

**IHKN-Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Quartiere durch
private Initiativen (Niedersächsisches Quartiersgesetz - NQG)**

Für den Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des
Niedersächsischen Landtages

Sehr geehrte Damen und Herren,

die IHK Niedersachsen (IHKN) dankt für die Gelegenheit zu einer erneuten Stellungnahme im Rahmen der Aufstellung eines Niedersächsischen Gesetzes zur Stärkung der Quartiere durch private Initiativen (NQG). Damit werden zukünftig sogenannte „Business Improvement Districts“ (BIDs) ermöglicht, die nach Ansicht der IHKN und insbesondere des stationären Einzelhandels ein gutes Mittel der Stadtentwicklung darstellen und bisherige formelle und informelle Planungsinstrumente zur Aufwertung von Quartieren sinnvoll ergänzen. Wir haben einige Punkte, die uns besonders wichtig sind:

1. Anschubfinanzierung und regionale Koordinierungsstellen dauerhaft ermöglichen und anlässlich der Coronasituation zusätzlich ein niedrigschwelliges Innenstadt-Förderprogramm aufsetzen.
2. Um die recht komplexen Textpassagen des Gesetzes für die späteren Anwender des neuen Instrumentes (vorwiegend Händler, die auf diesem Feld noch Laien sind) einfach und verständlich zu vermitteln, ist die Begründung mindestens in den Punkten "Aufgabenträger", "Einsichtnahme in die Grundstücksverhältnisse" und bei den "Verteilungsmaßstäben der Abgabenerhebung" zu ergänzen. Insbesondere sollte erklärt werden, warum weiterhin der Einheitswert angewendet werden kann.
3. Ein BID-Muster-Antrag und eine BID-Muster-Satzung sollten das Gesetz, bspw. in Form einer Verwaltungsvorschrift, zukünftig flankieren.

Der vorgelegte Entwurf unterscheidet sich lediglich marginal zu dem letzten Entwurf vom Oktober 2019. Zahlreiche unserer im Rahmen der damaligen Verbändeanhörung angebrachten Hinweise wurden bisher nicht berücksichtigt, so dass wir uns erlauben, diese nachfolgend erneut, in aktualisierter Form aufzuführen.

§ 1 Ziel des Gesetzes

In den Sätzen 1 und 2 wird betont, dass es sich bei den festzulegenden Quartieren um „städtebaulich bedeutsame Bereiche“ handeln müsse. Diese Formulierung stellt eine einschränkende Rahmenbedingung dar, die den Kommunen von vornherein eine Einspruchsmöglichkeit bietet und wünschenswerte Eigeninitiativen unterbinden kann. Die notwendige Übereinstimmung des BIDs mit städtebaulichen Zielen ist als hinreichende Bedingung anzusehen.

Die IHKN hatte sich in den bisher geführten Gesprächen mit dem Ministerium und der Politik stets für eine **Anschubfinanzierung** von neuen Quartiersinitiativen ausgesprochen. Wir begrüßen daher ausdrücklich die in den Landeshaushalt eingestellten Fördergelder in Höhe von 400.000,- Euro für dieses Jahr. Wir regen aber an, dass diese Fördergelder nicht nur einmalig, sondern jährlich eingestellt werden sollten. Dadurch würde sichergestellt werden, dass auch Quartiersinitiativen, die in diesem Jahr noch nicht in die Vorbereitungen für ein BID eingestiegen, bzw. deren Planungen noch nicht so weit vorangetrieben sind, um ein BID zu gründen, zu einem späteren Zeitpunkt noch eine Anschubfinanzierung erhalten können.

Auch mit Blick auf die „Coronakrise“ sollte diese Art der Förderung von Quartieren langfristiger angedacht werden. Denn es ist leider nicht auszuschließen, dass in den nächsten Monaten und Jahren eine Häufung von Geschäftsaufgaben zu verzeichnen sein wird, die direkt oder indirekt auf die wirtschaftlichen Auswirkungen von Corona sowie auf die durch die geltenden Hygiene-Maßnahmen geminderte Kauflust der Konsumenten im stationären Handel zurückzuführen sein werden. Ein BID kann eine Maßnahme sein, um diese negativen Entwicklungen abzumildern.

