

Business Improvement Districts (BIDs)

Untersuchung von
Business Improvement Districts
(BIDs)
in Bezug auf Möglichkeiten und
Grenzen einer Übertragbarkeit auf
innerstädtische Geschäftsquartiere
in Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Städtebau und Wohnen,
Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen

Herausgeber

Ministerium für Städtebau und Wohnen,
Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS)
Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit
40190 Düsseldorf

Ansprechpartner
MSWKS
Dr. Ulrich Hatzfeld
Telefon 0211 / 3843-286
Telefax 0211 / 3843-650
Internet <http://www.mswks.nrw.de>

Verfasser

d-plan
Deutsche Planungs- und
Beratungsgesellschaft
für Stadtentwicklung mbH
Dipl.-Ing. Mario Bloem
Rödingsmarkt 14
20459 Hamburg
Telefon 040 / 3750-2850
Telefax 040 / 3750-2899
info@d-plan.de

Dr. Stefan Bock
Damman Rechtsanwälte
Cremon 32
20459 Hamburg
Telefon 040 / 373-099
Telefax 040 / 362-124

Inhaltsverzeichnis

5	0. Kurzfassung
7	I. Vorbemerkung
7	1. Untersuchungsansatz
7	2. Zusammenfassung der Ergebnisse
11	II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika
11	1. Was ist ein Business Improvement District (BID)?
12	2. Historische Entwicklung
15	3. Aufbau und Struktur von BIDs
17	4. Finanzierung
20	5. Aufgaben und Funktionen von BIDs
25	6. Nutzen der BIDs
27	III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen
27	1. Einleitung
27	2. Möglichkeiten der Abgabenerhebung
34	3. Mögliche Organisationsformen
40	4. Zusammenfassung
43	Fußnoten
45	Abbildungsverzeichnis
47	Literaturverzeichnis

Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen



d-plan



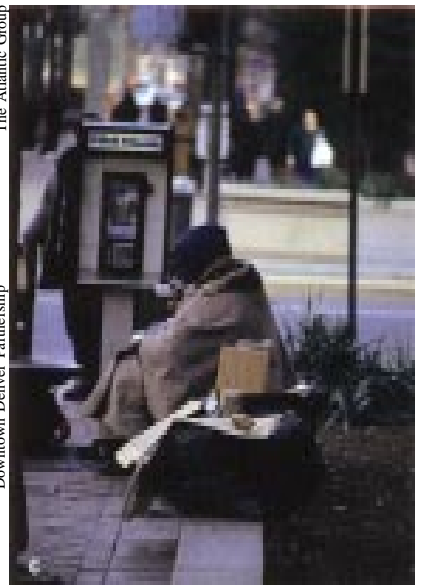
The Atlantic Group



The Atlantic Group



Downtown Denver Partnership



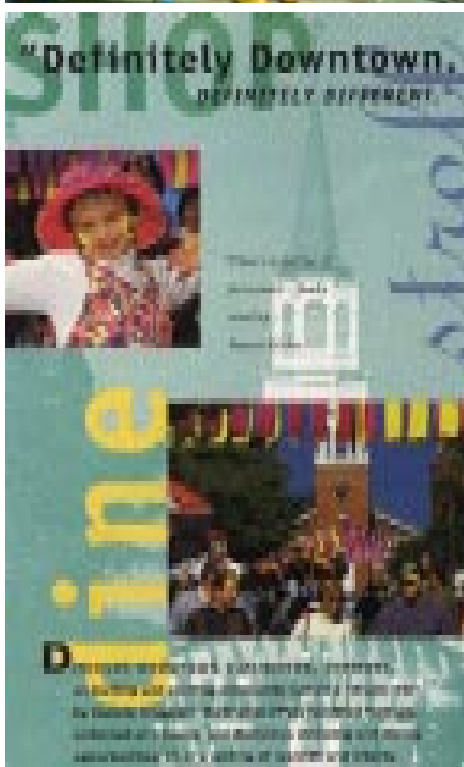
The Atlantic Group



The Atlantic Group



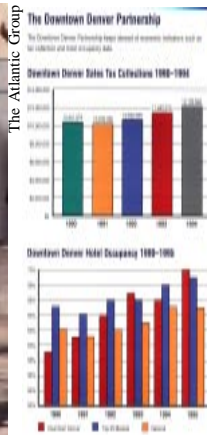
Times Square BID



Carolyn Bates



The Atlantic Group



Downtown Denver Partnership



The Atlantic Group

d-plan



The Atlantic Group



0. Kurzfassung

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich in den USA das Instrument des „Business Improvement Districts“ (BIDs) zu einer der erfolgreichsten Methoden zur Revitalisierung und Stärkung innerstädtischer Geschäftsbereiche entwickelt. Der sichtbare Erfolg der BIDs macht neugierig: Wie funktioniert ein BID? Was macht BIDs so erfolgreich? Sind Business Improvement Districts auch in der Bundesrepublik denkbar?

Die Entstehung von Business Improvement Districts geht zurück auf eine Initiative von Gewerbetreibenden in der kanadischen Stadt Toronto im Jahre 1970, bei der sich eine Gruppe von Laden- und Grundbesitzern im Stadtteil „Bloor West Village“ zusammenschlossen, um in einer gemeinsamen Anstrengung ihren Einzelhandelsstandort aufzuwerten und damit die Ansiedlung eines Einkaufszentrums in nächster Umgebung zu verhindern. Das hierbei entwickelte und seit dem erfolgreich angewandte Modell, das sich aus den Elementen Eigeninitiative, Selbstverpflichtung (Selbstbesteuerung) und Public-Private-Partnership zusammensetzt, wurde in den USA in den 80er Jahren weiterentwickelt und durch Landes- und Gemeindegeseetze rechtlich verankert. Heute existieren in Nordamerika mehr als 1.200 BIDs.

Die Gründung eines BIDs basiert in den meisten Fällen auf der Eigeninitiative von Geschäftsleuten und Grundeigentümern eines Stadtquartiers, die ihr Umfeld verbessern wollen. Die hierzu notwendigen finanziellen Mittel können nach Durchführung eines speziellen, durch Landesgesetze geregelten Verfahrens, für einen festgelegten Zeitraum (meist 5 Jahre) von allen Grundeigentümern des Quartiers als zweckgebundene Zwangsabgabe eingefordert werden. Die Zwangsabgabe, die zusammen mit der Grundsteuer von der Kommune eingezogen wird, wird im vollen Umfang an die nicht-staatliche BID-Gesellschaft weitergeleitet.

Die BID-Gesellschaft kann im Rahmen der Gesetze über diese Mittel weitgehend selbstbestimmt verfügen und erhält hierdurch eine verlässliche, mehrjährige Einnahmequelle zur Finanzierung von Maßnahmen wie z.B. zusätzliche Pflege des öffentlichen Raums, Durchführung von Veranstaltungen und Events, Werbung und Marketing, Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit sowie Finanzierung von Sachinvestitionen (Beleuchtung, Straßenbelag, Straßenmöblierung).

Da sowohl die Maßnahmen als auch das hierfür notwendige Budget von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden selbst festgelegt und verwaltet wird, werden die BID-Kosten nicht als zusätzliche Steuer empfunden, sondern als Möglichkeit, im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit, die Standortbedingungen durch Eigeninitiative positiv zu beeinflussen.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die Kosten, die durch einen BID entstehen, relativ gering sind und um ein Vielfaches durch die Erhöhung der Kundenfrequenzen und die allgemeine Wertsteigerung, die der Standort erfährt, ausgeglichen werden. Gleichzeitig sind Wohnflächen von der BID-Abgabe ausgenommen, da die Bewohner des Stadtquartiers aus der Standortaufwertung keine wirtschaftlichen Vorteile ziehen können und man soziale Verdrängungseffekte ausschließen möchte.

Unabhängig von den Vorteilen, die sich aus der Gründung eines BID ergeben, stellt sich die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage der mit der BID-Abgabe verbundene Eingriff in das Eigentum erfolgt.

In Nordamerika wird in speziellen Landesgesetzen der Bundesstaaten (USA) bzw. der Provinzen (Kanada) den Bürgern das Recht eingeräumt, BIDs zu gründen. In diesen Landesgesetzen ist festgelegt, welche Regelungen eingehalten werden müssen, um einen BID zu

etablieren, in welchen Bereichen sich ein BID betätigen darf, in welcher Form eine Kontrolle der Tätigkeit erfolgt und nach welcher Laufzeit sich ein BID automatisch auflöst, falls er nicht durch ein erneutes Votum eine Verlängerung erfährt (die sogenannte „sunset clause“ beträgt meist 5 Jahre).

Deutlich sichtbar ist, dass BIDs in älteren Landesgesetzen wesentlich stärker reglementiert wurden als dies in den neueren Gesetzen der Fall ist. Zurückzuführen ist diese Entwicklung in gewissem Umfang auf die

Anwerbung von neuen Geschäften, die den Standort ergänzen und aufwerten



0. Kurzfassung

positiven Erfahrungen mit BIDs im allgemeinen. Wesentlich wichtiger war jedoch die Erkenntnis, dass eine zu enge Definition der Tätigkeitsbereiche eines BIDs eine möglichst kreative und damit kostengünstige Umsetzung von Ideen behindert. So beschränken sich die jüngeren Landesgesetze auf einige wesentliche Vorgaben bezüglich der Gründung, der öffentlichen Kontrolle und der Betroffenen-Beteiligung, während die zulässigen Tätigkeitsbereiche recht offen definiert werden.

Betrachtet man den Erfolg und die beeindruckende Verbreitung von Business Improvement Districts in Nordamerika, so stellt sich die Frage, ob das BID-Modell auch in der Bundesrepublik Anwendung finden könnte und mit welchem rechtlichen Instrumentarium ein derartiges Modell zu realisieren wäre.

Nach den Ergebnissen einer rechtlichen Untersuchung, die d-plan in Zusammenarbeit mit Dr. Stefan Bock für das Ministerium Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahr durchführte, kann diese Frage grundsätzlich bejaht werden.

Verfassungsrechtliche Aspekte, die sich aus dem Eingriff in das Eigentum und aus der gruppennützige Verwendung der Zwangsabgabe ergeben, stehen einer BID-Gesetzgebung in Deutschland nach den Ergebnissen dieser Untersuchung nicht entgegen. Die Rahmengesetzgebung zur Gründung von BIDs würde - ähnlich wie in den USA - auf Landesebene erfolgen. Die Ausgestaltung, Kontrolle und Umsetzung der Maßnahmen fielen vollständig in den kommunalen Bereich.

Ob in Zukunft Business Improvement Districts nach nordamerikanischem Vorbild zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsbereiche auch in Deutschland beitragen werden, ist zur Zeit noch unklar. Der Erfolg von BIDs in den USA lässt jedoch hoffen, dass sich dieses Instrument auch in Deutschland durchsetzen wird.

I. Vorbemerkung

1. Untersuchungsansatz

Innenstadtquartiere stehen in vielen deutschen Städten vor großen Herausforderungen: Während die Konkurrenz im Einzelhandel mit aufwendig umgebauten oder neu gestalteten Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“, mit Factory Outlet Centern und Internet-Marktplätzen weiter zunimmt, reduzieren sich Umsätze und Besucherzahlen in den zentralen Stadtbereichen von Jahr zu Jahr.

Aufgrund ständig abnehmender Ertragserwartungen werden Neu- und Ersatzinvestitionen in den Standort oftmals zurückgestellt oder auf das Nötigste beschränkt. Bei gleichzeitiger Vernachlässigung von Gestaltungs-, Sicherheits- und Werbemaßnahmen besteht die Gefahr, dass diese Innenstadtquartiere in eine Abwärtsspirale geraten.

Um dem Trend entgegenzuwirken, sind in den vergangenen Jahren mit Unterstützung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl von Initiativen im Bereich des Stadtmarketings entstanden. Ziel der Initiativen ist es, Innenstadtbereiche für Besucher und Bewohner attraktiver zu machen. Gezielte Standortwerbung, Kunst- und Kulturveranstaltungen aber auch durch die Bildung von Gesprächs- und Arbeitskreisen, in denen öffentliche und private Aktivitäten und Investitionen besser aufeinander abgestimmt und koordiniert werden, sollen dazu dienen, eine Belebung der Innenstadtbereiche zu erreichen.

Im Zusammenhang mit den positiven Erfahrungen, die in Nordrhein-Westfalen im Bereich des Stadtmarketings und des Public-Private-Partnerships bereits gesammelt wurden, stellt sich die Frage, in welcher Weise die erreichten Erfolge gesichert und in welcher Form die entstandenen Initiativen und Kooperationsformen fortgeführt und weiterentwickelt werden können.

Vor diesem Hintergrund beauftragte das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) im Dezember 1999 d-plan Deutsche Planungs- und Beratungsgesellschaft für Stadtentwicklung mbH in Zusammenarbeit mit Rechtsanwalt Dr. Stefan Bock, ein Gutachten über Business Improvement Districts (BIDs) zu erstellen, da sich BIDs in Nordamerika in den vergangenen 30 Jahren zu einem erfolgreichen und effizienten Mittel zur Stabilisierung und Aufwertung von innerstädtischen Geschäftsquartieren entwickelt haben.

Zur Beurteilung, ob die Arbeitsweise der Business Improvement Districts mit ihrer Kombination von Eigeninitiative, Selbstbesteuerung und Selbstverwaltung auch in nordrhein-westfälischen Städten Anwendung finden kann, werden in der vorliegenden Untersuchung zunächst die wesentlichen Grundzüge der Business Improvement Districts herausgearbeitet, um darauf aufbauend die Möglichkeiten einer rechtlichen bzw. organisatorischen Übertragbarkeit auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen zu erörtern.

Abb. 1
Entwicklung des BID-Konzeptes

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Entstehung von Business Improvement Districts (BIDs) in Nordamerika geht zurück auf eine Initiative von Gewerbetreibenden in der kanadischen Stadt Toronto im Jahre 1970, bei der sich eine Gruppe von Laden- und Grundbesitzer im Stadtteil „Bloor West Village“ zusammenschlossen, um in einer gemeinsamen Anstrengung ihren Einzelhandelsstandort aufzuwerten und damit die Ansiedlung eines Einkaufszentrums in nächster Umgebung zu verhindern. Das hierbei entwickelte und seit dem erfolgreich angewandte Modell, das sich aus den Elementen Eigeninitiative, Selbstverpflichtung (Selbstbesteuerung) und Public-Private-Partnership zusammensetzt, wurde in den USA in den 80er Jahren weiterentwickelt und durch Landes- und Gemeindegesetze rechtlich verankert. Heute existieren in Nordamerika mehr als 1.200 BIDs.

Die Gründung eines BIDs basiert in den meisten Fällen auf der Eigeninitiative von Geschäftsleuten und Grundeigentümern eines Stadtquartiers, die ihr Umfeld verbessern wollen. Die hierzu notwendigen finanziellen Mittel können nach Durchführung eines speziellen, durch Landesgesetze geregelten Verfahrens für einen festgelegten Zeitraum (meist 5 Jahre), von allen Grundeigentümern des Quartiers als zweckgebundene Zwangsabgabe eingefordert werden. Die Zwangsabgabe, die zusammen mit der Grundsteuer von der Kommune eingezogen wird, wird im vollen Umfang an die nicht-staatliche BID-Gesellschaft weitergeleitet.

Die BID-Gesellschaft kann im Rahmen der Gesetze über diese Mittel weitgehend selbstbestimmt verfügen und erhält hierdurch eine verlässliche, mehrjährige Einnahmequelle zur Finanzierung von Maßnahmen wie z.B. zusätzliche Pflege des öffentlichen Raums, Durchführung von Veranstaltungen und Events, Werbung und Marketing, Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit sowie Finanzierung von Sachinvestitionen (Beleuchtung, Straßenbelag, Straßenmöblierung). Da sowohl die Maßnahmen als auch das hierfür notwendige Budget von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden selbst festgelegt und verwaltet wird, werden die BID-Kosten nicht als zusätzliche Steuer empfunden, sondern als Möglichkeit, im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit, die Standortbedingungen durch Eigeninitiative positiv zu beeinflussen.

Entwicklung des BID-Konzeptes

1970	West Bloor Village (BID/BIA), Toronto
1975	New Orleans (BID), Louisiana
1980	150 BIDs in Ontario, Kanada
Heute	1.200 BIDs in Nordamerika
	48 US-Bundesstaaten mit BID-Gesetzgebung
	34 BIDs in Toronto
	45 BIDs in New York
	BIDs in Australien, Neuseeland, Südafrika, Jamaika und Brasilien

I. Vorbemerkung

Hierbei hat sich gezeigt, dass die Kosten, die durch einen BID entstehen, relativ gering sind und um ein Vielfaches durch die Erhöhung der Kundenfrequenzen und die allgemeine Wertsteigerung, die der Standort erfährt, ausgeglichen werden. Gleichzeitig sind Wohnflächen von der BID-Abgabe ausgenommen, da die Bewohner des Stadtquartiers aus der Standortaufwertung keine wirtschaftlichen Vorteile ziehen können und man soziale Verdrängungseffekte ausschließen möchte.

Unabhängig von den Vorteilen, die sich aus der Gründung eines BID ergeben, stellt sich die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage der mit der BID-Abgabe verbundene Eingriff in das Eigentum erfolgt.

In Nordamerika wird in speziellen Landesgesetzen der Bundesstaaten (USA) bzw. der Provinzen (Kanada) den Bürgern das Recht eingeräumt, BIDs zu gründen. In diesen Landesgesetzen ist festgelegt, welche Regelungen eingehalten werden müssen, um einen BID zu etablieren, in welchen Bereichen sich ein BID betätigen darf, in welcher Form eine Kontrolle der Tätigkeit erfolgt und nach welcher Laufzeit sich ein BID automatisch auflöst, falls er nicht durch ein erneutes Votum eine Verlängerung erfährt (die sogenannte „sunset clause“ beträgt meist 5 Jahre).



Deutlich sichtbar ist, dass BIDs in älteren Landesgesetzen wesentlich stärker reglementiert wurden als dies in den neueren Gesetzen der Fall ist. Zurückzuführen ist diese Entwicklung in gewissem Umfang auf die positiven Erfahrungen mit BIDs im allgemeinen. Wesentlich wichtiger war jedoch die Erkenntnis, dass eine zu enge Definition der Tätigkeitsbereiche eines BIDs eine möglichst kreative und damit kostengünstige Umsetzung von Ideen behindert. So beschränken sich die jüngeren Landesgesetze auf einige wesentliche Vorgaben bezüglich der Gründung, der öffentlichen Kontrolle und der Betroffenen-Beteiligung, während die zulässigen Tätigkeitsbereiche recht offen definiert werden.

Betrachtet man den Erfolg und die beeindruckende Verbreitung von Business Improvement Districts in Nordamerika, so stellt sich die Frage, ob das BID-Modell auch in Nordrhein-Westfalen Anwendung finden könnte und mit welchem rechtlichen Instrumentarium ein derartiges Modell zu realisieren wäre.

Bei der rechtlichen Untersuchung sind zunächst zwei zentrale Strukturelemente des BIDs zu beachten, deren Kombination auf lokaler Ebene in Deutschland bislang ohne Vorbild ist: „Ein auf Freiwilligkeit und Eigeninitiative gegründeter Zusammenschluss Privater erhält die Möglichkeit, seine Tätigkeit innerhalb eines räumlich eng umgrenzten Umfeldes über hoheitlich eingezogene Zwangsmittel zu finanzieren.“

Als Untersuchungsfragen ergeben sich daraus:

- a) Welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen in Deutschland, um mit hoheitlichen Mitteln Abgaben zu erheben, die den Mitgliedern eines BIDs zur selbstverwalteten Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt werden können?
- b) Welche Organisationsmodelle stellt das deutsche Recht zur Verfügung, um BIDs in Deutschland in einer Form zu installieren, die mit dem nordamerikanischen Vorbild möglichst vergleichbar ist?

Im Bereich der Abgaben ist zu unterscheiden zwischen Steuern, Gebühren und Beiträgen. Neben diesen „klassischen“ Abgaben existiert eine Vielzahl weiterer Sonder- und sonstiger Abgaben. Hierzu gehören Verbandslasten, wie z.B. berufsständische Kammerbeiträge der Architekten, Anwälte und Handwerker, Ausgleichsabgaben wie z.B. die Schwerbehindertenabgabe, Lenkungsabgaben wie z.B. die Abwasser- und die Einwegverpackungsabgabe sowie Förderabgaben, wie z.B. die Weinwirtschafts- und die Filmförderungsabgabe.

Eine Finanzierung eines BIDs über Steuern ist auszuschließen, da Steuern im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet sind, dass sie endgültig und ohne Zweckbestimmung in den allgemeinen Haushalt eingehen. Eine Erhebung oder Weiterleitung als zweckgebundene Mittel für einen BID ist somit mit dem Steuerbegriff nicht vereinbar.

Abb. 2
Standortwerbung Third Street Promenade, Santa Monica

I. Vorbemerkung

Eine BID-Abgabe als eine Gebühr zu erheben, kommt ebenfalls nicht in Betracht, da eine Gebühr nur als Gegenleistung für die Vornahme von Amtshandlungen oder für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses erhoben werden kann. Da die BID-Abgabe nicht dazu dient, einen „individuell zurechenbaren“ Verwaltungsaufwand oder eine Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung zu vergüten, sondern für die Planung und Finanzierung zukünftiger Maßnahmen eingesetzt werden soll, scheidet auch die Gebühr als Finanzierungsmittel für BIDs aus.

Schließlich erscheinen auch Beiträge wie z.B. die zur Refinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) erhobenen Anschluss-, Ausbau- und Erschließungsbeiträge ungeeignet, da diese ein „Entgelt für eine öffentliche Vorleistung“ darstellen und somit beispielsweise nicht für „wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahmen“ oder „zukünftig geplante Verbesserungsmaßnahmen“ eines BIDs eingesetzt werden können. Darüber hinaus gehen Beiträge ebenfalls in den allgemeinen Haushalt ein und können somit nicht zweckgebunden weitergeleitet werden.

Im Bereich der Sonderabgaben ist zunächst zu erwähnen, dass dieses Finanzierungsinstrument an eng auszulegende Zulässigkeitskriterien gebunden ist, um verfassungskonform zu sein. Dies liegt darin begründet, dass Sonderabgaben der grundgesetzlichen Vorstellung des Steuerstaates entgegenstehen (allgemeine Staatsaufgaben sind durch Steuern zu finanzieren), dass nicht die Allgemeinheit sondern eine spezielle Gruppe belastet wird (Gleichheitsgrundsatz) und schließlich dass das Aufkommen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt eingeht und sich somit der Budgethoheit des Parlamentes entzieht (Stichworte: Budgetrecht, Schattenhaushalte).

Um festzustellen, ob eine BID-Finanzierung über Sonderabgaben möglich ist, sind folgende Kriterien zu überprüfen:

- spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung der Gruppe,
- gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens und
- periodische Legitimation der Abgabe.

Das Kriterium der Gruppenhomogenität wird über den angestrebten Zweck und die hierauf abgestimmte Gebietsabgrenzung des BID erfüllt, sofern die Grenzziehung nicht willkürlich erfolgt.

