

PLANERIN

FACHZEITSCHRIFT FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



DEZEMBER 2009

PLANERIN HEFT 6_09

Privatisierung

Wie viel verträgt das Gemeinwesen

weitere Themen:

Visionen einer verständlichen Stadtstruktur

Zur Atmosphäre auf innerstädtischen Einkaufsstraßen

Städtebauliche Qualitäten im Schatten des Fernsehturms

Stadtplaner-Haftpflichtversicherung

Studiengang Die historische Stadt

SRL

VEREINIGUNG
FÜR STADT-,
REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG

Schwerpunkt	3	Privatisierung – Wie viel verträgt das Gemeinwesen Gabriele Kotzke, Guido Spohr
	5	Flagship-Projekte in Metropolen Frank Roost
	9	Cross-Border-Leasing in der Finanzkrise Anders Kraft, Annette Roszkopf
	12	Privatisierung im Friedhofswesen Angela Uttke
	16	Rekommunalisierung der Energieversorgung – Revival der Stadtwerke Guido Spohr
	19	Der Platz in der ersten Reihe – Obere Stadtspre Carl Herwarth von Bittenfeld
	23	Weg damit und vergessen – Zur Privatisierung des öffentlichen Wohnungswesens Thomas Knorr-Siedow
	25	BID als Akteure in der Innenstadtentwicklung – Das Beispiel Gießen Hans Dettling, Jessica Volke
	29	Ein Masterplan für Köln – Mäzenatenstiftung versus öffentliche Planung Jörg Beste
	33	Rekommunalisierung kommunaler Leistungen Thomas J. Mager
	35	Quo vadis Privatisierung Oliver Schwedes

Beiträge	38	Visionen einer verständlichen Stadtstruktur Dagmar Everding
	41	Was für eine Atmosphäre – Studien zur Atmosphäre auf innerstädtischen Einkaufsstraßen Clemens Breuninger, Iris Gebauer
	44	Der Turm kippt zur Spree – Städtebauliche Qualitäten im Schatten des Fernsehturms André Franke
Berufsstand	46	Stadtplaner-Haftpflichtversicherung – Versicherungspflicht in Berufsordnungen neu geregelt Manfred ABinger
Ausbildung	47	Studiengang Die historische Stadt Dieter-J. Mehlhorn

48	Veröffentlichungen
50	Nachrichten
51	Veranstaltungen
55	SRL-Intern
67	SRL-Verkehrsplanungspreis, Impressum

BID ALS AKTEURE IN DER INNENSTADTENTWICKLUNG

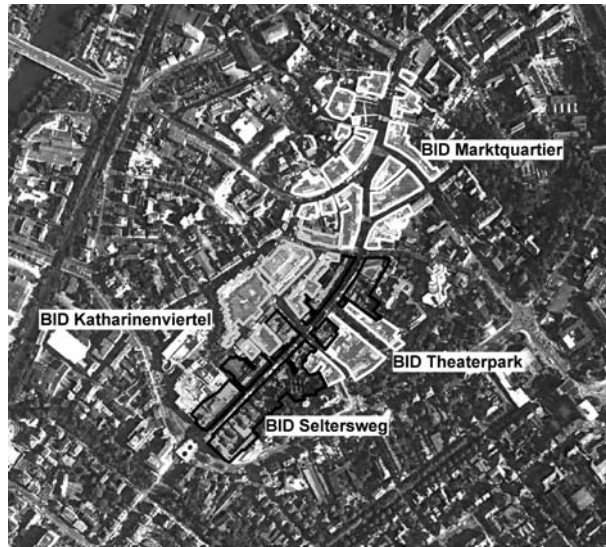
Das Beispiel Gießen Hans Dettling, Jessica Volke

