

Antrag

des Abg. Alexander Schoch u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

Stärkung der Innenstädte durch „Business Improvement Districts“ (BIDs)

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Erkenntnisse die Landesregierung über Erfahrungen anderer Bundesländer mit „Business Improvement Districts“ (BIDs) hat und welche konkreten Beispiele es für positive oder negative Effekte aus diesen Erfahrungen gibt;
2. welche Erkenntnisse die Landesregierung zu Best-Practice-Beispielen für die Umsetzung von BIDs aus den Bundesländern hat und welche Schlüsselerkenntnisse sie aus diesen Best-Practice-Beispielen ableitet;
3. welche Erkenntnisse die Landesregierung darüber hat, wie effektiv BIDs in anderen Bundesländern dazu beigetragen haben, die Attraktivität von innerstädtischen Geschäftsquartieren zu steigern;
4. welche Erkenntnisse ihr vorliegen, inwiefern BIDs in anderen Bundesländern dazu beigetragen haben, Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer zu einer aktiveren Rolle bei der Revitalisierung innerstädtischer Quartiere zu motivieren;
5. welche Erfahrungen die Landesregierung mit der Umsetzung des „Gesetzes zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Private“ (GQP) gemacht hat und welche Herausforderungen ihr in diesem Zusammenhang bekannt sind;
6. welche Erkenntnisse die Landesregierung dazu hat, inwieweit andere Bundesländer finanzielle Anreize oder Förderprogramme genutzt haben, um die Einführung und Entwicklung von BIDs zu unterstützen, und wie solche Ansätze auf Baden-Württemberg übertragen werden könnten;
7. inwieweit durch das GQP sichergestellt ist, dass bei der Umsetzung von BIDs sowohl ökonomische als auch soziale Aspekte der Quartiersentwicklung berücksichtigt werden;

Eingegangen: 5.9.2023 / Ausgegeben: 5.10.2023

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

8. wie die Landesregierung beabsichtigt, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den BIDs, lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft zu fördern, um die Effektivität der BIDs in der Quartiersentwicklung sicherzustellen;
9. welche Überlegungen es seitens der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände oder der Industrie- und Handelskammern (IHK) gibt, die Etablierung von BIDs in Baden-Württemberg zu forcieren und falls ja, welche Maßnahmen hierfür in Betracht gezogen werden;
10. wie sich die Innenstädte in Bezug auf ihre Widerstandsfähigkeit (Resilienz) während und nach der Coronapandemie entwickelt haben.

22.8.2023

Schoch, Tok, Frey, Grath,
Herkens, Häusler GRÜNE

Begründung

Die Zentren der Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg sowie der dort ansässige Einzelhandel stehen vor großen Herausforderungen. Veränderungen im Verbraucherverhalten und die Auswirkungen der Coronapandemie beeinflussen sie stark. Im letzten Jahr legte die Landesregierung Förderprogramme auf, um die Zentren zu stärken, wie etwa das Neustartprogramm und das Sofortprogramm Einzelhandel Innenstadt.

Das Instrument des „Business Improvement Districts“ (BID) hat sich in verschiedenen Bundesländern bewährt. Bundesländer wie Hamburg, Saarland, Bremen, Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen setzen BIDs ein, um innerstädtische Geschäftsbereiche zu revitalisieren. Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Private“ (GQP) wurde 2015 die Voraussetzung für die Einrichtung von BIDs in Baden-Württemberg geschaffen. Bisher wurde jedoch noch kein BID umgesetzt. Daher fragt der Antrag nach Erfahrungen und Erfolgskriterien aus anderen Bundesländern bei der Realisierung von BIDs.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 28. September 2023 Nr. MLW24-252-26/60 nimmt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus und dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. *welche Erkenntnisse die Landesregierung über Erfahrungen anderer Bundesländer mit „Business Improvement Districts“ (BIDs) hat und welche konkreten Beispiele es für positive oder negative Effekte aus diesen Erfahrungen gibt;*
2. *welche Erkenntnisse die Landesregierung zu Best-Practice-Beispielen für die Umsetzung von BIDs aus den Bundesländern hat und welche Schlüsselerkenntnisse sie aus diesen Best-Practice-Beispielen ableitet*
3. *welche Erkenntnisse die Landesregierung darüber hat, wie effektiv BIDs in anderen Bundesländern dazu beigetragen haben, die Attraktivität von innerstädtischen Geschäftsquartieren zu steigern;*

4. welche Erkenntnisse ihr vorliegen, inwiefern BIDs in anderen Bundesländern dazu beigetragen haben, Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer zu einer aktiveren Rolle bei der Revitalisierung innerstädtischer Quartiere zu motivieren;

Zu 1., 2., 3. und 4.

