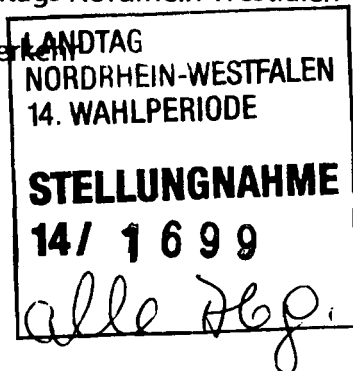


Prof. Dr. Volker Eichener Professor für Politikwissenschaft, Fachhochschule Düsseldorf
InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft,
Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum
im EBZ Europäisches Bildungszentrum der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

Prof. Dr. Eichener, Kastanienallee 23, 44652 Herne

An die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Bauen und Verkehr



Kastanienallee 23
44652 Herne
Tel. 0171-6956550
Fax 02325-466061
Volker.Eichener@t-online.de

InWIS/EBZ:
Springorumallee 20
44795 Bochum
Tel. 0234-9447-700
Fax 0234-9447-777
www.inwis.de

den 10. Dezember 2007

Schriftliche Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung zum Gesetz über Immobilien- und Standortgemein-
schaften (ISGG NRW) am 11. Dezember 2007**

1. Welchen Beitrag können Housing Improvement Districts (HIDs) zur Stadtent- wicklung leisten?

BIDs und HIDs in Nordamerika

Als neues Instrument der Stadtentwicklung sind Business Improvement Districts (BIDs) erstmals im Jahr 1965 im US-Bundesstaat Kalifornien mit dem *Parking and Business Improvement Area Law* eingeführt worden. Der erste BID, der seine Arbeit aufgenommen hatte, war noch im gleichen Jahr die *Bloor West Village Business Improvement Area* im kanadischen Toronto.

Seitdem sind in nordamerikanischen Städten tausende von BIDs entstanden, die außerordentlich erfolgreich zur Revitalisierung von Problemquartieren beigetragen haben. Allein in New York City gibt es 46 BIDs.

BIDs schließen Maßnahmen in Bezug auf Gewerbe und in Bezug auf Wohnen ein. In der englischen Sprache umfasst das Wort „business“ auch das Geschäft der Vermietung von Wohnraum. Deshalb findet sich der Begriff „Housing Improvement District“ eher selten (im US-Bundesstaat Minnesota gibt es bspw. ein Gesetz, das „Housing Improvement Areas“ regelt, im US-Bundesstaat Dakota gibt es „Housing Improvement Districts“).

Da die allermeisten Stadtteile und viele einzelne Immobilien sowohl gewerbliche Nutzungen als auch Wohnen beinhalten, erscheint eine Differenzierung zwischen BIDs

und HIDs als nicht sachgerecht: Jeder BID ist zugleich auch ein HID, und jeder HID ist auch ein BID.

Aufgrund der Erfolge in nordamerikanischen Städten bietet es sich an, auch in Nordrhein-Westfalen die rechtlichen Voraussetzungen für die Gründung von BIDs und HIDs zu schaffen.

Mögliche Leistungen eines HID

In Bezug auf das Wohnen können HIDs folgenden Leistungen erbringen:

- Koordinierung von Bestands- und Investitionsstrategien der Eigentümer/innen (z.B. Aufwertungsstrategien).
- Gemeinsame Nutzung von Freiflächen einzelner Grundstückseigentümer/innen durch Mieter/innen anderer Eigentümer/innen.
- Gemeinsame Nutzung und Bewirtschaftung von Gemeinschaftseinrichtungen.
- Gemeinsame Organisation von Nachbarschaftshilfe und wohnbegleitenden Dienstleistungen.
- Gemeinsame Schaffung und Bewirtschaftung von Parkraum.
- Gemeinsame Verbesserung des Wohnumfelds, der Außenanlagen und der Fassaden.
- Gemeinsames Marketing.

Die wesentliche Leistung eines HID besteht in der Koordinierung der Bewirtschaftungsstrategien der verschiedenen Wohnungseigentümer/innen und in der Realisierung von Synergieeffekten, wie auch folgendes Beispiel zeigt:

Ein Beispiel: Ein HID in Herne-Wanne

Herne ist eine Stadt mit wachsenden Wohnungsleerständen. Der Stadtteil Wanne gehört innerhalb Hernes wiederum zu den Stadtteilen mit überdurchschnittlichen Problemen. In Wanne gibt es einen geschlossenen Baublock (Am Buschmannshof), der unmittelbar an den Anfangsbereich der Fußgängerzone grenzt. Der Wohnungsbestand gehört einerseits einer Wohnungsbaugesellschaft, andererseits einer Reihe von Privateigentümern. Hier wird zur Zeit ein HID gegründet, der folgende Leistungen erbringen könnte:

