

BIDs in Deutschland. Ein Überblick

Frank Heinze, Christine Tschentscher

1 Zum Stand der Gesetzgebung in Deutschland

„Business Improvement Districts“¹ (BIDs) sind ein junges und zugleich recht erfolgreiches Instrument im Repertoire der Stadtentwicklung – zumindest wenn man Erfolg an der wachsenden Zahl der Fachartikel, BID-Landesgesetze und Projektinteressenten misst. Seit dem Inkrafttreten des hamburgischen „Gesetzes zur Stärkung von Einzelhandels-, Dienstleistungszentren (GSED)“ am 1.1.2005, mit dem die BID-Idee in Deutschland erstmals einen formal-juristischen Rahmen erhielt, sind bis Januar 2008 entsprechende gesetzliche Grundlagen in Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein (alle 2006) sowie dem Saarland (2007) geschaffen worden.² Mit dem Inkrafttreten des nordrhein-westfälischen „Gesetzes über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)“ wird Mitte 2008 gerechnet. In Sachsen ist eine weitere Gesetzesinitiative auf Ebene der Landesregierung zu verzeichnen. Auch wenn die sächsische Initiative zuletzt ein wenig ins Stocken geraten ist und weitere Bundesländer zunächst Modellprojekte auf Basis freiwilliger Mitwirkung durchführen, beginnt sich der Ansatz der verpflichtenden Anliegereinbeziehung in die Mitfinanzierung von Gemeinschaftsprojekten zur Quartiersaufwertung in der deutschen Stadtentwicklung zu etablieren.(vgl. Tab. 1)

Tab. 1: BID-Gesetze in Deutschland – Stand Januar 2008

BID-Gesetz vorhanden	Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Hessen, Saarland
Gesetz im Verfahren der Verabschiedung	Nordrhein-Westfalen
Gesetzgeberische Vorbereitung seitens der Landesregierung	Sachsen

Inhaltlich hat das Hamburger BID-Gesetz einen Standard gesetzt, den die Mehrzahl der nachfolgenden Bundesländer mit z. T. nur leichten Anpassungen an die jeweiligen Lan-

¹ Im Rahmen dieses Überblicksartikels zur aktuellen Situation der BID-Entwicklung in Deutschland wird auf Erläuterungen der Funktionsweise verzichtet, da dazu mittlerweile zahlreiche Veröffentlichungen vorliegen, beispielsweise: WIEZOREK 2004; BSU HH 2006; BCSD 2007.

² Hessisches Gesetz zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere (INGE vom 1.1.2006), Bremisches Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (vom 12.7.2006), Schleswig-Holsteinisches Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT vom 14.7.2006), Saarländisches Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung (BIDG vom 27.9.2007).

desspezifika übernommen hat: Herzstück dieses Ansatzes ist ein zweistufiges Mitwirkungsverfahren. Die Eigentümer eines grundstücksscharf abgegrenzten Gebietes haben die Möglichkeit, den Antrag eines Aufgabenträgers auf Erhebung einer Sonderabgabe für Gemeinschaftsprojekte durch Zustimmungserklärungen zu unterstützen, sowie die Gelegenheit, diesem Antrag im Rahmen eines formellen Offenlegungsverfahrens zu widersprechen. In der Umsetzungspraxis bedeutsam ist die Festlegung des Abstimmungsmodus als Negativquorum, d. h. Schweigen wird als Nicht-Ablehnung gewertet. Begründet wird die enge Orientierung anderer Bundesländer an Hamburg im Regelfall mit der dort durchgeführten juristischen Vorprüfung des Gesetzes – auch wenn eine abschließende richterliche Überprüfung der einzelnen Gesetzesbestandteile im Rahmen von Eigentümerklagen dort noch aussteht. Das hessische BID-Gesetz weist als einzige erwähnenswerte Abweichung des Hamburger Entwurfs die Absenkung des Widerspruchsquorums im Rahmen des Offenlegungsverfahrens von 33% auf 25% der im BID-Bereich befindlichen Grundstücke bzw. Grundstücksflächen auf. Diese Absenkung erhöht die Anforderungen an die BID-Initiativen und verstärkt den Minderheitenschutz der BID-Gegner innerhalb des Quartiers. Die Bremer Innovation beschränkt sich im Wesentlichen auf die Möglichkeit zur Einrichtung eines Standortausschusses durch die Stadtgemeinde als Kontrollinstanz für den Aufgabenträger. Das Saarland wiederum erlaubt keinen externen Personen die Übernahme der Aufgabenträgerschaft. Nur Grundstückseigentümer des BID-Gebiets oder Personen, die ihren Sitz darin haben, können diese Funktion übernehmen. Außerdem reicht für die Antragstellung die Unterstützung der Eigentümer von 15% der Grundstücke aus, während die übrigen Gesetze nach dem Hamburger Vorbild hier unisono Erklärungen von 15% der Grundstücke und 15% der Grundstücksflächen vorsehen und damit größeren Grundstücken mehr Gewicht verleihen. Die mögliche Befreiung der Wohneigentümer von der Abgabe stellt eine weitere Innovation dar. Hiermit ging das Saarland auf die diesbezüglichen Schwierigkeiten in anderen Bundesländern ein.

