

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren

1. Anlass und Zielsetzung

Im Rahmen des Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ soll eine Aufwertung gewerblicher Dienst- und Einzelhandelszentren in der City sowie in den Bezirks- und Stadtteilzentren in Eigeninitiative durch neuartige Modelle der Partnerschaft zwischen privaten Interessen und öffentlicher Hand ermöglicht werden. Der Senat hat deshalb in der vergangenen Legislaturperiode mit Beschluss vom 7. Oktober 2003 zur Drucksache Nr. 2003/1266 nebst Ergänzung (Betr.: Gründung einer Hamburger Marketing/Wachsende Stadt GmbH) die Verwaltung beauftragt, die Einführung von sog. Business Improvement Districts (BID) zu prüfen und parallel konkrete Bedingungen zur modellhaften Umsetzung in ein bis zwei ausgewählten Quartieren zu klären. Diese Vorklärung ergab das Bedürfnis eines gesetzlichen Rahmens.

Der Senat hat am 17. Februar 2004 mit der Drucksache Nr. 2004/0201 der Einholung von Stellungnahmen von Kammern und Verbänden zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zugestimmt. Diese Beteiligung, die auch die Bezirke einschloss, hat vielfältige Anregungen ergeben, die teilweise auch in den vorliegenden Gesetzentwurf eingeflossen sind. Zur Prüfung der verfassungs- und abgabenrechtlichen Fragestellungen, die mit dem Gesetzesvorhaben verbunden sind, hat der Senat im März 2004 ein Rechtsgutachten vergeben. Nach den Ergebnissen dieses Gutachtens sind auf Grund von Vorgaben des Bundesrechts, des Grundgesetzes oder des Europäischen Gemeinschaftsrechts nur punktuelle Anpassungen erforderlich; durchschlagende rechtliche Hindernisse stehen dem Gesetzgebungsvorhaben nicht im Weg. Der Gesetzentwurf soll vorbehaltlich der Zustimmung der Bürgerschaft am 1. Januar 2005 Inkraft-Treten. Mit dieser Drucksache informiert der Senat die Bürgerschaft über das Ergebnis seiner Prüfungen des

Instruments BID und leitet das erforderliche Gesetzgebungsverfahren ein.

2. Das Instrument Business Improvement District

Das in Nordamerika entwickelte Instrument BID bietet neue Chancen für die Aufwertung von Geschäftslagen. Hier trifft sich die Interessenlage der Stadt mit der der privaten Wirtschaft, von der die Initiative für ein BID immer ausgeht. Beiden Partnern ist sehr daran gelegen in der City und den Bezirks- und Stadtteilzentren, eine wirtschaftliche Stabilisierung oder Stärkung städtischer Geschäftslagen zu erreichen. Die auf rein freiwilliger Basis wirkenden Initiativen in den Zentren, wie beispielsweise Standort- und Werbegemeinschaften, werden immer wieder mit dem Problem der „Trittbrettfahrer“ konfrontiert, die von den Investitionen und dem Engagement Einzelner profitieren und wichtige gemeinschaftliche Verbesserungsinitiativen für den Standort hemmen; schon die Finanzierung der Weihnachtsbeleuchtung ist in vielen Quartieren ein Konfliktthema.

Mit dem anliegenden Gesetzentwurf soll für die private Wirtschaft die Möglichkeit geschaffen werden, in eigener Organisation und weitgehender Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation eines Einzelhandels- und Dienstleistungsstandortes zu ergreifen. Im Gegensatz zu bisherigen Formen der Selbstorganisation der lokalen Wirtschaft ist bei dem Modell BID entscheidend, dass die damit verbundenen Aufwendungen durch einen verpflichtenden finanziellen Beitrag aller Eigentümer von Grundstücken im Innovationsbereich (das ist der Begriff des Gesetzentwurfs für BID) gedeckt werden.