- *Die Wohnungsgesellschaft verfügt über eine Freifläche im Blockinnenbereich. Wenn alle Eigentümer zusammenlegen, könnte diese Freifläche attraktiv gestaltet werden. Im Gegenzug würden die Mieter der Privateigentümer, die zur Zeit über keinerlei Außenbereich verfügen, einen Zugang zu der neu zu schaffenden Grünanlage erhalten.*

- *Die Eigentümer der Grundstücke könnten ihre Grundstücksgrenzen neu ordnen und damit 30 bis 40 Parkplätze neu schaffen, die sie ihren Mietern zur Verfügung stellen könnten.*
- *Die Wohnungsgesellschaft verfügt im Blockinnenbereich über ein ehemaliges Waschhaus, das nicht mehr genutzt wird. Dieses Waschhaus könnte gemeinsam hergerichtet und zu einem Nachbarschaftstreff umgestaltet werden, den die Mieter aller Eigentümer nutzen könnten. Außerdem könnten wohnbegleitende Dienstleistungen gemeinsam organisiert werden.*

Insgesamt könnte durch diese Maßnahmen die Wohnqualität in dem Quartier steigern. Dadurch würde sich die Vermietbarkeit sämtlicher Wohnungen innerhalb des Blocks verbessern. Eine Befragung der Eigentümer und eine erste Eigentümerversammlung haben ein großes Interesse der Eigentümer an diesem Projekt gezeigt. Allerdings hat sich auch herausgestellt, dass eine geringe Zahl von Eigentümern, wenn überhaupt, nur schwer zu erreichen und einzubinden ist (Trittbrettfahrerproblem).

Das Beispiel zeigt, dass ein HID mit relativ geringem Aufwand erhebliche Effekte für die Stadtentwicklung mobilisieren kann, weil Synergien genutzt werden können. Typischerweise profitieren alle Akteure von einem HID:

- Die Vermieter/innen können durch die Maßnahmen die Attraktivität ihrer Wohnungsbestände steigern und dadurch Leerstände abbauen oder verhindern.
- Die Mieter/innen profitieren von steigender Qualität im Wohnumfeld.
- Aus Sicht der Kommune werden positive Impulse für die Stadtentwicklung gesetzt.

Um diese Leistungen finanzieren zu können, erhebt die Kommune eine Abgabe, die an die Trägerorganisation des HID weitergeleitet wird. Die Erhebung einer solchen Abgabe setzt eine gesetzliche Regelung voraus, wie sie die Landesregierung mit dem Entwurf für ein Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften für BIDs (ohne Wohnen) anstrebt.

HIDs stellen insofern einen innovativen Ansatz der Stadtentwicklung dar, weil sie auch ohne öffentliche Förderung auskommen und stattdessen auf die Eigeninitiative der Eigentümer setzen. Allerdings zeigen die Erfahrungen, dass die Gründung eines HID erheblich erleichtert wird, wenn zusätzliche Anreize in Form einer Förderung geboten werden.

2. Gibt es positive Erfahrungen mit HIDs aus anderen Bundesländern?

In Hamburg ist eine gesetzliche Regelung geschaffen worden, die verschiedene Varianten von Eigentümergemeinschaften ermöglicht:

- Business Improvement Districts (BIDs) für Zentren und Einkaufsquartiere.

- Housing Improvement Districts (HIDs) für Wohngebiete.
- Neighbourhood Improvement Districts (NIDs) für gemischt genutzte Gebiete.
- Working Area Improvement Districts (WIDs) für Gewerbe- und Industriegebiete.

In 12 von 31 Zentren gibt es inzwischen BID-Aktivitäten, die Investitionen von insgesamt 13 Mio. Euro ausgelöst haben. Man kann insofern von einer regelrechten „Gründungswelle“ sprechen. Der erste HID wird zur Zeit in der Großsiedlung Steilshoop realisiert und wird wissenschaftlich begleitet werden.

3. Was spricht aus Ihrer Sicht für und was gegen eine unmittelbare Einführung von HIDs im Zuge des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfs der Landesregierung?

Der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf für ein ISGG NRW enthält sachgerechte Vorkehrungen für die Schaffung von BIDs, schließt aber die Gründung von HIDs weitgehend aus, weil der Gesetzentwurf räumlich auf innerstädtische Geschäftslagen begrenzt ist.

