

Business Improvement Districts (BID) – Ein Instrument zur Revitalisierung europäischer Innenstädte

von Rechtsanwalt und Dipl. Geograph Dr. Holger Schmitz

Die Entwicklung der Business Improvement Districts (BIDs) als Instrumente zur Aufwertung innerstädtischer Geschäftsquartiere kann mit Fug und Recht als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Nach der Gründung des ersten BIDs im Jahre 1970 in Toronto dauerte es nicht lange, bis die positiven Auswirkungen des Konzepts auch in anderen Städten bzw. Staaten erkannt und nachgeahmt wurden. Allein in Nordamerika sind heute mehr als 1.200 BIDs bekannt; auch in Australien, Neuseeland, Südafrika, Jamaika und Brasilien wurde das BID-Modell bereits umgesetzt.

Mittlerweile gewinnt die Umsetzung des Modells auch in Europa deutlich an Fahrt, angetrieben durch eine anhaltende Konsumzurückhaltung der Verbraucher und einen sich verschärfenden Wettbewerb zwischen städtebaulich integriertem Einzelhandel und Einkaufszentren auf der „Grünen Wiese“. In allen Ländern des Projektraumes von VITAL CITIES lässt sich mit unterschiedlicher Intensität ein Prozess feststellen, wonach die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Peripherie zu sinkenden Erträgen des Einzelhandels in städtischen Zentren führt, deren Folge Leerstände, die Banalisierung des Einzelhandels und allgemein ein spürbarer Trading-Down-Effekt sind. Die sinkende Attraktivität eines solchen Gebietes, mit der eine Verwahrlosung und mangelnde Sauberkeit und Sicherheit einhergeht, führt ihrerseits zu einer nachlassenden Kundenfrequenz die die Ertragslage des ansässigen Einzelhandels weiter schmälert.

Freiwillige Initiativen von Eigentümern und Gewerbetreibenden versuchen vielerorts diese Abwärtsspirale zu durchbrechen. Das Hauptproblem solcher Initiativen besteht darin, die Bereitschaft zur Mitwirkung zu wecken. So genannte „Trittbrettfahrer“ schwächen die Finanzausstattung dieser Initiativen. Unter diesen Voraussetzungen ist es besonders schwer, das erforderliche professionelle Know-how zu erreichen. Allgemein wirken Trittbrettfahrer demotivierend und gefährden oftmals die freiwilligen Initiativen. Eine weitere Schwierigkeit besteht in inhomogenen oder unbekanntem Eigentümerstrukturen. Anteilseigner von Immobilienfonds oder räumlich weit entfernt wohnende Eigentümer lassen sich nur schwer bis gar nicht zur Mitwirkung in solchen Initiativen bewegen.

Aus dieser Lage vermag das BID einen Ausweg zu weisen. Es handelt sich hierbei um einen räumlich begrenzten, meist innerstädtischen Bereich, dessen Gründung auf einer

Initiative von Eigentümern und/oder Gewerbetreibenden zurückgeht. Die Konstituierung solcher BIDs erfolgt durch Entscheidung der jeweiligen Kommune, die Finanzierung der jeweiligen Gesamtmaßnahme über eine Zwangsabgabe. Ein weiteres konstitutives Merkmal besteht in der zeitlichen Begrenzung der BIDs, wobei allgemein die Möglichkeit einer Verlängerung eingeräumt wird.

Die von BIDs wahrgenommenen Aufgaben sind äußerst vielfältig. Das Spektrum reicht von Maßnahmen der Sauberkeit und Sicherheit über Aufgaben des Stadtmarketings, der Werbung und der Entwicklung von Gesamtkonzepten bis hin zur Bewirtschaftung des öffentlichen Raumes und der Bereitstellung von sozialen Diensten. Die konkret wahrgenommenen Funktionen hängen von vielfältigen Faktoren, insbesondere aber von dem zur Verfügung stehenden Budget ab. Die konzeptgetreue Umsetzung des BID-Modells einschließlich der dargestellten Aufgabenvielfalt wirft eine Vielzahl von Rechtsfragen auf, die etwa in der Diskussion um die Zulässigkeit von BIDs in Deutschland bislang nur unzureichend Berücksichtigung gefunden haben.

