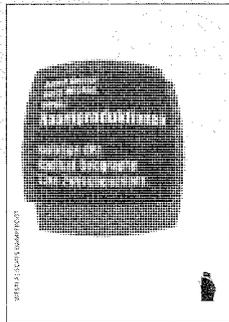


RAUMPRODUKTIONEN:

Herausgegeben von  
Bernd Belina, Boris Michel und Markus Wissen

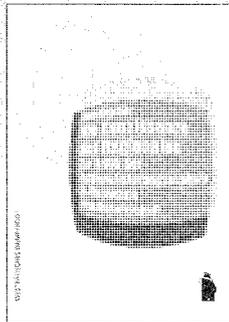
Band 1  
Bernd Belina/  
Boris Michel  
(Hrsg.)



**Raumproduktionen**  
Beiträge der  
Radical Geography -  
Eine Zwischenbilanz

2007 - 302 S. - € 27,90  
ISBN 978-3-89691-659-4

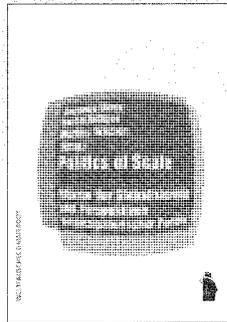
Band 2  
Uwe Kröcher



**Die Renaissance  
des  
Regionalen**  
Zur Kritik der  
Regionalisierungseuphorie in  
Ökonomie und  
Gesellschaft

2007 - 343 S. - € 29,90  
ISBN 978-3-89691-660-0

Band 3  
Markus Wissen/  
Bernd Röttger/  
Susanne Heeg  
(Hrsg.)



**Politics of Scale**  
Räume der  
Globalisierung und  
Perspektiven  
emanzipatorischer  
Politik

2008 - 317 S. - € 29,90  
ISBN 978-3-89691-669-3

www.dampfboot-verlag.de  
info@dampfboot-verlag.de



Eric Töpfer, Volker Eick, Jens Sambale

## Business Improvement Districts – neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien

„Als die Städte dreckig und unordentlich wurden, flohen die Kunden in die Shopping Malls der Vorstädte. Dort mussten sie sich nicht darum sorgen, ausgeraubt zu werden oder in Urinpfüten zu treten. Business Improvement Districts verkörpern die Rückkehr zu traditionellen Werten hinsichtlich öffentlicher Räume. Sie verstehen, dass einfache Dinge, wie die Sorge um Sauberkeit und Sicherheit der Bürgersteige, enorme Bedeutung für die urbane Lebensqualität haben. Eine Stadt, die den Willen verloren hat, vermeintliche Bagatelldelikte wie Müll und Graffiti zu bekämpfen, lädt damit den weiteren Verfall der Ordnung ein. [...] Vielleicht kommt der Tag, an dem Business Improvement Districts nicht länger notwendig sind. Zur Zeit aber stellen sie im Gegensatz zum sklerotischen Ost-Berlin der Stadtverwaltungen das vitale und dynamische West-Berlin dar.“ (MacDonald 1996)

Im Wettstreit urbaner Regulierungskunst, von der Heather MacDonald vom neoliberalen *Manhattan Institute* hier schreibt, hat sich in der deutschen Hauptstadt der vermeintlich „dynamische“ Westen bisher nicht gegen den ebenso vermeintlich „sklerotischen“ Osten durchsetzen können: Im Jahr 2005 scheiterte die Berliner CDU mit einer Gesetzesinitiative zur Einführung von *Business Improvement Districts* (BIDs) an der rot-roten Mehrheit. Anders hingegen in Hamburg, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein, wo seit 2005 entsprechende Gesetze in Kraft und erste Projekte angelaufen sind (DIHK 2007). Mit den Initiativen dieser Länder und der flankierenden Änderung des Baugesetzbuches<sup>1</sup> durch die Große Koalition ist nun auch die Bundesrepublik von einer Entwicklung erfasst worden, die MacDonald (2006) unbescheiden als „eine der wichtigsten Entwicklungen lokalen Regierens während der letzten zwei Dekaden“ deklariert.

Wie die Gesetze und diversen (Pilot)Projekte illustrieren, gelten BIDs mittlerweile auch hierzulande vielen Handelskammern, Stadtverwaltungen und Regie-

<sup>1</sup> Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte am 01.01.2007 wurde u.a. das Baugesetzbuch um §171f ergänzt, in dem es heißt: „Nach Maßgabe des Landesrechts können unbeschadet sonstiger Maßnahmen [...] Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden.“

rungen als probates Mittel zur Aufwertung innerstädtischer Quartiere oder, so Teile von Bündnis 90/Die Grünen, als unterstützenswertes Beispiel einer „Zivilgesellschaft in Aktion“.<sup>2</sup> Vertreter der Bürgerrechtsbewegung sehen in ihnen hingegen „ein verfassungsrechtlich bedenkliches Instrument“ der Teilprivatisierung von Städten (Schreiber/Eick 2005), und kirchliche wie Obdachlosengruppen fürchten BIDs als nächsten Schritt zur weiteren „Vertreibung“ von „Randgruppen“.<sup>3</sup> Zum besseren Verständnis der selektiven Segmentierung des öffentlichen Raums durch BIDs sollen im Folgenden ihre Entwicklung und Funktion nachgezeichnet werden, um anschließend anhand empirischen Materials aus Nordamerika und Großbritannien die Folgen für das Polizieren städtischer Bevölkerungen aufzuzeigen und die Perspektiven für Deutschland zu diskutieren.

### „Bitte ein BID!“<sup>4</sup> – Hege und Aufzucht

BIDs lassen sich als *Public-Private Partnerships* charakterisieren, in denen Geschäftsinhaber oder Grundstückseigner in einem räumlich begrenzten, meist innerstädtischen Bereich dafür votieren, einen kollektiven finanziellen Beitrag für den Unterhalt, die Entwicklung und die Vermarktung ihres Viertels zu leisten. Briffault (1999: 368) definiert sie als

„territoriale Untereinheit einer Stadt, in der Eigentümer oder Geschäftsleute eine Extra-Steuer zahlen. Dieses Geld steht als quartiersbezogene Steuer für Verbesserungen des Quartiers, für Serviceleistungen und die administrativen Kosten des BID zur Verfügung. Die Dienstleistungen stellen Ergänzungen zum städtischen Angebot dar. Die meisten BIDs konzentrieren sich auf traditionelle Aufgaben wie Müllsammeln, Pflege des Straßenbilds und Sicherheitsstreifen.“

Die Schaffung eines BIDs bedeutet in der Regel: umfangreiche Konsultationen, Mobilisierung lokaler Unterstützung, daran anschließend Wahlen zu seiner formellen Einrichtung, schließlich Bestätigung durch die Stadt. Einem positiven Votum folgt – wenn nicht bereits im Vorfeld etabliert – die Institutionalisierung von Managementstrukturen mit Vertretern der lokalen Wirtschaft oder des Immobilienkapitals, der Stadtverwaltung und anderen an der Entwicklung des Quartiers Interessierten. Aufgabe des Managements ist die Umsetzung von Maßnahmen, die bereits programmatische Grundlage der Wahlen waren oder anschließend entwickelt werden. Dabei handelt es sich in der Regel um Maßnahmen zur Aufwertung oder Pflege der baulichen Infrastruktur (z.B. Neugestaltung der Gehwege, regelmäßige Reinigung), um Aktionen zum

2 So die damalige Stadtentwicklungspolitische Sprecherin der Berliner Partei Bündnis 90/Die Grünen auf dem Kommunalpolitischen Seminar „Strategien für lebendige Bezirkszentren. Förderung eines vielfältigen Einzelhandels“ am 4. November 2005 in Berlin.

3 In diese Richtung gehen zahlreiche Äußerungen angesichts bereits bestehender Erfahrungen in der Innenstadt von Hamburg; vgl. Schneider (2007).

4 So die Forderung der CIMA GmbH, die durch die Vorbereitung des Internationalen Expertenhearings für die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing im März 2003 in Hamburg einen wichtigen Anteil am Transfer der Idee BID nach Deutschland hatte (CIMA direkt, Supplement „Business Improvement Districts“, 1/2003: 4).