Die Fragen 1, 2, 3 und 4 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach Kenntnis der Landesregierung bestehen bzw. bestanden in folgenden Ländern sog. BID-Gesetze: Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen (Ende 2019 außer Kraft getreten), Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.

In einigen Bundesländern bildeten sich BID-Quartiere (z. B. in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin). Ob und in welchem Umfang von der Anwendung der Möglichkeiten nach den betreffenden Gesetzen in weiteren Bundesländern Gebrauch gemacht wird, dazu liegen der Landesregierung keine Informationen vor.

Austausch zwischen den Bundesländern zum Thema „BID“ findet statt. Konkrete Beispiele/Best-Practice-Beispiele oder Erkenntnisse zur Effizienz von BID zur Steigerung der Attraktivität von innerstädtischen Geschäftsquartieren bzw. Erkenntnisse zur Motivation von Grundstückseigentümern bei der Revitalisierung innerstädtischer Quartiere sind in sehr geringfügigem Umfang vorhanden.

In einem bundesweiten Austausch zu BID wurden u. a. folgende Effekte von BIDs genannt:

- Aufwertung des Quartiers
- Erhöhung/Stabilisierung der Passantenfrequenz
- Werterhalt Immobilien aufgrund attraktiven Standorts
- Chance zum Netzwerken innerhalb der Unternehmerschaft

Als Beispiele für durchgeführte Maßnahmen wurden insbesondere genannt:

- Baumaßnahmen zur optischen Aufwertung des Quartiers
- Verbesserung der Aufenthaltsqualität
- Marketing für das Quartier und Veranstaltungen
- Einkauf gemeinsamer Dienstleistungen
- Quartiersmanagement/„Kümmerer“
- Leerstandsmanagement und Akquise neuer Mieter

Dabei wurden als Erfolgsfaktoren für ein gelingendes BID eine starke lokale Wirtschaft und Engagement der Unternehmer, ebenso wie eine gute Zusammenarbeit und Koordination der relevanten Akteure genannt. Dies sind insbesondere Stadt/Kommune, Unternehmen, Immobilieneigentümer und Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Besonders wichtig sei das Engagement und die Unterstützung durch die Kommunen. Ebenso sei die Beauftragung eines fachkundigen Aufgabenträgers, der die notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Schritte einleitet und durchführt, notwendig. Klare Rahmenbedingungen und rechtliche Grundlagen führten zu einem realistischen und leistbaren Aufgabenziel. Ein solides Finanzierungskonzept, das ggf. von einer finanziellen Förderung in der Vorbereitungsphase getragen wird, könne zur erfolgreichen BID-Gründung beitragen.

Als Hemmnisse für eine erfolgreiche Gründung von BIDs wurde eine mangelnde Akzeptanz und Unterstützung von Unternehmen, Immobilieneigentümern und der lokalen Gemeinschaft genannt, ebenso wie Probleme bei der Finanzierung. Ungünstige räumliche und wirtschaftliche Bedingungen beeinträchtigen eine BID-Gründung ebenso wie mangelnde Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Akteuren sowie komplexe Eigentümerstrukturen. Andererseits dürfte die Einbeziehung der Immobilieneigentümer in die Organisation von BID diese zu einer aktiveren Funktion bei der Revitalisierung innerstädtischer Quartiere motivieren.

5. welche Erfahrungen die Landesregierung mit der Umsetzung des „Gesetzes zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Private“ (GQP) gemacht hat und welche Herausforderungen ihr in diesem Zusammenhang bekannt sind;

Zu 5.:

Mit dem GQP hat das Land seit Inkrafttreten am 1. Januar 2015 den baden-württembergischen Kommunen ein flankierendes Instrument zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren an die Hand gegeben. Danach können sich private Eigentümer freiwillig zusammenschließen und Quartiersgemeinschaften gründen, die dann bei der Gemeinde einen Aufwertungsbereich beantragen können. In diesem konkret abgegrenzten Quartier sollen auf der Basis von eng abgestimmten Maßnahmen- und Finanzierungsplänen Projekte durchgeführt werden, die geeignet sind, die Attraktivität des Quartiers zu steigern.