Bei der Einführung des Instruments BID ist Hamburg Vorreiter in der Bundesrepublik; in anderen Bundesländern, z. B. im Saarland, zeichnen sich inzwischen aber auch schon erste Anzeichen zur Einführung ab.

Der Ablauf eines Verfahrens von der Gründung eines Innovationsbereichs bis zur Umsetzung einzelner Maßnahmen lässt sich in vier Phasen gliedern:

- Es beginnt in der Regel mit der Initiative einzelner Grundstückseigentümer oder Gewerbetreibender, die ihren Geschäftsbereich bzw. ihre Straße aufwerten möchten. In dieser Initialphase werden erste Vorüberlegungen zur Gebietsabgrenzung des Innovationsbereichs und über mögliche Maßnahmen und deren Finanzierung angestellt und mit Betroffenen vor Ort diskutiert. Die Handelskammer Hamburg ist in dieser Phase der Erstadressat für die privaten Akteure. Sie unterstützt die Initiativen vor Ort bei ihren Bemühungen, einen Entwurf für das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zu entwickeln und sie stellt notwendige Kontakte in die Bezirke und in andere Behörden her. Es ist Sache der Initiatoren, für den Innovationsbereich einen privaten Aufgabenträger zu finden oder zu beauftragen.
- In der zweiten Phase, der sog. Konkretisierungsphase, erfolgen erste öffentliche Informationsveranstaltungen sowie die konkrete Erarbeitung eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts für den geplanten Innovationsbereich. In dieser Phase ist die öffentliche Verwaltung durch Konzeptvorprüfungen und organisatorische Hilfestellungen involviert. Parallel dazu laufen Verhandlungen über einen zwischen der Verwaltung und dem Aufgabenträger abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag über die wechselseitigen Verpflichtungen.
- In der dritten Phase wird sowohl auf privater als auch auf öffentlicher Seite offiziell über den Innovationsbereich entschieden. Die Stadt prüft die Antragsunterlagen und führt das notwendige Anhörungsverfahren durch, u. a. die Abstimmung der Grundeigentümer über die Einrichtung des Innovationsbereichs. Wenn weniger als ein Drittel der Grundeigentümer gegen die Einrichtung des Innovationsbereichs stimmt, kann der Innovationsbereich durch Rechtsverordnung förmlich festgelegt werden.
- In der letzten Phase, der Umsetzungsphase, beginnt die eigentliche Arbeit des Innovationsbereichs: Der Aufgabenträger setzt das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept um, die Stadt zieht die Abgabe ein und genehmigt – sofern erforderlich – die vorgeprüften Maßnahmen. Die Handelskammer Hamburg kontrolliert die Geschäftsführung des Aufgabenträgers.

Die konkrete Ausgestaltung der Zuständigkeiten wird derzeit noch zwischenbehördlich in der für die Einführung des Modells und für die Begleitung des Pilotprojektes eingesetzten Arbeitsgruppe abgestimmt. Es ist deshalb vorgesehen, nach erfolgter Abstimmung durch den Präses der BSU die Zuständigkeiten im Verfügungswege ordnen zu lassen.

3. Inhalt des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren

Der Gesetzentwurf benennt in den §§ 1 und 2 den Gesetzgebungsanlass sowie die Ziele und Aufgaben, die mit Innovationsbereichen erreicht werden können. Die Aufgaben eines Innovationsbereichs können sowohl rein privater Natur, z. B. Standortmarketing, als auch öffentlich-private Partnerschaften, z. B. Baumaßnahmen im öffentlichen Raum, sein. Die konkreten Ziele und Maßnahmen und die damit verbundenen Kosten werden in einem sog. Maßnahmen- und Finanzierungskonzept detailliert aufgestellt und

sind Grundlage der Antragsunterlagen für das spätere Anhörungsverfahren.