Im Unterschied zu Hessen und Bremen, greift das saarländische Gesetz – als jüngstes der deutschen BID-Gesetze – jedoch auch Besonderheiten des eigenständig formulierten Schleswig-Holsteiner PACT-Gesetzes auf. In Schleswig-Holstein besteht die Option, neben den Grundstückseigentümern, die in allen BID-Gesetzen als Abgabepflichtige vorgesehen sind, auch Gewerbenieter und Freiberufler verbindlich in die Mitfinanzierung des BID-Programms einzubeziehen. Das Saarländische Gesetz übernimmt diesen Punkt, jedoch auf freiwilliger Basis, indem dieser Gruppe die Mitwirkung im Rahmen einer freiwilligen Mitgliedschaft ermöglicht wird. Auch im Hinblick auf das BID-Budget ist Schleswig-Holstein neue Wege gegangen, indem keine Obergrenze festgelegt wurde. Das Saarland hat sich auch hier an Schleswig-Holstein orientiert und die strenge 10%-Budgetgrenze gelockert. Die Obergrenze von maximal 10% der Einheitswerte kann durchbrochen werden, wenn sich alle Eigentümer dafür aussprechen.

Generell kennzeichnet die PACT-Gesetzgebung an vielen Schlüsselstellen ein Mehr an Spielräumen für Kommunen und BID-Initiativen, was allerdings in der Praxis immer wieder zu Interpretationsnotwendigkeiten und Auslegungsdiskussionen führt. Angesichts des beschriebenen heterogenen Kreises der Abgabepflichtigen bleibt der Umlageschlüssel im BID-Gesetz ungeregelt, um auf örtliche Besonderheiten eingehen zu kön-

nen. Alle anderen BID-Gesetze sind hier dezidierter, wobei die Gesetze auf Basis des Hamburger Vorbilds allein den Einheitswert der Grundstücke im BID als Umlageschlüssel kennen. Im Verfahren selbst verzichtet das schleswig-holsteinische Gesetz mit dem Ziel einer einfacheren Handhabung gänzlich auf das Vorlegen von Unterstützererklärungen für einen BID-Antrag.

Die kommende nordrhein-westfälische Gesetzeslösung kann, nach dem im Landtag diskutierten Entwurf zu urteilen, als BID-Gesetz der zweiten Generation gewertet werden³ (BCSD 2006: 11). Die wesentliche Neuerung liegt in dem Anliegen, Präzision im Verfahren und Freiheit in der Handhabung zu verknüpfen. Präzision gewinnt der NRW-Entwurf zum einen durch die Bezugnahme auf das Kommunale Abgabengesetz (KAG) und zum anderen auf ausführliche Gesetzeserläuterungen, die in anderen Bundesländern z. T. bis 2008 fehlen. Die NRW-Lösung lässt den Initiativen zugleich in der Frage des Umlageschlüssels mehr Spielraum, ohne in die Unverbindlichkeit des schleswig-holsteinischen Gesetzes zu verfallen. Neben den Einheitswerten sind drei weitere Schlüssel möglich, die auch noch kombiniert werden können, um ortsangepasste Konzepte zu ermöglichen. Anders als die übrigen BID-Gesetze fasst NRW die Aufgabenträgerschaft allerdings enger und lässt nur Kollektivakteure, d. h. Standortgemeinschaften, dafür zu.

Es bleibt festzuhalten, dass die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt naturgemäß noch einen experimentellen Charakter aufweisen und sich allesamt in der Praxis bewähren müssen. Besonders deutlich wird dies in Hamburg, wo das Landesgesetz Ende 2007 eine erste Korrektur erfahren hat, um den Fortgang in angelaufenen Projekten nicht zu gefährden. Der Einheitswert hat sich in der Praxis als Umlageschlüssel in Stadtquartieren mit sehr großen Einzelhandelsimmobilien als schwierig handhabbar herausgestellt. Die Einführung einer Kappungsgrenze soll dieses Manko nun beheben.⁴ Gerade die BID-Initiativen in Wandsbek und der Lüneburger Straße haben durch die Gesetzesnovelle neuen Schub erhalten.

Im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuchs 2006 ist mit der Einfügung des §171f BauGB der Weg geebnet worden, den Ansatz der Sonderentwicklungsbereiche auf andere, nicht-gewerbliche Gebietskulissen auszuweiten. Hamburg übernimmt als Stadtstaat wiederum die Rolle des Vorreiters und hat ein „Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen“ auf den Weg gebracht, das am 1.1.2008 in Kraft getreten ist.

2 BID-Projekte in Deutschland

Wie so häufig, wenn eine Idee für Furore sorgt, werden in Sachen BID eine ganze Reihe von Initiativen und Projekten unter dem Etikett eines „Business Improvement Districts“

³ NRW-Gesetzesentwurf über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW).

⁴ Hamburger Gesetzesnovelle „Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED)“ vom 27.11.2007.

geführt, auch wenn sie bei Schlüsselkriterien eindeutig nicht den einschlägigen Definitionen des angloamerikanischen Herkunftsraums entsprechen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang vor allem der verpflichtende Charakter der Mitfinanzierung auf Basis einer gesetzlichen Grundlage: „Once adopted and until repealed, the BID assessment is like a municipal tax, enforceable with the full power of government behind its collection. [...] A BID is authorized by government through legislation that defines the organization’s purpose, governing structure, functions and limits“ (HOUSTON 2003: 4). Es ist gerade der Rückgriff auf eine hoheitliche Steuerungsoption zur Unterstützung privater Selbstorganisation, die einen BID im Kern charakterisiert. Das begriffliche Trittbrettfahren ist mehr als bedauerlich, da es das Innovationspotenzial des BID-Ansatzes für die Stadtentwicklung vernebelt. Zugleich werden die eigenständigen Qualitäten von Quartiersinitiativen auf der Basis „freiwilliger“ Mitwirkung vernachlässigt (vgl. dazu HEINZE 2007).

