutlicht die gewünschte politische Ausrichtung der Hansestadt. Seiner Auffassung nach ist ein Systemwechsel (auch für die gesamte Bundesrepublik) nötig, um zum Grundgedanken der sozialen Marktwirtschaft zurückzugelangen und international konkurrenzfähig zu bleiben. Die Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft sind: „Freiheit, nicht nur als Selbstverwirklichung, sondern als Verantwortung für sich und die Nächsten, Markt als Prinzip, und soziale Gerechtigkeit als Ausdruck von Nächstenliebe.“ (Beust, 2003, S.1). Neben einigen Kürzungen in den sozialen Sicherungssystemen Gesundheit, Arbeit und Rente plädiert von Beust auch für Steuersenkungen, eine schlankere Verwaltungsstruktur in Hamburg und für eine größere Eigenverantwortung der Bürger bei der Gestaltung der Stadt:

„Wie bei den sozialen Sicherungssystemen befürworte ich mehr Eigenverantwortung auch bei Verwaltung und Planung, die bisher hoheitlich wahrgenommen werden. Angelsächsische Länder haben hier ein Modell entwickelt, das auch für uns vorbildlich sein kann, die sogenannten *Business Improvement Districts*. [...]

Ein Beispiel: Wenn die gewerbetreibenden Anwohner einer wichtigen Einkaufsstraße in der Innenstadt eine Reihe von Anregungen für ihre Straßengestaltung haben, bzw. Kritik an den bisherigen baulichen Zuständen, frage ich mich, warum man nicht per Vertrag die Lösung der Aufgaben auf die Anwohner überträgt, soweit es sich nicht um zwingend hoheitliche Aufgaben handelt. Dies kann entweder in eigener Regie oder in einem Public-Private-Partnership geschehen. Die Menschen nehmen ihr Schicksal selbst in die Hand, der Staat zieht sich zurück, Eigenverantwortung greift um sich, und die Probleme werden schneller gelöst. Ich will, dass ein solches Modell in einem ausgewählten Quartier in Kürze begonnen wird. Sollte dies erfolgreich sein, kann das Beispiel gebend für viele Quartiere sein.“ (Beust, 2003, S.8).

Diese marktwirtschaftlich ausgerichtete Haltung von Hamburg, in welcher sich auch die drei BID-Prinzipien Eigeninitiative, Selbstverpflichtung und öffentlich Private Partnerschaft widerspiegeln, löste zusammen mit der langjährigen Praxis und Erfahrung von freiwilligen Initiativen in den Geschäftsstraßen, die Geburtsstunde der BIDs aus. Hamburg ist eine Kaufmannsstadt. Die Kaufleute in Hamburg sind sehr schnell bereit ihre Geschicke eigenverantwortlich zu lösen (Interview 4). Daher haben sich in den einzelnen Quartieren so genannte Werbe- oder Interessensgemeinschaften gebildet. Dabei handelt es sich um Zweckgemeinschaften von Wirtschafts- und Gewerbetreibenden mit dem Ziel Standortmarketing für ihr Quartier zu betreiben. Typische Aufgaben dieser Gemeinschaften sind Organisation von Straßenfesten, Anbringen von Weihnachtsbeleuchtung oder Marketingmaßnahmen wie Flyer oder Werbung für die Geschäftsstraße. Die Werbe- oder Interessensgemeinschaften existieren teilweise schon seit den 1970er Jahren. Standortentwicklung durch Eigeninitiative und Kooperation mit Politik und Verwaltung hat also schon eine langjährige Tradition in Hamburg (vgl. Interview 1 und Rothmann, 2008 S. 95). Allerdings leiden diese Gemeinschaften unter den typischen Problemen freiwilliger Zusammenschlüsse (siehe Kapitel 4.5): Da nur ca. ein Drittel der potentiellen Mitglieder sich zu einer Mitgliedschaft verpflichten, sind sie bei der Lösung von strategischen Problemen häufig handlungsunfähig. Die Treiber solcher Zusammenschlüsse engagieren sich nebenberuflich und haben daher nur ein begrenztes Zeitbudget zur Verfügung. Die nötigen Gelder für einen fest angestellten Citymanager fehlen meist (vgl. Interview 4).

Der Aufruf des Bürgermeisters das Modell der BIDs in Hamburg umzusetzen stieß vor diesem Hintergrund in den Geschäftsquartieren auf offene Ohren. So ist es auch kein Zufall, dass am Neuen Wall und im Sachsenator die ersten BIDs entstanden sind. In beiden Quartieren waren langjährige Interessensgemeinschaften (Sachsenator: Citypartner, Neuer Wall: Grundeigentümergeinschaft) aktiv, die jedoch ihre Grenzen erkannten und dadurch offen waren für neue Möglichkeiten ihre Ziele zu erreichen (Siehe Kapitel 7.3).

## **7.2 VON DER IDEE BIS ZUM BID-GESETZ**

Hamburg ist eine historisch gewachsene, stark polyzentrische Stadt mit zahlreichen Stadtteilzentren, welche die Bevölkerung mit Handels- und Dienstleistungsgütern versorgen und urbanes Leben in sich konzentrieren. In vielen dieser Zentren haben sich freiwillige Initiativen der Gewerbetreibenden gebildet, um die Qualität des Quartiers zu verbessern. Durch die Freiwilligkeit kommt es oft zu einer geringen Mitgliederzahl und die finanziellen Lasten müssen von den wenigen Mitgliedern getragen werden. Ein Großteil der Unternehmer profitiert ohne finanzieller Beteiligung von den umgesetzten Maßnahmen (Trittbrettfahrer). Der Handelskammer Hamburg zufolge empfinden aktive Einzelhändler und Dienstleister ihr Engagement oft als Sisyphus-Arbeit. Die Stadtteilzentren stehen in Konkurrenz zu den Einkaufszentren und können sich nur schwer gegenüber den einheitlich geplanten und gemanagten Centern behaupten. Im Vergleich zu der zentralen Organisation eines Center-Managements gelingt es den freiwilligen Zusammenschlüssen nur unzureichend, Maßnahmen zur Verbesserung ihres Quartiers zu

entwickeln und zu finanzieren. Mit der Einführung eines BID-Gesetzes, soll die Selbstorganisation der lokalen Händler und Dienstleister durch einen gesetzlichen Rahmen gestärkt werden (vgl. GSED und Standpunkte der Handelskammer, 2004).

Hamburg ist damit das erste Bundesland in Deutschland gewesen welches auf „echte“ BIDs nach Vorbild des amerikanischen Modells als Stadtentwicklungsinstrument setzte. Wie es von der ersten Idee bis zum Gesetz kam lässt sich folgendermaßen zusammenfassen (vgl. für die folgenden Absätze Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2006, S. 8ff.):

Die ersten Auseinandersetzungen über Chancen und Risiken des BID-Ansatzes fanden bereits 1999 in einer informellen Beratung zwischen Vertretern aus Politik, der Handelskammer Hamburg, der juristischen Fakultät und eines Hamburger Planungsbüros statt. Es kam jedoch zu keinem einheitlichen Urteil. 2001 stellten Gutachter im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen fest, dass die BID-Idee auf deutsche Verhältnisse übertragbar sei. Daraufhin entschied sich Hamburg für sich selbst erst einmal keine weiteren Schritte einzuleiten, da das Interesse an einem BID von den Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümern selbst ausgehen muss.

Die Verbindungen zwischen Politik und Verwaltung einerseits und dem Einzelhandel andererseits wurden durch ein Expertenhearing zu den Vor- und Nachteilen von BIDs, welches die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing e.V. im März 2003 zusammen mit der Handelskammer Hamburg durchführte, geschlossen. Nun widmeten sich die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie die Behörde für Wirtschaft und Arbeit verstärkt dem Thema. Die Handelskammer informierte daraufhin Politik und Verwaltung sowie Handel und Interessensgemeinschaften der Quartiere über die Vorteile des BID Konzeptes.

Der entscheidende erste Schritt auf dem Weg zu einem BID-Gesetz wurde im September 2003 vom ersten Bürgermeister Ole von Beust in Form einer Grundsatzrede eingeleitet. Er stellte das BID-Prinzip für Hamburg als ein neues PPP-Modell vor und kündigte die Einrichtung eines Pilotprojektes an (siehe Kapitel 7.1). Der Senat beauftragte daraufhin die Baubehörde eine Einführung des BID-Modells für Hamburg zu überprüfen und die Bedingungen zur modellhaften Umsetzung in ausgewählten Quartieren zu klären. Die Interessensgemeinschaften der Luxusmeile Neuer Wall und der Fußgängerzone der Bergedorfer Innenstadt (Sachsentor) waren an der Einführung eines BIDs interessiert.

Im Januar 2004 wurden in einem Workshop der Hamburger Behörde die Rahmenbedingungen für die Einführung von BIDs und ein Gesetzesentwurf erarbeitet. Einen Monat später lag der Gesetzesentwurf dem Hamburger Senat zur Prüfung und zum Beschluss vor.

Zusätzlich trat die Handelskammer Hamburg noch mit den Kammern und Verbänden sowie Interessensgemeinschaften in einen Dialog. Diskutiert wurden Finanzierungsmodelle, Bemessungsgrundlagen für die Abgaben sowie die Rolle der Stadt und der Grundeigentümer. Dabei stellte sich heraus, dass die Befürchtung herrschte, die Stadt würde sich in BID-Gebieten

aus ihrer Verpflichtung zur Leistung der Daseinsvorsorge zurückziehen. Dieser Befürchtung wurde Einhalt geboten, indem im BID-Gesetz festgelegt wurde, dass die Kommune auch während des BID Betriebs ihre Aufgaben aufrecht erhalten muss. Ein weiterer Diskussionspunkt war die Frage wodurch der hohe Betreuungsaufwand durch die Verwaltung finanziert wird. Es wurde festgelegt, dass mit der BID-Abgabe eine Pauschale für den Verwaltungsaufwand erhoben werden soll. In einem Expertenhearing zum Gesetzesentwurf, welches vom Stadtentwicklungsausschuss der Bürgerschaft (das Landesparlament) durchgeführt wurde, standen folgende Themen im Mittelpunkt der Diskussion: die Belange der Wohnungsmieter, die Legitimität der BIDs, die Beteiligung der politischen Gremien im BID-Verfahren, die Verträglichkeit der parallel laufenden Sanierungsverfahren und die Befürchtung, dass öffentliche Räume privatisiert und hoheitliche Rechte abgegeben werden.

Nach rechtlicher Prüfung, Abstimmung und Überarbeitung mit den Behörden, wurde das Gesetz schließlich vom Hamburger Senat und der Bürgerschaft beschlossen. Seit ersten Jänner 2005 gibt es nun in Hamburg das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED).

Nur zwei Monate später reichte eine Initiative im Bezirk Bergedorf für den Bereich Sachsentor den ersten Antrag zur Einrichtung eines BID ein. Darauf folgte noch im gleichen Sommer das BID Neue Wall. Mittlerweile gibt es neun offiziell eingerichtete BIDs, einen abgeschlossenen BID (BID Sachsentor) und zahlreiche weitere BID-Initiativen die sich in der Vorbereitungsphase befinden (vgl. Interview 3).

Das GSED schafft die Möglichkeit, „auf Antrag, Bereiche 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.“ (GSED §1) In der Begründung zum Gesetzesentwurf werden folgende Anforderungen und Prinzipien, die dem Gesetz zu Grunde liegen, genannt (vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, 2004):

- Die Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren liegt im öffentlichen Interesse
- Die Quartiersverbesserung muss aus dem Quartier selbst initiiert werden
- Der Aufwand für Selbstorganisation muss minimiert werden
- Die Vorteile, die für Grundstückseigentümer aus den Fördermaßnahmen entstehen, rechtfertigen die Erhebung von Abgaben
- Den lokalen Initiativen soll organisatorisch und inhaltlich ein weiter Handlungsspielraum eröffnet werden
- Die Durchführung der Maßnahmen wird einem Aufgabenträger übertragen
- Die Geschäftsführung des Aufgabenträgers ist transparent
- Minderheitsbelange werden geschützt, ohne dass Blockadepositionen ermöglicht werden
- Hoheitliche Befugnisse sollen dem Aufgabenträger nicht übertragen werden
- Die Laufzeit der Maßnahmen ist zeitlich begrenzt

## 7.3 EINFÜHRUNG UND UMSETZUNG DER HAMBURGER BIDS

### 7.3.1 Umsetzungsbeispiele: BID Neuer

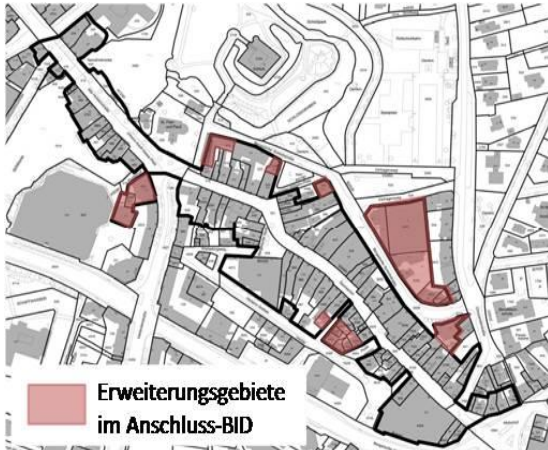

Abb. 16 Pilot-BIDs in Hamburg (eigene Darstellung)

#### Wall und BID Sachsenor

Die BIDs Sachsenor und Neuer Wall waren die ersten BIDs in Hamburg und damit auch die ersten BIDs in Deutschland. In der vorliegenden Arbeit gelten diese beiden BIDs als Praxisbeispiele und werden in der Analyse immer wieder herangezogen, um den Sachverhalt anhand verwirklichter BIDs zu verdeutlichen.



Tab. 11 Kennzeichen BID Sachsenor und BID Neuer Wall

BID Sachsenor	BID Neuer Wall
 <p>Erweiterungsgebiete im Anschluss-BID</p>	
Kennzeichen	
<p>Bei der Fußgängerzone Sachsenor und Mohnhof handelt es sich um einen traditionell, relativ gut funktionierenden Einzelhandelsstandort im Stadtteil Bergedorf. Die Bergedorfer Innenstadt ist das bedeutendste Zentrum innerhalb eines Radius von rund 15 Kilometern. Ihr Einzugsgebiet</p>	<p>Der Neue Wall ist ein Einzelhandelsstandort in der Hamburger Innenstadt, welcher von hochpreisigen Läden geprägt ist und einen internationalen Ruf genießt. Die Architektur ist ein Mix aus restaurierten Altbauten und modernen Neubauten. Eine Fußgängerzone ist nicht möglich, da die Rückseiten der Gebäude</p>

umfasst den Bezirk Bergedorf mit ca. 117.000 Einwohnern und die benachbarten Städte und Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern. Es wird ein Jahresumsatz von rund 300 Mio. € erzielt. Die Fußgängerzone ist geprägt durch historische Fassaden und von einem vielfältigen Angebot. Das BID Sachsenator war das erste BID in Hamburg. Nach Ablauf im Jahr 2009 wurde ein vergrößertes Anschluss-BID gegründet	an Fleeten grenzen und dadurch nur eine Anlieferung von vorne möglich machen. Die Mieterstruktur besteht hauptsächlich aus Einzelhändler großer hochpreisiger Filialunternehmen und Dienstleistungsbüros (z.B. Anwaltskanzleien). Anwohner/Bewohner bilden die Unterzahl
<b>Größe</b>	
83 Grundstücke (Anschluss-BID: 101 Grundst.)	54 Grundstücke (Anschluss-BID: 54 Grundst.)
<b>Widersprüche<sup>15</sup></b>	
4,7%	7%
<b>Budget</b>	
150.000 Euro (Anschluss-BID: 600.000 Euro)	5.996.000 Euro (Anschluss-BID: 3.184.100 Euro)
<b>Hebesatz</b>	
0,42 % vom Einheitswert des Grundstücks (Anschluss-BID: 3,20 %)	8,40 % vom Einheitswert des Grundstücks (Anschluss-BID: 4,30 %)
<b>Einrichtung</b>	
August 2005, Laufzeit 3 Jahre (Anschluss-BID: Juni 2009, Laufzeit 5 Jahre)	Oktober 2005, Laufzeit 5 Jahre (Anschluss-BID: Oktober 2010, Laufzeit 5 Jahre)
<b>Aufgabenträger</b>	
WSB Wirtschaft und Stadtmarketing Region Bergedorf e.V.	Otto Wulff Bauunternehmung GmbH & Co. KG
<b>Akteure</b>	
Grundeigentümer und Gewerbetreibende, Bezirksamt Bergedorf, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Handelskammer Hamburg	Grundeigentümer und Gewerbetreibende, Grundeigentümerverschein Neuer Wall, Interessengemeinschaft Neuer Wall, Bezirksamt Hamburg-Mitte, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Handelskammer Hamburg, Helmut-Schmidt- Universität, Polizei und in der Vorbereitung der Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V.

Quelle: eigene Zusammenstellung nach [www.hamburg.de/bid-projekte/](http://www.hamburg.de/bid-projekte/) und [www.bid-1.de](http://www.bid-1.de) und Binger, 2010, S. 74

<sup>15</sup> Die Prozentzahl bezieht sich auf die Anzahl der Widersprüche in den Quartieren, bezogen auf die jeweilige Anzahl der Grundstücke.

### **7.3.2 Kennzeichen von BID-Gebieten**

Ein BID ist durch einen klar abgrenzbaren und zusammenhängenden Geschäftsbereich gekennzeichnet. Bereiche in denen Wohnbebauung beginnt, fungieren als Grenze für das Gebiet. BID-Gebiete zeichnen sich durch eine homogene Struktur aus. Darunter versteht man eine einheitliche Klassifikation der Lage (z.B. alle Grundstücke 1a-Lage), ähnliche Grundstücksgrößen und eine durchgehend gewerbliche Nutzung der Grundstücke. Außerdem müssen alle Grundstücke von den Maßnahmen gleichermaßen profitieren können. Die Anzahl der Grundstücke sollte überschaubar sein. Eine zu hohe Anzahl von Grundstückseigentümern erschwert die Kommunikation und birgt Konfliktpotentiale. Ein gewisses Minimum von Grundeigentümern sollte jedoch nicht unterschritten werden, um Maßnahmen sinnvoll umzusetzen und finanzieren zu können. In Hamburg weisen die BIDs eine Größe von 19 bis 130 Grundstücken auf. Ein potentiell BID-Gebiet ist auch durch sein eigenes Lokalkolorit, seinen eigenen Charme, seine eigene Geschichte und seinen eigenen Gewerbestruktur erkennbar. Ein BID-Gebiet muss sich von seiner Umgebung abheben, um ein eigenes Image aufbauen zu können (vgl. Interview 1, 2, 3)

Der Neue Wall entspricht den Homogenitätsanforderungen in hohem Maße: Alle Grundstücke haben die gleiche Größe und sind in etwa gleichwertig (vgl. Interview 1). Außerdem hat er ein eigenständiges Image als Luxusmeile. Im Sachsenator dagegen unterscheiden sich die Grundstücksgrößen sehr stark, weshalb die Klausel der Kappungsgrenze bei den BID-Abgaben zum Einsatz kommt (vgl. Interview 2).

### **7.3.3 Einführung von BIDs**

Die Voraussetzungen, die zur Initiierung von BIDs in Deutschland führten, werden anhand der zwei unterschiedlichen BIDs Sachsenator und Neuer Wall aufgezeigt.

Das Sachsenator litt unter einer schrumpfenden Kaufkraft, denn es verlor immer mehr potentielle Kunden an das Umland. Außerdem waren erste Trading-Down-Effekte erkennbar: Einige Geschäftslokale waren von Leerstand betroffen und drohten zu verwahrlosen. Zudem prägten Graffitis das Straßenbild. Die geplante Vergrößerung eines nahe gelegenen Einkaufszentrums verstärkte den Handlungsdruck der Einzelhändler (vgl. Interview 2). Die Luxusmeile Neuer Wall kämpfte mit dem schlechten Zustand des öffentlichen Raums. Das Straßenbild passte nicht zu den hohen Ansprüchen der exquisit gestalteten Ladengeschäfte. Zusätzlich breiteten sich Leerstände aus und ein fehlender Branchenmix verursachte erhebliche Frequenzunterschiede innerhalb des Straßenverlaufs (vgl. Rothmann, 2008, S.96). Der Handlungsdruck verstärkte sich maßgeblich durch den Bau eines auf Luxusartikel ausgerichteten Einkaufszentrums in der Nachbarschaft und durch die, mittels Spenden finanzierte, Neugestaltung des nahe gelegenen Jungfernstieges (vgl. Interview 4).

Sowohl im Neuen Wall, als auch im Sachsenor waren schon viele Jahre Interessens- und Werbegemeinschaften mit der Aufwertung des Quartiers beschäftigt (vg. Interwies 2, 4). Dies erleichtert die Initiierung eines BIDs erheblich: Bereits aktive Initiativen im Quartier sorgten für eine kommunikative Struktur und den gemeinsamen Willen eine Verbesserung für das Quartier aus eigener Kraft zu erreichen. Im Sachsenor war die langjährige Werbegemeinschaft „Citypartner“ aktiv, welche jedoch unter einer zu geringen Mitgliedschaft und Finanzkraft litt, als dass sie den Problemen des Quartiers adäquat gerecht werden konnte. Für sie eröffnete das BID-Modell die Möglichkeit eine größere finanzielle Stärke und eine höhere Mitgliederzahl zu erreichen. Da die Bereitschaft zu einer kooperativen Quartiersentwicklung vorhanden war und sich die Händler und Grundeigentümer bereits kannten und miteinander arbeiteten, konnte das Sachsenor sehr rasch – noch vor dem Neuen Wall – ein BID einrichten. Es war damit die erste Geschäftsstraße mit einem BID in Hamburg (vgl. Interview 3).

Die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden im Neuen Wall zeichneten sich ebenfalls durch ein hohes Engagement und eine gute Vernetzung aus. In jahrelangen Bestrebungen versuchte der Grundeigentümergebiet, Gelder für eine Neugestaltung der Luxusmeile bei der Stadt einzuwerben, blieb jedoch erfolglos. Da die Grundeigentümer erkannten, dass Investitionen in die eigene Immobilie den Wert ihres Objektes nicht mehr steigern können, solange der Straßenraum nicht adäquat gestaltet ist, waren sie bereit aus eigener Tasche in den öffentlichen Raum zu investieren. Der damalige Vorsitzende des Grundeigentümergebietes suchte mit großem Engagement nach einer Lösung für eine private Finanzierung und fand schließlich im BID Modell eine geeignete Möglichkeit (vgl. Interview 4).

In Hamburg ist zu beobachten, dass neue BIDs häufig rund um bereits bestehende BIDs initiiert werden. So haben sich in der Innenstadt rund um den Neuen Wall weitere BIDs gegründet oder werden geplant. Auch im Stadtteil Bergedorf hat sich im Nachbarquartier zum BID Sachsenor ein weiteres BID organisiert.

### **7.3.4 Umsetzung von BIDs**

#### **7.3.4.1 Ziele**

Die Grundsätze der Hamburger BIDs werden im GSED folgendermaßen formuliert:

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

Anhand dieser Definition wird die wirtschaftspolitische Ausrichtung des Instruments BID deutlich. Mittelpunkt der Hamburger BIDs ist die Wirtschaftsförderung der Quartiere bezüglich des Einzelhandels.



„Ziel der Schaffung eines Innovationsbereich [BID] ist es, die Attraktivität eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden, Besucher und Bewohner zu erhöhen und die Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe zu verbessern, um die jeweiligen Standorte zu stärken.“ (§2 Abs. (1) GSED)

In der Zieldefinition wird erneut die wirtschaftliche Förderung des Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums herausgehoben. Zusätzlich wird jedoch auch von einer Attraktivitätssteigerung für die Bewohner des Quartiers gesprochen. Inwieweit die Bewohner in die Zielsetzung der BIDs mit einbezogen werden, zeigen die Ziele und Maßnahmen der beiden Praxisbeispiele.

Die Antragstexte der beiden BIDs zeigen eine unterschiedliche Ausrichtung in der Zielsetzung. Der BID Neuer Wall spricht in erster Linie die ökonomischen Interessen der Grundeigentümer an und möchte die Verbesserungen durch städtebauliche Maßnahmen realisieren:

„Insbesondere das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes erfüllt die Ansprüche der Grundeigentümer, Geschäftsleute und Kunden nicht. Auch der Service ist bislang in den Geschäften zwar hervorragend, auf der Straße jedoch nicht vorhanden. [...] Es besteht also ein großes Potenzial die Aufenthaltsqualität für die Kunden des Neuen Walls zu steigern und damit die langfristige Wertigkeit der Objekte zu sichern. Insbesondere die Gestaltung des öffentlichen Raumes, der Service und die Sicherheit für Kunden sowie die Verkehrssituation können verbessert werden. Damit besteht die Chance, die langfristige Wertigkeit der Grundstücke und der am Neuen Wall auch durch die Mieter getätigten Investitionen zu sichern.“ (Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, 2005, S. 3).

Das BID Sachsenator zielt vor allem auf eine Attraktivitätssteigerung der Bergedorfer Innenstadt ab und erst zweitrangig auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Einzelhändler. Die Grundeigentümer werden gar nicht erwähnt:

„Das Ziel der Implementierung dieses BID besteht darin, die Attraktivität der Bergedorfer Innenstadt [...] für Kunden, Besucher und Bewohner zu erhöhen und die Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe zu verbessern (§2 GSED).“ (Antragstellung zur Errichtung eines Innovationsbereichs – Bergedorfer Innenstadt, 2005, S. 2).

### 7.3.4.2 Maßnahmen

Das Spektrum der Handlungsfelder eines BID sind nach §2 Abs. (2) GSED folgende Maßnahmen:

- Konzepte für die **Entwicklung des Zentrums** ausarbeiten
- **Dienstleistungen** erbringen
- In Abstimmung mit den jeweiligen Berechtigten **Baumaßnahmen** finanzieren und durchführen
- **Grundstücke bewirtschaften**
- Gemeinschaftliche **Werbemaßnahmen** durchführen
- **Veranstaltungen** organisieren
- Mit öffentlichen Stellen oder mit ansässigen Betrieben Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen treffen und
- Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren abgeben

Maßnahmen, welche den öffentlichen Raum verändern, müssen vom Bezirksamt genehmigt werden. Die BIDs arbeiten daher sehr eng mit dem Bezirksamt zusammen.

#### **BID Sachsentor:**

Die Handlungsfelder des BID Sachsentor beinhalten weniger bauliche Tätigkeiten, sondern konzentriert sich auf Maßnahmen, die den Standort wettbewerbsfähiger machen. Das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept umfasst sechs Schwerpunkte (Antragstellung zur Errichtung eines Innovationsbereichs – Bergedorfer Innenstadt, 2005)

**Tab. 12 Maßnahmen und Budget BID Sachsentor**

BID Sachstentor – Maßnahmen	vorgesehenes Budget	Budgetanteil
Konzepterstellung, Kommunikation, Administration	70.000 €	47 %
Graffiti Entfernung	20.000 €	13 %
Erlebniskultur in der Fußgängerzone (z.B. Wasserspiele)	20.000 €	13 %
Visualisierung der Stadtgeschichte (z.B. Infotafeln, Geschichtslehrpfad)	10.000 €	7 %
Schaffung von Info-Punkten und Passantenleitsystemen	10.000 €	7 %
Leerstandsmanagement	20.000 €	13 %

Quelle: Antragstellung zur Errichtung eines Innovationsbereichs – Bergedorfer Innenstadt, 2005

Im Anschluss-BID werden nun auch Veranstaltungen initiiert, die Erreichbarkeit von Parkplätzen verbessert, sowie ein verstärkter Wert auf Sauberkeit gelegt. Seit kurzem wird das BID-Sachsentor zudem von einem privaten Sicherheitsdienst videoüberwacht und ein Sicherheitsservice patroulliert in den Abendstunden, um das Gebiet vor Graffiti-Sprayer zu schützen. (Interview 2, 3).

