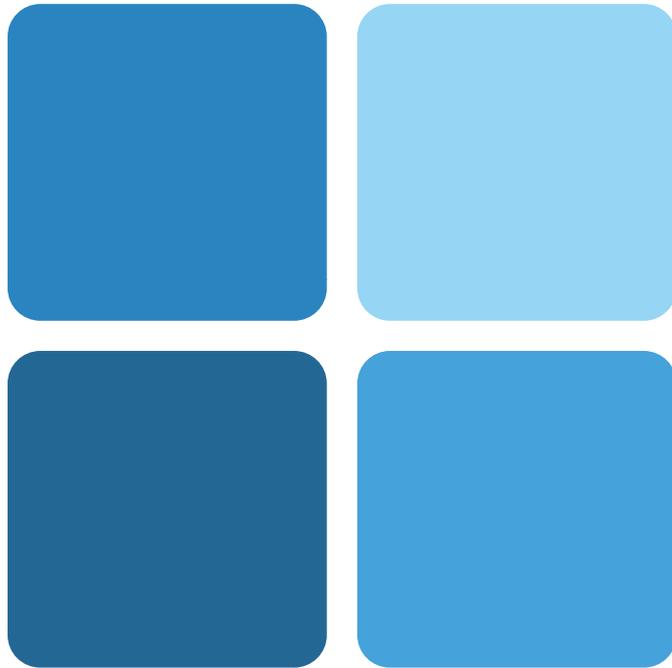


DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR



Willing to pay -
Bereit zu zahlen?

Willingness-to-pay for river restoration: differences
across time and scenarios

Business Improvement Districts. Ein wirksames
Modell der Innenstadtentwicklung
auch für Österreich?

Zahlungsbereitschaften für städtische
Verkehrsinnovationen – Eine hedonische
Bodenpreisanalyse der U-Bahn-Effekte in Wien

Will the Monetary Union collapse or will the present
troubles lead into a European Super State?

Markus Bliem, Michael Getzner

Stephanie Essig

Robert Wieser

Peter Henseler

„Der öffentliche Sektor - The Public Sector“ ist eine Fachbereichszeitschrift des Fachbereichs für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung-, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien.

Im „Öffentlichen Sektor“ werden aktuelle Forschungsergebnisse und „working papers“ der Fachbereichsmitglieder publiziert, ebenso erhalten zahlreiche Gastautoren hier eine Plattform zur Veröffentlichung thematisch passender Artikel. Besonders hervorzuheben ist, dass auch bedeutende Studierendenarbeiten publiziert werden. Von der Redaktion werden jederzeit gerne Manuskripte entgegengenommen und zur Veröffentlichung geprüft.

Die Themenbereiche des „Öffentlichen Sektors“ entsprechen insbesondere den Forschungsschwerpunkten des Fachbereichs:

- Finanzwissenschaft
- Infrastrukturökonomie und -politik
- Ressourcen- und Umweltökonomie
- Boden- und Immobilienökonomie
- Stadt- und Regionalökonomie
- Software- und Methodenentwicklung in Bezug auf die o.g. Forschungsfelder

„Der öffentliche Sektor“ möchte auch vorläufige Forschungsergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen. Eine Publikation im „öffentlichen Sektor“ steht keinesfalls einer späteren Veröffentlichung eines überarbeiteten Beitrags in einer internationalen peer-reviewed Fachzeitschrift im Wege.

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien
vertreten durch *Univ.-Prof. Mag. Dr. Michael Getzner*
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Redaktion und für den Inhalt verantwortlich:

Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, c/o
Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Layout und Bearbeitung:

Univ.-Ass. Mag. Damir Zivkovic, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Druck:

Grafisches Zentrum HTU GmbH, Wiedner Hauptstraße 8-10,
1040 Wien, Tel. +43/1/5863316

37. Jahrgang

Heft 1/2011, Juli 2011

Abonnements:

Rosalinde Pohl, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Preis:

	Inland	Ausland
Einzelnummer	€ 5,50	€ 6,20
Doppelnummer	€ 10,50	€ 11,50
Jahres-Abo	€ 17,00	€ 19,20

PSK-Konto-Nr. 2.415.150

BLZ: 60000

(Österreichische Postsparkasse)

IBANAT766000000002415150

BICOPSKATWW

Inhaltsverzeichnis

Willingness-to-pay for river restoration: differences across time and scenarios <i>Markus Bliem, Michael Getzner</i>	5
Business Improvement Districts. Ein wirksames Modell der Innenstadtentwicklung auch für Österreich? <i>Stephanie Essig</i>	17
Zahlungsbereitschaften für städtische Verkehrsinnovationen – Eine hedonische Bodenpreisanalyse der U-Bahn-Effekte in Wien <i>Robert Wieser</i>	33
Will the Monetary Union collapse or will the present troubles lead into a European Super State? <i>Peter Henseler</i>	53
<hr/>	
Die Autoren	62

Editorial

Sie haben es vielleicht schon bemerkt: Der „Öffentliche Sektor“ hat ein neues Gesicht bekommen.

Die Herausforderung war, ein Layout zu schaffen, das mit dem Corporate Design der TU Wien kompatibel ist und den Öffentlichen Sektor als Zeitschrift eines TU-Fachbereichs ausweist, gleichzeitig aber an das bisherige Erscheinungsbild und die Wortmarke „Sektor“ anknüpft.

Was zunächst wie eine bloße Design-Aufgabe aussah, entwickelte sich am IFIP schnell zur hitzigen Grundsatzdiskussion: Wie groß soll der (öffentliche) Sektor sein? Welche Aussage zu Staatsanteilen vermitteln wir, wenn am Titelblatt „ein Viertel“ für den öffentlichen Sektor ausgespart wird – oder ist es gar umgekehrt als 3/4 zu lesen? Begreift man es überhaupt noch als „Sektor“, wenn das große Ganze kein Kreis mehr ist, sondern ein abgerundetes Quadrat (und es daher vielleicht nicht immer rund läuft)?

Ein Entwurf sah vor, ein Scharnier zwischen die Sektoren zu legen, um unseren Anspruch, die Regulierungsaufgaben des Staates zu analysieren, zum Ausdruck zu bringen – er wurde aber aus grafischen Gründen verworfen. Zum Trost für alle, die eine Symbolik im Design suchen, hat sich aber die Idee mit vier kleinen Quadraten in Blauschattierungen durchgesetzt: Sie könnten z.B. für die vier Akteure der Gesellschaft (private Haushalte, Unternehmen, Organisationen ohne Erwerbscharakter, Staat) stehen, deren Zusammenspiel im „Öffentlichen Sektor“ studiert werden soll...

Neu ist aber nicht nur die Frontseite, sondern auch, dass ab sofort jede Ausgabe unter einem Gesamttitel erscheint. Dieser ist nicht als strenge Themeneingrenzung gedacht, sondern eher als Impuls, der dazu einladen soll, Assoziationen aus verschiedenen Richtungen zu wecken.

„Willing to pay – bereit zu zahlen?“ lautet der Titel dieser Nummer. Wer ist bereit, wofür Geld in die Hand zu nehmen, und was erwartet er sich davon?

Markus Bliem und Michael Getzner fragen Personen nach ihrer Bereitschaft für Flussrenaturierung zu bezahlen – nicht um Auen als Ware auszuweisen, sondern um Argumentationsgrundlagen für den Wert von Naturschutz zu schaffen.

Stephanie Essig beschreibt in ihrem Beitrag, wie Geschäftsleute aus langfristigen ökonomischen Interesse in der Stadterneuerung aktiv werden und dafür sogar einer freiwilligen Selbstbesteuerung zustimmen.

Robert Wieser führt am Beispiel des U-Bahn-Ausbaus in Wien vor, wie die öffentliche Hand durch Investitionen Lagegunst schafft und dadurch Zahlungsbereitschaften am Immobilienmarkt und Vermögenswerte massiv verändert.

Peter Henseler schließlich nähert sich dem Thema – höchst aktuell – auf europäischer Ebene: Er zeigt, dass eine Währungsunion nicht automatisch zu fiskalischer Stabilität führt, sondern eher die zwischenstaatlichen Disparitäten erhöht, zumindest solange keine gleichrangige politische Instanz der EU gegensteuern kann.

Ich wünsche Ihnen eine anregende sommerliche Lektüre mit der vorliegenden Ausgabe des Öffentlichen Sektors! Zuletzt möchte ich noch einen besonderen Dank an Prof. Wolfgang Blaas aussprechen, der den Öffentlichen Sektor viele Jahre lang mit großem persönlichem Einsatz herausgegeben hat. Er hat Damir Zivkovic und mir eine hohe Latte in puncto Qualität vorgelegt – wir vertrauen auch weiterhin auf seine Unterstützung!

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Willingness-to-pay for river restoration: differences across time and scenarios

Markus Bliem, Michael Getzner

Abstract

The European Water Framework Directive (WFD) includes an article on the mandatory provision for environmental and resource costs and benefits in pricing of water services. Valuing water resources in its manifold dimensions – e.g. water quality, water availability, ecology and biodiversity – is therefore an increasingly important topic for all water-related policies such as the provision of drinking water, waste water treatment, hydrological engineering, and transport by ship.

The current study provides empirical evidence on a specific river restoration project in the Danube national park (Austria) combining improvements in water quality, the reduction of flood risks, and ecological benefits in terms of providing improved groundwater and flooding dynamics in the adjacent wetlands. The specific setting of our study allows us to test whether willingness-to-pay bids of respondents for such programs are different between two identical surveys employed in different years, and between two scenarios differing in scale.

The results are encouraging regarding the (short-term) temporal stability of preferences for river restoration. Except for minor differences which are not statistically significant, we find empirical (econometric) indications that willingness-to-pay bids were roughly in the same order of magnitude between the two surveys. The results of the paper suggest that from the viewpoint of temporal stability, WTP bids may be reasonably transferred over time.

1. Introduction and background

Valuing water-related environmental goods and services not traded on markets (e.g. ecosystem services of water bodies) has become a top priority for policy makers since the implementation of the European Union's Water Framework Directive (WFD, 2000). Article 38 of the WFD refers to the polluter-pays principle and the inclusion of environmental and resource costs in the pricing of water services. Several research projects since then have tried to come to grips with the valuation and inclusion of water-related environmental and resource costs and benefits. For instance, the so-called "Aquamoney" project (see www.aquamoney.org) brought together research teams from more than 10 European countries to test practical guidelines for the assessment of environmental and resource costs and benefits (Brouwer et al., 2009).

The current paper is an outcome of this international project with the aim to present the results of the application of a contingent valuation of river restoration measures along the Austrian Danube in the federal states of Vienna and Lower Austria.¹ We employed an identical survey in two consecutive years, and also presented two scenarios differing in scope within each survey. Temporal stability and sensitivity to scale are therefore the two main methodological issues of the current paper in addition to presenting willingness-to-pay figures for river restoration as a basis for water-related policy making.

Besides the academic interest in the temporal stability of environmental valuation results (cf. Cameron, 1997; Brouwer

and Bateman, 2005; Kealy et al., 1988 and 1990; McConnell et al., 1998; Carson et al., 1997; Brouwer, 2006) – many studies do not find statistically different WTP bids, or reach at inconclusive results (Richardson and Loomis, 2009) –, comparing WTP bids over time also indicates whether concrete day-to-day policy decisions may be based on values elicited at a "study" site and transferred to a "policy" site. Therefore, benefit transfer (cf. recent overviews of Wilson and Hoehn, 2006; Lindhjem and Navrud, 2008) might be feasible at least over time given the temporal stability of WTP bids while it might, of course, be problematic given the other potentially significant determinants of willingness-to-pay (e.g. context of valuation; income changes; institutional differences between regions & countries).

The stability of environmental valuation results may, on the one hand, rest on the stability of preferences of households. It may be said that economist in general search for other rapidly changing factors on demand (and willingness-to-pay) such as income and prices, before they consider changing preferences as a major cause. Stability of valuation results therefore might be considered as good news in the sense that robust values can be transferred to policy sites. On the other hand, if preferences change over time, the valuation results should mirror these changes. However, it has to be questioned which changes are long lasting, and which are only due to short-term effects such a hot public debate on a certain issue that might be cooled down again. For instance, it is not a heroic assumption that a survey on the safety of nuclear reactors might reach at fundamentally different values before and after the current (March/April 2011) nuclear catastrophe in Japan.

Furthermore, stable values for environmental goods might

¹ Bliem et al. (2011) present the results of a test on temporal stability of values for river restoration in a choice experiment setting.



(1) Typical river bank along the Danube River with huge blocks of rock preventing erosion and limiting groundwater and flood dynamics
 (2) Situation with removed rocks after a medium-sized flood
 (3) Situation after a severe flood with changing landscapes, flow of water through adjacent wetlands, and new pioneer habitats

Source: Danube national park administration, 2007

Fig. 1. River restoration measures

also point to the “warm-glow” effect. Even if environmental preferences change over time, stable WTP bids can be argued on the basis of motives other than environmental ones. This is also true regarding the sensitivity to scale of a certain project.

The structure of the paper is the following: Section 2 presents the methodological approach of the current study, and provides an overview of the two surveys employed in two consecutive years, and the concrete information and questions presented to respondents. Section 3.1 discusses the descriptive results of the WTP study. Results are also discussed with reference to the representativeness of the surveys. Section 3.2 presents the econometric results and finally section 4 discusses the results, summarizes and concludes.

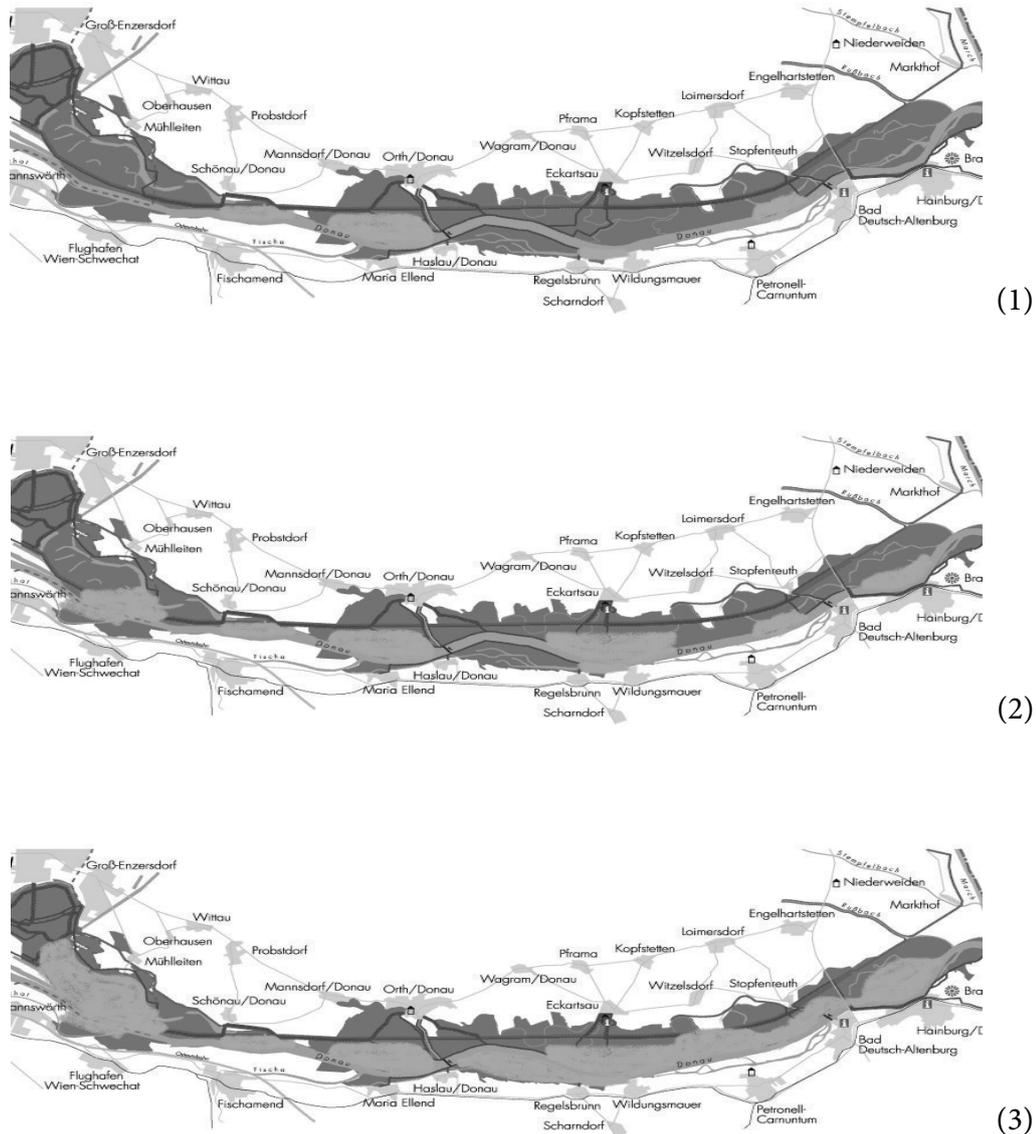
2. Valuing the benefits of river restoration: methodology

River restoration along the Danube can improve the connectivity between the main stream of the Danube River and adjacent wetlands in terms of dynamics of groundwater and flooding (Hein et al., 2006). Such measure can therefore fulfill three major objectives. First, water quality can be improved by increasing the regeneration and assimilative capacity both of the main stream and the water bodies along the

river. Wetlands are more closely connected to the river and can therefore increase the waste treatment capacity of the whole system. Second, it has been estimated that even small river restoration measures can reduce the risk of damaging floods substantially by reducing the velocity of water and by providing larger inundation areas (flood control). Third, a dynamic exchange of groundwater and floods between the river and wetlands increases the variability of water levels, leads to rapidly changing landscape in terms of pioneer habitats, and provides the basis for increased biodiversity specific to wetlands in the Danube national park (Schabuss et al., 2006).

Figure 1 presents a brief overview of the technical measures and the visible outcomes of river restoration. Besides other measures such as deconstruction of roads, bridges and dams in the wetlands, and connecting the small surface water bodies within the wetlands, the removal of the stabilizing blocks of rocks along the river bank is the most important technical instrument for river restoration. Picture (1) in *Figure 1* presents a typical situation along the Danube River. Picture (2) of *Figure 1* shows the situation after the removal of rocks, and picture (3) highlights the dynamic impacts of floods on the landscapes.

In order to value the benefits stemming from river restoration, a questionnaire was designed and implemented in a representative survey of the population in two federal states of



- (1) Status quo with minor river restoration measures undertaken in the Danube national park
- (2) Scenario 1 with about 50% of the area affected by river restoration
- (3) Scenario 3 with about 90% of the area affected by river restoration

Source: Authors' draft based on maps of Danube national park administration

Fig. 2. Scenarios presented as maps to respondents

Austria, Vienna and Lower Austria. The regional classification was decided on the basis of the location of the Danube national park which is part of the “Vienna green belt” and the federal state of Lower Austria. Studies for rivers restoration or other measures affecting open or ground water show that it is important to consider the “regionality” of water resources in terms of the river basin (catchment area; cf. Brouwer et al., 2009).

As mentioned above, the valuation of the economic benefits of river restoration was done with two different methodologies – a choice experiment described in Brouwer et al.

(2011), and the current contingent valuation setting. Both methods were implemented via a web-based survey by a certified Austrian survey institute, in November 2007 (n=532) and December 2008 (n=410). Respondents were selected based on the socio-economic attributes of the respective population concerning, among others, age, gender, income, profession, and education. The response rate to the e-mail call for participation in the surveys was in total 26%.

The questionnaire started with a descriptive map of Vienna and Lower Austria, a couple of “warm-up” questions regarding environmental issues (e.g. membership of environmental

organizations) and the perception of water-related aspects (e.g. ownership of wells, personal experience with floods, estimation regarding the current water bill). After the choice experiment (cf. Brouwer et al., 2011), the sample of respondents was split into two sub-samples each being asked to value a river restoration scenario differing in the size of the area affected. Taking the status quo of about 25 percent of wetlands in the Danube national park directly connected to the main stream of the river, respondents were asked for their willingness-to-pay (WTP) for one of the following scenarios:

- Connection of 50 percent of wetlands to the Danube River (Picture (2) of *Figure 2*);
- Connection of 90 percent of wetlands to the Danube River (Picture (3) of *Figure 2*).

From an ecological perspective, introducing hydrological dynamics on 50 percent of the area is already a very good state, but 90 percent would underline the characteristics of the national park as wetlands and floodplains park even more but would certainly limit the use value of the park in terms of recreation since visitors would not be able to cross the wetlands.

Again, respondents were shown maps of the area. Picture (1) of *Figure 2* presents the current situation of the Danube national park; grey shaded areas are areas of the national park. Green areas are those affected by already effective river restoration measures such as the one described above and presented in *Figure 1*.

The following description and question was used for eliciting WTP bids (translated from German):

“As described before, the Danube River is heavily modified in many places. Today approximately a quarter of the river is still connected the surrounding floodplains and wetlands and the river banks are still in a natural state (SHOW MAP OF THE CURRENT SITUATION).

Restoration measures would connect the river again to the floodplains and the wetlands as they were originally before the changes made to the river and river banks. As a result of river and floodplain restoration the landscape will look more natural, with water flowing also through adjacent creeks and ponds. This more natural state has a positive effect on nature and the variety of plant and animal species found in the catchment. Plans exist to restore half (50 percent) (alternatively 90 %) of the modified river banks in the Donau-Auen National Park back into their original natural state as shown on the map (SHOW MAP), and connect the river again with the floodplains and wetlands.

Can you tell me with the help of this card how much you are willing to pay MAXIMUM on top of your annual water bill over the next 5 years for the restoration of half (alternatively 90 %) of the modified river banks in the Donau-Auen National Park back into their original natural state as shown on the map?”

The respondents were explicitly told that for each scenario they should state the maximum amount they would be willing to pay on top of their water bill in order to restore a certain degree of the river bank. We used an open-ended format (a payment card) to elicit individuals' maximum willingness. The payment card showed 29 values ranging from € 1 to € 250. Additionally, the payment card offered the options “more than € 250, namely ...”, “other amount, namely...” and “I don't know”. The range of bids – as well as all other questions – was tested in a pre-test implemented prior to the main survey (sample size of the pretest: 109 respondents). The WTP question was finally followed by a number of debriefing questions (e.g. eliciting protest bids, and other environmental preferences), and by the statistical block referring to socio-economic attributes of respondents.

3. Empirical results²

3.1. Selected descriptive survey results

For an overview of all variables used in the current paper, see *Table 1*. Besides socio-economic characteristics, we include variables denoting the respondent's experience with the Danube River (visits to the wetlands, floods, water quality), and several preferences for environmental conservation and river restoration in general. These variables were also partially used in our econometric estimations presented in section 3.2.

Table 2 presents the socio-economic attributes of respondents for both surveys. The age of respondents, income, gender distribution and education of respondents broadly lie in the same order of magnitude in both surveys. In fact, no statistically significant differences could be detected. Compared to the Austrian average, the sample is representative in terms of age and gender. Gender of respondents is very close to the Austrian average with about 52 % of women and 48 % men in the sample. The age structure of respondents lies well within the distribution of the population of Vienna and Lower Austria, with the largest share of respondents between 30 and 50 years. Mean age of respondents is 40.55 respectively 40.80 years (std. deviation 14.7). The age category “>60” years was proportionally low. An explanation might be that a web-based survey was chosen and elderly-people have less access to the web or feel uncertain using an online survey.

Slight differences to the Austrian average can be seen in the share of households with a university or college degree, and regarding income. Both differences are not substantial especially given the potentially different definitions of formal education and income in the Austrian statistics compared to the rather crude measure in the statistical block of the current surveys.

Table 3 presents a range of interesting results regarding the perception of respondents of environmental issues. The distribution of respondents for whom data is available is roughly equal between Vienna (Austria's capital and at the same time federal state of Austria) and the federal state Lower Austria. In general, there are basically no differences between the two

² All data and empirical assessments including econometric estimations can be sent by the authors on request.

Table 1. Variables of the empirical estimations

<i>Variable name</i>	<i>Description</i>
<i>Dependent variable</i>	
<i>WTP</i>	Willingness-to-pay for river restoration (annual ear-marked contribution, ln EUR)
<i>Socio-economic characteristics of respondents</i>	
<i>Income</i>	Net monthly household income after taxes (ln EUR)
<i>Age</i>	Age of respondent (years, class mean)
<i>Education</i>	=1 for college/university degree
<i>Perception and use of the Danube river</i>	
<i>Quality</i>	=1 for water quality perceived as “good” or “very good”
<i>Distance</i>	Distance from the residential area of the respondent to the Danube River (km)
<i>Flood</i>	=1 for personal experiences with severe (damaging) floods
<i>Visitor</i>	=1 for regular visits to the Danube wetlands
<i>Futurevisit</i>	=1 for planned future visits to the area in case of improved water quality
<i>Scenario</i>	=1 for the sub-sample of scenario II (90% of total wetlands under influence by regular flooding due to river restoration)
<i>Vienna</i>	=1 for respondents living in Vienna
<i>Environmental preferences</i>	
<i>Preferences</i>	=1 for respondents holding strong preferences towards nature conservation regardless the costs of conservation
<i>Public</i>	=1 for respondents stating that river restoration is a public task to be fulfilled even with no private willingness-to-pay
<i>Donation</i>	=1 for respondents regularly donating to environmental organizations
<i>Classification of respondents to surveys</i>	
<i>Group</i>	=1 for respondents of the 2007 survey

Table 2. Socio-economics of respondents

	Austrian average	2007 survey		2008 survey	
		<i>Mean</i>	<i>Std.Deviation</i>	<i>Mean</i>	<i>Std.Deviation</i>
Age (years)	41.34	40.55	14.73	40.80	14.71
Income (household income, EUR, net of taxes)	1,657.22 ^a	1,862.59	1,007.47	1,848.72	963.39
Gender (share of female respondents)	49.9%	49.6%		48.5%	
Education (share of respondents with college/university education)	13.4%	8.7%		10.3%	

^a Mean Austrian equivalent income per household (net of taxes and social security)

Source: Authors' draft based on maps of Danube national park administration

surveys (2007, 2008) in terms of respondents' answers to these questions. Around 9% of respondents stated that they are member of environmental organizations; a larger share of respondents (roughly 37 to 40%) stated that they would regularly donate to environmental organizations.

After these introductory questions, the questionnaire concentrated on water-related issues of which we only present the most important ones. Based on the WFD water quality classification, a majority of respondents perceived the water quality of the Danube River as being 'good' or 'very good' (around 57 to 58%) while the rest thought that water qual-

Table 3. Respondents' perception of environmental issues

	2007 survey		2008 survey		Sum
	Frequency	Percent	Frequency	Percent	
Respondents from					
Vienna	265	52.3%	215	52.3%	480
Lower Austria	242	47.7%	196	47.7%	438
n	507	100.0%	411	100%	918
Member in a environmental organization					
Yes	43	8.5%	36	8.8%	79
No	463	91.5%	374	91.2%	837
n	506	100.0%	410	100.0%	916
Donations to an environmental organization					
Yes	210	39.5%	152	37.1%	362
No	322	60.5%	258	62.9%	580
n	532	100.0%	410	100.0%	942
Water quality assessment					
Good or very good water quality	302	56.8%	243	57.7%	545
Moderate or bad water quality	230	43.2%	178	42.3%	408
n	532	100.0%	421	100.0%	953
Water quality improvements					
Quality has improved	181	34.0%	149	36.3%	330
Quality has not improved	351	66.0%	261	63.7%	612
n	532	100.0%	410	100.0%	942
Experience with floods					
Personally affected	79	14.8%	81	19.8%	160
No personal experience	453	85.2%	329	80.2%	782
n	532	100.0%	410	100.0%	942
River restoration as a public task					
Rather public task	230	43.2%	181	44.1%	411
Rather private contributions to financing	302	56.8%	229	55.9%	531
n	532	100.0%	410	100.0%	942
Environmental conservation and costs					
Environment should be conserved regardless the cost	186	35.0%	164	40.0%	350
Environmental conservation should depend on costs	346	65.0%	246	60.0%	592
n	532	100.0%	410	100.0%	942

ity would be worse (cf. Table 3). On average, water quality was perceived as lying between 'good' and 'moderate'. This result is rather interesting since water quality of the Danube River is – depending on the river section examined – roughly between 'good' and 'very good', on average closer to 'good' (Aschauer et al., 2006). Respondents therefore stated on average a worse water quality than it is in reality. About one third of respondents admitted that water quality has improved during recent years.

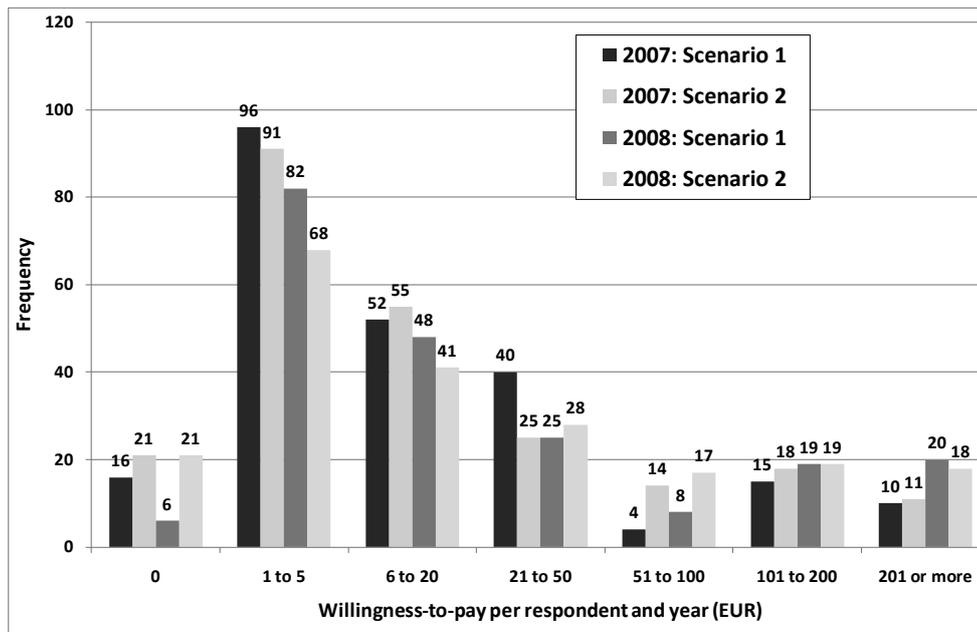
As both programs described above touch upon the frequency of damaging floods, the perception and personal experience

of respondents was hypothesized to influence the willingness to pay for river restoration – reducing the tides of floods – in a significant way. Between 15 and 20% of respondents stated that they had personal experience with floods described by respondents in an open question as flooded basements and homes, traffic problems (flooded roads), broken dams, evacuation and rescue by military forces.

Finally, the questionnaire also included a number of debriefing questions, among others, regarding the perception of river restoration as a primarily public task, and the strength of environmental preferences.

Table 4. Annual willingness-to-pay for river restoration (EUR per respondent)

	2007 survey		2008 survey		2007 and 2008 survey (pooled)	
	Mean	Std.Deviation	Mean	Std.Deviation	Mean	Std.Deviation
WTP (both scenarios)	30.20	56.16	28.04	50.79	28.95	53.46
WTP (scenario 1)	27.39	49.40	26.39	51.40	26.92	50.29
WTP (scenario 2)	28.55	52.39	33.59	60.49	30.99	56.45

**Fig. 3.** River restoration measures

A slight majority of respondents (56 to 57%) thought that river restoration is not only a private task but should also depend on private contributions for financing. This result suggests that the question for private contributions to river restoration measures is not as far-fetched from the viewpoint of many respondents. This also correlates to the very low share of protest bids in the willingness-to-pay question of the survey.

About 35 to 40% of respondents clearly held strong preferences towards environmental conservation since they stated that the environment should be conserved regardless the costs.

Mean willingness-to-pay (WTP) of respondents is presented in *Table 4* (see also *Figure 3* for the distribution of willingness-to-pay bids across scenarios and survey vintages). WTP of respondents for scenario 1 is around EUR 26 to 27 per person and year, and thus smaller than WTP for scenario 2 (EUR 29 to 34 per person and year). In the pooled dataset, WTP amounts to about EUR 27 to 31 per person and year. While the differences in WTP comply with theoretical expectations – larger environmental programs should gain a higher willingness-to-pay –, the differences between the pro-

grams offered are insignificant both in simple within-sample t-tests³, as well as in the econometric estimations presented below in section 3.2 (this means that willingness-to-pay of respondents is potentially insensitive to scope).

As *Figure 3* shows, most respondents (around 38% on average in the pooled dataset) ticked a willingness-to-pay bid in the interval between EUR 1 and 5 (which might be considered only a symbolic contribution) while only about 7% of respondents on average refused to pay anything. In addition, there is also broad share of about 35% of respondents willing to pay from EUR 6 to 50 per year. About 19% of respondents in total would be willing to pay than EUR 50 (up to EUR 250 as the highest bid).

3.2. Econometric results: testing for differences between surveys

As described before, the descriptive analysis is complemented by econometric results for both surveys, and for a pooled dataset. In order to explore the determinants of respondents' WTP, a number of econometric approaches were tested re-

³ Details can be sent by authors on request.

Table 5. Determinants of WTP – comparison between the 2007 and 2008 surveys

Variable	2007				2008			
	Est. 1		Est. 2		Est. 3		Est. 4	
	Coefficient	z-Statistic	Coefficient	z-Statistic	Coefficient	z-Statistic	Coefficient	z-Statistic
Constant	1.26	1.53	0.96	1.16	0.05	0.04	-1.36	-1.24
Income	0.21	1.81*	0.22	1.94*	0.28	1.82*	0.42	2.77***
Age	-0.03	-4.46***	-0.03	-4.82***	-0.01	-1.93*	-0.03	-3.47***
Education	0.63	2.37**	0.61	2.30**	0.78	2.10**	0.44	1.22
Quality	0.31	1.65*	0.29	1.43	0.67	3.03***	0.62	2.97***
Vienna			0.28	1.73*			0.65	3.14***
Preferences			0.14	0.86			0.62	3.05***
Donation			0.30	1.81*			0.66	3.15***
S.E. of regr.	1.43		1.42		1.58		1.52	
Log likeli.h.	-665.24		-661.48		-588.31		-572.69	
n	371		371		313		313	

Table 6. Determinants of WTP – pooled dataset (2007 and 2008 surveys)

Variable	Pooled			
	Est. 5		Est. 6	
	Coefficient	z-Statistic	Coefficient	z-Statistic
Constant	0.74	1.12	0.04	0.06
Income	0.24	2.54**	0.29	3.13***
Age	-0.02	-4.50***	-0.03	-5.62***
Education	0.68	3.10***	0.56	2.59***
Quality	0.48	3.36***	0.44	3.12***
Vienna			0.43	3.36***
Preferences			0.36	2.81***
Donation			0.44	3.37
Group	-0.02	-0.12	-0.01	-0.03
S.E. of regr.	1.50		1.47	
Log likeli.h.	-1,258.60		-1,241.85	
n	684		684	

garding reliability and statistical fit. Based on the kind of question posed, and the elicitation instrument, a Tobit estimation proofed to achieve the most robust results.

Table 5 presents the details of several econometric estimations, while Table 6 displays the results for the pooled dataset. For the discussion below, we choose only the statistical best-fit models; Est. 1 and 3 in Table 5 and Est. 5 in Table 6 include socio-economic and water-quality related variables while the other estimations additionally account for the residential of the respondents and their preferences towards environmental policies. The estimation presenting the pooled data set in Table 6 also includes a variable labeled 'Group' classifying the two samples (under the equal distributional assumption).

Table 5 shows that for the 2007 dataset, a number of theo-

retical assumptions for the validity of the WTP survey are fulfilled. Est. 1 indicates that WTP depends significantly on the household's income with the expected (positive) sign, while the age of the respondent correlates negatively with WTP – meaning that older respondents exhibit a significantly lower WTP. Higher education (in terms of a college or university degree) increases WTP; finally, Est. 1 also indicates that respondents are willing to pay more if they perceive the Danube River's water quality as good or very good.

Two variables a priori assumed to determine willingness to pay do not exhibit significant explanatory power (distance to the Danube; personal experience with floods) and are therefore not included in the estimations. This result, corroborated in the 2008 and pooled datasets, is rather surprising since earlier studies indicate some distance-decay effects leading

to a smaller willingness to pay of respondents living farther away from the site dealt with in the survey.⁴ Furthermore, as the proposed program of river restoration would also lower the probability of severe floods, we expected significantly higher WTP bids of respondents with a negative personal experience with floods. While the coefficient has the expected sign, it seems that the number of respondents with such experience is too small and therefore overlaid by other influences on WTP.

In comparison between the 2007, 2008, and pooled datasets, it is interesting to see that even with the non-significant differences of mean WTP bids described above in section 3.1, the coefficients vary substantially. For instance, the coefficient for the income variable is 0.21 for the 2007 dataset, and 0.28 for the 2008 dataset (Est. 1 and 3). However, this difference is not statistically different ($\chi^2=0.45$). The coefficient for the water quality variables, though, is different between these two estimations ($\chi^2=3.59$, $p<0.05$) indicating that the influence of the perceived water quality on WTP bids is broadly larger in the 2008 survey.