Mit Business Improvement Districts (BID) wurde ein Instrument geschaffen, das private Akteure in der Entwicklung von Innenstädten deutlich stärken kann. Damit geht einher, dass sich die Strukturen in einer Stadt verändern. Private und öffentliche Hand müssen zu einer neuen Form der Zusammenarbeit finden. In der Gießener Innenstadt arbeiten seit Ende 2006 bzw. Anfang 2007 vier gemeinsam aus der Taufe gehobene BID an der Aufwertung ihres Standorts. Dabei handelt es sich um die Quartiere Seltersweg, Theaterpark, Katharinenviertel und Marktquartier. Die BID grenzen direkt aneinander an und decken fast die gesamten Fußgängerzonenbereiche ab. Nach zweieinhalb Jahren lässt sich ein erstes Zwischenfazit ziehen, wie sich die Gießener Akteurskonstellation darstellt und wie die intensivierte Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren funktioniert.

DIE GIESSENER BID: ENTSTEHUNG UND ZIELE

Als sich abzeichnete, dass sowohl in der Gießener Innenstadt als auch in der rund 15 Kilometer entfernten Stadt Wetzlar innerstädtische Shoppingcenter (mit jeweils zwischen 25.000 und 30.000 m² Verkaufsfläche) entstehen würden, sahen sich die ansässigen Gießener Einzelhändler und Eigentümer handelsgewerblicher Immobilien der Innenstadt einem höheren Handlungsdruck als in den Jahren zuvor ausgesetzt. Die Innenstadt sollte (umsatz-)stark bleiben und ersten Downtrading-Tendenzen entgegengewirkt wer-

den. Obwohl es in Hessen zu diesem Zeitpunkt noch keine gesetzliche Grundlage gab, um eine Gesamtbeteiligung der Eigentümer durchsetzen zu können, entschlossen sich die Akteure Ende 2004 das Thema BID-Gründung weiterzuverfolgen. Nach zweijähriger Arbeit sowohl am Konzept vor Ort als auch politisch auf Landesebene zur Schaffung eines Gesetzes erfolgte die offizielle Gründung. Die Laufzeit beträgt in allen vier BID-Quartieren fünf Jahre. Das entspricht der gesetzlichen maximalen Laufzeit. Während dieser Zeit stehen in den BID zusammen rund zwei Millionen Euro aus den BID-Abgaben zur Verfügung.



Die vier BID-Gebiete (Quelle: Stadtplanungsamt Gießen)



Die vier Untermarken von „Gießen entdecken“ (Quelle: Capersville Advertising; IHK Gießen-Friedberg)

INFOBOX GIESSEN		
Einwohner:	rund 73.500	
Beschäftigte:	rund 42.000	
Studenten:	rund 28.000	
Umsatzkennziffer:	204	
Zentralitätsziffer:	215	
Mietspiegel (Gew.):	1-A-Lage	30,- -85,- €/m ²
	1-B-Lage	13,- -25,- €/m ²
	Nebenkernlage	7,50 -12,- €/m ²

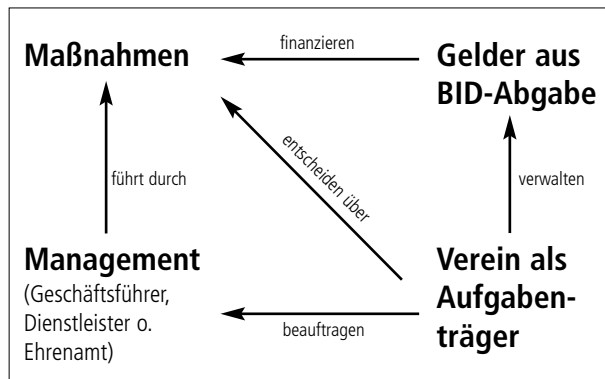
Kern der Konzeption ist die Profilbildung für jedes Quartier. Es erfolgte mit professioneller Unterstützung eine genaue Betrachtung der jeweiligen Stärken, Schwächen und Eigenheiten. Zum einen entstand daraus ein Marketingkonzept für die gesamte Innenstadt. Dafür wurde mit „Gießen entdecken“ eine Dachmarke gebildet. Jedes BID bekam dazu eine eigene, dem Profil entsprechende Untermarke. Zum anderen orientieren sich die erstellten Maßnahmenpläne an den Profilen der einzelnen BID. So gilt zum Beispiel der Seltersweg als A-Lage der Stadt Gießen. Um sich gegenüber dem 2005 eröffneten Shoppingcenter weiter behaupten zu können, wird der Seltersweg jetzt nicht nur als „Boulevard der Marken“ vermarktet. Dazu passend wurden unter anderem Maßnahmen zur Erhöhung der Auf-

