

Business Improvement Districts (BID)

- Rechtliche Rahmenbedingungen für die Implementierung eines nordamerikanischen Stadtentwicklungsmodells in der Bundesrepublik Deutschland -

vorgelegt von
Thorsten Rettig

Zusammenfassung

„Konzentration, Filialisierung, Großzentren, Konkurrenz der „Grünen Wiese“

Zahlreiche deutsche Innenstädte sehen sich diesen Problemen ausgesetzt. Der lange Zeit als selbstverständlich erachtete Gleichschritt zwischen Innenstadt- und Handelsentwicklung ist zunehmend aus dem Rhythmus geraten. Die Originalität und Vielfalt der gewachsenen europäischen Stadt, die sich durch eine Vielzahl von örtlichen Einzelhandelsunternehmen, Gaststätten und weiteren Dienstleistungen auszeichnen, gehen verloren. Dabei werden Innenstadtzentren oft als das Spiegelbild der Gesellschaft angesehen, da sie nicht nur Versorgungsfunktionen für die Bürger erfüllen, sondern darüber hinaus Räume der gesellschaftlichen Auseinandersetzung sind. Sie bilden Plattformen für z.B. Kultur-, Kunst-, Religions- und Politikausübung. Durch die unterschiedlichen Funktionen mischen sich in den Stadtzentren die gesellschaftlichen Gruppen.

Der Standort Innenstadt und die ihn ursprünglich prägende Handelsfunktion haben sich jedoch in den letzten Jahren erheblich verändert. Insbesondere durch Motorisierung breiter Bevölkerungsschichten und einem einsetzenden Suburbanisierungsprozess ist neben dem primären Einzelhandelsstandort in der Innenstadt ein sekundärer Standort im Außenbereich entstanden. Aufwendig umgebaute oder neu gestaltete Einkaufszentren (z.B. Factory Outlet Center) entstehen auf der „grünen Wiese“ und bilden die Konkurrenz des innerstädtischen Einzelhandels. Sie bieten professionelles Management und ausreichend Parkraumboten. Zudem verfügen sie über ein gemeinsames Budget für Marketing, Veranstaltungen, Sicherheit und Sauberkeit.

Mit Zunahme der Factory Outlet Center und Internetmarktplätze und des damit verbundenen Abzugs der Kaufkraft aus den Innenstädten reduzieren sich die Umsätze und Besucherzahlen in den zentralen Stadtbereichen von Jahr zu Jahr. Angesichts ständig abnehmender Ertragserwartungen verwundert es nicht, dass Neu- und Ersatzinvestitionen in den Innenstädten oftmals zurückgestellt oder auf das Nötigste beschränkt werden. Werden dabei gleichzeitig Gestaltungs-, Sicherheits- und Werbemaßnahmen vernachlässigt, erfahren die Innenstadtquartiere einen immer stärkeren Abwärtstrend mit sichtbaren Folgen. Die Individualität des Einzelhandels geht zurück, die Uniformität der Innenstädte nimmt zu, Ladenleerstände sind zu verzeichnen, die Kundenfrequenz nimmt ab und Laufwege verändern sich.

Ein Konzept, das sich dieser Problemlage annehmen möchte, ist das ursprünglich aus Nordamerika stammende Modell der Business Improvement Districts (BID). Ein BID ist ein räumlich begrenzter, meist innerstädtischer Raum, in dem sich Grundeigentümer und Gewerbetreibende mit dem Ziel zusammenschließen das unmittelbare geschäftliche Umfeld zu verbessern. Dazu entwickeln sie einen Geschäfts- und Organisationsplan, in dem bestimmte Maßnahmen festgelegt werden, die für die Aufwertung des betroffenen Bereichs für nötig befunden werden. In diesem Plan wird zugleich die Höhe der Investitionen bestimmt. Die Finanzierung übernehmen die ansässigen Eigentümer und/oder Gewerbetreibenden selbst. Hierzu setzt die Gemeinde durch Hoheitsakt auf Antrag der Eigentümer einen bestimmten Bereich als „Innovationsbereich“ fest. In diesem Bereich werden dann die Eigentümer und/oder Gewerbetreibenden durch eine Zwangsabgabe zur Finanzierung der im Geschäfts- und Organisationsplan enthaltenen Maßnahmen herangezogen. Die Abgabepflicht wird durch die Gemeinde durchgesetzt. Die von der Gemeinde eingezogenen Finanzmittel werden anschließend an den sog. Aufgabenträger weitergeleitet, der durch Vertrag mit der Gemeinde verpflichtet wird, die im Geschäfts- und Organisationsplan festgelegten Maßnahmen umzusetzen.

Anhand der Funktions- und Wirkweise eines BID wird ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Privaten deutlich, das durch Kooperation und Eigeninitiative der Privaten geprägt ist. Das BID-Modell war dem deutschen Rechtssystem bisher fremd. Es versucht die Organisationsschwächen freiwilliger Zusammenschlüsse bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu überwinden und gleichzeitig durch Einbeziehung der Betroffenen die Identifikation mit den geplanten Aufwertungsmaßnahmen zu stärken. Gleichzeitig wird die Interessenvielfalt in den Innenstadtbereichen berücksichtigt. Die Arbeit versucht die rechtlichen Grenzen bei der Verwirklichung eines solchen Modells in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen.