Standortmarketing (z.B. Einkaufsführer, Events, die notorische Weihnachtsbeleuchtung) und nicht zuletzt um Kontrollmaßnahmen, die unerwünschtes Verhalten wie Falschparken, informellem Straßenhandel, Obdachlosigkeit oder Bettelei sanktionieren (Ward 2007: 665). Zudem sind BIDs häufig um eine Abstimmung und Harmonisierung des Angebotes bemüht, nehmen direkt oder indirekt Einfluss auf die Mischung an Geschäften oder deren Öffnungszeiten (Wehrheim 2002: 155). In den meisten Fällen schließen sie einen Vertrag mit der Stadtverwaltung ab, in dem sie sich auf die Erbringung von Infrastrukturmaßnahmen und Dienstleistungen verpflichten. Deren Erfüllung wird in regelmäßigen Abständen anhand mehr oder weniger harter „performance indicators“ (Hoyt/Gopal-Agge 2007: 952), wie die Zahl eingesamelter Plastiktüten oder das durch Passantenbefragungen ermittelte Sicherheitsempfinden, überprüft. Zugleich kaufen sie sich mit dieser Selbstverpflichtung mehr Kontrollrechte über den urbanen Raum ein.

Im Detail sieht die Ausgestaltung des Modells BID recht unterschiedlich aus. So firmiert es je nach Ort z.B. als *Business, Special* oder *Urban Improvement Area* oder *District, Business Revitalization Zone*, oder im deutschen Sprachraum als *Immobilien- und Standortgemeinschaft* oder *Partnerschaft zur Attraktivierung von City, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen*. Entscheidender als die Namensgebung jedoch ist die institutionelle Ausgestaltung: Konfliktpotenzial birgt regelmäßig der verbindliche finanzielle Beitrag, den alle betroffenen Unternehmer oder Grundstückseigentümer eines Gebietes zu leisten haben, wenn sich dort eine Mehrheit für die Einrichtung des BIDs ausgesprochen hat. Dieses „Angebot zum Zwang“ (DSSW 2001) im Rahmen des *Pflichtregimes* wird damit begründet, dass nur so dem „Trittbrettfahrer-Phänomen“, also Mitnahmeeffekten, beizukommen sei: wer von der Entwicklung eines Quartiers profitiere, müsse auch finanziell beteiligt sein. Deutliche Variationen finden sich entsprechend zu den Abgaberegulungen,<sup>5</sup> zur Höhe des zu entrichtenden Obolus, zum wahlentscheidenden Quorum, wie die Stimmen gewichtet werden, wer die Aufsicht über die BIDs führt, wie nicht-beitragspflichtige Anwohner repräsentiert werden etc. Dabei bedarf der Eingriff in die Freiheit der Wirtschaftssubjekte der Rechtfertigung durch ein „öffentliches“ Interesse und entsprechender gesetzlicher Flankierung. Obwohl BIDs durch diese Gesetze im Sinne einer Projektlogik auf meistens drei bis fünf Jahre befristet sind, notieren Hoyt und Gopal-Agge (2007: 949), dass sie nicht einfach wieder verschwinden, sondern sich regelmäßig durch „standardisierte Ermächtigungsprozesse“ erneuern.

5 „In den USA und Kanada werden die Grundeigentümer zur Zahlung der Sonderabgabe herangezogen, in Neuseeland hingegen kommen die Gewerbetreibenden für die Kosten des BID auf. In Australien wird diese Frage in den verschiedenen Provinzen unterschiedlich beantwortet, in Südafrika ist grundsätzlich beides möglich. BIDs in Großbritannien finanzieren sich nur durch die Besteuerung von Gewerbetreibenden.“ (Heiß 2006: 36)

Obwohl die Idee zu BIDs ursprünglich in Kanada entwickelt wurde, waren es die USA, oder genauer „die Erfahrungen einer Handvoll von BIDs in New York und Philadelphia“, die als Erfolgsgeschichte und Blaupause dafür sorgten, dass *Business Improvement Districts* mittlerweile zum Modell für „downtown governance“ mit globaler Reichweite geworden sind (Ward 2007: 662). Obgleich der erste US-amerikanische BID bereits 1975 in New Orleans gegründet wurde, breiteten sie sich erst in den 1990er Jahren flächendeckend aus. Zwei Drittel der mittlerweile mehr als 1.000 US-amerikanischen BIDs wurden nach 1990 gegründet (Mitchell 1999). Die Gründe für diesen Erfolg nordamerikanischer BIDs sind, glaubt man der Literatur (Mitchell 1999; Ward 2007), vielfältig. Stokes (2002: 9) betont insbesondere fünf Ursachen für ihre rapide Verbreitung: die Aufwertung der Innenstadt erfordere mehr Schutz; steigende Sichtbarkeit von Obdachlosen; Zunahme von *Public-Private Partnerships*, die Touristen anlocken wollen; unzureichende Koordination zwischen staatlicher Polizei und privaten Sicherheitsdiensten „zum Wohle der Mittelklasse und Besucher“; fiskalpolitische Engpässe.

In politökonomischer Hinsicht lassen sich *Business Improvement Districts* als Ergebnis innerstädtischer Niedergangsprozesse in Folge von Suburbanisierung und der als *Mallization* beschriebenen Transformation des Einzelhandels sowie als Reaktion darauf interpretieren. Diese Reaktionen sind eingebettet in den Umbau der jeweiligen Nationalstaaten, in denen Städten mehr Verantwortung übertragen wird (*Devolution*). Kürzungen öffentlicher Mittel des Nationalstaats und ein Rückgang des kommunalen Steueraufkommens in Folge von Deindustrialisierungsprozessen führen zu reduzierten Ressourcen auf der lokalen Ebene. Das Fehlen öffentlicher Mittel wiederum schränkt die Möglichkeiten der (lokalen) Geschäftswelt ein, subventioniert ihre Profitrealisierungschancen zu optimieren. Die Entwicklung von BIDs wird im US-amerikanischen Kontext entsprechend als Reaktion auf zurückgehende nationalstaatliche und kommunale Interventionen in den urbanen (innerstädtischen) Raum diskutiert (für viele: Mallet 1994). Diese Reaktion muss zugleich in Zusammenhang mit globaler, interregionaler und innerstädtischer Standortkonkurrenz gesehen werden. Allerdings zielt diese Antwort nicht auf die Herstellung eines Gleichgewichts. Vielmehr geht es, wie Ward (2007: 667) bemerkt, um die Institutionalisierung urbaner Fragmentierung:

„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.“

Zudem gilt das neue Modell kleinteiligen urbanen Regierens seinen Befürwortern als flexibler Mechanismus zur Durchsetzung ihrer (Geschäfts)Interessen,

da demokratische Entscheidungsprozesse und bürokratisches Regelwerk umgangen werden können: Weder gilt in BIDs Verwaltungsrecht, noch die Lohn- und Arbeitsstandards öffentlicher Verwaltungen. BIDs haben mit solchen Logiken nichts im Sinn und nichts gemein (MacDonald 1996). Damit entspricht das BID-Modell der betriebswirtschaftlichen Logik der „unternehmerischen Stadt“ (Duckworth et al. 1987), wobei sich Stadtverwaltungen, kurz gefasst, inzwischen eher als Manager eines Wirtschaftsstandortes denn als Verwalter eines Gemeinwesens verstehen (Heinelt/Mayer 1997). Entsprechend kommt Parenti (1999: 96) zu dem Urteil, BIDs „haben alle Macht und Privilegien von Staaten, sind aber frei von jedweder Verantwortung und Begrenzung demokratischen Regierens.“

Welche Auswirkungen die Bewirtschaftung städtischer öffentlicher Räume durch marktformige BID-Regime für Teile der lokalen Bevölkerung hat, wird im Folgenden anhand von Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien gezeigt. Bewusst dokumentieren die Fallbeispiele Zustände jenseits des auch in der deutschen Literatur hinreichend beschriebenen „Modells“ New York (Roost 2000; Glasze 2001; Wehrheim 2002), um zu fragen, ob New York tatsächlich als *der* Referenzpunkt für eine generelle Kritik an BIDs dienen kann.

### Toronto: Polizei auf Zuruf des Einzelhandels<sup>6</sup>

Das derzeit abgefeimteste Sicherheitsregime hat sich in Kanada etabliert. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Stadt- und Regionalplanung in Nordamerika nicht ausdrücklich eine staatliche Aufgabe ist und dort kein einheitliches nationales Recht wie in Deutschland besteht, das – zumindest den Buchstaben nach – den Nationalstaat zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen verpflichtet, kündigt die dortige Kombination aus *Pflichtregime* (BIDs) und para-staatlichem *Sicherheitsregime* (*Rent-a-cops* und Polizei) doch eine überaus bedrohliche Entwicklung an. Privatwirtschaft und Kommunen übernehmen die zentrale Rolle in der Stadtentwicklung und bei der Sicherheitsproduktion. Kanada, wie erwähnt der Vorreiter in Sachen BIDs, hat knapp vier Jahrzehnte nach Gründung des ersten seiner Art 347 BIDs (Hoyt/Gopal-Agge 2007: 947), die unter verschiedenen Namen firmieren. Zwei Drittel befinden sich in der bevölkerungsreichsten Provinz Ontario, wo sie *Business Improvement Areas* (BIAs) genannt werden. Wie Rigakos (2007) anschaulich für Toronto mit seinen 60 BIAs<sup>7</sup> zeigt, forcieren die BIAs nicht nur die Kommodifizierung des urbanen Raums, sondern auch die Kommodifizierung von Polizeiarbeit. Im zentralen Quartier Torontos besteht seit der Gründung der dortigen *Down-*

6 Polizeiarbeit auf „Zuruf des Einzelhandels“ kannte auch Berlin; hier war es der *AG City e.V.* am Kurfürstendamm gelungen, eine Spezialeinheit der Polizei für ihre Profitinteressen zu mobilisieren (vgl. Eick 1995).

