

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/878**

An den
Wirtschaftsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail

29. Mai 2006

Gemeinschaftliche Stellungnahmen von:

Rechtsanwalt Andreas Schriefers



Rechtsanwälte Steuerberater
Liedmannstraße 29, 41460 Neuss
Tel.: 02131-12 59 59-0 • Fax: 02131-12 59 59-1
Schriefers@LSM-Neuss.de

und der



Köln • Leipzig • Lübeck • München • Ried (A) • Stuttgart

CIMA Stadtmarketing Gesellschaft

für gewerbliches und kommunales Marketing mbH, Büro Lübeck

vertreten durch den Geschäftsführer Mario S. Mensing, Glashüttenweg 34, 23568 Lübeck

aus Anlass

der Befassung des Wirtschaftsausschusses im Landtag von Schleswig-Holstein

am 9. Juni 2006

Stand: 22. Mai 2006

Zum

- 1. Gesetzentwurf der Landesregierung**
über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) - Drucksache 16/711 -

- 2. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Innovationsbereichen zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (BID-Gesetz) - Drucksache 16/246 -

I. Darstellung der Verfasser der Stellungnahme

1. Rechtsanwalt Andreas Schriefers ist bundesweit als Berater von Stadtmarketing- und BID-Vorhaben und Prozessen tätig. Daneben erfolgt eine Begleitberatung der Beteiligten in Form von Seminaren oder Vorträgen und einer Tätigkeit als Dozent für Recht, Steuer und Finanzen des Institutes für City- und Regionalmanagement an der FH Ingolstadt. Er hat an den Anhörungen zum Erlass der Landesgesetze in den Landtagen von Hessen, Niedersachsen und Bremen als Experte mitgewirkt und begleitet gemeinsam mit der CIMA Stadtmarketing Gesellschaft das BID-Modellvorhaben des Freistaates Sachsen im Besondern für die Stadt Pirna.

Daneben ist Rechtsanwalt Schriefers Rechtsbeistand und Fördermitglied der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (bcsd).

2. Die CIMA Stadtmarketing Gesellschaft für gewerbliches und kommunales Marketing mbH betreut mit ihren Büros in Köln, Leipzig, Lübeck, München, Ried (A) und Stuttgart

bundesweit kommunale und private Auftraggeber in vielfältigen Fragestellungen der Stadtentwicklung, der Wirtschaftsförderung und des City- und Stadtmarketings. Mit der Organisation des ersten internationalen BID-Hearings im Frühjahr 2003 für die BCSD in Hamburg und den in diesem Zusammenhang durchgeführten Studienreisen hat die CIMA das Thema in Deutschland aufgegriffen. Ein Jahr später wirkte die CIMA im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg an den Vorbereitungen zu einem Hamburger BID-Gesetz mit. Bundesweit ist die CIMA heute –mehr als jedes andere Institut- in maßgebliche Pilot- und Modellprojekte zur Beteiligung von Haus- und Grundeigentümern eingebunden, z.B. in Nordrhein-Westfalen (ISG Immobilien- und Standortgemeinschaft Kaarst, Flächenmanagement Lemgo), Niedersachsen (Masterplan Lotsenviertel Cuxhaven), Schleswig-Holstein (Quartiersentwicklung „Schmuggelstieg“ in Norderstedt), Hessen (MarBID), Sachsen (Pirna und Markranstädt) und Bayern (Forchheim und Passau im Rahmen des Aktionsprogramms „Leben findet Innenstadt“).

Die CIMA Stadtmarketing GmbH ist u.a. Gründungs- und Fördermitglied der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (bcsd e.V.) und deren Beauftragter für den nationalen Erfahrungsaustausch.