Auch die spezifische Sachnähe, die Finanzverantwortung und die gruppennützige Verwendung scheinen gegeben, da es im ureigenen Interesse der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden liegt, den eigenen Standort auf möglichst sachgerechte und kosteneffektive Weise aufzuwerten. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die BID-Abgabe die staatlichen Leistungen nicht ersetzen darf, sondern diese nur ergänzt und erweitert, um eine Doppelbesteuerung auszuschließen.

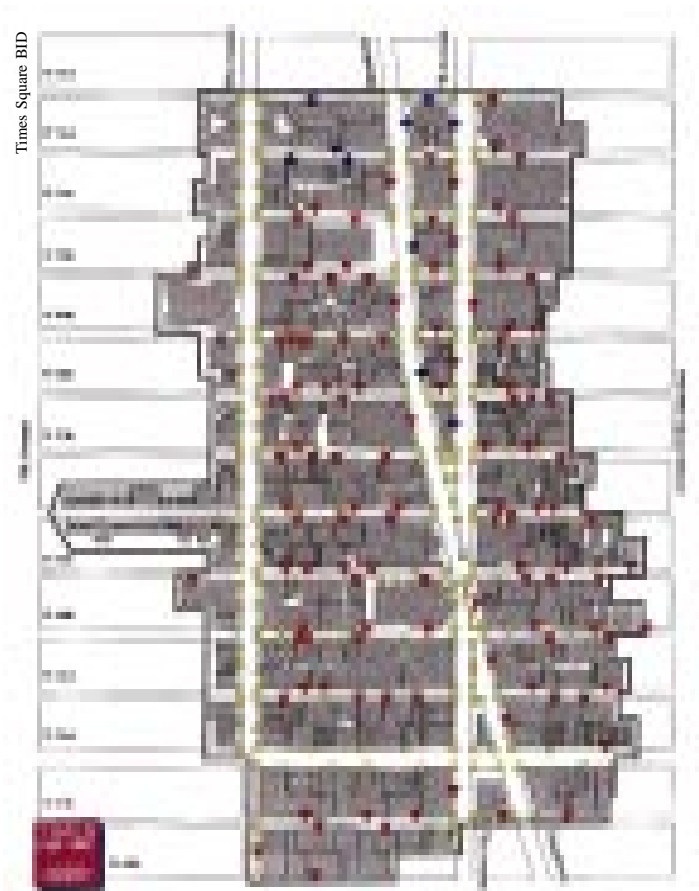


Abb. 3
Gebietsabgrenzung des Times Square BID, New York

Schließlich wird bei BIDs auch die Bedingung der periodischen Legitimation erfüllt, da die Laufzeit auf einen festen Zeitraum von meist 5 Jahren begrenzt ist und für eine Verlängerung ein erneutes Votum erforderlich ist.

Eine BID-Finanzierung in Form einer Förderabgabe erscheint somit machbar.

Die Gesetzgebungskompetenz dürfte nach Art. 70 ff GG dem Land zustehen, da ein BID-Gesetz zur Regelung wertverbessernder Maßnahmen innerhalb lokal begrenzter städtischer Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen ist und der Bund insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

Nachdem die Abgabenerhebung als rechtlich umsetzbar angesehen werden kann, stellt sich die Frage, welche Organisationsform - ob privat-rechtlich oder öffentlich-rechtlich - für eine BID-Gesellschaft geeignet wäre.

I. Vorbemerkung

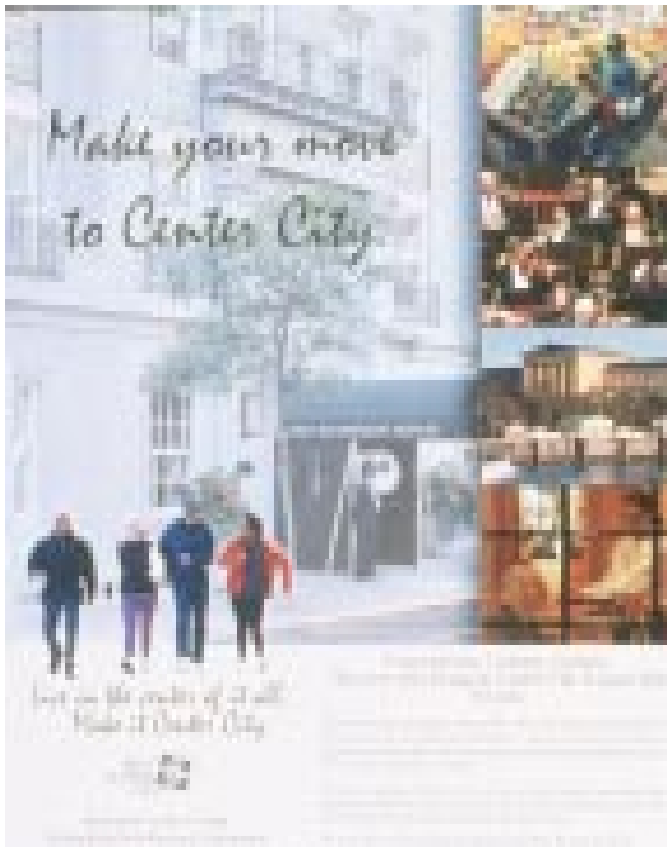
Aus rechtlicher Sicht bestehen grundsätzlich keine Bedenken, das BID-Management in privatrechtlicher Form (Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, GmbH, Verein) zu organisieren. Zu beachten ist allerdings, dass die Übertragung der hoheitlich eingezogenen Finanzmittel an einen privaten Träger innerhalb des europäischen Rechtssystems als Beihilfe gem. Art. 92 Abs. 1 EGV (Maastricht) anzusehen ist und entsprechend bei der EU-Kommission zu notifizieren ist, Art 93 Abs. 3 EGV. Da in der Zuwendung jedoch weder eine Wettbewerbsverfälschung noch eine Handelsbeeinträchtigung zu sehen ist, dürfte die Beihilfe als zulässig anerkannt werden.

Als Alternative zur privatrechtlichen Gesellschaft kann ein BID auch in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert werden. Die Finanzierung ist dabei ebenfalls über eine Förderabgabe sinnvoll. Für diese Organisationsform spricht zum einen, dass eine Anstalt bereits definiert ist als „ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind“ und auf kommunaler Ebene praktische Erfahrungen im Umgang mit dieser Organisationsform im vielen Bereichen vorliegen (Schulen, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Friedhöfe). Zum anderen kann die Anstalt hoheitlich tätig werden und bietet zudem die Möglichkeit einen gewissen (öffentlichen) Einfluss auf die Tätigkeiten des BIDs zu nehmen.

Einschränkend sei jedoch erwähnt, dass BIDs in Nordamerika zeitlich befristet sind und nicht als „dauerhafte Einrichtung“ angesehen werden (auch wenn BIDs durch mehrfache Verlängerung über längere Zeiträume aktiv sind).

Die Möglichkeit der Stärkung der öffentlichen Einflussnahme bei gleichzeitiger Übertragung zusätzlicher Kompetenzen sollte jedoch - wenn überhaupt - nur mit äußerster Vorsicht genutzt werden, um zu vermeiden, dass die zentralen Elemente des BIDs, nämlich die Eigeninitiative, die Selbstverantwortung und die Flexibilität hierdurch geschwächt oder behindert werden.

In der Praxis wird sowohl die privat-rechtliche Struktur wie aber auch alternativ hierzu die Organisationsform der Anstalt des öffentlichen Rechts ausreichende Möglichkeiten bieten, um BIDs in Nordrhein-Westfalen erfolgreich zu organisieren.



Center City District Philadelphia

Abb. 4
Werbekampagne für die Innenstadt von Philadelphia

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

1. Was ist ein Business Improvement District (BID)?

Ein Business Improvement District (BID) ist ein räumlich begrenzter, meist innerstädtischer Bereich, in dem sich Grundeigentümer und Gewerbetreibende zusammenschließen, um Maßnahmen zur Verbesserung ihres Umfeldes durchzuführen. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt dabei über eine Sonderabgabe, die von der Gemeinde zusammen mit der Grundsteuer eingezogen und dem BID zur Verfügung gestellt wird.

BIDs:

1. sind klar definierte - meist innerstädtische - Bereiche
2. basieren auf einer Initiative der lokalen Wirtschaft (Grundeigentümer, Einzelhändler)
3. werden durch Beschluss der Gemeindevertretung konstituiert
4. erhalten eine feste, von den Grundeigentümern zu erbringende Abgabe, welche zusammen mit der Grundsteuer erhoben wird
5. nutzen die Abgabe zur Finanzierung von Investitionen und Dienstleistungen zur Verbesserung des geschäftlichen / städtischen Umfeldes

Das Besondere an diesem in Nordamerika entwickelten Modell ist, dass die zusätzlich zu erbringende Abgabe nur auf Grundlage der Initiative (Antrag) und der qualifizierten Mehrheit (Abstimmung) der Geschäftsleute und Grundeigentümer eines Stadtquartiers erhoben werden darf und insofern eine Art „Selbstbesteuerung“ darstellt, deren Aufkommen „neutral“ ist, da die eingezogenen Finanzmittel in Form eines zweckgebunden Globalbudgets den Beitragszahlern in vollem Umfang wieder zurückübertragen werden.

Nach Konstituierung des BID durch Gemeinderatsbeschluss und Genehmigung des BID-Haushalts (meist für 5-Jahre) stellt die BID-Abgabe eine zeitlich befristete Zwangsabgabe dar, die von allen Grundstückeigentümern innerhalb des BID erhoben wird. Die Abgabenhöhe pro Grundstück ergibt sich dabei aus einem zuvor festgelegten Schlüssel, bei dem unterschiedliche Parameter wie Grundstücksgröße, Zentralität, vermietbare Gewerbefläche, Länge der Straßenfront oder Höhe der gewerblichen Mieteinnahmen Berücksichtigung finden.

Typische Voraussetzung für die Gründung eines BID ist, dass eine traditionelle Einkaufsstraße mit unterschiedlichen, meist kleineren Ladengeschäften und einer stark fragmentierten Eigentümerstruktur auf Grund der Konkurrenz zu einem professionell gemanagten Einkaufszentrum mit sinkenden Kundenfrequenzen, Leerständen und zunehmendem Imageverlust zu kämpfen hat. Da erkennbar ist, dass der Standort und der geschäftliche Erfolg der einzelnen Läden nur durch eine gemeinsame Anstrengung gesichert werden kann, geht die

Initiative zur Gründung eines BIDs meist von den Ladeninhabern aus und weitet sich erst in einem zweiten Schritt auf einen Teil der Grundstückeigentümer aus. Die Größe des BIDs und die genaue Gebietsabgrenzung fällt dabei sehr unterschiedlich aus.

So gibt es sehr kleine BIDs wie z.B. der „Marine Avenue BID“ in Balboa Island, in Newport, Kalifornien. Dieser Distrikt umfasst 37 Grundstücke, die sich entlang eines einzigen Straßenzuges gruppieren. Das Budget in BIDs dieser Größenordnung beträgt in der Regel nicht mehr als 50.000 DM im Jahr.



Abb. 5
Marine Avenue BID, Balboa Island, Newport

Große BIDs, wie z.B. der „Downtown Denver BID“ (DDBID) in Colorado, beinhalten jedoch nicht nur den zentralen Hauptgeschäftsbereich sondern können sich auch auf angrenzende Bereiche der Innenstadt ausdehnen. So beinhaltet der Downtown Denver BID insgesamt 120 Straßenblocks mit 655 Grundstücken. Entsprechend seiner Größe von mehr als 82 ha verfügt der Downtown Denver BID über ein Jahresbudget von über 4 Mio. DM.



Abb. 6
Downtown Denver BID

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika



Abb. 7
Wegweiser im City
Center District,
Philadelphia

Größe und Budget sind jedoch nicht die entscheidenden Kriterien für den Erfolg eines BIDs. Von zentraler Bedeutung ist, dass sich die Gebietsgröße aus den lokalen Erfordernissen ergibt und eine möglichst passende Struktur zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen gefunden wird. So können beispielsweise auf Balboa

Island die finanziellen Mittel direkt und ohne großen Verwaltungsaufwand für lokale Verbesserungsmaßnahmen eingesetzt werden, während sich in Denver ein professionelles Management hauptberuflich um ein breites Spektrum von Aufgaben von der Stadtentwicklung bis zum öffentlichen Nahverkehr kümmert.

So sehr BIDs auch in Größe, Handlungsspielraum und Einflussnahme variieren, gibt es dennoch in bezug auf ihre Entstehung und ihre Funktionsweise grundlegende gemeinsame Mechanismen:

- Die Initiative für die Gründung des BID geht von ortsansässigen Geschäftsleuten und Grundeigentümern aus.
- Die Konstituierung des BID (Gebietsabgrenzung) und die Zulassung der BID-Trägersgesellschaft erfolgt durch kommunalen Beschluss.
- Die finanziellen Mittel werden über die Kommune von allen Grundeigentümern innerhalb der BID-Grenzen eingezogen und fließen in voller Höhe in den Haushalt der Trägersgesellschaft.
- Die Existenz eines BIDs ist zeitlich begrenzt und bedarf zur Verlängerung der erneuten Bestätigung durch einen Mehrheitsbeschluss der Grundeigentümer.

Die Funktionsweise von BIDs, ihre Ziele und Inhalte sowie die staatliche Einflussnahme wird in den folgenden Kapiteln näher dargestellt. Zunächst soll jedoch auf die Entstehungsgeschichte von BIDs eingegangen werden.

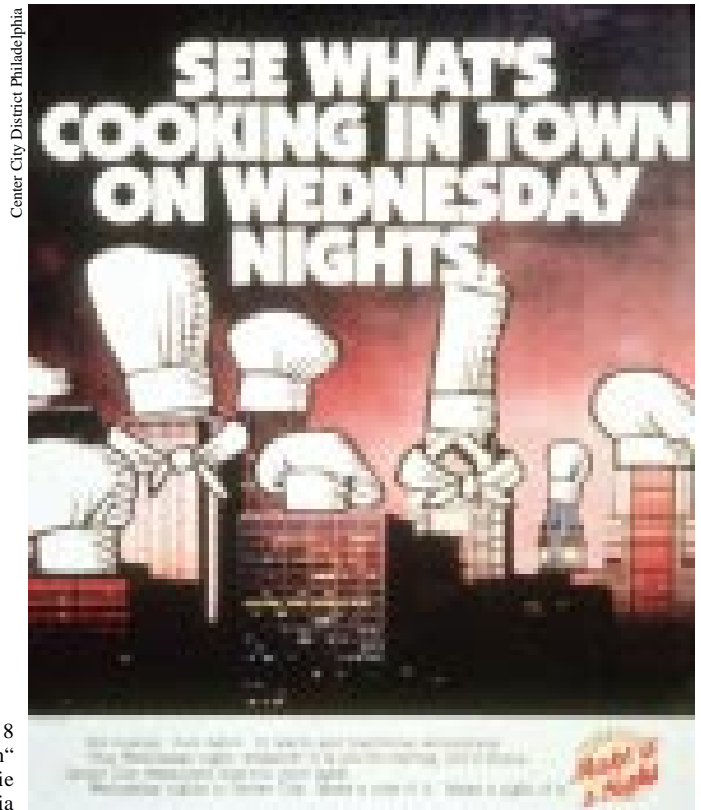
Abb. 8
„Cities must be fun“
Imagekampagne für die
Innenstadt von Philadelphia

2. Historische Entwicklung

Der erste BID entstand 1970 in einem unbedeutenden Stadtteil von Toronto. Die dort durchgeführten Maßnahmen zur Umfeldverbesserung, die auf einer neuartigen Kombination von Eigeninitiative und Selbstbesteuerung basierten, erwiesen sich als derart erfolgreich, dass innerhalb von 10 Jahren alleine in Ontario 150 weitere BIDs entstanden. Auch in den Vereinigten Staaten wurde die BID-Methode zur Aufwertung von Geschäftsvierteln sehr bald übernommen.

Mittlerweile existieren in Nordamerika mehr als 1.200 BIDs. Auch in Australien, Neuseeland, Jamaika und Südafrika fand das BID-Modell bereits Anwendung. Seit kurzem besitzt auch Brasilien eine BID-Gesetzgebung. Die ersten BIDs entstanden in Rio de Janeiro. Dort wurden im April 2000 die Innenstadt und die Copacabana als BIDs ausgewiesen.

Besonders populär wurden BIDs in den 80er Jahren in den USA vor dem Hintergrund der Diskussion über die negativen Folgen der Suburbanisierung und die Frage nach Möglichkeiten zur Revitalisierung der Innenstädte. Die Debatte wurde maßgeblich durch den Leitsatz „cities must be fun“ (Städte müssen Spaß machen) beeinflusst, eine Forderung die der Developer James Rouse 1981 aufgestellt. Dem Wunsch, den Unterhaltungswert für Besucher und Kunden in den Mittelpunkt zu stellen, schien die Initiierung von BIDs mit ihren lokalen Steuerungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sehr entgegenzukommen. Die Erfahrungen, die in den letzten 20 Jahren gemacht wurden, bestätigen diesen Ansatz.



II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

Die Rechtsgrundlagen für Entstehung und Betrieb von BIDs wurden in den Vereinigten Staaten in den 80er Jahren kontinuierlich weiterentwickelt und mit länderspezifischen Regelungen ergänzt. Mittlerweile haben 48 Bundesstaaten eigene Landesgesetze verabschiedet, in denen rechtliche Vorgaben für die Gründung, die Tätigkeitsfelder und die öffentliche Kontrolle von BIDs festgelegt sind. Hierbei ist als Tendenz zu erkennen, dass in den jüngeren Gesetzesentwürfen BIDs größere Handlungsspielräume zugestanden werden. Aufgrund der Erfahrung mit der Umsetzung früherer Vorhaben wurden die ursprünglich eher restriktiv formulierten Maßnahmenkataloge, mit denen Tätigkeitsfelder von BIDs festgelegt werden sollten, von Seiten des Gesetzgebers offener definiert, um die Eigeninitiative zu fördern und die Flexibilität zu erhöhen.

Am Anfang dieser Entwicklung stand jedoch eine gegenläufige Ausgangssituation: sinkende Attraktivität und zunehmende Verwahrlosung traditioneller Einkaufs- und Geschäftsbereiche innerhalb amerikanischer Innenstädte.



Abb. 9: Unattraktiver Einkaufsbereich, Bloor Street, Toronto

2.1 Bloor West Village

Als der Geschäftsmann Alex Ling 1965 in Torontos Bloor West Village begann, die ansässigen Geschäftsleute zu mobilisieren, befand sich das Viertel in einer Abwärtsspirale aus Verwahrlosung und Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation. Bloor West war eine ca. 1 km lange Einkaufsstraße mit kleinen Geschäften, die für Fußgänger wenig attraktiv war. Der Leerstand nahm ständig zu, Mieteinnahmen und Umsatz der ansässigen Läden waren rückläufig. Die Ladenfronten und Häuser zeigten sich überwiegend in einem verwahrlosten Zustand; die Besucher- und Kundenfrequenz sank. Das Viertel befand sich in direkter Konkurrenz zum Central Business District Torontos, dessen Attraktivität durch einen neuen U-Bahn-Anschluss zusätzlich erhöht wurde. Als dann auch noch ein neues

Einkaufszentrum geplant wurde, befürchteten die verbliebenen Gewerbetreibenden das endgültige Aus für das Geschäftsviertel.

Vor diesem Hintergrund beschloss eine Gruppe von Geschäftsleuten die Initiative zu ergreifen und Maßnahmen zur Verbesserung ihres Gewerbestandes zu finanzieren. Zunächst versuchte man zwei Jahre lang relativ erfolglos die übrigen Geschäftsleute zu freiwilligen Beitragszahlungen zu bewegen. Als der Misserfolg abzusehen war, beschloss man, einen völlig neuen Weg zu gehen. Es sollte durch die Kommune eine zweckgebundene Sondersteuer auf alle Grundstücke erhoben werden. Dadurch konnten alle Geschäftsleute gleichermaßen an den zu erwartenden Kosten beteiligt werden. Die zusätzliche Abgabe sollte ohne Umwege der Vertretung des Bloor West Village zur Verfügung gestellt werden, damit diese über ein Budget für die geplanten Maßnahmen verfügen konnte.



d-plan

Nachdem der Antrag für ein solches Vorhaben gestellt wurde, entstand eine intensive öffentliche Diskussion, infolge derer sich schließlich die Mehrheit der ortsansässigen Geschäftsleute und Grundeigentümer für das neue Konzept aussprachen. Dies führte zur Gründung von Bloor West Village BIA (Business Improvement Area). Die Stadtverwaltung erhob sodann eine zweckgebundene Sondersteuer auf die Grundstücke des Bereichs des BID und stellte diese Einnahmen vollständig der Eigentümervertretung zur Verfügung. Die Regelung bezüglich des BIDs war zunächst auf 5 Jahre begrenzt. Für diesen Zeitraum stellte die Stadtverwaltung das Verfahren für das geplante Einkaufszentrum zurück.

Abb. 10: Lage des Bloor West Village in der Stadt Toronto

II. Funktion und Arbeitsweise von BID in Nordamerika



d-plan

Abb. 11
Straßenschilder
mit BID-Logo

Die Erfahrungen mit diesem ersten BID waren überwiegend positiv. Das Umfeld wurde durch bauliche Maßnahmen, wie Beleuchtung oder Möblierung des öffentlichen Raumes, verbessert. Zusätzlich entstanden Gestaltungsvorschriften für die Ladenfronten. Für Sicherheit und Sauberkeit sorgte zusätzliches Personal. Darüber hinaus wurden auch gemeinsame Marketingkampagnen und öffentliche Veranstaltungen durchgeführt. Schließlich zeigten sich die ersten Erfolge: der Geschäftsbereich gewann an Attraktivität, die Kundenfrequenzen erhöhten sich, der Leerstand reduzierte sich und die Verkaufszahlen stiegen. Das Konzept fand eine Vielzahl von Nachahmern in anderen Stadtquartieren, so dass bereits 1980 der erste Dachverband für BIDs in Toronto gegründet wurde – die „Toronto Association of Business Improvement Areas (TABIA)“.



d-plan

Abb. 12
Verbesserte
Straßenraum-
gestaltung und
erhöhte Kunden-
frequenz im Bloor
West Village BID



d-plan

2.2. Center City District, Philadelphia

Das Stadtzentrum von Philadelphia war Anfang der achtziger Jahre in einem beklagenswerten Zustand. Die Innenstadt, ein 80 Blocks umfassender Bereich in einem Umkreis von einer Meile um das Rathaus, war geprägt von leerstehenden Grundstücken und Gebäuden, großflächigen Parkplätzen sowie großförmiger Bebauung mit unansehnlichen Brandwänden und unattraktiven Fassaden. Gehwege und Plätze waren schmutzig und bei Dunkelheit unzureichend beleuchtet.

Die verwahrlosten Bereiche standen im krassen Gegensatz zu den innerstädtischen Bauvorhaben der achtziger Jahre, wie etwa dem Pennsylvania Convention Centre oder der Sanierung der historischen Gebäude aus dem 18. und 19. Jahrhundert. Durch die Umnutzung innenstadtnaher Brachflächen für Wohnzwecke und den Neubau von Apartmenthäusern wuchs der Anteil der Wohnbevölkerung schlagartig. Von den neuen Anwohnern wurde die heruntergekommene Innenstadt jedoch nicht genutzt. Allenfalls wurde dieser Bereich auf dem Weg zur Arbeit durchquert, der Aufenthalt im öffentlichen Raum wurde als unsicher empfunden.

