

Business Improvement District Einführung des Modells in Hamburg



Dokumentation eines Workshops
am 29. Januar 2004 im Architektur Centrum



Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt



Dr. Michael Freytag
Senator für Stadtentwicklung
und Umwelt

Liebe Leserinnen und Leser,

Hamburg ist eine Metropole im Aufwind. Hamburg wächst und gehört zu den prosperierenden Wirtschaftsräumen Europas. Diese Entwicklung stellt auch neue Anforderungen an die Stadtentwicklung – sowohl neuer als auch bestehender Quartiere. Wir wollen diesen Herausforderungen unserer wachsenden Stadt mit neuen Lösungen begegnen.

In dieser Broschüre finden Sie eine Fülle von Informationen über ein neues Instrument der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung: Business Improvement District, kurz BID genannt.

Der Begriff und die Idee kommen aus Kanada und den USA, wo dieses Instrument schon seit langem erfolgreich angewandt wird.

Gemeint ist damit ein städtischer Zentrums- und Handelsbereich (Business District), in dem sich die Vertreter der privaten Wirtschaft zusammenschließen, um Verbesserungsmaßnahmen (Improvement) durchzuführen. Die Kosten werden auf alle Grundeigentümer verpflichtend umgelegt und über eine Abgabe eingezogen.

Der Hamburger Senat ist entschlossen, die Voraussetzungen für die Einführung dieses Instrumentes in Hamburg zu schaffen. Ein dazu erforderliches Landesgesetz ist derzeit in Vorbereitung und soll Anfang 2005 in Kraft treten.

Wir wollen mit diesem Instrument für unsere Zentren durch Erweiterung des privaten Handlungsspielraums neue Chancen der Attraktivitätssteigerung eröffnen.

Für die Stadtzentren können Business Improvement Districts zur Erfolg versprechenden Ergänzung zu den ‚klassischen‘ Instrumentarien der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung werden. Die privaten Anlieger haben hier in hohem Maße die Chance, die Art und den Zeitpunkt der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen zu bestimmen, die aus ihrer Sicht die Wirtschaftskraft und Attraktivität des Quartiers maßgeblich verbessern werden.

Der Vielfalt möglicher Maßnahmen sind dabei keine Grenzen gesetzt. Ob es um eine verbesserte Beleuchtung, neue Papierkörbe, die Gestaltung von Plätzen und Fußgängerzonen oder um Werbemaßnahmen und Events für das Quartier geht, bleibt der privaten Initiative überlassen.

Selbstverständlich setzt ein BID das geltende Recht nicht außer Kraft und setzt zudem auf die öffentliche Diskussion der Maßnahmen in den politischen Gremien. Aber die mit der geplanten Abgabe zur Verfügung stehenden Mittel schaffen eine neue Dynamik für die Realisierung von Maßnahmen.

Wir wollen ein Stück Verantwortung für die Gestaltung der Stadt an die private Wirtschaft mit dem Ziel übertragen, für Bürger und Wirtschaft gleichermaßen einen Gewinn zu erreichen.

Hamburg nimmt bei der Umsetzung dieser Idee aus Übersee bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Insofern betreten wir Neuland und sind gefordert, in enger Zusammenarbeit mit der Handelskammer eine für Hamburg maßgeschneiderte Variante zu erarbeiten.

Als ein erstes Pilotgebiet soll in Hamburg der Neue Wall zu einem BID werden. Dieser Straßenzug mitten in der City hat sich zu einer internationalen ‚Marke‘ in Bezug auf die dort angesiedelten Geschäfte entwickelt. Wir begrüßen es sehr, dass die Eigentümer diese Entwicklung durch eine Aufwertung des öffentlichen Raums mit eigenen Mitteln fördern wollen.

Wie wir täglich feststellen, ist das Interesse an Informationen – auch bundesweit – sehr groß. Wir haben daher beschlossen, Zwischenergebnisse unserer laufenden Arbeit zu diesem Thema zu veröffentlichen.

Um ein für Hamburg passendes BID-Konzept zu erarbeiten, hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Anfang 2004 einen ganztägigen Workshop für die beteiligten Verwaltungsdienststellen organisiert. Ausgewählte Beiträge dieses Workshops – einschließlich des Gesetzes-Entwurfes aus unserem Hause – sind in dieser Broschüre dokumentiert.

Die hier dargestellten Erkenntnisse und Positionen sind als Momentaufnahme zu verstehen, da die Bearbeitung des Themas laufend voranschreitet. Dies betrifft auch den Inhalt des Gesetz-Entwurfes.

Ich danke allen Beteiligten für die sehr engagiert geführten Diskussionen und für die Zuarbeiten zu dieser Dokumentation – und wünsche eine inspirierende Lektüre.



Dr. Michael Freytag
Senator für Stadtentwicklung und Umwelt

Inhalt

Vorwort

6 Ausgangslage und Zielsetzung der Einführung des Modells BID

9 Was ist ein BID?

14 Rechtliche Anforderungen an die Einrichtung
von Business Improvement Districts

Ideen für ein BID in Hamburg: Der Neue Wall

26 aus Sicht des Bezirkes Hamburg-Mitte

29 aus Sicht des Trägerverbundes Projekt Innenstadt e.V.

Standpunkt der

38 Handelskammer Hamburg

42 Grundeigentümer des Neuen Walls

44 Referentenentwurf vom 17. Februar 2004: »Gesetz zur
Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren«

52 Der Workshop

54 Literatur und Links

56 Impressum

Ausgangslage und Zielsetzung der Einführung des Modells BID

Wilhelm Schulte, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Leiter des Amtes für Landesplanung

Input-Phase

Einführung in das Thema

Wilhelm Schulte, Leiter des Amtes für Landesplanung der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, begrüßt die Gäste aus der Handelskammer Hamburg, von der Technischen Universität Hamburg-Harburg und die Vertreter der Interessengemeinschaften des Neuen Walls sowie die Bezirksamtsleiter der Bezirke Hamburg-Mitte und Bergedorf und alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den Hamburger Behörden und Bezirksämtern.

Im Folgenden erläutert Herr Schulte die Auftragslage und die Zielsetzung des Workshops:

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat mit dem Leitbild »Metropole Hamburg – Wachsende Stadt« eine langfristig angelegte Vision formuliert, die Hamburg zu einer wachsenden und pulsierenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung entwickeln soll, die sich im verschärfenden Wettbewerb der Metropolen auch künftig erfolgreich behaupten kann. Zu den Maßnahmen, die der Senat im Rahmen seiner Leitbildstrategie zur Steigerung der internationalen Attraktivität Hamburgs verfolgt, gehören die Stärkung der City und der bezirklichen Zentren sowie ein neues Standortmarketing.

Hamburg hat eine historisch gewachsene, stark polyzentrisch ausgeprägte Stadtstruktur. Neben der City als Kern der Metropole sind zahlreiche Bezirks- und Stadtteilzentren durch ihr reichhaltiges und gut erreichbares Angebot von Handel und Dienstleistungsbetrieben von großer Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung. Sie sind darüber hinaus unverzichtbare Kristallisationspunkte urbanen Lebens. In vielen Zentren haben sich lokale Initiativen der Gewerbetreibenden gebildet, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Qualität der jeweiligen Bereiche durch unterschiedliche Maßnahmen zu steigern. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben dabei gezeigt, dass sich die organisatorischen und finanziellen Lasten freiwilliger lokaler Initiativen häufig nur auf wenige Schultern verteilen.

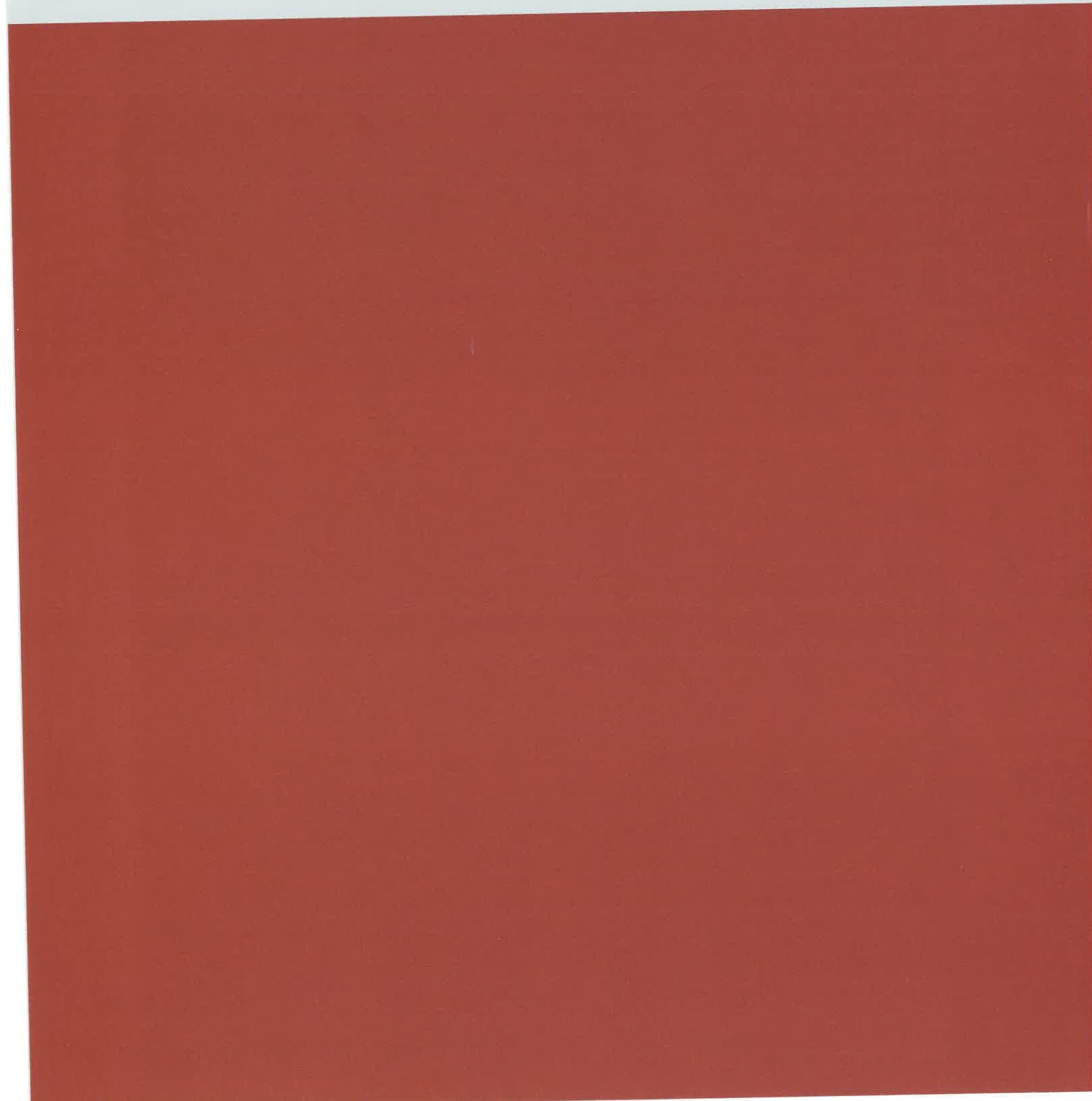
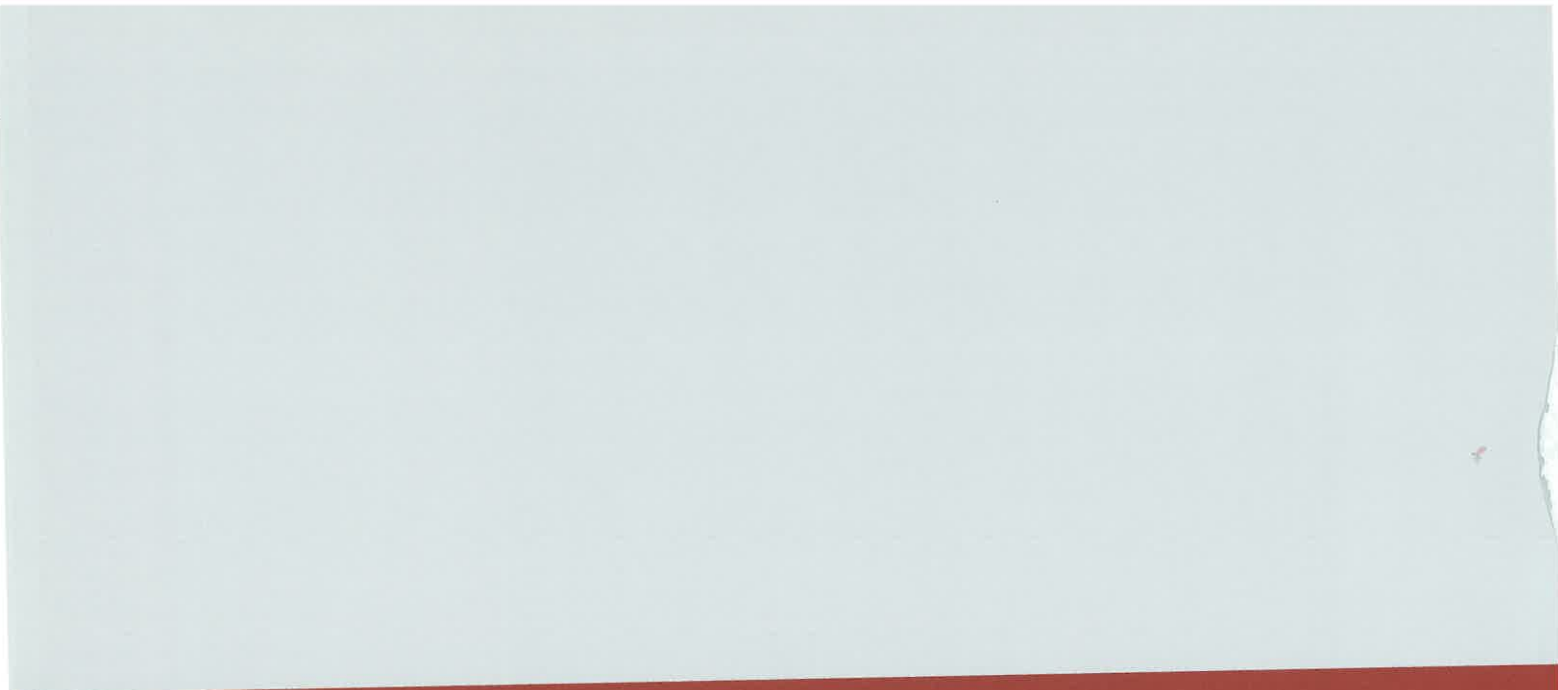
Dies begünstigt Trittbrettfahrer und verhindert eine effektive Selbstorganisation. Mit dem Modell BID soll erstmals in Deutschland der Versuch gemacht werden, die Selbstorganisation der lokalen Händler und Dienstleister durch einen gesetzlichen Rahmen zu unterstützen.

Der Senat hat am 7. 10. 2003 die damalige Behörde für Bau und Verkehr in Abstimmung mit der Behörde für Wirtschaft und Arbeit und dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten beauftragt, die Einführung von so genannten BIDs zu prüfen und parallel konkrete Bedingungen zur modellhaften Umsetzung in ein bis zwei ausgewählten Quartieren zu klären. Nach Gesprächen mit Vertretern des Neuen Walls, der Handelskammer sowie der Senatskanzlei, der Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona und Bergedorf und der damaligen Behörde für Bau und Verkehr ist der Neue Wall als erstes Modellgebiet für die Einführung eines BID ausgewählt worden; die Einrichtung eines zweiten oder dritten Pilotgebietes ist möglich, sobald eine entsprechende Vorbereitung wie beim Neuen Wall erkennbar ist. Gleichzeitig ist eine behördeninterne Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Handelskammer eingesetzt worden, um dieses Pilotprojekt zu begleiten. Der Workshop dient nun dazu, über das Modell vertieft zu informieren, aber auch schon zu prüfen, wie die BID-Idee in Hamburg umgesetzt werden kann.

Mit dem ganztägigen Workshop sollen als erster Schritt die stadtplanerischen, rechtlichen und verfahrenstechnischen Bedingungen für die Einführung des Modells erörtert werden. Ziel ist es, den Arbeitsaufwand und die anstehende Aufgaben sowie die möglichen Problemstellungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung zu erkennen und zu diskutieren sowie Lösungsansätze für eine mögliche Übertragung des Modells auf Hamburg zu erarbeiten. Zielgruppe des Workshop sind deshalb all die Hamburger Dienststellen, die im Rahmen des Pilotverfahrens Neuer Wall oder nach Einführung des Modells BID in Hamburg mit diesem Verfahren zu tun haben könnten, bzw. deren Belange durch BID berührt werden. Außerdem sind Vertreter der Handels-

kammer, mit der die Einführung in Kooperation betrieben wird, und Vertreter der Interessengemeinschaften des Neuen Walls, der als Pilotprojekt ausgewählt wurde, eingeladen, am Workshop teilzunehmen.

Der Aufbau der Tagesordnung entspricht diesen Zielsetzungen. Am Vormittag steht die Information der Teilnehmenden im Vordergrund. Es wird das Instrument BID erläutert, es werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung in Hamburg aufgezeigt und der Bezirk Hamburg-Mitte, die Handelskammer sowie Vertreter der Interessenvereinigungen des Neuen Walls erhalten die Gelegenheit, ihren Standpunkt zur Einführung des Modells in Hamburg darzustellen. Am Nachmittag wird auf Arbeitsebene in drei Arbeitsgruppen an Hand zuvor erarbeiteter Fragestellungen die Übertragung des Modells geprüft und es werden erste Rahmenbedingungen für einen Gesetzentwurf für die Freie und Hansestadt Hamburg erarbeitet.



Was ist ein BID?

Mario S. Mensing, Geschäftsführer
der CIMA Stadtmarketing GmbH

Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell auch für Deutschland ?

Die Konjunktur kann es nicht sein. Warum sind dann zahlreiche City-Manager, Einzelhändler und manche Grundeigentümer in deutschen Innenstädten seit einigen Monaten ganz aus dem Häuschen? Es ist die frohe Kunde vom überwältigenden Erfolg der Business Improvement Districts (BID) in Kanada und den USA, die sie euphorisch macht. Schon wird über eine Übertragung dieses amerikanischen Instrumentes zur Vitalisierung und Aufwertung innerstädtischer Geschäftsbereiche auf Deutschland diskutiert, bevor einige sich überhaupt mit den spezifischen Rahmenbedingungen und den Erfolgsfaktoren auseinandergesetzt haben. Zu einer fundierten Beurteilung des Instrumentes und der Frage der Übertragbarkeit soll dieser Beitrag die notwendigen Fakten und Grundlagen liefern. Der Autor hat dazu entlang der amerikanischen Ostküste unterschiedliche BIDs, Stadtverwaltungen, Forschungsinstitute und amerikanische BID-Spezialisten aufgesucht und Informationen zusammengetragen.

