

Das Business-Improvement-District-Modell als Integrationsrahmen für Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung?

Elisabeth KLOYBER & Thomas JEKEL

Mag. Elisabeth Kloyber, Universität für Bodenkultur Wien, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, elisabeth.kloyber@boku.ac.at;

Mag. Dr. Thomas Jekel, Österreichische Akademie der Wissenschaften - GIScience, Schillerstr. 30, 5020 Salzburg, thomas.jekel@oeaw.ac.at

1 EINLEITUNG

Die zukünftige Organisation urbaner Entwicklung wandelt sich in Richtung eines verstärkten Zusammenwirkens von öffentlicher Hand und Gesellschaft (vgl. Bogason 2000; Einig et al. 2005; Röber 2006; Helbrecht 1994; Jekel 1998). Im Besonderen ist dies auf der kommunalen Ebene wahrnehmbar, die als unterste Einheit des politischen Systems die unmittelbare Schnittstelle zwischen Staat und BürgerInnen darstellt. In der städtischen Planung findet die Veränderung der Rollenverteilungen zwischen öffentlicher Hand und nicht-staatlichen Akteuren Ausdruck in verschiedenen bilateralen Kooperationsformen: einerseits zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP), deren übergeordnetes Ziel die Sicherung der Finanzierungsmöglichkeiten für Projekte gemeinsamen Interesses darstellt, sowie andererseits zwischen Staat und BürgerInnen im Rahmen von Partizipationsverfahren, denen das demokratische Prinzip der aktiven Mitgestaltung sowie das Ziel der Stärkung des Sozialkapitals zugrunde liegt. Ein prominentes Beispiel für die bilaterale Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft stellt das Modell der Business-Improvement-Districts dar. Ursprünglich in Kanada in den 1970er Jahren erstmals angewandt, existieren mittlerweile 1.700 BIDs weltweit (Stand 2006; Friesecke 2006: 1/18), in acht Nationen (vgl. Hoyt 2006: 228). Auch in Österreich werden Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert (siehe dazu ERFA-Tagung für Stadtmarketing und Citymanagement 2006; Lobendanz et al. 2007). Bisher beschränkt sich die Verbreitung jedoch weitgehend auf eine kopienhafte Übernahme des Konzeptes, das vorrangig auf die direkte und indirekte Förderung wirtschaftlicher Interessen ausgerichtet ist.

In der wissenschaftlichen Debatte wie auch in der Praxis finden sich gegenwärtig kaum Ansätze, die einen Rahmen für eine übergreifende Kooperation der drei zentralen Akteursgruppen der Stadtentwicklung (öffentliche Hand, Privatwirtschaft, BürgerInnen) zu schaffen versuchen und auf eine konsensuale räumliche Entwicklung ausgerichtet sind. Der vorliegende Artikel stellt das Modell der Business-Improvement-Districts (BIDs) als einen möglichen Integrationsrahmen für eine trilaterale Zusammenarbeit im österreichischen Raum zur Diskussion. Dabei soll eine Neuausrichtung des Modells andiskutiert werden, die nicht nur ökonomischen Aspekten Rechnung tragen, sondern ein besonderes Augenmerk auf die Integration der bürgerschaftlichen Bedürfnisse legen soll.

2 FRAGESTELLUNGEN UND METHODIK

Der erste Abschnitt beleuchtet überblicksartig bestehende Instrumente und Organisationsformen städtischer Entwicklung abseits der öffentlichen Handhabe und leitet daraus Ansätze für Anforderungen an zukünftige Prozesse urbaner Entwicklung ab. In der Folge werden Stärken und Schwächen trilateraler Kooperationsformen diskutiert. Schließlich werden anhand einer umfassenden Literaturanalyse sowie gestützt auf Studien von Anwendungsfällen die Vorzüge und Schwächen des Business-Improvement-District-Modells in seiner ursprünglichen Form erörtert, und seine Potentiale in Hinblick auf eine mögliche Adaption an die Anforderungen trilateraler Partnerschaften, das heißt die zusätzliche Integration bürgerschaftlicher Akteure, diskutiert. Kernfragestellungen dabei sind:

- Welche Aspekte des BID-Modells bieten im Vergleich zu bestehenden Ansätzen neue Möglichkeiten für die Stadtentwicklung bzw. welche Risiken sind damit verbunden? Welche Integrationsmöglichkeiten bestehen zu den aktuellen Ansätzen?
- Kann das BID-Modell einen Rahmen für eine Zusammenführung von Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung darstellen?

Das Ziel der Arbeit auf Basis dieser Analyse ist es, den Entwurf einer Organisationsform zu skizzieren, die einerseits geeignete Rahmenbedingungen für trilaterale Kooperationen schaffen soll und andererseits beitragen kann, mögliche Probleme bestehender Strukturen zu bewältigen.

3 BESTEHENDE KOOPERATIONSFORMEN IN DER STADTENTWICKLUNG

Aktuell existieren in Österreich kaum institutionalisierte Organisationsformen für Aktivitäten städtischer Entwicklung, welche die öffentliche Hand, Wirtschaft und BürgerInnen als gleichgestellte Kooperationspartner zusammenführt. Unternimmt man eine Analyse bestehender Organisationsformen mit dem Ziel der (inner)städtischen Entwicklung, so lassen sich, neben den Instrumenten und Zuständigkeiten der öffentlichen Hand, im Wesentlichen folgende Ausprägungen klassifizieren:

- (i) Instrumente, die auf eine Förderung des innerstädtischen Einzelhandels ausgerichtet sind und mit der Standortkonkurrenz zu den meist in den städtischen Randbereichen („Speckgürtel“) angesiedelten großflächigen Einzelhandelsagglomerationen in Zusammenhang stehen,
- (ii) Instrumente, die auf die Finanzierung von städtebaulichen Projekten abzielen,
- (iii) Maßnahmen, die eine Gestaltung des öffentlichen Raumes in Zusammenarbeit mit den betroffenen BürgerInnen zum Ziel haben.