Von elementarer Bedeutung bei der Umsetzung des BID-Modells ist die Finanzierung der Gesamtmaßnahme über eine zwar privat initiierte, jedoch ggf. auch zwangsweise erhobene Abgabe. Ausgehend von der Diskussion in Deutschland soll im Folgenden ein kurzer Überblick darüber gegeben werden, ob und unter welchen Voraussetzungen dieses Instrument auch in den anderen VITAL CITIES-Staaten zur Anwendung gelangen könnten.

- Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland ist das BID-Konzept grundsätzlich umsetzbar. Ein erstes Gesetz hat die Hansestadt Hamburg im Dezember 2004 erlassen.

Auch in Berlin soll die Chance, an einer Schnittstelle zwischen wirtschaftlichen und städtebaulichen Interessen der zunehmenden Verödung der Innenstädte entgegenzuwirken, ergriffen werden. Anfang November diesen Jahres hat deshalb die Fraktion der CDU den Entwurf eines Gesetzes zur Gründung und zu den Aufgaben einer Standortgemeinschaft (StandOGemG) in das Abgeordnetenhaus von Berlin eingebracht. Ziel des Gesetzes ist es, einen sicheren finanziellen Rahmen für solche Initiativen zu garantieren, indem alle, denen ein Vorteil aus den Maßnahmen erwächst, über eine Sonderabgabe an der Finanzierung beteiligt werden.

Bei der Umsetzung des BID-Konzeptes in Deutsches Recht sind jedoch bestimmte verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten:

Das zur Aufgabenerfüllung notwendige Finanzvolumen könnte durch gesetzliche Einführung einer sog. Sonderabgabe generiert werden. Die Sonderabgabe kommt insbesondere dann in Betracht, wenn als Träger der BIDs eine Organisationsform des Privatrechts gewählt werden soll, etwa um sich das bei Werbegemeinschaften bereits vorhandene Know-how fruchtbar zu machen. Die Einordnung einer „BID-Zwangsabgabe“ als Steuer scheidet demgegenüber von vornherein aus, weil der herkömmliche Steuerbegriff nur solche Abgaben erfasst, die der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines Gemeinwesens dienen während die „BID-Zwangsabgabe“ der Verwirklichung spezieller Zielsetzungen dient und gerade keinen Eingang in den allgemeinen Staatshaushalt finden soll.

Das Konzept der BIDs – einschließlich des zentralen Elements einer „BID-Zwangsabgabe“ – lässt sich wirksam durch die Landesgesetzgeber umsetzen. Zwar können nicht alle denkbaren Aufgaben in der aus Nordamerika bekannten Weise auch in der Bundesrepublik von BIDs wahrgenommen werden. Dieser Umstand vermag die Zweckmäßigkeit des Konzepts selbst jedoch nicht in Frage zu stellen.

So kann beispielsweise die Bewirtschaftung des öffentlichen Raumes, soweit sie Hoheitsaufgabe ist, nicht auf Private übertragen werden. Auch kollidieren Gestaltungsvorgaben für bestehende Gebäude mit dem so genannten Bestandsschutz. Schließlich ist allgemein eine Verantwortungsabgrenzung zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und dem jeweiligen BID sinnvoll, um eine Verlagerung von so genannten Pflichtaufgaben der Kommunen auf das jeweilige BID zu vermeiden.

- Österreich

Auch in Österreich wird die Einführung von BIDs bereits diskutiert.

Da jede Abgabenerhebung nach österreichischem Recht einen Eigentumseingriff darstellt, ist für die Etablierung von BIDs gemäß Artikel 5 StGG ein Gesetz erforderlich. Zuständig sind gemäß § 8 Abs. 5 Finanz-Verfassungsgesetz für solche Gesetze die Länder. Diese können Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Das Landesgesetz muss jedoch die wesentlichen Merkmale der Abgabe und deren Höchstmaß bestimmen.

