

| Wahlp./ Lfd. Nr. | Tag d. Wahl Fundstelle Plenar- prot. | Kandidat(en) / Ergebnis | Art der Durchführung der Wahl |
|---------------------|--|---|--|
| XI / 1 | 23.06.1987 11/3 S.82-84 | Dr. Bernhard Vogel (CDU) Rudolf Scharping (SPD) Prof. Dr. Gernot Rotter (DIE GRÜNEN) für Vogel: 53 für Scharping: 40 für Rotter: 5 Stimmhaltungen: 1 ungültige Stimmen: 1 Insgesamt: 100 | Geheime Wahl in Kabinen auf vorbereitetem Stimmzettel mit den drei Namen; Hinweis nur ein Kästchen ankreuzen. Namentlicher Aufruf. |
| XI / 2 | 08.12.1988 11/40, S.2749-2750 | Dr. Carl-Ludwig Wagner (CDU) Rudolf Scharping (SPD) für Wagner: 55 für Scharping: 40 ungültige Stimmen: 5 Insgesamt: 100 | Geheime Wahl in Kabinen auf vorbereitetem Stimmzettel – keine weiteren Einzelheiten. Namentlicher Aufruf. |
| XII / 1 | 21.05.1991 12/1, S.16-19 | Rudolf Scharping (SPD) Ja: 54; Nein: 47 Insgesamt: 101 | Geheime Wahl in Kabinen auf vorbereitetem Stimmzettel mit den drei Kästchen Ja, Nein und Enthaltung. Namentlicher Aufruf. |
| XII / 2 | 26.10.1994 12/90, S.7170-7174 | Kurt Beck (SPD) Ja: 54; Nein: 47 Enthaltungen: 0 Insgesamt: 101 | Geheime Wahl in Wahlkabinen auf vorbereiteten Stimmzetteln (Kästchen für Ja, Nein und Enthaltung). Namentlicher Aufruf. |
| XIII / 1 | 20.05.1996 13/1, S.22-24 | Kurt Beck (SPD) Ja: 53; Nein: 48 Enthaltungen: 0 Insgesamt: 101 | Geheime Wahl in Wahlkabinen auf vorbereiteten Stimmzetteln (Kästchen für Ja, Nein und Enthaltung). Namentlicher Aufruf. |
| XIV / 1 | 18.05.2001 14/1, S.15-17 | Kurt Beck (SPD) Ja: 56; Nein: 43 Enthaltungen: 0 Insgesamt: 99 | Geheime Wahl in Wahlkabinen auf vorbereiteten Stimmzetteln (Kästchen für Ja, Nein und Enthaltung). Namentlicher Aufruf. |
| XV / 1 | 18.05.2006 15/1, S.15-17 | Kurt Beck (SPD) Ja: 54; Nein: 37 Enthaltungen: 10 Insgesamt: 101 | Geheime Wahl in Wahlkabinen auf vorbereiteten Stimmzetteln (Kästchen für Ja, Nein und Enthaltung). Namentlicher Aufruf. |

Business Improvement Districts – Grundlagen, Übertragbarkeit, Stand der Gesetzgebung

Rechtsanwalt Marcus Hirschfelder, Saarbrücken*

Die Entstehung von großen Einkaufszentren und sogenannten Shopping-Outlet-Centern führt zu einer Konzentration des Geschäftsbetriebes auf einzelne Fixpunkte und zu einer zunehmenden Verödung vormals stärker frequentierter Geschäftsbereiche in den Innenstädten. Als Instrument zur Wiederbelebung solcher Stadtviertel haben sich in Nordamerika sogenannte Business Improvement Districts (BID) etabliert. Auch in Deutschland wird seit Jahren die Übertragbarkeit derartiger Konzepte auf hiesige Innenstadtbereiche

diskutiert. Der Beitrag erläutert die Herkunft und Grundlagen der BIDs sowie Probleme bei der Übertragbarkeit. Abschließend wird ein Überblick über den gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland gegeben.

* Der Autor ist Rechtsanwalt und Partner in der Rechtsanwaltskanzlei Falkenstein & Hirschfelder in Saarbrücken.

I. Business Improvement Districts – Entstehung und Grundlagen

1. Grundproblematik und Herkunft

Die Zahl der Einkaufszentren mit mehr als 10.000 m² hat sich in den Jahren von 1990 – 2003 mehr als verdoppelt.¹ Die negativen Folgen für den Einzelhandel sind häufig Leerstände in vormals ausgewiesenen Geschäftsstrassen, die zu einer Entleerung und einem negativen Stadtbild führen.