Die Aufgaben eines Innovationsbereichs, der keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, werden durch einen Aufgabenträger wahrgenommen. § 4 regelt die Voraussetzungen und Aufgaben der Aufgabenträgerschaft. Die Bedingungen der Antragstellung sind in § 5 festgelegt. Hier wird sowohl geregelt unter welcher Voraussetzung der Aufgabenträger antragsberechtigt ist, z. B. welche Unterlagen vorzulegen und welche Ansprüche mit der Antragstellung verbunden sind, also auch das Recht als Antragsbehörde auf Ablehnung eines Antrags. Außerdem werden in dieser Vorschrift Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Beteiligung der Grundeigentümer geregelt. Für die Antragstellung muss der Aufgabenträger die Zustimmung der Eigentümer von 15 vom Hundert der im geplanten Innovationsbereich belegenen Grundstücke nachweisen, deren Fläche zugleich mindestens 15 vom Hundert der Gesamtgrundstücksfläche beträgt. Der Innovationsbereich wird von dem Senat durch eine Rechtsverordnung beschlossen. Voraussetzung ist, dass bei der vorausgegangenen Abstimmung weniger als ein Drittel der Eigentümer der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke oder weniger als ein Drittel der Eigentümer der im geplanten Innovationsbereich belegenen Grundflächen dem widersprochen haben.

§ 6 regelt die Umsetzung und Überwachung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung. Hier ist vor allem festgelegt, wie vorzugehen ist, wenn von dem durch Rechtsverordnung festgelegten Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für einen Innovationsbereich abgewichen werden soll. Der Gesetzentwurf sieht zudem vor, dass die Handelskammer Hamburg die Geschäftsführung des Aufgabenträgers überwacht.

In den §§ 7 und 8 sind die Verfahren der Abgabenerhebung und Mittelverwendung geregelt. Für jeden betroffenen Grundeigentümer ist der einzelne Abgabebeitrag jederzeit einfach berechenbar, da als Bemessungsgrundlage der Einheitswert des Grundstücks gewählt wurde. Das Abgabenaufkommen steht mit Ausnahme einer Verwaltungspauschale, die Hamburg verbleibt, dem Aufgabenträger zu. Für Härtefälle und nicht nutzbare Grundstücke sind Ausnahmetatbestände festgelegt worden. Die Tatsache, dass es sich um ein städtisches Grundstück handelt, stellt keinen Ausnahmetatbestand dar. Durch die im § 9 festgeschriebene maximale Laufzeit von fünf Jahren für einen Innovationsbereich ist für jeden Abgabepflichtigen mit Hilfe des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts die Abgabe kalkulierbar.