enthaltsqualität eingeleitet. Die größte investive Maßnahme ist dabei die Fassaden- und Straßenraumbelichtung, die zur Konzeption und Planung an ein privates Lichtplanungsbüro vergeben wurde.

AKTEURE IN DER INITIAL- UND GRÜNDUNGSPHASE

Um ein BID aus der Taufe zu heben, müssen private und öffentliche Akteure bereits frühzeitig an einem Strang ziehen. Ohne Rückendeckung und Kooperationsbereitschaft seitens Politik und Verwaltung ist es für die Grundeigentümer schwierig, ein BID zu initiieren. In Gießen war diese Bereitschaft früh da.

Eine Besonderheit der Gießener BID ist, dass nicht nur die „üblichen“ Aufgaben im Vorfeld einer BID-Gründung zu bewältigen waren. Zusätzlich galt es, auf landespolitischer Ebene ein Gesetzgebungsverfahren zu initiieren. Dafür war vor allem in Gießen ein breiter Konsens zwischen privaten und öffentlichen Akteuren notwendig, um somit



(Quelle: eigene Darstellung, J. Volke)

den notwendigen landesgesetzlichen Prozess mit Nachdruck in Gang setzen zu können.

In den BID-Vorbereitungsprozess selbst waren zunächst die lokalen Eigentümer und Händler sowie die IHK Gießen-Friedberg (in deren Regionalausschuss die BID-Idee erstmals Gestalt angenommen hatte) und die Stadt involviert. Schnell wurde auch ein externer Berater miteinbezogen, welcher in einem bundesweiten Bewerbungsverfahren ermittelt wurde. Diese externe Beratung war sehr wichtig, um den Prozess von Anfang an in professioneller Weise sowie mit einem hohen Arbeitseinsatz gestalten zu können. Nur so war es möglich in kurzer Zeit zu einem abgestimmten, qualitativ hochwertigen Maßnahmenplan für die gesamte BID-Laufzeit zu kommen. Ohne diese externe qualifizierte Dienstleistung wäre eine intensive Einzelsprache der Händler und Immobilieneigentümer weder von engagierten Privaten, noch von der IHK oder der Kommunalverwaltung zu leisten gewesen. Erst durch diese (Vieraugen-)Beratungsgespräche konnte die anfängliche Zurückhaltung und Skepsis bei einigen privaten Akteuren abgebaut werden.

In dieser Aufbauphase hat sich auch gezeigt, wie schwierig es ist, das disziplinäre methodische Denken (Planer, Finanzbehörde, Unternehmer, Kommunalpolitik) zu überwinden, um zu einem übereinstimmenden rechtsförmlichen und operativen Handlungskatalog zu finden.

Dies fing bei den unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich der zeitlichen Umsetzbarkeit an und hörte bei einer

realistischen Kostenschätzung von Maßnahmen auf. Aber auch in der Einschätzung von Marketingeffekten einzelner Maßnahmen zur Standortaufwertung oder in der Frage der Abgabenerhebung bedurfte es einiger klärender und vermittelnder Gespräche, bis ein einheitliches Grundverständnis gegeben war.

