

Einer für alle, alle für einen



BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS ■ Gemeinsam sind sie stark: Durch privat-öffentliches Engagement können Business Improvement Districts zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere beitragen.

Von Dr. Thomas Spiegels



Atraktive und leistungsstarke Innenstädte zu erhalten und zu schaffen und dabei das kreative sowie finanzielle Potenzial der Unternehmer und Grundeigentümer vor Ort zu nutzen, sind die erklärten Ziele von Business Improvement Districts (BIDs). Die Anzahl von BIDs in örtlichen, gewachsenen urbanen Einzelhandels- und Dienstleistungszentren steigt bundesweit. Zuletzt hat das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) ein Gesetz für Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) erlassen. Nordrhein-Westfalen folgt damit den Städten Hamburg und Bremen sowie den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hessen und

dem Saarland, die bereits über ein entsprechendes Regelwerk verfügen. Inhaltlich grenzt sich NRW dabei ein wenig von den bisherigen Modellen ab (siehe Kasten S. 56). Aktuelle Gesetzgebungsverfahren sind in Sachsen und Sachsen-Anhalt anhängig.

Keine Chance für Trittbrettfahrer

Das städtebauliche Instrument des BID zur privat initiierten und hoheitlich begleiteten Aufwertung bestimmter Geschäftsquartiere wurde in Kanada und in den Vereinigten Staaten in den 1970er Jahren entwickelt. Der konzeptionelle Grundgedanke von BIDs geht von der Situation des Einzelhandels in bestimmten Stadtquartieren aus und liegt darin, ein Centermanagement, wie es in großen Einkaufszentren vorzufinden ist, auf traditionelle Geschäftslagen in den Innenstädten zu übertragen. Dadurch können diese im standortübergreifenden Wettbewerb auch gegenüber Einkaufszentren bestehen. Auch beim amerikanischen Vorbild begleitet der Staat die private Initiative insofern, als er die Kosten der durchgeführten Maßnahmen anschließend per Bescheid umlegt. Damit soll ein weiteres Ziel des BID erreicht werden, nämlich ein Trittbrettfahrertum zu verhindern, dem sich

private Initiativen im innerstädtischen Bereich, beispielsweise Werbegemeinschaften oder sonstige freiwillige Zusammenschlüsse häufig ausgesetzt sehen.

Die von den BIDs durchzuführenden standortbezogenen Maßnahmen sind vor allem solche zur Aufwertung des öffentlichen Raumes – beispielsweise durch Verbesserung der Sauberkeit und Sicherheit, durch baulich-gestalterische Verbesserungen, durch gemeinsame Werbegestaltung oder durch Behebung von Leerständen mit Hilfe eines gemeinsamen Leerstandsmanagements. Diese „technischen“ Maßnahmen ähneln denen des klassischen Center- und Immobilienmanagements. Daneben kann die Stärkung der lokalen Identität und eines „Wir-Gefühls“ durch gemeinsames Marketing und lokale Events Gegenstand der Zusammenarbeit sein. Die Tätigkeitsbereiche der BIDs unterscheiden sich je nach Standort. Eine exklusive Einkaufsstraße wie der Neue Wall in Hamburg hat andere Bedürfnisse als die Graf-Adolf-Straße in Düsseldorf, die an der Königsallee beginnt, von dort aus aber Richtung Hauptbahnhof unterschiedlichste Nutzungen aufweist.

Besondere inhaltliche Schranken enthalten weder die Landesgesetze noch die Bundesvorschrift des Paragraphen 171 f Baugesetzbuch. Dieser stellt allerdings klar, dass die Maßnahmen der BIDs auf der Grundlage der städtebaulichen Ziele

Was ist ein BID?

BIDs (Business Improvement Districts) sind räumlich abgegrenzte innerstädtische Quartiere. In diesen werden Grundeigentümer, Erbbauberechtigte, Gewerbetreibende, Dienstleister oder sonstige Personen aufgrund ihrer privaten Initiative gemeinschaftlich durch den Erlass einer kommunalen Satzung in die Lage versetzt, Maßnahmen zur Aufwertung und Verbesserung des geschäftlichen Umfeldes ihres Quartiers zu verwirklichen, die über eine kommunale Sonderabgabe finanziert werden.



