

BIDs in der Quartiersentwicklung

Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Die Diskussion um den Einsatz von Business Improvement Districts (BIDs) schreitet in Deutschland voran, nachdem seit 2005 mehrere Bundesländer dazu die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen haben. Der Beitrag konzentriert sich auf den Aspekt der Transaktionskosten, die bei einer Zusammenarbeit im Quartier und bei dessen Ausstattung mit Kollektivgütern anfallen. Er konstatiert hier in Verbindung mit den Theorien der Neuen Politischen Ökonomie eine grundsätzliche Überlegenheit des BID-Ansatzes gegenüber der Lösungskompetenz bisher verfolgter Ansätze kooperativer Quartiersentwicklung. Weil aber auch für die BID-Anbahnung und -Einrichtung Transaktionskosten anfallen, können unter Aufwand-Nutzen-Gesichtspunkten auch andere, nicht gesetzlich geregelte Formen von Standortgemeinschaften sinnvoll sein; Wege zu deren Effektivierung werden beschrieben.

Während der progressivste Teil der deutschen Fachöffentlichkeit bei Business Improvement Districts (BID) gegenwärtig den Weg vom „Ob?“ zum „Wie?“ beschreibt¹, erscheint es sinnvoll, einen Augenblick innezuhalten und sich der neuen Möglichkeiten des Ansatzes zu vergewissern. Dies gilt um so mehr, als dass das BID-Konzept unter der Überschrift „City Improvement“ gerade seine Ausweitung auf andere Areale als innerstädtische Geschäftsquartiere erfährt – als HID (Housing Improvement District), NID (Neighborhood Improvement District) und WID (Working Area Improvement District).²

Es dürfte nicht nur für die Adressaten der BID-Idee in den Stadtquartieren einigermaßen verwirrend sein, dass immer noch für einige Bundesländer aus ministerieller Warte festgelegt wird, dass ein BID zur Standortentwicklung nicht sonderlich geeignet sei – und das allen kommunalen Anfragen und Petitionen an die Landesgesetzgeber zum Trotz. Vielfach dürfte hier ordnungspolitische Ideologie im Spiel sein.³ Umgekehrt fehlt in den Kommunen mangels Erfahrung ganz zwangsläufig noch ein Verständnis dafür, wie differenziert die Frage eines BID-Einsatzes in Innenstadtquartieren auch jenseits aller rechtlichen Implikationen zu beurteilen ist. BIDs gelten da allzu schnell als Patentrezepte zur Lösung für jegliche Problem- und Akteurskonstellation der Quartiersentwicklung.

Ziel der Fachdiskussion sollte es in dieser Situation sein, möglichst viele Protagonisten der Stadtentwicklung auf dem Weg zu BIDs als einem zukünftigen Regelinstrument „mitzunehmen“, was aber eine reflektierte Auseinandersetzung mit deren Potenzialen, Einsatzmöglichkeiten und -voraussetzungen erforderlich macht. Hier nutzt Theorie, um einerseits Denkbarrieren abzubauen und andererseits die Einsatzbedingungen realistisch einzuschätzen. Unter mehreren Ansätzen, die man dazu heranziehen könnte, bietet die Neue Politische Ökonomie, insbesondere mit der seit den 1990er Jahren weiterentwickelten Institutionenökonomik, einen adäquaten Theoriezugang, um das BID-Instrumentarium diskutieren zu können.

Schlüsselprobleme des Quartiersmanagements

Durch die theoretische Brille der Neuen Politischen Ökonomie betrachtet, steht die innerstädtische Standortentwicklung in Hinblick auf ihre Produktionsbedingungen und Produkte vor zwei zentralen Schlüsselproblemen.

In der Literatur ist unter dem Stichwort „Staatsversagen“ hinlänglich diskutiert, dass die klassische kommunalpolitische Interventions- und Regelungspraxis angesichts unzureichender Instrumente, der Heterogenität der lokalen Akteurslandschaft und der zu bewältigenden Steuerungsaufgaben in vielen Feldern der Stadtentwicklung als überfordert gelten muss (vgl. z. B. Birk 2002). So liegen wichtige Einflussgrößen und Ressourcen der Quartiersentwicklung bei einer größeren Zahl lokaler Akteure, die zukunftsfähige Lösungen für ihren Standort nur gemeinsam produzieren können. Der nahe liegende Versuch, zwischen diesen Akteuren wechselseitig bindende Entwicklungsvereinbarungen auszuhandeln, um das Steuerungsdefizit hoheitlicher Lösungen aufzufangen, stößt allerdings seinerseits auf Schwierigkeiten. Zu nennen sind vielfach eine Gemengelage teils gemeinsamer, teils divergierender Interessen, Informationsasymmetrien, unterschiedliche Wahrnehmungsmuster und nicht selten negative Vorerfahrungen und Vorbehalte gegenüber einer Zusammenarbeit. Ist man in dieser Situation darauf angewiesen, Kooperationen anzubahnen, um örtliche Ressourcen im Sinne einer einvernehmlichen Entwicklung zu bündeln, ist mit beachtlichen Reibungsverlusten zu rechnen.