Vor diesem Hintergrund entwickelte eine Gruppe von Geschäftslern und Grundeigentümern den Wunsch, die Innenstadt neu zu beleben und sie in ein für die Bevölkerung attraktives Zentrum zu verwandeln. Dieses Anliegen mündete Ende der achtziger Jahre in der Planung eines BID. Bei der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen öffentlichen Anhörung im August 1990 sprachen sich knapp drei-viertel der Redner für die Gründung eines BID aus. Die darauf folgende öffentliche Auslegung der Pläne für einen Zeitraum von 45 Tagen bestätigte den ersten positiven Eindruck. Lediglich 12,2 % der Grundeigentümer (das entsprach einem Besitzanteil von 11,7 %) äußerten Bedenken.

Da die Gesetze des Staates Pennsylvania erst bei einem Einspruch von mindestens 33 % der betroffenen Eigentümer die Gründung eines BIDs untersagen, stand der Abstimmung im Stadtrat nichts mehr entgegen. Dessen Votum fiel mit 14:1 Stimmen eindeutig für das geplante Vorhaben aus. Auf dieser Grundlage genehmigte der Bürgermeister von Philadelphia am 2. November 1990 den „Center City District“ für einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren. Wie auch in Toronto wurde eine zweckgebundene Sondersteuer zur Finanzierung des BID beschlossen und als ein Aufschlag von 5% auf die Grundsteuer erhoben.

Geschäftsführer der zuvor gegründeten Trägergesellschaft wurde Paul R. Levy, ein Manager, der bereits mehrere Entwicklungsprojekte in Philadelphia erfolgreich geleitet hatte. Der neue Vorstand formulierte zunächst drei Ziele für die Arbeit des Management: „Der Center City District muss sauber, sicher und attraktiv werden.“

Abb. 13
Attraktive Geschäfte
nach der Revitalisierung
des Standortes Bloor West Village

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika



Abb. 14
Übersichtsplan des Center City Districts, Philadelphia

Zu diesen drei Zielen wurden anschließend Arbeitsgruppen gebildet, die konkrete Vorschläge erarbeiteten und die Maßnahmen sodann durchführten sollten. Im Frühjahr 1991 kam es bereits zu den ersten Verträgen mit Reinigungsunternehmen und Wachdiensten. Im folgenden wurden umfassende Umbaumaßnahmen im öffentlichen Raum vorgenommen, die durch einen Kredit in Höhe von 21 Mio.\$ finanziert wurden. Der CCD erwies sich als so erfolgreich, dass bereits ein Jahr vor Ablauf der Gültigkeit eine Verlängerung bis in das Jahr 2014 beschlossen wurde.

Die Beispiele aus Toronto und Philadelphia weisen auf zwei typische Merkmale hin, die bei der Entstehung von BIDs von Bedeutung sind:

- Der wirtschaftliche, soziale und bauliche Verfall eines innerstädtischen Quartiers macht eine umfassende Umfeldverbesserung notwendig.
- Initiatoren des Organisations- und Finanzierungsmechanismus eines BID sind die Betroffenen, d.h. die Grundeigentümer und die Gewerbetreibenden.

Im folgenden Kapitel soll der Prozess, der zur Gründung eines BID führt, näher vorgestellt werden.

Abb. 15
Spirale des Niedergangs:
Sinkende Kundenfrequenzen
und Vernachlässigung des
öffentlichen Raums



3. Aufbau und Struktur von BIDs

3.1 Ausgangslage

Der Großteil der bisherigen BID-Gründungen fand vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Niedergangs eines Geschäftsviertels, einer Einkaufsstraße oder einer Fußgängerzone statt.

Ursache waren in der Regel ein in die Jahre gekommenes Angebotskonzept, welches für Kunden als nicht mehr zeitgemäß empfunden wurde und die gleichzeitige Ausbildung eines Konkurrenzstandortes in einer für Kunden als akzeptabel angesehenen Entfernung. Die Abwanderung der Kundschaft in Richtung von zentral und professionell gemanagten Supermärkten und Einkaufszentren in peripheren Lagen verlief nicht schlagartig, sondern war mit hohem Werbe- und Serviceaufwand und einem meist aggressiven Marketingkonzept verbunden.

Für den traditionellen Geschäftsbereich ergaben sich aus der direkten Konkurrenzsituation kontinuierlich abnehmende Kundenfrequenzen, so dass einige Geschäfte schließen mussten. Die zunehmende Anzahl von Leerständen führte jedoch zu einer weiteren Abnahme an Attraktivität, so dass die verbliebenen Geschäftsleute mit ständig sinkenden Umsätzen zu kämpfen hatten und Erneuerungsinvestitionen in den Geschäftsbestand unterblieben.

Häufig verschlechterte sich die Lage noch weiter durch fehlende Pflege des öffentlichen Raumes und mangelnde Sicherheit. Die Mieten für Gewerberäume sanken, Immobilienbesitzer konnten oder wollten kein Geld für die Instandhaltung der Gebäude ausgeben.

Vandalismusschäden wurden insbesondere bei Leerständen nicht mehr beseitigt. Das Quartier verwahrloste zusehends.

Diese Abwärtsspirale aus fortschreitendem Verfall und sinkenden Verdienstmöglichkeiten für Handel und Grundstücksbesitzer hatte auch ihre Ursachen in einer meist stark fragmentierten Eigentümerstruktur. So scheiterte die Initiative einzelner Geschäftsleute oftmals an der Vielzahl unterschiedlicher Interessen und der fehlenden Möglichkeit, eine Kooperation zwischen allen Betroffenen aufzubauen.

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

3.2 Entstehung

Nachdem die Erfolge der ersten BID-Gründungen bekannt wurden, nahmen die Zweifel an der Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens sichtbar ab und es bildeten sich an vielen Standorten neue Zusammenschlüsse von Gewerbetreibenden und Grundeigentümern.

Unter Beteiligung möglichst vieler Ladeninhaber stellen diese Gruppen in der Regel zunächst ein Programm zur Verbesserung des geschäftlichen Umfeldes zusammen. Dieses Programm enthält die Ziele der Umfeldverbesserung, die räumliche Eingrenzung des betroffenen Bereichs, einen Maßnahmenkatalog sowie die Kalkulation des notwendigen Finanzbedarfs. Auf dieser Grundlage werden mit Hilfe der Kommune verschiedene Umlageverfahren zur Verteilung der Kosten entwickelt. Bemessungsgrundlage für die Beiträge können Geschossfläche, Baugrund, laufende Meter Ladenfront oder die Lage (Zentralität) sein.

Anhand der Zielsetzungen, der Gebietsabgrenzung, der zu erwartenden Kosten und der Planungsinhalte wird sodann ein öffentlicher Diskussionsprozess durchgeführt, in der die Einwände und Kommentare der planungsbetroffenen Gewerbetreibenden und Grundstücksbesitzer gesammelt sowie der Dialog mit öffentlichen

Wie entsteht ein BID?

1. Eine Gruppe interessierter Geschäftsleute möchte ihr Umfeld verbessern
2. Die Gruppe stellt ein Programm zusammen mit: Zielen, Grenzen des Gebietes, Maßnahmen, Budget
3. Die Kommune berechnet Kosten pro Grundstück auf Basis der Einheitswerte
4. Öffentliche Diskussion der Ziele, Maßnahmen und Kosten, generelles Meinungsbild
5. Mitteilung der Kommune an alle Betroffenen, dass BID-Gründung geplant ist
6. 2 Monate Zeit zur Stellungnahme
7. Sind mehr als 50% (bzw. 33%) des Grundeigentums (nach Einheitswerten) dagegen, wird kein BID gegründet
8. Die Kommune verabschiedet Satzung zur Gründung des BID (Grenzen)
9. BID konstituiert sich, wählt Geschäftsführung und verabschiedet Haushalt
10. Die Kommune genehmigt den Haushalt und beauftragt die Finanzverwaltung, die Gebühren einzuziehen.

Einrichtungen und Behörden geführt wird. Auf dieser Grundlage wird ein erstes Meinungsbild erstellt, um einzuschätzen, ob das Verfahren Aussicht auf Umsetzung hat. Falls das Meinungsbild weitgehend positiv ist, wird nach einem festgelegten Zeitraum ein offizielles Verfahren durchgeführt, in dem die Betroffenen zu dem Vorhaben Stellung nehmen können. Je nach Bundesstaat erfolgt sodann die Verabschiedung der Planung über eine Befragung, eine Abstimmung oder einen gerichtlichen Beschluss:

- Im District of Columbia müssen die Grundbesitzer von mindestens 51% des Gesamtwertes des abgabepflichtigen Immobilienbestandes und 25% der Grundbesitzer insgesamt zustimmen.
- In Ohio müssen die Eigentümer von mindestens 60% der Ladenfrontlänge oder von 75% der Gesamtfläche eine Petition unterzeichnen.
- In Connecticut genügt eine mehrheitlich positive Antwort auf ein Referendum. Für verschiedene abgabepflichtige Zonen müssen separate Referenden durchgeführt werden.
- Mississippi verlangt die Zustimmung von 70% der Grundeigentümer.
- New York bedient sich der Methode einer Negativabstimmung. Dort ist die Gründung eines BIDs nicht machbar, wenn sich 51% der Grundeigentümer oder die Eigentümer von 51% der Grundstückswerte gegen diese aussprechen.
- In Virginia müssen 50 Wahlberechtigte aus dem Bezirk eine Petition unterschreiben, um eine Gerichtsanhörung zu erreichen. Wenn das Gericht zu dem Schluss kommt, dass ein Grundstück innerhalb des Gebietes nicht von der Einrichtung des BIDs profitiert, wird der Gründung nicht stattgegeben.

Fällt die Entscheidung zugunsten des geplanten Vorhabens, wird von der Gemeindeverwaltung der zuvor definierte Bereich per Gesetz zum BID erklärt. Mit Gründung des BIDs wird auch die Geltungsdauer der Festsetzungen bestimmt. Die zuvor erarbeiteten Planinhalte werden verabschiedet und Regelungen zu Art und Umfang der Abgaben getroffen.

Nach Ablauf der definierten Frist (meist 5 Jahre) löst sich der BID automatisch auf - dies wird als „sunset provision“ (Sonnenuntergang) bezeichnet - es sei denn, es findet eine Verlängerung statt („reauthorisation“). Hierzu bedarf es eines erneuten Beschlusses durch eine qualifizierte Mehrheit der Grundeigentümer.

Abb. 17
Ablaufplan zur BID-Gründung



Abb. 16
„Clean, Safe & Vibrant“
- Logo des Downtown
Denver BID

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

3.3 Administrative Struktur

Die Initiative zur Gründung eines BID geht in der Regel von einer zunächst noch nicht organisierten Gruppe von Geschäftsleuten aus. Diese Gruppe verbindet die Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation und den Wunsch, die dafür verantwortlichen Missstände zu bekämpfen.

Mit zunehmender Konkretisierung der Pläne bildet sich meist eine Steuerungsgruppe heraus, welche die Gründung eines BID vorbereitet. In dieser Phase werden Kernziele bezüglich des geplanten BIDs formuliert, Vorschläge für Verbesserungsmaßnahmen gesammelt und die Gründung einer Trägergesellschaft vorbereitet. Diese Trägergesellschaft übernimmt nach der Gründung des BID die Funktion des operativen Managements. Sowohl Organisationsform als auch die personelle Besetzung werden von der Steuerungsgruppe nach eigenem Ermessen festgelegt. Stimmt die Kommune der Gründung einer solchen - meist privatwirtschaftlichen - Trägergesellschaft zu, kann mit der Konstitution des BID begonnen werden.

In kleinen BIDs ist das Personal der Trägergesellschaften meist nebenberuflich für den BID tätig. Größere BIDs beschäftigen für die Betreuung des BIDs ein professionelles Management. Hauptaufgaben der Trägergesellschaften sind die Entwicklung und Koordination von Maßnahmen zur Verbesserung des BIDs, die Durchführung von Marketingmaßnahmen und Events, die Vertretung der Interessen des BIDs gegenüber der öffentlichen Hand und die Verwaltung der finanziellen Mittel.

Der Center City District in Philadelphia ist ein Beispiel für einen großen BID mit professionellem Management. Paul Levy, ein erfahrener Developer, koordiniert als Geschäftsführer und Projektleiter die Arbeit von über 80 BID-Angestellten und 60 externen Reinigungskräften. Ein 23-köpfiges Komitee, bestehend aus Vertretern der Grundeigentümer, der Gewerbetreibenden, ortsansässiger Institutionen und der Anwohner kontrolliert die Arbeit des BIDs.

Die Trägergesellschaften der BIDs sind der Dreh- und Angelpunkt für alle öffentlichen und privaten Aktivitäten innerhalb des Districts. Bei größeren BIDs ergibt sich aus der Vielfalt der Aufgaben die Notwendigkeit, ein professionelles Management mit der Leitung der Trägergesellschaft zu beauftragen.

4. Finanzierung

In gleicher Weise wie der Entstehungsprozess und der Handlungsspielraum der BID-Verwaltungen gesetzlich geregelt sind, macht der Gesetzgeber in den USA Vorschriften bezüglich der Finanzierung. Hierbei gibt es jedoch von Bundesstaat zu Bundesstaat abweichende Anforderungen. Allen gemein ist, dass als Voraussetzung für die Gründung eines BIDs ein Haushaltsplan aufgestellt werden muss. Die Regelung über die Verwendung des Budgets kann im Jahresrhythmus durch die öffentliche Hand verabschiedet werden oder für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt werden. Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes muss beachtet werden, dass nach Ablauf der Sunset Provision alle Darlehen und Kredite getilgt sein müssen. Ein BID darf nach Ablauf des Tätigkeitszeitraumes keinen negativen Haushalt aufweisen.

Zusätzlich müssen vor Gründung eines BIDs die Umlage der Kosten auf Gewerbetreibende und Grundeigentümer und die Einzugweise der Sonderabgaben festgelegt werden. Der Grundstock der BID-Finanzierung ergibt sich zwar aus der Sonderabgabe, der Gesamthaushalt beinhaltet jedoch oftmals zusätzlich öffentliche Mittel (Zuschüsse zu Investitionsvorhaben), Kapitalmarktmittel (Darlehen) und Einkünfte aus Gebühren wie z.B. Standgebühren von Straßencafés, Parkraumbewirtschaftung sowie Einnahmen aus Events, Sonderveranstaltungen und Merchandising.

Durch diese Mischfinanzierung ergeben sich je nach Größe und Finanzkraft des BIDs unterschiedliche Jahresbudgets:

- kleine BIDs verfügen über ein Budget von 80.000 DM bis 500.000 DM
- mittlere BIDs besitzen ein Budget von 500.000 DM bis 2 Mio. DM
- große BIDs erreichen Budget von bis zu 60 Mio. DM (bei Investitionsvorhaben)

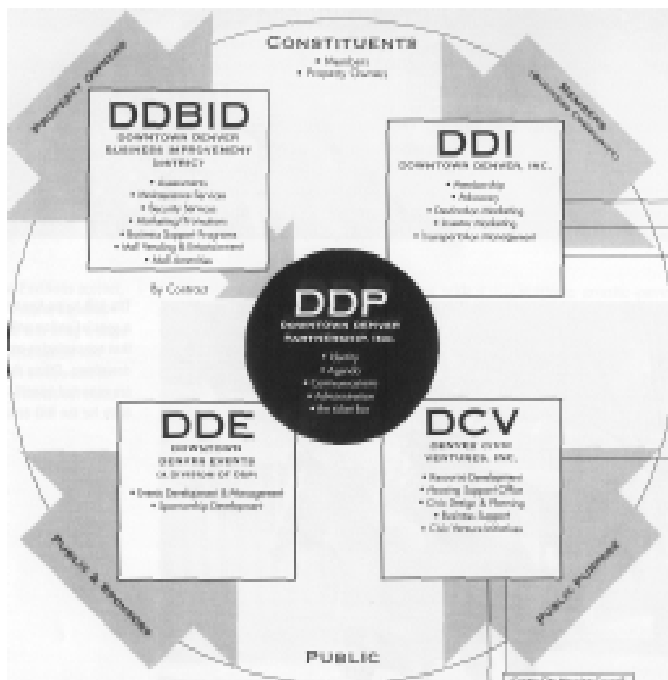


Abb. 18
Downtown Denver BID (DDBID) als integrierter Teil einer Gesamtinitiative zur Stärkung der Innenstadt von Denver (Downtown Denver Partnership)

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika



attraktivsten Lagen (Mainstreet) nimmt die Belastung mit zunehmender Distanz (Parallelstraßen) kontinuierlich ab.

Der Gesetzgeber fordert eine transparente und gerechte Verteilung der Umlage, um das grundlegende Prinzip der vom Nutzen der Umfeldverbesserung abhängigen Kostenbelastung zu wahren. Die Abgaben der Betroffenen werden in den USA meist direkt von den Gemeindeverwaltungen eingezogen und an die Verwaltung der BIDs weitergeleitet. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen die Trägergesellschaften per Gesetz von der Kommune ermächtigt werden, selbst Gebühren zu erheben und einzuziehen. Dies ist jedoch eher in größeren BIDs der Fall oder bei speziellen zweckgebundenen Gebühren wie einer Verwaltungs- oder Reinigungspauschale. Für kleinere Gesellschaften ist dieser administrative Aufwand zu groß.

Die Sonderabgaben werden in der Regel auf Basis der Grundsteuer erhoben. Üblich ist ein Zuschlag von 5%. In BIDs mit kleinen Grundstücken von geringem Wert oder in Kommunen, in denen die Grundsteuer sehr niedrig ist, kann der Aufschlag 10 bis 20% betragen. In Torontos 25 Business Improvement Areas beträgt die durchschnittliche Belastung bezogen auf die Gewerbemiete 0,15 DM bis 0,25 DM pro qm im Monat. Dies führt pro Laden zu einer durchschnittlichen Zusatzbelastung von ca. 350 DM im Jahr.

Stufenweise gestaffelte BID-Gebühren nach Zentralität im Downtown Denver BID (gestrichelt) (nach 1992)

Abb. 18
Gestaffelte BID-Gebühren nach Zentralität im Downtown Denver BID

Sonderabgaben bilden die Grundlage der Finanzierung von BIDs. Für die Umlage der Kosten wurden in der Praxis verschiedene Berechnungsmodi angewandt. In den meisten Fällen wird der betreffende Grundstückswert in Relation zum Gesamtwert der einbezogenen Grundstücke gesetzt und aus dem so gewonnenen Index der Anteil an den Gesamtkosten berechnet. Ebenfalls recht häufig wird der Flächenanteil der gewerblichen Nutzfläche zur Indexierung herangezogen. Auch kann die Länge der Ladenfront oder die Art des Unternehmens ein Indikator für die Berechnung der Anteilskosten sein. Letztere beiden Werte werden jedoch meist in Kombination mit Flächenwerten eingesetzt.

In größeren BIDs gibt es zusätzlich eine Staffelung der Abgabelast nach Zentralität. Ausgehend vom Zentrum des BIDs mit den

Abb. 19

Bescheid über Erhebung der BID-Abgabe auf Basis der Grundsteuer im Center City District, Philadelphia

1997 Center City District Statement of Charges Assessed

INFORMATION

Instructions

1. If a bank or mortgage company screens funds for this charge, forward this bill to them.
2. Make checks payable to "Center City District"
3. Please write your account number on the check.
4. If a validated receipt is not needed, mail letters/postage only with your check.
5. Mail BOTH sections with your check if a receipt is requested.
6. Use the enclosed, pre-addressed envelope. Be sure to affix first-class postage to the envelope.
7. If you have any questions, please call (215)448-0800 Monday through Friday, 8:30 AM to 5:00 PM.

- This is your bill for the 1997 charge assessed on taxable property by the Center City District (CCD), a municipal authority. As an owner of property within the CCD, you are obligated to pay this charge by the following laws: the Pennsylvania Municipality Authorities Act of 1960 and the Philadelphia City Ordinance 90031 (approved November 15, 1994).
- Your annual charge was computed by calculating the proportion of the taxable assessed value of your property (shown below) to the total taxable assessed value of the Center City District (also shown below), then multiplying this proportion by the CCD's 1997 project cost, \$7,490,500.
- If the calculated taxable assessed value of this property is reduced (as applied), the CCD will allow a credit against this property's next annual CCD charge only if a request for a credit stemming from the certified reductions in the property valuation is received within the calendar year to which it applies.
- If this bill is not paid when due, municipal liens will be filed against your property and additions, interest and penalties will be added thereto at the rate of 1.5% per month or fraction of month from April 1, 1997 until the bill is paid, and other legal action may be taken.

RETURN BOTH SECTIONS BELOW WITH PAYMENT IF RECEIPT IS REQUESTED

**1997
Center City District
Statement of Charges Assessed**

YOUR ACCOUNT NO.	
TAXABLE ASSESSED VALUE OF YOUR PROPERTY	\$41,992.00
TOTAL TAXABLE ASSESSED VALUE OF CENTER CITY DISTRICT	\$1,099,811,197
AMOUNT DUE	\$226.08
ONE ON ONE RECEIPT NUMBER 31, 1997	

Property Address: 2208 Lane
John Doe
2208 Lane
Philadelphia, Pa 19102

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

Im City Center District in Philadelphia ergab sich durch einen 5 %-igen Aufschlag auf die Grundsteuer ein Jahresbudget von 7,5 Mio. \$. Damit konnten u.a. die Kapitalkosten für einen 21 Mio. \$ Kredit finanziert werden. Die monatliche Belastung pro Quadratmeter Gewerbefläche beträgt 0,19 DM. Bei einer durchschnittlichen Miete von 35,50 DM pro qm entspricht dies einer zusätzlichen Belastung von ca. 0,5 %.

Der Gesamthaushalt des City Center District setzt sich wie folgt zusammen:

Anteile der Ausgaben:

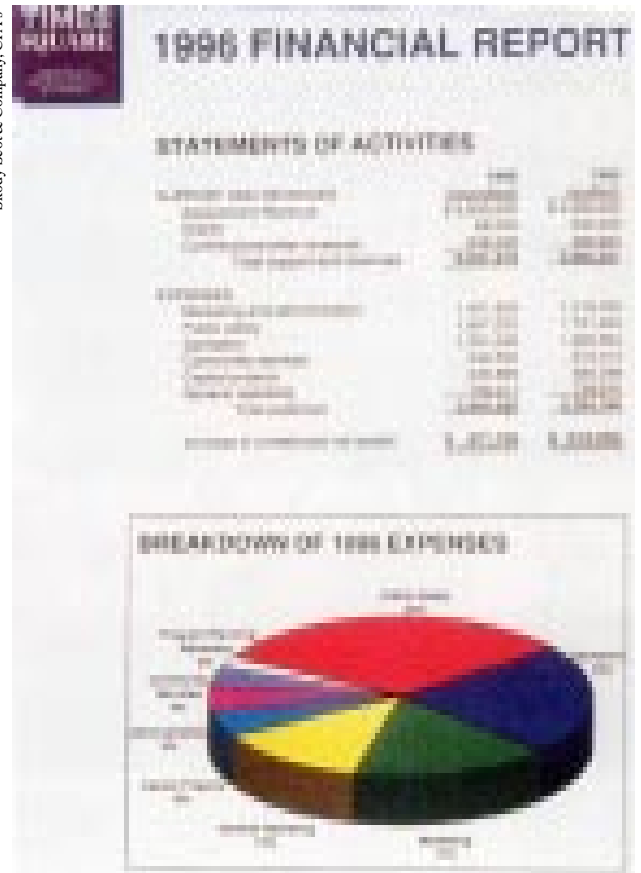
- Reinigung 41%
- Sicherheit/ Besucherbetreuung 27%
- Schuldendienst 15%
- Marketing 10%
- Verwaltung 7%

Anteile der Finanzierung:

- Bürontuzungen 66%
- Einzelhandel 17%
- Betriebseinnahmen 8%
- Wohngebäude 7%
- Spenden/ Zuschüsse 2%

Zusätzlich zu den Sonderabgaben erheben einige BIDs Gebühren, z.B. Reinigungs- und Instandhaltungsgebühren. Diese Abgaben können auch direkt von den Gewerbetreibenden eingezogen werden, erfordern jedoch einen zusätzlichen administrativen Aufwand.