As the distance and flood variables do not prove to be significant, we search for additional explanatory factors. Est. 2 and Est. 4 (Table 5; Est. 10 in Table 6) shows the results of additionally including variables denoting residents living in Vienna, the variable Preferences (denoting respondents stating that the environment should be protected regardless the costs), and the respondent's annual donation to environmental funds (variable Donation).

While the distance variable is not a significant explaining variable, the variable Vienna proved to be significant in the 2008 and the pooled datasets. Of course, respondents living in Vienna are nearer to the Danube River; however, the positive sign of this variable does not only suggest that the river is closer but that substitutes are not readily available since all open waters in Vienna are closely connected to the Danube River.

The variable Preferences denotes the respondent's strong opinion towards nature conservation regardless the cost of conservation. While the 2007 survey does not exhibit a significant correlation with WTP (Est. 2 of Table 5), the variable is significant for the 2008 and the pooled dataset (Est. 4 Table 5).

The variable Donation again is significant in all estimations suggesting that respondents who regularly donate to environmental organizations seem to be willing to pay more for the river restoration program offered in the questionnaire. This might indicate that respondents who are familiar with private (individual) money contributions also state a higher individual willingness-to-pay.

As indicated in Table 1, we tested for a range of other variables hypothesized to be of significant importance. For instance, testing for the frequency of visits to the Danube floodplains shows that the visitor variable does not exhibit a strong influence on the willingness to pay for river restoration, as well as including the stated willingness to visit the area in the future (variable Futurevisit).

⁴ As the sample was not stratified with respect to distance to the Danube River, this result has to be treated with caution.

As discussed before, the survey also included two scenarios to be valued by respondents. The sample for both surveys was each divided into two (independent) sub-samples confronted with two scenarios differing in the share of wetlands for which river restoration measures were proposed. Results not presented in detail in the current paper suggest that there is basically no statistically significant difference between the sub-samples of respondents offered programs differing in scale. A respective variable included in the econometric estimations proved to bear no explanatory power while mean WTP is higher in the descriptive statistics presented in Table 4. This is an interesting result since theory suggests observing a higher willingness-to-pay for larger groups. However, on the other hand, it seems that respondents do not take into account differences in such programs presumably due to the fact that they were not presented two programs differing in size within a joint sample (lack of possibility for intra-personal comparison). The results therefore suggest that the specific programs offered to respondents are broadly considered of equal importance. Furthermore, the program offering 90% of wetlands to be reconnected to the main stream limits recreation opportunities for visitors and therefore reduces the use value of the wetlands. This trade-off might also have been taken into account by respondents.

We also tested for the significance of a variable denoting the respondent's opinion that nature conservation and river restoration are public tasks that should be fulfilled even without private willingness to pay. While a similar variable was found to bear significant explanatory power in other Austrian studies on nature conservation (cf. Gebetsroither et al., 2009), the current study did not indicate such a relationship between individual willingness-to-pay and the perception of environmental conservation as a merely public task.

Finally, Table 6 also included an estimation using the pooled data set to explore whether a dummy variable labeled Group would be a significant explanatory variable. Est. 5 and 6 show that this variable does not add to the explanatory power of the model indicating that willingness-to-pay does not differ between the two surveys.

3.3. Differences between estimated models: a comparison of actual and projected mean willingness-to-pay

Comparing the estimations in Table 5 and Table 6 shows that – while mean WTP bids for both survey are quite similar (see Table 4), the models for estimating the bid function differ substantially. While the socio-economic and water-related variables (income, age, education, water quality) are in the same order of magnitude – a Wald test revealed no significant differences –, major differences between the survey results stem from the respondents' answers to debriefing questions such as the variable Preferences. A Wald test indicated a significant difference between the coefficients at the $p=0.05$ level of significance ($t=2.36$).

Based on these comparisons, we tested for the robustness of our estimations by comparing mean willingness-to-pay in each survey with the projected willingness-to-pay by taking into account the two model specification (Est. 1 and 3, and 2 and 4, respectively; cf. Table 5). As Table 7 shows, none of the models could forecast mean willingness-to-pay correctly.

Table 7. Annual willingness-to-pay for river restoration (EUR per respondent): transferring values between surveys and models

	Model 2007 → data 2008 (Est. 1)			Model 2008 → data 2007 (Est. 2)		
	Mean (actual, projected)	Comparison of means	n	Mean (actual, projected)	Comparison of means	n
WTP (unified data set)	27.25 / 11.25	6.91***	371	31.86 / 8.88	6.14***	313
WTP (cut off at EUR 100)	12.09 / 11.01	2.98***	331	11.33 / 8.57	1.81*	271
	Model 2007 → data 2008 (Est. 3)			Model 2008 → data 2007 (Est. 4)		
	Mean (actual, projected)	Comparison of means	n	Mean (actual, projected)	Comparison of means	n
WTP (unified data set)	27.25 / 11.30	6.86***	371	31.86 / 9.02	6.07***	313
WTP (cut off at EUR 100)	12.09 / 10.92	2.91***	331	11.33 / 8.61	1.75*	271

For instance, while mean WTP was EUR 27.25 in the 2008 survey, the model of 2007 applied to data of 2008 would forecast a WTP of EUR 11.25. However, as is usually the case with econometric models estimating bid curves, outliers distorting mean values cannot be forecast accordingly. Therefore, ignoring respondents stating a willingness to pay equal or higher than EUR 100, leads to quite similar results of both the actual and the projected mean values of WTP. Testing for equality, however, results in the rejection of the H_0 (equality of mean WTP) at the $p=0.01$ level of significance.

4. Discussion, summary and conclusions

The current study deals with the temporal stability of WTP bids for river restoration. Two identical surveys – in the field in 2007 and 2008 – were administered to samples similar in socio-economic characteristics. The elicited willingness-to-pay bids exhibited a mean value broadly similar between the surveys and scenarios presented to respondents (the latter differing in the size of the programs).

Exploring potential differences between the surveys further, estimated bid functions showed some quite substantial differences. While coefficients of socio-economic variables were broadly equal across surveys, perceptions of environmental policies by respondents were significantly different. Two different variables are worthwhile to be discussed in more detail. On the one hand, the perception of water quality – *ceteris paribus* – contributed to a different extent to the explanation of WTP bids. The assumed water quality of the Danube River – as one major effect of the proposed river restoration program – had a higher importance in explaining WTP bids in the 2008 survey than in 2007. On the other hand, the perception of environmental conservation as a merely public task was of significantly higher influence in 2008.

Applying the estimated 2007 model to the respective data of the 2008 survey (and vice versa) resulted in broadly comparable order of magnitude of WTP bids. While actual willingness-to-pay bids could only be reasonably explained for

a “corrected” data set with cutting off outliers, actual and projected mean WTP lies in the around EUR 9 to 12. It seems to be a robust result that willingness-to-pay for the proposed river restoration program is in fact in this narrow range. However, it has to be stressed that from a merely statistical point of view, we can detect significant differences.

The results of the current study can, of course, be questioned on the basis of mainly two arguments: First, the sample was not spatially stratified with respect to the distance of the respondent’s home to the Danube River. We tried to compensate for this shortcoming by including a variable denoting the distance to the Danube River. The inclusion of this variable did not add much explanatory power to our estimations. Second, it may seem that comparing WTP over time may be more adequately tested in a setting with a panel of households questioned two times in different years. We controlled for the socio-economic attributes of the respondents, e.g. by comparing age, income, education between samples and accounting for these attributes in our econometric estimations. However, the surveying of the same set of households may bear also problems in terms of aggravated self-selection bias and ‘survival rates’ in the sample.

Concluding, we would like to interpret the results of our study cautiously in several directions. Notwithstanding the statistical differences or equalities between the surveys, the elicited willingness-to-pay bids can be considered in the same order of magnitude. For concrete policy making, the figures may function as an important indication of environmental preferences in money terms and therefore may be included into a cost-benefit analysis of river restoration projects. As Kosz (1996) has shown in an earlier paper, the inclusion of a certain WTP bid into a cost-benefit assessment bears the risk that bids are always questionable based on the manifold biases in contingent valuation studies. The current study therefore shows that even the same survey with sample similar in socio-economic attributes, and without any extreme event, willingness-to-pay bids are not equal. However, the important result of this paper is that they bear sufficient information in order to be included in a cost-benefit analysis.

Usually, a cost-benefit-analysis would also include a broad

range of sensitivity analyses highlighting the importance of determining costs and benefits on a project's efficiency. One potential option is to compute all costs and benefits based on use-values, and then varying the non-use components (such as willingness-to-pay bids like in the current surveys) to test for the switching values between project alternatives. For policy applications, the figures resulting from the current surveys are – from our viewpoint – robust enough to allow for benefit transfers over time since the order of magnitude stays roughly the same. Still, there is need for further research regarding the differences in our empirical estimations. We do not have a ready explanation for the different size of the coefficients apart, of course, from potential differences in the empirical distribution of the data. For instance, it is hard to explain why – *ceteris paribus* – respondents in the 2008 survey apparently considered their perception regarding environmental policies more important in stating WTP bids than respondents in the 2007 survey. However, as said before, we believe that the differences between the surveys are too small to conclude that WTP bids elicited at different points in time are not stable, and thus, that benefit transfer over time is not an economical option to primary data collection.

Acknowledgements

This study was carried out as part of the EU DG Research funded project AquaMoney (SSPI-022723) (www.aquamoney.org) and was also financially supported by the Research Council of Klagenfurt University. We are thankful for comments and suggestions to R. Brouwer. All errors are, of course, the responsibility of the authors.

References

- Aschauer, A., Zieritz, I., Wimmer, R., Deutsch, K., Chovanec, A. (2006). WGEV Datenbank Fließgewässer, Berichtsteil Donau. Research Report of the Austrian Environmental Protection Agency (Umweltbundesamt, UBA), Vienna.
- Bliem, M., Getzner, M., Rodiga-Laßnig, P. (2011). Temporal stability of individual preferences for river restoration in Austria using a choice experiment. Paper currently under review.
- Brouwer, R. (2006). Do stated preference methods stand the test of time? A test of the stability of contingent values and models for health risks when facing an extreme event. *Ecological Economic* 2006 (3), 399-406.
- Brouwer, R., Bateman, I. (2005). Temporal stability and transferability of models of willingness to pay for flood control and wetland conservation. *Water Resources Research* 41, W03017.
- Brouwer, R., Bateman, I. J., Barton, D., Georgiou, S., Martín-Ortega, J., Pulido-Velazquez, M., Schaafsma, M. (2009). Economic Valuation of Environmental and Resource Costs and Benefits in the Water Framework Directive: Technical Guidelines for Practitioners. Institute for Environmental Studies, VU University Amsterdam, the Netherlands.
- Brouwer, R., Bliem, M., Flachner, Z., Getzner, M., Milton, S., Palarie, T., Szerényi, Z., Vadineanu, A., Wagten-donk, A. (2011). Valuation and transfer of ecological restoration benefits in the International Danube River Basin using choice experiments and GIS based value maps. Paper currently under review.
- Cameron, J. (1997). Applying socio-ecological economics: A case study of contingent valuation and integrated catchment management. *Ecological Economics* 23 (1), 155-165.
- Carson, R., Hanemann, W., Kopp, R., Krosnick, J., Mitchell, R., Presser, S., Ruud, P., Smith, V., Conaway, M., Martin, M. (1997). Temporal reliability of estimates from contingent valuation. *Land Economics* 73 (2), 151-163.
- Danube national park administration (2007). Personal communication and information.
- Friedl, B., Gebetsroither, B., Getzner, M. (2009). WTP for species conservation pro-grams: implications for national park management. *Eco.Mont Journal of Protected Mountain Areas Research* 1 (1), 9-14.
- Hein, T., Baranyi, C., Reckendorfer, W. (2006). Bedeutung der hydrologischen Vernetzung für die hydrologische Situation der Augewässer im Bereich Orth an der Donau. *Wissenschaftliche Reihe Nationalpark Donau-Auen*, Vol. 10.
- Kealy, M., Dovidio, J., Rockel, M. (1988). Accuracy in valuation is a matter of degree. *Land Economics* 64 (1), 158-171.
- Kealy, M., Montgomery, M., Dovidio, J. (1990). Reliability and predictive validity of contingent values: Does the nature of the good matter? *Journal of Environmental Economics and Management* 19 (2), 244-263.
- Kosz, M. (1996). Valuing Riverside Wetlands: the Case of the Donau-Auen National Park. *Ecological Economics* 16 (2), 109-127.
- Lindhjem, H., Navrud, S. (2008). How reliable are meta-analyses for international benefit transfers? *Ecological Economics* 66 (2-3), 425-435.
- McConnell, K., Strand, E., Valdes, S. (1998). Testing temporal reliability and carry-over effect: The role of correlated responses in test-retest reliability studies. *Environmental and resource Economics* 12 (3), 357-374.
- Richardson, L., Loomis, J. (2009). The total economic value of threatened, endangered and rare species: An updated meta-analysis. *Ecological Economics* 68 (5), 1535-1548.
- Schabuss, M., Schiemer, F., Habersack, H., Liedermann, M. (2006). A comprehensive concept for an eco-hydrological assessment of large scale restoration programs of floodplain rivers. Paper presented at the 36th Interna-

tional Conference of the International Association for Danube Research, “Interfacing the past and the future of ecology and water management in a large European river”, Vienna – Klosterneuburg, September 2006.

WFD (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. Official Journal of the European Communities L 327/1 (22 December 2000).

Wilson, M. A., Hoehn, J. P. (2006). Valuing environmental goods and services using benefit transfer: The state-of-the art and science. *Ecological Economics* 60 (2), 335-342.

Business Improvement Districts. Ein wirksames Modell der Innenstadtentwicklung auch für Österreich?

Stephanie Essig

1. Einleitung

Im Rahmen des vorliegenden Artikels wird das Thema der eigentümergeorientierten Stadterneuerungsstrategien näher beleuchtet. Dazu wird vordergründig das Modell der sogenannten Business Improvement Districts (BID) behandelt, wobei auch verschiedenste Abwandlungen dieses Konzeptes kurz vorgestellt werden.

Zwei zentrale Forschungsfragen sollen im Zuge dieser Auseinandersetzung beantwortet werden:

- Was sind Business Improvement Districts und wie funktioniert dieses Konzept?

Im Rahmen dieser Forschungsfrage wird untersucht, in welchem Kontext BID entstanden sind, welche Struktur ihnen zugrunde liegt und wie sie in der Praxis funktionieren. Neben üblichen Entwicklungsschritten im Rahmen einer BID-Initiative werden außerdem beispielhafte Modelle aus Nordamerika und Deutschland näher erläutert.

- Sind BIDs auch auf Österreich übertragbar und für Österreich relevant und können sie ein wirksames und vielversprechendes Modell der Stadterneuerung für Österreich darstellen?

Durch die Klärung der zweiten Forschungsfrage soll erkannt werden, worin die größten Herausforderungen beim Versuch das Konzept auf Österreich zu übertragen liegen könnten. Außerdem soll auf kritische Aspekte des Modells näher eingegangen, Alternativlösungen aufgezeigt sowie bereits in Österreich umgesetzte, BID-ähnliche Konzepte zur Diskussion gestellt werden.

2. Geschichte der Business Improvement Districts

2.1. Anfänge der Business Improvement Districts

Das erste BID wurde in den 1960er Jahren durch eine auf privater Eigeninitiative entstandenen Kooperation in Kanada entwickelt. In Bloor West Village, einem Stadtteil von Toronto, kam es durch den Neubau einer U-Bahnlinie zu enormen Kundenverlusten. Viele Besucher des Bloor West Village, welche ursprünglich mit dem eigenen Pkw zum Einkauf gekommen waren, nutzten die neue U-Bahnlinie, welche direkt in das Stadtzentrum führte und kauften von nun an dort ein. Außerdem wurden in Toronto zur selben Zeit zahlreiche Shopping Malls neu erbaut, welche im Gegensatz zu den

kleineren Einkaufsstraßen den Vorteil eines wettergeschützten und sauberen Ambientes boten.

Durch die veränderte Kundenfrequenz waren manche Geschäftsleute gezwungen zu schließen und teilweise ebenfalls in die neuen Shopping Zentren abzuwandern. In Bloor West Village führte dies zu immer stärker werdenden Verfallstendenzen, größeren Leerständen im Gebiet und einem gesamtwirtschaftlichen Niedergang (vgl. Stiller, 2008, S.8 ff.; Bloem et al., 2004, S.23; Bloor West Village, 2010, online). Eine neu gegründete Initiative der Geschäftsbetreiber zur Aufwertung des Viertels scheiterte an der mangelnden Mitarbeit von ehrenamtlichen Unterstützern; daher stellten die Betroffenen bei der Stadtverwaltung von Toronto einen Gesetzesantrag, welcher es erlaubte, über „*Erhebung einer kommunalen Abgabe von den in Frage kommenden Eigentümern in dem betroffenen Gebiet Geld für die Aufwertung des Standortes zu beziehen*“ (Wiezorek, 2004, S.23) um die gegebenen Probleme – ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – selbst lösen zu können. Außerdem konnte man sich damit – abgesehen von der Gesetzesverabschiedung – von der Kommune und ihren Finanzproblemen unabhängig machen, aufgrund welcher nur die Kernaufgaben öffentlicher Leistungen erbracht wurden.

Im Jahr 1970 wurde das Gesetz zur Business Improvement Area in Toronto verabschiedet und das Bloor West Village zum Pionier-BID (vgl. Bloor West Village, 2010, online). Über die finanziellen Mittel, welche über die Zwangsabgabe eingehoben wurden, konnte die BID-Gesellschaft nun selbstbestimmend verfügen und sie für die Finanzierung verschiedener Maßnahmen verwenden (vgl. Bloem, 2008, S.24). Im ersten Jahr der Umsetzung verfügte die BIA des Bloor West Village über ein Gesamtbudget von C \$ 47.500, das hauptsächlich für bauliche Verbesserungen, aber auch für Blumenschmuck verwendet wurde.

Da der Erfolg des ersten BIDs früh zu erkennen war, folgten weitere Stadtteile. In der Stadt Toronto gibt es heute 60 BIAs, in der Provinz Ontario insgesamt rund 230 derartige Konzepte, welche im Rahmen der gemeinsamen Organisation Toronto Association of Business Improvement Areas (TABIA) zusammengefasst sind (vgl. Tabia, 2010, online).

Das Modell der Business Improvement Districts ist heute in ganz Nordamerika weit verbreitet. In den USA wurde mit dem Downtown Development District (DDD) in New Orleans im Jahr 1974 das erste BID gegründet, wobei das Konzept in den USA den eigentlichen Boom in den 1980er und 1990er Jahren, beispielsweise in New York City und in Philadelphia, erlebte. Die gesetzliche Grundlage wird in den



Quelle: BID Annual Report, 2008, S.8

Abb. 1. Lageplan Downtown Denver Business Improvement District

USA von den einzelnen Bundesstaaten geschaffen, wobei heute fast jeder dieser Staaten über ein eigenes BID-Gesetz verfügt (vgl. Vollmer, 2008, S.36). Insgesamt gibt es heute in ganz Nordamerika rund 1.500 BIDs, wovon alleine in New York 52 existieren. Neben Projekten, welche das klassische Thema der Einzelhandelsstandorte zum Thema haben, werden auch Gewerbe- und Industriegebiete sowie Grünanlagen von Eigentümerinitiativen gemeinsam aufgewertet (vgl. Blom, 2008, S.24; Kreuzt, S.357 ff.).

2.2. Beispiel-BID Downtown Denver Business Improvement District (DDBID)

Im Jahr 1982 wurde in der Stadt Denver im US-Bundesstaat Colorado mit städtischer Verordnung der 16th Street Mall Management District (MMD) gegründet. Dieser sollte sich mit der Attraktivität der Straße, die in den 1980er Jahren zu einer Fußgängerzone umfunktioniert wurde, beschäftigen. Im Rahmen des MMD wurden viele alte Gebäude saniert

und eine Vielzahl an Bürogebäuden im Rahmen eines Konzeptes zur Mischnutzung von Wohnen, Büronutzung und Einkaufsmöglichkeiten vitalisiert.

Da 1992 die städtische Verordnung zum MMD ausgelaufen war, wurde als Folgeorganisation im selben Jahr der Downtown Denver Business Improvement District (DDBID) gegründet, welcher heute rund 120 Blocks des Gebietes sowie 370 Grundeigentümer umfasst und umfangreiche Aufgaben übernimmt. Im Jahr 2001 wurde das BID für weitere zehn Jahre verlängert und eine Budgeterhöhung für eine Ausweitung der gemeinsamen Maßnahmen festgelegt; gemeinschaftlich organisiert ist beispielsweise die Stadtreinigung. Im Rahmen einer Kooperation mit der gemeinnützig organisierten Downtown Denver Partnership Inc. (DDP) wird das DDBID gemanagt und stellt mit einem jährlichen Gesamtbudget von mehr als 3,7 Mio. US-\$ eines der größten BIDs Nordamerikas dar (vgl. DDBID, 2010, online; Stiller, 2008, S.13 ff.).

2.3. Weltweite Verbreitung und Abwandlung des BID-Konzepts

Mit seinem Ursprung in Nordamerika ist das Konzept der BIDs auch auf andere Länder übertragen und teilweise erheblich abgeändert worden. BID-Initiativen gibt es beispielsweise in Australien, Neuseeland und Südafrika. In Europa ist das Modell noch relativ neu, seit Mitte der 2000er Jahre gibt es aber sowohl in Irland als auch in Großbritannien ein eigenes BID-Gesetz und derzeit schon mehr als 100 BIDs in Geschäfts- und Industriegebieten. Bestrebungen beziehungsweise bereits konkrete Modelle von BIDs sind in Europa außerdem in den Niederlanden und in Serbien vorhanden. Auch in Deutschland war das Konzept lange im Gespräch und wird heute in zahlreichen Initiativen umgesetzt, welche ursprünglich unter der Bezeichnung BID-Bündnisse für Innovationen und Dienstleistungen bekannt waren, heute aber durch unterschiedlichste Begriffe wie BIA, BIZ oder PACT definiert werden (vgl. Kreuzt, 2009, S.358 f.).

In Deutschland besteht bereits einige BID-Gesetze, politisch abgelehnt wurden die Gesetzesentwürfe zu einem BID allerdings in Berlin, Bayern und Niedersachsen (vgl. Heinze et al., 2008, S.21; UID HCU Hamburg, 2010, online).

Neuere Abwandlungen des BID-Konzepts sind beispielsweise Neighbourhood Improvement Districts (NID) oder Housing Improvement Districts (HID). Sie versuchen die Qualität von Wohnquartieren zu verbessern (vgl. Bingen et al., 2007, S.20). Eine weitere Modifikation des Konzeptes ist der sogenannte Landscape Improvement District (LID), welcher in den USA und in Großbritannien bereits verwendet wird (vgl. Mölders, 2006, S.15).

2.4. Beispiel: BIDs in Hamburg

Seit Jänner 2005 verfügt Hamburg als Vorreiter in Deutschland über eine gesetzliche Grundlage zur Schaffung sogenannter Innovationsbereiche, Hamburgs Bezeichnung für Business Improvement Districts. Außerdem gibt es entsprechende Gesetzgebungen in den Ländern Bremen und Hessen, im Saarland sowie in Schleswig-Holstein. Auch in Nordrhein-Westfalen wurde Anfang Juni 2008 mit dem sogenannten ISGG ein BID-Gesetz beschlossen (vgl. UID HCU Hamburg, 2010, online).

Weshalb gerade Hamburg Vorreiter in der BID-Gesetzgebung war, lässt sich durch das Engagement der Handelskammer Hamburg erklären, welche in etwa 60 Interessens- und Werbegemeinschaften der Stadt betreut, die eine Kooperation aus Grundeigentümern und Gewerbetreibenden darstellen und ihren Standort durch gemeinsame Maßnahmen aufwerten möchten. Die Hamburger Gemeinschaften zeichneten sich in der Vergangenheit jedoch meist durch eine aktive Beteiligung von nur 20% der Betroffenen aus, während ein Großteil der Anlieger von gewissen Maßnahmen profitierte, diese finanziell selbst jedoch nicht mitgetragen hatte. Um dieses Trittbrettfahrertum zu unterbinden und die Organisation und Finanzkraft zu stärken, wollte man das BID-Konzept auch in Deutschland etablieren. So wurde 2004 ein entsprechender Gesetzesentwurf verfasst, durch ein Rechtsgutachten abgesichert und schließlich im Jänner 2005 durch Beschluss der Bürger rechtswirksam (vgl. Rothmann, 2008,

S.93 ff.; BID Neuer Wall Hamburg, 2010, online).

Eines der ersten BIDs in Hamburg ist der Innovationsbereich Neuer Wall, welcher bereits im November 2003 zur Modellregion erklärt wurde und seit Oktober 2005 mit rechtlicher Grundlage als Innovationsbereich fungiert. Die Einkaufsstraße war das erste Public-Private-Partnership-Projekt, im Rahmen dessen die Grundeigentümer, die Geschäftsmieter und die Freie und Hansestadt Hamburg die Attraktivität des Bereiches Neuer Wall sichern wollten.

Der Neue Wall liegt im Bezirk Hamburg-Mitte und stellt eine 1a-Lage der Stadt dar. Der Bereich besteht aus 71 Grundstücken mit insgesamt 42 Eigentümern. Ein Innovationsbereich wurde gerade deshalb eingerichtet, da das äußere Erscheinungsbild der Einkaufsstraße nicht mehr den Vorstellungen der Grundeigentümer sowie der Gewerbetreibenden entsprach und ein eigenes Konzept für die Verschönerung des Stadtquartiers entwickelt werden wollte. Der Neue Wall wies die typischen Schwierigkeiten innerstädtischer Quartiere auf, da offensichtliche Leerstände von Geschäftslokalen zur Stagnation der Mieten führten und es aufgrund des fehlenden Branchenmixes zu großen Unterschieden in der Kundenfrequenz im Bereich kam; außerdem entstand durch konkurrierende Einzelhandels- und Shopping-Center-Planungen in der Nachbarschaft ein Verbesserungsdruck auf die Einkaufsstraße (vgl. Rothmann, 2008, S.95 f.). Für Maßnahmen, wie beispielsweise die Neugestaltung der Gehwege, ein Kunden- und Mieterservices oder gemeinsames Marketing steht heute ein jährliches Budget von knapp 6 Mio. € zur Verfügung (vgl. Bingen et al., 2007, S.7 f.; Bender, 2005, S.14 ff.; Vollmer, 2008, S.47).

Ziel des BIDs ist eine Steigerung der Aufenthaltsqualität für Kunden, die durch ein Maßnahmenpaket, welches Bau-, Service- und Marketingbereiche anspricht, erreicht werden soll.

Beim BID Neue Wall sind im Vergleich zu anderen BID-Initiativen ökonomische Ziele – die aber mit städtebaulichen Maßnahmen erfüllt werden sollen – vorrangig. Ein besonderes Organ dieses BIDs ist der Lenkungsausschuss, der sich aus dem Kreis der Initiatoren entwickelt hat und aus neun Grundeigentümern sowie den Vorsitzenden der Interessensgemeinschaft der Fachgeschäfte besteht. Außerdem ist der Lenkungsausschuss mit einem Vertreter der Handelskammer, dem Pressesprecher, einem Vertreter des Aufgabenträgers und einer Vertreterin des Bezirksamtes besetzt, wobei diese Mitglieder im BID Neuer Wall nicht stimmberechtigt sind (vgl. Vollmer, 2008, S.53).

Heute gibt es in 14 der insgesamt 31 Zentren der Hamburger City BID-Initiativen, zudem wurden auch zwei der Nahversorgungszentren zu einem BID entwickelt (vgl. Gedaschko, 2007/08, S.2)

Neben Verwendung in Bereichen des Einzelhandels gibt es ferner Abwandlungen des BID-Konzeptes für andere städtische Bereiche und Quartiere. So wird das BID-Konzept auch in der Quartiersentwicklung von Wohngebieten verwendet, welche aufgrund eingeschränkter Mittel der Kommunen in Eigeninitiativen der Bewohner in die Hand genommen wird. Grundlegend ist dabei zu bemerken, dass die städtische Daseinsvorsorge von der Eigeninitiative nicht ersetzt sondern lediglich ergänzt werden soll. Die HafenCity Universität

Hamburg (HCU) betreut ein Informationsportal zum Thema BID. Auf dieser Internetseite (<http://www.urban-improvement-districts.de>) können Informationen zu bestehenden nationalen aber auch internationalen BIDs, rechtliche Grundlagen und Veröffentlichungen zum Thema recherchiert werden.

3. Ziele, Aufgaben und Aufbau des BID-Konzeptes

Innerstädtische Quartiere weisen oft sehr ähnliche Anzeichen des wirtschaftlichen Verlusts und Niedergangs auf. Weshalb es zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage kommt, oder aus welchen Gründen eine BID-Initiative entsteht, kann unterschiedliche Ursachen haben:

Einkaufszentren und Stadtstruktur

Einkaufszentren haben einen negativen Einfluss auf traditionelle Geschäftsstraßen, ein Grund dafür ist, dass die wettergeschützte und gemeinsam vermarktete Atmosphäre bei den Besuchern punktet; außerdem genügt das Erscheinungsbild der Straßen sowie das Handelsangebot der innerstädtischen Geschäftslokale häufig nicht mehr den Erwartungen der Einkäufer (vgl. Vogel, 2008, S.33). Verödungstendenzen in Stadtquartieren sowie der Strukturwandel im Einzelhandel passierten in Nordamerika viel früher als in Europa, wofür unter anderem der schachbrettartige Grundriss der nordamerikanischen Städte verantwortlich war - im Gegensatz zur europäischen Stadt fehlen in vielen nordamerikanischen Städten Gassen und Marktplätze mit Zentrumscharakter, die für die Entwicklung des Handels in Europa sehr wichtig waren. (vgl. Stiller, 2008, S.3-7).

Finanzlage der Kommunen

Im Zuge der Suburbanisierungsbewegungen in Nordamerika entstanden sogenannte „*edge cities*“ als neue, gut ausgestattete Wirtschaftsbereiche in peripheren Lagen, was zu steuerlichen Verlusten der Kommunen führte. Diese Entwicklung mündete im Fehlen von Kapital für den öffentlichen Raum und dessen Sicherheit und Sauberkeit (vgl. Stiller, 2008, S.4). Aber auch in europäischen Kommunen können bisweilen Mängel in der Straßenraumgestaltung oder der Sauberkeit aufgrund von Budgetknappheit nicht behoben werden.

Trittbrettfahrertum

Ferner scheitern private Initiativen von Händlern oder Stadtmarketingverbänden oft am fehlenden Engagement der Beteiligten oder an deren mangelnder Investitionsbereitschaft. So werden von Wenigen Maßnahmen gesetzt, die einen Nutzen für den gesamten Stadtbereich stiften, d.h. auch jene profitieren, die sich nicht an den Kosten beteiligt haben („Trittbrettfahrer“). Im Problembereich der geringen Beteiligung an privatem Engagement in der Innenstadtentwicklung ist auch die zunehmende Anonymisierung der Innenstädte durch ansteigende Filialisierung nicht förderlich (vgl. Vogel, 2008, S.33; BID Neuer Wall Hamburg, 2010, online).

Es lässt sich aber erkennen, dass das reine Ausschalten des

Trittbrettfahrerproblems nicht der Hauptgrund für eine BID-Initiative ist. Die Erhaltung der Geschäftsgrundlagen bei sich verschlechternden Bedingungen stellt das privatwirtschaftliche Interesse der Initiatoren dar, und die „*Suche nach alternativen Finanzierungsquellen für innerstädtische Probleme*“ (Vollmer, 2008, S.37) zeigt das öffentliche Interesse an der Umsetzung eines BIDs. Manche Literaturquellen verweisen darauf, dass dieses öffentliche Interesse im Sinne der sogenannten public-choice-Theorie argumentiert: Aufgaben der öffentlichen Hand können durch Private effizienter erfüllt werden (vgl. Vollmer, 2008, S.37).

3.1. Beispielhafte Aufgaben eines BIDs

Im Rahmen einer BID-Initiative können unterschiedlichste Maßnahmen zur Attraktivierung des Standortes und zur Erhöhung der Kundenfrequenz gesetzt werden. Die Maßnahmen können sich je nach BID unterscheiden, allerdings wird ein Großteil in folgenden Themenfeldern umgesetzt:

- Gestaltung des öffentlichen Raumes: Möblierung, Beleuchtung und Beschilderung, Bepflanzung
- Gemeinsames Marketing und Werbung: kooperative Imageaktionen, abgestimmte Dekoration der Schaufenster und Auslagen, gemeinsame Veranstaltungen
- Sauberkeit, Besucherbetreuung und Sicherheit: Servicepersonal zur Besucherbetreuung, verbesserte und zusätzliche Pflege und Reinigung
- Pflege des Geschäftsbestandes und Anwerben neuer Geschäfte: Leerstandsmanagement, Entwicklung neuer Konzepte
- Parkraumbewirtschaftung: Entwicklung von Konzepten
- Gemeinsame Vertretung gegenüber der Stadt oder der Kommune: Forderung qualitativ hochwertiger kommunaler Leistungen (vgl. Vogel, 2008, S.35 f.; Bloem, 2006, S.13).

3.2. Phasen eines BIDs

Die ehrenamtlichen Akteure müssen besonders aktiv und an einer Zusammenarbeit interessiert sein sowie die Funktionsweise von Netzwerken verstehen. Die Gründung eines BIDs kann oft ein langwieriger Prozess sein, welcher nur dann gut funktioniert, wenn eine gewisse Übereinstimmung hinsichtlich der Maßnahmen, Ziele und der finanziellen Mittel herrscht. BID-Modelle werden von bestimmten Einflussgrößen bestimmt, allerdings kann man den Prozess der Gründung und Umsetzung eines BIDs grob in vier Grundphasen unterteilen, welche von den freiwillig mitarbeitenden Akteuren durchlaufen werden müssen, in ihren Abläufen aber variieren können (vgl. Bingen et al., 2007, S.23; Vogel, 2008, S.34):

Die Initialphase

Üblicherweise entwickeln sich BID-Initiativen aus einem bottom-up-Ansatz, da Grundeigentümer oder Gewerbetreibenden eines Quartiers die Eigeninitiative zur Verbesserung ihres Standortes ergreifen und ein Konzept dafür erstellen. Dafür ist eine Gebietsanalyse, in welcher das Areal, das zum

BID werden soll, eingegrenzt wird notwendig, um die Anzahl der Beteiligten und den zu erwartenden Finanzrahmen abzuschätzen. Außerdem werden die Stärken und Schwächen des Gebietes analysiert und eine Entwicklungsvision erstellt, aus der sich die konkreten Maßnahmen ableiten. Ein Finanzierungsplan wird ebenfalls erstellt, welcher die Kosten der Maßnahmen beinhaltet. Eine ganz grundlegende Fragestellung hierbei ist der Beitrag der Gewerbetreibenden und Grundeigentümer zum Budget, welcher sich aus einem – am besten von allen akzeptierten – Schlüssel ergibt. Die Finanzierungsfrage ist für BIDs mit rechtlicher Grundlage äußerst einfach zu klären, da hier die Zahlungspflicht gesetzlich geregelt ist. Um ein erfolgreiches BID zu gewährleisten ist die Kooperation mit anderen Partnern, wie beispielsweise Kommune, Gewerbeverein oder Stadtmarketinggesellschaft von enormer Wichtigkeit. Das in der Initialphase erstellte Konzept wird in späteren Phasen adaptiert und konkretisiert. Hat das BID eine rechtliche Grundlage, kann es am Ende der Initialphase zur Einreichung des BID-Antrages kommen (vgl. Vogel, 2008, S.34-37).

Die Konkretisierungsphase

In der zweiten Phase soll das Konzept der Initialisierungsphase konkretisiert, alle Maßnahmen und Finanzierungspläne fertig ausgearbeitet und die Laufzeit des Projektes geklärt werden. Strukturen werden geschaffen, indem ein Lenkungsgremium gebildet wird und Aufgabenbereiche verteilt werden. Überdies müssen im Rahmen einer Bürgerbeteiligung alle Unklarheiten geklärt und Anregungen und Ideen in die bestehende Planung eingearbeitet werden. Neben der Beteiligung der Bevölkerung können auch Fördermöglichkeiten und Sponsoren gesucht werden, um den finanziellen Rahmen des BIDs zu erweitern (vgl. Vogel, 2008, S.37ff.).

Die Entscheidungsphase

Im Laufe der Entscheidungsphase wird das BID von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden entweder anerkannt oder abgelehnt. Dabei ergeben sich für freiwillige und gesetzlich geregelte BIDs unterschiedlich Regelungen: BIDs mit Gesetzesgrundlage ist vorgeschrieben, bei welchem Ausgang des Quorums welches Urteil gefällt wird, bei freiwilligen BIDs müssen hingegen die zahlungspflichtigen Akteure vertraglich gebunden werden. Das kann freiwillige BIDs vor ähnliche Probleme wie Stadtmarketingvereine stellen, beispielsweise das Trittbrettfahrertum.