Diese Reibungsverluste werden von der Neuen Institutionenökonomik als „Transaktionskosten“ beschrieben (vgl. z. B. Behrends 2001). Der Ansatz geht davon aus, dass die Errichtung und der Erhalt von Institutionen prinzipiell Kosten verursacht, wobei unter Institutionen in einem weiten Sinne Vereinbarungen zu Regeln, Verfahren, Organisationen etc. verstanden werden. Angesprochen sind mit Transaktionskosten der Such- und Informationsaufwand im Zuge der Anbahnung von Vereinbarungen, der Verhandlungs- und

Entscheidungsaufwand bei deren Abschluss sowie der Überwachungs- und Durchsetzungsaufwand im Zuge der Erbringung vereinbarter Leistungspflichten. Eine lokale Initiative zur Aufwertung des Standorts muss daher neben der Frage der Vereinbarungsinhalte stets auch den Aufwand berücksichtigen, den die Anbahnung, Verregelung und schließlich die Überwachung einer Vereinbarung nach sich zieht.

Das Problem der Transaktionskosten von Kooperationsvereinbarungen erfährt eine Steigerung durch das Problem, dass die typischen Produkte des Quartiersmanagements als „Kollektivgüter“ im Sinne Mancur Olsons beschrieben werden können (vgl. Handelskammer Hamburg 2004; Schmidt-Trenz 2007). Beispiele sind Baumaßnahmen im öffentlichen Raum, um den Erlebniswert eines Quartiersbesuchs zu steigern, Sauberkeitsaktionen, um den Aufenthaltswert für Kunden zu erhöhen oder Werbemaßnahmen, um das Quartiersimage in der Bürgerschaft zu verbessern. Bei der Bereitstellung dieser Güter fallen die individuelle und die kollektive Rationalität auseinander: Obwohl es für die Quartiersgemeinschaft rational ist, über so ein kollektives Gut zu verfügen, ist es für jeden Akteur individuell rational, sich nicht an dessen Finanzierung zu beteiligen. Hintergrund ist, dass kein Anlieger von den positiven Effekten eines Kollektivguts ausgeklammert werden kann („Nichtausschließbarkeit“) und sich der Nutzen mit der Zahl der profitierenden Parteien nicht verbraucht („Nichttrivalität“). So ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ein finanzielles Engagement aufgrund individueller Nutzenkalküle unterbleibt – es tritt „Marktversagen“ ein. Die Quartiersentwicklung verfängt sich im „Olson-Dilemma“.

Praxis der innerstädtischen Standortentwicklung

Wie sehr sich Theorie und Praxiserfahrungen decken, zeigt ein Blick auf die heute vorhandenen innerstädtischen Kooperationsstrukturen.

Repräsentative Untersuchungen von Werbegemeinschaften, die sich allein auf der Basis individueller Mitwirkungsbereitschaft organisieren, zeigen, dass diese zu großen Teilen einem regelmäßigen „Konjunkturzyklus“ in Hinblick auf ihre Mitgliederentwicklung, die Finanzausstattung und die Zahl ihrer Aktivitäten unterworfen sind (vgl. Heinze 2004). Zeiten des Zuwachses folgen in den einzelnen Straßen-, Quartiers-, oder Innenstadtgemeinschaften Zeiten des Abschwungs, denen ein erneuter Aufschwung folgt. Zuwachphasen resultieren vielfach aus dem Vorhandensein engagierter Vorstandsmitglieder, die – in der Gedankenwelt der Neuen Politischen Ökonomie formuliert – durch ihr Handeln die Transaktionskosten der Zusammenarbeit senken und/oder eine überproportionale Belastung bei der Bereitstellung der Kollektivgüter auf sich nehmen. Wenn aber ein Vorstandsteam zerfällt, leidet das Niveau der Arbeit in ho-

hem Maße. Die Folge ist vielfach eine diskontinuierliche und daher nicht strategiefähige Arbeit bei permanentem Motivationsaufwand.

Einen deutlichen Evolutionssprung stellen mit Blick auf die beschriebenen Schlüsselprobleme professionell geführte Citymanagement- bzw. Stadtmarketingeinrichtungen dar, die als intermediäre Organisationen nicht zuletzt auch in den Quartieren ihre Wirkung entfalten. Auf deren Vorzüge und Erfolge verweisen die Verfechter freiwilliger Zusammenschlüsse zu Recht. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die kooperationsfördernde Senkung von Transaktionskosten etwa über die Rollen als Informationsbroker oder Netzwerkorganisator (vgl. Heinze 2006).

