

Bericht zum Antragsverfahren der Einrichtung der Innovationsbereiche „Seltersweg“, „Theaterpark“ und „Marktquartier“

Mit den Anträgen vom 6.06.2006 haben die Vereine „BID Seltersweg e.V.“, „Marktquartier e.V.“ und „BID Theaterpark e.V.“ die Einrichtung der Innovationsbereiche Seltersweg, Marktquartier und Theaterpark initiiert. Im Rahmen der Vorgaben des Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) hat die Universitätsstadt Gießen - federführend durch das Stadtvermessungsamt - die vorliegenden Anträge geprüft. Die Ergebnisse werden wie folgt zusammengefasst:

1. Ziele und Maßnahmen

Die in den drei Handlungskonzepten definierten Ziele sind aus § 1 und 2 INGE abgeleitet. Die vorgeschlagenen Maßnahmen bewegen sich innerhalb des von § 2 (2) INGE gesetzten Rahmens. Unzulässige Aufgaben (rein hoheitliche Tätigkeiten sowie kommunale Daseinsvorsorge) sind nicht darunter.

2. Einrichtung

Die Universitätsstadt Gießen kann die Innovationsbereiche nach §3 (1) INGE nur unter bestimmten Bedingungen beschließen:

- Die Bereiche müssen räumlich zusammenhängend und genau bezeichnet sein. Dies ist der Fall.
- Der Aufgabenträger muss sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts verpflichten. Diese Verträge sind vor dem Beschluss über die Satzung abzuschließen.

Die formalen Anforderungen des §3 (2) INGE an die Satzung (Festlegung der Ziele und Maßnahmen, der Aufgabenträger, des Hebesatzes und der Mittelverwendung) sind erfüllt.

3. Aufgabenträger

Nach § 4 (2) INGE muss der Aufgabenträger persönlich und finanziell zuverlässig sein, um seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Die Vereine „BID Seltersweg e.V.“, „BID Theaterpark e.V.“ und „Marktquartier e.V.“ werden von Personen getragen, die als alt eingesessene Grundeigentümer und Handelstreibende in den jeweiligen Bereichen ihren Lebensmittelpunkt haben. Da es sich um recht junge Vereine handelt, waren erwartungsgemäß keine - insbesondere keine negativen - Sachverhalte rechtlicher oder finanzieller Art zu ermitteln, die diese Vereine für die Funktion als Aufgabenträger ungeeignet erscheinen lassen. Die vertretungsberechtigten Vorstände begründen nach Leumund und auf Grund der Situation der eigenen Unternehmungen die

berechtigte Erwartung an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung eines Aufgabenträgers. Die bisherige Zusammenarbeit mit den drei BID-Vereinen ergab keinerlei Grund zur Beanstandung.

4. Antragstellung

Laut §5 (1) INGE ist ein Aufgabenträger zur Antragstellung nur berechtigt, wenn er die Zustimmung von mindestens 15% der Grundeigentümer findet. Gleichzeitig müssen deren Grundstücke zusammen 15% der Innovationsbereichsfläche ausmachen.

Mit der Antragstellung am 06.06.06 wurden der Stadt Unterstützerunterschriften übergeben; in den folgenden Tagen wurden noch weitere Unterschriften nachgereicht. Die Auswertung im Stadtvermessungsamt ergab folgende Zustimmungsquoten:

Anzahl der Grundstücke Unterstützer				
BID	Anzahl (absolut)	relativ	davon formell ohne Beanstandung (absolut)	relativ
Seltersweg	25	33%	17	23%
Theaterpark	6	29%	6	29%
Marktquartier	26	30%	24	27%

Fläche der Grundstücke Unterstützer				
BID	Fläche m ² (absolut)	relativ	davon formell ohne Beanstandung m ² (absolut)	relativ
Seltersweg	11.376	36%	7.366	23%
Theaterpark	3.755	39%	3.755	39%
Marktquartier	7.443	30%	6.784	27%

Damit waren die Voraussetzungen bei allen Innovationsbereichen für die Offenlegung der Anträge erfüllt.

