

Datum: 21. Oktober 2019

Ho-Se

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Quartiere durch private Initiativen (NQG) - Ihr Zeichen: 62 - 21194, Ihr Schreiben vom 17.09.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

Haus & Grund Niedersachsen e.V. dankt in obiger Angelegenheit zunächst für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf. Die Position unseres Hauses dazu ist wie folgt zu kennzeichnen:

A. Bewertung des Gesetzesentwurfs

In der vorgelegten Fassung ist der Entwurf kategorisch und insbesondere im Hinblick auf die dort enthaltene Einschätzung von Grundeigentümern, die einer Quartiersmaßnahme nicht hundertprozentig positiv gegenüberstehen, als „Trittbrettfahrer“ (Seite 2, 2. Absatz der Allgemeinen Begründung zum Gesetzesentwurf) als gänzlich unausgewogen abzulehnen.

Zusätzlich soll nun auch noch eine „zurückhaltende Investitionstätigkeit der Grundstückseigentümergehen und Grundstückseigentümer“ neben einem Strukturwandel im Einzelhandel für eine negative Entwicklung zahlreicher Geschäftsbereiche in den Zentren der niedersächsischen Städte und Gemeinden mitursächlich sein und die Gefahr eines „Trading-Down-Effects“ hervorrufen. Dies ist eine pure Mutmaßung, die man nur als abqualifizierend verstehen kann. Statt die privaten Immobilieneigentümer fortwährend weiter zu geißeln, sollte sich der Gesetzgeber Gedanken über die wirklichen Ursachen eines etwa beobachteten Investitionsklimas machen!

Der Entwurf ist ebenso als Ergebnis einer „Klientelpolitik“ zu geißeln, was die Allgemeine Begründung des Entwurfs bemerkenswerter Weise auf Seite 5 (dort 2. Absatz unter II.) auch noch selbst hervorhebt. Dort wird der Entwurf als Ergebnis der „Forderung des Nds. Städtetages ..., den Kommunen dieses städtebauliche Instrument an die Hand zu geben, ...“ vorgestellt. Und weiter wörtlich: „Diesen Forderungen haben sich die Nds. Industrie- und Handelskammern und der Handelsverband Niedersachsen-Bremen e.V. angeschlossen. Die Gesetzesinitiative des Landes wird von diesen Verbänden ausdrücklich begrüßt“. Dies zeigt, dass umfangreiche Vorgespräche nur mit den Institutionen stattgefunden haben, deren Mitglieder von dem Inhalt des zu kommentierenden Entwurfs ausschließlich profitieren. Mit Haus & Grund Niedersachsen e.V. als Interessenvertreter der ausschließlich und einseitig benachteiligten und finanziell belasteten privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer

wurden die Inhalte nicht erörtert. Hier kam es lediglich zu einer kurzen Vorstellung eines Vorentwurfs, der der Diskontinuität unterfiel, im Kreise der wohl jetzt ehemaligen „Konzertierten Aktion Bauen und Wohnen“ am 16. Oktober 2014.

Die absolute Unausgewogenheit, gleichzeitig die rechtspolitische Verfehlung des Entwurfs zeigt sich auch darin, dass nur Grundeigentümer im Quartier Abgabenschuldner sein sollen, die Quartiersinitiative aber nicht nur von Ihnen, sondern auch von sonstigen Gewerbetreibenden und freiberuflich Tätigen auch in ihrer Eigenschaft als Mieter ausgehen können (§ 2 Abs. 1). Mieter, egal ob Gewerbe- oder Wohnungsmieter, sind aber als Nutzer in erster Linie von Aufwertungsmaßnahmen bevorteilt. Die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels unterstellt, generieren sie beim Betrieb eines Gewerbes höhere Umsätze und Erträge sowie beim Wohnen die Vorteile eines verbesserten Wohnquartiers und auch verbesserten Wohnraums. Denn Maßnahmen sollen ja auch an und in Gebäuden möglich sein. Den privaten Eigentümern soll also nach der Vorstellung des Gesetzes „bis in die eigene Bausubstanz hinein“ jegliche Bewirtschaftungs- und Verfügungsmöglichkeit genommen werden, dafür sollen sie aber in jedem Falle auch noch allein zahlen.