Denkt man aber im Rahmen des Transaktionskostenansatzes konsequent weiter, wird bei allen Qualitäten ebenso deutlich, dass ein Citymanagement bzw. Stadtmarketing in seiner Katalysatorenrolle immer nur mit begrenzten Möglichkeiten arbeiten kann. Insbesondere die Frage der Verstetigung von Vereinbarungen, die Sicherstellung ihrer Verlässlichkeit und Belastbarkeit, ist in instrumenteller Hinsicht als „Achillesferse“ zu werten: Das hergebrachte Instrumentarium greift hier zu kurz, weil dem Management die Möglichkeiten fehlen, um Akteure vom „Trittbrettfahren“ abzuhalten oder Vertrauensbrüche durchgreifend zu ahnden. Im Ergebnis bröckeln erzielte Vereinbarungen mit der Zeit ab. Citymanagement- bzw. Stadtmarketingorganisationen unterliegen daher, sofern sie nicht maßgeblich durch die öffentliche Hand oder einige starke Akteure finanziert werden, ebenfalls Wellenbewegungen des Engagements. Vor allem aber bleibt ihre Bündelungswirkung aufgrund des Fehlens der „Trittbrettfahrer“-Ressourcen weit hinter den eigentlichen Möglichkeiten zurück.

Der Doppeleffekt des BID-Mechanismus

Klassische Standortkooperationen weisen einen Zyklus auf- und absteigenden Engagements sowie eine suboptimale Kollektivgüterproduktion auf. Für die Gruppe derjenigen Akteure, die gemeinsam am Tisch sitzen, um die Zukunft des Standorts zu gestalten, haben sich einzelne Städte daher immer wieder Gesten mit Symbolkraft einfallen lassen, um die Bindungswirkung zu erhöhen. Zu nennen sind etwa Zielvereinbarungen, die anstelle unverbindlich empfundener Leitbilder von allen Beteiligten unterschrieben werden. Da die Vereinbarungen im Normalfall nicht sanktionsbewehrt sind, sind sie allerdings nicht mehr als Absichtserklärungen. Die Gruppe der „Trittbrettfahrer“, die erst gar nicht am Gesprächstisch sitzt, zeigt sich von derartiger Symbolik ohnehin meist unberührt.

Genau an dieser Stelle greift der BID-Mechanismus in doppelter Weise. Zunächst unterstützt der BID-Ansatz die Selbstbindung der lokalen Akteure in den Quartieren. Indem eine BID-Satzung einmal getroffene Vereinbarungen juris-

tisch absichert, senkt dies die Transaktionskosten für die Gruppe der prinzipiell Kooperationswilligen. Dies gilt ganz unmittelbar für den Überwachungs- und Durchsetzungsaufwand im Zuge der Erbringung von Leistungsverpflichtungen. Darüber hinaus kann schon vor der eigenen Mittelzusage verbindlich vorausgesagt werden, dass sich bei Rechtskraft des BIDs auch alle anderen Beteiligten dauerhaft an die Verpflichtung halten werden. Die Antizipation dieses Effekts, so zeigt die Praxis, steigert die Bereitschaft sich auf die Vereinbarung einzulassen und senkt in diesem Punkt bereits beim Abschluss des BID-Programms den Verhandlungsaufwand. Fehlt darüber hinaus aber trotz abgesenkter Transaktionskosten bei einem Teil der Akteure der Wille zur Selbstbindung, stellt der BID-Ansatz ein Instrument mit hoher Fremdbindungswirkung dar. Die Anliegergemeinschaft erhält die Chance, gemeinsamen Nutzen gemeinsam zu erzeugen. Damit bieten BIDs eine probate Lösung für das „Olson-Dilemma“ des kooperativen Innenstadtmanagements bei der Bereitstellung kollektiver Güter. Ordnungspolitisch unverdächtig, wird diese Lösung bereits vom Ökonom Olson selbst beschrieben (1992).

Sinnvolle Einsatzmöglichkeiten von BIDs

Es bleibt festzuhalten, dass – jedenfalls unter Rückgriff auf das „Theorieinventar“ der Neuen Politischen Ökonomie – die organisatorische Überlegenheit des BID-Ansatzes für die Standortentwicklung in Innenstädten nachgewiesen werden kann. Auch die bei der Realisierung der ersten deutschen BIDs (in Hamburg und Hessen) gemachten Erfahrungen bestätigen diese Bewertung bislang in beeindruckender Weise.⁴ Sind BIDs damit der neue Königsweg für jegliche Akteurs- und Situationskonstellation in der kooperativen Quartiersentwicklung?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es wichtig zu sehen, dass ein BID als Institution von den Transaktionskosten her betrachtet seinerseits nicht zum Nulltarif zu haben ist. Dies gilt insbesondere für die aktuellen Projekte, die Pionierarbeit zu leisten und die Rechtsrisiken zu tragen haben. Aber auch wenn diese Anlaufschwierigkeiten überwunden sind, bleibt der reguläre Einrichtungsaufwand für ein BID beachtlich (vgl. Wiezorek 2006):

- Mehr noch als in jedem Zusammenschluss klassischer Prägung sehen sich BID-Initiativen vor der Aufgabe, mit Immobilieneigentümern nicht nur neue Akteure anzusprechen, sondern insbesondere in der Vor-BID-Phase auch erheblich mehr Informations- und Überzeugungsaufwand zu leisten. Um in dem formellen Abstimmungsverfahren keine unliebsamen Überraschungen zu erleben, gilt es, die Anlieger auf die Zusammenarbeit einzuschwören. Das gesetzliche Erfolgsquorum stellt mit zwei Drittel bzw. drei Viertel Zustimmung durch Widerspruchsverzicht für deutsche Verhältnisse eine Hürde neuer Qua-

lität dar. Zudem setzt die Informationsarbeit seitens der Initiatoren eine Gesetz- und Verfahrenkenntnis voraus, die in diesem Umfang bislang nicht notwendig war.