### **BID Neuer Wall:**

Da die Gestaltung des öffentlichen Raums der schwerwiegendste Mangel im Neuen Wall war, wird über die Hälfte des Gesamtbudgets von 6 Mio. Euro für baulich-gestalterische Maßnahmen ausgegeben (Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, 2005):

<b>BID Neuer Wall – Maßnahmen</b>	<b>vorgesehenes Budget</b>	<b>Budgetanteil</b>
<b>Konzepterstellung, Marketing, Kommunikation und Administration</b> Darunter fallen unter anderem Öffentlichkeitsarbeit, juristische Beratung und das Anbringen der Weihnachtsbeleuchtung	1.118.000 €	19 %
<b>Leistungen der Servicegesellschaft</b> Die Servicegesellschaft ist ein privates Facility-Management Unternehmen, das eingestellt wurde für ein professionelles District-Management, das Sicherheitsmanagement, die maschinelle Reinigung des Außenbereichs, Grünanlagenpflege, einen technischen Service und die Organisation des Parkraums.	1.405.600 €	23 %
<b>Baumaßnahmen</b> Die Baumaßnahmen betreffen Straßenbeläge und Oberbauschichten, Gehwege und Plätze sowie die Anpassung der Straßenentwässerung. Außerdem werden Straßenmöbel, Beleuchtung und Pflanzen angebracht.	3.111.000 €	52 %
Reserve für Bau, Service und Unvorhergesehenes	361.400 €	6 %

Quelle: Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, 2005

Die Kontrolle der „ordnungsgemäße[n] Nutzung der Park- und Lieferzonen wird von Servicekräften in Zusammenarbeit mit der Polizei“ durchgeführt (Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, 2005). Die privaten Servicekräfte wurden von der Polizei geschult und unterstützen die polizeiliche Arbeit indem sie Falschparker zur Anzeige bringen (Interview 4).

Das Budget im Anschluss-BID Neuer Wall ist nur ca. halb so groß, da keine Baumaßnahmen mehr umgesetzt werden.

### 7.3.4.3 Phasen des BID-Prozess

Der Entstehungsprozess eines Innovationsbereiches lässt sich in vier Phasen einteilen:

Abb. 17 Phasen im Hamburger BID Prozess





Quelle: Eigene Darstellung nach Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2006 und GSED

Die Initiative zur Gründung eines BIDs erfolgt in einem Bottom-up Prozess: Nicht ein von der Stadt auferlegtes Anliegen sorgt für das nötige Engagement, sondern die Betroffenen selbst ergreifen die Initiative. In der Gründungsphase gleicht ein BID dem Stadtmarketing, welches ebenfalls auf das freiwillige Engagement der Betroffenen angewiesen ist. Die öffentliche Hand steht zunächst nur beratend und unterstützend zur Seite. Indirekt fördern die Stadt und die Handelskammer jedoch die Initiative zu BIDs: die Stadt Hamburg begrüßt BIDs und legt den Initiatoren quasi „keine Steine in den Weg“. Die Handelskammer geht außerdem direkt auf Quartiere zu, in welchen das Interesse zu einem BID besteht und unterstützt durch Vorträge und Mithilfe bei der Konzeptentwicklung die Entstehung eines BIDs (vgl. Interview 2).

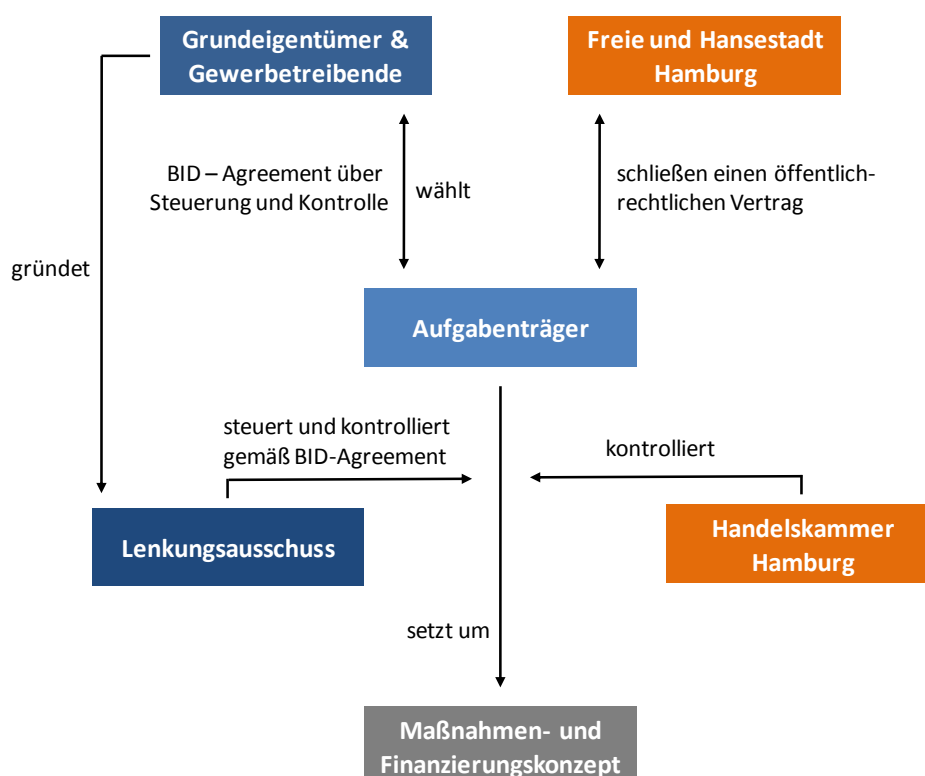
Um die BID-Initiative leichter steuern zu können, gründen die Gewerbetreibenden und die Grundstückseigentümer eine Steuerungsgruppe, den sogenannten **Lenkungsausschuss**. Neben Vertretern dieser beiden Hauptakteursgruppen können auch Experten (Architekten, Marketingfachleute) oder Vertreter der Stadt, des Bezirksamts und der Handelskammer hinzu

gebeten werden, um den Informations- und Kommunikationsfluss zu gewährleisten. In der Konkretisierungsphase bereitet der Lenkungsausschuss das BID vor und entwickelt und beschließt das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept. Mit der Auswahl des Aufgabenträgers endet seine Aufgabe zunächst. Nach Einrichtung des BIDs obliegt die Umsetzung der Maßnahmen ausschließlich dem Aufgabenträger (§6 Abs. 1 GSED). Damit ist gewährleistet, dass die Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümer nicht mit der zeitintensiven Projektlenkung überfordert werden und Vertragspartner einen eindeutigen Ansprechpartner haben. Da Grundeigentümer und Gewerbetreibende auch während der Laufzeit des BIDs ihren Einfluss fortlaufend bewahren möchten, sorgen sie meist dafür, dass der Lenkungsausschuss weiterhin bestehen bleibt. Jedoch kann dieser nur mehr unverbindliche Ratschläge an den Aufgabenträger erteilen, da nach Gesetzeslage die Umsetzung der BID-Maßnahmen vollkommen in den Zuständigkeitsbereich des Aufgabenträgers fällt.

Die Stadt Hamburg sowie die Handelskammer haben im gesamten BID-Prozess, von der Initialphase bis zur Umsetzungsphase, immer nur eine beratende und kontrollierende Funktion. Zwar hat die Stadt die Befugnis den Antrag auf eine BID-Errichtung anzunehmen oder abzulehnen, das gesamte Engagement, die Konzeptentwicklung und die Finanzierung gehen jedoch von den Einzelhändlern und Grundeigentümern selbst aus.

#### 7.3.4.4 Organisation

Abb. 18 Organisation und Akteure eines laufenden BID in Hamburg



Quelle: Eigene Darstellung nach Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2006, S. 19

Der **Aufgabenträger** ist das Kernelement des BIDs. Er wird von den Initiatoren (Gewerbetreibenden und Grundeigentümern) ausgewählt und setzt für sie stellvertretend das in der Entstehungsphase entwickelte Maßnahmen- und Finanzierungskonzept um. Die Aufgabenträgerschaft kann jede persönliche oder juristische Person übernehmen. Meist ist es ein eingetragener Verein, oder eine GmbH. Bedingung ist jedoch die Mitgliedschaft in der Handelskammer Hamburg oder dass sie sich freiwillig der Aufsicht durch die Handelskammer unterwirft. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit der Hansestadt Hamburg regelt die Rechte und Pflichten des Aufgabenträgers. Sinnvoll ist es den Aufgabenträger nach der Art der umzusetzenden Maßnahmen auszuwählen. Werden hauptsächlich Baumaßnahmen angestrebt, bietet sich ein Bauunternehmen an, liegt der Schwerpunkt auf Marketingmaßnahmen, so wäre eine Marketingagentur sinnvoll. Der Aufgabenträger muss die Maßnahmen jedoch nicht selbst umsetzen, sondern kann diese auch an Dritte weitergeben (vgl. Hamburgs Weg zum BID, S. 47).

Der Einfluss der **Grundeigentümer und Gewerbetreibenden** (Initiatoren) endet eigentlich nach der Wahl des Aufgabenträgers. Um eine weitere Einflussnahme zu sichern, können die Grundeigentümer ein Agreement mit dem Aufgabenträger abschließen, indem festgelegt wird, inwieweit sie noch kontrollierend und steuernd in das BID Management eingreifen dürfen. Dies kann über einen zusätzlichen Vertrag zwischen Grundeigentümern und Aufgabenträger geschehen, indem der Aufgabenträger einwilligt die Entscheidungen des **Lenkungsausschusses** zu beachten. Alternativ kann solch eine Regelung auch im öffentlich-rechtlichen Vertrag der zwischen Stadt und Aufgabenträger geschlossen wird, festgelegt werden. Gemäß einem solchen BID-Agreement steuert und kontrolliert der Lenkungsausschuss das BID-Management des Aufgabenträgers über die gesamte Laufzeit des BIDs (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2006, S. 18f.).

Die **Handelskammer Hamburg** kontrolliert die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Aufgabenträgers und kann diesen bei ordnungswidriger Geschäftsführung beim Bezirksamt abberufen.

Dem **Bezirksamt** muss jährlich der Maßnahmen- und Wirtschaftsplan des Aufgabenträgers vorgelegt werden. Bei groben Abweichungen vom ursprünglichen Maßnahmen- und Finanzierungskonzept wird der Plan an den Senat weiter gereicht, der den Plan versagen kann.

### **BID Sachsantor**

Der Aufgabenträger im BID Sachsantor ist der Verein *Wirtschaft und Stadtmarketing der Region Bergedorf e.V.* (WSB). Er entstand durch eine Fusion der in den 1970er Jahren gegründeten Werbegemeinschaft „Citypartner“ und dem Wirtschaftsverband. Das operative Geschäft wird von einer BID-Managerin ausgeführt, welche zu einer 15-Stunden Stelle angestellt ist. Im ersten BID Sachsantor wurde eine Lenkungsgruppe gegründet, welche –geregelt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag – „an der konzeptionellen Entscheidung zur Durchführung der Maßnahmen durch den Aufgabenträger beteiligt“ (Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Freien und

Hansestadt Hamburg, §5 Abs. 1) ist. Die Lenkungsgruppe besteht aus insgesamt 15 Grundeigentümern und Gewerbetreibende (Vollmitglieder), welche stimmberechtigt sind – wobei die Anzahl der Grundeigentümer überwiegen soll (mindestens 8 Grundeigentümer). Die Vollmitglieder werden vom WSB (Aufgabenträger) auf Vorschlag des BID-Koordinators berufen (vgl. Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, §2). Zusätzlich steht noch ein Vertreter des Bezirksamtes, als direkte Verbindung zur Stadt, in beratender Eigenschaft zur Seite. Diese enge Zusammenarbeit mit der Stadt wird von beiden Seiten begrüßt, da so im Vorfeld und auf informellen Weg die Zulässigkeit und Realisierbarkeit geplanter Maßnahmen geklärt werden kann (vgl. Interview 2).

Da sich die Kommunikation und Abstimmung innerhalb der Lenkungsgruppe als schwierig und langwierig herausstellte, trifft nun im Anschluss-BID ein ehrenamtlicher Vorstand zusammen mit der BID-Koordinatorin die Entscheidungen und informiert den Lenkungsausschluss. Der Vorstand besteht aus einem Grundeigentümer und einem Einzelhändler (Geschäftsführer von Karstadt).

### **BID Neuer Wall**

Da der Maßnahmenswerpunkt im BID Neuer Wall auf Baumaßnahmen lag, suchten die BID-Initiatoren einen Projektmanager als Aufgabenträger und entschieden sich für die Otto Wulff Bauunternehmung GmbH & Co. KG. Das Bauunternehmen erkannte die Wirtschaftlichkeit solcher BID-Projekte und fungiert nun auch für drei weitere Hamburger BID als Aufgabenträger (BID Wandsbek, BID Opernboulevard, BID Nikolai-Quartier) (vgl. Interview 4). Der Aufgabenträger übernimmt im Neuen Wall das BID-Management und wird von einem Lenkungsausschuss beraten. Stimmberechtigt sind 9 Grundeigentümern und die Vorsitzenden der Interessensgemeinschaft der Einzelhändler. Nicht stimmberechtigte Mitglieder sind die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, der Bezirk Mitte, die Handelskammer, der Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V. und die Helmut Schmidt Universität, Institut Marketing (vgl. Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg, 2005).

#### **7.3.4.5 Finanzierung**

Die Finanzierung eines BIDs erfolgt ausschließlich über die Grundstückseigentümer. Im §7 Abs. 1 GSED wird diese Abgabe als Ausgleich des Vorteils, der durch die Einrichtungen und Maßnahmen des Innovationsbereichs entsteht, bezeichnet. Jeder Grundstückseigentümer ist zur Abgabe verpflichtet, sofern er davon nicht befreit wurde. Im §7 Abs. 5 ist geregelt, dass die Erhebungsbehörde die Grundeigentümer von der Abgabepflicht entbinden kann, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeindebedarfs möglich ist, oder wenn die Heranziehung zu den Abgaben vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte begründen würde. Die Abgabenhöhe errechnet sich als Produkt aus dem Hebesatz und dem festgestellten Einheitswert des jeweiligen Grundstücks. Der Hebesatz entspricht dem Quotienten aus den geplanten Maßnahmen – einschließlich eines angemessenen Gewinns für den Aufgabenträger – und der Summe der



Einheitswerte der Grundstücke. Er darf 10% nicht überschreiten (§7 Abs. 1 GSED). Die Abgabe wird in Form von Teilbeträgen über die Dauer der BID-Laufzeit jährlich zu Beginn des Jahres von der Stadt eingezogen. Planungskosten, die im Vorlauf zum BID entstehen, können nachträglich über das BID refinanziert werden (Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2006, S. 45).

Nach einer Novellierung des Gesetzes im Jahr 2007 wurde für besonders große Grundstücke mit einem sehr hohen Einheitswert eine Kappungsgrenze der Abgabehöhe eingeführt. Übersteigt der Einheitswert eines Grundstücks den Mittelwert der im BID-Gebiet festgestellten Einheitswerte um mehr als das Dreifache, ist bei der Berechnung der Abgabenhöhe anstelle des tatsächlichen Einheitswertes eines Grundstücks der dreifache Mittelwert anzusetzen (§7 Abs. 2 GSED).

## **7.4 ERFOLGE UND PROBLEME**

### **7.4.1 Erfolge**

Der Erfolg eines Instruments muss am angestrebten Ziel gemessen werden. Im GSED wird das Ziel der BIDs als die Stärkung gewachsener urbaner Einzelhandels- und Dienstleistungszentren definiert. Inwiefern dieses Ziel durch BIDs erreicht wird, ist schwer zu beurteilen. Dem Verfasser dieser Arbeit sind keine Evaluierungen der BIDs bekannt. Vertreter der Stadt, der Handelskammer und der BIDs bezeichnen das Konzept BID als erfolgreiches Mittel zur Aufwertung der Geschäftszentren.

Für die Gewerbetreibenden und Grundeigentümer scheinen sich BIDs zu lohnen, da in Hamburg seit Einführung des GSED im Jahr 2005 mehr und mehr BIDs initiiert und eingerichtet wurden. Derzeit befinden sich 8 bis 11 BIDs im Aufbau (vgl. Interview 3). Auch die Verlängerung der BIDs Neuer Wall und Sachsenor können als Indiz auf deren Erfolg gewertet werden. BIDs sind ein Mittel für die Grundeigentümer ihre Immobilienwerte konstant zu halten oder zu steigern. Obwohl keine konkreten Zahlen vorliegen, konnte man den Interviews entnehmen, dass es im Neuen Wall zu deutlichen Wertsteigerungen der Immobilien kam und dass im Sachsenor die Grundstückswerte gehalten werden konnten (Interviews 1, 4, 2).

Ein wichtiger Erfolg von BIDs wird allgemein auch darin gesehen, dass sie dazu beitragen eine kooperative und kommunikative Struktur im Quartier aufzubauen, welche auch nach Ablauf des BIDs bestehen bleibt.

## 7.4.2 Probleme

### Gründungsphase

Die Gründung eines BID erweist sich oftmals als schwierig und langwierig. Neben Problemen bei der Anwendung des BID-Gesetzes, kann auch eine finanzielle Überforderung die Gründung erschweren. Die Kosten für den Gründungsprozess müssen von den Initiatoren vorgeleistet werden und können erst rückwirkend über die BID-Abgaben erstattet werden. Die Kosten einer Gründung schwanken sehr stark von wenigen Tausend Euro im BID Sachsentor über 60.000 Euro in Hamburg Harburg. Die Gründungsbemühungen bedeuten also ein finanzielles Risiko für die Initiatoren. Zudem ist die Gründung eines BID für alle beteiligten Akteure sehr zeitaufwendig und arbeitsbelastend. Die durchschnittliche Gründungsphase eines BID beläuft sich in Hamburg auf zwei Jahre (vgl. Blank, 2004, S. 98).

Ein weiteres Hemmnis in der BID-Gründung ist der Datenschutz. Während die Kontaktdaten zu den Grundeigentümern über die Grundsteuer ermittelbar sind und von der Stadt an die Initiatoren weitergegeben werden dürfen, unterliegen die Einheitswerte der Immobilien dem steuerlichen Geheimnis und dürfen daher nicht preisgegeben werden. Die Einheitswerte dienen jedoch als Grundlage für die Berechnung der BID-Abgaben. Liegen keine genauen Daten vor, so wird die Kalkulation der individuell zu erwartenden Kosten für die Grundeigentümer erheblich erschwert und somit den Grundeigentümer das wichtigste Entscheidungskriterium für oder gegen ein BID entzogen (Interviews 2, 4).

Die Grundeigentümer sind die einzigen Abstimmungsberechtigten im BID-Verfahren. Sie entscheiden, über das Finanzierungs- und Maßnahmenkonzept und ob ein BID Antrag gestellt wird. Diese eindeutige Regelung der Abstimmungsberechtigten erleichtert einerseits den Dialogprozess zur Gründung eines BIDs, da die Initiatoren mit einer klar abgrenzbaren Gruppe von Verantwortlichen und Ansprechpartnern arbeiten können. Andererseits ist die Beschränkung des Stimmrechts auf die Grundeigentümer auch zu kritisieren. Denn obwohl ein großer Teil der Maßnahmen auf den Einzelhandel ausgerichtet ist, hat dieser kein offizielles Mitspracherecht im Abstimmungsverfahren. Gleiches gilt für die Bewohner, denn auch sie sind von BID-Maßnahmen betroffen, haben jedoch kein Stimmrecht. Nach dem Motto „wer zahlt bestimmt“, obliegt die Stimmgewalt einzig den zahlenden Akteuren – den Grundeigentümern.

### Umsetzungsphase

In der Umsetzungsphase treten meist weniger Probleme auf. Die konfliktbehafteten und schwierigen Arbeitsschritte sind hauptsächlich in der Gründungsphase bei der Initiierung erster Schritte, der Überzeugung von Grundeigentümer und der Aufstellung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes zu finden. Wurde das Konzept entwickelt und ein Aufgabenträger gefunden, sowie im Abstimmungsverfahren von den Grundeigentümern angenommen und von der Stadt bewilligt, scheint ein BID kaum mehr Konfliktpotential oder Probleme zu bergen und ein Art *Selbstläufer* zu sein. Denn die Rolle der verschiedenen Akteure ist klar geregelt,

Trittbrettfahrer entstehen nicht, die Finanzierung ist gesichert und die Maßnahmenumsetzung erfolgt durch eine gewählte Rechtspersönlichkeit (Aufgabenträger). Das Konfliktpotential scheint in einem laufenden BID daher relativ gering zu sein.

Mit Schwierigkeiten behaftet erweist sich jedoch die Finanzierung. Die Finanzierung der BID-Aktivitäten erfolgt ausschließlich von den Grundeigentümern. Ein Umlegen dieser Kosten über die Nebenkosten auf die Mieter ist möglich. Die Mieter bemängeln sodann, dass sie das BID zwar indirekt mitfinanzieren, sich jedoch nicht formal am Abstimmungsprozess beteiligen können (vgl. Binger, 2010, S. 75). Auch Wohnungseigentümer sind zur Zahlung der BID-Abgaben verpflichtet. Deren Interesse für die Entwicklung des Quartiers steht jedoch häufig konträr zu den Interessen der Vermieter gewerblicher Mietflächen. So können Interessenskonflikte zwischen den Eigentümern auftreten, welche von den Initiatoren nur in zeitaufwendigen Dialogen gelöst werden können.

Dass der Einheitswert der Immobilie als Bemessungsgrundlage für die BID-Abgabe dient, ist im GSED geregelt. Diese klare Regelung verhindert zwar Debatten über die Abgabenhöhe, kann jedoch auch kritisiert werden. Sehr große Grundstücke haben auch einen sehr hohen Einheitswert. Die daraus errechnete Abgabenhöhe steht nicht mehr im Verhältnis zu den anderen Abgabebeträgen im Distrikt. Für Quartiere stark divergierender Grundstücksgrößen wurde in der Gesetzesnovellierung 2007 schließlich die Kappungsgrenze eingeführt (vgl. Interview 2 und siehe Kapitel 7.3.4.5). Ein weiteres Problem bei der Abgabenermittlung, welches nicht so einfach zu beheben ist, ist die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Einheitswertes als Bemessungsgrundlage. Der Einheitswert wird vom Finanzamt zu einem bestimmten Zeitpunkt für das Objekt ermittelt, entspricht jedoch meist nicht dem aktuellen Verkehrswert des Objektes. Je nach Zeitpunkt der Wertermittlung seitens des Finanzamtes, können Immobilien mit ähnlichem Verkehrswert mit unterschiedlichen Einheitswerten versehen sein (Interview 4).

### **7.4.3 Rolle und Nutzen der Akteure**

#### **Stadt (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Bezirksamt)**

**Rolle:** Die Bezirksämter sind Ansprechpartner für Informationen im BID-Verfahren, die öffentliche Anhörung, Genehmigungen und die Beteiligung der Kommunalpolitik. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt ist allgemein für die Modifizierung und Weiterentwicklung des BID-Modells zuständig (vgl. (Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2006, S. 28f.). Die Stadt hat keinen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des BIDs und muss den BID-Antrag genehmigen sofern er den gesetzlichen Grundlagen entspricht.

**Nutzen:** Die Stadt profitiert insofern von einem BID, als dass Stadtentwicklungsmaßnahmen, die ganz oder teilweise in ihren Aufgabenbereich fallen, von privater Hand übernommen werden. Außerdem profitiert Hamburg insgesamt von der Standortaufwertung. Als mögliche positive

Effekte sind steigende Besucherzahlen und die wachsende Attraktivität für die Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu nennen.

### **Grundeigentümer**

**Rolle:** Den Grundeigentümern obliegt die Entscheidungskompetenz über das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept, die Abgabenhöhe und die Wahl des Aufgabenträgers. Sie müssen außerdem für die Finanzierung des BIDs aufkommen.

**Nutzen:** Den Nutzen eines BIDs ziehen Grundeigentümer aus einer besseren und gesicherten Vermietung ihres Objektes und einer Wertsteigerung als Folge der Aufwertung des Quartiers (vgl. Hamburgs Weg zum BID, S. 16). Sie profitieren auch von den Dienstleistungen des BIDs. So erleichtert beispielsweise ein professionell geführtes Leerstandsmanagement die Suche nach einem Mieter. Da die Umsetzung der Maßnahmen an einen Aufgabenträger übergeben wird, genießen die Grundeigentümer den Vorteil nicht eigenständig aktiv werden zu müssen.

### **Gewerbetreibende**

**Rolle:** Der Anstoß zur Gründung eines BIDs erfolgt häufig von den Gewerbetreibenden. Sie kennen die Bedürfnisse ihrer Geschäftsstraße am besten, weshalb ihre Einschätzungen, Erfahrungen und Prognosen als wichtige Grundlage für die Entwicklung der Maßnahmen dienen. Sie haben allerdings keine Abstimmungsberechtigung. Eine gesetzliche Regelung zur Beteiligung der Gewerbetreibenden gibt es in Hamburg nicht, sie können jedoch über ein BID-Agreement an der Steuerung der Maßnahmenumsetzung beteiligt werden. Sind in einem BID viele Gewerbetreibenden zugleich Grundeigentümer, können dem Gewerbe dienliche Maßnahmen im BID eher durchgesetzt werden.

**Nutzen:** Die Gewerbetreibenden profitieren im Optimalfall von einer höheren Passantenfrequenz und einem geringeren Kaufkraftabfluss zu konkurrierende Einzelhandelsstandorten (z.B. Umland, Einkaufszentrum)

### **Aufgabenträger**

**Rolle:** Der Aufgabenträger führt das operative Geschäft des BIDs, kann die Wahrnehmung seiner Aufgaben jedoch auch an Dritte übertragen. Er muss jährlich einen Maßnahmen- und Wirtschaftsplan aufstellen, welcher dem beschlossenen Maßnahmen- und Finanzierungskonzept entsprechen muss. Ist dies nicht der Fall, können die beitragspflichtigen Grundeigentümer diesem Plan widersprechen. Die Handelskammer Hamburg kann Beanstandungen zur Geschäftsführung des Aufgabenträgers äußern. Ändert der Aufgabenträger daraufhin seine Geschäftsführung nicht, kann, auf Antrag der Handelskammer, die Aufsichtsbehörde den öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Aufgabenträger kündigen.

**Nutzen:** Dem Aufgabenträger ist nach GSED §7 Abs.1 ein „angemessener Gewinn“ zugeschrieben. In Hamburg sind die Aufgabenträger auch häufig private Unternehmen (GmbH), die durch die BIDs weitere Kunden gewinnen.

### **Handelskammer Hamburg**

**Rolle:** Sie hat eine informierende und beratende Funktion und ist der erste Ansprechpartner für Grundeigentümer und Gewerbetreibende, die Interesse an der Gründung eines BID haben (vgl. Hamburgs Weg zum BID, S. 28). In der Umsetzungsphase überwacht die Handelskammer die Aktivitäten des Aufgabenträgers.