Losgelöst vom Niedersächsischen Quartiersgesetz sollte das Land ein weiteres Programm entwickeln, um Innenstädte und Orts- bzw. Stadteilzentren in Zeiten während und post Corona zu stabilisieren. Ein Vorbild könnte der ausgelaufene Wettbewerb Quartiersinitiative Niedersachsen (QiN) sein, aber auch andere möglichst unbürokratische Förderansätze sind denkbar.

Damit die Initiativen gleich zu Beginn eine professionelle und organisatorische Unterstützung für die Einrichtung von BIDs erfahren, sollte das Land zudem **regionale Koordinierungsstellen** bereitstellen. Diese sollten – zumindest in der Etablierungsphase des Gesetzes – sowohl die neuen Initiativen als auch die kommunalen Verwaltungen unterstützen. Erfahrungsgemäß ist der Personalaufwand in den Verwaltungen für die Einrichtung, Betreuung und Abwicklung eines BIDs sehr hoch. Vor allem die Abgabenerhebung ist sehr aufwendig, und gerade zu Beginn des Gesetzes wird in den Verwaltungen voraussichtlich noch kein entsprechendes Knowhow dafür zur Verfügung stehen. Zentrale und erfahrene Ansprechpartner in den ersten Jahren würden dem Instrument eine bessere Erfolgsperspektive eröffnen.

Um BIDs nicht nur auf größere Städte zu beschränken (wo sowohl Verwaltung als auch Standortgemeinschaften zumeist professioneller organisiert sind), sondern flächendeckend und vor allem im ländlichen Raum bekannt zu machen, regen wir an, landesweit insgesamt **vier regionale Koordinierungsstellen** einzurichten.

Gerne steht die IHKN der Landesregierung für einen Gedankenaustausch zu weiteren „Vermarktungsmaßnahmen“ des neuen Gesetzes in Niedersachsen zur Verfügung. Ziel sollte es sein, die Vorteile, die dieses neue Instrument mit sich bringt, flächendeckend bekannt zu machen.

Zudem regen wir an, **den Begriff „Business Improvement District“** bzw. „BID“ zumindest einleitend im Gesetzestext zu verwenden (z. B.: *„Ziel des Gesetzes ist es, auf Basis des § 171 f Baugesetzbuch als Ermächtigungsgrundlage für eine Business-Improvement-District-Gesetzgebung (BID-Gesetzgebung) der Länder, zur Stärkung und Entwicklung...“*).

§ 2 Begriffsbestimmungen

Absatz 1 definiert den Begriff der Quartiersgemeinschaft. Diese ist gemäß der Folgeparagrafen alleiniger Ansprechpartner und Haftungsträger eines BIDs. Die Praxis zeigt aber, dass die Quartiersgemeinschaften die Aufgaben und damit auch die rechtlichen Verpflichtungen bzw. die Haftung oftmals einem professionellen Aufgabenträger übertragen. Wir empfehlen daher im gesamten Gesetzestext stets von „der Quartiersgemeinschaft bzw. dem von ihr beauftragten Aufgabenträger“ zu sprechen. Im vorliegenden Entwurf findet der Aufgabenträger lediglich in § 3 (2), § 7 und § 8 (4) Eingang.

Unter Absatz 2 werden Beispiele genannt, mit welchen Maßnahmen ein BID zur Quartiersaufwertung beitragen kann. Der Besondere Teil sagt korrekt aus, dass es sich nicht um eine abschließende Auflistung handelt. Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass ein unter Punkt 6 benanntes „Leerstandsmanagement“ keine alleinige Aufgabe von Privaten sein sollte. Gerade bei einem solchen Projekt ist es wichtig, dass die Gemeinde erheblich mitwirkt und sich zuständig fühlt. Hier bedarf es einer Klarstellung in der Begründung bzw. dem Besonderen Teil.

