

## **Eckpunkte für ein sächsisches BID- Gesetz unter Berücksichtigung der bisherigen BID- Gesetzgebung in Hamburg, Hessen, Bremen, Schleswig- Holstein und dem Saarland sowie des NRW- Entwurfes**

### Inhaltsverzeichnis

1. Grundsatz	Seite 2
2. Zweck	Seite 2
3. BID- Gebiet und „Aufgabenträger“	Seite 3
a) „BID“ als Gebietsbezeichnung	Seite 3
b) Handelnde für das Gebiet	Seite 3
c) Aufgabenübertragung an Dritte	Seite 4
d) Aufsicht und Haftung	Seite 5
Hintergrund: Ö.-r. Vertrag Kommune/Aufgabenträger	Seite 6
4. Aufgaben	Seite 6
5. Maßnahmen- und Finanzplanung	Seite 7
a) Regelungstiefe	Seite 7
b) Umgang mit Abweichungen	Seite 7
c) Regelung von Ablehnungsgründen?	Seite 8
d) Fazit: Vorzusehende Regelungen	Seite 8
6. Verfahren (mit verfassungsr. Anforderungen: Gebietsabgrenzung und Abgabepflichtige)	Seite 8
a) Positivquorum	Seite 8
b) Negativquorum	Seite 9
c) Letztentscheidungsrecht der Kommunen	Seite 10
d) Bei Antragstellung vorzulegende Unterlagen	Seite 10
Hintergrund: Verfassungsrechtliche Anforderungen	Seite 11
α) Zur Rechtsprechung des BVerfG	Seite 11
β) Folgerungen für die Gebietsabgrenzung	Seite 11
γ) Folgerungen für die Bestimmung der Abgabepflichtigen	Seite 11
e) Form der Anhörung und Beteiligung	Seite 13
7. Erhebung der Sonderabgabe	Seite 14
a) Satzung	Seite 14
b) Abgabenschlüssel	Seite 15
α) Beachtung von Art. 3 Abs.1 Grundgesetz	Seite 15
β) BID - Initiativen der Eigentümer/Erbbauberechtigten	Seite 16
Hintergrund: Datenschutz	Seite 16
γ) BID- Initiativen der Gewerbetreibenden/Freiberufler	Seite 17
δ) Fazit für ein sächsisches BID- Gesetz	Seite 17
c) Hebesatz und Deckelung	Seite 18
d) Ausnahmen von der Abgabepflicht	Seite 19
α) Abgabenobjektbezogene Ausnahmen	Seite 19
β) Abgabensubjektbezogene Ausnahmen	Seite 20
γ) Kappungsgrenze	Seite 20
8. Mittelverwendung	Seite 21
a) Verwendung des Aufkommens aus der Abgabe	Seite 21
α) Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes	Seite 21
β) Verwaltungsaufwand der Kommune	Seite 21
b) Vorkehrungen vor Fehlverwendung	Seite 22
9. Befristung	Seite 22
a) Befristung des Gesetzes	Seite 22
b) Befristung der Satzung	Seite 23

## 1. Grundsatz: Orientierung an Interessenausgleich und Gemeinwohl

Die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des BID- Konzepts im Freistaat Sachsen soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass bei privat initiierten Maßnahmen zur Aufwertung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren die Interessen der Grundstückseigentümer, Gewerbetreibenden und Freiberufler sowie der jeweiligen Kommune in Ausgleich gebracht werden und zugleich ein Mehrwert für die Allgemeinheit entsteht (z.B. „europäische Stadt“, Erhalt einer ausgewogenen Handelsstruktur auch in der Schrumpfung, Sicherung der Nahversorgung).

Wesentliche Bausteine hierfür sind die nachstehend skizzierte Interessenabwägung im Gesetz bei Belassen hinreichender Flexibilität für die Ausgestaltung vor Ort, die formalisierten Abstimmungsprozesse für die Privaten im Quartier sowie das Letztentscheidungsrecht der Kommune.

## 2. Zweck

Ein sächsisches BID- Gesetz sollte bereits in der Zweckbestimmung ein klares Bekenntnis zu dem vorrangig intendierten Einsatz als Instrument der standortbezogenen Wirtschaftsförderung für frequenzabhängige Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen beinhalten.

Des Weiteren sollte der Bezug zur Sicherung der Nahversorgung speziell mit Waren des kurzfristigen Bedarfs hergestellt werden. Die vom SMWA in Abstimmung mit dem SMUL beauftragte Studie „Nahversorgung im Freistaat Sachsen“, BBE 2007, hat das BID- Konzept als einen Baustein zur Sicherung der Nahversorgung in städtischen Gebieten explizit hervorgehoben.

Daneben sollen aber auch Initiativen primär der Eigentümer zur Werterhaltung ihrer Grundstücke sowie gemeinsame Initiativen der Eigentümer und Gewerbetreibenden nicht ausgeschlossen werden.

Die ratio legis soll demzufolge wie folgt formuliert werden:

*„Zweck dieses Gesetzes ist es,*

- 1. Gewerbetreibenden und Freiberuflern in städtebaulich integrierten Einzelhandels- und Dienstleistungszentren ergänzend zu einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen geeignete Rahmenbedingungen auch für gemeinsame standortbezogene Aufwertungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, um so ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Hilfe zur Selbsthilfe ganzheitlich zu stärken,*
- 2. Grundstückseigentümern an den genannten Standorten eine entsprechende Möglichkeit zur Werterhaltung beziehungsweise Wertsteigerung ihrer Grundstücke zu eröffnen, sowie*
- 3. durch Stärkung der urbanen Zentren insbesondere auch zur Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen beizutragen.“*

Um etwaigen Bedenken zu begegnen, die starke Ausrichtung des BID- Konzeptes auf die Wirtschaftsförderung könne in der Konsequenz disparitätische Lagenentwicklungen begünstigen oder der Multifunktionalität urbaner Zentren nicht gerecht werden, soll das in § 171 f BauGB verankerte Abstimmungsgebot (= *auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzeptes*) explizit in ein sächsisches BID- Gesetz übernommen werden. BIDs, die den städtebaulichen Zielen der Gemeinde entgegenlaufen, würden im Übrigen aber auch schon am Letztentscheidungsrecht der Kommunen über die Einrichtung von BIDs scheitern.

### 3. BID- Gebiet und „Aufgabenträger“

#### a) „BID“ als Gebietsbezeichnung

Es ist zu unterscheiden zwischen dem BID- Gebiet und den privaten Akteuren am Standort, die sich in irgendeiner Weise zusammenfinden müssen.

Nach ihrem Herkommen bezeichnen die Kürzel „BID“ bzw. „BIA“ ein „Business Improvement District“ bzw. eine „Business Improvement Area“, also ein Gebiet. Eine in Deutschland weit verbreitete, vom Saarland in das dortige BID- Gesetz übernommene Kurzfassung lautet demgegenüber „Bündnisse für Investition (oder Innovation) und Dienstleistungen“, wobei der Bezug im saarländischen Gesetz prompt verwischt<sup>1</sup>.

Der von NRW verwendete Begriff „Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG)“ bezieht sich auf den Zusammenschluss am Standort.

Um insbesondere im Hinblick auf die durch Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz geschützte negative Koalitionsfreiheit Verwirrung zu vermeiden, wird der bereits von Hamburg eingeschlagene Weg befürwortet, das Kürzel BID, wie es seinem Herkommen entspricht, für das Gebiet zu verwenden. Die von Hamburg gewählte Umschreibung „Bereich zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ ist geeignet und soll übernommen werden, um keine zu starke Zersplitterung der Begrifflichkeiten in Deutschland zu bekommen.

Wenn im Gesetz klar zwischen Gebiet und Handelnden unterschieden wird, genügt es, in der Gesetzesbegründung klarzustellen, dass das Gebiet keine eigene Rechtspersönlichkeit hat.

#### b) Handelnde für das Gebiet

Die bisherigen Landesgesetze gehen unterschiedlich damit um, wer für das BID-Gebiet handeln kann (z.B. Antragstellung auf Einrichtung eines BIDs).

Überwiegend wird die Rolle des verantwortlich Handelnden in den bisherigen Landesgesetzen einem „Aufgabenträger“<sup>2</sup> zugewiesen, auf den bezogen sich allgemeine Regelungen zur Leistungsfähigkeit bzw. zur Zuverlässigkeit (steuerlich, persönlich)

---

<sup>1</sup> Einerseits konstatiert das saarländische Gesetz, das „Bündnis“ habe keine Rechtspersönlichkeit – danach scheint also das Gebiet gemeint zu sein. Andererseits wird wiederholt von „Mitgliedern“ oder sogar „Pflichtmitgliedern“ des Bündnisses gesprochen.

<sup>2</sup> Vorbild ist offenkundig der „Vorhabenträger“ etwa des Baugesetzbuches beim vorhabensbezogenen Bebauungsplan oder im Planfeststellungsverfahren.

finden. Das saarländische Gesetz schränkt ein, dass Aufgabenträger nur sein kann, wer ein Grundstück oder seinen Sitz im Gebiet hat oder entsprechend bevollmächtigt ist.