Im *1. Teil* der Arbeit werden die Probleme der Innenstädte bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und deren Gründe vorgestellt. Gleichzeitig wird ein verändertes Staatsverständnis als Grundlage für die Einführung von BIDs konturiert und in die Diskussion über bestehende Steuerungsmöglichkeiten des Staates eingebettet. Als eine mögliche Steuerungsalternative wird die Schaffung von BIDs ausgemacht, dessen Wesensmerkmale das gewandelte Staatsverständnis und den Paradigmenwechsel zwischen Staat und Gesellschaft widerspiegeln. Daran schließt sich ein Überblick über die bereits bestehenden BID-Aktivitäten in Deutschland an.

Der *2. Teil* beschäftigt sich mit geeigneten Ausgestaltungsvarianten für einen BID, die als Grundlage der weiteren Prüfung dienen. Zugleich wird eine dogmatische Einordnung der im Innovationsbereich wahrzunehmenden Aufgaben vorgenommen.

Aufbauend auf dieser Einordnung erfolgt im *3. Teil* eine Abgrenzung der Verantwortungsbereiche des Aufgabenträgers und der öffentlichen Hand. In diesem Zusammenhang haben sich im Rahmen der Beurteilung von Privatisierungsprozessen detaillierte Fallgruppen bestehender Möglichkeiten von Aufgabenverlagerungen auf Private herausgebildet, die an bestimmte abgestufte Verantwortungen gekoppelt werden. In diese Überlegungen wird das BID-Modell eingeordnet, um bestehende Grenzen des Handlungsradius des Aufgabenträgers auszumachen.

Damit eng verbunden ist die Frage des Erfordernisses der demokratischen Legitimation des Aufgabenträgers, dem im *4. Teil* nachgegangen wird. Das Demokratieprinzip stellt insoweit grundsätzlich inhaltliche und personelle Anforderungen an die Art und Weise der Überlassung einer Aufgabenwahrnehmung und konkretisiert gleichzeitig die Ausgestaltung der Sicherung einer verbleibenden Verantwortung. Entscheidend wird sein, ob der Aufgabenträger „Staatsgewalt“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ausübt.

Wesentliche Erfolgsvoraussetzung eines BID ist die Beteiligung aller Betroffenen, auch wenn vereinzelte Maßnahmen von Einzelnen abgelehnt werden. Dies erfordert eine auf Zwang basierende Möglichkeit der finanziellen Ausstattung des Aufgabenträgers. Gegenstand des *5. Teils* ist deshalb die Frage, in welcher Form eine solche Zwangsabgabe zulässig eingeführt werden kann und welche Besonderheiten hierbei zu beachten sind.

Im Rahmen eines BID schließt die öffentliche Hand mit dem Aufgabenträger einen Vertrag, der eine Inpflichtnahme zur Durchführung der Maßnahmen enthält. Zur Durchführung der Aufwertungsmaßnahmen wird der Aufgabenträger finanziell ausgestattet. Insofern könnte die Beauftragung mit den Aufwertungsmaßnahmen nach den §§ 97 ff. GWB ausschreibungspflichtig sein. Auf der Ebene der Beauftragung des Aufgabenträgers ist dies deshalb von Bedeutung, weil die Grundeigentümer im Falle einer Ausschreibungspflicht nicht mehr die Möglichkeit hätten, ohne Weiteres „ihren“ Aufgabenträger einzusetzen. Insbesondere diese Entscheidung stärkt jedoch die Akzeptanz des BID. Auch in der Durchführungsphase eines BID könnte es ausschreibungspflichtige Vorgänge geben. Entsprechend wird die Vergabe von Aufträgen an Dritte durch den Aufgabenträger zu prüfen sein. Diesen Fragestellungen widmet sich der *6. Teil*.

In Bereichen, in denen Private von der öffentlichen Hand für die Durchführung von Aufgaben finanzielle Mittel erhalten, ist grundsätzlich das Beihilfenrecht der Art. 87 ff. EG zu beachten. Im Vordergrund des *7. Teils* steht deshalb die Prüfung des Vorliegens einer Beihilfe zum einen im Verhältnis zum Aufgabenträger und zum anderen zu den Grundeigentümern. Im Mittelpunkt stehen das Merkmal der „Begünstigung“ und deren „Zurechenbarkeit“ zum Staat.

Das BID-Modell beinhaltet Maßnahmen mit denen der Einzelne unter Umständen nicht einverstanden ist, jedoch dulden muss. In den Bereichen, in denen sich der Staat einschaltet und gewisse Zwangswirkungen für den Einzelnen auftreten, treten die Grundrechte als regulierende Kraft dem Staat entgegen. Im *8. Teil* der Arbeit wird entsprechend die Zulässigkeit von BIDs vor dem Hintergrund grundrechtlicher Schranken betrachtet.

Abschließend werden im *9. Teil* die erarbeiteten Ergebnisse resümierend dargestellt.