In diesem Sinne konzentriert sich die Projektübersicht an dieser Stelle auf Bundesländer mit einer gesetzlichen Basis für die Einrichtung von BIDs. Sie beruht auf Recherchen bei den jeweiligen Landes- und Bezirksregierungen, Handelskammern und Einzelhandelsverbänden sowie in den Städten selbst. Insgesamt können mit Stand Januar 2008 in den fünf Bundesländern mit BID-Gesetz über 70 BID-Initiativen festgestellt werden. Dies sind doppelt so viele wie noch in 2006 (MENSING 2006: 40). 14 Initiativen finden sich der Untersuchung zufolge in Hamburg, 26 in Hessen, 6 in Bremen, 15 in Schleswig-Holstein sowie 9 im Saarland. Allerdings ist deren Entwicklungsstand deutlich unterschiedlich. Neben den derzeit acht per Satzungsbeschluss bzw. Ortsgesetz erfolgreich eingerichteten BIDs gibt es drei Initiativen, die im Offenlegungsverfahren gescheitert sind bzw. ihre Anträge in diesem Verfahrensstadium zurückgezogen haben. Die übrigen Initiativen arbeiten auf unterschiedlichem Niveau auf diese Entscheidung hin.

Generell kann eine BID-Entwicklung in vier Phasen gegliedert werden: Der Sondierungs- und Mobilisierungsphase folgen die Phasen der Konzeptentwicklung sowie des Formalverfahrens entsprechend des jeweiligen Landesgesetzes und schließlich die Umsetzungsphase. Um die erreichten Entwicklungsstände der deutschen BID-Initiativen näher zu qualifizieren, sollen hier innerhalb dieses Phasenmodells sieben Schritte unterschieden werden, denen die bekannten BID-Prozesse mehr oder minder stringent folgen. Tabelle 2 zeigt diese im Überblick und ordnet ihnen die aktuellen Initiativen zu.

Innerhalb der Sondierungs- und Mobilisierungsphase ist der erste Schritt im Regelfall die Aufnahme von Vorgesprächen, die im Rahmen informeller Netzwerke oder Anliegergemeinschaften eines Stadtquartiers stattfinden. Auslöser können Fachartikel, Kongressbesuche etc. sein. Da derlei Aktivitäten nach außen kaum sichtbar werden, kann die Zahl der Quartiere, die sich in diesem Stadium befinden, nicht seriös abgeschätzt werden.

Der zweite und jetzt öffentlich wahrnehmbare Schritt ist üblicherweise die Vermittlung von Grundinformationen zum Thema BID an die interessierte Quartiersöffentlichkeit, vielfach im Rahmen von größeren Auftaktveranstaltungen. Ziel des Arbeitsschritts ist darüber hinaus zumeist die Sondierung des Interesses bzw. die gezielte Mobilisierung von Unterstützung für die Idee. Diese Stufe haben im Januar 2008 70 BID-

Initiativen durchlaufen bzw. erreicht, wobei 28 bislang (noch) nicht darüber hinaus gekommen sind. Bei den letztgenannten ist der Prozess an dieser Stelle nicht selten (vorläufig) zum Stillstand gekommen. Die Art der Vermittlung der Erstinformation stellt damit eine kritische Schwelle für viele BID-Initiativen dar.

Tab. 2: Übersicht über BID-Projekte in Bundesländern mit BID-Gesetz – Stand Januar 2008

Phase	Schritt	Charakterisierung	Anzahl der Initiativen in Bundesländern mit BID-Gesetz
Sondierungs- und Mobilisierungsphase	1	Eigeninformation und informelle Kontaktaufnahme zwischen Initiatoren	Keine Angabe möglich
	2	Grundinformationen zu BID wurden in der Quartiersöffentlichkeit vermittelt	28
Konzeptphase	3	Initiatoren planen einen BID-Prozess und sichern sich Ressourcen (u. a. externe Unterstützung)	12
	4	Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ist in Arbeit, BID-Antrag wird formuliert	10
	5	Konzept ist in der (informellen) Anliegerdiskussion	8
Formalphase	6	BID-Antrag ist im Formalverfahren entsprechend Landesgesetz	4
Umsetzungsphase	7	Projekt hat Formalverfahren durchlaufen und die Umsetzungsarbeit aufgenommen	8

Die dritte Stufe des Ablaufmodells haben diejenigen Initiativen erreicht, wenn sich ein stabiler Initiativkreis gebildet hat, der u. a. die Schritte des BID-Prozesses konkret durchplant, einen Zeitplan entwirft, zentrale Akteure wie die Stadtverwaltungen, Kammern oder Verbände einbindet. In diesem Stadium befinden sich gegenwärtig 12 Initiativen. Interessanterweise dauert dieses (Übergangs-)Stadium z. T. länger an, als man gemeinhin erwarten würde, weil sich die „BID-Macher“ bisweilen erst jetzt bewusst werden, welcher Aufwand mit einer BID-Einrichtung verbunden ist. Entsprechend viel Zeit wird auf das Einwerben von Ressourcen verwendet.

Ein BID-Prozess befindet sich im vierten Teilschritt, wenn die inhaltlichen Planungen konkrete Formen annehmen. Dies geschieht zumeist im Rahmen der Erarbeitung strategischer Ziele sowie eines darauf aufbauenden Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts. Festzulegen sind zudem der exakte Gebietszuschnitt und das Organisationsmodell für die Aufgabenträgerschaft. Diesem Stadium sind derzeit zehn BID-Initiativen zuzuordnen. Auch diese Arbeiten können recht umfänglich ausfallen, sofern z. B. Basisdaten zum Quartier zu erheben und Konzeptbestandteile mit der Stadt abzustimmen sind, weil sie hoheitliche Aufgaben berühren. Diese Arbeiten leisten im Regelfall die Initiatoren, von Fall zu Fall unter Zuhilfenahme externer Berater.