Betrachtet man die im Rahmen dieser Instrumentarien in der Regel agierenden Personen, die Zielsetzungen sowie die Stärken und Schwächen solcher Projekte, so lassen sich - vereinfacht dargestellt - die in Tabelle 1 angeführten Merkmale festhalten³³.

	Akteurinnen und Akteure	Ziele	Stärken/Schwächen
(i)	Privatwirtschaftlich organisiert (EinzelhändlerInnen, EigentümerInnen) Fallweise: Kooperationen mit öffentlicher Hand (Kommune) oder anderen Interessensvertretungen (z.B. Tourismusverband) Form: Interessengemeinschaften, Werbegemeinschaften, Stadtmarketing, Vereine, gemischtwirtschaftliche GmbHs,	Förderung des jeweiligen Einkaufsstandortes Steigerung der Attraktivität für Konsumenten Gestaltung öffentlichen Raums Verbesserung der Erreichbarkeit	+ Starke Interessensvertretung aus wirtschaftlicher Notwendigkeit heraus + Belebung meist innerstädtischer Lagen, die zur gesamtstädtischen Attraktivität v.a. nach Außen beitragen (Tourismus) - Kapitalmangel durch freiwillige Mitgliedschaft & geringe Beiträge - Vorhandensein von Trittbrettfahrern - Fehlen qualifizierter Beratung - geringer Einsatz engagierter Akteure und Akteurinnen über einen längeren Zeitraum/ ehrenamtliche Mitarbeiter - starke KundInnen- und Außenorientierung, weniger auf lokale Bevölkerung ausgerichtet - Kompetenzen & Ressourcen entsprechen oft nicht den Zielen
(ii)	Kooperationen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren (InvestorInnen, EigentümerInnen,...) Form: Public-Private-Partnerships	Finanzierung eines meist baulichen Projektes gemeinsamen (öffentlichen) Interesses	+ Finanzierungsmöglichkeit für Projekte öffentlichen Interesses + Entlastung der kommunalen Finanzen - wenig bis kein Einbezug der lokalen Bevölkerung - „Privatisierung“ des öffentlichen Raumes - „Wer bezahlt, hat das Sagen“
(iii)	Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und den BürgerInnen/der Zivilgesellschaft Form: Agenda 21, Grätzelmanagements etc.	Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und einer Beteiligungskultur Gemeinsame Gestaltung des Lebens- und Wohnumfeldes	+ Stärkung des Engagements der lokalen Bevölkerung + Bedarfsorientierte Gestaltung des Raumes, Steigerung von Lebens- und Wohnqualität - Schwierigkeit, lokale Wirtschaft einzubeziehen - Finanzknappheit

Tabelle 1: Organisationsformen städtischer Entwicklung

Fasst man die angeführten Merkmale dieser vereinfachten Darstellung zusammen, so wird sichtbar, dass es sich jeweils um die spezifische Ausrichtung auf die Einzelinteressen der vertretenen Stakeholder bzw. NutzerInnen handelt. Diese stehen jedoch untrennbar zueinander in Beziehung, zumal sie in der Regel auf ein und denselben Raumausschnitt treffen. Alle Ansätzen verfolgen dabei letztlich ein Ziel: die Gestaltung des eigenen Umfeldes, um die Attraktivität, die Lebens-/Wohnqualität bzw. die Konkurrenzfähigkeit des Standortes zu erhöhen. Die Knappheit der Ressource Raum und die Vielzahl ihrer Nutzungsansprüche an diese machen eine Koordination der jeweils individuellen Interessen und Bedürfnisse unumgänglich. Trotzdem werden diese Ansprüche oft isoliert voneinander umgesetzt. Während Stadtmarketingvereine, Werbegemeinschaften und Einzelhandelsinitiativen vor allem versuchen, den Standort als Einkaufsstandort

³³ An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass es sich um eine generalisierte Übersicht handelt, die hybride Organisationsformen, wie sie u.U. vereinzelt in der Praxis auftreten, nicht berücksichtigt.

zu etablieren, sich an den Wünschen der potentiellen Kundschaft orientieren und entsprechende Werbemaßnahmen ergreifen, haben Organisationen wie etwa die Lokale Agenda 21 zum Ziel, auf die Bedürfnisse der betroffenen Wohnbevölkerung einzugehen und mit diesen gemeinsam die Qualität des Lebens- und Aktionsraumes zu erhöhen. Zwischen diesen Organisationsformen gibt es in der Praxis in den meisten Fällen wenig bis keinen Austausch. Initiativen, die sich an den Bedürfnissen der BürgerInnen orientieren, gelingt es häufig nur schwer, lokale Wirtschaftstreibende für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Aufgrund ihrer starken Ausrichtung auf KonsumentInnen und Gewinnerorientierung beziehen sie Perspektiven der BürgerInnen nicht oder nur wenig in ihre Planungen ein. Letztlich beeinflussen und gestalten diese Initiativen jedoch dasselbe Handlungsfeld. Dies lässt Forderungen nach neuen Formen der integrativen Zusammenarbeit und Koordination der Einzelinteressen im Hinblick auf eine Entwicklung, die sämtlichen Ansprüchen Rechnung tragen kann, als nahe liegend erscheinen..