Was ist überhaupt ein BID?

Ein BID hat das Ziel, eine wirkungsvolle kleinräumliche Umfeldverbesserung z.B. durch Steigerung von Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum, Aufwertung des Straßenbildes durch Pflasterung und Möblierung oder auch die Ansiedlung neuer Branchen und Betriebe und Marketing zu erreichen. Ein BID basiert auf einer Abgabe der Grundeigentümer eines abgegrenzten Gebietes (häufig ein Straßenzug oder ein kleines Quartier), die als Aufschlag auf die Grundsteuer von der Kommune erhoben und an eine private Managementgesellschaft (gegründet durch die Grundeigentümer) weitergeleitet wird. Die Einrichtung eines BID erfolgt nur auf private Initiative der Grundeigentümer und der ansässigen Betriebe und auch nur dann, wenn es mehrheitlich von diesen gewünscht wird. Auf der Grundlage eines 5-jährigen Business-Plans, der die räumliche Abgrenzung des BID-Gebietes, die

Ziele und Maßnahmen der geplanten Aufwertung sowie die damit verbundenen Kosten enthält, erfolgt eine Abstimmung der Grundeigentümer, deren Stimmen nach den Einheitswerten gewichtet werden. Sind nicht mehr als 50% der Grundeigentümer gegen das BID, gilt es als beschlossen. Durch Landesgesetze (z.B. in USA und Kanada, den Geburtsländern der BIDs) werden alle Grundeigentümer im BID zur Zahlung der Abgabe verpflichtet. Am Ende der Laufzeit löst sich das BID automatisch auf (»Sunset clause«), wenn es nicht von den Grundeigentümern in einer neuen Abstimmung verlängert wird.

Wo gibt es BIDs ?

In Kanada, wo die BIDs (dort BIA = Business Improvement Area) Anfang der 70er »erfunden« wurden (Bloor West Village BIA in Toronto) gibt es derzeit rund 300 BIDs, alleine 230 in der Provinz Ontario. In den USA gibt es derzeit rund 1.400 BIDs. In New York alleine über 40 (mit insgesamt rund 77 Mio \$ Budget), in Washington eine Handvoll, in kleineren Städten nur ein zentrales »Downtown-BID«. Die Budgets der BIDs liegen im amerikanischen Durchschnitt bei rund 100.000 \$, reichen aber schon in mittleren Städten an Millionenbeträge und erreichen in der Spitze bis zu 15 Mio \$. Gelegentlich kursieren noch höhere Summen, in der Regel handelt es sich dann aber um ein Missverständnis. BIDs werden nämlich in den USA regelmäßig von TIFs (TIF = Tax Increment Financing vgl. cimadirekt 1/2003, BID-Supplement, Seite 9) überlagert. Hier werden die erwarteten Steuerzuwächse eines Gebietes in Form einer Kommunalanleihe kapitalisiert, aus der Stadterneuerungsprojekte finanziert werden, die das Gebiet wirtschaftlich stärken und Auslöser der Steuerzuwächse sein sollen.

Die Idee der BIDs ist weltweit expansiv und hat sich bereits in Neuseeland, Australien, Südafrika (18 BIDs in Kapstadt), Brasilien (die »Copacabana« ist ein BID), Jamaica und zuletzt – als erstem europäischen Land – in Großbritannien etabliert. Lorlene M. Hoyt, Professorin am »Department of Urban Studies and Planning«

(www.urbanrevitalization.net) am weltweit renommierten MIT in Boston ermittelte unlängst in einer weltweiten Studie den Sachstand der internationalen Diskussion und Umsetzung von BIDs. Die Ergebnisse stehen unter dieser Adresse zum Download im Internet: <http://www.cima.de/projekte/projektetails.php?id=306>

Implementierung und Finanzierung

Die Initiative für die Gründung eines BID geht von der lokalen Wirtschaft und den Grundeigentümern aus, die zunächst ein Komitee für die Gründungsvorbereitung bilden. In informellen Sitzungen werden zunächst die räumlichen Grenzen und Ziele des BIDs formuliert. Erst dann wird in einer öffentlichen »Auftaktveranstaltung« geklärt, ob ein ausreichendes Interesse der Anlieger an der Gründung eines BID besteht. Wenn die Erfolgsaussichten ausgelotet sind, wird bei der Stadt ein formeller Antrag gestellt. Diese ruft dann die Grundeigentümer zur Abstimmung auf. Zuvor wurde der Business Plan des BIDs aufgestellt, indem die veranschlagten Kosten aller beabsichtigten Maßnahmen durch die Summe des Immobilienvermögens (Einheitswerte) im angestrebten BID geteilt wird. So kann für jeden Grundeigentümer im Voraus und verbindlich der finanzielle Aufwand für das BID ermittelt werden.

Ist erst einmal die Hürde des 50 %-Quorums genommen, kann sich keiner der Eigentümer wirtschaftlich genutzter Immobilien drücken – es besteht eine gesetzliche Zahlungsverpflichtung für alle. Der jeweilige Beitrag für die Grundeigentümer wird einfach von den örtlich zuständigen Behörden erhoben und taucht in der jährlichen Steuerrechnung als separater Posten (»Levy«) auf. Wohnimmobilien und zumeist auch die Gemeinde als Grundeigentümer (Verwaltungsgebäude, Bibliotheken, kommunale Versorgungseinrichtungen) werden von der Abgabe befreit. Oft zahlt der Staat (Kommune, Land, Bund) jedoch die Abgabe freiwillig um einerseits seitens der öffentlichen Hand das BID zu unterstützen und andererseits die Leistungen des BIDs in Anspruch nehmen zu können und um Mitspracherecht zu haben.

Die Belastung des einzelnen Eigentümers durch die BID-Abgabe ist denkbar gering, häufig nicht mehr als wenige hundert Dollar im Jahr. In Toronto beträgt die BID-Sonderabgabe etwa 10-15 Eurocent je qm gewerblicher Nutzfläche pro Jahr, in Philadelphia wird die Mehrbelastung mit durchschnittlich 0,5% der Gewerbesteuern angegeben. In Deutschland wirken diese Einzelbelastungen häufig gering, da hier von den City- und Stadtmarketing-Organisationen erheblich höhere Beiträge gefordert werden. Der Unterschied besteht im Organisationsgrad: Während in den USA 100% der Grundeigentümer zur Abgabe herangezogen werden, müssen in Deutschland einige wenige für viele Trittbrettfahrer mitzahlen.

Um einen Rückzug der Stadtverwaltung aus öffentlichen Aufgaben zu Lasten der BIDs zu vermeiden, werden übrigens die von der Kommune zu erbringenden Leistungen im Vorhinein vertraglich festgelegt. Häufig werden die Mittel dem BID zur Verfügung gestellt, wenn dieses sich im Gegenzug verpflichtet, bestimmte kommunale Standards zu beachten.

Aktivitäten

Die Aktivitäten der BIDs ähneln denen des City- und Stadtmarketings in Deutschland – mit zwei wesentlichen Unterschieden: die räumlichen Grenzen des BIDs sind typischerweise enger gesteckt (Straße, Block, Quartier), wodurch die Maßnahmen konkreter und näher an den Ausgangsproblemen sind. Zum anderen werden die BIDs regelmäßig erheblich professioneller geführt, da mehr Geld für qualifiziertes Personal vorhanden ist.

Typische Arbeitsschwerpunkte von BIDs, je nach örtlicher Ausgangslage, sind:

- Stadtgestaltung und Aufenthaltsqualität: z.B. Straßenmöblierung, Begrünung, Pflege und Management des öffentlichen Raumes (bis hin zu den Sondernutzungen)
- Sicherheit und Sauberkeit: Graffiti und Kaugummi-entfernung, zusätzliche Reinigungsmaßnahmen, Sicherheitsmaßnahmen (»Hospitality Sams«)
- Funktions- und Branchenmix: Ansiedlung neuer

Betriebe (Handel, Gastronomie) oder Institutionen (Theater, Galerien). In Toronto z.B. werden in manchen BIAs Eigentümer mit einem Mietzuschuss (z.B. 50 %) für einen gewissen Zeitraum entschädigt, damit sie ihre Ladenlokale ggf. so lange leerstehen lassen, bis der BIA-Manager einen für den Branchenmix optimalen Mieter gefunden hat. In Washington verfügt das Downtown BID über einen 30 Mio Dollar Fonds, aus dem Betriebsansiedlungen gefördert werden können.

- Marketing-Kommunikation und Werbung: Sales Guide, Verbraucherwerbung
- Events: z.B. Veranstaltungen, Festivals, Straßenkunst
- Parkraumbewirtschaftung, Öffentlicher Nahverkehr
- Soziale Dienste (Obdachlose, arbeitslose Jugendliche)
- Strategieentwicklung

Erfolge

Die Evaluierung von BIDs ist umfassend und vielfältig. Während die erste BID-Welle Anfang der 70er noch an diversen Kinderkrankheiten litt, ist der ökonomische Nutzen und der Zugewinn an Lebensqualität der heutigen BIDs empirisch nachgewiesen. Die annual reports der professionellen BIDs sind weniger wortreich als mancher Tätigkeitsbericht hiesiger City- und Stadtmarketing-Organisation, sondern argumentieren durch wenige Tabellen und Charts, in denen »hard facts« präsentiert werden. Am Beispiel des 1997 gegründeten Washingtoner »Downtown DC BIDs« (Annual Report 2002) soll ein Eindruck vermittelt werden, wie in den USA der Erfolg von BIDs gemessen wird:

- Aus dem BID-Budget und anderen Töpfen wurden 2002 6,8 Mio \$ in Maßnahmen zur Aufwertung und Verschönerung des Stadtbildes investiert. Das Planungsvolumen weiterer Maßnahmen beträgt 24 Mio \$.
- Im Gebiet des BIDs wurden die 9., 10. und 14. Straße mit neuen Straßenlaternen, Bäumen und Pflanzen, Sitzmöbeln und Gehwegoberflächen ausgestattet.
- Die Besucherzahlen im Freizeit- und Kulturbereich konnten um rund 500.000 auf 5,6 Mio p.a. gesteigert werden.

- Durch neue Infrastrukturen (Convention Center, Library, Cinema) wird für 2003 ein weiterer Zuwachs um mindestens 3 Mio. Besucher p.a. erwartet.
- Die Sommerkonzert-Serie zog jeden Samstag 10.000 Besucher nach Downtown.
- Bis 2005 werden 3.000 neue Bewohner nach Downtown ziehen.
- Hotelbelegungen (69,6%) und Durchschnittsraten (155,88 \$) liegen über dem Landesdurchschnitt und sind nach dem 11. September 2001 weniger stark eingebrochen.
- 23.400 neue Jobs von 1996 bis 2001.
- 2002 stieg der Anteil der Passanten, die Downtown als sauber empfinden, um weitere 12% auf 71%. Es wurden 200.000 Kaugummis von den Gehsteigen entfernt, 117.000 Sack Müll gesammelt, ein Drittel der Straßenlaternen neu gestrichen und 25 neue Standorte für Blumenkörbe etabliert. Wenn die Grundreinigung abgeschlossen ist, soll künftig jeder Block zweimal jährlich nachgepflegt werden (Anstriche, Ausbesserungen etc.).
- Die eingesetzten Hospitality Sams haben 2002 in mehr als 200.000 Fällen Passanten mit Informationen und Hilfeleistungen unterstützt (Stadtplan, Tipps für Parken, Shopping, Gastronomie, Begleitung von Angestellten vom Büro zur Tiefgarage etc.).
- Die Anzahl der Passanten, die sich in Downtown sicher fühlen ist von 53% (1997) auf 87% (2002) gestiegen.
- Die Kriminalitätsrate ist 2002 noch einmal um 17% gesunken.
- Im Jahr 2002 wurde in 20.000 Fällen Obdachlosen geholfen, 119 Menschen wurden in Programme vermittelt, 63 Menschen in Alkohol- oder Drogenentzug, 32 Menschen wurde ein Obdach vermittelt.

BIDs in England

Im April 2001 kündigte Premierminister Tony Blair die Einführung von BIDs in Großbritannien an. Im November 2002 schließlich lag der erste Gesetzentwurf für einen entsprechenden Zusatz zur »Local Govern-

ment Bill« vor. Die Verabschiedung erfolgte im April 2003, in Kraft treten soll das Gesetz voraussichtlich im April 2004 – drei Jahre nach der ersten Absichtserklärung. Es wird also noch eine Weile vergehen, bis die 22 Pilotprojekte von London bis Hull starten können (www.ukbids.org). Dennoch laufen die Vorbereitungen bereits auf Hochtouren, um anschließend keine Zeit mehr zu verlieren. Die ersten Vorbereitungs-Workshops für die örtlichen BID-Vertreter starteten bereits im April 2003, organisiert von der Association of Town Center Management (ATCM) (www.atcm.org), dem englischen Stadtmarketing-Dachverband. Maßnahmen- und Geschäftspläne werden derzeit in den Pilotstädten aufgestellt.

BIDs in Deutschland?

Bevor Hamburg die Führung übernahm, rechnete in Deutschland kaum jemand damit, dass das BID-Modell in – oder nahe an der – Reinform nach amerikanischem Zuschnitt verwirklicht wird. Modifikationen sind erforderlich, denn drei gravierende Unterschiede zwischen den Ursprungsländern und der Bundesrepublik sind zu berücksichtigen:

- Anders als in den USA genießen öffentlich-rechtliche Stadtplaner und -entwickler hier ein gutes Ansehen. Die Kommunen neigen nicht dazu, Aufgaben und Verantwortung abzugeben, sondern neue an sich zu ziehen. Wo dennoch abgegeben wird, versuchen die Kommunen durch Rechtskonstruktionen und Verträge politischen Einfluss zu wahren. Eine von weiten Teilen der Gesellschaft getragene Grundüberzeugung wie in Amerika, dass private Unternehmen grundsätzlich effizienter und kostenbewusster agieren, besteht in Deutschland nicht. Stattdessen besteht eine latente Skepsis gegenüber »der« Wirtschaft, sie sei nur von vordergründiger Profitgier getrieben.
- Die Quote unserer Steuern und Gebühren ist unvergleichlich höher als in den USA. Eine zusätzliche BID-Abgabe im Sinne der dargestellten Selbstbesteuerung der Grundeigentümer trifft also hier auf eine höhere Ausgangsbelastung, die weniger Spielräume

lässt. Auch das Feld der Selbstverwaltung der Wirtschaft ist mit den Industrie- und Handelskammern bereits gut besetzt, deren Finanzierung auf Zwangsmitgliedschaft basiert.

- Es bestehen unter Juristen unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Spielräume die Auslegung des Gleichbehandlungsgrundsatzes unserer Verfassung für eine »punktuelle« Belastung des Eigentums in einem (nur) räumlich definierten Bereich zulässt.

Gegen diese Hemmnisse steht die außerordentlich positive Aufnahme, die die BID-Idee seit dem von der CIMA für die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland (BCSD) durchgeführten Internationalen Expertenhearing im März 2003 in der Hamburger Handelskammer gefunden hat. Dutzende von Veranstaltungen, Veröffentlichungen, Studienreisen nach USA und zahlreiche Ansätze zu Ministergesprächen und Beratungen unter den Spitzenverbänden sind zu verzeichnen. Die Spitzen des deutschen Einzelhandels, zuletzt Lovro Mandac (Kaufhof Warenhaus AG) und Hermann Franzen (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels HDE) bescheinigen dem Konzept der BIDs Reformcharakter und höchste Relevanz. Bundesverkehrsminister Stolpe erklärte die BIDs zum »neuen Themenfeld«.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die an die BID-Idee angelehnten »Immobilien- und Standortgemeinschaften« (ISG) zum Gegenstand der Stadtmarketingförderung gemacht, um Erfahrungen zu sammeln und die Einbeziehung der Grundeigentümer in Vitalisierungsstrategien populärer zu machen. Ziel dieses Konzeptes ist es, in den nächsten Jahren bis zu 20 Modellprojekte in NRW zu initiieren, die nach einem modifizierten Konzept der BIDs arbeiten. Dabei handelt es sich um den Abschluss eines zeitlich befristeten »Entwicklungsvertrages« zwischen der Kommune und den Grund- und Immobilieneigentümern sowie den Standortbetreibern eines räumlich und sachlich abgegrenzten städtischen Gebietes, der die Einbringung von Leistungen der öffentlichen und privaten Hand regelt. Die Kommune

verpflichtet sich damit, Entwicklungsmaßnahmen in öffentlichen bzw. infrastrukturellen Bereichen einzubringen, während die Eigentümerseite Strategien für den privaten und öffentlichen Raum entwickelt. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt dabei öffentlich und privat.

Bis Dezember 2003 lief ein vom DSSW (Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft) vorangetriebenes Projekt, das sich mit der Erprobung neuer Kooperations- und Beteiligungsformen bei der Revitalisierung ostdeutscher Geschäftslagen beschäftigt. Dabei geht es um die Einbindung von Eigentümern und somit um die Frage, ob BIDs ein ernsthaftes Modell für ostdeutsche Geschäftslagen sein könnten. Da bisher nicht gekannte Kooperations- und Beteiligungsformen in die Diskussion gebracht wurden und Haus- und Grundeigentümer positiv reagierten, wird in den Pilotstädten Halle, Chemnitz, Weimar und Schwerin weiter an diesem Thema gearbeitet.

Alle Anzeichen deuten also darauf hin, dass es in absehbarer Zeit etwas ähnliches wie BID auch in Deutschland geben wird, auch wenn die Breite der Diskussion erahnen lässt, dass man von einer grundsätzlichen Einigung zum Thema noch weit entfernt ist.

So hat Ministerpräsident Stoiber BIDs in Bayern eine klare Absage erteilt und in einem Brief an den Oberbürgermeister von Augsburg mitgeteilt, sein Innenministerium habe »erhebliche rechtliche Bedenken« und machte insbesondere geltend, dass eine Zwangsmitgliedschaft im Widerspruch zur verfassungsmäßig geschützten negativen Vereinigungsfreiheit stehe.

Wo erhalte ich mehr Informationen über BIDs ?