Business Improvement Districts (BIDs) dienen der Revitalisierung solch innerstädtischer Geschäftsbezirke. Erste BID-Initiativen entstanden in den Siebziger Jahren im nordamerikanischen Raum. Auf Initiative der von der nachteiligen Entwicklung betroffenen Geschäftsleute wurden »Districts« im Sinne von räumlich geschlossenen Stadtquartieren abgegrenzt, mit dem Ziel, die Erneuerung und Wiederbelebung des betreffenden Stadtviertels zu erreichen. Bekannt als erste BID-Initiative wurde im Jahr 1970 die des Stadtteils »Bloor West Village« der kanadischen Stadt Toronto.² Die Initiative ging zurück auf dort ansässige Laden- und Grundstücksbesitzer sowie Gewerbetreibende, die sich zur Steigerung der Attraktivität ihres Geschäftsviertels zusammenschlossen.³

In Nordamerika wurden im Fortgang der Entwicklung der BID-Initiativen zwischenzeitlich zwischen 1200 und 1500 BIDs eingerichtet.⁴ Die erfolgreiche Etablierung der BID-Initiativen in Nordamerika führt zu der Frage, wie BIDs rechtlich ausgestaltet werden können und ob sie ohne Weiteres auf den deutschen Raum übertragbar sind.

2. Lösungsansätze

a) Was ist ein BID?

Der Begriff Business Improvement District bezeichnet einen räumlich abgrenzbaren und abgeschlossenen Stadtbezirk, dessen Geschäftsbetrieb durch abgestimmte Gestaltung des Straßenbildes, Beseitigung von bestehenden Leerständen sowie weiteren Maßnahmen zur Belebung des Geschäftsverkehrs (Verbesserung der Parkplatzsituation, Werbemaßnahmen, Sauberkeit, Sicherheit) revitalisiert werden soll. Zu diesem Zweck wird nach der Einrichtung eines BID eine einheitliche Abgabe von den Grundstückseigentümern oder Gewerbetreibenden durch die Gemeinde erhoben, mit der die gewünschten Maßnahmen durch den Aufgabenträger umgesetzt werden. BIDs sind auf einen bestimmten Zeitraum⁵ begrenzt, nach dessen Ende über eine Fortführung der BID-Initiative erneut entschieden werden muss.

b) Wie funktioniert ein BID?

BIDs basieren auf der Eigeninitiative der betroffenen Geschäftsinhaber und Grundstückseigentümer. Hinzu kommt eine Selbstverpflichtung in Form der zu erhebenden Abgabe. Häufig werden BIDs auch als eine durch Elemente des Public-Private-Partnerships gekennzeichnete institutionalisierte Form der Zusammenarbeit charakterisiert.⁶

Ein wesentliches Element ist hierbei die Eigeninitiative der Betroffenen. Die Stadt oder Gemeinde schafft lediglich den öffentlich-rechtlichen Rahmen und steht bei der Umsetzung der BID-Initiative, der Erhebung der Abgabe sowie der Überwachung der eingesetzten Mittel administrativ und beratend zur Seite. Voraussetzung ist jedoch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage in Form eines BID-Gesetzes.

II. Übertragbarkeit des BID – Modells

Die Übertragbarkeit des BID-Modells auf den hiesigen Raum ist an den spezifischen Besonderheiten zu messen. Letztlich handelt es sich hinsichtlich einzelner Fragen die Ausgestaltungsform betreffend um eine Richtungsentscheidung, die dem Landesgesetzgeber überlassen bleibt.

1. Gesetzgebungskompetenz

Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) scheidet aus, da es sich nicht um eine städtebauliche, auf bodenrechtliche Aspekte beschränkte Maßnahme handelt. Vielmehr ist Regelungsgegenstand eine Förderung lokaler Wirtschaftsstrukturen.⁷

Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich nach der Vorschrift des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Hierunter fallen auch Gesetze mit wirtschaftsförderndem Inhalt.⁸ Da der Bund von der ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat, steht den Ländern nach Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung zu.⁹ Hinsichtlich der Erhebung der Abgabe ergibt sich nichts anderes, da es sich nicht um eine Steuer i.S.v. Art. 105 GG handelt,¹⁰ so dass die spezielleren finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften der Art. 104a ff. GG hier keine Anwendung finden und es insoweit bei der Anwendung der allgemeineren Vorschriften der Art. 70 ff. GG verbleibt.

2. Abgabenform

Orientierend an dem öffentlichen Abgabensystem kommt die Erhebung der Abgabe in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen¹¹ (sog. Abgabentrias) oder Sonderabgaben in Betracht. Die sogenannten Vorzugslasten, Gebühren und Beiträge, kennzeichnen sich dadurch, dass der Erhebung zumindest die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Leistung der öffentlichen Hand gegenüber steht.

a) Steuern

Der verfassungsrechtliche Begriff der Steuer bestimmt sich nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG anhand der Definition des § 3 Abs. 1 AO. Hiernach sind Steuern »Geld-

1 Business Improvement Districts – Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer)initiative, Analysepapier der Handelskammer Hamburg, Hamburg 2004, S. 10, (im Folgenden: HK Hbg.), http://www.hk24.de/servicemarken/branchen/handelsplatz_hamburg/quartiersmanagement/bid/analyse.pdf (04.01.2007).