Zur „Gültigkeit“ der Unterstützungsunterschriften sei folgendes klargestellt. Häufig mussten Unterlagen nachgefordert werden, in der Regel Unterschriften von Miteigentümern bzw. der Nachweis für Vertretungsvollmachten von Gesellschaften. Nach Überschreiten der Mindestanzahl entfiel die Notwendigkeit, diese Unterlagen für weitere Zustimmungserklärungen nachzureichen bzw. nachzufordern. Daher können keinerlei Schlüsse aus der „Ungültigkeit“ dieser Unterstützungsunterschriften gezogen werden; nur zum Zeitpunkt der Bewertung waren sie schlicht unvollständig und damit nicht berücksichtigungsfähig.

Die drei Anträge enthielten neben der Darstellung der Gebietsabgrenzung auch die Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte für die geplante Geltungsdauer. Weiterhin wurden die Konzepte unter den Adressen

www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDSeltersweg-boulevarddermarken/

www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDTheaterpark-flairundlebensstil/
www.giessen-entdecken.de/offenlegung/BIDMarktquartier-dasbesonderefinden/

im Internet öffentlich zugänglich gemacht. Damit wurde die Anforderung des § 5 (3) INGE erfüllt.

Der umfassendste Prüfauftrag ergibt sich aus §5 (5) INGE. Die Stadt hatte zu prüfen

- a) ob der Aufgabenträger die an ihn gestellten Anforderungen erfüllen kann,
- b) ob das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele geeignet ist,
- c) ob öffentliche Belange oder Rechte Dritter beeinträchtigt werden,
- d) ob die Abgabepflichtigen unverhältnismäßig belastet werden.

zu a) Kompetenz der Aufgabenträger:

Die Stadt hat hierzu die Satzungen der drei Vereine sowie die Eintragung ins Vereinsregister geprüft. Es wurde daraus kein Grund ersichtlich, an der Kompetenz der lokalen Initiatoren zu zweifeln. Darüber hinaus haben die Akteure in den letzten Jahren erhebliche Vorarbeiten erbracht, etwa öffentliche Veranstaltungen oder die Herausgabe des Informationsblattes „GiBID Newsletter“. Hinzu kommt, dass sich die lokalen Akteure von dem Büro Heinze und Partner (Dortmund) fachlich begleiten lassen, welches über große Erfahrungen im Stadt- und Standortmarketing verfügt. Und nicht zuletzt sorgt die organisatorische Unterstützung durch die Industrie- und Handelskammer Gießen-Friedberg für einen professionellen Rahmen.

zu b) Eignung der Konzepte:

Wie oben dargelegt, erfüllen die Konzepte alle formalen Kriterien. Sehr viel schwieriger ist die Einschätzung, ob sie zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele des Gesetzes geeignet sind.

Vorab ist zu bemerken, dass neben den drei beantragten Innovationsbereichen ein vierter, nämlich das Katharinenviertel, vorgesehen ist (allerdings im Verfahrensablauf in zeitlichem Verzug).

Zusammen erstrecken sich diese vier geplanten BIDs über einen großen Teil der innerstädtischen Einkaufszone Gießens. Auffallend ist allerdings, dass ein Teil der Fußgängerzone, der Neuenweg, nicht enthalten ist. Ebenso fehlt die Neustadt, ein Bereich, der derzeit einen erheblichen Umbruch und die komplette Umorientierung der Käuferströme erlebt.

Größe und Finanzvolumen der BIDs sind durchaus unterschiedlich, wie folgende Tabelle verdeutlicht.