**Nutzen:** Zusätzliche Daseinsberechtigung für die Handelskammer. Mit erfolgreichen BIDs kann sich die Handelskammer profilieren.

### **Bürger**

**Rolle:** Eine Partizipation der Bewohner, Besucher, Kunden und sonstiger sozialer Gruppen des Distrikts bei der BID-Gründung und Umsetzung ist im GSED nicht explizit geregelt. Es ist möglich diese Akteursgruppen in Form von Workshops an der inhaltlichen Ausgestaltung des BIDs mitwirken zu lassen. Eine Abstimmungsberechtigung ist ihnen nicht zugeteilt, obwohl sie die primären Nutzer des Quartiers sind und mit ihrem Verhalten die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und soziale Stabilität des Geschäftszentrums bestimmen.

**Nutzen:** Sie profitieren von der gestiegenen Attraktivität des Einzelhandelsstandortes. Anzumerken ist, dass sich Interessen der Bewohner häufig konträr zu den Zielen eines BIDs verhalten. So ist beispielsweise ein Interesse der Bewohner ruhig und günstig zu wohnen. Eine steigende Kundenfrequenz, begleitet von einem erhöhten Verkehrsaufkommen sowie möglicherweise steigenden Mietpreisen stehen diesem Interesse konträr gegenüber.

## **7.5 LERNEN VON HAMBURG – KRITISCHE AUSEINANDERSETZUNG**

In Hinblick auf die eingangs erläuterten Fragestellungen (siehe Kapitel 1.2) soll das Hamburger BID Modell kritisch hinterfragt werden.

### **7.5.1 BIDs und ihre Potentiale und Grenzen Innenstädte zu revitalisieren**

In dieser Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, welche Potentiale und Grenzen BIDs gesetzt haben, um innerstädtische Geschäftszentren zu revitalisieren. Revitalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang die Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion der Zentren zu stärken und sie gegenüber peripher gelegenen Einkaufsagglomerationen und Wohngebieten konkurrenzfähig zu machen. Um dieses Ziel zu erreichen bedienen sich BIDs dem Prinzip der größten Konkurrenten

innerstädtischer Geschäftszentren, nämlich zentral gemanagter Einkaufszentren. Abgegrenzte, innerstädtische Quartiere sollen so professionell und wirksam wie Einkaufszentren gemanagt und gestaltet werden. Zu den Erfolgsfaktoren eines Einkaufszentrums fallen laut Egger (2008, S. 83ff.):

- ein Verkehrsleit- und Orientierungssystem,
- ausreichende und kostengünstige/kostenlose Parkflächen
- ein attraktives Erscheinungsbild, Überdachung und saisonal angepasste und einheitliche Dekoration,
- eine positive Einkaufsatmosphäre,
- Sicherheit und Sauberkeit,
- die Steuerung des Branchenmix und Ansiedlung von Ankerbetrieben,
- die Organisation von Veranstaltungen mit nachhaltigem Nutzen für den Einzelhandel,
- einheitliche Ladenöffnungszeiten,
- eine gemeinschaftliche Vermarktung (Dachmarke),
- und ein professionelles Management (Maßnahmen und Finanzierungskonzept, Controlling).

Viele dieser Erfolgsfaktoren von Einkaufszentren können mittels BIDs auch in innerstädtischen Geschäftszentren realisiert werden. Die Analyse der zwei unterschiedlichen BIDs Neuer Wall und Sachsentor zeigt die Bandbreite der Handlungsfelder auf. Während im Neuen Wall der Schwerpunkt auf baulichen Maßnahmen und *on-Top Maßnahmen* zu öffentlichen Dienstleistungen liegt (z.B. Umgestaltung des Straßenraums, Organisation des Parkraums, Sicherheitsmanagement, Reinigung der Außenbereiche), fließt im BID Sachsentor das meiste Geld an Dienstleistungen für die Gewerbetreibenden (z.B. Konzepterstellung, Leerstandsmanagement, Info-Punkte, Graffiti-Entfernung). Mit BIDs kann demnach erfolgreich die Attraktivität des öffentlichen Raums verbessert sowie Standortmarketing und professionelles Management des Distrikts erzielt werden. Damit sind wesentliche Erfolgsfaktoren der Einkaufszentren mit Hilfe eines BIDs auch auf innerstädtische Geschäftszentren übertragbar. Die Steuerung des Branchenmix erweist sich in der Praxis trotz Kommunikation und Kooperation der Grundeigentümer und Einzelhändler als schwierig. Denn im Gegensatz zu einem aus einer Hand geführten Einkaufszentrum kann in einem BID der Wettbewerb zwischen den Grundeigentümern um den zahlungskräftigsten Mieter nur schwer umgangen werden. Die Zahlungsfähigkeit des Mieters hängt von der Branche ab: Bekleidungsgeschäfte sind beispielsweise zahlungsfähiger als Gastronomiebetriebe oder Frischlebensmittelgeschäfte. Unterstellt man den Grundeigentümern ein rationales, nutzenorientiertes Handeln im Sinne eines Homo Oeconomicus verzichtet kein Grundeigentümer auf höhere Mieteinnahmen zugunsten eines ausgewogenen Branchenmix (vgl. Interview 1). Die Faktoren Sicherheit und angenehme Atmosphäre werden in privat geführten Einkaufszentren auch dadurch umgesetzt, dass sie von ihrem Hausrecht Gebrauch machen und Obdachlosen, Bettlern oder andere unerwünschte Personengruppen den Aufenthalt verwehren. Solch ein Ausschließen sozialer Gruppen kann in einem BID-Gebiet, welches nach wie vor öffentlicher Raum ist, nicht umgesetzt werden.

Misst man den Erfolg der analysierten BIDs an der Zieldefinition des GSED und ihrer Antragstellung, können die BIDs als ein äußerst erfolgreiches Instrument zur Stärkung der Einzelhandels- und der Dienstleistungssituation bezeichnet werden.

Es fällt auf, dass die Zieldefinition der Hamburger BIDs stark wirtschaftlich orientiert ist. Im Fokus steht die Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion des Quartiers. Doch eine vitale Innenstadt ist nicht einzig durch ein florierendes Gewerbe gekennzeichnet. Wie eingangs im Kapitel 2.3 dargestellt, besitzen Innenstädte vielfältige Funktionen. In Innenstädten findet öffentliches Leben, in Form von Kontrasten und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen statt. Innenstädte sind auch Raum für Kultur und Politik. Diese Funktionen werden durch BIDs nur bedingt beeinflusst. Innenstädte sind zudem Lebensraum für verschiedene soziale Gruppen, welche nicht ausschließlich wirtschaftliche Interessen haben, aber dennoch im Raum agieren, ihn aneignen und gestalten möchten. Zu nennen sind hier allem voran die Bewohner, aber auch weitere Personenkreise wie Besucher, Straßenkünstler oder Kinder. BIDs schließen diese sozialen Gruppen sowohl in ihren Zielen als auch in der Partizipation aus.

Die Abgabenhöhe für das BID kann zwar von den Grundeigentümern selbst bestimmt werden, darf aber nicht mehr als 10% des Einheitswertes der Immobilie betragen (§7 GSED). In einem Quartieren mit hohen Immobilienwerten, also ein noch intaktes Geschäftszentrum, können demzufolge höhere Beitragssätze erzielt und kostspieligere oder mehr Maßnahmen umgesetzt werden. Es stellt sich demnach die Frage, ob in einem strukturschwachen Gebiet, welches durch niedrige Immobilienwerte gekennzeichnet ist, ein ausreichend hohes BID-Budget zustande kommen kann. Vertreter der Stadt Hamburg argumentieren, dass auch mit geringen Mitteln strukturverbessernde Maßnahmen umgesetzt werden können. Als Beispiel wird dafür das erste BID im Sachsenator herangezogen, welches mit einem relativ geringen Budget von 150.000 Euro über 3 Jahre Erfolge in der Quartiersaufwertung erzielen konnte. Wobei erwähnt werden muss, dass Trading-Down-Effekte im Sachsenator nur geringfügig vorhanden waren und noch zu keiner bedeutenden wirtschaftlichen Schwäche geführt haben. Die Abgabenhöhe wurde von den Initiatoren aus strategischen Gründen so niedrig gehalten, um Widerstände zu vermeiden (vgl. Interview 2). Im Anschluss-BID wurde der Hebesatz deutlich angehoben (ca. acht-mal höher).

Doch kann ein BID auch in stark abgewerteten Geschäftszentren mit hoher Leerstandsrate und starken strukturellen Problemen umgesetzt werden? Die Initiierung eines BIDs erfordert viel Zeit und Engagement der ansässigen Grundeigentümer und Gewerbetreibenden. Sind Trading-Down-Effekte in einem Geschäftszentrum schon seit Jahren am Wirken, setzt häufig eine Frustration bei den Grundeigentümern und Einzelhändlern ein und der Glaube an eine Möglichkeit zur Verbesserung schwindet. Die Kooperation in einem BID setzt auch ein gegenseitiges Vertrauen der Grundeigentümer voraus, welches nicht automatisch vorhanden ist. Die Initiierung eines BIDs wird durch diese Faktoren gehindert. Ferner kann vermutet werden, dass private Immobilieneigentümer, welche keine Wertschöpfung aus ihrem Objekt erzielen können nicht bereit oder in der Lage sind sich für eine BID-Abgabe zu verpflichten. Besteht die Grundeigentümerstruktur hingegen überwiegend aus institutionellen Immobilienbesitzern,

könnten solche Eigentümer mit einem strategisch wohl durchdachten Konzept eher zur Beteiligung an einem BID animiert werden. Denn große Immobiliengesellschaften haben einen weiteren finanziellen Spielraum und sehen die Immobilie als reine Wertanlage. Frustrationen und persönliche Verwicklungen in das Quartier spielen hier eine untergeordnete Rolle. Bei nicht ortsansässigen Eigentümern gestaltet sich die Organisation einer BID-Gründung jedoch weitaus problematischer.

Die Situation in Hamburg lässt die Schlussfolgerung zu, dass sich BIDs vorwiegend in Quartieren gründen, in welchen Strukturprobleme noch zu keinen einschneidenden wirtschaftlichen Schwächen geführt haben.

## **7.5.2 BIDs und eine demokratische und kooperative Entscheidungsfindung**

Grundeigentümer stellen in einem BID die einflussreichste Akteursgruppe dar: Sie initiieren das BID, beschließen das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept, kommen für die Finanzierung auf und wählen den Aufgabenträger für das operative BID-Geschäft aus. Gewerbetreibende, Anwohner und weitere private Personen aus dem Quartier können sich zwar in Workshops an der Konzeptfindung beteiligen, haben jedoch keine Mitbestimmungskompetenz. Die Gründungsphase wird von der Handelskammer Hamburg begleitet, aber auch sie hat beratende Funktion. Sämtliche Entscheidungen zur Ausgestaltung des BIDs obliegen einer einzigen Akteursgruppe – den Grundeigentümern. Alle anderen Akteursgruppen werden von der Entscheidung ausgeschlossen.<sup>16</sup>

Wurde das BID eingerichtet, haben auch die Grundeigentümer keinen rechtlich geregelten Einfluss mehr. Da das BID keine eigenständige Rechtspersönlichkeit ist, muss gemäß §5 GSED das operative Geschäft an den Aufgabenträger abgegeben werden. Dies ist durchaus zweckmäßig, da die Maßnahmenumsetzung im Regelfall nicht in den Kompetenzbereich der Grundeigentümer fällt. Eine Beteiligung der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden sowie anderer Akteursgruppen ist zwar möglich, aber nicht verpflichtend. Nur in Form einer zusätzlichen vertraglichen Regelung kann für die Konzeptumsetzung ein kontrollierendes und steuerndes Organ ermächtigt werden.

Wie im Kapitel 7.3.4.4 beschrieben, wurde in beiden untersuchten BIDs solch ein Steuerungsorgan vertraglich ernannt. Sowohl Grundeigentümer als auch Gewerbetreibende (bzw. Vertreter von Gewerbetreibenden) sind in den Lenkungsgruppen vertreten und stimmberechtigt. Die Anzahl der Grundeigentümer dominiert jedoch in beiden Fällen. Die Akteursgruppe der Bewohner wird weder im BID Neuer Wall noch im BID Sachsentor beteiligt.

---

<sup>16</sup> Das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept muss den Prozess einer öffentlichen Auslegung gemäß §3 BauGB durchlaufen. Hier können auch nicht zahlende Betroffene Einsprüche äußern, sie haben jedoch formal keinen Einfluss auf das weitere Verfahren



In der Lenkungsgruppe des BIDs Neuer Wall wird das Interesse der Grundeigentümer durch die Vorsitzenden des Grundeigentümergebietes vertreten, im welchen zwar sehr viele, aber nicht alle Grundeigentümer organisiert sind und somit auch nicht die Interessen aller Grundeigentümer einfließen. Im BID Sachsentor werden die im Lenkungsausschuss beteiligten Grundeigentümer vom Aufgabenträger WSB bestimmt. Nichtmitglieder oder dem Wirtschaftsverein kritisch gegenübergestellte Eigentümer unterliegen hier einem strukturellem Nachteil (vgl. Vollmer, 2008, S. 54f.).

Vor diesem Hintergrund kann von einem Stadtentwicklungsinstrument gesprochen werden, welches sich zwar in einem Bottom-up Prozess gründet, jedoch nicht alle Betroffenen und Interessierten des Quartiers in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess integriert.

### **7.5.3 BIDs und die planerische Steuerung**

Die alleinige Entscheidungsbefugnis der Grundeigentümer über die Ausgestaltung des Maßnahmenkonzeptes birgt die Gefahr, dass nur die Interessen dieser Akteursgruppe vertreten werden. Grundeigentümer haben in erster Linie die Wertsteigerung ihrer Immobilie zum Ziel und richten darauf das Maßnahmenkonzept aus. Immobilienpreis steigernde Maßnahmen gehen jedoch nicht zwangsläufig Hand in Hand mit den Interessen aller Betroffenen im Quartier. Einzelhändler profitieren zwar von einer steigenden Kundenfrequenz, müssen jedoch auch mit der möglichen Konsequenz einer Mieterhöhung rechnen, wenn die Immobilie an Wert gewinnt und den Besitzer wechselt, der wiederum aufgrund der Standortaufwertung (gemäß dem Mietspiegel) höhere Mieten einfordern darf. Auch Bewohner können von diesem Phänomen betroffen sein.

Mit dem Erlass des BID-Gesetzes ist nicht nur eine Möglichkeit geschaffen worden Grundeigentümer an der Stadtentwicklung zu beteiligen, sondern ihnen wurden auch neue Kompetenzfelder zugewiesen. Das erste Mal erhalten Eigentümer das Recht auch außerhalb ihres Eigentums (ihrer Immobilie) aktiv zu werden und gestalterisch sowie planerisch in den Standort einzugreifen zu können.

BIDs werden in Hamburg zur Gänze von den Gewerbetreibenden und Grundstückeigentümern initiiert. Die Stadt hat keinen Einfluss darauf ob und wo ein BID entsteht. BIDs können daher nicht gezielt von der Stadt zur Aufwertung von Geschäftszentren eingesetzt werden, welche aus Sicht des Stadtplaners einer Aufwertung bedürfen. Zudem muss die Stadt alle BIDs genehmigen sofern der Antrag den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Der Entscheidungs- und Ermessungsspielraum der Stadt bezüglich BIDs in Hamburg ist sehr minimal. Die öffentliche Hand hat nur die Möglichkeit durch Informationsveranstaltungen und gezielter Ansprache der Grundeigentümer vor Ort, das Interesse einer BID-Gründung zu wecken. Diese Aufgabe wird in Hamburg vor allem von der Handelskammer übernommen.

Vor dem Hintergrund der geringen Einflussnahme auf BIDs von Seiten der Stadt, stellt sich die Frage, ob BIDs überhaupt ein Stadtentwicklungsinstrument der Stadtplanung ist oder nicht vielmehr ein Instrument für Grundeigentümer durch neue Investitionsmöglichkeiten Wertsteigerungen für ihre Immobilien und Grundstücke zu erzielen. Grundeigentümer interessieren sich dann für ein BID, wenn sie erkennen, dass weitere Investitionen in ihr Objekt keine Wertsteigerungen mehr zur Folge haben, sondern nur mehr Investitionen in das Umfeld die Werthaltigkeit ihres Objektes erhöhen kann. Wird folglich davon ausgegangen, dass das Engagement der Grundeigentümern für die Stadtentwicklung nicht aus einem am Gemeinwohl orientierten Interesse herrührt sondern vielmehr eigennütziger Natur ist, besteht die Gefahr, dass durch BIDs keine ausgewogene Quartiersentwicklung umgesetzt wird, welche die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Belange gleichermaßen in Einklang bringt – sondern nur die Wirtschaftlichkeit des Quartiers im Vordergrund steht und andere Ansprüche an den Raum vernachlässigt werden.

#### **7.5.4 BIDs und der öffentliche Raum**

Mit dem Erlass eines BID-Gesetzes gibt die Stadt Kompetenzen an private Akteure weiter. Es besteht die Möglichkeit, dass durch BIDs auch öffentliche Aufgaben übernommen werden. Eine Analyse der Maßnahmen der BIDs Neuer Wall und Sachsenator zeigt, dass in beiden BIDs kommunale Aufgaben ausgeführt werden. Im BID Neuen Wall werden vorrangig bauliche Maßnahmen und Dienstleistungen im öffentlichen Raum umgesetzt. Beide Handlungsfelder fallen in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand. Das BID Sachsenator widmet sich primär Maßnahmen, welche als Dienstleistung für Unternehmen betrachtet werden können und keine kommunalen Kernaufgaben sind, sondern in den Bereich Citymarketing fallen. Seit neuestem gibt es im Sachsenator jedoch auch einen privaten Wachdienst zur Überwachung des öffentlichen Raums. Der Vorwurf einer Kommodifizierung öffentlicher Aufgaben wird von der Stadt, der Handelskammer und den Koordinatoren der BIDs jedoch nicht gelten gelassen, da es sich bei BID-Maßnahmen lediglich um *on-Top-Maßnahmen* handelt, welche *on-Top* zur kommunalen Grundversorgung geleistet werden. Außerdem wird argumentiert, dass durch eine gesetzliche Regelung die kommunale Daseinsversorgung während der Laufzeit eines BID nicht eingestellt werden darf (vgl. Interview 1, 2, 3, 4).

Neugründungen von BIDs werden von der Stadt Hamburg sehr begrüßt. Als Grund dafür wird unter anderem die knappe Haushaltslage der Kommune angegeben. So kann zwar nicht die kommunale Grundversorgung in einem BID-Gebiet eingestellt werden, dennoch entlasten BIDs den Haushalt. Denn in BIDs werden zahlreiche Investitionen getätigt, welche ansonsten von der Stadt finanziert werden müssten oder aufgrund fehlender Gelder nicht getätigt werden könnten. Der Neue Wall hat ca. 3,5 Mio. Euro in die Sanierung des öffentlichen Raums investiert und Kosten für zukünftige Reparaturen und Ausbesserungen eingelagert. Zusätzlich werden Dienstleistungen wie Straßenreinigung oder Grünraumpflege vom BID finanziert. Werden in

immer mehr Quartieren Investitionen und Dienstleistungen dieser Art von BIDs übernommen, droht die Gefahr, dass die Stadt sukzessive ihre Leistungen reduziert.

Quartiere welchen „nur“ mit der Basisleistung der Kommune versorgt werden, drohen im Vergleich zu BID-Gebieten abzufallen. Es kommt zu einer Fragmentierung des Stadtbereiches, welcher sich besonders dann bemerkbar macht, wenn die Leistungen der Stadt aufgrund einer angespannten Haushaltslage oder eines Rückzugs in der Daseinsversorgung abnehmen. Quartiere ohne privat finanzierte *on-Top-Maßnahmen* sind die Verlierer im innerstädtischen Standortwettbewerb.

BIDs verschärfen die Konkurrenz zwischen den Quartieren innerhalb einer Stadt und erzeugen einen innerstädtischen Wettbewerb. Eine solche Konkurrenzsituation wird in Hamburg als positiv bewertet. Denn dadurch werden Grundeigentümer und Einzelhändler angeregt selbst aktiv in ihre Quartiersentwicklung einzugreifen. Ein gut funktionierendes BID dient demnach als Vorbild für andere Geschäftszentren und kann eine Art Kettenreaktion auslösen wodurch weitere BIDs entstehen. Dieses Phänomen ist besonders in der Hamburger Innenstadt zu beobachten. Rund um den Neuen Wall haben sich in den letzten Jahren weitere BIDs gegründet bzw. sind am Entstehen.

Den BIDs wird von Kritikern unterstellt, den öffentlichen Raum zu privatisieren (siehe Kapitel 5.2.2). Die trifft auf die Hamburger BIDs nicht zu. Der öffentliche Raum des BID Gebietes bleibt weiterhin im Besitz der Kommune. Baumaßnahmen die sich auf den öffentlichen Raum beziehen, können nur durchgeführt werden, wenn sie den städtebaulichen Vorgaben der Stadt entsprechen.

In manchen nordamerikanischen BIDs kommt eine rigide Sicherheitspolitik zur Anwendung, wodurch unerwünscht sozialer Gruppen aus dem Distrikt verdrängt werden. (siehe Kapitel 5.2.2 und 5.2.3). Sicherheitspolitische Maßnahmen dieses Ausmaßes konnten in den untersuchten Hamburger BIDs nicht festgestellt werden. Dennoch sind erste Ansätze in diese Richtung feststellbar. Der private Wachdienst im BID Sachsenator kontrolliert in den Abendstunden den Distrikt auf Graffiti-Sprüher und wird vom BID finanziert. Ähnlich wie bei der privaten Parkraumüberwachung im Neuen Wall kann von einer privaten Ergänzung polizeilicher Aufgaben gesprochen werden. Die privaten Kontrolleure haben zwar keine polizeilichen Befugnisse, fungieren jedoch als zusätzliche „Augen und Ohren“ der Polizei und beeinflussen damit die Prioritätensetzung des polizeilichen Handelns. Sollte es zu einem Ausbau solcher zusätzlichen Wachdienste kommen, die polizeiliche Aufgaben gelenkt vom Interesse der BIDs übernehmen, droht ein Verlust an demokratischer Aufsicht und Kontrolle. Die Kontrolle des öffentlichen Raums unterliegt dann zunehmend den Interessen einzelner privater Akteursgruppen. Auch wenn keine direkte Vertreibung sozialer Gruppen in einem BID möglich ist, kann eine solche Entwicklung zu einer Verdrängung von im BID unerwünschten Personengruppen führen. Dies steht absolut konträr zur europäischen Vorstellung des öffentlichen Raums. In Europa spielt sich das Leben nach wie vor im Wesentlichen im öffentlichen Raum ab, weshalb dieser der gleichberechtigten Teilhabe aller dienen muss und seine Nutzungsmöglichkeiten mit dem übergeordneten Allgemeinwohl abgeglichen werden muss.

Es ist außerdem vorstellbar, dass durch die Umgestaltung und Aufwertung öffentlicher Plätze und Straßen bestimmte soziale Gruppen indirekt aus dem Distrikt verdrängt werden, da ihr Aufenthaltsort nicht mehr vorhanden oder verändert wurde.

### 7.5.5 BIDs und deren Vorteile gegenüber anderen kooperativen Stadtentwicklungsinstrumenten

BIDs wird häufig nachgesagt, dass sie Vorteile gegenüber anderen kooperativen Quartiersentwicklungsinstrumenten haben. Vergleicht man die im Theorieteil geschilderten Problempunkte kooperativer Instrumente (siehe Kapitel 4.5) mit BIDs können folgende Aussagen getroffen werden:

Die **finanzielle Situation** von BIDs ist aufgrund der verpflichtend zu leistenden Abgaben der Grundeigentümer gesichert. Ein zeitaufwendiges akquirieren finanzieller Mittel ist nicht erforderlich. Das BID hängt aufgrund der Eigenfinanzierung auch nicht von der Haushaltslage der Kommune ab.

Ein Problem vieler Stadtmarketingorganisationen oder Interessensgemeinschaften ist die **freiwillige Teilnahme**. Freiwillige Zusammenschlüsse können nur soweit erfolgreich sein, wie es das Engagement, die Kompetenz, die Verantwortung und die Ressourcen privater und öffentlicher Akteure zulässt. Ein eingerichtetes BID ist auf das Engagement der Akteure vor Ort nicht mehr angewiesen, da die Umsetzung der Maßnahmen von einem Aufgabenträger durchgeführt wird. Sollte der Aufgabenträger sein Geschäft nicht ordnungsgemäß erfüllen, können die Grundeigentümer und die Handelskammer Beanstandungen einreichen (§6 Abs. 2 und 3 GSED). Die Gründung des BID obliegt jedoch der Initiative der Akteure im Quartier und steht und fällt mit deren Engagement. Der Akteursgruppe der Grundeigentümer fällt dabei eine besondere Bedeutung zu. Kann ihr Interesse für ein BID nicht geweckt werden, wird auch kein BID zustande kommen. Die Stadt, die lokalen Einzelhändler oder die Handelskammer haben keine Macht ein BID zu errichten, sondern können nur Empfehlungen aussprechen.

Kooperative Prozesse werden häufig durch **Konflikte** zwischen den vielfältigen Akteuren erschwert. Dies trifft bei BIDs in der Gründungsphase ebenfalls zu, sobald das BID aber eingerichtet ist, ist klar geregelt, wem welche Mitbestimmungsrechte zukommen. Zudem erfolgt die Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes nur mehr aus einer Hand (Aufgabenträger).

Das oftmals beklagte Phänomen der **Trittbrettfahrer** wird durch BIDs vollständig ausgeschaltet – denn alle Grundeigentümer sind zu einer Abgabe verpflichtet.

Die Gefahr, dass es bei Stadtentwicklungsinitiativen nichtstaatlicher Akteure zu einer Vertretung von **Einzelinteressen** kommen kann und manche Interessensgruppen (z.B. **die Anwohner**) in den

Prozess nicht mit einbezogen werden, ist bei BIDs auf jeden Fall gegeben. (siehe dazu Kapitel 7.5.2 und 7.5.3)

Anders als bei Stadtmarketingorganisationen handelt es sich bei BIDs um reine Bottom-up Initiativen: BIDs werden selbständig von den Akteuren vor Ort eingeleitet und inhaltlich entwickelt sowie finanziert. Die Umsetzung erfolgt auch komplett ohne die Stadtverwaltung.