2 HK Hbg. (Fn. 1), S. 14.

3 Ratgeber Business Improvement District (BID) der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Stadt Hamburg, Hamburg 2006, S. 12, http://www.hk24.de/servicemarken/branchen/handelsplatz_hamburg/anlagen/ratgeberbidpdf.pdf (04.01.2007); Gutachten des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Business Improvement Districts (BIDs) – Untersuchung von Business Improvement Districts in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2001, (im Folgenden: BID-Untersuchung des Ministeriums für Städtebau und Wohnen NW), S. 5, <http://www.d-plan.de/Bid-Gutachten16.pdf> (04.01.2007).

4 Ratgeber Business Improvement District (Fn. 3), S. 13; BID-Untersuchung des Ministeriums für Städtebau und Wohnen NW (Fn. 3), S. 5.

5 Häufig: 5 Jahre, sogenannte »Sunset – Regelung«.

6 HK Hbg. (Fn. 1), S. 15 Fn. 8.

7 *Hellermann/Hermes*, Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von »Business Improvement Districts (BIDs)«, Rechtsgutachten im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, 2004, S. 15, <http://www.ihksaarland.de/ihk/handel/down/rechtsgutachtenhh.pdf> (04.01.2007).

8 *Kunig*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Komm., 5. Aufl. 2003, Art. 74 Rn. 45.

9 BID-Untersuchung des Ministeriums für Städtebau und Wohnen NW (Fn. 3), S. 32.

10 Vgl. u. II. 2. a.

11 BVerfG, NJW 1995, 1733, 1735.

leistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen«¹² und der Erzielung von Einnahmen dienen. Der Zweck der Erzielung von Einnahmen kann zwar auch als Nebenzweck ausgestaltet sein, muss jedoch grundsätzlich angelegt sein. Hieran fehlt es bei der zu erhebenden Abgabe bereits, da diese nicht dem Staatshaushalt zufließt, sondern in voller Höhe an die Grundstückseigentümer und Geschäftsinhaber weitergegeben wird. Es handelt sich daher nicht um eine Steuer im verfassungsrechtlichen Sinne.

b) Gebühren

Gebühren werden als Gegenleistung für eine tatsächlich in Anspruch genommene Leistung erhoben und unterteilt in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren.¹³ Nach der Rechtsprechung des BVerfG handelt es sich um »öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden.«¹⁴ Voraussetzung für das Vorliegen einer Gebühr wäre demnach die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung. Eine solche ist indes abzulehnen, da der erhobenen Abgabe keine konkrete Leistung gegenüber steht.¹⁵ Vielmehr wird die Abgabe zur weiteren Verfügung an den Aufgabenträger weitergegeben und dient nicht dem Ausgleich eines wirtschaftlichen Vorteils. Die Erhebung in Form einer Gebühr scheidet demnach ebenfalls aus.

c) Beiträge

Beiträge werden erhoben für die Möglichkeit der bevorzugten Inanspruchnahme einer konkreten Leistung.¹⁶ Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 SaarlKAG handelt es sich um »Geldleistungen, die zum Ersatz des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung der öffentlichen Einrichtungen von den Grundstückseigentümern erhoben werden, denen die öffentliche Einrichtung wirtschaftliche Vorteile bietet«. Ausreichend ist demnach das bevorzugte Angebot einer Leistung, auf die tatsächliche Inanspruchnahme kommt es im Unterschied zur Gebühr hingegen nicht an.

Problematisch erscheint, welche öffentliche Leistung hier zur bevorzugten Inanspruchnahme bereitgestellt wird. Die staatliche Verantwortung unter der ein BID steht sowie die zur Verfügung gestellten Instrumente zur Administration und Begleitung könnten insofern als bevorzugt angebotene Leistung in Betracht kommen.¹⁷ *Hellermann/Hermes* begründen ihre Einordnung der BID-Abgabe als Beitrag mit der Nähe zur Abgabe bei öffentlich-rechtlichen Zwangsverbänden, die ebenfalls als Beitrag eingeordnet wird.¹⁸

Nach anderer Auffassung liegt der Schwerpunkt gerade nicht auf der hoheitlichen Verwaltung des BID, sondern vielmehr auf der Eigeninitiative und Selbstverwaltung der jeweiligen Grundstückseigentümer, so dass hiernach eine Qualifizierung als Beitrag nicht in Betracht käme.¹⁹

Im Hinblick auf die umfangreichen hoheitlichen Aufgaben, die im Zuge der BID-Gründung von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden (Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen zur Gründung eines BID, Prüfung der Eignung des Aufgabenträgers, Abschluss des Vertrages zur Einrichtung des BID, Erhebung der Abgabe, Betrauen des Aufgabenträgers mit der Durchführung des Maßnahmenkataloges sowie Kontrolle der Verwendung der Abgabe),²⁰ lässt sich jedoch einwenden, dass ein erhebliches Maß hoheitlicher Verantwortung festzustellen ist, so dass die Qualifizierung als Beitrag

gerechtfertigt erscheint. Die Erhebung entspricht auch den Anforderungen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips, so dass die BID-Abgabe demnach in Form eines Beitrages erhoben werden kann.