4 TRILATERALE KOOPERATIONSFORMEN

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, beschränken sich Kooperationen in der Stadtentwicklung bisher meist auf bilaterale Abkommen, also auf das Zusammenwirken von zwei Interessensgruppen. In der Realität reichen diese Ansätze für eine gesamtheitliche Raumentwicklung jedoch oft nicht aus. Vor allem die Beteiligung von BürgerInnen in Planungs- und Entwicklungsprozessen ist, wie etwa Selle (2007: 65) deutlich macht, oftmals auf eine Pro-Forma-Teilhabe reduziert. Für die Suche nach alternativen Formen und Programmen für Stadterneuerung gilt es daher, neue Horizonte für Kooperationen zu erschließen, die im Stande sind, auf breiter Ebene Ressourcen zu aktivieren und eine lokale Beteiligungskultur zu etablieren. Als trilaterale Kooperation soll daher in diesem Kontext das Zusammenwirken von AkteurInnen der öffentlichen Hand, der Wirtschaft sowie der BürgerInnen innerhalb eines organisatorischen Rahmens mit dem Ziel der konsensualen räumlichen Entwicklung eines bestimmten Raumausschnittes verstanden werden.

4.1 Argumente für einen Einsatz trilateraler Kooperationsformen in der Stadtentwicklung

Verschiedene Tendenzen im Bereich der Organisation und Zielsetzung urbaner Entwicklung sprechen für einen Einsatz trilateraler Kooperationsformen. Dazu gehören unter anderem:

- (i) Die Veränderungen des politisch-administrativen Systems in Richtung Governance, die eine Suche nach trilateralen Steuerungs- und Kooperationsformen als nahe liegend erscheinen lassen. Als zwei zentrale Merkmale von Governance hält Sinning (2006: 87) fest: Die Koproduktion öffentlicher Leistungen durch Staat/Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft, also die partnerschaftliche Einbeziehung privater Beteiligter, sowie den strategischen Einsatz spezifischer Kooperationsformen. Dadurch wird eine Vielzahl von Ausprägungen der Zusammenarbeit ermöglicht.
- (ii) Die erwartete Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialkapital, die auf einem anhaltenden Wandel der Rolle der BürgerInnen von passiven EmpfängerInnen zu MitgestalterInnen und KoproduzentInnen aufbaut.
- (iii) Der Erhalt der städtischen Funktionsvielfalt, die stark mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen verknüpft ist. Der Erfolg von Stadterneuerung wird, vor dem Hintergrund der steigenden Standortkonkurrenz und dem damit verbundenen Wettbewerb um EinwohnerInnenzahlen, Kaufkraft, Investitionen und Steuereinnahmen, langfristig vor allem davon abhängen, ob die Bedürfnisse von Wirtschaftstreibenden und BürgerInnen gleichermaßen befriedigt werden können.
- (iv) Die in der Stadtentwicklung vielfach diskutierte Privatisierung des öffentlichen Raumes (siehe dazu Hatz 2004, Symes & Steel 2003, Glasze 2001, Feldtkeller 1995), der in seiner Zugänglichkeit durch die Veränderung von Eigentumsverhältnissen von der öffentlichen Hand hin zu privaten InvestorInnen beschnitten wird. Diese entscheiden über die Nutzung und orientieren sich dabei an höheren Einkommensgruppen und Touristen, was sich etwa in Zugangsbeschränkungen für sozial schwächere, marginalisierte Gruppen ausdrücken und damit zu sozialpolitisch unerwünschten Folgewirkungen führen kann (vgl. Hatz 2004: 77).

4.2 Anwendungsbeispiel trilateraler Kooperation: „3stadt2“

Ein Anwendungsbeispiel trilateraler Kooperation bietet das vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Bonn im Herbst 2001 initiierte ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“³⁴. Ziel der Arbeiten war es, „Kooperationen zwischen den drei zentralen Akteursgruppen – öffentliche Hand, private Investoren und Bürger – zu erproben und mit Blick auf ihre Leistungsfähigkeit, Erfolgsbedingungen und optimalen Organisationsmuster zu bewerten“ (Jakubowski & Pauly 2005: 619; vgl. auch Jakubowski & Hohn 2007: 49). Das Projekt sollte die Ansätze von Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung, durch eine Verknüpfung klassischer Instrumente der Stadtentwicklung mit neuen kooperativen Instrumenten, zusammenführen.

Zusammenfassend können die Erkenntnisse des Forschungsfeldes zu trilateralen Kooperationsformen wie folgt festgehalten werden:

- (i) Trilaterale Verfahren ermöglichen eine Beschleunigung von Planungsprozessen durch die Fähigkeit, komplexe Aufgabenstellungen und Probleme aufgrund konsensual abgestimmter Zielvorstellungen zu lösen.
- (ii) Diese Zeitersparnis führt in der Regel auch zu einer Reduktion der Kosten.
- (iii) Trilaterale Verfahren erfordern ein strenges Prozess- und Schnittstellenmanagement.
- (iv) Koordinations- und Abstimmungskosten, die in der Anfangsphase eines kooperativen Prozesses anfallen können, in der Folge durch ein minimiertes Risiko relativiert werden.

Im Folgenden werden Argumente, welche für und wider den Einsatz trilateraler Kooperationsformen sprechen, überblicksartig zusammengefasst und decken sich in weiten Teilen mit den Erkenntnissen des Forschungsfeldes „3stadt2“.