Skody, Scot & Company, CPA's



City and County of Denver
COMPONENT UNITS
COMBINING STATEMENT OF REVENUES, EXPENDITURES
AND CHANGES IN FUND EQUITY
For the year ended December 31, 1997
(amounts expressed in thousands)

	Cherry Creek North BID	Colfax On the Hill BID	Downtown Denver BID
REVENUES			
Taxes:			
Property	\$411	\$128	\$1,952
Other	37	16	-
Intergovernmental revenues	-	-	62
Interest income	15	3	76
Other revenues	52	8	4
TOTAL REVENUES	515	155	2,094
EXPENDITURES			
General government	482	142	1,889
Capital outlay	48	-	515
Debt service:			
Principal retirement	-	-	-
Interest	-	-	-
TOTAL EXPENDITURES	530	142	2,404
Excess (deficiency) of revenues over expenditures	(15)	13	(310)
Fund equity - January 1	281	30	876
FUND EQUITY - December 31	\$266	\$43	\$566

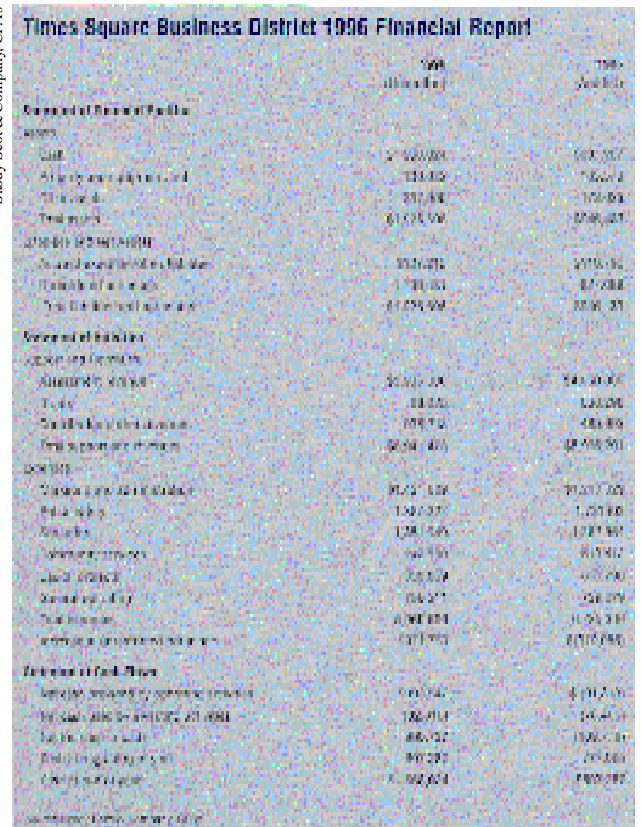
City and County of Denver

Abb. 20 Haushalte unterschiedlicher BIDs in Denver im Vergleich

Abb. 21 (oben) Überblick Jahresbudget des Times Square BID

Abb. 22 Einnahmen und Ausgaben des Times Square BID

Skody, Scot & Company, CPA's



II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

5. Aufgaben und Funktionen von BIDs

Entsprechend der unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten und Anforderungen, der Größe, der Art der Trägergesellschaft und nicht zuletzt dem zur Verfügung stehenden Budget variieren die Aufgabenfelder und Funktionen von BIDs erheblich. In den meisten Fällen wird jedoch ein gewisses Spektrum an Tätigkeiten abgedeckt, welches sich auf die nachfolgend dargestellten Bereiche erstreckt.

8 Funktionen von Business Improvement Districts (BIDs)

1. Sauberkeit
2. Besucherbetreuung / Sicherheit
3. Gestaltung, Management und Pflege des öffentlichen Raumes, Finanzierung von Investitionen
4. Marketing / Werbung
5. Pflege des Geschäftsbestandes, Anwerbung von neuen Geschäften
6. Bewirtschaftung von Parkplätzen / Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs
7. Soziale Dienste
8. Entwicklung von Ideen und Plänen für die Zukunft

Abb. 23
8 Funktionen von BIDs



The Atlantic Group

Abb. 26
Entfernung von Graffiti

5.1 Sauberkeit

Sauberkeit wird in BIDs besonders ernst genommen. Ausgehend von der Tatsache, dass die Sauberkeit der Gehwege und Fassaden die Attraktivität des BIDs für Fußgänger und damit potentielle Kunden steigert, nehmen die Reinigungs- und Pflegekosten häufig den höchsten Anteil am Gesamtbudget ein. Vom BID beschäftigtes und auch nur dort eingesetztes Reinigungspersonal sammelt Müll ein, räumt Schnee, entfernt Graffitis, pflegt Grünanlagen und repariert



Downtown Property Owners Association

Abb. 24
Reinigungspersonal
Fashion District BID, Los Angeles

kleinere Schäden z.B. an der Straßenmöblierung. Dem Management ist dabei eine möglichst zügige Beseitigung der Schäden und Verunreinigungen wichtig, um Nachahmern möglichst wenig Anreiz zu bieten und einen „ordentlichen“ Gesamteindruck zu wahren.

Die Stadtverwaltungen sind jedoch weiterhin für die Grundreinigung zuständig. (Die Grundleistungen werden in vielen Fällen sogar mit der Kommune vertraglich festgelegt bevor der BID eigene Leistungen erbringt). Alle Leistungen, die über das ortstübliche Maß hinausgehen, werden vom BID finanziert und organisiert. So sammeln beispielsweise die BIDs in Atlantic City jährlich 53.000 t Müll ein.

Abb. 25
Kontinuierliche Beseitigung von Müll

The Atlantic Group



II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika



The Atlantic Group

Abb. 27
Personal zur Betreuung von Besuchern und zur Erhöhung des Sicherheitsempfindens

Abb. 28
Touristenstände mit Informationsmaterial



The Atlantic Group



The Atlantic Group

Abb. 29
Infosäulen zur Orientierung

5.2 Besucherbetreuung / Sicherheit

Die Betreuung der Besucher und die Sicherheit hat in BIDs ebenfalls oberste Priorität. Den Fußgängern soll durch die Präsenz von uniformiertem Personal das Gefühl von Sicherheit vermittelt werden. Dieses Personal nimmt keine hoheitlichen Funktionen wahr, sondern dient vielmehr in Form von „wandelnden Informations- und Notrufsäulen“ als Bindeglied zur Polizei. Das Personal soll Auskunft geben und bei kleineren Problemen Hilfe leisten.

Besonderer Augenmerk im Zusammenhang mit Sicherheit und Wohlbefinden wird in BIDs auch auf die Verbesserung der Beleuchtungssituation gerichtet. In Philadelphias Center City District wurden beispielsweise 1.030 neue Leuchten zur Beleuchtung der Fußwege, Plätze und Kreuzungen installiert.

Der Kundenbetreuung und dem Besucherservice dienen auch Informationstafeln, die Auskunft geben und bei der Orientierung helfen sowie Informationsstände, an denen geschultes Personal den Kunden zur Seite steht.

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

5.3 Gestaltung, Management und Pflege des öffentlichen Raumes, Finanzierung von Investitionen

Zur Gestaltung des öffentlichen Raum zählt neben der Auswahl und Aufstellung sowie dem Unterhalt der Straßenmöblierung insbesondere die Verbesserung der Beleuchtungssituation und das Pflanzen und die Pflege von Grünbereichen und Bäumen. Für größere Investitionen, wie z.B. die Änderung des Straßenquerschnitts, werden Fremdmittel aufgenommen und durch jährliche Tilgung zurückgeführt.



The Atlantic Group

Abb. 30
Neue Straßenmöblierung
Denver BID



d-plan

Abb. 31
Attraktive Straßengestaltung
Third Street Promenade,
Santa Monica

BID-Verwaltungen erarbeiten oftmals auch Gestaltungsrichtlinien, z.B. für Ladenfronten, und schaffen mit speziellen Programmen Anreiz für weitere Maßnahmen der Umfeldverbesserung, etwa der Fassadensanierung. Das Management des öffentlichen Raumes beinhaltet organisatorische Aufgaben wie z.B. die Vergabe von Lizenzen



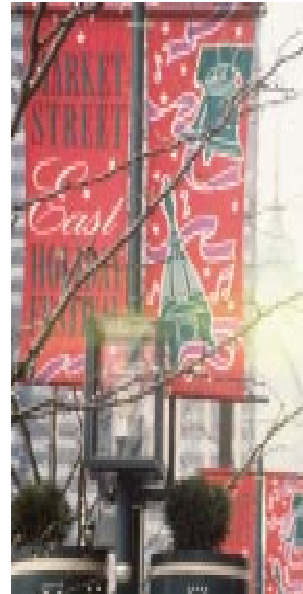
d-plan

und Auftrittsgenehmigung an Kleinkünstler oder Kontrolle und Lizenzierung der Bereiche, in dem die Gastronomie Tische und Stühle im öffentlichen Raum aufstellen darf. Ebenso werden durch die Trägergesellschaft der Straßenverkauf geregelt und Genehmigungen für private Veranstaltungen erteilt.

Abb. 32
Beleuchtungsmaßnahmen werden in vielen BIDs vorrangig umgesetzt

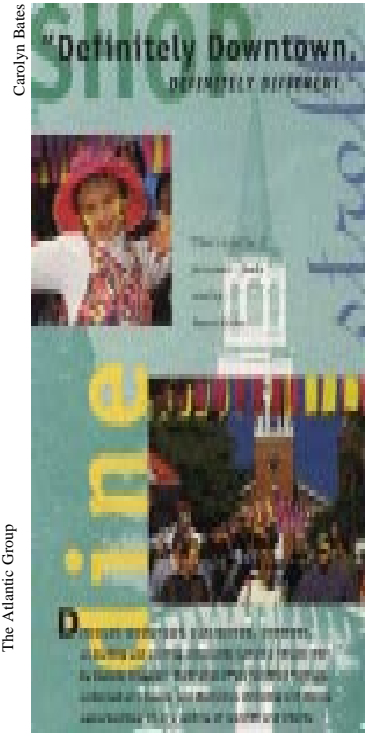
5.4 Marketing / Werbung

Ziel des Marketings ist die Standortwerbung, also die Vermarktung des BIDs als lohnendes Ausflugs- und Einkaufsziel. Größeren oder besonders attraktiven BIDs ist es durch gezielte, überregionale Kampagnen gelungen, das Image eines beliebten touristischen Zieles aufzubauen. Dies wird besonders im deutlich erkennbaren Anstieg der Hotelauslastungen sichtbar.



The Atlantic Group

Abb. 33
Marketingaktion für die
Innenstadt von
Burlington, Vermont



Carolyn Bates

Abb. 34
Ankündigung und
Beflaggung von
Special Events
innerhalb des BID

Zu den Werbe- und Imagekampagnen zählt auch die Organisation von Festen, Sonderveranstaltungen und Produktpräsentationen, sowie alles, was den Erlebniswert im öffentlichen Raum steigert, wie z.B. Auftritte von Kleinkünstlern oder Konzerte.

Abb. 35
Ausrichtung einer
Sonderveranstaltung in der
Third Street Promenade



d-plan

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

5.5 Pflege des Geschäftsbestandes / Anwerbung neuer Geschäfte

Zur Pflege des Geschäftsbestandes zählt besonders, vorhandene Läden in ihrer geschäftlichen Tätigkeit zu unterstützen. Falls notwendig werden aber auch gezielt Neuansiedlungen angestrebt, um den Geschäftsbestand zu ergänzen und einen attraktiven Standortmix zu erreichen. Besonders begehrt bei Neuansiedlungen sind Unternehmen mit einer hohen Anziehungskraft auf Kunden und Unternehmen, die dem BID ein bestimmtes Image vermitteln, wie z.B. Unternehmen, die für besondere Familienfreundlichkeit stehen. Gestützt werden diese Kampagnen durch eigene Marktanalysen, Kundenbefragungen und die Erarbeitung von Programmen, die finanzielle Anreize für die Ansiedlung von Unternehmen bieten. In größeren BIDs kann das Management auch Aufgaben der Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung bis hin zur Vermietung und Vermarktung privater Gewerbeobjekte übernehmen.



Abb. 37
Anwerbung von neuen Geschäften, die den Standort ergänzen und aufwerten



d-plan

5.6 Verkehrsmanagement

Zum Verkehrsmanagement zählt in erster Linie die bessere Organisation (Parkleitsysteme) und teilweise auch die Bewirtschaftung des ruhenden Verkehrs. In diesem Zusammenhang übernehmen manche BID-Trägergesellschaften auch das Management kommunaler Parkhäuser und nutzen diese für kundenfreundlichen Angebote.

Darüber hinaus ist die Verknüpfung mit dem öffentlichen Nahverkehr ein wichtiges Aufgabenfeld. Dies beginnt mit der Pflege und Instandhaltung von Wartehäuschen des ÖPNV und der Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten und reicht bis hin zu der Erarbeitung von Verkehrskonzepten in Kooperation mit der Stadtverwaltung in größeren BIDs.

Abb. 36
Übernahme und Management von kommunalen Parkhäusern

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

5.7 Soziale Dienste

Abhängig von Größe und Budget bieten BIDs häufig auch soziale Dienste für benachteiligte Bevölkerungsgruppen innerhalb des BIDs an (meist in Parallel- oder Nebenstraßen). Hierzu zählen Betrieb oder Initiierung von Einrichtungen zur Obdachlosenhilfe. Auch werden Programme für Jugendliche angeboten wie Job-Training, Hausaufgaben- und Nachmittagsbetreuung.



The Atlantic Group

Abb. 38
Einrichtung von
Betreuungsangeboten
für Obdachlose

d-plan



Abb. 40
Planung und
Umsetzung von
Maßnahmen zur
Verbesserung
der Aufenthalts-
qualität

5.8 Entwicklung von Ideen und Plänen für die Zukunft

Neben den oben genannten Tätigkeitsfeldern, die sich im wesentlichen aus dem Betrieb des BIDs ergeben, zählt auch die Perspektivplanung zu den Aufgaben der Trägergesellschaften. Dabei soll eine langfristige Strategie zum Erhalt der Marktfähigkeit entwickelt werden. Vor dem Hintergrund der Städtekonkurrenz aber auch der innerstädtischen Konkurrenz unter den Geschäftsvierteln wird auch erörtert, in welcher Art und Weise der BID nach seiner durch die „sunset-provision“ vorgegebenen zeitlichen Begrenzung als attraktiver Einkaufsstandort erfolgreich weitergeführt werden kann.

Times Square BID



Abb. 39
Wiederbelebung
verlorengegangener
Standortqualitäten
durch den
Times Square BID

II. Funktion und Arbeitsweise von BIDs in Nordamerika

6. Nutzen der BIDs

BIDs, insbesondere das Prinzip der zweckgebundenen Steuer, ermöglichen, die von einer Maßnahme zur Umfeldverbesserung begünstigten Geschäftsleute direkt an den Kosten dafür zu beteiligen. Oder anders gesagt: Wer nicht von dieser Maßnahmen profitiert, der zahlt auch nichts.

In erster Linie profitieren die Geschäftsleute und Grundeigentümer des BIDs von den Umsatzzuwächsen, zunehmenden Kundenfrequenzen oder Mietsteigerungen, es gibt aber auch noch weniger deutlich quantifizierbare Auswirkungen wie z.B. die Aufwertung des öffentlichen Raumes, die Verbesserung der Infrastruktur, das erhöhte Sicherheitsempfinden für Besucher und Bewohner und ein wiedererweckter urbaner Erlebniswert.

Die Steigerung der Attraktivität wird besonders deutlich beim Vergleich der Besucher- und Touristenströme vor und nach Entstehung eines BID.

- Im Downtown Denver BID / Colorado stieg die Anzahl der Hotelbuchungen von 1990 bis 1995 um 22% im Vergleich zu einer Wachstumsrate von nur 4% im nationalen Durchschnitt.
- Im City Center District in Philadelphia stieg die Anzahl der Hotelbuchungen von 1990 bis 1998 um 8%. Die Zahl der zur Verfügung stehenden Hotelzimmer nahm in gleichen Zeitraum von 5.252 auf 6.700 Zimmer zu.

In Philadelphia wurden auch umfangreiche Studien zum Sicherheitsempfinden im öffentlichen Raum durchgeführt. Danach konnte innerhalb von drei Jahren die Zahl derjenigen Besucher, die sich immer oder fast immer sicher fühlen von 59 % auf 71 % gesteigert werden. Die Anzahl der sich unsicher fühlenden Passanten halbierte sich von 10 % auf 5 %.

Mit steigender Popularität werden viele BIDs interessant für Investoren, Developer und die Ansiedlung von Einzelhandel und Gewerbe. Häufig ziehen die Verbesserungsmaßnahmen umfangreiche Privatinvestitionen nach sich. Durch die Maßnahmen des Center City District in Philadelphia haben die Investitionen dazu geführt, dass in diesem, im Verhältnis zur gesamtstädtischen Fläche sehr kleinen Bereich (2% der gesamten Stadtfläche) mittlerweile 33% der städtischen Grundsteuer eingenommen wird.

Dieser wirtschaftliche Erfolg und die überwiegend positiven Bilanzen der BIDs sowie die Vorteile für den öffentlichen Raum lassen die zusätzliche Anhebung der Grundsteuer um 5% bzw. den Anstieg der Gewerbemieten um den Schnitt von 0,15 DM bis 0,25 DM pro qm durch die Sonderabgabe als gerechtfertigt erscheinen.

Abb. 42
Third Street Promenade in Santa Monica
als Vorbild für eine erfolgreiche Revitalisierung

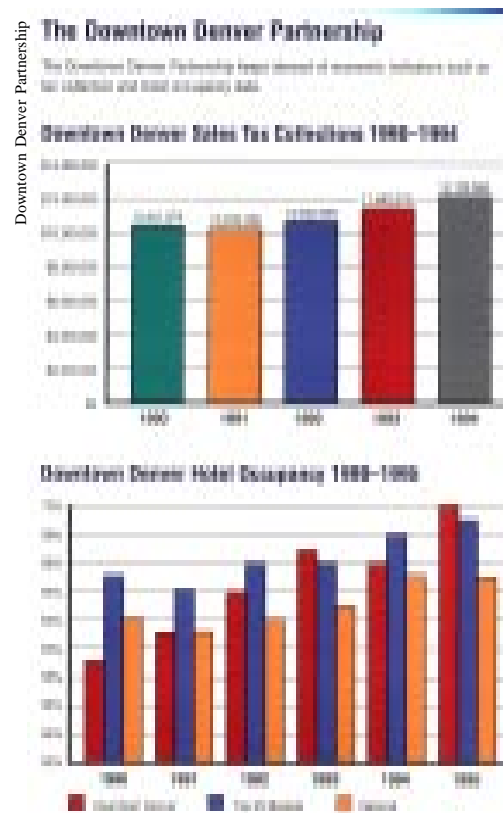


Abb. 41
Deutliche Zuwächse bei Einzelhandelsumsätzen und bei der Hotelauslastung in der Innenstadt von Denver

Die positiven Erfahrungen speziell aus den USA legen nahe, den Organisations- und Finanzierungsmechanismus auch in Deutschland zu erproben. Welche rechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt werden müssen, wird in Teil 2 dieser Untersuchung aufgezeigt.



III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

1. Einleitung

Im vorstehenden Abschnitt des Gutachtens sind die Struktur und Funktionsweise des BIDs bereits eingehend dargestellt worden.

Bei der Annäherung an die Frage, mit welchem rechtlichen Instrumentarium ein derartiges Modell in Deutschland zu realisieren wäre, gerät zunächst das folgende zentrale Strukturelement des BIDs ins Blickfeld: Der auf Freiwilligkeit und Eigeninitiative gegründete Zusammenschluß Privater geht einher mit dem durch hoheitliche Mittel - also auch durch Zwang - bewirkten Einzug des für die Aufgabenerfüllung des BIDs benötigten Finanzaufkommens.

Eine derartige Verknüpfung ist in der bundesdeutschen Rechtslandschaft - zumindest auf lokaler Ebene - soweit ersichtlich ohne Beispiel.

Dieser Ausgangspunkt legt es nahe, sich der Problemstellung sowohl von der abgaben- wie auch von der organisationsrechtlichen Seite aus zu nähern. In einem ersten Schritt der Untersuchung wird daher zunächst erörtert werden, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, mit hoheitlichen Mitteln Abgaben zu erheben, die den Mitgliedern des BIDs zur selbstverwalteten Bewirtschaftung zur Verfügung stehen sollen. Sodann wird untersucht werden, welche Organisationsformen das deutsche Recht bereithält, die es ermöglichen würden, BIDs in einer mit dem nordamerikanischen Modell vergleichbaren Form zu installieren. Abschließend sollen die gefundenen Ergebnisse zusammengefaßt und einer ersten Bewertung zugeführt werden.

2. Möglichkeiten der Abgabenerhebung

Es liegt auf der Hand, daß die Einführung des BID-Konzepts mit der Frage steht und fällt, ob die den Angehörigen des BID auferlegte und mit hoheitlichen Mitteln durchgesetzte Geldleistungspflicht im Rahmen der bundesrepublikanischen (Finanz-)Verfassungsordnung Bestand haben kann.

Daher bedarf die Frage, wie sich die Finanzierung des BID in das bundesdeutsche System der öffentlichen Abgaben einfügt, besonders sorgfältiger Betrachtung.

2.1 System der öffentlichen Abgaben

Die unter dem Begriff der „öffentlichen Abgabe“ zusammengefaßten, dem Bürger durch den Staat auferlegten finanziellen Belastungen werden herkömmlich entsprechend der überlieferten Abgabentrias in:

- Steuern
- Gebühren
- Beiträge

unterteilt¹ wobei Gebühren und Beiträge häufig wiederum zusammengefaßt als „Vorzugslasten“ bezeichnet werden².

Neben diesen gleichsam „klassischen“ Abgaben besteht eine Vielzahl weiterer Sonder- und sonstiger Abgaben. Zu letzteren zählen etwa Straf- und Bußgelder sowie Ersatz- und Zwangsgelder.

2.1.1 Steuern

Es besteht Übereinstimmung darüber, daß die Definition des Steuerbegriffs von der Formulierung des § 3 Abs. 1 AO³ - die wiederum weitgehend mit derjenigen des § 1 RAO⁴ übereinstimmt, ausgehen sollte⁵.