### 7.5.6 Erfolgsfaktoren für die Gründung eines BID

Quartiere, in denen sich BIDs formieren, sind von wirtschaftlichen Turbulenzen betroffen, welcher einen hohen **Handlungsdruck** auf die Akteure des Quartiers ausüben. Trading-Down-Effekte und nahe gelegene, integriert gemanagte Einkaufszentren, sind solche Turbulenzen, da sie den Einzelhandel eines Quartiers bedrohen. Ferner erleichtern bereits bestehende **Vernetzungsstrukturen** im Quartier die Gründung eines BID. Sowohl im Neuen Wall wie auch im Sachsenator bestanden langjährige Kooperationen zwischen den Einzelhändler oder den Grundeigentümern. Mitarbeiter der BIDs Sachsenator und Neuer Wall betonen, dass ein BID nur dann zustande kommt, wenn es eine Person oder Gruppe gibt, die sich für das Quartier in einem hohen Maße einsetzt. Diese **treibende Kraft** muss hohes Ansehen im Quartier genießt, sehr aktiv sein sowie die Fähigkeit besitzen Gewerbetreibende und Grundstückseigentümer zu begeistern und ein passendes Maßnahmenpaket zu entwickeln. Als einen weiteren Faktor für die erfolgreiche Gründung eines BIDs nennt Binger (2010) in seiner Untersuchung zu Erfolgsfaktoren im Gründungsprozess eines BIDs die „Existenz einzelner Akteure, die bereit sind Verantwortung im Gründungsprozess zu übernehmen.“ (Binger 2010, S. 230) Der Gründungsprozess eines BIDs ist ab einem gewissen Zeitpunkt planbar. Binger hat sieben Punkte der Planung identifiziert: (1) Administration, (2) Zielsetzung und Zeitplanung, (3) Gebietsabgrenzung und Ermittlung der Abgabenhöhe, (4) Kommunikation, (5) Entwicklung der Maßnahmen, (6) Auswahl des Aufgabenträgers und (7) Aufstellung eines Finanzierungsplans (Binger S. 138). Bei der erfolgreichen Durchführung dieser sieben Planungsschritte benötigen die Initiatoren eines BIDs **professionelle Unterstützung**. Dass sich BIDs häufig in Nachbarschaft zu bereits bestehende BIDs entwickeln, kann als Reaktion auf diese interpretiert werden. Der Erfolg von benachbarten BID-Quartieren veranlasst eine Geschäftsstraße selbst ein BID zu initiieren, um konkurrenzfähig zu bleiben. Getrieben durch die **Konkurrenz** und die **Vorbildfunktion** bereits bestehender BIDs entwickelt sich eine Eigendynamik: immer mehr Quartiere in der Hamburger City entschließen sich ein BID zu organisieren (vgl. Interview 3).

Das Hamburg das erste Land in Deutschland war, in welchem ein BID-Gesetz erlassen wurde, hängt mit der dort herrschenden Kultur- und Planungstradition zusammen. In Hamburg gibt es eine langjährig verwurzelte **Praxis und Erfahrung von privaten Quartiersentwicklungsinitiativen**. Die Hamburger Gewerbetreibenden sind sehr schnell bereit ihre Geschicke eigenverantwortlich zu lösen. Es ist auch üblich, dass große Stadterneuerungsprojekte über Spenden privater Unternehmen finanziert werden. Zudem verfolgt Hamburg eine Planungspraxis, in der die

Kommune Kompetenzen an Private abgibt und sich die Stadt zu Teilen von einer bisher hoheitlich wahrgenommenen Planung und Verwaltung zurücktritt. Die Hamburger Politik setzt auf **Eigenverantwortliches Verhalten Privater** und einen stärkeren **Rückzug des Staates** (siehe dazu Rede des ersten Hamburger Bürgermeisters Ole von Beust, Kapitel 7.1).

**Zusammenfassen** kann festgehalten werden, dass folgende Faktoren die Entstehung eines BIDs begünstigen:

- Ein gemeinsames Bedrohungsszenario, die Handlungsdruck auf die Einzelhändler und Grundeigentümer ausübt
- Eine Unternehmenskultur die von der Bereitschaft zur finanzielle Beteiligung an Stadterneuerungsprojekten gekennzeichnet ist.
- Eine bereits vorhandene Vernetzungsstrukturen im Quartier, welche die Eigeninitiative und Selbstorganisation zu einem BID unterstützt
- Eine treibende Kraft, die sich im hohen Maße für ein BID engagiert.
- Akteure, welche eine gewissenhafte Planung des Gründungsprozesses unterstützen
- BIDs in der Nachbarschaft, welche Konkurrenzdruck ausüben oder als Vorbild fungieren

Die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung eines BID-Gesetzes, hängt mit der kommunalen/staatlichen Planungspraxis und politischen Philosophie zusammen. Die Kommune/das Land muss bereit sein Kompetenzen an Private abzugeben und ihnen ein eigenverantwortliches Handeln zugestehen.

## 8 STADTENTWICKLUNGSPLANUNG IN WIEN

Aufbauend auf den theoretischen Informationen zu BIDs und den Analyseergebnissen des Hamburger BID-Modells soll nun untersucht werden, welchen Beitrag BIDs in Wien zur Revitalisierung der innerstädtischen Geschäftszentren leisten können. Dazu werden die politisch-kulturellen Planungstraditionen und die Haltung der Grundeigentümer in Wien dargelegt, da dies die grundlegenden Voraussetzungen für die Etablierung des BID-Modells sind. Außerdem werden die derzeitigen kooperativen Planungsinstrumente zur Aufwertung der Geschäftszonen untersucht und ihre Grenzen herausgearbeitet. Aus diesen Grundlagen wird schließlich ein Fazit über die Potentiale des BID-Ansatzes für Wien gezogen.

### 8.1 POLITISCH-KULTURELLE PLANUNGSTRADITIONEN UND GESELLSCHAFTLICHE WERTVORSTELLUNGEN IN WIEN

Das politisch-administrative System in Wien ist zu einem hohen Maße von der Seite der Sozialdemokraten geprägt, welche seit den 1920er die regierende Partei darstellt<sup>17</sup>. Die sozialdemokratische Kommunalpolitik fand vor dem zweiten Weltkrieg im „roten Wien“ ihre Anfänge und prägt bis heute die politische Kultur. Seit dem zweiten Weltkrieg werden die Stadt Wien und die interessensvertretenden Organisationen von den zwei großen Volksparteien der Konservativen und der Sozialdemokraten bestimmt. Die Wiener Bevölkerung definierte sich als Mitglied oder Anhänger einer der beiden Parteien. Zwischen den Bürgern, Unternehmern und politischen Vertretern etablierte sich eine Beziehung die von Loyalität und gegenseitigem Geben und Nehmen geprägt war (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 96f.). Günter Kenesei, seit 1993 Mitglied im Kontrollausschuss des Gemeinderates, spricht von einer „Freunderlwirtschaft“ auf kommunalpolitischer Ebene: „[...] und so vergibt das Rathaus kommunale Mittel, Privilegien und Rechte an Firmen und Personen, von denen man den Eindruck hat, dass sie sich dafür wiederum bei der Partei oder ihren Vertretern erkenntlich zeigen.“ (Seiß, 2008, S. 109). Die „Freunderlwirtschaft“ nimmt zwar ab, hat aber immer noch Einfluss auf die politische Kultur und ist nur schwer zu durchbrechen. Sie stellt daher ein „unsichtbares“ Hindernis für die Etablierung partizipatorischer Prozesse dar (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 109).

Die politische Kultur von Wien wurde auch durch das Modell der Sozialpartnerschaft geprägt. Darunter ist eine Kooperation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu verstehen, welche dazu beitragen soll Interessensgegensätze durch Konsenspolitik zu lösen. In Österreich beschränkt sich die Zusammenarbeit nicht nur auf Themen zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer, sondern es wurden alle Wirtschafts- und Sozialbereiche in den Dialog

---

<sup>17</sup> Unterbrechung von 1934 bis 1945. Von 1934 1938 herrschte die Diktatur des Ständestaates, welche schließlich von der NS-Herrschaft ersetzt wurde.

eingebunden. Am österreichischen Modell der Sozialpartnerschaft wird kritisiert, dass politische Entscheidungen bereits vor-parlamentarisch getroffen werden und keine transparente und demokratische Entscheidungsfindung stattfindet. Denn die Vertreter der Interessensgruppen werden zum Teil gemäß dem Proporzprinzip nach politischer Färbung gewählt (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 96). Die Sozialpartnerschaft hat mittlerweile allerdings ihren Einfluss im politischen Entscheidungsprozess verloren. Trotzdem ist die Tendenz einer konfliktvermeidenden und konsensfördernden politischen Kultur nach wie vor existent und beeinflusst den Planungsprozess und die Planungsstrategie (vgl. Dangscha/Hamedinger, 2009, S. 109).

Diese politischen Traditionen erschweren in Wien den Wechsel von Government zu Governance. Urban Governance bedeutet eine kooperative Stadtentwicklung im Bottom-up Prozess mit einer Partizipation von unterschiedlichen Akteursgruppen. Die Sozialdemokraten scheuen jedoch die Öffnung des Planungsverfahrens zugunsten einer breiteren Beteiligung unterschiedlicher Akteure. Denn es wird befürchtet dadurch die Kontrolle über die städtische Entwicklung zu verlieren (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 109f.).

In den letzten Jahren werden jedoch Veränderungen in der planerischen Steuerung angestrebt. So wird im letzten Stadtentwicklungsplan<sup>18</sup> von 2005 (STEP 05) eine stärkere gebietsbezogene Stadtentwicklung gewollt, wodurch administrative Bezirksgrenzen überschritten werden sollen. Es wurden 13 Zielgebiete von substantieller Bedeutung für Wien definiert, auf welche unterschiedliche Strategien zur Anwendung kommen sollen. Dabei sollen neue Wege gefunden werden Bürger und Vertreter der Wirtschaft in den Planungsprozess einzubeziehen (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 104).

Auch im Erstellungsprozess des STEP 05 ist ein stärkerer partizipatorischer Ansatz zu erkennen. Denn während der STEP 94 vornehmlich vom Stadtplanungsamt ausgearbeitet wurde, wurden zur Entwicklung des STEP 05 auch die Bevölkerung, Vertreter des privaten Sektors, Experten und unterschiedliche politische Akteure herangezogen (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 104).

Eine strategische Neuausrichtung in der Planung zeigt sich auch deutlich an den seit 2000 eingeführten Strategieplänen für Wien. Diese Pläne sollen eine Vision für die zukünftige Stadtentwicklung Wiens schaffen. Die Entwicklung des ersten Strategieplans fand unter der Leitung eines Vertreters der konservativen Partei statt, weshalb der Plan deutlich ökonomisch ausgerichtet ist. Sein Hauptziel ist es die wirtschaftliche Position Wiens (im europäischen Städtewettbewerb) zu stärken und das Image von Wien zu verändern. Wirtschaftliche Aspekte wurden damit in Wien erstmals zu einem gleichgestellten Pol im Wertesystem neben der bisherigen Konzentration auf die Gesellschaft und der Umwelt. Im nachfolgenden Strategieplan (2004) wird die Modernisierung der Verwaltung hin zu einem dynamischen, kundenorientierten

---

<sup>18</sup> Der Stadtentwicklungsplan ist ein strategisches Planungsinstrument zur Steuerung der wirtschaftlichen und sozialräumlichen Entwicklung.



und effizienten Unternehmen angestrebt. Es wird außerdem eine proaktive Standortpolitik forciert (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 105).

Positive partizipatorische Erfahrungen in der Stadterneuerung wurden im Rahmen des ersten URBAN Förderprogramm der EU gesammelt (1994 bis 1999). Die Beteiligung der Bevölkerung an einem Quartiersentwicklungskonzept hinsichtlich sozialer, wirtschaftlicher und infrastruktureller Aspekte repräsentierte eine neue Form der Basisdemokratie und freiwilligen Partizipation. Das URBAN Projekt trug dazu bei, ein Netzwerk zwischen der öffentlichen Hand, privaten Unternehmen und sozialen Partnern zu schaffen. Leider konnte der kooperative und partizipatorische Planungsstil nicht erfolgreich in andere Quartiere transferiert werden.

Seit 2000 experimentiert Wien nun mit neuen Stadterneuerungsinstrumenten, welche territoriale, partizipatorische und integrative Ansätze verfolgen. Es zeigt sich darin der Versuch den angestrebten Wandel von einer reinen Top-down Planung zu einer integrativen Bottom-up Stadtentwicklung umzusetzen. Im Rahmen der Ziel-2 Förderung der EU richtete Wien in zwei benachteiligten Stadtteilen das Grätzelmanagement ein. In Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort sollte das endogene Potential eines Quartiers mobilisiert und Quartiersentwicklung in einem Bottom-up Prozess betrieben werden. Das Grätzelmanagement bot zwar Möglichkeiten zur Beteiligung der lokalen Bevölkerung, es wird jedoch nicht als geeignetes Instrument gesehen die partizipative Struktur in der Stadtplanung auszubauen (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 105f.). Als Gründe dafür nennen Dangschat und Hamedinger (2009) zum Einen ein mangelndes Interesse der Stadt am Governance-Potential – denn die Ziel-2 Förderungen wurden eher als Finanzierungsmöglichkeit, denn als Chance für den Aufbau von Governance-Strukturen gesehen – zum Anderen wurde das operative Geschäft an den Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (heute: Wirtschaftsagentur Wien) delegiert, welcher den EU-Programmen in seiner Geschäftsordnung nur eine untergeordnete Rolle zuweist (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 106).

In Österreich gibt es keine verbindliche Raumplanung auf Bundesebene. Die einzelnen Bundesländer erlassen ihre eigenen Raumordnungsgesetze und -programme, nach denen sich die Kommunen richten müssen. Da Wien sowohl Bundesland als auch Kommune ist, gibt es in Wien keine verbindlichen übergeordneten Planungsrichtlinien. Demnach hat in Wien die Stadtregierung, vertreten durch den Bürgermeister, den Senat und den Stadtrat, deutlich mehr Macht in der Planung als es in anderen Kommunen üblich ist (vgl. Dangschat/Hamedinger, 2009, S. 101). Der Abgeordnete der konservativen Partei, Günter Kenesei geht sogar soweit, dass er behauptet „in Wien ist das Planungssystem [...] völlig auf politische Entscheidungen aufgebaut. Fachbeamte und von der Stadt beauftragte Planer sind oft nur Erfüllungshilfen der Planungspolitik“. (Seiß, 2008, S. 122).

## 8.2 KOOPERATIVE STADTENTWICKLUNGSINSTRUMENTE ZUR REVITALISIERUNG DER GESCHÄFTSZENTREN IN WIEN

Zur Stärkung innerstädtischer Geschäftszentren in Wien gibt es eine Reihe verschiedener Instrumente und Strategien unterschiedlicher Körperschaften: Die Stadt Wien legt mit dem Stadtentwicklungsplan aus dem Jahr 2005 (STEP 05) die Richtlinien für die Stadtentwicklung fest und hat darin auch Ziele bezüglich der Geschäftsstraßen formuliert. Mit dem Pilotprojekt *Lebendige Straßen* (Laufzeit 2008 bis Ende 2010) hat die Stadt ein kooperatives Instrument zur Aufwertung von Geschäftsstraßen initiiert. Die Wirtschaftsagentur Wien (früher Wiener Wirtschaftsförderungsfonds) ist als Fonds der Stadt Wien für die Wirtschaftsförderung zuständig. Zur Verbesserung der Einzelhandelssituation verfügt die Wirtschaftsagentur über zwei Förderungsmaßnahmen: die *Wiener Geschäftsstraßenförderung* und des *Grätzelmanagement Wirtschaft Neu*. Die Wirtschaftskammer Wien, als Interessensvertretung der Wirtschaftstreibenden, stellt ebenfalls Instrumente zur Revitalisierung der Geschäftszentren bereit. Diese sind dem Referat *Wiener Einkaufsstraßen-Management* zugeordnet. Als besonders interessant für diese Arbeit ist dabei das Citymarketing-Instrument *Wiener Einkaufsstraßen*.

In den nachfolgenden Kapiteln werden zunächst die Richtlinien des STEP 05 hinsichtlich der Entwicklung der Geschäftszentren untersucht (Kapitel 8.2.1). Anschließend werden die Wiener Einkaufsstraßen (Initiative der Wirtschaftskammer Wien, Kapitel 8.2.2), das Grätzelmanagement Wirtschaft Neu (Initiative der Wiener Wirtschaftsagentur, Kapitel 8.2.3) und das Projekt Lebendige Straßen (Initiative der Stadt Wien, Kapitel 8.2.3) beleuchtet.

### 8.2.1 Stadtentwicklungsplanung

Stadtentwicklung bezeichnet die politisch gelenkte, räumliche Entwicklung einer Stadt oder einzelner Stadtquartiere (vgl. Koch, 2010, S. 88). Die Stadt Wien erarbeitet dazu alle 10 Jahre einen Stadtentwicklungsplan (STEP). Hinsichtlich der innerstädtischen Geschäftszentren werden im aktuellen STEP 05 folgende Maßnahmen zur „Erhöhung der Attraktivität“ der Einkaufsstraßen vorgeschlagen (vgl. STEP 05, S. 129):

- Erhöhung der Aufenthaltsqualität
- Frequenzbringer (u.a. integrierte EKZ mittlerer Größe < 5.000–10.000 m<sup>2</sup>, Kinocenter, Unterhaltung, Kultur)
- Bessere Erreichbarkeit im IV/ÖV
- Bewerbung/Marketingkonzepte

Dabei geht es **innerhalb des Gürtels** hauptsächlich um eine Stabilisierung der Einzelhandelssituation indem die Einkaufsstraßen stärker auf die Bedürfnisse der jüngeren

Bevölkerung ausgerichtet werden, welche die innerstädtischen Wohnlagen bevorzugen. **Außerhalb des Gürtels** wird empfohlen die Maßnahmen auf die Hauptgeschäftsstraßen der Bezirke zu konzentrieren. Die Ansiedlung von „Frequenzbringern“ soll mit einer Erhöhung der Aufenthaltsqualität kombiniert werden. Eine höhere Aufenthaltsqualität soll zum „Verweilen und Bummeln“ einladen. Dies soll besonders den „Bedürfnissen der hier lebenden multikulturellen Bevölkerung“ entgegen kommen (vgl. STEP 05, S. 129f.). Außerdem besteht in den äußeren Bezirken ein „koordinierter Handlungsbedarf [...], wo im Zusammenhang mit ökonomisch schwächerer Bevölkerung geringe Bereitschaft zu Investitionen in die Gebäude- und Geschäftsstruktur besteht.“ (STEP 05, S. 130). Denn die Maßnahmen lokaler Einkaufsstraßenorganisationen bringen nur kurzfristige Ergebnisse. „Nachhaltige Erfolge sind jedoch nur durch gesamtheitliche, gesteuerte Erneuerungsprozesse erzielbar.“ (STEP 05, S. 130).

Des Weiteren werden PPP-Modelle zur Aufwertung der Einkaufsstraßen empfohlen. Dazu sollen die Bezirke „Mittel für Erneuerungsmaßnahmen im öffentlichen Raum der Geschäftsstraßen“ zur Verfügung stellen und die Wirtschaft, der Handel und die Liegenschaftseigentümer sollen zu „Initiativen und Investitionen im eigenen Bereich und zur aktiven Teilnahme an der Entwicklung von Erneuerungskonzepten“ Bereitschaft zeigen (vgl. STEP 05, S. 130).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen im STEP 05 sind nur Richtlinien und Empfehlungen und somit für keine der nachfolgend dargestellten Institutionen bindend.

Ein Leitbild für den Umgang mit Einkaufszentren gibt es in Wien nicht. Es entstehen nach wie vor große Einkaufszentren in Stadtrandlage und der Boom scheint noch nicht abgeschlossen zu sein, denn Immobilieninvestoren erreichen mit Einkaufszentren in Wien sehr hohe Renditen (vgl. Seiß, 2008, S. 148f.).

### **8.2.2 Wiener Einkaufsstraßen**

Die Wirtschaftskammer Wien versteht sich als Interessensvertretung der Wiener Wirtschaftstreibenden. Mit dem Bau der *Shopping City Süd* in der Nähe des südlichen Stadtrandes von Wien in Vösendorf entstand ein enormer Kaufkraftabfluss aus den innerstädtischen Geschäftszentren. Die Kaufkraftstromanalyse von 1991 zeigte auf, dass ca. 14% der Kaufkraft ins Umland abgeflossen sind. Um diese Entwicklung aufzuhalten, wurde auf Initiative des Präsidenten der Wirtschaftskammer und dem Bürgermeister der Stadt Wien 1992 die Marketingorganisation Wiener Einkaufsstraßen-Management gegründet. Es baute auf fünf bestehende Einkaufsstraßenvereine auf, die durch gemeinschaftliche Marketingmaßnahmen ihre Einkaufsstraße beworben. Mittlerweile haben sich über 8.500 Unternehmen in über 100 Vereine unter der Dachmarke „Wiener Einkaufsstraßen“ organisiert (vgl. Interview 7).

## Ziele

Die Citymarketing-Organisation Wiener Einkaufsstraßen hat sich zum Ziel gesetzt gemeinsam mit den Gewerbetreibenden in den Erdgeschosszonen die Geschäftszentren zu vermarkten und deren Qualität zu verbessern. Außerdem übernimmt sie das Lobbying für die Einkaufsstraßen. Die Initiative Wiener Einkaufsstraße ist eine Dachorganisation für die einzelnen Einkaufsstraßenvereine in den Geschäftszentren. Sie stellt in erster Linie ihr know-how sowie finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung. Die einzelnen Aktionen vor Ort werden von den Vereinen selbst durchgeführt. Sämtliche Maßnahmen sind darauf ausgerichtet die Wettbewerbsfähigkeit der innerstädtischen Geschäftszentren gegenüber peripheren Einkaufsagglomerationen zu erhöhen. Auch in Problemquartieren, welche beispielsweise von Prostitution betroffen sind, soll mittels Marketingmaßnahmen der ansässigen Unternehmen das negative Image verbessert werden (vgl. Interview 7).

## Organisation

Die Initiative „Wiener Einkaufsstraßen“ ist ein Teilprojekt des Referates Wiener Einkaufsstraßen-Management der Wirtschaftskammer Wien. Es beinhaltet noch vier weitere Initiativen zur Stärkung der innerstädtischen Geschäftszentren:

Das **ServiceCenter Geschäftslokale** vermarktet freistehende Geschäftslokale, spricht Zielgruppen direkt an und liefert Gewerbetreibenden Informationen über den Standort (z.B. Sozialstruktur, Branchenmix, Kaufkraft, Passantenfrequenz) und die Mietpreissituation (vgl. ServiceCenter Geschäftslokale).

Die **Nachfolgerbörse** ist beim Generationswechsel kleiner und mittlerer Unternehmen behilflich. Unternehmensgründer werden mit bereits bestehenden Unternehmen in Kontakt gebracht, um so eine Betriebsnachfolge zu sichern (vgl. NachfolgerbörseWien).

Der Kooperationservice **Pool** ist eine Plattform zur Vernetzung von Unternehmen und hilft so Unternehmern einen passenden Kooperationspartner zu finden. Zudem sensibilisiert es die Unternehmer für das Thema Kooperation und Netzwerke und liefert Informationen über Kooperationsmöglichkeiten und die daraus resultierenden Vorteile (vgl. Kooperationservice Pool).

Mit dem **Wiener Marktmanagement** sollen die Märkte wieder an Attraktivität und Kunden gewinnen. Marktmanager kümmern sich um die Anliegen der Marktstandler, erarbeiten Verbesserungsmaßnahmen und vermitteln als Schnittstelle zwischen den Marktunternehmern und der Politik (vgl. Wiener Marktmanagement).

## Organisation der Vereine

Um die Leistungen der „Wiener Einkaufsstraßen“ zu erhalten, müssen die Unternehmen in einem Einkaufsstraßenverein organisiert sein und sich der Dachmarke „Wiener Einkaufsstraßen“

anschließen. Vereinsmitglieder können alle Unternehmen in den Erdgeschoßzonen werden. Die Initiative zur Gründung eines Vereins erfolgt von den Unternehmern selbst. Die Wirtschaftskammer hat somit in der Regel keinen Einfluss darauf, wo sich ein Verein gründet und welche Einkaufsstraße dadurch vermarktet wird. In vereinzelt Fällen wurden aus strategischen Gründen jedoch Einkaufsstraßenvereine direkt von den „Wiener Einkaufsstraßen“ initiiert (vgl. Interview 7).

Sobald in einer Einkaufsstraße genügend Gewerbetreibenden Interesse an einem Verein gezeigt haben, klären die Wiener Einkaufsstraßen über ihre Fördermöglichkeiten auf, beraten bei der Erstellung eines Maßnahmenkonzeptes und der Vereinsgründung. Der Verein muss mindestens 10 Mitglieder haben und einen Vorstand von 3 bis maximal 6 Personen wählen, der die Aktivitäten des Vereins lenkt. Derzeit haben die Vereine zwischen 10 und 300 Mitgliedern, wobei der gewählte Vorstand als Kern des Vereins die Maßnahmen ausarbeitet und auch die rechtliche Verantwortung trägt. Die Mitglieder des Vorstandes haften mit ihrem Privatvermögen (vgl. Interview 7)

Der Einkaufsstraßenverein kann zwischen zwei Betreuungsvarianten der Wiener Einkaufsstraßen wählen (vgl. Interview 7):

- Dem Verein wird ein Einkaufsstraßenmanager zur Verfügung gestellt. Dieser ist vor Ort tätig, kennt die Unternehmen persönlich, akquiriert neue Mitglieder, organisiert Treffen und forciert die Tätigkeiten des Vereins. Die Kosten des Managers müssen vom Verein übernommen werden, sie sind im ersten Jahr jedoch sehr niedrig.
- Der Verein definiert sich als Werbegemeinschaft und wird vom EM nur telefonisch betreut. Mitarbeiter der Wiener Einkaufsstraßen sind dann nicht oder nur sehr selten vor Ort.

Die Gebiete in welchen die einzelnen Vereine tätig sind haben keine festgelegten Grenzen. Die Vereine klären untereinander welche Unternehmen welchem Verein angehören. Mittlerweile decken die einzelnen Zusammenschlüsse einen großen Teil der Stadtfläche ab (vgl. Interview 7).

### **Maßnahmen der Vereine**

Die Maßnahmen der Vereine zielen auf die Vermarktung ihrer Einkaufsstraßen ab. Ein Großteil der Vereine gibt eine eigene Zeitung heraus, in welcher sich die Unternehmen selbst darstellen können und wo auf geplante Aktionen in der Einkaufsstraße aufmerksam gemacht wird. Weitere Maßnahmen sind beispielsweise (vgl. Interview 7):

- Weihnachtsfestbeleuchtung
- Feste
- Vernissagen
- Kurse für Schaufenstergestaltung
- Vorträge über Präsentationstechniken

- Parkscheinaktion usw.

Die Dachorganisation Wiener Einkaufsstraßen verleiht jährlich einen Einkaufsstraßen-Award, der mit 75.000 Euro dotiert ist, an die engagiertesten Einkaufsstraßen. Zudem werden von den Wiener Einkaufsstraßen zu besonderen Anlässen (Advent, Muttertag, Ferienbeginn usw.) Gemeinschaftsaktionen, beispielsweise das Verteilen von Süßigkeiten, mit allen Mitglieder der Einkaufsstraßenvereine durchgeführt.

### **Finanzierung der Vereine**

Die Vereine finanzieren ihre Aktionen zu einem geringen Teil durch ihre eigenen Mitgliedsbeiträge und zum größten Teil durch Förderungen der Stadt Wien und der Wirtschaftskammer Wien. Die Höhe des Mitgliedsbeitrags wird vom Vereinsvorstand festgelegt und beträgt für ein Unternehmen etwa 120 Euro bis 300 Euro pro Jahr. Die Vereine haben damit ein durchschnittliches Budget von 30.000 Euro im Jahr. Die Kosten für die Maßnahmen können bei der Wirtschaftsagentur Wien (Förderfonds der Stadt Wien) und der Wirtschaftskammer eingereicht werden. Die Wirtschaftskammer erstattet 100% der eingereichten Kosten, jedoch maximal 10.000 Euro im Jahr pro Verein. Die Wirtschaftsagentur Wien übernimmt maximal 50% der Maßnahmenkosten, wobei der höchstmögliche Förderbetrag 34.000 Euro beträgt. Um Förderungen zu erhalten, müssen die Vereine ein ganzjähriges Maßnahmen- und Finanzierungskonzept bei der Wirtschaftsagentur einreichen. Das Präsidium der Wirtschaftsagentur entscheidet schließlich auf Zuerkennung einer Förderung. Die eigenen Mitgliedsbeiträge der Vereine dienen vor allem dazu die Kosten für die Maßnahmen vorzustrecken, bis sie schließlich von der Wirtschaftsagentur und der Wirtschaftskammer erstattet werden (vgl. Interview 7 und Wirtschaftsagentur Wien).