Die IHKN spricht sich auch dafür aus, den privaten Initiativen für die Laufzeit des BIDs den Status als „Träger öffentlicher Belange“ zu erteilen. Bei der Neugestaltung von öffentlichem Raum kann das BID damit konstruktiv und wirkungsvoll die öffentliche Hand unterstützen. Es kann so aber auch die eigenen Belange selbst im Anhörungsverfahren vertreten, sollten diese von Vorhaben außerhalb des eigenen Wirkungskreises betroffen sein. Wir regen an, den Paragrafen um folgenden Absatz zu ergänzen:

(3) „Die Quartiersgemeinschaft bzw. der von ihr beauftragte Aufgabenträger kann das Quartier als „Träger öffentlicher Belange“ in förmlichen und nicht förmlichen Anhörungsverfahren nach außen vertreten, sollten die eigenen Belange unmittelbar betroffen sein.“

§ 3 Voraussetzungen für eine Quartierssatzung

Absatz 1, Satz 1, Nr. 2 sieht die Festlegung als Quartier vor, wenn die räumliche Abgrenzung, der Zeitraum, die Abgabe und das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Stärkung des Quartiers geeignet sind. Um die bürokratischen Hürden für die Quartiersgemeinschaften zu verringern und um sich in der Begründung orientieren zu können, wäre es hilfreich, dem Gesetz einen „Muster-Antrag“ beizufügen.

Absatz 1, Satz 1, Nr. 3 sieht als eine zentrale Prämisse der Gesetzgebung für die Einrichtung eines BIDs dessen Übereinstimmung mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde vor. Diese Aussage wird durch die IHKN ausdrücklich unterstützt. Gleichwohl setzt dies voraus, dass die Quartiersinitiativen diese Ziele im Vorwege kennen. Sie sollten daher von den Kommunen den Initiativen frühzeitig mitgeteilt und schriftlich zur Verfügung gestellt werden. Aus Sicht der IHKN kann sich das Zusammenspiel eines BIDs zum Beispiel in Kombination mit der Erstellung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes positiv auf die nachhaltige Sicherung und Stärkung von Innenstädten und Ortskernen bzw. zentralen Versorgungsbereichen auswirken. Damit wird sichergestellt, dass die privaten Investitionen Bestand und nachhaltigen Mehrwert haben und nicht durch Maßnahmen abgewertet werden, die eine Stärkung des Quartiers behindern. Es wird daher angeregt, zumindest in der Begründung auf dieses Zusammenwirken hinzuweisen.

Absatz 3 bezieht sich auf die Art und den Umfang der durch die Quartiersgemeinschaft bzw. durch den Aufgabenträger einzureichenden Unterlagen. Damit soll sichergestellt werden, dass nur sinnvolle und ernsthafte Projekte bei den Verwaltungen der Kommunen eingereicht werden. Wichtig ist uns in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass eine vollständige Unterlagenzusammenstellung mit einem tragfähigen Maßnahmen- und Finanzierungskonzept nur erfolgen kann, wenn die Initiative bereits im Vorfeld Einblick in die Grundstücks- und Eigentumsverhältnisse des BID-Geltungsbereiches bekommt – oder aber ihr durch die Gemeinde hinreichende aggregierte Daten zur Verfügung gestellt werden. In Anlehnung an BID-Gesetze anderer Bundesländer (z. B. Baden-Württemberg) sollte der Gesetzestext daher wie folgt ergänzt werden:

„Soweit mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen vereinbar, sollen die Kommunen den Quartiersgemeinschaften Einblick in die Grundstücksstrukturen und Eigentumsverhältnisse gewähren, insofern dies für die ungehinderte Meinungsbildung im Quartier, für die Erstellung eines tragfähigen Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes und für die Abgabeberechnung erforderlich ist, mindestens aber frühzeitig hinreichende aggregierte Daten zur Verfügung stellen.“