Nun zu den Auswirkungen für die Gemeinde: Sie generiert weitere Erträge aus privatem Finanzierungsaufwand, entweder in Form von Verwaltungskosten oder von außerordentlichen Kosten, die im Falle für nötig gehaltener Überprüfungen auch durch sie selbst mitverursacht werden. Dabei müssen die Verwaltungsaufwände in Höhe von 3 % der Investitionssumme im Einzelnen nicht nachgewiesen werden. Sie können pauschal angesetzt werden. Einzelne Immobilieneigentümer und Quartiersgemeinschaften müssen alles haarklein belegen und sich im Detail überprüfen lassen, die Gemeinde nicht? Sie bekommt „einfach“ Geld, obwohl ein dahinter stehender Verwaltungsaufwand überhaupt nicht einmal skizziert, geschweige denn nachgewiesen werden muss?

Würde man auf die Quartiersentwicklung auf der Basis von § 171 f BauGB ganz verzichten und stattdessen städtebauliche Verträge einsetzen, könnten alle diese Kosten gespart und die freiwerdenden Gelder in die Maßnahme investiert werden.

Zusätzlich profitiert die Gemeinde von einer erhöhten Gewerbesteuer und von einer erhöhten Grundsteuer, wenn dem gesetzgeberischen Ziel durch die Maßnahme tatsächlich Genüge getan werden kann. Die Erhöhung der Grundsteuer ist bereits deshalb evident, weil nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages am 18.10.2019 ein Wertmodell Grundlage der Steuererhebung sein soll, der Grundstückswert aber nach der eigenen Vorstellung des Gesetzgebers in Niedersachsen durch die Maßnahme erhöht werden kann. Diese wirtschaftlich einseitige Privilegierung ist durch nichts zu rechtfertigen.

Die allein abgabepflichtigen privaten Grundeigentümer im Quartier werden dagegen darauf verwiesen, dass

- sie aus der Quartiersaufwertung Vorteile ziehen und zum Beispiel höhere Mieten erzielen könnten (Entwurfsbegründung Seite 11, 1. Absatz); dieser Hinweis im Zeitalter von Mietpreisbremse, Mietendeckel, multiplen gesetzlichen Verschärfungen der Mietenentwicklung auch im laufenden Vertragsverfahren, die nun sämtlich auf die Einfrierung oder sogar die Absenkung existierender Mietniveaus abzielen, muss nun wirklich nicht mehr weiter kommentiert werden,

und das

- auch der Wert des Grundstückes steigen kann. „Kann“ heißt nicht „muss“. Wieso sollte der Wert eines Grundstücks erhöht werden, wenn zum Beispiel am anderen Ende des Quartiers Maßnahmen ergriffen werden? Dann: wie sind die ergriffenen Maßnahmen im Quartier geographisch verteilt und welche Grundstücke partizipieren davon? Welche Qualität haben die Einzelmaßnahmen und wie wirkt sich das auf die Grundstücksbewertung aus? All diese Fragen sind und bleiben ungeklärt. Vor allem: Die Grundstücksbewertung ist eine Frage der BewG, der Immobilienwert-Verordnung

sowie der dazu existierenden Richtlinien. Im Übrigen werden Wertentwicklungen in Zukunft stärker durch die Grundsteuer abgeschöpft werden, da sie zukünftig an den Bodenrichtwert und an die „durchschnittlich fiktive Netto-Miete in der Gemeinde“ anbinden wird. Trotz all dieser Fakten wird eine Erhöhung des Grundstückswertes schlicht unterstellt.