### **Erfolge**

Der enorme Kaufkraftabfluss in nicht integrierte Lagen(Wiener Umland, Stadtrand) konnte durch das Einkaufsstraßen-Management gestoppt werden (vgl. Interview 7). Die Wiener Einkaufsstraßen präsentieren sich selbst als das „weltweit erfolgreichste City-Marketing“.

### **Probleme**

Die Initiative „Wiener Einkaufsstraßen“ sieht sich als eine **politisch unabhängige** City-Marketingorganisation. Die Stadt hat kein Mitspracherecht bezüglich der Maßnahmen und auch keine Kenntnisse über die Höhe der Budgets der einzelnen Vereine. Ihr Einfluss liegt jedoch nach Meinung der Verfasserin darin, dass sie den größten Fördertopf für die Vereine darstellt und durch Kürzung der Förderungen die Aktivitäten der Vereine beeinflussen kann.

In Wien gibt es 20.000 Geschäfte in der Erdgeschoßzone, wovon ca. 8.500 Mitglieder in Einkaufsstraßenvereine sind (vgl. Interview 7). Daran ist ersichtlich, dass fast die Hälfte der Unternehmen bei der Stadtmarketingorganisation Wiener Einkaufsstraßen beteiligt sind. In manchen Einkaufsstraßen sind alle ansässigen Unternehmen beteiligt, in anderen dagegen nur

sehr wenige. Das Gefühl der Ungerechtigkeit bezüglich einer einseitigen Finanzierung allgemeiner Güter wird von den Mitgliedern der Einkaufsstraßenvereine durchaus artikuliert. Die Einkaufsstraßenmanager müssen die Vereinsmitglieder daher immer wieder dazu motivieren sich trotz der **Trittbrettfahrerproblematik** für ihre Einkaufsstraße (finanziell) zu engagieren. Häufig sind es die großen Filialbetriebe, die sich nicht in den Vereinen engagieren (vgl. Interview 7).

In einigen Einkaufsstraßenvereinen herrschen **Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedern** über die Aktivitäten der Vereine. Solche Konflikte behindern die Zusammenarbeit und blockieren den Umsetzungsprozess im Verein (vgl. Interview 7).

**Anwohner** sind nicht Teil der Vereine. Die Wiener Einkaufsstraßen sind ein Marketinginstrument ausschließlich für die Unternehmen in den Erdgeschoßzonen. Eine Einbindung der Anwohner würde zu Interessenskonflikten zwischen den beiden Akteursgruppen führen. Jedoch ist es für die Wiener Einkaufsstraßen von Interesse die Anliegen und Wünsche der Bewohner zu kennen, um ihr Marketingstrategien darauf ausrichten zu können. Daher findet eine enge Zusammenarbeit mit der Wiener Gebietsbetreuung statt (vgl. Interview 7).

Eine Zusammenarbeit mit den **Hauseigentümern** wird jedoch als notwendig gesehen. Daher steht das Wiener Einkaufsstraßen-Management in einem engen Kontakt zu den großen Immobilienfirmen in Wien und versucht sie für das Thema Branchenmix und Leerstand zu sensibilisieren. Dies erweist sich jedoch als schwierig, da sich die Hauseigentümer den Auswirkungen leer stehender und verwahrloster Geschäftslokale oder einer ungünstigen Mieterstruktur in den Erdgeschoßzonen nicht bewusst sind. Das Einkaufsstraßen-Management bemüht sich einen Kontakt zwischen den Hauseigentümern und den Vereinen herzustellen. Das scheitert meist daran, dass es in einer Einkaufsstraße eine große Anzahl von Eigentümer gibt und diese sich nicht in lokalen Zusammenschlüssen organisiert haben (vgl. Interview 7).

### **8.2.3 Grätzelmanagement Wirtschaft Neu**

Das GM ist ursprünglich ein Projekt des Ziel-2-Programms der Förderperiode 2000 bis 2006 von der EU und wurde von ESF und EFRE Mitteln gefördert. Das Ziel-2-Programm zielt darauf ab strukturschwache Gebiete in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu stärken. Im Rahmen dieser Förderung wurden in Wien zwei Gebiete im 2. und 20. Gemeindebezirk als strukturschwach ausgewiesen. Sie sind durch einen hohen Anteil an Arbeitslosen und einer geringen Kaufkraft gekennzeichnet und von Geschäftssterben“ betroffen. Zur Aufwertung dieser Quartiere wurde in einer Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsagentur Wien, dem Wissenschaftszentrum Wien, der Gebietsbetreuung und der Magistratsabteilung für Stadterneuerung (MA 25) das Grätzelmanagement ins Leben gerufen. Das Ziel des Grätzelmanagements war es in beiden Quartieren gemeinsam mit der ansässigen Bevölkerung und den Unternehmern Projekte, die zur Verbesserung der Wohn-, Lebens-, Wirtschafts- und Umweltsituation beitragen sollen zu entwickeln. Dabei stand das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ im Vordergrund. Es wurde versucht

Netzwerke und Arbeitsgruppen im Quartier aufzubauen, durch welche die Bewohner und Unternehmer zu einer eigenständigen Quartiersaufwertung befähigt werden sollen (vgl. (Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa).

Das Projekt GM lief 2006 aus, wurde jedoch zur Qualitätssicherung um ein Jahr verlängert, da die beteiligten Bewohner und Unternehmer noch nicht in der Lage waren ihre Arbeitsgruppen selbstständig weiterzuführen. Nach Ablauf des GM lösten sich die Arbeitsgruppen zum Teil auf, es gründeten sich in beiden Quartieren aber auch Einkaufsstraßenvereine, die sich dem EM anschlossen (vgl. Interview 8).

Nach 2006 führte sowohl die Wirtschaftsagentur Wien, wie auch die Gebietsbetreuung die Idee des Grätzelmanagement weiter. Die Gebietsbetreuung widmet sich unter dem Namen „Stadtteilmanagement“ den sozialen Aspekten der beiden Grätzel im 2. und 20. Gemeindebezirk, jedoch ohne EU-Fördermittel. Die Wirtschaftsagentur konzentriert sich weiterhin auf die Stärkung der Wirtschaft in den Grätzeln. Sie hat ein eigenständiges Grätzelmanagement unter dem Namen „Grätzelmanagement Wirtschaft Neu“ (GMW) aufgebaut und bezieht weiterhin Förderungen des europäischen Strukturfonds.

## **Ziel**

Ziel des GMW ist es eine Strukturverbesserung sowohl in wirtschaftlicher, als auch sozialer Hinsicht für das Grätzel zu erzielen. Dabei soll das GMW einen „Beitrag zur Sicherung der Nahversorgung“ leisten sowie „Entwicklungspotentiale [und] Netzwerkbeziehungen“ am Standort initiieren. Da das GMW vor allem in Gebieten mit hohem Migrantanteil tätig ist, soll „die Vielfalt und Toleranz durch die Einbeziehung ethnischer Ökonomien“ (vgl. Initiative mingo) gestärkt werden. Grundsätzlich soll durch das GMW eine „nachhaltige Stadtteilentwicklung“ erfolgen (vgl. Initiative mingo):

- das Ankurbeln der unternehmerischen Initiative und der kommunalen Entwicklung, damit Stadtteilen eine neue Urbanität und ein neues Image gegeben wird
- Attraktivitätssteigerung der Stadtteile sowohl in wirtschaftlicher, kultureller und touristischer Hinsicht durch laufende Aktionen/Aktivitäten
- Herausbildung einer eigenen Stadtteilidentität
- entsprechende Bewusstseinsbildung bei der Bevölkerung der Stadtteile, ihr Grätzel in einem neuem Licht wahrzunehmen – Identifikation
- Verbesserung bzw. Sicherung der Nahversorgung



## Organisation

Das GMW wird von der Wirtschaftsagentur Wien im Rahmen des Mingo-Projektes<sup>19</sup> geführt und ist im Einzugsbereich der sechs Mingo-Bürostandorte tätig (Bezirke 2., 10., 15., 16., 20. und 21.). Alle Grätzels sind strukturschwache Gebiete mit hohem Migrantenanteil und hoher Leerstandsquote sowie sichtbaren Trading-Down-Effekten. Die Quartiere in denen das Grätzelmanagement tätig ist, sind nicht eindeutig abgegrenzt sondern werden als „dehnbarer Bereich“ bezeichnet. Das GMW entscheidet selbst welche Grätzels sie in ihr Management aufnehmen möchte, wobei das Grätzels den Anforderungen des Ziel-2 Programms der EU entsprechen muss (vgl. Interview 8).

Das GMW sieht sich als ein Schnittstellenmanagement zwischen den verschiedenen Institutionen und den Unternehmen. Zum Einen fungiert es als Schnittstelle zwischen der Stadt (Bezirksvorstände, Magistratsabteilungen) und den Unternehmen im Grätzels. Zum Anderen arbeitet es auch eng mit der Gebietsbetreuung und dem Einkaufsstraßen-Management zusammen. In Gemeinschaftsprojekten werden die Mittel und Kontakte der verschiedenen Institutionen gebündelt, um eine möglichst hohe Ausschöpfung an Fördergeldern und Kompetenzen zu erzielen (vgl. Interview 8).

## Maßnahmen

Das GMW bietet folgende Leistungen für die Unternehmer vor Ort an (vgl. Initiative mingo):

- Bestandspflege von ansässigen Unternehmen, um u.a. die Abwanderung von Gewerbebetrieben zu verhindern
- umfassende Informations- und Beratungsangebote für die Gewerbetreibenden im Grätzels
- Vernetzung der einzelnen Akteure
- Hilfestellung bei der Imagewandlung eines Grätzels
- Öffentlichkeitsarbeit
- Aktivitäten zur Beteiligung der Unternehmer im Erneuerungsprozess

Ein Schwerpunkt des GMW ist die Stärkung der Wiener Märkte. Märkte übernehmen als Kulturort eine wichtige Funktion des sozialen Zusammenlebens und Austausches in der Stadt. Das GMW versucht die Bevölkerung auf die Märkte als Einkaufsort aufmerksam zu machen, indem es Aktionen zur Imageverbesserung und Belebung der Märkte unterstützt. Darunter fallen beispielsweise Konzerte, Kinoveranstaltungen oder Spezialitätenwochen auf den Marktplätzen (vgl. Interview 8).

---

<sup>19</sup> Mingo ist ein Service der Wirtschaftsagentur Wien speziell für die Kleinunternehmer der Wiener Wirtschaft. Zu günstigen Konditionen werden Büroräume samt Infrastruktur und kostenlose Coaching- und Qualifizierungsangeboten angeboten. Mingo wird aus EU-Mitteln kofinanziert

Um die Bewohner für die verschiedenen Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleister in ihrem Grätzel zu sensibilisieren unterstützt das GMW Marketingmaßnahmen, wie Grätzel-Zeitungen oder spielerische Aktionen. So wurde beispielsweise in einem Grätzel im 20. Gemeindebezirk das Projekt „Free-Cards“ gemeinsam mit der Gebietsbetreuung ins Leben gerufen. Auf Free-Cards wurden die ansässigen Einzelhändler portraitiert und die Karten in den Geschäften des Grätzels verteilt. Die Gebietsbetreuung organisierte ein Gewinnspiel mit den Free-Cards, welches die Anwohner dazu ermuntern soll die Geschäfte in ihrer Nachbarschaft zu erkunden und kennen zu lernen. Ein weiteres Projekt sollte die Einzelhändler dazu animieren ihre Auslagengestaltung zu optimieren. Dazu wurde ein Wettbewerb zwischen den Unternehmen organisiert, in welchem von den Bewohnern und einer Jury die schönste Auslage prämiert wird. Untermauert wurde diese Aktion durch die kostenlose Beratung einer Schaufenstergestalterin. Mithilfe von Qualifizierungsmaßnahmen soll die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen gestärkt werden. Kostenlose Schulungen für die Unternehmen (z.B. Verkaufsförderung) sollen die Qualität der Einzelhandelsbetriebe und Märkte verbessern. Da in den Grätzeln viele ethnische Unternehmen angesiedelt sind, sollen die Maßnahmen auch zu einem Kennenlernen der verschiedenen Handels- und Unternehmenskulturen beitragen. Grundsätzlich werden vom GMW nur Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsstruktur im Quartier unterstützt. Bautätigkeiten oder Maßnahmen die eine Veränderung des öffentlichen Raums betreffen, sowie soziale Maßnahmen können nicht gefördert werden (vgl. Interview 8).

### **Finanzierung**

Anders als bei den Einkaufsstraßenvereinen des Wiener Einkaufsstraßen-Management werden beim Grätzelmanagement keine privaten Mittel von den Unternehmen zur Finanzierung der Projekte verwendet. Das Budget des GMW setzt sich aus Mitteln der Stadt Wien und des EU-Strukturfonds zusammen. Das GMW kann selbst über die Verteilung des Budgets auf die Grätzel entscheiden, muss jedoch im Vorfeld eine Maßnahmen- und Finanzierungsplanung erstellen und sie von der EU und der Wirtschaftsagentur Wien genehmigen lassen. Die Höhe des Budgets durfte der Verfasserin dieser Arbeit nicht bekannt gegeben werden. Da das Grätzelmanagement aber nur ein Teilbereich des Mingo-Projektes ist, kann davon ausgegangen werden, dass wiederum nur ein relativ geringer Budgetanteil auf das GMW abfällt (vgl. Interview 8).

Die Förderfähigkeit der Projekte wird durch Richtlinien der Wirtschaftsagentur bestimmt. Es können demnach nur Maßnahmen gefördert werden, die Eigentum der Wirtschaftsagentur sein werden. So können beispielsweise für ein Marktfest Flyer gedruckt und Inserate geschaltet, aber nicht die Gage der auftretenden Musiker bezahlt werden (vgl. Interview 8).

### **Akteure**

Das GMW kann als Förderstelle und Projektkoordinator betrachtet werden. Teilweise kommen die Unternehmen mit ihren Projektideen und Anliegen selbst auf das GMW zu, welches daraufhin die Projekte finanziell und organisatorisch unterstützt und gegebenenfalls Kontakte zu anderen Institutionen (z.B. Einkaufsstraßen-Management, Gebietsbetreuung, Bezirk) herstellt. Oder das

GMW leitet selbst auf Basis von durchgeführten Umfragen oder Erfahrungen Maßnahmen zur Belebung des Standortes ein. In den Grätzeln haben sich zudem Arbeitsgruppen organisiert, die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Belebung der Grätzeln ausarbeiten. Die Arbeitsgruppen sind ein informeller Zusammenschluss von engagierten Unternehmern ohne Rechtspersönlichkeit (vgl. Interview 8).

### **Erfolge**

Nach Auskunft einer Vertreterin des GMW konnten die Umsätze der Märkte gesteigert werden. Zudem werden immer mehr Unternehmer auf die Fördermöglichkeit des GMW aufmerksam und nehmen diese in Anspruch. Einzelne Erfolge können nach konkreten Aktivitäten und Schulungen beobachtet werden, wie beispielsweise eine ansprechendere Auslagengestaltung oder Warenpräsentation (vgl. Interview 8).

### **Probleme**

Das GMW kann nur gemäß den Förderungsrichtlinien Projekte und Initiativen finanzieren. Diese Richtlinien schränken den **Handlungsspielraum des GMW** stark ein, denn ein Projekt kann dadurch nicht selbständig vom GMW durchgeführt und finanziert werden. Es muss daher immer eine Kooperation mit anderen Institutionen stattfinden. Dazu ist das GMW darauf angewiesen sich stark mit der Gebietsbetreuung und dem Einkaufsstraßen-Management zu vernetzen und verliert so an Unabhängigkeit (vgl. Interview 8).

Als schwierig wird auch **die Motivation der Unternehmer** zu den Aktionen des GMW bezeichnet. Die Aktionen werden nur von einem kleinen Teil der ansässigen Unternehmen initiiert. Es erfordert viel Überzeugungsarbeit vom Grätzelmanager weitere Unternehmer zur Mitarbeit an den Projekten zu motivieren. Nicht alle Unternehmen sind in den Arbeitsgruppen oder an den Projekten beteiligt, profitieren aber trotzdem von den Aktionen. Diese schürt immer wieder Konflikte zwischen den Unternehmern im Grätzeln (vgl. Interview 8).

Eine **Zusammenarbeit mit den Hauseigentümern** wird vom GMW als wirkungsvoll zur Aufwertung des Grätzels beurteilt, aber zugleich betont, dass Immobilieneigentümer dafür nicht empfänglich sind (vgl. Interview 8).

Inwieweit die **Selbstorganisation der Arbeitsgruppen** nach Ablauf der EU-Förderperiode und dem damit verbundenen Ende des GMW weiter läuft bleibt zu hinterfragen.

## **8.2.4 Lebendige Straßen**

Das Projekt Lebendige Straßen (PLS) ist ein Pilotprojekt der Stadt Wien und der beteiligten 7., 8., 17. und 20. Gemeindebezirke. Auf exemplarische Weise soll in drei Gebieten versucht werden durch eine Beteiligung aller betroffenen Akteure eine strukturschwache Einkaufsstraße zu

revitalisieren. Als Projektgebiete wurden die innere Hernalser Hauptstraße (17. Bezirk), die Lerchenfelder Straße (7. Und 8. Bezirk) und die Wallensteinstraße (20. Bezirk) ausgewählt. Die innere Hernalser Hauptstraße steht exemplarisch für eine Geschäftsstraße außerhalb des Gürtels mit großen Strukturproblemen, die Wallensteinstraße gilt als klassische Geschäftsstraße mit starken Trading-Down-Effekten sowie Frustration unter den Gewerbetreibenden und die Lerchenfelder Straße repräsentiert eine Geschäftsstraße mit anfänglichen Strukturproblemen in einer Region mit hoher Kaufkraft und guter Infrastruktur. Die Auswahl der Projektstraßen erfolgte jedoch hauptsächlich aus politischen Interessen. Der Projektzeitraum beträgt ca. 2,5 Jahre, von April 2008 bis Ende 2010 (vgl. Interview 5).

## **Ziel**

Die Grundidee des PLS ist es alle betroffenen Akteure im Gebiet dafür zu sensibilisieren, dass ihr Handeln einen entscheidenden Einfluss auf die lokale Ökonomie hat und sie für die Entwicklung ihres Quartiers Verantwortung tragen können. Dazu soll ein neuer quartiersbezogener und partizipativer Ansatz zur Revitalisierung von strukturschwachen Einkaufsstraßen entwickelt werden. In den drei Projektgebieten können diese neuen Quartiersentwicklungsmodelle erprobt und später als neuer Ansatz in der Stadtentwicklung etabliert werden. Das neue Quartiersentwicklungsmodell soll mehrere Ziele verfolgen (vgl. Projekt Lebendige Straßen):

**Lebensqualität im Quartier:** Verbesserung der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes, der Grün- und Freiräume sowie der Verkehrssituation.

**Wirtschaftsstandort:** Die Attraktivität des Standortes als Einkaufsstraße soll für die entsprechenden Zielgruppen erhöht werden.

**Leerstand:** Die mit leer stehenden Erdgeschoßonen verbundene Verödung des öffentlichen Raumes soll durch neue Nutzungskonzepte für Leerstände unterbunden werden.

**Lokale und überregionale Kooperationen:** Die Stärkung des Standortes soll mittels kooperativer Ansätze erfolgen. Dazu soll ein nachhaltiges Netzwerk aufgebaut und institutionalisiert werden, welches möglichst viele Akteure miteinschließt. Die bereits bestehenden Initiativen und Strukturen sollen dabei genutzt und stärker miteinander vernetzt werden.

Eine weitere Intention des Projektes war es die Zusammenarbeit der Stadt mit der Wirtschaftskammer zu forcieren (vgl. Interview 5).

Das PLS möchte eine Beteiligung aller relevanter „Player“ (MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung) erreichen, die zu einer vitalen Einkaufsstraße beitragen. Dabei handelt es sich ihres Erachtens um die Anwohner, die Unternehmer, Kunst- und Kulturschaffende sowie Vereine. Außerdem soll erstmals eine Beteiligung der Hauseigentümer erfolgen und sie zu einer Mitgestaltung der Straßenzüge motivieren. Vorangegangene Projekte der Stadt scheiterten an der Einbindung der Hauseigentümer (vgl. Interview 5).

## Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt ausschließlich über öffentliche Mittel und wird zwischen der Stadt Wien und den Bezirken zu je 50% aufgeteilt. Sämtliche Maßnahmen, wie auch die Projektkoordinatoren werden aus diesem Budget finanziert, wobei die Personalkosten den größten Anteil ausmachen. Die Höhe des Budgets wurde der Verfasserin nicht bekannt gegeben. Die Arbeitsstunden der Gebietsbetreuung werden von der MA 25 (Stadterneuerung und Prüfstelle für Wohnhäuser) finanziert (vgl. Interview 5). Sollte das Pilotprojekt in Zukunft weiter geführt werden, wird sich die Stadt aus der Finanzierung zurückziehen und sie den Bezirken überlassen (vgl. Interview 5).

## Organisation

Das PLS arbeitet in erster Linie mit den vorhandenen Strukturen und Institutionen, wie der zuständigen Gebietsbetreuung, dem Einkaufsstraßen-Management, den ansässigen Einkaufsstraßenvereinen und den Bezirken. Dabei versucht es diese Institutionen stärker miteinander zu vernetzen. Die Aktivitäten des Projektes werden in einer Steuerungsgruppe beschlossen und die Umsetzung erfolgt vor Ort durch eine eigens dafür eingerichtete Projektkoordinationsstelle sowie die Projektpartner Gebietsbetreuung und Wirtschaftskammer.

Zu Beginn des Projektes gab es eine **Steuerungsgruppe auf Stadtebene**, in welcher die strategische Ausrichtung des PLS entschieden wurde. Sie bestand aus Vertretern der Politik (Geschäftsgruppe - Stadtentwicklung und Verkehr und den Bezirksvorstehern und Gemeinderäten der entsprechenden Bezirke) sowie der Verwaltung (Magistratsdirektion-Baudirektion). Eine Stimmberechtigung oblag jedoch nur den Politikern. Diese waren alle von der SPÖ oder den Grünen.

Für den laufenden Prozess des Projektes gibt es auf **Bezirksebene eine politische Steuerungsgruppe**, welche über die einzelnen Maßnahmen und Aktionen der jeweiligen Lebendigen Straße abstimmt und den Projektfortschritt analysiert. Die Steuerungsgruppe trifft sich vierteljährlich und besteht aus den Bezirksvorstehern, einem Vertreter der Stadt (Stadtbaudirektion) den Wiener Einkaufsstraßen sowie den Projektkoordinatoren. Stimmberechtigt sind wieder nur die politischen Vertreter. Anzumerken ist, dass Politiker der oppositionellen Parteien (ÖVP, FPÖ) nicht in das Projekt miteingebunden werden (vgl. Interview 5).

Zusätzlich gibt es ein **fachliches Beratungsgremium** zur Verbesserung der Vorgehensweise und Methodik des Pilotprojektes. Dazu werden die Erfahrungen der Projektkoordinatoren diskutiert und mit fachlicher Beratung verschiedener Institutionen ergänzt (z.B. der Wirtschaftskammer oder dem Verband der Immobilientreuhänder). Geleitet wird das Beratungsgremium von einem Mitarbeiter der Magistratsdirektion-Baudirektion und dem amtsführenden Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr (vgl. Interview 5).

Die **Projektträgerschaft** in den einzelnen Lebendigen Straßen übernehmen die jeweiligen Gebietsbetreuungen. Sie verwalten das Projektbudget und führen durch ihre Auftragnehmer eine große Anzahl von Aktivitäten und Maßnahmen durch (vgl. Interview 5).

Die operative Arbeit vor Ort übernimmt das Team der **Koordinationsstellen**, welche direkt im Projektgebiet angesiedelt sind. Neben der Umsetzung der Aktionen ist sie vor allem für die Koordination der verschiedenen Akteure zuständig und entwickelt Projektideen. Ihre Autonomie wird dahingehend eingeschränkt, dass die ausgearbeiteten Maßnahmen von der politischen Steuerungsgruppe auf Bezirksebene legitimiert werden müssen (vgl. Interview 5).

Das Wiener Einkaufsstraßen-Management ist als **Projektpartner** ebenfalls an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt. Es gibt eine eigens für die Lebendigen Straßen abgestellte Person vom Einkaufsstraßen-Management, die jedoch nur zu bestimmten Anlässen im Projektgebiet anwesend ist. Es werden von der Wirtschaftskammer jedoch keine Aktionen speziell für das Projekt Lebendige Straßen entwickelt. Die Beteiligung beschränkt sich auf eine Kooperation der Einkaufsstraßenvereine bei bestimmten Aktionen, sofern darin einen Nutzen für die ansässigen Gewerbetreibenden vorhanden ist (z.B. Feste) (vgl. Interview 5).

## **Maßnahmen**

Die Projekte der Lebendigen Straßen sind vielfältig und betreffen die Gestaltung des öffentlichen Raums, Aktivitäten mit den Unternehmern und Anwohnern, Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmer oder identitätsstiftende Aktionen.

Jede Projektstraße hat eigene Probleme und darauf ausgerichtete Maßnahmenschwerpunkte. In der Wallensteinstraße gilt es vornehmlich das Image zu stärken und identitätsstiftende Maßnahmen einzuleiten. Der Schwerpunkt bei der Hernalser Hauptstraße liegt im klassischen Stadterneuerungsbereich. Es wurde versucht Investoren für die Häusersanierung zu finden und die leer stehenden Erdgeschoßzonen zu besetzen und attraktiver zu gestalten.

Einige Beispiele sollen einen Eindruck von den Maßnahmen vermitteln (vgl. Projekt Lebendige Straßen):

- Stadterkundung in Zusammenarbeit mit Künstlern vor Ort
- Vernissage von ansässigen Künstlern
- Zwischennutzung einer Baulücke als „Pocket Park“
- Schulung für Auslagengestaltung
- Mitmachaktion: Modewerkstat im Projektlokal
- Aufstellen von Sitzgelegenheiten und Fahrradständer
- Expertengespräche, z.B. zu den Themen Einbruchschutz, Fördermöglichkeiten
- Unterstützung der Märkte
- Neues Beleuchtungskonzept
- U.v.m.

Ein wichtiger Bestandteil der Lebendigen Straßen ist die Einrichtung eines Projektllokals vor Ort, welches als Büro für die Projektkoordinatoren dient, sowie Treffpunkt und Ausstellungsort für diverse Aktionen ist und eine Anlaufstelle für alle Interessierten.

Die Aktionen und Projekte werden in den meisten Fällen in Zusammenarbeit mit der Gebietsbetreuung oder der Wirtschaftskammer – je nach Zuständigkeitsbereich – durchgeführt. Nach Ende des Projektes sollen die neu aufgebauten Strukturen von der Gebietsbetreuung weitergeführt werden (vgl. Interview 5).