4. Ergebnis Rechtsgutachten

Da ein vergleichbares Rechtsinstitut im deutschen Rechtsraum bislang nicht existiert, wurde ein Gutachten zur Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit höherrangigem Recht eingeholt. Nachdem neun Lehrstuhlinhaber deutscher Hochschulen um Abgabe eines Angebotes gebeten worden waren, gingen vier Angebote ein. Aufgrund der überzeugenden Konzeption und Gliederung des Prüfungsprogramms wurden die Professoren Dr. Johannes Hellermann (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht der Universität Bielefeld) und Dr. Georg Hermes (Lehrstuhl für öffentliches Recht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main) mit der Begutachtung beauftragt. Das Gutachten kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Für die gesetzliche Regelung steht der Freien und Hansestadt Hamburg die Landesgesetzgebungskompetenz zu.
- Mit den bundesrechtlichen Vorgaben des Finanzverwaltungsgesetzes ist die im ursprünglichen Entwurf vorgesehene Erhebung durch die Finanzämter vereinbar. Auch zu den bundesrechtlichen Vorgaben der Abgabenordnung über die Verwendung von Grundsteuerdaten steht der Entwurf nicht in Widerspruch. Allerdings fehlt es für die vorgesehene Bildung von nach Maßgabe der Einheitswerte gewichteten Zustimmung- und Widerspruchsquoten an einer Regelung, die die erforderliche Offenbarung der Grundsteuerdaten gegenüber den zuständigen Behörden vorsieht.
- Die Frage, ob der Aufgabenträger von dem Erfordernis eigener demokratischer Legitimation völlig freigestellt werden kann, ist schwer zu beantworten, obwohl er nicht über eigene hoheitliche (Zwangs-)Befugnisse verfügt und seine Position auch nicht durch ein den Trägern funktionaler Selbstverwaltung vergleichbares Maß an Autonomie geprägt ist. Verneint man die Frage, so genügt der Entwurf jedenfalls den – abgeschwächten – Legitimationserfordernissen dadurch, dass er durch das Gesetz selbst, durch die konkretisierende Rechtsverordnung wie auch durch die Aufsicht über den Aufgabenträger eine ausreichende sachlich-inhaltliche Steuerung des Aufgabenträgers vorsieht. Hinzu tritt die Prüfung der persönlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Aufgabenträgerfunktion durch die Freie und Hansestadt Hamburg, durch die personelle Legitimation vermittelt wird. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Entwurf eine angemessene Partizipation der Betroffenen vorsieht, die nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls geeignet ist, demokratische Legitimation zu vermitteln.
- Die Beurteilung der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Abgabe erweist sich deshalb als schwierig, weil sie sich – auf Grund der besonderen Konstruktion des Innovationsbereichs – nicht eindeutig einer der bekannten Abgabentypen zuordnen lässt, doch sprechen gute Argumente für ihre Qualifizierung als Beitrag. Als Beitrag genügt sie den hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.
- Grundrechtliche Bedenken gegen den Entwurf bestehen weder im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Grundstückseigentümer noch im Hinblick auf den Schutz des Aufgabenträgers vor Ablehnung seines Antrags oder vor späterem Entzug seiner Aufgabe. Auch der Gleichheitssatz ist im Hinblick auf den Grund und die Bemessungskriterien der Abgabe nicht verletzt. Allerdings erscheint eine ergänzende Sicherung des Verwendungszwecks der Daten geboten, auf die sich der Auskunftsanspruch des Aufgabenträgers bezieht.
- Weder die dem Aufgabenträger (Aufwendungsersatz für seinen eigenen Anteil an der Aufgabenerledigung) noch den quartiersansässigen Gewerbetreibenden bzw. Eigentümern (Aussicht auf Umsatzsteigerung, Wertzuwachs) entstehenden „Vorteile“ unterliegen beihilferechtlichen Bedenken. Beide „Vorteile“ stellen nämlich keine Begünstigung im Sinne des Beihilferechts dar, weil ihnen eine Gegenleistung entspricht.
- Die „Beauftragung“ des Aufgabenträgers durch die Freie und Hansestadt Hamburg unterliegt nicht dem Vergaberecht, weil es mit der Funktion des Vergabe-

rechts und mit dem Charakter der Innovationsbereiche nicht vereinbar ist, den Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Aufgabenträger als „öffentlichen Auftrag“ im Sinne des § 99 Absatz 1 GWB zu qualifizieren.

5. Ergebnis der Beteiligung der Verbände, Kammern und der Bezirksamter

Die betroffenen Verbände des Handels, des Grundeigentums, der Wohnungswirtschaft, die Mietervereine sowie die Handelskammer Hamburg, die Handwerkskammer Hamburg und die Hamburgische Architektenkammer waren um Stellungnahme zum Gesetzentwurf gebeten worden. Das Gesetzgebungsvorhaben wurde allgemein begrüßt. Lediglich der Handelsverband BAG (Bund) hat dem Vorhaben aus rechtlichen Gründen widersprochen, während seine Hamburgische Teilorganisation das Gesetz ebenfalls für sinnvoll hält. Zahlreiche Anregungen zu Änderungen im Detail sind eingegangen. Hiervon konnte ein guter Teil berücksichtigt werden.

Eine verbreitete Befürchtung besteht bei vielen Verbänden darin, dass sich die öffentliche Hand nach Einführung eines Innovationsbereichs aus ihrer Verpflichtung zur infrastrukturellen Daseinsvorsorge partiell zurückziehen könnte. Diese Befürchtung kann nur in der konkreten Praxis widerlegt werden.