Die öffentliche Hand hat gegenüber den BIDs lediglich eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion. Im Rahmen des üblicherweise zwischen Kommune und BID geschlossenen Vertrages, in dem Zielsetzungen und Rahmenbedingungen definiert werden, ist das BID-Management dann recht frei in der operativen Ausführung seiner Aktivitäten. Durch die Beratungsfunktion wird bei den

kommunalen Aufsichtsstellen (z.B. NYC Department of Small Business Services <http://www.nyc.gov/html/dbs/home.html>), oder den regionalen BID-Vereinigungen (z.B. Toronto Association of Business Improvement Areas TABIA <http://www.toronto-bia.com/>) viel Wissen und Erfahrung gebündelt. Von großer Bedeutung sind auch private Beratungsunternehmen (z.B. <http://www.mainstreetgrp.com>), die nicht nur Städte, Grundeigentümer und Unternehmen bei der Planung und Implementierung eines BIDs unterstützen, sondern später auch das laufende Management eines BIDs in Geschäftsbesorgung übernehmen können. In Großbritannien werden Verlauf und Ergebnisse der 22 Pilotprojekte auf der Internetadresse <http://www.ukbids.org> dokumentiert. Die Leiterin des nationalen BID-Pilotprojektes ist Direktorin Jacque Reilly.

In Deutschland hat sich für den Informationsaustausch über BIDs die neutrale Internet-Plattform www.bid-aktuell.de angeboten.

Rechtliche Anforderungen an die Einrichtung von Business Improvement Districts

Prof. Dr. Martin Wickel, Professor für Recht und Verwaltung,
Stadt-, Regional- und Umweltplanung (AB 1-05),
Dekan Bauwesen und Studienkoordinator Stadtplanung an der TU Hamburg-Harburg

I. Einleitung

Beschäftigt man sich mit Business Improvement Districts (BIDs) unter juristischen Gesichtspunkten, begegnet man zwei grundlegenden Schwierigkeiten. Die erste liegt darin, dass es sich bei BID um kein juristisches Institut handelt. Der Begriff ist bislang in der Rechtswissenschaft noch nicht angekommen. Weder in der Literatur noch etwa in der Rechtsprechung hat bisher eine Auseinandersetzung mit diesem Thema stattgefunden, soweit jedenfalls meine Recherchen. Daraus folgt, dass bei der Auseinandersetzung mit BIDs immer wieder auf grundlegende juristische Kategorien zurückzugreifen ist.

Das zweite Problem besteht darin, dass bei weitem nicht klar ist, was ein BID tatsächlich ist. Also auch im außerrechtlichen Bereich hat es, soweit erkennbar, noch keine Konkretisierung gegeben wie das Konzept ausgestaltet ist. Und auch der Blick nach Nordamerika hilft nicht wirklich weiter, denn auch dort findet sich eine große Vielfalt möglicher Ausgestaltungsvarianten. Das erfordert es, dass man sich mit den möglichen Ausgestaltungsvarianten alternativ beschäftigt. Man muss die verschiedenen möglichen Konzepte betrachten und ihre Vor- und Nachteile untersuchen, um hieraus Leitlinien für die Ausgestaltung in die eine oder andere Richtung zu gewinnen.

Dies will ich im Folgenden tun. Dabei sei das wichtigste Ergebnis gleich vorweggenommen. Jedenfalls beim derzeitigen Stand meiner Untersuchungen hat sich noch kein zwingendes Kriterium für die grundlegende Wahl des einen oder anderen Konzepts ergeben. In den Details mag es einzelne verbindliche rechtliche Vorgaben geben. Das eine Konzept mag auch rechtlich vorteilhafter erscheinen als das andere. Aber keiner der grundsätzlichen Wege scheint durch zwingende rechtliche Vorgaben verbaut.

Bei der juristischen Auseinandersetzung mit BIDs ergeben sich drei Problemschwerpunkte, die ich im Folgenden näher beleuchten möchte. Dabei handelt es sich um die Problemkreise:

- Organisationsform (II.)
- Finanzierung (III.)
- verfassungsrechtliche Fragestellungen (IV.)

Des Weiteren werde ich mir noch einige Bemerkungen zu dem meines Erachtens erforderlichen Inhalt eines BID-Gesetzes erlauben (V.)

II. Organisationsform

Bezüglich der Organisationsform des BID ist zunächst eine grundsätzliche Weichenstellung vorzunehmen. Es stellt sich die Frage, ob der BID öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sein soll. Auf der öffentlich-rechtlichen Seite stehen im Wesentlichen zwei mögliche Organisationsformen zur Auswahl, einmal die öffentlich-rechtliche Körperschaft und zum anderen die Anstalt des öffentlichen Rechts. Auf der privatrechtlichen Seite gibt es eine Vielzahl möglicher Organisationsformen.

Die privatrechtliche Organisationsform, in Betracht kämen hier etwa der Verein oder eine Gesellschaftsform, scheint zunächst die natürliche Wahl zu sein, denn die Idee der Freiwilligkeit und privater Eigeninitiative stehen im Vordergrund. Sicherlich hätte eine private Organisationsform gerade in Zeiten, in denen die Leistungsfähigkeit des Staates in Frage gestellt wird, den Vorteil der größeren Staatsferne. Der zu gründende Verein oder die zu gründende Gesellschaft würde nicht als Teil der öffentlichen Verwaltung auftreten. In mancherlei Hinsicht mag diese Organisationsform flexibler sein.

Allerdings darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass der BID auch bei privatrechtlicher Ausformung in vielfältiger Weise mit staatlichen Instanzen verbunden oder von diesen abhängig wäre.

Trotz der privaten Eigeninitiative, die der BID voraussetzt, bedarf es in jedem Fall eines konstitutiven staatlichen Akts bei der Errichtung des BID. Der Staat spielt also schon bei der Errichtung eine zentrale Rolle.

Weiterhin nimmt der Staat durch das BID-Gesetz weitgehenden Einfluss auf die möglicherweise durch den BID zu erfüllenden Aufgaben. Und betrachtet man diese Aufgaben etwas näher, so handelt es sich zwar nicht per se um staatliche Aufgaben. Vielmehr ist es so, dass der Staat weitgehend selbst definiert was staatliche und was nicht-staatliche Aufgaben sind, und die Entscheidung für privatrechtlich organisierte BID bedeutete zugleich die Entscheidung für die Nicht-Staatlichkeit der wahrgenommenen Aufgaben. Gleichwohl stehen die für BID in Aussicht genommenen Aufgaben in einem engen Zusammenhang mit bislang jedenfalls staatlicherseits wahrgenommenen Aufgaben. Zu denken ist beispielsweise an die Stellplatzbewirtschaftung (die allerdings aus anderen Gründen nicht realisierbar erscheint), die in welcher Form auch immer, derzeit vom Staat bewerkstelligt wird. Zu denken ist weiterhin an die Möblierung des öffentlichen Raums. Auch dies eine Aufgabe, die derzeit der Staat erfüllt.

Besonders relevant erscheint weiterhin, dass der Staat den BID zwar nicht aus eigenen Mitteln finanzieren soll, aber je nach Ausgestaltung des BID bei der Erhebung der Mittel eine zentrale Rolle einnimmt. Jedenfalls sind BIDs davon abhängig, dass zur Vermeidung des Auftretens von Trittbrettfahrern bei der Finanzierung direkt oder indirekt staatlicher Zwang eingesetzt wird. Sofern eine Finanzierung durch Sonderabgaben gewählt würde, stellte sich bei einer privatrechtlichen Organisationsform außerdem die Frage, in welcher Weise die seitens des Staates eingezogenen Mittel, an den BID weitergeleitet würde. Hier ergeben sich subventionsrechtliche Fragen.

Vor allem die relative Staatsnähe des Aufgabenkatalogs des BID lässt es naheliegend erscheinen, dass der Staat auch Einfluss auf die Willensbildung des BID nimmt, gegebenenfalls bis hin zu eigenen Vertretern in den Entscheidungsgremien. Hierfür gibt es Beispiele aus den USA. Weiterhin stellt sich die Frage staatlicher Aufsicht.

Es sind auch BID-Modelle denkbar, die nicht lediglich auf einer zwangsweise erhobenen Finanzierung

gründen, sondern die auch »Zwangsmitglieder« haben. Die Möglichkeit, Private zu einer Mitgliedschaft in einem privatrechtlichen Verein zu verpflichten, erscheint zwar aufgrund einer ersten allerdings keinesfalls abschließenden Prüfung als nicht ausgeschlossen. Jedenfalls zeigt aber die erste Beschäftigung mit der Materie, dass privatrechtliche Zwangsvereinigungen sehr selten und der bundesdeutschen Rechtsordnung »eher fremd« sind. Die damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Probleme sind noch nicht geklärt. In jedem Fall würde also eine privatrechtliche Zwangsvereinigung verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten nach sich ziehen. Die Konstruktion wäre mit einem gewissen Risiko behaftet. Soweit jedenfalls der erste Eindruck. Soll der BID also von allen Betroffenen getragen werden, bietet sich die öffentlich-rechtliche Organisationsform an. Jedenfalls, soviel steht fest, ist das Konzept der öffentlich-rechtlichen Zwangsvereinigung besser erprobt.

Weiterhin dürfte eine öffentlich-rechtliche Organisationsform ein größeres Entwicklungspotenzial für BIDs beinhalten. Vor allem ist daran zu denken, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften Grundrechtsadressaten sind. Wenn es also um die Erhaltung einer bestimmten Qualität des öffentlichen Raumes geht, ist dies durch eine öffentlich-rechtliche Organisationsform besser gewährleistet. Insgesamt ist auch die Aufgabenübertragung leichter. So kann man hier etwa auf § 12 Abs. 2 HambWegeG hinweisen, der die Übertragung der Wegebaukosten auf eine öffentlich-rechtliche Körperschaft erlaubt, nicht hingegen auf einen Privaten.

Viele der genannten Aspekte ließen sich sowohl bei privatrechtlicher wie auch bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung realisieren. Ich kann beim derzeitigen Stand der Untersuchung auch noch nicht feststellen, dass es zwingende rechtliche Vorgaben für eine bestimmte Organisationsform gäbe. Einiges spricht dafür, dass dem nicht so ist. Die genannten Gegebenheiten lassen aber die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform naheliegend erscheinen.

Im öffentlich-rechtlichen Bereich stehen, wie bereits erwähnt, zwei Organisationsformen zur Auswahl. Hierbei handelt es sich um die Anstalt des öffentlichen Rechts und um die Körperschaft des öffentlichen Rechts. Beide Organisationsformen gehören zum Bereich der so genannten mittelbaren Staatsverwaltung.

Der entscheidende Gesichtspunkt bei der Schaffung einer Anstalt ist der Gedanke der Dezentralisation. Die Erbringung einer Aufgabe wird aus der staatlichen Verwaltung zur Entlastung der Staatsverwaltung ausgegliedert. Dahingegen ist die tragende Idee bei der Errichtung einer Körperschaft neben der Dezentralisation die Selbstverwaltung. Die Körperschaft ist gekennzeichnet durch ihre Mitglieder, die eine sie betreffende Aufgabe zur Selbstverwaltung übertragen bekommen. Der Gedanke der Selbstverwaltung spielt bei der Anstalt hingegen keine Rolle, schon wegen des Fehlens von Mitgliedern, die sich selbst verwalteten.

Gerade die Selbstverwaltung scheint mir bei den BIDs der Leitgedanke zu sein. Es geht um die Bewerkstelligung einer die Grundeigentümer/Gewerbetreibenden betreffenden Aufgabe, die diese weitgehend in Eigenregie erfüllen wollen. Somit liegt es nahe, BIDs in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu schaffen.

III. Finanzierung

Grundsätzliches

Die Finanzierung der BIDs ist insofern ein zentrales Problem, als diese bei genauer Betrachtung in erster Linie um ihrer Finanzierung willen gegründet werden. Die BIDs dienen vor allem dem Zweck, die finanziellen Mittel für bestimmte Vorhaben zu generieren, und zwar unter Umgehung des Problems von Trittbrettfahrern. Ohne diese Frage wäre es kein besonderes Problem, dass sich eine Gruppe Privater – hier also Grundstückseigentümer und/oder Gewerbetreibende – zusammenschließen, um gemeinsam eine im Interesse aller liegende Aufgabe zu erfüllen. Es stellte sich in

diesem Zusammenhang allenfalls noch das Problem der Konkurrenz zu bestimmten staatlichen Aufgaben, das sich aber lösen ließe.

Um die Ziele des BIDs zu erreichen, bedarf es also im Bereich der Finanzierung eines Instrumentariums, das sicherstellt, dass auch alle Betroffenen in angemessener Weise zur Finanzierung herangezogen werden.

Grundsätzlich scheinen hier mehrere Wege gangbar. Der eine besteht (unten 2.) in der Bildung einer körperschaftlichen Struktur, wobei dieser Begriff der Körperschaft sowohl Körperschaften des öffentlichen Rechts als auch privatrechtliche Vereine umfasst. Die Finanzierung würde hier über die Erhebung eines Mitgliedsbeitrags erfolgen. Der zweite Weg (unten 3.) beinhaltet einen Umweg über den staatlichen Haushalt. Es wird eine Sonderabgabe erhoben, deren Erträge an den BID weitergeleitet werden. Dieser Weg stünde in keiner Abhängigkeit zur Organisationsform. Die Sonderabgabe könnte also auch einem privaten Verein oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zugute kommen, ebenso wie übrigens einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

Mitgliedsbeitrag

Geschieht die Finanzierung in der Form der Erhebung eines Beitrags zu einem Verein oder zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, bringt dies keine weiteren rechtlichen Probleme mit sich. Die rechtlichen Schwierigkeiten liegen hier vielmehr in der Anordnung einer Zwangsmitgliedschaft, die, sollte sich der BID auf diese Weise finanzieren, erforderlich ist, um das genannte Problem der Trittbrettfahrer zu umgehen (dazu unten IV.).

Bei diesem Modell – und das ist der entscheidende Nachteil – ist der BID also letztlich selbst dafür verantwortlich, seine Mittel »einzusammeln«. In den USA gibt es durchaus Beispiele für diese Vorgehensweise, wenn sie wohl auch eher Ausnahmen darstellen. Der Nachteil liegt darin, dass der BID damit auch die Kosten der Durchsetzung seiner Ansprüche zu tragen hat. Öffentlich-rechtliche organisierte BIDs stehen sich dabei im

Vergleich zu privatrechtlich organisierten – wenn man diese nicht ohnehin bereits wegen der Zwangsmitgliedschaft als Möglichkeit ausschließt – insofern besser, als ihnen aufgrund der Anwendbarkeit des Verwaltungsvollstreckungsrechts die zwangsweise Durchsetzung ihrer Ansprüche erleichtert ist.

Der Vorteil der Finanzierung über eine Beitragspflicht läge in deren Unmittelbarkeit. Das Finanzaufkommen müsste nicht durch den Staat eingezogen werden. Die sich an ein Subventionsverhältnis anschließenden Probleme würden sich nicht stellen.

Sonderabgaben

Der zweite gangbare Weg beinhaltet genau diesen Umweg. In diesem Fall werden die erforderlichen Mittel in Form einer Sonderabgabe erhoben. Das Aufkommen wird dann wiederum an den BID weitergeleitet. Bei Sonderabgaben handelt es sich um eine außerhalb des herkömmlichen Abgabensystems (Steuern, Beiträge, Gebühren) stehende Form der Abgabe. Von der Steuer unterscheidet sie sich darin, dass das Aufkommen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt und nicht an die individuelle Leistungsfähigkeit anknüpft. Vielmehr wird eine Gruppe aufgrund ihrer besonderen Verantwortlichkeit für eine Finanzierungsaufgabe gesondert belastet. Gegenüber Beiträgen und Gebühren lassen sich Sonderabgaben abgrenzen, weil sie von keiner staatlichen Leistung abhängig sind.

Sonderabgaben gibt es in verschiedenen Formen. Sie lassen sich nach ihrer Wirkungsart unterscheiden. Vorliegend würde es sich um eine fördernde Sonderabgabe handeln. Bei der fördernden Sonderabgabe geht es um die Verwendung des Aufkommens zur Förderung einer Sachaufgabe.

Sonderabgaben begegnen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken und sind deshalb nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig. Diese gründen auf der Homogenität der Gruppe, die zu der Abgabe verpflichtet werden soll, und der Sachnähe dieser Gruppe zu der Finanzierungsaufgabe, für deren Finanzierung das Aufkommen verwendet werden

soll. Daraus ergeben sich im Einzelnen die folgenden Voraussetzungen:

- Erfordernis einer homogenen Gruppe (a.)
- Finanzverantwortung dieser Gruppe (b.)
- gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens (c.).

Dementsprechend stellt sich die Frage, wie den genannten Anforderungen bei einem BID Genüge getan werden könnte.

a) Homogene Gruppe

Das BVerfG (bspw. BVerfGE 67, 256; 82, 159; 92, 91) verlangt, dass es sich bei den Abgabenschuldnern um eine homogene Gruppe handelt, die »durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist«. Zunächst muss es also gelingen, eine derartige homogene Gruppe zu definieren. Auf den BID übertragen bedeutet dies, dass zwei Formen der Eingrenzung erfolgen müssen. Zum einen muss eine personale Abgrenzung vorgenommen werden. Es ist also vor allem zu entscheiden, wer die Sonderabgabe zahlen soll, wobei hier vor allem Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende zur Auswahl stehen. Diese Frage ist an dieser Stelle jedoch noch unproblematisch. Es ist lediglich an ein gemeinsames die Homogenität herstellendes Kriterium anzuknüpfen. Das Hauptproblem liegt hier vielmehr in der zweiten Eingrenzung. Anhand objektiver Kriterien muss eine Eingrenzung des Gebietes erfolgen, in dem der BID installiert wird. Eine Eingrenzung anhand der Belegenheit an einer Straße wäre zwar ein Kriterium, anhand dessen sich eine Gruppe von allen anderen unterscheiden ließe. Es erscheint aber zweifelhaft, ob dies mit Blick auf den Zweck eines BID allein ausreicht, denn diese knüpfen nicht notwendiger Weise an Straßen an, sondern können auch andere Gebietszuschnitte gebieten. Dementsprechend müssen in jedem Fall weitere sachliche Überlegungen für die konkrete Eingrenzung des Gebiets herangezogen

werden. Denkbar wären etwa Käuferverhalten, die äußere Wahrnehmung als geschlossene Einheit etc.

b) Finanzverantwortung der Gruppe

Das BVerfG (BVerfGE 92, 91) verlangt das Bestehen einer besonderen »Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe«, die in einer nach materiell-inhaltlichen Kriterien zu beurteilenden besonderen Sachnähe zum Ausdruck kommt. Diese Sachnähe folgt aus einer spezifischen »Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck«. Danach muss die »belastete Gruppe (...) dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler«. Die mit der Sonderabgabe Belasteten müssen ein besonderes Interesse an der zu finanzierenden Aufgabe haben, anhand dessen sie von der Allgemeinheit abgrenzbar sind. Es darf sich also nicht um ein Allgemeininteresse handeln.

Bei der fördernden Sonderabgabe ergibt sich die Gruppenverantwortung aus der Verwendung des Abgabenaufkommens für die eigenen Angelegenheiten der Gruppe. Über die Abgabe wird also eine Aufgabe gemeinschaftlich finanziert, derer sich ansonsten jeder Schuldner hätte selbst annehmen müssen.