### **Erfolge und Probleme**

Inwiefern die Projekte tatsächlich zur **Stärkung der wirtschaftlichen Situation** und der Lebensqualität beitragen kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht genau gesagt werden. Zumal sich eine Evaluierung solcher Projekte immer als schwierig gestaltet. In der Hernalser Hauptstraße konnte mittels einer Unternehmerbefragung aufgezeigt werden, dass die Initiativen der Lebendigen Straßen erfolgreich waren. Der Verfasserin liegen die Ergebnisse der Befragung nicht vor. Ein Vertreter der Stadt nennt als evaluierte Haupterfolge die Ansiedlung neuer Betriebe, Erhöhung der Passantenfrequenz, stagnierende bis leicht steigende Umsätze sowie eine „Aufbruchstimmung“ und eine erfolgreiche Netzwerkbildung im Quartier (vgl. Interview 5).

Das Projekt Lebendige Straßen ist sehr stark **politisch** behaftet und unterliegt den politischen Entscheidungsgremien. Es ist ein Projekt der rot-grünen Regierung und stößt in den oppositionellen Parteien daher teilweise auf Ablehnung. In der Hernalser Hauptstraße kam es daher immer wieder zu politisch getragenen Konflikten und Störungen des Projektablaufs.

Die **Entscheidungsbefugnis über die Maßnahmen** obliegen politischen Gremien der amtierenden Parteien auf Stadt- und Bezirksebene. Andere Institutionen, oppositionelle Parteien oder Personengruppen nehmen nur eine beratende Rolle ein oder werden gar nicht berücksichtigt. Auch die Auswahl der Projektstraßen erfolgte vornehmlich aus politischen Interessen. Somit unterliegt das Projekt Lebendige Straßen sehr stark dem politischen Kalkül der Bezirke und der Stadt.

Ziel des Projektes war es eine **Zusammenarbeit** der verschiedenen Institutionen zu fördern und so Kompetenzen und Gelder zu bündeln und gemeinsam an der Entwicklung der Einkaufsstraßen zu arbeiten. Da die Gebietsbetreuungen als Projektträger fungieren ist ihre Teilnahme an dem Pilotprojekt sichergestellt. Das Engagement der Wirtschaftskammer (einschließlich Einkaufsstraßen-Management) beruht jedoch auf einer freiwilligen Beteiligung und kann jederzeit gelöst werden. Allerdings kam es nach Auskunft eines Mitarbeiters der Stadtverwaltung im Projekt Lebendige Straßen erstmals zu einer direkten, projektbezogenen Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der Wirtschaftskammer. Zuvor liefen die unterschiedlichen Programme der beiden Institutionen zur Aufwertung der Geschäftszentren nur nebeneinander her, eine Vernetzung fand nicht statt. Ein Erfolgserlebnis der Zusammenarbeit ist, dass die Notwendigkeit erkannt wurde ein Betriebsansiedlungsmanagement zu entwickeln, welches sich darum bemüht

erwünschte Branchen gezielt in leer stehenden Geschäftslokalen anzusiedeln. Dazu wurde bei dem Wiener Einkaufsstraßen-Management eine entsprechende Stelle eingerichtet. In der Lerchenfelder Straße wird die Vernetzung der beiden Institutionen auch deutlich: Der Einkaufsstraßenmanager des dortigen Einkaufsstraßenvereins ist zugleich in der Koordinationsstelle des Projektbüros tätig. Dies wird von den Wiener Einkaufsstraßen gern gesehen, weil dadurch die Personalkosten von der öffentlichen Hand getragen werden.

Die **Beteiligung der Unternehmer und Grundeigentümer** ist im PLS nicht klar geregelt und beruht auf Freiwilligkeit. Die Partizipation sollte in Form von kontinuierlichen Treffen in Arbeitsgruppen umgesetzt werden. Meist fand jedoch nur eine kurzfristige, projektbezogene Zusammenarbeit statt. Als besonders problematisch stellte sich die Beteiligung der Grundeigentümer heraus. Ihr Interesse an Stadterneuerungsmaßnahmen kann nur schwer geweckt werden (vgl. Interview 5).

Die **Laufzeit** des Projektes mit nur knapp 2,5 Jahren ist sehr kurz gehalten. Verkürzt wird die Zeit noch durch eine Anlaufzeit der Projekte. Ziel der Lebendigen Straßen ist es vor allem Netzwerke im Quartier zwischen den Unternehmern, Anwohnern und den Institutionen aufzubauen und soweit zu festigen, dass sie auch nach Projektende bestehen bleiben. Die kurze Projektlaufzeit ist für diese Vorhaben wahrscheinlich nicht ausreichend.

### **8.3 GRENZEN DER UNTERSUCHTEN INSTRUMENTE ZUR REVITALISIERUNG DER GESCHÄFTSZENTREN**

#### **Keine verbindliche Strategie (Masterplan) zur Entwicklung der Einzelhandelssituation**

Der STEP gibt zwar Leitlinien zur Entwicklung der innerstädtischen Geschäftszentren vor, bietet jedoch keine übergeordnete und rechtlich bindende Entwicklungsstrategie. Die verschiedenen Magistratsabteilungen und Institutionen in Wien sind nicht zu einer Einhaltung dieser Ziele verpflichtet und können Strategien zur Aufwertung der Einkaufsstraßen selbst definieren. Es fehlt ein gemeinsamer Strang, an dem alle Akteure gemeinsam ziehen.

#### **Keine effiziente Kompetenz und Mittelbündelung**

Zudem haben alle drei untersuchten Instrumente unterschiedliche Auftraggeber. Dadurch ergeben sich grundlegende Probleme. Die Wirtschaftskammer, wie auch die Stadt Wien mit ihren verschiedenen Geschäftsgruppen (GG) verfolgen ihre eigenen politischen Interessen. Projekte zur Aufwertung der Geschäftszentren dienen daher nicht nur dem inhaltlichen Ziel, sondern auch als Profilierungsmöglichkeit der Institutionen (Das „sozialdemokratische“ Wien gegen die „konservative“ Wirtschaftskammer). Die Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit durch Bündelung der Mittel und Initiativen sowie eines Wissenstransfers wird dadurch gehemmt. Die Instrumente PLS und GMW sind verschiedenen Verwaltungsabteilungen zugeordnet. Das GMW der GG Finanzen und des PLS der GG Stadtentwicklung, wobei der Aufgabenträger die Gebietsbetreuung ist, welche der GG Stadterneuerung zugeordnet ist. Die Entwicklung und Umsetzung der



Instrumente erfolgt also nicht aus einer Hand. Kooperationen zwischen den Instrumenten können dadurch erschwert werden.

Zudem überfordern und verwirren die vielen verschiedenen Förderinitiativen für die lokale Ökonomie die Unternehmen. Für die Unternehmen im Vorgartenmarkt (Quartier im 2. Gemeindebezirk) waren zeitweise fünf verschiedenen Institutionen zuständig: Gebietsbetreuung, Wiener Einkaufsstraßen, Marktmanagement der Wirtschaftskammer, GMW und der Bezirk selbst (vgl. Interview 8).

**Tab. 13 Übersicht der untersuchten kooperativen Instrumente in Wien**

Auftraggeber:	Wirtschaftskammer Wien	Stadt Wien		
		GG Finanzen	GG Stadtentwicklung	GG Wohnen und Stadterneuerung
Förderinstitution:	Wiener Einkaufsstraßen-Management	Wirtschaftsagentur Wien	Gebietsbetreuung	
Instrument/Projekt:	<i>Wiener Einkaufsstraßen</i>	<i>Grätzelmanagement Wirtschaft</i>	<i>Projekt Lebendige Straßen</i>	<i>Stadtteilmanagement (nicht untersucht)</i>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

### **Mehr "Top-down" als "Bottom-up"**

Die untersuchten Instrumente sind zum Teil noch der Top-down Planung zuzuordnen und erfüllen nicht alle Merkmale eines kooperativen Verfahrens (siehe Kapitel 4.1, Merkmale nach Selle) Die Initiative der Wiener Geschäftsstraßen entspricht am ehesten dem Prinzip eines Bottom-up Prozesses. Die Einkaufsstraßenvereine werden von den Betroffenen (Gewerbetreibende) selbst eingeleitet, sie arbeiten selbst ihr Maßnahmen- und Finanzierungskonzept aus und kommen bis zu einem gewissen Grad selbst für die Finanzierung auf. Jedoch sind die Einkaufsstraßenvereine zu einem Großteil von den Fördermitteln der Stadt und der Wirtschaftskammer abhängig.

Die Initiativen PLS und GMW weisen Defizite hinsichtlich einer kooperativen Stadtentwicklung auf. Bei beiden Instrumenten bestimmt die Stadt bzw. die Wirtschaftsagentur, wo sie angewendet werden. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich aus öffentlichen Mitteln. Nach dem Motto „wer zahlt bestimmt“ gibt in beiden Initiativen die Stadt die Richtung der Ziele und Maßnahmen vor. Es ist dadurch nicht auszuschließen, dass vornehmlich hoheitliche Ziele verfolgt werden. Zwar sollen in lokalen Arbeitsgruppen die Betroffenen selbst Projektvorschläge ausarbeiten, die Finanzierung und damit auch Entscheidung über die Umsetzung erfolgt jedoch von der Stadt/Wirtschaftsagentur. Es sind daher nicht alle beteiligten Akteure (Stadt Wien, Wirtschaftsagentur, EU, Gewerbetreibende, Anwohner) gleichgestellt, sondern befinden sich in einer hierarchischen Struktur. Die Partizipation der betroffenen Akteure im Quartier (Gewerbetreibende, Anwohner) beschränkt sich darauf, dass nur an einzelnen Projekten mitgewirkt wird, jedoch keine Beteiligung an der allgemeinen Ausrichtung der

Quartiersentwicklung stattfindet (z.B. Erarbeitung eines Entwicklungskonzeptes), dies obliegt nach wie vor einzig den politischen Gremien.

### **Initiativen sind abhängig von Fördermitteln**

Die Finanzierung der drei untersuchten Instrumente erfolgt zum größten Teil durch die öffentliche Hand. Dadurch ist nicht nur die Budgethöhe sondern auch die Existenz der Instrumente von der kommunalen Haushaltslage abhängig. Sollte sich die finanzielle Situation von Wien stärker anspannen, könnte das Budget für Förderung der Instrumente dieser Art gestrichen werden.

In Anbetracht der dargelegten Probleme ist es erstrebenswert, dass die Behörden und Fördermittelgeber ihre Kompetenzen in einem stärkeren Ausmaß abtreten und eine gebiets- und projektbezogene Mittelbündelung stattfindet. Dadurch erhalten die Akteure in den Quartieren mehr Autonomie und einen größeren Spielraum um neue Wege zur Aufwertung zu finden.

### **Keine erfolgreiche Einbindung der Grundeigentümer**

In allen drei untersuchten Instrumenten treten die Grundeigentümer oder deren Interessensvertretungen nicht als Akteure auf. Es wird zwar sowohl von den Wiener Einkaufsstraßen wie auch von den Organisatoren der Lebendigen Straße versucht die Hauseigentümer für ihre Verantwortung hinsichtlich der Qualität der Geschäftsstraße zu sensibilisieren, jedoch erweist sich dies als wenig erfolgreich. Eine direkte Einbindung der Hauseigentümer in Aufwertungsmaßnahmen konnte nicht erreicht werden. Alle befragten Experten der Wirtschaftskammer, des Einkaufsstraßenmanagement, der Wirtschaftsagentur und der Stadt sehen in den Hauseigentümern einen wichtigen – teilweise sogar den wichtigsten – Stakeholder im Prozess der Standortaufwertung. Denn mit dem Engagement des Eigentümers für die Gestaltung der Erdgeschoßzone und dem Branchenmix steht und fällt die Vitalität der Geschäftsstraße.

### **Häufig fehlendes Engagement der Akteure**

In manchen Vereinen der Wiener Einkaufsstraßen gibt es nur eine sehr geringe Mitgliederzahl, so dass von den zahlenden Mitgliedern häufig über Trittbrettfahrer geklagt wird. Auch das GMW beteuert eine zu geringe Teilnahme in den Arbeitsgruppen vor Ort. Generell erweist es sich als schwierig die betroffenen Akteure in den Quartieren zu einer Partizipation zu mobilisieren. Am ehesten können noch die Unternehmen zu einer Teilnahme an den Projekten überzeugt werden.

## 9 BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS - EIN MODELL FÜR WIEN? ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

### 9.1 POTENTIALE, GRENZEN UND FOLGEN VON BIDS – EINE ZUSAMMENFASSENDER DISKUSSION

Der Strukturwandel im Einzelhandel veränderte die städtische Handelslandschaft dramatisch. Immer mehr großflächige Einzelhandelsagglomerationen in peripherer Lage entstehen und ziehen die Kaufkraft aus den Innenstädten ins Umland. Innerstädtische Geschäftszentren haben mit Leerständen und Strukturproblemen zu kämpfen und drohen zu veröden. Unterstützt wird diese Entwicklung durch verändertes Konsumverhalten und Suburbanisierung. Vor diesem Hintergrund entstand nun das aus Kanada stammende Modell Business Improvement District (BID). Mit dem Modell wird die Wettbewerbsfähigkeit innerstädtischer Geschäftszentren gestärkt, um territoriale Strukturprobleme und Verödung zu verhindern. Die Grundidee beruht auf einer initiierten Quartiersentwicklung in Eigeninitiative und Selbstorganisation von ansässigen Akteuren. Der große Unterschied zu bislang existierenden Instrumenten dieser Art (z.B. Stadtmarketing) besteht darin, dass in der gesetzlichen Regelung eine unwillige Minderheit zur Übernahme von Kosten für mehrheitlich gewollte Entwicklungskonzepte gezwungen wird. Damit kann ein kollektives Handeln von privaten Akteuren ohne „Trittbrettfahrer“ ermöglicht werden. Die zahlungspflichtigen Akteure stellen in den meisten BID-Modellen die Grundeigentümer dar, da sie am stärksten von der Standortaufwertung profitieren.<sup>20</sup>

Der BID-Ansatz kann als Erscheinungsform von Urban Governance eingeordnet werden. In Form von öffentlich-privater Kooperation findet eine territoriale Stadtentwicklung statt. Dabei erhalten private Akteure einen stärkeren Einfluss. Sie können entsprechend ihrer Interessen selbstständig für standortaufwertende Maßnahmen entscheiden und stehen damit außerhalb der politisch-administrativen Hierarchie. Das BID-Modell ist außerdem eine Erscheinung der unternehmerischen Stadtpolitik. Denn von BIDs wird das ökonomische Ziel einer Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Stadt(Positionierung) sowie ein innerstädtischer Standortwettbewerb erfüllt.

Seit einigen Jahren hat das Modell in Kontinentaleuropa Einzug gehalten. In einigen deutschen Bundesländern gibt es bereits seit einigen Jahren so genannte BID-Gesetze. Das bekannteste Beispiel für die Anwendung des BID-Ansatzes ist das Hamburger Modell. In dieser Arbeit konnte durch die Untersuchung der Hamburger BIDs die Stärken und Schwächen des Modells ermittelt

---

<sup>20</sup> In England wird die Finanzierung von den Einzelhändlern getragen.

werden. Ein Abgleich mit den theoretisch erörterten Kritikpunkten aus Kapitel 5.2 ermöglicht eine Schlussfolgerung über die Grenzen und Potentiale von BIDs.

### **9.1.1 Potentiale und Grenzen des BID-Ansatz bei der Revitalisierung innerstädtischer Geschäftszentren**

Das vornehmliche Ziel von BIDs ist es, das Geschäftszentrum aufzuwerten und dessen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Einkaufszentren und Einzelhandelsstandorten auf „der grünen Wiese“ zu erhöhen. Dabei werden Strategien ähnlich eines zentral gemanagten Einkaufszentrums angewendet. Denn ein BID bildet, ähnlich wie ein Einkaufszentrum, einen räumlich abgegrenzten Raum mit einem über die Laufzeit gültigen Maßnahmen- und Finanzierungskonzept und einem professionellen Management aus einer Hand. Da alle Grundeigentümer zu finanziellen Abgaben verpflichtet werden, verfügt ein BID außerdem über ein gesichertes Budget. Dies ermöglicht eine effiziente und professionelle Umsetzung der Maßnahmen nach Vorbild eines Einkaufszentrums. Mit einem BID kann sowohl eine Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Raums als auch Standortmarketing betrieben werden. Bei der Steuerung des Branchenmix stoßen BIDs an ihre Grenzen. Hier erfährt ein natürlich gewachsenes Geschäftszentrum mit seiner Vielzahl an Hauseigentümern deutliche Nachteile gegenüber einem Einkaufszentrum, das im Eigentum einer Person steht. Die Eigentümer eines BIDs stellen ihr Interesse einer lukrativen Vermietung über den Grundsatz eines ausgewogenen Branchenmix.

Da bei einem BID die Grundeigentümer und Unternehmer die Quartiersentwicklung definieren, werden ausschließlich ökonomisch orientierte Ziele angestrebt. In manchen nordamerikanischen BIDs werden zwar auch kulturelle oder soziale Maßnahmen umgesetzt, diese dienen jedoch vorwiegend der Attraktivitätssteigerung des Distrikts. Das BID ist in erster Linie ein Instrument zur Stärkung der ökonomischen Funktionen eines Quartiers. Soziale, kulturelle und ökologische Funktionen werden zum Großteil außer Acht gelassen. Auch die Belange der Anwohner stehen nicht im Fokus der BIDs.

Das Stadtentwicklungsmodell der BIDs eignet sich insbesondere für Geschäftszentren, die noch am Anfang des Abwertungsprozesses stehen oder ohnehin in bevorzugter Lage sind. Dies rührt daher, dass die Leistungen des BIDs von der Finanzierungsfähigkeit der Grundeigentümer abhängt. In Quartieren mit starken Strukturproblemen werfen die Immobilien nur niedrige oder keine Erträge ab. Eigentümer sind daher nicht gewillt zusätzliche Abgaben für ein BID zu leisten. Daneben herrscht in solchen Gebieten oft Frustration seitens der Gewerbetreibenden und Grundeigentümern, wodurch zusätzlich die Initiative zu einer BID-Gründung erschwert wird.

### **9.1.2 Auswirkungen von BIDs auf die planerische Steuerung**

Der Geburtsort der BIDs liegt in Nordamerika. Dort herrschen politische und planerische Systeme, die sich deutlich von den gesellschaftlichen Wertsystemen Kontinentaleuropas unterscheiden. In

Nordamerika herrscht der Gedanke einer uneingeschränkten Marktwirtschaft. In der Planung manifestiert sich dies in Form einer fast vollständigen Abwesenheit von hierarchischen Strukturen und einer einflussreichen Rolle privater und privatwirtschaftlicher Akteure. Zudem ist von Seiten der Wirtschaft und der Bevölkerung der Anspruch an staatliche Leistungen relativ niedrig. Demzufolge ist das Prinzip Eigeninitiative und Selbstorganisation in der Stadtentwicklung etabliert. BIDs spiegeln dieses Planungsverständnis wider.

Mit dem Erlass eines BID-Gesetzes wird privaten Akteuren die Kompetenz erteilt planerisch in ihr Quartier einzugreifen und eigenständig die Entscheidung zu treffen wie und was sie in die Wettbewerbsfähigkeit ihres Standortes investieren möchten. Die Verwendung des BID-Modells als Stadtentwicklungsinstrument stellt einen Schritt in Richtung Governance dar: Indem die Quartiersentwicklung zum Teil in die Hände privater Akteure gelegt wird, verliert die hoheitliche Planung an Einfluss. BIDs sind eine neue Form von öffentlich-privater Kooperation. Denn private Akteure werden nicht nur zur Realisierung von Einzelprojekten herangezogen, sondern übernehmen erstmals eigenständig Planungsaufgaben (z.B. Masterplan für die Umgestaltung des öffentlichen Raums).

Eine solche Abwesenheit der zentralen Planung ist neu für die europäische Planungskultur. Die kontinentaleuropäische Planung ist stark von hierarchischen Strukturen und einheitlichen, übergeordneten Vorgaben für Entwicklungsprogramme geprägt. Es wird so gut es geht versucht zu verhindern, dass Marktkräfte die Städte regulieren und stets ein Ausgleich der Disparitäten angestrebt, um dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse gerecht zu werden. Zwar gibt es zunehmend Kooperationen der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft (PPP), eine Kompetenzabgabe an Private oder die Privatwirtschaft wird jedoch nicht in dem Maße zugelassen, wie in Nordamerika. Der BID-Ansatz stellt daher eine Herausforderung für europäische Stadtplanung und Wertvorstellung dar und demnach kontroverse diskutiert.

Einige deutsche Bundesländer haben sich beispielsweise bewusst gegen eine Stadtentwicklung nach dem Original-Modell entschieden. Beim Transfer des Ansatzes in manche deutsche Bundesländer wurden zudem Anpassungen an die deutsche Werthaltung und Planungskultur gemacht. Beispielsweise werden in Hamburg vom BID geplante Umgestaltungsmaßnahmen sehr eng mit der Behörde abgestimmt, Im Fall Hamburg werden solche Pläne eng mit der Behörde abgestimmt, so dass die Kommune weiterhin im Planungsprozess involviert ist.

### **9.1.3 Auswirkungen von BIDs auf den öffentlichen Raum**

In der europäischen Tradition wird der öffentliche Raum als Allgemeingut verstanden, welcher von allen sozialen Gruppen gleichermaßen genutzt und angeeignet werden darf und dem Wohl aller Akteure dienen muss. BIDs greifen in diese Funktionen des öffentlichen Raums ein: Sowohl

die Aneignung des öffentlichen Raums als auch der Gemeinwohlgedanke wird durch BIDs gefährdet:

Die privatwirtschaftlichen Akteure eines BIDs (Grundeigentümer, Unternehmer) verfolgen in erster Linie ein Gewinninteresse. Die Handlungsfelder der BIDs beziehen sich daher ausschließlich auf die kommerzielle Nutzung des öffentlichen Raums. Der öffentliche Raum wird kommerzialisiert. Die konsumierende Bevölkerungsgruppe steht im Fokus der BID-Aktivitäten. Die Interessen anderer sozialer Gruppen an den Raum werden nicht berücksichtigt. Sie stehen außerdem häufig konträr zu den wirtschaftsfördernden Maßnahmen der BIDs. Beispielsweise ist die große Gruppe der Anwohner zu nennen. Die belebenden Maßnahmen (z.B. Feste) der BIDs widersprechen dem Interesse der Anwohner, ruhig zu wohnen. Des Weiteren findet in manchen angelsächsischen BIDs eine bewusste Ausgrenzung sozialer Gruppen statt, die nicht der Konsumgesellschaft angehören und daher keinen „Nutzen“ für die Akteure des BID darstellen. Beispiele aus nordamerikanischen und englischen BIDs zeigten, dass privat finanzierte Sicherheitsmaßnahmen unerwünschte Personengruppen (z.B. Obdachlose und Bettler) aktiv aus dem Distrikt verdrängen. Polizeiliche Aufgaben werden von BIDs übernommen und bilden ein zusätzliches Kontrollinstrument auf sublokaler Ebene. Es findet damit eine Aufsicht und Regulation des öffentlichen Raumes statt, die nicht der demokratischen Kontrolle unterworfen ist. BIDs wird vorgeworfen, dass sie ein „mini city state“ bilden, innerhalb dessen demokratisch nicht legitimierte Entscheidungen getroffen werden können. Die Untersuchung der BIDs in Hamburg zeigt, dass solch rigide Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen dort nicht umgesetzt werden. Denn die übergeordnete Gesetzgebung verbietet entsprechende Maßnahmen (z.B. Anbringen von Überwachungskameras im öffentlichen Raum). Die im BID Neuen Wall durchgeführte Zusammenarbeit privater Wachleute mit der Polizei zur Kontrolle von Falschparkern lassen jedoch Tendenzen in diese Richtung erkennen.

Neben kontrollierenden und regulierenden Maßnahmen werden von vielen BIDs auch Baumaßnahmen und Dienstleistungen finanziert, die den öffentlichen Raum betreffen und in den Aufgabenbereich der Kommune fallen (z.B. Umgestaltung des Straßenraums, Pflege der Grünanlagen). Es wird beteuert, dass es sich dabei nur um *on-Top-Maßnahmen* handelt, welche die kommunale Daseinsversorgung nicht *ersetzen*, sondern lediglich *ergänzen*. Solche zusätzlichen privat-finanzierten Leistungen führen jedoch zu einem Gefälle im Innenstadtbereich. Quartiere ohne BID Leistungen drohen abzufallen. Je weniger Maßnahmen von den Kommunen aus Einsparungsgründen finanziert werden, desto ausgeprägter und prekärer wird die Fragmentierung des Innenstadtbereiches. Disparitäten dieser Art schüren den innerstädtischen Wettbewerb zwischen den Quartieren. Solch eine Konkurrenzsituation kann durchaus positiv bewertet werden, da dies den Handlungsdruck in anderen Quartieren zur Aufwertung antreibt. Akteure in Quartieren ohne BID fühlen sich angespornt ebenfalls standortverbessernde Maßnahmen einzuleiten (z.B. Gründung eines eigenen BIDs). Zu bedenken ist jedoch, dass in Quartieren mit starken Strukturproblemen aus finanziellen Gründen kein BID entstehen kann oder nur ein geringes Budget zustande kommt. BIDs sind damit Stellvertreter des Mottos „Stärken stärken“.

#### 9.1.4 Auswirkungen von BIDs auf die demokratische und kooperative Entscheidungsfindung

In manchen nordamerikanischen BIDs kommt es zu einer Art Nebenregierung, die frei von demokratischen Entscheidungsprozessen agieren kann. Zwar steht der Stadt das Recht zur Kontrolle zu, BID-Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass sich der Staat aus der Verantwortung zurück zieht und wenig Interesse an einer Kontrolle der BID-Aktivitäten zeigt.

Des Weiteren weisen BIDs häufig undemokratische Strukturen in der Entscheidungsfindung auf. In manchen BIDs ist die Stimmberechtigung nicht demokratisch organisiert (z.B. gewichtete Stimmverteilung bei Abstimmungen) oder es werden nicht alle betroffenen Akteure in den Prozess mit einbezogen. In den Hamburger BIDs haben die Grundeigentümer die alleinige Abstimmungskompetenz. Alle anderen Akteure können nur beratend an der Ausarbeitung des Maßnahmenkonzeptes mitwirken. Über zusätzliche Verträge kann zwar anderen Akteuren eine Beteiligung im Abstimmungsprozess erteilt werden, ist jedoch nicht gesetzlich verpflichtend und kann von den Organisatoren der BIDs (den Grundeigentümern) selbst entschieden werden. Den Grundeigentümern wird damit die größte Macht im BID zugesprochen. Da sie die zahlende Akteursgruppe darstellen ist dies einerseits verständlich, andererseits nicht im Sinne einer demokratischen Steuerungs- und Kooperationsform, wie sie vom Leitbild Good Governance empfohlen wird. Die kommunale Steuerung im Sinne von Governance wird nach Sinning (2007) davon bestimmt mit „Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft **und Bürgerschaft** tragfähige Visionen zu entwickeln sowie die **gemeinsam formulierten Ziele** in Maßnahmen zu operationalisieren und zu verwirklichen“ (Sinning, 2007, S. 13, eigene Hervorhebung). BIDs sind eine Kooperation zwischen Kommune und Privatwirtschaft. Die Zivilgesellschaft und deren Bedürfnisse werden nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden. Das Modell verfolgt demnach eine bilaterale Kooperationsform. Die Möglichkeit eines trilateralen Ansatzes, bei welchem die Zivilgesellschaft in das BID Modell integriert wird, sollte Gegenstand weiterführender Forschung sein.