BID	Anzahl Grundstücke	Fläche m ²	Finanzvolumen €
Seltersweg	75	31.692	1.001.000,-
Theaterpark	21	9.723	158.000,-
Marktquartier	88	24.823	624.500,-

Zur Frage der Abgrenzung gehört die Zuordnung oder Nicht-Zuordnung von Grundstücken zu BIDs, mit erheblichen Auswirkungen auf die Verteilung von Lasten und Nutzen. Die Grenze ist naturgemäß fließend, muss aber für INGE geometrisch eindeutig gezogen werden. Diese diffizile Aufgabe ist von den Aufgabenträgern in zahlreichen Vorgesprächen mit Grundeigentümern gelöst worden.

Hierbei war es in insgesamt 8 Fällen erforderlich (5 davon im Seltersweg und 3 im Marktquartier), Grundstücke zu teilen - entweder zwischen zwei BIDs oder weil nur ein Grundstücksteil zum BID hin orientiert ist. Das Gesetz sieht diese Möglichkeit in § 7 (3) INGE ausdrücklich vor. Die Aufteilung erfolgte in allen Fällen durch Absprachen zwischen Aufgabenträgern und betroffenen Grundeigentümern.

zu c) Öffentliche Belange und Rechte Dritter:

Dass öffentliche Belange von den Maßnahmen tangiert werden, ist unvermeidlich. Eine Beeinträchtigung dieser Belange wird nach dem Ergebnis des Beteiligungsverfahrens der Träger öffentlicher Belange jedoch nicht gesehen. Durch die Regelungen der drei öffentlich-rechtlichen Vertragswerke, die vor dem Satzungsbeschluss abgeschlossen wurden, wird ein Konflikt ausgeschlossen.

Die Rechte Dritter, etwa der Gewerbe- und Wohnungsmieter, werden durch die geplanten Innovationsbereiche unmittelbar nicht betroffen. Die vertragliche Gestaltung im Binnenverhältnis zwischen Grundeigentümern und Mietern (etwa durch Umlage der Kosten) ist freigestellt und nicht Gegenstand der Prüfung.

zu d) Belastung der Abgabepflichtigen:

Die Abgabenhöhe wird nach § 7 INGE durch das Produkt aus Hebesatz und Einheitswert des Grundstücks ermittelt. Folglich kann das finanzielle Gesamtvolumen der BIDs aus der Summe aller Einheitswerte, multipliziert mit dem Hebesatz, errechnet werden. Auch hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Innovationsbereichen.

BID	Finanzvolumen €	Summe der Einheitswerte €	Hebesatz %
Seltersweg	1.001.000,-	15,8 Mio.	6,35
Theaterpark	158.000,-	3,9 Mio.	4,15
Marktquartier	624.500,-	9,4 Mio.	6,74

Die finanzielle Belastung der Grundeigentümer ist unterschiedlich, bewegt sich aber in dem von INGE in § 7 (1) INGE gewährten Rahmen (maximal 10%). Zentrale Einflussgröße und Stellschraube für den Hebesatz ist letztlich der Kostenplan der Handlungskonzepte.

Bei zwei Innovationsbereichen (Theaterpark und Marktquartier) wurde die Verwaltungspauschale nach § 8 (1) INGE auf die Kosten der Maßnahmenplanung aufgeschlagen, was zu einer leichten Erhöhung des Hebesatzes führte.

Nur der Aufgabenträger „BID Seltersweg e.V.“ will die Verwaltungspauschale aus der Gesamtsumme der Managementkosten decken.

Im Zusammenhang der Beitragserhebung empfahl die Verwaltung außerdem, mögliche Ausfälle bei den Beitragszahlungen (z. B. wegen Befreiungen oder Widersprüchen) zu berücksichtigen. Dem wurde von den Vereinen aber nicht gefolgt.

Eine unverhältnismäßige Belastung der Abgabepflichtigen wird durch die Ausgestaltung der Hebesätze nicht gesehen, zumal im Satzungsvollzug nach § 7 (4) INGE noch in berechtigten Einzelfällen eine Befreiung möglich ist.