d) Sonderabgaben

Wesentliches Merkmal der Sonderabgabe ist, dass sie eine Geldleistungspflicht begründet, der keine Gegenleistung der öffentlichen Hand entspricht.²¹ Hinsichtlich dieser Unabhängigkeit von der Gegenleistung kommt es zu Abgrenzungsschwierigkeiten mit der Steuer, die ebenfalls gegenleistungsunabhängig erhoben wird. In Abgrenzung zur Steuer wird die Sonderabgabe indes nicht von der Allgemeinheit, sondern nur von einer bestimmten Gruppe erhoben. Hieraus kann eine Gefährdung des Grundsatzes der Abgabengleichheit resultieren. Des Weiteren kann die bundesstaatliche Finanzverfassung und das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt werden.

Die Zulässigkeit von Sonderabgaben ist nach der Rechtsprechung des BVerfG²² deshalb an enge Voraussetzungen gebunden: Zunächst muss die Sonderabgabe eine bestimmte gesellschaftlich homogene Gruppe betreffen. Es muss eine spezifische Sachnähe sowie eine eigene Finanzverantwortung der Gruppe gegeben sein. Darüber hinaus muss das Abgabenaufkommen gruppennützlich verwendet werden. Letztlich ist die Erforderlichkeit der Abgabe in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen.

Das Merkmal der Gruppenhomogenität kann vorliegend bejaht werden, da es sich aufgrund der besonderen Interessenlage um eine klar von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbare Gruppe handelt.²³ Auch ist die spezifische Sachnähe zu dem mit der Umlageerhebung verfolgtem Zweck gegeben, da die betreffende Gruppe diesem Zweck näher als die Allgemeinheit der Steuerzahler und als andere Gruppen steht.²⁴ Das Abgabenaufkommen fließt dem BID vollständig zu und wird im Interesse der Gesamtgruppe gruppennützlich aufgewandt. Auch die periodische Legitimation des Abgabenaufkommens begegnet im Hinblick auf die Anlage eines BID auf einen Zeitraum von regelmäßig maximal 5 Jahren und die Überwachungsfunktion der Gemeinde keinen Bedenken. Die Erhebung der Abgabe wäre demnach auch in Form einer Sonderabgabe denkbar.

e) Zusammenfassung

Die Erhebung der Abgabe ist demnach sowohl als Beitrag als auch als Sonderabgabe in verfassungsrechtlich zulässiger Weise möglich. Die Abgabe darf jedoch nicht zur Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge herangezogen werden, sondern muss für darüber hinausgehende Aufwertungs- und Verbesserungsmaßnahmen eingesetzt werden. Als Abgabenverpflichtete kommen Gewerbetreibende und Grund-

12 BVerfG, NJW 1981, 329, 330; BVerwG NVwZ 1994, 1102, 1103.

13 §§ 9, 10 HessKAG, § 1 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 RhPKAG, § 4 Abs. 2 SaarlKAG.

14 BVerfG, NJW 1984, 1871; 1979, 1345.

15 *Hellermann/Hermes* (Fn. 7), S. 65.

16 § 11 Abs. 1 HessKAG, § 7 Abs. 2 RhPKAG, § 8 Abs. 2 SaarlKAG.

17 *Hellermann/Hermes* (Fn. 7), S. 69.

18 *Hellermann/Hermes* (Fn. 7), S. 70.

19 BID-Untersuchung des Ministeriums für Städtebau und Wohnen NW (Fn. 3), S. 29.

20 HK Hbg. (Fn. 1), S. 34.

21 BVerfGE 78, 249, 267.

22 BVerfG, NJW 1995, 381, 382 (Kohlepfennig); NJW 1981, 329, 332 (Berufsausbildungsabgabe), BVerfGE 92, 91 (Feuerwehrabgabe).

23 Hess. VGH, NVwZ-RR 1997, 57.

24 BVerfG, NJW 1981, 329, 332.

stückseigentümer gleichermaßen in Betracht. Die Anknüpfung an das Grundeigentum scheint aufgrund der langfristigen Aufwertung der Quartiersstruktur der geeignete Weg, zumal die Abgabe über die Nebenkosten auf gewerbliche Mieter umgelegt werden kann.

3. Organisationsform

Zur Umsetzung eines BID kommen sowohl privatrechtliche (e.V., GbR, GmbH) als auch öffentlich rechtliche Organisationsformen (Körperschaft, Anstalt, Stiftung) in Betracht.

a) Privatrechtlich

Hinsichtlich einer privatrechtlichen Ausgestaltung ergeben sich Bedenken im Hinblick auf die beihilferechtlichen Regelungen der Europäischen Union. Das Aufkommen aus der erhobenen Abgabe könnte als Subvention und damit als staatliche Beihilfe i.S.d. Art. 87 ff EGV zu qualifizieren sein, mit der Folge, dass eine Notifizierungspflicht gemäß Art. 88 Abs. 3 Satz 1 EGV gegenüber der Europäischen Kommission bestünde.