- Polen

In Polen existieren, wie sehr verbreitet auch in Deutschland und in Österreich, bereits freiwillige Werbegemeinschaften. Gemäß Artikel 217 der polnischen Ver-

fassung bedürfen öffentliche Abgaben einer gesetzlichen Grundlage. Auch in Polen bedarf es damit für die Einführung von BIDs einer gesetzlichen Grundlage.

Bei der Parkraumbewirtschaftung, als eine der denkbaren Aufgaben eines BID ist zu beachten, dass zwischen den Aufgaben der Stadtpolizei und privaten Automatenbetreibern differenziert wird. Auf die BIDs könnte daher unter gewissen Voraussetzungen auch die Parkraumbewirtschaftung übertragen werden. Nachträgliche Gestaltungsanforderungen an bestehende Bauwerke scheinen nach der polnischen Rechtslage zwar möglich, erforderlich ist jedoch, dass die Gebäude eine Verunstaltung darstellen.

Auch nach dem polnischen Recht scheint eine vertragliche Aufgabenabgrenzung zwischen Kommune und BID sinnvoll, um eine Übertragung von Pflichtaufgaben der Kommune zu vermeiden.

- Rumänien

Anders als in Polen existieren in Rumänien derzeit so weit bekannt keine Werbereinrichtungen. Da in Rumänien das öffentliche Recht vergleichsweise wenig entwickelt ist, erscheint es zulässig, BID mit Zwangsabgaben ohne spezialgesetzliche Grundlage durch die Gemeinden einzuführen. Da die Parkraumbewirtschaftung in einigen Gemeinden vollständig privatisiert ist, besteht auch insoweit ein großer Gestaltungsspielraum für die Etablierung von BIDs.

Da die Aufgaben der Daseinsvorsorge von den Kommunen wahrgenommen werden, empfiehlt sich auch hier eine vertragliche Abgrenzung.

- Ungarn

Nach dem Gesetz über örtliche Selbstverwaltungen scheint eine Umsetzung des BID-Konzepts durch gemeindliche Satzung grundsätzlich denkbar. Derzeit werden die einzelnen Voraussetzungen in Ungarn rechtlich geprüft. Eine öffentliche Diskussion über das Für und Wider dieses Instruments ist daher in Ungarn für die allernächste Zeit zu erwarten.

Da die Parkraumbewirtschaftung oftmals durch Private erfolgt, eröffnen sich auch hier größere Gestaltungsmöglichkeiten, als beispielsweise in Deutschland. Jedoch sollte wiederum eine Abgrenzung zwischen den Kommunen, die für die Aufgaben der Daseinsversorgung verantwortlich sind, und dem jeweiligen BID vorgenommen werden.

- Tschechische Republik und Slowakei

Die Umsetzung des BID-Konzeptes bedarf sowohl in der Tschechischen Republik als auch in der Slowakei aufgrund des jeweiligen Gesetzes über Lokalsteuern einer spezialgesetzlichen Grundlage. In beiden Ländern kommen Gestaltungsvorgaben für bestehende Gebäude nur bei Denkmälern in Betracht. Schließlich empfiehlt sich auch hier, zwischen den Aufgaben der Kommune und denen des BIDs eine vertragliche Abgrenzung vorzunehmen.

Vergleicht man die Stärken und Schwächen von Business Improvement Districts auf der einen Seite und denjenigen von einheitlich geplanten und errichteten Shopping-Centern auf der anderen Seite, so fällt auf, dass beide die Kriterien der Sauberkeit, Sicherheit und des Marketings gleich gut erfüllen können. Einheitliche Öffnungszeiten oder die Koordinierung eines abgestimmten Branchenmixes sind hingegen in einem Shopping-Center wesentlich leichter zu gewährleisten, als dies durch ein BID möglich ist. Stärken des BID liegen hingegen in der Eigeninitiative der Mitglieder und in dem identitätsstiftenden Charakter dieses Instruments.

Sowohl städtebaulich integrierte Shopping-Center als auch BIDs können der Stadtentwicklung wichtige Impulse geben. Sie sollten daher von den Kommunen nicht als Alternative oder gar konkurrierende Instrumente betrachtet werden, sondern als Bestandteile einer umfassenden Strategie zur Revitalisierung europäischer Innenstädte begriffen werden.