7 <http://www.toronto-bia.com/bias/faq.php#question5> [18.09.2007].

town Yonge BIA (DYBIA) im Jahr 2001 eine enge Zusammenarbeit zwischen dieser Vereinigung mit ihren etwa 2.000 Geschäftsleuten und Grundstückseignern und der Polizei. Während bisher aber Informationsaustausch das Stichwort war, sind seit Mai 2006 unter dem Label „community-based policing“ 20 Polizisten im Auftrag der DYBIA unterwegs.<sup>8</sup>

„Das erste Mal in der Geschichte Kanadas führt staatliche Polizei im Auftrag der Privatwirtschaft Patrouillen im öffentlichen Raum durch, berücksichtigt Kundenwünsche und liefert dann auch noch Arbeitsberichte ab, damit sie bezahlt wird.“ (Rigakos 2007: 51)

So entstehen im innerstädtischen Raum, mit Lauria (1997) gesprochen, lokale urbane Regime, die von privatwirtschaftlich geführten Wachstumskoalitionen getragen werden. Offensichtlich wird anhand der DYBIA Torontos aber auch, dass kein Anlass besteht, sich lediglich mit der Teilprivatisierung öffentlicher Räume und bisher staatlicher Aufgaben auseinanderzusetzen, vielmehr lässt sich der Prozess beobachten, dass durch das marktwirtschaftliche Bearbeiten des öffentlichen Raums die Polizei nun gezwungen wird, Aufgaben zu übernehmen,

„die im Grunde als Aufgaben privater Sicherheitsdienste gelten könnten: Patrouillieren, Kontaktaufnahme, Verhinderung geschäftlicher Einbußen und das Verscheuchen unerwünschter Personen, die Kunden stören könnten. Ein weiteres Beispiel für die zunehmende Kommodifizierung von Polizeiarbeit durch BIAs ist der Sachverhalt, dass die von den Geschäftsleuten bezahlten Polizisten, die in Downtown Yonge patrouillieren, nun so genannte *Patrol Activity Sheets* (PAS) bei ihrem privaten Vorgesetzten einreichen müssen.“ (Rigakos 2007: 50, Hervorh. im Orig.)

Der dortigen BIA ist es also zuzuschreiben, dass aus den staatlichen Hütern des Gemeinwesens gemeine Wesen des Standorts DYBIA geworden sind, die sich zudem in direkter finanzieller Abhängigkeit von den dortigen Geschäftsleuten befinden.

### Winnipeg: Repression und Instrumentalisierung städtischer Armut

Die kanadische Provinz Manitoba führte die dort *Business Improvement Zones* (BIZs) genannten BIDs 1987 mit der Ergänzung des *City of Winnipeg Act* in ihrer Hauptstadt ein. Mit knapp 620.000 Einwohnern (2004) ist Winnipeg mit 16 BIZs ausgestattet. Ihr Konzept orientiert sich, so die Verwaltung für Stadtplanung und -entwicklung, an der Erfolgsgeschichte von Shopping Malls: „Geschäfte können so die direkte Kontrolle über Aussehen und Image ihres Quartiers ausüben“.<sup>9</sup>

Zu den jüngsten Ergebnissen dieser Form von Raumkontrolle gehört die *Outreach Patrol* der 1989 gegründeten *Downtown Winnipeg BIZ*, Winnipeg's ältester BIZ. Finanziert durch den kanadischen Bundesstaat, die Provinz Manitoba und die Kommune bilden Stadtpolizei und BIZ seit Oktober 2006

8 <http://www.downtownyonge.com/index.asp?navid=11> [17.09.2007].

9 Winnipeg Planning, Property and Development Department: *Business Improvement Zones*. Unter: [http://www.winnipeg.ca/PPD/biz\\_overview.stm](http://www.winnipeg.ca/PPD/biz_overview.stm) [18.09.2007].

Wachleute aus, deren Aufgabe insbesondere die Kontrolle von „berauschten und störenden Personen“ ist. Die Verwaltung versicherte zum Auftakt des Projektes zwar, der Fokus der Kontrolle liege auf der Vermittlung dieser „at-risk individuals“ an soziale Dienste. Liest man jedoch im Jahresbericht der Winnipeg Downtown BIZ (2006) nach, wird eine andere Rationalität deutlich: „Sicherheit steht für uns ganz oben – und zwar für die genannten [at-risk individuals] und für diejenigen, die hier leben, arbeiten und das Zentrum von Winnipeg besuchen“.<sup>10</sup> Ausgestattet sind die zehn *Special Constables* der *Outreach Patrol* mit Sondervollmachten, die bisher der Polizei vorbehalten waren: Sie dürfen berauschte Personen in ein innerstädtisches Ausnüchterungszentrum verfrachten oder „Störenfriede“ so lange festhalten, bis die Polizei eintrifft.<sup>11</sup>

Das *Outreach Program* stellt den vorläufigen Höhepunkt einer in *Public-Private Partnership* betriebenen Politik gegen Arme dar, an deren Formulierung und Durchsetzung die *Downtown Winnipeg BIZ* gemeinsam mit benachbarten innerstädtischen *Improvement Zones* zentralen Anteil hatte. Diese hatten wiederholt in Umfragen festgestellt, dass die große Mehrheit ihrer Mitglieder Bettler auf den Straßen für geschäftsschädigend hält (Carter et al. 2007a: 22ff). Entsprechend formuliert die *Downtown Winnipeg BIZ* in ihrem Leitbild als erste Priorität, die Sicherheit in der Innenstadt durch Werbung für das Quartier und durch das gezielte Vorgehen gegen Bettler und „Störenfriede“ zu erreichen (Downtown Winnipeg BIZ 2007: 3). In das entsprechende Sicherheitsprogramm investierte die BIZ mehr als 450.000 kanadische Dollar (2005), fast ein Drittel des Budgets (Downtown Winnipeg BIZ 2006: 21).<sup>12</sup>

Bereits 1995, dem Jahr als die schwarz-rot uniformierten *Downtown Watch Ambassadors* der BIZ erstmals auf Streife gingen,<sup>13</sup> verabschiedete die Stadt eine Gemeindeverordnung, die das Betteln an bestimmten Orten und zu bestimmten Tageszeiten unter Strafe stellte.<sup>14</sup> Zwar wurde die Verordnung im Jahr 2000 nach einer erfolgreichen *Public Interest*-Klage der *National Anti-Poverty Organization* durch eine Regelung ersetzt, die ausschließlich „aggressives“ Betteln sanktionieren sollte. Auf Betreiben der innerstädtischen *Improvement Districts* feierte die Verordnung aber 2005 ihre Wiederauferstehung, nunmehr jegliches Betteln kriminalisierend, das sich an eine „captive audience“ richtet.<sup>15</sup> Als „Gefangene“ ihrer innerstädtischen Vergnügungssucht gelten

10 Winnipeg Partnership Agreement (2006): *New Outreach Patrol to Hit Winnipeg Downtown Streets*. Unter: <http://www.winnipegpartnership.mb.ca/pdf/20060808b.pdf> [20.09.2007].

11 Winnipeg BIZ 'constables' now dealing with downtown drunks. Unter: <http://www.cbc.ca/canada/manitoba/story/2007/05/03/biz-patrols.html> [20.09.2007].

12 Die 2006 anlaufenden *Outreach Patrols* sind zusätzlich mit jährlich 478.000 kanadischen Dollar subventioniert. Unter: <http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/CommunityOutreachPatrol.pdf> [21.09.2007].

13 [http://www.downtownwinnipegbiz.com/index/downtown\\_watch](http://www.downtownwinnipegbiz.com/index/downtown_watch) [20.09.2007].

14 The City of Winnipeg By-Law No. 6555/95 to Regulate and Control Panhandling.

15 The City of Winnipeg Obstructive Solicitation By-Law No. 7700/2000, ergänzt im Sommer

dabei Nutzer von Geldautomaten, des öffentlichen Nahverkehrs oder des innerstädtischen Netzes überdachter *Walkways*, aber auch Menschen, die im Außenbereich von Straßencafés sitzen.