4.3 Chancen und Risiken trilateraler Kooperationsformen

Für den Einsatz trilateraler Organisationsformen spricht das Miteinbeziehen von Akteurinnen und Akteuren mit unterschiedlichen Interessenschwerpunkten in Entscheidungs- und Planungsprozesse. Dadurch wird ein Kompromiss zwischen bedarfsgerechter, städtebaulich hochwertiger und wirtschaftlich umsetzbarer Planung greifbar erreicht (vgl. Jakubowski & Pauly 2005: 624). Besser abgesicherte Planungslösungen werden unterstützt, potentielle Konfliktfelder in einer frühen Planungsphase aufgedeckt und vermindert. Die aktive Beteiligung der Stakeholder führt zu einer höheren Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Planungsprozessen und damit in der Regel auch zu einer verbesserten Akzeptanz der Planung. Zudem bieten die entstehenden Mitgestaltungsmöglichkeiten mehr Motivation zu eigenverantwortlichem Handeln. Gleichzeitig kann eine Steigerung der Chancen auf hohe Qualität der Planung bzw. des Planungsergebnisses sowie auf die tatsächliche Umsetzung eines Projektes erwartet werden. Zudem kann eine trilaterale Zusammenarbeit zu einer Zeitersparnis und damit zu reduzierten Kosten beitragen (vgl. BBR 2005: 5f, Jakubowski & Pauly 2005: 622ff.). Zwar erfordern trilaterale Kooperationsprozesse verglichen mit traditionellen Instrumenten besonders in der Anfangsphase einen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand, jedoch zeigte sich, dass nachfolgende Abstimmungsprozesse rascher erfolgen und damit auch eine Reduktion der Kosten eintritt.

Den genannten Vorzügen stehen aber auch verschiedene Risiken gegenüber. Eine besondere Herausforderung stellt die Schaffung einer realen Gleichwertigkeit der beteiligten Parteien dar. Es besteht die Gefahr, dass nicht zahlende Akteurinnen und Akteure nur schwer ihre Interessen einbringen können, da sie entweder nicht erreicht oder als nicht ernstzunehmende Verhandlungspartner angesehen werden (vgl. Baranek & Walk 2005: 75, siehe auch Sack 2003). Allzu oft unterliegen „schwache, wenig zahlungsfähige und kaum mit ‚bargaining-power‘ ausgestattete Gruppen“ (Selle 2007: 66) den wirtschaftlichen Interessen in Prozessen der Quartiers- und Stadtentwicklung. Durch den erhöhten Koordinationsbedarf entsteht im Vergleich zu bilateralen Zusammenschlüssen zudem ein Mehraufwand an Zeit und Kosten, daher sollte das Verhältnis von Aufwand und Ergebnis rechtzeitig abgewogen werden. Mehrkosten können insbesondere für die öffentliche Hand anfallen, für Koordinationsarbeit oder für einen erhöhten Personalaufwand, was sich insofern als

³⁴ „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ wurde in Zusammenarbeit des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im experimentellen Städtebau (ExWoSt) Deutschland durchgeführt (vgl. BBR 2005).

problematisch erweisen kann, als die kommunale Finanzknappheit eine wesentliche Triebfeder für die Suche nach alternativer Kooperationsformen ist.

5 DAS BUSINESS-IMPROVEMENT-DISTRICT MODELL

Die Idee der Business Improvement districts fand 1970 in Toronto, Kanada ihren Ursprung, als Reaktion auf die in den 1960er Jahren einsetzenden Suburbanisierungstendenzen sowie die Unzulänglichkeit vorangegangene Konzepte zur Förderung des Einzelhandels aufgrund von mangelnder Beteiligung, freiwilligen Beiträgen und zunehmender Uneinigkeit unter den Händlern. Nach der Kürzung der staatlichen Subventionen für Städtebau in den 1970er Jahren wurden die Kommunen der USA dazu gezwungen, lokale Eigenverantwortung zu übernehmen und neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Revitalisierung der Innenstädte zu finden (vgl. Helbrecht 1994: 2). Jüngere städtische Erneuerungsmaßnahmen sind daher oftmals von lokalen Unternehmen selbstfinanziert und als Public-Private-Partnerships organisiert. Dabei spielt das Modell der Business-Improvement-Districts (BIDs), das im Jahr 1975 erstmals in den USA umgesetzt wurde eine bedeutende Rolle.

5.1 Organisation und Aufgaben eines BID

Unter einem Business-Improvement-District ist ein räumlich eindeutig abgegrenztes Gebiet zu verstehen, innerhalb dessen die GrundeigentümerInnen und/oder Wirtschaftstreibenden eine Abgabe leisten, um ihr räumliches und wirtschaftliches Umfeld zu gestalten und zu verbessern (siehe dazu Hoyt 2006; Mitchell 2001; Symes & Steel 2003; Friesecke 2006; Houston 2003). In den meisten Fällen basiert die Gründung eines BID auf der Eigeninitiative von lokalen Geschäftsleuten und/oder GrundeigentümerInnen. Die tatsächliche Einrichtung bedarf schließlich einer mehrheitlichen Zustimmung auf Basis eines von den Initiatoren festzulegenden Programms (die Regelungen hierfür variieren mitunter stark und sind in den jeweiligen BID-Gesetzen festgelegt). Während eines definierten Zeitraumes – in den meisten Fällen sind es 5 Jahre – wird in der Folge eine BID-gebundene Zwangsabgabe erhoben, die gemeinsam mit der Grundsteuer durch die Kommune eingezogen und an eine nicht-staatliche BID Organisation weitergegeben wird, welche die Mittel in eigener Autorität verwaltet (vgl. Mitchell 2001: 116). BIDs repräsentieren eine Form von Public-Private-Partnerships, wobei die Aufgabe der städtischen Verwaltung darin liegt, die Abgaben zusammen mit der Grundsteuer einzuheben, sowie die Aktivitäten zu unterstützen. Mit diesen Mitteln werden verschiedene Dienstleistungen wie Sicherheitsdienste, Maßnahmen der Straßen- und Gehsteiggestaltung, Sauberkeit des öffentlichen Raumes, Sanitäranlagen, Marketing- und Werbemaßnahmen oder die Gestaltung von Freiflächen, Parks oder Parkplätzen finanziert.