Immobilien- und Standortgemeinschaften versuchen mit vereinten Kräften den Kunden einen Teppich auszurollen – so wie hier auf der Weitingstraße in Berlin-Lichtenberg.

der Gemeinden durchgeführt werden müssen. Dies bedeutet letztlich, dass die geltenden baurechtlichen Anforderungen und insbesondere die Festsetzungen des geltenden Bebauungsplans, etwaige Gestaltungssatzungen sowie besondere kommunale Handlungskonzepte eingehalten werden müssen. Darüber hinaus gelten selbstverständlich die allgemeinen gesetzlichen Schranken. Notwendige Genehmigungsverfahren für Baumaßnahmen sind durchzuführen, Sondernutzungserlaubnisse für Straßenfeste oder sonstige Events sind einzuholen und ähnliches. Neben diesen inhaltlichen Schranken sind gesetzliche und finanzielle Grenzen zu beachten. Um zu verhindern, dass unangemessen teure Maßnahmen umgesetzt werden, dürfen deren Gesamtkosten zehn Prozent des (fortgeschriebenen) Einheitswerts der betroffenen Grundstücke nicht überschreiten.

Neben diesen rechtlichen Rahmenbedingungen wirken sich die strukturellen Gegebenheiten vor Ort sowohl auf die Möglichkeit der Initiierung eines BID als solchen als auch auf die Verwirklichung einzelner Maßnahmen aus. Die Initiierung und die Entwicklung eines BID sind im Wesentlichen vom Konsens der Beteiligten abhängig, die dieses städtebauliche

Instrument als Chance für die Standortsicherung begreifen. Dementsprechend bestehen besondere Herausforderungen in Gebieten, in denen ein solcher Konsens nur schwierig herzustellen ist. Dies gilt beispielsweise für Straßenzüge, in denen eine hohe Fluktuation von Mietern oder auch von Eigentümern festzustellen ist, sowie für Gebiete, in denen zum Beispiel fondsfinanzierte Eigentümer und/oder – auf Seiten der Mieter – Filialisten ohne besondere lokale Anbindung das Geschäftsbild prägen. Besonders fraglich wird der Erfolg eines BID schließlich in einem Quartier, in dem wesentliche Grundstücke langfristig über Mietverträge gebunden sind, die keine Umlegung der grundsätzlich zulasten der Eigentümer anfallenden öffentlichen Abgabe auf den Mieter erlauben. Bei einer solchen heterogenen Geschäfts- und Inhaberstruktur mit unterschiedlichen Interessen und finanziellen Hintergründen wird ein BID nur dann Erfolg haben, wenn von Beginn an ein Maßnahmenkatalog entwickelt werden kann, der in besonderer Weise individuell auf die finanziellen und geschäftsstrategischen Bedürfnisse der Eigentümer vor Ort zugeschnitten ist – und bei dem unter Umständen die Initiatoren in besonderer Weise gewillt sind, Überzeugungsarbeit auch gegenüber lokal ansässigen, aber überregional tätigen Unternehmen zu leisten.

Eigentümer und Mieter bestimmen den Erfolg

Der Ablauf eines Verfahrens von der Gründung eines BID bis zur Umsetzung und Abrechnung einzelner Maßnahmen bestimmt sich nach den landesrechtlichen Regelungen. Dabei sind derzeit grundsätzlich zwei Modelle zu unterscheiden, das „Hamburger Modell“ und das „Modell NRW“. Regelmäßig lässt sich der Ablauf einer BID-Maßnahme aber in vier oder fünf Phasen gliedern:

In der ersten Phase beabsichtigen einzelne Grundstückseigentümer oder Gewerbetreibende das Quartier, zu welchem ihre Grundstücke oder Betriebe gehören, zu stabilisieren oder attraktiver zu gestalten. Eine erste Abgrenzung des Quartiers wird ermittelt, Mitglieder eines zu errichtenden BID werden geworben, erste Konzepte werden erarbeitet. Im Laufe dieser Phase institutionalisiert sich der BID. Nach dem Hamburger Modell wird ein