Das für den Antrag nötige Initiativquorum von 15 % bzw. das Widerspruchsquorum von 30 % der Eigentümer der im vorgesehenen Quartier gelegenen Grundstücke bzw. der Gesamtfläche dieser Grundstücke (doppeltes Quorum) kann über den Befund eines ganz und gar unausgewogenen Gesetzesentwurfes nicht hinweghelfen. Denn diese Quoren sind durch demokratische Prinzipien nicht zu rechtfertigen. Die Wahrung demokratischer Prinzipien würde zumindest voraussetzen, dass die Quoren von Eigentümermehrheiten über einem Anteil von 50 % aller Eigentümer im Quartier gebildet werden. Zusätzlich:

Die eingeräumte Möglichkeit des Widerspruchs besitzt nicht die Qualität eines Rechtsbehelfs, wie die Gesetzesbegründung auf Seite 15 (2. Absatz) auch ausdrücklich ausführt. Es findet also keine Überprüfung in der Sache in rechtlicher oder wirtschaftlicher Hinsicht statt, es besteht auch nicht der Anspruch auf eine Bescheidung dieses „Widerspruchs“. Im Gegenteil: die Betroffenen werden auf den Verwaltungsrechtsweg, also auf die gerichtliche Klage mit allen rechtlichen und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten verwiesen.

Es besteht nicht einmal eine Kontrollmöglichkeit „von außen“, ob ein Widerspruchsquorum erreicht ist und welche Widersprüche zur Ermittlung des Quorums herangezogen worden sind und welche nicht (vergleiche hierzu die Behandlung „verspäteter“ Widersprüche in der Entwurfsbegründung, S. 15, 3. Absatz). Wenn die Gemeinde sich jedes Prüfungs- und Kontrollrecht vorbehält, dann ist es nur ausgewogen, den betroffenen Eigentümern insofern ebenfalls Kontroll- und Überprüfungsrechte zu geben. Der Verwaltungsrechtsweg ist dazu schon mangels eingreifenden Suspensiveffekts der Klage ungeeignet und kommt viel zu spät. Denn dann sind vollendete Tatsachen längst geschaffen worden.

Quartiersbezogene Aufwertungsmaßnahmen sind bereits in dem in § 2 Abs. 2 des Entwurfs enthaltenen Regelbeispielen so umfangreich definiert, dass dem privaten Eigentümer eines im Quartier belegenen Grundstücks jede Verfügungsgewalt und jedes Verfügungsrecht genommen wird. Dies erhärtet sich, wenn man bedenkt, dass durch die Formulierung „insbesondere“ in Satz 2 der Vorschrift der Regelbeispielcharakter betont und damit ermöglicht wird, dass eine Satzung auf der Grundlage einer solchen Ermächtigungsnorm auch noch weitere Maßnahmeninhalte definieren und die Verfügungsmöglichkeit so in der Willensbildung und Umsetzung dem privaten Eigentümer zusätzlich entwinden kann.

B. Position von Haus & Grund Niedersachsen

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass attraktive Wohn- und Handelsquartiere zu begrüßen sind und angestrebt werden sollten. Neben der Attraktivität des Wohnens wird so auch ein prosperierendes Handelszentrum mit entsprechenden Ertrags- und Steueraufkommen möglicher. So mancher Innenstadtbereich auch in Niedersachsen zeigt die hohe praktische Bedeutung dieses Postulats. Dennoch bleibt eine private Willensbildung als Basis von Investitionsmaßnahmen für die Aufwertung innerstädtischer Quartiere unverzichtbar. Private Eigentümer können und sollen staatliche Aufgaben hierzu nicht übernehmen. Eine finanzielle Doppelbelastung von Privaten darf es deshalb nicht geben. Vor allem muss ausgeschlossen werden, dass betroffene Anlieger über den wirtschaftlichen Hebel einer Sonderabgabe aus dem Quartier verdrängt werden, nur weil sie finanziell nicht Schritt halten können. Bestandsschutz statt Zwangsverkauf muss ein unumstößlicher Grundsatz bleiben, auch wenn die Aufwertung eines Stadtquartiers im Einzelfalle durchaus wünschenswert erscheint.

Das deutsche Recht stellt bereits umfassende Instrumente für Aufwertungsprojekte bereit, insbesondere städtebauliche Verträge. Neue Instrumente in Form des BID hält Haus & Grund Niedersachsen e.V. deshalb nicht für erforderlich.