5.2 Stärken des Modells

Einige zentrale Charakteristika der Business-Improvement-Districts geben Anlass dazu, das Potential des Modells für eine mögliche Implementierung im österreichischen Kontext abzuwägen, da sie teilweise konkrete Antworten auf gegenwärtige Probleme innerstädtischer Entwicklung in Österreich darstellen.

- (i) BIDs stellen ein gesetzlich festgelegtes Rahmenwerk für Aktivitäten der Stadtentwicklung zur Verfügung. Funktionen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind klar definiert und den zuständigen Personen/Gruppen zugeordnet.
- (ii) Für die Dauer der vereinbarten Zeitspanne ist eine Sicherstellung der finanziellen Mittel gewährleistet. Dies ermöglicht der BID-Organisation ein planbares Handeln sowie die Einstellung von Personal, wodurch die Umsetzbarkeit von Projekten und Zielen besser abgesichert wird.
- (iii) BIDs stellen einen maßstabsunabhängigen Lösungsansatz dar. Sie sind sowohl in sehr kleinräumigen subzentralen Strukturen (einzelne Einkaufsstraßen oder Plätze) anwendbar, als auch in Arealen mittlerer Größe („Grätzl“, Bezirkszentren).
- (iv) BIDs können an verschiedene Ansprüche und Schwerpunktsetzungen angepasst werden, was die Zielsetzung und den Einsatz finanzieller Mittel betrifft. Dadurch ist die Möglichkeit der bedarfsspezifischen Ausrichtung gegeben.
- (v) BIDs beruhen auf der Eigeninitiative und Selbstverpflichtung der betroffenen Akteurinnen und Akteuren. Dies erhöht die Identifikation mit der Initiative und die Begeisterungsfähigkeit für die Umsetzung positiv.

(vi) Die Organisationsform ermöglicht keine Trittbrettfahrer. Das Vorhandensein von Institutionen oder Personen, die zwar von positiven Veränderungen profitieren, sich jedoch nicht finanziell daran beteiligen wollen, wird durch Verpflichtung minimiert.

5.3 Schwächen und Risiken

Bei der Implementierung eines BIDs stehen die private Finanzierung und damit die wirtschaftlichen Interessen eindeutig im Vordergrund. Diese Übernahme öffentlicher Aufgaben durch private Investoren gefährdet die langfristige Sicherstellung öffentlicher (sozialer) Dienstleistungen. Diese Kritik richtet sich gleichermaßen an alle klassischen Formen von Public-Private-Partnerships, deren Konzept sich in der Praxis immer wieder als zu eng herausgestellt hat: „Zum einen kann eine Einbeziehung des privaten Sektors sich nicht auf Vertreter der Wirtschaft und Unternehmen beschränken... Genauso wichtig ... ist eine angemessene Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern und ihren Vertretungsorganisationen.“ (Froessler 1998: 24). Hier ist die abzuwägen, ob das Konzept an dieser Stelle noch Entwicklungspotential in sich trägt, das den Einbezug des privaten, nicht-wirtschaftlichen Sektors ermöglichen könnte.

Die Untersuchung von Funktion, Struktur und Management bestehender BIDs in den USA (vgl. Mitchell 1999) hat gezeigt, dass BIDs in ihrer bisherigen Anwendung nicht auf eine Beteiligung von Außenstehenden in Entscheidungsprozessen ausgerichtet sind. Lediglich die Hälfte der untersuchten BIDs nutzen Instrumente zur Erhebung von BürgerInnenperspektiven, eine wirklich aktive Beteiligung wird allgemein nicht thematisiert. So sind BIDs in ihrer Umsetzung oftmals auf ein simples place marketing im Sinn einer Marktkommunikation reduziert. Symes & Steel (2003: 304) kritisieren, dass damit weniger auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung, als vielmehr auf die Bewerbung des Standortes nach außen abgezielt wird.

Zudem wird wiederholt die Problematik eines sozialen Ungleichgewichts im Zusammenhang mit BIDs angesprochen. Dabei entsteht der Vorwurf, dass sich reichere Nachbarschaften eine privat organisierte Sicherung der öffentlichen Ordnung leisten können, ärmere Viertel jedoch nicht, was zu einer interlokalen Ungleichheit führen kann (vgl. Barr 1997: 398). In diesem Zusammenhang stehen auch die angesprochenen Diskussionen über die undemokratische Privatisierung des öffentlichen Raumes (vgl. Glasze 2001: 160; Symes & Steel 2003: 309ff.).