Danach sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Ausgehend davon, daß die Steuer dazu dient, den öffentlichen Finanzbedarf zu decken, hängt das Merkmal „zur Erzielung von Einnahmen“ eng zusammen mit der weiteren Tatbestandsvoraussetzung der „fehlenden Gegenleistung“⁶.

Vor allem entlang dieser Scheidelinie wird die Steuer von den Vorzugslasten - Gebühren und Beiträge -, die als Gegenleistung im weiteren oder engeren Sinne für erbrachte staatliche Leistungen erhoben werden, abgegrenzt. Noch präziser wird diese Abgrenzung, wenn man die Steuer als „voraussetzungslos“ in dem Sinne begreift, daß sie anders als andere Abgaben nicht an zuvor zu erbringende Leistungen des Staates anknüpft⁷.

Die genaue Unterscheidung zwischen Steuern und sonstigen Abgaben ist im übrigen nicht lediglich von rein dogmatischem Interesse, sondern im Rahmen der verfassungsrechtlichen Legitimation der Abgabenerhebung von durchaus einschneidender Konsequenz: Die gesetzgeberische Kompetenz zur Erhebung von nicht steuerlichen Abgaben ergibt sich aus den allgemeinen Vorschriften der Art. 70 ff. GG über die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern⁸.

Die Gesetzgebungszuständigkeit bei Steuern richtet sich hingegen nach den finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzznomen des Art. 105 GG, der die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Steuererhebung regelt und den allgemeinen Vorschriften der Art. 70 ff. GG insoweit als *lex specialis* vorgeht⁹. Auf die sich hieraus ergebenden Problemstellungen wird weiter unten vertieft einzugehen sein.

Für die hier interessierende Fragestellung ist der Blick jedoch vor allem auf das folgende Merkmal des Steuerbegriffs zu lenken: Nach der soweit ersichtlich unwidersprochen gebliebenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfaßt der Steuerbegriff der Art. 105 ff. GG nur solche Abgaben, die dem Staat *endgültig* zufließen. Abgaben hingegen, die von vornherein zur Rückzahlung vorgesehen sind (Zwanganleihen), sind keine Steuern im Sinne der Verfassung¹⁰.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

Aus den folgenden Gründen kann die BID-Abgabe weder als Steuer noch als Zwangsanleihe aufgefaßt werden:

Nach der Grundidee des BID soll die Abgabe von den einzelnen Mitgliedern des BID erhoben werden, wobei von vornherein die Rückzahlbarkeit des so erzielten Finanzaufkommens intendiert ist. Da das aus der Abgabe erzielte Aufkommen nicht *endgültig* beim Staat verbleibt, kann es sich nach der soeben skizzierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht um eine Steuer im verfassungsrechtlichen Sinne handeln.

Hieran ändert sich nichts dadurch, daß die Gelder nicht an die einzelnen Abgabepflichtigen, sondern an die durch diese gebildete Gemeinschaft, den BID, zurückfließen, denn fest steht jedenfalls, daß das erzielte Aufkommen dem Fiskus nicht in dem Sinne endgültig zufließt, daß es - wie das Steueraufkommen - dem Staat zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zur Verfügung stünde.

Ebenso wenig jedoch kann es sich bei der BID-Abgabe um eine Zwangsanleihe handeln: Deren Gemeinsamkeit mit der Steuer besteht darin, daß auch die Zwangsanleihe der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zu dienen bestimmt ist, mit dem Unterschied jedoch, daß sie dem Abgabepflichtigen zurückzugewähren ist.

Die BID-Abgabe hingegen dient nicht nur nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, hinzu kommt, daß ihr Aufkommen an den BID auszukehren ist, *bevor* hieraus bestimmte Projekte finanziert werden.

Nach alledem bleibt festzuhalten, daß es sich bei der im Rahmen des BID-Konzeptes zur erhebenden Abgabe weder um eine Steuer, noch um eine - unzulässige - Zwangsanleihe handeln kann.

2.1.2 Vorzugslasten

Vorzugslasten - Gebühren und Beiträge - sind das Entgelt für die tatsächliche Inanspruchnahme bzw. die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer besonderen Leistung der öffentlichen Verwaltung¹¹.

Hier liegt das entscheidende Abgrenzungskriterium zu den Steuern: Während diese voraussetzungslos, d.h. ohne unmittelbar korrespondierende Gegenleistung zu leisten sind, besteht eine unmittelbare Verbindung zwischen Vorzugslast einerseits und der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung andererseits¹².

2.1.2.1 Gebühren

Kurz gefaßt, stellen Gebühren das Entgelt dafür dar, daß der Einzelne besondere Leistungen der öffentlichen Gewalt tatsächlich für sich in Anspruch nimmt¹³.

Nach der - etwas weiteren - Definition des Bundesverfassungsgerichts sind Gebühren „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlaß individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder

sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“¹⁴.

Herkömmlicherweise werden Gebühren unterschieden in Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für die Vornahme von Amtshandlungen durch die Verwaltung und Benutzungsgebühren als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses¹⁵.

Hinzu kommen die sog. Verleihungsgebühren (Konzessionsabgaben). Sie sind Gegenleistung für die Einräumung eines Rechts, das einen wirtschaftlichen Vorteil begründet und dienen dem Ziel, diesen Vorteil durch die laufende Gebühr abzuschöpfen¹⁶. Im Gegensatz zu den anerkannten Gebührentypen der Verwaltungs- und der Benutzungsgebühr ist die verfassungsrechtliche Legitimation der Verleihungsgebühr umstritten. Einer vertieften Erörterung dieses Streitiges würde es indes dann nicht bedürfen, wenn die BID-Abgabe nicht unter den Begriff der Verleihungsgebühr zu subsumieren wäre.

Die Verleihungsgebühr zeichnet sich dadurch aus, daß der Staat eine Befreiung von einem zuvor konstituierten repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt gewährt und für diese Befreiung ein Entgelt verlangt¹⁷.

Dies trifft auf die BID-Abgabe ersichtlich nicht zu: Das mit der Einrichtung des BID verfolgte Ziel der (wirtschaftlichen) Aufwertung eines umgrenzten städtischen Areals ist weder mit einem repressiven Verbot belegt, noch würde ein derartiges Verbot dem BID-Konzept entsprechen.

Hinzu kommt, daß das Aufkommen der BID-Abgabe nicht etwa dazu dienen soll, einen wirtschaftlichen Vorteil abzuschöpfen, sondern vielmehr dazu, den Mitgliedern des BID Mittel für wertverbessernde Maßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Die BID-Abgabe stellt damit keine Verleihungsgebühr dar.

Unabhängig davon, daß bereits problematisch ist, ob ein BID als „öffentlich-rechtliche Einrichtung“ aufgefaßt werden kann, dürfte die Subsumtion der BID-Abgabe unter den Begriff der Benutzungsgebühr - ebenfalls - bereits daran scheitern, daß diese Abgabe nach dem BID-Konzept nicht dazu dienen soll, einen den Mitgliedern des BID gegenüber erbrachten und ihnen individuell zurechenbaren Verwaltungsaufwand zu vergüten, sondern das für die Durchführung wertverbessernder Maßnahmen erforderliche Finanzabkommen erbringen soll.

Es kann damit als Zwischenergebnis festgehalten werden, daß die BID-Abgabe nicht als Gebühr auszugestalten ist.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

2.1.2.2 Beiträge

Ebenso wie Gebühren sind auch Beiträge die Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates. Der Unterschied besteht indes darin, daß der Beitrag seine Rechtfertigung darin findet, daß dem Beitrags-schuldner eine öffentliche Leistung bevorzugt angeboten wird. Anders als die Gebühr kommt es also für die Vergütungspflicht nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung, sondern lediglich auf die Möglichkeit an, die öffentliche Leistung für sich zu nutzen¹⁸.

Von Interesse sind im Rahmen dieser Untersuchung naturgemäß die kommunalabgabenrechtlichen Beiträge. Sie sind in § 8 Abs. 2 KAGnw¹⁹ legaldefiniert als „*Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (...), bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, daß ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden*“.

Hiernach läßt sich im städtebaulichen Bereich der Begriff des Beitrages unterteilen in Anschluß-, Ausbau- und die in den §§ 127 ff. BauGB²⁰ geregelten Erschließungsbeiträge.

Allen diesen Beitragsformen ist gemein, daß durch sie der öffentliche Investitionsaufwand für die Erstellung bzw. den Ausbau und die Verbesserung öffentlicher Anlagen ganz oder teilweise auf diejenigen umgelegt wird, die hieraus einen Vorteil ziehen.

Nun ist es bereits fraglich, ob in einem BID eine „öffentliche Anlage“ gesehen werden kann. Entscheidend jedoch ist, daß das Konzept des BID gerade auf die Eigeninitiative der Angehörigen des BID, d.h. darauf setzt, daß diese im Wege der Selbstverwaltung mit eigenen - wenn auch zunächst hoheitlich eingezogenen - Mitteln wertverbessernde Maßnahmen planen und durchführen.

Es geht also gerade nicht darum, einen durch vorherigen öffentlichen Investitionsaufwand geschaffenen Vorteil im Wege des Beitrages wieder abzuschöpfen, sondern im Gegenteil sollen durch die Erhebung der Abgabe die Mittel beschafft werden, um hieraus sodann die durch die Mitglieder des BID bzw. deren Organe beschlossenen wertsteigernden Maßnahmen zu finanzieren.

Nur der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, daß auch das durch die Beitragserhebung erzielte Aufkommen - wie bei der Steuer - endgültig dem allgemeinen Staatshaushalt zufließt²¹. Auch dies jedoch ist nach dem Modell des BID gerade nicht vorgesehen.

Im Ergebnis folgt hieraus, daß sich die BID-Abgabe auch nicht als Beitrag - weder im kommunalabgabenrechtlichen noch im weiteren Sinne - erheben läßt.

2.1.3 Sonstige öffentliche Abgaben

Es wurde bereits erwähnt, daß neben der klassischen Abgabentrias Steuern-Gebühren-Beiträge weitere öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten denkbar sind. Für die hier interessierende Fragestellung verdienen insbesondere die sog. Sonderabgaben sowie die Verbandslasten nähere Aufmerksamkeit.

2.1.3.1 Sonderabgaben

1) Allgemeines

Vor allem in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg ist neben die klassischen Abgaben eine weitere Form der öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten getreten, für die sich mittlerweile der Begriff der „Sonderabgabe“ eingebürgert hat. Aus haushaltspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht - hierauf wird sogleich noch einzugehen sein - wurde und wird diese Abgabe in Schrifttum und Rechtsprechung kritisch betrachtet. Hinsichtlich ihrer systematischen Erfassung wie auch ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ist im Detail vieles nicht abschließend geklärt. Dessen ungeachtet ist die Sonderabgabe als eigenständiger Abgabentypus heute weitgehend anerkannt.

Mit der Steuer hat die Sonderabgabe gemein, daß sie grundsätzlich voraussetzungslos, also gegenleistungsunabhängig erhoben wird. Anders als die Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) dient die Sonderabgabe nicht der Abschöpfung staatlich gewährter Vorteile bzw. der Abwälzung dem Staat entstandener Kosten²².

2) Arten

Die Entwicklung der letzten Jahre und Jahrzehnte hat zu einer nahezu unüberschaubaren Vielfalt von Sonderabgaben geführt. Ungeachtet dessen lassen sich diese Abgaben ausgehend von ihrem jeweiligen Zweck in die folgenden drei Gruppen einteilen:

Zunächst sind diejenigen Abgaben zu nennen, bei denen die Ausgleichsfunktion im Vordergrund steht (*Ausgleichsabgaben*). Sie dienen dazu, eine durch vorhergehende gesetzgeberische Intervention - insbesondere durch Subvention - geschaffene Belastungsungleichheit durch die finanzielle Inanspruchnahme der Begünstigten auszugleichen²³. Zu den Ausgleichsabgaben zählen etwa die Abgabe nach dem Milch- und Fettgesetz, aber auch die Feuerwehlabgabe oder die Schwerbehindertenabgabe, die den durch die Nichterfüllung einer bestehenden Rechtspflicht entstandenen Vorteil ausgleichen sollen²⁴.

Sonderabgaben können aber auch die Funktion haben, zu einem gewünschten Verhalten anzuregen bzw. den Abgabenschuldner dazu anzuhalten, ein unerwünschtes Verhalten zu unterlassen. Diese *Lenkungsabgaben* - als Beispiele sind hier etwa die Abwasserabgabe oder die Einwegverpackungsabgaben zu nennen - haben in den letzten Jahren vor allem im Umweltschutzrecht an Bedeutung gewonnen. Letztlich ist dieser Typus der Sonderabgabe darauf angelegt, ein bestimmtes Verhalten durch ausweichbare Belastungen zu lenken²⁵. Zum Teil übernehmen sie hierbei Funktionen des Ordnungs- und Ordnungswidrigkeitenrechts²⁶.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

Drittens schließlich sind diejenigen Sonderabgaben zu erwähnen, bei denen die Finanzierungsfunktion im Vordergrund steht (*Förderabgaben*). Diese Form der Sonderabgabe soll der wirtschaftlichen Förderung eines bestimmten Wirtschaftszweiges, einer Branche oder Berufsgruppe dienen. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß das Abgabenaufkommen zur Finanzierung eigener Angelegenheiten der Abgabenschuldner verwendet wird. Die Förderabgabe ist damit unter anderem dadurch legitimiert, daß sie unmittelbar an die Finanzierungsverantwortlichkeit der Herangezogenen anknüpft²⁷. Beispiele für diese Abgabensart sind etwa die Weinwirtschafts- und die Filmförderungsabgabe.

Auch diese Form der Sonderabgabe ist wie die Steuer gegenleistungsunabhängig im Sinne von voraussetzungslos. Daß durch die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens in „gewisser Weise“ ein Gegenleistungsbezug hergestellt wird²⁸, widerspricht dem nur scheinbar. Die Förderabgabe knüpft nicht an eine *vorausliegende* Gegenleistung an. Der Gegenleistungsbezug - soweit man insofern überhaupt von Gegenleistung sprechen will - wird erst durch die Mittel*verwendung* hergestellt. Gerade in diesem Punkt liegt indes der Unterschied zur Steuer²⁹.

3) Verfassungsrechtliche Problematik

Entscheidendes Merkmal aller Sonderabgaben dürfte sein, daß sie einen - in die Verantwortung einer bestimmten Gruppe fallenden - Gestaltungszweck dadurch verwirklichen sollen, daß das Gestaltungsziel mit den von dieser Gruppe aufgebrachten Mitteln umgesetzt wird³⁰. Im Unterschied zu der Steuer wird also nicht die Allgemeinheit, sondern eine besondere Gruppe belastet. Zudem dient das durch die Abgabe erzielte Aufkommen nicht der Finanzierung allgemeiner Staats- sondern besonderer (Gruppen-)Aufgaben.

Aus diesem Grunde steht das Abgabenaufkommen auch nicht dem allgemeinen Staatshaushalt zur Verfügung. Es wird vielmehr als lediglich durchlaufender Haushaltsposten behandelt oder fließt von vornherein in Sondervermögen bzw. Sonderfonds (sog. Parafisci). Die Sonderabgaben werden daher auch als nicht- bzw. parafiskalische Abgaben bezeichnet³¹.

Da sie keine Steuern darstellen, unterfallen die Sonderabgaben nicht den Art. 105 ff. GG. Die Gesetzgebungszuständigkeit folgt vielmehr den allgemeinen Sachkompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG.

Mit den soeben beschriebenen Merkmalen der Sonderabgabe sind zugleich die drei zentralen verfassungsrechtlichen Probleme angesprochen, die dieser Abgabentyp aufwirft:

Der Staat des Grundgesetzes ist primär „Steuerstaat“³², d.h. die Erfüllung der allgemeinen Staatsaufgaben ist durch Steuern zu finanzieren. Da die Erhebung von Sonderabgaben auf die allgemeinen Kompetenznormen der Art. 70 ff. GG gestützt ist, besteht die Gefahr, daß der Gesetzgeber das austarierte Gefüge der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen der Art. 105 ff. GG umgeht, indem er etwa eine Steuer, deren Ertrag ihm nicht zusteht, zu einer Sonderabgabe umfunktioniert³³.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß das Aufkommen der Sonderabgabe nicht in den allgemeinen Staatshaushalt eingestellt wird. Als haushaltsflüchtige Abgabe entzieht sie sich der parlamentarischen Kontrolle und ist daher geeignet, die Etathoheit des Parlaments zu beeinträchtigen³⁴.

Zudem werden durch die Sonderabgabe letztlich „Schattenhaushalte“ bzw. „schwarze Kassen“ gebildet, wodurch der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -vollständigkeit berührt wird³⁵.

Nicht zuletzt ist die Sonderabgabe geeignet, den Grundsatz der staatsbürgerlichen Lastengleichheit zu durchbrechen, da sie ausschließlich eine Gruppe belastet und so dem Abgabenschuldner neben der die Allgemeinheit treffenden Steuerpflicht eine zusätzliche Sonderlast aufbürdet³⁶.

4) Zulässigkeitsvoraussetzungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Kohlepennig-Entscheidung die genannten Probleme wie folgt zusammengefaßt:

*„Wählt der Gesetzgeber als Finanzierungsmittel für eine öffentliche Aufgabe die Sonderabgabe, weicht er von drei grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung ab. Er beansprucht zur Auferlegung von Abgaben eine Gesetzgebungskompetenz außerhalb der Finanzverfassung und stellt damit einen der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes in Frage. Er gefährdet durch den haushaltsflüchtigen Ertrag der Sonderabgabe das Budgetrecht des Parlaments und berührt damit auch die an den Staatshaushalt anknüpfenden Regelungen für den Finanzausgleich, die Stabilitätspolitik, die Verschuldungsgrenze, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung. Schließlich verschiebt er die Belastung der Abgabepflichtigen von der Gemeinlast zu einer die Belastungsgleichheit der Bürger in Frage stellenden besonderen Finanzierungsverantwortlichkeit für eine Sachaufgabe. Zwar führt die Abweichung von den genannten Prinzipien nicht ausnahmslos zur Verfassungswidrigkeit einer Abgabe. Doch muß, um die bundesstaatliche Finanzverfassung wie auch die Budgethoheit des Parlaments vor Störungen zu schützen und den Erfordernissen des Individualschutzes der Steuerpflichtigen im Blick auf die Belastungsgleichheit Rechnung zu tragen, die Sonderabgabe engen Grenzen unterliegen; sie muß deshalb eine seltene Ausnahme bleiben.“*³⁷

Hiervon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht für die Sonderabgabe - insbesondere in Gestalt der Förderabgabe - grundsätzlich eng auszulegende Zulässigkeitskriterien entwickelt. Nur wenn diese Kriterien erfüllt sind, ist die Erhebung einer Sonderabgabe verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Zwar sind diese Zulässigkeitsanforderungen vom Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben des Bundes entwickelt worden; sie gelten indes in gleicher Weise für landesrechtliche Sonderabgaben³⁸.

a) Gruppenhomogenität

Voraussetzung für die Belastung einer gesellschaftlichen Gruppe mit einer nur diese treffenden Abgabe ist, daß diese Gruppe

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

„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, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt“³⁹.

Wichtig hierbei ist, daß die Homogenität der in Anspruch genommenen Gruppe der Abgabenerhebung zeitlich und sachlich vorausgehen, es sich also um eine vom Gesetzgeber vorgefundene gemeinsame Interessenlage handeln muß. Dem Gesetzgeber soll es verwehrt sein, für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten zu bilden, die nicht in der Rechts- oder Sozialordnung vorgegeben sind⁴⁰. Anderenfalls bestünde die Gefahr, daß die allgemeinen Steuern durch besondere Zweckabgaben ersetzt würden, was sich indes mit der verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung für einen steuerfinanzierten Staat und dem sich daraus ableitenden Gebot der Formenklarheit im Abgabewesen nicht vereinbaren ließe⁴¹.

b) Spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung der Gruppe

Die Auferlegung einer Sonderabgabe setzt weiter voraus, daß die belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler⁴².

Auch hier ist erforderlich, daß der Gesetzgeber diese Sachnähe real vorfindet und nicht erst durch die Abgabenerhebung herstellt.

Aus der Sachnähe muß zudem eine besondere Gruppenverantwortung zur Erfüllung der mit der Sonderabgabe zu finanzierenden Aufgabe folgen. Diese Aufgabe muß - zumindest ganz überwiegend - in die (Finanz-)Verantwortung der belasteten Gruppe, nicht jedoch in die Verantwortlichkeit der staatlichen Allgemeinheit fallen⁴³.

Der Grundsatz der Lastengleichheit wäre verletzt, würde der Staat die Finanzierung öffentlicher Aufgaben bestimmten Gruppen neben ihrer Steuerlast aufbürden, statt sie aus den Steuern zu finanzieren⁴⁴.

Hieraus folgt, daß die Verwendung des Aufkommens aus einer Sonderabgabe zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben unzulässig ist.

c) Gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens

Des weiteren muß zwischen der Belastung einer Gruppe und den durch die Sonderabgabe bewirkten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung bestehen: Das durch die Erhebung der Sonderabgabe erzielte Aufkommen muß im Interesse der belasteten Gruppe, d.h. gruppennützig verwendet werden⁴⁵.

Die in der außersteuerlichen Belastung einer besonderen Gruppe liegende Durchbrechung des Grundsatzes der Lastengleichheit ist

nur dann gerechtfertigt, wenn das Abgabenaufkommen nicht der Allgemeinheit zufließt, sondern der belasteten Gruppe zugute kommt⁴⁶. Dabei ist - selbstverständlich - nicht erforderlich, daß die Abgabe im spezifischen Einzelinteresse des jeweiligen Abgabepflichtigen verwendet wird; vielmehr ist ausreichend, wenn das Abgabenaufkommen im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe genutzt wird⁴⁷.

d) Periodisch wiederkehrende Legitimation der Abgabe

Da die Erhebung von Sonderabgaben gegenüber der Steuer seltene Ausnahme zu bleiben hat, ist der Gesetzgeber gehalten, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Legitimationsvoraussetzungen fortbestehen oder ob etwa der Wegfall des Finanzierungszwecks oder auch die Erfüllung der Aufgabe eine Änderung oder die Aufhebung des Abgabentatbestandes erforderlich werden läßt⁴⁸. Nicht zuletzt gewinnt das Parlament hierdurch ein Stück seiner verloren gegangenen Budgethoheit zurück⁴⁹.

2.1.3.2 Verbandslasten

Als weiterer Typus öffentlicher Abgaben bedürfen schließlich noch die Verbandslasten näherer Betrachtung.

Hiermit sind die Zwangsbeiträge gemeint, die öffentlich-rechtliche Körperschaften ihren Mitgliedern auferlegen. Sie werden daher auch als „korporative Beiträge“⁵⁰ bezeichnet. Typisches Beispiel sind die an die berufsständischen Kammern (z.B. die Rechtsanwalts-, Ärzte- oder Architektenkammer) zu leistenden Mitgliedsbeiträge.

Das durch die Verbandslast erzielte Aufkommen dient der Erfüllung der der Körperschaft jeweils übertragenen (öffentlichen) Aufgaben.