5. Offenlegung

Da die Anträge nicht nach § 5 (5) INGE von der Universitätsstadt Gießen abgelehnt wurden, wurden sie nach Magistratsbeschluss gemäß § 5 (6) öffentlich ausgelegt. Dies fand im Zeitraum vom 30. Juni bis 31. Juli 2006 im Vermessungsamt, Aulweg 45, Raum 212a statt.

Ort und Dauer der Auslegung sowie die Internetadresse waren in der Gießener Tagespresse am 22. Juni 2006 öffentlich bekannt gemacht worden. Während der Auslegungszeit konnten Anregungen vorgebracht werden und die Eigentümer der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke hatten das Recht, der Einrichtung des Innovationsbereichs zu widersprechen.

Während der Offenlegung gingen bei der Stadt zu allen Innovationsbereichen Widersprüche ein.

Anzahl der Grundstücke mit Widerspruch				
BID	Anzahl (absolut)	relativ	davon formell ohne Beanstandung (absolut)	relativ
Seltersweg	1	1%	1	1%
Theaterpark	1	5%	1	5%
Marktquartier	13	15%	7	8%

Fläche der Grundstücke mit Widerspruch				
BID	Fläche m ² (absolut)	relativ	davon formell ohne Beanstandung m ² (absolut)	relativ
Seltersweg	178	1%	178	1%
Theaterpark	471	5%	471	5%
Marktquartier	2.940	12%	1.383	6%

Auch hier gilt, wie bei den Unterstützungserklärungen, dass die formell beanstandeten Widersprüche zum Zeitpunkt der Bewertung unvollständig waren.

Fast alle Widersprüche, soweit begründet, richten sich gegen die Tatsache der Beitragserhebung bzw. der Beitragshöhe. Anregungen und Kritik zu den Handlungskonzepten fehlen fast gänzlich.

Im Rahmen der Offenlegung wurden nach § 5 (6) INGE ebenfalls Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt. Es handelte sich im Einzelnen um die Industrie- und Handelskammer Gießen-Friedberg, die Stadtwerke Gießen, das Haupt- und Personalamt, die Kämmerei, das Liegenschaftsamt, das Rechtsamt, das Amt für öffentliche Ordnung, das Stadtplanungsamt, das Tiefbauamt, das Gartenamt sowie die Abteilung Stadtmarketing. Über die handelnden Personen wurden faktisch auch die heimische Vereinigungen und Initiativen wie „Gießen aktiv“, Arbeitskreis Handel, „ProGießen“ einbezogen.

In ihren Anregungen betonen die städtischen TÖB, dass durch die Einrichtung der Innovationsbereiche keine Mehrkosten (bei der Herstellung, im Betrieb und nach Abschluss der BID-Maßnahmen) entstehen dürfen und dies in den zu schließenden Verträgen so vereinbart werden soll.

Im Ergebnis der Offenlegung ist festzuhalten, dass die Widersprüche weit unter der von § 5 (8) INGE erforderlichen Ablehnungsquote von 25% - sowohl bei der Anzahl als auch bei der Fläche - liegen. Deshalb wird auch kein Grund gesehen, einen Erörterungstermin mit den betroffenen Eigentümer und Einwendern anzusetzen.

Die Aufgabenträger haben ihre Handlungskonzepte nach der öffentlichen Auslegung nicht geändert. Deshalb sind die Beteiligungsverfahren abgeschlossen. Anhörungen sollen nach § 5 (7) INGE nicht durchgeführt werden.

6. Satzungen

Um das Verfahren für die Betroffenen besonders transparent zu machen, legte die Stadt parallel zur Offenlegung auch die entsprechenden Satzungsentwürfe offen. Damit war für die Grundeigentümer die Abgabenhöhe präzise zu erkennen. Auf Wunsch wurde den legitimierten Grundeigentümern während der Offenlegung ihre zu erwartende Abgabenhöhe ausgerechnet. Auf den Entwurfscharakter der Satzungen wurde besonders hingewiesen.