- Die Programmtiefe und -qualität der bisherigen BID-Initiativen übersteigt im Regelfall die von City- oder Stadtmarketing-Konzepten, da sie die Basis für eine belastbare Maßnahmenkalkulation bilden müssen. Entsprechend hoch ist der inhaltliche Ausarbeitungsaufwand, der vor der BID-Gründung zu leisten ist. In Schleswig-Holstein hat der Gesetzgeber überdies die Festlegung eines geeigneten Umlegungsschlüssels in die Hände der BID-Initiativen gelegt, was Verhandlungsaufwand für die Verteilung der individuellen Belastungen nach sich zieht. Da die Schlüsselsetzung bei gegebenen Budgetvolumen einen Nullsummenkonflikt darstellt, setzt die Verregelung einiges Kommunikationsgeschick voraus.
- Sehen die BID-Initiatoren die Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister vor, der die Aufgabenträgerschaft alleinverantwortlich übernehmen soll, sind die Parameter für die Dauer der Zusammenarbeit und ggf. die Modalitäten einer Konfliktbeilegung sorgfältig auszuarbeiten, da während der BID-Laufzeit keine direkten Weisungsbefugnisse mehr bestehen (vgl. Mohaupt 2006). Nehmen die Initiatoren die Aufgabenträgerschaft selbst in die Hand, entfällt zwar ein Großteil dieses Aufwands zur Steuerung des Aufgabenträgers. Stattdessen gehen sie aber eine Selbstverpflichtung zur ordnungsgemäßen Verwaltung von Treuhandgeldern ein, was einer persönlichen Risikoabwägung bedarf, in jedem Fall aber individuelles Engagement erfordert.

Es wird deutlich, dass ein etablierter BID gegenüber den klassischen Ansätzen einen hohen Transaktionskostenvorteil verspricht – gepaart mit einer optimierten Kollektivgutbereitstellung. Im Zuge der Einrichtung bringt er jedoch einen erhöhten Transaktionskostenaufwand mit sich. Sinnvollerweise sollten daher die Akteure, abhängig von der jeweiligen Situation in den Quartieren, in einer Kosten-Nutzen-Abwägung über die BID-Einrichtung entscheiden. Die Neue Politische Ökonomie gibt auch hier Fingerzeige, in welcher Konstellation der BID-Mechanismus instrumentell besonders geeignet ist und sich der Aufwand einer Einrichtung „rechnet“:

- Zur Logik kollektiven Handelns gehört, dass das in der kooperativen Innenstadtentwicklung zu beobachtende Bereitstellungsdefizit bei Kollektivgütern mit steigender Anliegerzahl wächst. Während kleine Akteurgemeinschaften über eine hohe soziale Kontaktdichte bzw. Kontrolle gute Organisationsgrade erzielen können, rechtfertigt sich daher der Aufwand einer BID-Gründung, wenn es um die Organisation mittlerer und größerer Quartiere geht. Die Akteurszahl, ab der ein BID mehr Nutzen als Aufwand erzeugt, lässt sich nur ortsindividuell bestimmen. Die bisherigen Erfah-

rungen deuten aber darauf hin, dass mindestens 20 bis 30 Parteien zu bündeln sein sollten. Gleichzeitig ist unter Transaktionskostengesichtspunkten eine Akteursobergrenze für die BID-Einrichtung zu beachten. Solange das Instrument in Deutschland neu und der Erstinformativ- bzw. Verhandlungsaufwand hoch ist, dürfte bei rund 200 Immobilien vorläufig eine Obergrenze anzusetzen sein.

- Die Kollektivgutbereitstellung ist bei einer homogenen Anliegerstruktur leistungsschwächerer Akteure schwieriger als bei starken und interessierten Schlüsselakteuren, die – durchaus aus eigenem Nutzenkalkül heraus – eine Schrittmacherrolle übernehmen. Standorte mit größeren Kauf- und Warenhäusern haben in der Vergangenheit von diesem Effekt besonders profitiert. Ein BID ist in der Lage, das Organisationsdefizit kleinteiliger Strukturen zu kompensieren, indem die Akteure der Obhut eines Aufgabenträgers überantwortet werden. Dieser stellt als gemeinsamer, finanziell gut ausgestatteter Dienstleister des Quartiers ein funktionales Äquivalent zur Rolle der Schlüsselakteure dar. Der Befund ist insbesondere für Nebenlagen interessant, in denen vielfach Ankerimmobilien bzw. -unternehmen fehlen.