Die Durchsetzung des Bettelverbotes gehört seither zu den Kernaufgaben der 20 festangestellten und mehr als 100 „freiwilligen“ Botschafter der *Downtown BIZ* in der Innenstadt. Ausgestattet mit direktem Funkkontakt zur Stadtpolizei patrouillieren sie als deren „Augen und Ohren“.<sup>16</sup> Entsprechend berichten Betroffene, ihre Situation habe sich deutlich verschlechtert, und es sei noch schwieriger und zeitaufwändiger geworden, ihre grundlegenden Bedürfnisse mit dem erbettelten Einkommen zu stillen (Carter et al. 2007b: 58).

Flankiert wird die Repression durch pseudo-philantropische Angebote, die im Kern auf die Abschreckung und Instrumentalisierung der Armen zielen: Seit das *Outreach Team* der *Downtown BIZ* herausgefunden haben will, dass „sieben von zehn Bettlern“ das erbettelte Geld für Drogen und Alkohol ausgeben, startete sie im Rahmen ihres *Change for the Better*-Programms eine diffamierende Plakatkampagne unter der Überschrift „Please Feed My Addiction“, um, wie es hieß, die Öffentlichkeit aufzuklären.<sup>17</sup> Parallel dazu revitalisierte sie mit Unterstützung von Stadtverwaltung, Provinzbehörden und Wirtschaftsverbänden sowie sechs willigen Wohlfahrtsorganisationen eine alte Idee der lokalen *Union Gospel Mission*: Im ganzen Gebiet der *BIZ* wurden mehrere hundert Spendenboxen aufgestellt, in die gewissen geplagte Urbaniten Geld einwerfen können, um im Gegenzug einen *Blue Key* für Bettler zu erhalten. Während das Bargeld den sechs Wohlfahrtsorganisationen zukommt, sollen Bettler die *Blue Keys* dort für ein warmes Essen eintauschen können. Nicht nur, dass das paternalistische Programm die Bedürftigen entmündigt, diese berichten zudem, dass sie die Leistungen in fünf der sechs Organisationen auch ohne „Plastikwährung“ kostenlos erhalten hätten. Lediglich die Heilsarmee besteht auf die *Blue Keys*, akzeptiert diese aber nur einmalig. „Dumm“ und „nutzlos“ lautet daher das Urteil der Bettler zum Wert der gutmenschlich daherkommenden *BIZ*-Initiative (zit. n. Carter et al. 2007b: 25), der es tatsächlich auch nicht um deren Wohl, sondern um deren „Abschreckung“ geht, wie ein *BIZ*-Jahresbericht unverblümt formuliert (*Downtown Winnipeg BIZ* 2006: 15).

Einer ähnlich zynischen Logik folgen Projekte wie *Mission: Off the Street*<sup>18</sup> oder die *Aboriginal Ambassadors*.<sup>19</sup> Wie in den anderen Freiwilligenprogram-

2005 durch By-Law No. 128/2005. Die *Downtown Winnipeg BIZ* (2006: 17) feiert die Ergänzung in ihrem Jahresbericht als Ergebnis intensiver Lobbyarbeit.

16 [http://www.downtownwinnipegbiz.com/index/downtown\\_watch](http://www.downtownwinnipegbiz.com/index/downtown_watch) [20.09.2007], vgl. auch das Jobprofil für *Ambassadors* unter [http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/DW\]Job\\_Description.pdf](http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/DW]Job_Description.pdf) [21.09.2007].

17 *Change for the Better Fact Sheet*. Unter: [http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/CFTB\\_factsheet.pdf](http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/CFTB_factsheet.pdf) [21.09.2007].

18 <http://www.downtownwinnipegbiz.com/index/MOST> [21.09.2007].

19 <http://www.downtownwinnipegbiz.com/index/lawenforcement> [21.09.2007].

men der *Downtown Watch Ambassadors*, werden hier gezielt Obdachlose und benachteiligte Minderheiten mit dem Versprechen angesprochen, sich durch schlecht oder unbezahlte Praktika bei *BIZ*-Diensten für eine Festanstellung oder gar den Polizeidienst zu qualifizieren. In der Summe konnte sich der *Downtown BIZ* so allein im Jahr 2005 etwa 8.000 Stunden kostenlos geleisteter Arbeit sichern (*Downtown Winnipeg BIZ* 2006: 15). Angesichts der Zahl von gegenwärtig nur 30 festangestellten *Downtown Watch Ambassadors* ist die Aussicht der sich selbst Ausbeutenden auf eine bezahlte Perspektive im Dienst einer „sauberen“ Innenstadt allerdings denkbar gering. Wo sich die Armen nicht aus Winnipegs Innenstadt vertreiben lassen, macht die *BIZ* sie also zu billigen Handlangern ihrer Interessen. Eine ähnliche Strategie verfolgen auch die *BIDs* in *Downtown Los Angeles*.

### Los Angeles-Skid Row: Zwischen Bunker und *BID*

*Los Angeles* hat gegenwärtig 30 sich im Stadtzentrum konzentrierende *BIDs* (Brooks 2006: 36), das zugleich *Heimat* oder doch zumindest Aufenthaltsort von im Tagesdurchschnitt immerhin 15.000 Obdachlosen (Eick 2007: 273) ist, die dort einer auch offiziell *Policy of Containment* genannten Konzentration in wenigen Straßenzügen unterworfen sind (vgl. zur Geschichte Sambale 2007). Dieses lokale Regime der räumlichen Fixierung wird einerseits durch die Polizei durchgesetzt, andererseits aber durch ein dichtes, wenngleich unzureichendes Netz von Nonprofits und religiösen Gruppen. In dem Maße, wie das Quartier für Gewerbe- und Wohnnutzer interessant (gemacht) wird, kommt es zu intensivierten Nutzungskonflikten, denn nun bedeutet Straßenreinigung, dass Obdachlose und ihre Habe von der Straße zu entfernen sind. Das *Los Angeles Police Department* (*LAPD*) löste diese Aufgabe bisher mit Wasserwerfern und Schlagstöcken, die *BIDs* bedienten sich zunächst und zusätzlich dafür erst ausschließlich kommerzieller Sicherheitsdienste, deren Brutalität derjenigen der Polizei nicht nachsteht. Doch damit wurden Bilder generiert, die weder den Interessen der *Gentrifier*, noch denen der *BIDs* dienlich sind. So kam die Stunde der Nonprofits, gemeinnütziger Organisationen, die sich dem *Containment*-Regime andienten und *SOS*<sup>20</sup>-Dienstleistungen anbieten. Einer der Nonprofits - und ein solcher soll hier zur Charakterisierung nicht-staatlicher Intervention im halböffentlichen oder teilprivatisierten Raum herangezogen werden - ist *Chrysalis*.

*Chrysalis* betreibt zwei kommerzielle Einrichtungen, die ihre Dienste in *Downtown Los Angeles*, *Santa Monica*, *Garden Grove* und *Pacific Palisades* anbieten: *Labor Connection*, eine Zeitarbeitsfirma (seit 1991), und *Street Works*, eine Straßen- und Gebäudereinigungsfirma (seit 1993). Die Organisati-

20 *SOS* steht für Sicherheit, Ordnung, Sauberkeit.

on selbst wurde 1984 als Reaktion auf die Zunahme von Wohnungslosen in Downtown Los Angeles gegründet. Der demographische Wandel der Obdachlosenbevölkerung von alten arbeitsunfähigen Alkoholikern hin zu beschäftigungsfähigen, jüngeren Männern (und Frauen) mit Drogenkarrieren führte Mitte der 1980er Jahre zu einem Wandel der Organisationsziele: Die Herstellung einer unabhängigen Lebensführung durch Arbeitsaufnahme und nicht mehr die helfende Pflege steht seitdem im Zentrum der Arbeit. Bestehende Kontakte zur Privatwirtschaft und Politik wurden intensiviert und vertraglich fixiert – so auch mit den *Business Improvement Districts*. Seit 2002 reinigt *Street Works* über 100 Blöcke in Downtown Los Angeles und Santa Monica und bietet auch einzelnen Hausbesitzern Graffiti- und Müllentfernung an; die Geschäfte berichten von Umsatzsteigerung bis zu 60 Prozent und sinkenden Kriminalitätsraten zwischen fünf und neun Prozent (vgl. für diese Beschreibung und zum Folgenden Sambale 2003; Brooks 2006; Eick 2007).