Warum das Wohnen mit einbezogen werden sollte

Im Zuge des demographischen Wandels entwickelt sich jedoch das Wohnen in vielen nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden zu einem massiven Problembereich. Wenn die Wohnungsleerstände ansteigen, büßt der Wohnungsmarkt seine Funktionsfähigkeit ein, weil die Investitionsneigung der Eigentümer zurückgeht (bei sinkenden Mieterträgen amortisieren sich Investitionen nicht mehr). Da sich Wohnungsleerstände in der Regel auf bestimmte Quartiere konzentrieren, in denen die Wohn- und Lebensqualität defizitär ist, entwickeln sich dadurch neue Problemschwerpunkte für die Stadtentwicklung.

Um solchen Prozessen entgegensteuern zu können, werden neue Instrumente der Stadtentwicklungspolitik benötigt. Das in Nordamerika bewährte Modell der HIDs könnte einen Beitrag leisten, um die zukünftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung zu bewältigen.

Warum eine gesetzliche Regelung der HIDs erforderlich ist

Ein Gegenargument gegen die Einbeziehung von HIDs in das ISGG NRW lautet, dass HIDs auch auf freiwilliger Basis gegründet werden können und dass ein Zwang zur Beteiligung an einem HID vermieden werden sollte.

Eine gesetzliche Regelung ist jedoch erforderlich, um das Problem des Trittbrettfahrens zu vermeiden.

Nach den vorliegenden Erfahrungen ist das Trittbrettfahrerproblem bei HIDs virulent. Selbst wenn unter den privaten Eigentümern eine hohe Zustimmung für einen HID besteht, gibt es praktisch überall eine geringe Zahl von Eigentümern, die sich einer Kooperation verweigern, die nicht handlungsfähig sind oder die schlichtweg nicht erreichbar sind. Um auch diese Eigentümer mit in einen HID einzubinden, ist eine obligatorische Abgabe erforderlich. Andernfalls würden sie von den Leistungen des HID profitieren, ohne selber Beiträge zu erbringen. Dieses Trittbrettfahrerproblem ist nicht nur ein Gerechtigkeitsproblem, sondern stellt ein ernsthaftes Hemmnis gegen HIDs dar.

In den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gilt es bereits seit Jahrzehnten als gesicherte Erkenntnis, dass das Trittbrettfahren kollektives Handeln verhindert. Entgegen landläufiger Meinung reicht bereits eine geringe Zahl von Trittbrettfahrern aus, um kollektives Handeln zu blockieren. Wenn sich von 20 Eigentümern einer verweigert, mag das verkräftbar erscheinen, weil daraus für die Kooperativen eine Mehrbelastung von lediglich 5% resultiert. Aber mit jedem weiteren Trittbrettfahrer verschlechtert sich die Relation für diejenigen, die weiterhin kooperieren, und steigt der Anreiz für andere, ebenfalls aus der Kooperation auszusteigen. Deshalb mag es zwar gelingen, einen HID zu gründen, obgleich es einige Trittbrettfahrer gibt, aber die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass ein solcher HID nicht stabil bleibt, weil mit jedem Ausscheidenden die Bedingungen für die Verbleibenden ungünstiger werden.

Wegen dieser Logik kollektiven Handelns ist es sehr schwierig, HIDs auf freiwilliger Basis zu gründen und noch schwieriger, solche HIDs dauerhaft stabil zu halten. Auf freiwilliger Basis funktionieren BIDs wie HIDs in der Regel nur, wenn es deutliche Anreize in Form einer massiven öffentlichen Förderung gibt. Fällt die Förderung weg, lösen sich die Gemeinschaften wieder auf. Um dieses Dilemma zu überwinden, ist es erforderlich, das Trittbrettfahren auszuschließen, indem eine Abgabepflicht eingeführt wird.

Ist ein HID eine Zwangsgemeinschaft?

Nach § 3 Abs. 3 des Entwurfs für ein ISGG NRW kommt ein HID nur zustande, wenn nicht mehr als 25% der Eigentümer/innen und nicht mehr als 25% der vertretenen Grundstücksflächen widersprechen. Im Umkehrschluss heißt das, ein HID wird nur gegründet, wenn dies von einer überwältigen Mehrheit der Eigentümer/innen und der Grundstücke gewünscht wird. Ein HID verwaltet sich selbst und entscheidet auch selbst über die Verwendung der erhobenen Abgaben. Die Abgaben fließen also wieder an die Eigentümer/innen zurück.

Ein Zwang wird also allenfalls auf eine Minderheit von Trittbrettfahrern ausgeübt. Ein HID-Gesetz würde bewirken, dass eine kleine Minderheit nicht länger die Kooperationsbereitschaft einer großen Mehrheit zu blockieren vermag. Ein HID-Gesetz würde damit einen Beitrag dazu leisten, dem demokratischen Mehrheitsprinzip in der Stadtentwicklung zur Geltung zu verhelfen.