- Die Defizite in der Organisationskraft klassischer City- oder Quartiersgemeinschaften offenbaren sich – wie oben dargelegt – vor allem, wenn der erste Entwicklungsenthusiasmus verfliegen ist. BIDs spielen daher ihre Stärke aus, wenn es um längerfristig angelegte Kooperationen geht. Einmal angebahnt, sind BID-Initiativen, die die gesetzliche Maximallaufzeit von fünf Jahren ausschöpfen, zudem gegenüber „BID-Kurzläufern“ im Vorteil, da sich der geleistete Einrichtungsaufwand über längere Zeit amortisieren kann. Der Laufzeit der bisherigen Initiativen steht jeweils eine Einrichtungsdauer von immerhin rund zwei Jahren gegenüber (vgl. Mensing 2006). Demgegenüber lassen sich, wie zahlreiche Beispiele zeigen, gemeinsame Einmalinvestitionen auch ohne den Aufwand einer gesetzlich verankerten Kooperationslösung realisieren.

- Jenseits von Einmalinvestitionen sinkt die Kooperations- und Investitionsbereitschaft von Akteuren mit der Höhe der individuellen Dauerbelastung und dem Spezifitätsgrad der Investition. Entsprechend niedrig bzw. unverbindlich sind in vielen klassischen Quartierszusammenschlüssen die privaten Beteiligungskosten angesetzt (vgl. Heinze 2004). BIDs sind demgegenüber insbesondere für Programme prädestiniert, die ein hohes Kostenvolumen gekoppelt mit Planungssicherheit erfordern. Sie stabilisieren dabei offensichtlich nicht nur die Einnahmesituation für die Quartiersarbeit und verteilen die Kosten gerechter, sondern verbessern auch die Mittelausstattung: Die Budgetsummen der bislang angelaufenen deutschen BIDs liegen auf der ganzen gesehen höher als die Budgets ihrer Vorläuferorganisationen am Standort oder vergleichbarer freiwilliger Standortgemeinschaften (vgl. Mensing 2006).

- Komplexe, strukturbezogene Programme, deren Wirkung unter Umständen erst mit Zeitverzug spürbar wird, haben es in klassischen Zusammenschlüssen schwer, überhaupt erst auf die Agenda zu gelangen. Neben fehlenden Finanzmitteln ist dafür der Erwartungsdruck in Hinblick auf schnelle Erfolge verantwortlich, was zur oft beklagten Eventlastigkeit und damit „Kurzatmigkeit“ des City- und Stadtmarketings führt (vgl. Dahlheimer 2002). Ein einmal eingerichteter BID erlaubt es den handelnden Akteuren, sich diesem Erwartungsdruck zumindest vorübergehend zu entziehen und so auf Quartiersebene auch strukturelle Fragen anzugehen. Der BID-Ansatz ist daher für die Bereitstellung dieser strukturbezogenen Kollektivgüter gegenwärtig ohne „echte“ Alternative. Die bisher beschlossenen BID-Programme bestätigen diesen Sachverhalt: Städtebauliche, verkehrliche, ordnungsrechtliche und besatzbezogene Maßnahmen stehen eindeutig im Vordergrund.

Kontextbedingungen des BID-Einsatzes

BIDs sind als Instrument der Innenstadtentwicklung aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie besonders wertvoll, wenn es um mittlere bis große Quartiere und homogene Akteursgruppen geht, die Zusammenarbeit nachhaltig angelegt ist, größere Investitionssummen bewegt werden sollen und die Arbeit auf strukturbezogene Programme zielt. Diese Kernaussagen können der Praxis als Richtschnur für die Einrichtungsentscheidung dienen. Wie sich aus den bisherigen Erfahrungen mit deutschen BID-Initiativen ableiten lässt, bedarf es für ein erfolgreiches Gründungsverfahren zusätzlich der Beachtung einiger Kontextbedingungen:⁵

- Eine zentrale Voraussetzung für eine BID-Gründung ist aller Erfahrung nach ein erkleckliches Maß an privater Initiative im Quartier. Dies heißt nicht, dass der Anstoß zu einer Gründung und deren Begleitung nicht durch die Kommune, Kammern oder Verbände erfolgen kann. Dieses Vorgehen liegt sogar nahe, da auf Seiten dieser Impulsgeber im Regelfall ein besserer Zugang zur Fachdiskussion und zugleich ein adäquater Überblick über die strategischen Ansatzpunkte für die Quartiersentwicklung besteht. Die Frage, wie der Erstimpuls erfolgt, ist jedoch entscheidend: Springt der Funke nicht auf die Schlüsselakteure des Quartiers über, die sich den Gedanken zu Eigen machen, oder finden die Akteure nicht zu einer handlungsfähigen Gruppe zusammen, dürfte die Initiative verpuffen.