Die Bezirksamter begrüßen die Einführung des neuen Instruments, haben aber auf das im ursprünglichen Entwurf vorgesehene aufwändige Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen. Einige Bezirksamter gehen davon aus, dass ein zusätzlicher Personalbedarf entstehen wird.

6. Änderungen gegenüber dem ersten Entwurf

Die Stellungnahmen der Kammern und Verbände, der Bezirksamter und der Inhalt der rechtlichen Begutachtung haben Anlass zu zahlreichen Änderungen gegeben. Auf folgende relevante Änderungen wird besonders hingewiesen:

- Der Aufgabenträger muss seinen Sitz nicht mehr im Innovationsbereich haben. Er muss allerdings Mitglied der Handelskammer Hamburg sein, oder auf andere Weise die vorgesehene Überwachung durch die Handelskammer ermöglichen.
- Für die Berechnung der Abstimmungsquoten wird nicht mehr auf die Einheitswerte, sondern nur noch auf die Grundstücksflächen Bezug genommen, um das Steuergeheimnis nicht anzutasten.
- Wenn der Antrag die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, muss die Einrichtung des Innovationsbereichs abgelehnt werden. Ein Ermessensspielraum der Verwaltung besteht nicht mehr.
- Das Anhörungsverfahren wurde vereinfacht.
- Die Abgabenhöhe knüpft nicht mehr an die Grundsteuerhöhe, sondern an den Einheitswert des Grundstücks an.
- Vorbehaltlich der Zuständigkeitsregelung des Senats ist der Einzug der Abgabe durch das Landesabgabenamt und nicht mehr von dem Finanzamt vorgesehen.
- Im Übrigen wurden an mehreren Stellen Klarstellungen vorgenommen.

7. Kosten**7.1 Finanzielle Abwicklung**

Für die einzuziehende Abgabe und zu ihrer Auskehrung an die Aufgabenträger sollen neue Einnahme- und Ausgabebetitel eingerichtet werden. Dies gilt entsprechend für die Einnahme und Weiterleitung der Verwaltungspauschalen.

Die entsprechenden Haushaltsanträge werden der Bürgerschaft mit der Drucksache „Haushaltsplan-Entwurf 2005/2006, Ergänzung nach § 32 LHO“ zugeleitet werden.

7.2 Verwaltungsaufwand

Für den Verwaltungsaufwand wird eine Pauschale vom Abgabenaufkommen einbehalten, deren Höhe vom Senat durch Rechtsverordnung bestimmt wird. In der Pilotphase wird überprüft werden, ob der Verwaltungsaufwand durch diese Pauschale gedeckt ist.

7.3 Abgaben für städtische Liegenschaften

Eine Belastung des Haushaltes kann sich dadurch ergeben, dass Liegenschaften der Freien und Hansestadt Hamburg in einem Innovationsbereich belegen sind. Da für öffentliche Gebäude kein Einheitswert festgelegt ist, sind für diese städtischen Liegenschaften statt des Einheitswertes das Produkt aus dem Mittelwert der im Innovationsbereich je Quadratmeter Grundstücksfläche der veranlagten Grundstücke festgestellten Einheitswerte und der Fläche des jeweiligen Grundstücks für die Abgabe zugrunde zu legen. Eine Befreiung von der Abgabepflicht sieht das Gesetz allerdings immer dann vor, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs möglich ist oder wenn die Heranziehung zu den Abgaben auf Grund der tatsächlichen Nutzung eine unverhältnismäßige Härte darstellen würde. Insbesondere für Liegenschaften, die mittelfristig nicht auf dem Hamburger Immobilienmarkt verwertbar sind und aus denen folglich eine Wertsteigerung des Grundstücks durch Einbezug in einen Innovationsbereich nicht festgestellt werden kann, ist die im Gesetz vorgesehene Ausnahme- und Härtefallregelung im Einzelfall zu prüfen.