Sobald die Akteure mit dem erarbeiteten Konzept in die Quartiersöffentlichkeit gehen und es dort – ggf. auch nur informell – zur Diskussion stellen, ist die fünfte Stufe des BID-Prozesses erreicht. Diesem Stadium sind acht BID-Initiativen zuzuordnen. Erfahrungsgemäß erleben die Konzepte in dieser Diskussion noch einmal deutliche Veränderungen – nicht selten müssen die ambitionierten Projektvorstellungen des Initia-

torenkreises angesichts der begrenzten Finanzierungsbereitschaft der Eigentümerschaft nach unten angepasst, d. h. verkleinert werden.

Bis zu diesem Punkt, d. h. vor dem Eintritt in das Formalverfahren, sind größere Variationen zwischen den BID-Prozessabläufen zu beobachten. Dabei resultieren die Unterschiede weitgehend aus dem Grad der Phasenüberlappung sowie der Ausprägtheit der einzelnen Schritte. Auch wenn es daher derzeit noch kein „Standardmodell“ der BID-Entwicklung gibt, so zeichnen sich die beschriebenen Aufgaben als unverzichtbare Bestandteile der BID-Arbeit ab. Der Ablauf der Stufe 6 folgt hingegen notwendigerweise den jeweiligen landesgesetzlichen Vorgaben. Derzeit sind ihr vier Projekte zuzuordnen, wobei drei dieser Projekte vorläufig in dieser Phase „stecken geblieben“ sind. Es sind die Projekte Wiesbaden-Taunusstraße (Hessen), Kiel-Holstenstraße/Alter Markt (Schleswig-Holstein) und Baunatal-Innenstadt (Hessen), die im ersten Anlauf an den Abstimmungsquoren gescheitert sind bzw. ihre Anträge angesichts des Widerstands zurückgezogen haben. Zum Teil fallen diese Projekte in vorherige Stadien zurück, müssen also – falls sie nicht gänzlich aufgegeben werden – in ihrem Konzept modifiziert bzw. neu um Zustimmung beworben werden. Das einzige Projekt dieser Phase, das sich derzeit in einem aktiven Status befindet, ist die Hamburger BID-Initiative Wandsbek-Markt.

Schließlich sind die acht eingerichteten BIDs zu nennen, die alle vorgenannten Phasen und Schritte absolviert haben und sich gegenwärtig in der Umsetzung („BIDs at work“) befinden. Zwei davon sind in Hamburg, vier in Hessen und zwei in Schleswig-Holstein zu finden. Im ersten BID Deutschlands, dem BID Sachsentor (Hamburg-Bergedorf), steht in diesem Jahr nach drei Jahren Laufzeit bereits die Frage der Verlängerung und damit die erste Bewährungsprobe eines deutschen BIDs an. Diese acht Erfolgsbeispiele sollen nachfolgend näher betrachtet werden.

3 Best Practice der deutschen BID-Arbeit

Was charakterisiert diejenigen Projekte, die das Verfahren erfolgreich gestalten konnten? Auch wenn die empirische Basis mit acht eingerichteten BIDs derzeit noch ausgesprochen schmal ist, können im Quervergleich erste typische Kennzeichen ausgemacht werden.

Die bislang eingerichteten BIDs umfassen durchschnittlich 77 Grundstücke vorwiegend in innerstädtischen Einzelhandelslagen, wobei die Grundstückszahlen zwischen 21 im Gießener BID „Theaterpark“ und 156 im Flensburger BID „Holm/Große Straße“ stark variieren (vgl. Tab. 3). Ähnlich breit spreizen die Einheitswertsummen der Grundstücke, die als Bemessungsgrundlage für den persönlichen Beitrag der einzelnen Immobilieneigentümer herangezogen werden. 3,9 Mio. Euro Einheitswertsumme kennzeichnen den BID „Theaterpark“ auch in dieser Hinsicht als einen „Micro-BID“, während der Hamburger BID „Neuer Wall“ mit über 71,4 Mio. Euro Einheitswertsumme weit über allen übrigen BIDs liegt. Der Durchschnittswert der Einheitswertsumme beträgt 24,3 Mio. Euro.

Tab. 3: Gebietsdaten der bislang eingerichteten BIDs – Stand Januar 2008

	BID Sachsen- tor	BID Neuer Wall	BID Selters- weg	BID Thea- terpark	BID Markt- quartier	BID Katha- rinen- viertel	BID Holm / Große Straße	BID Elms- horn	Durch- schnitt / typisch
Lage	Stadt- teilzent., A-Lage	Innen- stadt, Exklu- siv- Lage	Innen- stadt, A-Lage	Innen- stadt, B-Lage	Innen- stadt, B-Lage	Innen- stadt, B-Lage	Innen- stadt, A-Lage	Innen- stadt, A-Lage (+1-B)	Innen- stadt
Gebiets- typik	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel	vorw. Handel
Zahl der Grund- stücke	84	54	75	21	88	22	156	117	77
Einheits- wert- summe	18,2 Mio. €	71,4 Mio. €	15,8 Mio. €	3,9 Mio. €	9,3 Mio. €	11,6 Mio. €	38,1 Mio. €	26,4 Mio. €	24,3 Mio. €

Die BIDs „Sachsen-tor“ und „Neuer Wall“ befinden sich in Hamburg, die BIDs „Seltersweg“, „Theaterpark“, „Marktquartier“ und „Katharinen-viertel“ allesamt in der Gießener Innenstadt (Hessen), der BID „Holm/Große Straße“ in Flensburg und der BID „Elmshorn“ in der Elmshor-ner Innenstadt (beide Schleswig-Holstein)

