

Bündnis für Investitionen und Dienstleistungen (BID)

Die Umsetzung von BID als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit im Sinne von Art 28 Abs. 2 GG



Eine Expertise für die

Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.
(BCSD)

September 2003

Herausgeber / Auftraggeber:

Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (BCSD)

Geschäftsstelle:

Venloer Straße 33-35
47623 Kevelaer
Telefon-Nr.: 02832 / 9538-40
Telefax-Nr.: 02832 / 9538-38
www.bcsd-online.de

Auftragnehmer:

Rechtsanwalt Andreas Schriefers
Morper Allee 4
40699 Erkrath
Tel.: 0211 / 92 49 360
[mailto: info@ra-schriefers.de](mailto:info@ra-schriefers.de)

© 2003 Rechtsanwalt Andreas Schriefers

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jeder Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verfassers. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Bearbeitungen, Übersetzungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Gliederung	-	1
Einführung	-	3
A. Art. 28 Abs. 2 GG (Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie) als Ansatzpunkt	-	5
I. Begriff der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft"	-	6
II. Begriff der "Eigenverantwortlichkeit"	-	8
III. "Im Rahmen der Gesetze"	-	10
1. Vorbehalt des Gesetzes	-	11
2. Auswirkungen des Gesetzesvorbehaltes auf die Satzungshoheit nach der herrschender Meinung	-	13
B. Frage der Grundrechtsrelevanz von BID-Satzungen bzw. BID-Sonderabgaben	-	15
I. Art. 14 GG - Eigentumsgarantie	-	15
1. Schutzbereich	-	15
2. Abwägung	-	16
II. Art. 12 GG - Freiheit der Berufswahl und -ausübung	-	16
1. Schutzbereich	-	16
2. Abwägung	-	16
III. Art. 9 GG - Vereinigungsfreiheit	-	17
1. Schutzbereich	-	17
2. Abwägung	-	18

IV. Art. 3 GG - Gleichheitsgrundsatz	-	19
1. Regelungsbereich	-	19
2. Abwägung	-	19
V. Art. 2 Abs.1 GG - Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit	-	22
1. Schutzbereich	-	22
2. Verletzung des Schutzbereiches und Schranken- trias	-	23
3. Abwägung	-	24
VI. Schlussfolgerung unter Berücksichtigung der herrschenden Meinung	-	26
C. Diskussions- bzw. Lösungsansatz / Kritik an der herrschenden Meinung	-	27
Ergebnis	-	30
Thesen zur Realisierung und Rechtssystematik von BID	-	31

Anlagen:

- Übersicht: Entstehung, Durchführung und Abwicklung eines Business Improvement Districts (BID) in Zeitabschnitten
- Übersicht: Finanzkreislauf eines Business Improvement Districts (BID)
- Übersicht: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs.2 GG)

Einführung

Gegenwärtig wird in zahlreichen Gremien und Veröffentlichungen die Übernahme der Idee von Business Improvement District (kurz: BID) aus den Vereinigten Staaten, Kanada, Großbritannien und anderen Ländern unter dem von der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland (BCSD) geprägten Begriff „Bündnisse für Investitionen und Dienstleistungen für Deutschland“ diskutiert.

Die Untersuchung unternimmt den Versuch, die zahlreichen Diskussionsbeiträge und Lösungsansätze einer rechtlichen Bewertung zuzuführen.

Unter Heranziehung von allgemeinen organisations-, kommunal- und abgabenrechtlichen Prinzipien und Begriffen wird unter Einbeziehung bereits in Deutschland vorhandener Erkenntnisse bzw. des Wissens um BID zum Teil eine eigene Darstellung und Bewertung der Möglichkeiten der rechtlichen Implementierung von BIDs in Deutschland skizziert. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann dabei naturgemäß nicht das Ziel der Ausführungen sein, da hierfür das Thema BID in seiner Perspektivbetrachtung gegenwärtig noch in erheblichem Maße einem steten Wandel unterworfen ist, von den Beteiligten vor Ort in der Umsetzung konkretisiert werden muss und im weiteren der abzuwartenden Entwicklung in Judikatur und Literatur vorzubehalten ist.

Zentrales Thema der Untersuchung ist die Fragestellung, ob eine rechtliche Implementierung von BID in Deutschland ausschließlich auf die grundgesetzlich in Art 28 Abs. 2 GG gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gestützt werden kann, mithin durch Ausübung einfachen Satzungsrechts der Gemeinden geregelt werden kann.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wird die verfassungsrechtliche Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung als staatsorganisatorisches Prinzip dezentraler Aufgabenerledigung gedeutet, das den Gemeinden grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen

Gemeinschaft zuweist, um den Gemeindebürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens zu ermöglichen. Dieses Aufgabenverteilungsprinzip sichert grundsätzlich auch den kreisangehörigen Gemeinden gegenüber dem Kreis einen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich zu, welcher allerdings nicht unveränderlich feststeht.

BIDs werden regelmäßig einen spezifisch örtlich relevanten Charakter aufweisen, die zudem ausschließlich örtliche Auswirkungen intendieren. Nach ihrer Bedeutung für das wirtschaftliche und soziale Wohl der Einwohner sowie in Folge ihres spezifischen Bezuges zum kommunalen Wegeeigentum und zur kleinräumigen Siedlungsstruktur würde die Einrichtung von BIDs und die Möglichkeit der Erhebung einer BID-Sonderabgabe durch gemeindliche Abgabensatzungen als in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnde Angelegenheit der gelebten Teilhabe am und im öffentlichen Raum und damit den verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden entsprechen.

Der Verfasser befürwortet daher entgegen der bislang vorherrschenden Auffassungen in der Diskussion um die Zulässigkeit und die Möglichkeiten einer Einführung von BID in Deutschland einen direkten kommunalen Weg. Auch ohne weiteres Tätigwerden eines Landesgesetzgebers ist die Einführung von BIDs grundsätzlich zulässig und möglich. Es bedarf nicht erst des Erlasses einer speziellen Ermächtigungsgrundlage durch den formalen Gesetzgeber.

Die Untersuchung soll alle BID-Interessierten in der Umsetzung ihrer Bemühungen bei der Einführung von BIDs in Deutschland unterstützen. Für Kritik und Anregungen bin ich im Zuge einer Fortentwicklung dieser Bemühungen dankbar.

Düsseldorf, im August 2003

Umsetzung des BID-Modells auf kommunaler Ebene ohne spezielle landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage

A. Art. 28 Abs. 2 GG (Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie) als Ansatzpunkt

Ein Ansatzpunkt für eine Umsetzung des BID-Modells auf kommunaler Ebene ohne, dass es einer besonderen landesgesetzlichen Regelung bedürfte, lässt sich aus der Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit den einschlägigen Landesverfassungen und Kommunalordnungen der Länder herleiten.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu (BVerfGE 26, 228 [237 f.]; 56, 298 [312]; 59, 216 [226]; 79, 127 [243]). Man spricht insofern vom "Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung".

Der Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG lautet:

"Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung."

Sofern sich BIDs in diesem Sinne den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuordnen lassen und keine zwingenden gesetzlichen Regelungen entgegenstehen, lässt sich auf der Grundlage des durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts eine Regelungskompetenz der Gemeinden für BIDs durch gemeindliche Satzungen begründen.

I. Begriff der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft"

Der Begriff der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung ist kein gegenständlich (abschließend) bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgaben- oder Zuständigkeitskatalog. Zumal es auch Grenzfälle und Gemengelagen örtlicher und überörtlicher Angelegenheiten gibt, in denen eine eindeutige Bestimmung der Verbandskompetenz schwierig ist.

Gemeinhin werden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG definiert als diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und wirken oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (vgl. insoweit BVerfGE 8, 122 [134]; 16, 306 (325); 50, 195 [201]; 52, 95 [120]; 79, 127 [151]), die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen (BVerfGE 79, 127 [152], Sachs-Nierhaus, Grundgesetz, Art. 28 GG, RNr. 40).

Es liegt auf der Hand, dass diese Angelegenheiten keinen ein für allemal feststehenden Aufgabenkreis bilden, sondern rechtlichen und zeitlichen Veränderungen unterworfen sind, somit nicht enumerativ, sondern nur aus dem Zweck des Art. 28 Abs. 2 GG heraus bestimmt werden können, bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen (Sachs-Nierhaus, Grundgesetz, Art. 28, RdNr. 41).