Auch dieses Kriterium dürfte sich bei der Konstituierung eines BID erfüllen lassen. Es geht um die Finanzierung von Maßnahmen, die gerade im Interesse der Eigentümer/Gewerbetreibenden liegen. Die zugrunde liegende Idee besteht gerade darin, dass die Maßnahmen des BID sich für die Beteiligten auszahlen. Der mit der Abgabenerhebung verfolgte Zweck zielt also auf die Verbesserung der Situation der Gewerbetreibenden. Die besondere Sachnähe dürfte ohne größere Probleme zu bejahen sein.

Allerdings mag dieses Kriterium Einfluss darauf haben, wer zum Schuldner der Abgabe gemacht wird. Die größte Sachnähe weisen sicherlich die in dem Gebiet ansässigen Gewerbetreibenden auf. Speziell sie sollen von den Aktivitäten des BID profitieren. Demge-

genüber lässt die Sachnähe der Eigentümer schon nach, denn ihr spezifisches Interesse läge in der Steigerung des Werts ihrer Immobilien. Hier stellt sich aber die Frage, ob die Eigentümer alle in der gleichen Weise profitieren. Zu unterscheiden wären etwa solche Gebäude, in denen sich Einzelhandelsgeschäfte finden, von sonstigen gewerblichen Immobilien. So ist anzunehmen, dass Einzelhandelsunternehmen in wesentlich stärkerem Maße profitieren, als etwa Ärzte, Rechtsanwälte oder Steuerberater. Bei der Anknüpfung an die Eigentümer wäre also eine Differenzierung anhand der konkreten Nutzung des jeweiligen Gebäudes zumindest naheliegend, wenn nicht sogar geboten. Damit erscheint es jedoch näher liegend, von vornherein auf die Nutzung Bezug zu nehmen, indem die konkreten Nutzer Schuldner der Abgabe würden. Auch hier muss man wohl – oder sollte man jedenfalls – nach Nutzungen unterscheiden. Einzelhändler profitieren mehr als die beispielhaft genannten Dienstleister. Am wenigsten profitiert die ansässige Wohnbevölkerung. Hier erscheint es naheliegend, ein abgestuftes Abgabensystem einzuführen.

Allerdings hat die Anknüpfung an das Eigentum jedenfalls den Vorteil der Kontinuität auf der Schuldnerseite. Es stellt sich die Frage, ob die Vorteile der Anknüpfung bei den Eigentümern im Rahmen der Praktikabilität die geringere Sachnähe auszugleichen in der Lage sind.

c) Gruppennützige Verwendung

Schließlich muss das Abgabenaufkommen gruppennützig, das heißt im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet werden. Dies setzt jedoch nicht voraus, dass die Verwendung des Aufkommens dem spezifischen Interesse jeden einzelnen Mitglieds der Gruppe dienen muss. Es reicht vielmehr aus, wenn die Verwendung überwiegend dem Interesse der Gesamtgruppe dient (BVerfGE 67, 256). Auch dieses Kriterium dürften die BIDs jedoch erfüllen, denn das Aufkommen einer Sonderabgabe käme gerade den Abgabepflichtigen zu. Zwar mag es zwischen diesen Differenzierungen

geben. Einzelne mögen von den Aktivitäten des BID mehr profitieren als andere. Wie gesehen lässt die Rechtsprechung des BVerfG dies jedoch zu.

d) Zeitliche Befristung

Das BVerfG (BVerfGE 82, 159) verlangt weiterhin, dass die Abgabe grundsätzlich nur temporär erhoben wird, definiert also eine Anforderung an die Dauer der Erhebung einer Sonderabgabe.

Für ein BID-Gesetz folgt daraus, dass jedenfalls, wenn zugunsten des BID eine Sonderabgabe erhoben werden soll, eine zeitliche Befristung vorzusehen ist. Nach Ablauf dieser Frist muss eine Entscheidung über die Fortsetzung getroffen werden. Diese Anforderung ist für das Konzept des BID jedoch durchaus üblich, wobei sich allenfalls die Frage nach dem angemessenen Zeitraum, für den der BID konstituiert wird, stellt. Ein Konflikt kann hier insofern entstehen, dass bei einem zu kurz bemessenen Zeitraum der BID kaum in der Lage wäre, längerfristige Projekte anzuschieben. Zu lange Zeiträume widersprechen hingegen der Idee der regelmäßigen Kontrolle.

IV. Sonstige verfassungsrechtliche Fragestellungen

Die Konstituierung von BIDs wirft eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen auf. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auch viele der bisher beschriebenen Probleme verfassungsrechtlicher Natur sind, etwa die speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben.

Verfassungsrechtliche Fragen sind insofern von besonderer Brisanz, als sie absolute Hindernisse bei der Schaffung von BIDs darstellen könnten. Vor allem sind hier zwei Problemkreise näher zu betrachten. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Schaffung eines BID die Beteiligten in ihren Grundrechten verletzt (1.). Zum anderen muss untersucht werden, ob der FHH die Gesetzgebungskompetenz für die Schaffung eines BID-Gesetzes zusteht (2.).

1. Grundrechte

Bezüglich der Grundrechtsproblematik muss unterschieden werden. Je nach Ausgestaltung des Modells, also entweder als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft oder in einer anderen Organisationsform mit Sonderabgabe stellen sich die möglichen Grundrechtsverletzungen unterschiedlich dar. Bei Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft liegt der Grundrechtseingriff vor allem in der Anordnung der Zwangsmitgliedschaft. Soweit die Verbandsaufgabe eine Selbstfinanzierung erlaubt, rechtfertigt der Zwangsverband auch die Verbandsabgabe. Die Verbandslast ist also lediglich Folge der Zwangsmitgliedschaft. Letztere muss gerechtfertigt sein. Ein Grundrechtsverstoß kann hier vor allem insofern in Betracht kommen, als die Schaffung einer Zwangsvereinigung einen Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit darstellt.

Verzichtet man hingegen auf die Bildung eines Zwangsverbands, ergibt sich wie gesehen die Notwendigkeit der Finanzierung über eine Sonderabgabe. Auch die Erhebung einer Sonderabgabe stellt aber einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar und unterliegt damit den gleichen Anforderungen an die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs.

Weiterhin kann ein BID und die Pflicht, in der einen oder anderen Weise daran teilzuhaben oder dazu beizutragen, die Betroffenen in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzen.

a) Zwangsmitgliedschaft in einer Vereinigung *aa. Art. 9 Abs. 1 – Vereinigungsfreiheit*

Zunächst ist festzustellen, dass das diesbezüglich in Betracht kommende Grundrecht allein die allgemeine Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG ist. Das BVerfG hat nunmehr ausdrücklich festgestellt, dass das Element der Freiwilligkeit für den in Art. 9 Abs. 1 GG verwendeten Vereinsbegriff konstituierend sei. Vereinigungen, die ihren Bestand nicht grundrechtsinitiiertem Freiwilligkeit verdanken, fielen von vornherein nicht unter Art. 9 Abs. 1 GG (BVerfG, NVwZ 2002, 335, 336).

Davon ist auch für die BID auszugehen, jedenfalls soweit sie eine Zwangsmitgliedschaft kennen.

bb. Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit

Der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangsvereinigung ist demgemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Die in diesem Zusammenhang aufgestellten Maßstäbe bezieht das BVerfG zwar ausdrücklich nur auf öffentlich-rechtliche Zwangsverbände (vgl. bspw. BVerfG, NVwZ 1995, 335), sie dürften aber ohne weiteres auch auf privatrechtliche Zwangsverbände, soweit man solche überhaupt in Betracht zieht, anwendbar sein.

Die vom BVerfG formulierten Anforderungen sind die folgenden.

(1.) Legitime öffentliche Aufgabe

Zunächst muss der Verband mit Zwangsmitgliedschaft eine legitime öffentliche Aufgabe erfüllen. Dies sind Aufgaben, »an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss«. Die legitime öffentliche Aufgabe stellt keine präzise bestimmbare juristische Kategorie dar. Deshalb kann an dieser Stelle nicht viel mehr als eine Argumentationshilfe gegeben werden, wie das Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe argumentativ vertreten werden könnte. Es bedarf einer genauen Betrachtung des Zwecks der BIDs, um die Frage zu beantworten, worin die legitime öffentliche Aufgabe gesehen werden kann.

Die Bestimmung eines öffentlichen Interesses ist schwierig, zumal bei genauem Hinschauen die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Interessen sehr schnell verschwimmen. So läge es beispielsweise nahe zu argumentieren, die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Einzelhändler in dem Gebiet des BID trage zur Erhaltung von Arbeitsplätzen bei, worin man ein öffentliches Interesse erkennen könne. Zu beachten

ist allerdings, dass auf diese Weise jedes private Interesse zu einem öffentlichen Interesse würde. Diese Kategorisierung würde ihre Steuerungswirkung verlieren. Dementsprechend sollte es gelingen, ein originäres öffentliches Interesse nachzuweisen, nicht lediglich eines, das nur eine Reflexion eines im Wesentlichen privaten Interesses darstellt. Dieses Interesse könnte etwa darin gesehen werden, dass die BIDs dazu beitragen, Innenstädte gegenüber einer in zunehmendem Maße auftretenden Konkurrenz privater Einkaufszentren konkurrenzfähig zu halten. Die Qualifizierung der Erhaltung der Attraktivität der Innenstädte als legitime öffentliche Aufgabe dürfte kaum zu bestreiten sein. So könnte man in diesem Zusammenhang etwa § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 8 BauGB zitieren, der die Erhaltung der mittelständischen Struktur der Wirtschaft im Interesse einer verbrauchernahen Bevölkerung ausdrücklich als Abwägungsbelang der Bauleitplanung nennt.

Zwar ist hier Vorsicht insofern geboten, als BIDs aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht in Konkurrenz zu den Zwecken der Bauleitplanung treten dürfen. Anderenfalls würde nämlich die als abschließend zu betrachtende gesetzgeberische Entscheidung des Bundes im BauGB Aktivitäten des Landes in dieser Richtung ausschließen. Aber jedenfalls indiziert die ausdrückliche Nennung ein öffentliches Interesse und es erscheint nicht ausgeschlossen, dieses Interesse auch im Rahmen anderer staatlicher Aktivitäten zu verfolgen. Hinzu kommt, dass dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der öffentlichen Aufgabe ein weiter Ermessensspielraum zugebilligt wird.

Als weitere Voraussetzung formuliert das BVerfG, dass die Aufgabe »weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden« kann, noch dass sie »zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben« zählt, »die der Staat selbst durch seine eigenen Behörden wahrnehmen muss«. Was die im engeren Sinne staatlichen Aufgaben betrifft, so stellt sich heutzutage zunehmend die Frage, wo hier eigentlich die Grenze liegt. Dies bedarf meines Erachtens hier aber keiner Vertiefung, denn die Aufgaben, die die BIDs wahrneh-

men sollen, gehören wohl nicht dazu, was sich schon daran erkennen lassen dürfte, dass es sich zum Teil um Aufgaben handelt, die der Staat bislang gar nicht wahrgenommen hat. Schwieriger ist schon die Frage zu beantworten, ob die Aufgaben nicht auch im Wege privater Initiative erfüllbar wären. Auch diese Frage lässt sich jedoch beantworten, denn der Zweck der BIDs liegt ja gerade darin, die durch ökonomische Phänomene beschreibbaren Grenzen privater Initiative zu überwinden. Und wie bereits festgestellt: dem Gesetzgeber kommt in diesem Bereich ein weiter Ermessensspielraum zu.

Somit lässt sich also abstrakt formulieren, dass die Errichtung von BIDs zumindest dem Grundsatz nach von einem öffentlichen Interesse getragen sein könnte. Allerdings muss beachtet werden, dass ein BID kein Selbstzweck ist, sondern verschiedene Aufgaben erfüllt. Zwar dient er in einem weiteren Sinne der Aufgabe „Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Innenstadt“, bei jeder einzelnen Aufgabe, die er dann aber konkret wahrnimmt, um dieses Ziel zu erreichen, muss wiederum untersucht werden, ob sie dem öffentlichen Interesse dienen kann. Also nicht nur die Einrichtung eines BID wirft verfassungsrechtliche Fragen auf, sondern auch die Ausstattung mit Aufgaben, wobei die Frage der Verfassungsmäßigkeit bei jeder Frage neu gestellt werden kann.

(2.) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Dies gewinnt vor allem im nächsten Schritt der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit Bedeutung. Es reicht nämlich nicht, eine legitime öffentliche Aufgabe festzustellen. Der mit der Einrichtung verbundene Eingriff muss jeweils auch verhältnismäßig sein. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit besteht in einer Gegenüberstellung des mit dem Eingriff verfolgten Zwecks und der durch den Eingriff verursachten Beeinträchtigung auf der Seite des Adressaten, in dessen Grundrecht eingegriffen wird. Konkret muss also der Zweck des BID so gewichtig sein, dass bei einer Güterabwägung der Eingriff in

die Interessen der Zwangsmitglieder aufgewogen wird. Und diese Frage stellt sich letztlich bei jeder einzelnen Aufgabe, die der BID wahrnehmen soll.

Im Kern geht es also um eine Güterabwägung und der Aufgabenbestand der BID gerät in den Blick. Soweit es um die Einrichtung des BID als solchen geht, scheint dies noch relativ unproblematisch zu sein, immer vorausgesetzt, es kann schlüssig dargelegt werden, dass es sich um ein wirksames Instrument handelt. Aber dies dürfte gerade auch von dem konkreten Aufgabenbestand abhängen. Unter diesem Gesichtspunkt relativ geringe Probleme werfen Aufgaben wie die Mitwirkung bei der Möblierung des öffentlichen Raums, die Stellplatzbewirtschaftung oder eine zusätzliche Abfallsorgung auf. Hier ist der Grundrechtseingriff nicht übermäßig stark. Das Interesse des Einzelnen an der Nichtdurchführung solcher Maßnahmen ist gering. Vor allem wenn die Maßnahme dem Betroffenen auch zugute kommt, sich also für ihn wirtschaftlich positiv auswirkt, dürfte der Eingriff zu rechtfertigen sein. Schwieriger wird es jedoch schon, wenn andere Aufgaben in den Blick genommen werden, also etwa eine gemeinsame Marketingstrategie zur Außendarstellung. Hier sind die jeweiligen auch grundrechtlich geschützten Geschäftsinteressen der Betroffenen schon stärker tangiert. Je nach der Tragweite der Ausstattung mit einer solchen Aufgabe, halte ich es für zweifelhaft, ob dies den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit noch genügt. Man muss sich also jedenfalls klar machen, dass die Schaffung der Möglichkeit eines BID kein „Freibrief“ ist, diesen beliebig auch mit Aufgaben auszustatten. Jede zusätzliche Aufgabe unterliegt wiederum veränderten Anforderungen an ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

cc. Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit

Es ist nicht völlig fern liegend, die Zwangsmitgliedschaft in einer Körperschaft als einen Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG anzusehen. Letztlich ist dies jedoch nicht entscheidend. Das BVerwG hat diese Frage in zwei jüngeren Entscheidungen zur Zwangs-

mitgliedschaft in den Handwerkskammern und der IHK offen gelassen, weil die zu prüfenden Fragen letztlich die gleichen wie bei einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit sind (BVerwGE 107, 169; BVerwGE 108, 169). Also auch hier kommt es darauf an, dass der BID ein öffentliches Interesse verfolgt, das in dieser Weise nicht allein durch private Initiative bewerkstelligt werden kann, und dass der damit verbundene Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Eingriffen in das Grundrecht steht.

b) Sonderabgabe

Würde auf die Schaffung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verzichtet, stellte sich die Frage nach einer Grundrechtsverletzung durch eine Zwangsmitgliedschaft nicht. Zu Erreichung des Finanzierungszwecks des BID müsste man eine Sonderabgabe erheben und diese je nach dem gewählten Modell entweder an eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder einen privaten Verein auszahlen.

Die Erhebung dieser Sonderabgabe würde jedoch die Frage nach der Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG (oder der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG) in ähnlicher Weise aufwerfen, wie die Zwangsmitgliedschaft in der Körperschaft. Auch hier käme es im Kern darauf an, dass mit der Erhebung der Sonderabgabe ein legitimer Zweck verfolgt würde, der im Verhältnis zu dem in der Sonderabgabe liegenden Eingriff läge.

2. Gesetzgebungskompetenzen

Ein Hamburger BID-Gesetz wäre nur dann möglich, wenn der FHH die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen zuständen.

Das GG verteilt die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, wobei gem. Art. 70 GG der Grundsatz gilt, dass die Länder zuständig sind, außer das GG selbst sieht anderweitige Regelungen vor. In der Rechtswirklichkeit ist dieser Grundsatz jedoch praktisch umgekehrt, denn die dem Bund durch das

GG eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen sind so weitreichend, dass Gesetzgebungskompetenzen der Länder gleichsam die Ausnahme darstellen.

Das GG ordnet dem beschriebenen System folgend dem Bund verschiedene Sachbereiche kompetenziell zu. Der Systematik folgend muss hier im Ausschlussverfahren geprüft werden, ob einer dieser Sachbereiche betroffen ist. In diesem Fall könnte die FHH das Gesetz entweder gar nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen erlassen. Die Ermittlung der möglicherweise betroffenen Sachbereiche wird dadurch erschwert, dass durchaus nicht nur ein Sachbereich betroffen sein kann, sondern mehrere. Dies liegt daran, dass die BIDs verschiedene Aufgaben wahrnehmen sollen, die verschiedenen Sachbereichen zuzuordnen sind. Die Kompetenz für ein BID-Gesetz, das die Aufgaben der BIDs jedenfalls umreißt, müsste damit mit verschiedenen Sachbereichen abgeglichen werden.

Im Folgenden sollen verschiedene möglicherweise betroffene Sachbereiche behandelt werden.

a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG – Recht der Wirtschaft

Von zentraler Bedeutung für die Errichtung der BID ist der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG genannte Gegenstand »Recht der Wirtschaft«, der der so genannten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugewiesen wird. Konkurrierende Gesetzgebung bedeutet, dass das Land hier nur tätig werden dürfte, »solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat« (Art. 72 Abs. 1 GG).

Der Begriff der Wirtschaft wird weit definiert und umfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regeln und sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen. Umfasst werden die Organisation der Wirtschaft, der Wirtschaftszweige und der wirtschaftenden Personen als auch die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt. Auch auf die Rechtsform der wirtschaftlichen Betätigung kommt es nicht an.