Das Einrichtungsverfahren selbst wurde in Gießen durch BID-Vereine betrieben, die die Aufgabenträgerschaft übernommen haben (vgl. Tab. 3). In diesen Vereinen sind Immobilieneigentümer und Gewerbemieten der jeweiligen Gebiete organisiert und übernehmen die Steuerung des Umsetzungsprozesses direkt.⁵ Indirekte Formen der Projektsteuerung mittels eines organisatorisch übergeordneten Zusammenschlusses finden sich bei den BIDs „Sachsen-tor“ und „Elmshorn“, da die dortigen Stadtmarketing-Vereine die Aufgabenträgerschaft übernommen haben. Einen nur mittelbaren Einfluss auf die Umsetzung haben die Eigentümer der BIDs „Neuer Wall“ und „Holm/Große Straße“, in denen jeweils Bauunternehmen die Rolle des Aufgabenträgers erfüllen. Die Entscheidung für einen Bauunternehmer als Aufgabenträger ist in diesem Fall leicht nachzuvollziehen, da der Schwerpunkt der Maßnahmen in Projekten der städtebaulichen Umgestaltung liegt. Die bis auf die beiden Schleswig-Holsteiner Beispiele (BID „Elmshorn“ 15% und BID „Holm/Große Straße“ mehr als 13%) durchweg sehr niedrigen Ablehnungsquoten von unter 10% zeigen, dass die in den Gesetzgebungsverfahren lebhaft diskutierte Frage der Quorumshöhe in der Praxis derzeit noch eine nachgeordnete Rolle spielt, da die ersten erfolgreichen BID-Projekte von einer breiten Standortsolidarität getragen werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass das Quorum zukünftig bei strittigeren Vorhaben wieder stärker in den Mittelpunkt der Diskussion rücken wird.

Die Dauer der Einrichtung beträgt in der Regel 1,5 bis 2 Jahre, diese Zeit ist auch als realistisch anzusehen. Dass es jedoch auch schneller gehen kann, zeigt das Beispiel Elmshorn mit nur 4 Monaten von der ersten Idee bis zur Einrichtung. Die schnelle Umsetzung wird allerdings in diesem speziellen Fall mit dem Maßnahmenprogramm, das ausschließlich die Weihnachtsbeleuchtung des Quartiers umfasst, begründet. Die Initiatoren vor Ort betonen, dass sie sich bei eventuellen weiteren BID-Initiativen mit einem

⁵ Zum Prinzip der „direkten Steuerung“ vgl. HEINZE/ALBERT 2007.

anderen, komplexeren Maßnahmenswerpunkt mehr Zeit für den Entwicklungsprozess nehmen würden, der dann auch den Rahmen für mehr Kommunikationsarbeit bietet. Um den Einrichtungsaufwand in ein sinnvolles Verhältnis zum Nutzen zu stellen, beträgt die Laufzeit aller BIDs, mit Ausnahme des BID „Sachsantor“, fünf Jahre. Die Initiatoren dieses ersten deutschen BID sind angesichts ihrer Pionierrolle vorsichtig zu Werke gegangen und haben es zunächst bei einer Laufzeit von drei Jahren belassen. Die für dieses Jahr anstehende Abstimmung über die Verlängerung des BID sieht aber gleichfalls eine Laufzeit von fünf Jahren vor.

Tab. 4: Einrichtungsprozess der bislang etablierten BIDs – Stand Januar 2008

	BID Sachsen- antor	BID Neuer Wall	BID Selters- weg	BID Theater- park	BID Markt- quartier	BID Katha- rinen- viertel	BID Holm / Große Straße	BID Elms- horn	Durch- schnitt / typisch
Aufgabenträger	StaMa e.V.	Dienst- leister	BID e.V.	BID e.V.	BID e.V.	BID e.V.	Dienst- leister	StaMa e.V.	BID e.V.
Zustimmung in % (durch Wider- spruchsverzicht)	95,3	93,0	98,7	95,2	92,0	100,0	> 87,0	85,0	> 90,0
Laufzeit (in Jahren)	3	5	5	5	5	5	5	5	5

Die Budgets der BIDs belaufen sich im Schnitt auf 1,57 Mio. Euro über die gesamte Laufzeit, wobei die beiden eingerichteten Hamburger BIDs mit rd. 150.000 Euro für drei Jahre BID-Laufzeit (BID „Sachsantor“) bzw. rd. 6,0 Mio. Euro für fünf Jahre (BID „Neuer Wall“) die Eckpunkte des Spektrums markieren (vgl. Tab. 5). Der Hebesatz beträgt durchschnittlich 5% des Immobilieneinheitswerts und bewegt sich zwischen 0,25% (BID „Elmshorn“) und 10,5% (BID „Holm/Große Straße“, Flensburg). Dass der Hebesatz die relative Belastung allerdings kaum widerspiegelt, zeigt eine einzelhandelsbezogene Auswertung im Rahmen des Gießener GiBID-Projekts. Dabei dürfte der Hebesatz von z. B. 6,4% des Einheitswerts für die Eigentümer der BID „Seltersweg“ vergleichsweise leicht zu verschmerzen sein, da diese A-Lage Gießens zu den Standorten mit den höchsten Mieten in der Stadtgrößenklasse zählt. Aufgrund des vergleichsweise großen Umfangs an Einzelhandelsflächen im BID verteilt sich die jährliche Belastung zudem stark. Der mit 6,7% ähnlich hohe Hebesatz des BID „Marktquartier“ führt aufgrund des geringeren Umfangs an Einzelhandelsflächen im Quartier zu einer deutlich höheren Quadratmeterbelastung bei gleichzeitig lagebedingt niedrigeren Miteinnahmen. Insgesamt zeigt das Gießener Beispiel, dass sich die jährlichen BID-Kosten je Quadratmeter Verkaufs- bzw. Publikumsfläche zwischen 4 Euro und 8 Euro netto bewegen. Sie liegen damit deutlich unter den durchschnittlichen Kosten von Werbegemeinschaften in Shopping-Centern, die pro Jahr mit 12 bis 24 Euro/m² anzusetzen sind.