Für das Gesetzgebungsverfahren waren neben den bereits genannten Beteiligten weitere Personen mit einzubeziehen. Zu nennen sind hier vor allem die ortsansässigen Politiker – sowohl aus dem Stadt- als auch aus dem Landesparlament – die den Wunsch nach einer Gesetzesgrundlage zusammen mit den anderen Beteiligten an die Landesregierung herangetragen haben. Von allen Gießener Beteiligten wurde nicht nur bei der Landespolitik, sondern auch bei Verbänden Überzeugungsarbeit geleistet. Der Erfolg ließ nur rund ein Jahr auf sich warten: Das „Gesetz zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere“ (INGE) trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

DIE AKTEURE IM BID-„ALLTAG“ – UND WIE IHRE ZUSAMMENARBEIT FUNKTIONIERT

Nach der offiziellen Gründung der vier BID hat sich die Akteursstruktur verändert. Organisatorisch stellt sich die tägliche Arbeit so dar: Anders als zum Beispiel in einigen Hamburger BID fungieren die privaten Akteure in den Gießener BID-Quartieren selbst als Aufgabenträger. Dazu sind BID-Vereine eingesetzt, in denen neben den die BID-Abgabe zahlenden Grundeigentümern auch Einzelhändler Mitglied sein können. Die Vereine entscheiden über die durchzuführenden Maßnahmen und verwalten die Gelder aus der

Universitätsstadt Gießen – Kulturstadt an der Lahn					
Hans Dettling - Leiter Stadtplanungsamt					
BID	Finanzvolumen €	Summe d. Einheitsw.	derzeitiger Hebesatz %	max. gesetzl. Hebesatz %	max. Finanzvolumen €
Seltersweg	1.001.000	15,8 Mio.	6,35	10	1.580.000
Marktquartier	624.500	9,4 Mio.	6,74	10	940.000
Katharinenviertel	303.000	11,6 Mio.	2,66	10	1.160.000
Theaterpark	158.000	3,9 Mio.	4,15	10	390.000
Gesamt	2.086.500				4.070.000
	(-> real erhobene Abgaben)				(-> höchstmöglich zu erhebende Abgaben)

BIDs in Gießen – „vier auf einen Streich“

(Quelle: eigene Darstellung, H. Dettling)

BID-Abgabe. Außerdem beauftragen sie gegebenenfalls ein externes Management. Die BID Theaterpark und Seltersweg haben dazu einen gemeinsamen, hauptamtlichen Geschäftsführer eingesetzt, der für die Durchführung der Maßnahmen verantwortlich ist. Auch das BID Marktquartier hat eine bezahlte Koordinatorposition geschaffen und kauft zudem einzelne Managementleistungen bei der Gießen Marketing GmbH ein. Das BID Katharinenviertel arbeitet derzeit rein ehrenamtlich.

Einige im Gründungsprozess Beteiligte (externe Beratung, IHK Gießen-Friedberg) konnten sich weitgehend zurückziehen. Ihre Unterstützung war darauf ausgerichtet, die inhaltlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für

selbstständig und erfolgreich arbeitende BID zu schaffen. Ihre Hilfestellung im BID-Tagesgeschäft wird daher nur selten gebraucht. Verwaltung und Politik sind dagegen weiterhin regelmäßige Ansprechpartner für die BID.

Neue Beteiligte ist neben dem Geschäftsführer der BID Theaterpark und Seltersweg die bereits erwähnte Gießen Marketing GmbH. Die GmbH wurde Anfang 2008 gegründet. Jedes BID hält 7,25 % (zusammen 29 %) an der GmbH. Weitere Anteilseigner sind der Verein „Gießen aktiv“ mit 20 % und die Stadt Gießen mit 51 %. Das, was mit dem gemeinsamen Marketingkonzept der vier BID beabsichtigt wurde – nämlich ein einheitliches Auftreten nach außen – wird durch die Gießen Marketing GmbH auf Ebene der gesamten Stadt fortgeführt. Durch die Eigentümerstruktur ist garantiert, dass zum Beispiel Veranstaltungen in der Innenstadt entweder von privaten Akteuren und der Stadt gemeinsam durchgeführt werden oder aber in ein stimmiges Gesamtkonzept eingebettet sind. Konkurrenz zwischen