Hieran gemessen fällt ein BID jedenfalls unter diesen Kompetenztitel. Da der Bund soweit ersichtlich aber in diesem Bereich von der ihm danach zustehenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, steht dem Land der Erlass eines BID-Gesetzes insoweit offen.

b) Andere Kompetenztitel

Der Kompetenztitel »Recht der Wirtschaft« tritt jedoch hinter andere Titel zurück, soweit diese spezieller sind. Als Problem ergibt sich in diesem Zusammenhang die Vielzahl möglicher Aufgaben, die den BIDs übertragen werden sollen. Hier ist jeweils zu prüfen, inwieweit diese unter bestimmte Kompetenztitel fallen, inwieweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz hierzu Gebrauch gemacht hat und welche »Reste« beim Land verbleiben.

Eine Aufgabe, mit der sich ein BID beschäftigen könnte, ist etwa die Möblierung des öffentlichen Raums. Hier konkurrieren zwei Bereiche miteinander. Soweit es sich um Erschließung handeln würde, wäre die einschlägige Kompetenznorm Art 74 Abs. Nr. 18 GG. Dabei geht es jedoch vornehmlich um die erstmalige Erstellung der Erschließungsanlagen. Die Unterhaltung (insofern § 123 IV BauGB) und Instandhaltung der Straße als Erschließungsanlage regelt sich hingegen nach Landesrecht. Einschlägig ist hier das Hamburger Wegegesetz.

Eine andere ins Auge gefasste Aufgabe wirft unter diesem Gesichtspunkt, soweit ich das derzeit zu überblicken vermag, ein größeres Problem auf. Das ist die Frage nach den Möglichkeiten einer Stellplatzbewirtschaftung. Bei der Stellplatzbewirtschaftung handelt es sich der Sache nach um Parken im straßenverkehrsrechtlichen Sinne. Dementsprechend kann der Gemeingebrauch an einer öffentlichen Straße nicht in der Weise beschränkt werden, dass Parken ausgeschlossen wäre. Ein Stellplatzbewirtschaftungssystem wäre demnach nur im Rahmen des Straßenverkehrsrechts möglich. Hier kann die FHH auch keine eigene gesetzliche Regelung erlassen, denn das Straßenverkehrs-

recht ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung und der Bund hat insofern eine abschließende gesetzliche Regelung getroffen. Soweit es sich bei den Parkplätzen also um einen unselbständigen Teil der Straße handelt, beschränkt das Straßenverkehrsrecht die Möglichkeiten weitgehend auf die Aufstellung von Parkuhren oder Parkscheinautomaten. Ansonsten kann gem. § 41 StVO i.V.m. Zeichen 314 das Parken beschränkt werden »insbesondere nach der Dauer, nach Fahrzeugarten, zugunsten der mit besonderem Parkausweis versehenen Bewohner, Schwerbehinderten mit außergewöhnlicher Gehbehinderung und Blinden«. Eine Beschränkung zugunsten eines Stellplatzbewirtschaftungssystems scheint nicht möglich, jedenfalls soweit es um die öffentlichen Parkplätze im Straßenraum geht. Denkbar wäre natürlich, dass der BID einen Parkservice als Dienstleistung anbietet.

Aufgaben der Bauleitplanung könnte der BID nur im Rahmen der abschließenden bundesgesetzlichen Regelung des BauGB übernehmen. Eigene gesetzliche Regelungen der FHH sind in diesem Bereich ausgeschlossen. § 4b BauGB erlaubt die Übertragung der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten auf Dritte. Das Leitbild der gesetzlichen Regelung ist der neutrale Mediator. Ob einem BID in diesem Kontext Aufgaben übertragen werden könnten, ist zumindest zweifelhaft. Jedenfalls bleibt es aber bei der umfangreichen Verantwortung der FHH für die Bauleitplanung.

V. Vorstellungen zur Ausgestaltung eines BID-Gesetzes

Abschließend sollen noch einige Bemerkungen zu notwendigen Inhalten eines BID-Gesetzes gemacht werden. Diese Liste kann nicht abschließend sein, sollte aber ein paar Anhaltspunkte liefern.

1. Gesetzesstruktur

Zunächst erscheint es unpraktisch, für die Errichtung jedes einzelnen BID eine eigene (formell-) gesetzliche

Regelung zu schaffen. Besser dürfte es sein, ein BID-Gesetz zu erlassen, auf dessen Grundlage dann die BIDs durch eine Entscheidung des Senats installiert werden können. Als Rechtsform für diese Entscheidung bietet sich die Rechtsverordnung an. Auch ein Verwaltungsakt scheint denkbar, hätte jedoch wegen der vielen zu regelnden Details gegenüber der Rechtsverordnung deutliche Nachteile.

2. Rechtsform und Entscheidungsfindung

Das Gesetz muss die Rechtsform der BIDs bestimmen. Hier ist also die Frage zu beantworten, ob ein BID eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein soll oder welche andere Rechtsform zu wählen ist.

Zusammen mit der Rechtsform müssen auch die Beteiligten der Entscheidungsfindung innerhalb des BID festgelegt werden. Bei einer Körperschaft kann dies durch die Bestimmung der Zwangsmitglieder erfolgen, die gleichsam automatisch Einfluss auf die Willensbildung der Körperschaft erhalten. Bei einer privaten Rechtsform sollten andere Einflussmöglichkeiten vorgesehen werden.

Der Kreis der zu Beteiligten umfasst jedenfalls die Kostenträger. Hier zeigt sich ein grundsätzliches Problem der Tragung der Kostenlast durch die Eigentümer, denn das eigentliche Interesse an den Maßnahmen des BID haben die Einzelhändler, womit der Sachverstand für die Beurteilung der zu ergreifenden Maßnahme einhergeht. Daneben sollte auch die FHH sich unmittelbaren Einfluss auf den BID sichern. Zu denken wäre auch an die Einbeziehung Dritter, etwa privater Anwohner.

3. Gebietszuschnitt

Weiter sollte das Gesetz Kriterien für den Zuschnitt des in den BID einzubeziehenden Gebietes regeln.

4. Finanzierung

Das BID-Gesetz müsste in jedem Fall die Finanzierung regeln. Bei der Wahl der Körperschaft des öffentlichen Rechts ließe sich die Finanzierung über die Mitglieds-

beiträge regeln. Anderenfalls muss das BID-Gesetz die Sonderabgabe einführen.

In jedem Fall müsste das BID-Gesetz auch den Schlüssel festlegen, nach dem die Finanzierung erfolgen soll, also etwa Einzelhändler, sonstige Gewerbetreibende/Freiberufler, Private.

5. Aufgaben

Weiterhin sollte das BID-Gesetz einen abstrakten Aufgabenkatalog umfassen. Aus diesem Katalog sind dann bei der Errichtung des BID die für diesen BID in Frage kommenden Aufgaben auszuwählen. Damit kommt das Gesetz dem Bedürfnis nach individueller Gestaltung der BIDs nach. Der Katalog der möglichen Aufgaben ist abstrakt zu umreißen. Aus diesem Katalog kann dann für jeden einzelnen BID gewählt werden. Er ließe sich gegebenenfalls noch unterteilen in Kernaufgaben, die jedem BID aufzuerlegen sind, und sonstigen Aufgaben.

6. Verfahren der Errichtung

Bei der Errichtung des BID sollte ein Verfahren mit größtmöglicher Transparenz und Partizipation gewählt werden. Anlehnen könnte man die Regelung an die Regelungen der Beteiligungsverfahren im Bereich der Bauleitplanung oder Planfeststellung.

Die Festlegung von Quoren ist heikel. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten erscheint es nicht sicher, ob es überhaupt eines Quorums bedarf, denn der Gesetzgeber könnte etwa entsprechende öffentlich-rechtliche Körperschaften auch ohne weitere Mitwirkung errichten. Die verfassungsrechtlich erforderliche demokratische Legitimation ergäbe sich aus der Legitimation des Gesetzgebers selbst, über den wiederum der Senat als gewählte Spitze der Exekutive legitimiert ist.

Nichtsdestotrotz erscheint die Bindung an Quoren von essentieller Bedeutung, da das Konzept des BID im Wesentlichen von der Eigeninitiative getragen ist. Als Nebenaspekt könnte auch noch berücksichtigt werden, dass das Quorum so beschaffen sein sollte, dass kon-

kurrierende BIDs ausgeschlossen sind. Die Quoren sind willkürlich gewählt, aber denkbar wäre die Bindung der Ingangsetzung eines BID-Verfahrens an ein Quorum von 1/3 der späteren Kostenträger und die Installierung bei der Zustimmung von 2/3.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf das nwForstG als Beispiel verweisen. Dieses sieht vor, dass so genannte Waldwirtschaftsgenossenschaften gebildet werden, »wenn mindestens zwei Drittel der Waldeigentümer, die zugleich mehr als die Hälfte der für den Zusammenschluss in Betracht kommenden Fläche vertreten, der Bildung zustimmen« (§ 15 Abs. 2 nwForstG).

Abschließend wäre dann noch die Frage zu regeln, ob die Antragsteller einen Anspruch auf Errichtung eines BID haben sollen. Ich halte dies für bedenklich. Die Erhaltung eines Ermessensspielraums seitens der Verwaltung scheint mir näher liegend. Die Einräumung eines Anspruchs erscheint aber ebenfalls möglich. Allerdings müssen dann die Voraussetzungen, vor allem die Anforderungen an den Antrag stellenden BID sehr sorgfältig umschrieben werden.

Ideen für ein BID in Hamburg: Der Neue Wall – aus Sicht des Bezirks

Markus Schreiber, Bezirksamtsleiter Hamburg-Mitte

Der Bezirk hat in der Vergangenheit sehr gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit verschiedensten Interessengemeinschaften gemacht. Dazu gehören die IG Steindamm, die IG Großneumarkt, die IG St. Pauli, der Trägerverbund Colonnaden und insbesondere auch das City-Management. Zum City-Manager haben wir im Bezirk sogar ein Pendant geschaffen. Unsere City-Managerin ist Frau Edda Kuckuck, die mit Herrn Henning Albers hervorragend zusammen arbeitet und Ansprechpartnerin für alle Partner in der City ist. Sie ist sozusagen das »One face to the customer« des Bezirks. Und um noch einen weiteren neudeutschen Begriff zu benutzen, die Zusammenarbeit ist ein gutes Beispiel für eine gut funktionierende private-public-partnership. Frau Kuckuck ist gleichzeitig die Ansprechpartnerin für alle Fragen des BID.

Dem Thema Neuer Wall nähert sich der Bezirk schon seit einiger Zeit. So stand in einem Abendblatt-Artikel im Februar 2003 unter der Überschrift »Nobelmeile im Aufbruch« ein Zitat des heute auch am Workshop teilnehmenden Dr. Hans-Werner Schrader vom Grundeigentümergebiet Neuer Wall. Er kritisiert dort das geringe Engagement der Stadt und sagte wörtlich: »Das Erscheinungsbild der Straße wird ihrem Anspruch als Nobelmeile nicht gerecht.«

Nachdem ich diesen Artikel gelesen hatte, hätte natürlich die Möglichkeit bestanden als Stadt alle möglichen anderen Behördenvertreter zu betrachten, von denen genug im Raum sitzen. Allerdings habe ich stattdessen bei Herrn Albers angerufen und wir haben Anfang März 2003 eine Begehung mit ihm, Herrn Reichhardt, Herrn Dr. Schrader, Frau Behnecke von der IG Neuer Wall u.a. gemacht. Im Anschluss sind im Neuen Wall neun Poller entfernt, sieben Straßennamensschilder und vier Verkehrszeichenpfosten erneuert, sieben schiefe Bügel und drei Verkehrszeichenpfosten gerichtet, beklebte Schilder gesäubert und an acht Stellen ca. 60 qm Gehwegplatten umgelegt worden. Das war sicherlich schon ein guter Schritt, aber gleichzeitig nicht das was sich die IG Neuer Wall vorgestellt hatte.

Denn die Beleuchtung über der Straße liefert immer noch zu diffuses Licht. Die unterschiedlichsten Poller und Bügel verschandeln nach wie vor die Straße, die Trennung der Gehwege von der Fahrbahn betonen immer noch die Enge der Straße und Schilder sowie Vordächer an den Gebäuden stören nach wie vor. Kurzum das Erscheinungsbild wird der Ia-Lage nicht gerecht.

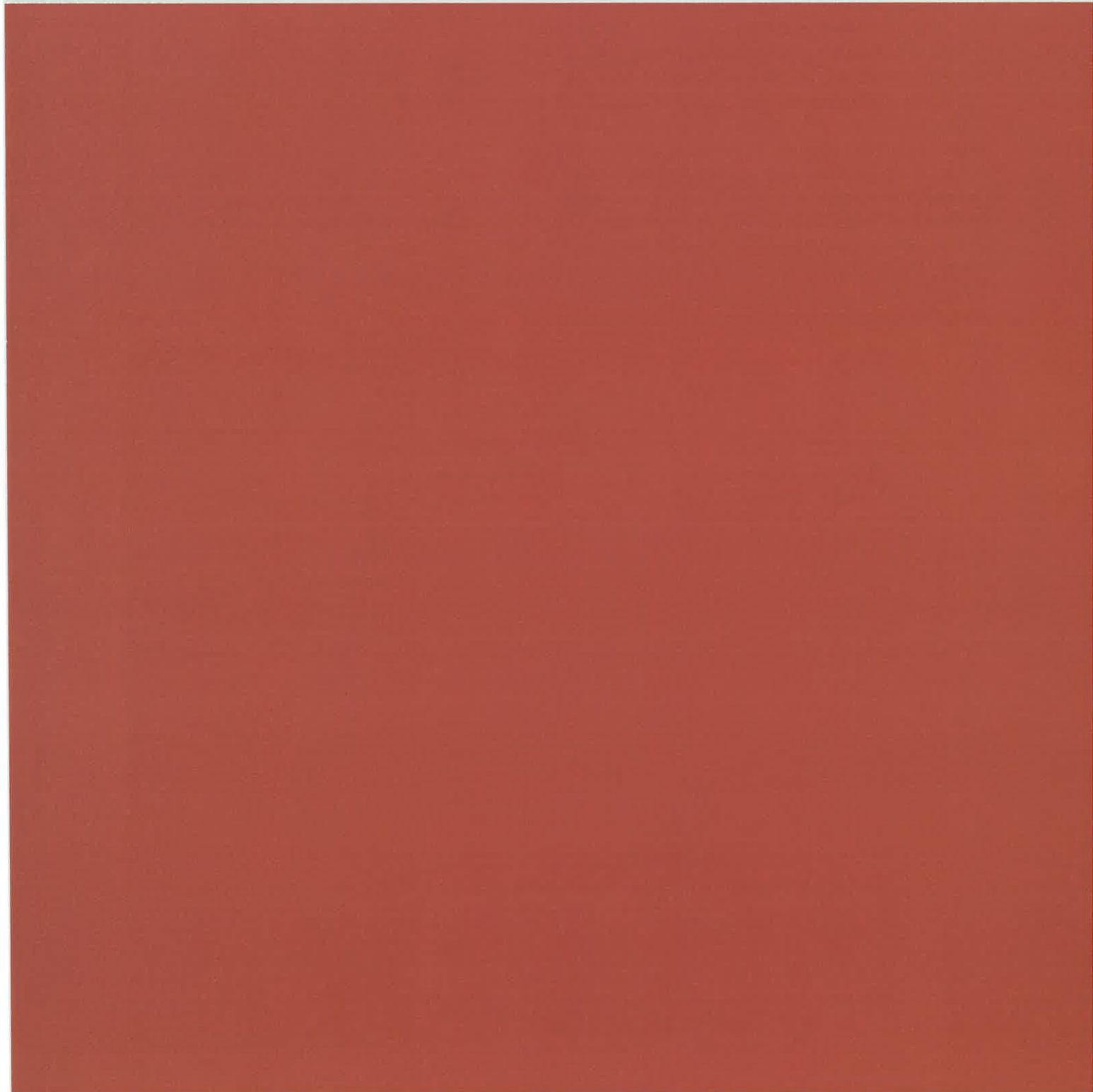
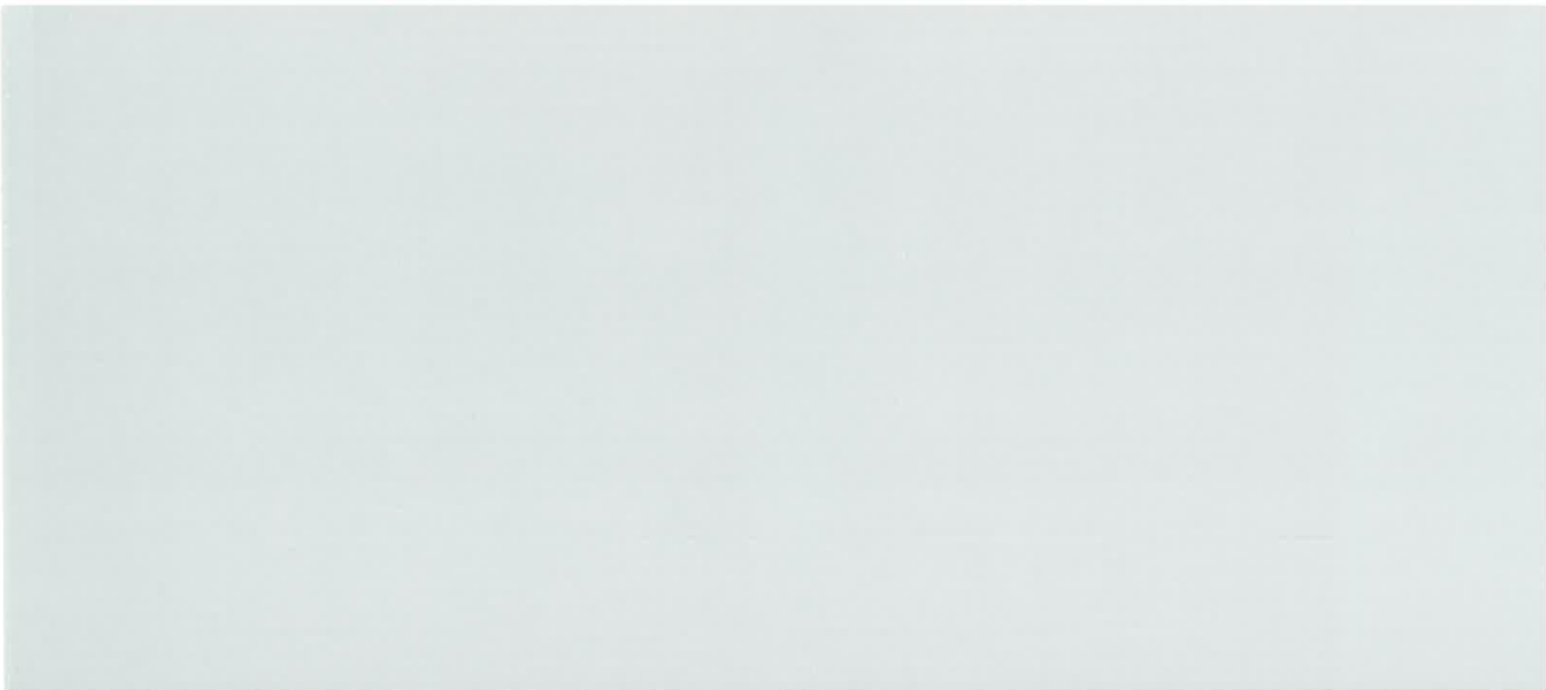
Ungefähr zu dieser Zeit startete Herr Reichhardt von der Handelskammer seine Informationsoffensive zum Thema BID. Er brachte auch mir seine überzeugenden Überlegungen nahe.