In NRW ist zwingend eine ISG erforderlich, die ihre Rechtsform allerdings selbst bestimmen kann. Das Gesetz regelt unter der §- Überschrift „Gründung einer Immobilien- und Standortgemeinschaft“ insbesondere, dass die ISG ihre freiwilligen Mitglieder nicht selektiv aufnehmen darf.

Angesichts der sowohl in rechtlicher als auch praktischer Hinsicht zentralen Stellung desjenigen, der mit seinem Antrag ein BID- Verfahren einleiten kann, wird der auch von NRW eingeschlagene Weg befürwortet, einen institutionalisierten Zusammenschluss von potenziell abgabepflichtigen Akteuren am Standort – bei nicht vorzuzugender Rechtsform - zu verlangen. In Betracht kommen etwa eingetragener Verein (bei Wahrung des Nebenzweckprivilegs), Genossenschaft oder GmbH.

Allerdings sollte nicht zwingend eine Neugründung verlangt werden. Als Aufgabenträger kommen auch am Standort bereits vorhandene Werbegemeinschaften oder Zusammenschlüsse von Immobilieneigentümern in Betracht, sofern diese sich für die Etablierung eines BIDs entsprechend aufstellen.

Terminologisch ist dazu festzuhalten, dass der Entwurf von NRW in der Begründung einen etwa zu beauftragenden Dritten (unten zu c) als „Aufgabenträger“ bezeichnet. In der Logik des Hamburger Entwurfs wäre Aufgabenträger hingegen eine ISG. Daher scheint es vorzugswürdig, in Sachsen nicht den unterschiedlich verwendeten und verstandenen Begriff „Aufgabenträger“ einzuführen, sondern von einer Trägerorganisation bzw. Standortgemeinschaft zu sprechen.

Es sollte, in Anlehnung an NRW, direkt im Gesetz klargestellt werden, dass Eigentümer und Gewerbetreibende/Freiberufler der Trägerorganisation einerseits nicht beitreten müssen, ihnen aber andererseits die Mitgliedschaft nicht verweigert werden darf. Die mögliche Mitgliedschaft sonstiger Akteure am Standort sollte angesichts der Multifunktionalität der Quartiere als Soll- Vorschrift abgesichert werden.

### c) Aufgabenübertragung an Dritte

Die bisherigen Landesgesetze regeln überwiegend (Ausnahme S-H), dass der Aufgabenträger „die Wahrnehmung seiner Aufgaben“ (Hamburg, Hessen, Bremen), die „Wahrnehmung einzelner Aufgaben“ (Berlin-E und Saarland), die „Wahrnehmung ... Aufgaben und die Durchführung standortbezogener Maßnahmen“ (NRW) Dritten übertragen kann. Hessen regelt überdies, dass die Zuverlässigkeitsanforderungen an den Aufgabenträger auch für den Dritten gelten.

Es sollte differenziert werden:

Wenn, wie unter b) befürwortet, zwingend ein institutionalisierter Zusammenschluss der Akteure am Standort verlangt wird, sollte diese Trägerorganisation grundsätzliche Aufgaben, wie z.B. die Antragstellung etc., auch selbst bzw. durch dafür von ihr Bevollmächtigte übernehmen. Es ist selbstverständlich, dass sie sich im Rahmen ihrer Arbeit externen Sachverstand, z.B. durch Beauftragung eines Beratungsunternehmens, einholen kann – dies ist keine zu regelnde Aufgabenübertragung.

Die Trägerorganisation beziehungsweise einzelne Mitglieder sollten – gleichermaßen im Interesse der Abgabepflichtigen wie der am Markt tätigen Unternehmen – andererseits Umsetzungsaufgaben investiver und nicht investiver Art nur dann selbst übernehmen dürfen, wenn diese nicht besser oder wirtschaftlicher durch bereits am Markt tätige Unternehmen erbracht werden können. *Bei Vergabe an Dritte dürften die vergaberechtlichen Vorschriften gelten.*

Somit sind Regelungen wie folgt vorzusehen:

- Durchführung „insbesondere“ (Flexibilität) von Umsetzungsmaßnahmen kann bzw. muss (vorstehender Absatz) Dritten übertragen werden
- Aus Transparenzgründen ist im Maßnahmen- und Finanzierungskonzept (unten zu 5.) zu jedem Einzelposten anzugeben, ob die Maßnahme extern oder intern durchgeführt werden soll. In einer Anlage, die nur von den potenziell Abgabepflichtigen bei der Gemeinde eingesehen werden kann (Hinweis im Benachrichtigungsschreiben über die öffentliche Auslegung, unten 6 e), sollten folgende Erläuterungen zwingend sein: falls intern, Begründung, warum keine Übertragung an Dritte; falls extern: wie, soweit bereits bekannt, auch: an wen, sollen die Einzelaufträge vergeben werden (Art der Markterkundung bzw. vorhandene Marktübersicht, ggf. öffentliche oder beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe).

#### d) Aufsicht und Haftung

Die bisherigen BID – Gesetze gehen des Weiteren unterschiedlich mit der Frage der Aufsicht über den Aufgabenträger bzw. die Standortgemeinschaft um.

Klar dürfte zunächst sein, dass eine Aufsicht überhaupt vorzusehen ist. Hellmann/Hermes leiten dies in ihrem Gutachten: „Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von ‚Business Improvement Districts‘ (BIDs)“, August 2004, zum damaligen Hamburger Entwurf letztlich aus der aus ihrer Sicht nur hilfswise zu bejahenden Notwendigkeit der demokratischen Legitimation des Aufgabenträgers ab. Entscheidender scheint noch der Aspekt des Schutzes der Abgabepflichtigen vor Missbrauch der von Aufgabenträger bzw. Trägerorganisation verwalteten Mittel aus der Sonderabgabe.

Die Aufsicht wird überwiegend (Hessen, Saarland, NRW) den Gemeinden zugewiesen. Dies ist auch für Sachsen alternativlos, da die IHKn (Modell der Stadtstaaten Hamburg und Bremen) in den Flächenländern die Übernahme dieser Aufgabe personell nicht leisten könnten.

Fraglich ist allerdings, inwieweit über die Festlegung der Aufsichtsführenden hinaus im Gesetz auch zu regeln ist, welche Interventionsmöglichkeiten bestehen. Teilweise sehen die Gesetze explizit die Beanstandung der Geschäftsführung sowie als ultima ratio die Abberufung des Aufgabenträgers mit vorübergehender Ersatzträgerschaft der Gemeinde vor. NRW beschränkt sich hingegen auf die Regelung, dass die Standortgemeinschaft der Kommune die ordnungs- und zweckmäßige Mittelverwendung auf Verlangen unverzüglich, mindestens jedoch jährlich schriftlich nachzuweisen hat. Alles Übrige weist NRW damit faktisch dem ö-r Vertrag zu.

Der Ansatz von NRW ist auch für Sachsen zu befürworten. Zur Erläuterung ist kurz auf den öffentlich- rechtlichen Vertrag einzugehen.

## Hintergrund: Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Aufgabenträger und Gemeinde

In den bisherigen BID- Gesetzen wird der Abschluss eines öffentlich- rechtlichen Vertrages zwischen dem Aufgabenträger und der Kommune als eine wesentliche Voraussetzung für die Einrichtung eines BIDs benannt. Die inhaltlichen Anforderungen sind stets annähernd wortgleich gefasst: Der Aufgabenträger muss sich verpflichten, die aus Gesetz, NRW: und Satzung sowie Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen.

Der Ansatz, den Abschluss eines öffentlich- rechtlichen Vertrages zur Einrichtungsvoraussetzung für ein BID zu machen, ist auch für Sachsen zu befürworten.<sup>3</sup> Dies hat dann aber zur Folge, dass jede Pflichtverletzung des Aufgabenträgers, die eine Beanstandung im Rahmen der Aufsicht nach sich ziehen kann, zugleich ein Verstoß gegen den öffentlich- rechtlichen Vertrag darstellt. Damit gilt gemäß § 62 VwVfG auch das Recht der Leistungsstörungen des BGB entsprechend.

*„Die Bedeutung des verwaltungsrechtlichen Vertrages liegt heute ... vor allem in seiner Eignung als Instrument konsensualen Verwaltungshandelns, wenn es gilt, durch die ... Vereinbarung von Mechanismen der Selbststeuerung (regulierte Selbstregulierung) die öffentliche Verwaltung von Aufsichts-, Kontroll- und Durchsetzungsaufgaben zu entlasten...“* (Kopp/Ramsauer, 8. Auflage 2003, § 54 VwVfG, Rz.12). – Führt man sich dies vor Augen, ist es folgerichtig, neben den ö.-r. Vertrag keine zusätzlichen Interventionsmöglichkeiten für den Fall zu setzen, dass die Trägerorganisation ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt.

Insbesondere einer Ersatzträgerschaft der Gemeinde bedarf es nicht. Verlangt man als Voraussetzung für die Einrichtung eines BIDs, wie für Sachsen befürwortet, dass am Standort eine mögliche Trägerorganisation bereits besteht oder neu gegründet wird, in der jeder Interessent am Standort Mitglied mit entsprechenden z.B. vereins- oder gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten werden kann, ist das Vorhaben an diesem Standort als gescheitert ansehen, wenn die Trägerorganisation der privaten Akteure nicht funktioniert. Es geht dann noch um Sicherungs- und Abwicklungs-, nicht aber um Fortführungsfragen, so dass eine Ersatzträgerschaft nicht angezeigt erscheint.