Attraktiv für die Vertragspartner ist *Chrysalis*, weil Downtown Los Angeles nicht nur ein Zentrum gewerblicher Aktivitäten und Standort tausender Büroarbeitsplätze ist, sondern auch Ort der dichtesten Konzentration Obdachloser in den USA, mit denen sich *Chrysalis* auf Grund seiner Geschichte gut auskennt. *Street Works* setzt nicht auf kommerzielle Sicherheitsdienste, und die BIDs bezahlen nicht, wie in Toronto, das LAPD, sondern *Street Works* beschäftigt (ehemalige) Obdachlose, die die derzeit Obdachlosen auffordern, die Straße für die Dauer der Säuberung zu räumen und verschafft den Auftraggebern so nicht allein saubere Straßen, sondern auch gute Presse – Reinigungs- und Sicherheitsfunktion werden so von den *Chrysalis*-Mitarbeitern vermischt, denn es geht darum, die Obdachlosen zumindest vorübergehend – und für immerhin 175.000 US-Dollar pro Jahr (Los Angeles Downtown News, 18.05.2001) – von der Straße zu bekommen.

Einerseits liegt der Polizei und ihren Auftraggebern wenig an gewalttätigen Auseinandersetzungen, jedenfalls dann nicht, wenn für die Obdachlosen und die Geschäftswelt nachfolgend keine langfristige Lösung in Sicht ist. Andererseits machen sich private und staatliche Auftraggeber die spezifischen lokalen Kenntnisse der Örtlichkeiten und Klientel von *Chrysalis* zunutze.

Beim Einsatz von Nonprofits in BIDs handelt es sich um eine Art des *Soft Policing*, bei dem es sich um die Reduzierung von Konflikten bei simultaner Durchsetzung von profitmaximierenden Normen der Geschäftswelt handelt. Gleichzeitig verweisen Untersuchungen aus den USA auf das rigide Vorgehen kommerzieller Sicherheitsdienste insbesondere gegen Obdachlose, z.T. in direkter Koordination mit der Polizei und zur Durchsetzung des BID-Konzeptes (McArdle/Erzen 2001; Wehrheim 2002: 147f), wobei für alle sicherheitspolitischen Konstellationen unterstrafrechtliche und prä-ordnungsrechtliche Verhaltensregulationen in Anschlag gebracht werden. Bevor wir uns aber der Bundesrepublik zuwenden, soll ein kurzer Streifzug durch Liverpool, die kom-

mende Europäische Kulturhauptstadt (2008), zeigen, welche Folgen eines der ersten BID-Pilotprojekte diesseits des Atlantik dort gezeitigt hat.

### Liverpool – und das Ende der sozialen Stadt

Ebenso wie in der Bundesrepublik ist die Einführung von BIDs in Großbritannien ein vergleichsweise junges Phänomen. Der *Local Government Act* von 2003 ermöglichte die Schaffung von BIDs in England und Wales. Schottland folgte mit entsprechender Gesetzgebung im April 2007. Im Rahmen der so genannten *Circle Initiative* wurden die ersten 22 Pilotprojekte installiert, allen voran der BID in Kingston upon Thames im November 2004 (Ward 2007). Inzwischen gibt es BIDs in 42 britischen Städten, weitere 13 sind nach Angaben des *National BIDs Advisory Service* in Planung.<sup>21</sup> Obwohl aus Nordamerika importiert, stehen die BIDs in Großbritannien in unmittelbarer Tradition des *Town Centre Management (TCM)*,<sup>22</sup> einer Bewegung, die Mitte der 1980er Jahre von großen Einzelhandelsketten wie *Marks & Spencer* als Antwort auf die schwindenden Umsätze innerstädtischer Standorte initiiert wurde. Wie Reeves (1998) zeigt, zielten bereits die TCM-Partnerschaften von Privatwirtschaft und Lokalverwaltung, die es heute in mehr als 500 britischen Städten gibt, auf eine „Instrumentalisierung“ des innerstädtischen öffentlichen Raums für kommerzielle Interessen und deren Vorstellungen von Sozialität und Ästhetik. Entsprechend erwies sich TCM als Vehikel für die Institutionalisierung neuer Normen und Kontrollmechanismen, zu denen lokale Verordnungen gegen öffentlichen Alkoholkonsum, „aggressives“ Betteln oder Straßenmusik gehören. In diesem Kontext entwickelten sich eine symbiotische Beziehung zwischen *Town Centre Management* und Videoüberwachung (*Closed-circuit Television - CCTV*). Seit 1994 massiv durch die britische Zentralregierung gefördert, war die Einrichtung von CCTV-Netzwerken zur Überwachung von Stadtzentren der entscheidende Katalysator für die Institutionalisierung und den Ausbau von *Public-Private Partnerships* zum hybriden Management von Innenstadtbereichen. Rechtsverbindlich wurde der partnerschaftliche Ansatz zur Formulierung urbaner Sicherheitsstrategien mit dem *Crime and Disorder Act* von 1998. Zudem stärkte das neue Gesetz mit der Einführung der *Anti-Social Behaviour Orders (ASBOs)* – noch einmal verschärft durch den *Anti-Social Behavior Act* von 2003<sup>23</sup> – die lokalen Bemühungen im Vorgehen gegen

21 <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php> [10.09.2007].

22 Die *Association of Town Centre Management* „leitete die von der Regierung unterstützten nationalen BID-Pilotprojekte, mit denen das Modell in England und Wales eingeführt wurde“ und ist Gründer und Finanzier des *National BIDs Advisory Service*; vgl. <http://www.ukbids.org/index.php> [10.09.2007].

23 Seitdem kann die Polizei mutmaßliche Schwerpunkte von „anti-sozialem Verhalten“ zu *Designated areas* erklären. Dort kann sie, sobald sich dort zwei oder mehr Personen versammeln, diese unter Androhung der Festnahme zum Verlassen des Platzes auffordern.

missliebigen Verhalten (Töpfer 2007). Es sind diese Traditionen, an die die *Business Improvement Districts* in Großbritannien nun nahtlos anknüpfen, wie das Beispiel Liverpool illustriert.

Nach einem gescheiterten Anlauf im März 2005 wurde der *Liverpool City Central BID* im Oktober des gleichen Jahres mit knapper Mehrheit durch das Votum der lokalen Geschäftswelt für eine Laufzeit von zunächst drei Jahren bestätigt.<sup>24</sup> Das 21 Hektar große Gebiet zählt 500 beitragspflichtige Mitglieder und wird von den Betreibern auf einen Wert von einer Milliarde Pfund taxiert (Liverpool BID 2005: 14). Verwaltet wird es von der *Liverpool BID Company Ltd.*, einer Trägergesellschaft mit einem Jahresbudget von ca. einer Million Pfund, in deren Vorstand lediglich drei Repräsentanten des öffentlichen Sektors 16 Vertretern der Privatwirtschaft gegenüberstehen.<sup>25</sup> Ihre Mission lautet, bis 2008 eine „sichere, saubere, attraktive und gut beworbene“ Innenstadt zu garantieren. Kurz gesagt, wird das Gebiet auf das Programm *Europäische Kulturhauptstadt* zugeschnitten, um die höchstmöglichen Gewinne zu erwirtschaften. Zugleich wird es fit gemacht für die Konkurrenz, die durch „Liverpool One“ erwächst, ein gewaltiges Entwicklungsprojekt der Grosvenor Group,<sup>26</sup> das im gleichen Jahr in nächster Nachbarschaft fertig gestellt wird. Ihre Mission versteht die BID Company als Beitrag zur Etablierung Liverpools – im Fußballssprech – als „premier European city“ (ebd.: 2).

Gegründet wurde der City Central BID im November 2003 zunächst als Pilotprojekt, das durch die *Northwest Development Agency*, eine öffentliche Körperschaft zur Regionalentwicklung unter Führung der Privatwirtschaft, freiwillige Beiträge lokaler Geschäftsleute und durch den Stadtrat finanziert wurde, um die Vorzüge des Modells zu demonstrieren (Liverpool BID Company Ltd. 2005: 16). Bereits während dieser Pilotphase wurden die wesentlichen Elemente einer komplexen Sicherheitsarchitektur installiert und durch das sogenannte *Baseline Agreement*<sup>27</sup> zwischen BID Company, Stadtrat, *Merseyside Police* und Handelskammer als zukünftige „Grundausstattung“ des geplanten BID vereinbart: Darin verpflichtet sich die Stadt, auch weiterhin die Kosten für die *Gold Zone Police Officers* zu übernehmen, eine 13-köpfige Sondereinheit der *Merseyside Police*, die seit dem Jahr 2000 in der gesamten Innenstadt patrouilliert, um u.a. gegen Diebe, „aggressives“ Betteln und informellen Straßenhandel vorzugehen oder kommunale Verordnungen gegen Skateboarding oder das „störende“ Verteilen von Flyern und Flugblättern durchzusetzen.<sup>28</sup>

24 <http://www.ukbids.org/BIDS/info.php?refnum=34> [10.09.2007].