Die Satzungen sind inhaltlich so gefasst, dass sie einerseits die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, andererseits den Aufgabenträger aber nur im absolut erforderlichen Umfang einschränken. Bundesweit liegen noch keine Erkenntnisse bzw. Erfahrungswerte aus gerichtlichen Überprüfungen vor. Nach Hamburg ist Hessen das erste flächenhafte Bundesland, welches ein entsprechendes Gesetz erlassen hat. Mustersatzungen in Hessen gibt es noch nicht.

Die meisten eingegangenen begründeten Widersprüche argumentierten damit, dass der finanzielle Beteiligungszwang (Beitragspflicht) abgelehnt wird. Nur wenige zweifelten auch die Rechtmäßigkeit von INGE an. Da die Überprüfung einer übergeordneten Norm nicht zu den Aufgaben der nachgeordneten Exekutive gehört, wird die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage für dieses Satzungsverfahren unterstellt.

In den Satzungen ist nach § 8 (1) INGE eine Verwaltungsgebühr als „angemessener Pauschalbetrag“ festzusetzen. Was als „angemessen“ anzusehen ist, legt § 9 (2) KAG fest. Danach ist bei der Gebührenermittlung der Verwaltungsaufwand und das Interes-

se der Gebührenpflichtigen entscheidend. Als Aufwendungen der Verwaltung fallen an:

A: Vorarbeiten, einmalig für alle Innovationsbereiche:

1. Erarbeitung der spezifischen und gesetzlichen Festlegungen
2. Organisation und Koordination der Verwaltungseinheiten

B. Individuell für jedes BID:

1. Beratung der Aufgabenträger
2. Aufbereitung der erforderlichen Daten
3. Prüfung der Anträge
4. Offenlegung der Anträge
5. Durchführung des Verfahrens zum Satzungsbeschluss
6. Erarbeitung und Verhandlung des öffentlich-rechtlichen Vertrags
7. Überwachung der Aufgabenträger
8. Kosten für Veröffentlichungen
9. Erstellung und Versand der Gebührenbescheide
10. Haushaltstechnische Abwicklung

Die Vorarbeiten haben ca. 140 Stunden beansprucht. Nach den Kosteneinheiten des Landes (1,21 € / min.) fallen damit ca. 10.000,- € an. Es wird erwartet, dass insgesamt vier Innovationsbereiche entstehen werden. Damit ergibt sich ein Grundkostenanteil von 2.500,- € / BID.

Der individuelle Kostenanteil pro Innovationsbereich sollte nach Aufwand und dem Interesse der Gebührenpflichtigen bemessen werden. Als gemeinsamer Indikator ist der vorgesehene Kostenumfang der Maßnahme geeignet. Vorsichtig geschätzt werden dabei mindestens 300 Arbeitsstunden anfallen, die von Mitarbeitern aller Gehaltsgruppen geleistet werden müssen. Verteilt auf den gesamten Kostenumsatz bedeutet dies etwa einen Anteil von 1% des geplanten Umsatzvolumens.

Die bei der Stadt verbleibende Verwaltungspauschale beläuft sich danach auf insgesamt 25.250,- € für die drei Innovationsbereiche und die gesamte Laufzeit (5 Jahre).

7. Öffentlich-rechtliche Verträge

Vor dem Satzungsbeschluss muss sich der Aufgabenträger in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag gegenüber der Gemeinde verpflichten, die sich aus INGE ergebenden Verpflichtungen (Maßnahmen- und Finanzierungskonzept), Ziele, Aufgaben und Verantwortlichkeiten umzusetzen. Diese Verträge wurden als Geschäfte der laufenden Verwaltung nach Magistratsbeschluss von den Vertragspartnern unterzeichnet. Inhaltlich sind die Verträge als Rahmenvereinbarung gestaltet, welche die Mindestanforderungen nach INGE erfüllen. Ohne Ergänzungen gelten die Verträge allein; sie sichern aber immer die Umsetzung des vorgelegten Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes ab.