Auch Haftungsfragen können im öffentlich- rechtlichen Vertrag geregelt werden.

## **4. Aufgaben**

Einige der bisherigen BID- Gesetze (Hamburg, Hessen, Bremen, Saarland) enthalten einen exemplarischen Aufgabenkatalog (z.B. „Konzepte ausarbeiten, Werbemaßnahmen durchführen, Erhalt und Erweiterung des Branchenmixes“).

Um das Gesetz nicht unnötig auszuweiten, soll hiervon im sächsischen BID- Gesetz (wie in NRW und S-H) abgesehen werden. Hauptargument ist, dass die BID- Initiativen in der sächsischen Praxis (Pilotstädte) eigenverantwortlich die bei ihnen relevanten Aufgaben identifizieren konnten. Künftige Initiativen sollen bei der Aufgabenidentifizierung außerhalb des Gesetzes über den Erfahrungsaustausch und die geplante Bereitstellung eines Praxisleitfadens unterstützt werden.

---

<sup>3</sup> Letztlich ist dies auch eine Konsequenz des PPP- Gedankens, der dem BID- Konzept zugrunde liegt.

Die vorgesehene allgemeine Aufgabendefinition soll den auch in § 171 f BauGB verwendeten unbestimmten Rechtsbegriff der „standortbezogenen Maßnahmen“ aufgreifen, allerdings mit der Klarstellung, dass sowohl investive als auch nicht investive Maßnahmen in Betracht kommen. Durch den Zusatz, dass die Maßnahmen über den kommunalen Standard (als status quo) hinausgehen müssen, soll darüber hinaus unter anderem auch klargestellt werden, dass keine hoheitlichen oder die Daseinsvorsorge betreffenden Aufgaben übernommen werden können.

## **5. Maßnahmen- und Finanzplanung**

### **a) Regelungstiefe**

Die bisherigen BID- Gesetze gehen unterschiedlich mit der Frage um, in welcher Tiefe die Maßnahmen- und Finanzplanung des BIDs zu regeln ist.

Einige Ländergesetze unterscheiden dafür zwischen dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für die gesamte BID- Laufzeit und dem Maßnahmen- und Finanzierungsplan (teilweise auch als Maßnahmen- und Wirtschaftsplan bezeichnet) für das einzelne Jahr, während das schlanke Gesetz S-H diesen Komplex überhaupt nicht regelt.

Befürwortet wird für Sachsen der auch von NRW gewählte Ansatz, lediglich Regelungen zum mittelfristigen Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zu treffen. Angesichts der denkbaren Laufzeit von BIDs (bis zu fünf Jahre) scheint es zwar auf den ersten Blick angezeigt, zwischen der mittelfristigen und der auf das Jahr bezogenen kurzfristigen Maßnahmen- und Finanzplanung zu unterscheiden. Doch ist die mittelfristige Finanzplanung im BID durch den Zufluss der Sonderabgabe und das abgegrenzte Gebiet überschaubar und daher unter Planungsgesichtspunkten eher mit einem mehrjährigen Förderprojekt zu vergleichen. Die ergänzende detaillierte Planung für das Jahr hat daher nicht einen so hohen Stellenwert, dass eine Regelung im Gesetz erforderlich wäre.

### **b) Umgang mit Abweichungen**

Bei Abweichungen vom Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ist ein Ausgleich zwischen der bei einer mehrjährigen Planung erforderlichen Flexibilität im Detail und dem Schutz der Abgabepflichtigen erforderlich. Die bisherigen Landesgesetze arbeiten insoweit mit unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. „Änderung wesentlicher Bestandteile“).

In einem sächsischen BID- Gesetz sollte die wesentliche Abweichung präzisiert werden. Vorgesehen werden sollte die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Einzelposten im Maßnahmen- und Finanzierungskonzept bis 20 % Über- und Unterschreitung. Bei einer Abweichung von mehr als 20 % bzw. bei Aufnahme zunächst nicht vorgesehener Maßnahmen, die mindestens 1 % des Gesamtbudgets binden, soll das Verfahren zum Schutz der Abgabepflichtigen zwingend wiederholt werden müssen.

### c) Regelung von Ablehnungsgründen?

Eine Regelung zu möglichen Ablehnungsgründen des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes (wie in einigen Landesgesetzen enthalten) ist aufgrund des Letztentscheidungsrechts der Kommunen (vgl. unten zu 6 c) entbehrlich.

### d) Fazit: Vorzusehende Regelungen

Zur Maßnahmen- und Finanzplanung sollen im Ergebnis der vorstehenden Erwägungen Regelungen in ein sächsisches BID- Gesetz wie folgt aufgenommen werden:

- Regelungen zum Verfahren (vgl. unten zu 6): Vorlagepflicht eines Entwurfs mit dem Antrag; Maßnahmen- und Finanzierungsplan als Bestandteil des Anhörungsverfahrens; Wiederholung des Verfahrens bei Änderungen wie zu b) näher bezeichnet. - Dass nur ein Entwurf vorgelegt werden kann, ergibt sich schon daraus, dass der Trägerorganisation im Zeitpunkt der Antragstellung die erforderlichen Daten zur Einnahmeseite nicht vollständig vorliegen können.

- Regelung zum ö-r. Vertrag (vgl. oben zu 3d): Das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ist als notwendiger Bestandteil des ö. – r. - Vertrags vorzusehen.

## **6. Verfahren**

### a) Positivquorum

Die bisherigen BID- Gesetze gehen überwiegend zwingend davon aus, dass der „Aufgabenträger“ oder die Standortgemeinschaft das Verfahren auf Festlegung eines BID-Gebietes durch Antrag einleiten muss (Ausnahme S-H, dort kann die Kommune theoretisch auch ohne private Initiative aktiv werden). Es besteht auch weitgehender Konsens, dass der Aufgabenträger eine Mindestunterstützung aus dem Quartier nachweisen muss. Lediglich NRW verzichtet (neben S- H) auf die Festlegung eines solchen sog. Positivquorums, vermutlich, da man die gelungene Gründung einer Standortgemeinschaft als Beleg für die hinreichende Unterstützung im Quartier ansieht. Die anderen Länder legen das Positivquorum bei 15 % fest, wobei teilweise nur die Anzahl der Abstimmungsberechtigten maßgeblich sein soll, teilweise auch die Grundstücksfläche.

Die Regelung eines solchen Einstiegsquorums in einem Antragsverfahren wird auch für Sachsen befürwortet, da nur so sicherzustellen ist, dass keine von vornherein aussichtslosen Verfahren unnötig Kapazitäten bei der Kommune binden. Die Einleitung eines Verfahrens macht nur Sinn, wenn es einen Kern von Aktiven am Standort gibt, der sich entsprechend aktiv für das BID einsetzt. Damit ein solcher Kern von Aktiven im Antragsverfahren benannt werden kann, muss faktisch eine sachgerechte Arbeit im Quartier vorausgegangen sein.

Der Ansatz von NRW, die Gründung einer Standortgemeinschaft zu verlangen, diese dann aber auch für die Einleitung des Verfahrens als ausreichend zu erachten, ist zwar nachvollziehbar, da in der Praxis die Gründung einer Trägerorganisation regelmäßig bereits ein recht weitgehender Schritt in der Standortarbeit ist. Dennoch sollte das Erfordernis einer solchen Standortgemeinschaft die Festlegung eines Positivquorums nicht ersetzen. Insbesondere die Möglichkeit der Gründung einer GmbH (keine

Mindestgesellschafterzahl) belegt das bei Weglassen eines Einstiegsquorums gegebene Missbrauchspotenzial. Das Einstiegsquorum sollte im Übrigen nicht auf die Mitglieder der Standortgemeinschaft als solche bezogen sein, da die Mitgliedschaft naturgemäß auch bei kritischer Haltung zur Erhebung einer Sonderabgabe möglich und erwünscht ist, sondern auf einzeln zu benennende potenziell Abgabepflichtige.

Die Höhe des Einstiegsquorums sollte sicherstellen, dass nur Anträge mit hinreichender Aussicht auf Erfolg in das Verfahren gelangen, jedoch nicht dazu führen, dass zu hohe Ansprüche an einen aktiven Kern im Quartier gestellt werden.<sup>4</sup> Letztlich gibt es in Deutschland bislang keine hinreichenden empirischen Erfahrungen, ob man dieses Quorum nun bei 15 %, 20 % oder 25 % ansetzen sollte. Da aus den Bundesländern mit bis zu drei Jahren BID- Gesetzgebung bislang keine Ansätze von Missbrauch bekannt geworden sind, gibt es jedoch keinen Grund, das Einstiegsquorum für Sachsen höher zu regeln, was in dieser Frage lediglich eine unnötige Rechtszersplitterung zur Folge hätte. Das Einstiegsquorum sollte somit auf 15 % festgelegt werden. Dabei ist nur auf die Anzahl der potenziell Abgabepflichtigen abzustellen. Eine Lösung, die auch die vertretene Fläche berücksichtigt, bietet sich schon deshalb nicht an, weil es in Sachsen auch BIDs nur der Gewerbetreibenden/Freiberufler oder der Grundeigentümer/Erbauberechtigten gemeinsam mit der zuerst genannten Gruppe geben soll.

