

Stellungnahme des Verbandes der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V. (VdW südwest) zur Evaluierung des Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) vom 21. Dezember 2005, geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2010

Vorwort

Das Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung hat dem VdW südwest mit Schreiben vom 21. Juli 2014 die Möglichkeit eingeräumt, bisher gesammelte Erfahrungen mit dem Gesetz mitzuteilen und auf Änderungs- und Ergänzungsbedarf oder auf entbehrliche Regelungen hinzuweisen.

Das ursprüngliche Gesetz ist bereits im Jahr 2005 in Kraft getreten. Auf dessen Basis hatten sich nur in zwei hessischen Städten „*Business Improvement Districts*“ (BID) gebildet. Um die Attraktivität der Einrichtung von innerstädtischen Geschäftsquartieren zu erhöhen, wurde das Gesetz im Jahr 2010 novelliert. Die dabei vorgenommenen marginalen inhaltlichen Korrekturen, Änderungen und Ergänzungen hatten in der Folge keinen signifikanten Effekt – seit Inkrafttreten kam es nur in einer weiteren hessischen Stadt zur Anwendung. Weitere BID-Gründungen sind in den nunmehr zehn Jahren, die das Gesetz insgesamt besteht, bis dato nicht über eine erste Initialphase hinausgekommen.

Der VdW südwest begrüßt nach wie vor den im Gesetz formulierten Grundsatz zur Stärkung und Entwicklung der Innenstädte. Die bislang eher mäßige Realisierung von BID sowie Erfahrungen, die von INGE betroffene Mitgliedsunternehmen des VdW südwest gesammelt haben, deuten aber darauf hin, dass der mit dem Gesetz beschrittene Weg nicht zielführend im Sinne einer messbaren Stärkung der hessischen Innenstädte ist.

Die langfristige und nachhaltige Attraktivitätssteigerung sowie Stärkung und Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren gelingt nur durch eine integrierte Stadtentwicklungspolitik. Zentrale Handlungsleitlinie muss deshalb vor allem eine Durchmischung der Funktionen sein, da bei der Entwicklung von Geschäftsquartieren die Wohnungsangebote in der unmittelbaren Umgebung oder gar in den Quartieren wichtiger Bestandteil der Aufwertungsstrategie sind, bisher aber in der konkreten Umsetzung häufig vernachlässigt werden.

Bislang gesammelte Erfahrungen mit dem Gesetz

In der Phase des ersten Gesetzes von 2005 bis 2010 kam es in Hessen lediglich zu insgesamt fünf BID-Bildungen in den Städten Gießen und Baunatal. In Gießen entstanden vier BID, in Baunatal einer. Nach der Novellierung des Gesetzes im Jahr 2010 wurde in Offenbach am Main ein weiterer sogenannter Innovationsbereich eingerichtet. Weitere Initiativen sind in den vergangenen zehn Jahren aus Wiesbaden, Kassel und Langen bekannt geworden. Diese hatten allerdings keinen Bestand über die Initialphase hinaus.

Hier wird deutlich, dass die Zielformulierung des Gesetzes zwar gewünscht, der im Gesetz beschriebene Weg hierfür aber nicht geeignet ist. Auch die im Zuge der Novellierung 2010 realisierte Einführung einer Kappungsgrenze (§ 7 Abs. 1) mit der Möglichkeit der Reduzierung des Hebesatzes, wenn ein Grundstück zu mehreren Innovationsbereichen gehört, eine mögliche Abgabenbefreiung bei ausschließlicher Nutzung zu Wohnzwecken (§ 7 Abs. 4) sowie die vorgenommenen Konkretisierung hinsichtlich der möglichen Neuberechnung des Einheitswertes (§ 7 Abs. 5), haben die generelle Akzeptanz des Instrumentes INGE nicht signifikant erhöht.

Auch die gesammelten Erfahrungen mit den bestehenden sechs BID sind nicht als durchweg positiv zu beurteilen. Einige Mitgliedsunternehmen des VdW südwest sind mit ihren Immobilienbeständen von der Einrichtung der sogenannten Innovationsbereiche betroffen und vermieten dort sowohl Wohn- als auch Gewerberaumflächen. Zwar bescheinigen diese Unternehmen, dass es nach einer subjektiven Beurteilung durchaus Aktionen der BID gibt, die sich positiv auf den Gesamteindruck der Marktquartiere ausgewirkt haben, ein tatsächlich messbarer objektiver „Mehrwert“ im Sinne von besserer Vermietbarkeit, höheren Mietwerten u.a. konnte allerdings nicht festgestellt werden. Einem der Mitgliedsunternehmen wurde von Seiten der Gewerbemieter eine Beteiligung von 50% an den BID-Beiträgen in Aussicht gestellt. Nach Einrichtung des Innovationsbereiches erfolgte dieser Rückfluss allerdings nicht, so dass das Unternehmen durch die Pflichtbeiträge im Marktquartier allein belastet ist, obwohl sich für das Unternehmen selbst kein objektiver Mehrwert ergibt. Das Beispiel zeigt zudem, dass bei den hier erwähnten Gewerbemieter, die die eigentlichen Nutznießer der BID sind, keine Anstrengungen zur Aufrechterhaltung der Maßnahmen erfolgen.