#### 9.1.5 BIDs im Vergleich zu anderen kooperativen Stadtentwicklungsinstrumenten

Weit verbreitete kooperative Stadtentwicklungsinitiativen zur Revitalisierung von innerstädtischen Geschäftszentren, stellen Stadtmarketingmodelle und Interessensgemeinschaften von Einzelhändlern dar. Diese Kooperationen sind durch eine freiwillige Teilnahme gekennzeichnet und leiden meist unter einer zu geringen Beteiligung und daraus resultierenden finanziellen und personellen Engpässen. Dies schränkt die Effizienz der Instrumente ein. Zudem gibt es häufig einen großen Anteil an Trittbrettfahrern („Nutznießer“), was zu Frustrationen bei den aktiven Akteuren führt und das Engagement einer weiteren Beteiligung beeinträchtigen kann. Die verpflichtende Beteiligung aller Grundeigentümer am BID gewährleistet eine gesicherte Finanzierung, sowie mehr Masse an Finanzmitteln und beteiligten

Akteuren. Die Trittbrettfahrerproblematik wird ebenso ausgeschaltet. Da bei einem BID der Maßnahmen- und Finanzierungsprozess bereits im Vorfeld für die nächsten (meist fünf) Jahre ausgearbeitet und legitimiert wurde, erfolgt der Umsetzungsprozess der Maßnahmen weitgehend reibungslos und wird nicht durch Konflikten zwischen den Akteuren blockiert, wie es bei Kooperationen häufig der Fall ist. Vor der Umsetzungsphase ist ein BID jedoch mit den gleichen Schwierigkeiten in der Verhandlung und Konsensfindung konfrontiert, wie andere kooperative Instrumente.

Stadtmarketingorganisationen werden meist nicht rein privat finanziert, sondern sind auf Fördermittel der öffentlichen Hand angewiesen oder werden vollständig von ihr finanziert. Außerdem leitet die Stadt in der Regel das Stadtmarketing ein. Dadurch erhalten kommunale und politische Interessen weiterhin einen großen Einfluss auf die Aktivitäten des Stadtmarketings. Die Akteure vor Ort arbeiten nicht vollständig autonom. Das Stadtmarketing ist daher nach wie vor von einer Top-down Planung gekennzeichnet, während BIDs aufgrund ihrer Philosophie der Eigeninitiative und Selbstorganisation einem Bottom-up Ansatz zugeordnet werden können.

## **9.2 EIN BID FÜR WIEN? EINE DISKUSSION ZUR EINFÜHRUNG DES BID-MODELLS IN WIEN**

Um eine Aussage darüber treffen zu können, ob das BID-Modell für Wien von Nutzen ist und welche Hemmnisse und Potentiale die Einführung des Modells behindern bzw. erleichtern, wird das Modell in Bezug zu den politischen, gesellschaftlichen und planerischen Rahmenbedingungen in Wien gesetzt. Außerdem werden die Vor- und Nachteile von BIDs gegenüber dem vorhandenen Instrumentarium zur territorialen und kooperativen Stadtentwicklung herausgearbeitet. Anschließend wird diskutiert was bei einer Einführung des BID-Modells in Wien beachtet werden muss und wie Problemen begegnet werden kann.

### **9.2.1 Das BID-Modell in Bezug zu den politischen, gesellschaftlichen und planerischen Rahmenbedingungen in Wien**

Das Prinzip der BIDs baut auf eigenverantwortlichem Verhalten der lokalen Akteure in Bezug auf die Qualitätssicherung ihres Standortes auf. Der Erfolg der untersuchten Pilot-BIDs in Hamburg begründet sich unter anderem dadurch, dass die ansässigen Einzelhändler und Grundeigentümer bereit waren selbst für Aufwertungsmaßnahmen aufzukommen und sich nicht ausschließlich auf kommunale Leistungen verlassen wollten. Forciert wurde diese Haltung der Akteure durch einen *Systemwechsel* der Stadt. Hamburg setzt auf mehr Eigenverantwortung der Privaten und einen Rückzug des Staates mit dem Ziel Hamburg international wettbewerbsfähiger zu machen. Die Stadtplanung des „roten“ Wiens ist dagegen von anderen Wertvorstellungen geprägt. Die Stadt Wien sieht sich nach wie vor in der alleinigen Verantwortung der Stadtentwicklung und steht der lokalen Selbstbestimmung kritisch gegenüber. Kompetenzen werden nicht an Private abgegeben,



da befürchtet wird Kontrolle über die städtische Entwicklung zu verlieren. Obwohl sich in Wien die politische Kultur und das Planungsverständnis mehr zu Liberalisierung, Deregulierung und Wettbewerb hin entwickeln, dominiert weiterhin eine hierarchisch strukturierte Planung mit Vorgaben von „oben“ (top-down).

Auch von Seiten der Grundeigentümer fehlt das Interesse zum eigenverantwortlichen Handeln. In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass die Grundeigentümer nicht den Willen zeigen, sich an der Gestaltung der Straßenzüge zu beteiligen. Es ist anzunehmen, dass Grund- und Hauseigentümer die Aufwertung des öffentlichen Raums noch nicht als Investition zur Wertsicherung ihrer Immobilie erkannt haben. Es wird außerdem beteuert, dass viele Eigentümer kein Interesse zeigen Leerstände zu beseitigen und die Erdgeschoßzonen angemessen zu gestalten (Erdgeschoßzonen werden für Lagerräume oder Garagen genutzt). Das Wissen über die Auswirkungen ihrer Immobilie auf die Qualität der Einkaufsstraße und damit auf die Wertigkeit des Grundstücks und ihrer Immobilie scheint nicht ausreichend vorhanden zu sein.

Eigentümer genießen in Wien ein hohes Ansehen. Dies macht sich beispielsweise darin bemerkbar, dass die Stadt bis jetzt keine Initiative zeigte am Gewinn der Hauseigentümer zu partizipieren. Die Stadt möchte die Investoren (zum Teil große Immobilienkonzerne) nicht verstimmen, damit sie weiterhin in den Standort Wien investieren. Diese Haltung und das Desinteresse der Eigentümer in Aufwertungsmaßnahmen für den öffentlichen Raum zu investieren steht konträr zur Philosophie der BIDs und erschwert die Umsetzung des Modells in Wien.

Die Untersuchung der Hamburger BIDs zeigte, dass Grundeigentümer erst dann zu Investitionen in den öffentlichen Raum bereit sind, wenn durch Investitionen in die eigene Immobilie keine Wertsteigerung mehr erzielt werden kann. Zudem muss ein Bedrohungsszenario vorhanden sein, dass die Wertigkeit des Grundstückes beeinträchtigen könnte (z.B. Konkurrenz von benachbarten Einkaufszentren führt zu Umsatzrückgängen und Trading-Down-Effekten in der Einkaufsstraße und damit zu Wertminderungen) und einen Handlungsdruck zur Eigeninitiative verursacht. Die Interviews mit den Experten in Wien zeigten auf, dass es für die Grundeigentümer noch keinen Handlungsdruck gibt selbst in das Umfeld zu investieren. Die Eigentümer verlassen sich bei Stadterneuerungsmaßnahmen vollständig auf die Finanzierung der Stadt. Bislang gibt es von privater Seite nur das Engagement der Einzelhändler sich (finanziell) für die Qualität der Einkaufsstraßen einzusetzen. Die Grundeigentümer stellen neben den Einzelhändlern jedoch jene Akteursgruppe dar, die am meisten von einer Standortaufwertung profitiert, da dadurch eine langfristige Wertsicherung/-steigerung ihrer Grundstücke erzielt werden kann. In diesem Sinne ist eine finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer zur Standortaufwertung durchaus gerechtfertigt. Zudem empfiehlt sich eine finanzielle Beteiligung privater Akteure auch vor dem Hintergrund einer zunehmend angespannten Haushaltslage.

In nordamerikanischen BIDs entscheiden die Grundeigentümer in direkt-demokratischer Form über die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung des BIDs. Der BID Manager und Aufgabenträger wird ebenfalls direkt von den Grundeigentümern gewählt und unterliegt ihrer Kontrolle. Eine solche direkt-demokratische Entscheidungsfindung ist in Wien nicht üblich. Selbst die Einkaufsstraßenvereine, welche ihren Vorstand selbst wählen und möglichst eigenständig ihre Aktivitäten lenken, sind der Dachorganisation „Wiener Einkaufsstraßen“ untergeordnet und werden von einem Einkaufsstraßenmanager der Wirtschaftskammer betreut. Die Stadt fungiert bei allen drei untersuchten Instrumenten als Fördermittelgeber und behält sich so immer einen direkten Einfluss auf die Umsetzung der Initiativen.

BIDs beinhalten den Grundgedanken der Kooperation. Diese Mechanismen sind auch in Wien zu erkennen. Die drei untersuchten Instrumente bauen auf den Gedanken der Netzwerkbildung und Zusammenarbeit zwischen den Unternehmern im Quartier auf. Beim Projekt Lebendige Straßen wird außerdem versucht die Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen (Stadt, Wirtschaftskammer, Gebietsbetreuung) zu stärken. Zudem gibt es Erfahrungen mit PPP-Projekten. Eine Kooperation oder ein Austausch zwischen den Immobilieneigentümern und der Stadt findet in Wien jedoch noch nicht statt. Ein Grund dafür könnte sein, dass es ein Missverhältnis zwischen den „konservativen“ Interessensvertretungen der Hauseigentümern und der „roten“ Stadt gibt. Obwohl es noch keine Kooperation zwischen Stadt und Grundeigentümern gibt und auch keine Vernetzung der Grundeigentümer eines Quartiers untereinander besteht, verfügt Wien jedoch grundsätzlich über praktische Erfahrung mit Kooperationen. Diese Strukturen kommen dem kooperativen Gedanken des BID-Modells entgegen. Das Prinzip einer Zwangsmitgliedschaft ist ebenfalls bekannt. Die Wirtschaftskammer verpflichtet alle Unternehmer zu einer Mitgliedschaft und zu finanziellen Abgaben.

Ein Argument das für die Etablierung des BID-Modells in Wien spricht, liefert der aktuelle Stadtentwicklungsplan von Wien (STEP 05). Der STEP 05 fordert, dass die Wirtschaft, der Handel und die Liegenschaftseigentümer mehr Bereitschaft zu Initiativen und Investitionen im eigenen Bereich und zur aktiven Teilnahme an der Entwicklung von Erneuerungskonzepten zeigen sollen. Eine stärkere Ausrichtung auf territoriale Stadtentwicklung wird im STEP 05 ebenfalls empfohlen.

Erste BID-ähnliche Ansätze in Wien zeigen sich bei der Pflege und Unterhaltung öffentlicher Räume. Im 17. Gemeindebezirk kommt der Bezirk nur dann für Straßenumbaumaßnahmen, Möblierung und Begrünung auf, wenn sich die ansässigen Unternehmer für Erhalt und Pflege der erbrachten Leistungen bereit erklären (vgl. Interview 5).

Die im Kapitel 8.3 herausgearbeiteten Schwächen der drei untersuchten Instrumente in Wien entsprechen zum Großteil den „typischen“ Problemen kooperativer Instrumente (wie in Kapitel 4 erörtert). Das Instrumentarium zur kooperativen Standortentwicklung ist durch folgende Probleme gekennzeichnet:

- Mehr “Top-down” als “Bottom- up”
- Keine effiziente Kompetenz und Mittelbündelung

- Initiativen sind abhängig von Fördermitteln
- Keine erfolgreiche Einbindung der Grundeigentümer
- Häufig fehlendes Engagement der Akteure

Die theoretische und empirische Untersuchung des BID-Modells zeigte auf, dass BIDs deutliche Vorteile gegenüber anderen kooperativen Instrumenten zur Revitalisierung von Geschäftszentren haben. Dies wurde in Kapitel 9.1.5 erörtert. Es sollte daher überlegt werden, ob mit BIDs eine effektivere Standortaufwertung und Förderung der lokalen Ökonomie erreicht werden kann.

## **9.2.2 Einführung des BID-Modells in Wien – Was beachtet werden muss und wie Problemen begegnet werden kann**

Damit die Vorteile und Leistungsfähigkeit des BID-Ansatzes zur Revitalisierung der gewachsenen Einzelhandelsbereiche in Wien genutzt werden können muss der Ansatz der Wiener Planungskultur und Werthaltung angepasst werden. Was bei einem erfolgreichen Transfer des ursprünglichen BID-Modells nach Wien beachtet werden muss und wie mögliche negative Folgen von BIDs (Fragmentierung, Ausgrenzung, Privatisierung) verhindert werden können, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

### **Erfolgreiche Gründung von BIDs**

Da die Haltung der Grundeigentümer in Wien wahrscheinlich nicht dazu führen wird aus eigenem Antrieb ein BID zu initiieren um selbst aktiv zu werden, ist es notwendig Grundeigentümer über ihren Nutzen einer Beteiligung an Stadtentwicklungsmaßnahmen aufzuklären (BID als Investitionsmöglichkeit für Grundeigentümer, siehe Kapitel 7.5.3). Der Grund dafür, dass in Hamburg der BID-Ansatz bei den Einzelhändler und Grundeigentümern regen Anklang findet ist unter anderem auf den Erfolg der Pilot-BIDs zurückzuführen. Der Neue Wall und das Sachsenor zeigten wie in unterschiedlichen Quartieren und mit unterschiedlichen Budgets erfolgreich Standortaufwertung praktiziert werden kann und erzeugten dadurch viele Nachahmer. Dieses Prinzip der Vorbildfunktion kann sich Wien ebenfalls zu Nutze machen, indem die Stadt selbst ein Pilot-BID in einem geeigneten Gebiet initiiert (Top-down). Ist dieses erfolgreich, kann es als Vorbild für weitere Quartiere dienen, und – ähnlich wie in Hamburg – eine Kettenreaktion auslösen, so dass in weiteren Geschäftszentren das Engagement der Privaten an einer Standortaufwertung geweckt wird und in Zukunft BIDs in einem Bottom-up Prozess ohne Zutun der Kommune gegründet werden.

Die im Kapitel 7.5.6 dargelegten Erfolgsfaktoren gilt es für die Gründungsphase eines BIDs, sofern möglich, zu berücksichtigen. Als besonders erfolgreich stellte sich in Hamburg die professionelle Hilfestellung eines Experten beim Gründungsprozess heraus. Eine solche Person kann von der

Stadt oder der Wirtschaftskammer gestellt werden. Die dadurch verursachten Kosten können rückwirkend durch die BID-Abgaben refinanziert werden.

### **Förderung Ja oder Nein**

BIDs könnten auch durch finanzielle Anreize von der Stadt forciert werden. In einigen deutschen Städten werden staatliche Finanzhilfen als Anreiz für private Beteiligung bei der Stadterneuerung eingesetzt (siehe Kapitel 5.4.1). Davon ist jedoch abzuraten: Die Stadt hat nicht unbegrenzt Mittel zur Verfügung, wodurch die Anzahl an BIDs beschränkt werden müsste. Außerdem besteht durch eine finanzielle Beteiligung der Stadt die Gefahr, dass sich die Stadt ein hohes Mitspracherecht einräumt und das Instrument BID für politischen Zwecke missbraucht. Dies würde die Autonomie der Akteure zu sehr einschränken und steht konträr zum Gedanken einer selbstverantwortlichen Quartiersentwicklung im Bottom-up-Prozess. Förderungen entschärfen außerdem den von BIDs hervorgerufenen innerstädtischen Wettbewerb, welcher das Engagement Privater zur Beteiligung an der Quartiersentwicklung antreibt. Eine Förderung erweist sich allerdings für Quartiere mit sehr starken Trading-Down-Effekten und Strukturproblemen als sinnvoll, da ein BID in solchen Quartieren (wahrscheinlich) nicht aus Eigeninitiative der Akteure vor Ort entstehen wird (siehe Kapitel 7.5.1). Um eine Verstärkung räumlicher Disparitäten zu verhindern und dem Grundsatz von gleichwertigen Lebensverhältnissen gerecht zu werden empfiehlt es sich in solchen Quartieren gezielte finanzielle Unterstützung zu leisten. Denn die Leistungsfähigkeit des Instrumentes BID zur Aufwertung der Geschäftszentren sollte nicht vom verfügbaren territorialen Kapital abhängig sein.

### **Schutz des öffentlichen Raums**

Es muss unbedingt sicher gestellt werden, dass trotz der Kompetenzerweiterung für private Akteure die Kommune weiterhin die Grundversorgung leistet und der öffentliche Raum den demokratischen Einflussfaktoren zugänglich bleibt. Der öffentliche Raum ist ein wertvolles Gut für die gesamte Bevölkerung. Es gilt auf rechtlicher Basis festzulegen, dass die privaten Akteure aufgrund ihrer finanziellen Leistungen keine Ansprüche an den öffentlichen Raum erheben dürfen. Die übergeordnete Gesetzgebung muss die Grenzen der BID-Aktivitäten bestimmen. Ein BID in Hamburg wollte Videokameras zur Überwachung von Graffiti-Sprayern im öffentlichen Raum installieren. Dies wurde jedoch umgehend untersagt, da dieses Vorhaben den Gesetzen des Datenschutzes widerspricht. Dieses Beispiel zeigt, dass BIDs im europäischen Kontext keinen „rechtsfreien Raum“ darstellen, wie es auf nordamerikanischen BIDs teilweise zuzutreffen scheint.

In Hamburg werden teilweise Maßnahmen umgesetzt, welche sich mit dem Kompetenzbereich der Kommune überschneiden (Baumaßnahmen im öffentlichen Raum, Wachdienste, „Augen und Ohren“ der Polizei). Daran ist zu kritisieren, dass dies zu einer Privatisierung des öffentlichen Raumes führen kann und zur Ausgrenzung sozialer Gruppen. Um dieser Gefahr entgegen zu wirken könnte festgelegt werden, dass die Maßnahmen nur das Privateigentum (z.B. Fassadengestaltung, Schaufenstergestaltung) und Dienstleistungen für die Unternehmen (z.B. Leerstandsmanagement, Marketingmaßnahmen) betreffen dürfen. Dies schränkt die

Leistungsfähigkeit des Instrumentes BID jedoch erheblich ein. Denn die Vorteile von BIDs gegenüber Stadtmarketingmaßnahmen liegen gerade darin, dass sehr viel einflussreichere und teurere Standortaufwertungsmaßnahmen umgesetzt werden können. Um den öffentlichen Raum dennoch vor individuellen Privatinteressen zu schützen, ist zum einen eine reibungslos funktionierende Kommunikation zwischen Stadt und Privaten zu gewährleisten. Dies kann dadurch realisiert werden, dass Mitarbeiter der Stadt/des Bezirks im Lenkungsausschuss der BIDs vertreten sind. Zum anderen muss der Stadt eine Aufsichtsfunktion zukommen und sie muss für die negativen Folgen mancher BID Aktivitäten sensibilisiert sein und als Kontrollorgan rechtzeitig eingreifen.

### **Erarbeitung des Maßnahmenkonzeptes**

Das Hamburger BID-Modell sieht vor, dass vor der Einrichtung des BIDs ein umfassendes Konzept für die Aufwertung des Distrikts erarbeitet wird, welches dann für die gesamte Laufzeit (meist 5 Jahre) des BIDs Gültigkeit hat und vom Aufgabenträger umgesetzt werden muss. Eine solche Regelung ermöglicht den Akteuren eine mittelfristige Planung und gewährleistet die Umsetzung der Maßnahmen. Eine gewisse Flexibilität des Konzeptes sollte jedoch bis zu einem bestimmten Grad erlaubt sein, damit das BID auf sich ändernde Umstände reagieren kann. Es ist anzuraten, dass zum Ausarbeiten des Konzeptes ein Expertengremium organisiert wird, welches sich aus einem Akteurskreis aller Betroffenen zusammensetzt: Grundeigentümer, Gewerbetreibende, Anwohner, Stadtplaner und sonstige Experten sowie Vertreter der Verwaltung. Dies gewährleistet, dass alle Interessen in das Maßnahmenkonzept einfließen können. Die Erarbeitung des Maßnahmenkonzeptes sollte in moderierten Arbeitsgruppen erfolgen, um möglichst zielstrebig zu einem Ergebnis zu kommen.

### **Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren**

In Hamburg haben die Grundeigentümer das alleinige Abstimmungsrecht über das Konzept. Dies soll sie zur Finanzierung der Maßnahmen motivieren. Denn der Anreiz für private Akteure sich an Stadterneuerungsmaßnahmen zu beteiligen wird dadurch gesetzt, dass ihnen Entscheidungskompetenzen zugestanden werden, welche ihnen erlauben die Maßnahmen zu ihrem Vorteil gestalten zu können. Eine Erweiterung der Entscheidungskompetenz auf zusätzliche Akteursgruppen, z.B. Einzelhändler oder Anwohner, ist prinzipiell möglich. Dabei sollte jedoch beachtet werden, dass dadurch den Grundeigentümer ihr Privileg der alleinigen Stimmberechtigung entzogen wird. Damit fehlt ihnen möglicherweise der Anreiz die Finanzierung zu tragen und sie ziehen sich aus der Standortaufwertung zurück. Ferner verlängert sich der Entscheidungsprozess, wenn unterschiedliche Akteursgruppen unterschiedlicher Interessen beteiligt werden (Konflikte bei Verhandlungen und in der Konsensfindung). Dies spricht gegen die schlanke Struktur eines BIDs. Andererseits sollten Anwohner und Einzelhändler genauso dazu berechtigt sein ihre Interessen in der Quartiersentwicklung zu vertreten. Um ein erfolgreiches

BID-Modell in Wien zu etablieren, ist eine sorgfältige Abwägung über die Kompetenzverteilung der Akteure im BID unbedingt anzuraten.

Im Hamburger BID-Gesetz wird zwar empfohlen die Einzelhändler an der Konzeptgestaltung und der späteren Umsetzung zu beteiligen, eine verpflichtende Aussage wird dazu jedoch nicht getroffen. Um sicher zu gehen, dass alle erwünschten Akteursgruppen in den Prozess mit einbezogen werden, sollten dazu gesetzliche Regelungen getroffen werden.

### **Definition der Zielsetzung eines BIDs**

In einem BID-Gesetz sollten die wichtigsten Grundlagen geregelt sein. Dazu gehört eine Definition der Zielsetzung des Instrumentes und der erlaubten Maßnahmen, um den Handlungsrahmen für die Akteure festzusetzen und eine aussagekräftige Evaluierung zu ermöglichen. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die verpflichtende Rahmensetzung nicht zu eng gestaltet ist und den BIDs noch ein Spielraum zur eigenen Gestaltung ihrer Organisation überlassen wird. So kann sich das kreative Potential der Akteure voll entfalten und neue Wege einer Standortaufwertung können entwickelt werden.

### **Umsetzung der Maßnahmen**

In Hamburg stellen die BIDs keine Rechtspersönlichkeit dar. Dies bedeutet, dass sie nicht das operative Geschäft führen können, sondern die Umsetzung in die Hände eines Aufgabenträgers legen müssen. Der Aufgabenträger kann jegliche juristische Person sein. In den bisher eingerichteten BIDs ist der Aufgabenträger entweder eine GmbH oder ein Verein. Ein Verein arbeitet zum Unkostenpreis, während eine GmbH gewinnorientiert ist. Bei einer GmbH als Aufgabenträger besteht die Gefahr, dass das BID kommerzialisiert wird und die Leistungserbringung für das BID unter Rationalisierungsmaßnahmen des Unternehmens leidet. Private Unternehmen haben jedoch oft ein höheres Expertenwissen, das sie dem BID zugutekommen lassen können, als extra für das BID gegründete Vereine.

Das Geschäft des Aufgabenträgers wird in Hamburg von der Handelskammer kontrolliert, obwohl der Aufgabenträger Vertragspartner der Stadt ist. Eine direkte Kontrolle durch die Grundeigentümer oder Einzelhändler ist ebenfalls nicht möglich. Der Aufgabenträger erfährt im Hamburger Modell eine hohe Autonomie. Ist der Aufgabenträger eine GmbH, bedeutet dies, dass ein privates Unternehmen relativ selbstbestimmt die Aktivitäten im Distrikt leitet. Um dies zu verhindern, gilt es zu erwägen dem BID eine eigene Rechtspersönlichkeit zuzusprechen, so dass das BID selbst die Maßnahmen umsetzen kann. Dadurch ergibt sich jedoch das Problem, dass die Grundeigentümer (und eventuell weitere involvierte Akteure) mit langwierigen Versammlungen und Diskussionen belastet werden und außerdem mit einer adäquaten Umsetzung der Maßnahmen überfordert sein könnten. Die Stadt Gießen (Hessen, Deutschland) hat folgende Lösung dafür gefunden: Das hessische BID-Gesetz sieht für die BIDs eine eigene Rechtspersönlichkeit vor. Um dem Problem der Überforderung der Grundeigentümer entgegen zu wirken wurde ein professionell geführter Stadtmarketingverein für das Management mehrerer (4)

BIDs gegründet, welcher unter Aufsicht der BIDs steht und die zu erfüllenden Aufgaben an geeignete Dienstleister delegieren kann (Heinze/Albert, 2008, S. 118). Eine Möglichkeit für Wien wäre es dem Einkaufsstraßenmanagement die Rolle des Aufgabenträgers zu übertragen.

### **Abgabenhöhe**

Ein Problem, mit dem alle BID-Modelle konfrontiert sind, betrifft den Hebesatz für die Abgabenhöhe der zahlenden Akteure. Unbedingt anzuraten ist es, den Hebesatz zu beschränken. Ansonsten könnte in sehr ertragreichen Quartieren das Budget der BIDs exorbitante Ausmaße annehmen, so dass Maßnahmen umgesetzt werden können, welche ein zu großes Gefälle zwischen BID Bereichen und Nicht-BID Bereichen verursachen würden. Dies wiederum würde zu einer drastischen Fragmentierung des Innenstadtbereiches führen. Die Stadt Gießen verhindert eine Zersplitterung, indem der gesamte Innenstadtbereich unter vier BIDs flächendeckend aufgeteilt wurde und alle BIDs unter einer gemeinsamen Dachmarke arbeiten und ein gemeinsames Budget besitzen (Heinze/Albert, 2008, S. 111).

### **Aufgabe der Stadt**

Die Stadt Wien sollte sich soweit wie möglich zurück ziehen, damit das BID seine Potentiale entfalten kann. Eine Aufsichtsfunktion sollte jedoch wahrgenommen werden.

Durch gezielte Informationsveranstaltungen in Quartieren, die aus stadtplanerischer Sicht von einem BID profitieren, kann die Initiierung von BIDs beeinflusst werden.

Um eine „wilde“ Quartiersentwicklung nach „Lust und Laune“ privater Akteure zu verhindern, sollte Wien eine bindende, übergeordnete Strategie für die Geschäftszentrenentwicklung aufstellen – eine Art Masterplan. Solch ein Plan setzt einen Rahmen für die Aktivitäten in den BIDs und hilft außerdem der Kommune die Entscheidung zur Einrichtung eines BIDs zielorientiert abzuwägen. Ist sich die Stadt über gewünschte Entwicklungen bewusst, können BIDs dazu instrumentalisiert werden konkrete Stadterneuerungsprojekte umzusetzen.

Die Stadt sollte außerdem vor Genehmigung eines BIDs die Auswirkung der ersuchten Maßnahmen sorgfältig prüfen, um gravierende negative Folgen für die zukünftige Entwicklung dieses oder benachbarter Quartiere im Vorfeld zu verhindern.