#### b) Negativquorum

Entscheidend für die demokratische Legitimation eines konkreten BID, für einen Minderheitenschutz und einen generellen Abbau von Ängsten vor diesem Instrument ist nicht das Positivquorum, sondern das sog. Negativquorum, welches die Einrichtung eines BIDs zwingend verhindert.

Der Sinn der Erhebung einer Sonderabgabe liegt in der Sache darin, die Passiven am Standort zu beteiligen, nicht hingegen darin, aktive Gegner zur Mitfinanzierung zu zwingen. Potenziell Abgabepflichtige, die gegen die Einrichtung eines BIDs am Standort sind, stellen keine „Trittbrettfahrer“ dar, sondern üben ihr demokratisches Recht aus, auch gegen etwas sein zu dürfen.

Es ist allerdings gerechtfertigt, die „schweigende“ Gruppe als passive Befürworter, nicht als passive Gegner zu sehen. Wer die Zahlung einer Sonderabgabe, in der er keinen Sinn sieht, durch einen Widerspruch verhindern kann, wird diesen Widerspruch auch einlegen.

Die bisherigen Landesgesetze legen das Negativquorum entweder bei 1/3 (Hamburg, Bremen, S-H, Saarland) oder bei 25 % (Hessen, NRW) fest.

Für Sachsen sollte eine Orientierung an einem strengen (also niedrigen) Maßstab erfolgen. Um dabei aber nicht die Interessen der Mehrheit aus den Augen zu verlieren, sollte das Negativquorum nicht niedriger als 25 % angesetzt werden. Dies erscheint angemessen, aber auch ausreichend.

---

<sup>4</sup> Letztlich beruht das BID- Konzept auf der These, dass bei dieser Form von gemeinsamen Maßnahmen eine passive Mehrheit typisch ist (die sog. „Trittbrettfahrer“), die weder aktiv für noch aktiv gegen ein BID ist.

### c) Letztentscheidungsrecht der Kommunen

Im Hinblick auf Artikel 85 Abs.2 SächsVerf soll den Kommunen auch in Sachsen ein Ermessen eingeräumt werden, ob sie private Initiativen zur Einrichtung von BIDs in ihrem Gemeindegebiet aufgreifen. Korrespondierend soll klargestellt werden, dass auf den Erlass einer BID - Satzung kein Rechtsanspruch besteht. Es ist vielmehr wie bei den sächsischen Pilotprojekten darauf zu setzen und dies entsprechend anzureizen, dass die privaten Initiativen und Kommunen bereits in der Vor-BID- Phase zusammenarbeiten.

Das Ermessen der Kommune hat zur Folge, dass diese die Einrichtung eines BIDs trotz erreichten Positivquorums ablehnen kann, naturgemäß jedoch nicht, dass sie ein BID einrichten kann, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen nicht gegeben sind. Die wichtigste materielle Tatbestandsvoraussetzung für die Einrichtung eines BIDs, die geregelt werden soll, ist das soeben dargelegte Verbleiben der Widersprüche unterhalb des Negativquorums.

Einige der bisherigen BID- Gesetze regeln darüber hinaus weitere Ablehnungsgründe, insbesondere, dass der Aufgabenträger die an ihn gestellten Anforderungen nicht erfüllt, das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Zielerreichung nicht geeignet ist, öffentliche Belange oder Rechte Dritter beeinträchtigt oder die Abgabepflichtigen unverhältnismäßig belastet würden.

Mit Ausnahme des Ausschlusses einer unverhältnismäßigen Belastung der Abgabepflichtigen, die auch für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes relevant ist und gegen die daher bei den Regelungen zur Abgabenerhebung Vorkehrungen getroffen werden sollen (vgl. unten zu 7.), handelt es sich um Kriterien, die im Gesetz nicht gesondert exemplarisch aufgeführt werden sollen. Eine abschließende Aufzählung von Ablehnungsgründen ist aufgrund des gemeindlichen Ermessens ohnehin nicht möglich. Es genügt daher eine exemplarische Benennung in der Gesetzesbegründung.

### d) Bei Antragstellung vorzulegende Unterlagen – mit „Hintergrund“: Verfassungsrechtliche Anforderungen: Gebietsabgrenzung und Abgabepflichtige

Damit die Kommune sachgerecht über den Antrag entscheiden kann, sind neben dem Entwurf eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts für die vorgesehene BID- Laufzeit (vgl. oben zu 5.) weitere Unterlagen vorzulegen.

Die weiteren erforderlichen Unterlagen sind ein Vorschlag für die Abgrenzung eines baulich und funktionell zusammenhängenden Gebiets mit entsprechender Begründung, der aus der Art der Maßnahmen abgeleitete Vorschlag der Abgabepflichtigen sowie ein Vorschlag zum Abgabenschlüssel (vgl. zu letzterem unten 7b).

Die genannten Aspekte berühren unmittelbar die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der vom Antragsteller angestrebten Sonderabgabe. Der Prüfung dieser Unterlagen kommt daher ein besonderes Gewicht zu. Sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt, muss der Antrag angepasst, ansonsten abgelehnt werden.

## Hintergrund:

### *a) Zur Rechtsprechung des BVerfG*

Die Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben wird vom BVerfG richterrechtlich an drei Voraussetzungen geknüpft: Gruppenhomogenität, Gruppenverantwortung kraft Sachnähe und Gruppennützigkeit.

Sowohl die Gebietsabgrenzung als auch die Frage, wer mit der Sonderabgabe belastet werden darf, betreffen zunächst die Frage der Gruppenhomogenität. *„Eine gesellschaftliche Gruppe kann nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, ... (oder) in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit **und anderen Gruppen** abgrenzbar ist...“* (BVerfG, E vom 10.12.1980, Az 2 BvF 3/77, zitiert nach juris, dort Seite 21 der E – Hervorhebung nicht im Original).

### *β) Folgerungen für die Gebietsabgrenzung*

Es liegt auf der Hand, dass nur eine nach objektiven Kriterien erfolgende Abgrenzung eines baulich und funktionell zusammenhängenden Gebietes die Eigentümer/Erbbauberechtigten<sup>5</sup> bzw. Gewerbetreibenden/Freiberufler von anderen Gruppen, insbesondere den entsprechenden Personengruppen direkt angrenzender Gebiete unterscheiden kann. Die angrenzenden Gebiete müssen also im Idealfall baulich und funktionell, hilfsweise aber zumindest eindeutig funktionell von dem vorgesehenen BID- Gebiet unterscheidbar sein. Willkürliche Gebietszuschnitte, die etwa nach Zustimmungsquoten oder sonstigen Praktikabilitäts Gesichtspunkten festgelegt werden, verletzen den Grundsatz der Gruppenhomogenität und wären daher letztlich wegen Verstoßes gegen das Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten (BVerfG, aaO, Seite 20) verfassungswidrig. Den Kommunen kommt also bei der Prüfung des Gebietszuschnittes eine erhebliche Sorgfaltspflicht zu.

### *γ) Folgerungen für die Bestimmung der Abgabepflichtigen*

Die bisherigen BID- Gesetze – mit Ausnahme des Gesetzes von S-H, das eine Option der Kommune für die gemeinsame Einbeziehung der Grundstückseigentümer mit den Gewerbetreibenden, aber nicht den Freiberuflern enthält und des ehemaligen Berliner Es (Grundstückseigentümer, Freiberufler und Gewerbetreibende als Gruppe) - sehen als Abgabepflichtige ausschließlich Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigte vor.

Aus hiesiger Sicht ist die ausschließliche Belastung der Grundstückseigentümer/Erbbauberechtigten angesichts des breiten Spektrums der möglichen Maßnahmen und ihrer Wirkung sowie der unterschiedlichen Detailziele der Gruppen nicht konsequent. In Hintergrunddiskussionen wird von Vertretern der betr. Länder insoweit teilweise darauf hingewiesen, die Heranziehung nur der Eigentümer/Erbbauberechtigten beruhe primär auf Praktikabilitätsgründen (hohe Fluktuation bei Gewerbetreibenden; vor allem: Einheitswert als vorhandene Datengrundlage).

---

<sup>5</sup> Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, ist nicht der Grundstückseigentümer, sondern der Erbbauberechtigte maßgeblich. Dieses „oder“ ist zutreffend geregelt etwa in den Gesetzen von Hamburg und NRW.

Festzuhalten ist folgendes: Im Grundsatz haben alle nachhaltig wirkenden standortbezogenen Aufwertungsmaßnahmen positive Wirkungen für Grundstückseigentümer **und** Gewerbetreibende/Freiberufler. Beide Gruppen sind wirtschaftlich und örtlich mit dem Gebiet verbunden und unterscheiden sich dadurch von allen anderen Gruppen (wie privaten Mietern im Gebiet) und der Allgemeinheit.