Danach trug er in der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte vor, was im September 2003 zu einem einstimmig beschlossenen Antrag führte, in dem die Bezirksversammlung dazu aufforderte, »die rechtlichen Voraussetzungen für die Einsetzung so genannter BIDs in Hamburg zu schaffen, so wie dies die Handelskammer vorgeschlagen hat.«

Ich wurde aufgefordert, zu prüfen, in welchen Stadtteilen bzw. Einkaufstraßen BIDs sinnvoll sind (z.B. »Neuer Wall«) und in welcher Art und Weise das Bezirksamt Hamburg-Mitte die Einrichtung von BIDs unterstützen kann.

Aus meiner Sicht bieten die BIDs eine hervorragende Gelegenheit, private Interessen und privates Geld mit Entwicklungen im öffentlichen Interesse zusammen zu bringen. Dabei darf allerdings die private Kaufmannschaft nicht zum »Reparaturbetrieb« des Staates gemacht werden, weil dieser ja bekanntlich kein Geld hat oder keines aufwenden will. Es müssen eigene Vorstellungen und Gestaltungsrichtlinien entwickelt werden, damit der BID – was ich übersetze als »Citymanagement ohne Trittbrettfahrer« – von unten die Ideen der privaten Kaufmannschaft und Grundeigentümer befördert. Dafür muss die Verwaltung teilweise umdenken, aber dieses Umdenken lohnt sich im Interesse der guten Ergebnisse aus meiner Sicht auf jeden Fall, weil diskutierte und akzeptierte Maßnahmen im öffentlichen Raum umgesetzt wurden. Wie gesagt, ohne Trittbrettfahrer und auch im öffentlichen Interesse der

Aufwertung bestimmter Quartiere. Natürlich bin ich froh, dass nach New York, Toronto und Johannesburg jetzt Hamburg oder noch konkreter Hamburg-Mitte mit dem Neuen Wall die Idee des Business Improvement Districts aufnimmt und zwar deutschlandweit in der Pole-Position. Wir haben aber gehört, dass es in anderen Städten jeweils 30 bis 40 BIDs gibt, so dass der Neue Wall nur der Anfang wäre und dann auch in Bergedorf, Altona, Wandsbek, Harburg und insgesamt in Hamburg noch viele BIDs folgen können und werden, wenn sich die positiven Auswirkungen im Neuen Wall zeigen. Ich bin davon überzeugt, dass sich diese positiven Auswirkungen zeigen werden und ich hoffe, dass diese möglichst schnell zu sehen sein werden.



Ideen für ein BID in Hamburg: Der Neue Wall – aus Sicht des Trägerverbundes Projekt Innenstadt

Dorothee Rothmann, Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V.

Der Trägerverbund Projekt Innenstadt vertritt die Interessen der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden der Hamburger Innenstadt zu stadtentwicklungspolitischen Themen und Projekten. Er kooperiert dabei mit der Handelskammer und dem Citymanagement.

Die Attraktivität der Innenstadt ist abhängig von der Gestaltung des öffentlichen Raumes und einer vielfältigen Funktionsmischung. Grundeigentümer und Gewerbetreibende haben ein besonderes Interesse an der Standortentwicklung und der Mitwirkung an Planungsentscheidungen.

Der Trägerverbund unterstützt die Standortaufwertung durch Eigeninitiative nach dem Modell der nordamerikanischen »Business Improvement Districts«; denn hier bietet sich für die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden die Möglichkeit, selbst Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. BIDs können an unterschiedlichsten Standorten praktiziert werden und erlauben es, unterschiedlichste, standortabhängige Maßnahmen umzusetzen.

Für den Innenstadtstandort »Neuer Wall« hat der Trägerverbund ein städtebauliches Entwicklungskonzept erarbeitet. Der vorgeschlagene Maßnahmenkatalog befindet sich in der Abstimmung mit dem Grundeigentümerverschein und der Interessensgemeinschaft der Einzelhändler und umfasst neben baulichen auch organisatorische Maßnahmen. Diese sollen als ein Alleinstellungsmerkmal den Standort in besonderer Weise aufwerten. Die Umsetzung der Maßnahmen ist im Rahmen eines BID-Pilotprojektes geplant.

Die Powerpoint-Charts

Verantwortlich für den Inhalt der Folien ist Dorothee Rothmann,
Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V.

Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V.

BID - Pilotprojekt: Umgestaltung Neuer Wall



Diskussionsstand 10.12.03

1

Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V.

Vorschlag für ein Pilotprojekt: Umgestaltung Neuer Wall

Günstige Voraussetzungen:

- starke Organisationsstrukturen vor Ort
- Handlungsdruck
- eindeutige Plangebietsgrenzen
- klares Maßnahmenkonzept
- unstrittige Bemessungsgrundlagen



Diskussionsstand 10.12.03

2

Ausgangslage

Positives Image

Der Neue Wall hat das Image als exklusivste Einkaufsstraße Hamburgs.



Diskussionsstand 10.12.03

3

Ausgangslage

Stadträumliche Gestaltung und Zustand

- Fahrgassenbreite erlaubt das Parken in der zweiten Reihe, die Straße wird vom motorisierten Verkehr dominiert und mit Schwerlast-Durchgangsverkehr belastet
- schmale Bürgersteige behindern das Flanieren.
- ständig wechselnde Baustellen mit parkenden Firmenfahrzeugen auf dem Parkstreifen und in der zweiten Reihe
- Billige und schadhafte Straßenbeläge
- Minderwertige und uneinheitliche Straßenmöblierung
- Heterogene Architektur mit uneinheitlicher Fassadengestaltung in der Erdgeschosszone.

Branchenbesatz und Nutzung

- Leerstände im Erdgeschoss- und Obergeschoss Bereich
- kleinteilige Grundstücks- und Eigentümerstruktur
- Revitalisierungsbedarf an vielen Gebäuden, durch fehlende Investitionen in den öffentlichen Raum reagieren einzelne Grundeigentümer zurückhaltend



Diskussionsstand 10.12.03

4

Ziele für den Neuen Wall

- **„Top - Adresse“ mit Alleinstellungsmerkmalen**
- hochwertigem **Erscheinungsbild**, dem Image entsprechend
- Erhöhung der **Aufenthaltsqualität**.
- Errichtung eines großzügigen **Flaniererraums**
- Erhalt der **Befahrbarkeit**, aber weniger Dominanz des Autoverkehrs
- **Parkmöglichkeiten** für Kunden
- Organisation des Lieferverkehrs
- Ausbau der fußläufigen **Wegebeziehungen** und Schaffung gleichmäßiger Frequenzen der gesamte Neue Wall soll zur 1a-Lage werden.
- Gestaltung der Eingangssituationen und Anbindung Jungfernstieg



5

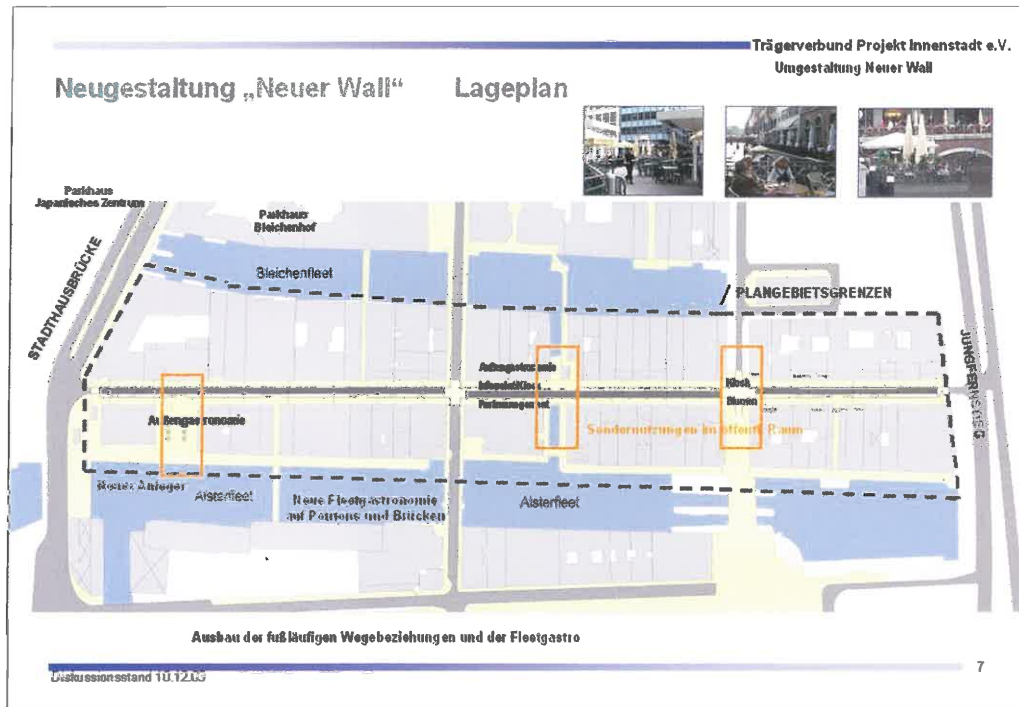
Diskussionsstand 10.12.03

Orientierungspunkte für die Neukonzeption und Gestaltung



6

Diskussionsstand 10.12.03



Trägerverein Projekt Innenstadt e.V.
Umgestaltung Neuer Wall

Bauliche Maßnahmen und Straßenraumgestaltung

Straßenprofil und -belag

- neuer einheitlich gestalteter Oberflächenbelag
- Fahrbahn einspurig, Absenkung um ca. 3cm wie in der Bergstr.
- Reaktion auf die wichtigen Wegbeziehungen in der Gestaltung
- Fahrgasse dunkler Asphalt, Flanierraum gelb grauer Granitstein
- Aufwertung der Kanaldeckel durch Messingringe oder Sonderprägung mit Hher Wappen

Straßenmöblierung

- Zonierung der Flächen durch Sitzmöbel/ Poller und Außengastronomie (im Bereich Denkmal, Bleichensteg und Wasserseiten)
- einheitliche neue Beschilderung, Fahrradabstellmöglichkeiten

Gestaltungsleitlinien zu den Fassaden

- Gestaltungsleitlinien für Ladenfronten, Leuchtreklame, Außengastronomie

Diskussionsstand 10.12.03

8

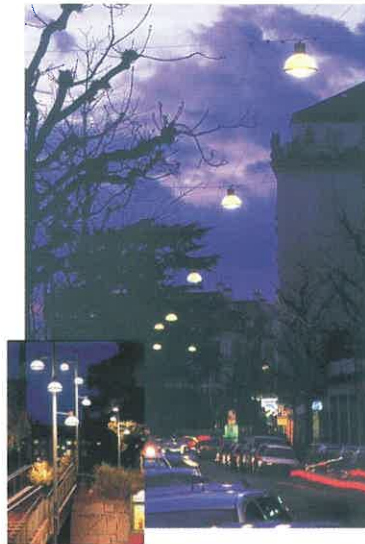
Bauliche Maßnahmen und Straßenraumgestaltung

Beleuchtungskonzept

Straßenbeleuchtung mit neuen Leuchtkörpern an Spannselkonstruktion

Hervorhebung der Wegbeziehungen (Kreuzungen, Durchgang zu den Alsterarkaden) durch zusätzliche Beleuchtung

Abgestimmte **Objektbeleuchtung** der dekorativen Fassaden und an prägnanten Straßensituationen, z.B. Eingang Jungfernstieg. (Lichtplaner)



Organisatorische Maßnahmen

Parkraummanagement

- Parken nur für Kurzparker
- strikte Kontrolle von Falschparkern und Fehlnutzung von Parkplätzen
- „Valet parking“ für die Kunden, sonstige Serviceleistungen z.B. Autoreinigung

Eventuell Fußgängerzone von 18°-22°Uhr

- Als Alleinstellungsmerkmal, um auf Fußgängerfrequenzen zu reagieren. (ein bereits in anderen Städten praktiziertes Beispiel)

Sauberkeit / Sicherheit

- Zusätzliches Reinigungs- und Kontrollpersonal

Baustellenmanagement

- Verpflichtende Vorgaben der Genehmigungsbehörde für die Abwicklung der Baustelle zur Verhinderung von Störungen der Kundenströme
- z.B. keine Container im Laufbereich, sondern im 1.OG
- Zeitliches aufeinander Abstimmen der einzelnen Baustellen



Organisatorische Maßnahmen

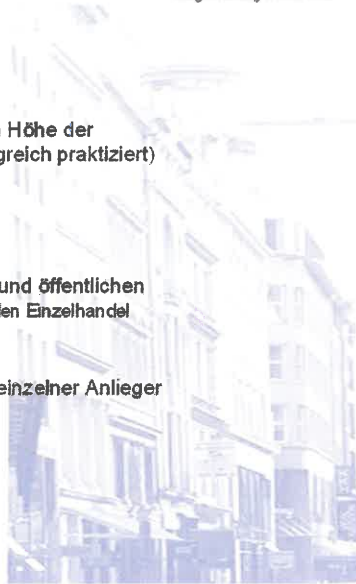
Verwaltung von Sondernutzungsrechten

Abgabe der bezirklichen Verwaltung gegen Gebühren in Höhe der bisherigen Einnahmen (bereits in anderen Städten erfolgreich praktiziert)
Mehreinnahmen sind in den Standort zu reinvestieren

Gemeinsames Marketing

Durchführung von gemeinsamen Marketingkampagnen und öffentlichen Veranstaltungen. (Finanzierung von zusätzlichen Events für den Einzelhandel durch projektbezogene Sonderumlagen)

Rückgriff auf einheitliches Logo bei Werbemaßnahmen einzelner Anlieger





Kosten bauliche Maßnahmen

Baumaßnahmen

Baunebenkosten
Wettbewerbskosten

Kosten organisatorische Maßnahmen

Personalkosten für:

zusätzliches Reinigungspersonal eventuell durch den Hher Cityservice
Parkraumorganisation (für diese Leistungen ist auch ein Basisvertrag mit der Stadt denkbar,
so dass durch solche Einnahmen die laufenden Kosten gesenkt werden könnten)
Koordinierungsleistungen unter den Eigentümern
Projektsteuerungskosten

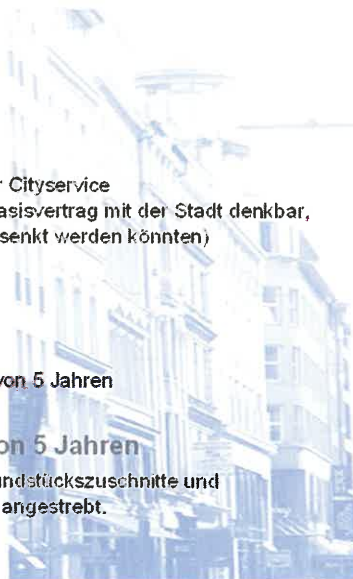
Terminplan

Verpflichtung zur Umsetzung der Maßnahmen innerhalb von 5 Jahren

Finanzierungsplan für die Projektlaufzeit von 5 Jahren

Bemessungsgrundlagen Aufgrund der einheitlichen Grundstückszuschneite und Nutzungen wird die Bemessung an der Grundsteuerhöhe angestrebt.

Ausgeglichener Haushalt nach 5 Jahren



Als Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft engagiert sich unsere Handelskammer auch vor Ort in den Quartieren und Stadtteilen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Selbstorganisation von Gewerbetreibenden in unserer polyzentrischen Stadt.

Angesichts des geringen Organisationsgrades der Zusammenschlüsse ist in vielen Quartieren eine effektive und langfristige Arbeit nicht möglich. Aktive Einzelhändler und Dienstleister vor Ort empfinden ihr Engagement als Sisyphus-Arbeit. Aufgrund dieser Erfahrungen halten wir die Diskussion um eine effiziente Organisationsform nach dem amerikanischen Vorbild für besonders fruchtbar. Basierend auf einer Initiative aus der Wirtschaft, die selbst festlegt, welche Maßnahmen sie prioritär zur Attraktivierung ihres Quartiers ergreifen und finanzieren will, halten wir eine solche zeitlich befristete Organisation wie die BIDs für ein erprobungswürdiges Konzept. Es bindet Betroffene ein, mobilisiert privates Kapital und ermöglicht eine hohe Identifikation der Anlieger mit ihrem Quartier.

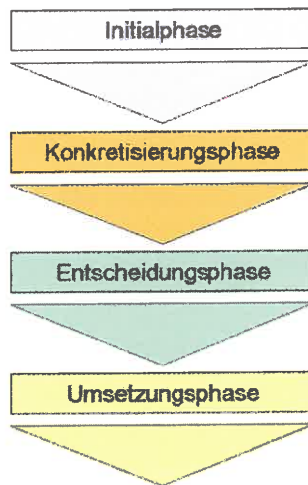
Dies sind meines Erachtens beste Voraussetzungen, um auch einen wichtigen Impuls für die Realisierung des Leitbildes des Senats »Metropole Hamburg – Wachsende Stadt« zu geben, denn Hamburgs Potenziale werden angesichts seiner polyzentrischen Struktur am besten genutzt, wenn auch seine vielfältigen Stadtteile und Quartiere qualitativ wachsen.

Die Powerpoint-Charts

Verantwortlich für den Inhalt der Folien ist Bernd Reichhardt,
Handelskammer Hamburg



Ablaufplan





Initialphase

Private Akteure

Initiatorenkreis
Mitarbeit von Unternehmen und Grundeigentümern mit Schlüsselstellung

Vorüberlegungen zu:

- Gebietsabgrenzung
- Maßnahmen
- Finanzierung

Konzeptdiskussion mit den vor Ort Betroffenen

Einrichtung von Arbeitskreisen

Initialphase

Konkretisierungsphase

Entscheidungsphase

Umsetzungsphase

Öffentliche Akteure

Unterstützung des Initiatorenkreises durch Handelskammer, Fachbehörden, Politik und Verwaltung der Bezirke

Nächster Phase: Wenn 15% der Grundeigentümer dem Entwurf des Maßnahmen und Finanzierungskonzepts zustimmen.