Die Umsetzungsphase

In dieser Phase muss eine Unterscheidung zwischen gesetzlich geregelten und freiwilligen BIDs getroffen werden, da unterschiedliche Abläufe der Phase vorliegen. BIDs auf Gesetzesbasis treten mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag in Kraft, dessen Basis das ausgearbeitete Maßnahmen- und Finanzkonzept ist. Während der Umsetzungsphase wird diese Art des BID von der öffentlichen Hand kontrolliert, bis die Lebensdauer abgelaufen ist. Bei BIDs auf freiwilliger Basis, welche in der Praxis oft als Vereine aufgebaut sind, wird das laufende Geschäft entweder vom Vorstand oder von einer Geschäftsführung gelenkt, bis die Dauer der BID-Vereinbarung abgelaufen ist (vgl. Vogel, 2008, S.41).

Diese Darstellung der Phasen eines BIDs stellt einen beispielhaften Ablauf dar, welcher variieren kann, die Phasen können nicht strikt voneinander abgegrenzt werden, überlappen und unterscheiden sich in ihren Bezeichnungen je nach Publikation. Heinze und Tschentscher (2008) haben eine Übersicht über Projekte in deutschen Bundesländern mit BID-Gesetzgebung erstellt und dabei auch die Phasen eines BIDs dargestellt; außerdem wurden sieben Schritte bis zur Umsetzung eines BIDs identifiziert, siehe Tabelle 1.

Tabelle 1. Phasen und Schritte BID (Deutschland)

Phase	Schritt	Charakterisierung	Anzahl der Initiativen in Bundesländern mit BID-Gesetz
Sondierungs- und Mobilisierungsphase	1	Eigeninformation und informelle Kontaktaufnahme zwischen Initiatoren	Keine Angabe möglich
	2	Grundinformationen zu BID wurden in der Quartiersöffentlichkeit vermittelt	28
Konzeptphase	3	Initiatoren planen einen BID-Prozess und sichern sich Ressourcen (u. a. externe Unterstützung)	12
	4	Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ist in Arbeit, BID-Antrag wird formuliert	10
	5	Konzept ist in der (informellen) Anliegerdiskussion	8
Formalphase	6	BID-Antrag ist im Formalverfahren entsprechend Landesgesetz	4
Umsetzungsphase	7	Projekt hat Formalverfahren durchlaufen und die Umsetzungsarbeit aufgenommen	8

Quelle: Heinze et al., 2008, S.25

3.3. Grundsätze eines BIDs

Wie bereits erwähnt, sind die Struktur und der Aufbau eines BIDs von der Tatsache abhängig, ob ein rechtlicher Rahmen besteht oder nicht. In Nordamerika und Deutschland wurden Gesetze erlassen, welche das Konzept und deren Umsetzung regeln.

Das Hamburger Gesetz „zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ (GSED) wird nun herangezogen, um die rechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Beteiligten eines BIDs sowie des Abstimmungsquorums über die Einrichtung eines BIDs näher zu erläutern:

Der Grundsatz des GSED ist, dass angestrebt wird, „zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und zu entwickeln. Zu diesem Zweck wird die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereiche) festzulegen, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ergriffen werden können“ (§1 Grundsatz, GSED, 2004). Es wird die eigentümergeorientierte, eigentümergeorganisierte und -finanzierte Strategie der Stadtteilerneuerung klar definiert und deren Basis gelegt.

Antragstellung für ein geplantes Innovationsquartier

Die Aufgaben eines Innovationsbereiches werden vom Aufgabenträger erfüllt, welcher auch den Antrag für einen Innovationsbereich stellen kann. Diese Antragsstellung, im Rahmen derer die Gebietsabgrenzung, ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie ein Wirtschaftsplan für das erste Jahr des Projektes dargestellt werden müssen, ist nur dann zulässig, wenn 15 Prozent der Eigentümer mit 15 Prozent der Fläche des Gebietes der Antragsstellung zustimmen (vgl. § 5 Antragsstellung, GSED, 2004; Freie und Hansestadt Hamburg, 2006, S.32). Wird der Antrag von der Aufsichtsbehörde angenommen, werden die Antragsunterlagen öffentlich aufgelegt und Grundstückseigentümer des betroffenen Gebietes sowie Träger von öffentlichen Belangen über die Auslage benachrichtigt und zur Stellungnahme aufgerufen. Auf diese Weise soll ein transparenter Beteiligungsprozess stattfinden, in dem alle Beteiligten über die geplanten Ziele sowie die Finanzierung der Maßnahmen des Innovationsbereiches in Kenntnis gesetzt werden.

Widersprechen insgesamt mehr als ein Drittel der Eigentümer der Grundstücke, welche im geplanten Innovationsbereich gelegen sind, oder die Eigentümer von mehr als einem Drittel der Grundstücksflächen des Bereiches, wird der Antrag auf Einrichtung eines Innovationsbereiches abgelehnt. Diese Form des sogenannten Negativ-Quorums setzt voraus, dass die Eigentümer aktiv werden, da eine fehlende Stellungnahme als Zustimmung zur Einrichtung des Innovationsbereiches aufgefasst wird (vgl. §5 Antragsstellung, GSED, 2004; Freie und Hansestadt Hamburg, 2006, S.33f.). Diese Form des Negativ-Quorums wird nicht nur in Hamburg angewandt, auch in Nordamerika wird diese Form teilweise gewählt (Beispiel Toronto), wobei auch andere Formen an-

gewandt werden können, wie beispielsweise die Erfüllung verschiedener hoher Zustimmungsquoren (vgl. Vollmer, 2008, S.38; Tabia, 2010, online).

Einhebung der Abgaben

Eine grundlegende Fragestellung bei der Initiierung eines BIDs ist die Höhe der Abgaben beziehungsweise der Verteilungsschlüssel über die zu leistenden Zahlungen der Eigentümer oder Gewerbetreibenden an die BID-Gesellschaft. Diese Finanzierungsform, die auch als „freiwillige Zwangsabgabe“ bezeichnet wird, stellt oft die Basis der Kritik an BIDs dar (s.u.). BIDs basieren einerseits auf Freiwilligkeit, andererseits werden die finanziellen Mittel nach einem positiven Beschluss als Zwangsabgaben von allen Anrainern eingehoben.

Bei der Einhebung der Mittel gibt es unterschiedlichste Aufteilungsschlüssel und verschiedene Varianten, ob das finanzielle Kapital nun von den Grundeigentümern oder von den Mietern der Geschäftslokale stammt. Am Beispiel Hamburg und dem GSED ist die Abgabenhöhe insofern geregelt, als der Grundstückseigentümer eine Abgabe in Höhe des Produktes aus dem Hebesatz und dem festgestellten Einheitswert seines Grundstückes leistet. Der „*Hebesatz entspricht dem Quotienten aus dem (...) berücksichtigungsfähigen Aufwand und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke*“ (§7, GSED, 2004). Festgelegt ist, dass dieser Satz zehn Prozent nicht überschreiten darf. Ist der Einheitswert eines Grundstückes nicht festgestellt, wird mit dem Mittelwert der Quadratmeter Grundstücksfläche des Innovationsquartiers gerechnet. Die Abgaben werden über die gesamte geplante Dauer des Innovationsbereiches von den Grundstückseigentümern geleistet; natürlich ist hierbei zu bemerken, dass – auch wenn die Abgabe gesetzlich zu Lasten der Grundstückseigentümer geregelt ist – diese Zahlungen Auswirkung auf die Mieten der Gewerbetreibenden ausüben. In einem Gutachten zum Entwurf der Gesetzgebung wurde festgestellt, dass sich ein BID-Prozess einerseits auf bestehende Mietverträge, andererseits auf neuabgeschlossene Mietverträge auswirken kann. So kann es bei bestehenden Mietverhältnissen zu Anpassungen des Mietzinses kommen, oder die Miete bei einem Mieterwechsel und Neuabschluss erhöht werden. Im Gutachten wurde weiters ausgeführt, dass sich die von den Eigentümern getätigte Abgabe nicht sofort auf die Mieter, als Teil der Betriebskosten, umlegen lässt (vgl. §7, GSED, 2004; Schuppert, 2007, S.51f.).

4. Kritik am Konzept der Business Improvement Districts

Neben vielen positiven Beispielen und Ergebnissen, welche durch das BID-Konzept erreicht worden sind, gibt es sehr wohl Punkte, welche das Modell durchaus kritisch betrachten lassen.

Paradoxon der freiwilligen Zwangsabgabe

Als entschieden paradoxe Regelung wird häufig die Zwangsabgabe bei BID-Projekten gesehen; das BID ist prinzipiell eine freiwillige Initiative von Grundeigentümern, für die

allerdings nach einem positiven Beschluss der Einrichtung eines BID die Bezahlung der Abgabe als verpflichtend gilt. So ergibt sich aus einer reinen Selbstorganisation mit hoheitlicher Begleitung eine „*Mischform aus privater Initiative und staatlichem Zwang. Das anfänglich freiwillige Engagement einer gewissen Anzahl von privaten Akteuren wird unter bestimmten Voraussetzungen in eine hoheitliche Gebietsfestsetzung und eine hoheitliche Zwangsabgabe überführt*“ (Kreutz, 2009, S.363f.). Nach einem positiven Quorum über die Errichtung werden alle Eigentümer zur Mitfinanzierung der Maßnahmen gezwungen, wobei ein gewisser Prozentsatz der Eigentümer zwangsverpflichtet werden kann. Nach dem Hamburger Gesetz wird die Einrichtung eines BID nur dann unterlassen, wenn mehr als ein Drittel der Eigentümer beziehungsweise die Eigentümer von mehr als einem Drittel der betroffenen Grundstücksfläche der Einrichtung widersprechen. Anders betrachtet könnte diese Regelung eine Zwangsverpflichtung von einem Drittel der Eigentümer bedeuten, was einen beträchtlichen Teil darstellt (vgl. Kreutz, 2009, S.369-371; §5 Antragsstellung, GSED, 2004).

Privatisierung öffentlicher Räume

In der Literatur wird häufig kritisiert, dass durch die Einrichtung eines BID's öffentlicher Raum wohl im Besitz der Kommune verbleibt, aber auch ein privates Management aktiv ist, das die Aufgaben der öffentlichen Hand wahrnimmt, deren Entscheidungsgrundlagen aber nicht demokratisch legitimiert sind (vgl. Glasze, 2001, S.165f.).

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass durch BID's ein soziales Ungleichgewicht entstehen kann, da wohlhabende Quartiere im Gegensatz zu ärmeren Stadtteilen eine Sicherung der öffentlichen Räume erhalten und sich so weiterentwickeln (Kloyber et al., 2007, S.488). Ärmere Stadtteile werden – bei weiterem Rückzug des Staates – zunehmend sich selbst überlassen und die Wohlstandsunterschiede vergrößern sich weiter.

Auch kann das BID-Modell mit dem demokratischen Dilemma in Verbindung gebracht werden, da einer bestimmten Gruppe von Akteuren Möglichkeiten zur Gestaltung des Stadtraumes gegeben werden, während andere Akteure nicht beachtet werden; Akteure, die nicht vertreten werden, kommen bei der Entscheidungsfindung häufig zu kurz und bleiben unberücksichtigt. In den momentan vorhandenen Gesetzesbestimmungen gibt es unterschiedliche Ansätze der Partizipation, wobei angesichts der oft fehlenden Beteiligung von scheinbar nur am Rande betroffenen Akteuren das demokratische Dilemma offensichtlich in Verbindung mit dem Modell gebracht werden kann, da „*eine höhere Effizienz eines Systems (...) in der Regel eine Einschränkung der Partizipationsmöglichkeiten mit sich*“ (Vollmer, 2008, S.57) bringt (vgl. Vollmer, 2008, S.43-57).

Im Kontext der Privatisierung öffentlicher Räume ist außerdem der verstärkte Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten als kritisch zu sehen. Oft gibt es eine sogenannte Verhaltensregelung, welche mit einer Hausordnung vergleichbar ist; Besucher, die diesen Normen nicht entsprechen, werden des Areals verwiesen. Im Rahmen dieser Verdrängung nicht verhaltenskonformer Besucher lässt sich auch die Verdrängung von Unternehmen und Einwohnern erwähnen; die Grund-

eigentümer bestimmen in ihrem Interesse die Maßnahmen eines BID's, so nimmt die innerstädtische Polarisierung weiterhin zu, da die Verdrängung von umsatzärmeren Unternehmen im Rahmen eines BID's in Kauf genommen wird (vgl. Heiß, 2005, S.94).

Töpfer et al. (2007) verbinden in ihrer Publikation die bereits erwähnten Argumente, welche BID-Initiativen als Privatisierung des öffentlichen Raumes bezeichnen und erwähnen außerdem, dass BID's sowohl von Bürgerrechtsinitiativen als ein rechtlich bedenkliches Instrument der Teilprivatisierung von Städten sowie als Schritt zur weiteren Vertreibung von sogenannten Randgruppen betrachtet werden (vgl. Töpfer et al., 2007, S.512).

Außerdem werden in der Literatur Beispiele aufgezeigt, welche die selektive Segmentierung des öffentlichen Raumes darstellen. Hierbei kann das Beispiel Winnipeg erwähnt werden:

Die Stadt verfügt insgesamt über 16 BID-Initiativen, wobei die älteste Form, nämlich die sogenannte Downtown Winnipeg BIZ, welche seit 1989 besteht, durch die „*outreach control*“, eine eigene Form der Kontrolle des öffentlichen Raumes, bekannt wurde. Seit 2006 wird von der Polizei eigenes Wachpersonal ausgebildet, das störende und betrunkenen Personen kontrollieren soll. Dieses Wachpersonal ist mit bestimmten Vollmachten ausgestattet und darf sogenannte Störenfriede in Ausnüchterungszellen verweisen beziehungsweise bis zum Eintreffen der Polizei festhalten. Die Sicherheit vor Ort und das Vorgehen gegen Obdachlose und störende Personen ist eines der obersten Leitziele des Downtown Winnipeg BIZ, da die Mehrheit der Gewerbetreibenden den Aufenthalt von Obdachlosen als geschäftsschädigend bezeichnet. Fast ein Drittel des BID-Budgets, was einer Summe von über C \$ 450.000 entspricht, ist für dieses Sicherheitsprogramm vorgesehen.

Bereits im Jahr 1995 wurde von der Stadt Winnipeg eine Gemeindeverordnung erlassen, welche Betteln strafbar machte, diese wurde allerdings nach der erfolgreichen Klage der Anti-Poverty Organization durch eine Sanktionierung bei aggressivem Betteln ersetzt; hingegen wurde 2005 eine neue Verordnung erlassen, welche das Betteln verbietet, das sich an ein Publikum richtet, das sich beispielsweise in einem Café aufhält oder einen Geldautomaten benutzt. Dieses Verbot wird mit Hilfe von 100 Stadtbotschaftern, welche in direktem Kontakt zur städtischen Polizei stehen, durchgesetzt. Neben diesen Maßnahmen wurden im BID-Gebiet außerdem Spendenboxen aufgestellt, bei denen Passanten darauf hingewiesen werden, dass ein Großteil der Bettler die Spenden der Passanten für den Drogenkonsum verwendet und in diesem Sinne die Möglichkeit besteht, Geld gegen sogenannte Blue Keys für Bettler tauschen zu können; das eingeworfene Bargeld wird an Wohlfahrtsorganisationen geleitet, bei welchen die Obdachlosen die Blue Keys gegen warme Mahlzeiten eintauschen können. Zu erwähnen bleibt hier, dass die Bettler in einem Großteil der Organisationen die Mahlzeit auch ohne das Eintauschen eines Blue Keys erhalten hätten.

Außerdem existieren die Aktionen „*Off the Street*“ oder „*Aboriginal Ambassadors*“, im Rahmen derer Obdachlose und Minderheiten angesprochen werden und ihnen nach Absolvierung von nicht oder nur schlecht bezahlten Praktika

eine Festanstellung in Aussicht gestellt wird. Im Jahr 2005 soll sich die BID-Initiative auf diese Weise in etwa 8.000 Stunden kostenloser Arbeit gesichert haben (vgl. Töpfer et al., 2007, S.516-519; Downtown Winnipeg BIZ, 2010, online).

Rückzug des Staates und Reduktion öffentlicher Standards

Oft werden BIDs außerdem als Symptom für den Rückzug der Kommune und des Staates aus der Bereitstellung von Basisdienstleistungen genannt. Im Maßnahmenkatalog vieler BIDs finden sich Aktionen wie die Gestaltung des öffentlichen Raumes oder Sauberkeit. Daher liegt der Verdacht nahe, dass BIDs dazu genutzt werden öffentliche Standards weiterhin zu reduzieren. In der Literatur werden Maßnahmen, welche sich auf den öffentlichen Raum beziehen, teilweise als problematisch erkannt und es wird verstärkt darauf hingewiesen, dass BIDs lediglich kommunale Grundleistungen ergänzen und diese auf keinen Fall ersetzen sollen (vgl. Vogel, 2008, S.35; Kreutz, 2009, S.372).

5. Übertragbarkeit des BID-Konzeptes auf Österreich

Im folgenden Kapitel soll die Frage der Übertragbarkeit des Konzeptes auf Österreich dargestellt werden. Fragen zu Rahmenbedingungen gesetzlicher Art und Weise sowie mögliche Umsetzungsformen der Abgabenregelung und der Beteiligungsformen sollen geklärt werden, da auch in Österreich Stadtzentren vielfach an Bedeutung verlieren. Die Revitalisierung von Innenstadtquartieren ist in Österreich eine große Herausforderung und stellt ein aktuelles Thema dar. Auch bei den politisch Verantwortlichen scheint das Thema der Revitalisierung und Attraktivierung der Innenstädte einen hohen Stellenwert zu haben. So ließ eine im Jahr 2006 durch den Städtebund bei den Bürgermeister der 254 Mitgliedsgemeinden durchgeführte Befragung die Dringlichkeit der weiteren Zentrenentwicklung erkennen (vgl. Januschke, 2008, S.137).

BID-Initiativen auf gesetzlicher Basis gibt es bis heute in Österreich noch nicht, allerdings existieren BIDs, welche auf freiwilliger und privatrechtlicher Basis aufgebaut sind und die zu informellen Innenstadtentwicklungsverfahren gezählt werden (vgl. Januschke, 2008, S.139).

5.1. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Um das BID-Konzept auch in Österreich umsetzen zu können, wäre entsprechend Artikel fünf des Staatsgrundgesetzes eine gesetzliche Regelung notwendig, da jede Abgabenerhebung gemäß österreichischem Recht einen Eingriff in das persönliche Eigentum darstellt.

Die notwendigen Gesetze müssten in Österreich – ähnlich wie in Deutschland – von den Bundesländern oder vom Bund erlassen werden; in weiterer Folge könnten die Gemeinden mit der Kompetenz der Einhebung bestimmter Abgaben ausgestattet werden. Ganz wesentliche Verfügungen der Abgabe, wie beispielsweise deren Höchstmaß, würde von den Bundesländern selbst bestimmt werden (vgl. Schmitz, 2005,

online).

In Österreich gibt es momentan noch keine gesetzliche Grundlage, allerdings verwendet beispielsweise der Tourismusverband Salzburg eine neu eingeführte Tourismusabgabe, welche verpflichtend zu bezahlen ist, als Budget für die Aufwertung des Areals und für BID-ähnliche Maßnahmen (Näheres vgl. Kap. 5.2.).

In der Diskussion der Einhebung der Abgaben wird auch die Umwälzung der Abgabe auf die (Geschäfts-)mieter diskutiert. Im österreichischen Mietrechtsgesetz, das auf viele Geschäftsräumlichkeiten in Altbauten Anwendung findet, dass öffentliche Abgaben einer Liegenschaft anteilig an den Mietzins anrechenbar sind; ausgenommen sind jene Abgaben, welche nach landesgesetzlichen Bestimmungen auf die Mieter nicht überwält werden dürfen (vgl. §21 (2), Bundesgesetz über das Mietrecht 1981, BGBl. Nr. 520/1981).

Die österreichische Gesetzeslage (Staatsgrundgesetz und Mietrechtsgesetz) verlangt daher, dass einerseits ein Gesetz über die konforme Einhebung von Abgaben, andererseits auch eine rechtliche Festlegung über die Zulässigkeit respektive des Verbots der Überwälzbarkeit dieser Abgaben auf die Mieter erlassen werden müsste.

Eine weitere Möglichkeit der Einhebung von verpflichtenden Abgaben für BID-Initiativen in Österreich wäre beispielsweise eine gemeinsame Verrechnung im Zuge der Grundsteuereinhebung. Nach dem Grundsteuergesetz von 1955 wird diese Steuer als Sachsteuer auf Grundbesitz von den Gemeinden eingehoben. Die Bemessungsbasis dafür ist der Grundsteuermessbetrag, welcher von den Finanzämtern festgestellt wird; dieser Betrag wird aus dem Einheitswert jedes Grundbesitzes errechnet (vgl. Bundesministerium für Finanzen, online, 2010). Der Grundsteuermessbetrag wäre somit eine bereits bekannte Kennzahl, die für alle Grundstücke auf die gleiche Art und Weise berechnet wird und somit eine objektiv berechnete Basis für die Einhebung einer möglichen BID-Steuer sein könnte. Allerdings bleibt bei der Grundsteuer zu erwähnen, dass sich diese in der Realität für die Einhebung der BID-Abgabe wohl nur als mäßig geeignet darstellen wird, da der Hauptfeststellungszeitpunkt der Grundsteuer in Österreich mit dem 1. Jänner 1973 festgesetzt ist. Seit diesem Zeitpunkt wurden mit Ausnahme einer Pauschalanhebung im Jahr 1982 die Einheitswerte nicht aktualisiert und liegen daher weit unter dem heutigen Verkehrswert der Grundstücke. Ohne eine Aktualisierung des Hauptfeststellungszeitpunktes beziehungsweise einer anderwärtigen Reform scheint die Grundsteuer für eine kombinierte Einhebung der BID-Abgabe bestenfalls bedingt geeignet.

5.2. Mögliche Herausforderungen

In Hamburg gibt es als Vorreiterbundesland Deutschlands bereits zahlreiche Erfahrungen mit BID-Initiativen. Beispielhafte Herausforderungen, mit welchen die örtlichen Initiativen konfrontiert werden und welchen bei einer möglichen Übertragbarkeit des Konzeptes auf Österreich Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, werden im Folgenden diskutiert. Es wurde lediglich ein Bundesland ausgewählt, da in den verschiedenen Ländern teilweise erhebliche Unterschiede in der Gesetzgebung, hinsichtlich der Höhe des Quorums,

der Beteiligung von Kommunen und nicht-gewerblichen Nutzern sowie der Organisationsform der Eigentümer oder der Obergrenze des Budgets bestehen (vgl. Kreutz, 2009, S.368).

Die größten und häufigsten Probleme bestehen in Hamburg mit Grundeigentümern, welche einen großen Anteil an der Fläche besitzen beziehungsweise zu keiner Finanzierung des BID bereit sind; außerdem stellen die Funktion Wohnen – in Miet- und Eigentumsform – sowie die Geschäftsmieter und deren fehlende Beteiligung eine Herausforderung dar. Auch institutionelle Grundeigentümer sowie Filialisten können BIDs vor große Probleme stellen. Im Allgemeinen besteht der Wunsch eine Kostendeckelung für große Grundeigentümer im BID-Gesetz zu verankern; so könnten Abgaben verringert werden und die Konsensfindung würde erleichtert werden. Dies widerspricht jedoch dem Gleichheitsgrundsatz und wäre somit verfassungswidrig (vgl. Bingen et al., 2009, S.9-19).

In Tabelle 2 werden die größten Herausforderungen dargestellt beziehungsweise Lösungsansätze skizziert.

Um bei einer Umsetzung des Modells in Österreich nicht Gefahr zu laufen ähnliche Fehler zu begehen und um eine bestmögliche Optimierung des Konzeptes zu schaffen, wäre es notwendig, diesen Themenbereichen besonderen Stellenwert bei der Umsetzung des Konzeptes einzuräumen; allerdings scheint durch die Einbeziehung der Mietergruppe und der Beteiligung vieler Akteure sowie eine gestaffelte Höhe der Abgaben eine mögliche Lösung für diese Hauptherausforderungen gefunden zu sein.

5.3. Beteiligtenkreis und Beteiligungsschlüssel

Wie bereits erwähnt kann die geringe Beteiligung von Mietern ein Problem darstellen; um zu gewährleisten, dass das BID von der breiten Masse getragen wird und Maßnahmen im Sinne der Allgemeinheit durchgeführt werden, wäre eine Beteiligung von Geschäfts- und Wohnungsmietern wünschenswert.

Nach deutschen Gesetzen werden die Unterlagen zur BID-Einrichtung öffentlich aufgelegt und Betroffene, welche nicht direkt und finanziell am BID-Prozess beteiligt werden, haben die Möglichkeit Stellung zum Antrag zu nehmen und Bedenken zu formulieren. Formal haben diese Stellungnahmen allerdings keinen Einfluss auf das weitere Verfahren, auch eine öffentliche Erörterung zu den Stellungnahmen muss nicht durchgeführt werden (vgl. Vollmer, 2008, S.52f.).

Die Einbeziehung von Mietern wird als grundlegend erachtet, da eine Initiative, welche eigentümerorientiert und (fast) unabhängig vom Staat entsteht, auf den Erfahrungen und dem Wissen aller Beteiligten aufbauen sollte, um den eigenen Standort selbstverantwortlich und aktiv gestalten zu können. Außerdem soll durch die Erfüllung möglichst vieler Wünsche und Erwartungen nicht nur die Akzeptanz, sondern auch deren Erfolg des BIDs, welcher durch die Zusammenarbeit entsteht, gestärkt werden. Durch mehrere Akteure wird die Zusammenarbeit auf verschiedenste Interessensgruppen aufgeteilt und die Kooperation, aber auch die Identifikation mit dem betrachteten Stadtteil steigt. Die „*bessere Zusammenarbeit zwischen Handel, Grundeigentum (und) Stadt*“ (Bingen et al., 2007, S.26) werden bei Befragungen zum Thema der Beteiligungsmotive von Grundeigentümern für ein BID immer wieder genannt. Um eine gute Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren zu forcieren, stellt sich die intensive Beteiligung der Mieterschaft und aller Akteure als unumgänglich dar. Für die Umsetzung in Österreich wird daher vorgeschlagen, die Einwendungen und Stellungnahmen verbindlich zu behandeln und gegebenenfalls einzuarbeiten. Außerdem muss in jedem Fall ein verbindlicher Beteiligungsprozess mit Anrainern, Grundbesitzern und Interessierten durchgeführt werden, welcher über die reine Informationspflicht hinausgehen muss.

Die Festsetzung der Abgabenhöhe und die Regelung über die Beteiligung der Akteure stellen ebenfalls grundlegende Punkte eines BID-Konzeptes dar. Für die Einhebung der Abgaben gibt es verschiedene Regelungen; in Deutschland sind Grundeigentümer zahlungspflichtig, Mieter beziehungsweise

Tabelle 2. Darstellung der Hauptprobleme sowie möglicher Lösungsansätze

Problem	Beschreibung	Lösungsansatz
Großflächige und/oder institutionelle Grundeigentümer	Keine Bereitschaft zu Verhandlungen beziehungsweise große Stimmgewalt in bestehendem BID aufgrund der enormen Grundbesitze	Beteiligung von Untermietern zur Umsetzung der gegebenen Interessensvielfalt
Wohneigentum	Keine Bereitschaft zur vollen Mitfinanzierung der Maßnahmen, welche im Einzelhandel dominieren	Gestaffelte Abgabenhöhen nach Art der Nutzung
Mieteigentum	Kein Mitspracherecht von Mietern und in weiterer Folge einseitige Interessensvertretung	Mieterbeteiligung in Mitsprache und Finanzierung

Quelle: Eigene Darstellung

se Gewerbetreibende entrichten keine direkte Abgabe an die BID-Gesellschaft. Einzig das Land Schleswig-Holstein hat in diesem Punkt eine andere Regelung gefunden, da im Rahmen des PACT-Gesetzes nicht nur Grundeigentümer sondern auch Gewerbetreibende zur Zahlung der Abgabe verpflichtet werden können (vgl. Vollmer, 2008, S.51). Auch in anderen Ländern finden sich verschiedenste Regelungen der Abgabeneinhebung, so werden in den USA und Kanada „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, 2005, S.36).

Wie aus deutschen Beispielen bekannt, sind alle Mitglieder in gleicher Weise an der Finanzierung beteiligt. Interessant wäre es, ein gestaffeltes System einzuführen, im Zuge dessen jene Beteiligte, welche von den getätigten Maßnahmen am beträchtlichsten profitieren, größere Abgaben tätigen als jene, die nur am Rande betroffen sind. Es würden beispielsweise die Betreiber von Geschäftslokalen im Erdgeschoss eines Gebäudes einen höheren Beitrag als ein Betreiber einer Arztpraxis im ersten Obergeschoss oder ein Wohnungsmieter im zweiten Stock bezahlen. Diese Staffe- lung würde sich nur dann umsetzen lassen, würden BID-Pro- jekte nicht rein von den Grundbesitzern sondern auch von Mietern getragen werden. Ein positiver Nebeneffekt wäre, dass BID-Initiativen auch bei hohen Anteilen von Mieteigen- tum oder Wohnungseigentum besser von der Masse getragen und akzeptiert werden würden. Außerdem würde das Stimm- recht bei den direkt Betroffenen liegen.

In aktuellen BID-Initiativen gibt es unterschiedliche Vari- anten zur Bemessung der Beiträge; wobei sich in nordamerika- nischen Modellen die Höhe der Abgabe oft nach der Höhe der Grundsteuer richtet. Auch andere Parameter können mit einbezogen und so ortsspezifische Gegebenheiten besser ber- ücksichtigt werden; beispielsweise könnten verschiedene Indikatoren, wie die Geschoss- oder gewerbliche Nutzfläche, die Länge der Ladenfront, die Zentralität und Lage oder die Art des Unternehmens kombiniert und auf diese Weise ein ausgeglichener Abgabebetrag berechnet werden (vgl. Heiß, 2005, S.37).

6. BID-ähnliche Konzepte in Österreich – Bei- spiele und Besonderheiten

Momentan gibt es in Österreich noch keine gesetzliche Re- gelung zur Errichtung von BIDs. Einige Initiativen zur Vi- talisierung von Innenstädten lassen sich allerdings mit dem Konzept vergleichen. So arbeitet die kooperative Quar- tiersentwicklung Obere Altstadt Lienz in Form eines BIDs auf freiwilliger und privatrechtlicher Basis sowie der Ge- schäftsstraßenverein Salzburger Altstadt mit gesetzlicher Basis, welche allerdings eine verpflichtende Tourismusabgabe zur Finanzierung BID-ähnlicher Maßnahmen vorschreibt. Beide Konzepte sollen im folgenden Kapitel näher erläutert und dargestellt werden.

6.1. Kooperative Quartiersentwicklung „Obere Alt- stadt“ Lienz

Im Jahr 2002 kam es in der Stadt Lienz in Osttirol zu einem verstärkten Rückgang der Kundenfrequenz und der Kauf- kraft. Durch neue Einkaufsflächen an einer Bundesstraße kam es in der Innenstadt zu einem erhöhten Leerstand von rund 2.000 m² im Gebiet der Altstadt. Daher erarbeitete das Stadtmarketing ein Modell zur künftigen Steuerung und Ent- wicklung für einen Bereich der Innenstadt, welcher eine Ge- schäftsfläche von rund 7.000 m² beherbergt. Dazu hat man sich folgende Ziele gesetzt:

- Stärkung der Innenstadt durch eine Quartiersgemein- schaft
- Einbindung aller Akteure in Erarbeitung und Umset- zung der Entwicklungsplanung
- System eines Centermanagements zur Stärkung der Wettbewerbssituation
- Festsetzen von Entwicklungsperspektiven
- Revitalisierung durch einen Managementprozess
- Umsetzung der Maßnahmen durch PPP-Formen
- Kontinuität der Maßnahmen durch langfristige Zusam- menarbeit
- Wirkung auf andere Stadtquartiere
- Entwicklung eines Managementmodells (vgl. Janusch- ke, 2008, S.152f.)

Im Beispielprozess von Lienz wurde versucht, alle Akteure in den Prozess einzubeziehen. Im Rahmen einer öffentlichen Auftaktveranstaltung wurden erste Themen präsentiert und eine Arbeitsgruppe von zwölf Personen gewählt, welche die Bereiche Handel, Dienstleistungen, sowie die Akteure der Grundstückseigentümer und Bewohner repräsentieren. In einem Zeitraum von insgesamt 18 Monaten wurden in der sogenannten Projektphase Innovationen und Lösungsansätze zu Problemen und Handlungsfeldern entwickelt. Beispiel- hafte Hauptthemen, welche während dieser Zeit diskutiert und bearbeitet worden sind, waren gemeinsame Kernöff- nungszeiten von Betrieben, das Centermanagement, Park- platzangebot, Marketing- und Werbeplanungen, bauliche Maßnahmen an Fassaden und die Erarbeitung von Koope- rationsvereinbarungen auf privatrechtlicher Basis (vgl. Ja- nuschke, 2008, S.153f.).

Um das gemeinsame Arbeiten von sowohl privaten als auch öffentlichen Akteuren so optimal aber auch transparent als möglich zu gestalten, wurde ein Modell mit möglichst of- fener Abwicklung der Prozesse gewählt. Die Quartiersent- wicklung umfasst sowohl öffentliche als auch private Partner, welche von der Politik und Verwaltung bis zur Arbeitsgrup- pe und dem Verein Obere Altstadt und den Hauseigentümern und Bewohnern reicht.

Nach der Definition des Leitzieles „*Wir kreieren das schön- ste Einkaufszentrum der Region, ohne künstliches Dach*“, wurde ein Masterplan erstellt, welcher die Grundlage für die Planung der Maßnahmen dargestellt hat, sowie der Verein zur Förderung der Oberen Altstadt als Rechtsträger der Ini- tiative gegründet (vgl. Januschke, 2008, S.153-156).

Um die geplanten Maßnahmen umzusetzen und zu finanzie- ren, wurden privatrechtliche Entwicklungs- und Kooperati-



Quelle: Eigene Bearbeitung. Foto: Stadt Lienz, 2010, online

Abb. 2. Altstadt Lienz

onsvereinbarungen zwischen der Stadt und allen Vereinsmitgliedern geschlossen, welche beispielsweise die Finanzierung von Beleuchtungen und Dekorationen, die Teilnahme an der Leitbildentwicklung oder die jährlichen Marketingbeiträge zum Inhalt haben (vgl. Januschke, 2008, S.157).

Vereinbarungen und Finanzierung

Auf Basis von privatrechtlichen Vereinbarungen wird von den Gewerbetreibenden und involvierten Akteuren ein Mitgliedsbeitrag zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen bezahlt. Heute gibt es in Lienz bereits vier Quartiere, in welchen die kooperative Quartiersentwicklung betrieben wird. Jedem dieser Quartiere steht ein jährliches Budget von rund 50.000 € zur Umsetzung der formulierten Ziele zur Verfügung. Die Beiträge der Beteiligten werden durch einen Quadratmeterschlüssel berechnet, wobei zwischen Nutzungen und nicht nach Branchen differenziert wird. Allgemein ist zu bemerken, dass die Stadt gezielt in jene Quartiere investiert, in denen auch die Eigentümer initiativ werden. Auf diese Weise entsteht Wettbewerb zwischen den Privaten um die Investitionen der Stadt.

Herr Mag. Januschke vom Stadtmarketing Lienz betont allerdings, dass nicht das monetäre Kapital, sondern das Humankapital der beteiligten Akteure ausschlaggebend für die Umsetzung der Initiative ist. Das Engagement der Beteiligten ist ein wesentlicher Grundstein für eine erfolgreiche Umsetzung, daher ist eine Beteiligung aller Betroffenen die grundlegende Basis für die Umsetzung und den Erfolg des Konzeptes. Da das Modell auf keiner gesetzlichen Grundlage basiert, ist das Trittbrettfahrertum nicht auszuschließen. Laut Herrn Januschke beträgt die Trittbrettfahrerquote in Lienz rund zehn Prozent (vgl. Januschke, telefonisch, 2010).

Auswirkungen und erzielte Ergebnisse

Im Jahr 2005 wurde eine erste Vollbefragung der Hauseigentümer und Wirtschaftstreibenden durchgeführt, wobei besonders die Entstehung des angenehmen Kooperationsklimas zwischen Händlern, Bewohnern und Grundstückseigentümern als positiv anerkannt wurde. Außerdem gab es im Jahr 2005 im Quartier keinen Leerstand und es herrschte sogar Nachfragedruck nach innerstädtischen Lokalen. Außerdem hat sich die Passantenfrequenz und deren Aufenthaltsdauer um 14 Prozent beziehungsweise 15 Prozent erhöht, die Kundenfrequenz und die Umsätze sind um rund acht Prozent gestiegen und die Werterhöhung der Liegenschaften betrug rund zehn Prozent. Insgesamt wurden in die betroffenen Liegenschaften innerhalb der drei Jahre Laufzeit zusätzlich rund vier Mio. € investiert. Außerdem wurde Lienz im Jahr 2005 die Standortkooperation in der Altstadt auf weitere drei Jahre verlängert (vgl. Januschke, 2008, S.158f.).