Der Transfer eines derartigen Systems kann nur dann erfolgreich sein, wenn es entsprechend der Gegebenheiten vor Ort angepasst wird. In diesem Fall ist vor allem das unterschiedliche Verständnis von sozialstaatlichen Aufgaben und der Rolle der Planung in den USA und Europa zu berücksichtigen, da sehr unterschiedliche politisch-kulturelle Traditionen und gesellschaftlichen Wertevorstellungen existieren (vgl. Schneider-Sliwa 1995: 425). Darauf beruht eine deutlich andersartige Planungs- und Entscheidungskultur, die zahlreiche Aufgaben, welche in europäischen Ländern als Obliegenheiten des (Sozial)Staates festgelegt sind, in den USA nicht der Bundesregierung, sondern den Staaten, Kommunen und privaten Akteurinnen und Akteuren überträgt. In den USA werden weitaus weniger zentralstaatliche Mechanismen wirksam, der Staat greift nur in akuten Krisen eingreift (vgl. Barnekov et al. 1989: 34ff). Ausgleichende Wirkung bei räumlichen Disparitäten und sozialer Segregation sind in den USA nicht vorrangig. Zudem ist auch zu bedenken, dass die Abgabenbelastung in den USA deutlich unter dem österreichischen Niveau liegt, weshalb eventuell auch mit Widerständen gegen eine zusätzliche verpflichtende Abgabe gerechnet werden muss. Eine notwendige Anpassung des Konzepts auf Europäische Verhältnisse erlaubt nun, Spezifika europäischer bzw. österreichischer Planungskultur einzubringen, insbesondere die stärkere Einbindung der öffentlichen Verwaltung sowie ein breiteres Partizipationsmodell.

6 TRILATERALES MODELL: KOOPERATIVE QUARTIERSENTWICKLUNG

Im Zuge der folgenden Überlegungen für ein alternatives Rahmenkonzept zur Organisation städtischer Entwicklung wird das Modell der Business-Improvement-Districts bewusst nicht in seiner inhaltlich-thematischen Ausrichtung übernommen. Vielmehr soll versucht werden, seine Stärken – vor allem in organisatorischer Hinsicht - für neue Perspektiven der Stadtentwicklung in Österreich nutzbar zu machen. Das klassische Konzept der PPP wird dabei um die Dimension der BürgerInnenperspektive erweitert – hin zu einer öffentlich-privatwirtschaftlich-bürgerschaftlichen Partnerschaft.

Die wesentlichen Herausforderungen dabei sind es,

- (i) eine geeignete räumliche Maßstabsebene für derartige Kooperationen zu identifizieren und mögliche Zielsetzungen und Aufgabenbereiche zu definieren,
- (ii) die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Bevölkerung und öffentlicher Hand anzuregen, die bisher nicht oder nur sehr eingeschränkt stattfindet, sowie
- (iii) die Funktionen und Aufgaben der einzelnen Akteurinnen und Akteure derart zu gestalten, dass auch den BürgerInnen eine ernstzunehmende Rolle zukommt und das Engagement über die Laufzeit der Kooperation gehalten werden kann.

Anstelle des ökonomisch geprägten Begriffes des Business-Improvement-Districts entspricht die Bezeichnung Kooperative Quartiersentwicklung wohl eher dieser veränderten inhaltlichen Ausrichtung. In Anlehnung an das organisatorische Gerüst des BID-Modells können folgende Vorteile für diese neue Organisationsform nutzbar gemacht werden:

- Durch ein formales Rahmenwerk sind Funktionen und Aufgaben festgelegt.
- Die Selbstverpflichtung über einen festgelegten Zeitraum hinweg gewährleistet Kontinuität und finanzielle Sicherheit, das Vorhandensein von Trittbrettfahrern wird minimiert.
- Es entsteht ein realistischer Planungshorizont, die Chancen auf eine qualitativ abgesicherte Umsetzung von Maßnahmen sowie auf die Erreichung der Ziele steigen.
- Eigeninitiative und Selbstverpflichtung erhöhen Identifikation und Begeisterungsfähigkeit.
- Der begrenzte Zeithorizont erleichtert es, engagierte Beteiligte für das Projekt zu gewinnen.

Die Organisation einer zukünftigen kooperativen Quartiersentwicklung könnte also in Form eines vertraglich geregelten Zusammenschlusses der öffentlichen Hand (Kommune, Bezirksverwaltung) und der lokalen Wirtschaftstreibenden (Handel, Dienstleistungen), GrundeigentümerInnen und BürgerInnen, unterstützt durch intermediäre, zivilgesellschaftliche Organisationen (Lokale Agenda 21, Gebietsbetreuungen etc.) gebildet werden. Aufgabe dieser trilateral ausgerichteten kooperativen Quartiersentwicklung ist die konsensuale Gestaltung des gemeinsamen Handlungsraumes innerhalb eines gewählten Zeitraumes, durch den Entwurf und die Realisierung verschiedener Projekte und Aktivitäten. Die Finanzierung könnte sich dabei aus einem Zuschuss der öffentlichen Hand sowie den eingehobenen Abgaben (hierzu ist ein geeigneter Schlüssel zur Bestimmung der Abgabenhöhe zu erstellen) zusammensetzen. Zudem könnte eine Kofinanzierung im Sinne einer Bereitstellung von Arbeitszeit (in kind-Kofinanzierung) anstatt monetärer Mittel, etwa seitens der BürgerInnen aber auch der Kommune, möglich sein. Damit kann auch der Zugang einkommensschwächerer Schichten gewährleistet werden. Der Impuls zur Durchführung einer kooperativen Quartiersentwicklung sollte wünschenswerter Weise aus dem Quartier selbst kommen, kann aber durch verschiedene Organisationen (Gebietsbetreuungen, Kommune, Wirtschaftskammer etc.) eingebracht werden.