Soweit sich die Zugehörigkeit einer Angelegenheit zum Garantiebereich des Art. 28 Abs. 2 GG nicht eindeutig ergibt, erfolgt die Beurteilung in Zweifelsfällen anhand von Indizien. Als Indizien herangezogen werden u.a.:

- die geschichtliche Entwicklung der Selbstverwaltung sowie deren historische Erscheinungsformen (BVerfG NVwZ 1982, 367; 1988, 47; Gern, Kommunalrecht, S.56)

- die Größe einer Gemeinde, d.h. Einwohnerzahl, flächenmäßige Ausdehnung (BVerfGE 79, 127 [152]; Gern, Kommunalrecht, S. 56)
- die Wirtschafts- und Sozialstruktur der Gemeinde (BVerfGE 79, 127 [152], Gern, Kommunalrecht, S.56; Sachs-Nierhaus, Grundgesetz, Art. 28, RNr.41).

Damit steht jedoch weiter fest, dass der Umfang der garantierten Selbstverwaltung nicht für alle Gemeinden gleich sein kann (BVerfGE 79, 127 [152])

Der Begriff "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG stellt insofern vor allem eine Umschreibung des herkömmlichen Begriffs der "Universalität" bzw. der "Allzuständigkeit" des gemeindlichen Wirkungskreises dar (BVerfGE 21, 117 [128 f.]).

Hierunter versteht man die Befugnis der Gemeinden sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besondere Kompetenztitel anzueignen (BVerfG NVwZ 1989, 349; BVerfGE 79, 127; Gern, Kommunalrecht, S.58). Soweit eine Angelegenheit in dem vorgenannten Sinne örtlichen Bezug hat, gilt aufgrund der Selbstverwaltungskompetenz für "alle Angelegenheiten" der örtlichen Gemeinschaft eine Zuständigkeitsvermutung für die Gemeinde.

Die "Universalität" des gemeindlichen Wirkungskreises wurde schon frühzeitig als identitätsbestimmendes Merkmal der gemeindlichen Selbstverwaltung angesehen, im Gegensatz zur "Spezialität" einer Befugnis nur kraft speziellen Kompetenztitels bei anderen Verwaltungsträgern. Die Befugnis der Gemeinden, bislang "unbesetzte" Aufgaben in ihrem Bereich an sich zu ziehen, fand sich bereits in der preußischen Städteordnung von 1808 und galt unter der Weimarer Reichsverfassung als übereinstimmendes Landesrecht fort. Durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wurde sie zu Bundesverfassungsrecht erhoben und auch vom Parlamentarischen Rat als Essentiale der gemeindlichen Selbstverwaltung angesehen.

Das gemeindliche Zugriffsrecht wird durch das Grundgesetz freilich beschränkt auf die "örtlichen Angelegenheiten". Das kompetenzbegründende Recht der Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene ist folglich sachlich beschränkt auf die Erledigung örtlicher Angelegenheiten (Sachs-Nierhaus, Grundgesetz, Art. 28, RNr.32; v. Mangoldt/Klein/Starck-Tettinger, Das Bonner Grundgesetz, Art. 28, RNr.173).

Ausgehend von der vorhergehenden Darstellung der Einrichtung und Funktion eines BID lassen sich BIDs nach diesseitiger Auffassung unproblematisch den spezifischen örtlichen Angelegenheiten zuordnen.

BIDs entstehen auf der Grundlage einer Initiative der Bürgerschaft. Örtlich betreffen sie nicht nur die Regelung eines Sachverhaltes im Rahmen einer Gemeinde als solcher. In aller Regel beziehen sich BIDs sogar in räumlicher Hinsicht nur auf einen - mitunter verhältnismäßig geringfügigen - Teil einer Gemeinde (z.B. eine Straße oder einen Stadtteil). Im Rahmen der BID-Umsetzung zu regeln und betroffen sind mithin sowohl in tatsächlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf deren Auswirkungen Aspekte und vor allen Dingen Vorstellungen bzw. Vorgaben der örtlichen Gemeinschaft.

II. Begriff der "Eigenverantwortlichkeit"

Soweit es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handelt, ist den Gemeinden das Recht zuerkannt, diese in eigener Verantwortung zu regeln.

Eigenverantwortlichkeit in diesem Sinne wird definiert als:

- Gestaltungsfreiheit
- Ermessensfreiheit
- Weisungsfreiheit

Die zentralen Bereiche der gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit werden hierbei herkömmlich durch ein Bündel sog. Gemeindehoheiten gekennzeichnet:

- Gebietshoheit, als Befugnis im Gemeindegebiet Hoheitsgewalt auszuüben
- Personalhoheit, als Befugnis zur Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung von Gemeindepersonal
- Organisationshoheit, als Befugnis zur Ausgestaltung der internen Organisation
- Planungshoheit, als Befugnis zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes namentlich in Ansehung der baulichen Nutzung
- Abgabehoheit, als die Befugnis, die Gemeindeeinwohner zu den durch gemeindliche Aktivitäten entstehenden Lasten heranzuziehen (stark gesetzlich limitiert und reglementiert)
- Finanzhoheit, als Recht auf eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft
- Rechtsetzungshoheit, als Befugnis zum Erlass genereller Regelungen (Stichwort: Satzungsautonomie), soweit nicht durch bundes- oder sonst höherrangiges Recht eingeschränkt

Satzungen sind Rechtsnormen, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirksamkeit für die ihr angehörenden oder unterworfenen Personen erlassen werden (vgl. Gern, Kommunalrecht, S.141).

Die Satzungsautonomie als Ausfluss der Rechtsetzungsbefugnis gehört zum unantastbaren Kernbereich der durch Art. 28 Abs.2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie, als es den Kommunen in ihrem eigenen Wirkungskreis zur sachgerechten Gestaltung und Ordnung kommunalen Lebens in Wahrnehmung ihrer Regelungskompetenz überhaupt gestattet sein muss, allgemeine Regelungen in Form von Satzungen für ihr Gebiet zu erlassen (BVerfGE 21, 54 [62 f.]; 32, 346 [361]; 52, 95 [117]; BVerwGE 6, 247 [254];

Inwieweit die Satzungsautonomie als solche zum absoluten Kernbereich der Selbstverwaltung gehört wurde - soweit ersichtlich - bislang durch Bundesverfassungsgericht offengelassen. Einzig der Bayerische

Verfassungs-Gerichtshof zählt das Recht zum Erlass von Abgabensatzungen zum Kernbereich der Selbstverwaltung (BayVerfGH NVwZ 1989, 551).

Im Rahmen der ihnen verliehenen Satzungsautonomie besitzen die Kommunen jedenfalls eine satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit

(BVerfGE 9, 334 [337]; BVerwG KStZ 1976, 50). Es ist ihnen gestattet, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach eigengesetzten (politischen) Ziel- und Zweckvorstellungen zu formen und einer den Erfordernissen der jeweiligen Lebensverhältnisse angepassten ortsrechtlichen Regelung zu unterwerfen.

III. "Im Rahmen der Gesetze"

Das Selbstverwaltungsrecht steht den Gemeinden nicht uneingeschränkt zu, sondern nur "im Rahmen der Gesetze".

Gesetze in diesem Sinne sind:

- Gesetze im formellen Sinne, d.h. Parlamentsgesetze (BVerwG DÖV 1980, 458; v. Mangoldt/Klein/Starck-Tettinger, Das Bonner Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2 RNr. 186; Gern, Kommunalrecht, S.65)
- Rechtsverordnungen im Sinne des § 80 GG (BVerfGE 56, 298 [309]; v. Mangoldt/Klein/Starck-Tettinger, Das Bonner Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2 RNr. 186)
- Landesgesetze (VGH BW BWVBI 1968, 184)
- Satzungen anderer Selbstverwaltungskörperschaften, soweit auf bundes- oder sonst höherrangigem Recht beruhend
- sonstige untergesetzliche Rechtsnormen, wie:
 - Raumordnungsprogramme (BVerfG NVwZ 1988, 48)
 - Gewohnheitsrecht (VerfGH NW NVwZ 1982, 431)

1. Vorbehalt des Gesetzes

Nach der herrschenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur wird der Formulierung "im Rahmen der Gesetze" in Art. 28 Abs. 2 GG meist ohne nähere Auseinandersetzung mit den einschlägigen verfassungsrechtlichen Normen die Funktion eines Gesetzesvorbehaltes im Sinne von Art. 20 Abs. 3 GG zuerkannt (z.B. BVerfGE 56, 298 [309]; BVerwGE 90, 359 [361 f.]; BayVGH BayVBl. 1992, 337; Sachs-Nierhaus, Grundgesetz, Art. 28 RNr. 46; Gern, Kommunalrecht, S.65).

Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ist eine Ausprägung des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips bzw. dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Der Vorbehalt des Gesetzes fordert, dass die wesentlichen Regelungen im normativen Bereich durch formelle Gesetze (Bundes- oder Landesgesetze), d.h. durch den unmittelbar demokratisch legitimierten und in einem öffentlichen, formalisierten Verfahren beschließenden Parlamentsgesetzgeber getroffen werden müssen. Eingriffe der Exekutive bedürfen insofern bei bestimmten Maßnahmen einer formalgesetzlichen Grundlage.

Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgte Garantie der Einrichtung gemeindlicher Selbstverwaltung der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung bedürfe. Der Gesetzesvorbehalt soll dabei nicht nur die Art und Weise der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten umfassen (BVerfGE 79 127 [143]; BVerfGE 22, 180 [204 f.]; 23, 353 [365 f.]).

Der Gesetzesvorbehalt wird insofern als Begrenzung des Selbstverwaltungsrechtes verstanden, der ein begrenztes staatliches Eingriffsrecht in das Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden gibt und zwar in den Bereichen:

- Allzuständigkeit der Gemeinden
- Recht zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung (BVerfGE 56, 312)

- Regelungskompetenz für die kommunalen Angelegenheiten (BVerfG NVwZ 1989, 347)

Die herrschende Meinung überlässt dem Gesetzgeber die Ausgestaltung und Formung der gemeindlichen Selbstverwaltung durch den in Art. 28 Abs. 2 GG vorgesehenen Vorbehalt "im Rahmen der Gesetze" jedoch nicht beliebig.

Unterschieden wird zwischen einer absoluten und einer relativen Grenze normativer Eingriffsbefugnisse zur Ausgestaltung des Gesetzesvorbehaltes.

Als absolute Grenze ist der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zu beachten. Dieser setzt dem Gesetzgeber eine Grenze, als der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden darf (BVerfGE 1, 167 [174 f.]; 38, 258 [278 f.]; 76, 107 [118]); sog. Wesensgehaltsgarantie.

Die Bestimmung des Kernbereiches ist indessen strittig.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sollen zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie alle identitätsbestimmenden Merkmale, alle institutionellen Standards, alle Hoheitsrechte und alle Aufgaben gehören, die die Selbstverwaltung mit Blick auf die geschichtliche Entwicklung der Gemeinden und den verfassungsrechtlichen Kontext konstituieren und durchgehend prägen und mithin unverzichtbar sind (BVerfG NVwZ 1992, 365 [366] m.w.N., vgl. auch Gern, Kommunalrecht, S.66).

Charakteristische kernbereichstypische Hoheitsrechte nach herkömmlichem Verständnis sind hiernach die vorstehend genannten zentralen Bereiche der gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit, d.h. die Gebietshoheit, die Personalhoheit, die Organisationshoheit, die Planungshoheit, die Abgabehoheit, die Finanzhoheit sowie die Rechtsetzungshoheit (vgl. Gern, Kommunalrecht, S.66 m.w.N.)

Aber auch außerhalb des Kernbereiches ist der Gesetzgeber nicht frei. Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang, dass der

Verfassungsgeber die Institution gemeindliche Selbstverwaltung nicht nur in ihrer überkommenen Gestalt aufgegriffen, sondern mit eigenen Aufgaben in den Aufbau des politischen Gemeinwesens nach der grundgesetzlichen Ordnung eingefügt habe. Dieser spezifischen Funktion der Selbstverwaltung im Aufbau des Gemeinwesens sei Rechnung zu tragen (BVerfGE 79, 127 [143], s.a. Gern, Kommunalrecht, S.67).

2. Auswirkungen des Gesetzesvorbehaltes auf die Satzungshoheit nach der herrschenden Meinung

Aus der Geltung des Gesetzesvorbehalts ergeben sich nach der herrschenden Meinung erhebliche Auswirkungen für Inhalt und Umfang der Satzungsautonomie.

Indem sie die gemeindliche Satzungshoheit dem Vorbehalt des Gesetzes unterwirft, kommt die herrschende Meinung zu dem Schluss, dass es den Gemeinden auf der Grundlage der allgemeinen in den Kommunalordnungen vorgesehenen Satzungsautonomie (z.B. Art. 23, 24 GO Bay, § 4 GO Schl.H., §§ 6,8 GO Nds., § 4 GO BW) nicht gestattet sein soll ohne besondere Rechtsgrundlage in die Grundrechte der Bürger, insbesondere in Freiheit und Eigentum des Bürgers, einzugreifen. Satzungen, die mit Eingriffen in die grundrechtliche geschützte Individualsphäre verbunden sind, sowie alle wesentlichen grundrechtsrelevanten Satzungsregelungen sollen einer besonderen formal-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen (BVerfGE 2, 313; 9, 137 [147]; BVerwGE 90, 359 [363]; Gern, Kommunalrecht, S.142; Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, § 66 RNr. 31; Schmidt-Jorzig, Kommunalrecht, RNr. 629)

Soweit überhaupt eine nähere Auseinandersetzung bzw. eine Begründung erfolgt wird überwiegend darauf hingewiesen, dass die Gemeindevertretung kein Parlament sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft sei, damit die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinden trotz eines gewissen legislatorischen Charakters im System der staatlichen Gewaltenteilung dem Bereich der Verwaltung und nicht dem der Gesetzgebung zuzuordnen sei (vgl. BVerwGE 90, 359 [362] m.w.N., Gern, Kommunalrecht, S.142). Die

grundlegende Entscheidung, ob und welche Gemeinschaftsinteressen so gewichtig sind, dass das Freiheitsrecht des einzelnen zurücktreten muss, falle indessen alleine in den Verantwortungsbereich des staatlichen Gesetzgebers (BVerwGE 90, 359 [363] m.H.a. BVerfGE 33, 125 [158 f.]; 76, 171 [184]).

Die Gewährleistung der gemeindlichen Satzungsautonomie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG genüge insofern ebenso wenig, wie das in den einschlägigen Kommunalordnungen / -verfassungen normierte allgemeine Satzungsrecht. In dem hier maßgeblichen Zusammenhang mit BIDs bzw. BID-Satzungen ist zu beachten, dass diese zur Erhebung von Sonderabgaben gegenüber Grundstückseigentümern und ggf. gewerblichen Mietern berechtigen. Diese Sonderabgaben bedingen zwangsläufig eine zusätzliche Belastung des betreffenden Personenkreises.

Sofern den Sonderabgaben bzw. den BID-Satzungen ein grundrechtsrelevanter Eingriff zuzusprechen wäre, bedürften Gemeinden auf der Grundlage der herrschenden Meinung bereits für den Erlass der BID-Satzung einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung, zumindest auf Landesebene. Da eine solche bis zum jetzigen Zeitpunkt noch in keinem Bundesland existiert, würde die herrschende Meinung - sofern Freiheits- oder Eigentumsrechte der Bürger durch die BID-Satzung tangiert würden - zum Ergebnis der Rechtswidrigkeit der Satzung und damit deren Nichtigkeit gelangen.

Es gilt insofern zunächst zu prüfen, inwieweit durch BID-Satzungen bzw. die auf der Grundlage der BID-Satzungen erfolgte Erhebung von Sonderabgaben Freiheits- oder Eigentumsrecht der Bürger betroffen würden.

B. Frage der Grundrechtsrelevanz von BID-Satzungen bzw. BID-Sonderabgaben

I. Art. 14 GG - Eigentumsgarantie

1. Schutzbereich

Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet einen Bestandsschutz für das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers. Es sichert dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich und ermöglicht ihm insoweit eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens (BVerfGE 68, 193 [222]).

Der Eigentumsbegriff im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst alles, was das einfache Recht zu diesem Zeitpunkt als Eigentum definiert (BVerfGE 58, 300 [336]). Erfasst werden sowohl Grund- als auch Sacheigentum, Hypotheken, Patentrechte, GmbH-Anteile, Erbbaurecht, Forderungsrechte, sowie auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (nach Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht und herrschende Lehre; vom Bundesverfassungsgericht bislang skeptisch bis ablehnend beurteilt) etc.

Dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG nicht unterstellt wird hingegen nach der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegende Auffassung in der Literatur das Vermögen als solches (BVerfGE 74, 129 [148]; 14, 221 [241]). Dies ist bedeutsam dafür, inwieweit die Auferlegung staatlicher Geldleistungspflichten (z.B. Steuern) an Art. 14 Abs. 1 GG zu messen ist.

Die herrschende Lehre sieht insofern in Art. 14 Abs. 1 GG einen Maßstab für das Steuerrecht, als Steuern zwar aus dem Vermögen bezahlt werden, die Besteuerungstatbestände aber an Eigentumserwerb, -bestand oder -verwendung anknüpfen (vgl. v. Arnim, VVDStRL 39, 1981, 286; Brüde, v. Münch-Bryde, Grundgesetz, Art. 14 RdNr. 23; Kirchhof, VVDStRL 39, 1981, 213).

Demgegenüber soll bei der Auferlegung staatlicher Geldleistungspflichten nach dem Bundesverfassungsgericht allenfalls dann ein Verstoß gegen Art. 14 GG in Betracht gezogen werden können, wenn die Geldleistungspflichten den Pflichtigen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen würden (BVerfGE 14, 221 [241]).

2. Abwägung

Die BID-Satzung bzw. die auf dieser Grundlage erhobene BID-Sonderabgabe beinhaltet keinen unmittelbaren Eingriff in das Eigentum als solches.

Einzig und allein werden die von dem BID Betroffenen mit einer zusätzlichen Sonderabgabe in nicht empfindlicher Höhe belegt. Eine grundlegende Beeinträchtigung des Vermögens infolge dieser zusätzlichen Sonderabgabe ist hier nicht ersichtlich. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erscheint insofern Art. 14 Abs. 1 GG bereits nicht in seinem Schutzbereich tangiert, steht mithin einer BID-Satzung bzw. der BID-Sonderabgabe bereits aus diesem Grunde nicht entgegen.

II. Art. 12 GG - Freiheit der Berufswahl und -ausübung

1. Schutzbereich

Art. 12 Abs. 1 GG verbürgt ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit. Geschützt wird insofern sowohl die Freiheit der Berufswahl- und der Berufsausübung als auch das Recht der freien Arbeitsplatzwahl (BVerfGE 7, 402) und der freien Wahl der Ausbildungsstätte (BVerfGE 33, 329).

2. Abwägung

Durch die BID-Satzung bzw. die auf ihrer Grundlage erhobene BID-Sonderabgabe werden womöglich auch gewerbliche Mieter herangezogen. Die BID-Satzung knüpft insofern zur Bestimmung des für die BID-Sonderabgabe heranzuziehenden Personenkreises an den Umstand der gewerblichen / beruflichen Tätigkeit an.

Darüber hinaus beinhaltet indessen weder die BID-Satzung noch die BID-Sonderabgabe irgendwie geartete Reglementierungen des Ob und des Wie der Ausübung der beruflichen Tätigkeit des zu der BID-Sonderabgabe herangezogenen Personenkreise. Die grundsätzliche Freiheit des betreffenden Personenkreises darüber zu entscheiden, ob und in welcher Ausgestaltung sie an dem betreffenden Ort einer gewerblichen / beruflichen Tätigkeit nachgehen wollen bleibt durch die BID-Satzung sowie die BID-Sonderabgabe unberührt.

Art. 12 Abs. 1 GG steht mithin einer BID-Satzung sowie der BID-Sonderabgabe ebenfalls nicht entgegen.

III. Art. 9 GG - Vereinigungsfreiheit

1. Schutzbereich

Art. 9 Abs. 1 GG garantiert die allgemeine Vereinigungsfreiheit, d. h. das Recht, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden (Koalitionsfreiheit) als Sonderfall der allgemeinen Vereinigungsfreiheit.

Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG garantiert das Recht privatrechtliche Vereinigungen zu gründen, ihnen fernzubleiben, ihnen beizutreten oder auszutreten.

Geschützt wird somit insbesondere auch die negative Vereinsfreiheit, d.h. das Recht einem Verein fernzubleiben oder aus ihm auszuscheiden (BVerfGE 50, 354, 4, 7 [26]; 10, 89 [102]). Art. 9 Abs. 1 GG bezieht sich hierbei aber nur auf privatrechtliche Vereinigungen, d.h. solche, deren Gründung auf privatrechtlichem Willensakt beruht. Vom Schutzbereich nicht erfasst werden hingegen öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse.

2. Abwägung

Das BID soll nach den diesseitigen konzeptionellen Vorstellungen von der BID-Trägerorganisation verwaltet werden, die für die Durchführung und Überwachung des BID-Maßnahmenkataloges verantwortlich zeichnet. Die Trägerorganisation kann wie dargelegt hierbei ausgestaltet sein als Verein oder GmbH oder Gesellschaft Bürgerlichen Rechts.

Mitglieder der BID-Trägerorganisation können die innerhalb des BID ansässigen Grundstückseigentümer, gewerblichen Mieter aber auch Dritte sein. Die Finanzierung der BID-Trägerorganisation erfolgt aus der BID-Sonderabgabe sowie Mitgliedschaftsbeiträgen, Zuschüssen für Zwecke der Wirtschaftsförderung etc. und sonstigen freiwilligen Zuwendungen.

Aufgrund der BID-Satzung, die neben den Rahmenbedingungen für die Errichtung eines BID oll sowie die Grundzüge der Finanzierung regelt, soll indessen keine Pflichtmitgliedschaft des Kreises der Abgabeverpflichteten dergestalt entstehen, dass diese verpflichtet werden, Vereinsmitglieder oder Gesellschafter der BID-Trägerorganisation zu werden. Entsprechendes wird ihnen freigestellt. Die zusätzliche Mitgliedschaft z.B. eines BID-Verpflichteten in der BID-Trägerorganisation und auch der Austritt etc. beruht in dessen auf einem freien Willenentschluss der betreffenden Personen.

Insofern ist indessen nach diesseitiger Auffassung zu differenzieren einerseits zwischen der durch die BID-Satzung begründeten Verpflichtung der Abgabeverpflichteten zur Zahlung der Sonderabgabe und andererseits der Mitgliedschaft in der BID-Trägerorganisation.

Das BID als solches, d.h. der räumliche Bereich des BID, stellt demgegenüber keine rechtlich verselbstständigte Organisationsform dar, sondern begründet nur die Anknüpfungsmerkmale für die Erhebung der Sonderabgabe.

Eine Berührung des Schutzbereichs des Art. 9 GG durch die BID-Satzung bzw. den auf deren Grundlage erhobenen BID-Sonderabgaben scheidet somit nach diesseitigem Dafürhalten ebenfalls aus.

IV. Art. 3 GG - Gleichheitsgrundsatz

1. Regelungsbereich

Der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt allgemein die Rechtsanwendungsgleichheit (Gleichheit vor dem Gesetz) und die Rechtsetzungsgleichheit (Gleichheit des Gesetzes). Art. 3 Abs. 1 GG beinhaltet ein Willkürverbot "wesentlich Gleiches willkürlich ungleich zu behandeln" (BVerfGE 49, 148 [165]).

Was wesentlich gleich ist, bleibt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts offen. Die Anknüpfung erfolgt anhand von Bezugspunkten, d.h. eines gemeinsamen Oberbegriffes, unter den die rechtlich verschieden behandelten Personen, Personengruppen oder Situationen zusammengefasst werden können.

Die Ungleichbehandlung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie nicht willkürlich erfolgt. Da Willkür das Fehlen eines sachlichen Grundes bedeutet (BVerfGE 17, 122 [130]) bedarf es für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines vernünftigen, einleuchtenden, aus der Natur der Sache sich ergebenden oder sonst wie einleuchtenden sachlichen Grundes (BVerfGE 71, 39 [53]; 1, 14 [52])

Das Grundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG ist damit von den Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1, 9 Abs. 1 oder 2 Abs. 1 GG insofern verschieden, als es kein Freiheitsgrundrecht, sondern ein Gleichheitsrecht ist, damit insbesondere nicht dem Gesetzesvorbehalt unterfällt, sondern lediglich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung fordert.

2. Abwägung

Vor dem Hintergrund, dass Art. 3 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält, ist zunächst festzuhalten, dass auch für den Fall, dass Art. 3 GG durch eine BID-Satzung berührt wird, mithin also eine rechtliche Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte vorliegt, dies nicht zur Folge hat, dass die BID-Satzung einer besonderen Ermächtigung bedarf. Einzig und allein muss die

mit der BID-Satzung einhergehende Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt sein.