25 <http://www.citycentralbid.com/liverpool/liverpool-bid-company.asp> [11.09.2007].

26 Mit „Liverpool One“, auch bekannt als „Paradise Project“, schafft die Entwicklungsgesellschaft Grosvenor auf 17 Hektar privatisiertem innerstädtischem Areal für 920 Millionen Pfund ein künstliches Stadtzentrum, das Shopping, Entertainment und Luxuswohnen verbinden soll.

27 Das Baseline Agreement im Überblick: <http://www.citycentralbid.com/city/baseline-agreements.html> [11.09.2007].

28 <http://www.liverpoolfirst.org.uk/jargon?apage=C> [12.09.2007].

Zusätzlich unterhält sie seit Oktober 2003 mit Fördergeldern der Zentralregierung einen lokalen Ordnungsdienst mit 14 *Street Crime Wardens*, die im BID und jenseits seiner Grenzen unterwegs sind, um als „Botschafter“ der Stadt Liverpool kommunales Ordnungsrecht durchzusetzen, „Umweltverbrechen“ wie Plakatieren oder Graffiti zu melden und der Polizei als „professionelle Zeugen“ bei der Verhängung von *Anti-Social Behaviour Orders* zur Seite zu stehen.<sup>29</sup> Im Dienste der BID Company unterwegs sind Mitarbeiter des *BID Operations Team*, das Beschwerden von Geschäftsleuten und Unregelmäßigkeiten jeder Art melden soll. So knüpften die beteiligten Agenturen bereits im Vorfeld der BID-Wahl von 2005 ein engmaschiges Netz sozialer Kontrolle, in der das *Operation Team* und die *Street Crime Wardens* als „Augen und Ohren“ der *Gold Zone*-Polizisten agieren, wenn sie nicht sogar gemeinsam patrouillieren oder gezielte Aktionen gegen Diebe, Bettler, Obdachlose, Straßenhändler oder Schulschwänzer durchführen.

Ergänzt wird die personelle durch eine technische Komponente: Ein *Radio Alert Network* verbindet die beteiligten Einzelhändler – und ihre privaten Sicherheitsdienste – per Funk untereinander und stellt einen direkten Draht zum Kontrollraum des von Stadtverwaltung und Polizei gemeinsam betriebenen Videoüberwachungssystems *City Watch* her, das mit 214 Überwachungskameras zu den größten und modernsten Netzwerken in Großbritannien gehört. Für BID-Mitglieder ist der Service kostenlos, und es war wohl insbesondere dieses Angebot, das sich im zweiten Anlauf zur Abstimmung über das BID letztlich als wahlentscheidend erwies. Betrieben wird das Funknetz von *Business Crime Direct*, einer Abteilung der Handelskammer, zu der die *Merseyside Police* im Rahmen der vereinbarten Partnerschaft einen Verbindungsbeamten abgestellt hat. Entsprechend lautet das üppig subventionierte Sicherheitsversprechen des Business-Plans, mit dem die BID Company 2005 die Wahlen gewann, man werde „unmittelbare und unschätzbare Unterstützung anbieten können“ (Liverpool BID Company Ltd. 2005: 2f.).

Inzwischen wird überlegt, nach dem Vorbild einer Londoner Initiative ein *Shopwatch Scheme* umzusetzen, bei dem Verkäufer als *Shopwatch Special Constables* „freiwillig“ während ihrer Arbeitszeit auf Streife gehen, um „zusätzliche Augen und Ohren für die reguläre Polizei“ zu stellen.<sup>30</sup> Eine weitere seltsame Innovation des BID in Liverpool sind falkenähnliche Roboter, kurz ROBOPs, die durch ihre „Auswilderung“ an strategischen Plätzen die Tauben aus der Innenstadt vertreiben sollen (Liverpool Daily Post, 13.06.2007). Die Anti-Tauben-Drohne ist ab £ 1.850 zu haben.

Da nicht nur Tauben zu den Vertriebenen der „Renaissance“ Liverpools gehören,

29 [http://www.liverpool.gov.uk/policing\\_and\\_public\\_safety/citysafe/tackling\\_crime\\_and\\_disorder/citywatch/street\\_crime\\_wardens/index.asp](http://www.liverpool.gov.uk/policing_and_public_safety/citysafe/tackling_crime_and_disorder/citywatch/street_crime_wardens/index.asp) [12.09.2007].

30 <http://www.citycentralbid.com/news/shwNewsDetail.asp?id=210> [12.09.2007].

sondern auch die Verlierer und „Störenfriede“ der Konsumgesellschaft, für die nicht länger Platz ist in der kommodifizierten Innenstadt, interpretiert Roy Coleman Liverpool als „post-soziale Stadt“. In ihr, so Coleman, machen sich „marktförmige Institutionen“ den Begriff *Partnerschaft* zunutze und zielen mit ihm darauf ab, den „Machterhalt des Kapitals“ sicherzustellen (Coleman 2007: 145). Wie notwendig die Analyse auch und gerade der subnationalen, lokalen Ebene in komparativer Weise ist, zeigt sich insbesondere an der Entwicklung in Liverpool, denn hier handelt es sich nicht allein um den Prozess einer (Teil)Privatisierung. Vielmehr muss der dortige Prozess angesichts des engmaschigen Netzwerkes und der sich überschneidenden Interessen staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure als Konstituierung neoliberaler Staatlichkeit auf lokaler Ebene verstanden werden (Coleman 2004), deren Kulmination vorerst die Gründung des *City Central BIDs* darstellt. Der Prozess ist aber längst nicht abgeschlossen: Schon planen die urbanen Eliten mit dem *Arts and Recreation (ARC) BID* in direkter Nachbarschaft Liverpools ihren nächsten BID (Liverpool Daily Post, 07.03.2007).

### Fazit und Ausblick: BIDs in Deutschland

Für die Beispiele aus Nordamerika und Großbritannien lässt sich zusammenfassend sagen, BIDs entfalten – auch jenseits der in der sozialwissenschaftlichen Literatur beschriebenen New Yorker Erfahrungen – immer ausgrenzende Wirkungen. Vertreibungsstrategien werden – rechtlich abgesichert durch Gemeindefestsetzungen und polizeirechtliche Raumverbote – durch ein hybrides Netzwerk aus *Rent-a-Cops* im Dienst einzelner Händler, *BID Ambassadors*, kommunalen Ordnungsdiensten und diversen Polizeieinheiten und Anti-Tauben-Drohnen arbeitsteilig exekutiert. Während die kommerziellen Dienste und die kommunalen Wachen in der Regel als „Augen und Ohren“ der Polizei agieren, nimmt diese den hoheitlichen Zugriff vor. Dass es daneben häufig auch informell zu Machtanmaßung und illegaler Gewaltanwendung kommerzieller Sicherheitsdienste kommt, ist hinreichend dokumentiert, letztlich aber nur Indikator für den Charakter der institutionalisierten Sicherheitsregime in und um BIDs. Mit der wachsenden Bedeutung von *Business Improvement Districts* wächst auch ihr Einfluss auf die Gestaltung städtischer Sicherheitspolitik und entsprechend auf die raumstrategischen Prioritäten staatlicher Polizei. Gleichzeitig entziehen sich diese Praktiken in den unübersichtlichen Netzwerken öffentlich-privater Entscheidungsfindung weitgehend demokratischer Kontrolle mit der Folge, dass – ähnlich wie die Installation von BIDs einem äußerst beschränkten Verständnis von „öffentlichem“ Interesse entspricht – sich eine neue exklusive Version von „öffentlichem“ Raum in den Zentren der Städte und darüber hinaus institutionalisiert. Für die Betroffenen heißt das in der Regel Vertreibung, kann (selten) territoriale Kompromisse umfassen oder

das Gegenteil bedeuten: das Beispiel Los Angeles jedenfalls zeigt die *Containment*-Variante.

Aber in Deutschland? In der bundesdeutschen Praxis können wir bislang zwei unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema BID identifizieren: ein auf Freiwilligkeit beruhendes Modell, das Pilotprojekte auslobt und mit mehr oder weniger starker Anschubfinanzierung die Entwicklung von Standortgemeinschaften fördert. Der Unterschied zum zweiten, dem legislativen Modell liegt darin, dass die Finanzierung durch die Eigentümer nicht erzwungen werden kann. Gleichwohl verstehen sich auch die Eigentümergemeinschaften in den diversen auf Freiwilligkeit basierenden Pilotprojekten häufig als „BID to come“ (DSSW 2007; DIHK 2007). Es dürfte also weniger die Frage sein, ob sich das legislative Modell hierzulande durchsetzt, sondern in welchem Zeitraum dies geschehen wird.

Einen Vorgeschmack liefert die Entwicklung in Hamburg. Dort befinden sich mittlerweile fünf BIDs in den Bezirken Bergedorf, Mitte, Wandsbek, Harburg und Altona im Aufbau. Der finanzkräftigste unter ihnen ist der BID der 1.200 Meter langen Nobelmeile Neuer Wall in Mitte. Die Gemeinschaft der 55 Eigentümer verfügt bis 2010 über ein Budget von etwa sechs Millionen Euro. 2,3 Millionen Euro wurden im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft in die Neugestaltung des Straßenraums investiert (Neuer Wall Hamburg 2005: 20). Seitdem liegt der Schwerpunkt der Ausgaben auf Dienstleistungen wie der Säuberung der Gehwege und der Kontrolle der „ordnungsgemäßen Nutzung der Park- und Lieferzonen“.<sup>31</sup> Letzteres bedeutet in der Praxis, dass die Mitarbeiter des *BID Facility Management* – beraten vom zuständigen Polizeirevier – massenhaft Falschparker bei der Polizei anzeigen, um, wie ein Sprecher mitteilte, auf „Vollzugsdefizite“ aufmerksam zu machen. (Hamburger Abendblatt, 27.06.2006).

Dass die Mitarbeiter von Hamburgs BIDs als „Augen und Ohren“ der Polizei nicht allein mit der Verfolgung von Falschparkern beschäftigt sein werden, legt die Episode um ein innerstädtisches Bettelverbot nahe, die Hamburg anlässlich der WM 2006 erlebte. Nachdem Innensenator Hartmuth Wrocklage 1996 mit entsprechenden Plänen gescheitert war, unternahm City-Kaufleute im Dezember 2005 einen neuen Vorstoß („Die Innenstadt ist doch keine Sozialstation“) und erklärten insbesondere angesichts der Präsenz von als „verküppelt“ und „bandenmäßig organisiert“ beschriebenen Bettlern aus Bulgarien „dringenden Handlungsbedarf“ (Hamburger Abendblatt, 29.12.2005). Der derzeitige Innensenator Udo Nagel (2005) sekundierte prompt, scheiterte aber mit seinem Vorhaben an einer Mehrheit in Senat und Bürgerschaft (Hamburger Abendblatt, 11.04.2006). Einen Ausweg wussten der Bezirk Mitte und dessen Ordnungsamt, die banden- und gewerbsmäßig organisierte Bettelei unterstellend, den Bulgaren im Mai 2006, pünktlich zur WM, das Wegerecht ent-

31 <http://www.bid-neuerwall.de/cms/34.html> [24.09.2007].

zogen. Hoherfreut von der Eigeninitiative des Bezirks zeigte sich angesichts der „Handlungsunfähigkeit“ des Senats die lokale Handelskammer (Hamburger Abendblatt, 17.05.2006). Zwar waren die Befürworter der innerstädtischen Vertreibungspolitik stets bemüht zu betonen, dass ein räumlich begrenzter *Bettelbann* an Hilfsangebote gekoppelt sein müsse, doch erinnern manche der in diesem Rahmen entwickelten Initiativen an Winnipegs Politik der Abschreckung: Bereits im Februar 2002 wurden im Rahmen der Aktion „Ein Dach für Obdachlose“ in Geschäften und Banken der Innenstadt Spendendosen aufgestellt, um „hilfsbereiten Bürgern eine Alternative zu direkten Spenden anzubieten“ (Behörde für Soziales und Familie Hamburg 2003). Realisiert wurde die Aktion im Rahmen des Runden Tisches St. Jacobi auf Vorschlag des City Management Hamburgs, eines Zusammenschlusses von 450 Unternehmen, der die Attraktivität der Innenstadt steigern will.<sup>32</sup> *BIDs to come?* Zumindest in St. Pauli haben Geschäftsleute mit Unterstützung der Stadtentwicklungsbehörde, des Bezirksamts Mitte und der Handelskammer entsprechende Pläne angekündigt (Hamburger Abendblatt, 12.09.2007).

Man darf also begründet bezweifeln, dass etwa die Behauptung der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2006: 49),

„[d]ie Partnerschaft zwischen bid und Stadt ändert nichts an den Pflichten der Stadt oder der Stellen und Institutionen, die hoheitliche Aufgaben der Stadt wahrnehmen. Hoheitliche Aufgaben werden im Zusammenhang mit einem bid nicht an Private übertragen. Auch wenn das bid Servicepersonal für einen erhöhten Sicherheits- und Sauberkeitsstandard sorgt, bleiben alle Maßnahmen der Sicherheit und Ordnung in den Händen der Stadt“,

das eigentliche Problem wirklich erfasst. Vielmehr lassen sich auch hierzulande Prozesse schleichender Kommodifizierung staatlicher Aufgaben erkennen, die mit dem Verlust demokratischer Aufsicht und Kontrolle einhergehen (können), wenn und insoweit die (raumstrategischen) Prioritäten polizeilichen Handelns weitaus deutlicher von den Interessen des Kapitals und seiner Handlanger geprägt werden, als dies in der jüngeren Vergangenheit der Fall war. Es ist also nicht allein heiße Luft, die uns aus dem Angelsächsischen anweht, vielmehr bilden *BIDs* einen neuen, (sub)lokalen Kontroll- und Regulationsmodus in den metropolitanen Innenstädten. Sie sind trotz ihrer Marktrhetorik keine staatsfernen Veranstaltungen, sondern Ausdruck und Ausfluss des re-vanchistischen Lokalstaats.

## Literatur

- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hg., 2006): *Ratgeber Business Improvement District (BID)*, Hamburg.
- Briffault, Richard (1999): A Government for our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance, in: *Columbia Law Review*, 99, 365-477.
- Brooks, Leah (2006): *Volunteering to Be Taxed: Business Improvement Districts and the Extra-*

<sup>32</sup> <http://www.citymanagement-hamburg.de/daten/obdachlose.html> [24.12.2007].

- Governmental Provision of Public Safety*. [http://www.municipaltaxandexpenditurelimits.org/papers/crime\\_draft\\_05-01-06.pdf](http://www.municipaltaxandexpenditurelimits.org/papers/crime_draft_05-01-06.pdf) [09.09.2007].
- Behörde für Soziales und Familie Hamburg (Hg., 2002): *Obdachlosigkeit – Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in der Innenstadt*. Pressemitteilung vom 06.02.2002. [http://fhh1.hamburg.de/fhh/aktuelle\\_meldungen/archiv\\_2002/februar/pe\\_2002\\_02\\_06\\_bsf\\_01.htm](http://fhh1.hamburg.de/fhh/aktuelle_meldungen/archiv_2002/februar/pe_2002_02_06_bsf_01.htm) [21.09.2007].
- Carter, Tom; Anita Friesen; Chesya Poleyvychok; John Osborne (2007a): *Panhandling In Winnipeg. Legislation versus Support Services Vol. 2: Literature and Legislation*. Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.
- Carter, Tom; Anita Friesen; Chesya Poleyvychok; John Osborne (2007b): *Panhandling In Winnipeg. Legislation versus Support Services Vol. 4: Interviews with Panhandlers*. Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.
- Coleman, Roy (2004): *Reclaiming the Streets. Surveillance, Social Control and the City*. Culmpton: Willan.
- Coleman, Roy (2007): Liverpool – eine post-soziale Stadt? Neoliberale Kriminalitätskontrolle und sozialräumliche Ungleichheit. In: V. Eick; J. Sambale; E. Töpfer (Hg.): *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*, Bielefeld, 139-164.
- DIHK. Deutscher Industrie und Handelskammertag (Hg., 2007): *BIDs – eine neue Form von Public Private Partnership zur Zentrenentwicklung!* [http://www.dihk.de/inhalt/download/bid\\_liste.pdf](http://www.dihk.de/inhalt/download/bid_liste.pdf) [10.09.2007].
- Downtown Winnipeg BIZ (Hg., 2006): *Annual Report 2006*, Winnipeg/MB. [http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/DBIZ\\_Annual%20Report\\_final.pdf](http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/DBIZ_Annual%20Report_final.pdf) [17.09.2007].
- Downtown Winnipeg BIZ (Hg., 2007): *Business Improvement Zone. Strategic Plan, Update for 2007*, Winnipeg/MB. [http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/BIZ\\_2007\\_Strategic.pdf](http://www.downtownwinnipegbiz.com/inc/app/winnipegbiz/data/BIZ_2007_Strategic.pdf) [17.09.2007].
- DSSW. Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (Hg., 2004): *Business Improvement Districts (BIDs) – Ein Modell für ostdeutsche Geschäftslagen?* [http://www.dssw.de/ma\\_einbi\\_0001.php](http://www.dssw.de/ma_einbi_0001.php) [26.08.2007].
- DSSW. Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (Hg., 2007): *Eigentümergeinschaften in Deutschland*, [http://www.dssw.de/ma\\_einbi\\_0002.php](http://www.dssw.de/ma_einbi_0002.php) [18.09.2007].
- Duckworth, Robert P.; McNulty, Robert H.; Simmons, John M. (1987): *Die Stadt als Unternehmer*, Stuttgart.
- Eick, Volker (1995): Die „Operative Gruppe City-West“ – Polizeiarbeit auf Zuruf des Einzelhandels, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 51 (2/95), 30-35.
- Eick, Volker (2007): „Space Patrols“ The New Peace-keeping Functions of Nonprofits. Contesting Neoliberalization or the Urban Poor? In: Helga Leitner; Jamie Peck; Eric Sheppard (Hg.): *Contesting Neoliberalism. Urban Frontiers*. New York, 266-290.
- Friedrich, Kristin (2001): Business Improvement Districts, in: *Los Angeles Downtown News* (9. November). Unter: <http://www.downtownnews.com/TopCo/11-19-01list.html> [09.09.2007].
- Glasze, Georg (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, 75/2-3, 160-177.
- Handelskammer Hamburg (Hg., 2004): *Business Improvement District. Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer)initiative*, Hamburg.
- Heinelt, Hubert; Margit Mayer (Hg., 1997): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*, Opladen.
- Heiß, Eric (2006): *Wozu Business Improvement District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren*, Berlin.
- Hoyt, Lorlene M.; Devika Gopal-Agge (2007): The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debate. In: *Geography Compass*, 1/4, 946-958.
- Lauria, Mickey (Hg., 1997): *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, CA.
- Liverpool BID Company Ltd. (Hg., 2005): *Liverpool City Central BID: Business Plan*. Liverpool, <http://www.citycentralbid.co.uk/city/BID%20BUSINESS%20PLAN.pdf> [10.09.2007].