Das Wohlergehen der Grundstückseigentümer und der Gewerbemieten am Standort wird sich in der wirtschaftlichen Realität längerfristig betrachtet in der Kurve im Wesentlichen gleichförmig verhalten, bei allerdings möglichen zeitverzögerten Wirkungen von positiven oder negativen Veränderungen auf die jeweils andere Gruppe. Beispiel: Wenn in einem Quartier die Kundenfrequenz und damit der Umsatz zurückgehen, spüren die Gewerbetreibenden dies kurzfristiger und unmittelbarer. Zeitverzögert wird dies jedoch, wenn es länger anhält (sic!), auch Auswirkungen auf die zu erzielenden Gewerbemieten haben.

Dieses im Grundsatz gleichförmige Interesse am Funktionieren des Standortes hat aber nicht zur Folge, dass zwangsläufig immer beide Gruppen gemeinsam zu einer BID- Sonderabgabe herangezogen werden müssen. Während die Gewerbetreibenden jede Veränderung des zu erzielenden Umsatzes unmittelbar spüren, wirken sich für die Eigentümer erst verfestigte Aufwertungs- oder Abwertungstendenzen aus. Ein Handlungsdruck ist gerade für kleine Gewerbetreibende ohne große Rücklagen daher schneller und akuter zu spüren als ein Handlungsdruck für ihre Vermieter. Entsprechend stehen bei den Gewerbetreibenden auch primär unmittelbar auf die Frequenz am Standort wirkende nichtinvestive und kleinere investive Maßnahmen im Vordergrund, während für solche Eigentümer, die lediglich vermieten, regelmäßig eher bauliche, damit langfristig „vorhandene“ Verbesserungen interessant sind.

Verdeutlichen kann man sich die unterschiedlichen Interessenlagen bei gleicher allgemeiner Zielrichtung auch, wenn man die gemeinsamen Maßnahmen in Relation setzt zu dem, was die jeweilige Gruppe einzelbetrieblich macht – gemeinsame Maßnahmen setzen dies ja letztlich in Grundzügen im öffentlichen Raum fort. Der Gewerbetreibende wird zum Beispiel eine einzelbetriebliche Beratung in Anspruch nehmen, um seine Schaufenstergestaltung zu optimieren und kauft dafür vielleicht auch eine neue Beleuchtung. Der Eigentümer wird sein Gebäude renovieren. Von beiden Maßnahmen profitieren auch der Standort und damit der jeweils andere, dennoch wäre die Zuordnung auf Eigentümer oder Mieter auch möglich gewesen, wenn nicht benannt worden wäre, wer welche Einzelmaßnahme durchführt.

Es ist außerdem zu bedenken, dass in den nL und auch in Sachsen ein typisches Problem darin besteht, dass Gebiete ansprechend saniert sind, aber dennoch als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort Probleme bzw. Verbesserungspotenzial haben, da nicht genügend Kunden kommen. Aus diesem Grunde sind Projekte des „Geschäftsstraßenmanagements“ zur Belebung der Quartiere immer wieder von Gewerbetreibenden eingefordert, teilweise gefördert und dann mit freiwilligen Eigenanteilen durch Vertreter der genannten Gruppe mitgetragen worden.<sup>6</sup>

Schließlich stellt sich noch die Frage: Müssen/dürfen die Freiberufler den Gewerbetreibenden gleichgestellt werden?

---

<sup>6</sup> Der Ansatz des Geschäftsstraßenmanagements als solches erscheint weiter richtig – die Schwäche lag primär in der fehlenden Perspektive nach Auslaufen der Förderung, welche durch die selbst initiierte Erhebung der Sonderabgabe behoben werden kann.

Die Gleichstellung der Freiberufler mit den Gewerbetreibenden ist nach hiesiger Auffassung zu bejahen (anders S-H). Zwar ist die unmittelbare Frequenzabhängigkeit z.B. eines Architekten, Rechtsanwaltes oder Arztes im Regelfall niedriger als die eines Gewerbetreibenden, doch ist für den typischen Freiberufler der unmittelbare Eindruck des Standortes für den Erhalt bzw. Ausbau seines Kundenstamms gleichermaßen wichtig wie für den typischen Gewerbetreibenden.

Schauen wir nun noch einmal auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Das BVerfG führt zur Gruppennützigkeit aus: *„Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit.... Ob eine bestimmte Gruppe eine besondere Sachnähe zu einer bestimmten Aufgabe aufweist, ist ... unter Anknüpfung an vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit bei Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung zu bestimmen.“* (aaO, S. 21 f, Hervorhebung nicht im Original)

Es sind im Ergebnis der vorstehenden Ausführungen folgende Konstellationen verfassungsrechtlich vertretbar:

- Gewerbetreibende und Freiberufler finden sich an einem Standort zusammen, um ein BID mit wirtschaftsfördernder Zielrichtung und einem dafür typischen Maßnahmenpaket von primär nichtinvestiven und nur geringfügigen investiven Maßnahmen zu initiieren (vergleichbar wie das Management eines EKZ). Davon profitieren anteilig auch Abgabepflichtige, die während der Laufzeit des BIDs den Standort wechseln. Die Akteure müssen auch in diesem Falle mit den Eigentümern zusammenarbeiten, da nur so z.B. Einfluss auf den Branchenmix genommen werden kann, jedoch müssen die Eigentümer aufgrund des Charakters der Einzelmaßnahmen (wirken im Wesentlichen so lange, wie sie „durchgehalten“ werden) nicht zu der Abgabe herangezogen werden, die im Übrigen in der Praxis der sächsischen Pilotstädte sowohl die Eigentümer als auch die Gewerbetreibenden selbst überwiegend auch als Aufgabe der Gewerbetreibenden, nicht der Eigentümer verstehen.

- Eigentümer /Erbbauberechtigte können entsprechend ein BID initiieren, das primär auf Werterhaltung/Wertsteigerung der Grundstücke zielt. Im Vordergrund werden typischerweise langfristig wirksame Maßnahmen primär investiver Art stehen.

- Schließlich ist es denkbar und in der Theorie auch wünschenswert, dass sich beide genannten Gruppen zusammenfinden, zwischen denen es ohnehin gerade an Standorten, die durch inhabergeführten Facheinzelhandel geprägt sind, vielfache Überschneidungen gibt. Ein ausgewogener Mix von nichtinvestiven und investiven Maßnahmen wäre für ein solches Projekt prägend. Aufgrund der Schwierigkeiten, eine rechtlich und tatsächlich gleichmäßige Belastung der beiden Teilgruppen mit der Sonderabgabe zu erreichen, die vor Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz Bestand haben kann, kann diese Fallkonstellation nicht empfohlen werden (vgl. näher unten zu 7b). Sie soll allerdings im Gesetz auch nicht ausgeschlossen werden.

#### e) Form der Anhörung und Beteiligung

Die bisherigen Landesgesetze weisen zur Form der Anhörung und Beteiligung eine unterschiedliche Regelungstiefe auf. Während Hamburg ff. ein Auslegungsverfahren mit möglichem Erörterungstermin vorsehen, regelt NRW nur die Anhörung der potenziell Abgabeverpflichteten und schreibt im Übrigen allgemein vor: *„Die Gemeinde hat*

*die Öffentlichkeit und Behörden und sonstigen TÖB ... in geeigneter Weise zu beteiligen.“*

Hierzu ist folgendes zu bemerken: § 73 VwVfG (Anhörung im Planfeststellungsverfahren) sowie zahlreiche sonstige bundes- und landesrechtliche Vorschriften (auch BauGB) enthalten Regelungen zur Durchführung eines besonderen Anhörungsverfahrens mit den Merkmalen öffentliche Auslegung, Erörterungstermin etc., das angesichts einer Vernetzung von beteiligten Interessen und Belangen gewählt wird. Ziel solcher Regelungen ist (zitiert nach Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 73 VwVfG, S. 1120) nicht nur das rechtliche Gehör der Betroffenen, sondern Ziel sind auch die Unterstützung (hier) der Gemeinde bei der Ermittlung der zu erwartenden oder möglichen Auswirkungen des Vorhabens sowie der Ausgleich der betroffenen Interessen.

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Bekenntnisses zur Multifunktionalität urbaner Zentren und des Interessenausgleiches wird befürwortet, die Durchführung eines Auslegungsverfahrens vorzusehen. Dies hat gegenüber dem NRW- Entwurf für die Gemeinde auch den Vorteil, dass sie nicht eine ausführliche schriftliche Anhörung der potenziell Abgabepflichtigen durchführen muss, obwohl sie sich im Interesse der Beteiligung der Öffentlichkeit für ein Auslegungsverfahren entscheidet. Das Verfahren soll in großen Zügen wie folgt ablaufen:

- Nach Eingang des Antrags hat die Gemeinde zunächst ein Prüferecht, das im Gesetz nicht befristet werden soll. Hinweis hierzu: Sie kann den Antrag danach sofort ablehnen (Letztentscheidungsrecht) oder ihn mit Änderungswünschen zurückweisen (z.B. wegen einer Gebietsabgrenzung, die sie als nicht den Anforderungen entsprechend einstuft).