Durch die Umsetzung der sogenannte Good Urban Governance, der Partnerschaft zwischen Politik, lokalen Akteuren und der Bürgerschaft, außerdem die Finanzierung durch das Public-Private-Partnership-Modell, großes bürgerliches Engagement und das sogenannte New Public Management, welches wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln darstellt, setzt die Stadt Lienz für die Innenstadtentwicklung ein Modell um, welches im Jahr 2006 mit dem European Enterprise Award der Europäischen Union ausgezeichnet wurde (Stadt Lienz, 2010, online).

Gegensätze zum BID-Konzept

In den vorangegangenen Ausführungen wird klar, dass das Modell Lienz andere Methoden verwendet als ein BID, um die beteiligten Eigentümer zu animieren und zu motivieren. Das dargestellte Modell ist kein reines Finanzierungsinst-

rument und verzichtet auf eine gesetzliche Regelung, trotzdem verpflichten sich Eigentümer, privates Kapital in die Entwicklung eines Stadtgebietes zu investieren. Eigentümer werden beteiligt, sie sind Teil der Entwicklungsplanung und auf diese Weise steigt die Akzeptanz für getätigte Maßnahmen enorm. Im Allgemeinen wird durch den Wettbewerb, welcher durch die Tatsache entsteht, dass die Stadt gezielt in jenen Quartieren investiert, welche selbst Kapital für Erneuerungen zur Verfügung stellen, große Mengen an Kapital investiert und das Engagement der Beteiligten steigert sich auffällig. Diese Partizipation, das daraus resultierende Engagement sowie die Akzeptanz für bestimmte Maßnahmen und das Vorhandensein eines eher sozialen als gesetzlichen Zwangsinstrumentes scheinen sowohl die größten Unterschiede zum BID-Konzept als auch die größten Erfolgsfaktoren des Modells zu sein.

6.2. Geschäftsstraßen- und Tourismusverein Salzburger Altstadt

Neben ihrer kulturellen Vielfalt und ihrem touristischen Angebot zeichnet die Stadt Salzburg auch ein anderes Merkmal, nämlich die hohe Dichte an Einkaufszentren und an Einzelhandelsflächen mit 2,1m² pro Einwohner (bei einem Österreicherdurchschnitt von 1,8m²) aus. Bereits 1974 wurde von

den Einzelhändlern des Gebietes ein Revitalisierungsprojekt des Salzburger Altstadtzentrums gestartet und im Jahr 1999 die Altstadt Salzburg Marketing GmbH gegründet, welche im Jahr 2003 nach Gründung einer neuen Organisation in den Tourismusverband Salzburger Altstadt umbenannt wurde. Teilhaber dieses Tourismusverbandes sind die Altstadt Salzburg Marketing GmbH, die Stadt Salzburg sowie ansässige Einzelhandelsunternehmen (vgl. Altstadtverband Salzburg, 2007, S.3f.).

Gründe und Argumente für die Verbandsgründung

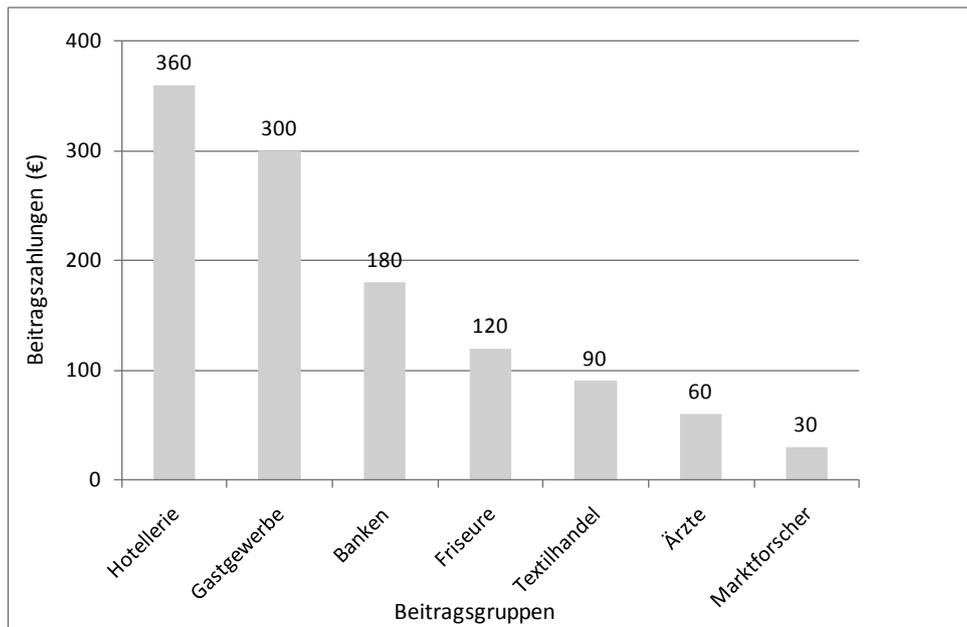
Vor der Bildung des Tourismusverbandes Salzburger Altstadt wurden Gründe und Argumente für die Neugründung eines Verbandes formuliert. Einige dieser Punkte sind typischen BID-Argumenten beziehungsweise BID-Merkmalen sehr ähnlich (vgl. Tabelle 3 – hellgrau unterlegt).

Die Beseitigung des Trittbrettfahrertums durch die Einführung einer gesetzlichen Abgabenregelung – ganz im Sinne der freiwilligen Zwangsabgabe des BID – entspricht einem der großen Hauptmerkmale des BID-Modells. Außerdem dienen die demokratische Organisationsform sowie die Mitbestimmung bei politischen Entscheidungen als Argumente für die Einrichtung eines Verbandes. Diese Punkte sind als

Tabelle 3. Gründe und Argumente für die Umsetzung eines Tourismusvereins

Gründe	Kommentar, Beschreibung, Betrachtung im BID-Kontext
Keine Trittbrettfahrer mehr	Das Trittbrettfahrertum wird durch eine gesetzliche Zwangsverpflichtung zur Abgabenzahlung unterbunden.
Verband als Solidargemeinschaft	Der Verband soll angeblich einen „ <i>finanziellen Ausgleich zwischen Groß und Klein schaffen</i> “ (Altstadtverband Salzburg, 2003, S.1)
Autonome, demokratische Organisation	Selbstentscheidung über Beitragsverwendung
Verdoppelung der Beiträge durch die Stadt Salzburg	Die Stadt zieht sich nicht aus kommunalen Basisdienstleistungen zurück, sondern investiert weiterhin
Beeinflussen von politischen Entscheidungen	Verband soll Mitwirkungsmöglichkeit bei politischen Entscheidungen haben.
Kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand	Kein weiterer Aufwand wird für die beteiligten Unternehmen entstehen.
Verlässliches Budget für Marketing	Genügend Budget durch Aufstockung der Mittel, Möglichkeit um gegenüber Einkaufszentren attraktiv zu sein.
Entlastung des persönlichen Werbebudgets durch gemeinsame Maßnahmen	Eine Konzentration auf die Werbung bei Stammkunden ist möglich, da sich der Verein auf das Gesamtmarketing spezialisiert.
Finanzierung neuer Strukturmaßnahmen	Finanzierbarkeit von innovativen Projekten wie beispielsweise des Altstadtflächen-Informationssystems.

Quelle: Altstadtverband Salzburg, 2003, S.1-3; eigene Darstellung



Quelle: Altstadtverband Salzburg, 2003, S.11. Eigene Darstellung

Abb. 3. Beitragszahlungen in € je 100.000 € Umsatz

durchaus kritisch zu bemerken, da die sogenannte demokratische Organisationsform und Mitbestimmungsmöglichkeit nur einer kleinen, ausgewählten Gruppe von Akteuren Möglichkeiten zur Gestaltung gibt, während andere –ebenefalls betroffenen Akteure – nicht beachtet werden; hierbei ist besonders darauf hinzuweisen, dass die Wohnbevölkerung im Rahmen des Tourismusverbandes keinen Mitgliedsstatus einnimmt und keine Partizipation erfolgt.

Organisationsform und Abgabenregelung

Insgesamt vertritt der Tourismusverband mit 1.400 Mitgliedern alle Gewerbetreibenden der Salzburger Altstadt, und besteht aus einer Vollversammlung, dem Ausschuss, dem Vorstand, dem Finanzausschuss sowie aus dem Obmann und der Geschäftsführung. Mitglieder des Vereins sind sowohl die Gewerbetreibenden als auch die Grundstückbesitzer, die Wohnbevölkerung wird im Rahmen der Initiative nicht mit einbezogen (vgl. Altstadtverein Salzburg, 2003, S.6f.). Der Verband verfügt über ein Budget von 1,5 Mio. € (2004-05). Das vorhandene Budget wird zu 43 Prozent aus Mitgliedsbeiträgen beziehungsweise Tourismusabgaben, zu 43 Prozent aus Förderungen der Stadt Salzburg und zu 14 Prozent aus der Tourismussteuer geschöpft. Die Ausgangsbasis für die Tourismusabgabenbemessung ist der steuerbare Umsatz des zweitvorangegangenen Jahres, wobei Exporte und erwirtschaftete Umsätze außerhalb des Bundeslandes nicht berücksichtigt werden, auch ist die Bemessungsgrundlage für Transportunternehmen, Großhändler und Erzeuger anders geregelt.

Allgemein kann bemerkt werden, dass sich die zu entrichtende Beitragshöhe nach Ortsklasse und Beitragsgruppe berechnet, wobei die einzelnen vertretenen Branchen in sieben

Gruppen zusammengefasst wurden, siehe Abbildung 3 (vgl. Altstadtverband Salzburg, 2003, S.10f.).

Vereinsmitglieder werden nach dem Merkmal ihrer Nähe zum Tourismus einer Gruppe zugeteilt, insgesamt beträgt die Beitragshöhe zwischen 0,3 und 0,6 Promille des beitragspflichtigen Umsatzes, wobei der Mindestbeitrag bei 25 € liegt, eine Änderung des Promillesatzes durch die Vollversammlung kann bis zur vierfachen Höhe geschehen, wobei entweder ein besonderer Bedarf zur Projektfinanzierung gegeben sein muss, oder eine Erhöhung für den Ausgleich des Haushalts unvermeidbar ist (vgl. Altstadtverband Salzburg, 2003, S.11; §39, Salzburger Tourismusgesetz, 2003).

Die Vereinsgründung inklusive der Abgabenregelung kam mit einer Wahlbeteiligung von 30 Prozent sowie einer einfachen Mehrheit zustande. Die Grundlage für die gesamte Abgabenregelung beinhaltet das Salzburger Tourismusgesetz aus dem Jahr 2003 (vgl. Altstadtverband Salzburg, 2010, online).

7. Fazit und Schlussfolgerung

Im Allgemeinen ist zu bemerken, dass das Konzept der Business Improvement Districts seit der Entstehung des Modells große Erfolge feiern konnte. Eine Vielzahl an Maßnahmen, welche nicht vom Staat, sondern von Akteuren direkt vor Ort sowie von Betroffenen getragen und umgesetzt werden, konnten negative Tendenzen im Bereich Einzelhandel beseitigen oder zumindest verringern. Außerdem wird durch die Revitalisierung und Attraktivierung von gewachsenen Zentren eine gelungene Alternative zu Einkaufszentren außerhalb der Stadtzentren geboten und die weitere Ausbrei-

tung des Einzelhandels an Stadträndern zumindest teilweise unterbunden.

Neben diesen wirtschaftlichen Kriterien, welche in vielen Fällen für die Einrichtung eines BID sprechen, ist die private Initiative zur Stadtentwicklung ein wesentlicher Punkt von BIDs. Grundstückseigentümer, Gewerbetreibende, aber auch Bewohner – wie im Falle der sogenannten NIDs – organisieren sich selbst und führen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung durch. Für die Entwicklung eines Gebietes wird das große Potential der Zivilgesellschaft genutzt und verschiedenste Interessen und Meinungen werden in den Entwicklungsprozess eingebunden. Entscheidungen passieren nicht von oben herab, da auch den Akteuren vor Ort eine Stimme gegeben wird.

Bei der Übertragbarkeitsfrage des Konzeptes auf Österreich ist zu bemerken, dass eine direkte Übertragbarkeit des Ansatzes natürlich ein eigenes Gesetz benötigt, in welchem grundlegende Punkte eines BIDs wie beispielsweise die Abgabenregelung oder die Beteiligung der Betroffenen geregelt werden müssten; hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob eine gesetzliche Grundlage mit einer einhergehenden Zwangsverpflichtung der Beteiligten für eine Umsetzung von Innentrevitalisierungsmaßnahmen wirklich notwendig ist. Sollte man Eigentümerinitiativen wirklich in ein rechtliches Korsett zwingen, um das Trittbrettfahrertum zu unterbinden und einen geordneten sowie vom Staat kontrollierten Ablauf der Initiative zu gewährleisten? Österreichische Beispiele, wie das der kooperativen Quartiersentwicklung Obere Altstadt Lienz zeigen, dass auch ohne gesetzliche Regelung und Zwangsverpflichtung erfolgreich Maßnahmen zur Vitalisierung von Innenstädten gesetzt werden können. Einem großen Kritikpunkt an BIDs, nämlich dem Paradoxon der freiwilligen Zwangsabgabe, welche aus freiwilligem Engagement durch Gesetzesbindung entsteht, wird entgegen gewirkt. Auch kann man an dem Beispielprojekt aus Lienz erkennen, dass sich der Staat nicht aus seiner Pflicht zur Erbringung von Basisdienstleistungen zurückzieht, da beispielsweise die Stadt Lienz gezielt in Bereichen investiert, in welchen auch die Eigentümer und Gewerbetreibende aktiv an der weiteren Entwicklung arbeiten.

Ein weiterer bereits angesprochener Kritikpunkt an BIDs ist die Privatisierung von öffentlichem Raum, welchem im Zuge einer Übertragbarkeit des Konzeptes auf Österreich besonderen Stellenwert geschenkt werden sollte. In vielen Beispielen muss erkannt werden, dass die Akteure, wie beispielsweise die Bewohner eines Stadtteiles – wie auch im Fall des Tourismusverbandes Altstadt Salzburg – an dem Prozess nicht beteiligt werden, außerdem kommt es aufgrund des verstärkten Bedürfnisses nach Sicherheit und Sauberkeit von Gewerbetreibenden verstärkt zu Zwischenfällen mit Obdachlosen, welche sich in den Straßen aufhalten. Eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität und des Einkaufsklimas durch BID-Projekte sollte unter keinen Umständen eine (Teil-)Privatisierung des öffentlichen Raumes bedeuten. Alle Betroffenen und beteiligten Akteure sollten im Zuge eines BID-Prozesses involviert werden und der öffentliche Charakter von Einkaufsstraßen sollte auf jeden Fall gewahrt bleiben und durch keine gesetzliche Regelung privatisiert oder fehlende Partizipation legitimiert werden.

Abschließend bleibt zu bemerken, dass das Konzept der Business Improvement Districts zahlreiche sinnvolle Entwicklungen initiiert und für viele Herausforderungen des Einzelhandels Lösungen anbietet. Für die Übertragbarkeit auf Österreich können sicherlich viele Bereiche des Konzeptes übernommen werden, allerdings sollte man sich konkret mit den Fragestellungen zur Beteiligungskultur sowie zur Privatisierung des öffentlichen Raumes auseinandersetzen und diese berücksichtigen. Im Zuge der Arbeit und der Auseinandersetzung mit dem Konzept wurde erkannt, dass eine Zwangsverpflichtung von engagierten Akteuren in einem Stadtgebiet durch eine gesetzliche Basis sicherlich nicht nur Vorteile bringt, und eine Übersetzung des Konzeptes auf privatrechtlicher und freiwilliger Basis in Österreich eventuell auf breitere Anerkennung und Akzeptanz stoßen könnte. Am Beispiel der kooperativen Innentadtentwicklung Lienz ist zu erkennen, dass die wichtigsten Maßnahmen weniger durch monetäres als durch humanes Kapital umgesetzt werden und nur durch eine Identifikation mit den gesetzten Aktionen ein Stadtteil entsteht, der von der Zivilbevölkerung getragen wird. Dies zeigt jene Entwicklung auf, welche bei einer Umsetzung des Konzeptes auch in Österreich angestrebt werden könnte, neben wirtschaftlichem Aufschwung wird die Zivilbevölkerung zur Aktion und zu Engagement aufgefordert.

Quellenverzeichnis

- Altstadtverband Salzburg (2003): Fremdenverkehrsverband für die Altstadt. Informationen und Argumente. Salzburg.
- Altstadtverband Salzburg (2007): Salzburg – eliminating free-riders through an effective city centre management organisation. Salzburg.
- Altstadtverband Salzburg (2010): <http://www.salzburg-altstadt.at/> (Mai 2010)
- Bender, Hanno (2005): Stadtentwicklung. In eigener Regie. In: Der Handel 05/2005.
- BID Neuer Wall Hamburg, <http://www.bid-neuerwall.de> (März 2010)
- Bingen, Sebastian; Büttner, Frithjof; Schmidt, Daniela (2007): BIDs in Hamburg: Aktuelle Entwicklungen und Forschungsergebnisse. Sachstandsbericht, Ausblick und empirische Befunde. In: Neues Verwaltungsmanagement. Raabe Fachverlag für Öffentliche Verwaltung.
- Bloem, Mario (2008): Zur Rolle und Bedeutung von Business Improvement Districts – Ein Überblick. In: Pechlaner/Zehrer (2008, Hrsg.): Business Improvement Districts. Grundlagen-Konzepte-Perspektiven. Linde, Wien.
- Bloem, Mario (2006): Wie funktioniert ein BID? Was macht BIDs so erfolgreich? In: Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2006, Hrsg.): Ratgeber Business Improvement Dis-

- trict (BID).
- Bloem, Mario; Buettner, Frithjof; Kellner, Andreas (2004): Business Improvement Districts – Die Hamburger Initiative. Public-Private-Partnership in der Stadtplanung: Die Ausgangslage. In: Polis, Heft 1/2004.
- Bloor West Village BIA (2010), Business Improvement Area in Toronto, Bloor West Village, <http://www.bloorwest-villagebia.com> (März 2010),
- Bundesministerium für Finanzen (2010), http://www.bmf.gv.at/Steuern/Bürgerinformation/GrundstueckundSteuern/Grundbesitzabgaben/Grundsteuer/_start.htm (Mai 2010)
- Downtown Denver Business Improvement District (2010), <http://www.downtowndenver.com/> (März 2010)
- Downtown Winnipeg BIZ (2010), <http://www.downtown-winnipegbiz.com/home/> (Mai 2010)
- Gedaschko, Axel (2007, 2008): Hamburg: Eine Stadt geht neue Wege. In: Behörden Spiegel, April 2008.
- Glasze, Georg (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 75 2/3.
- Heinze, Frank; Tschentscher, Christine (2008): BIDs in Deutschland. Ein Überblick. In: Pütz, Robert (2008, Hrsg.): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. Geographische Handelsforschung 14, Passau.
- Heiß, Eric (2005): Wozu Business Improvement District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren. Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung. Technische Universität Berlin.
- Januschke, Oskar (2008): Kooperative Quartiers- und Innenstadtentwicklung durch Selbstverpflichtung und Freiwilligkeit – das Beispiel Lienz. In: Pechlaner/Zehrer (2008, Hrsg.): Business Improvement Districts. Grundlagen-Konzepte-Perspektiven. Linde, Wien.
- Januschke, Oskar (2010): Telefoninterview vom 20.06.2010.
- Kloyber, Elisabeth; Jekel, Thomas (2007): Das Business-Improvement-District-Modell als Integrationsrahmen für Public-Private-Partnership und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung? In: Real Corp 007 Proceedings/ Tagungsband. Wien. <http://www.corp.at/> (Mai 2010)
- Kreutz, Stefan (2009): BIDs und HIDs – Zur Bedeutung dieser Modelle privater Initiativen für die Quartiersentwicklung und zum Stand der Umsetzung in Deutschland. In: Taschenbuch für den Wohnungswirt 2010. Hammonia Verlag, 2009.
- Lienz Innenstadtrevitalisierungsprojekt (2010): <http://www.lienz-hat-es.at/> (Mai 2010)
- Mietrechtsgesetz – MRG (2010), Gesamte Rechtsvorschrift für Mietrechtsgesetz, Fassung vom 13.05.2010, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002531> (Mai 2010)
- Rothmann, Dorothee (2008): Die Hansestadt und das Hamburger BID-Gesetz. In: Pechlaner/Zehrer (2008, Hrsg.): Business Improvement Districts. Grundlagen-Konzepte-Perspektiven. Linde, Wien.
- Salzburger Tourismusgesetz 2003 LGBl Nr 43/2003 (2010): <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000248> (Juni 2010)
- Stadt Lienz (2010): <http://www.stadt-lienz.at/system/web/zusatzseite.aspx?detailonr=218307312> (Mai 2010)
- Stiller, Matthias (2008): Die Geschichte der BIDs – Beitrag zu den Anfängen in Nordamerika. In: Pechlaner/Zehrer (2008, Hrsg.): Business Improvement Districts. Grundlagen-Konzepte-Perspektiven. Linde, Wien.
- Tabia: <http://www.toronto-bia.com/> (März 2010)
- Töpfer, Eric; Eick, Volker; Sambale, Jens (2007): Business Improvement Districts – neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 149, 37. Jg., 2007.
- UID HCU Hamburg (2010): <http://www.urban-improvement-districts.de/> (März 2010)
- Vollmer, Anette (2008): Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BIDs in den USA und Deutschland. Pütz, Robert (2008, Hrsg.): Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung. Geographische Handelsforschung 14, Passau.

Zahlungsbereitschaften für städtische Verkehrsinnovationen – Eine hedonische Bodenpreisanalyse der U-Bahn-Effekte in Wien

Robert Wieser

1. Einleitung

Durch die Errichtung und den Betrieb einer hochrangigen Infrastruktur wie der U-Bahn verändert die öffentliche Hand die Nutzungsoptionen und damit den Wert der Immobilien im Einzugsgebiet der neuen Stationen. Ein unregulierter Immobilienmarkt reagiert darauf mit Preiserhöhungen in allen Segmenten mit den Konsequenzen einer Besserstellung ansässiger Grundeigentümer, einer mittelfristigen Verdrängung kaufkraftschwächerer durch kaufkraftstärkere Mieter, einer Verlagerung von Nutzungen sowie einer längerfristig höheren Flächenausnutzung (Bebauungsdichte, Nutzungsintensität).

In der Realität wird aber der Immobilienmarkt aus sozial- und stadtentwicklungspolitischen Gründen durch Flächenwidmung, Bebauungsbestimmungen, Mietrecht und andere hoheitliche Eingriffe stark reguliert, sodass die o. g. Effekte nicht im zu erwartenden Ausmaß eintreten. Hier gerät die öffentliche Hand in einen Interessenskonflikt: Zum einen muss sie daran interessiert sein, die hohe Investition durch Nutzungsaufwertung, Zuzüge und Verdichtung langfristig wieder „zurückzuerwerben“, zum anderen will sie aus sozialpolitischen Gründen die durch die U-Bahn erzielte Verbesserung der Lebensqualität und Erreichbarkeit gerade jenen zugute kommen lassen, die vorher diesbezüglich benachteiligt waren und die nun ohne entsprechende Schutzbestimmungen durch die Mietpreiserhöhungen verdrängt werden würden. Darüber hinaus kann auch gerade eine Immobilienpreiserhöhung in Erwartung einer zukünftigen U-Bahn-Linie die erwünschten Nutzungen unattraktiv machen. Dieser Interessenskonflikt kann dazu führen, dass unterschiedliche staatliche Eingriffe einander konterkarieren, was eine mangelnde Effektivität des Instrumenteneinsatzes bedeutet.

In dieser Arbeit wird anhand einer umfassenden Datenbasis analysiert, welche Preiseffekte auf dem Wiener Wohnungsmarkt mit dem Ausbau der U-Bahn-Infrastruktur verbunden sind. Es werden Wirkungen auf die Preise von unbebautem Wohnbauland und Abbruchobjekten untersucht, die sich direkt aus der Existenz der U-Bahn in Wien ergeben. Ausgangspunkt der Berechnungen ist eine Schätzung der Preiseffekte der U-Bahn in einem hedonischen Bodenpreismodell für Wien. Hedonische Preismodelle werden weltweit im wissenschaftlichen Bereich, zunehmend aber auch im Bereich der Immobilienbewertung, dort vor allem als erste Orientierungshilfe für interessierte Immobilienkäufer, eingesetzt. Methodisch betrachtet handelt es sich dabei um eine weiterentwickelte Form der Vergleichswertmethode, bei der

die Anforderungen an die Daten und der Aufwand im Zusammenhang mit der Datenaufbereitung sehr hoch sind.

Über die ermittelten Preiseffekte hinaus wird untersucht, welche strukturellen Änderungen der Bodennutzungsoptionen mit dem Ausbau der U-Bahn verbunden sind, sowie welche Verlagerungs- und Verdrängungseffekte die durch den U-Bahn-Bau induzierten Bodenpreiserhöhungen auslösen. Dazu werden anhand einer Bodenpreisprognose die Wirkungen geplanter U-Bahn-Ausbauten und damit zusammenhängender stadtentwicklungspolitischer Maßnahmen exemplarisch am Beispiel des Flugfeldes Aspern analysiert. Unter anderem werden die Implikationen infrastrukturell bedingt höherer Bodenpreise für den sozialen Wohnbau untersucht.

2. Literaturüberblick

Die Wirkungen von Transportverbesserungen auf die Bodenpreise sind seit langem Gegenstand regionalwirtschaftlicher und verkehrsplanerischer Untersuchungen. Schon 1826 hat Johann Heinrich von Thünen sein Modell eines „isolierten Staates“ vorgestellt, in dem die Höhe der Bodenrente von der Distanz zum einzigen Zentrum und Absatzmarkt für agrarische Produkte fällt. Viel später hat Alonso (1964) in einem Modell für eine monozentrische Stadt nachgewiesen, dass unter bestimmten Annahmen die Bodenpreise mit der Entfernung zum Zentrum abfallen. In seinem Modell maximieren rationale Einwohner ihren Nutzen, indem sie Rentenangebote abgeben, welche von der Höhe der Transportkosten abhängen. Im Gleichgewicht erzeugt die Kombination von Transportkosten und Rentenangeboten an jedem Standort in der Stadt dasselbe Nutzenniveau. Da die Transportkosten mit der Entfernung zur City steigen, müssen die Bodenrenten mit der Entfernung zur City fallen.

In der Realität finden wir immer wieder Abweichungen von solcher Art stilisierten Modellergebnissen und die Forschung konzentriert sich nunmehr seit einigen Jahrzehnten auf den empirischen Zusammenhang zwischen Transportkostensparnissen und Bodenpreisen. Es gibt mittlerweile zahlreiche Studien, vor allem aus den USA, Kanada und England, die der Frage nachgehen, welche Wirkungen Investitionen in die Transportinfrastruktur auf dem Bodenmarkt auslösen. Über die Wirkungen auf die Bodenpreise lassen sich einerseits Rückschlüsse auf Zahlungsbereitschaften für Transportverbesserungen ziehen, andererseits aber auch mögliche Veränderungen in der Nutzungsstruktur der betroffenen Bodenflächen prognostizieren.

Ein Überblick über die empirische Literatur zum Thema zeigt vor allem eines: Die Ergebnisse variieren sehr stark und sind in hohem Maße kontextabhängig. Zusammenfassungen mehrerer Studien finden sich in RICS (2002) und Debrezion u. a. (2007). Basis der RICS-Studie bilden rund 150 Untersuchungen aus den USA, Kanada und Europa. Die Mehrheit der Studien stammt aus den USA und Kanada. Ein wesentlicher Grund für die Dominanz der beiden nordamerikanischen Staaten liegt in der Verfügbarkeit und Qualität der Daten, welche auch anspruchsvollere Methoden, wie beispielsweise die hedonische Bodenpreisschätzung, zulassen. Die meisten europäischen Untersuchungen zeigen zumeist einfache Fallstudien und die Verwendung relativ einfache Indikatoren, wie etwa Ex-Post-Preisanalysen (Durchschnitts- oder Medianpreise), Wachstumsanalysen (Wertschöpfung, Beschäftigung, Bewohner) oder Veränderungen im Model Split. Das Interesse an Bodenpreiseffekten ist in Europa erst in den letzten Jahren gestiegen, nachdem auch hier Umfang und Qualität der Bodenmarktdaten zunehmen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der RICS-Studie, dass ein Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen (erwartungsgemäß) zumeist positive Wirkungen am Bodenmarkt, sowohl auf den Wohnungsmarkt als auch im Bereich kommerzieller bzw. gewerblicher Nutzungen (Einzelhandel, Büros), generiert. Die Spannweite der Ergebnisse reicht allerdings von marginal bis zu einer Verdoppelung der Bodenpreise etwa in nordamerikanischen Studien über die Wirkungen von Transportverbesserungen auf gewerbliche Bodennutzungen. Die Vergleichbarkeit der Studienergebnisse wird durch eine Vielzahl von Faktoren erschwert. So basieren die Studien auf unterschiedlichen Datensätzen, unterschiedlichen Definitionen und unterschiedlichen Methoden. Der Zeitaspekt spielt allerdings in allen Untersuchungen eine wichtige Rolle. Dabei geht es um die Frage, ab welchem Zeitpunkt sich Wirkungen am Bodenmarkt in Folge von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen zeigen. Die meisten Studien gehen davon aus, dass der Erwartungen der Bodenmarktteilnehmer wegen erste Effekte bereits vor Fertigstellung der Infrastrukturen auftreten. Ebenso wahrscheinlich ist, dass sich weitere Effekte unmittelbar nach Fertigstellung aber auch noch in der Zukunft ergeben, sofern sich der Informationsstand infolge neuer Entwicklungen (etwa Maßnahmen der Stadtentwicklung) geändert hat.

Ein weiterer wichtiger Faktor betrifft die räumliche Ebene. Hier geht es um die Frage, bis zu welchen Entfernungen neue Transportinfrastrukturen Wirkungen am Bodenmarkt auslösen. In vielen Studien werden die räumlichen Wirkungsgrenzen („Thresholds“) von den Autoren aufgrund von Erfahrungen oder Überzeugungen exogen vorgegeben. Übliche Wirkungsgrenzen vor allem in amerikanischen Studien sind 1.000 Meter für Wohnungsnutzungen und 400 Meter für gewerbliche Nutzungen. Ab diesen Grenzen, so die Annahme, seien keine Wirkungen mehr zu verzeichnen. Methodisch besser vertretbar ist allerdings der Ansatz, die räumlichen Wirkungsgrenzen endogen zu bestimmen, d. h. die Wirkungsgrenzen aus dem vorhandenen Datenmaterial heraus zu berechnen.

Ein wichtiges Ergebnis der empirischen Literatur ist, dass die Wirkungen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen sehr stark kontextspezifisch sind. Cervero (1998) zieht folgende Schlussfolgerungen aus seinen Untersuchungen der Trans-

portinfrastrukturinvestitionen in Toronto, San Francisco und anderen US-amerikanischen Städten:

- Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur führen in erster Linie zu einer räumlichen Umverteilung des Wachstums, weniger zur Entstehung zusätzlichen Wachstums.
- Damit positive Effekte am Bodenmarkt entstehen, bedarf es einer gesunden ökonomischen Basis der betreffenden Region.
- Die Bodenpreiseffekte sind am stärksten, wenn die Infrastrukturinvestitionen unmittelbar vor einem aus anderen Gründen verursachten regionalen Wachstumsschub getätigt wurden.
- Radiale schienengebundene Verkehrsinfrastrukturen können zu einer Stärkung der Kernregion beitragen.

Letzteres wird auch von Ingram (1998) bestätigt, der die Erfahrungen mit neuen U-Bahn-Linien in Montreal, San Francisco, Toronto und Washington D.C. wie folgt zusammenfasst:

- Es gibt nur sehr moderate Effekte in Form von Stadtentwicklungsimpulsen.
- In Toronto und Washington D.C. gibt es Evidenz dafür, dass sich Entwicklungen vor allem im Umkreis neuer Stationen abspielen.
- In Montreal und San Francisco wurden die Zentren durch den radialen Ausbau der Transportinfrastruktur gestärkt.

Hall und Marshall (2000) betonen zwei sehr wichtige Faktoren, welche Einfluss auf die Bodenmarkteffekte von Transportverbesserungen in einer Region nehmen: erstens die allgemeine ökonomische Situation und zweitens die Form und Stringenz der Bodenmarktregulierung. Was die ökonomische Grundverfassung der Region betrifft, so wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Bodenmarkteffekte umso stärker sind, je höher das allgemeine Wirtschaftswachstum ist. Für die Bodenmarktregulierungen andererseits zeigt sich, dass gewünschte Entwicklungen sich leichter einstellen, wenn die Raumplanung unterstützende Maßnahmen ergreift, wozu insbesondere auch Maßnahmen im Zusammenhang mit dem privaten motorisierten Verkehr gehörten. Hall und Marshall (2000) betonen zudem, dass Transportinfrastrukturinvestitionen in vielen Fällen zwar notwendig, aber nicht hinreichend dafür sind, dass gewünschte Entwicklungen stattfinden. Als relevante kontextabhängige (hinreichende) Faktoren führen Hall und Marshall unter anderen folgende an:

- Komplementäre Maßnahmen der Flächenwidmung,
- Fiskalische Maßnahmen, insbesondere der dezentralen Steuerpolitik, und
- ausreichende Verfügbarkeit von Bauland.

Die Notwendigkeit von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen sehen sie vor allem in folgenden Situationen:

- in Gebieten mit offensichtlichen infrastrukturellen Defiziten;
- in weit entwickelten Transportinfrastrukturnetzen einerseits dort, wo weitere Investitionen zur merkbareren

Erreichbarkeitsverbesserungen führen (als Beispiel führen die Autoren neue Infrastrukturen zur Überwindung von Flüssen an, welche dazu führen, dass die ökonomischen Systeme dies- und jenseits des Flusses besser zusammenwachsen);

- in weit entwickelten Transportinfrastrukturnetzen auch dort, wo ausgeprägte „Engpässe“ bestehen.

Ryan (1999) betont in diesem Zusammenhang, dass Wirkungen auf dem Bodenmarkt nur dort auftreten werden, wo durch neue Verkehrsgelegenheiten signifikante Zeitersparnisse auftreten. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Konkurrenz zwischen Verkehrsträgern hinzuweisen. Eine neue Verkehrsinfrastruktur muss auch gegen die Wettbewerber bestehen können, um auf dem Bodenmarkt zu wirken. Wird beispielsweise die Erreichbarkeit durch eine neue U-Bahn-Linie im Vergleich zu bisher vorherrschenden privaten Kraftfahrzeugen nicht erhöht, dann sind auch keine räumlich breit gestreuten stärkeren Bodenmarkteffekte zu erwarten.

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass ein Vergleich der Ergebnisse unterschiedlicher Studien sehr schwierig ist. Um die Ergebnisse der hier vorliegenden Untersuchung in den internationalen Kontext zu stellen, werden in der Folge die quantitativen Ergebnisse einiger Studien besprochen, die sich mit den Wirkungen von Verkehrsinfrastrukturen vorwiegend auf dem Wohnungsmarkt auseinander setzen.

Cambridge Systematics (1999) hat die Wirkungen der Straßenbahnen auf Mietwohnungen in San Francisco untersucht. Signifikante Effekte gab es bis zu einer Distanz von etwa 400 Metern (angenommene innere Wirkungsgrenze), wobei die Monatsmiete einer Wohnung in zentralen Lagen um 50 US-Dollar (zu Preisen von 1987) höher war als außerhalb eines Korridors von rund 800 Metern. In den Vororten war der Preisaufschlag mit 42,3 US-Dollar etwas geringer. Für einen weiteren Korridor zwischen 400 und 800 Metern wurden keine signifikanten Effekte festgestellt. Hess und Almeida (2007) kommen in ihrer Untersuchung der Wirkungen von Straßenbahnstationen in Buffalo, New York, auf den Preis von Eigenheimen auf Preisaufläge zwischen 2 % und 5 % innerhalb eines Korridors von etwa 400 Metern.

Laakso (1992) hat die Wirkungen der U-Bahn auf die Preise von Eigentumswohnungen in Helsinki untersucht. Anders als in der Studie von Cambridge Systematics wurden die Wirkungsgrenzen hier endogen bestimmt, wobei sich die maximale Fußwegdistanz (ca. 1,5 km) als die am höchsten signifikante Wirkungsgrenze herausgestellt hat. Im Durchschnitt erhöhten sich die Preise innerhalb des erschlossenen Korridors um 7,5 % stärker als außerhalb. Die Effekte waren in einer Distanz von 500 bis 750 Metern am höchsten, wobei dort durchschnittlich 11 % höhere Preissteigerungen zu verzeichnen waren.