3. Die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (bcsd) ist bundesweite Interessenvertretung und anerkannter Berufsverband der in Citymanagement und Stadtmarketing tätigen Personen, Institutionen und Unternehmen. Sie vertritt damit diejenigen Akteure in den Städten, die den Weg der kooperativen Innenstadt- und Standortentwicklung in den letzten Jahren maßgeblich mitgeprägt haben. Insbesondere die Erfahrungen aus dem in mehreren Jahren und verschiedensten Organisationsansätzen gelebten und mit Leben erfüllten Public-Private-Partnership im Citymanagement sowie die Kenntnis der Grenzen der bisherigen Ansätze kennzeichnen diese Stellungnahme in wesentlichen Teilen.
4. Bereits vor der Einführung des Hamburger Gesetzes „zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ haben sich die Verfasser mit dem Revitalisierungsinstrument der business improvement districts (BID) und deren rechtlichen und inhaltlichen Implementierungsmöglichkeiten in und für Deutschland befasst. Im September 2003 hat die bcsd in einem Positionspapier (download unter: www.bid-aktuell.de) die aus der Sicht des Verbandes erforderlichen Kriterien hinsichtlich der Einführung der „Bündnisse für In-

vestitionen und Dienstleistungen“ zusammengefasst und damit die bundesweite Diskussion entscheidend angestoßen.

5. Die Verfasser fordern die Einrichtung von BID-Modellen in Deutschland zum Zwecke der Quartiersentwicklung und unterstützen den BID-Gedanken als positiven Ausdruck einer öffentlich-privaten Partnerschaft mit dem Ziel einer Verbindung von öffentlicher Aufgabenerfüllung und privatem Engagement.
6. Wie das internationale Expertenhearing der bcsd im März 2003 in Hamburg gezeigt hat, sind derartige Bündnisse unter dem Namen Business Improvement Districts seit über 30 Jahren in Kanada, in den USA, in Südafrika, Australien und Neuseeland in mehreren tausend Fällen erfolgreich etabliert – Tendenz steigend. Seit 2003 werden BIDs auch in England, Irland und Schottland eingeführt.
7. Für die Einführung von BIDs in Deutschland legte die bcsd deshalb schon im Jahr 2003 ein Positionspapier vor, das für die weiteren Schritte eine Diskussionsbasis bilden sollte. Die wesentlichen Inhalte des Papiers haben nach wie vor Gültigkeit und bilden die Grundlage für die nachfolgend angeführte Kritik zu einzelnen Passagen des Gesetzesentwurfs. An der seinerzeitigen Erarbeitung des Positionspapiers mitgewirkt hat ein Kreis von externen Fachleuten: Mario Bloem, Büro d-plan Deutsche Planungs- und Beratungsgesellschaft für Stadtentwicklung mbH (Hamburg), Mario S. Mensing, CIMA Stadtmarketing GmbH (München-Lübeck), Bernd Reichhardt und Dr. Jörg Märkt, Handelskammer Hamburg sowie Andreas Schriefers, Rechtsanwalt (Erkrath) und Klaus B. Müller (Steuerberater (Erkrath)).
8. Die nachstehenden Ausführungen beziehen die bisherigen Stellungnahmen der CIMA Stadtmarketing Gesellschaft mbH für das Land Niedersachsen, der bcsd e.V. und von RA Schriefers für die Länder Hessen, Niedersachsen und Bremen mit ein.
9. Der **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Innovationsbereichen zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (BID-Gesetz)** der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** ist in weiten Teilen im Wortlaut und in der Begründung identisch mit dem Gesetzeswortlaut bzw. den Gesetzentwürfen der Länder Hamburg, Hessen und Bremen. Aus diesem Grund wird von einer erneuten Kommentierung dieses Geset-

zesentwurfes abgesehen und statt dessen auf die Stellungnahmen der Verfasser zu diesen Gesetzesentwürfen (www.bid-aktuell.de) ergänzend verwiesen.