In einer über Monate hinweg z.T. hart geführten Diskussion (auch in der Presse) wurde am Ende ein Kompromiss erzielt. Dieser ermöglicht dem BID Seltersweg zwar die Umsetzung der angestrebten und aufeinander abgestimmten Fassaden- und Stadtraumilluminationen. Die ursprünglich angedachte, von BID-Seite gewünschte partnerschaftliche Installation der Gesamtbeleuchtung in einem System kam jedoch mangels städtischer Zustimmung nicht zustande. So fährt man in Teilbereichen des Straßenzuges ein städtisches und ein privates Beleuchtungssystem. Die Auffassungsunterschiede bei diesem Illuminationsprojekt haben die ansonsten vertrauensvolle Zusammenarbeit vorübergehend spürbar belastet und Grenzen im Rollen- und Verantwortungsverständnis zwischen den privaten Akteuren und der Stadt deutlich werden lassen.

Ähnlich schwierig stellt sich auch die unterschiedliche Auffassung hinsichtlich der Verkehrsregelungen dar (Andienungsverkehr, Kurzzeitparkzonen, Abpollerungen etc.).



Fassadenbeleuchtung im Seltersweg – vorher (links) und nachher (rechts) (Fotos: Franz Möller)

städtisch und privat initiierten Aktivitäten wird somit weitgehend vermieden.

Was im Zusammenspiel von Stadt und BID im Aufgabenbereich Marketing gut funktioniert, zeigt bei gestalterischen und/oder baulichen Aufwertungsmaßnahmen oft weniger Übereinstimmung.

Die Planungsinitiative zur Attraktivierung der Beleuchtung in der innerstädtischen Geschäftszone des BID Seltersweg zeigte bereits früh die Grenzen einer harmonischen und zielführenden Zusammenarbeit auf. Hatte man die Planung zunächst für ein gemeinsames Beleuchtungssystem partnerschaftlich in Angriff genommen, gingen die Meinungen über Gestaltung und Umsetzung bald auseinander.

Positiv verlaufen ist dagegen die Beteiligung der BID-Vorstände als Sachpreisrichter eines Realisierungswettbewerbs zur Erneuerung der Fußgängerzone. Hier konnte im Entscheidungsdialog mit den Fachpreisrichtern viel Verständnis und Übereinstimmung in punkto realer Umsetzungsfähigkeit von Entwürfen erzeugt werden. Diese partnerschaftliche Entscheidungsverantwortung hat wiederum zur Rückgewinnung des Vertrauens zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren beigetragen.

Nicht nur die beiden oben skizzierten Erfahrungen haben gezeigt, wie wichtig ein offener, ständiger Dialog für das partnerschaftliche Verstehen und das konstruktive Miteinander zur gemeinschaftlich angestrebten Aufgabener-

füllung der Innenstadtstärkung ist. Auch bei weniger bedeutenden Planungen und Maßnahmen treten immer wieder kommunikative Irritationen auf. Die Entscheidungsabläufe auf der Seite des öffentlichen Partners werden von den Privaten als zu langwierig und umwegig empfunden. Man wünscht sich schnellere und direktere Entscheidungen, wie man sie aus der alltäglichen Entscheidungsdynamik des unternehmerischen Handels kennt.

Die Stadt hat darauf reagiert, indem sie eine städtische Koordinierungsbeauftragte eingesetzt hat. Diese soll erste Ansprechpartnerin für die BID sein und regelt die kommunalinterne Abstimmung zwischen den einzelnen Ämtern und Dezernaten. Aber auch mit dieser Lösung wird der Abstimmungsprozess von privater Seite oftmals als zu langsam empfunden. Parallel entstehen deshalb zum Teil Absprachen mit der politischen Führungsspitze. Dies kann in der Verwaltung zu umsetzungshemmenden Irritationen führen und einen effektiven Projektablauf ins Wanken bringen.



stuft werden, durch Amtsleiterbeteiligungen und ggf. auch durch Gremienbeschlüsse abzusichern. Hierbei ist es nicht außergewöhnlich, dass Amt A anders reagiert als Amt B und Politiker C anders als Politikerin D und erst im zweiten Durchlauf eine Entscheidung herbeigeführt werden kann. Daher gilt grundsätzlich, bei einer Aufgabenstellung funktioniert die Zusammenarbeit hervorragend, bei einer anderen nur schwerlich.