§ 5 Inhalt der Quartierssatzung

In Absatz 2 und Absatz 4 werden die zulässigen Verteilungsmaßstäbe zur Festlegung der Abgabe aufgelistet. Die IHKN begrüßt grundsätzlich, dass den Kommunen hier eine Wahlmöglichkeit angeboten wird. Somit kann den individuell unterschiedlichen raumstrukturellen grundstücks-/bzw. immobilienwirtschaftlichen Voraussetzungen von Quartieren durch den gewählten, individuell zugeschnittenen Verteilungsmaßstab am besten entsprochen werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit BID-Gesetzen in den anderen Bundesländern haben gezeigt, dass bisher überwiegend der Einheitswert als Maßstab verwendet und auch bereits vor Gericht positiv durchgeurteilt worden ist. In Anbetracht der aktuell diskutierten Grundsteuerreformmodelle weisen wir jedoch darauf hin, dass der Einheitswert als Verteilungsmaßstab mittelfristig an Bedeutung verlieren wird. Gleichwohl wissen wir aus Gesprächen mit Verwaltungen und IHKs anderer Bundesländer, dass die Berechnung der BID-Abgabe auf anhand der (zukünftig anzuwendenden) Grundsteuerbemessungsgrundlagen am praktikabelsten sein dürfte. Da im Zuge der

Grundsteuerreform auch für Niedersachsen zeitnah ein neues Modell zur Bewertung von Grundstücken erwartet wird, regen wir daher an, statt den Begriff des „Einheitswertes“ den Begriff „Grundsteuerwert“, ggf. mit Verweis auf das dann geltende Grundsteuer- bzw. Bewertungsgesetz zu verwenden. Damit wird sichergestellt, dass die BID-Abgabenerhebung weiterhin auf der Grundsteuer, aber nicht mehr auf dem Einheitswert basiert. Mindestens in der Begründung sollte ein Hinweis erfolgen, warum der Einheitswert weiterhin gültig sein soll.

Für eine unkomplizierte Handhabung und zum besseren Verständnis für Kommunen und Quartiersgemeinschaften sollten zudem die einzelnen Verteilungsmaßstäbe in der Begründung deutlich erklärt und mit Beispielen versehen werden. Insbesondere bei der Kombination verschiedener Maßstäbe könnte Erläuterungsbedarf bestehen.

Redaktionelle Hinweise: In Absatz 3 Nr. 5 muss die Bezugsquelle für den Verteilungsmaßstab der Abgabe „Absatz 4 Sätze 1 **und 2**“ (statt Satz 1) lauten, denn auch die Kombination zulässiger Verteilungsmaßstäbe (s. Satz 2) kann als Verteilungsmaßstab gewählt werden.

§ 6 Abgabepflichtige, Abgabenerhebung

Da in Quartieren mit gemischtem Nutzungsbestand auch Wohneigentümer zu den Abgabepflichtigen gehören, sollten diese in Absatz 1 Satz 1 als separate Gruppe auch separat aufgeführt werden. Insbesondere mit Blick auf die Nutzungsstrukturen und die erforderlichen Quoren sollte in Satz 4 zum Thema „Teileigentum“ mindestens im Besonderen Teil der explizite Hinweis erfolgen, dass bei Teileigentum sowohl die Beitragspflicht als auch das Stimmrecht entsprechend des Miteigentumsanteils ausfallen.