- Falls sie den Antrag nicht ablehnt oder mit Änderungswünschen zurückgibt, legt die Gemeinde die Antragsunterlagen für einen Monat öffentlich aus und macht das entsprechend vorher (ortsüblich und durch schriftliche Einzelbenachrichtigung der potenziell Abgabepflichtigen, deren Person und Aufenthalt sich innerhalb angemessener Frist ermitteln lassen sowie der betr. TÖB) bekannt.

- Widerspruch der potenziell Abgabepflichtigen (Negativquorum) bis eine Woche nach Abschluss der Auslegung, ebenso jedermann – Anregungen.

- Wie die Gemeinde danach weiter verfährt, soll in ihrem Ermessen liegen, insbesondere auch, ob sie einen mündlichen Erörterungstermin durchführt.

## **7. Erhebung der Sonderabgabe**

### a) Satzung

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass nur wesentliche abgabenbezogene Eckpunkte im Gesetz selbst zu regeln sind, im Übrigen eine Regelung in der Satzung ausreicht oder im BID- Gesetz ganz entbehrlich ist.

Im Vergleich zu den bisherigen BID- Gesetzen soll dies an zwei Beispielen verdeutlicht werden:

- Die Gesetze von Hamburg, Hessen, Bremen und dem Saarland enthalten Regelungen zu Festsetzung (für die Dauer der Einrichtung des BID) und Fälligkeit (jährlich) der Abgabe. Eine Regelung in der Satzung ist jedoch ausreichend (vgl. auch § 2 KAG).

- Einige der bisherigen BID- Gesetze (S-H, Saarland) stellen klar, dass die Sonderabgabe in einer dem Haushalt beigefügten Anlage dokumentiert werden muss. Diese allgemeine Anforderung an die Haushaltsführung muss nicht im BID- Gesetz geregelt werden.

Zum Inhalt der Satzung überzeugt die Regelung im Gesetz von S-H, die auch von NRW übernommen worden ist:

Zunächst einmal ist lediglich der Mindestinhalt der Satzung zu regeln. Bezüglich dieses Mindestinhalts ist zunächst entsprechend auf § 2 KAG zu verweisen und lediglich ergänzend der spezifische Inhalt einer BID-Satzung wie folgt zu regeln:

- Geltungsbereich (BID-Gebiet!) und Geltungsdauer (max. 5 Jahre, vgl. zu 9.)
- Ziele und Maßnahmen
- Trägerorganisation
- Kostenpauschale für den Aufwand der Gemeinde, falls diese erhoben werden soll
- Mittelverwendung im Übrigen

## b) Abgabenschlüssel

### *a) Beachtung von Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz*

Die Erhebung einer Sonderabgabe muss sich nicht nur im Hinblick auf die Gleichheit vor öffentlichen Lasten an Art.3 Abs.1 Grundgesetz messen lassen (vgl. dazu oben 6 d), sondern es ist auch zu beachten, dass die Abgabepflichtigen im konkreten BID gleichmäßig belastet werden müssen (Belastungsgleichheit).

Dem ist unschwer gerecht zu werden, sofern eine Standortgemeinschaft nur der Eigentümer/Erbbauberechtigten oder nur der Gewerbetreibenden/Freiberufler eingerichtet wird. Auf erhebliche praktische Probleme stößt jedoch, wer versucht, beide Gruppen als Teile einer homogenen größeren Gruppe – was, wie oben dargelegt, rechtlich begründbar ist – mit der Sonderabgabe zu belasten.

Klar ist, dass bei einer gemeinsamen BID- Initiative kein einheitlicher Schlüssel gefunden werden kann, wenn man einmal von der einfachen pro- Kopf- Berechnung absieht, die in der Praxis der sächsischen Pilotprojekte – bei allerdings geringen Umlagen – bislang dominiert.

Grundsatz der durch Art. 3 Abs.1 GG geschützten Abgabengerechtigkeit ist das Leistungsfähigkeitsprinzip. Bei der hier in Frage stehenden Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion kann auch das Äquivalenzprinzip herangezogen werden, welches auf den Nutzen abstellt. Ein erzwungener Pro-Kopf- Ansatz dürfte allerdings durchweg gegen Art. 3 Abs.1 GG verstoßen und soll daher auch im sächsischen BID- Gesetz nicht zugelassen werden.

Es gibt bislang erst zwei Versuche, die gleichzeitige Einbeziehung von Eigentümern und Gewerbetreibenden in die Abgabe zu normieren.

Schleswig – Holstein macht es sich zu der Frage, wie in diesem Falle mit dem Abgabenschlüssel umzugehen ist, im Gesetz erneut einfach. Es ist lediglich festgelegt: „Die Abgabe ist nach festen Verteilungsmaßstäben ... zu erheben. Die Verteilungsmaßstäbe können miteinander verbunden werden.“

Der ehemalige Berliner Entwurf hatte zu dieser Frage eine Lösung vorgeschlagen, die an die Fläche angeknüpft, diese aber bei Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden unterschiedlich wertet (bei Eigentümern multipliziert mit 5). Dies wurde damit begründet, dass der Faktor 5 zum einen den höheren Vorteil berücksichtige, den die Standortgemeinschaft für Eigentümer habe, zum anderen das Verhältnis von (geringerer!) Grundfläche zur Geschossfläche.

Der Berliner Entwurf ist als solcher (Faktor 5) eher gegriffen. Die bei flüchtigem Hinsehen kompliziert erscheinende Berechnungsregelung im Gesetz mag abschreckend gewirkt haben. Dennoch hat der Entwurf gezeigt, dass es möglich ist, hier rechtlich vertretbare Lösungen zu finden, die für einzelne Quartiere passen mögen.

Aus diesem Grunde soll das sächsische Gesetz im Ergebnis die rechtlich riskanteste Variante einer gemeinsamen Belastung der Teilgruppen nicht kategorisch ausschließen. Die Kommunen haben insoweit aber eine besondere Verantwortung, nur rechtlich belastbare Anträge aufzugreifen.

### *β) BID - Initiativen der Eigentümer/Erbbauberechtigten*

In Hamburg, Hessen, Bremen und dem Saarland ist einziger zulässiger Verteilungsmaßstab für die BID- Sonderabgabe der Einheitswert (EHW) der Grundstücke. Dies hängt damit zusammen, dass die Einheitswerte, so unvollkommen sie den heutigen Wert des Grundvermögens auch abbilden, immer noch als Grundlage der Grundsteuer dienen.

NRW lässt neben dem EHW folgende weitere Verteilungsmaßstäbe zu:

- Art und Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung des Grundstücks
- Grundstücksflächen
- Grundstücksseite entlang der Erschließungsanlage, also ein Frontmetermaßstab

Soweit der EHW zugrunde gelegt wird, kann auf Daten zurückgegriffen werden, die für Zwecke der Grundsteuererhebung in der Finanzverwaltung ohnehin vorhanden sind. Es ist im BID- Gesetz zu regeln, dass sie der Gemeinde im Rahmen der Amtshilfe zu übermitteln sind.

### Hintergrund: Datenschutz

Hinzuweisen ist darauf, dass die vorzusehende Amtshilfe datenschutzrechtlich durchaus nicht unproblematisch ist. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt auch davor, dass persönliche Daten zu einem anderen Zweck als dem verwendet werden, zu dem sie erhoben worden sind. Daraus wird abgeleitet, dass die Weiterleitung von Steuerdaten auch für andere

Steuerzwecke als Offenbarung eines Steuergeheimnisses im Sinne von Art. 30 Abs. 2 AO einzustufen ist.

Nach Ansicht der Gutachter Prof. Hellermann/Prof. Hermes (zum Hamburger Entwurf) greift jedoch Art. 30 Abs. 4 Satz 2 AO (Zulässigkeit der Offenbarung von geschützten Steuerdaten, wenn sie von einem Gesetz ausdrücklich zugelassen ist), sofern das BID- Gesetz die Weiterleitung ausdrücklich zulässt.<sup>7</sup>

Die Möglichkeit der Amtshilfe dürfte allerdings für die anderen von NRW zugelassenen Verteilungsmaßstäbe nicht greifen. Insoweit überrascht etwas, dass NRW das Problem, wie die Gemeinde an die Daten kommt, insgesamt wie folgt erledigt: „*Das zuständige Finanzamt übermittelt auf Ersuchen der Gemeinde die für ... Abgabenerhebung erforderlichen Daten.*“

Soweit die Daten nicht bereits vorhanden sind, sollte eine Mitwirkungspflicht der Abgabepflichtigen (entsprechend § 90 AO) vorgesehen werden – wie seinerzeit im Berliner Entwurf – mit der Folge einer hilfswisen Schätzung (entsprechend § 162 AO), die bei flächenbezogenen Maßstäben keine besonderen praktischen Probleme bereitet.

Demgegenüber ist es nicht erforderlich, wie in einigen Landesgesetzen mit erheblichen Folgen für den Datenschutz geregelt, der Trägerorganisation die Daten zur Verfügung zu stellen. Sie muss mit der Antragstellung den Entwurf eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes mit einem realistisch angesetzten Budget vorlegen. Die Gemeinde kann den Antrag entweder sogleich ablehnen, wenn sie der Auffassung ist, dass die Abgabepflichtigen bei einer Verteilung unverhältnismäßig belastet würden oder sie kann im Auslegungsverfahren überprüfen, ob die sich bei Ansetzung des Budgets nach dem Hebesatz errechnende Abgabe aus Sicht der potenziell Abgabepflichtigen unverhältnismäßig wäre.