7.4 Nichtigkeit des Gesetzes/Ausfall des Aufgabenträgers

Die Möglichkeit, dass das Gesetz oder Teile des Gesetzes nach Klage Betroffener für verfassungswidrig erklärt wird, stellt trotz der Ergebnisse der rechtlichen Begutachtung ein heute nicht kalkulierbares Haushaltsrisiko dar. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn die Nichtigkeit des Gesetzes festgestellt wird und bereits mit der Umsetzung von Baumaßnahmen begonnen worden ist. Falls bereits verwendete Abgaben an die einzelnen Grundeigentümer zurückerstattet werden oder Baumaßnahmen, z. B. im öffentlichen Raum, abgeschlossen werden müssen, besteht für die Stadt das Risiko, die Zahlungen übernehmen zu müssen. Da die Freie Hansestadt Hamburg mit diesem Gesetz rechtliches Neuland betritt und in der Bundesrepublik eine Vorreiterrolle einnimmt, ist sie trotz Vergabe eines Rechtsgutachtens nicht davor gefeit, im Einzelfall dieses Haushaltsrisiko zu tragen.

Auch wenn der Aufgabenträger missbräuchlich die eingezogenen Mittel einsetzt oder sie trotz der Überwachung der Handelskammer Hamburg veruntreut, besteht für die Freie und Hansestadt Hamburg ggf. das Risiko, wie geschildert einspringen zu müssen. Die genannten Risiken sollen durch die Regelungen im öffentlich-rechtlichen

Vertrag mit dem Aufgabenträger und durch die Ausgestaltung der Leistungsbescheide minimiert werden.

8. Pilotprojekte**8.1 Neuer Wall**

Als erstes Pilotprojekt hat sich die Straße Neuer Wall herauskristallisiert. Der Neue Wall ist als Standort vieler internationaler exklusiver Filialisten eine 1a-Lage in der Hamburger City. In den letzten Jahren sind in die Gebäudesubstanz hohe Investitionen geflossen. Nach Ansicht der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden entspricht mittlerweile jedoch das äußere Erscheinungsbild der Straße nicht mehr den hohen Ansprüchen an eine derartige exklusive Lage. Im Vergleich zu ähnlichen Einkaufsstraßen in anderen Metropolen ist nach ihrer Ansicht dringender Handlungsbedarf gegeben. Aus diesem Grund wünschten sich die Vereine der Grundeigentümer und Einzelhändler gemeinsam das Pilotprojekt zur Einführung von BID.

Als Pilotprojekt bietet sich diese eher atypische Geschäftslage an, weil das Gebiet auf Grund der Topographie leicht abgrenzbar ist und weil mit der Interessengemeinschaft der Einzelhändler und dem Grundeigentümerverschein Neuer Wall, in dem mittlerweile über 60 Prozent der ansässigen Grundeigentümer organisiert sind, zwei funktionierende und verlässliche Organisationen vorhanden sind. Zudem gab es bereits relativ konkrete Vorstellungen für Aufwertungsmaßnahmen. Parallel zum Gesetzgebungsverfahren wird seit Anfang 2004 für das Pilotprojekt Neuer Wall ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept vorbereitet. Die dafür vom Grundeigentümerverschein eingesetzte Lenkungsgruppe tagt in enger Abstimmung mit Vertretern der Stadt regelmäßig; folgende Maßnahmen, werden derzeit u. a. diskutiert:

- Höherwertige Neugestaltung des gesamten Straßenraums
- Aufwertung und Belebung des öffentlichen Raums und Verbesserung der Aufenthaltsqualität
- Außengastronomie
- Verbesserung der Beleuchtung
- Änderung des Erscheinungsbildes der Straße
- Verbesserung des Kundenservice durch mehr Information über die vorhandenen Angebote
- Einführung einer Parkplatzbetreuung (Valet Parking)
- Organisation der Belieferungen
- Events.