Die in Absatz 2 Satz 2 erfolgte Festsetzung vierteljährlicher Raten ist aus Sicht der IHKN eine entbehrliche Detaillierung. Sie erfordert einen höheren Zahlungsaufwand als bei halbjährlichen oder jährlichen Raten. Zudem erlaubt die starre Regelung nicht, individuell auf den Quartierscharakter und die Maßnahmen- und Investitionspläne der einzelnen BIDs zu reagieren und die erforderlichen Mittel durch hierauf zeitlich anzu-passende Finanzvolumina flexibel bei den Grundeigentümern erheben zu lassen. Insofern sollte die Fristigkeit der Raten und die in § 7 Absatz 2 entsprechend geregelte Übermittlung der Zahlungen durch die Gemeinde an die Quartiersgemeinschaft bzw. an den Aufgabenträger entsprechend dem jeweiligen Maßnahmen- und Finanzierungskonzept in der Satzung festgesetzt werden.

Absatz 3: Hier empfehlen wir analog die in § 5 vorgeschlagene alternative Bezeichnung „Grundsteuerwert“ zu verwenden.

Darüber hinaus lässt der Gesetzentwurf eine Regelung im Falle der Ablehnung eines Satzungsantrages in Bezug auf die bis dahin entstandenen Kosten vermissen. Die IHKN empfiehlt eindringlich, keine Kostenerstattung für den Fall der Ablehnung eines BIDs zu fordern, um nicht zukünftig engagierte Quartiersgemeinschaften zu demotivieren.

§ 7 Verwendung der Mittel aus der Abgabe

Absatz 1: Der Hinweis in der Begründung B, Besonderer Teil, es sei im Einzelfall zu prüfen, ob die Quartiersgemeinschaft als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen einzustufen sei, ist missverständlich. Erklärtes Ziel des Gesetzes nach § 1 ist, die „(...) Durchführung von quartiersbezogenen Aufwertungsmaßnahmen durch private Initiativen zu fördern.“ Hier sollten ggf. Beispiele in die Begründung aufgenommen werden, in welchen Fällen bzw. unter welchen Voraussetzungen eine solche private Initiative zu einem öffentlichen Auftraggeber im Sinne des GWB werden kann. Falls es solche Fälle nicht geben kann, ist dieser verunsichernde Hinweis entbehrlich.

Weitere Hinweise

Sowohl im Gesetzestext als auch in der Begründung fehlen Aussagen zur **Verlängerung der Laufzeit** eines BIDs. Die Praxis zeigt, dass viele BIDs nach der üblichen 5-jährigen Laufzeit ein Folge-BID einrichten. Dieser Übergang sollte – bei Einhaltung der geforderten Quoren – den Initiativen einfach und unbürokratisch ermöglicht werden (so zum Beispiel die Verlagerung von nicht verbrauchten Mitteln auf das Folge-BID bei unveränderter Quartiersabgrenzung).

Da es sich bei dem vorliegenden Gesetz um ein neues Instrument der Stadtentwicklung handelt, das sich erst in der Praxis bewähren muss, würden wir einen „**BID-Muster-Antrag**“ und eine „**BID-Muster-Satzung**“ als Anlage des Gesetzes sehr begrüßen.

Weiterhin hält die IHKN eine **Evaluierung** des Gesetzes spätestens nach 3 Jahren für erforderlich, um nach einem angemessenen Erprobungszeitraum auf einen notwendigen Optimierungsbedarf reagieren zu können.

Wir bitten um Mitteilung zum weiteren Verfahrensverlauf und bieten sehr gerne an, uns in weitere Gespräche einzubringen.

Die IHKN bündelt die Interessen von über 495.000 Unternehmen in Niedersachsen und vertritt die IHK Braunschweig, die IHK Hannover, die IHK Lüneburg-Wolfsburg, die Oldenburgische IHK, die IHK Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim, die IHK für Ostfriesland und Papenburg sowie die IHK Stade für den Elbe-Weser-Raum.

Hendrik Schmitt
IHKN-Hauptgeschäftsführer

Martin Bockler
IHKN-Sprecher Handel

Für Rückfragen:
IHK Niedersachsen (IHKN)
Schiffgraben 57
30175 Hannover
Tel. 0511 920901-10
Mail: info@ihk-n.de