Im übrigen würde ein HID-Gesetz nichts anderes als eine Option schaffen, von der lokale Eigentümergruppen Gebrauch machen könnten, wenn sie es wollen, oder auch nicht.

Kann es vorkommen, dass in einem HID die Interessen bestimmter Eigentümergruppen von anderen Eigentümern dominiert werden?

Insbesondere aus Kreisen privater Eigentümer ist gelegentlich die Befürchtung zu hören, dass große Wohnungsunternehmen in einem HID ihre Interessen zu Lasten der privaten Kleineigentümer durchsetzen könnten.

Nach den vorgesehenen Regelungen für § 3 Abs. 3 ISGG NRW wäre die Zustimmung von 75% der Grundeigentümer/innen erforderlich, unabhängig von der Zahl und Größe der Grundstücke, über die sie verfügen. Großeigentümer verfügen dabei über lediglich eine einzige Stimme. Die Befürchtung, dass Großeigentümer dominieren könnten, ist somit gegenstandslos. Auch das Gegenteil, dass nämlich eine große Zahl von Kleineigentümern eine kleine Zahl von Großeigentümern dominieren könnte, wird durch das doppelte Widerspruchsquorum (25% der Eigentümer und 25% der Grundstücksflächen) verhindert.

Kann die HID-Abgabe zu Härten für einzelne Eigentümer/innen führen?

Eigentümer/innen, die ohnehin leerstehende, defizitäre Immobilien oder unbebaute Grundstücke besitzen, würden durch eine HID-Abgabe zusätzlich belastet und könnten von den Maßnahmen möglicherweise gar nicht profitieren. Eine HID-Abgabe würde für diese Gruppe zu einer unverhältnismäßigen Härte führen.

Die Vorkehrungen des § 4 Abs. 4 und Abs. 5 würden allerdings in solchen Fällen zu einer Befreiung von den Abgaben führen.

Könnte ein HID zu Nachteilen für die Mieter/innen führen?

HIDs werden gegründet, um die Wohnqualität in einem Quartier zu verbessern. Die Mieter/innen profitieren also von den Maßnahmen.

Zur Finanzierung eines HID können Mieter/innen nicht herangezogen werden:

- Eine HID-Abgabe stellt keine Wohnungsmodernisierung dar und ist damit nicht umlagefähig.
- Eine HID-Abgabe gehört nicht zu den Nebenkosten gemäß II. BV und ist von den Eigentümern zu tragen.
- Eine HID-Abgabe begründet keine Mieterhöhung.

Theoretisch gibt es nur eine Möglichkeit, wie ein HID zu Mietsteigerungen beitragen könnte: Wenn nämlich ein HID derart erfolgreich wäre, dass ein gesamtes Quartier seine Wohnlage verbessern würde und die Wohnungen damit in eine andere Stufe des Miet spiegels gelangen würden.

Ob ein solches Szenario realistisch wäre, ist zu bezweifeln. Die meisten Mietspiegel definieren die Wohnlage anhand eines Bündels von Kriterien, die durch ein HID überhaupt nicht zu beeinflussen wären.

Der Mietspiegel der Stadt Münster definiert die Wohnlage beispielsweise durch folgende Kriterien:

- *Umgebung der Wohnlage: Umgebende Nutzung (Wohnen/Gewerbe), Wohnberuhigung, Nähe zum Stadtteilzentrum*
- *Infrastruktur: Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, Schul- und Kindergartenversorgung und Nähe zu anderen öffentlichen Einrichtungen*
- *Bebauung des Wohnumfeldes: Offene oder geschlossene Bauweise, Bebauungsdichte*
- *Grün- und Freiflächen: Nähe und Zugang zu Grün- und Freiflächen*
- *Umweltbelastungen: Verkehrslärm, Belästigungen durch Staub und Gerüche sowie sonstige Belastungen*

Von diesen 11 Kriterien könnte ein HID allenfalls zwei bis drei Kriterien beeinflussen: nämlich den Zugang zu Grün- und Freiflächen und vielleicht die Reduzierung von Belastungen (wenn etwa eine Lärmschutzwand errichtet würde).

Und selbst wenn es einem HID gelingen sollte, ein Wohnquartier von einer einfachen Wohnlage in eine mittlere Wohnlage anzuheben (was sicherlich jahrelange intensive Investitionstätigkeit erfordern würde), würde dies in Münster gerade einmal eine Mieterhöhung von 3% rechtfertigen.