Der derzeitige Trend zur Verpflichtung aller Eigentümer in einem Gebiet zur Aufwertung von Geschäftslagen zeigt einen Regelungsbedarf für die Zusammenarbeit auf. Verschiedene Länder und Kommunen planen bereits Rahmengesetze für die Einführung von Innovationsbereichen. Der tiefe Einschnitt in die bisherige Finanzierungskultur und die Verpflichtung von Eigentümern greift aber tief in deren Entscheidungsfreiheit ein. Soweit Landes- und Bundesgesetzgebungen zur Verpflichtung von nicht engagierten Eigentümern geplant sind, wird Haus & Grund Niedersachsen e.V. sich für die enge Zusammenarbeit von Wirtschaft, Verwaltung, Eigentümern und Mietern und auch für die Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen einsetzen. Gesetzliche Zwänge aber mit der Folge eines aufgebauten rechtlichen und wirtschaftlichen Drucks werden abgelehnt.

Sofern man entgegen der hier vertretenen Position ein eigenes Landesgesetz zur Ausfüllung der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage in § 171 f BauGB überhaupt für erforderlich hält, sollten dabei folgende Parameter unbedingt beachtet werden:

- Freiwilligkeit und Entscheidungsautonomie der betroffenen Eigentümer
- Ausschließlich zahlende Akteure als Initiatoren und Entscheider über Maßnahmen und Kosten
- Beschlussfähigkeit nur mit hoher Zustimmung anstatt niederschwelliger Quoren für eine Quartiersinitiative oder für einen Widerspruch gegen beabsichtigte Quartiersmaßnahmen
- Mehrstufiges Entscheidungsverfahren auf Basis verbindlicher Konzepte, Termin- und Maßnahmenpläne, Aufgabenverteilung, grundstücksbezogene Kostendarstellung,
- Härtefallregelungen bei der Kostenverteilung wegen individueller wirtschaftlicher Unzumutbarkeit oder aus Gründen rechtlicher Unzumutbarkeit (zum Beispiel hohe Kostenbelastung bei nur geringer Nutzbarkeit des Grundstücks oder nur bei geringer Steigerung des Nutzungswertes in Bezug auf die geplanten/durchgeführten Aufwertungsmaßnahmen)
- Koordination und inhaltliche Abstimmung baulicher und anderer Investitionen
- Abbau bürokratischer Hemmnisse
- Abgrenzung öffentlicher und privater Aufgaben und Maßnahmen
- Gezielter Einsatz von Investitionsanreizen und Unterstützung von privatem Engagements in Innovationsbereichen
- Objektive Abgabefestlegung nach Grundstücksgröße, Mietflächen und von den zahlenden Eigentümern beschlossener Maßnahmen
- Umlagefähigkeit der Kosten und ausreichend Zeit für die Einbindung der Mieter

Grundlage für privates finanzielles Engagement in Innovationsbereichen müssen langfristig verbindliche städtebauliche und Einzelhandelskonzepte sein. Voraussetzung für den Erfolg von Aufwertungsprojekten sind außerdem klare und verbindliche Regelungen über Gebietsabgrenzung, Geltungsdauer, Finanzierung und Erhebungsschlüssel, Durchführung des Verfahrens und der Maßnahmen. Dies gilt insbesondere auch für die Kostenverteilung, Informations- und Beteiligungspflichten, Umgang mit auslaufenden Projekten und finanziellen Überhängen am Ende der Geltungsdauer. Zielführend sind auch messbare Erfolge durch Festsetzung von Benchmarks (zum Beispiel Leerstand, Umsätze, Fluktuation, Kriminalität), hohe Professionalität im Projektmanagement und Freiwilligkeit im gesamten Projektablauf.

Wir bitten abschließend unbedingt um Prüfung und Berücksichtigung der hier vorgetragenen Anregungen, Empfehlungen und Forderungen. Nur auf der Basis eines möglichst breiten gesellschaftlichen Konsenses kann und wird die Aufwertung von Wohn-, Handels- und Stadtquartieren erfolgreich sein. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der

Grundstückseigentümer, die „die Zeche hinterher zahlen sollen“. Ein Gesetz „über den Kopf der Grundstückseigentümer“ und „an ihnen vorbei“ zu machen und dann genau diese Gruppe als alleinige Trägerin aller dadurch entstehenden Belastungen zu knebeln, halten wir für schlicht undemokratisch, unsozial und insgesamt für unerträglich.

Mit freundlichen Grüßen

*Dr. Hans Reinold Horst
Rechtsanwalt
Verbandsvorsitzender*