Inhaltlich sind alle von NRW angeführten Verteilungsmaßstäbe aus der Quartiersarbeit bekannt, geeignet und daher auch in ein sächsisches BID- Gesetz zu übernehmen.

#### *γ) BID- Initiativen der Gewerbetreibenden/Freiberufler*

Gewerbetreibende und Freiberufler sollten abgabepflichtig sein, wenn sie eine Betriebsstätte im Sinne des § 12 AO im BID- Gebiet haben.

Der Verteilungsmaßstab sollte auch hier dem Äquivalenzprinzip folgen, also insbesondere nicht an den Gewinn anknüpfen. Als Regelbeispiel sollte die gewerblich oder freiberuflich genutzte Geschossfläche den bereits für die Grundeigentümer eingeführten Verteilungsmaßstäben hinzugefügt werden.

#### *δ) Fazit für ein sächsisches BID- Gesetz*

Während das KAG zur Fremdenverkehrsabgabe lediglich das Äquivalenzprinzip festschreibt und die Festlegung des Verteilungsmaßstabes im Übrigen den Gemeinden überlässt, enthalten die bisherigen BID- Gesetze (Ausnahme S-H) insoweit abschlie-

---

<sup>7</sup> Im Schrifttum wird allerdings teilweise die abweichende Auffassung vertreten, nur Bundesgesetze könnten diese Ausnahme eröffnen.

ßende Regelungen. Das sächsische BID- Gesetz sollte an dieser Stelle einen Mittelweg gehen.

Auf der einen Seite ist zu bedenken, dass die Initiativen vor Ort am besten einen für die jeweiligen örtlichen Verhältnisse passenden Verteilungsmaßstab bestimmen können. Auf der anderen Seite sollte das Gesetz die Kreativität vor Ort sogleich in rechtlich sichere Bahnen lenken.

Es wird daher befürwortet, neben der Festschreibung des Äquivalenzprinzips eine exemplarische („insbesondere“) Aufzählung möglicher Verteilungsmaßstäbe in das Gesetz aufzunehmen und eine Verbindung mehrerer Verteilungsmaßstäbe zuzulassen.

### c) Hebesatz und Deckelung

Einige BID- Gesetze (Hamburg, Hessen, Bremen, Saarland) enthalten eine Regelung zum Hebesatz. Dort ist jedoch lediglich geregelt, dass der Hebesatz dem Quotienten aus dem Aufwand und der Summe der Einheitswerte (dortiger Verteilungsmaßstab) entspricht. Hierzu genügt eine Regelung in der Satzung.

Schwieriger zu beantworten ist allerdings die Frage, ob eine absolute Deckelung des Hebesatzes in das Gesetz aufgenommen werden sollte.

Hamburg, Hessen, Bremen, das Saarland und NRW ziehen jeweils einen Deckel bei 10 % der Einheitswerte. Das Gesetz von S-H als einziges Gesetz, das die Einbeziehung der Gewerbetreibenden in die Abgabe vorsieht, enthält keinen Deckel, ebenfalls nicht der ehemalige Berliner Entwurf.

Die für das sächsische BID- Gesetz vorgesehene Flexibilität bei den Verteilungsmaßstäben und den Abgabepflichtigen macht es in der Sache sehr schwierig, einen zu allen Varianten passenden Deckel im Gesetz allgemein vorzugeben. In der Sache ist dies aber auch entbehrlich.

Die Abgabepflichtigen sind in mehrfacher Hinsicht rechtlich und tatsächlich vor einer übermäßigen Belastung durch die Sonderabgabe geschützt:

Verfassungsrechtlich verankert unterliegt jede Abgabenerhebung dem Übermaßverbot. Im Übrigen ist primär auf die Selbstverantwortung der potenziell Abgabepflichtigen hinzuweisen, im Auslegungsverfahren Einwände geltend zu machen. Die Kommune hat selbst dann, wenn die Anzahl der Widersprüche das Negativquorum von 25 % nicht erreicht, substantiierte Einwände, die vorgesehene Abgabe begründe eine übermäßige Belastung der Abgabepflichtigen, bei der sachgerechten Ausübung ihres Letztentscheidungsrecht zu berücksichtigen. Dabei ist zwischen einzelnen Härtefällen (unten d β) und einer allgemein überzogenen Belastung zu unterscheiden, die bei sachgerechter Ausübung des Ermessens zur Ablehnung des Antrags führen muss.

## d) Ausnahmen von der Abgabepflicht

### *a) Abgabenobjektbezogene Ausnahmen*

*α1)* Bei der grundstücksbezogenen Abgabenerhebung stellt sich die Frage, ob alle Grundstücke im Quartier gleichbehandelt werden müssen.

Die bisherigen BID- Gesetze nehmen überwiegend lediglich öffentliche Verkehrs-, Gewässer- und Grünflächen allgemein aus, das Saarland alle im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Flächen. Die Gesetze lassen dann bestimmte nutzungsbezogene Ausnahmen entweder im Einzelfall durch die Erhebungsbehörde oder durch die Satzung zu. Hierbei geht es um Grundstücke, die baulich nicht genutzt werden können oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs genutzt werden oder – teilweise – deren Heranziehung zur Abgabe vor dem Hintergrund ihrer tatsächlichen Nutzung eine erhebliche Härte darstellen würde.

Richtig scheint es, von den im Grundbuch verzeichneten Flächen solche zwingend von der Abgabepflicht auszunehmen, die im Gemeingebrauch stehen (wie z.B. Wege, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind) bzw. dem Gemeinbedarf dienen,<sup>8</sup> beides unabhängig von den Eigentumsverhältnissen.

Eine Befreiung aller Grundstücke der öffentlichen Hand (wie in der Grundsteuer, die jedoch weitere Ausnahmen vorsieht), erscheint demgegenüber nicht gerechtfertigt. Während die Grundsteuer an das Vermögen anknüpft, bezieht sich die BID- Abgabe auf den Nutzen.

Des Weiteren sollte geregelt werden, dass die Kommunen in der Satzung Grundstücke ausnehmen können, deren Heranziehung zur Abgabe vor dem Hintergrund ihrer tatsächlichen Nutzung eine erhebliche Härte darstellen würde, zum Beispiel Grundstücke, die nicht baulich genutzt werden können.

Man könnte des Weiteren darüber nachdenken, solche Grundstücke von der Abgabepflicht auszunehmen, deren Eigentümer der Aufwertung des Quartiers als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort weniger nahe stehen als die Eigentümer von gewerblich genutzten Objekten. Zu denken ist konkret an einzelne eventuell im Gebiet befindliche und nicht bei der Gebietsabgrenzung „herausschneidbare“ Wohngrundstücke. Wenn man jedoch, wie hier vorgeschlagen, BIDs mit schwerpunktmäßig nichtinvestiven Maßnahmen ohnehin den Gewerbetreibenden zuweist, nicht den Eigentümern, gibt es für eine solche Differenzierung keine Grundlage. Schwerpunktmäßig investive Maßnahmen, die überdies auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzeptes durchgeführt werden, begünstigen auch die Eigentümer der Wohngrundstücke.

Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass einige der bisherigen BID – Gesetze (Hamburg, Hessen, Bremen, Saarland) eine Regelung für den Fall treffen, dass nur Teile eines Grundstückes in einem BID- Gebiet liegen (anteilige Heranziehung zur Sonderabgabe). Ein besonderer Regelungsbedarf für diese Spezialfrage ist nicht zu er-

---

<sup>8</sup> Hierzu zählen vor allem öffentliche Verwaltungen, Schulen, kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen, kulturellen und sportlichen Zwecken dienende Einrichtungen, ferner Einrichtungen und Anlagen der Post, der Feuerwehr und der Polizei.

kennen, zumal ein den Anforderungen entsprechender Gebietszuschnitt regelmäßig nicht quer durch Grundstücke verlaufen dürfte.

α2) Schleswig – Holstein als bislang einziges Bundesland, das eine Einbeziehung der Gewerbetreibenden in die Abgabe zulässt, sieht eine Ausnahmemöglichkeit für solche Gewerbetreibenden vor, „*die aufgrund der Lage ihres Betriebsstandortes oder der Art des Gewerbes erkennbar keinen Vorteil von der Maßnahme haben können.*“

Richtig ist die Zulassung einer Ausnahme, die an die Art des Gewerbes oder der freiberuflichen Tätigkeit anknüpft, da auch in Gebieten, die durch Einzelhandel und Dienstleistungen geprägt sind, einzelne andere, nicht frequenzabhängige Betriebe liegen können.

Daneben spielt die Art der Betriebsstätte eine Rolle. Befindet sich in dem BID- Gebiet zum Beispiel nur die nicht frequenzabhängige Geschäftsleitung eines Einzelhandelsunternehmens, ist eine Heranziehung zur Abgabe nicht gerechtfertigt.

Eine Ausnahme, die einzig an die Lage des Betriebsstandortes anknüpft, ist hingegen nicht gerechtfertigt. Dies ist eine Frage des richtigen Gebietszuschnittes und nicht über Ausnahmen von der Abgabepflicht zu regeln.