Bei der Frage, ob die BID-Abgabe als Verbandslast ausgestaltet werden kann, ist vorrangig das - schwierigere - Problem zu klären, ob ein BID zulässigerweise als Körperschaft des öffentlichen Rechts konstituiert werden kann. Wäre dies der Fall, so würde dies die Finanzierung der BID-Aufgaben als Verbandslast ohne weiteres nach sich ziehen.

Da dieses Problem weiter unten näher beleuchtet werden wird, soll diese Frage an dieser Stelle zunächst offenbleiben.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

2.2 Finanzierung des BID als Sonderabgabe

Unter der vorstehenden Ziffer 2.1 ist festgestellt worden, daß sich das Finanzierungskonzept des BID weder als Steuer, noch als Gebühr, noch als Beitrag umsetzen läßt. Ebenso ist indes deutlich geworden, daß die Sonderabgabe - insbesondere in Gestalt der Förderabgabe - Merkmale aufweist, die zumindest auf den ersten Blick die Vermutung zulassen, hierbei handele es sich um einen zu dem BID-Konzept passenden Abgabentypus.

Im folgenden soll daher näher untersucht werden, ob und wie weit die Erhebung der BID-Abgabe nach den beschriebenen Zulässigkeitskriterien zulässig wäre.

2.2.1 Gesetzgebungskompetenz

Es wurde bereits dargestellt, daß die Kompetenz zur Einführung einer Sonderabgabe den allgemeinen Sachkompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG folgt. Soweit also eine Sachzuständigkeit des Gesetzgebers hinsichtlich des Regelungsgegenstandes BID gegeben ist, würde auch eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung der Sonderabgabe bestehen.

Als weitere Voraussetzung ist hierbei indes zu beachten, daß der Gesetzgeber mit der Abgabenerhebung einen Sachzweck verfolgen muß, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Dies bedeutet, daß das Abgabengesetz sich nicht darauf beschränken darf, die Belastung des Abgabepflichtigen und die Verwendung des Abgabenaufkommens zu regeln; es muß vielmehr auch gestaltend auf den in der Kompetenzgrundlage bezeichneten Sachbereich Einfluß nehmen⁵¹.

Nach dem Grundgesetz steht den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu, solange und soweit der Bund nicht im Rahmen der sog. konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht hingegen von vornherein dann nicht, wenn es sich um einen der in Art. 73 GG genannten Gegenstände handelt, hinsichtlich derer dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit verliehen ist. Der Regelungsgegenstand des BID unterfällt ersichtlich nicht Art. 73 GG, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht damit nicht.

Die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sind in Art. 74 Abs. 1 GG geregelt. Bezogen auf den BID käme hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), mit gewissen Vorbehalten auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Grundstücksverkehr und Bodenrecht) sowie Nr. 24 (Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) in Betracht.

Einer näheren Überprüfung bedarf dies jedoch nicht, da bislang weder das BID-Konzept selbst, noch ein vergleichbarer Gegenstand durch Bundesgesetz geregelt ist. Dem Land würde damit grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz zustehen.

Ein den BID regelndes Gesetz würde ein grundlegend neues Instrumentarium für lokale wertverbessernde Maßnahmen im städtischen Bereich schaffen. Bereits hieraus dürfte folgen, daß sich die Regelung nicht auf die reine Abgabenerhebung beschränkt, sondern gestaltend auf den Regelungsbereich einwirkt.

Nach alledem dürften einem Landesgesetz zur Einführung des BID, das auch die Voraussetzung für die Erhebung einer Sonderabgabe schafft, kompetenzrechtliche Schranken nicht entgegenstehen.

2.2.2 Gruppenhomogenität

Bei näherem Hinsehen ergibt sich, daß die Frage, ob eine Gruppe als homogen anzusehen ist, von dem gewählten Vergleichsparameter abhängig ist. Dies läßt sich an einem einfachen Beispiel veranschaulichen: Unter dem Gesichtspunkt der Nationalität bzw. der Staatsangehörigkeit sind „alle Deutschen“ eine homogene Gruppe. Ganz anders sieht dies jedoch aus, wenn ein anderer Vergleichsparameter wie etwa die Berufs- oder Geschlechtszugehörigkeit, das Alter oder das Einkommen gewählt wird.

Soweit ersichtlich, hat sich die Rechtsprechung bislang nicht eingehend mit der sich insoweit ergebenden Frage befaßt, nach welchem Grundsätzen der Vergleichsparameter zu wählen ist. Die hierzu von dem Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien „gemeinsame vorgegebene Interessenlage“ und Abgrenzbarkeit von der Allgemeinheit und anderen Gruppen durch besondere gemeinsame Gegebenheiten⁵² sind nur wenig konkret und helfen daher nicht recht weiter⁵³.

Denkbar wäre es, den anzulegenden Vergleichsmaßstab aus dem Finanzierungszweck der Abgabe abzuleiten. Als weiteres Zulässigkeitskriterium wird hinzukommen müssen, daß die Gruppenbildung jedenfalls nicht willkürlich sein darf, sondern anhand sachlicher, nachvollziehbarer und vernünftiger Kriterien vorzunehmen ist.

Unter Zugrundelegung dieser Überlegungen wäre demnach dann von einer homogenen Gruppe der Abgabepflichtigen auszugehen, wenn sie sich durch gemeinsame, durch die Rechts- oder Sozialordnung vorgegebene - und insoweit vom Gesetzgeber vorgefundene - Merkmale auszeichnet, die sich zugleich in sachlich nachvollziehbarer und vernünftiger Weise zu dem von der Abgabe verfolgten Finanzierungszweck in Beziehung setzen lassen.

Zu bemerken ist an dieser Stelle schließlich noch, daß das Bundesverfassungsgericht das Merkmal der Gruppenhomogenität zum Teil durchaus großzügig auslegt. So hat sich das Gericht hiermit etwa in seinem Beschluß zur Verfassungsmäßigkeit der Abgabe nach dem Absatzfondgesetz⁵⁴ sehr eingehend auseinandergesetzt. Nach diesem Gesetz wurden bzw. werden die bundesdeutschen Betriebe der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft mit einer Abgabe belastet.

Zumindest die Betriebe der Land- und der Ernährungswirtschaft sieht das Bundesverfassungsgericht als homogene Gruppe an und begründet dies im wesentlichen mit deren gemeinsamen Betroffenheit als Wettbewerber innerhalb der Europäischen Union⁵⁵.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

Bezogen auf das Konzept des BID ergibt sich hieraus folgendes:

Es dürfte auf der Hand liegen, daß die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden eines konkreten umgrenzten städtischen Areals in Bezug auf den mit der Abgabe verfolgten Zweck, das Viertel (wirtschaftlich) aufzuwerten, eine homogene Gruppe darstellen.

Es handelt sich insoweit auch um eine durch den Gesetzgeber vorgefundene, bereits bestehende Homogenität. Dies gilt um so mehr dann, wenn man berücksichtigt, daß die Einrichtung eines BID grundsätzlich erst auf Initiative der hiervon Betroffenen erfolgen soll.

Allerdings ist nach den vorstehend entwickelten Grundsätzen die Einschränkung zu machen, daß die Grenzziehung des BID-Areals nicht willkürlich sein darf, sondern nach sachlich nachvollziehbaren Kriterien zu erfolgen hat.

2.2.3 Spezifische Sachnähe und Finanzverantwortung der Gruppe

Es liegt im ureigenen Interesse der in einem konkreten städtischen Areal ansässigen Grundeigentümer und Gewerbetreibenden, daß dieser Bezirk eine wirtschaftliche Aufwertung erfährt. Es ist daher - zumindest auf den ersten Blick - grundsätzlich nicht weiter problematisch, daß insoweit eine besondere Sachnähe der mit der BID-Abgabe Belasteten zu den mit dieser Abgabe verfolgten Zielen besteht.

Bei einem Blick auf den Beispielskatalog der in einem BID durchzuführenden Maßnahmen fällt indes auf, daß hier eine Reihe von Aufgaben aufgezählt sind, die gewöhnlich durch die Kommune im Rahmen der Leistungsverwaltung erfüllt werden. Hierzu zählt etwa die Müllentsorgung oder auch die Stadtmöblierung.

Die Finanzierung derartiger Aufgaben durch die BID-Abgabe dürfte jedoch solange unproblematisch sein, wie die staatliche Aufgabenerfüllung hierdurch nicht vollends ersetzt wird. Dies folgt daraus, daß lediglich die Herstellung und Aufrechterhaltung eines gewissen Grundstandards zu den von der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen zu finanzierenden Aufgaben gehört.

Dagegen obliegt es der Allgemeinheit nicht - jedenfalls nicht zwingend - Maßnahmen zur Aufwertung und Verbesserung eines konkreten, räumlich umgrenzten städtischen Distrikts zu ergreifen und (aus Steuermitteln) zu finanzieren.

Zu beachten ist allerdings, daß eine Vielzahl öffentlicher Leistungen und Einrichtungen gebühren- bzw. beitragsfinanziert sind. Soweit die BID-Verwaltung in diesem Bereich tätig werden will - zu denken ist etwa an die (Verbesserung der) Müllentsorgung und an die Gehweginstandhaltung -, ist darauf zu achten, daß eine Doppelbelastung durch BID-Abgabe und Gebühr bzw. Beitrag nicht eintreten darf.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, daß auch die von der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aufgestellte Zulässigkeitsvoraussetzung der spezifischen Sachnähe und Finanzierungs-

verantwortlichkeit der belasteten Gruppe bei der BID-Abgabe gegeben wäre. Dies gilt allerdings mit der Einschränkung, daß die durch die BID-Abgabe zu finanzierenden Maßnahmen die staatlichen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie sie auch im übrigen Gemeindegebiet erbracht werden, nicht ersetzen, sondern lediglich im Sinne der Verbesserung ergänzen dürfen.

2.2.4 Gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens und periodisch wiederkehrende Legitimation der Abgabe

Die Mittelverwendung der BID-Abgabe dient der (wirtschaftlichen) Aufwertung des BID. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß dies im Interesse der mit der Abgabe Belasteten liegt. Das Aufkommen der BID-Abgabe wird daher im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gruppennützig verwendet.

Nach dem Konzept des BID ist vorgesehen, daß ein BID grundsätzlich befristet - etwa für fünf Jahre - mit Verlängerungsoption eingerichtet wird. Damit ist auch das vom Bundesverfassungsgericht zusätzlich entwickelte Erfordernis der periodisch wiederkehrenden Legitimation der Abgabe erfüllt.

Insgesamt kann damit festgehalten werden, daß die landesgesetzlich geregelte Erhebung der BID-Abgabe als Sonderabgabe grundsätzlich zulässig wäre.

2.3 Ergebnis

Die nach dem Konzept des BID von den in einem BID ansässigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden zu erhebende Abgabe kann nicht als Steuer im abgaberechtlichen Sinn erhoben werden. Ebenso wenig kommt eine Ausgestaltung als Gebühr oder (kommunalabgabenrechtlicher) Beitrag in Betracht. Eine Erhebung der Abgabe als Sonderabgabe - in Gestalt der Förderabgabe - erscheint demgegenüber zulässig.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

3. Mögliche Organisationsformen

Nachdem geklärt ist, daß die Erhebung einer Sonderabgabe zur Finanzierung eines BID zulässig sein dürfte, wäre nunmehr zu untersuchen, welche Organisationsform in Betracht kommt, um die so erhobenen Gelder zu verwalten und die Ziele des BID umzusetzen.

3.1 Privatrechtliche Organisationsform

Grundsätzlich ist denkbar, die Verwaltung des BID und der mittels der Sonderabgabe erhobenen finanziellen Mittel im Rahmen einer privatrechtlichen Organisationsform durchzuführen. So könnte durch die Angehörigen des BID z.B. ein bürgerlich-rechtlicher Verein, aber auch etwa eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder eine GmbH gegründet werden, die mit der Durchsetzung der Ziele des BID betraut wird.

Hierbei ist jedoch folgendes zu beachten: Bei dem mit der Sonderabgabe erzielten Abgabeaufkommen handelt es sich um öffentliche Mittel. Zuwendungen indes, die ein Verwaltungsträger in Verfolgung eines bestimmten wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Zwecks an eine Privatperson vergibt, sind begrifflich Subventionen im wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Sinn⁵⁶.

Daraus folgt, daß durch die Zuwendung des Abgabeaufkommens aus der BID-Abgabe an eine Organisation des privaten Rechts ein Subventionsrechtsverhältnis begründet wird.

Auch wenn sich hierdurch im Regelfall keine weiteren Komplikationen ergeben dürften, ist doch zu empfehlen, die Voraussetzungen, unter denen ein Anspruch auf eine derartige Zuwendung besteht, im einzelnen (gesetzlich) zu regeln. Dies ist für die nicht auszuschließenden Fälle bedeutsam, in denen sich im Bereich eines BID mehrere - ggf. untereinander konkurrierende - Zusammenschlüsse von BID-Angehörigen bilden, die sich in Konkurrenz zueinander um die Verwaltung des BID und damit auch um die Zuwendung des Abgabenaufkommens bewerben.

Exkurs: Europäisches Beihilfenrecht

Zu prüfen ist, ob sich die Zuwendung aus der BID-Abgabe an eine privatrechtliche Organisation möglicherweise als gemeinschaftswidrige, zumindest jedoch bei der EU-Kommission zu notifizierende Beihilfe im Sinne des Europäischen Gemeinschaftsrechts darstellt.

Diese Frage kann insbesondere bei größeren, aber auch bei solchen BIDs, die grenznah zu einem EU-Mitgliedstaat liegen, von einiger Relevanz sein.

Begriffsbestimmung

Nach der Grundsatznorm des Art. 92 Abs. 1 EGV⁵⁷ sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unterneh-

men oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Wichtig ist, daß die Einführung neuer Beihilfen gem. Art. 93 Abs. 3 EGV bei der Kommission der EU anzumelden ist (Notifizierung, hierzu zugleich unten).

a) Der Beihilfegriff

Der Begriff der Beihilfe wird im Europäischen Gemeinschaftsrecht nicht näher erläutert. Einigkeit besteht jedoch darin, daß dieser Begriff sowohl wegen des Wortlauts des Art. 92 Abs. 1 EGV („gleich welcher Art“) als auch aufgrund des Schutzzwecks der Norm weit auszulegen ist⁵⁸. Die weite Begriffsbestimmung soll nicht zuletzt auch gewährleisten, daß der Kommission als Hüterin des Beihilfeverbots die Möglichkeit erhalten bleibt, auf jede denkbare Form einer mitgliedstaatlichen wettbewerbsverzerrenden Maßnahme zu reagieren⁵⁹.

Grundsätzlich stellt danach jede wirtschaftliche Begünstigung seitens der öffentlichen Hand - sei es durch Kapitalzuweisung oder aber in der Form einer Belastungsverminderung - eine Beihilfe im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV dar⁶⁰.

Demzufolge wäre auch die Zuwendung des BID-Abgabenaufkommens an eine privatrechtliche Organisation als Beihilfe im Sinne des Europäischen Gemeinschaftsrechts anzusehen.

b) Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen

Dieses Begriffspaar zielt darauf ab, jegliche staatliche oder mit öffentlichen Mitteln finanzierte Intervention, sei sie mittelbar oder unmittelbar, zu erfassen⁶¹. Es kommt somit auf die staatliche Zurechenbarkeit der Beihilfegewährung an. Die Beihilfegewährung muß den öffentlichen Haushalt - wenigstens mittelbar - belasten⁶². Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die „nur“ eine Umverteilung der Lasten zwischen verschiedenen Unternehmensgruppen bewirken, unterfallen daher nicht Art. 92 Abs. 1 EGV⁶³. Vereinzelt wird in der Literatur angenommen, daß namentlich bei Sonderabgaben, deren Aufkommen gruppennützig verwendet wird, die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 92 Abs. 1 EGV nicht erfüllt seien⁶⁴. Es liege in diesem Fall keine Begünstigung vor, da das Abgabeaufkommen den Abgabepflichtigen zugute kommen muß und im übrigen dem möglichen Vorteil, den die Gruppenangehörigen durch die Verwendung des Aufkommens genießen, ihre vorherige Belastung durch die Abgabe entsprechen⁶⁵.

Nach dieser Ansicht würde die Zuwendung des BID-Abgabenaufkommens nicht tatbestandsmäßig im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV sein. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß durch die hoheitliche Einziehung der BID-Abgabe das hierdurch erzielte Aufkommen zu staatlichen Finanzmitteln - entweder als Haushaltsmittel oder in Gestalt eines Sondervermögens der öffentlichen Hand - geworden ist. Die Auskehrung dieser Mittel belastet die öffentliche Hand. Im übrigen wird das Abgabenaufkommen nicht dem einzelnen Abgabepflichtigen im Verhältnis

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

„eins zu eins“, sondern einem hiervon verschiedenen Rechts-subjekt zugewandt. Der Umstand, daß die Begünstigung der vorherigen Belastung der Gruppenangehörigen durch die Sonderabgabe entspricht, hat demzufolge weniger mit dem Merkmal der staatlichen bzw. aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe, sondern vielmehr mit dem weiteren Tatbestandsmerkmal der Wettbewerbsverfälschung zu tun (hierzu sogleich). Es ist daher der Ansicht zuzustimmen, wonach von einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV auch dann auszugehen ist, wenn die verteilten Finanzmittel auf zweckgebundenen Abgaben beruhen und der Verteilungsprozeß staatlich reglementiert und beeinflußt ist⁶⁶.

c) Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige

Art. 92 Abs. 1 EGV ist nur anwendbar, wenn durch die Beihilfe bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt werden. Es muß sich insoweit um eine Sonderunterstützung handeln⁶⁷. Durch dieses Tatbestandsmerkmal sollen allgemeine Fördermaßnahmen der Wirtschaftspolitik zugunsten der Gesamtheit der Unternehmen aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift ausgeschlossen werden⁶⁸.

Daß im Falle der Zuwendung der BID-Abgabe an eine privatrechtliche Organisation in diesem Sinne ein bestimmtes Unternehmen begünstigt wird, bedarf insoweit keiner weiteren Vertiefung.

d) Wettbewerbsverfälschung

Weitere Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 92 Abs. 1 EGV ist, daß die Beihilfe den Wettbewerb verfälscht bzw. zu verfälschen droht.

Eine derartige Wettbewerbsverfälschung liegt dann vor, wenn die Maßnahme in ein bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis⁶⁹ dadurch eingreift, daß die Lage des begünstigten Unternehmens gegenüber Konkurrenten verstärkt wird⁷⁰. Hierzu bedarf es einer „künstlichen“ Beeinträchtigung der Marktbedingungen der betroffenen Unternehmen und eines insoweit gleichsam „unverdienten“ Kostenvorteils des Begünstigten⁷¹.

Ob es durch die Zuwendung des Aufkommens aus der BID-Abgabe zu einer derartigen Wettbewerbsverfälschung kommen kann, ist aus mehrerlei Gründen überaus fraglich:

Zum einen wird davon auszugehen sein, daß sich regelmäßig nur ein Unternehmen, in dem alle oder doch die Mehrheit der im BID ansässigen Geschäftsleute und Grundeigentümer organisiert sind, um die Durchführung des BID-Konzepts „bewirbt“. Dies legen jedenfalls die nordamerikanischen Erfahrungen nahe. In einer derartigen Situation kann es zu einer Wettbewerbsverfälschung bereits deshalb nicht kommen, weil die „Begünstigung“ durch die Zuwendung des Aufkommens aus der BID-Abgabe im Ergebnis der vorherigen Belastung durch die Abgabenerhebung entspricht. Aber auch, wenn zwei oder mehrere Unternehmen um die Zuwendung

konkurrieren, kann nicht von einer Wettbewerbsverfälschung im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV ausgegangen werden: Denn diese Unternehmen handeln regelmäßig nicht mit der Absicht der Gewinnerzielung. In diesem Sinne konkurrieren sie auch nicht am Markt. Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, daß die Gewährung der Zuwendung auch nicht eine etwaige Marktposition des begünstigten Unternehmens durch eine Kostenentlastung verstärkt, wie es aber für das Merkmal der Wettbewerbsverfälschung im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV charakteristisch ist⁷².

Das die (wirtschaftliche) Aufwertung des BID und die damit intendierte Verbesserung der wirtschaftlichen Ertragskraft der im BID ansässigen Gewerbebetriebe keine Wettbewerbsverfälschung zu deren Gunsten darstellen kann, ergibt sich - ebenfalls - bereits daraus, daß die vermeintliche „Begünstigung“ der vorherigen Belastung durch die BID-Abgabe entspricht.

e) Handelsbeeinträchtigung

Art. 92 Abs. 1 EGV verlangt weiter, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird. Der Begriff des Handels umfaßt dabei den gesamten Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten⁷³, die Beeinträchtigung wird dabei als künstliche Erschwerung der Einfuhren oder als künstliche Erleichterung der Ausfuhren definiert⁷⁴.

Aus den bereits soeben bei dem Merkmal der Wettbewerbsverfälschung genannten Gründen wird man auch hier kaum annehmen dürfen, daß durch die Zuwendung der BID-Abgabe an ein Unternehmen, welches die Zielsetzung des BID realisieren soll, der Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV beeinträchtigt wird, bzw. daß eine derartige Beeinträchtigung drohen würde.

f) Notifizierung

Gem. Art. 93 Abs. 3 EGV ist die Kommission von jeder geplanten Einführung neuer bzw. Umgestaltung bestehender Beihilfen zu unterrichten. Dabei hat die Notifizierung so rechtzeitig zu erfolgen, daß die Kommission innerhalb einer angemessenen Bedenk- und Untersuchungsfrist die geplante Regelung bereits vorbeugend auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt überprüfen und das Wirksamwerden vertragswidriger Beihilfen unterbinden kann⁷⁵.

Die Notifizierungspflicht besteht bei jeder Beihilfe, unabhängig davon, ob sie tatsächlich zu einer Wettbewerbsverfälschung bzw. Handelsbeeinträchtigung führen kann⁷⁶. Vereinzelt wird darüber hinaus angenommen, daß auch solche Maßnahmen bei der Kommission anzumelden sind, deren Beihilfecharakter zweifelhaft ist⁷⁷.

Für den Mitgliedstaat besteht die Möglichkeit, sowohl die abstrakt-generelle Beihilferegulierung als solche, wie auch die konkret gewährten Einzelbeihilfen anzumelden⁷⁸. Ist die Beihilferegulierung selbst durch die Kommission genehmigt, sind die auf ihrer Grundlage gewährten Einzelbeihilfen nicht mehr anmeldepflichtig, es sei denn, die Kommission hat bei ihrer

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

Entscheidung einen entsprechenden Vorbehalt ausgesprochen⁷⁹. Nach der Unterrichtung der Kommission tritt diese in das sogenannte Vorprüfungsverfahren ein, das im Regelfall nach zwei Monaten abgeschlossen sein wird⁸⁰. Beihilferegelungen kleineren und unbedeutenderen Umfangs hat die Kommission einem vereinfachten Bearbeitungssystem unterworfen, bei dem das Vorprüfungsverfahren nach zwanzig Werktagen abgeschlossen sein soll⁸¹.

Kommt die Kommission nach Würdigung der gesamten rechtlichen und tatsächlichen Umstände des Einzelfalles zu der Auffassung, daß die Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, wird sie eine positive Stellungnahme abgeben, die in der Reihe „C“ des Amtsblattes der Europäischen Union veröffentlicht wird⁸². Anderenfalls wird das förmliche Verfahren („Hauptprüfverfahren“) nach Art. 93 Abs. 2 EGV eingeleitet.