Insofern ist nicht nur die Attraktivität der Inanspruchnahme von INGE kritisch zu beurteilen, sondern auch die Erfahrungen, die in den bestehenden BID gesammelt wurden.

Erforderliche Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes

Der Koalitionsvertrag vom September 2013 zwischen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält folgenden Passus zu INGE:

„Das Gesetz zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere (INGE) wird im Hinblick auf die Erreichung seiner Zielsetzungen evaluiert und ggf. weiterentwickelt. Dabei ist insbesondere auch der Denkmalschutz angemessen zu berücksichtigen. Es wird ein INGE-Programm zur Anschubfinanzierung von zehn innerstädtischen Projekten aufgelegt.“

Es erschließt sich dem VdW südwest nicht, aus welchen Gründen und inwieweit die Berücksichtigung des Denkmalschutzes Eingang in das Gesetz finden soll. Der Denkmalschutz ist ein eigenständiger Regelungsbereich. Probleme aus der Praxis, die einen Regelungsbedarf begründen könnten, sind auch nicht bekannt.

Der VdW südwest plädiert dafür, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Weiterentwicklung des Gesetzes nutzt, um Einzelhandels- und Dienstleistungszentren nicht länger isoliert zu betrachten, sondern im Kontext des Quartiers, zu dem auch das Wohnungsangebot zählt. Nur eine integrierte Stadtentwicklungspolitik kann zu langfristigen und nachhaltigen Attraktivitätssteigerung sowie Stärkung und Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren führen.

Wohnungswirtschaft beteiligen

Zur Optimierung solcher Impulse ist es notwendig, dass insbesondere auch eine Koordinierung zwischen der Entwicklung von Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten sowie von Wohnangeboten stattfindet. Bereits im Zuge der Evaluierung des ersten Gesetzes im Jahr 2009 und dem Anhörungsverfahren zum zweiten Gesetz 2010 hatte der VdW südwest daher angeregt, dass im Gesetzestext eine Formulierung aufgenommen werden sollte, nach der bei der Festlegung und Umsetzung der Maßnahmen eine Koordinierung mit Trägern und Investoren für die Stadtentwicklung vorzunehmen ist. Eine solche Verzahnung der Akteure sollte konstruktiv von Seiten der Kommune begleitet werden. Wir weisen in diesem Zusammenhang auch noch einmal darauf hin, dass vor allem die gewerbliche Wohnungswirtschaft bei vielen Maßnahmen unmittelbar unterstützend tätig werden und damit zu einer Beschleunigung der Maßnahmen beitragen und die erhofften Impulse schaffen kann.

Breiter Konsens statt Zwangsmaßnahmen

Das Gesetz stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechte (Selbstbestimmungsmöglichkeit) derjenigen Eigentümer dar, die mit der Einrichtung der Innovationsbereiche nicht einverstanden sind, deren Einführung aber nicht verhindern können. Mit dem Gesetz ist es mög-

lich, mit der Zustimmung von nur 15 % der Grundstückseigentümer die übrigen 85 % in einem so genannten Innovationsbereich zur Mitfinanzierung zu zwingen, wenn nicht mehr als 25 % aller Grundstückseigentümer widersprechen. Dieser Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn bei BID-Maßnahmen ein enges Verhältnis zwischen den Nutznießern der Maßnahmen und den an der Finanzierung Beteiligten gegeben ist. Aus diesem Grund sollte in § 2 Abs. 3 ein ergänzender Hinweis aufgenommen werden, wonach ein enger und eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Nutzen und der Finanzierung der Maßnahmen für die Grundstückseigner erkennbar sein muss. So kann eine Erhöhung der Akzeptanz von Maßnahmen geschaffen werden.

Nach wie vor hält der VdW südwest zudem eine inhaltliche Klarstellung hinsichtlich der Umlagefähigkeit der BID-Beiträge für notwendig. Auch wenn durch die Formulierung in § 7 Abs. 6 die Umlagefähigkeit der Abgaben in Mietverhältnissen grundsätzlich gegeben scheint, sollte hier mit der Zielsetzung einer umfassenden Rechtssicherheit nachjustiert werden.

Weitere Aktivitäten zur Stadtentwicklung

In seinen Stellungnahmen 2009 und 2010 zur Weiterentwicklung des ersten Gesetzes hat der VdW südwest erklärt, dass er nur beschränkte Hoffnungen auf eine Belebung der Innenstädte und Stadtteilzentren durch das Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsviertel hat. Dies hat sich aus unserer Sicht zwischenzeitlich bestätigt. Das Gesetz kann nur flankierend wirken. Zur Aktivierung und Attraktivitätssteigerung der Innenstädte sind weitere Maßnahmen erforderlich. Insbesondere ist nach wie vor eine Änderung der Praxis der Stadtentwicklungspolitik auf der kommunalen Ebene notwendig. Hierzu kann das Land Hessen durch seine Stadtentwicklungsförderung entsprechende Anreize setzen. In diesem Zusammenhang sei abschließend auch darauf verwiesen, dass das Land Hessen dringend die Ko-Finanzierung der kürzlich ausgeweiteten Städtebauförderung des Bundes sicherstellen muss.

Frankfurt am Main, 28. Oktober 2014