Benjamin und Sirmans (1996) liefern eine Untersuchung zu den Wirkungen der Washington Metro. Sie messen die Effekte nicht in Korridoren, sondern als Preisänderung pro Ein-Zehntel-Meile Distanzsteigerung. Die Appartementsmieten nehmen durchschnittlich um 2,4 bis 2,6 % mit jeder 1/10 Meile Distanzsteigerung ab. Cervero (1996) zeigte, dass die Mieten in San Francisco innerhalb jeder ¼ Meile der U-Bahn-Stationen um 10 % bis 15 % höher waren als

außerhalb. Hack (2002) hat für Toronto einen Preisauflschlag für Wohnungen in unmittelbarer Nachbarschaft der U-Bahn-Stationen von durchschnittlich 20 % errechnet. Positive Preiseffekte der U-Bahn hat er in seinem Sample bis zu einer Entfernung von 1.500 Metern nachgewiesen. Agostini und Palumucci (2007) haben errechnet, dass unmittelbar nach Ankündigung des Baus einer neuen U-Bahn-Linie in Santiago, Chile, die Preise von Eigentumswohnungen in einem Umkreis von bis zu 800 Metern um 3,3 % bis 4,4 % gestiegen sind. Nachdem zusätzlich klar war, wo genau die neuen Stationen gebaut werden, sind die Preise angrenzender Eigentumswohnungen weiterhin in Summe von Beginn an um 4,5 % bis 5,7 % gestiegen. Nach ihren Berechnungen hätte man aus dem zusätzlichen Aufkommen an Grund- und Vermögenssteuer infolge der Preissteigerungen zwischen 14 % und 20 % der Investitionskosten der neuen U-Bahn-Linie decken können.

Armstrong (1994) kam zu dem Ergebnis, dass im Staat New York Einfamilienhäuser in Gemeinden mit Schnellbahn-Anschluss um 6,7 % teurer waren als in Gemeinden ohne Schnellbahn-Anschluss. In einer späteren Untersuchung fanden Armstrong und Rodriguez (2006) für den Osten von Massachusetts mit 9,6 % bis 10,1 % noch höhere Preisauflschläge.

Debrezion u. a. (2007) unternehmen den beinahe heroischen Versuch, die Ergebnisse einer Vielzahl von Studien in Form einer Meta-Analyse zu systematisieren. Die zahlreichen Einflussfaktoren der unterschiedlichen Studien werden in sieben Variablenkategorien zusammengefasst: Art der Liegenschaft, Art der Bahn- bzw. Busstation, Art des Bewertungsmodells, die Präsenz spezifischer Erreichbarkeitsvariablen, demographische Faktoren und Zeitpunkt bzw. -horizont der Datenbasis. Ihre Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Einfluss der Stationen unterscheidet sich je nach Liegenschaftsart. In kurzer Entfernung zu den Stationen weisen gewerbliche Liegenschaften höhere Preisauflschläge auf als Wohnimmobilien. Gewerbliche Liegenschaften sind innerhalb eines Korridors von ¼ Meile um durchschnittlich 16,4 % teurer als außerhalb, während der entsprechende Preiszuschlag bei Wohnimmobilien im Mittel nur 4,2 % beträgt.
- Großräumiger betrachtet sind die Wirkungen auf die Wohnimmobilien allerdings stärker. Pro 250m Distanzverringern zur Station ist der Effekt bei Wohnimmobilien um 2,3 % höher als bei Gewerbeimmobilien.
- Von den vier untersuchten Stationsarten, Tramstationen („light rail“), U- und S-Bahn-Stationen („heavy rail“ / „metro“), Regionalbahnstationen („commuter rail“) und Busstationen („rapid bus“), weisen die Regionalbahnstationen die höchsten Bodenpreiseffekte auf. Dieses überraschende Ergebnis dürfte vor allem auf die Zusammensetzung der untersuchten Studien zurückzuführen sein, wobei US-amerikanische Studien ein sehr hohes Gewicht haben.

In ihrer Zusammenfassung weisen Debrezion u. a. (2007) darauf hin, dass viele Studien die Erreichbarkeiten durch private Kraftfahrzeuge nicht beachten. Es entsteht ein „omitted

variable“-Problem mit dem Ergebnis, dass die Bodenmarkteffekte öffentlicher Transportinfrastrukturinvestitionen überschätzt werden. In den folgenden Untersuchungen der U-Bahn-Effekte auf dem Bodenmarkt in Wien werden die Distanzen zu Straßen unterschiedlicher Kategorien als Kontrollvariablen mit einbezogen.

In einigen Studien wird auch dem Zeitpunkt nachgegangen, ab dem Wirkungen auf dem Bodenmarkt sichtbar werden. McDonald und Osuji (1995) untersuchten die Preise von Wohnbauland im Umkreis von 800 Metern der 11 Stationen der „Midway Line“, die das Zentrum von Chicago mit dem Midway Airport verbindet. Obwohl die Linie erst im Jahr 1993 fertiggestellt wurde, waren bereits 1990 Preissteigerungen in Höhe von 17 % allein der Erreichbarkeitsverbesserung zuzuschreiben. Bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung stieg der Effekt nur geringfügig auf 20 %. In einer Folgeuntersuchung bestätigen McMillen und McDonald (2004) diese Ergebnisse mit einerseits einem sehr großen Datensatz über Eigenheimtransaktionen im Einzugsbereich der „Midway Line“ (über 17.000 Transaktionen), andererseits auch mit anderen Methoden. Allerdings fanden sie heraus, dass die Bodenpreiseffekte nach Fertigstellung negativ waren, was auf ein deutliches Überschießen der Preise vor Inbetriebnahme der Trasse hinausläuft. Auch Bae u. a. (2003) fanden für eine neue U-Bahn-Linie in Seoul nur vor Fertigstellung signifikante Bodenmarkteffekte.

Henneberry (1998) hat die Wirkungen einer neuen Straßenbahnlinie in Sheffield untersucht. Die Linie wurde im Jahr 1995 fertig gestellt, aber bereits 1988 waren damit verbundene Preissteigerungen von 4 % festzustellen, die allerdings zum Zeitpunkt der Eröffnung statistisch nicht mehr nachweisbar waren. Henneberry schloss daraus, entgegen den Ergebnissen der meisten anderen Studien, dass es unter Umständen sehr lange dauern kann, bis die letztlich bleibende Wirkungen einer neuen Verkehrsinfrastruktur auf dem Bodenmarkt evident werden.

Auch Knaap u. a. (2001) sind den Effekten der Ankündigung einer neuen Straßenbahnlinie nachgegangen. Vor der Ankündigung einer neuen Linie in Portland, Oregon, waren keine Preiseffekte feststellbar, nach Ankündigung sind die Preise im Umkreis von 800 Metern um durchschnittlich 31 % und im Umkreis von 1.600 Metern um durchschnittlich 10 % gestiegen. Für den Zeitpunkt nach Fertigstellung sind leider keine Ergebnisse bekannt.

3. Immobilienpreismodell und Datenbasis

Eine Erkenntnis aus dem Literaturüberblick ist, dass in Europa im Vergleich zu den USA und Kanada relativ wenige Studien vorliegen, welche einerseits ausreichende qualitativ hochwertige Datenbasen und zugleich auch entsprechend anspruchsvollere Methoden verwenden. Das hedonische Bodenpreismodell gilt heute als Standard in der Untersuchung komplexer Effekte staatlicher Maßnahmen auf dem Bodenmarkt. Das Modell geht von der Annahme aus, dass die Marktpreise von gehandelten Immobilien Informationen über die Bewertung der einzelnen Wertbestimmenden Attribute der Immobilien enthalten. Diese Attribute umfassen beispielsweise die Lage, die Größe, die Qualität, das Alter

oder den Zustand einer Immobilie. Die Grundidee ist, dass wir es nicht nur mit einem Markt für Immobilien zu tun haben, sondern mit Märkten für die einzelnen Eigenschaften der Immobilien, physisch gebündelt in einer Immobilie.¹ Die Werte dieser Eigenschaften sind sozusagen im Preis der Immobilien „versteckt“ und können durch geeignete statistische Analysen ermittelt werden.

Gemäß der Theorie der hedonischen Bodenpreise kommt es auf freien, nicht regulierten Märkten mit rationalen Teilnehmern zu Gleichgewichtspreisen für die unterschiedlichen Ausprägungen der einzelnen Attribute der Grundstücke. Der beobachtbare Marktpreis wird durch eine hedonische Preisfunktion beschrieben:

$$(1) \quad P = P(\mathbf{z})$$

wobei P den Marktpreis und $\mathbf{z} = (z_1, z_2, \dots, z_k)$ einen Vektor von Ausprägungen (Größe, Distanz zum Zentrum, Distanz zur U-Bahn usw.) der einzelnen Grundstücksmerkmale darstellt. Die partielle Ableitung der hedonischen Preisfunktion nach einem dieser Merkmale, z_i

$$(2) \quad p_{z_i}(z_i; \mathbf{z}_{-i}) = \frac{\partial P(\mathbf{z})}{\partial z_i} \quad (i=1 \text{ bis } k)$$

ergibt die implizite Preisfunktion, in der \mathbf{z}_{-i} den Vektor aller anderen Grundstücksattribute darstellt. Diese Funktion gibt an, welchen zusätzlichen Betrag ein Nachfrager zahlen muss, wenn er bei gleicher Ausstattung mit allen anderen Merkmalen vom Merkmal z_i eine marginal höhere Ausprägung (z. B. einen Quadratmeter mehr an Grundstücksfläche oder einen Meter näher zum Stadtzentrum) haben möchte.

Die Herausforderung für den empirischen Forscher besteht darin, die impliziten Preise der Grundstückseigenschaften zu ermitteln. Die Schwierigkeiten, die dabei auftreten, sind allerdings vielfältig:

- Die Theorie gibt keinen Hinweis auf die Form der Preisfunktion. Diese kann in der empirischen Arbeit nur durch zeitaufwändiges „Probieren“ ermittelt und durch statistische Testmethoden abgesichert werden.
- Unklar ist auch, was man unter dem Bodenmarkt verstehen soll. Es ist sicher hilfreich, von einem „Bodenmarkt Wien“ im Zusammenhang mit regionalen oder internationalen Bodenpreisvergleichen zu sprechen, nicht aber wenn es darum geht, kleinräumige Preisbestimmungsfaktoren zu identifizieren. Der Wiener Bodenmarkt setzt sich aus einer Reihe von Teilmärkten zusammen, die sowohl sachlich als auch geographisch oder sozioökonomisch bestimmt sein können. Für die hedonische Preisanalyse bedeutet das, dass die gesuchten impliziten Preise der Grundstücksmerkmale je nach Teilmarkt unterschiedlich sein können.

¹ Wer eine Wohnung mietet oder kauft, bewertet implizit sämtliche Eigenschaften dieser Wohnung. Der Kaufpreis (die Miete) stellt die Summe der Ausgaben dar, welche die typische Käuferin für eine bestimmte Menge an Eigenschaften bei einem gegebenen impliziten Preis dieser Eigenschaften zu zahlen bereit ist. Diese impliziten Eigenschaftsmärkte wurden durch Kevin Lancaster (1966) und Sherwin Rosen (1974) theoretisch fundiert. Für eine ausführliche deutschsprachige Darstellung mit Anwendungen siehe Salvi et al. (2004).

- Eine dritte Schwierigkeit liegt darin, dass mit den zugänglichen Daten nicht alle den Wert tatsächlich bestimmende Attribute ausreichend verlässlich dargestellt werden können. Eine Reihe von die Preise bestimmenden Faktoren muss unberücksichtigt bleiben. Dieser Umstand kann für die Aussagekraft der ermittelten impliziten Preise (Koeffizienten der Regressionen) relevant sein. Insbesondere dann, wenn ein Zusammenhang zwischen fehlenden Faktoren und den interessierenden Größen (hier Distanz der Immobilien zur U-Bahn-Station) vorliegt, sind die geschätzten Koeffizienten verzerrt, d. h. sie geben nicht den „wahren“ Einfluss der U-Bahn auf die Bodenpreise wieder. Es sind daher alle statistischen Möglichkeiten zu nutzen, um mögliche Verzerrungen klein zu halten.
- Ein weiteres, nicht unbedeutendes Problem für die statistische Analyse ist der Umstand, dass der Wiener Bodenmarkt wie in vielen anderen Städten auch sehr stark reguliert ist. Die möglichen Wirkungen staatlicher Interventionen sind in den Modellen zu berücksichtigen. Teilweise wird dies dadurch erreicht, dass die Typen von Käufern und Verkäufern aus der hier verwendeten Datengrundlage, der Wiener Kaufpreissammlung, bekannt sind und berücksichtigt werden. Beispielsweise unterliegen die Bauträger im geförderten Wohnbau einer Preisbeschränkung, d. h. sie dürfen beim Erwerb von Baulandgrundstücken nicht über eine bestimmte Kaufpreisgrenze pro Quadratmeter Wohnnutzfläche hinausgehen, wenn sie darauf geförderte Wohnungen errichten wollen. Auch ist es ein fester Bestandteil der Wiener Bodenpolitik, dass die Stadt bzw. die beiden Fonds (Wohnfonds Wien und Wiener Wirtschaftsförderungsfonds) aus Gründen der Stadtentwicklung und als Unterstützung für den sozialen Wohnbau Wohnbauland (oder widmungsfähigen Boden) erwerben und gezielt zur Verfügung stellen. Durch Einbeziehung der Käufer- und Verkäufertypen in die Regressionen werden diese Effekte in den entsprechenden Koeffizienten isoliert. Dadurch werden Verzerrungen in den Koeffizienten der anderen Einflussfaktoren vermieden.

In dieser Arbeit wird das hedonische Verfahren zunächst auf nur zwei Immobilienkategorien in Wien angewandt: Unbebaute Grundstücke und Abbruchobjekte mit der Hauptwidmung „Wohnbauland/gemischte Baugebiete“ in den Bauklassen I bis VI. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1987 bis zur ersten Jahreshälfte 2004. Die Grundstücksdatenbasis ist die Kaufpreissammlung der Stadt Wien. Für die daraus ausgewählten Grundstücke wird die hedonische Preisfunktion aus Gleichung (1) mittels Regressionsanalyse geschätzt. Dabei werden die Kaufpreise (genauer der Preis pro Quadratmeter Grundstücksfläche) auf die strukturellen Eigenschaften und die Lageattribute der Grundstücke regressiert. Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten erfassten Merkmale.

Strukturelle Merkmale der Grundstücke

- Grundstücksfläche
- Bauklasse

- Prozentanteil der Hauptwidmung
- Erwerber
- Veräußerer
- Erwerbsdatum

Merkmale der Mikrolage

- Soziodemographische Zusammensetzung der Nachbarschaft (Altersgruppen, nationale Herkunft, Bildungsstand)
- Struktur der Beschäftigten nach ÖNACE-Gruppen
- Struktur der Arbeitsplätze nach ÖNACE-Gruppen
- Anzahl der Volksschulen im Umkreis
- Bauliche Dichte
- Entfernung zum nächsten Grünraum
- Lärmbelastungen

Merkmale der Makrolage

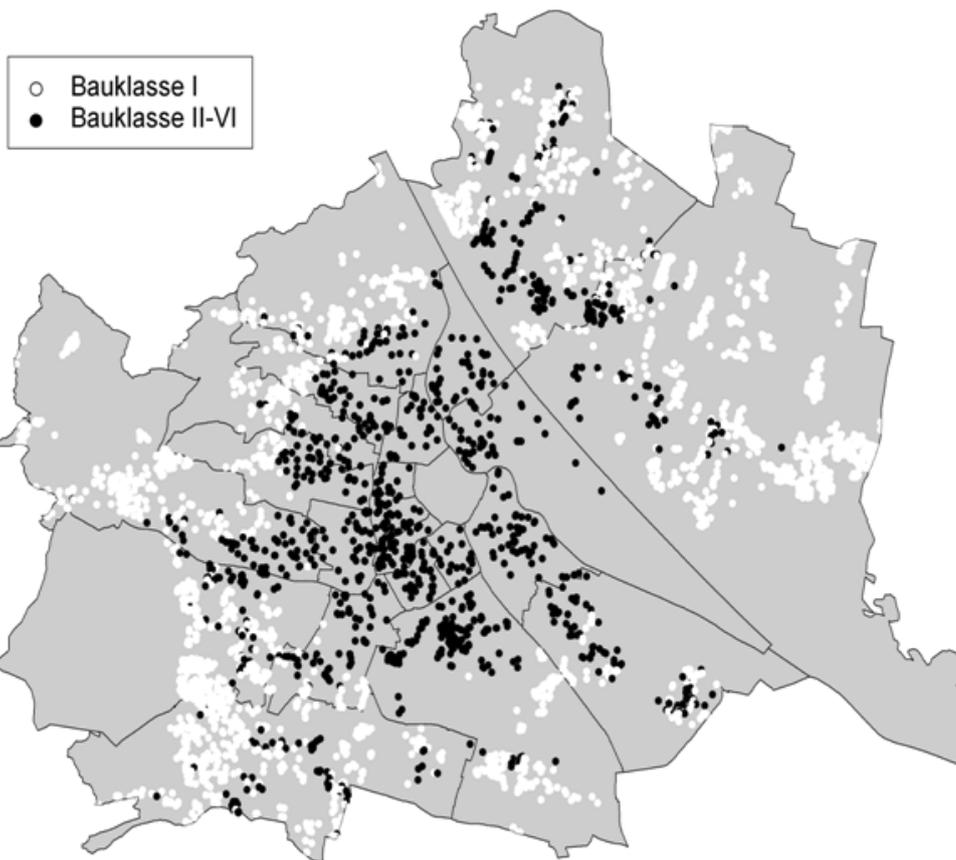
- Entfernung der nächsten U-Bahn-Station
- Entfernung zum Sekundärnetz (Straßenbahn, Bus)
- Entfernung zur nächstgelegenen höherrangigen Einkaufsmöglichkeit
- Entfernung zu den höchstrangigen Erholungsräumen (Wiener Wald, Bisamberg, Lobau, Prater, Donauinsel, Alte Donau, Schönbrunn)
- Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stadtgebiet (z. B. Bezirke nordöstlich der Donau)

Die *Datenbasis* der Untersuchung stützt sich auf folgende Quellen:

- die Kaufpreissammlung der Grundstückstransaktionen in Wien (1987 bis 2004); Quelle: MA69 der Stadt Wien
- die Großzählungen für Wien der Statistik Austria (1991 und 2001); Quelle: MA21 der Stadt Wien
- die Gebäude- und Wohnungszählungen der Statistik Austria (1991 und 2001); Quelle: MA21 der Stadt Wien
- Verortete Erreichbarkeiten und Distanzen: U-Bahn-Stationen, Strassen mit Straßenbahn- und Busstationen, Schulen, Grünräume, Einkaufsmöglichkeiten usw.; Quelle: Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP)

3.1. Strukturelle Merkmale der Baulandgrundstücke: Informationen aus der Kaufpreissammlung der Grundstückstransaktionen in Wien

Die Kaufpreissammlung der Grundstückstransaktionen in Wien wird von der Magistratsabteilung 69 (Technische Grundstücksangelegenheiten) der Stadt Wien angelegt und verwaltet. Die Sammlung umfasst grundsätzlich alle Grundstückstransaktionen, mit Ausnahme der Transaktionen mit Eigentumswohnungen und der Transaktionen, bei denen aufgrund des Vertragstextes zu erwarten ist, dass der Kaufpreis nicht mit dem „Marktpreis“ vergleichbar ist: dies sind



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien; eigene Berechnungen

Abb. 1. Räumliche Verteilung der Grundstücke nach Bauklassen
(4.030 Transaktionen zwischen 1987 und 2004)

Transaktionen zwischen Verwandten, innerhalb von Firmen, Transaktionen mit Preisen weit unter dem üblichen Niveau etc.²

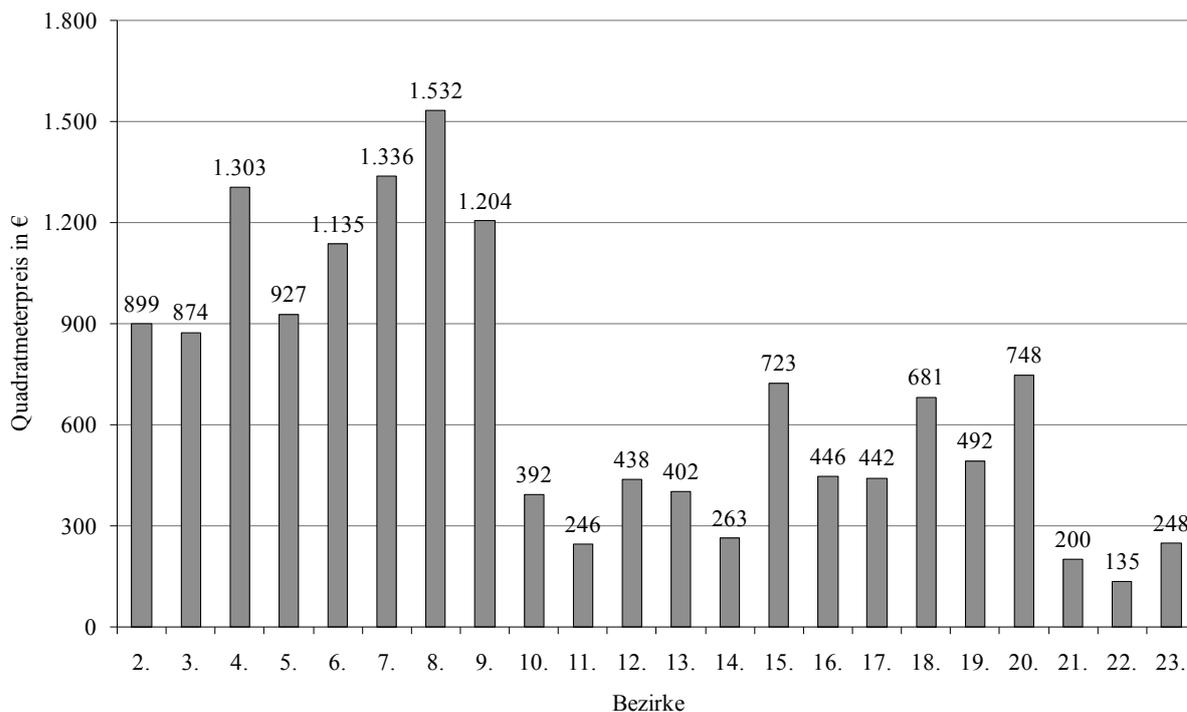
Die Kaufpreissammlung liegt seit 1988 vollständig in EDV-leisbarer Form vor. Zuvor wurden die Daten nur teilweise

2 Blaas (1992) hat auf die Problematik der Datenbasis wie folgt hingewiesen: „Jede empirische Untersuchung von Bodenpreisen muss sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die aus den Kaufsummen der Grundstückstransaktionen hergeleiteten Quadratmeterpreise die „tatsächlich“ gezahlten Preise sind oder nicht. Häufig wird unterstellt, dass niedrigere als die tatsächlichen Kaufsummen im Grundbuch aufscheinen, weil die Transaktoren der Finanzbehörde eine „Steuerschonende“ geringere Summe angezeigt haben. Einerseits muss man sich daher mit der Tatsache abfinden, dass in den Preisdaten potentielle Unsicherheiten existieren. Andererseits sind diese Unsicherheiten aber für die Fragestellungen der vorliegenden Studie weitgehend vernachlässigbar. Unter der Prämisse des „equal cheating“, dass sich also das Verhalten hinsichtlich der Angabe der Kaufsummen zeitlich nicht verändert und vom konkreten Kauffall unabhängig ist, kann eine Analyse der Preistrends einerseits sowie der räumlich-sachlichen Determinanten der Bodenpreise andererseits diesen Problembereich im wesentlichen unberücksichtigt lassen, weil bei diesen Fragen die Absolutwerte der Preise sekundär sind.“ Die relativierenden Ausführungen von Blaas treffen auch auf die vorliegende Arbeit insofern zu, als es im hedonischen Modell allein um die Ermittlung der relativen Preise geht und die in der Kaufpreissammlung angeführten Transaktionspreise nicht systematisch im Zusammenhang mit der Distanz zur U-Bahn verzerrt sind.

EDV-mäßig abgespeichert. Bis einschließlich dem Jahr 2004 enthielt die Sammlung für Wien etwa 25.000 Transaktionen. Die Mehrzahl davon entfällt auf Zinshäuser und Ein- bzw. Zweifamilienhäuser. Diese Transaktionen scheiden jedoch für eine anspruchsvolle statistische Preisanalyse aus, da die Kaufpreissammlung keinerlei Informationen über den Zustand der Häuser, Anzahl, Größe und Zustand der Wohnungen und über die Realnutzungen enthält. Die Entscheidung bei der Datenauswahl fiel daher auf eine Analyse der unbebauten Grundstücke und Abbruchobjekte mit Wohnbaulandwidmung. Für diese Liegenschaften enthält die Kaufpreissammlung außer dem Kaufpreis Informationen über das Erwerbsdatum, die Erwerbsart, die Grundstücksfläche, den Prozentanteil der Hauptwidmung³, die Bauklasse⁴, die Typen von Erwerbern und Veräußerern, sowie über die

3 Die Kaufpreissammlung unterscheidet zwischen 21 verschiedenen Widmungskategorien (wovon 6 auf Wohnbauland und gemischte Baugebiete unterschiedlicher Bauklassen entfallen) und zwischen 9 verschiedenen Erwerbsarten (u. a. Gerichtsbeschluss, GRA Beschluss oder Magistratesbeschluss). Zum Einfluss der unterschiedlichen Widmungen auf den Bodenpreis siehe Abschnitt 4.4.2.

4 Die Wiener Bauordnung regelt die mögliche Bauhöhe wie folgt: Bauklasse I: mindestens 2,5 m, höchstens 9 m; Bauklasse II: mindestens 4,5 m, höchstens 12 m; Bauklasse III: mindestens 10 m, höchstens 16 m; Bauklasse IV: mehr als 16 m, höchstens 21 m; Bauklasse V: mehr als 21 m, höchstens 26 m; Bauklasse VI: mehr als 26 m.



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien; eigene Berechnungen

Abb. 2. Quadratmeterpreise von Wohnbauland nach Bezirken (in €, laufende Preise, Mittelwerte 1987 bis 2004; alle Bauklassen)

Freimachungs- und Abbruchkosten bei Abbruchobjekten⁵. In Kombination mit den Lageinformationen ergibt sich daher ein weitgehend vollständiges Bild über mögliche Realnutzungen und strukturelle Eigenschaften der Grundstücke.

Von der Magistratsabteilung 69 (MA 69, Technische Grundstücksangelegenheiten) wurde ein bereits geocodierter Datensatz mit insgesamt 7.801 Transaktionen zwischen September 1987 und Mai 2004 zur Verfügung gestellt. Auf der Basis der Koordinateninformationen konnten Verknüpfungen der Grundstücksdaten mit Erreichbarkeiten, sowie Nachbarschafts- und Umweltmerkmalen vorgenommen werden. Dieser Datensatz musste allerdings weiteren Bereinigungen unterzogen werden. 10 der insgesamt zur Verfügung gestellten 7.801 Liegenschaften enthielten keine Angaben zum Kaufpreis oder zur Grundstücksfläche. Von den verbliebenen 7.791 Transaktionen entfielen 6.839 auf „unbebaute Grundstücke“ und 570 auf „Abbruchobjekte“. Der Rest verteilt sich auf landwirtschaftliche Nutzungen, Wald

⁵ Freimachungs- und Abbruchkosten sind teilweise durch die Mitarbeiter der MA69 geschätzte Kosten. Deren Anteil am Kaufpreis der Abbruchobjekte beträgt im Durchschnitt 4,5%. Einschränkend ist anzumerken, dass die Kaufpreissammlung keine Informationen über den Grad der Erschließung der Grundstücke enthält. Mangels Information konnte daher für die Analysen keine Unterscheidung von erschlossenen und nicht erschlossenen Grundstücken vorgenommen werden. Nur für die Abbruchobjekte kann angenommen werden, dass im Erwerbszeitpunkt eine vollständige Erschließung vorlag. Für die Ermittlung der U-Bahneffekte wäre das allerdings nur dann von Relevanz, wenn ein Zusammenhang von U-Bahn-Ausbau und Erschließungsgrad der Grundstücke im Erwerbszeitpunkt vorgelegen wäre.

und Weingärten, die für die Analyse hier zunächst nicht in Betracht kommen. Aus den verbleibenden 7.409 Beobachtungen mussten für die Ermittlung der U-Bahneffekte am Wohnimmobilienmarkt all jene ausgeschieden werden, die keine „Wohnbaulandwidmung“ bzw. keine Widmung als „gemischtes Baugebiet“ aufwiesen und die nicht per „Kaufvertrag“ zustande kamen. Nach weiteren Datenbereinigungen verblieb für die statistischen Analysen ein Ausgangsdatensample von insgesamt 4.030 Liegenschaften, das sich aus 3.554 unbebauten Grundstücken und 476 Abbruchobjekten zusammensetzt. Der erste Bezirk wurde wegen seiner besonderen Stellung im Preisgefüge der Stadt aus der Analyse ausgeschlossen. *Abb. 1* zeigt die Lage der Grundstücke differenziert nach Bauklassen.

Mit einem Anteil von 71,6 % stellt die Bauklasse I (Eigenheimbau, Reihenhausbau bzw. verdichteter Flachbau) die bei weitem wichtigste Kategorie des Datensatzes dar. Die mittleren Bauklassen (II–IV) vereinen rund 27 % auf sich, die beiden höchsten Bauklassen nur 0,9 %. Was die Lage der Liegenschaften im Sample betrifft, so fällt auf, dass der 22. Bezirk mit 976 Transaktionen (24 % des Samples) sehr stark vertreten ist, während einzelne innerstädtische Bezirke im Verhältnis zu ihrer Größe und ihrem Bevölkerungsanteil unterrepräsentiert erscheinen (4. und 8. Bezirk). Das Verhältnis der mittleren Preise in den Bezirken entspricht allerdings weitgehend den Erwartungen, wenn man zusätzlich zur Lagequalität berücksichtigt, dass die höheren Bauklassen auf die zentralen Bezirke konzentriert sind (*Abb. 2*).

3.2. Erreichbarkeiten

Eine wichtige Kategorie von Standortfaktoren bilden die Erreichbarkeiten bzw. die Nähe einer Liegenschaft zu den so genannten „Points of Interest“ (POI) wie Schulen, Einkaufsmöglichkeiten oder Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel⁶. Das IFIP hat mit Hilfe von GIS-Programmen für eine Reihe solcher POI die Verortungen vorgenommen und Distanzen der Liegenschaften zu den jeweiligen POI berechnet. Stellvertretend für alle Bildungseinrichtungen (Schulen, Gymnasien, Kindergärten etc.) wurden die Volksschulen aus der Homepage der Stadt Wien⁷ (Stand: Dezember 2004) ermittelt und nach Straßennamen und Hausnummer verortet. Ebenso wurde mit den 45 wichtigsten Naherholungsgebieten und öffentlich zugänglichen Parks verfahren. Hierfür wurde jeweils die kürzeste Distanz der Liegenschaft bis zum Rand des jeweiligen Grünraumes ermittelt. Aus dem STEP 1994 und aus unterschiedlichen Kaufkraftuntersuchungen für Wien wurden die wichtigsten Einkaufstraßen und Einkaufszentren ermittelt und ebenfalls verortet und nach Umsatz klassifiziert.

Die Erreichbarkeiten der U-Bahn wurden als Distanz in Metern zur nächstgelegenen U-Bahn-Station ermittelt. Jene zum öffentlichen Sekundärnetz wurden durch die Entfernung zur nächsten Straße mit Straßenbahn- oder Busstation gemessen. Erreichbarkeiten im motorisierten Individualverkehr wurden mit der Distanz des Grundstücks zu höherrangigen Straßen unterschiedlicher Kategorien (insgesamt 3 Kategorien) berücksichtigt. Für die implizite Bewertung der Volksschulen ist neben der Erreichbarkeit auch die Qualität des Lehrangebotes von Bedeutung. Daher wurde als Indikator nicht die Distanz zur nächstgelegenen Volksschule gewählt, sondern die Anzahl der Volksschulen in unterschiedlichen Distanzklassen (250m, 500m und 750m). Die Hypothese ist, dass mit steigender Anzahl an Schulen die Wahlmöglichkeiten steigen, der Wettbewerb intensiver ist und dadurch auch ein Qualitätsaspekt zum Tragen kommt.

3.3. Nachbarschaftsmerkmale

Nachbarschaften können sich in ihren Eigenheiten deutlich unterscheiden. Ein vollständiges Modell der Bodenpreise muss diese wichtigen Erklärungsfaktoren mit einbeziehen. Als Nachbarschaftsmerkmale werden hier sowohl die soziodemographischen Eigenschaften als auch die Arbeitsstätten- und Beschäftigungsverteilung nach ÖNACE-Abteilungen im Umfeld der Liegenschaft verstanden. Daten zur Wohnbevölkerung und zu den Arbeitsstätten und Beschäftigten liegen aus den Volkszählungen der Statistik Austria auf der Ebene der Zählsprenkel vor. Die Daten zur Wohnbevölkerung enthalten eine Fülle an Informationen über das Alter der Wohnbevölkerung (Alterskohorten), aber auch über Familienstand und Bildungsgrad. Darüber hinaus sind auch Informationen über die Zahl von ausländischen Bewohnern aus den Daten ableitbar. Um diese Daten für die statistische Analyse der U-Bahn-Effekte aufzubereiten, wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt, welche aus der Fülle von Informationen die wesentlichen Dimensionen herausfiltert. Die Faktorenanalyse

wurde auf die demographischen Daten mit Ausnahme der Ausländeranteile angewandt. Diese werden im Modell durch eigene Variablen abgebildet. Es haben sich fünf Hauptdeterminanten herauskristallisiert, auf welche die Ähnlichkeiten und Unterschiede in der soziodemographischen Zusammensetzung der Zählsprenkel zurückgeführt werden können: (1) der Bildungsgrad, (2) der Anteil der älteren Einwohner (über 65), (3) der Anteil der Familien, (4) der Anteil an Yuppies und (5) der Anteil der Verheirateten über 40-jährigen (Faktor „Neubeginn“)⁸.

3.4. Umweltfaktoren

Eine weitere Gruppe von Einflussvariablen stellen jene Faktoren dar, welche die Umweltqualität am Standort eines Objektes erfassen. Potentielle Belastungen, welche die Qualität einer Lage beeinträchtigen gibt es viele: Diese umfassen Straßen-, Bahn- oder Fluglärm, Geruchsimmissionen, Luftschadstoffe, Bodenbelastungen und vieles mehr. Theoretisch lassen sich die Einflüsse aller Umweltfaktoren auf die Immobilienpreise im hedonischen Modell simultan ermitteln. Praktisch ist dies aber in den seltensten Fällen möglich. Voraussetzung dafür wäre das Vorhandensein präziser Messungen, die flächendeckend im gesamten Untersuchungsgebiet vorliegen müssten. Erschwerend kommt hinzu, dass eine simultane Berücksichtigung mehrerer Umweltqualitätsvariablen in der hedonischen Analyse mit statistischen Problemen behaftet sein kann. Beispielsweise werden Straßenlärm und Luftverschmutzung sehr hoch korreliert sein, da an lauten Straßen auch die Luftqualität zumeist schlechter ist als anderswo.

In der gegenwärtigen Analyse dienen Umweltvariablen allein zur Kontrolle der zu untersuchenden U-Bahn-Effekte. Dadurch sollen mögliche überlagernde Effekte herausgerechnet werden. Beispielsweise kann es sein, dass die Lärmentwicklung in unmittelbarer Nähe der U-Bahn-Stationen höher ist als im Durchschnitt der Stadt. Würde man diesen Umstand nicht berücksichtigen, dann wären die ermittelten U-Bahn-Effekte, welche hier möglichst allein die Erreichbarkeitswirkungen am Bodenmarkt abbilden sollen, unterschätzt, da die Lärmentwicklung sich negativ auf den Koeffizienten der U-Bahn-Variable auswirken würde. Als Umweltvariablen werden hier der Straßenlärm, der Fluglärm und Geruchsbelästiger wie die Verbrennungsanlage Flötzersteig in die Analyse mit einbezogen. Der Einfluss des Straßenlärms wurde mit den Straßenlärmimmissionen (tagsüber) der nächstliegenden Straße gewichtet mit der Entfernung in Metern zu dieser Straße gemessen. Für den Fluglärm wurden zwei Dummy-Variablen gebildet. Diese unterscheiden Grundstücke ohne Fluglärmbelastungen von jenen Grundstücken, die sich in Fluglärmzone I (hohe Lärmbelastung) oder in Fluglärmzone II (mittlere Lärmbelastung) befinden.

⁸ Leider lagen keine Daten zu den Einkommensverhältnissen auf der Ebene der Zählsprenkel vor. Diese spielen aber erfahrungsgemäß eine große Rolle bei dem Versuch, Bodenpreisdifferenzen zu erklären. Andererseits ist anzunehmen, dass sich die Einkommensunterschiede großteils auch durch die soziodemographischen Faktoren abbilden lassen. So dürften die Pro-Kopf-Einkommen mit dem Bildungsgrad, dem Yuppieanteil und dem Anteil an „Neubeginnern“ positiv korrelieren, während die Familien und Oldies über im Durchschnitt geringere Pro-Kopf-Einkommen verfügen.

⁶ Die Bezeichnung „Points of Interest“ ist der Studie von Salvi et. al (2004) entnommen.