Im Zusammenhang von BIDs ergeben sich grundsätzlich drei denkbare Ansatzpunkte für eine Ungleichbehandlung:

- Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen eines BID gegenüber den sonstigen Bürgern im Sinne von Einwohnern der betreffenden Stadt bzw. sonstigen Grundstückseigentümern und gewerblichen Mietern

Anknüpfungspunkt zur Begründung eines vergleichbaren Sachverhaltes ist hier der Umstand, dass es sich sämtlich um Bürger im Sinne von Einwohnern der Stadt handelt

- Ungleichbehandlung der abgabepflichtigen Grundstückseigentümer bzw. gewerblichen Mieter gegenüber sonstigen Mietern innerhalb eines BID

Anknüpfungspunkt zur Begründung eines vergleichbaren Sachverhaltes ist hier der Umstand, der Ansässigkeit innerhalb eines zum BID erklärten Straßenzuges, Bezirks etc.

- Ungleichbehandlung der BID-Abgabenverpflichteten aufgrund unterschiedlicher Bemessungsfaktoren für die BID-Abgabe in den Varianten:
 - Grundstückseigentümer als gewerbliche Vermieter gegenüber Wohnraumvermietern
 - Grundstückseigentümer gegenüber gewerblichen Mietern

Eine Ungleichbehandlung liegt in den ersten beiden Varianten insofern vor, als die Abgabepflichtigen gegenüber den sonstigen Bürgern bzw. Anwohnern mit einer Sonderabgabe belastet werden.

Als Gründe für eine sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung lassen sich in den ersten beiden Varianten folgende Gesichtspunkte anführen:

- Verbesserung der Attraktivität / Infrastruktur der betreffenden Straße bzw. des Viertels gegenüber anderen Straßen / Vierteln durch besondere Maßnahmen und damit einhergehende Wertsteigerung bzw. wirtschaftliche Aspekte (Erhöhung der Attraktivität für potentielle Kunden, Kaufkraftbindung, Imageverbesserung)
- Wirtschaftliche Vorteile zu Gunsten von Grundstückseigentümern bzw. überwiegende wirtschaftliche Interessen gewerblicher Mieter im Verhältnis zu bloßen privaten Mietern

Art. 3 GG steht somit nach diesseitiger Auffassung der Regelung eines BID durch gemeindliche Satzung ebenfalls nicht entgegen.

Problematischer erscheint hingegen eine eventuelle Ungleichbehandlung in der dritten Variante.

Als mögliche Gründe für die sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung im Verhältnis Gewerbevermieter und Wohnraumvermieter lassen sich nach diesseitigem Dafürhalten auch hier die unterschiedlichen Interessenlagen etc. anführen.

Demgegenüber dürfte die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zwischen Grundstückseigentümern und gewerblichen Mietern wesentlich schwieriger werden. Auch hier lassen sich womöglich als Gründe divergierende Interessenlagen anführen. Inwieweit die in diesem Rahmen anzubringenden Unterscheidungsgründe einer gerichtlichen Prüfung standhalten werden, lässt sich nicht abschließend vorhersagen und dürfte zudem auch stark von dem jeweiligen Einzelfall abhängig sein.

V. Art. 2 Abs.1 GG - Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit

1. Schutzbereich

Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dabei schützt Art. 2 Abs. 1 GG nicht einen bestimmten begrenzten Lebensbereich, sondern jegliches menschliches Verhalten und ist ein Grundrecht des Bürgers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß ist.

Die Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit erschöpft sich nicht in der allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. BVerfGE 6, 32 [36 f.]), sondern umfasst in der grundgesetzlichen Ordnung auch den grundrechtlichen Anspruch, nicht durch staatlichen Zwang mit einem Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist. Das Grundrecht verbietet Eingriffe der Staatsgewalt, die nicht rechtsstaatlich sind (BVerfGE 9,83 [88]; 17, 306 [313 f.]).

Insbesondere gehört zur Handlungsfreiheit auch das Grundrecht des Bürgers, nur auf Grund solcher Rechtsvorschriften zu Steuern herangezogen zu werden oder mit finanziellen Nachteilen belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind und deshalb zur verfassungsmäßigen Ordnung gehören (BVerfG, B.v. 10.03.1998, 1 BvR 178/97 m. H. a. BVerfGE 19, 206 [215 f.] st. Rspr.). Denn in die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen greift die öffentliche Gewalt nicht nur durch Gebote und Verbote, sondern auch durch Auferlegung von Steuern ein (BVerfGE 9, 3 [11]; BVerfGE 19, 206 [215 f.]).

Als allgemeines Freiheitsrecht (Generalklausel) ist Art. 2 Abs. 1 BGB subsidiär gegenüber den speziellen Freiheitsrechten und tritt hinter diesen zurück, soweit deren Schutzbereiche eröffnet sind.

2. Verletzung des Schutzbereiches und Schrankentrias

Die Auferlegung einer Sonderabgabe stellt unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung unproblematisch eine Beschränkung der durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit dar.

Dies bedeutet indessen nicht schlechthin, dass die Auferlegung einer Sonderabgabe von vornherein wegen Eingriffs in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG unzulässig ist.

Die Gewährleistung des Art. 2 Abs. 1 GG besteht nicht schrankenlos, sondern steht unter der Schrankentrias:

- Verfassungsmäßige Ordnung

Die verfassungsmäßige Ordnung umfasst alle Rechtsnormen, die formell und materiell mit der Verfassung im Einklang stehen (BVerfGE 50, 290). Erfasst werden alle gültigen Rechtsnormen, d.h. Bundes- oder Landesrecht jeder Rangstufe bis hin zu einer ordnungsbehördlichen Verordnung (BVerfGE 54, 143), insbesondere somit auch Satzungen

- Entgegenstehende Rechte anderer

Dies sind alle subjektiven privaten und öffentlichen Rechte natürlicher und juristischer Personen

- Sittengesetze

Alle sittlichen Normen, die die Allgemeinheit als richtig anerkannt und für ein Zusammenleben sittlicher Wesen als verbindlich betrachtet (BVerfGE 6, 434).

Hinzu kommt, dass der Eingriff dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen muss (Zweck-Mittel-Relation). Dies bedeutet:

- Das Gesetz muss einem legitimen Zweck dienen.

Dies ist immer dann der Fall, wenn die staatliche Maßnahme dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll.

- Die Maßnahme muss zur Erreichung dieses Zwecks geeignet sein.

Dies ist der Fall, wenn mit ihrer Hilfe das angestrebte Ziel gefördert werden kann.

- Die staatliche Maßnahme muss erforderlich sein.

Erforderlichkeit heißt, dass es kein milderes Mittel geben darf, welches den gleichen Erfolg mit an gleichen Sicherheit und einem vergleichbarem Aufwand bringen würde.

- Die Maßnahme muss angemessen sein.

Angemessenheit liegt vor, wenn die Maßnahme, wenn die verfolgte Zielsetzung nicht außer Verhältnis zur Intensität des Eingriffs steht, mithin also der Eingriff zumutbar ist.

Insofern gilt: Je intensiver der Eingriff ist, um so hochwertiger müssen die Gemeinwohlüter sein, welche über den Grundrechtseingriff gefördert werden sollen.

3. Abwägung

Als legitimer, dem Wohl der Allgemeinheit dienender Zweck, lässt sich hier die Verbesserung der Infrastruktur und der Attraktivität eines Straßenzuges / eines Viertels anbringen. Dieser dient insofern dem Wohl der Allgemeinheit, da hiervon neben den Grundstückseigentümers und den gewerblichen Mietern auch die Besucher / Käufer und die Anwohner profitieren.

Die Schaffung der Rahmenbedingungen für die Errichtung eines BID ist hierfür auch grundsätzlich als geeignet anzusehen, um den Prinzipien eines BID entsprechend die private Initiative und die Umsetzung des aus der örtlichen Gemeinschaft heraus entwickelten Maßnahmenkataloges zu ermöglichen.

Problematischer erscheint die Erforderlichkeit einer BID-Satzung und hierauf basierend die Erhebung der BID-Sonderabgaben.

Gegen die Erforderlichkeit ließe sich anführen, dass die im Rahmen eines BID beschlossenen Maßnahmen zu einem nicht unerheblichen Teil Maßnahmen der Daseinsvorsorge betreffen, d.h. Maßnahmen, deren Erfüllung Aufgabe der Gemeinden bzw. des Staates ist.