#### *β) Abgabensubjektbezogene Ausnahmen*

Lediglich Hamburg und Bremen sehen in ihren Gesetzen keine Härteklauseln vor. Die anderen Gesetze räumen der Gemeinde jeweils ein Ermessen ein, Abgabepflichtige ganz (oder teilweise) von der Abgabe zu befreien. Hessen setzt dabei einen sehr strengen Maßstab an, indem verlangt wird, dass nachweislich die wirtschaftliche Existenz des Abgabepflichtigen gefährdet sein muss. Die anderen Länder formulieren allgemeiner, dass die Heranziehung zur Abgabe eine unverhältnismäßige Härte begründen muss (S-H und NRW) bzw. nach der Lage des einzelnen Falles unbillig wäre (Saarland).

Auch die Abgabenordnung arbeitet in § 163 mit einem Kopplungstatbestand (Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff).

Insbesondere zum Schutz der abgabepflichtigen Gewerbetreibenden wird für das sächsische BID- Gesetz befürwortet, einerseits einen gängigen Kopplungstatbestand analog § 163 AO (vgl. Saarland) zu verwenden, andererseits aber eine zwingende Ausnahme für den Fall vorzusehen, dass durch die Heranziehung zu der Abgabe nachweislich die wirtschaftliche Existenz des einzelnen Abgabepflichtigen gefährdet würde. Es wäre durch nichts zu rechtfertigen, wenn eine Abgabe, die zur Stärkung ansässiger Gewerbetreibender erhoben wird, tatsächlich die wirtschaftliche Existenz einzelner Gewerbetreibender am Standort gegen den Sinn des Gesetzes gefährden oder sogar vernichten würde.

#### *γ) Kappungsgrenze*

Die Hamburger Praxis (BID- Initiative in Wandsbek) hat ergeben, dass der Schlüssel „Einheitswert“ bei heterogenen Gebietszuschnitten dazu führen kann, dass die stärker belasteten „großen“ Eigentümer nur mitmachen, wenn der Schlüssel stark herab-

gesetzt wird, was aber wiederum dazu führt, dass das Aufkommen insgesamt nicht dem Bedarf entspricht.

Vor diesem Hintergrund soll in Hamburg eine Höhenbegrenzung für genau zu definierende große Grundstücke in das BID- Gesetz aufgenommen werden.

Aufgrund der größeren Flexibilität bei der Bestimmung eines sachgerechten Verteilungsmaßstabes ist eine solche Regelung in einem sächsischen BID- Gesetz nicht erforderlich. Jedoch soll im Zusammenhang mit der Regelung zu den Verteilungsmaßstäben klargestellt werden, dass die Festlegung von Kappungsgrenzen zulässig ist.

## **8. Mittelverwendung**

### a) Verwendung des Aufkommens aus der Abgabe

#### *a) Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes*

Das Aufkommen aus der Sonderabgabe ist zuvörderst für die Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes zu verwenden (vgl. oben zu 5.).

Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass der Trägerorganisation durch die Gemeinde nur die tatsächlich eingehenden Beträge aus der Abgabe weitergeleitet werden können. Das Ausfallrisiko bzw. Zeitverzögerungen durch erforderliche Beitreibungen können also die Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes behindern.

Dieses Problem kann letztlich nicht auf gesetzlicher Ebene gelöst werden. Primär ist insoweit an eine Prioritätenbildung bei den geplanten Maßnahmen und die Bildung von Rücklagen für ausgelagerte Aufträge zu denken, ggf. an eine zusätzliche private Absicherung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes, z.B. durch Ausfallbürgschaften.

Damit die Standortgemeinschaften sich frühzeitig auch mit diesem Aspekt beschäftigen, sollte in das Gesetz – wie in einigen der bisherigen BID- Gesetze – klarstellend aufgenommen werden, dass der Trägerorganisation nur die tatsächlich bei der Gemeinde eingehenden Beträge durch Leistungsbescheid weitergeleitet werden.

#### *β) Verwaltungsaufwand der Kommune*

Darüber hinaus soll, wie in allen bisherigen BID- Gesetzen, zugelassen werden, dass die Gemeinde einen Pauschalbetrag für ihren Verwaltungsaufwand von dem Abgabenaufkommen abzieht. Hierzu ist folgendes anzumerken:

Der Anwendungsbereich des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf wird durch das BID- Gesetz nicht eröffnet werden, da den Kommunen das Letztentscheidungsrecht verbleiben soll, ob sie in ihrem Gemeindegebiet BIDs einrichten oder nicht. Aufgrund des PPP-Charakters der BIDs ist es überdies nicht durchgehend zu erwarten, dass die Gemeinden den Privaten ihren Verwaltungsaufwand durch Abzug von dem Abgabenaufkommen in Rechnung stellen wollen.

Dennoch soll es im Ermessen der Gemeinden verbleiben, einen angemessenen Pauschalbetrag anzusetzen, um BIDs nicht an diesem Aspekt scheitern zu lassen. Es wird vorgeschlagen, dafür einen Deckel vorzusehen, und zwar in Anlehnung an den ehemaligen Berliner Entwurf bei 1 % des (tatsächlichen) Abgabenaufkommens. (Saarland 3 %, ansonsten nicht geregelt).

Sollte ein restriktiver Deckel nicht mehrheitsfähig sein, wird vorgeschlagen, auf einen Deckel zu verzichten, um kein Näherungsverhalten zu provozieren, welches im Ergebnis die intendierte Schutzfunktion für die Abgabepflichtigen konterkarieren könnte.

#### b) Vorkehrungen vor Fehlverwendung

Die bisherigen BID- Gesetze (außer NRW) regeln, dass der Aufgabenträger das Abgabenaufkommen abgedeckt von seinen eigenen Mitteln verwalten muss und treuhänderisch ausschließlich für Zwecke des BID verwenden darf. Außerdem wird geregelt, dass er eine Aufrechnung mit seinen sonstigen Verbindlichkeiten ausschließen muss.

Diese Regelung sollte grundsätzlich übernommen. Wie im Zuwendungsrecht können allerdings Detailfragen wie das Sicherstellen des Ausschlusses einer Verrechnung mit sonstigen Verbindlichkeiten dem Leistungsbescheid überlassen werden, flankierend steht hier überdies der ö.-r. Vertrag (z.B. für Haftungsfragen) zur Verfügung.

Auf gesetzlicher Ebene nicht erforderlich ist die Aufnahme einer Regelung zur Rückübertragung bzw. Erstattung nicht verbrauchter Mittel nach Auslaufen der Satzung, obwohl eine solche Regelung in allen bisherigen BID- Gesetzen enthalten ist. Dies ist ein einfacher Aspekt der zweckgerechten Verwendung des Abgabenaufkommens und kann der Regelung in Satzung und Leistungsbescheid überlassen bleiben.

### **9. Befristung**

Hierzu ist zunächst auf die Vorgaben des BVerfG für die Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben hinzuweisen:

*„ Der Gesetzgeber ist bei einer auf längere Zeit angelegten Finanzierung einer in die spezifische Verantwortung einer Gruppe fallenden Aufgabe durch Erhebung einer Sonderabgabe von Verfassungs wegen gehalten, stets zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels „Sonderabgabe“ aufrechtzuerhalten oder ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung zu verändern oder aufzuheben ist.“ (BVerfGE 48, 89 (130)).*

#### a) Befristung des Gesetzes

Die bisherigen BID- Gesetze gehen unterschiedlich mit dem Thema der Befristung des Gesetzes um.

Befristet sind die Gesetze der Länder Hessen (5 Jahre), Saarland (8 Jahre) und Bremen (10 Jahre), nicht befristet die Gesetze der Länder Hamburg und S-H. Eben-

falls nicht befristet ist das Gesetz von NRW, allerdings statuiert es eine Berichtspflicht zum 31.12.2011 über die Auswirkungen des Gesetzes.

Ein unbefristetes Inkraftsetzen eines sächsischen BID- Gesetzes wird nicht befürwortet. Das Gesetz wird einen Experimentiercharakter haben, da trotz intensiver praktischer Vorbereitung u.a. durch Begleitung von vorbereitenden Pilotprojekten die tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit des Modells in der sächsischen Praxis nicht sicher prognostiziert werden kann.

Es wird befürwortet, wie NRW eine Berichtspflicht der Staatsregierung an den Landtag festzuschreiben, hilfsweise, das Gesetz von vornherein zu befristen (8 – 10 Jahre), letzteres mit einer entsprechenden Übergangsvorschrift für im Zeitpunkt des Auslaufens des Gesetzes noch gültige Satzungen.

#### b) Befristung der Satzungen

Entscheidender noch als die Befristung des Gesetzes ist die Befristung der Satzungen. In diesem Punkt sind sich alle bisherigen BID- Gesetze einig – eine BID- Satzung darf maximal für fünf Jahre erlassen werden. Soll ein BID verlängert werden, muss rechtzeitig ein neues Einrichtungsverfahren eingeleitet werden.

Bereits um den Vorgaben des BVerfG für die Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben gerecht zu werden, ist eine solche Regelung auch in Sachsen vorzusehen.