Konkretisierungsphase

Private Akteure

Konzeptvorstellung

Ggf. Ideenwettbewerb

Regelmäßige Informationsveranstaltungen

Erarbeitung des definitiven Maßnahmen und Finanzierungskonzepts

Auswahl eines möglichen Aufgabenträgers

Initialphase

Konkretisierungsphase

Entscheidungsphase

Umsetzungsphase

Öffentliche Akteure

Konzeptvorprüfung durch die zuständige Behörde

Organisatorische Hilfestellung und Datenbereitstellung (Grundeigentümer, Gewerbetreibende, Grundsteueraufkommen) durch Handelskammer und die zuständigen Behörden.

Entscheidung über mögliche finanzielle Beteiligung der Stadt z.B. für einen Ideenwettbewerb

Nächste Phase: Offizielle Antragstellung durch den Aufgabenträger



Entscheidungsphase

Private Akteure

Verbindliches Maßnahmen- und Finanzierungs-konzept wird vorgelegt und im Internet veröffentlicht.

Vetomöglichkeit der Grundeigentümer.

Initialphase

Konkretisierungsphase

Entscheidungsphase

Umsetzungsphase

Öffentliche Akteure

Endgültige Prüfung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzept

Stadt führt das Anhörungs-verfahren durch.

Nächste Phase: wenn weniger als 30% der Grundeigentümer (siehe Gesetzentwurf) gegen das Konzept stimmen.



Umsetzungsphase

Private Akteure

Aufgabenträger unter-zeichnet den öffentlich-rechtlichen Vertrag

Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts

Aufstellung und Veröffentlichung des jährlichen Maßnahmen- und Wirtschaftsplans

Initialphase

Konkretisierungsphase

Entscheidungsphase

Umsetzungsphase

Öffentliche Akteure

Einrichtung des BIDs durch Rechtsverordnung des Senats

Einzug der Abgabe und Weiterleitung an die BID-Organisation durch die zuständige Behörde

Zentrale Anlaufstelle in der Verwaltung für Anträge, Genehmigungen

Die Handelskammer überwacht die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Aufgabenträgers.

Auflösung nach max. acht Jahren bzw. Verlängerung

Standpunkte der Grundeigentümer des Neuen Walls

Dr. Hans-Werner Schrader, Grundeigentümergebiet Neuer Wall e.V.

Sehr geehrte Damen und Herren,
für das mögliche BID-Pilotprojekt hat Herr Schreiber vor wenigen Minuten eine Brücke von New York zum Neuen Wall in Hamburg geschlagen und Frau Rothmann erläuterte die aktuellen Gestaltungsvorstellungen für den Neuen Wall, deren Grundzüge von den Anliegern bereits 1993 entwickelt wurden. Herr Reichardt hat auf die Rahmenbedingungen, die Abgrenzbarkeit und den guten Organisationsgrad dieses Quartiers hingewiesen, so dass ich als Vertreter der Grundeigentümer kurz erklären möchte, warum sich das BID-Konzept für den Neuen Wall besonders eignet. Die Geburtsstunde des Neuen Walls in der heutigen Form schlug bereits 1842 unmittelbar nach dem Hamburger Brand. Die Chance nach diesem einschneidenden Ereignis mitten im Zentrum »Stadtentwicklung« betreiben zu können, wollte sich die Stadt nicht entgehen lassen. Dazu wurden die Alteigentümer enteignet und abgefunden. Zur Schonung der öffentlichen Finanzen wurden die Flurstücke verkleinert und nach der Umsetzung der Planung zu höheren Preisen veräußert. Die Staatskasse konnte einen Überschuss erzielen, der u.a. die Planungskosten auffing. Die meisten Grundstücke am Neuen Wall weisen daher nur eine Breite von 10 - 13 m auf. Bei der klassischen Aufteilung mit einem mittigen Hauseingang von ca. 2 - 3 m bleibt für die Läden eine Breite von 4 - 5 m. Da der Einzelhandel hier auf vergleichsweise kleinen Flächen seine Umsätze erzielen muss, konnten sich am Neuen Wall keine typischen »Frequenzbringer« ansiedeln. Auch die Einrichtung einer Fußgängerzone ist am Neuen Wall nicht möglich, da die Rückseiten der Straßenzüge hier beidseitig von Fleeten gebildet werden und eine Anlieferung dort nicht zulassen. Die Gewerbetreibenden konzentrierten sich daher schnell auf den Handel mit hochwertigen Gütern und Luxusartikeln. Die Umsatzzahlen werden nicht durch eine hohe Kundenfrequenz, sondern durch die hohe Qualität und Exklusivität erreicht. Der Neue Wall war daher schon sehr früh bemüht, einen guten Kontakt zu den Kunden zu halten bzw. zu entwickeln. Der

Vorläufer der heutigen Interessengemeinschaft (IG) Neuer Wall, die Werbegemeinschaft Neuer Wall, gründete sich 1930 als eine der ersten Quartiersgemeinschaften bundesweit. Da damals der Einzelhandel zum überwiegenden Teil auf eigenem Grund und Boden seinen Geschäften nachging, waren Grundeigentümer und Einzelhändler in Personalunion in dieser Gemeinschaft vertreten. Betriebsaufspaltungen aus steuerlichen Gründen oder durch Erbfolgen in den folgenden Jahren führten dazu, dass die Eigentümerseite immer seltener in dieser IG vertreten war. Heute gibt es nur noch drei dieser »Klassiker«. Aus Anlass des Sielbaus mit seinen möglicherweise existenzbedrohenden Folgen organisierten sich die Grundeigentümer 1991 eigenständig im Grundeigentümergebiet Neuer Wall. Heute vertritt er über die Hälfte aller Grundeigentümer.

Der Neue Wall war in der Vergangenheit des öfteren Vorreiter: Die Werbegemeinschaft initiierte als erste alljährlich eine Weihnachtsbeleuchtung. 1993 entwickelten die Anlieger mit der Handelskammer Hamburg ein eigenes Neugestaltungskonzept des öffentlichen Straßenraums einschließlich einer verkehrsregulierenden Komponente. Heute sieht man im Neuen Wall vielfach gekonnt restaurierte Altbauten neben attraktiven Neubauten und Top-Läden. Der öffentliche Straßenraum dazwischen fällt deutlich ab.

Wir Grundeigentümer möchten allen unseren Mietern, das sind nicht nur die Einzelhändler, sondern auch Anwälte, Steuerberater, Ärzte usw. in den Obergeschossen, auch vor den Läden und Büros Aufenthaltsqualität bieten. Unsere Gestaltungsmöglichkeiten endeten aber an den Grundstücksgrenzen. Das geplante BID-Gesetz bietet uns jetzt erstmalig die Möglichkeit, hier gemeinschaftlich etwas zu bewegen, etwas zu unternehmen, was auch der Allgemeinheit zu Gute kommt.

Der Neue Wall



Die Grundeigentümer des Neuen Walls wünschen sich eine Aufwertung der Straßen- und Gehwegsflächen, z.B. durch Neupflasterung und Verringerung der Poller und Verkehrsschilder.



Eine Anlieferung ist aufgrund der Flotte nur über den Neuen Wall aus möglich. Ein Belieferungsmanagement wäre deshalb eine mögliche BID-Maßnahme.



Diese »Grünfläche« bietet sich für eine Umgestaltung und Aufwertung des öffentlichen Raums an; die Aufenthaltsqualität würde dadurch für alle Besucher und Mieter des Neuen Walls verbessert werden.



Erste erfolgreiche private Aufwertungen des öffentlichen Raums mit einfachen, aber wirkungsvollen Mitteln.

Referentenentwurf vom 17. Februar 2004: »Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren«

§ 1 Grundsatz

Mit diesem Gesetz wird angestrebt, die Versorgung der Bevölkerung zu verbessern und 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.

§ 2 Ziele und Aufgaben

(1) Ziel eines Innovationsbereichs ist es, die Attraktivität eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden und Besucher zu erhöhen und die Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe zu verbessern, um die jeweiligen Standorte zu stärken.

(2) Aufgabe eines Innovationsbereichs ist es, Maßnahmen selbst zu ergreifen oder anzuregen, die geeignet sind, die in Absatz 1 genannten Ziele zu verwirklichen. Hierzu können insbesondere

- Konzepte für die Entwicklung des Zentrums ausgearbeitet,
- Dienstleistungen erbracht,
- in Abstimmung mit den jeweiligen Berechtigten Bauarbeiten durchgeführt,
- Grundstücke bewirtschaftet,
- gemeinschaftliche Werbemaßnahmen durchgeführt,
- Veranstaltungen organisiert,
- mit öffentlichen Stellen oder mit ansässigen Betrieben Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen getroffen und
- Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren abgegeben werden.

(3) Die konkreten Ziele und Maßnahmen werden für jeden Innovationsbereich in einem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept festgelegt.

§ 3 Aufgabenträger

(1) Ein Innovationsbereich hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Aufgaben werden von einem Aufgabenträger wahrgenommen. Aufgabenträger kann jede Person sein, die im Bereich des Innovationsbereichs ihren Sitz hat oder deren Gesellschaftsanteile mehrheitlich von Personen gehalten werden, die im Innovationsbereich ihren Sitz oder eine Niederlassung haben.

(2) Der Aufgabenträger muss finanziell ausreichend leistungsfähig sein, um unter Berücksichtigung der nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu erwartenden Einnahmen seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können.

(3) Der Aufgabenträger kann die Wahrnehmung dieser Aufgaben Dritten übertragen.

(4) Der Aufgabenträger hat Anspruch darauf, dass ihm die Gesamthöhe des Grundsteueraufkommens im vorgesehenen Bereich und die bekannten Anschriften der Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigten mitgeteilt werden.

§ 4 Antragstellung

(1) Zur Antragstellung ist ein Aufgabenträger berechtigt, wenn er die Zustimmung von 15 % der Grundstückseigentümer von im Innovationsbereich belegenen Grundstücken mit Ausnahme der Verkehrs-, Gewässer- und öffentlichen Grünflächen nachweisen kann, die zugleich Eigentümer von mindestens 15 % der nach Einheitswerten gewichteten Grundstücksflächen sind. Grundstückseigentümer im Sinne des Gesetzes sind die Erbbauberechtigten, soweit das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist.

(2) Mit der Antragstellung sind neben einer Darstellung der Gebietsabgrenzung das Maßnahmen- und

Finanzierungskonzept für die geplante Geltungsdauer vorzulegen. Die Antragsunterlagen sind zugleich im Internet allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Anhörungsbehörde führt nach Eingang der vollständigen Antragsunterlagen ein Anhörungsverfahren durch. Für das Anhörungsverfahren gelten die Vorschriften der §§ 3 und 4 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I Seite 2141) zuletzt geändert am [zu aktualisieren] entsprechend mit der Maßgabe, dass die vollständigen Antragsunterlagen öffentlich auszulegen sind und die Internetadresse nach Absatz 2 Satz 2 öffentlich bekannt zu machen ist. Die Grundstückseigentümer, deren Person und Aufenthalt bekannt sind, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung benachrichtigt werden. Der Benachrichtigung ist eine Abschrift dieses Gesetzes beizufügen.

(4) Widersprechen mehr als 30 % der Grundstückseigentümer im Sinne des Absatz 1 der Einrichtung eines Innovationsbereichs und werden diese Einsprüche im Rahmen des Anhörungsverfahrens nicht zurückgenommen oder auf andere Weise erledigt, ist der Antrag von der Anhörungsbehörde abzulehnen. Der Antrag kann von der Anhörungsbehörde abgelehnt werden, wenn das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 1 und der Ziele nach § 2 nicht geeignet ist, öffentliche Belange oder Rechte Dritter beeinträchtigt oder die Abgabepflichtigen unverhältnismäßig belasten würde.

§ 5 Einrichtung

(1) Der Senat kann auf Antrag eines Aufgabenträgers durch Rechtsverordnung Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren einrichten, wenn der Aufgabenträger sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet hat, die sich aus diesem Gesetz und dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen.

(2) In der Rechtsverordnung sind neben der Gebietsabgrenzung die Ziele und Maßnahmen des Innovationsbereichs (§ 2) und der Hebesatz (§ 7) festzulegen.

§ 6 Umsetzung und Überwachung

(1) Der Aufgabenträger setzt das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept um. Hierzu stellt er im 3. Quartal jedes Kalenderjahres einen Maßnahmen- und Wirtschaftsplan für das Folgejahr auf und macht diesen Plan im Amtlichen Anzeiger der Freien und Hansestadt Hamburg sowie unter einer mindestens den Beitragspflichtigen zugänglichen Internetadresse bekannt. Bei der Aufstellung des Plans sind die betroffenen Grundstückseigentümer, Freiberufler und Gewerbebetreibenden des Innovationsbereichs in geeigneter Weise zu beteiligen.

(2) Weicht ein Maßnahmen- und Wirtschaftsplan von den Vorgaben des mit der Antragstellung bekannt gemachten Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts ab, ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer berechtigt sind, diesem Wirtschaftsplan zu widersprechen. Widersprechen mehr als 30 % der Grundstückseigentümer im Sinne von § 4 Absatz 1, ist der Maßnahmen- und Wirtschaftsplan an das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept anzupassen.

(3) Die Handelskammer Hamburg überwacht die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Aufgabenträgers. Hilft der Aufgabenträger begründeten Beanstandungen nicht ab, kann die Aufsichtsbehörde auf Antrag der Handelskammer den Aufgabenträger abberufen und den öffentlich-rechtlichen Vertrag kündigen. In diesem Fall ist die Handelskammer verpflichtet, die Aufgaben des Innovationsbereichs bis zur Bestellung eines neuen Aufgabenträgers oder bis zur Aufhebung der Verordnung nach § 5 wahrzunehmen.

§ 7 Abgabenerhebung

(1) Zum Ausgleich des wirtschaftlichen Vorteils, der durch die Einrichtung und die Maßnahmen des Innovationsbereichs entsteht, werden Abgaben von den Grundstückseigentümern der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke erhoben, durch die der entstehende Aufwand gedeckt wird. Der Hebesatz ist in einem bestimmten Verhältnis zur Höhe der für das jeweilige Grundstück anfallenden Grundsteuer anzugeben, darf jedoch ... vom Hundert der jeweiligen Grundsteuer nicht überschreiten.

(2) Soweit Grundstückseigentümer nicht zur Grundsteuer veranlagt werden, ist der Berechnung der Abgabenhöhe nach Absatz 1 statt der Grundsteuer das Produkt aus dem Mittelwert des im Innovationsbereich je m² Grundstücksfläche der veranlagten Grundstücke erzielten Grundsteueraufkommens und der Fläche des nicht veranlagten Grundstücks zugrunde zu legen.

(3) Gehört ein Grundstück zu mehreren Innovationsbereichen, entsteht die Abgabepflicht in jedem Innovationsbereich nur in der dem jeweiligen Grundstücksanteil entsprechenden Höhe.

(4) Die Abgaben nach Absatz 1 und die sich darauf beziehenden Zinsen und Auslagen ruhen auf im Innovationsbereich belegenen Grundstücken als öffentliche Last und, solange das Grundstück mit einem Erbbau-recht belastet ist, auch auf diesem.

(5) Die Abgabe wird mit der Grundsteuer vom zuständigen Finanzamt erhoben. Mit Ausnahme einer Erhebungspauschale in Höhe von ...%, die bei der FHH verbleibt, steht das Abgabenaufkommen dem jeweiligen Aufgabenträger zu. Der Aufgabenträger verwaltet die Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen treuhänderisch und abgesondert von seinen eigenen Mitteln.

(6) Das zuständige Finanzamt kann Grundstückseigentümer von der Abgabepflicht befreien, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht möglich ist oder wenn die Heranziehung zu den Abgaben vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung als unzumutbare Härte angesehen werden muss.

§ 8 Laufzeit

(1) Eine Verordnung nach § 5 tritt mit dem Ende der in ihr vorgesehenen Laufzeit, spätestens jedoch 8 Jahre nach Verkündung der Verordnung außer Kraft.

(2) Mit der Geltungsdauer der Verordnung endet das Recht zur Abgabenerhebung.

(3) Die Verlängerung ist unter denselben Voraussetzungen wie die Neueinrichtung möglich.

§ 9 Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt acht Jahre nach seinem Inkraft-treten, frühestens aber mit der letzten auf § 5 gestütz-ten Rechtsverordnung außer Kraft.

I. Vorbemerkung

Ausgangspunkt

Hamburg hat eine historisch gewachsene, stark polyzentrisch ausgeprägte Stadtstruktur. Neben der City als Kern der Metropole sind zahlreiche Bezirks- und Stadtteilzentren durch ihr reichhaltiges und gut erreichbares Angebot von Handel und Dienstleistungsbetrieben von großer Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung. Sie sind darüber hinaus unverzichtbare Kristallisationspunkte urbanen Lebens. In vielen Zentren haben sich lokale Initiativen der Gewerbetreibenden gebildet, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Qualität der jeweiligen Bereiche durch unterschiedliche Maßnahmen zu steigern. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben dabei gezeigt, dass sich die organisatorischen und finanziellen Lasten freiwilliger lokaler Initiativen häufig nur auf wenige Schultern verteilen. Dies begünstigt Trittbrettfahrer und verhindert eine effektive Selbstorganisation. Im Vergleich zu professionell verwalteten Einkaufszentren (Shopping Malls), in denen sich zahlreiche Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe unter einem Dach und unter der zentralen Organisation eines Center Managements zusammenfinden, gelingt es den freiwilligen Zusammenschlüssen nur unzureichend, Maßnahmen mit anhaltenden Erfolgen zu entwickeln, umzusetzen und zu finanzieren. Hieraus entsteht ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen großen Shopping Malls und gewachsenen Zentrumsanlagen.

Mit dem Gesetzentwurf soll erstmals in Deutschland der Versuch gemacht werden, die Selbstorganisation der lokalen Händler und Dienstleister durch einen gesetzlichen Rahmen zu unterstützen. In festgelegten Bereichen zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereichen) sollen in einem begrenzten Zeitraum Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt werden. Der Aufwand wird auf die begünstigten Grundstückseigentümer umgelegt. Dieses Konzept findet sein Vorbild in den »Business Improvement Districts«, vergleichbaren

Einrichtungen, die in nordamerikanischen Städten mittlerweile in großer Zahl erfolgreich realisiert sind.