- Das BID-Instrumentarium ist dort richtig eingesetzt, wo genügend finanzielles Potenzial vorhanden ist. In Quartieren, in denen sich der Niedergang z. B. in einer hohen Ladenleerstandsquote niederschlägt oder das Mietniveau niedrig liegt, verfügen Immobilieneigentümer vielfach nicht (mehr) über ausreichende finanzielle Spielräume für ein nennenswertes BID-Budget. Mangels (potenter) Mieter fehlt ihnen zudem die Möglichkeit zur Kostenumlage oder -teilung.⁶

- BIDs sind als Selbstorganisationsinstrument darauf angewiesen, dass die Aufgaben, zu deren Lösung sie gebildet werden, aus eigener privater Kraft lösbar sind. In Gebieten mit starkem Problemdruck, z. B. in Form eines hohen Sanierungs- und Investitionsbedarfs, stoßen die „Selbsteilungskräfte“ jedoch schnell an faktische und gesetzliche Grenzen.⁷ Die erfolgreiche Anwendung des Instruments setzt in diesen Quartieren flankierende Programme der öffentlichen Hand voraus.
- BIDs sind dann zweckdienlich, wenn das Kernproblem des Quartiers über die Bündelung von Geldmitteln für Investitionen gleich welcher Art zu lösen ist. Andere Kooperationsfragen, wie z. B. die Mitwirkung an Fassadenaufwertungen oder die Angleichung von Öffnungszeiten (die im Ermessen der einzelnen Anlieger liegen) sind der Verregelung über ein BID zumindest nicht unmittelbar zugänglich. Genauso wenig sind es ergänzende private Investitionen.
- Es mag paradox klingen, aber eine Voraussetzung für den BID-Erfolg ist eine grundsätzliche Interessenhomogenität bzw. ein tragfähiger Zielkonsens im Quartier. Auch wenn der BID-Mechanismus darauf angelegt ist, die Kollektivgutbereitstellung per Zwang durchzusetzen, darf die Gruppe der Widersprechenden nicht zu groß sein. Von rechtlichen Fragen abgesehen dürfte sonst der Transaktionskostenaufwand der Einrichtung und des Betriebs zu hoch werden. Eine Verletzung dieser Bedingung droht in sachlicher Hinsicht am ehesten in großen oder stark nutzungsgemischten Bereichen mit viel Wohneigentum, was für möglichst strukturhomogene BID-Zuschnitte spricht. In personeller Hinsicht dürfte eine Verletzung am ehesten zu erwarten sein, wenn vorhandene Zusammenschlüsse im Quartier, z. B. auf Seiten des Einzelhandels, bei der BID-Gründung unberücksichtigt bleiben.
- BIDs bedürfen einer engen Verzahnung mit der städtischen Quartiersarbeit, um Planungskonflikten frühzeitig vorzubeugen und Synergien in der Umsetzung zu gewährleisten. Dies setzt auf beiden Seiten ebenso ein kooperatives Planungs- und Managementverständnis voraus (vgl. Binger et al. 2006) wie eine genaue Festschreibung der kommunalen Basisleistungen. Dies sichert, dass das BID ausschließlich für „On-Top“-Leistungen genutzt wird und die Kommune nicht ihrerseits zum „Trittbrettfahrer“ mutiert.

Andere Auswege aus der Rationalitätenfalle

Der BID-Ansatz ist als Instrument zu werten, das den Akteuren in den beschriebenen Situations- und Akteurskonstellationen aus der Rationalitätenfalle heraushelfen kann. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass es Konstellationen gibt, in denen die Transaktionskostenbilanz eines BID-Einsatzes nicht positiver, ggf. sogar schlechter ausfallen wird als die klassischer Vorgehensweisen. Zu denken ist an die Organisation vergleichsweise kleiner und auch sehr großer

Akteursgruppen, weniger komplexer Programme mit geringeren Finanzvolumina bzw. größerer Investitionen mit kürzerer Laufzeit. In diesen Fällen ist fraglich, ob ein BID tatsächlich eine adäquate Lösung zur Erleichterung von Vereinbarungen darstellen kann. Wo BIDs transaktionskostenökonomisch an Grenzen stoßen oder auch die Einsatzvoraussetzungen nicht stimmen, muss über ergänzende Instrumente, Varianten und Alternativen nachgedacht werden.

Welche Erfahrungen bringen in dieser Hinsicht die nicht gesetzlich geregelten Standortgemeinschaften (ISG) in die Debatte ein? Die bisherigen (Modell-)Projekte haben einige Erfolge aufzuweisen und legen von Fall zu Fall eine neue Qualität in der kooperativen Quartiersentwicklung an den Tag (vgl. z. B. Landesbüro 2006). Dies betrifft insbesondere die Dichte der Zusammenarbeit mit Immobilieneigentümern und deren programmatische Ausrichtung. Darüber hinaus wird hier – mit dem Verweis auf den Nutzen freiwilliger Leistungen – deutlich, dass nicht jedes Kooperationsproblem gesetzlich gelöst werden kann. Jenseits dieser Beiträge zur Fortentwicklung der Quartiersarbeit ist jedoch festzuhalten, dass die verschiedenen ISG-Projekte keine neuen Lösungen für die Schlüsselprobleme kooperativer Quartiersentwicklung – die Transaktionskosten- und Kollektivgutproblematik – hervorgebracht haben. Denn sie unterscheiden sich bei Lichte besehen in ihrer Grundanlage nicht von der bisherigen City- und Stadtmarketingarbeit. Dies schlägt sich auch in den Organisationsgraden der Projekte nieder. Freiwilligkeit, so ist deutlich geworden, ist eine notwendige Voraussetzung für die Arbeit im Quartier, aber sie ist keine hinreichende Bedingung für einen dauerhaften Erfolg.