6.1 Raumausschnitt und Aufgabenbereiche

Als mögliche Bezugsräume bieten sich aus verschiedenen Gründen überschaubare Ausschnitte aus Sub- und Nebenzentren an. Die Entwicklungsziele City-naher Standorte sind meist auf eine Förderung der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit des (Einkaufs)Standortes, kaufkraftstarke KundInnengruppen und touristische Anziehungskraft ausgerichtet und erzielen dahingehend auch mit klassischen Marketinginstrumenten Erfolge. Weniger zentrale Lagen sind hingegen stärker auf ihre Attraktivität nach Innen angewiesen, da die lokale Bevölkerung den Hauptanteil der KonsumentInnen und NutzerInnen ausmacht. Um eine entsprechende Identifikation mit der Initiative zu gewährleisten, sollte der Raumausschnitt überschaubar dimensioniert werden, was auch die Ausarbeitung gemeinsam getragener Entwicklungsziele erleichtert. Als Abgrenzungskriterien können etwa die Erhebung der kollektiven Wahrnehmung des alltäglichen Wohnumfeldes oder die Erfüllung sozial-ökonomischer Funktionen des Raumausschnittes herangezogen werden. Das Gebiet sollte aber auch nicht zu klein gefasst werden, da dies den finanziellen Spielraum durch die geringe Mitgliederzahl einengen würde.

Ausgangspunkt einer Quartiersentwicklung ist die Ausarbeitung eines Entwicklungsleitbildes mit klar formulierten Zielen für den gemeinsamen Handlungsraum sein, wobei auf ein Gleichgewicht von kommunalen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen geachtet werden sollte. Dazu scheint ein breites Beteiligungs- und Analyseverfahren sinnvoll, in dessen Rahmen die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse erhoben und in ein konsensuales Gesamtkonzept integriert werden können. Auf Basis dieses

Leitbildes sowie der Einigung über einen Zeitrahmen – in Anlehnung an das BID-Modell etwa 3-5 Jahre – können schließlich ein Finanzplan erstellt und konkrete Umsetzungsmaßnahmen ausgearbeitet werden. Letztere könnten beispielsweise eine bedarfsorientierte Gestaltung des öffentlichen Raumes, die Stärkung des ansässigen Einzelhandels, integrationsfördernde Projekte, Veranstaltungsmanagement, Werbung, Baumaßnahmen, Plattformen zur Vernetzung einzelner Interessensgruppen (Familien, SeniorInnen, DienstleisterInnen etc.) umfassen.

6.2 Organisation der Zusammenarbeit

Da die Kooperation dreier Interessensgruppen im Vergleich zu bilateralen Abkommen einen größeren Koordinationsaufwand erfordert, ist zu überlegen, wie die organisatorischen Strukturen effizient gestaltet werden können und wer die Rolle einer zentralen Anlaufstelle einnimmt. Ferner muss abgewogen werden, in welchen Stadien des Projektes man welche VertreterInnen sinnvoll einbinden kann. Während die Einigung auf konzeptioneller Ebene, also das Erarbeiten von Zukunfts- und Handlungskonzepten, eine möglichst breite Beteiligung der InteressensvertreterInnen im Zuge eines Erhebungsverfahrens erfordert, kann für die Umsetzung von Einzelprojekten der gezielte Einsatz von ausgewählten Akteurinnen und Akteuren effizienter sein. So können dabei Instrumente zum Tragen kommen, die weniger Zeitaufwand benötigen.

Wesentliche Punkte stellen die ernstzunehmende Einbindung der bürgerschaftlichen VertreterInnen sowie deren Bindung über den festgelegten Zeitraum dar. Bei einem Zeitraum von bis zu 5 Jahren ist dabei auch die Frage der Kontinuität der Beteiligten zu stellen, insbesondere der BürgerInnen, für die entsprechende Anreize zur (Selbst-)Bindung geschaffen werden müssen. In diesem Zusammenhang muss vor allem die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse sowie deren Umsetzung gewährleistet werden. Ebenso sollte das Risiko minimiert werden, dass nach hohem persönlichem Einsatz bürgerschaftliche Ideen nicht zum Tragen kommen. Um die Dominanz zahlender Gruppen zu verhindern, sollten das Engagement und die Mitsprache der BürgerInnen ideell und möglicherweise auch finanziell durch die öffentliche Hand unterstützt werden. Hier ist ein klares Bekenntnis des Staates zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen gefragt. Denkbar ist ein Finanzierungszuschuss seitens der Kommune (des Staates), um einen Ansporn für die lokale Wirtschaft zu schaffen, eine Kooperation mit den BürgerInnen einzugehen. Bestehende Strukturen und Kooperationen sind nicht durch diese neue Organisationsform zu ersetzen, vielmehr soll ein Rahmen gefunden werden, in welchem diese bestmöglich miteinbezogen und nutzbar gemacht werden können. Als Vertretung der BürgerInnen bieten sich bestehende intermediäre Organisationen wie Lokale Agenda 21 Büros, Grätzelmanagements, Gebietsbetreuungen oder beispielsweise auch Einrichtungen der Caritas an. Um die tatsächliche Wahrung aller Interessen während des Projektzeitraums zu sichern, könnte eine gewählte Kontrollgruppe zu deren laufenden Überprüfung eingesetzt werden.

7 FAZIT

Über den Bedarf an alternativen Organisationsformen zur Realisierung kooperativer Ansätze in der Quartiersentwicklung scheint Einigkeit zu herrschen. Ebenso über die Notwendigkeit, neue Möglichkeiten zur (Ko-)Finanzierung derartiger Vorhaben zu erarbeiten, da sich die öffentliche Hand zunehmend nicht mehr in der Lage sieht, alleine für die Ausgaben aufzukommen. Das Organisationsgerüst des BID-Modells kann im Sinne der vorgeschlagenen Adaptierung einen potentiellen Lösungsansatz für diese Anforderungen darstellen.