⁷ <http://www.wien-vienna.at/schulenindex.htm>

4. U-Bahn-Effekte

4.1. Preisgradienten von U-Bahn-Erreichbarkeiten

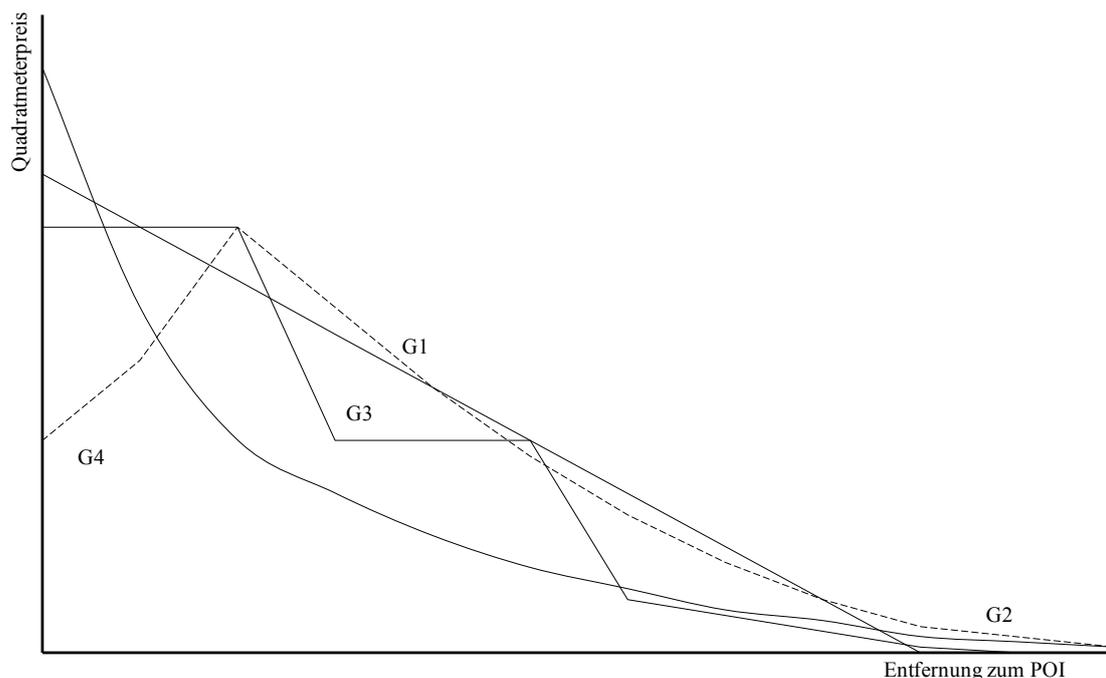
Die zentrale Fragestellung in diesem Teil der Studie betrifft die Wirkungen der U-Bahn auf die Grundstückspreise in Wien. Als höchstrangiges aller öffentlichen Verkehrsmittel kommt der U-Bahn für die Stadtentwicklung eine besonders große Bedeutung zu. Sie ermöglicht die Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr und sie trägt zu einem kompakteren Wachstum der Stadt bei. Einwohner und Unternehmen sind bereit für die Nähe zur U-Bahn eine Prämie in Form eines Aufschlags auf die Immobilienpreise zu zahlen. Dieser Effekt setzt sich aus vier Komponenten zusammen, zwei davon wirken positiv, zwei negativ auf die Immobilienpreise:

1. Die U-Bahn erhöht die allgemeine Erreichbarkeit in der Stadt stärker als jedes andere öffentliche Verkehrsmittel. Sie führt schneller und in der Regel stressfreier zum Ziel als alle Alternativen. Wenn Einwohner und Arbeitnehmer ihrer Zeit einen positiven Wert zumessen, dann sollte sich die erhöhte Erreichbarkeit durch die Nähe einer U-Bahn-Station in den Immobilienkaufpreisen bemerkbar machen.
2. U-Bahn-Stationen ziehen in der Regel Massen von Menschen an, was insbesondere für den Einzelhandel und die Anbieter von persönlichen Dienstleistungen attraktiv ist. In der Nähe solcher Standorte mit geballter Kaufkraft steigen nicht nur die Preise für gewerbliche Immobilien sondern auch die Preise für Wohnimmobilien, da das gebündelte Dienstleistungsangebot auch für die Bevölkerung attraktiv erscheinen muss.

3. Als mögliche negative Wirkungen von U-Bahn-Stationen werden sehr oft eine erhöhte Lärmbelastung, Luftverschmutzung und mangelnde bauliche Ästhetik der unmittelbaren Umgebung angeführt. Diese Faktoren dürften besonders dann stark wirken, wenn zugleich zahlreiche PKW-Parkmöglichkeiten vorhanden sind.
4. Schließlich stellen U-Bahn-Stationen sehr oft auch attraktive Umgebungen für kleinkriminelle Aktivitäten dar.

Die positiven und gegenläufigen negativen Effekte bewirken, dass der Zusammenhang zwischen Nähe zur U-Bahn-Station und U-Bahn-bedingtem Aufschlag auf die Immobilienpreise in vielen Fällen und damit im Durchschnitt aller Stationen in der Stadt nicht linear verläuft. Am wahrscheinlichsten erscheint ein Verlauf, in dem die Preiszuschläge zunächst für eine kurze Distanz ansteigen, in einer kritischen Entfernung einen Höhepunkt erreichen und danach mehr oder weniger stark abfallen bis schließlich keine Effekte mehr nachweisbar sind. Der tatsächliche Verlauf hängt darüber hinaus von einer Reihe von Faktoren ab, die nicht unmittelbar mit der Frage der Erreichbarkeiten verbunden sind. Beispielsweise können die U-Bahn-Effekte nach bestimmten Merkmalen der sozioökonomischen Zusammensetzung der Bevölkerung im Umkreis (z.B. Höhe der Einkommen, Alter, Familienstand) differieren. Letztlich lassen sich die Wirkungen nur in einem empirischen Modell schätzen.

Abb.3 zeigt vier mögliche Verläufe der Wirkungen von U-Bahn-Stationen auf die Grundstückspreise in Abhängigkeit von der Entfernung zur Station. Der Preisgradient G1 verläuft linear, der Gradient G2 hängt exponentiell von der Distanz ab und der Gradient G3 zeigt einen treppenförmigen



Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 3. Mögliche Verläufe der Preisgradienten

Verlauf. Beim Gradienten G4 steigt zunächst der Preis bis zu einem globalen Maximum und nimmt dann langsam aber stetig ab. Welche Art von Verlauf der Preisgradient nimmt, lässt sich empirisch nur anhand der Struktur von Kaufpreisdaten in Nähe einer U-Bahn-Station bestimmen. Zur Bewertung einzelner U-Bahn-Stationen müssten allerdings hinreichend viele Beobachtungen in unmittelbarer Umgebung vorhanden sein. Diese Voraussetzung erfüllt das Datenmaterial dieser Studie nicht, daher können die Effekte nur für den Durchschnitt der Wiener U-Bahn-Stationen bzw. für bestimmte Teilmengen der Stationen ermittelt werden.

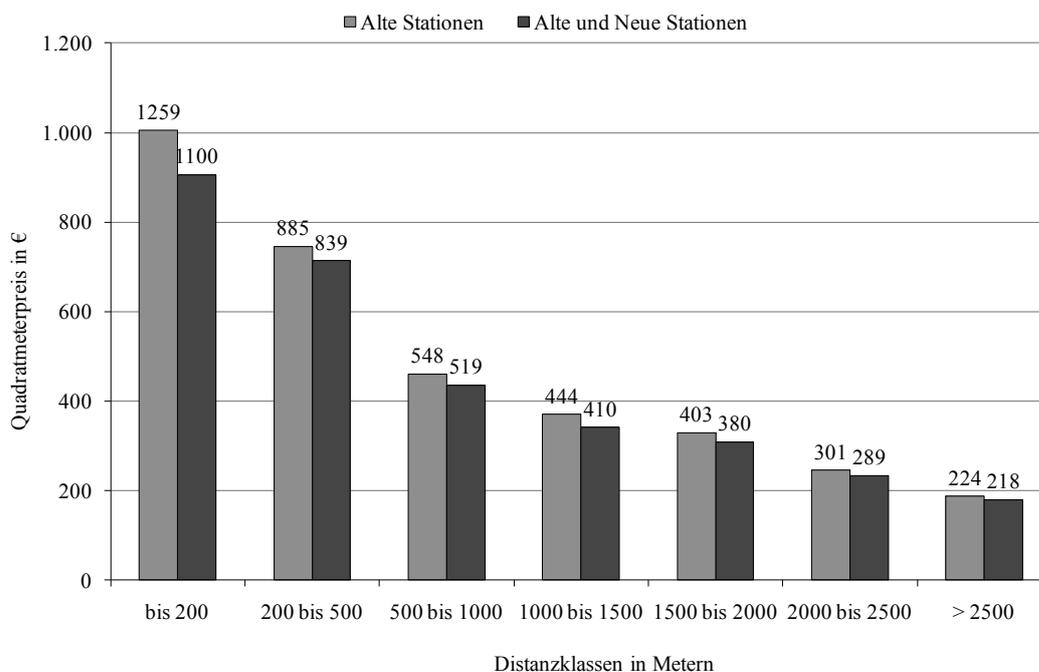
Die Aussagen zu den Preisgradienten der U-Bahn-Stationen treffen in ähnlicher Form auch auf die Erreichbarkeiten anderer Preisdeterminanten zu, etwa der Erreichbarkeit von Naherholungsräumen oder von höherrangigen Einkaufsstrassen oder Einkaufszentren. Bei letzteren ist anzunehmen, dass eine gewisse Mindestdistanz aufgrund der Verkehrsbelastungen und der damit zusammenhängenden negativen Effekte positiv bewertet wird. Eine der Herausforderungen in der hedonischen Preisanalyse besteht darin, die funktionelle Form der Zusammenhänge zwischen dem Preis einer Immobilie und ihren Preisdeterminanten zu identifizieren. In dieser Untersuchung werden die wahrscheinlichen Preisgradienten durch besondere statistische Verfahren, so genannte nicht-parametrische Kernel-Regressionen, ermittelt. Dazu wird zunächst die hedonische Preisfunktion mittels der Methode der kleinsten Quadrate (OLS) geschätzt. Danach werden die verbleibenden Schätzfehler (die Residuen der Regression) auf die jeweilige Erreichbarkeitsvariable (z.B. die Distanz zur U-Bahn-Station) regressiert. Das Ergebnis dieser Kernel-Regressionen ergibt den Verlauf der Residuen

in Abhängigkeit von der Distanz. Dieser Verlauf wird dann erneut in der hedonischen Regression durch binäre Variable (Dummy-Variable) für einzelne Distanzklassen angenähert und solange verfeinert bis der Erklärungswert der Regression (R^2 bzw. adj. R^2 der Regression) ein Maximum erreicht. Dieses Verfahren wird auf alle wesentlichen Erreichbarkeitsattribute angewandt.

4.2. U-Bahn-Erweiterungen

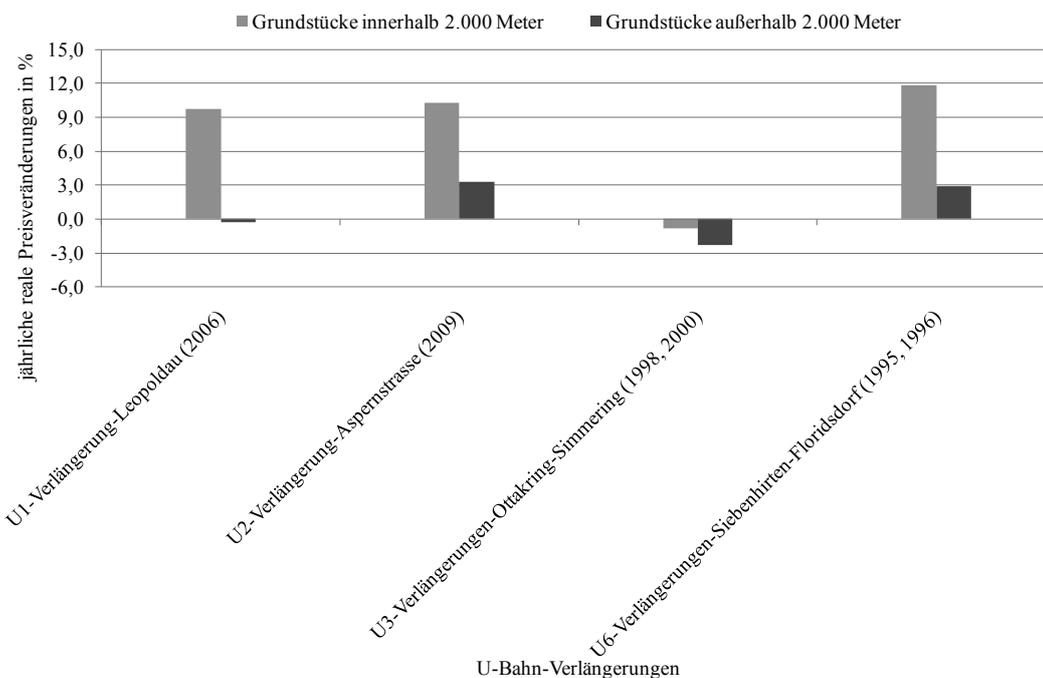
Eine weitere besondere Herausforderung in dieser Studie besteht darin, dass der zugrunde liegende Kaufpreisdatensatz einen Zeitraum von 18 Jahren (1987 bis 2004) umfasst. In diesen Zeitraum fallen nicht nur der Neubau und die Eröffnungen aller Teilstrecken der U3 (Eröffnungen: Herrngasse – Erdberg 1991; Erdberg – Westbahnhof 1993; Westbahnhof – Johnstrasse 1994; Johnstrasse – Ottakring 1998 und Erdberg – Simmering 2000), und die Verlängerungen der U6 (Philadelphiabrücke – Siebenhirten 1995; Nussdorfer Strasse – Floridsdorf 1996), sondern auch die Planungen und Beschlussfassungen zu den Verlängerungen der U1 (Kagran – Leopoldau 2006) und der U2 (Schottenring – Aspernstraße 2009).

Eine wichtige und grundlegende Frage ist nun, wann die Baumaßnahmen und die Entscheidungen im Zusammenhang mit den Verlängerungen in die Kaufpreise eingeflossen sind. Würde man über einen umfassenden Datensatz verfügen, indem eine hinreichende Anzahl von Immobilien in den betroffenen Teilräumen wenigstens zweimal (einmal vor und einmal nach Baubeschluss bzw. Errichtung oder Eröffnung) verkauft worden wären, dann bestünde die Möglichkeit,



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien, eigene Berechnungen

Abb. 4. Quadratmeterpreis in € (real: zu Preisen von 2003) nach Distanzklassen zur nächstgelegenen U-Bahn-Station



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien, eigene Berechnungen

Abb. 5. Durchschnittliche jährliche reale Preissteigerungen in zwei Distanzklassen zu den neuen U-Bahn-Stationen – Bauklasse I (Eigenheime u. Reihenhäuser)

die Wirkungen der einzelnen Ausbauphasen auf die Preise zu schätzen. Diese Möglichkeit liegt hier nicht vor, daher mussten in pragmatischer Weise Annahmen darüber getroffen werden, zu welchem Zeitpunkt die Informationen über die neuen U-Bahn-Trassen in die Preise eingeflossen sind. In Anlehnung an die ökonomische Theorie zu den verschiedenen Graden der Informationseffizienz auf Märkten wird hier angenommen, dass die Preise ab dem Zeitpunkt beeinflusst waren, als die Information über die Beschlussfassung zum Trassenverlauf öffentlich bekannt wurde. Implizit werden daher preisliche Einflüsse von Grundstückstransaktionen, die aufgrund von möglichem Insiderwissen zustande gekommen sind, nicht berücksichtigt⁹.

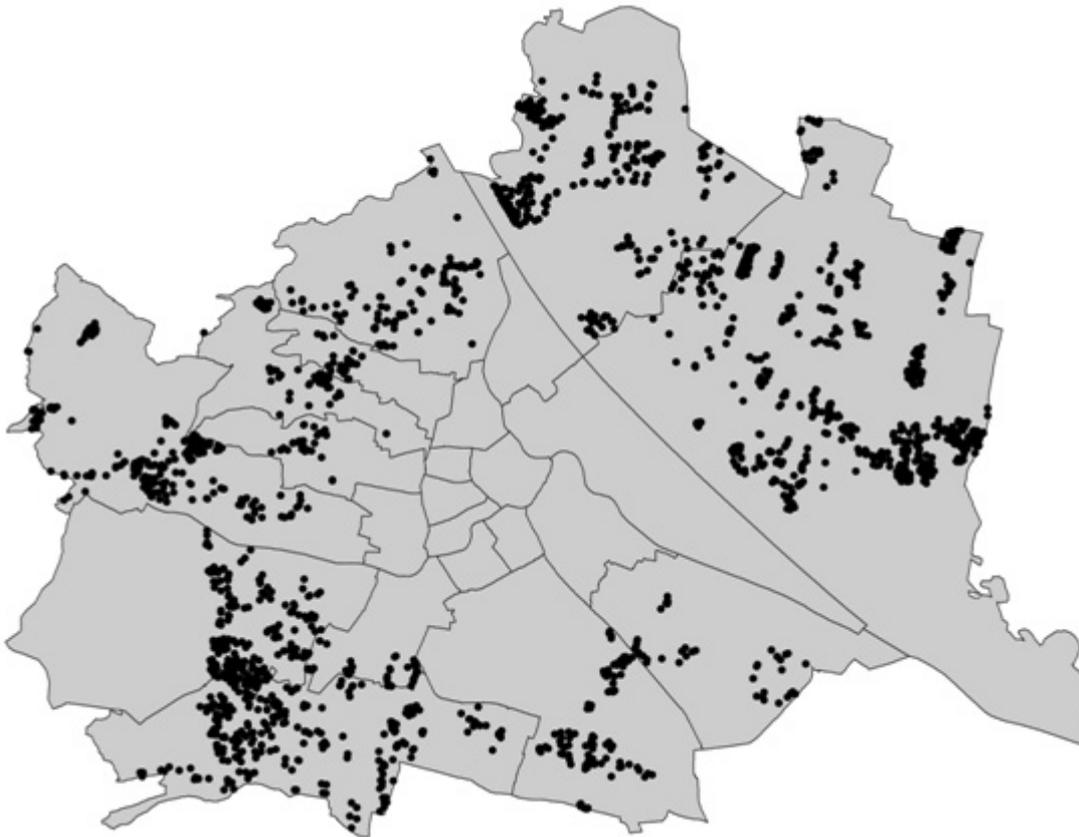
Abb. 4 zeigt, dass die Preisrelationen in Abhängigkeit von der Distanz zur U-Bahn in etwa vergleichbar sind, wenn man die Relationen der alten Stationen (ohne die Verlängerungen von U3, U6, U1 und U2) jenen aller Stationen (der alten und der neuen) gegenüber stellt. Die etwas niedrigeren realen Preise, die sich bei Einbezug der neuen Stationen (auch der

noch nicht fertig gestellten U1- und U2-Verlängerungen) ergeben, sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die Verlängerungen in die Peripherie führen, wo die Preise teilweise beträchtlich unter jenen der zentralen Stadtgebiete liegen. Generell ist an dieser Stelle zu sagen, dass der Verlauf der Quadratmeterpreise nach Distanzklassen zur U-Bahn in Abb. 4 nicht die U-Bahn-Effekte zeigt. Er ist vielmehr das Ergebnis einer Reihe von Einflussfaktoren:

1. Die ersten (Aus-)Bauphasen der U-Bahn konzentrierten sich auf die zentralen Stadtgebiete. Dort sind die Preise wegen der klassischen Zentralitätsfaktoren (allgemeine Erreichbarkeiten, Arbeitsplätze, Einwohnerkonzentration) höher.
2. In den zentralen Bezirken sind die Bauklassen höher als in der Peripherie. Die bezogen auf den Quadratmeterpreis günstige Bauklasse I kommt dort in der Stichprobe nicht vor.
3. Es ist möglich und wahrscheinlich, dass die Zahlungsbereitschaft für einen besseren U-Bahn-Anschluss unter den Bewohnern im Mehrwohnungsbau sich von jener der Einfamilienhausbewohner unterscheidet. Wenn es einen im Saldo positiven U-Bahn-Effekt auf die Preise gibt, dann lässt sich der Verlauf zumindest teilweise auch damit erklären.

Aufschlussreicher als die Betrachtung der Durchschnittspreise nach Distanzklassen ist eine Untersuchung der Preissteigerungen in Umgebung der neueren U-Bahn-Stationen. In der Abb. 5 werden die Preissteigerungen von Grundstü-

⁹ Falls im Zuge von U-Bahn-Erweiterungen aufgrund von Insiderwissen „vorzeitige“ Transaktionen stattgefunden haben sollten, wären die U-Bahn-Effekte im Modell unterschätzt. Der Grund liegt darin, dass für die betroffenen Grundstücke die Entfernungen zur nächstgelegenen U-Bahn-Station als zu groß angenommen werden, da sie ja bereits verkauft wurden, bevor die Beschlussfassung zur Errichtung der U-Bahn stattgefunden hat. Der Effekt ist, dass dadurch die Preise der Grundstücke, die im Modell als weiter distanziert von der U-Bahn abgebildet werden, höher sind als es in Wahrheit der Fall ist. Dadurch wird die Differenz in den Preisen von nahegelegenen und weiter entfernt liegenden Grundstücken verringert, was sowohl die Signifikanz verringert als auch die Höhe der Koeffizienten der U-Bahn-Variablen nach unten verzerrt.



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien, eigene Berechnungen

Abb. 6. Teilmarkt I – Eigenheime

cken der Bauklasse I, die innerhalb von 2.000 Metern einer der neueren Stationen liegen mit jenen verglichen, die sich für Grundstücke derselben Bauklasse außerhalb dieser Entfernung ergeben haben¹⁰. Ausgangspunkt ist das Jahr der Beschlussfassung zum Trassenverlauf der jeweiligen Station. Wie oben angeführt, wurde angenommen, dass sich die Wirkungen der U-Bahn auf die Preise ab dem Folgejahr der Beschlussfassung einstellen.

Im Bereich der Eigenheime und Reihenhäuser (Bauklasse I) lassen sich signifikante Wachstumsdifferenzen für die Verlängerungen der U1, der U2 und der U6 nachweisen. In den Bodenmarktsegmenten um die U2 und die U6 sind die realen Preise für die näher gelegenen Grundstücke in den betrachteten Zeiträumen etwa 4- bis 5-mal so stark gestiegen wie im Durchschnitt der entfernter gelegenen Grundstücke (Abb. 5). Im Bereich der Verlängerungen der U3 waren keine signifikanten Preissteigerungen zu beobachten. Allerdings scheinen die beobachteten Preisrückgänge bei den U-Bahn-nahen Grundstücken dort geringer gewesen zu sein.

Obwohl die Ergebnisse plausibel sind, sollten sie nur mit Vorsicht interpretiert werden. Viele mögliche Einflussfaktoren werden in dieser vereinfachten dynamischen Betrachtung ausgeklammert. Ein aussagekräftige dynamische Analyse wäre nur dann möglich, wenn ein und dieselben Grund-

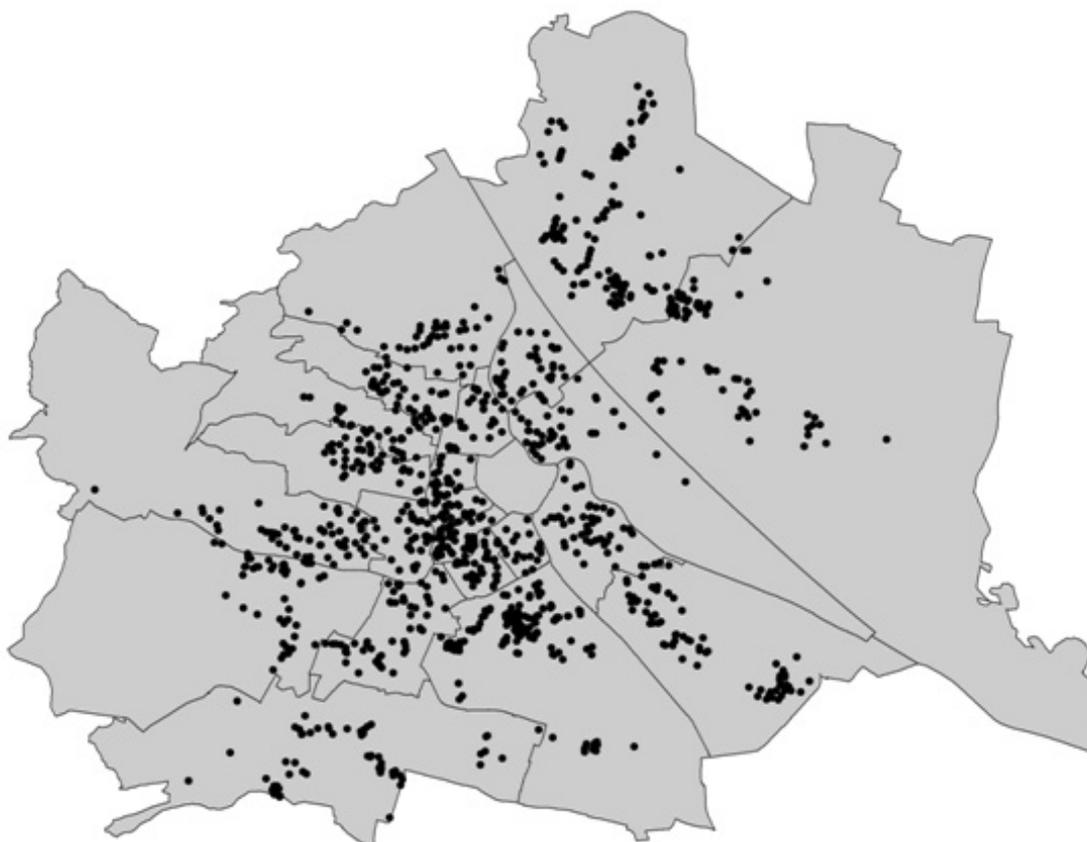
stücke mehrmals verkauft worden wären; dem vorliegenden Vergleich liegen Grundstücke zugrunde, die sich im Hinblick auf ihre strukturellen und sonstigen Lageeigenschaften unterscheiden. Diese Unterscheidungen können nur in einer anspruchsvollen statistischen Analyse berücksichtigt werden.

4.3. Teilmarktanalysen

Viele hedonische Immobilienpreisuntersuchungen unterstellen, dass in den Städten ein einziger homogener Bodenmarkt gegeben ist. Dazu werden Daten für das gesamte Stadtgebiet zusammengefasst und damit eine singuläre hedonische Preisfunktion geschätzt. Die Frage der Identifizierung von Teilmärkten ist in letzter Zeit immer häufiger Gegenstand empirischer Bodenpreisanalysen. Eine Reihe von ausländischen Studienergebnissen weist darauf hin, dass eine Betrachtung von Teilmärkten zu differenzierteren Ergebnissen führt und damit den Wert der Analysen für die Stadtentwicklungsplanung erheblich steigern kann (Vgl. etwa Day u. a. 2004, und Day, 2003).

In den folgenden Untersuchungen unterstellen wir, dass alle Grundstücke der Bauklasse I, die von Privatpersonen erworben wurden, den Teilmarkt der Wiener Eigenheime (Teilmarkt I) abbilden. Das sind in etwa 2.200 Transaktionen (Abb. 6). Andererseits werden alle Transaktionen von Grundstücken der Bauklassen II und höher als Grundstücke für den Mehrwohnungsbau (Miet- und Eigentumswohnungen sowie

¹⁰ Ein äquivalenter Vergleich war für Grundstücke mit höheren Bauklassen aufgrund der geringen Zahl von Beobachtungen nicht sinnvoll.



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien, eigene Berechnungen

Abb. 7. Teilmarkt II – Geschosswohnungen

Reihenhäuser) interpretiert (Teilmarkt II). Dieser Teilmarkt umfasst ca. 1.700 Transaktionen (Abb. 7). Die Abbildungen zeigen die räumliche Verteilung der Grundstücke in den beiden Teilmärkten. Wie man sieht, ist der Eigenheimbau weitgehend auf die Außenbezirke beschränkt, während sich der Mehrwohnungsbau (Geschossbau, Reihenhäuser) überwiegend in den zentrumsnahen Stadtgebieten konzentriert.

5. Schätzung der U-Bahn-Effekte im hedonischen Bodenpreismodell

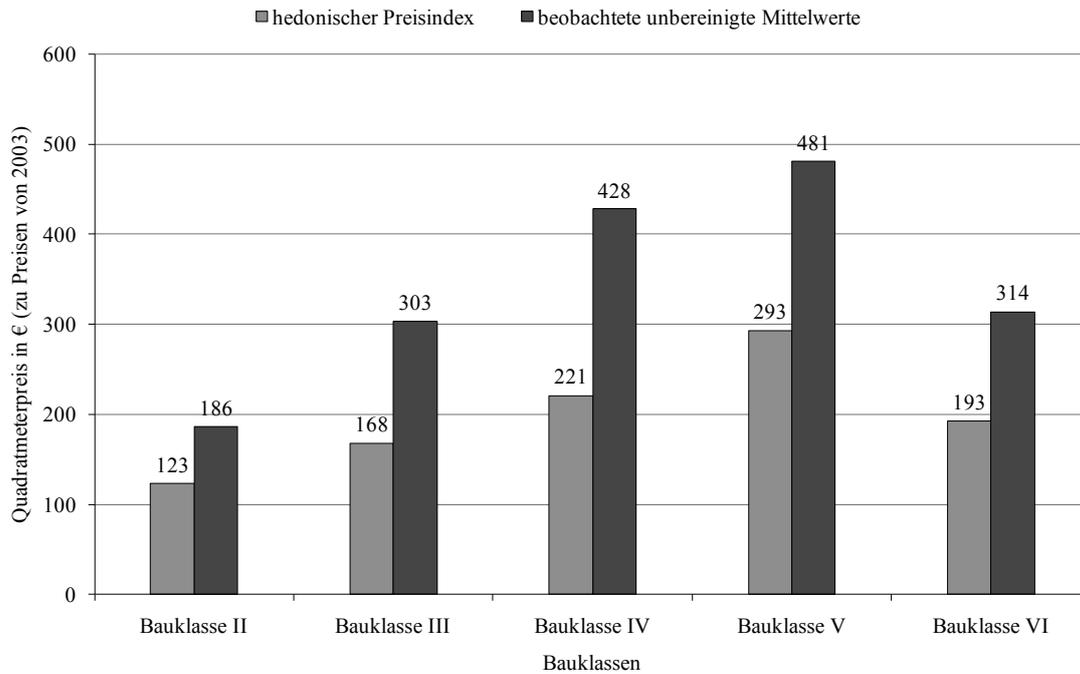
5.1. Was das hedonische Modell leistet

An dieser Stelle soll kurz demonstriert werden, was das hedonische Modell zu leisten im Stande ist. Eine Darstellung der Entwicklung und des Niveaus der Quadratmeterpreise nach Kaufjahr und Bauklasse würde zwar Tendenzen anzeigen, nicht aber die wahren Verhältnisse. Sie berücksichtigt nicht, dass Grundstücke mit unterschiedlichen Lagequalitäten verglichen werden. Im hedonischen Modell ist es möglich, alle Einflussfaktoren zu isolieren und so die Relationen wieder zu geben, wie sie sich aus den Interaktionen zwischen Angebots- und Nachfrageseite für lagequalitätsbereinigte Grundstücke am Bodenmarkt ergeben. Dieser Vorteil der hedonischen Analyse wird hier am Beispiel der Bauklasseneffekte demonstriert (Abb. 8).

Ein Vergleich der unbereinigten Mittelwerte nach Bauklassen zeigt, dass die Preise für Grundstücke der Bauklasse V durchschnittlich um 380 % über jenen von Grundstücken der Bauklasse I liegen. Der Vergleich hinkt jedoch, da die höheren Bauklassen vorwiegend in den zentrumsnahen Stadtgebieten vorzufinden sind. Will man abschätzen, wie sich die Preise unterschiedlicher zugelassener Bauhöhen an einem bestimmten Standort im Durchschnitt darstellen, so muss auf das hedonische Modell zurückgegriffen werden. Die Differenz zwischen den unbereinigten Mittelwerten und den hedonischen Werten ist großteils durch die unterschiedlichen Lagen zu erklären. Die bereinigte Preisdifferenz zwischen der Bauklasse V und der Bauklasse I beträgt (durchschnittlich) nur rund 190 %.

5.2. Hedonische U-Bahn-Effekte

In der Einleitung wurde bereits darauf hingewiesen, dass die hedonische Methode mit einigen nicht unerheblichen Problemen behaftet ist. Besonders schwierig und aufwendig gestaltet sich das Finden der richtigen Form der Schätzfunktion. Dabei geht es darum, zu entscheiden, welche möglichen Faktoren in die Analyse einbezogen werden und in welcher funktionalen Form dies geschehen soll. Weiters ist darauf Acht zu legen, dass das Problem der Multikollinearität von Variablen möglichst klein gehalten wird. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit einer Multikollinearität der interessierenden Variablen mit anderen gewählten Einflussfak-



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien, eigene Berechnungen

Abb. 8. Preisindizes nach Bauklassen (Bauklasse I = 100)

toren.¹¹ In dieser Untersuchung gab es vor allem Probleme, die U-Bahn-Effekte von anderen Erreichbarkeitseffekten und vom Zentrumseffekt zu isolieren. So konnten die allgemeinen Erreichbarkeiten im öffentlichen Verkehr wie sie vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR) für andere Analysezwecke in dieser Studie verwendet werden in die hedonische Analyse nicht aufgenommen werden, da diese weitgehend durch die U-Bahn bestimmt sind. Anstelle dieser Erreichbarkeiten wurden für den öffentlichen Verkehr die Distanzen der Grundstücke zu den nächstgelegenen Straßen mit Bus- oder Straßenbahnstationen gemessen. Dadurch konnte das Problem der Multikollinearität behoben werden und gleichzeitig der U-Bahn-Effekt getrennt vom Sekundärnetz geschätzt werden. Das Problem der Multikollinearität wird im Modell generell dadurch gemildert, dass die U-Bahn-Variable in Distanzklassen gemessen wurde¹². Die Koeffizienten der U-Bahn-Variablen waren weitgehend robust gegen Veränderungen in der Spezifikation der Regressionsfunktionen.

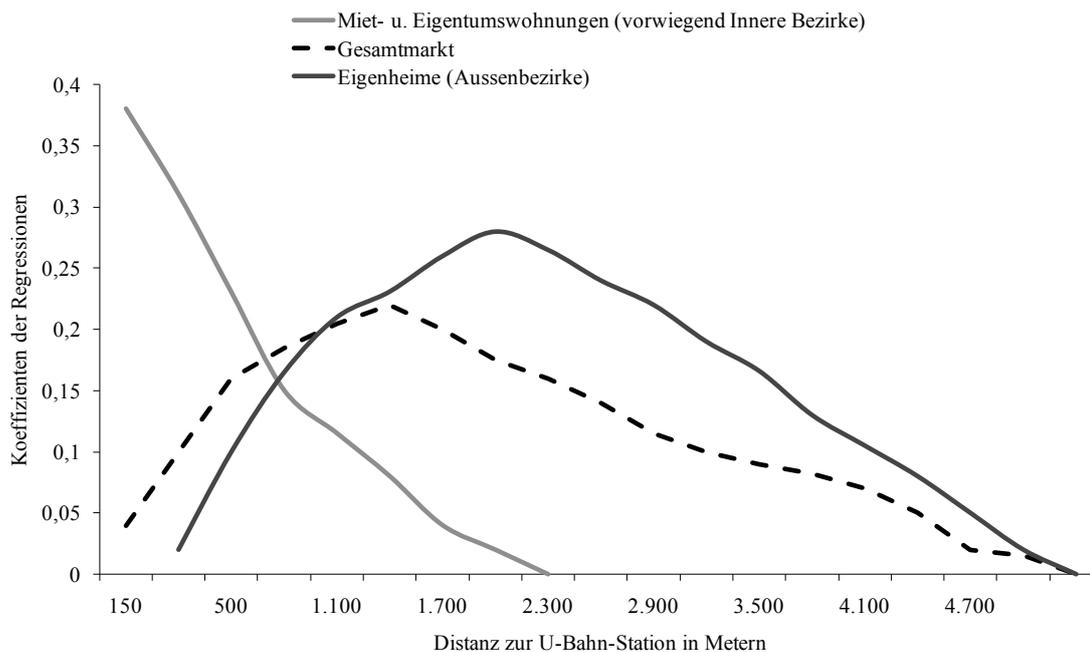
11 Das Regressionsmodell basiert auf der Prämisse, dass die Regressoren nicht vollständig linear abhängig sind. Mit zunehmender Abhängigkeit werden die Standardfehler der Regressionskoeffizienten größer und damit deren Schätzung unzuverlässiger. Eine andere Folge von Multikollinearität kann darin bestehen, dass sich die Regressionskoeffizienten einer Funktion erheblich verändern, wenn eine weitere Variable in die Funktion einbezogen oder eine enthaltene Variable aus ihr entfernt wird.