Bezieht man sich nun wiederum auf die Kernaussagen der Neuen Politischen Ökonomie, ließe sich allerdings auch aus nicht-gesetzesbasierten ISG-Ansätzen mehr machen, als bislang landläufig geschieht. Als Lösungswege für eine Quartiersentwicklung per ISG bieten sich an:

- **Niedrigschwellige Zwangsmittel:** Die Schaffung von Entwicklungsverträgen, über die Vertragsabweichungen als sanktionsfähig festgelegt und Sanktionen juristisch durchsetzbar sind, ist eine mögliche Weiterentwicklung unverbindlicher Entwicklungsvereinbarungen. Sie zielt auf die Gruppe der grundsätzlich „gutwilligen“ Akteure und bietet ihnen das Instrument, sich gegenseitig stärker auf die vereinbarten Entwicklungsschritte zu verpflichten. Multilaterale privatrechtliche oder auch öffentlich-rechtliche Verträge sind beileibe kein Neuland. Sie müssen nur auf die Belange der kooperativen Quartiersarbeit Anwendung finden.

- **Privat-private Anreize:** Ein zweiter Weg ist die Schaffung von positiven selektiven Anreizen. Diese sind im Rahmen der nordrhein-westfälischen ISG-Modellprojekte unter dem Stichwort „Mehrwerte“ diskutiert worden.⁸ Es geht dabei um einen individuellen finanziellen Zusatznutzen, der ausschließlich den kooperierenden Quartiersakteuren und

eben nicht den „Trittbrettfahrern“ zugute kommt. Angesprochen ist zuvorderst der gemeinsame Einkauf verbilligter Leistungen über die Standortgemeinschaft.

■ **Öffentlich-private Anreize:** Zur echten quartiersbezogenen Anreizsteuerung wird der letztgenannte Ansatz, wenn öffentliche Leistungen direkt an den Organisationsgrad eines Quartiers gekoppelt werden. Denkbar ist es, z. B. öffentliche Investitionen, die Absenkung von Stellplatzgebühren oder andere Wirtschaftsförderungsmaßnahmen als „Belohnung“ an ein festgelegtes Maß privater Leistungen für die Quartiersentwicklung zu binden (Geldmittel, Öffnungsdauer der Geschäfte, Beteiligungsgrad bei Veranstaltungen etc.). Dieser Ansatz verknüpft öffentlich erzeugten Nutzen mit privater Nutzenerbringung und wirkt über die wechselseitige soziale Kontrolle innerhalb des Quartiers.

Für alle drei Strategien unterhalb einer BID-Lösung gilt, dass sie Transaktionskosten senken und die Tendenz zum „Trittbrettfahren“ mindern, jedoch nicht beseitigen können. Insofern dürften sie vor allem dann interessant werden, wenn ein BID aus einem der genannten Sachgründe nicht infrage kommt oder die örtlichen Vorbehalte gegenüber einer Abgabepflicht zu groß sind. Ist ein BID anhand der Kriterienliste jedoch als möglich und sinnvoll einzustufen, sollte dieses Instrument als „State of the Art“ der Quartiersentwicklung die erste Wahl sein.

Anmerkungen

- 1 So geschehen auf dem 2. bundesweiten BID-Hearing der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e. V. (BCSD) und der Handelskammer Hamburg am 6.11.2006 (vgl. BCSD 2007).
- 2 Hamburg will – so die Ankündigung des zuständigen Wirtschaftssenators im Rahmen des BID-Hearings – in dieser Frage, ähnlich wie bei der Implementation des BID-Ansatzes in Deutschland, eine Vorreiterrolle einnehmen (vgl. BCSD 2007).
- 3 So lässt beispielsweise das bayerische Innenministerium mit erhobenen Zeigefinger wissen, dass man in einem Innenstadtbereich mit einer kooperativ und freiwillig vereinbarten Verbesserung ein wesentlich besseres Ergebnis erzielen werde, als von „oben herab“ mit einer Zwangsabgabe (vgl. Bayerischer Landtag 2006).
- 4 Zu den Erfahrungen in Hamburg und Hessen liegen mehrere Veröffentlichungen vor, z. B. Binger et al. 2006.
- 5 Ähnliche Erfahrungen sind bereits im internationalen Kontext mit der BID-Einrichtung gemacht worden (vgl. Houston 2003; Kiru 2003; Wiezorek 2006).
- 6 In New York wird die Grenze, bis zu der ein BID eingerichtet werden sollte, bei 20 % Leerstand gezogen (vgl. New York 2003).
- 7 So ist in den Landesgesetzen Hamburgs, Hessens und Bremens festgeschrieben, dass die individuelle Belastung für die gesamte BID-Laufzeit nicht mehr als 10 % des jeweiligen Einheitswerts betragen darf.
- 8 Vorbild ist die Dachorganisation der Business Improvement Areas im kanadischen Toronto [TABIA] (vgl. Kiru 2003).