II. Einleitendes

1. Mit Business Improvement Districts (kurz: BIDs) als Instrumenten der Vitalisierung von zumeist innerstädtischen Lagen sind zahlreiche Fragestellungen aus den Bereichen des Baurechts und des Kommunal- und Abgabenrechts ebenso verbunden, wie Fragestellungen aus den Bereichen des Privatrechts bzw. Gesellschaftsrechts.
2. Die BIDs bzw. PACTS gelten angesichts der zunehmend knapper werdenden Ressourcen der Kommunen und dem Bedürfnis des Bürgers mehr und anders als bislang an der Gestaltung des öffentlichen Raumes mitzuwirken, als ein echtes Modell einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Die BIDs bedeuten letztlich eine Teilhabemöglichkeit des Bürgers am und im öffentlichen Raum, aber auch die Zusage der öffentlichen Hand für eine partnerschaftliche Mit-Ausgestaltung dieses öffentlichen Raums durch die Privaten Akteure.
3. Hierfür gilt es Strategien, insbesondere zur Einbindung von Immobilieneigentümern und Laden- und Büroflächennutzern, für räumlich bestimmte oder bestimmbare Gebiete und Quartiere zu entwickeln. Die Gesetzesinitiative im Land Schleswig-Holstein ist dafür ein wirksames, die „neue“ Quartiersentwicklung erst ermöglichtes Instrument und insoweit nachhaltig zu begrüßen und zu unterstützen.
4. Die Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen im Land Schleswig-Holstein werden sich - wie in anderen deutschen Städten auch - organisationsrechtlich bzw. –strukturell und in ihrer Finanzierung an den Möglichkeiten und Handlungsalternativen des Privatrechtes bzw. Handelsrechtes zu orientieren haben.

Daneben ist zu beachten, dass ein BID im Land Schleswig-Holstein auch in juristischer Hinsicht so nachhaltig aufgestellt und wirkungsvoll sein müsste, dass es die erfolgreiche Aufwertung und Neupositionierung der gewachsenen innerstädtischen Bereiche als Einzelhandelsstandorte und die Wettbewerbsfähigkeit mit den Zentren im Umland erst ermöglicht.

5. Die Entwicklung und Gestaltung der für die einzelnen Bezirke „richtigen“ Organisationsstruktur – also nicht zuletzt der rechtlichen Seite der BIDs – ist von der Ermittlung der Inhalte der BIDs zu trennen. Regelmäßig sind zudem im Verlaufe des Prozesses die geplanten inhaltlich-konzeptionellen Seiten der BIDs mit den Vorgaben der öffentlichen Rechts (z.B. aus Gestaltungssatzungen) und des Privatrechts (z.B. aus dem Vereinsrecht oder GmbHG) abzugleichen und in eine Übereinstimmung zu bringen, um ein Scheitern der BIDs im Land Schleswig-Holstein durch eine frühzeitige Einbeziehung auch der juristischen Aspekte des Vorhabens zu vermeiden.

Die vorangestellten Ausführungen bedingen aber, dass bereits ein BID-Landesgesetz diesen Umsetzungsanforderungen gerecht werden sollte. Der zur Stellungnahme vorliegende Entwurf war daraufhin an einigen Stellen zu hinterfragen.

6. Der bloße Beschluss zur Errichtung eines PACTs, die Erstellung eines Maßnahmenkataloges und die Errichtung der PACT-Trägerorganisation ist allein, also ohne umfassende Vorklärung regelmäßig nicht ausreichend. Erfolg oder Misserfolg der Partnerschaften sind - wie bei anderen PPP-Modellen oder allgemein bei privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen – auch abhängig von der konsequenten Planung des PACT unter Beachtung insbesondere der betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und steuerlichen Fragestellungen.

II. Anmerkungen zum Gesetzesentwurf der Landesregierung (PACT-Gesetz)

Anmerkung zum Stichwort:

Grundsatz (§ 1 des Entwurfs)

1. Ziel des Gesetzentwurfes ist nach dessen Begründung die Unterstützung der Selbstorganisation der lokalen Händler und Dienstleister. Diese soll durch die Möglichkeit der Einrichtung von abgegrenzten Partnerschaftsbereichen erfolgen, in denen für einen begrenzten Zeitraum Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden. Der Aufwand für die Einrichtung und das Betreiben dieser Innovationsbereiche soll nach der Vorlage des

Entwurfs auf die hierbei im Besonderen von den Aufwertungsmaßnahmen begünstigten Grundstückseigentümer umgelegt werden.

2. Der Entwurf sieht grundsätzlich die Möglichkeit vor, sowohl die Grundstückseigentümer, als auch die Gewerbetreibenden mit einer Abgabe zu belegen. Ausgenommen sind die Gruppen der freiberuflich Tätigen, welche sich zwar beteiligen können, aber nicht müssen.