12 Untersucht wurden die so genannten *Variance Inflation Factors* (VIF). Diese liegen mit 7,96 bei der Zentrumsvariablen und mit 7,67 bei der ersten U-Bahn-Distanz-Variablen (UC1) zwar am höchsten, sie liegen aber unter dem kritischen Wert (10). Die Werte für UC2 und UC3 betragen im Gesamtmodell 4,79 und 5,34. Die durchschnittliche VIF aller erklärenden Variablen liegt bei 2,23.

Die Erklärungsgrade der Regressionsgleichungen sind mit über 70 % für den Gesamtmarkt und den Teilmarkt der Geschosswohnungen und Reihenhäuser (adj. R^2 der Regressionen) sehr gut¹³. Die Ergebnisse lassen auf signifikante U-Bahn-Effekte in allen drei betrachteten Märkten schließen. Alle Koeffizienten sind auf dem 1 %-Niveau signifikant. Im Markt für Eigenheime lassen sich signifikant positive Preiseffekte bis zu einer Distanz von 5.000 Metern nachweisen. Offenbar hat die U-Bahn in den Außenbezirken aufgrund einer relativ guten Sekundärnetzanbindung positive Wirkungen, die weit über die Stationsumgebung hinausgehen. Interessant ist, dass der Preisaufschlag gegenüber weiter entfernt liegenden Grundstücken bei den Eigenheimen in einer Entfernung zwischen 1.000 und 2.000 Metern wesentlich höher ist als bei näher gelegenen Grundstücken. Das bedeutet, dass die Eigenheimbesitzer die Nähe der U-Bahn grundsätzlich schätzen, gleichzeitig aber aufgrund der möglichen negativen Effekte (Lärm, Verkehrsbelastungen, Kleinkriminalität) eine gewisse Distanz bevorzugen.

Gänzlich anders stellt sich der Preisgradient im Mehrwohnungsbau dar, der tendenziell stärker die zentral gelegenen U-Bahn-Stationen betrifft. Hier lassen sich, wahrscheinlich aufgrund der generell kürzeren Wege im Zentrum und aufgrund des größeren Angebotes an alternativen öffentlichen Verkehrsmitteln, Preiseffekte nur bis etwa 2.000 Meter nach-

13 Ein exemplarisches Regressionsergebnis ist für den Gesamtmarkt im Anhang angeführt. Das adj. R^2 beträgt für den Gesamtmarkt 72,1 %, für den Teilmarkt der Miet- und Eigentumswohnungen sowie Reihenhäuser 71,7 % und für den Teilmarkt der Eigenheime 58,2 %. Wählt man als abhängige Variable den Kaufpreis anstelle des Quadratmeterpreises dann steigt das adj. R^2 in der Regression für den Gesamtmarkt auf über 85 %.



Quelle: Eigene Berechnungen

Abb. 9. Preisgradienten der U-Bahn-Effekte in den Teilmärkten

weisen¹⁴. Zudem fallen die Preiseffekte stärker und schneller ab als im Vergleichsmarkt. *Abb. 9* gibt eine Illustration der Verläufe der Preisgradienten in den drei Märkten.

5.3. Änderungen der Bodennutzungsoptionen durch U-Bahn-Ausbau und andere Infrastrukturinvestitionen

Der Wert von Grundstücken hängt ab von seinen natürlichen Eigenschaften, von der relativen Lage zu anderen Nutzungen (Externalitäten, komplementäre Nutzungen) und Nutzungsmöglichkeiten und von den mit dem Grundstück verbundenen Verfügungsrechten (wie z.B. Widmungskategorie) über die Nutzungsmöglichkeiten. Darüber hinaus sind auch die infrastrukturellen Gegebenheiten bewertungsrelevant.

Im Falle der Neuerschließung von Stadtgebieten und dem Ausbau der U-Bahn stellt sich die Frage, welche allokativen Wirkungen und Umverteilungsfolgen mit solchen Maßnahmen auf dem Bodenmarkt verbunden sind. Veränderungen in der Infrastruktur bewirken Änderungen in der „materiellen Basis“ und Veränderungen der assoziierten Verfügungsrechte der betroffenen Standorte (Mayer, 1999). Eine Umwidmung von Grundstücken kann daher wesentliche Vermögenserhöhende oder –verringemde Effekte haben. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Standortentscheidungen von Bewohnern und Unternehmen.

Die Veränderungen sollten im Grunde nie allein partiell son-

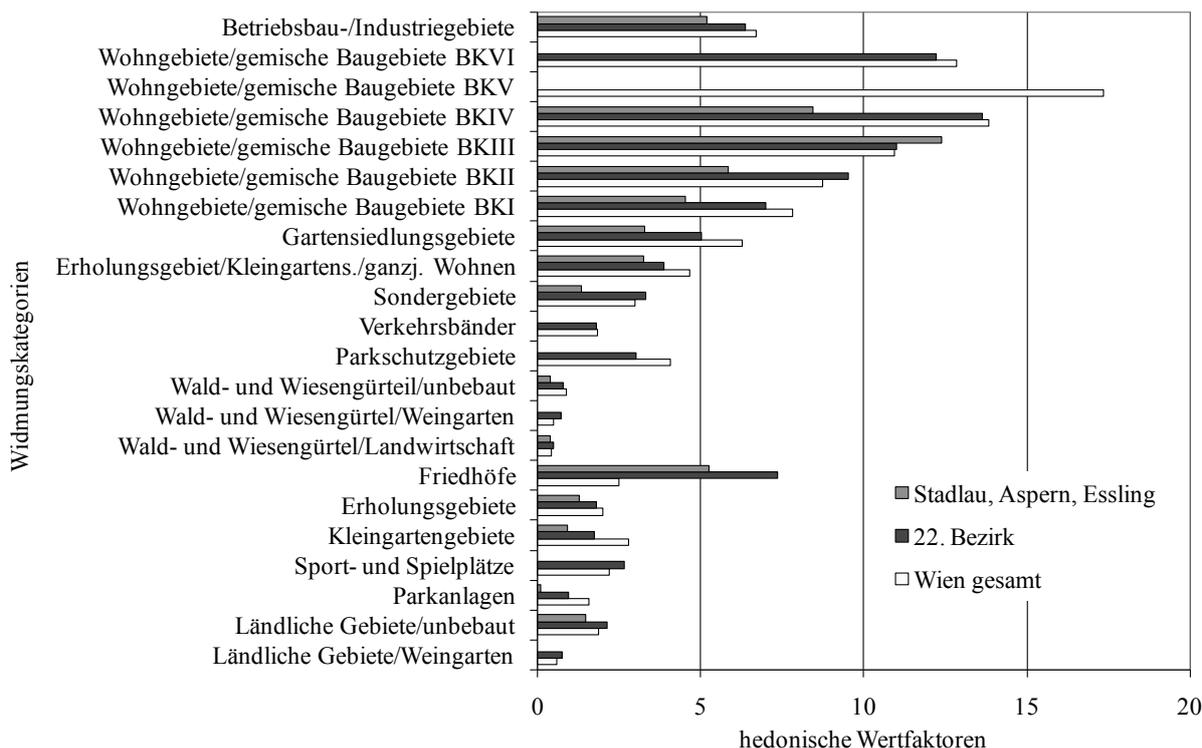
dern auch gesamtraumbezogen betrachtet werden. So kann eine Aufwertung von Grundstücken im Zuge von Infrastrukturausbauten in einem Stadtgebiet zu einer gleichzeitig erfolgenden Abwertung in anderen Stadtgebieten führen¹⁵. Aufwertungen im Zuge von Änderungen der Flächenwidmung größerer Flächen erhöhen den Standortwettbewerb innerhalb der Stadt und zwischen den Regionen. Die damit zusammenhängenden allokativen und verteilungspolitischen Wirkungen sind komplex. Dies umso mehr als der Bodenmarkt aus sozial- und stadtentwicklungspolitischen Gründen durch Flächenwidmung, Bebauungsbestimmungen, Mietrecht und andere hoheitliche Eingriffe stark reguliert wird, sodass die o. g. Effekte nicht im zu erwartenden Ausmaß und nicht in der erwarteten Richtung eintreten müssen. Hier gerät die Stadt in Interessenskonflikte auf welche in der Einleitung bereits hingewiesen wurde.

5.3.1. Zum Einfluss unterschiedlicher Flächenwidmung auf den Bodenpreis

Im Zentrum der folgenden Untersuchung steht die Frage, welche Bodenpreisänderungen durch die Umwidmung im Zuge von Infrastrukturausbauten und Stadtentwicklungen induziert werden. Dabei wird für die Prognose über die preislichen Wirkungen von möglichen Nutzungsänderungen aufgrund des U-Bahn-Ausbaus auf ein mehrstufiges Verfahren zurückgegriffen. In einem ersten Schritt werden für mehrere Stadtgebiete die relativen Preise der verschiedenen Widmungskategorien mittels multipler Regressionen geschätzt. Als erklärende Faktoren der Quadratmeterpreise werden

14 Für den zentrumsnahen Bereich ist die geschätzte Reichweite der Effekte mit Sicherheit zu hoch. Sie dürfte deutlich unter 2000 m liegen. Die Ursache für die relativ hohe ermittelte Reichweite liegt darin, dass auch der Mehrwohnungsbau in den äußeren Bezirken in die Berechnungen mit einfließt (siehe dazu die Grafiken zu den Teilmärkten).

15 Siehe dazu die Ausführungen im Literaturüberblick, insbesondere die Ergebnisse von Cervero (1998).



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien; eigene Berechnungen

Abb. 10. Hedonische Wertfaktoren (reine Nutzungswertdifferenzen) – relativ zur Widmung „Ländliche Gebiete/Landwirtschaft“

alle Informationen aus der Kaufpreissammlung genutzt. Zur Kontrolle der kleinräumigen Lageeffekte werden Dummies¹⁶ für Katastralgemeinden genutzt. Aus den auf diese Weise geschätzten Koeffizienten der Widmungsvariablen können die Auf- und Abschläge aller Widmungskategorien bezogen auf die Basis „Ländliche Gebiete/Landwirtschaft“ ermittelt werden. Daraus lassen sich hedonisch bereinigte Widmungsfaktoren, d.h. Preisdifferenzen, die allein auf unterschiedlichen Widmungen und damit Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke basieren, errechnen. Diese Faktoren sind bereinigt um alle strukturellen Merkmale der Grundstücke und um die Lageeigenschaften im weitesten Sinne. Sie dienen als Basis für die weitergehenden Berechnungen.

Die bereinigten Preisfaktoren basieren auf Regressionen für die drei Stadtgebiete, wobei für gesamt Wien 5.666 Beobachtungen, für die beiden Bezirke über der Donau (21. und 22. Bezirk, „Transdanubien“) 2.266 Beobachtungen und für die drei Katastralgemeinden Stadlau, Aspern und Essling 756 Beobachtungen zur Verfügung standen. Die Erklärungskraft der Modelle ist unterschiedlich hoch. Sie ist am höchsten im Modell für Gesamtwien (adj. $R^2 = 77,28$). Auch für den 21. und 22. Bezirk erklärt das Modell sehr gut (adj. $R^2=71,89$). Im Vergleich dazu arbeitet das Modell für die drei Katastralgemeinden wesentlich schlechter (adj. $R^2=52,77$).

¹⁶ Eine Dummy-Variable oder Indikatorvariable für eine Katastralgemeinde nimmt für alle Grundstücke, die in der betreffenden Katastralgemeinde liegen den Wert 1 an, für alle anderen den Wert 0.

Abb. 10 zeigt die in den hedonischen Modellen bereinigten Preisfaktoren. Der Faktor der „Wohngebiete/gemischte Baugebiete Bauklasse IV“ liegt für das gesamte Stadtgebiet bei 14, d.h. nach Herausrechnung der Charakteristika der Grundstücke (Fläche, Käufer, Verkäufer usw.) und der Lagefaktoren, erzielen Grundstücke mit dieser Widmung im Wiener Durchschnitt etwa 14 mal so hohe Preise wie landwirtschaftlich gewidmete Flächen. Im Vergleich dazu beträgt der unbereinigte Faktor, d. h. der einfache Vergleich der mittleren Quadratmeterpreise, 24, also beinahe das Doppelte.

5.3.2. Bodenpreisänderungen bei unterschiedlichen Widmungsvarianten in durch die U-Bahn neu erschlossenen Gebieten im 22. Bezirk

Zur Prognose der preislichen Wirkungen unterschiedlicher Widmungsvarianten und Nutzungsoptionen wird hier modellhaft ein Grundstück der Größe 2.000 m² im 22. Bezirk betrachtet. Diese Fläche ist groß genug um unterschiedliche Nutzungen zu ermöglichen. Es wird unterstellt, dass dieses Grundstück vor Bekannt werden der infrastrukturellen Maßnahmen alternativ zur Gänze eine Widmung „Ländliche Gebiete/Landwirtschaft“ oder eine Widmung „Betriebsbauland/Industriegebiet“ aufweist. Im Zuge von Stadtentwicklungsmaßnahmen und dem Ausbau der U-Bahn kommt es nun zu Umwidmungen und zu Veränderungen der Lageeigenschaften des betroffenen Grundstücks. Die verbesserten Erreichbarkeiten im weitesten Sinne (U-Bahn-Anschluss, Arbeits-

plätze, Einkaufsmöglichkeiten, Kindergärten, Schulen und Grünraum) führen zusätzlich zu einer Erhöhung der Preise für dieses Grundstück. Die Berechnungsvarianten unterscheiden sich sowohl nach den potentiell neuen Nutzungsmöglichkeiten wie auch nach unterschiedlichen Graden der Erreichbarkeiten im weitesten Sinne.

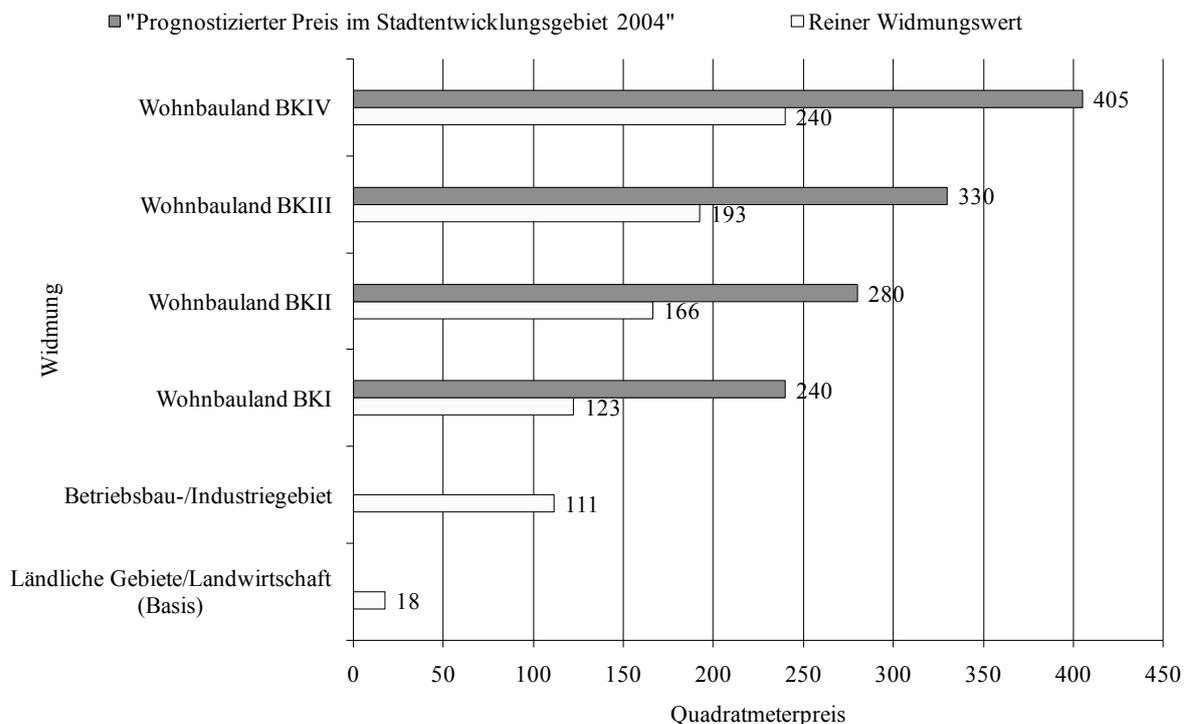
Die potentiell neuen Nutzungsmöglichkeiten werden durch die Widmung begrenzt. Wir unterstellen, dass eine Umwidmung des Grundstückes zu Wohnbauland bzw. gemischten Bauland der Bauklassen I bis IV wahrscheinlich ist. Nach den hedonischen Wertfaktoren in *Abb. 10* ist allein aufgrund der Umwidmung von einer Verteuerung des vormaligen Grünlandgrundstückes um den Faktor 7,0 (Wohnbauland – BK I) bis 13,7 (Wohnbauland – BK IV) zu rechnen. Demnach würde der „reine Nutzungswert“ je nach Neuwidmung von angenommen 20 €/m² auf 140 €/m² bis 270 €/m² steigen.

Beim „reinen Nutzungswert“ handelt es sich um den Wert für eine bestimmte Widmung von Wohnbauland in Wien bei durchschnittlichen Lageeigenschaften. Die Preise für Grundstücke mit besonders guten Lageeigenschaften weichen demnach nach oben ab. So führen die Verbesserungen in den Erreichbarkeiten im weitesten Sinne (Verkehrsmittel, Einkaufsstätten, Schulen, Grünland und Erholungsraum usw.) zu weiteren Preiserhöhungen. Die damit zusammenhängenden zu erwartenden Zuschläge auf den lageneutralen Wert werden aus dem hedonischen Modell für den gesamten Wiener Wohnungsmarkt herangezogen. Durch einen neuen U-Bahn-Anschluss innerhalb von 1.000 Metern erhöht sich der Preis von Wohnbauland um 34 %. Höherrangige Ein-

kaufsmöglichkeiten in der Nähe führen zu einem Aufschlag von 20 % und die Nähe der Lobau erhöht den Preis noch einmal um 10 %.

Unter Einbezug aller Wertfaktoren steigt der Quadratmeterpreis von 17,5 € für landwirtschaftliche Nutzung vor Bekanntwerden der Maßnahmen aufgrund von Umwidmung, besserer Erreichbarkeiten und Preissteigerungen auf je nach gewählter Nutzungsoption (Neuwidmung) 240 € bis 405 €. Im Extremfall einer Umwidmung auf Bauklasse IV käme es also zu einer Aufwertung um etwa das 23fache (*Abb. 11*).

Bei den hier ermittelten Werten handelt es sich um eine relativ grobe Prognose der zu erwartenden durchschnittlichen Preise unterschiedlicher Baudichten nach Bekanntwerden der geplanten Infrastrukturmaßnahmen. Ein Vergleich mit den tatsächlich erzielten Preisen im Jahr 2004 ist lediglich auf Bezirksebene möglich und liefert nur wagen Anhaltspunkte für die Prognosegüte. Für dieses Jahr weist das Datenmaterial 43 Transaktionen von Wohnbaugrundstücken der Bauklasse I im 22. Bezirk auf. Der durchschnittliche Preis dieser Transaktionen lag bei nominell 218 €/m², der Median betrug 222 €/m². In den Jahren 2001 bis 2004 wurden in dieser Bauklasse 183 Grundstücke verkauft. Der durchschnittliche Quadratmeterpreis betrug 200 €, der Median 199 €. Zu beachten ist, dass es sich dabei um Transaktionen von Grundstücken in Lagen unterschiedlicher Qualität handelt. Der prognostizierte Neupreis für Bauklasse I im Stadtentwicklungsgebiet im Jahr 2004 in Höhe von 240 €/m² dürfte daher nicht unplausibel gewesen sein.



Quelle: Kaufpreissammlung der Stadt Wien; eigene Berechnungen

Abb. 11. Widmungswerte und Preise von Wohnbauland im 22. Bezirk

5.3.3. U-Bahn-Ausbau und sozialer Wohnbau

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit dem U-Bahn-Ausbau betrifft die Verfügbarkeit von Boden für den sozialen, geförderten Wohnbau. Um sozial verträgliche Mieten zu gewährleisten, stehen im sozialen Wohnbau die Minimierung der Grundstücks-, Erschließungs- und Baukosten im Mittelpunkt der Überlegungen. Der entscheidende Maßstab sind dabei nicht die Grundstückspreise per se, sondern die Preise in Bezug auf die maximal erreichbare Wohnnutzfläche. Diese spiegeln die spezifischen Bodenkosten bei der Schaffung von Wohnraum wider.

In den Wiener Förderungsrichtlinien setzt der Wohnfonds Wien Grenzwerte für Bodenpreise in Form von Grundstückskostenanteilen pro m² Wohnnutzfläche. Dieser Wert lag während der Wohnbauboomphase in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bei 3.000 ATS oder 218 € pro Quadratmeter Wohnnutzfläche. Der Wert betrug im Jahr 2004 in etwa 240 €, in Ausnahmefällen auch mehr¹⁷. Dies bedeutet, dass bei hohen Grundstückspreisen eine Förderung nur dann möglich war, wenn eine entsprechend hohe Dichte erreicht wurde. In der Boomphase ging die BGFZ (Bruttogeschossflächenzahl = Verhältnis Bruttogrundrissflächen aller Geschosse zur Grundstücksfläche) bis gegen 3, was sehr hoch ist.

Eine Untersuchung von Blaas und Kramar aus dem Jahr 1997 zeigt, dass seit 1990 deutlich mehr als die Hälfte der in der Kaufpreissammlung dokumentierten Liegenschaften über dem Grenzwert für den Erwerb von Wohnbauland durch gemeinnützige Wohnbauträger liegt. Im Jahr 1987 lagen nur rund 10 % aller Transaktionen von unbebautem Wohnbauland über dem Grenzwert. Ein weiteres Ergebnis der Studie war, dass die räumliche Verteilung der „günstigen Liegenschaften“ sich vom Zentrum und von den westlichen Bezirken wegbewegt hat. Nur rund 5,3 % des gesamten „günstigen“ Wohnbaulandes befand sich in den Innen- und 10,5 % in den westlichen Außenbezirken Wiens. Günstiges Wohnbauland gibt es seit Mitte der Neunziger Jahre nur mehr am südlichen und östlichen Stadtrand. Die im Vergleich zum Rest der Stadt sehr dynamische Bevölkerungsentwicklung in den Bezirken über der Donau ist großteils auf diese Entwicklung am Bodenmarkt zurückzuführen. Blaas und Kramar kritisieren, dass eine derartige räumliche Verteilung von preiswertem Wohnbauland die Errichtung von modernerem Wohnraum im dicht verbauten Gebiet und damit die gesamte Stadterneuerung sehr erschwert.

Unsere Prognoseberechnungen für den 22. Bezirk zeigen, dass weitgehende stadtentwicklungspolitische Maßnahmen in Verbindung mit dem U-Bahn-Ausbau, wie sie etwa für das Flugfeld Aspern geplant sind, zu Marktpreisen führen werden, die weit über den förderungsrelevanten Grenzen des sozialen Wohnbaus liegen dürften. Diese Aussage basiert auf der Annahme, dass die Stadt nicht überdurchschnittlich in die Preisgestaltung auf dem Bodenmarkt eingreift. Sollte diese jedoch der Fall sein, dann muss klar sein, dass hier für die Stadt als Bodeneigentümer Opportunitätskosten anderer Art entstehen. Im Durchschnitt der Beobachtungsperiode 1987 bis 2004 haben die Stadt Wien und die beiden Fonds

(Wohnfonds Wien und Wirtschaftsförderungsfonds) Wohnbaugrundstücke (bereinigt um Lagefaktoren und andere Einflüsse auf den Preis) um etwa 18 % günstiger verkauft als die privaten Grundstückseigentümer. Diese Größenordnungen würden im Fall Flugfeld Aspern nicht ausreichen, um die Grenzwerte für den geförderten Wohnbau zu erreichen, wie folgende Überlegungen zeigen.

Die prognostizierten Marktpreise für die Bauklassen II bis IV im Jahr 2004 betragen 280 €/m², 330 €/m² und 405 €/m² (vgl. Abb. 11). Damit der Grenzwert der Förderrichtlinien in Höhe von 240 €/m²–Wohnnutzfläche eingehalten werden kann, müssten zu diesen Preisen zum Teil sehr hohe Baudichten akzeptiert werden¹⁸. Ein geförderter Wohnbau wäre daher unter diesen Umständen nicht in jedem Fall durchführbar. Damit bei gegebenem Grenzwert in den Förderrichtlinien, und bei gegebener Grundflächen- und Geschossflächenzahl ein geförderter Wohnbau möglich wäre, dürften die Quadratmeterpreise für Bauklasse II höchstens 210 €, für Bauklasse III höchstens 300 € und für Bauklasse IV höchstens 360 € betragen¹⁹. Das bedeutet, dass der Abschlag den die Stadt oder der Wohnfonds auf marktbezogene Preise akzeptieren müsste zum Teil bei 25 % liegt, oder anders formuliert, die wahrscheinlich erzielbaren Marktpreise lägen im Mittel um bis zu 33 % über den für die Förderung erforderlichen Preisen.²⁰

Für die Stadt als Grundeigentümer in den betroffenen Gebieten ergibt sich daraus folgende Überlegung: Will sie im Zuge des Infrastrukturausbaus auch den sozialen Wohnbau fördern bzw. bisher unterprivilegierten Gruppen in den Stadtaußengebieten einen Zugang zu einer leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs- und sozialen Infrastruktur ermöglichen, so entsteht für sie ein zusätzlicher Kostenfaktor. Sie muss die ihr zur Verfügung stehenden nutzbaren Grundstücke in den betroffenen Entwicklungsgebieten weit unter Marktwert bereitstellen. Sie kann entweder zur Gänze auf die Mehrerlöse verzichten oder versuchen, über eine Mischkalkulation (Quersubventionierung innerhalb des geförderten Wohnbaus) die Opportunitätskosten zu reduzieren. Im ersten Fall entsteht ein Problem dann, wenn zugleich die Absicht besteht, die Infrastrukturkosten über höhere Bodenpreiserlöse wieder zurückzuerzielen. Im zweiten Fall kommt es zu einer Umverteilung von Bewohnern des geförderten Wohnbaus in schlechterer Lage zu solchen in besseren Lagen. Zusätzlich würde dadurch das Preisgefüge in den unterschiedlichen Teilmärkten beeinflusst werden.

Ein alternativer Weg wäre, die höheren Bodenpreise in den Förderungsbestimmungen zu berücksichtigen. Dies hätte jedoch zur Folge, dass auch die Wohnbauförderungsmittel ausgeweitet werden müssten. Andernfalls wäre eine Bereitstellung von neuem Wohnraum zu sozial verträglichen Mie-

17 Leider konnte im Zuge der Recherchen nicht festgestellt werden, wie weit die Grenze in Ausnahmefällen nach oben abweichen kann. Von einem Wohnbauträger wurde eine Obergrenze von 280 € genannt.

18 Eine höhere Grundflächenzahl hat auf die Ergebnisse keinen Einfluss. In dem Fall könnten zwar bei den prognostizierten Marktpreisen die Bauhöhen leichter eingehalten werden, die bauliche Dichte, gemessen durch die BGFZ wäre aber unverändert. Statt in die Höhe wird eben mehr in die Fläche gebaut. Die geplante BGFZ-Grenze, also die gewünschte Baudichte, würde überschritten werden.

19 Die Berechnungen dazu sind in Wieser (2006) näher ausgeführt.

20 Die für das Entwicklungsgebiet Flugfeld Aspern vorgesehene Bebauungsdichte liegt derzeit bei einer Geschossflächenzahl zwischen 0,8 und 2. Die höchste Bauklasse IV dürfte allerdings nur in unmittelbarer Nähe zur U-Bahn-Station, maximal 150 Meter, zulässig sein. Für weiter weg gelegene Grundstücke muss von einer geringeren Bauhöhe ausgegangen werden.

ten nicht möglich. Eine weitere Möglichkeit läge darin, die zulässige bauliche Dichte zu erhöhen. Gegenwärtig sieht das *Leitbild bauliche Entwicklung* aus dem STEP 2005 für Siedlungsachsen und -schwerpunkte BGFZ in Höhe von mindestens 1 bis etwa 2 in zentralen, ÖV-nahen Bereichen vor. Die Berechnungen haben gezeigt, dass bei den prognostizierten Bodenpreisen für sozialen Wohnbau relativ hohe Dichten bis zu einer BGFZ von etwa 3 erforderlich wären, mit allen Konsequenzen für das soziale Gefüge, das Wohngefühl und die Attraktivität der betroffenen Gebiete für andere Nutzungen.

Quellenverzeichnis

- Agostini, C. und Palmucci, G. (2007), Anticipated Capitalization of the Santiago Metro System on Housing Prices, Mimeo.
- Alonso, W. (1964), *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Use*, Cambridge.
- Asensio, J. (2002): Transport Mode Choice by Commuters to Barcelona's CBD, *Urban Studies*, 39, S. 1881–1895.
- Armstrong, R. J. (1994), Impacts of commuter rail service as reflected in single-family residential property values, *Transportation Research Record* (no. 1466), S. 88–98, Transportation Research Board, Washington D. C.
- Armstrong, R. J. und Rodriguez, D.A. (2006), An evaluation of the accessibility benefits of commuter rail in Eastern Massachusetts using hedonic price functions, *Transportation*, Vol. 33, S. 21–43.
- Benjamin, J. D. und Sirmans, G. S. (1996), Mass Transportation, Apartment Rent and Property Values, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 12, No. 1, S. 1–8.
- Blaas, W. (1992): Determinanten des Bodenpreises in Wien. Erschienen in der Reihe „Stadtunkte“, herausgegeben von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.
- Blaas, W., Kramar, H. (1997): Die Entwicklung der Bodenpreise in Wien, Erschienen in der Reihe „Stadtunkte“, herausgegeben von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Beiträge zur Wiener Bodenpolitik, Wien, S. 7–49.
- Cambridge Systematics, Inc. (1999), *Quantifying the Impacts of a Light Rail Transit Station on Adjacent Property Values*, Manuskript.
- Cervero, R. (1996), Transit-Based Housing in the San Francisco Bay Area: Market Profiles and Rent Premiums, *Transportation Quarterly*, Vol. 50, No. 3, S. 33–47.
- Cervero, R. (1998), *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Island Press, Washington D.C.
- Debrezion, G., Pels, E. und Rietveld, P. (2007), The Impact of Railway Stations on Residential and Commercial Property Value: A Meta-analysis, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 35, S. 161–180.
- Day, B., Bateman, I. und Lake, I. (2004): Omitted locational variables in hedonic analysis: A semiparametric approach using spatial statistics, CSERGE Working paper EDM 04–04.
- Day, B. (2003): Submarket identification in property markets: A hedonic housing price model for Glasgow, CSERGE Working paper EDM 03–09.
- Hack, J. (2002), *The Role of Transit Investment in Urban Regeneration and Spatial Development: a Review of Research and Current Practice*, CIP Annual conference (Canada).
- Hall, P. und Marshall, S. (2000), *Report on Transport and Land Use/Development for Independent Transport Commission*, University College London, London.
- Henneberry, J. (1998), Transport investment and house prices, *Journal of Property Valuation & Investment*, Vol. 16, S. 144–158.
- Hess, D. B. und Almeida, T. M. (2007), Impact of Proximity to Light Rail Rapid Transit on Station-area Property Values in Buffalo, New York, *Urban Studies*, Vol. 44, No. 5/6, S. 1041–1068.
- Ingram, G. K. (1998), Patterns of metropolitan development: what have we learned?, *Urban Studies*, Vol. 35, S.1019–1035.
- Kaufpreissammlung (2004), *Stand Mai 2003*, Magistratsabteilung 69 der Stadt Wien, Wien.
- Knaap, G.J., C. Ding und L.D. Hopkins (2001), Do plans matter? The effects of light rail plans on land values in station areas, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 21, S. 32–39.
- Laakso, S. (1992), Public transport investment and residential property values in Helsinki, *Scandinavian Housing & Planning Research*, Vol. 9, S. 217–229.
- Lancaster, K. (1966): A new approach to consumer theory, *Journal of Political Economy*, Vol. 74, S. 132–157.
- Mayer, S. (1999), *Relationale Raumplanung: Ein institutioneller Ansatz für flexible Regulierung*, Metropolis Verlag, Marburg.
- RICS Policy Unit (2002), *Land Value and Public Transport – Summary of findings*, London, England.
- Rosen, S. (1974): Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, S. 34–55.
- Ryan, S. (1999), Property Values and Transportation Facilities: Finding the Transportation-Land Use Connection, *Journal of Planning Literature*, Vol. 13, Is. 4, S. 412–427.
- Salvi, M., Schellenbauer, P., Schmidt, H. (2004): *Preise, Mieten und Renditen – Der Immobilienmarkt transparent gemacht*, Schweizer Kantonalbank, Zürich.
- Gebäude- und Wohnungszählung 2001 – *Hauptergebnisse Wien*, Statistik Austria (2004a), Wien.
- Statistisches Jahrbuch 2004, Kap. 12 und 26, Statistik Austria (2004b), Wien.

STEP (2005), Stadtentwicklung Wien 2005, Magistrat der Stadt Wien, Wien.

UBS – Wealth Management Research (2003): Preise und Löhne 2003, Zürich.

Wieser, R. (2006), Wirkungen der U-Bahn auf dem Wiener Bodenmarkt, IFIP Working Paper 1/2006.

Wieser, R. (2008): Wohnbauland in Wien – Entwicklungen von 1987 bis Anfang 2005, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.

Will the Monetary Union collapse or will the present troubles lead into a European Super State?¹

Peter Henseler²

1. Introduction

The former Austrian Chancellor *Alfred Gusenbauer* (in office 2007/ 2008) once stated under the impression of the financial crisis: 'I do not want to imagine where we would stand today, if we did not have the Euro. ... The Euro is the only currency which was not attacked by speculation, it has established itself on the market as the strongest currency and it functions as a stability anchor.'

Yes, at first glance he may be right, because we are facing a debt crisis of some smaller EU Member States and not (yet) a Euro crisis at the moment (according former German Chancellor *Helmut Schmidt* in the German weekly newspaper *DIE ZEIT*, Hamburg, 22.06.2011). Besides this the statement applies only within the context of the financial markets' view as far as the Euro has dried up lucrative business of financial capital funds and investment banks thus protecting the Eurozone countries against irrational speculative currency attacks. But even in the financial markets' context Mr. *Gusenbauer's* optimism can be questioned seriously because it ignored that business activities of those investment banks and hedge funds dealing with so-called financial market innovations such as derivatives have shifted to speculation with Credit Default Swaps (CDS) by an interplay of these financial alchemists with US Credit Rating Agencies (CRA). As the Austrian and Swiss-German economic researcher

Stephan Schulmeister and *Thomas Straubhaar* respectively pointed out this interplay by assigning credit ratings for issuers of (government) debt obligations in combination with CDS speculation leads to downgrading of the concerned states' credit scores. This raises interest rates of the bonds because of higher default risks being expected (*Schulmeister* in: *Die Presse*, Wien, 18.06.2011) and may even create a vicious circle provoking state default rumours (*Straubhaar*, in: *Focus*, München, 16.06.2011).

Irrespective of this in terms of the 'real' economy [*Realwirtschaft*], however, there is no reason to forget all the economic and social disparities between Euro-countries putting potentially the Monetary Union (MU) at risk – even of its collapse, in particular if certain compensation mechanisms are not sufficient. The necessity of those can be demonstrated clearly by means of the '**Optimum Currency Area**' (OCA) theory.

I am not an expert in banking matters and business. So in the following I shall **at first deal with problems of the 'real' economy** (section 2) and I shall not primarily argue in terms of financial economy³, financial crisis, defaulting and indebtedness, last but not least because in my view the fundamental problems of the MU would have become apparent even without the present financial troubles. **They may be aggravated by the financial crisis** and may have become apparent earlier than it would have been the case without the crisis. Up to now the Euro may have delayed but it will not prevent completely the slopping over of the crisis to the real economy nor does it remove real economy disparities - on the contrary, these even could be increased.

Following the real economy problems I shall focus **mainly on the institutional aspects of crisis management** and the implications of the crisis in particular with respect to the shaping of new features and elements approaching the EU more and more towards a conventional state (section 3), and I shall not deal directly with the widely discussed individual problems of certain Member States and the question whether all these rescue packages under discussion would be really sufficient or not. Finally the last section (4) shall only raise some questions without indicating definite answers how a future framework of European integration could look like.

1 Revised version of a paper presented to the workshop *International Indebtedness and the Future of the Eurozone* on the occasion of the EUDemocrats Annual Meeting in Budapest, 18 June 2011. This version was finalized on 24 June 2011 when the European Council agreed on a further aid package for Greece provided that the country will decide extensive economic reforms and austerity programs challenging democratic legitimacy seriously by these measures. The first section (I) of this paper and the first topic (1) of the second section (II) is partly based on the author's articles *The Euro and the OCA: Will the Monetary Union collapse?* and *The financial crisis: Strengthening or weakening the EU*, published in: *EUWatch*, November 2006 (Issue 3) and December 2008 (Issue 13); reprinted in: *Klaus Heeger/ Károly Lóránt* (eds.), *The EU from a Critical Perspective - A selection of articles from EU-Watch, Independence/ Democracy Group in the European Parliament, Luxembourg 2009*. The central arguments of this paper had not been affected, but on the contrary confirmed rather by the results of the extraordinary summit meeting on 21 July 2011 which only could be indicated in this paper without going into the details.