Verschiedene Kommunen haben im Laufe der Jahre Interesse bekundet und Anfragen beim zuständigen Landesministerium gestellt. So haben sich z. B. private Initiativen in Stuttgart (Untertürkheim.mittendrin; Gerberviertel/Tübinger Straße) und in Kirchheim unter Teck (Kirchheim.Zukunft.Innenstadt) für die Schaffung eines eigentümergelegenen Aufwertungsbereichs eingesetzt. In beiden Städten haben sich zunächst Quartiersgemeinschaften gegründet, die jedoch nicht fortgeführt worden sind. Bis auf wenige Informationsgesuche hat die Landesregierung keine Kenntnis über weitere Bestrebungen zur Gründung von Quartiersgemeinschaften in Baden-Württemberg.

Aus Sicht der Landesregierung wird das GQP als Angebot eines Instruments für das Engagement Privater trotz intensiver Bekanntmachung nicht bei den Unternehmen und Grundstückseigentümern als mögliche Quartiersgestaltungsalternative abgefragt.

So veranstaltete das damals zuständige Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) im April 2015, also kurz nach Inkrafttreten des GQP, einen Kongress unter der Bezeichnung „Quartiersentwicklung durch Privatinitiativen – Neue Impulse durch BID & Co. in Baden-Württemberg“. Im August 2015 erschien der Leitfaden zum GQP, herausgegeben vom damaligen MFW zusammen mit dem Handelsverband Baden-Württemberg und den Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg. Schließlich legte die Stadt Stuttgart im Mai 2016 eine Informationsschrift zum GQP auf. Darüber hinaus gab es mehrere Fachinformationen des Fachreferats. Offensichtlich fehlt aber das konkrete Interesse, einen eigentümergelegenen Aufwertungsbereich zu gründen, um einen privat finanzierten Maßnahmenplan umzusetzen.

6. welche Erkenntnisse die Landesregierung dazu hat, inwieweit andere Bundesländer finanzielle Anreize oder Förderprogramme genutzt haben, um die Einführung und Entwicklung von BIDs zu unterstützen, und wie solche Ansätze auf Baden-Württemberg übertragen werden könnten;

Zu 6.:

Einige Länder (z. B. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) unterstützen die Gründung von BIDs durch die Gewährung einer sog. Anschubfinanzierung für die Startphase der BIDs, in der auch bereits Kosten für Gutachten, Berater oder Organisation anfallen.

Eine solche Förderung ist in Baden-Württemberg nicht vorgesehen. In ausgewiesenen Erneuerungsgebieten ist jedoch bereits jetzt der Einsatz von Finanzhilfen des Programms der nichtinvestiven Städtebauförderung (NIS), z. B. über einen Verfügungsfonds oder für ein Quartiersmanagement, denkbar. So können mit den NIS-Mitteln Projekte zur Sicherung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und zur Integration sowie zur positiven Belebung und Stärkung der (Quartiers-)Zentren eingesetzt werden. Sie dienen dazu, die Lebensqualität und Nutzungsvielfalt in den Quartieren zu erhöhen, die Generationengerechtigkeit zu verbessern und die Integration aller Bevölkerungsgruppen zu stärken.

Gefördert werden dabei über die NIS nichtinvestive Projekte, die die Zwecke des gebietsbezogenen integrierten Entwicklungskonzepts im jeweiligen Sanierungsgebiet unterstützen. Dazu können z. B. auch Maßnahmen gehören, die die Zielrichtung eines BID beinhalten:

- Verbesserung des Stadtteilimages durch Erhöhung der Nutzungsvielfalt und Stärkung des Zusammenhalts im Quartier
- Stärkung der bedarfsgerechten Nahversorgung und
- Belebung der (Quartiers-)Zentren.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass gerade die hohen Finanzhilfen der Städtebauförderung in ihren Regelprogrammen eine große Bedeutung für die Städte und Kommunen und traditionell auch für die Entwicklung und Aufwertung der Stadt- und Ortskerne in Baden-Württemberg haben.

Eine finanzielle Fördernotwendigkeit des Landes ausschließlich für GQP-Initiativen hält die Landesregierung aufgrund bereits vorhandener Fördermöglichkeiten für nicht erforderlich.