Durch die Umlegung des Aufwandes auf die Grundstückseigentümer und - soweit nicht die Gewerbetreibenden nach § 2 Abs. 2 des Entwurfs von der Abgabenpflicht ausgeschlossen - auch auf die Gewerbetreibenden, erfolgt letztlich und entgegen der Begründung des Gesetzesentwurf eine partielle Befreiung von der Abgabenpflicht für die Gruppe der Freiberufler und der evtl. ausgenommenen Gewerbetreibenden.

In der Begründung für den Gesetzesentwurf wird ausdrücklich festgehalten, dass die Modelle der Freiwilligkeit, etwa bei Werbegemeinschaften oder sonstig bei innerstädtisch wirkenden Akteursgruppen, wie z.B. Stadtmarketingvereinen, nicht zu einer Vermeidung des Trittbrettfahrertums geführt haben und deshalb keine Nachhaltigkeit entfalten konnten. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, den Kreis der Abgabenverpflichteten auf den Kreis der Grundeigentümer und Erbbauberechtigten zu beschränken bzw. soweit Gewerbetreibende in die Abgabenpflicht mit einbezogen werden, dann aber die Gruppe der Selbständigen auszunehmen.

Gegen diesen Ansatz könnten letztlich auch verfassungsrechtliche Bedenken sprechen, da der Gesetzesentwurf in seiner Begründung und in § 1 des Entwurfs ausdrücklich die Förderung der Wirtschaft und die Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen vorsieht.

Es ist rechtlich und inhaltlich nicht nachvollziehbar, wieso dann gerade die Gruppe der Selbständigen von einer Abgabenpflicht ausgenommen sein soll, aber die Gruppe der Gewerbetreibenden je nach Quartierswunsch herangezogen werden können oder nicht. Würde man die Selbständigen immer und stets von einer Abgabenpflicht ausnehmen, kann dieses zu einer erheblichen Uneinigkeit über die in dem Innovationsbereich von

dem Aufgabenträger zu verfolgenden Ziele und Maßnahmen führen, da letztlich eine Zersplitterung im Quartier zu befürchten ist.

Anmerkung zu §§ 2 und 3 des Entwurfs: **Aufgabenträger**

1. Der Gesetzesentwurf lässt offen, durch wen die Benennung und Auswahl des Aufgabenträgers erfolgt (Grundstückseigentümer, Einzelhändler- und Dienstleister, Gemeinde etc.):

Nach dem Gesetzesentwurf ist zu besorgen, dass

- der Standortgemeinschaft als Initiatorin einer Partnerschaft oder
- soweit eine örtliche Interessengemeinschaft in einer konstitutionalisierten Form nicht existiert oder
- eine Partnerschaft durch die Mehrzahl der Grundstückseigentümer überhaupt nicht gewollt wird und zustande kommt,

aufgrund der Stärkeposition einzelner Grundstückseigentümer durch diesen, ein quasi „beherrschender“ Aufgabenträger (etwa eine Immobilienmanagementgesellschaft) „vorgesetzt“ wird.

2. Dem Gesetzesentwurf sollten Regelungen bezüglich der Möglichkeit der Einflussnahme auf die Geschäftsführung des Aufgabenträgers durch die Standortgemeinschaft etc. sowie bezüglich der Ablösung des Aufgabenträgers und Einsetzung eines neuen Aufgabenträgers, z.B. für den Fall erheblicher Kollisionen zwischen der originären Interessenlage eines externen Aufgabenträgers als Unternehmer und den Interessen der Standortgemeinschaft, hinzugefügt werden.

Gesetzlich ausgeschlossen werden sollte schließlich auch, dass ein Aufgabenträger gegen den Willen der Abgabenverpflichteten tätig sein kann.

3. Soweit die Partnerschaft im Quartier nur wenige bis keine Möglichkeiten der laufenden Einflussnahme auf die Geschäftsführung / Aufgabenwahrnehmung durch den Aufgabenträger innehat, besteht die Gefahr, dass diese z.B. durch ein gewerblich tätiges Dienst-

leistungsunternehmen lediglich verwaltet wird, aber nicht mehr selbsthandelnd tätig ist. Dies widerspräche dem BID-Gedanken, wonach eine Veränderung der Rahmenbedingungen durch ein gemeinsames Handeln aus dem Kreis der Standortgemeinschaft heraus erfolgen soll.