Oben wurde bereits festgestellt, daß die Zuwendung der BID-Abgabe an ein Privatunternehmen zwar dem Beihilfebegriff des Art. 92 Abs. 1 EGV unterfällt, sich jedoch weder wettbewerbsverfälschend auswirkt, noch geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Die Kommission wird also voraussichtlich das Vorprüfungsverfahren mit einer positiven Stellungnahme abschließen und das Hauptprüfverfahren nach Art. 93 Abs. 2 EGV nicht einleiten.

3.2 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Der Staat muß nicht alle öffentlichen Aufgaben selbst - d.h. durch eigene Behörden - erledigen. Er kann die öffentliche Verwaltung auch dezentralisieren und die Aufgabenerfüllung selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragen.

Grundsätzlich sind dem deutschen Verwaltungsrecht lediglich drei Arten der juristischen Person des öffentlichen Rechts bekannt:

- Körperschaft,
- Anstalt,
- Stiftung.

Innerhalb dieser Grundtypen besteht für den Gesetzgeber indes weitgehende Gestaltungsfreiheit. So kann etwa der Grad der rechtlichen Selbständigkeit oder auch die innere Organisation sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Dies führt mitunter dazu, daß die Grenzen zwischen den verschiedenen Organisationsformen verwischen, so daß im konkreten Fall die Beurteilung, welchem der Grundtypen ein Rechtsträger zugehörig ist, durchaus schwerfallen kann.

3.2.1 Stiftung des öffentlichen Rechts

Die Stiftung ist eine rechtsfähige Organisation zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestandes an Vermögenswerten⁸³.

Früher gab es sehr viele Stiftungen, insbesondere im kirchlichen Bereich. Heute dagegen spielt diese Rechtsform nur eine sehr untergeordnete Rolle in der bundesdeutschen Verwaltungslandschaft - auch wenn gerade in jüngster Zeit möglicherweise eine Renaissance zu beobachten ist. Zu denken ist hier etwa an die zu errichtende Bundesstiftung zur Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter oder auch an die Überlegung, Hochschulen als Stiftungen zu organisieren.

Für die hier vorzunehmende Untersuchung dürfte die Stiftung indes aus dem folgenden Grunde nicht weiter von Bedeutung sein: Bei dem durch den BID zu verwaltenden Finanzaufkommen handelt es sich nicht um ein von einem - fremden - Stifter übergebenes Vermögen, sondern um Gelder, die von den Mitgliedern des BID selbst erhoben worden sind.

Die Rechtsform der Stiftung des öffentlichen Rechts erscheint für den BID daher als eher ungeeignet.

3.2.2 Körperschaft des öffentlichen Rechts

3.2.2.1 Grundsätzliches

Nach der allgemein anerkannten Definition *Forsthoffs* sind Körperschaften

„mitgliedschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände öffentlicher Rechts, welche staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen“⁸⁴.

Körperschaften bedürfen zu ihrer Errichtung, rechtlichen Wirksamkeit und Auflösung eines staatlichen Hoheitsaktes: Sie werden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes gebildet. Dabei kann dies durch das (Landes-)Gesetz unmittelbar geschehen, aber etwa auch durch gemeindliche Satzung auf der Grundlage landesgesetzlicher Ermächtigung. Der Hoheitsakt kann aber auch ein gesetzlich ermächtigter Verwaltungsakt, etwa die Genehmigung eines einstimmigen Satzungsbeschlusses, sein. Ebenso ist es denkbar - und dies ist in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse -, daß die Körperschaft errichtet wird durch die behördliche Genehmigung einer Satzung aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses unter zwangsweiser Heranziehung der Minderheit.

Die innere Verfassung einer Körperschaft ist in ihren Grundzügen regelmäßig durch den Gesetzgeber vorgegeben. Dies wird konkretisiert durch die von der Körperschaft selbst gegebene Satzung, die der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf.

Organe der Körperschaft sind regelmäßig die Mitgliederversammlung und der Vorstand. Hinzu können noch Beiräte und Ausschüsse kommen. Zuweilen wird für die laufenden Geschäfte ein Geschäftsführer bestellt.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

Im Rahmen ihres - gesetzlich vorgegebenen - Zwecks handelt die Körperschaft in autonomer Selbstverwaltung, unterliegt allerdings der staatlichen Rechtsaufsicht.

Körperschaften können sich durch Beiträge ihrer Mitglieder finanzieren. Ist dies der Fall, spricht man von *Verbandslasten*, worauf oben bereits kurz hingewiesen wurde. Diese Beiträge können durch die Körperschaft von ihren Mitgliedern mit hoheitlichen Mitteln - notfalls auch zwangsweise - beigetrieben werden.

Wichtiges Merkmal der Körperschaft ist ihre mitgliedschaftliche Struktur. Je nach Anknüpfungspunkt der Mitgliedschaft wird unterschieden zwischen Gebiets-, Real-, Personal-, Bund- und Kollegialkörperschaften.

- Bei den *Gebietskörperschaften* ergibt sich die Mitgliedschaft für natürliche Personen aus dem Wohnsitz, für juristische Personen aus ihrem Sitz. Beispiel hierfür sind vor allem die Gemeinden.
- Bei den *Realkörperschaften* ergibt sich die Mitgliedschaft aus dem Eigentum an einem Grundstück (Liegenschaftskörperschaften) oder der Innehabung eines wirtschaftlichen Betriebes bestimmter Art (Betriebskörperschaften). Beispiel für letzteres sind insbesondere die Industrie- und Handelskammern.
- Bei den *Personalkörperschaften* folgt die Mitgliedschaft aus dem Willen oder einer bestimmten Eigenschaft eines Menschen. Als Beispiele sind hier die berufsständischen Kammern oder auch die Studentenschaften zu nennen.
- *Bundkörperschaften* schließlich sind solche Körperschaften, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind (z.B. die Bundesrechtsanwaltskammer, aber auch etwa die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände).

Kollegialkörperschaften sind körperschaftlich organisierte Kollegialorgane wie z.B. der Bundestag, die Landtage und Gemeinderäte oder auch der Wissenschaftsrat.

3.2.2.2 Insbesondere: die Pflichtmitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in einer Körperschaft des öffentlichen Rechts kann freiwillig sein, sich aber auch aus dem Gesetz selbst ergeben bzw. durch einen das Gesetz konkretisierenden Hoheitsakt angeordnet sein.

Es versteht sich von selbst, daß eine derartige Pflichtmitgliedschaft nicht ohne weiteres rechtlich zulässig ist. Umstritten jedoch ist, ob der insoweit anzulegende Prüfungsmaßstab aus Art. 9 GG (Vereinigungsfreiheit)⁸⁵ oder aber aus dem allgemeinen Freiheitsgrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG zu entnehmen ist. Das Bundesverfassungsgericht und mit ihm die instanz- und obergerichtliche Rechtsprechung sowie die herrschende Ansicht in der Literatur vertreten die letztere Auffassung⁸⁶. Dies wird vor allem damit begründet, daß sich der Schutzbereich des Art. 9 GG lediglich auf privatrechtliche Zusammenschlüsse, nicht jedoch auf solche des öffentlichen Rechts erstreckt⁸⁷.

Eine zu Unrecht angeordnete Zwangsmitgliedschaft stellt damit - übrigens ebenso wie das Tätigwerden der Körperschaft außerhalb ihres festgelegten Aufgabenbereichs - einen verfassungswidrigen Eingriff in das allgemeine Freiheitsrecht ihrer Mitglieder dar.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Pflichtmitgliedschaft hingegen unter folgenden Voraussetzungen: Erste Voraussetzung für die Errichtung einer Körperschaft mit Zwangsmitgliedschaft ist, daß die Körperschaft „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllt⁸⁸. Darüber hinaus muß der mit der Anordnung der Zwangsmitgliedschaft verbundene Eingriff in das Freiheitsrecht der Mitglieder dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen: Er muß zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet, aber auch erforderlich sein, d.h. das Ziel darf nicht durch andere, den einzelnen weniger belastende Maßnahmen ebenso gut erreichbar sein⁸⁹. Schließlich muß der Eingriff auch angemessen sein, d.h. das Maß der Belastung des einzelnen muß in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihm und der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen⁹⁰.

3.2.2.3 Öffentlich-rechtliche Genossenschaften

Als öffentlich-rechtliche Genossenschaften werden diejenigen (insbesondere Real-)Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet, deren Mitglieder an der von der Körperschaft zu erfüllenden Aufgaben nicht erst als solche, sondern auch persönlich interessiert und deshalb daran selbstverwaltend beteiligt sind⁹¹.

Die Besonderheit der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft liegt darin, daß durch sie die Verfolgung der privatnützigen Interessen ihrer Mitglieder organisatorisch mit dem öffentlichen Interesse an der Verfolgung desselben Ziels vereinigt wird. Durch die Institutionalisierung als öffentlich-rechtliche Körperschaft soll die Aufgabenerfüllung dem Zufall privater Initiativen entzogen und durch die Ausstattung mit Hoheitsbefugnissen erleichtert werden⁹².

Beispiele sind etwa die Wasser- und Bodenverbände, aber auch die Industrie- und Handelskammern. Ein weiteres für die vorliegende Fragestellung besonders interessantes Beispiel ist die in §§ 14 ff. ForstGnw⁹³ geregelte Waldwirtschafts-genossenschaft. Sie wird gebildet, wenn dies von den Waldeigentümern für eine genügend große und wesentlich zusammenhängende Waldfläche beantragt wird. Unter bestimmten Voraussetzungen und für bestimmte Gebiete reicht insoweit ein Mehrheitsbeschluß der Waldeigentümer. Die Waldwirtschafts-genossenschaft entsteht durch die behördliche Genehmigung des durch die Gründungsversammlung beschlossenen Satzungsentwurfs.

Die Pflichtmitgliedschaft in einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verstößt im übrigen auch nicht gegen die durch Art. 11 EMRK⁹⁴ gewährleistete Vereinigungsfreiheit, da sich diese Norm - ebenso wie Art. 9 GG - lediglich auf privatrechtliche Vereinigungen bezieht⁹⁵.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

3.2.2.4 Der BID als Körperschaft des öffentlichen Rechts

Gerade das vorhergehende Beispiel hat gezeigt, daß es möglich sein sollte, den BID als Körperschaft des öffentlichen Rechts - genauer: als öffentlich-rechtliche Genossenschaft - zu konstituieren. Zu denken wäre an eine Realkörperschaft, die an die Innehabung eines wirtschaftlichen Betriebes im BID-Areal anknüpft.

Die Finanzierung des BID würde bei dieser Rechtsform nicht über eine - vom Staat zu erhebende - Sonderabgabe, sondern aus den an die Genossenschaft zu entrichtenden Beiträge erfolgen. Dies ist zumindest dann unproblematisch, wenn die Mitgliedschaft in der Genossenschaft freiwillig ist.

Zu dem Konzept des BID gehört aber auch die ggf. zwangsweise Heranziehung der ansässigen Grundeigentümer und Geschäftsinhaber zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung. Zu prüfen ist daher, ob eine Pflichtmitgliedschaft in der „BID-Genossenschaft“ rechtlich zulässig wäre.

Oben wurde bereits ausgeführt, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit vorausgesetzt ist, daß die Errichtung der Körperschaft der Erfüllung einer „legitimen öffentlichen Aufgabe“ dient. Dieses Kriterium ist nicht scharf umgrenzt und darf als durchaus dehnbar verstanden werden. Zwar fügt das Bundesverfassungsgericht zur Erläuterung hinzu, daß damit Aufgaben gemeint seien, *„an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, daß sie weder 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“*⁹⁶. Auch diese Ausführungen tragen indes nur bedingt zu einer größeren begrifflichen Klarheit und Trennschärfe bei.

Immerhin wird man sagen können, daß der Zusammenschluß der vor Ort ansässigen Unternehmungen und Grundeigentümer zur gemeinsamen Entwicklung und Aufwertung des Viertels - auch verbunden mit einer Zwangsmieterschaft - besser geeignet ist als die private Initiative einzelner. Daß an den Zielen des BID-Konzepts auch ein gesteigertes öffentliches Interesse besteht, dürfte auf der Hand liegen. Auch zählt die städtebauliche Aufwertung und die Verbesserung der Wirtschaftskraft eines städtischen Areals nicht zu den staatlichen Aufgaben im engeren Sinne.

All dies spricht dafür, daß eine Zwangsmieterschaft in einer „BID-Genossenschaft“ rechtlich zulässig ist. Angesichts der Vieldeutigkeit des von der Rechtsprechung entwickelten Zulässigkeitsmaßstabes ist gleichwohl nicht uneingeschränkt vorhersehbar, ob die Pflichtmitgliedschaft (verfassungs-) gerichtlicher Überprüfung standhalten würde.

Das oben bereits dargestellte weitere Zulässigkeitskriterium, daß die Errichtung der Körperschaft mit Zwangsmieterschaft auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen muß, dürfte hingegen unproblematisch erfüllt sein.

Abschließend kann damit folgendes festgehalten werden:

Es spricht vieles dafür, daß die Errichtung eines BID als öffentlich-rechtliche Genossenschaft - auch durch Mehrheitsbeschluß der Gründungsmitglieder - rechtlich zulässig ist. Letztlich dürfte die Zulässigkeit der Zwangsmieterschaft in einer derartigen Genossenschaft entscheidend davon abhängen, ob sie „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllen soll. Angesichts der insoweit wenig präzisen Begriffsbildung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist eine abschließende Beurteilung nicht sicher möglich, wenn auch überwiegende Gründe dafür sprechen dürften, daß die Zwangsmieterschaft im BID verfassungsrechtlicher Überprüfung standhält.

3.2.3 Anstalt des öffentlichen Rechts

3.2.3.1 Grundsätzliches

Nach einer bereits auf *Otto Mayer* zurückgehenden und heute wohl allgemein anerkannten Definition ist die öffentliche Anstalt *„ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind“*⁹⁷.

Ebenso wie die Körperschaft des öffentlichen Rechts wird die Anstalt durch Hoheitsakt, d.h. durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, errichtet.

Träger der Anstalt (Anstaltsherr) kann z.B. die Gemeinde, aber auch ein Beliehener, d.h. eine durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit Hoheitsrechten ausgestattete natürliche oder juristische Person des Privatrechts sein. Der Anstaltsträger bestimmt zugleich die Organisation und Aufgaben der Anstalt, soweit diese nicht bereits durch Gesetz festgelegt sind.

Die Anstalt des öffentlichen Rechts unterliegt als Organ der mittelbaren Staatsverwaltung - ebenso wie die Körperschaft - der staatlichen Rechtsaufsicht, die regelmäßig durch den Anstaltsträger ausgeübt wird.

Die Anstalt ist ein Mittel zur Dezentralisation staatlicher Aufgabenerfüllung. Dabei kann der Grad der Selbständigkeit unterschiedlich weit gehen. Zunächst kann die Anstalt sowohl als nicht-rechtsfähige (unselbständige), wie auch als rechtsfähige (selbständige) Anstalt errichtet werden.

Die nichtrechtsfähige Anstalt ist zwar organisatorisch selbständig, rechtlich jedoch noch ein Teil eines anderen Verwaltungsträgers⁹⁸. Als Beispiele sind hier etwa die Schulen, Museen, Krankenhäuser oder Friedhöfe zu nennen.

Die rechtsfähige Anstalt⁹⁹ ist dagegen auch rechtlich selbständig; sie ist nicht Teil eines Verwaltungsträgers, sondern selbst Verwaltungsträger. Sie ist berechtigt und verpflichtet, die ihr obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Sie ist selbst Zuordnungsobjekt von Rechten und Pflichten, kann - über ihre Organe - selbst rechtlich handeln und haftet selbst für ihre Verbindlichkeiten¹⁰⁰.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

Der hauptsächliche Unterschied zwischen Anstalt und Körperschaft besteht darin, daß die Anstalt keine Mitglieder hat: Die im Rahmen der Anstalt handelnden Personen sind auf der einen Seite deren Bedienstete, auf der anderen die Benutzer, die die Leistungen der Anstalt in Anspruch nehmen.

Aufgrund der insoweit fehlenden mitgliedschaftlichen Struktur der Anstalt kann auch nicht in gleicher Weise wie bei der Körperschaft von einer autonomen Selbstverwaltung gesprochen werden. Allerdings bestehen für den Gesetzgeber bzw. den Anstaltsträger sehr weitgehende Gestaltungsspielräume bei der konkreten Ausgestaltung der Anstalt. Art und Ausmaß der organisationsrechtlichen Verselbständigung können sehr unterschiedlich geregelt werden. Dies kann sich z.B. niederschlagen in eigener Haushaltsführung, eigener Organbildung, eigener Willensbildung, Beeinflussung der Personalrekrutierung, begrenzter Aufsicht und eigenen Beurteilungsspielräumen. In diesem Rahmen können auch die Benutzer der Anstalt mit mehr oder weniger weitgehenden Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten ausgestattet werden¹⁰¹. Ein Beispiel hierfür ist die gesetzlich festgelegte Mitgliedschaft von Repräsentanten der Benutzer in den Anstaltsorganen, etwa im Verwaltungsrat. Auf diese Weise kann hinsichtlich der Selbstverwaltung eine Zwischenform zwischen Anstalt und Körperschaft geschaffen werden.

3.2.3.2 Der BID als Anstalt des öffentlichen Rechts

Weiter oben wurde gezeigt, daß die Finanzierung eines BID grundsätzlich im Wege der Sonderabgabe erfolgen kann. Soweit dies rechtlich zulässig ist, spricht zumindest in rechtlicher Hinsicht nichts dagegen, das so erzielte Finanzaufkommen durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts verwalten zu lassen bzw. die zur Erreichung der Ziele des BID zu erfüllenden Aufgaben einer derartigen Anstalt zu übertragen.

3.3 Ergebnis

Es hat sich gezeigt, daß die Finanzierung des BID sowohl im Wege der Sonderabgabe, als auch über die Erhebung einer Verbandslast erfolgen kann. Fällt die Entscheidung zugunsten der Sonderabgabe aus, stellt sich weiter die Frage, ob eine privatrechtliche Organisation mit der Durchführung des BID-Konzepts betraut werden oder ob dies im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgen soll.

In rechtlicher Hinsicht bestehen grundsätzlich keine Bedenken, das BID-Management in privatrechtlicher Form - etwa durch eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, eine GmbH oder einen Verein - durchführen zu lassen, wobei allerdings zu beachten ist, daß insoweit ein Subventionsrechtsverhältnis begründet würde.

Zudem ist darauf hinzuweisen, daß die Zuwendung von Mitteln aus dem BID-Abgabeaufkommen eine Beihilfe im Sinne des Artikel 92 Abs. 1 EGV darstellen dürfte. Diese Beihilfe wäre gemäß Artikel 93 Abs. 3 EGV bei der EU-Kommission zu notifizieren. Da jedoch in der Zuwendung der BID-Finanzmittel weder eine Wettbewerbs-

verfälschung, noch eine Handelsbeeinträchtigung im Sinne des Artikel 92 Abs. 1 EGV zu sehen ist, wird die Kommission aller Voraussicht nach keine Bedenken gegen diese Beihilfe erheben.

Soll die Finanzierung des BID durch die Erhebung einer Sonderabgabe erfolgen, das Management jedoch im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgen, steht hierzu die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts zur Verfügung, die anders als ein Rechtsträger des privaten Rechts auch hoheitlich handeln kann.

Zwar hat die Anstalt im Gegensatz zur Körperschaft des öffentlichen Rechts keine mitgliedschaftliche Struktur. Jedoch besteht ein weitgehender Gestaltungsspielraum bei der konkreten Ausformung der Anstaltsverfassung. So kann beispielsweise über die Zusammensetzung des Verwaltungsrates, etwaiger Beiräte und des Vorstandes ein hohes Maß an Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Benutzer der Anstalt gewährleistet werden.

Als weitere öffentlich-rechtliche Organisationsform für die Durchführung des BID-Konzepts kommt die Körperschaft des öffentlichen Rechts - insbesondere in Gestalt der Genossenschaft - in Betracht.

In diesem Fall würde die Finanzierung des BID nicht über die Erhebung einer Sonderabgabe erfolgen, sondern die benötigten Finanzmittel vielmehr als Mitgliedsbeiträge (Verbandslasten) der in der Körperschaft zusammengeschlossenen BID-Angehörigen aufgebracht werden.

Da Bestandteil des BID-Konzeptes auch die gegebenenfalls zwangsweise Heranziehung der BID-Angehörigen zur Finanzierung ist, würde die Wahl der Rechtsform der Körperschaft nur im Zusammenhang mit einer Pflichtmitgliedschaft Sinn machen. Diese ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter der Voraussetzung zulässig, daß die Einrichtung der Körperschaft der Erfüllung einer „legitimen öffentlichen Aufgabe“ dient.

Angesichts der begrifflichen Unschärfe dieses Kriteriums läßt sich im Ergebnis nicht sicher prognostizieren, ob die Pflichtmitgliedschaft in einer „BID-Körperschaft“ verfassungsgerichtlicher Überprüfung standhalten würde, wenn auch vieles dafür spricht.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

4. Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, sich der Frage, in welcher Weise das BID-Modell unter der bundesrepublikanischen Rechtsordnung umzusetzen sei, sowohl von der abgaben-, wie auch von der organisationsrechtlichen Seite zu nähern. Es sollte mit anderen Worten geklärt werden, welche Möglichkeiten das deutsche Recht bereithält, die Angehörigen eines BID gegebenenfalls zwangsweise zu dessen Finanzierung heranzuziehen und das so erzielte Aufkommen zur selbstverwalteten Aufgabenerfüllung dem BID wieder zur Verfügung zu stellen.

Hierbei hat sich gezeigt, daß im wesentlichen zwei unterschiedliche Wege zur Umsetzung offenstehen, wobei die rechtlichen Probleme - je nachdem, für welchen dieser Wege die Entscheidung ausfällt - entweder im abgaben- oder im organisationsrechtlichen Bereich liegen.

Zunächst wurde festgestellt, daß sich die hoheitliche Erhebung einer „BID-Abgabe“ weder als steuer-, noch als (kommunalabgabenrechtlicher) Beitrag, noch auch als Gebühr realisieren läßt. In Betracht kommt dagegen die Erhebung einer Sonderabgabe.

Die nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an die verfassungsrechtliche Legitimation einer Sonderabgabe zu stellenden Anforderungen dürften durch die BID-Abgabe erfüllt sein.

Soll die Finanzierung des BID im Wege der Sonderabgabe erfolgen, kann die Durchführung des BID-Konzepts sowohl einer privatrechtlichen Organisation, wie aber auch einer Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen werden.

Denkbar ist allerdings auch, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts - insbesondere eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft - mit dem BID-Management zu betrauen. In diesem Falle jedoch würde die Finanzierung nicht durch die Erhebung einer Sonderabgabe, sondern über die mitgliedschaftlichen Pflichtbeiträge der in der Körperschaft zusammengeschlossenen BID-Angehörigen erfolgen.