Lenkungsausschuss gegründet, der anschließend einen Aufgabenträger auswählt. Nach dem Modell NRW gründen die Initiatoren eine Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG) als Rechtsperson, also einen Verein oder eine GmbH. Als Beratungsstellen und Dienstleister können die Initiatoren auf die Handelskammern und die Stadt mit ihren Fachämtern sowie auf spezialisierte Stadtplaner, Projektentwickler oder Rechtsanwälte zurückgreifen. Am Ende der Vorbereitungsphase steht ein vom Aufgabenträger beziehungsweise von der ISG entwickeltes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept.

Die zweite Phase beginnt mit dem bei der Gemeinde einzureichenden schriftlichen Antrag auf Errichtung eines BID. Dieser sollte einen begründeten Vorschlag für die Gebietsabgrenzung des BID sowie das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept beinhalten. Außer in Schleswig-Holstein und in NRW muss daneben belegt werden, dass die Eigentümer von mindestens 15 Prozent der betroffenen Fläche dem Vorhaben zustimmen (sogenanntes Positivquorum). Nach Einleitung des Satzungsverfahrens hat die Gemeinde alle Grundeigentümer sowie Erbbauberechtigten der in dem vorgesehenen Gebiet gelegenen Grundstücke als potenzielle Abgabepflichtige schriftlich über den vor-

II MARKT

gesehenen BID, die geplanten Maßnahmen und deren Finanzierung zu informieren. Es muss übersichtlich erkennbar sein, welche finanziellen Belastungen auf die Adressaten zukommen. Die unterrichteten Personen können der beabsichtigten Satzung innerhalb eines Monats widersprechen. Widersprechen mehr als ein Drittel – in NRW und in Hessen 25 Prozent –, darf die Gemeinde die Satzung nicht erlassen. Dadurch soll verhindert werden, dass die Maßnahmen des BID über die Köpfe einer „größeren“ Minderheit hinweg umgesetzt werden. Letztlich können die Ziele und Maßnahmen des BID auch nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn er durch eine möglichst hohe Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft vor Ort unterstützt wird.

Mieter tragen die Kosten nur mittelbar

Das Verfahren erreicht die dritte Phase, falls die Antragsteller das Negativquorum überwunden haben. In dieser wird dann sowohl auf privater als auch auf öffentlicher Seite verbindlich über die Errichtung des BID entschieden. Inhaltlich fließen die Ergebnisse der Öffentlichkeits- sowie der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in die endgültige Version des Maßnahmen- und Entwicklungskonzeptes ein. Anschließend verpflichtet sich der Aufgabenträger (in NRW: die ISG) in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag gegenüber der Gemeinde zur Durchführung dieses Konzeptes. Der konkrete Inhalt der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist von den ins Auge gefassten Maßnahmen und den dazu notwendigen Sicherheiten, kommunalen Ausführungsstandards und ähnlichem abhängig. Mit Erlass einer kommunalen Satzung errichtet die Gemeinde den BID öffentlich-rechtlich. Da die Satzung als Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kommunalabgaben herangezogen wird, muss sie den allgemeinen Anforderungen der Kommunalabgabengesetze der Länder (KAG) sowie den besonderen Anforderungen des BID-Gesetzes genügen.

In der vierten Phase setzt der Aufgabenträger beziehungsweise in NRW die ISG die geplanten Maßnahmen entsprechend dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept oder dem öffentlich-rechtlichen Vertrag um. Dabei wird man sich meist der Hilfe von Fachunternehmen bedienen.