Für eine erfolgreiche Implementierung von Quartiersgemeinschaften nach dem GQP ist insbesondere die Eigeninitiative der Grundstückseigentümer, der Handelsverbände und Städte gefragt.

7. inwieweit durch das GQP sichergestellt ist, dass bei der Umsetzung von BIDs sowohl ökonomische als auch soziale Aspekte der Quartiersentwicklung berücksichtigt werden;

Zu 7.:

Bei der Umsetzung eines BIDs nach dem GQP ist die Quartiersgemeinschaft weitgehend frei. Ziel soll jedoch die Steigerung der Funktionsfähigkeit des Quartiers in privater Verantwortung sein. Dabei ist das zu entwickelnde Konzept für den eigentümergeprägten Aufwertungsbereich mit den städtebaulichen Zielen der Kommune abzustimmen. Bei diesen städtebaulichen Zielen dürften ökonomische und auch soziale Aspekte der Quartiersentwicklung enthalten sein.

8. wie die Landesregierung beabsichtigt, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den BIDs, lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft zu fördern, um die Effektivität der BIDs in der Quartiersentwicklung sicherzustellen;

Zu 8.:

Da bislang in Baden-Württemberg keine BIDs bzw. eigentümergeprägte Aufwertungsbereiche entstanden sind, können hierzu keine Aussagen getroffen werden.

Die Landesregierung unterstützt bei Bedarf die Gründung und die Arbeit von Quartiersgemeinschaften durch Auskunft und Beratung. So stand das zuständige Ressort im Austausch mit den Quartiersgemeinschaften und auch mit den Kommunen, um für die gesetzlichen und häufig auch sehr einzelfallbezogenen Umsetzungsfragen Lösungen zu finden.

Die Regelungen des GQP gewährleisten im Übrigen eine konstruktive Kommunikation der Quartiersgemeinschaft mit der Kommune.

9. welche Überlegungen es seitens der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände oder der Industrie- und Handelskammern (IHK) gibt, die Etablierung von BIDs in Baden-Württemberg zu forcieren und falls ja, welche Maßnahmen hierfür in Betracht gezogen werden;

Zu 9.:

Angesichts des sehr geringen Interesses an der Gründung von BIDs in Baden-Württemberg erscheinen Maßnahmen zur Forcierung von Gründungen aktuell nicht geboten. Unabhängig von möglichen investiven oder nichtinvestiven Maß-

nahmen, die eine Quartiersgemeinschaft schaffen könnte, besteht bereits jetzt die von Kommunen breit genutzte Möglichkeit, Quartiere z. B. mithilfe der Finanzmittel der Städtebauförderung zu entwickeln. So werden z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum oder zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts zur Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen gefördert. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Finanzhilfen der Nichtinvestiven Städtebauförderung in Anspruch zu nehmen (vgl. Ziffer 6).

Alle Programme der Städtebauförderung werden von den Kommunen intensiv nachgefragt. Die Regelprogramme sind im Durchschnitt 3- bis 4-fach überzeichnet.

Die für den Fachbereich Handel im Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag (BWIHK) federführend zuständige Industrie- und Handelskammer Bodensee-Oberschwaben teilte mit, dass dort keine BIDs infolge des GQP bekannt seien. Auch seien die Industrie- und Handelskammern nur sehr sporadisch zum GQP angefragt worden. Eine starke Nachfrage bzw. der Wunsch nach einem attraktiveren Gesetz sei dort kaum zum Ausdruck gebracht worden. Dennoch halten die Industrie- und Handelskammern den BID-Ansatz nach wie vor für sehr aktuell, insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Innenstädte vor großen strukturellen Herausforderungen nach der Coronapandemie stehen. Grundsätzlich käme aus dortiger Sicht eine Überarbeitung des Gesetzes und eine mögliche Anlauffinanzierung für die Gründung von BIDs infrage.

Nach Auffassung des Städtetags Baden-Württemberg erscheinen die Problemlagen in den Kommunen in Baden-Württemberg derzeit noch geringer als in anderen Bundesländern. Die Städte in Baden-Württemberg seien noch in der Lage, hohe Investitionen in die Sicherung der Innenstädte einzubringen. Der eigentümergelegene Aufwertungsbereich habe sich nicht als Innenstadtinstrument etabliert. Entsprechende Initiativen seien an der fehlenden Überzeugung der Eigentümer und an einem nicht überzeugenden Kosten-Nutzen-Verhältnis gescheitert. Dennoch könne der eigentümergelegene Aufwertungsbereich einen Beitrag zur Sicherung der Innenstädte leisten. Der Städtetag hält eine Änderung des GQP derzeit nicht für zweckmäßig.