2 The author is lawyer and economist specialized in public sector economics, economic policy analysis, institutional analysis and European law. As a civil servant he worked for the Republic of Austria in several functions (University, Court of Auditors, Ministry of Finance) and was engaged in preparing the negotiations of Austria's EU accession. Until 2002 he was Austrian delegate to the Budget Committee of the EU Council.

3 *Real economy* means all that we can see and touch such as consumption, investment ('real' capital), exports, imports. *Financial economy* means how this is financed ('financial' capital). This cannot be seen immediately or only when we would have a look into bank accounts (if certain financial operations are not hidden for criminal fraud intentions).

2. Problems of the 'Real' Economy: The Theory of Optimum Currency Areas

Exactly 50 years ago in 1961 *Robert A. Mundell* published an article in the *American Economic Review* (vol. 51, issue 4) on *A Theory of Optimum Currency Areas* (for which he was also awarded the Nobel Prize in 1999 - the same year when the third stage of the MU was started by fixing the exchange rates between the candidate currencies). In the early 1990s several economists (*B. Eichengreen, J. v. Hagen, M.J.M. Neumann*) applied *Mundell's* ideas f.e. by asking whether Europe could be an Optimum Currency Area and by analyzing the real exchange rates within and between Currency Areas. One of the most important books on the economics of monetary integration dealing with the OCA theory and the costs and benefits of monetary integration was published 1992 by *Paul De Grauwe*, Professor of Economics at the University of Leuven, Belgium. It is now available in the 8th edition (2009, Oxford University Press) titled *Economics of Monetary Union*.

Prof. *De Grauwe* is one of the most distinguished monetary economists (worldwide) and has been also member of the Group of Economic Policy Analysis advising EC President *Barroso* and member of the Belgian Senate until 2003.

All these economic research results had been well known in those years of the early 1990s when the Austrian negotiations joining the EU were in progress which at the same time comprised - just as for the old Member States - future MU membership under the new regime of the Maastricht Treaty coming into force at the end of 1993. In this time I was a staff member of the Austrian Finance Ministry being involved in the preparations of these negotiations. Thus as civil servants in the role of economic policy advisers we called our political leaders' attention to these problems saying YES, you can do it, but be aware - it is a project under risk that only could be minimized if the implications will be considered carefully. These implications had been demonstrated clearly by means of the OCA theory.

The OCA theory postulates that MU candidate countries should form an **area which is sufficiently similar if not homogeneous from an economic and social point of view** (concerning common economic and social standards and performances) to provide a stable basis for the common currency. As MU means **centralization of monetary policy and giving up national exchange rate autonomy** asymmetric economic shocks cannot be absorbed by national exchange rate policy any longer (in particular by devaluation of the national currency to regain competitiveness of national goods and services on the world market). The OCA theory therefore developed several **criteria or conditions which justify giving up exchange rate autonomy** by entering the MU. These are in particular:

- **sufficient flexibility of wages** in the future MU;
- **sufficient labour mobility** in the future MU (i.e. within and between the MU member candidates);
- **freedom of capital mobility** within the MU;
- **stability of the real exchange rate behaviour** (variability) between the candidate countries which is mea-

sured by the price level and cost ratios (in real terms) between the candidate economies.

It is self-evident that these conditions are more differentiated than those 'simple' and with respect to the political respect by Member States and the practice by the EU institutions more or less 'soft' criteria stated by the Maastricht Treaty 1992 (although being specified by the Stability Pact 1997) which focus mainly on budgetary discipline by avoidance of excessive government deficits in the first place and stock of government debt as well (although in the second place).

Whereas the freedom of capital was introduced on 1 July 1990 and later linked to the first stage of the European MU by the Maastricht Treaty 1992 (thus pulling down already one of the most important bastions of national economic policy - this date may therefore already fix somehow a point of no return), **the other criteria in reality are not fulfilled** (although freedom of movement for workers is legally guaranteed by the Treaty). **This causes economic and social disparities between the MU member countries putting the MU at risk** - even of its collapse as a whole or of a breaking away of those members who are under pressure because of significant disparities. In the latter case perhaps that 'hard core' of countries which had already pegged their currencies before the first stage of the MU started, namely Germany, the Netherlands and Austria, would remain. This area, which is nearly identical with the Holy Roman Empire of the German Nation, would according to the empirical findings of the OCA economists mentioned above mostly fulfil the OCA-criteria. From a historian's point of view this may be regarded as a fascinating result of historical continuity and congruence.

The main idea of the OCA theory focuses on **minimizing the risk** mentioned above. This is only manageable if several **compensation mechanisms** are (going to be) established, namely:

- **more funds** for the Union budget to establish a (partly automatic, partly discretionary) **fiscal equalization system** (similar to that in several European federal states) in a more effective way than it is provided by the structural funds up to now leading last but not least into a **Transfer Union**
 - by augmenting national contributions to the Union budget,
 - if this would turn out to be impossible or not sufficient, by introducing EU taxes, in particular income taxes (i.e. partly centralization of taxation policy which could be called **Tax Union**);
- **more Union competences (centralization)** in the field of income policy, social policy, employment and labour market policy (in particular to improve the comparative advantages and thus the competitiveness of the MU economies and the European economy as a whole); in the world of neo-liberal theories this would mean more deregulation, in eurocratic practice however, presumably more re-regulation at supra-national level; partly this can be viewed anyway as elements of some kind of **Social Union**.

Last but not least only a **Political Union** could guarantee all the functioning of these compensation mechanisms because dealing with economic and social disparities and activating compensation mechanisms causes political and social conflicts, needs political support and above all democratic legitimacy. **Centralization of monetary policy alone would turn out as insufficient** since the limits of a purely economic integration and – in addition to that - the deficits of political legitimacy of the independent European Central Bank (ECB) would become evident.

As far as the limited budgetary resources are concerned we should be aware that according to the present EU Financial Framework 2007-2013 the maximum percentage of budgetary commitment appropriations amounts to 1.12 % of the European GNI (Gross National Income at market prices) and the maximum percentage of payment appropriations (i.e. the own resources ceiling) amounts to 1.23 % of GNI. These are peanuts in comparison to the GNI shares of national Member State budgets.

All these facts are well-known in the world of academic economics since 1961 *Mundell* published his path-breaking article on the OCA theory.

Besides this particularly in the case of rising unemployment a lot of contradictions and inconsistencies between economic policy instruments would become tangible, namely between supply-side oriented OCA conditions (flexibility of wages, movement of labour and capital - in this sense based more on neo-liberally influenced economic theory favouring market economy) and demand-side oriented national fiscal policy instruments (based on Keynesian economics favouring state interventions if necessary). The latter will come more and more under pressure because of the requirements to achieve the Maastricht and Stability Pact criteria (although these criteria may be viewed as a simplistic vulgar economics approach of monetarist epigones). Thus, if the EU member states will refuse to provide additional funding of the Union budget to counteract economic disparities between Member States (in particular those of the MU, but even more as regards to the MU candidates) the ‘second best’ solution could only consist in maintaining sufficient budgetary autonomy at the national level – even by allowing increasing national budget deficits to enable member states to manage their economic problems at home by themselves by following rather the Keynesian line of economic thinking. This, however, would contradict the Maastricht Treaty and Stability Pact criteria.

Whatever economic paradigm will prevail we usually see a complex pattern of partly centralized (i.e. Union), partly decentralized (i.e. nation state) competence and responsibilities which is continuously changing in the course of the integration process. So it has to be analyzed carefully according to the **subsidiarity principle** whether and how far any Union action shall be taken or not. This would mean to identify clearly what kind of responsibilities should/ could be centralized and what should/ could remain decentralized i.e. in the hands of Member States. As it is stated in the Treaty (Article 5.3 TEU) the Union shall take action in areas not falling within its exclusive competence ‘only if and insofar as the objectives of the proposed action **cannot be sufficiently** achieved by the Member States, ..., but can rather, by rea-

sons of the scale or effects of the proposed action, be **better** achieved at Union level.’ Although the principle may be well known and have been discussed intensively it might not be respected and established sufficiently by the real practice.

From the subsidiarity point of view it could be seriously questioned whether - apart from certain common minimum standards - it makes sense to centralize all kind of matters of social and employment policy as the OCA compensation mechanisms would suggest. Usually people are concerned by these matters in their daily life experience and standard of living. So there are good arguments that these matters can be better organized at the Member State level and there even at the regional and local level. Therefore according to the subsidiarity principle the Union should take action only with respect to those objectives which can be better achieved at its level, f.e. by establishing common minimum standards.

If - in the worst case - neither sufficient funds for establishing a fiscal equalization mechanism on the supra-national level nor additional funding from national budgets can be provided, we shall perhaps experience a lot of **Mezzogiorno effects** within the MU. This reminds to a saying of the former President of the Milan Chamber of Commerce, *P. Bassetti* (in an article published in the German weekly newspaper *DIE ZEIT*, Hamburg, 04.06.1993), that the economic problems of Mezzogiorno had been created by the Italian monetary union in 1861. This would mean that the MU will imply rather disintegrative effects and will not unfold those integrative effects which had been intended by the founding fathers (and mothers) of European integration. As the Mezzogiorno example further demonstrates we can in principle identify the same problems demonstrated by the OCA theory in the context of any nation state such embodying nothing else as a (national) monetary union between its regions showing more or less significant interregional disparities irrespective of the fact whether we are dealing with a federal (decentralized) or a centralized nation state.

With respect to systems of fiscal federalism the European Commission emphasized some remarkable differences between certain existing federal systems in a study titled *One market - one money* and published in 1990 (*European Economy*, vol. 44). This was part of some kind of cost-benefit-analysis of the MU being in the stage of realization. Concerning fiscal autonomy and effectiveness to reduce interregional income differentials caused by asymmetric shocks a trade-off between fiscal autonomy and redistribution effects of fiscal equalization among western federal systems was stated. Accordingly because of constant monitoring the public debt of her constituent states Australia (5) has the lowest degree of fiscal autonomy within her fiscal system after (1) Switzerland, (2) Canada, (3) USA, (4) Germany, but the highest degree of effectiveness of interregional redistribution by fiscal equalization such showing nearly the reverse order of the states just mentioned with respect to this criterion. This might have been an implicit hint what kind of a future model of European fiscal federalism could be preferred by the Commission economists.

To sum it up:

- **Building the MU has enormous impacts on more centralization in other policy areas for compensating the risks when the OCA conditions are not fulfilled.**
- **Only a Political Union can at last guarantee all the functioning of these compensation mechanisms for reasons of necessary political support and democratic legitimacy.**
- **The less homogeneous the MU area, the greater the economic and social disparities within the area - the greater the risks of a purely monetary integration and therefore the more intensive the impacts and tendencies for centralization towards a Political Union will turn out.**
- **If the Union will not succeed in minimizing the risks pointed out by the OCA theory, economic and social disparities would not only been reduced sufficiently but on the contrary even increased by stimulating disintegrative tendencies and in the worst case the MU could collapse.**
- **This would mean an enormous setback of European integration which probably would be tried to be prevented by all means being manageable under the given political, economic and legal restrictions.**
- **In principle we can identify exactly the same problems with respect to interregional disparities within the national context when looking on the monetary, fiscal, socio-economic and political system of any nation state before joining a MU with other nation states.**

As in many other cases of significant historical events it is not possible to differentiate clearly whether these general centralization impacts of the MU had been the outcome of a 'grand design' of sophisticated eurocratic *planification*, whether they had been followed simply implicit (unspoken) secondary objectives of the decision to centralize monetary policy or whether all this did happen more or less accidentally by using a window of opportunity opened by the global political constellation (breakdown of the Iron Curtain and German unification). Probably all three possibilities did coincide, but besides this one should remember that 1 July 1990 is a remarkable date. Not only freedom of capital linked to the first stage of the European MU had been introduced, but also the German monetary and economic union had been established some months before the political unification was finalized. Historians may draw their conclusions.

What we can see up to now besides the MU are **sector elements of Union concepts** which hardly can be called Transfer Union, Social Union or Tax Union (for the Economic Union see below) and from an economic point of view there is at least one thing which can be stated clearly in any case: **There are serious indications that we are witnessing the final of the Euro** according to an article of the Austrian economic researcher *Stephan Schulmeister* (*Endspiel um den Euro*, in: *Die Presse*, Wien, 18.06.2011). Therefore let me now have a look on some institutional aspects of the recent political discussion of some strategies followed by the Euro-

pean political class to avoid a collapse in any case.

3. The EU becoming more and more a conventional state

What we can see now in particular under the impression of the present financial crisis as new institutional elements are **patchwork, muddling-through** and more or less convulsive, sometimes even **desperate and legally doubtful attempts** to establish mechanisms under the legal regime of the Lisbon Treaty **to improve effectiveness of crisis management** and its political backing by creating subsidiary instruments which should provide similar legitimacy as conventional state interventions at the national level. I restrict myself in the following arguments on **four institutional aspects** on the European level without trying to identify specific problems of certain well known Member States and dealing neither with technical details of financial operations like debt release or haircut, granting easier terms of repayment and/ or voluntary private creditor contribution by roll-overs of existing debts and last but not least budgetary cut back management, privatization and structural reform of these Member States. All this is widely discussed in these days and weeks.

These four institutional aspects as elements of the muddling-through patchwork will exclusively be regarded in the following *prima facie* without any value judgement whether they could be a good or a bad thing from an economic point of view managing the present crisis. So the main focus will be on the institutional point of view when looking at the predominant logic of European integration whether and how far they would establish new state elements such embodying more centralization and approaching the EU to a conventional (super) state. All this may be the result of the centralization impacts of the MU mentioned above.

(1) European economic government (*gouvernement économique*):

It is really not surprising that in the event of the financial crisis the question of a **European economic government** as a political counterpart to the independent ECB was again raised by French President *Nicolas Sarkozy*, as this is in line with an old French postulate based on the typical French tradition of *étatisme* dating back to *Colbert*, the French minister of finance under King Louis XIV. It conflicts with the anti-etatist neo-liberal mainstream which perhaps has come under pressure under the influences of the present crisis although there are not yet sufficient indices that it has been really overcome. These mainstream ideas had been fully unfolded under the dominant ideology of the freedom of capital mobility established on 1 July 1990 and later linked to the first stage of the MU. Now we seem to harvest its rotten fruit.

In the mid-1990s, the Germans (*Theo Waigel* then finance minister) advocated the Maastricht Stability criteria, strictly following the neo-liberal monetarist mainstream. This was answered by the French proposal of a *gouvernement économique* which was immediately rejected by Germany because it feared that this would threaten the ECB's independence. The outcome was (1) the adoption of the Stability

Pact at the Amsterdam summit 1997 and (2) the establishment of the Euro-Group composed of the finance ministers of the Euro-countries as a compromise answer to the French demand.

Sarkozy – perhaps following his specific personal ambitions – **revived the old idea of an economic government** (1) by setting up the Euro-Group in the composition of the Heads of State or Government and (2) by achieving an agreement of European leaders on stressing the necessity of the existing coordination procedures among all 27 Member States (and not exclusively among the Euro countries), whatever this at each opportune moment steadily repeated formula could mean. **In Angela Merkel's words** on the occasion of an informal European Council meeting on 7 November 2008: 'The Council in the composition of the Heads of State or Government... is of course a body dealing with economic questions – **just call it economic government**. The crucial point is that it covers all 27 Member States.' This seems to indicate sufficiently that she was not really happy with the French initiative because the old German *Bundesbank* ideology keeping central banks free from any political influence would be jeopardized.

(2) Euro-Plus Pact:

Three years later in 2011 this led to the **Euro-Plus Pact**, also called the **Competitiveness Pact**, which was agreed by the Eurozone Heads of State or Government on 11 March 2011 and confirmed by the European Council on 24 March 2011 (together with the permanent rescue funding program ESM - see below). In this 'Pact' Member States made commitments to a list of political reforms which are intended to **improve fiscal strength as well as coordination of economic policies**. It had been advocated by the French and German governments for more widespread adoption by other Eurozone countries embodying again a typical French/ German compromise between French *étatisme* and German reserves against *gouvernement économique*. As such it is intended as a more stringent successor to the Stability and Growth Pact of 1997, which has not been implemented consistently enough in the past. In principle this does not alter the fact that the concept of a European **Economic Union** still exists only in the form of more or less strengthened **coordination procedures** whose strengthening seems to have become a permanently repeated EU exercise demonstrating nothing else as symbolic use of politics. So the finance ministers agreed once again on strengthening economic governance at the ECOFIN Council on 20 June 2011.

(3) Bypassing the No Bailout Clause and a remarkable provisional role of the ECB as a substitute player in the face of insufficient and controversial political action:

The famous **No Bailout Clause** was introduced by the Maastricht Treaty (now Article 125 of the Lisbon Treaty - TFEU) stating that the Union and any Member State as well shall **not be liable for** or assume **the** commitment of national governments of any Member State or another Member State respectively (without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project). This clause marks an important difference to the financial regulations

within some federal nation states and their systems of fiscal federalism.

In 1837 several US states faced a financial crisis raising a discussion about state insolvency and federal bailout. Although then the federation refused bailout because of explicitly missing legal authorization by the US Constitution bankruptcy declaration of the involved states could be prevented by debt conversion operations. During the last two years the debate about a the need of a legal basis to bailout struggling and defaulting states by federal taxpayers raised again including the question to allow states to reorganize their debts by declaring bankruptcy. Both is strictly opposed by a bipartisan majority of the US Congress (cf. an article in *The Wallstreet Journal* on 24.01.2011 quoting US House of Representatives Majority Leader *Eric Cantor*: 'No Federal Bailout of States'). So now as ever state and local governments depend on ad hoc subsidies by the federal government to balance their budgets.

Apart from institutionalizing a fiscal equalization mechanisms which is significantly more effective in Germany than in the USA (cf. the Commission study *One market - one money*, mentioned above) we can in principle find the same legal situation in European federal states like Austria and Germany as far state insolvency and federal bailout is concerned, namely that it has not been foreseen and thus not considered by the constitution. Therefore one shall not see states, regional and local governments - despite defaulting in economic terms - legally declaring bankruptcy. Nevertheless from a political point of view in many cases defaulting will cause economic and political pressure so that federal bailouts may turn out unavoidable. So the same informal rule that fits to large banks, namely that they are too big to fail, also fits to states of a federal union, namely that they are politically (although not necessarily also economically) too important to fail, in other words: that it would be perhaps politically too sensitive to let them fail because of the risk to get lost political credibility and legitimacy. This is now going to be experienced in the EU although in the Greek case and even in the case of a similar involvement of Portugal and Ireland this could and even should be manageable with respect to a percentage share of these economies of not more than 5 or 6% of the Common Market (*Helmut Schmidt*, in: *DIE ZEIT*, 22.06.2011). This is relatively spoken significantly less than the Germans had face with managing the German unification in the 1990s and even up to now. In this sense the attempt to bypass the No Bailout Clause in the EU becomes understandable. On the other hand it demonstrates an important further element approaching the EU to a conventional state. Legally this was managed as follows:

On 16 December 2010 the European Council agreed a two line amendment to the Treaty to be inserted into Article 136 TFEU that was thought to avoid any referendums in the national ratification procedures (whether this could succeed seems a question to be answered from the point of view of Member States constitutions). The amendment is nothing else as some kind of bypassing the No Bailout Clause which seems not completely free from legal doubts. It reads: 'The member states whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting

of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality' (whatever this could mean).

Consequently the **European Stability Mechanism (ESM)** as a permanent rescue funding program was institutionalized by the Eurozone Heads of State or Government on 11 March 2011, politically confirmed by the European Council on 24 March 2011 and legally confirmed by the ECOFIN Council on 20 June 2011. Legally it will be based on a special treaty between the Eurozone Member States and shall be launched in mid-2013.

It succeeds the present **temporary European Financial Stability Facility EFSF** (agreed by the Eurozone members according ECOFIN Council decision of 9 May 2010 and based on their guarantee commitments of 440 bn EUR) and the **European Financial Stabilization Mechanism EFSM** (agreed by the EU Member States according Council Regulation of 11 May 2010, guaranteed by the European Commission and based on the EU budget).

The **new permanent ESM** will be composed of three parts: (1) Basic capital stock directly deposited by all Eurozone Member States (80 bn EUR); (2) guarantee commitments by Eurozone Member States (620 bn EUR) - both according to their shares in the ECB capital; (3) credits of the International Monetary Fund (IMF). The ESM will be allowed to give emergency credits as rescue funding program and to buy loans - the latter has been allowed temporarily to the EFSF as well beginning with March 2011.

The same has already been practiced by the ECB since 10 May 2010 when the ECB Governing Council decided 'measures to address severe tensions in financial markets ... to conduct interventions in the euro area public and private debt securities markets (Securities Markets Program)' which in clear text meant buying up problematic ('toxic') loans of those states facing serious debt problems, i.e. taking them out of the market. This could be questioned from a legal point of view looking at the ECB's definition of competence in the Treaty and it could be even questioned from an economic point of view because of potential inflationary effects by an increase of money supply, apart from the risks the ECB has to face like a 'usual' bank before it could be sure to be rescued by the Eurozone member countries. This would challenge its independence seriously and furthermore it demonstrates clearly the ECB's dilemma by taking the role of some kind of substitute player in the face of insufficient and - because of controversial positions - hesitating action of the responsible political leaders as prominent German social-democratic political leaders, meanwhile retired, former Chancellor *Helmut Schmidt* and former finance minister *Peer Steinbrück* pointed out clearly in the distinguished German weekly newspaper *DIE ZEIT* (Hamburg, 22.06.2011, the latter in an article titled *Wir tun nicht, was wir wissen - 'We do not do what we know'*).

Under certain conditions contributions of private creditors for refunding debts (legally to be enabled by so-called 'collective action clauses' in the case of default) and some kind of state insolvency procedure by public debt rescheduling of those Member States facing serious financial difficulties will be possible under the future ESM regime. Under the

present temporary EFSF regime encouragement of the private banking sector has been discussed controversially. On their meeting on 14 June 2011 Eurozone officials failed to narrow controversial positions how to get Greece's private creditors to contribute financing the country's mounting public debt which has been advocated in particular by German finance minister *Wolfgang Schäuble* against the reservations of the ECB which (supported by France) raised concerns that those extremely sensitive creatures on which *tout le monde* seems to look like the rabbit on the snake, namely the financial markets, could be worried and the Credit Rating Agencies (CRA) perhaps could feel compelled to downgrade the heavily indebted countries' credibility completely to default if contribution of private creditors (banks) would become obligatory. This controversy threatened to delay the decision on a new aid package for Greece at the moment. On their bilateral meeting on 17 June 2011 the European Super Couple *Nicolas Sarkozy* and *Angela Merkel* agreed one of their typical German-French compromises saying that private creditor contribution should be established on the basis of a voluntarily self-commitment according to the successful model of the so-called Vienna Initiative being launched 2009 in the Eastern European emerging economies in cooperation with IMF and World Bank. The Eurozone ministers confirmed this compromise at their meeting on 20 June 2011 although it was also stated that the Greek fiscal consolidation programs being reviewed by the 'Troika' of European Commission, ECB and IMF more or less by means of political pressure should be evaluated at first before deciding a new rescue package. The political pressure finally was increased by the European Council on 23 June 2011.

In particular in Germany these new financial rescue instruments - although being mainly guarantee commitments - have raised intensive controversies because of fears that they could build a nucleus of a 'Transfer Union' and last but not least because of internal constitutional reasons (impairment of the parliament's sovereignty in budgetary matters if these enormous amounts of liabilities become payable). That a transfer union by establishing a fiscal equalization mechanism is regarded as a normal thing in a federal state on the national level (being called fiscal federalism) has been nearly neglected in this partly even polemic discussion.

(4) Last but not least some remarkable dreams: European Finance Ministry, Eurobonds and European Monetary Fund - partly come true by the Extraordinary Summit Meeting on 21 July 2011?

Besides this several important persons have some remarkable dreams: ECB-President *Jean-Claude Trichet* is dreaming of a **European Finance Ministry** (on the occasion of being awarded the *Karls-Preis* in Aachen on 2 June 2011). President of the Euro Group *Jean-Claude Juncker* is dreaming of **Eurobonds** which should be emitted by a special debt agency in the name of all Eurozone members instead of the present debt regime being managed independently by each Member State. This should equalize interest rates, in particular by reducing high interest rates for countries facing financial difficulties (because of the higher risk in these countries). On the other hand it would mean higher interest rates for more stable economies like Germany thus being strictly



Fig. 1

opposed by these countries. The debt agency finally could become the **core of a future European Monetary Fund (EMF)** being proposed already by several prominent political leaders (among others German Finance Minister *Wolfgang Schäuble*). *Stephan Schulmeister*, Austrian economic researcher, highly welcomed the proposals establishing the EMF on the basis of the intended Stability Mechanism ESM whereby the (new) EMF should be authorized for emission Eurobonds. These would prevent enormous increase of debt interest rates in the countries facing a debt crisis because of the higher risk.

In this context the euro area leaders took - in their view full of hope and optimism - three important decisions at an extraordinary summit meeting on 21 July 2011:⁴ 'We improved Greek debt sustainability, we took measures to stop the risk of contagion and finally we committed to improve the eurozone's crisis management'.

This should be achieved in particular (1) by granting a new aid package to Greece; (2) by lengthening the maturity of future EFSF loans to Greece, (3) by reducing interest rates for EFSF loans to Greece; (4) by private (financial) sector involvement (contribution) supporting Greece on a voluntary basis as it had been discussed controversially five weeks ago already, and (5) by improving the effectiveness of the EFSF and of the future ESM above all to address contagion by increasing flexibility of this facility/ mechanism, namely by 'allowing them to act on the basis of a precautionary programme; finance recapitalisation of financial institutions through loans to governments including in non programme countries; intervene in the secondary markets on the basis of an ECB analysis recognizing the existence of exceptional market circumstances and risks to financial stability and on the basis of a decision by mutual agreement of the EFSF/ ESM Member States, to avoid contagion.'

It is thought that the provisional and legally doubtful role of the ECB as a 'substitute player' will be transferred to the EFSF/ ESM thus becoming the **core of a (future) European Monetary Fund** by allowing them precautionary operations, buying loans (intervening in the secondary markets) and financing recapitalisation of financial institutions all of which comes **rather similar to Eurobonds**. According *Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ* (Frankfurt 21.07.2011) critics as *Hans-Werner Sinn* (ifo Institute for Economic Research Munich) and *Ansgar Belke* (German Institute for Economic Research Berlin) raise serious doubts saying that 'socialisation of debts' will continue cheerfully (*Sinn*) and the process of changing the Monetary Union to a complete 'liability union' will be opened (the 'Transferunion' being institutionalized

already - *Belke*). In political terms according *Wallstreet Journal* (New York, 22.07.2011) the summit results represent a German/ French deal by which German Chancellor *Angela Merkel* in the face of domestic opposition to creating a 'Transferunion' opened the door to greater fiscal aid than her country had once contemplated. In return to this new Greek bailout, 'she won a commitment that banks and other private creditors - and not just taxpayers - would have to bear some of the burden.' Nothing has to be added at the moment.

4. Conclusions

Let me end by raising some questions without indicating definite answers to stimulate discussion, because I am not able to give such answers and it is not even my intention to do so - all answers would be subject to the errors of constructivism according to the Austrian social philosopher's and economist's views *Karl Popper* and *Friedrich August von Hayek* respectively:

- What are the common features of this muddling-through patchwork of institutional setting?
- What could the final status of European integration look like?
- Do we see some contours/ outlines of a European Super State or are we dealing with more or less inconsistent and not extremely homogeneous steps of integration?

I hope I succeeded in indicating some kind of common logic of this patchwork of new instrumental and institutional approaches demonstrated above to manage the crisis. The logic consists of creating more and more state elements by persistent piecemeal engineering step-by-step, although the centralizing steps are not always consistent and the process in total is not homogeneous. Therefore in my view we are not approaching a perfect European Super State incorporating all features of a conventional nation state in the near future. Let me only sketch some metaphorical miniatures to underline this.

The dynamics of European integration we are watching now since exactly 60 years can be compared by moving within a spectrum of institutional arrangements with an increasing degree of coherence. The spectrum can be defined between two extreme theoretical positions which have no meaning in reality, namely isolated nation states on the one end and a European Super State on the other hand, see Fig. 1.

The interesting points are the positions **inside the spectrum**. Imagine that walking along the spectrum we will meet certain types of integration like pictures that could be visualized by a mechanism such as these old kinematographs and their predecessors to make pictures moving. Each of the types

⁴ The following three paragraphs were inserted after finalizing the paper for topical reasons to give a short and rough overview of the July summit meeting results. A more detailed analysis would need a separate research paper.



Fig. 2

shown in the following graph stands for a specific Union concept (although the terminology 'Union' has achieved legal qualification not until the Maastricht Treaty). Inside the spectrum lawyers have enormous difficulties to find a clear definition of the institutional setting achieved by the Treaties because it can neither called a confederation nor a federation. So lawyers help themselves by using a *sui generis*-terminology. Only if a European State (which may called 'United States of Europe') will be founded an important qualitative change would have taken place because this state would take full sovereignty, i.e. authorization to define autonomously its competence whereas the European Union up to now is not authorized to do this. It still depends on Member States' treaty making power to decide what kind of competence should be transferred to the Union. Fig 2 concentrates only on most significant marks of the integration process achieved by the respective treaties.

This simple methodology may enable to think about the consistency of the steps taken, whether one or more steps may have been jumped over or will turn out to be too big because the objectives set by the scenario writers (i.e. the contracting parties of the treaties) might have been too ambitious or certain deficiencies ignored so that steps might be overstretched involving a breakdown or collapse of the process. This could turn out to be the case with the MU if the centralization impacts indicated above died away without any echo. **Most important deficiencies of this integration process indicated above in section 2 and 3 can be identified in the field of economic policy (Economic Union), social policy (Social Union), taxation (Tax Union), fiscal equalization (Transfer Union) and above all Political Union.** In all of these fields we are confronted with a more or less coherent patchwork pattern and mixture of Union and nation state competence. As a conclusion of this model thinking exercise can be stated that undoubtedly substantial deepening of integration in the fields just mentioned before jumping over to the MU would have indicated a more consistent, homogeneous and thus less riskier path of integration. On the other hand these deficiencies call urgently need for action in these fields. As already mentioned one cannot identify clearly whether this situation happened more or less accidentally by using historic windows of opportunity or whether it can be viewed as an intentionally induced result of secret eurocratic designers.

Nearly forgotten may have been a significant example that an overstretch of one remarkable step of integration could be avoided. In 1952 a treaty establishing a European Defense Community (EDC) had been signed by those states which established five years later the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (EAEC) by the Treaties of Rome. It was intended a pan-Eu-

ropean defense force in response to the American call for rearmament of West Germany. The plan never went into effect because the ratification of the treaty failed in one parliament, namely the French National Assembly. If it had not failed we would perhaps have a European army today unless we would have experienced an overstretch.

As a conclusion I would like to compare the process of integration and its present status with the famous Echternach jumping procession. (Echternach is a small village in Luxembourg situated near the border with Germany.) This strange procession embodies a procedure of two steps forward followed immediately by one step back, but in the process of integration differently from this procedure we never can see the step backward. Instead European bureaucrats are extraordinarily experienced to jump on the same place persistently even for years or decades strictly avoiding the step backward and waiting for a window of opportunity to make new steps forward.

This would mean that there is **no reversibility of the process** unless any way back would be put up with extremely high costs. That with respect to the MU this would cause not only technical and legal problems because reversibility had not been foreseen and thus not considered in the Treaty, but also enormous costs can be heard permanently in a prayer book's manner by the ruling European political class and most of the public opinion leaders applauding and parroting these prayers. Although some arguments seem plausible we do not know whether this has ever been proved by an exact cost-benefit-analysis. I suppose it has not. The main argument to be heard against Greece's leaving the noble Euro club is the following: As a consequence of an enormous devaluation of the new/ old national currency the amount of Greek debts would increase enormously. This argument does not hold if the information given recently by a German economist (*Heribert Dieter*) in a short German weekly newspaper article (in: *DIE ZEIT*, 16.06.2011) is correct that 95% of Greek loans had been emitted under Greek law thus staying under legal control of the Greek parliament. Thus the author concluded that the Greek's leaving of the Eurozone would imply a horror scenario, but the alternative (namely to stay) would be even worse.

If the no reversibility argument is correct this would imply a well known German saying which goes *mitgehangen - mitgefangen*. The English equivalent is not in my mind at the moment. Perhaps it may read as follows: Being involved implies staying caught - in German also could be said *Auf Gedeih und Verderb* ('come what may') according to the heading of an article in Germany's most distinguished weekly magazine *DER SPIEGEL* (Hamburg, 20.06.2011). This means that we have to learn a bitter lesson: The Union em-

bodies a risk community, i.e. not only benefits but also costs have to be shared.

Finally you can compare the European bureaucrats' (*eurocrat's*) role with *Max Weber's* famous picture of persistent boring of thick boards, and you can compare the political leaders' role with rowers of different physical fitness - thus embodying different economic standards of their countries - sitting in a not extremely stable rowing boat and rowing in different directions because of missing common political directives. Now the 'Troika' of European Commission, ECB and IMF is exercising a role similar to the Allied Control Council in the occupied zones of Germany after the end of World War II by incapacitation the Greek government and parliament as well. They organize review missions monitoring progress in the areas of fiscal consolidation, deficit reduction by downsizing the public sector, tax reform, privatization and structural reforms in general.

Besides this the oligopoly of US Credit Rating Agencies (CRA) which represent US financial market interests exclusively still is exercising quasi sovereign competence by assigning their credit ratings for issuers of public debts all over the world by an economic evaluation procedure which completely lacks transparency. Last but not least not only private sector companies are concerned of these value judgments but also in general the credibility of the states in general is going to be involved. Despite several misjudgments and fallacies of the US CRAs during the crisis these judgments are still treated similar to the dogmas of the Holy Roman Catholic Church demanding infallibility. This is an unreasonable demand which would in principle not even be solved by founding a European CRA according an idea of several European politicians (in particular in the European Parliament). It cannot be tolerated any longer because it really does not embody a homogenous European integration based on democratic legitimacy, but on the contrary it involves serious disintegrative tendencies. Does this correspond to the ideas of the founding fathers *Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak* and *Alcide de Gasperi* 60 years ago?

And last but not least what about people? Here too, the German saying fits, namely for both sides - the payers and the receivers of the bailouts which may either be too big or politically too important to let them fail: *Mitgehangen - mitgefangen*, i.e. being involved implies staying caught. Hopefully not exclusively failed banks but mainly the people concerned will be the receivers of the money. This is reflected in the public opinion and in the opinion polls of the net payer countries as well which show - although controversial - rather instable and fluctuating results.

On the one hand the distinguished financial economist, Professor at Harvard University and former IMF chief economist *Kenneth Rogoff* may be right raising the question in the *Financial Times* (German edition, Hamburg, 17.06.2011) why the Greeks, Irish and Portuguese should save and suffer by budgetary cutbacks only to support French and German banks. On the other hand German and Austrian boulevard press media supporting right-wing populist tendencies are echoing this by appealing to national political leaders: Don't waste our money for these Mediterranean guys. Nicely

spoken this seems to be somehow a distorted perception of reality. Closer to the truth the London *Times* has come by transporting exactly the same message as the German saying mentioned above. It published a nice French cartoon on 12 May 2011 saying *Face à la crise - L'Europe affiche son unité. ... On coule ensemble!* ('Faced with the crisis. Europe demonstrates unity. We'll sink together!'). While according to *Times* columnist *Anatole Kaletsky* '**the bailouts don't work but they allow the EU to build up centralized power at the expense of nation states**', it is indeed the taxpayers' money that keeps bailing out failed banking business and inefficient and even partly wasteful public sector institutions which undoubtedly cannot be denied on the one hand and it is the suffering of people being affected by austerity cutbacks of public funds threatening democratic legitimacy on the other hand that should not be forgotten.

All the rest may be left to the audience's and the reader's fantasy.

References

(economic science sources only)

- De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, 8th edition, Oxford University Press 2009.
- European Commission, *One market - one money*, European Economy, vol. 44/ 1990.
- Mundell, R.A., *A Theory of Optimum Currency Areas*, *American Economic Review*, vol. 51, issue 4/ 1961.

Die Autoren

Markus Bliem

Dr. Markus Bliem ist Volkswirt und Forscher am Institut für Höhere Studien Kärnten, Klagenfurt
Bliem@carinthia.ihs.ac.at

Michael Getzner

Dr. Michael Getzner ist Universitätsprofessor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie am Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien
Michael.Getzner@tuwien.ac.at

Stephanie Essig

ist Masterstudentin der Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien
Stephanie.Essig@gmx.at

Robert Wieser

Dr. Robert Wieser ist Universitätsassistent am Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien
Robert.Wieser@tuwien.ac.at

Peter Henseler

Dr. Peter Henseler ist Jurist und Ökonom, Universitätsdozent für öffentliche Wirtschaft/Finanzwissenschaft
Peter.Henseler@gmx.at