Grundsätzlich werden nach Abschluss der Maßnahmen als fünfte Phase die Ausgaben zuzüglich der kommunalen Bearbeitungskosten in Form eines Beitrages abgerechnet. Dabei gelten in den Bundesländern unterschiedliche Fälligkeitstermine. Zum Teil wird die Abgabe jährlich fällig, zum Teil ist die Zahlung der Abgabe in einer Summe vor Beginn der Maßnahmen vorgesehen. Abgabepflichtig sind Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigte. Pächter und Mieter fallen nicht unmittelbar in die Beitragspflicht. Sie werden mittelbar beteiligt, wenn Verpächter und Vermieter die öffentlichen Abgaben vertraglich auf sie umlegen können. Die Landesgesetze sehen Ausnahmen beziehungsweise Befreiungen von der Abga-

benpflicht für solche Fälle vor, in denen durch die Maßnahme für den Einzelnen unter keinem Gesichtspunkt Vorteile erreicht werden. Der Abgabenschlüssel selbst richtet sich nach unterschiedlichen Parametern. Verteilungsmaßstab ist in den meisten Fällen der Einheitswert des Grundstücks. Daneben kommt je nach Landesrecht die Art und das Maß der baulichen Nutzung des Grundstücks, die Grundstücksfläche oder die Länge der Grundstückseite entlang der Erschließungsanlage in Betracht. II

Dr. Thomas Spiegels ist Rechtsanwalt der Kanzlei Hecker, Werner, Himmelreich und dort im Bereich Real Estate/öffentliches Baurecht tätig.

Unterschiede „Hamburger Modell“ – „Modell NRW“

Das Hamburger „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ war das erste Gesetz zur Steuerung eines BID in Deutschland. Es war prägend für sämtliche folgenden Landesgesetze und BID-Modelle in Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen und dem Saarland. Das Land NRW konnte dagegen auf die ersten praktischen Erfahrungen in den anderen Bundesländern zurückgreifen und entschied sich dafür, ein abgewandeltes Modell einer „Immobilien- und Standortgemeinschaft“ aufzustellen.

Der wesentliche Unterschied beider Modelle besteht darin, dass das Hamburger Modell maßgeblich durch zwei Institutionen auf der privaten Seite bestimmt wird. Dies ist einerseits der Innovationsbereich, also die nicht rechtsfähige Gemeinschaft der Eigentümer und Gewerbetreibenden, die den eigentlichen BID bilden. Der Aufgabenträger stellt andererseits den Antrag auf Errichtung eines BID bei der Stadt und ist anschließend für die Umsetzung der für den BID vorgesehenen Maßnahmen verantwortlich. Um sich eine diesbezüglich hinreichende Einflussnahme zu sichern, organisieren die Eigentümer und Gewerbetreibenden in der Regel einen Lenkungsausschuss, der als ihr Vertretungsgremium die Ziele des BID und deren Umsetzung bestimmt.

Diesem „dualen Modell“ setzt NRW ein „einheitliches Modell“ gegenüber. Entscheidungs- und Durchführungsebene fallen nicht auseinander, sondern verbleiben beim BID, bei der Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG). Die Gemeinschaft ist zugleich auch Aufgabenträger, sie wird als GmbH oder als eingetragener Verein von den Eigentümern oder Gewerbetreibenden vor Ort gegründet. Die ISG erarbeitet das zu verwirklichende Maßnahmen- und Finanzierungskonzept, stellt den Antrag auf Erlass der notwendigen kommunalen Satzung und setzt die Maßnahmen um. Mit dem einheitlichen Modell umgeht NRW das mit der Wahl des Aufgabenträgers eventuell verbundene Vergaberechtsproblem. Allerdings wird die ISG bei der Umsetzung in der Regel auf Dienstleister zurückgreifen, so dass vergabe- und haushaltsrechtliche Grundsätze auch hier eine Rolle spielen werden.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Aufgabenträger nach dem Hamburger Modell bei Antragstellung bei der Stadt die Unterstützung der Eigentümer von mindestens 15 Prozent der Fläche des Innovationsbereiches nachweisen muss und der Antrag auf Errichtung eines BID abgelehnt wird, wenn im Laufe des Verfahrens mehr als 33 Prozent der Grundeigentümer widersprechen. In NRW – wie auch in Schleswig-Holstein – ist ein so genannte Positivquorum nicht erforderlich. Der Antrag gilt in NRW als abgelehnt, wenn – wie in Hessen – 25 Prozent der Grundeigentümer widersprechen.