Unter den Aufgabenschwerpunkten der untersuchten BIDs (vgl. Tab. 6) liegen, gemessen an den Budgetanteilen, planerische und bauliche Aktivitäten überwiegend an erster oder zweiter Stelle. Neben der Tatsache, dass Bauprojekte an sich recht kostenintensiv sind, spiegelt sich in dem Ergebnis die Beobachtung, dass die Mitfinanzierungsbereitschaft der Immobilieneigentümer im Regelfall mit dem Umfang „sichtbarer“ bau-

Tab. 5: Finanzsituation der bislang eingerichteten BIDs - Stand Januar 2008

	BID Sachsen-tor	BID Neuer Wall	BID Selters-weg	BID Theater-park	BID Markt-quartier	BID Katha-rinen-viertel	BID Holm / Große Straße	BID Elms-horn	Durch-schnitt / typisch
Einheits-wertsumme	18,2 Mio. €	71,4 Mio. €	15,8 Mio. €	3,9 Mio. €	9,3 Mio. €	11,6 Mio. €	38,1 Mio. €	26,4 Mio. €	24,3 Mio. €
BID-Budget (in Laufzeit)	rd. 0,15 Mio. €	rd. 6,0 Mio. €	rd. 1,0 Mio. €	rd. 0,16 Mio. €	rd. 0,62 Mio. €	rd. 0,3 Mio. €	rd. 4,0 Mio. €	rd. 0,33 Mio. €	rd. 1,57 Mio. €
Persönl. Anteil (in % des EHW)	0,8%	8,4%	6,4%	4,2%	6,7%	2,6%	10,5%	0,25%	5,0%

Tab. 6: Rangfolge der Aufgabenschwerpunkte in den Budgets der bislang eingerichteten BIDs – Stand Januar 2008

Rang-plätze	BID Sachsen-tor	BID Neuer Wall	BID Selters-weg	BID Theater-park	BID Markt-quartier	BID Katha-rinen-viertel	BID Holm / Große Straße	BID Elms-horn	Durch-schnitt / typisch
Management	-	2.	2.	3.	2.	3.	-	-	2.
Konzept / Planung	1.	-	1.	2.	1.	2.	-	-	1.
Städtebau / Verkehr	2.	1.	1.	2.	1.	2.	1.	1.	1.
Flächen-management	4.	-	-	-	-	-	-	-	4.
Werbung / Events	-	4.	3.	1.	3.	1.	2.	-	3.
SOS, Services	3.	3.	4.	4.	4.	4.	-	-	4.

licher Maßnahmen steigt. Standortwerbung oder die Durchführung von Veranstaltungen werden hingegen vielfach als Aufgaben des Einzelhandels gewertet, da diesem ein unmittelbarer Nutzen unterstellt wird. Entsprechend nehmen diese Kostenpositionen in den BID-Konzepten nachgeordnete Volumina ein. Weitere wichtige Kostenpositionen sind das BID-Management sowie das Handlungsfeld Sauberkeit – Ordnung – Sicherheit.

4 Probleme der BID-Einrichtung

Über die Best Practice-Projekte hinaus lohnt es sich gleichfalls, einen Blick auf jene Projekte zu werfen, die vorläufig „stecken geblieben“ sind bzw. denen der Einrich-

tungserfolg im Formalverfahren bislang versagt geblieben ist. Gerade vor dem Hintergrund des Erfolgs der acht genannten Beispiele stellt sich die Frage, warum bisher noch nicht mehr Initiativen eingerichtet sind. Zunächst ist sicherlich auf die bereits genannte durchschnittliche Dauer der Einrichtung von mindestens 1,5 bis 2 Jahren zu verweisen. Hintergrund ist, dass sich die deutschen Grundstückseigentümer in vielen Fällen erst noch an den Gedanken gewöhnen müssen, eine verbindliche Sonderabgabe zur Aufwertung des Immobilienumfelds zu leisten. Da es Widerspruchsmöglichkeiten gibt, wird z. T. reflexhaft versucht, Kosten abzuwenden. Häufig müssen so kontroverse Interessen und Auffassungen berücksichtigt und auf einen Nenner gebracht werden. Diese Arbeit erfordert ein hohes Maß an Informations-, Kommunikations- und Koordinationsarbeit während des Prozesses und benötigt schlichtweg seine Zeit.

Über den Hinweis auf den Zeitbedarf und die Probleme des Übergangs hinaus ist es jedoch im Sinne der Fortentwicklung der BID-Idee relevant, genauer hinzuschauen. Die Implementationsforschung kennt drei Quellen von Problemen im Zuge der Umsetzung von Gesetzen, die im weiteren Fortgang der deutschen BID-Diskussion näher in Augenschein genommen werden sollten: Regulationsüberschuss, Programmfehler und Vollzugsdefizite.