Demgegenüber lässt sich aber einwenden, dass die einseitige Bevorzugung einer Straße bzw. eines Viertels den Interessen der Allgemeinheit nicht gerecht würde. Den Wünschen und Vorstellungen der ortsansässigen Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümer würde insofern auch nicht in vollem Umfang Rechnung getragen werden können. Schließlich kann auch nur durch die Erhebung einer BID-Sonderabgabe eine einheitliche und gleichbleibende Umverteilung der Kosten zur Durchführung der angestrebten Maßnahmen gewährleistet werden.

Die Zielsetzung erscheint insofern auch nicht außer Verhältnis zur Intensität des Eingriffs, zumal sie im Wesentlichen aus der örtlichen Gemeinschaft entstanden und definiert worden ist.

Damit lassen sich nach diesseitiger Auffassung gute Gründe anführen, die den mit der BID-Satzung bzw. der Erhebung der BID-Sonderabgabe verbundenen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG als verhältnismäßig und somit gerechtfertigt erscheinen lassen.

Letztlich liegt die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit aber im Auge des Betrachters. Inwieweit die diesseits vorhergehend aufgeführten Gründe im Falle einer gerichtlichen Überprüfung die BID-Satzung bzw. die auf deren Grundlage erfolgte Erhebung der Sonderabgabe zu rechtfertigen imstande sind, kann diesseits aufgrund des zu Gunsten der Gerichte bestehenden Beurteilungsspielraums nicht abschließend und mit Sicherheit beurteilt werden.

Unberücksichtigt geblieben ist insofern zudem, inwieweit der Eingriff innerhalb der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung erfolgt ist, mithin

also eine BID-Satzung überhaupt formell und materiell rechtmäßig erlassen worden ist.

VI. Schlussfolgerung unter Berücksichtigung der herrschenden Meinung

Ungeachtet der Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Beeinträchtigung kann ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG schlechterdings nicht verneint werden.

Alleine ausgehend von einer vorbehaltslosen Betrachtung der herrschenden Meinung, die die durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte gemeindliche Satzungsautonomie dem Vorbehalt des Gesetzes unterwirft, bleibt festzuhalten, dass die überwiegende bisherige Auffassung in der Literatur wohl zu dem Schluss gelangen dürfte, dass eine BID-Satzung und die Erhebung einer BID-Sonderabgabe wegen des mit dieser verbundenen Eingriffs in das Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG für ihre Rechtmäßigkeit einer besonderen formal-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Insofern ist nochmals auf die vorhergehenden Ausführungen zu verweisen, wonach es den Gemeinden auf der Grundlage der allgemeinen in den Kommunalordnungen vorgesehenen Satzungsautonomie (z.B. Art. 23, 24 GO Bay, § 4 GO Schl.H., §§ 6,8 GO Nds., § 4 GO BW) oder alleine auf der Grundlage der Gewährleistung der gemeindlichen Satzungsautonomie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht gestattet sein soll, ohne besondere Rechtsgrundlage in die Grundrechte der Bürger, insbesondere in Freiheit und Eigentum des Bürgers, einzugreifen

Da eine solche Rechtsgrundlage bis dato nicht vorhanden ist, muss dementsprechend davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Auffassung ohne Vornahme einer weiteren Prüfung bereits wegen des Eingriffs in das Freiheitsrecht zu dem Schluss gelangen würde, dass eine BID-Satzung nicht rechtmäßig erlassen, somit nichtig ist, und die Erhebung einer BID-Sonderabgabe nicht rechtmäßig erfolgen kann.

C. Diskussions- bzw. Lösungsansatz als Kritik an der herrschenden Meinung

Die von der herrschenden Meinung, zumeist ohne nähere Auseinandersetzung mit den einschlägigen verfassungsrechtlichen Normen, vertretene Auffassung sowie erscheint nach diesseitiger Auffassung indessen nicht stichhaltig und zwingend.

Nach abweichender Auffassung in der Literatur wird die von der herrschenden Meinung vertretene Auffassung, einer "zweigeteilten" Garantie der Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für nicht dem Gesetzesvorbehalt unterfallende Bereiche einerseits und andererseits allenfalls mittelbar mit dem zusätzlichen Erfordernis einer besonderen Ermächtigungsgrundlage für Regelungsbereiche die vom Vorbehalt des Gesetzes erfasst werden, abgelehnt (vgl. Engel-Boland, Gemeindliches Satzungsrecht und Gesetzesvorbehalt, S. 29; Böhm, Autonomes Satzungsrecht, in Lübbe-Wolff, Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, RdNr. 696; Meyn, Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, S. 56; s.a. Maurer, DÖV 1993, 184 [189 f.]; Tiedemann, DÖV 1990, S. 6 f.).

Nach dieser abweichenden Auffassung soll sich zu Gunsten der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eine originäre und damit eigenständige Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden ergeben, die auch das Recht zum Erlass der Bürger belastender Regelungen im grundrechtsrelevanten "Eingriffsbereich" umfasst (Engel-Boland, Gemeindliches Satzungsrecht und Gesetzesvorbehalt, S. 29; Meyn, Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, S. 56; Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, S. 60; Ott, Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, S. 178; Böhm, Autonomes Satzungsrecht, in Lübbe-Wolff, Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, RdNr. 696; s.a. Maurer, DÖV 1993, 184 [189 f.]; Tiedemann, DÖV 1990, S. 6 f.; zurückhaltender auch: Gallwas, BayVBl. 1973, S. 399 f.; Kreßel, BayVBl. 1967, S.412, Faber, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 28 RNr.42).

Maurer (DÖV 1993, S.188 ff.) verweist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf, dass im Zusammenhang mit der Verneinung eines originären

Satzungsrechts der Gemeinden vor allem auf zwei Leitentscheidungen hingewiesen wird, nämlich BVerwGE 6, 247 und BVerfGE 33, 125, die jedoch wenig aussagekräftig sind.

Das Bundesverwaltungsrecht hat in seiner Entscheidung in BVerwGE 6, 247 als "obiter dictum" ohne eigene Begründung festgestellt, dass die generellen gesetzlichen Grundlagen zum Erlass von Satzungen nicht zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum und zur Auferlegung besonderer Belastungen berechtigen, wobei es indessen die Beurteilung für den konkreten Fall offen ließ, da für den speziellen Fall eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage vorlag.

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich in seiner Entscheidung BVerfGE 33, 125 mit der Satzung einer Ärztekammer, wobei es für statusbildende Normen, wie die Regelung der Anerkennung als Facharzt, eine spezielle gesetzliche Grundlage forderte.

Diese Entscheidungen wurden in der Literatur vorschnell verallgemeinert, wobei indessen die Unterschiede auf der Hand liegen. Anders als die berufsständische Selbstverwaltung ist die kommunale Selbstverwaltung nämlich verfassungsrechtlich ausdrücklich gewährleistet.

Dabei wird nach diesseitiger Auffassung durch Engel-Boland (Gemeindliches Satzungsrecht und Gesetzesvorbehalt, S.29, 93 und 98) zutreffend darauf hingewiesen, dass sich weder aus systematischen Gründen, verfassungsrechtlichen Normen und Prinzipien noch aus Verfassungsgewohnheitsrecht eine alleinige originäre Normensetzungskompetenz des formellen Gesetzgebers im Eingriffsbereich begründen lässt.

Wie auch an anderer Stelle (vgl. Faber, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 28 RNr.42) angesprochen, bietet es sich vielmehr an, die Frage des Erfordernisses eines formellen Gesetzes im grundrechtsrelevanten Eingriffsbereich nicht allgemein sondern vielmehr anhand des einzelnen Grundrechts zu prüfen und dort zu klären, ob nach dessen Sinn der jeweilige Schrankenvorbehalt die originäre Gemeinde-Satzung genügen lässt und zudem den örtlichen Bezug zu berücksichtigen.

Soweit es Eingriffe in den auch hier maßgeblichen Art. 2 Abs. 1 GG betrifft, wird unter anderem mit Hinweis darauf, dass von einem "Gesetz" geschweige denn einem "formellen Gesetz" bei der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG überhaupt keine Rede ist, und der von anderen Grundrechten divergierenden sprachlichen Gestaltung des Vorbehalts - nach diesseitiger Auffassung zutreffend - die Auffassung vertreten, dass Art. 2 Abs. 1 GG überhaupt keinen Gesetzes-, sondern nur einen Rechts(satz)vorbehalt enthält, der auch Einschränkungen des Grundrechts durch untergesetzliche Normen erlaubt (vgl. Engel-Boland, Gemeindliches Satzungsrecht und Gesetzesvorbehalt, S.39 ff. und S.99 f.).