### **Evaluierung**

Eine Evaluierung der BIDs ist unabdingbar, um Anschluss-BIDs zu verbessern und die Effizienz des Instrumentes kennenzulernen. Bei festgestellten Mängeln, kann eine Gesetzesanpassung erfolgen.

## 10 VERZEICHNISSE

### 10.1 EXPERTENINTERVIEWS

**Interview 1:** Mitarbeiter der Handelskammer Hamburg, Interview am 08. Juli 2010

**Interview 2:** Mitarbeiter BID-Management Sachsenviertel, Interview 09. Juli 2010

**Interview 3:** Vertreter der Stadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Interview am 09. Juli 2010

**Interview 4:** Mitarbeiter BID-Management Neuer Wall, Interview am 10. Juli 2010

**Interview 5:** Vertreter der Stadt Wien, Magistratsdirektion Baudirektion, Koordinator Projekt Lebendige Straßen, Interview am 06. August 2010

**Interview 6:** Mitarbeiter der Wirtschaftskammer Wien, Abteilung Stadtplanung und Verkehrspolitik, Interview am 07. August 2010

**Interview 7:** Mitarbeiter Wiener Einkaufsstraßen, Interview am 12. August 2010

**Interview 8:** Mitarbeiter Wirtschaftsagentur Wien, Grätzelmanagement Wirtschaft Neu, Interview am 17. August 2010

**Interview 9:** Vertreter der Stadt Wien, Magistratsabteilung EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung, Dezernat Urbanistik, Interview am 19. August 2010



## 10.2 ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

### Abbildungsverzeichnis

ABB. 1 AUFBAU DER ARBEIT .....	16
ABB. 2 BETRIEBSFORMEN DES EINZELHANDELS.....	18
ABB. 3 DIE FUNKTIONEN GEWACHSENER ZENTREN .....	20
ABB. 4 AUSGABEN FÜR KONSUMGÜTER DES TÄGLICHEN BEDARFS NACH EINZELHANDELSBETRIEBEN IN DEUTSCHLAND (IN €) ....	24
ABB. 5 ENTWICKLUNG DER MARKTANTEILE DER BETRIEBSTYPEN IN DEUTSCHLAND (IN %) .....	25
ABB. 6 DYNAMIK DER BETRIEBSFORMENENTWICKLUNG .....	27
ABB. 7 ENTWICKLUNG VON EINZELHANDELSGESCHÄFTEN UND VERKAUFSFLÄCHEN IN DEUTSCHLAND 1961-1999 .....	28
ABB. 8 FILIALISIERUNGSGRAD IM STATIONÄREN EINZELHANDEL IN ÖSTERREICH, 2001-2006 (IN %).....	29
ABB. 9 VERÄNDERUNG DES PRIVATEN VERBRAUCHS IN DEUTSCHLAND 1979-2010 (IN %) .....	40
ABB. 10 ABWERTSSPIRALE DES TRADING-DOWN-PROZESSES.....	48
ABB. 11: IDEALTYPISCHES ABLAUSCHEMA EINES STADTMARKETING-PROZESSES .....	60
ABB. 12 TEUFELSKREIS VON INTERESSENSGEMEINSCHAFTEN .....	63
ABB. 13 DEFINITION BID.....	64
ABB. 14 AUFGABENFELDER VON BIDS.....	68
ABB. 15 ORGANISATIONSSTRUKTUR VON BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS.....	70
ABB. 16 PILOT-BIDS IN HAMBURG.....	93
ABB. 17 PHASEN IM HAMBURGER BID PROZESS .....	100
ABB. 18 ORGANISATION UND AKTEURE EINES LAUFENDEN BID IN HAMBURG .....	102

### Tabellenverzeichnis

TAB. 1 ÜBERSICHT NEUER BETRIEBSFORMEN .....	23
TAB. 2 MERKMALE VON VERSORGUNGS- UND ERLEBNISEINKAUF.....	39
TAB. 3 VERSCHÄRFUNG DER REGELUNGEN FÜR GROßFLÄCHIGE BETRIEBSFORMEN IN DER BAUNUTZUNGSVERORDNUNG.....	43
TAB. 4 NEUE VERSORGUNGSNETZE .....	46
TAB. 5: ORGANISATIONSFORMEN KOOPERATIVER STADTENTWICKLUNGSVERFAHREN .....	55
TAB. 6 ABGRENZUNG STADTMARKETING UND BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT .....	71
TAB. 7 UNTERSCHIEDLICHE MODELLE VON BIDS .....	80
TAB. 8 BIDS MIT GESETZLICHER GRUNDLAGE IN DEUTSCHLAND.....	83
TAB. 9 FREIWILLIGE BID-ANSÄTZE IN DEUTSCHLAND .....	84
TAB. 10 ANALYSERASTER.....	88
TAB. 11 KENNZEICHEN BID SACHSENTOR UND BID NEUER WALL .....	93
TAB. 12 MAßNAHMEN UND BUDGET BID SACHSENTOR .....	98
TAB. 13 ÜBERSICHT DER UNTERSUCHTEN KOOPERATIVEN INSTRUMENTE IN WIEN.....	137

## 10.3 QUELLENVERZEICHNIS

- Adler, M. (2000). Why BID's are bad business. Abgerufen am 11. 06 2010 von <http://www.columbia.edu/~ma820/bids.html>
- Albers, G. (2006). zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In K. Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Bd. 1 Planung neu denken, S. 43-55). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs – Neuer Wall Hamburg. (14. 07 2005). Abgerufen am 28. 08 2009 von [http://www.bidneuerwall.de/cms/upload/pdf/antrag\\_bid\\_neuer\\_wall.pdf](http://www.bidneuerwall.de/cms/upload/pdf/antrag_bid_neuer_wall.pdf)
- Antragstellung zur Errichtung eines Innovationsbereichs – Bergedorfer Innenstadt. (23. 02 2005). Abgerufen am 28. 08 2005 von <http://www.bid-1.de/pdf/antragstellung.pdf>
- Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der handels- und Absatzwirtschaft. (2006). Katalog E - Begriffsdefinitionen aus der Handels- Absatzwirtschaft (5 Ausg.). Köln.
- BAG Positionspapier. (2007). Landtag NRW. Abgerufen am 13. 06 2010 von <http://www.landtag.nrw.de/www/www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA14-560.pdf>
- BAG und DV Positionspapier. (2003). bid-aktuell. Abgerufen am 13. 06 2010 von [http://www.bid-aktuell.de/download/files/positionspapier\\_bag.pdf](http://www.bid-aktuell.de/download/files/positionspapier_bag.pdf)
- Bahn, C. (2006). Investition und Planung im Einzelhandel (Bd. 108 Stadtforschung aktuell). (H. Wollmann, Hrsg.) Wiesbaden: Wiesbaden.
- BBE Retail Experts. Handelswissen. Abgerufen am 13. 4 2010 von <http://www.handelswissen.de/data/handelslexikon/index.php>
- bcsd Positionspapier. (2006). stadtinfo. Abgerufen am 20. 08 2010 von [http://www.dtm-video.de/branchen/news.php?fuseaction\\_newsbase=details&news\\_ID=112&comment\\_type=1](http://www.dtm-video.de/branchen/news.php?fuseaction_newsbase=details&news_ID=112&comment_type=1)
- Becker, M. (2000). Auswirkungen von Onlineshopping auf den stationären Einzelhandel und die Entwicklung innerstädtischer Geschäftszentren. Gießen: Books on Demand Gmbh.
- Begründung zum Gesetzesentwurf. (2004). Business Improvement Districts - Einführung des Modells in Hamburg. Dokumentation eines Workshops. Abgerufen am 21. 08 2010 von <http://www.hamburg.de/contentblob/129082/data/9.pdf>
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., & Simonis, G. (2007). Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Beust, O. v. (22. 09 2003). Rede vor dem Übersee-Club. Abgerufen am 17. 07 2010 von <http://student.org.uni-hamburg.de/LINKS/Dokument/Beust.pdf>
- Belina, P. & Fischer, R. & Schmitz, H. (2001). Stadt gestalten durch public private partnership: Moderne Planungsprozesse am Beispiel der Einzelhandelsentwicklung. Kuron
- Binger, S. (2010). Erfolgsfaktoren im Gründungsprozess von Business Improvement Districts. Hamburg: Verla Dr. Kovac.
- Blank, O. (2004). Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Bleyer, B. (1999). Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten (Bde. 2, Heft 3).
- Bloem, M. (2006). Wie funktioniert ein BID? Was macht BIDs so erfolgreich? In B. f. Freie und Hansestadt Hamburg, Ratgeber Business Improvement Districts (S. 12-15). Hamburg.
- Bloem, M. (2008). Zur Rolle und Bedeutung von Business Improvement Districts - Ein Überblick. In H. Pechlaner, & A. Zehrer (Hrsg.), Business Improvement Districts (BID). Wien: Linde Verlag.
- Bloem, M., & Bock, S. (2001). Business Improvement Districts (BID). Düsseldorf: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS).
- Blotevogel, H. H. (2002). Unniversität Duisburg-Essen, Institut für Geographie. Abgerufen am 15. 06 2010 von [http://www.unidue.de/geographie/vvz\\_duisburg/WS2002\\_2003/ScripteBlo/Stadtplanung/06-Postmoderne.pdf](http://www.unidue.de/geographie/vvz_duisburg/WS2002_2003/ScripteBlo/Stadtplanung/06-Postmoderne.pdf)
- Brink, F., Reichhardt, B., & Märkt, J. (2007). Business Improvement Districts als Instrument zur Belegung der Innenstädte und gewachsenen Lagen. In H. Sinning (Hrsg.), Stadtmanagement (S. 298-305). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Brühl, H., Echter, C.-P., Jekel, G., & Frölich von Bodelschwingh, F. (2006). Wohnen in der Innenstadt - eine Renaissance? Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik.
- Dangschat, J., & Hamedinger, A. (2007). Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen - Einführung. In J. Dangschat, & A. Hamedinger, Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen (S. 2-20). Hannover: Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung.
- Dangschat, J., & Hamedinger, A. (2009). Planning Culture in Austria - The Case of Vienna, the Unlike City. In J. Knieling, & F. Othengrafen, Planning Cultures in Europe. Decoding Culutral Phenomena in Urban and Regional Planning (S. 95-112). Burlington: Ashgate Publishing Limited.

- Dangschat, J., Frey, O., & Hamedinger, A. (2008). Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. In A. Hamedinger, O. Frey, J. Dangschat, & A. Breitfuss (Hrsg.), Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat (S. 352-368). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Diettrich, B. (1999). Klassenfragmentierung im Postfordismus. Hamburg & Münster: Unrast.
- DIHK. (01. 06 2010). DIHK. Abgerufen am 20. 08 2010 von <http://www.dihk.de/index.html?/inhalt/themen/standortpolitik/raumordnung/downloads/index.html>
- Egger, T. (2008). Die Kernbotschaft von BIDs heißt: Innenstädte wie hochfrequentierte Einkaufszentren managen. In H. Pechlaner, & A. Zehrer, Business Improvement Districts (S. 81-92). Wien: Linde Verlag.
- Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. (2006). Ratgeber Business Improvement District (BID). Hamburg.
- Frey, O., Hamedinger, A., & Dangschat, J. (2008). Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat - eine Einführung. In A. Hamedinger, O. Frey, J. Dangschat, & A. Breitfuss (Hrsg.), Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat (S. 14-35). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fuchs, D. (2000). Die demokratische Gemeinschaft in den USA und in Deutschland. In J. Gerhards (Hrsg.), Die Vermessung kultureller Unterschiede. Deutschland und USA im Vergleich (S. 33-27). Opladen.
- Genth, S. (2005). Handelsverband Deutschland - Der Einzelhandel. Abgerufen am 14. 4 2010 von <http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/45646/Lde/index.html>
- Gerhard, U. (1998). Erlebnis-Shopping oder Versorgungseinkauf? Eine Untersuchung über den Zusammenhang von Freizeit und Einzelhandel am Beispiel der Stadt Edmonton, Kanada. Marburg: Marburger Geographische Schriften.
- Gießener Allgemeine. (21. 03 2010). Gießener Allgemeine. Abgerufen am 13. 06 2010 von [http://www.giessener-allgemeine.de/Home/Stadt/Uebersicht/Artikel,-BID-laesst-die-Immobilienwerte-steigen-\\_BID-laesst-die-Immobilienwerte-steigen-,\\_arid,169338\\_regid,1\\_puid,1\\_pageid,113.html](http://www.giessener-allgemeine.de/Home/Stadt/Uebersicht/Artikel,-BID-laesst-die-Immobilienwerte-steigen-_BID-laesst-die-Immobilienwerte-steigen-,_arid,169338_regid,1_puid,1_pageid,113.html)
- Gläser, J., Laudel, G. (2006). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Glasze, G. (2001). Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. Bericht zur deutschen Landeskunde , 75 (Heft Nr. 2/3), S. 160-177.

- Grabow, B., & Hollbach-Grömig, B. (1998). Stadtmarketing - eine kritische Zwischenbilanz (Bde. 25 Difu-Beiträge zur Stadtforschung). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Grabow, B., & Hollbach-Grömig, B. (2007). Stadtmarketing und Citymanagement - Typologie und Etablierung in deutschen Städten und Gemeinden. In H. Sinning (Hrsg.), Stadtmanagement - Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region) (S. 286-297). Dortmund: Verlag Dorothea-Rohn.
- H&G Pressemitteilung. (23. 06 2004). Haus & Grund. Abgerufen am 13. 06 2010 von [http://www.hausundgrund.de/presse\\_265.html](http://www.hausundgrund.de/presse_265.html)
- Handelskammer Hamburg. (2004). IHK Bielefeld. Abgerufen am 14. 08 2010 von [http://www.bielefeld.ihk.de/fileadmin/redakteure/standortpolitik/Verkehr\\_und\\_Planung/BID\\_analyse.pdf](http://www.bielefeld.ihk.de/fileadmin/redakteure/standortpolitik/Verkehr_und_Planung/BID_analyse.pdf)
- Handelsverband Deutschland - Der Einzelhandel. (2009). Handelsverband Deutschlad. Abgerufen am 13. 4 2010 von <http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/9305/Lde/zahlenfaktengrafiken.html>
- Hartmann, R., & Julia Eva, P. (2008). Controlling von Business Improvement Districts (BID) - Grundlagen und exemplarische Entwicklung eines Indikatorensets. In H. Pechlaner, & A. Zehrer, Business Improvement Districcts (BID). Wien: Linde Verlag.
- Hatzfeld, U. (1996). Die Probleme des Handels sin die Probleme der Städte. (K. u. Ministerium für Stadtentwicklung, Hrsg.) Düsseldorf.
- Häussermann, H., & Siebel, W. (2004). Stadtsoziologie. Eine Einführung. Frankfurt a. Main: Campus Verlag.
- Heinelt, H. (2006). Planung und Governance. Der Beitrag der Governance-Debatte zum Planungsverständnis. In K. Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Bd. 1 Planung neu denken, S. 235-247). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Heinritz, G., Klein, K., & Popp, M. (2003). Geographische Handelsforschung. Stuttgart: Borntraeger.
- Heinz, W. (2006). Öffentlich-private Kooperationsansätze (Public Private Partnerships) - Eine Strategie mit wiederkehrender Relevanz. In K. Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Bd. 1 Planung neu denken, S. 146-162). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Heinze, F., & Albert, K. (2008). Das Gießener BID-Modell. In H. Pechlaner, & A. Zehrer, Business Improvement Districts (BID) (S. 109-122). Wien: Linde Verlag.
- Houstoun, L. (1997). In U. -t. Association (Hrsg.), BDSs. Business Improvement Districts. Washington D.C.

- Houstoun, L. (2003). In U. -t. Association (Hrsg.), *BIDs. Business Improvement Districts*. Washington D.C.
- Hoyt, L., & Gopal-Agge, D. (2007). *The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates* (Bd. 1 (4)). *Geography Compass*.
- Ininitiative mingo. Abgerufen am 13. 09 2010 von <http://www.mingo.at/de/services/graetzelmanagement>
- Jansen, P., & Wagner, D. (2008). *Handbuch für Immobilien- und Standortgemeinschaften am Beispiel der ISG Graf-Adolf-Straße in Düsseldorf*. Köln: Stadt- und Regionalplanung Dr. Karl Jansen GmbH.
- Januschke, O. (2008). *Kooperative Quartiers- und Innenstadtentwicklung durch Selbstverpflichtung und Freiwilligkeit - das Beispiel Lienz*. In H. Pechlaner, & A. Zehrer (Hrsg.), *Business Improvement Districts* (Bde. 17 Management und Unternehmenskultur, Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, S. 137-164). Wien: Linde Verlag.
- Kanonier, A., & Bröthaler, J. (2009). *Handlungsbereich regionaler Betriebsansiedlung*. In ÖROK (Hrsg.), *Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten* (Bd. 179). Wien: Eigenverlag ÖROK.
- Kloyber, E., & Jekel, T. (2007). *Das Business-Improvement-District-Modell als Integrationsrahmen für Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung?* In M. Schrenk, V. Popovich, & J. Benedikt (Hrsg.), *To Plan is not Enough. Beiträge zur 12. Internationalen Konferenz zu Stadtplanung und Regionalentwicklung in der Informationsgesellschaft* (S. 483-491). Wien: Selbstverlag des Vereines CORP - Kompetenzzentrum für Stadtplanung und Regionalentwicklung.
- KMU Forschung Austria. (2007). *Der österreichische Handel 2007 - Daten-Fakten-Analysen*. Wien: KMU Forschung Austria.
- KMU Forschung Austria. (2008). *Wirtschaftskammer Wien*. Abgerufen am 14. 08 2010 von <http://www.wkw.at/docextern/shandel/strukturdaten2008.pdf>
- Koch, F. (2010). *Die europäische Stadt in Transformation - Stadtentwicklungspolitik und Stadtplanung im post-sozialistischen Warschau*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kooperationservice Pool. Abgerufen am 13. 09 2010 von <http://wkwicfo8.wkw.at/online/page.php?P=570>
- Kuron, I., Marquardt-Kuron, A., Kendschek, H., & Roß, R. (2001). *Marketing für Kommunen. Kommunikationsorientierte Instrumente in der Stadtentwicklung* (Bd. 39). (D. S. Wirtschaft, Hrsg.) Berlin: DSSW Schriften.

- lebensmittelnet. lebensmittelnet. Abgerufen am 14. 4 2010 von  
<http://www.lebensmittelnet.at/imagecatalogue/imageview/63856/?SectionIDOverride=124>
- Leicht, O. (2006). BID Hessen. (Planpool) Abgerufen am 14. 4 2010 von [http://www.bid-hessen.de/BID\\_Allgemein/warum\\_bids-de.html](http://www.bid-hessen.de/BID_Allgemein/warum_bids-de.html)
- Loer, E. (2007). Public Private Partnership und Public Public Partnership. Göttingen: V&R unipress GmbH.
- Lötsch, M. WKO Oberösterreich. Abgerufen am 30. 08 2010 von  
[http://wko.at/ooe/handel/KNO/Lötsch\\_handout.pdf](http://wko.at/ooe/handel/KNO/Lötsch_handout.pdf)
- MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung. Lebendige Straßen. Abgerufen am 20. 09 2010 von  
[www.lebendigestrassen.at](http://www.lebendigestrassen.at)
- Mauer, U. (2003). Erfolgsfaktoren des Stadtmarketing: eine theoretische und empirische Analyse mit wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen (Bd. 76 Studien zur Wirtschaftspolitik). (F. f. e.V., Hrsg.) Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Mayntz, R. (2006). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. In G. F. Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (S. 11-20). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mayring, P. (2007). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Technik. Weinhheim/Basel: Belz
- McKinsey. (2005). Handelsblatt. Abgerufen am 13. 4 2010 von  
<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/strategie/lean-retailing-senkt-die-kosten-und-steigert-den-gewinn;967372>
- Mensing, M. (2003). Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell auf für Deutschland? *cima direkt* .
- Merkel, H., & Heymans, J. (ohne Jahr). Institut, Management + Consulting AG. Abgerufen am 13. 4 2010 von <http://www.imc-ag.com/downloads/Festschrift-03-2.pdf>
- Miosga, M. (2002). Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte (Bde. 217 Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL). (H. H. Blotevogel, Hrsg.) Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Mitchell, J. (1999). Business Improvement Districts and Innovative Services Delivery. Arlington .
- NachfolgerbörseWien. Abgerufen am 13. 09 2010 von  
<http://wkwicfo8.wkw.at/online/page.php?P=389>

- Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg. (03.05.2005). Bezirksamt Bergedorf und dem WSB Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf e.V.
- Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa. Abgerufen am 05. 09 2010 von <http://www.partizipation.at/?id=192>
- Pressemitteilung KMU Forschung Austria. (2008). KMU Forschung Austria. Abgerufen am 14. 4 2010 von <http://www.kmuforschung.ac.at/de/Presse/2008/Kurzbericht%20Konjunkturentwicklung%20Homepage.pdf>
- Projekt Lebendige Straßen. Abgerufen am 15. 09 2010 von <http://www.lebendigestrassen.at/projekt/>
- Pütz, R. (2008). Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen. In R. Pütz (Hrsg.), Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. Passau: L.I.S.
- Reiß-Schmidt, S. (2006). Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In K. Selle, & L. Zalas (Hrsg.), Praxis der Stadt und Regionalentwicklung (Bd. 2 Planung neu denken, S. 149-163). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Richter, R. (2005). Die Lebensstilgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rothmann, D. (2008). Die Hansestadt Hamburg und das Hamburger BID-Gesetz. Pilot-Projekt "Neuer Wall" - Standortaufwertung durch Eigeninitiative, ein Zwischenbereich. In H. Pechlaner, & A. Zehrer, Business Improvement Districts (BID) (S. 93-108). Wien: Linde Verlag.
- Schäfer, A. (1999). Cityentwicklung und Einzelhandel . "Hintergründe und Ansatzpunkte eines kommunalen Citymarketings zur Steigerung der Urbanität des "Einkaufszentrums City". Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). New Public Management. Bern: Haupt.
- Schellenberg, J. Abgerufen am 14. 4 2010 von [http://geogr.geographia.elte.hu/OLD/Frontiers2003/10\\_4\\_Schellenberg.pdf](http://geogr.geographia.elte.hu/OLD/Frontiers2003/10_4_Schellenberg.pdf)
- Schulz, G. (2000). Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt a.M: Campus.
- Seiß, R. (2008). Wer baut Wien? Salzburg: Pustet.



- Selle, K. (2006). Neu denken - Was, warum und wie? In K. Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Bd. 1 Planung neu denken, S. 25-42). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- ServiceCenter Geschäftslokale. Abgerufen am 13. 09 2010 von <http://wkwicfo8.wkw.at/online/page.php?P=374>
- Sinning, H. (2006). In Zukunft: Stadtmanagement? Neuorientierung in Stadtplanung und Stadtentwicklung. In K. Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Bd. 1 Planung neu denken, S. 400-414). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Sinning, H. (2007). Stadtmanagement - konzeptionelle Einordnung, Handlungsebenen und Handlungsfelder. In H. Sinning (Hrsg.), Stadtmanagement - Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region) (S. 7-21). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Standpunkte der Handelskammer. (2004). Business Improvement Districts - Einführung des Modells in Hamburg. Dokumentation eines Workshops. Abgerufen am 21. 08 2010 von <http://www.hamburg.de/contentblob/129074/data/7a.pdf>
- Steinbach, J. (2000). Verfall und Erneuerung von Stadtteilzentren - Erfahrungen aus Wien (Bd. 4). (G. Heinritz, & F. Schröder, Hrsg.) Passau: Geographische Handelsforschung.
- Stiller, M. (2008). Die Geschichte der BIDs - Beitrag zu den Anfängen in Nordamerika. In H. Pechlander, & A. Zehrer (Hrsg.), Business Improvement Districts (BID). Wien: Linde Verlag.
- Töpfer, E., Eick, V., & Sambale, J. (2007). Business Improvement Districts. Neues Instrument für Containment und Ausgrenzung. Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien. PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft (Nr. 4), S. 511-528.
- Toronto Association of Business Improvement Areas. Toronto Association of Business Improvement Areas. Abgerufen am 11. 06 2010 von [http://www.toronto-bia.com/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=19&Itemid=61](http://www.toronto-bia.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=19&Itemid=61)
- trend. (Mai 2009). trend. Abgerufen am 13. April 2010 von [http://www.trend.at/nw3/dyn/trend/top500\\_2009/start.php](http://www.trend.at/nw3/dyn/trend/top500_2009/start.php)
- Venturi, M. (2006). Wandel im Planungsverständnis für Städte im Wandel - Blick über Grenzen. In K. Selle (Hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Bd. 1 Planung neu denken, S. 322-340). Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Voithofer, P., & Gittenberger, E. (2007). Der Österreichische Handel 2006. Daten-Fakten-Analysen. Wien: KMU Forschung Austria.
- Volksbank Karlsruhe. (26. 02 2009). aktiencheck. Abgerufen am 24. 08 2010 von <http://www.aktiencheck.de/artikel/analysen-Ausland-1879194.html>

- Vollmer, A. (2008). Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts - zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland. In R. Pütz, Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. Passau: L.I.S.
- Vollmer, S. (2010). Politik-Transfer von Business Improvement Districts (BIDs) als Beispiel für eine "Amerikanisierung" der deutschen Stadt? (noch nicht veröffentlicht)
- Weers-Hermanns, T. F. (2007). Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht (Bd. 12 Planungsrecht). (B. Stür, Hrsg.) Göttingen: V&R unipress.
- Wiener Marktmanagement. Abgerufen am 13. 09 2010 von <http://www.einkaufsstrassen.at/wiener-maerkte/>
- Wiezorek, E. (2005). Business Improvement Districts - Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland. (I. f.-u. Berlin, Hrsg.) Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.
- Will, J. (2009). Der Raum Innsbruck Rum und Völs als Standort für den Einzelhandel. Innsbruck: Stadt Innsbruck, Amt der Tiroler Landesregierung.
- Wirth, K., Hödl, M., & Januschke, O. (2007). WKO. Abgerufen am 17. 08 2010 von [http://portal.wko.at/wk/dok\\_detail\\_file.wk?AngID=1&DocID=861516&ConID=322082](http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?AngID=1&DocID=861516&ConID=322082)
- Wirtschaftsagentur Wien. Abgerufen am 20. 09 2010 von <http://www.wirtschaftsagentur.at/finanzierung/foerderprogramme/geschaeftsstrassen/>
- Wirtschaftskammer Oberösterreich. (12 2005). WKO Oberösterreich. Abgerufen am 30. 08 2010
- Wöhler, K. (2008). Erlebnisgesellschaft - Wertewandel, Konsumverhalten und -kultur. (N. O. Herbrand, Hrsg.) Stuttgart: Edition Neues Fachwissen GmbH.
- Wortmann, M. (2010). Einzelhandel – eine äußerst begrenzte Europäisierung (Bd. Sonderheft). (D. Z.-I. Wirtschaft, Hrsg.) Heidelberg: Springer Verlag.
- Wortmann, M. (2003). Strukturwandel und Globalisierung des deutschen Einzelhandels. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH.
- Zakrzewski, G. (ohne Jahr). IHK Ruhr. Abgerufen am 13. 4 2010 von <http://www.essen.ihk24.de/produktmarken/standortpolitik/Stadtentwicklung/Strukturwandel.jsp>
- Zehrer, A., Pechlaner, H., & Raich, F. (2008). Business Improvement Districts - der Umgang mit kollektiven Akteuren auf regionaler Ebene. In H. Pechlaner, & A. Zehrer, Business Improvement Districts (BID). Wien: Linde Verlag.