4. Gesetzlich ausgeschlossen werden sollte schließlich auch, dass eine Gebietskörperschaft (letztlich) ihre inhaltlichen Vorstellungen von der Gestaltung des Innovationsbereich gegenüber dem Aufgabenträger durchsetzen kann. Andernfalls würde die Umsetzung nicht wie gewünscht und rechtlich zulässig zu einer bloßen Ergänzung von Maßnahmen der öffentlichen Hand im hoheitlichen Pflichtenkanon führen, sondern zu einer Ersetzung, verbunden mit einer erzwungenen Co-Finanzierung der öffentlichen Aufgaben durch die Privaten. § 1 Abs.1 Satz 4 des Entwurfs sieht vor, dass die privaten Partnerschaften die städtebaulichen Zielsetzungen unterstützen. Zuzugeben ist, dass die von den Partnerschaften im öffentlichen Raum entfalteten Aktivitäten in Übereinstimmung mit öffentlich-rechtlichen Vorhaben und Gesetzen erfolgen müssen. Dieses Erfordernis führt damit auch zu einer mindestens indirekten Unterstützung der städtebaulichen Zielsetzungen der Gemeinde. Zu weit gehend erscheint allerdings, dass jedwedes Vorhaben und Vorgehen der Partnerschaften die städtebaulichen Zielsetzungen unterstützen soll.
5. Die Bemessungsgrundlage für das Honorar des Aufgabenträgers sollte geregelt werden, da der verwandte Begriff des „angemessenen Gewinns“ nicht ausgefüllt werden kann, ohne auf eine Bemessungsgrundlage oder eine Gewinnerzielungsabsicht bzw. – Verpflichtung als Unternehmer oder eine Gewinnerzielungsberechtigung als Kammer Bezug zu nehmen.

Anmerkung zum Stichwort :**Antragstellung auf Einrichtung eines Bereichs**

1. Der Entwurf des PACT-Gesetzes sieht anders als die bisherigen Entwürfe bzw. Landesgesetze in Hamburg, Hessen und Bremen den Nachweis eines doppelten Quorums als Voraussetzung der Einleitung eines Antragsverfahrens auf Einrichtung des Innovationsbereiches nicht vor. Das Antragsquorum beinhaltet üblicherweise, dass

- 15 % aller Eigentümer, die in einem künftigen Innovationsbereich Grundstücke besitzen und zugleich
- 15 % der im Quartier gelegenen Grundstücksflächen repräsentieren,

die Einleitung eines Antragsverfahrens fordern, das Verfahren auf Einrichtung eingeleitet werden kann. Nach dem Wortlaut des PACT-Gesetzes ist eine bestimmte Mindestanzahl von Eigentümern als Ausdruck eines Personenrepräsentanzquorums ebenso wenig vorgesehen, wie das Erfordernis des Einhaltens eines bestimmten Mindestflächenrepräsentanzquorums. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine relative Minderheit letztlich bestimmt, ob und mit welchen Inhalten ein Innovationsbereich oder eine Partnerschaft im Sinne des Gesetzentwurfs eingerichtet würde.

Die Diskussionen in anderen Bundesländern, speziell während der Anhörungsverfahren zeigen, dass es nicht nur sinnvoll erscheint, überhaupt ein Quorum vorzusehen, sondern die absolute Höhe des Antragsquorums nicht auf 15 % zu beschränken. Denkbar ist auch der Ansatz eines höheren Quorums als 15 %, um ein „Exit-Szenario“ zur Vermeidung „teurer“ Irrwege vorzusehen. Ein höheres Grundvotum erschwert zwar die für Einrichtung der Innovationsbereiche notwendige Initialisierung, würde aber zugleich den Druck auf die Beteiligten erhöhen nur solche Partnerschaften auch räumlich einrichten zu wollen, die finanziell und inhaltlich ausreichend qualifiziert wären.

2. Die in § 2 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Auslegungsfrist von einem Monat birgt die Gefahr in sich, dass einzelne Vorhaben bereits in ihrer Entstehung inhaltlich scheitern oder im Nachhinein wegen zu kurzer Auslegungs- und Bekanntmachungsfristen rechtlich angegriffen werden können.