Voraussetzung hierfür wäre, daß die Pflichtmitgliedschaft in einer etwaigen „BID-Genossenschaft“ den verfassungsrechtlichen Anforderungen („Erfüllung einer legitimen öffentlichen Aufgaben“) standhält.

Bei der Frage, für welche der möglichen Modelle die Entscheidung ausfallen soll, wird folgendes zu bedenken sein:

Für die Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform sprechen zwar die Gesichtspunkte der Eigeninitiative und Selbstverwaltung, die durchaus prägende Wirkung für das BID-Konzept haben. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß im Rahmen eines BID eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt werden sollen, die zumindest zum Teil bislang zu den im Rahmen der öffentlichen Leistungsverwaltung zu erfüllenden Aufgaben zählten. Dies spricht für die Wahl einer

öffentlich-rechtlichen Rechtsform, nicht zuletzt deshalb, weil die Körperschaft und die Anstalt des öffentlichen Rechts auch hoheitlich tätig werden können.

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile der körperschaftlichen und der Anstaltslösung werden unter anderem folgende Gesichtspunkte von Gewicht sein:

Die für das BID-Konzept entscheidenden Elemente der Eigeninitiative und Selbstverwaltung sprechen für eine körperschaftliche Verfassung des BID-Managements. Andererseits ist diese Lösung hinsichtlich ihrer (verfassungs-) rechtlichen Zulässigkeit (Stichwort: Pflichtmitgliedschaft) mit gewissen Unwägbarkeiten behaftet.

Hinzu kommt, daß auch die Anstalt des öffentlichen Rechts je nach ihrer konkreten Ausgestaltung starke Elemente der Selbstverwaltung und Eigeninitiative zuläßt.

Der Vorteil der Anstalt ist nicht zuletzt zudem darin zu sehen, daß bei dieser Organisationsform sehr weitgehende und flexible Möglichkeiten bestehen, die Elemente der Selbstverwaltung einerseits und der staatlichen Einflußnahme andererseits gegeneinander auszutarieren. Dies ist vor dem Hintergrund von Bedeutung, daß die Umsetzung der BID-Ziele - insbesondere natürlich bei genehmigungsbedürftigen Vorhaben - ein gewisses Maß an Kooperation mit den Organen der öffentlichen Verwaltung voraussetzt. Die enge Zusammenarbeit von Behördenvertretern und BID-Angehörigen im Verwaltungsrat einer „BID-Anstalt“ kann insoweit durchaus von Vorteil sein.

Hinzuweisen ist auch darauf, daß in den Fällen, in denen eine Sonderabgabe als Förderabgabe erhoben worden ist, vielfach zur Verwaltung des Abgabenaufkommens und Erreichung des Förderungszwecks eine Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet worden ist:

Als Beispiel ist hier etwa der Weinfonds nach § 37 Weingesetz¹⁰² zu nennen, der durch eine bei Winzern und bestimmten Weinhändlern zu erhebende Abgabe finanziert wird und u.a. die Aufgabe hat, die Qualität und den Absatz des deutschen Weines zu fördern.

Ein weiteres Beispiel ist die Filmförderungsanstalt nach § 1 des Filmförderungsgesetzes¹⁰³ deren Aufgabe insbesondere darin besteht, die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern und die Struktur der Filmwirtschaft zu verbessern. Sie bezieht ihr Finanzaufkommen aus einer bei den Kinobetreibern sowie bei bestimmten Unternehmen der Videobranche erhobenen Filmabgabe.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch auf den Absatzfonds nach § 1 des Absatzfondsgesetzes¹⁰⁴ hinzuweisen, der die Aufgabe hat, den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern. Ebenso ist auch der Holzabsatzfonds (§ 1 des Holzabsatzfondsgesetzes¹⁰⁵) als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet.

III. Rechtliche Untersuchung zur Übertragbarkeit des BID-Modells auf innerstädtische Quartiere in Nordrhein-Westfalen

In all den genannten Beispielen hat der Gesetzgeber insbesondere durch die Festlegung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates der jeweiligen Anstalt dafür Sorge getragen, daß den zu berücksichtigenden Interessenverbänden Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden, so daß die Aufgabenerfüllung weitgehend in Selbstverwaltung erfolgt.

Schließlich wird zu berücksichtigen sein, daß die Finanzierung des BID durch eine vom Staat zu erhebende Sonderabgabe dem nordamerikanischen Vorbild des BID näherkommen dürfte als die Mittelbeschaffung durch körperschaftliche Pflichtbeiträge.

Nach alledem dürften die überwiegenden Gründe dafür sprechen, den BID durch die Erhebung einer Sonderabgabe zu finanzieren und das hierdurch entstehende Finanzaufkommen entweder einer privatrechtlichen Gesellschaftsform oder aber - jedenfalls dann, wenn auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden sollen - einer Anstalt des öffentlichen Rechts zu übertragen.

1. BVerfG Beschl. v. 24.01.1995, NJW 95, S. 1733 (1735); Patzig DÖV 81, S. 729; Stober JA 88, S. 251; Schneider VBIBW 88, S. 161; Koch/Scholtz § 3 Rn. 14.
2. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 136; Koch/Scholtz § 3 Rn. 14/5; Tipke/Kruse § 3 Rn. 15.
3. Abgabenordnung.
4. Reichsabgabenordnung.
5. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (330); BVerfG Urt. v. 6.11.1984, NJW 85, S. 37 (39); Stober JA 88, S. 252; Schneider VBIBW 88, S. 162; Maunz/Dürig/Herzog (*Maunz*) Art 105, Rn. 2.
6. Tipke/Kruse § 3 Rn. 14.
7. BVerfG Beschl. v. 24.01.1995, NJW 95, S. 1733 (1735); Schneider VBIBW 88, S. 162.
8. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 109; Schneider VBIBW 88, S. 164.
9. Schneider VBIBW 88, S. 164.
10. BVerfG Urt. v. 6.11.1984, NJW 85, S. 37 (39f.).
11. Tipke/Kruse § 3 Rn. 15; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 136.
12. Schneider VBIBW 88, S. 162.
13. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 139; Tipke/Kruse § 3 Rn. 17.
14. BVerfG Beschl. v. 22.3.1984, NJW 84, S. 1871.
15. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 146 f; Stober JA 88, S. 253.
16. Tipke/Kruse § 3 Rn. 20; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 148.
17. Tipke/Kruse § 3 Rn. 20; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 148.
18. Stober JA 88, S. 256; Koch/Scholtz § 3 Rn. 14/5; Kirchhof § 88 Rn. 213; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 158.
19. Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen.
20. Baugesetzbuch.
21. Kirchhof § 88 Rn. 216.
22. Koch/Scholtz § 3 Rn. 14/1.
23. Patzig DÖV 81, S. 742; Schneider VBIBW 88, S. 164; Kirchhof § 88 Rn. 242.
24. Kirchhof § 88 Rn. 242.
25. Schneider VBIBW 88, S. 164; Patzig DÖV 81, S. 739; Kirchhof § 88 Rn. 245.
26. kritisch hierzu: Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 125.
27. Kirchhof § 88 Rn. 249.
28. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (334).
29. Heun DVBl 90, S. 675.
30. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 116.
31. Stober JA 88, S. 257; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 110.
32. Patzig DÖV 81, S. 729.
33. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Birk*) § 3 AO Rn. 111.
34. Kirchhof § 88 Rn. 224; Maunz/Dürig/Herzog (*Maunz*) Art 105 Rn 13; Stober JA 88, S. 257.
35. Kluth JA 96, S. 262.
36. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (331); Kluth JA 96, S. 262; Kirchhof § 88 Rn. 223.
37. BVerfG Beschl. v. 11.10.1994, NJW 95, S. 381 (382).
38. BVerfG Beschl. v. 24.01.1995, NJW 95, S. 1733 (1735); Koch/Scholtz § 3 Rn. 14/2.
39. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (332); BVerfG Urt. v. 6.11.1984, NJW 85, S. 37.
40. Kirchhof § 88 Rn. 232.
41. Kirchhof § 88 Rn. 233.
42. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (332); BVerfG Urt. v. 6.11.1984, NJW 85, S. 37.
43. Kirchhof § 88 Rn. 235; Kluth JA 96, S. 263.
44. Stober JA 88, S. 257.
45. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (332); BVerfG Urt. v. 6.11.1984, NJW 85, S. 37 (38).
46. Kluth JA 96, S. 263 f.
47. Kirchhof § 88 Rn. 237.
48. BVerfG Urt. v. 10.12.1980, NJW 81, S. 329 (332), Kluth JA 96, S. 264; Kirchhof § 88 Rn. 239.
49. Kirchhof § 88 Rn. 239.
50. Patzig DÖV 81, S. 736.
51. BVerfG Urt. v. 6.11.1984, NJW 85, S. 37; Kluth JA 96, S. 262; Kirchhof 228.
52. BVerfG Beschl. v. 31.5.1990, NVwZ 91, S. 53 (54).
53. Kluth S. 263.
54. BVerfG Beschl. v. 31.5.1990, NVwZ 91, S. 53.
55. BVerfG Beschl. v. 31.5.1990, NVwZ 91, S. 53 (55).
56. Frotscher § 18 Rn. 377, S. 232
57. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.57 in der Fassung des Maastrichter Vertrages. Die Art. 91 ff. EGV (Maastricht) entsprechen den Art. 87 ff. EGV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages.
58. Salger (*Pieper*) § 37 Rn. 31, S. 1447; Bleckmann § 25 Rn. 2051, S. 744 f.; Grabitz/Hilf (v. *Wallenberg*) Art. 92 Rn. 5; Oppermann § 15 Rn. 1110, S. 431.
59. Bleckmann § 25 Rn. 2051, S. 744.
60. Bleckmann § 25 Rn. 2052, S. 745; Salger (*Pieper*) § 37 Rn. 39, S. 1451.

61. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 13.
62. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 16; Calliess/Ruffert (*Cremer*) Art. 87 Rn. 11.
63. Oppermann § 15 Rn. 1112, S. 432.
64. Salger (*Pieper*) § 37 Rn. 43, S. 1453.
65. Salger (*Pieper*) § 37 Rn. 44, S. 1453.
66. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 15.
67. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 20.
68. Calliess/Ruffert (*Cremer*) Art. 87 Rn. 9.
69. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 32.
70. Oppermann § 15 Rn. 1114, S. 433.
71. Oppermann § 15 Rn. 1114, S. 433.
72. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 32.
73. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 37.
74. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 92 Rn. 38; Grabitz/Hilf (v. *Wallenberg*) Art. 92 Rn. 28.
75. Oppermann § 15 Rn. 1140, S. 445 f.
76. Grabitz/Hilf (v. *Wallenberg*) Art. 92 Rn. 48; Salger (*Pieper*) § 37 Rn. 67, S. 1462; Bleckmann § 25 Rn. 2077, S. 751; Calliess/Ruffert (*Cremer*) Art. 88 Rn. 8.
77. Grabitz/Hilf (v. *Wallenberg*) Art. 93 Rn. 52; dagegen: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 93 Rn. 37; Callies/Ruffert (*Cremer*) Art. 88 Rn. 8.
78. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 93 Rn. 37.
79. v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (*Mederer*) Art. 93 Rn. 37 m.w.N.
80. Callies/Ruffert (*Cremer*) Art. 88 Rn. 9; Oppermann § 15 Rn. 1140, S. 446.
81. Grabitz/Hilf (v. *Wallenberg*) Art. 93 Rn. 56.
82. Oppermann § 15 Rn. 1142, S. 446.
83. Maurer § 23 Rn. 55 S. 591.
84. Forsthoff S. 491.
85. so etwa Maunz/Dürig/Herzog (*Scholz*) Art 9 Rn. 90; Pieroth/Schlink § 18 II 1 S. 180.
86. BVerfG Urt. v. 29.07.1959, BVerfGE 10,89(102); BVerfG Beschl. v. 25.02.1960, BVerfGE 10,354(361f.); BVerfG Urt. v. 10.05.1960, BVerfGE 11,105(126); BVerfG Beschl. v. 02.05.1961, BVerfGE 12,319(323); BVerfG Beschl. v. 19.12.1962, BVerfGE 15,235(239); BVerfG Beschl. v. 18.12.1974, BVerfGE 38,281(297f.); BVerwG Urt. v. 27.06.1967, BVerwGE 27,228(230); BVerwG Urt. v. 25.11.1971, BVerwGE 39,100(102ff.); BVerwG Urt. v. 25.11.1971, BVerwGE 39,110(115); BVerwG Urt. v. 21.07.1998, NJW 98, S. 3510 (3511); Bonner Kommentar (v. *Münch*) Art. 9 Rn 52; Schnorr, Vereinsrecht § 2 Rn. 4; v. Mangoldt/Klein (*Kemper*) Art. 9 Rn. 11ff., 82, 130ff.; Basedow BB 77, S. 369; Maurer § 23 Rn. 43 S. 584; Jarass/Pieroth (*Jarass*) Art. 9 Rn. 5; Schmidt-Bleibtreu/Klein (*Kannengießer*) Art. 9 Rn. 4; Reichert/Dannecker/Kühr Rn. 2276 S.770.
87. BVerfG Urt. v. 29.07.1959, BVerfGE 10,89(102); BVerfG Beschl. v. 25.02.1960, BVerfGE 10,354(361); BVerwG Urt. v. 27.06.1967, BVerwGE 27,228(230).
88. **BVerfGE 10,89(102); 15,235(241)**; BVerfG Beschl. v. 18.12.1974, NJW 75, S. 1265.
89. **BVerfGE 30,292(316f.); 35,382(401)**; BVerfG Beschl. v. 18.12.1974, NJW 75, S. 1265 (1266).
90. **BVerfGE 30,292(316f.); 35,382(401)**; BVerfG Beschl. v. 18.12.1974, NJW 75, S. 1265 (1266).
91. Wolff/Bachof/Stober § 97 I Rn. 1.
92. Wolff/Bachof/Stober § 97 I Rn. 2.
93. Forstgesetz Nordrhein-Westfalen.
94. Europäische Menschenrechtskonvention.
95. Frowein/Peukert (*Frowein*) Art. 11 Rn. 6; dem steht die jüngst ergangene Entscheidung des EGMR nicht entgegen, wonach die Zwangsmitgliedschaft in den in Frankreich bestehenden kommunalen Jagdverbänden (ACCA) unvereinbar mit Art. 11 EMRK ist (vgl. EGMR Urt. v. 29.4.99, NJW 99, S. 3695). Hier war unklar, ob es sich bei den kommunalen Jagdverbänden um öffentlich-rechtliche Körperschaften oder um privatrechtliche Vereinigungen handelt. Im Ergebnis hat sie der Gerichtshof dem Anwendungsbereich des Art. 11 EMRK unterfallen lassen.
96. BVerfG, Beschluß v. 18.12.1974, NJW 1975, 1265.
97. Mayer S. 331.
98. Maurer § 23 Rn. 48 S. 587.
99. Beispiele: die Bundesbank, die Sparkassen, die Studentenwerke.
100. Maurer § 23 Rn. 49 S. 588.
101. Wolff/Bachof/Stober § 98 I Rn. 7; Maurer § 23 Rn. 52 S. 590.
102. v. 08.07.1994, BGBl I, 1467.
103. v. 25.01.1993 i.d.F. der Bekanntmachung v. 06.08.1998, BGBl I, 2053.
104. v. 08.11.1976 i.d.F. der Bekanntmachung v. 21.06.1993, BGBl I, 998.
105. v. 20.12.1990 i.d.F. der Bekanntmachung v. 06.10.1998, BGBl I, 3130.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Entwicklung des BID-Konzeptes	5	Abb. 27	Personal zur Betreuung von Besuchern und zur Erhöhung des Sicherheitsempfindens	19
Abb. 2	Standortwerbung Third Street Promenade, Santa Monica	6	Abb. 28	Touristenstände mit Informationsmaterial	19
Abb. 3	Gebietsabgrenzung des Times Square BID, New York	7	Abb. 29	Infosäulen zur Orientierung	19
Abb. 4	Werbekampagne für die Innenstadt von Philadelphia	8	Abb. 30	Neue Straßenmöblierung Denver BID	20
Abb. 5	Marine Avenue BID, Balboa Island, Newport	9	Abb. 31	Attraktive Straßengestaltung Third Street Promenade, Santa Monica	20
Abb. 6	Downtown Denver BID	9	Abb. 32	Beleuchtungsmaßnahmen werden in vielen BIDs vorrangig umgesetzt	20
Abb. 7	Wegweiser im City Center District, Philadelphia	10	Abb. 33	Marketingaktion für die Innenstadt von Burlington, Vermont	20
Abb. 8	„Cities must be fun“ Imagekampagne für die Innenstadt von Philadelphia	10	Abb. 34	Ankündigung und Beflaggung von Special Events innerhalb des BID	20
Abb. 9	Unattraktiver Einkaufsbereich, Bloor Street, Toronto	9	Abb. 35	Ausrichtung einer Sonderveranstaltung in der Third Street Promenade	20
Abb. 10	Lage des Bloor West Village in der Stadt Toronto	11	Abb. 36	Übernahme und Management von kommunalen Parkhäusern	21
Abb. 11	Straßenschilder mit BID-Logo	11	Abb. 37	Anwerbung von neuen Geschäften, die den Standort ergänzen und aufwerten	21
Abb. 12	Verbesserte Straßenraumgestaltung und erhöhte Kundenfrequenz im Bloor West Village BID	12	Abb. 38	Einrichtung von Betreuungsangeboten für Obdachlose	22
Abb. 13	Attraktive Geschäfte nach der Revitalisierung des Standortes Bloor West Village	12	Abb. 39	Wiederbelebung verlorengegangener Standortqualitäten durch den Times Square BID	22
Abb. 14	Übersichtsplan des Center City Districts, Philadelphia	13	Abb. 40	Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität	22
Abb. 15	Spirale des Niedergangs: Sinkende Kundenfrequenzen und Vernachlässigung des öffentlichen Raums	13	Abb. 41	Deutliche Zuwächse bei Einzelhandelsumsätzen und bei der Hotelauslastung in der Innenstadt von Denver	23
Abb. 16	„Clean, Safe & Vibrant“ - Logo des Downtown Denver BID	14	Abb. 42	Third Street Promenade in Santa Monica als Vorbild für eine erfolgreiche Revitalisierung	23
Abb. 17	Ablaufplan zur BID-Gründung	14			
Abb. 18	Downtown Denver BID (DDBID) als integrierter Teil einer Gesamtinitiative zur Stärkung der Innenstadt von Denver (Downtown Denver Partnership)	15			
Abb. 18	Gestaffelte BID-Gebühren nach Zentralität im Downtown Denver BID	16			
Abb. 19	Bescheid über Erhebung der BID-Abgabe auf Basis der Grundsteuer im Center City District, Philadelphia	16			
Abb. 20	Haushalte unterschiedlicher BIDs in Denver im Vergleich	17			
Abb. 21	Überblick Jahresbudget des Times Square BID	17			
Abb. 22	Einnahmen und Ausgaben des Times Square BID	17			
Abb. 23	8 Funktionen von BIDs	18			
Abb. 24	Reinigungspersonal Fashion District BID, Los Angeles	18			
Abb. 25	Kontinuierliche Beseitigung von Müll	18			
Abb. 26	Entfernung von Graffiti	18			

Literaturverzeichnis

- Basedow, Jürgen*
Die Industrie- und Handelskammern - Selbstverwaltung zwischen Staat und Verbandswesen, in: Betriebs-Berater (BB) 1977, S. 366
- Bleckmann, Albert*
Europarecht. 6. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1997
- Bonner Kommentar*
Bonner Kommentar zum Grundgesetz, herausgegeben von *Dolzer, Rudolf* und *Vogel, Klaus*. Heidelberg, Loseblatt, Stand: 93. Lfg. Dezember 1999
- Calliess, Christian; Ruffert, Matthias*
Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Neuwied, Kriftel 1999
- Forsthoff, Ernst*
Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band: Allgemeiner Teil. 10. Aufl. München 1973
- Frotscher, Werner*
Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschafts-verwaltungsrecht. 3. Aufl. München 1999
- Frowein, Jochen Abr.; Peukert, Wolfgang*
Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar. 2. Aufl. Kehl, Straßburg, Arlington 1996
- Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard*
Kommentar zur Europäischen Union. München, Loseblatt, Stand: 12. Lfg. Mai 1998
- Heun, Werner*
Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabentypus - Zur Sonderabgabenrechtsprechung des BVerfG -, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1990, S. 666
- Houtstoun, Lawrence O. Jr.*
BIDS Business Improvement Districts, Urban Land Institute in cooperation with the International Downtown Association, Washington 1997
- Hübschmann, Walter; Hepp, Ernst; Spitaler, Armin*
Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung. Kommentar. 10. Aufl. Köln 1995, Loseblatt, Stand: 161. Lfg. August 1999
- Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo*
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 4. Aufl. München 1997
- Kirchhof, Paul*
Staatliche Einnahmen, in:
Isensee, Josef; Kirchhof, Paul
(Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg 1990, S. 87ff.
- Kluth, Winfried*
Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, in: Juristische Arbeitsblätter (JA) 1996, S. 260
- Koch, Karl; Scholtz, Rolf-Detlev*
Abgabenordnung. 5. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1996
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman*
Grundgesetz. Kommentar. München, Loseblatt, Stand: 35. Lfg. Februar 1999
- Maurer, Hartmut*
Allgemeines Verwaltungsrecht. 12. Aufl. München 1999
- Mayer, Otto*
Deutsches Verwaltungsrecht. Zweiter Band. 3. Aufl. München, Leipzig 1924
- MASSKS Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen*
Stadtplanung als Deal, Urban Entertainment Center und private Stadtplanung, Tagungsdokumentation, Düsseldorf, 1999
- Oppermann, Thomas*
Europarecht. 2. Aufl. München 1999
- Patzig, Werner*
Steuern - Gebühren - Beiträge und „Sonderabgaben“ - Überlegungen aus Anlaß der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungs- und zur Schwerbehindertenabgabe -, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1981, S. 729
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard*
Staatsrecht II. Grundrechte. 14. Aufl. Heidelberg 1998
- Reichert, Bernhard; Dannecker, Franz J.; Kühr, Christian* ...
Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts. 4. Aufl. Neuwied, Darmstadt 1987
- Salger, Hanns-Christian (Hrsg.)*
Handbuch der europäischen Rechts- und Wirtschaftspra-xis. Herne, Berlin 1996
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz*
Kommentar zum Grundgesetz. 9. Aufl. Neuwied, Kriftel 1999
- Schneider, Thomas*
Abgabenarten und deutsches Abgabensystem - Ein Beitrag zum deutschen Abgabenrecht -, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 1988, S. 161
- Schnorr, Gerhard*
Öffentliches Vereinsrecht
- Stober, Rolf*
Finanzierung der Wirtschaftsverwaltung durch Abgaben, in: Juristische Arbeitsblätter (JA) 1988, S. 250
- Tipke, Klaus; Kruse, Heinrich Wilhelm*
Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung. Kommentar. 16. Aufl. Köln 1996, Loseblatt, Stand: 87. Lfg. Mai 1999
- Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian*
Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. 4. Aufl. München 1999
- von der Groeben, Hans; Thiesing, Jochen; Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.)*
Kommentar zum EU-/EG-Vertrag. 5. Aufl. Baden-Baden 1999
- Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; Stober, Rolf*
Verwaltungsrecht. Band II. 5. Aufl. München 1987