Zwar ist grundsätzlich von einem weiten Beihilfebegriff in Art. 87 Abs. 1 EGV auszugehen, jedoch erscheint fraglich, ob in der zu erhebenden BID-Abgabe eine Beihilfe i.S.d. europäischen Beihilferechts zu sehen ist.

Dagegen spricht, dass es an dem Merkmal der Vorteilseinräumung fehlt, da Abgabenschuldner und Abgabenbegünstigte identisch sind.²⁵ Bereitgestellt werden darüber hinaus nur die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen zur Erhebung der Abgabe, nicht jedoch unmittelbar staatliche Finanzmittel.²⁶ Die Erhebung einer BID-Abgabe erfüllt daher bereits das Tatbestandsmerkmal der Beihilfe des Art. 87 Abs. 1 EGV nicht.²⁷

b) Öffentlichrechtlich

Als öffentlich-rechtliche Organisationsformen kommen insbesondere Ausgestaltungen als Körperschaft, Anstalt oder Stiftung in Betracht.

Bei der Stiftung wird mit Vermögenswerten des Stifters dauerhaft ein durch den Stifter festgelegter Zweck verfolgt.²⁸ Problematisch erscheint insoweit, dass der Stifter über den Stiftungsakt hinaus keine weitere Einflussmöglichkeit auf das Handeln der Stiftung hat. Darüber hinaus soll ein BID nicht durch einen zweckgebundenen Vermögensbestand finanziert werden, sondern durch eine Abgabe, die von den Beteiligten selbst erhoben wird. Die Organisation in Form einer Stiftung scheidet demnach aus.

Weiterhin wäre eine Umsetzung in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts denkbar. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist ein Bestand von sächlichen und persönlichen Mitteln, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen Zweck dauerhaft zu dienen bestimmt sind.²⁹ Die Organisation eines BID in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts erscheint indes insoweit problematisch, als aufgrund der fehlenden mitgliederschaftlichen Struktur der öffentlichen Anstalt das mit dem BID einhergehende Selbstverwaltungselement nicht oder nicht ausreichend umgesetzt werden kann. Die Anstalt des öffentlichen Rechts erscheint daher als rechtliche Organisationsform für einen BID ungeeignet.

Körperschaften des öffentlichen Rechts hingegen sind mitgliederschaftlich organisierte und unabhängig vom Wechsel

der Mitglieder bestehende Organisationen, die durch staatlichen Hoheitsakt geschaffen werden und öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der dahinter stehende Gedanke der Selbstverwaltung entspricht dem Gedanken der Eigeninitiative und Selbstverwaltung bei der Einrichtung eines BID. Die zu erhebende Abgabe könnte dann in Form eines Beitrages alternativ von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft erhoben werden. Eine Umsetzung in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wird derzeit im Zuge des saarländischen Gesetzgebungsverfahrens diskutiert.³⁰ In verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich erscheint die mit einer Körperschaft in der Regel einhergehende Zwangsmitgliedschaft. Vertritt man mit der Rechtsprechung des BVerfG die Ansicht, dass Art. 9 GG auf öffentlich-rechtliche Verbände keine Anwendung findet,³¹ so ist die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Zwangszusammenschlüsse am Maßstab des Art. 2 Abs. 1 GG zu überprüfen. Hier ergeben sich maßgebliche Bedenken im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Eingriffes in die allgemeine Handlungsfreiheit, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Demokratieprinzips. Insoweit stellt sich aufgrund der Legitimationsbedürftigkeit allen hoheitlichen Handelns mit Entscheidungscharakter die Frage nach der demokratischen Legitimation der BID-Körperschaft.

Das BVerfG hat insoweit ausgeführt, dass den kommunalen Gebietskörperschaften zwar eine besondere Stellung im Staatsaufbau zukomme, sich hieraus jedoch keineswegs folgern ließe, dass das demokratische Prinzip es im Bereich der Verwaltung beliebig zuließe, anstelle des Gesamtstaatsvolkes – dieses und das Parlament umgehend – jeweils einer durch örtlichen Bezug verbundenen, gesetzlich gebildeten kleineren Gesamtheit von Staatsbürgern Legitimationskraft zuzuerkennen. Dies bedeute eine Ausgliederung aus der einheitlichen Staatsgewalt.³²

Problematisch erscheint insoweit, dass auch im Falle einer Organisation als öffentlich-rechtliche Körperschaft die Einrichtung eines BID nach der oben geschilderten Grundkonzeption immer auf die Initiative und Abstimmung der Gewerbetreibenden zurückgeht. Es ließe sich demnach vertreten, dass es der Delegation der Entscheidung über die Einrichtung und Umsetzung eines BID an die Gewerbetreibenden bzw. Grundstückseigentümer an ausreichender demokratischer Legitimation fehle. Hierfür lässt sich anführen, dass die bedeutende Frage über das »Ob« der Einrichtung nicht unmittelbar im hoheitlichen Bereich getroffen wird, sondern von der Initiative der BID-Beteiligten abhängig ist. Darüber hinaus ist in der Gruppe der BID-Beteiligten zwar wie oben erläutert eine homogene Gruppe zu sehen, jedoch muss diese nicht denknötwendig alle von der Errichtung des BID Betroffenen umfassen (so sind Anwohner z. B. in der Regel nicht beteiligt).