Literatur

Bayerischer Landtag: Plenarprotokoll, 15. Wahlperiode 15/63 vom 08.03.2006, München 2006, S. 4692 – 4694

- BCSD (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e. V.) (Hg.): *Stadtmarketing: Stand und Perspektiven eines kooperativen Stadtmanagements*. BCSD-Schriftenreihe Bd. 1, Aachen 2002
- BCSD (Hg.): *Business Improvement Districts (BID) in Deutschland. Stand 2006: Vom „Ob?“ zum „Wie?“*. Dokumentation des 2. bundesweiten BID-Hearings am 6. November 2006 in Hamburg. BCSD-Schriftenreihe Bd. 3, Aachen 2007 (im Erscheinen)
- Behrends, Sylke: *Neue Politische Ökonomie*. München 2001
- Binger, Sebastian/Büttner, Frithjof/Klimach, Dirk: *Prozesssteuerung im BID-Verfahren. Eine Zwischenbilanz zur Praxistauglichkeit des Hamburger BID-Ansatzes*. In: *RaumPlanung*, Heft 126/127 2006, S. 131-135
- Birk, Florian: *Stadtmarketing und New Public Management. Perspektiven einer strategischen Stadtsteuerung als Public Private Partnership*. In: *BCSD 2002*, S. 21-33
- Dahlheimer, Achim: *Stadtmarketing im Dilemma. Zwischen Leitbildern, Leerstandsmanagement und Event-Tam-Tam*. In: *BCSD 2002*, S. 15-19
- Handelskammer Hamburg (Hg.): *Business Improvement District. Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer)initiative*. Hamburg 2004
- Heinze, Frank: *Benchmarks für Wirtschafts- und Werbegemeinschaften*. In: *City- und Stadtmarketing*, Heft 14/2004, S. 34 - 37, und Heft 15/2004, S. 20-22
- Heinze, Frank: *Stadtmarketing als Ansatz kooperativer Stadtentwicklung – Funktionen und Instrumente*. In: Birk, Florian/Grabow, Busso/Hollbach-Grömig, Beate (Hg.): *Stadtmarketing – Status Quo und Perspektiven. Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Bd. 42. Berlin 2006, S. 221-238
- Houstoun, Lawrence O. Jr.: *Business Improvement Districts*. Washington D.C. 2003
- Kiru, John: *Innerstädtische BIDs und Management in den USA und Kanada – Empfehlungen für die Einführung in Deutschland*. In: *BCSD (Hg.): Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?!*. BCSD-Schriftenreihe Bd. 2, Aachen 2003, S. 16-21
- Landesbüro Stadtmarketing NRW (Hg.): *Business Improvement Districts – Penicillin, Placebo oder Pragmatismus*. Dokumentation des 1. nationalen Kongress zur Erfahrung mit neuen innerstädtischen Kooperationen am 15. November 2005 in Wuppertal. Bocholt 2006
- Mensing, Mario: *BID in der Praxis – Kurzfassung des Vortrags von Mario S. Mensing, CIMA GmbH*. In: *cimadirekt*, Nr. 3/2006, S. 10
- Mohaupt, Fin: *Steuerung der Vorbereitung und des Innovationsbereichs durch einen Lenkungsausschuss*. In: *Freie und Hansestadt Hamburg/Handelskammer Hamburg (Hg.): Ratgeber Business Improvement District (BID)*. Hamburg 2006
- New York City Department of Small Business Services (Hg.): *Starting a Business Improvement District. A step-by-step guide*. New York 2003
- Olson, Mancur: *Die Logik des kollektiven Handels. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, 3. Aufl., Tübingen 1992
- Schmidt-Trenz, Hans-Jörg: *Wie viel Zwang braucht ein BID? Zur Logik kollektiven Handels in der Quartiersentwicklung*. In: *BCSD 2007 (im Erscheinen)*
- Wiezorek, Elena: *Vom „Ob“ zum „Wie“ – die Implementierung des BID-Ansatzes. Internationale Erfahrungen und charakteristische Prozessmerkmale*. In: *RaumPlanung*, Heft 124 (2006), S. 11-16

Frank Heinze, Dipl.-Soziologe, ist Mitinhaber des Büros *Heinze und Partner*, Dortmund (www.heinze-und-partner.de). Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt im Bereich der kooperativen Strategie- und Organisationsentwicklung. ■