Auch nach der Einschätzung des Gemeindetags Baden-Württemberg sei der Ansatz der BIDs in den Kommunen seiner Mitgliedschaft bislang kaum etabliert. Während Maßnahmen aus der Städtebauförderung oder dem Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) weit verbreitet seien, nehme der Gemeindetag in Bezug auf das GQP bislang wenig praktische Relevanz wahr.

Gleichwohl gebe es im Zusammenhang mit dem Ziel, die Nahversorgung sicherzustellen und die Ortsmitten insgesamt zu stärken, vielfältige Maßnahmen der unterschiedlichen Akteure vor Ort, die darauf abzielen, den Einzelhandel vor Ort zu stärken. Dabei sei häufig ein Zusammenwirken von privat engagierten Einzelhändlern oder in Vereinsstrukturen engagierten Gewerbetreibenden in Kooperation mit der Gemeinde wahrzunehmen. Insofern bestehe nach Einschätzung des Gemeindetags eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit für verschiedentliche Konzepte, wie z. B. auch für BIDs, soweit diese sich in den entsprechenden (räumlichen) Strukturen generell anbieten und darstellen lassen.

10. wie sich die Innenstädte in Bezug auf ihre Widerstandsfähigkeit (Resilienz) während und nach der Coronapandemie entwickelt haben.

Zu 10.:

Generell lässt sich feststellen, dass in vielen Innenstädten die Besucherfrequenzen wieder das Niveau vor der Coronapandemie erreicht haben oder sogar darüber hinaus gehen. Siehe hierzu u. a. die Veröffentlichung „Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung von Juni 2023. Hiervon profitieren wichtige Leitbranchen der Innenstadt wie der Einzelhandel und das Gastgewerbe, wogegen viele Betriebe in der Pandemie an wirtschaftlicher Substanz verloren haben und die Umsätze in vielen Einzelhandelsbranchen derzeit unter den Auswirkungen der immer noch hohen Inflation infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine leiden.

Das Gastgewerbe konnte in Baden-Württemberg im ersten Halbjahr 2023 seine Umsätze um real 5,1 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum steigern, lag damit insgesamt unter dem Niveau von 2019 und fiel im Juli 2023 wieder etwas zurück. In einigen Großstädten wie Stuttgart liegen die Umsätze in der Gastronomie hingegen inzwischen deutlich über dem Vorkrisenniveau (siehe ifo-Institut „Gastronomie im Aufschwung trotz vieler Krisen: Wie sieht das neue Konsumverhalten nach Corona aus?“, September 2023). Die ifo-Studie wirft insgesamt einen positiven Ausblick auf die Zukunft der Gastronomie in den Großstädten. Teils kommt bzw. kam es jedoch wie beim Einzelhandel zu einer Umsatzverlagerung in wohnortnahe Quartiere aufgrund der verstärkten Home-Office-Nutzung.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Coronapandemie auch aufgrund der umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand nicht zu einer Insolvenzwelle von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben geführt hat. Fördermaßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus wie das Sofortprogramm Einzelhandel/Innenstadt, die regionalen Innenstadtberater oder die Intensivberatung Zukunft Handel 2030 haben sicherlich zu einem Neustart in den Innenstädten und zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Innenstadtbetrieben beigetragen.

Darüber hinaus haben insbesondere die Finanzhilfen der Städtebauförderung, die beim Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen ressortiert, in erheblichem Umfang zum Aufbau der Widerstandsfähigkeit beigetragen (vgl. Ziffer 6). Bereits zum Städtebauförderprogramm 2022 wurden Maßnahmen zur Belebung und langfristigen Aufwertung von Stadt- und Ortskernen mit einem Fördervorrang belegt und dies in den folgenden Ausschreibungen fortgeführt. Der ganz überwiegende Teil der bewilligten Finanzhilfen fließt damit gezielt in Maßnahmen zur Stärkung und Aufwertung von Innenstädten und Ortskernen.

Razavi

Ministerin für Landesentwicklung
und Wohnen