Der Dortmunder Mietspiegel nennt überhaupt nur zwei Lagemerkmale, die sich als mietrelevant erwiesen haben:

- *Beeinträchtigung der Wohnung durch Lärm bei Lage an einer viel befahrenen Straße (Durchgangsverkehr, Einfallstraße, Verbindungsstraße zwischen Stadtteilen) und/oder an einer viel befahrenen Eisenbahnlinie.*
- *Nähe des Gebäudes zu einem produzierenden Gewerbe (bis zu 500 m), das Lärm und/oder Geruchsbelästigungen und Verschmutzungen verursacht.*

Beide Merkmale können durch HID-Aktivitäten nicht beeinflusst werden.

In Bonn ergibt sich die Qualität der Wohnlage aus der Zuordnung zu bestimmten, großräumig abgegrenzten Stadtteilen (Wohnlagekarte des Gutachterausschusses). Auch hier könnten die Aktivitäten eines HID nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Wohnlage ändern. Ein Wechsel von der einfachen in die mittlere Lagekategorie ginge mit einem Anstieg der Vergleichsmiete um 4,9% einher.

In Bielefeld definiert der Mietspiegel die einfache Wohnlage folgendermaßen:

Eine einfache Wohnlage ist gegeben, wenn das Wohnen durch starke Geräusch-, Geruchs- oder Staubbelastigungen beeinträchtigt wird; Wohnungen im Bereich von Industrie- und Gewerbebetrieben, keine öffentlichen Verkehrsmittel in der Nähe, ungünstige Einkaufsmöglichkeiten, kaum Frei- und Grünflächen.

Diese Lagenachteile können die Maßnahmen eines HID nicht ausgeglichen werden.

Der Bochumer Mietspiegel differenziert lediglich zwischen normalen und gehobenen Wohnlagen. Eine gehobene Wohnlage ist anzunehmen, wenn mindestens vier der folgenden

Kriterien erfüllt sind:

- aufgelockerte Bebauung (überwiegend freistehende Häuser mit maximal 3-1/2 Geschossen),
- gute Versorgung mit Grün- und Erholungsflächen in der Nähe der Wohnung (Parkanlagen, Sport- und Spielplätze, Kleingartenanlagen, Friedhöfe usw.),
- gute Anbindung an das Fernstraßennetz und den öffentlichen Nahverkehr,
- gute öffentliche und private Infrastruktur in der Nähe der Wohnung (Geschäfte, Schulen/Kindergärten, Ärzte/Krankenhäuser, Kirchen, Post, Banken, Behörden usw.),
- keine oder geringe Belastung des Wohnumfeldes durch Lärm, Staub oder Gerüche.

Diese Maßstäbe sind so streng, dass die Aktivitäten eines HID kaum zur Hochstufung in eine gehobene Wohnlage führen können.

Der Duisburger Mietspiegel macht die Qualität der Wohnlage an der Baustruktur sowie an den Immissionen fest:

Die guten Wohnlagen sind durch vorwiegend aufgelockerte Bebauung in zwei- oder mehrgeschossiger Bauweise in ruhiger und verkehrsgünstiger Grünlage ohne bedeutenden Durchgangsverkehr gekennzeichnet.

An diesen Faktoren könnte ein HID nichts ändern.

Die Mietspiegelanalyse zeigt, dass nicht zu erwarten ist, dass die Einführung von HIDs zu Mieterhöhungen führen könnte. Die wohnungswirtschaftliche Motivation, einen HID zu gründen, liegt nicht darin, Mieterhöhungspotentiale zu realisieren, sondern sie liegt darin, Leerstände zu vermeiden und Leerstände abzubauen.

Fazit

Die Beschränkung des Entwurfs für ein Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW) auf Geschäftsgebiete in den Innenstädten und Stadtteilzentren erscheint unbegründet.

Dadurch entgeht dem Land NRW die Chance, die Voraussetzungen zur Gründung von Housing Improvement Districts zu schaffen.

Housing Improvement Districts würden ein neues Instrument der Stadtentwicklung bilden, das im wesentlichen auf Privatinitiative und Mobilisierung privater Investitionen beruht. HIDs könnten zur Steigerung der Wohn- und Lebensqualität in den entsprechenden Quartieren beitragen.

Nachteile oder Risiken durch HIDs lassen sich nicht erkennen. Aus meiner Sicht spricht nichts gegen die sofortige Einbeziehung von HIDs in den Entwurf für ein ISGG NRW. Dafür spricht, dass ein neues Instrument der Stadtentwicklung geschaffen wird, das dazu beitragen kann, den durch den demographischen Wandel bedingten Herausforderungen zu begegnen.