Dementsprechend lassen sich entgegen der herrschenden Meinung gute Argumente anführen, dass die Handlungsspielräume der Kommunen größer sind als bisher angenommen.

Dies insbesondere auch unter Beachtung des Umstandes, dass es sich bei BIDs ausdrücklich um einen Vorgang mit einem spezifischen örtlichen Bezug handelt, der also – anders als etwa bei Verpackungsabgabenfragen – eben gerade nur den Bereich der betreffenden Gemeinde erfasst.

Tatsächlich hat auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 22.1.1992 (BayVbl. 1992, 337 [338]) obgleich er sich im übrigen auf die im Schrifttum weit überwiegende Auffassung gestützt hat, wonach die allgemeine Satzungsautonomie ohne besondere Rechtsgrundlage keine Eingriffe in Grundrechte der Bürger gestatte, ausdrücklich angemerkt:

"Eine an den Sinn und Zweck der Selbstverwaltung anknüpfende Ausnahme kommt allenfalls für den - allerdings nur selten verstellbaren - Fall in Betracht, dass es sich nicht um Vorgänge mit einem nur je örtlichen Bezug, sondern mit einem spezifisch örtlichen Bezug handelt, der also gerade nur den Bereich dieser einen Gemeinde erfasst."

Der spezifisch örtliche Bezug von BIDs aber ist, wie oben gezeigt wurde, nach diesseitigem Dafürhalten ausdrücklich gegeben.

Mit einer derartigen Konstellation hat sich die Literatur und Rechtsprechung - soweit ersichtlich - bislang auch noch nicht zu befassen gehabt.

Die Diskussion um die Einführung einer Verpackungsabgabe bzw. Steuer in Literatur und Rechtsprechung hat zudem aufgezeigt, dass es über eine bloße Zuordnung einer kommunalen Aufgabenstellung in das System der konkurrierenden Bund-Länder-Gemeindezuständigkeiten hinaus, bereits zum damaligen Zeitpunkt der Diskussion, ein zwingendes Bedürfnis - gerade der kreisangehöriger Gemeinden - gab, spezifisch örtliche Verhältnisse heißt es nicht: unspezifisch, will sagen übergreifend zu regeln. Im Falle BID als nunmehr anstehende Fragestellung aber lässt sich der ausschließliche örtliche Bezug aber unabhängig vom Zeitablauf eindeutig feststellen

Ergebnis:

Ob und inwieweit sich der direkt kommunale Weg gem. Art 28 Abs. II GG letztlich entgegen der - wenn auch überwiegend ohne weitere Begründung vertretenen - herrschenden Auffassung in der Lehre bezüglich der allgemeinen Einschränkung und trotz der klaren örtlichen Spezifik des Anwendungsfalles BIDs vor Gericht Bestand hat und sich damit auch langfristig als zureichend erweist, kann vor dem Hintergrund der vorhergehenden Ausführungen letztlich nicht prognostiziert werden. Die Beantwortung der Frage wird den erkennbar unvermeidbaren gerichtlichen Verfahren vorbehalten bleiben müssen.

Wenn aber das gemeindliche Selbstverwaltungs- und Selbstverfassungsrecht einen unantastbaren Kernbereich auch im Dasein der Bürger erfahren soll und nicht zu einem programmatischen Satz mit abstrakten Inhalt ohne Bezug zur abzubildenden Realität im Bewusstsein der Öffentlichkeit eingeschränkt werden soll, muss die Einrichtung von BID durch Satzungen bzw. Abgabensatzungen möglich sein. Der Ruf nach dem Landesgesetzgeber zur Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage ist daneben zwar nicht von der Hand zu weisen, dieser wird indes nach diesseitiger Einschätzung nicht benötigt. Jedenfalls ist bis zu einem Tätigwerden des Landesgesetzgebers Art 28 Abs. 2 legitimer Ansatzpunkt für die Möglichkeit einer Einführung von BIDs in Deutschland.

Unter Beachtung der vorhergehenden Ausführungen lassen sich nach diesseitiger Auffassung im Falle von BID's im Mindestmaße ausreichend zwingende Gründe für die Möglichkeit einer Umsetzung der spezifisch örtlichen Angelegenheit BID auf Gemeindeebene durch Satzung anführen.

Thesen zur Realisierung und Rechtssystematik von BID

1. Eine rechtliche Implementierung von BID in Deutschland kann auf die grundgesetzlich in Art 28 Abs. 2 GG gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gestützt werden.

2. Bei BIDs handelt es sich um eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne von Art 28 Abs. 2 GG, da BIDs gerade über den von Teilen der Rechtsprechung geforderten „spezifisch örtlichen Bezug“ verfügen, der für eine unmittelbare Normsetzungsbefugnis durch die Gemeinden erforderlich wäre. Die Selbstverwaltungsgarantie schließt rechtssystematisch eine unmittelbare Normsetzungsbefugnis der Gemeinden nicht aus.

3. Art 28 Abs. 2 GG gebietet keine grundsätzlich restriktive Auslegung dahingehend, dass den Gemeinden den Erlass von Satzungen nur gestattet, solange und soweit ein Landesgesetzgeber zur Regelung einer Angelegenheit noch nicht tätig geworden ist.

4. Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip steht ebenso wie das Demokratieprinzip einer Einführung von BIDs auf der Grundlage gemeindlichen Satzungsrechts nicht entgegen.

5. Die Erhebung einer BID-Sonderabgabe zur Finanzierung von BID verstößt nicht gegen das allgemeine Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip.

6. Von der Einführung von BIDs bzw. durch die Erhebung einer BID-Abgabe als Sonderabgabe werden die Schutzbereiche der Grundrechte, insbesondere aus Art 3, 9, 12 und 14 GG weder tangiert, noch können sie die geschützten Rechtsgüter verletzen. BID gebietet dabei eine

Neuinterpretation des Inhalts und der Grenzen der allgemeinen Handlungsfreiheit im Sinne von Art 2 GG.

7. Gestützt auf Art 28 Abs. 2 GG ist zur Einführung von BID ein direkter kommunaler Weg möglich. Es bedarf nicht erst des Erlasses einer speziellen Ermächtigungsgrundlage durch den formalen Landesgesetzgeber.

8. Art 28 Abs. 2 GG gibt den Gemeinden in Ausfluss der gemeindlichen Selbsterhaltungsgarantie die Möglichkeit zum Erlass einer BID-Satzung bzw. einer BID-Abgabensatzung, erlaubt also die Regelung von BID durch Ausübung einfachen Satzungsrechts der Gemeinden.

9. Unter Nutzung der Formen direkter Demokratie kann im Rahmen der jeweiligen Kommunalverfassungen in Deutschland an die Gemeindevertretungen durch BID-Interessierten die Einrichtung eines BID's durch Satzung initiiert werden. Im Rahmen einer BID-Satzung können die sachlichen, zeitlichen und örtlichen Merkmale von BID geregelt werden. In einer BID-Abgabensatzung werden die mit der Sonderabgabe festzusetzenden Elemente geregelt.