Der Gesetzesentwurf sollte hierzu ggf. lediglich eine Mindestfrist vorlegen, die Festlegung der konkreten Dauer des Fristlaufs demgegenüber der Satzung der jeweiligen Gemeinde vorbehalten. So könnte gewährleistet werden, dass die für das jeweilige Vorhaben „passende“ Frist beachtet werden kann. So kann z.B. bei Vorhaben, die bauliche Maßnahmen vorsehen, ggf. eine längere Auslegungsfrist geboten sein als bei Vorhaben, in denen es lediglich um Stadtteilverschönerungsmaßnahmen geht. Ähnliches gilt auch bei Vorhaben, bei denen eine Vielzahl von Eigentümern im Quartier zu unterrichten und zu befragen wäre, oder bei Quartieren, in denen Kapitalgesellschaften mit Sitz im Aus-

land Eigentum im Innovationsgebiet innehaben. Die Einführung einer Mindestfristregelung könnte zu einer größeren Rechtssicherheit des Gesetzes beitragen.

3. Das in § 2 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzesentwurfes vorgesehene negative Quorum begründen wir inhaltlich. Lediglich unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit könnte es dennoch notwendig sein, die Abgabe eines Positivquorums (z.B. in Höhe von 65 %) in Erwägung zu ziehen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass eine ausdrückliche Zustimmung der Beteiligten ein aktives Handeln erfordert und somit in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Zulässigkeit der Abgabenerhebung verstärkt.

Für die Entwicklung und Verbreitung des BID-Gedankens wäre es schädlich, wenn ein bereits (ganz oder teilweise) durchgeführtes Vorhaben durch Klagen einzelner nachträglich zu Fall gebracht werden könnte und mit unabsehbaren inhaltlichen und finanziellen Folgen rückabgewickelt werden müsste.

Anmerkung zum Stichwort: **Umsetzung und Überwachung**

1. Die Notwendigkeit einer Aufsicht nach § 3 Abs. 6 des Gesetzesentwurfes ergibt sich aus dem Gesetzentwurf selbst nicht. Unklar ist des weiteren, ob sich das Aufsichtsrecht auf eine rechtliche Prüfung beschränken oder auch auf inhaltliche Fragen erstrecken soll.

Zur Gewährleistung einer Einheitlichkeit der Prüfkriterien sollten hierzu weitere Anforderungen bzw. Parameter formuliert werden.

2. Neben der vorgesehenen rückblickenden Kontrolle nach Ablauf eines Wirtschaftsjahres regen wir an, über ein permanentes, begleitendes Kontroll- und Beratungsangebot an die Aufgabenträger nachzudenken, um frühzeitig auf Schwächen in der Geschäftsführung oder auf erkennbare BID-Planabweichungen reagieren zu können.
3. Die Aufgabenübernahme durch die Gemeinde bis zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit einem neuen Aufgabenträger für den Fall des Scheiterns des bisherigen Aufgabenträgers oder dessen notwendiger Abberufung wie in den Anmerkun-

gen Teil B zu § 3 Abs. 6 des Begründungsteils zu dem Gesetzesentwurf vorgesehen, ist zu hinterfragen.

Es wird angeregt, die vorgesehene Aufgabenübernahme im Hinblick auf eine Übereinstimmung mit der Gemeindeordnung zu überprüfen.

Der Eintritt einer Gemeinde an die Stelle eines Aufgabenträgers, der insolvent geworden ist oder seinen Aufgaben nicht mehr im Sinne des Gesetzes nachkommen kann oder will, führt quasi zu einer „Ersatzträgerschaft“ der Gemeinde. Dieses betrifft insbesondere haftungsrechtliche Fragestellungen, da die Gemeinde sodann in alle Rechtsverpflichtungen und sonstigen Verbindlichkeiten des vormaligen Aufgabenträgers eintreten würde. Diese gesetzliche Rechtsnachfolgerschaft ist ebenso wie das Führen der Geschäfte für Dritten mit geltendem Gemeindewirtschaftsrecht regelmäßig nicht oder nur eingeschränkt vereinbar. Die Gemeinde würde im Falle der Übernahme einer „Ersatzträgerschaft“ von einer Kontrolleinrichtung zu einem Durchführungsverpflichteten.

Anmerkung zum Stichwort: **Abgabenerhebung**

1. Der Gesetzesentwurf sollte klarstellend festhalten, dass es sich bei der Abgabe im Rechtssinne um eine Sonderabgabe handelt, um einer weiteren Diskussion über die systematische Einordnung der Abgabe als Steuer, Gebühr oder Abgabe nach sonstigen kommunalen Abgabengesetzen vorzubeugen.
2. Zur Wahrung des Rechtsschutzbedürfnisses des Abgabenverpflichteten sowie für die Rechts- und Plansicherheit des Aufgabenträgers sollte der Gesetzesentwurf vorsehen, ob gegen die Abgabenerhebung der Finanzgerichtsrechtsweg oder der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.
3. Die pauschale Orientierung der Abgabenhöhe an dem Einheitswert der Grundstücke, dürfte den künftigen BID-Vorhaben nicht gerecht werden:

Das Gesetz sollte nur die Abgabenpflicht als Grundsatz regeln, den Stadtgemeinden daneben aber die Möglichkeit belassen, über eine kommunale Abgabensatzung auch eine Bemessung der Abgabe nach Verkehrs- statt nach Einheitswerten vorzusehen sowie

die Abgabenhöhe nach dem Finanzierungsbedarf zu bestimmen, also nach einem Pro-Kopf-Schlüssel.

4. Die in § 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Befreiungstatbestände für die Abgabenpflicht sollten klarstellend ergänzt werden.

Nach derzeitigem Stand wären z.B. auch Grundstücke, die im kirchlichen Eigentum stehen, mit umfasst, gleichsam ob diese für Zwecke des Gemeinbedarfs genutzt werden oder nicht.

Der Gesetzesentwurf sollte weiter dahingehend ergänzt werden, dass Grundstückseigentümer, die nur oder überwiegend zu Wohnzwecken vermieten, entweder überhaupt nicht oder nur im Verhältnis ihrer Gewerbeflächenvermietung zur Abgabenleistung herangezogen werden, da eine Weitergabe der Abgabe über Nebenkostenregelungen an Wohnraummieter rechtlich zweifelhaft erscheint.

Für den Fall, dass Gewerbetreibende neben den Eigentümern auch zu dem abgabenverpflichteten Personenkreis zählen, müsste der Gesetzesentwurf zur Vermeidung einer Doppelbelastung durch die unmittelbare Heranziehung zur Abgabe sowie im Rahmen der Weitergabe der Abgabe als Nebenkosten durch den Vermieter zudem weiter vorsehen, dass die Gewerbetreibenden auf Antrag hin von ihrer Abgabenpflicht - ganz oder teilweise - befreit werden können. Einen derartigen Befreiungstatbestand erst auf der Ebene des abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrages vorzusehen, dürfte rechtlich bedenklich sein und bedarf daher der Aufnahme im Gesetz selbst.

Des weiteren sollten Entlastungs- oder Befreiungstatbestände alternativer und kumulativer Natur nach vorgesehen werden, um z.B. bestimmte Grundstücksnutzungen (Wohnen, gemeinnützige Nutzungen ...), bestimmte Rechtsformen und überregionale Unternehmen angemessen und rechtlich zumutbar belasten zu können.

Ergänzend wird angeregt, die Vorschriften des Bewertungsgesetzes für die Fragestellung der Bewertung der Grundstücke nach ihrer Art (z.B. zurückliegend, baulich genutzt, baulich nutzbar, etc.) mit einzubeziehen.

Anmerkung zu Stichwort: Mittelverwendung

1. Unklar ist, für wen der Aufgabenträger nach § 3 Abs. 6 des Gesetzesentwurfes die Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen treuhänderisch hält.

Die Abgabenverpflichteten selbst können nicht Treugeber sein, da sie dem Aufgabenträger nach dem Gesetzesentwurf weder zwingend als Mitglied, Gesellschafter oder aus sonstigem Recht als vertraglich Berechtigter gegenüberstehen, noch zwingend unmittelbarer Empfänger oder Nutznießer der Maßnahmen sind.

Zudem wird das BID-Abgabengesamtaufkommen durch die Stadtgemeinden an den Aufgabenträger weitergegeben, wobei das ehemals „private“ Geld der Abgabenverpflichteten infolge des Eingangs bei der erhebenden Gemeinde zum quasi „öffentlichen Geld“ geworden ist.

Eine Treuhänderstellung für die Stadtgemeinden scheidet ebenfalls aus, da die Wahrnehmung einer Treuhandfunktion durch einen privaten Rechtsträger in Bezug auf öffentliches Vermögen im Gemeindewirtschaftsrecht nicht vorgesehen ist. Die Gemeinde wäre hier auf eine bloße Durchleitfunktion des Abgabenaufkommens zu beschränken und nicht in eine treugebende Position zu setzen.

Die Anforderungen an die Treuhänderschaft sind auf der Ebene des Gesetzes in seinen wesentlichen Punkten zu definieren und nicht erst auf der Ebene des öffentlich-rechtlichen Vertrages.

2. Die in § 3 Abs. 6 des Gesetzesentwurfes vorgesehene Nichtverrechnung und Nichtverrechenbarkeit der Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen mit eigenen Verbindlichkeiten des Aufgabenträgers muss sichergestellt und dauerhaft kontrolliert werden. Eine lediglich partielle Kontrolle, z.B. im Rahmen der jährlichen Kontrolle der Jahresabschlüsse, käme regelmäßig zu spät.

III.

Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Es wird angeregt, den in einigen Teilen des Landes Schleswig-Holstein bereits begonnenen oder beginnenden Prozess der Vor-BID-Phase, d.h. die Informations- und Willensbekundungsphase der Hauseigentümer und Gewerbetreibenden bis zur Konstitutionalisierung eines BID-Aufgabenträgers zu unterstützen und hierbei im Rahmen des Möglichen auch finanziell mit zu begleiten.

Zwar handelt es sich bei den BIDs zunächst um eine Angelegenheit der Privaten Akteursseite, aber weder kann das Thema BID als innenstadtrelevantes Gestaltungsinstrument ohne den öffentlich-rechtlichen Partner erfolgreich angegangen werden, noch soll dieser Weg ohne die Kommune beschritten werden können.

Die zukünftig handelnden Hauseigentümer und Gewerbetreibenden bedürfen zunächst der Information über das Instrument und seiner Wirkungsweise als solches. Auch die Durchführung dieser Veranstaltungen und das Bilden erster Ansprechpartnerstationen erfordern einen finanziellen Einsatz. Erst wenn diese Informationen aber in die geneigte Öffentlichkeit eines Quartiers gelangt ist, werden diese das Handlungskonzept selbst in die Hand nehmen können und einen BID-Prozess initialisieren können.

Der Gesetzesentwurf trifft keinerlei Aussagen über die Phase vor Stellung eines Antrages auf Einrichtung eines Innovationsbereiches, erst Recht über die Finanzierung dieser Phase.

Ohne eine Erst- oder Anschubfinanzierung für inhaltliche oder rechtliche Beratung wird die Umsetzung des Gesetzes schon aufgrund des Bekanntheitsgrades nur eingeschränkt erfolgreich werden und damit kontraproduktiv zu den aufgerufenen Zielstellungen sein.

2. Es wird angeregt, den Gesetzesentwurf unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu hinterfragen. Zwar ist es rechtssystematisch bemerkenswert, wenn ein etwaig Abgaben-verpflichteter Widerspruch gegen eine „drohende“ Abgabe einlegen kann, aber unabhängig von der Frage der Höhe oder der Art eines Quorums, sollte das Gesetz nicht schon durch die Klage eines Einzelnen wegen einer Unvereinbarkeit mit grundgesetzlich geschützten Prinzipien zu Fall gebracht werden können.

Votum:

Das Vorhaben, im Land Schleswig-Holstein zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen einzuführen, ist in seiner inhaltlichen Zielsetzung richtig und wird ausdrücklich begrüßt.

Neuss, den 28.05.2006

Lübeck, den 28.05.2006

RA gez. Andreas Schriefers

gez. Mario S. Mensing

für CIMA Stadtmarketing GmbH