Innovative Aspekte der skizzierten Kooperationsform sind, neben dem Versuch drei Stakeholdergruppen gleichermaßen einzubinden, auch die Idee der Selbstverpflichtung, sowie die Umsetzung auf Basis von Eigeninitiative und zu einem großen Teil auch Selbstfinanzierung. Diesen Neuerungen liegt ein grundlegender Wandel des Staatsverständnisses vom fordistischen Sozialstaat hin zu einer Mentalität des sich verantwortlich Fühlens, des aktiven Mitgestaltens der eigenen Lebenswelt zugrunde. Die Forderung nach wachsendem bürgerschaftlichem Engagement kann jedoch nicht ausschließlich an zivile Personen gerichtet sein. Vielmehr muss stärker auch an Unternehmen appelliert werden, den lokalen Standort im Sinne einer Corporate Social Responsibility zu fördern und gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Die kollektive Selbstverpflichtung auf Ebene der kooperativen Quartiersentwicklung könnte einen Beitrag zur Stärkung des Gemeinnsinns und der lokalen Identität leisten, was letztlich auch zu einer stärkeren Bindung an den Standort führt, von der Kommune, Wirtschaftstreibende sowie AnreinerInnen gleichermaßen profitieren würden.

8 REFERENZEN

- BARANEK, E. & H. WALK: Partizipation und Nachhaltigkeit. Zwei Seiten ein und derselben Medaille; In: Feindt, P.H. & J. Newig, Hrsg.: Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit; Marburg, S. 65-86, 2005.
- BARNEKOV, T., R. BOYLE & D. RICH: Privatism and Urban Policy in Britain and the United States; Oxford, 1989.
- BARR, H.: More like Disneyland: State Action, 41 U.S.C. § 1983, and Business Improvement Districts in New York; In: Columbia Human Rights Law Review 28, S. 393-430, 1997.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), Hrsg.: Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“; (= Werkstatt: Praxis, Heft 36), 2005.
- BOGASON, P.: Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society. Cheltenham, 2000.
- EINIG, K, G. GRABHER, O. IBERT & W. STRUBELT: Urban Governance; In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg.: Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10, S. I – IX, 2005.
- ERFA Tagung für Stadtmarketing und Citymanagement 2006: „Stadt der Zukunft – Vision statt Illusion“; 21. - 22. März. 2006, Salzburg.
- FELDTKELLER, A.: Die zweckentfremdete Stadt. Wider der Zerstörung des öffentlichen Raums; Frankfurt u. New York, 1995.
- FRIESECKE, F.: Revitalization of Urban Areas through Business Improvement Districts (BIDs)-Trends and Expectations for Shrinking Cities; 5th FIG Regional Conference March 8-11, Accra, Ghana, 2006
- FROESSLER, R.: Tendenzen der Stadtentwicklung in Europa. Befunde, Beobachtungen und Thesen; In: DISP 133, S. S. 22 – 27, 1998.
- GLASZE, G.: Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. - In: Berichte zur deutschen Landeskunde 75, 2/3, S. 160-177, 2001.
- HATZ, G.: Sozialräumliche Folgen der Stadtsanierung durch Public Private Partnerships. Das Modell der „sanften Stadterneuerung“ in Wien; In: Geographischer Jahresbericht aus Österreich, 60, 61, S. 77-105. 2004.
- HELBRECHT, I.: Stadtmarketing: Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik; Stadtforschung aktuell 44, 1994.
- HOUSTON, L. O.: Business Improvement Districts; 2. Auflage, Washington D.C., 2003
- HOYT, L.: Importing Ideas: The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy; In: International Journal of Public Administration 29, S. 221-243, 2006.
- JAKUBOWSKI, P. & S. HOHN: Public-Private-Partnership in der Stadtentwicklung – Aufwand und Ertrag. Dargestellt am Beispiel erfolgreicher Planungsprozesse in Osnabrück; In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg.: Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen; Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2007, S. 49-56, 2007.
- JAKUBOWSKI, P., M. PAULY: Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie; In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg.: Urban Governance; Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 619-626, 2005.
- JEKEL, T.: Regionalmanagement und Regionalmarketing. Theoretische Grundlagen kommunikativer Regionalplanung; (= Schriftenreihe des Salzburger Instituts für Raumordnung und Wohnen, Bd. 18), 1998.
- LOBENDANZ, I., I. HORNY, T. EBNER & J. A. COCA-STEFANIAK: Salzburg – eliminating free-riders through an effective city-centre management organisation; Studie der Manchester Metropolitan University, 2007.
- MITCHELL, J.: Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery; In: Pricewaterhouse Coopers, Hrsg., Grant Report 1999. Arlington, 1999.
- MITCHELL, J.: Business improvement districts and the 'new' revitalization of downtown; In: Economic Development Quarterly 15, S. 115-123, 2001
- RÖBER, M.: Auf dem Wege von „New Public Management“ zu „Good Urban and Regional Governance“?; In: Sinning, H., Hrsg.: Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region); Dortmund, S. 37-46, 2006.
- SACK, D.: Gratwanderung zwischen Beteiligung und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung; In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 4/2003, S.353-370, 2003
- SCHNEIDER-SLIWA, R.: Politisch-kulturelle und Planungstraditionen in den USA; In: Raumforschung und Raumordnung, 6, S.425-435, 1995.
- SINNING, H.: Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent; In: vhw FW 1/Jan-Feb, S.87-90, 2006.
- SYMES, M. & M. STEEL: Lessons from America. The role of Business Improvement Districts as an agent of Urban Regeneration; In: Town Planning Review 74/3, S. 301-313, 2003.
- SELLE, K.: Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen; In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg.: Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen; Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2007, S. 63-71, 2007.