Unter dem Stichwort des Regulationsüberschusses ist die Frage angesprochen, ob die Landesgesetzgeber mit den BID-Gesetzen Instrumente geschaffen haben, die in der Praxis tatsächlich gebraucht werden. Diese Frage ist angesichts des nach wie vor anhaltenden Verkaufsflächenwachstums und des Wettbewerbsdruckes insbesondere in Nebenlagen sicherlich eindeutig zu bejahen (vgl. HDE 2007). Demgegenüber ist die häufig unzureichende Lösungskompetenz von Standortgemeinschaften auf Basis „freiwilliger“, nicht-gesetzlich geregelter Mitwirkung, nicht zu übersehen. Eine Evaluierung innerstädtischer Werbegemeinschaften in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2004 ergab, dass diese in erheblichem Umfang unter Mobilisierungs- und Trittbrettfahrerproblemen leiden sowie im Regelfall finanziell wenig schlagkräftig sind. Grundeigentümer wirken nur in Ausnahmefällen in den Gemeinschaften mit (vgl. HEINZE 2004). Kaum besser fallen an vielen Standorten die Modellversuche mit „freiwilligen BIDs“ aus, was schließlich in NRW zur BID-Gesetzesinitiative geführt hat. Eine gesetzgeberische Übersteuerung ist damit nicht erkennbar.

Weniger positiv fällt die Beantwortung der Frage nach Programmfehlern in den einzelnen BID-Gesetzen aus. Die Projektpraxis zeigt tatsächlich, dass es eine Reihe von gesetzlichen Regelungen gibt, die die Arbeit der Initiativen eher erschweren als erleichtern. Drei sollen hier angesprochen werden. Ein erster Problemkreis betrifft den Kreis der Abgabepflichtigen: In den Bundesländern, die eine finanzielle Einbeziehung von Wohneigentümern vorsehen, besteht hinsichtlich der Abstimmungsverfahren oder der anschließenden Zahlungsverpflichtung das Problem, dass diese Anlieger das gewerblich ausgerichtete „Business Improvement“ finanziell bisweilen nicht mittragen wollen. Beispielsweise sind im Gießener BID „Katharinenviertel“ diesbezüglich eine Reihe von Widersprüchen gegen die Zahlungsbescheide zu klären. Es wäre hilfreich wenn die Möglichkeit bestünde, diesen Kreis aus der Finanzierungspflicht herauszunehmen, wenn der BID sich weniger auf die bauliche Umfeldaufwertung und mehr auf Standortwerbung, Veranstaltungen etc. konzentriert. Probleme bereitet die Nicht-Einbeziehung von

Gewerbemietern, die für alle Bundesländer mit Ausnahme Schleswig-Holsteins gilt. Hintergrund ist die Kritik der Eigentümer an der „einseitigen“ Zahlungsverpflichtung bzw. fehlenden gesetzlichen Möglichkeit zur direkten Kostenumwälzung. Dort, wo die Umwälzbarkeit in den Mietverträgen festgeschrieben ist, besteht umgekehrt die Kritik der Gewerbemietern an der fehlenden Abstimmungsberechtigung im Formalverfahren. Ein weiterer Problemkreis ist mit dem Umlageschlüssel gegeben: Die für die Gesetze nach Hamburger Vorbild bestehende Fixierung auf den Grundstückseinheitswert führt für die Initiativen zu einem hohen Maß an Kostenintransparenz hinsichtlich der Belastung der einzelnen Grundstücke. Diese fehlende Information ist für die Immobilieneigentümer wiederum entscheidungsrelevant. Die lineare Kopplung des Einheitswerts als Bemessungsgrundlage und des zu zahlenden BID-Beitrags hat in der Praxis zudem bereits in mehreren Projekten zu einem (vorläufigen) Stillstand geführt, da großvolumige, moderne Einzelhandelsimmobilien mit einer Abgabenhöhe belegt werden, die die Zahlungsbereitschaft deutlich übersteigt. Liegt die Größe dieser Grundstücke über dem Widerspruchsquorum von einem Viertel bzw. einem Drittel der Grundstücksflächen im BID-Gebiet, besteht eine Vetooption, die zur Blockade führen kann. Neben dem Hamburger Projekt Wandsbek-Markt ist auch das Kasseler Projekt „Untere Königsstraße“ zu nennen. Wird, um die Blockade zu vermeiden, die Abgabenhöhe der Zahlungsbereitschaft der Großanlieger angepasst, schrumpft das BID-Budget u. U. auf eine Größenordnung, die kaum noch nennenswerte Impulse zulässt. Während Hamburg dieses Problem durch eine Gesetzesnovellierung angegangen ist, steht eine Problemlösung für Hessen, Bremen und das Saarland derzeit noch aus. Ein dritter Problemkreis bezieht sich auf die Begrenzung des BID-Budgets auf 10% der Einheitswertsumme. Dieser Grenzwert, der anhand des Hamburger BID „Neuer Wall“ mit ausgesprochen hohen Einheitswerten, entwickelt und anschließend in die Landesgesetze von Hessen und Bremen übernommen worden ist sowie von NRW übernommen werden soll, bedeutet für viele andere Standorte mit deutlich niedrigeren Grundstückswerten eine scharfe Deckelung des Budgets. Die Maximalbelastung liegt daher weit unter den Möglichkeiten einer Abgabenerhebung nach KAG. Grundlegende Impulse sind je nach Standort so nicht möglich, die BID-Arbeit beschränkt sich auf kosmetische Eingriffe. Diese Restriktion kann mittelfristig dazu führen, dass BIDs unnötigerweise als weniger durchschlagskräftige Lösungen für Standortfragen wahrgenommen werden. Bei allen Problemen mit der Praxistauglichkeit einzelner gesetzlicher Regelungen ist jedoch festzuhalten, dass sich die Gesetzgeber gerade bei den zuletzt verabschiedeten bzw. den im Verfahren befindlichen Gesetzen um flexiblere Lösungen bemühen. Insgesamt ist ein Trend zu mehr Freiräumen für die BID-Initiativen und eine Verschlankung des juristischen Einrichtungsaufwands festzustellen. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend mit zunehmender Praxiserfahrung fortsetzen wird.