Grundsätze

Folgende Anforderungen und Prinzipien liegen dem Gesetzentwurf zu Grunde:

- Die Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren liegt im öffentlichen Interesse.
- Die Quartiersverbesserung muss aus dem Quartier selbst initiiert werden.
- Der Aufwand für Selbstorganisation muss minimiert werden.
- Die Vorteile, die den Grundstückseigentümern aus den Fördermaßnahmen entstehen, rechtfertigen die Erhebung von Abgaben.
- Den lokalen Initiativen soll organisatorisch und inhaltlich ein weiterer Handlungsspielraum eröffnet werden.
- Die Durchführung der Maßnahmen wird einem Aufgabenträger übertragen.
- Die Geschäftsführung des Aufgabenträgers ist transparent.
- Minderheitsbelange werden geschützt, ohne dass Blockadepositionen ermöglicht werden.
- Hoheitliche Befugnisse sollen dem Aufgabenträger nicht übertragen werden.
- Die Laufzeit der Maßnahmen ist zeitlich begrenzt.

II. Inhalt des Gesetzentwurfs

Im Interesse der Versorgung der Bevölkerung können Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereiche) eingerichtet werden.

Verfahren zur Einrichtung eines Innovationsbereichs:

Die Einrichtung eines Innovationsbereichs erfolgt in den nachstehenden beispielhaft dargestellten Verfahrensschritten:

1. Initialphase, z.B.

- Bildung einer lokalen Initiative durch Grundstückseigentümer, Einzelhändler, Dienstleister und Freiberufler
- Erarbeitung eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes (Entwurf)

2. Konkretisierungsphase, z.B.

- Vorabstimmung mit den zuständigen Behörden
- erste Öffentlichkeitsbeteiligung

3. Entscheidungsphase, z.B.

- Einholung der Zustimmung der Grundstückseigentümer
- Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit dem Aufgabenträger
- Festlegung eines Innovationsbereichs durch Rechtsverordnung

Durchführung/Umsetzungsphase:

Nach Festlegung des Innovationsbereichs ist es Sache des Aufgabenträgers, sein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept umzusetzen. Insbesondere können in Abhängigkeit vom konkreten Konzept

- Konzepte für die Entwicklung des Zentrums ausgearbeitet (z.B. Imagekampagnen, Planungs- und Bau- sowie Beleuchtungskonzepte),
- Dienstleistungen angeboten (z.B. Besucherbetreuung, Wachdienst, Obdachlosenhilfe),
- in Abstimmung mit den jeweiligen Berechtigten Bauarbeiten durchgeführt (z.B. Überdachungen, Möblierungen im öffentlichen Raum),

- Grundstücke bewirtschaftet (z.B. Zwischennutzungen),
- gemeinschaftliche Werbemaßnahmen durchgeführt (z.B. Standortmarketing),
- Veranstaltungen organisiert (z.B. Weihnachtsmarkt),
- mit öffentlichen Stellen Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen getroffen (z.B. über Auswahl, Aufstellung und Unterhalt von Straßenmöblierungen oder Anpflanzungen),
- Vereinbarungen über Vorgehensweisen und Maßnahmen mit den Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben oder Grundstückseigentümern getroffen (z.B. über Belieferungsmanagement; Anbringung von Werbe- oder Maklertafeln) und
- Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren abgegeben werden.

Finanzierung:

Die Maßnahmen im Innovationsbereich werden durch Abgaben finanziert, die von den Finanzämtern zugleich mit der Grundsteuer bei den Grundstückseigentümern erhoben werden. In Abhängigkeit von den jeweiligen Mietverträgen können diese Abgaben den Mietern weiterbelastet werden. Das Abgabenaufkommen steht mit Ausnahme einer Erhebungspauschale, die Hamburg verbleibt, dem Aufgabenträger zu. Da die Finanzierung nur für die Laufzeit gesichert ist, kann die Durchführung von Maßnahmen, die Folgekosten nach dem Ende der Laufzeit verursachen, nur dann Gegenstand des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes sein, wenn entweder die Tragung der Folgekosten durch Vereinbarung mit den Berechtigten sichergestellt ist oder vom Aufgabenträger die Verpflichtung übernommen wird, die entsprechende Einrichtung nach Ende der Laufzeit zu beseitigen.

Aufsicht:

Der Aufgabenträger unterliegt hinsichtlich seiner Geschäftsführung der Aufsicht durch die Handelskammer Hamburg. Diese prüft auch die Mittelver-

wendung. Es bleibt der zuständigen Aufsichtsbehörde vorbehalten, Konsequenzen aus etwaigen Verstößen zu ziehen.

Gesetzgebungskompetenz:

Die vorgeschlagenen Regelungen dienen der Wirtschaftsförderung und betreffen ausschließlich Gegenstände des Rechts der Wirtschaft, für die eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder im Sinne des Artikels 74 Absatz 1 Nr.11 GG besteht. Der Bund hat vergleichbare Regelungen bislang nicht erlassen. Damit ist die Freie und Hansestadt Hamburg zur Gesetzgebung befugt.

Verwaltungsaufwand:

Der Verwaltungsaufwand, der durch das Zulassungsverfahren entsteht, wird durch Gebühren abgedeckt. Die entsprechende Gebührenordnung wird auf der Grundlage des Gebührengesetzes erlassen werden. Die Handelskammer ist auf Grund von § 4 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18. Dezember 1956 (Bundesgesetzblatt III 701 - 1), zuletzt geändert am 14. November 2001 (Bundesgesetzblatt I Seiten 2992, 2995), ermächtigt, eine eigene Gebührenordnung zu erlassen, in der Gebühren zur Abdeckung ihres Prüfaufwandes festgesetzt werden können.

III. Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu § 1

Die Vorschrift macht deutlich, dass die Stärkung und Revitalisierung gewachsener Einzelhandels- und Dienstleistungszentren im öffentlichen Interesse liegt.

Zu § 2

Die Vorschrift konkretisiert die Ziele und Handlungsmöglichkeiten. Die Vorschrift befreit nicht von bestehenden Erlaubnis- oder Genehmigungserfordernissen.

Zu § 3

Dem Aufgabenträger kommt die zentrale Funktion sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Umsetzungsphase zu. Von seinen fachlichen und kommunikativen Fähigkeiten hängt der Erfolg der Maßnahmen ab. Er kann Verein, Personen- oder Kapitalgesellschaft, aber auch eine natürliche Person sein, muss aber eine hinreichende finanzielle Leistungsfähigkeit darlegen. Um die Anknüpfung an das Quartier sicherzustellen, muss er örtlich mit dem Bereich verbunden sein.

Zu § 4

Die Antragstellung setzt ein qualifiziertes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie eine schlüssige Gebietsabgrenzung voraus. Sie muss von einer signifikanten Gruppe der betroffenen Eigentümer mitgetragen werden. Das Quorum muss dabei sowohl bei der Anzahl der Grundstücke als bei den nach Einheitswerten gewichteten Grundstücksflächen überschritten sein. Dies gilt auch dann, wenn in anderen Vorschriften auf diese Bestimmung Bezug genommen wird.

Nach Antragstellung findet ein öffentliches Beteiligungsverfahren mit Bekanntmachung und öffentlicher Auslegung in Anlehnung an die Bestimmungen des Baugesetzbuchs statt.

Lassen sich die Einwendungen einer qualifizierten Minderheit nicht ausräumen, muss der Antrag abgelehnt werden. Der Antrag kann auch abgelehnt werden, wenn dem Vorhaben, wie es sich nach dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept darstellt, andere relevante private oder öffentliche Belange entgegenstehen. Dies können insbesondere städtebauliche und strukturpolitische Gründe, aber auch die individuellen Rechte Betroffener oder Dritter sein.

Zu § 5

Die Festlegung des Innovationsbereichs erfolgt durch Rechtsverordnung des Senats. Sie kann nur erfolgen, wenn zuvor ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit dem Aufgabenträger abgeschlossen ist, der auch die Rege-

lung sonstiger Fragen wie beispielsweise des Wegebau oder der Wahrnehmung und Ablösung künftiger Unterhaltungslasten enthalten kann.

Zu § 6

Neben der grundsätzlichen Pflicht des Aufgabenträgers, die Maßnahmen auch umzusetzen, regelt die Vorschrift ein Verfahren, das im Rahmen des vorgegebenen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts eine gewisse Flexibilität ermöglicht. Auch hier hat eine qualifizierte Minderheit der Grundstückseigentümer die Möglichkeit, Abweichungen vom ursprünglichen Konzept zu verhindern. Dies ist erforderlich, um »böse Überraschungen« zu vermeiden. In Absatz 3 wird der Handelskammer die Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung übertragen. Die zuständige Behörde muss erforderlichenfalls den Aufgabenträger abberufen.

Zu § 7

Da ein Innovationsbereich im öffentlichen Interesse (vgl. § 1) eingerichtet wird und den angeschlossenen Grundstückseigentümern Sondervorteile verschafft, kann der entstehende Aufwand durch Abgaben gedeckt werden. Das Abgabenaufkommen mit Ausnahme der Erhebungspauschale steht dem Aufgabenträger zu. Dadurch ist sichergestellt, dass die Abgabe auch der Höhe nach dem abstrakten Vorteil der begünstigten Grundstückseigentümer entspricht. Grundsätzlich sind alle baulich nutzbaren Grundstücke der Abgabepflicht unterworfen. Die Anknüpfung der Abgabenhöhe an die Grundsteuer bietet einen sinnvollen Maßstab für einen gerechten Verteilungsmaßstab, da bei der Berechnung der Grundsteuerhebesätze die bauliche Nutzung berücksichtigt wird. Soweit eine Grundsteuerpflicht – wie bei öffentlich genutzten Grundstücken – nicht besteht, wird durch die Regelung in Absatz 2 eine Abgabepflicht in vergleichbarer Höhe sichergestellt.

· Eine Befreiungsmöglichkeit ist für Grundstücke vorgesehen, angesichts deren tatsächlicher baulicher

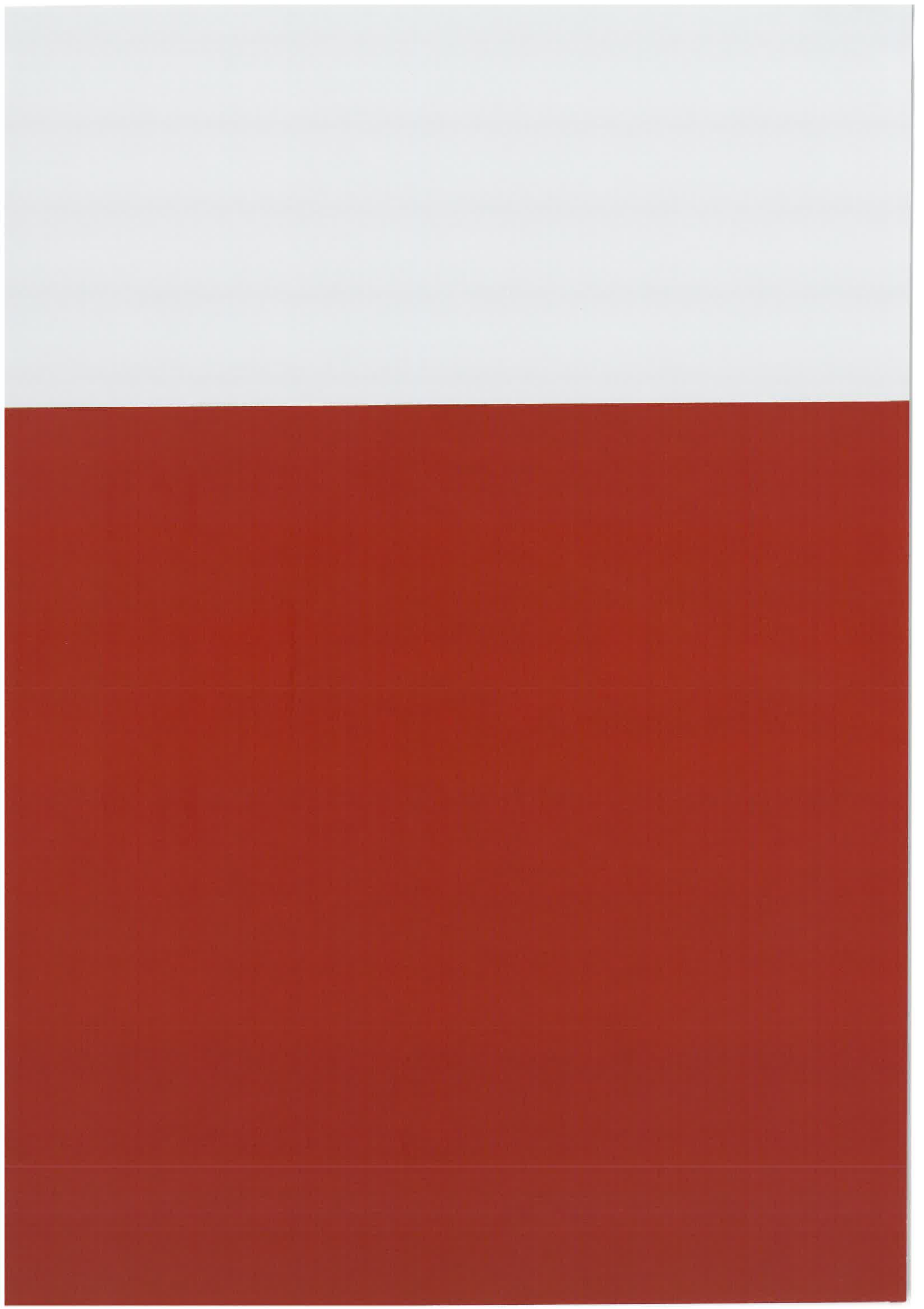
Nutzung (beispielsweise durch eine Umspannstation oder ein Heizwerk) die Abgabenerhebung unverhältnismäßig wäre. Die Tatsache, dass ein bebaubares Grundstück nicht bebaut ist, stellt für sich genommen keinen Befreiungstatbestand dar.

Zu § 8

Die Einrichtung eines Innovationsbereichs rechtfertigt sich nur, wenn und solange er seinen Zweck erfüllt. Daher ist seine Festsetzung auf den für die Maßnahmen voraussichtlich erforderlichen Zeitraum zu begrenzen. Dabei ist es möglich und erwünscht, dass eine erneute Festsetzung auf der Basis eines neuen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts erfolgt. Die befristete Einrichtung fördert die Initiative des Aufgabenträgers, denn die Erneuerung des Innovationsbereichs wird nur beschlossen werden, wenn seine Geschäftsführung eine hohe Akzeptanz bei den betroffenen Grundstückseigentümern erzielt.

Zu § 9

Da das Gesetz zunächst die Erprobung von Innovationsbereichen zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren erstrebt, ist es in seiner Geltungsdauer befristet.



Der Workshop am 29. Januar 2004 im Architektur Centrum, Hamburg





- BCSD (Hrsg.) (2003): Business Improvement Districts – Ein Modell (auch) für Deutschland, Dokumentation zum BID-Hearing vom 19.03.2003 in Hamburg, bcsd Schriftenreihe Nr. 2
- BLOEM, Mario (2003): BIDs – Untersuchung von BIDs in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag des MSWKS NRW
- BLOEM, Mario (2003): Business Improvement Districts – Neue Perspektiven für Städte in Deutschland, bcsd Schriftenreihe Nr. 2
- BLOEM, Mario/BUETTNER, Frithjof/KELLNER, Andreas (2004): Business Improvement Districts – Die Hamburger Initiative aus Polis, Heft 1/2004
- CIMA GMBH (2003): Cimdirekt Supplement zu Heft 1/2003: Business Improvement Districts
- CIMA GMBH (2003): Cimdirekt Nr. 2/2003
- CLANDILLON, Fiona (2003): BIDs in the UK – Their Genesis and potential effectiveness – Dissertation Masters in Urban and Regional Planning (Download von: www.londonbids.info/Uploads/BID/fc%20diss.pdf)
- DSSW (2004): DSSW-Leitfaden: Business Improvement Districts – ein Modell für europäische Geschäftsstraßen? DSSW-Schriften 47, Berlin 2004
- HOYT, Lorlene M. (2003): The BID: An internationally diffused approach to revitalization
- KIRU, John (2003): Innerstädtische BIDs und Management in den USA und Kanada – Empfehlungen für die Einführung in Deutschland, bcsd Schriftenreihe Nr. 2
- MANDAC, Lovro (2003): BIDs in Deutschland – was sagt der Handel dazu? aus: bcsd Schriftenreihe Nr. 2
- MENSING, Mario (2003): Business Improvement Districts – Ein Modell auch für Deutschland? aus: cimdirekt 02/2003, S.10-12
- MENSING, Mario (2003): Washington DC – Pralles Leben in Georgetown. aus:cimdirekt 2/2003, S.13-5
- SCHRIEFERS, Andreas (2003): Die Umsetzung von BIDs als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG aus: cimdirekt 2/2003, S.22-23
- SHEARMAN, Peter (2003): BIDs in Großbritannien – Von der Idee zu 30 Modellprojekten, bcsd Schriftenreihe Nr. 2
- STADTANALYSE.DE, Heft 3/2004: Schwerpunkt Business Improvement Districts www.stadtanalyse.de

Links

Deutsche Websites:

www.bcsd-online.de

www.bid-aktuell.de

www.business-improvement-district.de

www.cima.de

www.d-plan.de

www.stadtmarketing-nrw.de

Nordamerikanische Websites:

www.bia.bc.ca (Business Improvement Area of British Columbia (BIABC))

www.ida-downtown.org

www.web.mit.edu (Website des MIT zu BID)

www.nyc.gov/html/dbs/home.html (NYC Department of Small Business Services)

www.toronto-bia.com (Toronto Association of Business Improvement Areas)

Britische Websites:

www.atcm.org

www.londonbids.info

www.mainstreetgrp.com.ukbids.org

www.ukbids.org

Impressum

Herausgeberin:

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Stadthausbrücke 8
20355 Hamburg
Telefon: 040 / 428 40-20 86
email: info@bsu.hamburg.de

Amt für Landesplanung

Postfach 11 21 09
20459 Hamburg
Ansprechpartner: Frithjof Büttner
Telefon: 040 / 428 40-80 20 oder 040 / 428 40-82 00
email: Frithjof.Buettner@bsu.hamburg.de

Redaktion:

CIMA Stadtmarketing GmbH
Glashüttenweg 34
23568 Lübeck

Amt für Landesplanung

Referent für gesamtstädtische
thematische Entwicklungsplanung
Frithjof Büttner, Hans-Helmut Hoche, Marit Pedersen

Fotos:

Titelbilder: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Seite 45: Frithjof Büttner, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Seite 54, 55: Mario Mensing, CIMA Stadtmarketing GmbH

Gestaltung:

QART Büro für Gestaltung, Hamburg
www.qart.de

Druck:

Landesbetrieb
Geoinformation und Vermessung

Auflage: 800

Juli 2004

Anmerkung zur Verteilung:

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bürgerschafts- und Bundestagswahlen sowie für Wahlen zur Bezirksversammlung. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Abdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Die genannten Beschränkungen gelten unabhängig davon, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Druckschrift dem Empfänger zugegangen ist.

Den Parteien ist es jedoch gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