Gegen diese Auffassung lässt sich indes einwenden, dass durch die zur Einrichtung eines Innovationsbereiches notwendige Gemeindegatsatzung bzw. Rechtsverordnung eine ausreichende demokratische Legitimation gegeben sei.

25 Hellermann/Hermes (Fn. 7), S. 87.

26 Hellermann/Hermes (Fn. 25).

27 Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, § 15 Rn. 1112, S. 432; Salger, Hdb. der Europäischen Rechts- und Wirtschaftspraxis, 1996, § 37 Rn. 43 (S. 1453).

28 Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2004, § 2 Rn. 37.

29 O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Aufl. 1896, Bd. 2, S. 318.

30 Dazu unten III. 3.

31 BVerfG, NJW 1995, 514, 515; ebenso BVerwG, NJW 1998, 3510, 3511.

32 BVerfGE 83, 60, 75.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen vertretbaren Auffassungen erscheint eine Umsetzung eines BID in Form der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zwar grundsätzlich möglich, unterliegt jedoch verfassungsrechtlichen Bedenken.³³ Die Gesetze des Landes Hessen und der Freien und Hansestadt Hamburg haben sich für eine privatrechtliche Ausgestaltung entschieden.

III. BID – Initiativen in den Bundesländern

1. Hessen

In Hessen ist am 01.01.2006 das »Gesetz zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere« (INGE) in Kraft getreten.³⁴ Der Gesetzentwurf orientierte sich im wesentlichen an dem »Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren« der Freien und Hansestadt Hamburg.³⁵

Ziel des Gesetzes ist ausweislich des § 2 Abs. 1 INGE die Steigerung der Attraktivität eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden, Besucher und Bewohner. Absatz 2 enthält zur Umsetzung dieses Zieles einen gegenüber dem BID-Gesetz Hamburg erweiterten Katalog bestimmter Maßnahmen, wie z. B. die Entwicklung von Konzepten, die Erbringung von Dienstleistungen, Durchführung und Finanzierung von Bau- und Werbemaßnahmen und Veranstaltungen, Leerstandsmanagement, Erweiterung des Warenangebotes etc. Die Aufzählung ist nicht abschließend wie sich aus dem Wortlaut »insbesondere« ergibt, so dass darüber hinaus noch weitere Maßnahmen denkbar sind wie z. B. die Verbesserung der Parkplatzsituation, die Einrichtung von Servicepunkten oder die Erarbeitung und Durchführung eines Sicherheitskonzeptes.

Die Einrichtung eines Innovationsbereiches erfolgt gemäß § 3 Abs. 1 INGE durch Gemeindegenehmigung auf Antrag des Aufgabenträgers unter der Voraussetzung, dass dieser sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Wahrnehmung der sich aus dem Gesetz ergebenden Aufgaben verpflichtet. Zur Antragstellung ist gemäß § 5 Abs. 1 INGE die Zustimmung von 15 % der im Innovationsbereich belegenen Grundeigentümer erforderlich, deren Grundeigentumsanteil gleichzeitig 15 % der Gesamtgrundstücksfläche des Innovationsbereiches ausmachen muss. Der Antrag ist nach § 5 Abs. 6 INGE von der Gemeinde für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen, um den Eigentümern des einzurichtenden Innovationsbereiches Gelegenheit zu geben, Anregungen oder Einsprüche vorzubringen. Widersprechen mehr als 25 % der Eigentümer der Einrichtung eines Innovationsbereiches und können die Einsprüche im Laufe des Verfahrens nicht ausgeräumt werden, ist der Antrag gemäß § 5 Abs. 1 INGE von der Gemeinde abzulehnen.

Der Innovationsbereich hat nach § 4 Abs. 1 INGE keine eigene Rechtspersönlichkeit; vielmehr werden die durchzuführenden Maßnahmen von einem Aufgabenträger geplant und umgesetzt. Hinsichtlich der Organisationsform wurde die privatrechtliche Ausgestaltung gewählt. Weitere Vorgaben hinsichtlich der Rechtsform werden nicht gemacht, denkbar ist daher die Gründung einer GmbH, einer GbR oder eines eingetragenen Vereines.

Zur Erhebung der Abgabe gemäß § 7 Abs. 1 INGE werden die Grundeigentümer herangezogen; eine Finanzierungspflicht der Gewerbetreibenden ist nicht vorgesehen. Bei der Abgabe soll es sich ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf der

Freien und Hansestadt Hamburg der Rechtsnatur nach um einen Beitrag handeln.³⁶ Die Abgabe errechnet sich der Höhe nach aus dem Produkt eines Hebesatzes mit dem Einheitswert des Grundstückes. Der Hebesatz entspricht dabei dem Quotienten aus berücksichtigungsfähigen Aufwand des Gesamtprojektes und der Summe der Einheitswerte der Grundstücke, darf jedoch 10 % nicht überschreiten.³⁷ Die Regelung erlaubt demnach eine vom Einheitswert des Grundstückes abhängige Bemessung der Abgabenhöhe.

Die Gemeinde behält gemäß § 8 Abs. 1 INGE einen angemessenen Pauschalbetrag des Abgabenaufkommens zur Abgeltung des Verwaltungsaufwandes ein und gibt das Abgabenaufkommen im übrigen in voller Höhe an den Aufgabenträger weiter.

Das INGE trifft damit hinsichtlich der oben aufgeworfenen Problemfelder eine Entscheidung zugunsten der privatrechtlichen Ausgestaltung und sieht eine Abgabenerhebung in Form eines Beitrages vor. Hinsichtlich der Bemessung der Abgabenhöhe wird einer von vielen vertretbaren Ansätzen (denkbar auch: Geschossflächenzahl, die Gebäudegrundfläche, die Grundstücksfläche, der Flächenanteil an der Straßenfront etc.) normiert.

Aufgrund des Gesetzes zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere wurden in Hessen mehrere erfolgreiche BID-Initiativen gegründet.³⁸

2. Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz befürwortet eine BID-Initiative der Wirtschaft die Schaffung eines rechtlichen Rahmens zur Einrichtung und Umsetzung von BIDs. So gab es mehrere Gespräche zwischen den zuständigen Ministerien und den Vertretern der Industrie- und Handelskammern. Letztere befürworten ausdrücklich die Umsetzung des BID-Konzeptes auf landesrechtlicher Ebene.³⁹

Die Landesregierung führt derzeit ein Pilotprojekt zu Fragen der Standortgemeinschaften unter dem Namen »Quartiersgemeinschaften Innenstadt« durch. Das Modellvorhaben ist zunächst auf zwei Jahre angelegt. In diesem Zeitraum werden individuelle Lösungen in sieben Kommunen (Bad Dürkheim, Bernkastel-Kues, Diez, Landau, Ludwigshafen, Worms und Zweibrücken) erprobt. Das Modellprojekt läuft bis Ende 2007 und soll unter anderem klären, ob auf Basis einer freiwilligen Finanzierung Verbesserungsmaßnahmen der Innenstadtquartiere durchgeführt werden können oder ob die Schaffung einer landesgesetzlichen Rechtsgrundlage erforderlich ist.

33 BID-Untersuchung des Ministeriums für Städtebau und Wohnen NW (Fn. 3), S. 38.

34 HessGVBl. Teil I 2005 S. 867.

35 HbgGVBl. 2004 S. 525; bundesweit erste gesetzliche Umsetzung des BID-Modells. Das Gesetz trat bereits am 01.01.2005 in Kraft.

36 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucks. 18/960 v. 28.09.2004, S. 10.

37 Beispiel: Bei einem Gesamtaufwand von 100.000,- und einer Summe der Einheitswerte von 2.000.000 beträgt der Hebesatz 0,05 = 5 %. Die Höhe der über den gesamten Projektzeitraum zu erbringenden Abgabe beträgt demnach 5 % des jeweiligen Einheitsgrundstückswertes. Geteilt durch die Projektlaufzeit in Jahren ergibt sich die jährliche Abgabenhöhe.

38 So z. B. das »MarBID-Projekt« der Stadt Marburg oder der BID »Tanusstrasse« der Stadt Wiesbaden.

39 Vgl. Positionspapier der IHK Rheinland-Pfalz und Saarland, BIDs – eine neue Form von Public Private Partnership zur Zentrenentwicklung, http://www.pfalz.ihk24.de/produktmarken/standortpolitik/raumordnung/anhaengsel/Positionspapier_Rheinland-Pfalz.pdf (04.01.2007).

3. Saarland

Die saarländische Landesregierung hat am 28.06.2005 die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung von BIDs beschlossen. Zunächst wurde ein Gesetzesentwurf auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft diskutiert. Von diesem wurde allerdings Abstand genommen. Dies erscheint im Hinblick auf die oben⁴⁰ erläuterten verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer Umsetzung in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft begrüßenswert. In Anlehnung an die Landesgesetze in Hessen und Hamburg sollte im Sinne einer möglichst vom Gedanken der Selbstverwaltung geprägten Ausgestaltung auch hier eine Umsetzung auf privatrechtlicher Ebene angestrebt werden. Im Hinblick auf die geplante Entstehung eines ECE-Einkaufszentrums⁴¹ mit einer Größenordnung von 25.000 m² bleibt zu hoffen, dass dem Einzelhandel rechtzeitig die notwendigen Handlungsinstrumente in Form eines BID-Gesetzes zur Verfügung gestellt werden.

Die Gründung erster BID-Initiativen in Saarbrücken⁴² zeigt, dass das notwendige Eigenengagement auf Seiten der Eigentümer und Geschäftsinhaber bereits vorhanden ist und lässt erwarten, dass BID-Initiativen auch im Saarland erfolgreich zur Belebung von Geschäftsbezirken beitragen.

Fazit und Prognose

Das nordamerikanische Vorbild zeigt, wie BID-Initiativen erfolgreich zur Belebung des Stadtbildes beitragen können. Einer Übertragung des BID-Modells unter Berücksichtigung der spezifischen gesetzlichen Lage auf den deutschen Raum steht

wie gezeigt nichts im Wege. Das Vorbild des Landes Hessen macht deutlich, wie ein Gesetz zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere umgesetzt werden kann.

Hinsichtlich der mit dem Modellprojekt in Rheinland-Pfalz beabsichtigten Klärung der Frage, ob Interessengemeinschaften auf freiwilliger Basis ausreichend sind, um nachhaltige Verbesserungsmaßnahmen zu fördern, bleibt anzumerken, dass freiwillige Interessengemeinschaften in der Regel nicht die Erfolge eines BID erzielen können. Problematisch ist insoweit insbesondere die Einbindung aller oder zumindest eines Großteils der Grundstückseigentümer oder Gewerbetreibenden. Sofern diese nicht erreicht werden kann, besteht immer die Gefahr von »Trittbrettfahrern«, die von den Verbesserungsmaßnahmen profitieren, selbst jedoch nicht zur Finanzierung beitragen. Aufgrund des in der Regel geringen Finanzaufkommens privater Interessengemeinschaften sind darüber hinaus häufig nur kurzfristige Maßnahmen durchführbar (Veranstaltungen, Werbemaßnahmen etc.).

Sowohl im Saarland als auch in Rheinland-Pfalz erscheint daher eine möglichst zeitnahe Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes wünschenswert, um dem innerstädtischen Einzelhandel- und Dienstleistungsgewerbe ein wichtiges Instrument zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere an die Hand zu geben.

40 Vgl. II. 3. b.

41 Bericht der Saarbrücker Zeitung vom 21.09.2006.

42 <http://www.luisenviertel-sb.de/> (04.01.2007).

Zweitwohnungsteuer – nicht für Studenten

Anmerkungen zu dem Beschluss des OVG Rheinland-Pfalz vom 29.1.2007 – 6 B 11579/06.OVG –

Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Mainz*

Die Erhebung einer Zweitwohnungsteuer von Studenten, die im Haushalt der Eltern an einem anderen Ort mit Hauptwohnsitz gemeldet sind, ist nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangenen Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz voraussichtlich rechtswidrig¹. Der Beitrag befasst sich mit der Entscheidung und deren möglichen Konsequenzen.

I. Die Zweitwohnungsteuer im gemeindlichen Steuersystem

Erstmals wurde eine Zweitwohnungsteuer 1973 durch die Stadt Überlingen erhoben. Auch wenn diese Steuersatzung durch das BVerfG auf Grund der Diskriminierung zwischen Gemeindeeinwohnern und Auswärtigen 10 Jahre später verworfen wurde,² hat die Zweitwohnungsteuer seither eine bemerkenswerte Entwicklung erfahren. Denn die generelle Zulässigkeit einer Steuer auf eine Zweitwohnung war vom BVerfG nicht in Frage gestellt worden. Mit einem Aufkommen von

75 Mio. Euro im Jahre 2005 und einer Verbreitung in nahezu allen Bundesländern kann sie auch nicht mehr als Randerscheinung angesehen werden.³

Zusammen mit der Hunde-, der Vergnügung- oder der Jagdsteuer zählt die Zweitwohnungsteuer zu den Aufwandsteuern und damit zu den sog. kleinen Gemeindesteuern. Deren Anteil an den gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen beträgt mittlerweile zwar kaum 1%; fiskalisch spielen die kleinen Gemeindesteuern deshalb auch nur eine untergeordnete Rolle. Ihre Bedeutung gewinnen diese Steuern jedoch als Ausdruck des gemeindlichen Steuerfindungsrechts nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG, in Verbindung mit den einschlägigen Regelungen der Landesverfassungen. Sie sind dem Kreis der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern zuzuordnen, die das Grundgesetz ausdrücklich den Kommunen zuweist.

* Der Autor ist Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

1 Vgl. Rechtsprechungsüberblick, LKRZ 2007, 115.

2 Beschl. v.06.12.1983 (BVerfGE 65, 230, 351).

3 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4.