Für die Diskussion der BID-Entwicklung in Deutschland ist überdies wichtig zu sehen, dass die meisten der deutschen BID-Initiativen von den kleineren und größeren Hemmnissen der gesetzlichen Regelungen noch gar nicht berührt werden. Weit gewichtiger als die programminduzierten Probleme und damit der eigentliche „Knackpunkt“ der BID-Arbeit sind derzeit vielmehr Defizite in der Handhabung des Instrumentariums. Diese Vollzugsdefizite werden nicht zuletzt angesichts der Projekte deutlich, die sich

schwer tun, überhaupt erst bis ins Formalverfahren zu gelangen. Hier lassen sich wiederum zwei Problemkreise ausmachen – Defizite in der Kommunikation und im Know-how. Die Vermittlung der BID-Idee trifft z. B. eher auf Schwierigkeiten, wenn sie vom „falschen“ Absender überbracht wird. So stoßen – wie die Erfahrungen zeigen – städtischerseits angestoßene Projekte schneller auf Vorbehalte der privaten Akteure als privat initiierte, weil Kommunen immer wieder unterstellt wird, sich per BID finanziell entlasten zu wollen. Auch der Zeitpunkt der BID-Initiative ist bei der Festlegung der Kommunikationsstrategie von Bedeutung. Sofern z. B. Spannungen zwischen zentralen Akteuren im vorgesehenen BID-Bereich bestehen oder konkurrierende finanzielle Belastungen in Form von KAG-Umlagen o. a. vorliegen, ist das Kritikpotenzial nachvollziehbarer Weise gleichfalls höher. Und schließlich kann auch die Art und Weise, wie das Vorhaben kommuniziert wird, über Erfolg oder Misserfolg entscheiden. Bleibt die BID-Idee zu abstrakt und ist das Vorhaben zu wenig konkret dargestellt oder stehen die Initiatoren nur halbherzig zu der Idee, leidet die Überzeugungskraft. Kritisch ist ebenfalls, wenn der Zwangscharakter eines BIDs allzu sehr in den Vordergrund gerückt wird. Es ist eher die Tatsache, dass im Rahmen eines BIDs alle Anlieger gerecht an den Kosten beteiligt werden, die zur Mitwirkungsbereitschaft führt, als der Verweis auf das Durchsetzungspotenzial des Instruments. Alle geschilderten Kommunikationsdefizite sind in der Praxis zu beobachten. Die bisherigen erfolgreichen Projekte zeichnen sich demgegenüber durch eine klare Kommunikationsstrategie und Prozessdramaturgie aus, innerhalb der die Quartiersanlieger systematisch angesprochen, mobilisiert und in der Konzeptentwicklung beteiligt werden.

Was den „Problemkreis Know-how“ betrifft, ist immer wieder festzustellen, dass BID-Initiativen mit der Komplexität des Prozesses überfordert sind: BIDs sind ein inhaltlich, rechtlich, zeitlich und finanziell anspruchsvolles Unterfangen. Gebietsgrenzen wollen gezogen, Programme erarbeitet und Budgets kalkuliert werden. Rechtlich sind Abstimmungsmodalitäten, Fragen zu Stichtagsregelungen oder dem Umgang mit Teileigentum zu klären. Öffentlich-rechtliche Verträge und BID-Satzungen sind zu verhandeln. Und in der Umsetzung stehen Haftungsfragen, Mehrwertsteuerregelungen oder Rückbauverpflichtungen auf dem Programm der Initiativen. Derlei Fragen sind, wie die Erfolgsprojekte zeigen, durchaus lösbar. Mit der Zeit werden sich hier praxisbewährte Musterlösungen entwickeln, die die Arbeit erleichtern. Derzeit führen diese Fragen jedoch noch zu einem hohen Zeitaufwand auf Seiten der Initiatoren oder zu Kosten, falls sich die Beteiligten externes Wissen einkaufen möchten. Hier besteht auf Seiten der BID-Initiativen ein fachlicher und finanzieller Unterstützungsbedarf, den die öffentliche Hand allein schon zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements befriedigen sollte. Denn setzt sich die BID-Idee auf Dauer durch, wird das Instrumentarium der Stadtentwicklung um ein effektives Werkzeug zur Bündelung der endogenen Quartierskräfte bereichert und die bürgerschaftliche Selbstorganisation gestärkt.

Literatur

- BSU HH (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg) (Hg., 2006): Ratgeber Business Improvement District (BID), Hamburg.
- BCSD (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2006): Positionspapier der BCSD. *cima direkt*, 3, S.11.
- BCSD (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2007): Business Improvement Districts – Vom Ob? zum Wie? Aachen.
- HDE (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V.) (2007): HDE-Zahlenspiegel 2007 – Daten zum Einzelhandel in Deutschland, Berlin.
- HEINZE, FRANK (2004): Benchmarks für Wirtschafts- und Werbegemeinschaften. *stadt.info*, 14, S. 34-37 und 15, S. 20-22.
- HEINZE, FRANK (2007): BIDs in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. *RaumPlanung*, 130, S. 17-22.
- HEINZE, FRANK/ALBERT, KATRIN 2007: Das Gießener BID-Modell. In: HARALD PECHLANER/ANITA ZEHRER (Hg.), Business Improvement Districts. Grundlagen – Konzepte – Perspektiven, Wien, S. 109-122.
- HOUSTOUN, LAWRENCE O., JR. (2003): BIDs: Business Improvement Districts. Second Edition. Washington D.C.
- MENSING, MARIO (2006): BID in der Praxis – Kurzfassung des Vortrags von Mario S. Mensing, CIMA GmbH. *cima direkt*, 3, S. 10.
- WIEZOREK, ELENA (2004): Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin.