

Business Improvement District (BID)

I. Definition und Ursprung

Ein Business Improvement District (BID) ist ein räumlich trennscharf definierter, zumeist innerstädtischer Bereich, in dem sich Grundeigentümer bzw. Immobilienbesitzer und ggf. Gewerbetreibende mit dem Ziel zusammenschließen, Maßnahmen zur Verbesserung des geschäftlichen Umfelds durchzuführen. Die Finanzierung dieser Maßnahmen erfolgt i.d.R. – sofern sich eine Mehrheit der Eigentümer gewerblich genutzter Grundstücke dafür ausspricht bzw. ein bestimmter Anteil nicht widerspricht – über eine Pflichtabgabe aller im betreffenden Quartier über Gewerbeimmobilien verfügenden Grundeigentümer. Die Finanzierung wird also durch die privaten Wirtschaftssubjekte geleistet. Die Gemeinde, in der sich das BID befindet, zieht die anfallenden BID-Sonderabgaben ein und leitet diese an das Management des BID weiter. Wesentlich für ein BID nach dem ursprünglichen US-amerikanischen Vorbild ist demnach die finanzielle Selbstbindung privater Wirtschaftssubjekte und die daraus resultierende private Finanzierung von Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität innerstädtischer Standorte.

Historisch betrachtet haben sich BIDs seit 1970 vom nordamerikanischen Kontinent her ausgebreitet. Insbesondere in den USA gehören Business Improvement Districts zu den etablierten Instrumenten zur Steigerung der (inner-)städtischen Attraktivität. Schätzungen sprechen von rund 1.000 in den Vereinigten Staaten etablierten BIDs. In Deutschland wurde 2005 die erste gesetzliche Grundlage für die Errichtung von BIDs durch die Hansestadt Hamburg geschaffen.

II. Ablauf der Gründung eines BID

Auslöser für die Gründung von Business Improvement Districts kann das Einsetzen einer Abwärtsspirale sein – so genannter „trading-down“-Prozess. Aus einem innerstädtischen Gebiet fließt Kaufkraft in periphere Einkaufsstandorte ab. Dies führt zu Umsatzrückgängen, welche Leerstände nach sich ziehen. Dies wiederum hält die Immobilienbesitzer davon ab, zusätzliche Investitionen zu tätigen. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass die Kommunen auf Grund ihrer Finanzsituation nicht in der Lage sind, zusätzliche Mittel für den Erhalt der Standortattraktivität aufzuwenden. Resultat ist ein allgemeiner Verfall der Bausubstanz und des öffentlichen Raumes, welcher wiederum weitere Frequenz- und Umsatzrückgänge nach sich zieht.

Um diesem Szenario entgegenzuwirken, sind in den USA, aber mittlerweile auch in einer Vielzahl anderer Staaten, so auch in zehn deutschen Bundesländern, Business Improvement Districts ins Leben gerufen bzw. die gesetzlichen Grundlagen hierfür geschaffen worden. Seit August 2015 verfügt auch Rheinland-Pfalz mit dem Landesgesetz über lokale Entwicklungs- und Aufwertungsprojekte (LEAPG) über eine rechtliche Grundlage, die die Einrichtung von BIDs ermöglicht. Die Gründung des ersten rheinland-pfälzischen BID steht Anfang 2017 allerdings immer noch aus.

Die Entstehungsgeschichte eines BIDs kann man in folgenden Schritten kurz skizzieren, wobei individuelle Abweichungen in Abhängigkeit der örtlichen Gegebenheiten und jeweils gültigen gesetzlichen Grundlagen bei Gründung und Ausgestaltung eines BID möglich sind.

1. Eine Gruppe interessierter Geschäftsleute und Immobilieneigentümer findet sich mit dem Motiv zusammen, das geschäftliche Umfeld zu verbessern.
2. Diese Initiativgruppe erstellt ein Programm, welches die Gebietsabgrenzung, Ziele, Entwicklungsmaßnahmen und Budgeterfordernisse für ein BID definiert. Es wird ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept – ggf. unter Einbezug externer Beratungsleistungen – und ein Satzungsentwurf erarbeitet.
3. Ein schriftlicher Antrag zur Errichtung eines BID wird bei der betreffenden Kommune eingereicht. Dieser ist an das vorherige Erreichen eines bestimmten Zustimmungsquorums betroffener Eigentümer gemessen an der Grundstückszahl und/oder Grundstücksfläche gebunden – beispielsweise 15 Prozent.
4. Die Kommune leitet das Satzungsverfahren offiziell ein und informiert die direkt (potenziell finanziell) betroffenen Grundeigentümer und Erbbauberechtigten über die geplante Gründung eines BID sowie die damit verbundenen Maßnahmen und Kosten. Die Träger öffentlicher Belange werden beteiligt.
5. Die Betroffenen haben die Möglichkeit zum geplanten Vorhaben im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb eines definierten Zeitraumes Stellung zu nehmen. Wird eine bestimmte Widerspruchsquote überschritten (in deutschen Bundesländern bspw. 25 bzw. 33 Prozent als sog. Negativquorum), darf die Satzung nicht erlassen werden. Bei positivem Ausgang des Beteiligungsprozesses erfolgt der Satzungsbeschluss durch den kommunalen Rat.
6. Ein endgültiges Maßnahmen- und Entwicklungskonzept wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse der erfolgten Beteiligungsschritte verfasst. Zu dessen Durchführung verpflichtet sich der BID-Träger in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Kommune. Die Finanzierung erfolgt i.d.R. über eine sich am Einheitswert der (abgabepflichtigen) Grundstücke orientierende Abgabe, welche durch die Gemeinde erhoben und an den BID-Träger weiter geleitet wird.

III. Hauptaufgaben eines Business Improvement Districts

Die Entstehung von BIDs ist zwar zumindest teilweise dem Umstand geschuldet, dass die Kommunen bestimmte Leistungen nicht mehr zu erbringen in der Lage sind, jedoch dient die private Finanzierung nicht dazu, öffentliche Leistung zu ersetzen, sondern soll diese ergänzen. Ausgehend auch von den ursprünglich in den USA gemachten Erfahrungen lassen sich fünf Hauptaufgaben von BIDs feststellen, die mit – allerdings teilweise deutlichen – Schwerpunktverschiebungen auch für entsprechende Standorte in Deutschland von Relevanz sind, wo städtebauliche Aspekte und Fragen des allgemeinen Erscheinungsbilds stärker im Vordergrund stehen als z.B. Sicherheitsüberlegungen:

1. Sauberkeit, d. h. die Beschäftigung von Personal zur Reinigung des öffentlichen Raumes, der Beseitigung von Graffiti, der Übernahme von Entsorgungsdienstleistungen, etc.

2. Sicherheit, d. h. Auflegen von Programmen zur Verhinderung krimineller Handlungen. In den USA werden oftmals ehemalige Polizisten als Sicherheitskräfte eingesetzt.
3. Investitionen in das öffentliche Erscheinungsbild, d. h. die Gestaltung des öffentlichen Raums durch Beleuchtungsanlagen, Wegweisersysteme, Anbringen und Gestaltung von Abfallbehältnissen, Anlegen von Blumenbeeten, etc.
4. Marketing, d.h. Öffentlichkeitsarbeit um auf das BID aufmerksam zu machen sowie Organisation von Events, welche Frequenz in das BID-Gebiet lenken.
5. Pflege und Ausbau des Geschäftsbestands, Verbesserung des Branchenmix, Leerstandmanagement.

IV. Finanzierung

Die Finanzierung von Business Improvement Districts erfolgt, sofern die nötigen Zustimmungsquoren der Eigentümer (gewerblich) genutzter Grundstücke erreicht wurden, über eine Pflichtabgabe aller relevanten Immobilienbesitzer. Auf diese Weise wird das leidige Trittbrettfahrerproblem gelöst. Hierin ist eines der wesentlichen Motive für die Gründung eines BIDs zu sehen. Bemessungsgrundlage für die BID-Abgabe ist der Einheitswert der betroffenen Grundstücke. Diese Sonderabgabe der Grundstückseigentümer ist die Haupteinnahmequelle von BIDs. Zusätzliche Einnahmen können durch Standgebühren, Merchandising, Vermarktung von Events, etc. generiert werden. Die benötigte Finanzierungssumme gestaltet sich variabel in Abhängigkeit von der räumlichen Größe und dem definierten Aufgabenumfang eines BIDs. Faktisch bewegen sich die Summen international im fünf- bis siebenstelligen Bereich jährlich – letzteres gilt für „Vorzeige-BIDs“ in Städten wie New York. Die meisten deutschen BIDs verfügen über jährliche Budgets im fünf- bis unteren sechststelligen Bereich, es finden sich aber auch höhere Budgets.

Es ist regelmäßig vorgesehen, dass ein BID, sofern es nicht auf freiwilliger Basis verlängert wird, nach i.d.R. drei oder fünf Jahren ausläuft (so genannte „sunset clause“). Dies soll verhindern, dass BIDs ein von den Interessen der Betroffenen unabhängiges Eigenleben entwickeln. Auch an diesem Punkt wird deutlich, dass es sich bei der Finanzierung von BIDs nicht um eine staatliche auferlegte Zwangsaufgabe handelt, sondern um eine demokratisch legitimierte freiwillige Selbstverpflichtung der Mehrheit der Gewerbeimmobilien-eigentümer eines Bezirks, welche die Minderheit zur Finanzierung mit verpflichtet. Zum Zeitpunkt des Auslaufens eines BID darf dieses keine offenen Verbindlichkeiten mehr ausweisen; d.h. dem BID-Management ist es nicht erlaubt über die im Budget definierten Ansätze hinaus Gelder auszugeben und Schulden zu machen.

V. Vorteile und Problembereiche von Business Improvement Districts

BIDs bieten eine Reihe von attraktiven Vorteilen, sind jedoch auch mit (potenziellen) Problemen behaftet, die es frühzeitig zu bedenken gilt. Im Folgenden seien die wichtigsten Vor- und Nachteile kurz benannt.

Vorteile	Problembereiche
Eigeninitiative der lokalen Wirtschaft bzw. Immobilieneigentümer auf freiwilliger Basis	Gefahr einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben
Erfolge bei der Attraktivitätssteigerung innerstädtischer Standorte (erhöhte Kundenfrequenz, steigende Immobilienwerte => Investitionsanreize, steigende Umsätze,...)	Gefahr der geografischen Verdrängung sozialer Probleme
Selbstverantwortliches Handeln der privaten Wirtschaftssubjekte	Problem der Erhebung einer verpflichtenden BID-Umlage in wirtschaftlich schwierigen Zeiten
Existenz einer ausreichenden und verlässlichen finanziellen Basis unter Ausschluss von Trittbrettfahrerverhalten	Problem der geografischen Abgrenzung ohne Ausgrenzung interessierter Nachbarn
Professionelles Quartiersmanagement mit längerfristigem Planungshorizont	Eigentümer von Wohnimmobilien und die öffentliche Hand profitieren ggf. ebenfalls durch Umfeldverbesserungen ohne eigene Abgaben zu leisten
Verbesserung der Beziehungen zwischen privaten Akteuren und den öffentlichen Stellen der Kommune	

VI. Business Improvement Districts in Deutschland

Seit der Jahrtausendwende wird die BID-Diskussion in Deutschland intensiv geführt. Nach anfänglicher Unsicherheit u.a. über die rechtlichen Rahmenbedingungen, können nun auf Basis von § 171f BauGB nach Maßgabe des Landesrechts Gebiete mit BID-Charakter festgelegt werden. Ob also ein BID im „klassischen Sinne“ eingerichtet werden kann und welche konkreten Vorgaben dabei gelten, entscheidet der Landesgesetzgeber, weshalb auch in Deutschland keine einheitliche Regelung hierzu existiert. Folgende deutsche Bundesländer haben bereits BID-Gesetze erlassen: Hamburg (2005), Hessen (2006), Bremen (2006), Schleswig-Holstein (2006), Saarland (2007), Nordrhein-Westfalen (2008), Sachsen (2012), Berlin (2014), Baden-Württemberg (2015) und Rheinland-Pfalz (2015).

Derzeit gibt es in der Bundesrepublik rund 50 aktive oder bereits abgeschlossene BIDs. Einige hiervon befinden sich auf Grund der erzielten Erfolge bereits in der Verlängerungsphase. Mancherorts haben sich allerdings auch Initiativen zur Gründung eines BID nicht durchsetzen können, weil die dazu nötigen Quoren verfehlt wurden. BID-Schwerpunkte auf städtischer Ebene sind Hamburg, Bremen und Gießen. Deutsche BIDs verfügen, über die Gesamtlaufzeit berechnet, meist über Budgets zwischen 150.000 Euro und 5 Millionen Euro.

VII. Position der IHK Trier

Der Handlungsausschuss der IHK Trier hat zum Thema BID im Herbst 2003 die folgende Leitempfehlung verabschiedet und im Jahr 2014 nochmals zustimmend zur Kenntnis genommen.

„Business Improvement Districts können auch in Deutschland ein sinnvolles Mittel sein, um dem schleichenden Funktionsverlust der Innenstädte entgegen zu wirken und das Geschäftsumfeld für den innerstädtischen Handel durch rein privates Engagement zu verbessern. Es muss jedoch zuvor ein wirtschaftsfreundlicher Rechtsrahmen geschaffen werden, der das Funktionieren von BID ermöglicht.“

Insbesondere ist sicherzustellen, dass

- durch BIDs keine öffentlichen Investitionen wegfallen,
- die Belange des Handels bei Gründung und Führung eines BIDs angemessene Berücksichtigung finden,
- die öffentliche Hand nicht in die Entscheidungsfindung des Managements eines BIDs eingreifen und insbesondere über die Verwendung der privat bereitgestellten Finanzmittel entscheiden darf,
- eine qualifizierte Mehrheit der gewerblichen Grundeigentümer der Gründung eines BID zustimmt.“

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag informiert unter www.dihk.de regelmäßig über Neuigkeiten aus dem BID-Geschehen und bietet auf seiner Homepage hierzu auch einen Newsletter-Service „BID-News“ für alle an der Thematik Interessierten an.

Rechtshinweis

Die Veröffentlichung von Merkblättern ist ein Service der IHK Trier für ihre Mitgliedsunternehmen. Dabei handelt es sich um eine zusammenfassende Darstellung der rechtlichen Grundlagen, die nur erste Hinweise enthält und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Eine anwaltliche Beratung im Einzelfall kann dadurch nicht ersetzt werden. Obwohl dieses Merkblatt mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurde, kann eine Haftung für die inhaltliche Richtigkeit nicht übernommen werden.