- MacDonald, Heather (1996): Why Business Improvement Districts Work? in: *Civil Bulletin*, 4 (May 1996), [http://www.manhattan-institute.org/html/cb\\_4.htm](http://www.manhattan-institute.org/html/cb_4.htm) [10.09.2007].
- Mallet, William J. (1994): Managing the Post-industrial City: Business Improvement Districts in the United States, in: *Area*, 26/3, 276-287.
- McArdle, Andrea; Tanya Erzen (Hg., 2001): *Zero Tolerance. Quality of Life and the New Police Brutality in New York City*, New York.
- Mitchell, Jerry (1999): *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery* (Grant Report), New York.
- Nagel, Udo (2005): Bettelverbot auf Mönckebergstraße, Jungfernstieg und Rathausmarkt. In: *Hamburger Abendblatt*, 30.12.2005.
- Neuer Wall Hamburg (Hg., 2005): *Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs*, [http://www.bid-neuerwall.de/cms/upload/pdf/antrag\\_bid\\_neuer\\_wall.pdf](http://www.bid-neuerwall.de/cms/upload/pdf/antrag_bid_neuer_wall.pdf) [22.09.2007].
- Parenti, Christian (1999): *Lockdown America. Police and Prisons in the Age of Crisis*. New York.
- Reeves, Alan (1998): The Panopticism of Shopping. CCTV and Leisure Consumption. In: Clive Norris, Gary Armstrong, Jade Moran (Hg.): *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. Aldershot, 69-87.
- Rigakos, George S. (2007): Polizei konsumieren. Beobachtungen aus Kanada. In: V. Eick; J. Sambale; E. Töpfer (Hg.): *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*, Bielefeld, 39-54.
- Roost, Frank (2000): Der neue Times Square. Null Toleranz, in: *arch+*, 152/153, 104-109.
- Sambale, Jens (2003): Nonprofits in Los Angeles: Between Peace-keeping Functions and Employment Policies. In: Volker Eick; Margit Mayer; Jens Sambale (Hg.): *From Welfare to Work. Nonprofits and the Workfare State in Berlin and Los Angeles*. Berlin, 81-86.
- Sambale, Jens (2007): Skid Row Los Angeles: Genese eines Devianz- und Kontrollraumes. In: V. Eick; J. Sambale; E. Töpfer (Hg.): *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*, Bielefeld, 165-192.
- Schneider, Christiane (2007): *Große Koalition der Vertreibung*, 04.09.2007. <http://www.hier-ist-die-linke-hamburg.de/cms/website.php?id=/de/aktuelles/040907vertreibung.html&sid=90e689a0225d364de8e8f2162888b20> [15.09.2007].
- Schreiber, Frank; Volker Eick (2005): *BID - kommunalpolitische und abgabenrechtliche Anmerkungen zu einem neuen Instrument* (Manuskript). Wiesbaden/Berlin.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (Hg., 2004a): *Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren* (28. Dezember 2004, 2130-10), Hamburg. [http://hh.juris.de/hh/gesamt/ZentrStaerkG\\_HA.htm#ZentrStaerkG\\_HA\\_P1](http://hh.juris.de/hh/gesamt/ZentrStaerkG_HA.htm#ZentrStaerkG_HA_P1) [18.03.2007].
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (Hg., 2004b): *BID-Gesetzentwurf - Begründung*, Hamburg. <http://fh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/stadtplanung/bid/start.html> [28.08.2007].
- Stokes, Richard (2002): Place management in commercial areas: Customer service representatives in Philadelphia's central business district. In: *Security Journal*, 15/2, 7-19.
- Töpfer, Eric (2007): Entgrenzte Raumkontrolle? Videoüberwachung im Neoliberalismus. In: V. Eick; J. Sambale; E. Töpfer (Hg.): *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*, Bielefeld, 193-226.
- Ward, Kevin (2007): Business Improvement Districts: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. In: *Geography Compass*, 1/3, 657-672.
- Wehrheim, Jan (2002): *Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*, Opladen.

Henrik Lebuhn

## Sozialräumliche Konflikte in der unternehmerischen Stadt

### Eine Berliner Fallstudie über städtische Bewegungspolitik unter den Bedingungen von New Public Management

Der Begriff der 'unternehmerischen Stadt' gehört mittlerweile zum festen Bestandteil der kritischen Stadtforschung. Das Ende der 1980er Jahre von David Harvey geprägte Konzept beschreibt die radikale Redefinition des städtischen Raums nach ökonomischen Kriterien. (Harvey 1989) Unter den Bedingungen der Krise des Sozialstaates, zunehmender Kapitalmobilität und verschärfter Weltmarktkonkurrenz unterwerfen sich Städte immer stärker einer betriebswirtschaftlichen Logik. Sie werden zu Marktakteuren, die um Kapitalinvestitionen, Arbeitsplätze und Steuergelder konkurrieren (siehe etwa Clarke/Gaile 1998: 55-88; Jessop 1997; Mayer 1995). Stadtpolitik, so Neil Brenner und Susanne Heeg, wird seit Mitte der 1980er Jahre immer stärker von Themen der wirtschaftlichen Entwicklung, industriellen Wachstums und struktureller Wettbewerbsfähigkeit dominiert (Brenner/Heeg 1999: 104).

Dass Städte immer mehr wie Unternehmen geführt werden, betrifft nicht nur ihre 'externe' Ausrichtung auf Wettbewerb und Wachstum. Auch die 'interne' Reorganisation der lokalen Verwaltungen nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien stellt ein Kernstück der Transformation zur 'unternehmerischen Stadt' dar. Die Einführung von Globalhaushalten, Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling-Maßnahmen auf der kommunalen Ebene erzeugt bei stadtpolitischen EntscheidungsträgerInnen und in den lokalen Ämtern und Behörden eine neue Handlungsrationalität und ökonomisiert die öffentlichen Institutionen in bislang ungekanntem Ausmaß. Weltweit werden diese Reformen des öffentlichen Sektors unter dem Label *New Public Management* implementiert. Im Folgenden werden Funktionsweise und Wirkung von New Public Management (NPM) dargestellt und sein Einfluss auf politische Mikrokonflikte um den öffentlichen Stadtraum diskutiert. Wenn unternehmerische Stadtpolitik samt ihren ausschließenden und polarisierenden Konsequenzen soziale Widerstände provoziert (Mayer 2000) - d.h. individuelle und subversive Alltagspraxen, progressive soziale Bewegungen, aber auch konservative Not-in-my-Backyard-Mobilisierungen -, dann gilt es zu fragen, wie das politische Terrain beschaffen ist, auf dem diese sozialräumlichen Konflikte ausgetragen werden.