Nach vier bis fünf Jahren Aufbau- und Umsetzungsarbeit in den vier BID-Gebieten wird sichtbar, was partnerschaftlich von öffentlicher und privater Seite im Interesse der Innentstadtaufwertung in erfolgreich leistungsfähig ist und was mittel- bis langfristig noch gegenseitig einige Annäherungs- und Anpassungsbereitschaft erforderlich macht, um die Wirkung dieses neuen Gebiets- und Handlungsstyps gemeinsam voll entfalten zu können. Grundsätzlich gilt: Einerseits muss die öffentliche Hand die „Lufttheorie“ über den öffentlichen Raum behalten, Änderungen und Aufwertungen



Beleuchtung Ecke Seltersweg / Plockstraße – vorher (links) und nachher (rechts) (Fotos: Franz Möller)

FAZIT

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich in Gießen zum jetzigen Zeitpunkt zwei Entwicklungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Stadt erkennen lassen. Erstens hat die Stadt auf die veränderten Bedingungen reagiert. Mit der Einrichtung zusätzlicher Verantwortlichkeiten und der Gießen Marketing GmbH wurden Zeichen gesetzt und das Gießener Akteursnetzwerk für die BID geöffnet. Zweitens stoßen die unterschiedlichen Herangehensweisen von Verwaltung und Privaten nicht immer auf gegenseitiges Verständnis.

Für die öffentliche Seite ist es ungewohnt, sich plötzlich mit einem neuen, willensstarken, vom Gesetz ermächtigten privaten (Planungs- u. Gestaltungs-)Akteur auseinandersetzen zu müssen. Die Schwierigkeit der Verwaltung im Umgang mit BID besteht unter anderem auch darin, den jeweiligen Vorständen die Entscheidungsverflechtungen mit den unterschiedlichen Fachbelangen verständlich zu vermitteln und die Grenzen einer Kompromissbereitschaft in wichtigen Entscheidungsfällen (mit partnerschaftlichem Respekt) überzeugend darzulegen.

Die BID dagegen müssen damit umgehen, dass der Partner „öffentliche (Planungs-)Hand“ auf die private Handlungsdynamik nicht immer in der gewünschten Art und Weise reagieren kann. Oft sind auch Entscheidungsfestlegungen, die aus privater Sicht vielleicht als „peanuts“ einge-

demokratisch legitimieren, Planungen langfristig denken und abstimmen. Andererseits leisten BID wertvolle ergänzende Beiträge, die die öffentliche Seite kaum erbringen könnte. Ist der Kommunalpartner zu wenig aufgeschlossen, zu restriktiv, kann bei den privaten Akteuren eine hemmende Frustration entstehen. Das kann im schlimmsten Fall dazu führen, dass ein BID nach dem Ende der gesetzlichen Laufzeit nicht mehr fortgeführt wird und die „alten Verantwortungsabgrenzungen“ wieder reaktiviert werden. In jeder Kommune muss daher ein Weg ausgelotet werden, der beiden Seiten gerecht werden kann.

In Gießen lohnen sich die Mühen jedenfalls: Die gewachsenen Einkaufslagen erfreuen sich neben dem neuen Shoppingcenter weiterhin großer Beliebtheit bei Kunden und Investoren. Der Geschäftsbesatz zeichnet sich durch Stabilität aus. Und wenn doch einmal ein Leerstand entsteht, gelingt es auch bei größeren Flächen einen Nachmieter zu finden. Die klare Profilbildung der einzelnen BID tut ihr übriges: Für die Kunden der Stadt wird deutlich kommuniziert, was die Gießener Innenstadt wo zu bieten hat.

Hans Dettling, 1948, Dipl.-Ing. Stadtplaner, Leiter Stadtplanungsamt Gießen

Jessica Volke, 1980, Dipl.-Ing. Stadtplanung, Referentin im Geschäftsbereich Standortpolitik, IHK Gießen-Friedberg