10. BID sind hinsichtlich ihrer Einführung, Durchführung und Beendigung in unterschiedliche Zeitphasen zu unterscheiden.

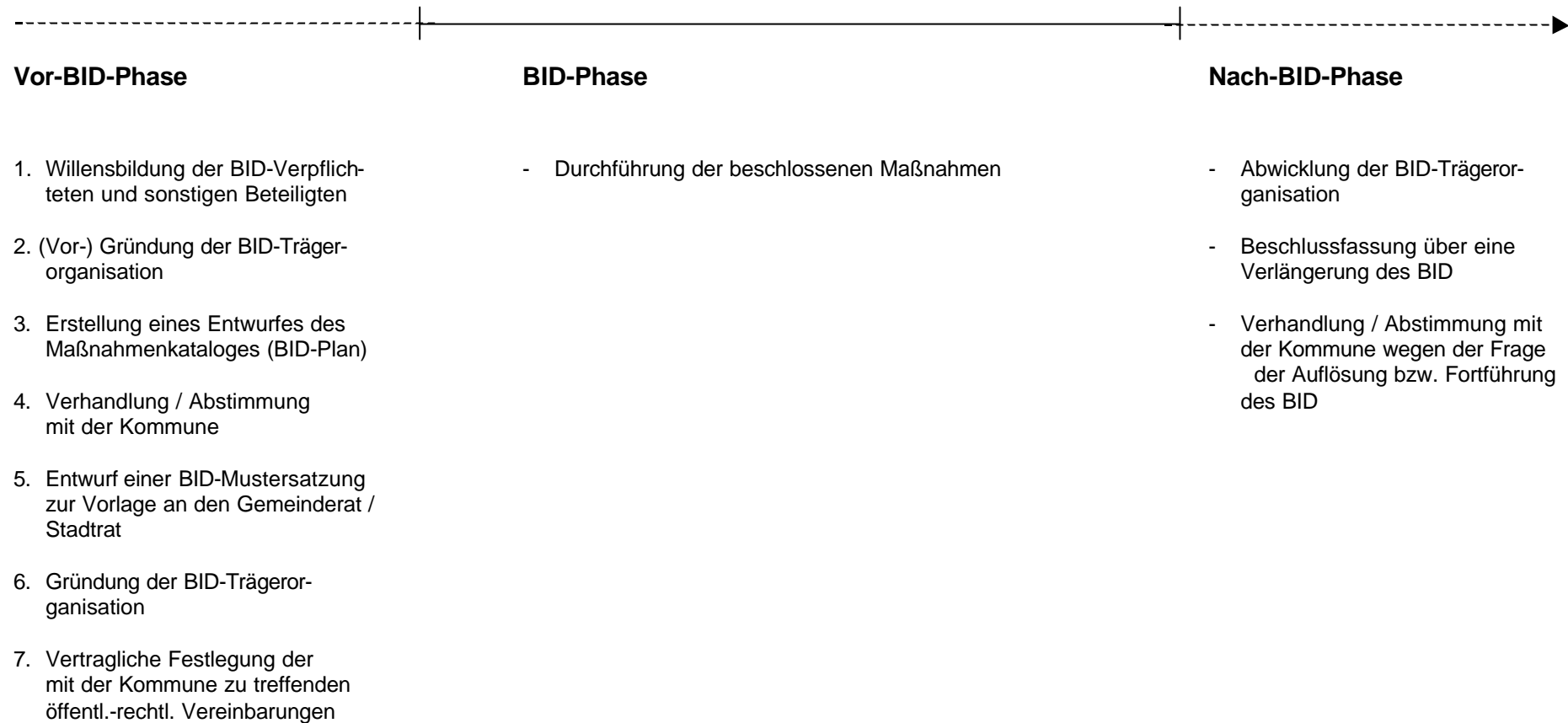
11. Abgabenrechtlich ist derjenige, der in einem BID-Gebiet Grundeigentum besitzt oder ein Gewerbe betreibt als BID-Verpflichteter zu bezeichnen. Davon ist der BID-Beteiligte zu unterscheiden. Dieser ist Mitglied oder Gesellschafter in einer zu gründenden BID-Trägerorganisation. Als BID-Trägerorganisation fungieren Personenvereinigungen (Verein) oder sonstige Rechtsformen des Privatrechts (GmbH). Aufgabe der BID-Trägerorganisation ist die Entwicklung eines BID-Plans, der die Grundlage der späteren BID-Satzungen bildet. Der BID-Verpflichtete kann mit dem BID-Beteiligten identisch sein, hingegen muss nicht jeder BID-Beteiligte zugleich auch BID-Verpflichteter sein.

12. Die beteiligte Kommune verpflichtet sich durch den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der BID-Trägerorganisation zur Erhebung und Einziehung einer BID-Abgabe in Form eines Sonderabgabenbescheides. Die BID-Abgaben werden nach Einziehung an der BID-Trägerorganisation zur Umsetzung des BID-Maßnahmenkataloges zugeführt.

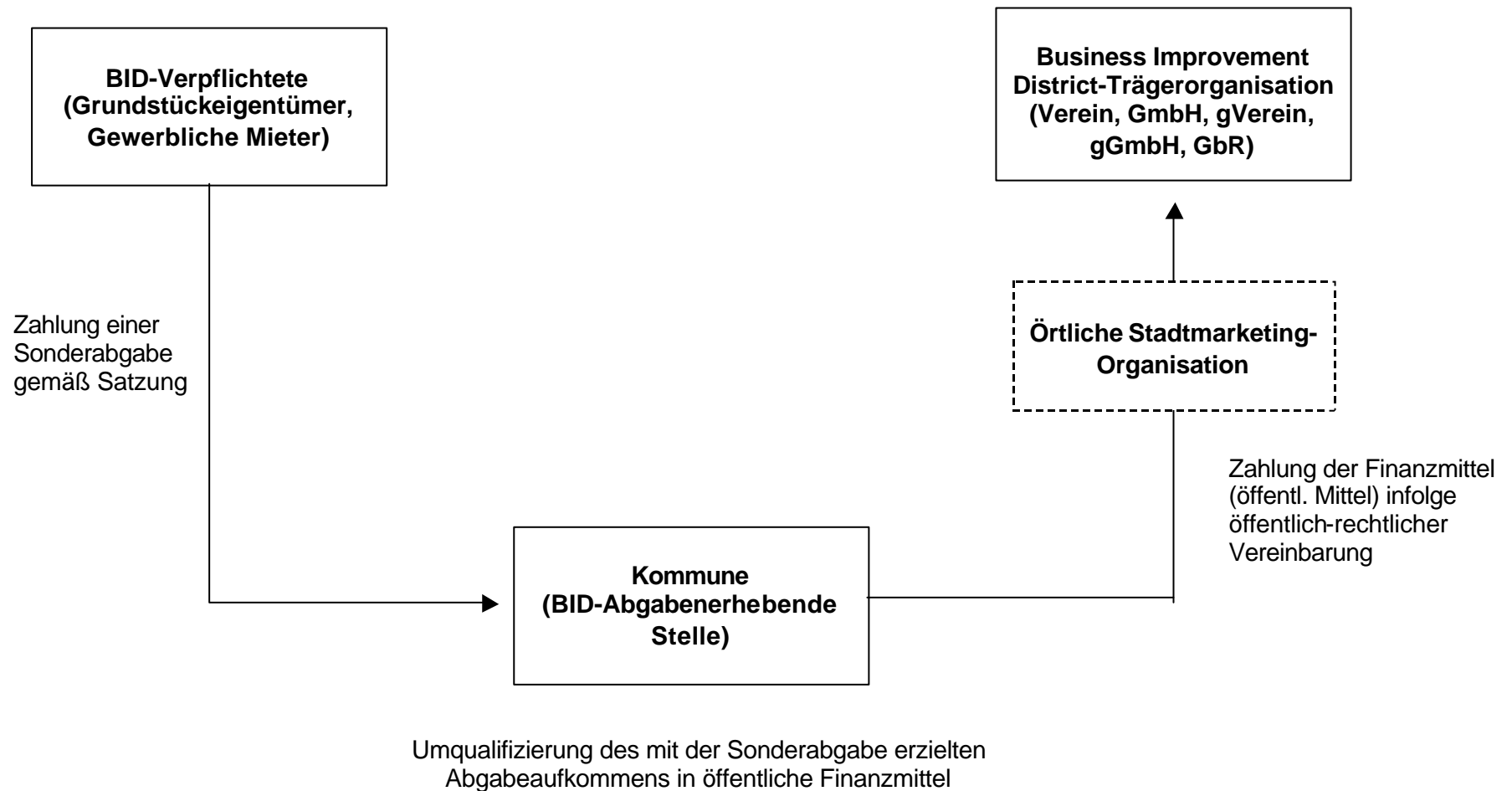
Anlagen:

- Übersicht: Entstehung, Durchführung und Abwicklung eines Business Improvement Districts (BID) in Zeitabschnitten
- Übersicht: Finanzkreislauf eines Business Improvement Districts (BID)
- Übersicht: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs.2 GG)

Entstehung, Durchführung und Abwicklung eines Business Improvement Districts (BID) in Zeitabschnitten



Finanzkreislauf eines Business Improvement Districts (BID)



Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs.2 GG)

"Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung."

Gebietshoheit

"Recht zur Regelung im gesamten Gemeindegebiet"

Organisationshoheit

Personalhoheit

Finanzhoheit

Planungshoheit

Satzungshoheit

Daseins- und
Zukunftsvorsorge
sowie Kulturhoheit