Im Mai 2004 hat der Lenkungsausschuss fünf Architekturbüros beauftragt, Entwürfe für eine höherwertige Neugestaltung der öffentlichen Räume des Neuen Walls zu erarbeiten. Die Ergebnisse des Wettbewerbs liegen vor. Im September 2004 entschied eine Jury mit Vertretern der Stadt über die Vorschläge. Der Lenkungsausschuss Neuer Wall strebt an, sobald das vorliegende Gesetz in Kraft getreten ist, einen Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs bei der Stadt einzureichen.

8.2 Weitere Initiativen

In Bergedorf gibt es für das Gebiet Sachsentor zwischen Mohnhof und Serrahn eine konkrete Initiative. Die Initiatoren haben einen Arbeitskreis gebildet, in dem die Grundeigentümer, Einzelhändler, die Stadtmarketingorganisation WSB (Wirtschaft- und Stadtmarketing für die

Region Bergedorf e.V.) und Vertreter des Bezirksamtes Bergedorf ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept erarbeiten. Neben einer Bestandsanalyse sollen Maßnahmen aus den Bereichen Sauberkeit, Erlebniskultur, Parkplatzmanagement, historisches Profil und Kundeninformation entwickelt werden.

Über weitere Initiativen, z. B. für die Harburger Innenstadt, den Großneumarkt oder den nördlichen Teil der

Colonnaden wurde in den Medien verschiedentlich berichtet, konkrete Anfragen liegen dem Senat derzeit aber nicht vor.

Petition

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle das anliegende Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren beschließen.

Anlage zur Mitteilung an die Bürgerschaft

Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren

Vom

§ 1

Grundsatz

Mit diesem Gesetz wird angestrebt, zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und zu entwickeln. Zu diesem Zweck wird die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereiche) festzulegen, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ergriffen werden können.

§ 2

Ziele und Aufgaben

(1) Ziel der Schaffung eines Innovationsbereichs ist es, die Attraktivität eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden, Besucher und Bewohner zu erhöhen und die Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe zu verbessern, um die jeweiligen Standorte zu stärken.

(2) Aufgabe eines Innovationsbereichs ist es, Maßnahmen selbst zu ergreifen oder anzuregen, die geeignet sind, die in Absatz 1 genannten Ziele zu verwirklichen. Hierzu können insbesondere

1. Konzepte für die Entwicklung des Zentrums ausgearbeitet,
2. Dienstleistungen erbracht,

3. in Abstimmung mit den jeweiligen Berechtigten Baumaßnahmen finanziert und durchgeführt,
4. Grundstücke bewirtschaftet,
5. gemeinschaftliche Werbemaßnahmen durchgeführt,
6. Veranstaltungen organisiert,
7. mit öffentlichen Stellen oder mit ansässigen Betrieben Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen getroffen und
8. Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren abgegeben werden.

(3) Die konkreten Ziele und Maßnahmen werden für jeden Innovationsbereich in einem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept festgelegt.

§ 3

Einrichtung

(1) Der Senat wird ermächtigt, auf Antrag eines Aufgabenträgers durch Rechtsverordnung Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren einzurichten, wenn der Aufgabenträger sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet hat, die sich aus diesem Gesetz und dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen.

(2) In der Rechtsverordnung sind neben der Gebietsabgrenzung die Ziele und Maßnahmen des Innovationsbereichs (§ 2), der Aufgabenträger (§ 4) und der Hebesatz (§ 7 Absatz 1) festzulegen.

§ 4

Aufgabenträger

(1) Ein Innovationsbereich hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Aufgaben werden von einem Aufgabenträger wahrgenommen. Aufgabenträger kann jede Person sein, die Mitglied der Handelskammer Hamburg ist oder sich freiwillig der Aufsicht durch die Handelskammer Hamburg nach § 6 Absatz 3 unterwirft.

(2) Der Aufgabenträger muss finanziell ausreichend leistungsfähig sein, um unter Berücksichtigung der nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu erwartenden Einnahmen seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können, und seine steuerliche Zuverlässigkeit durch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Betriebsstättenfinanzamtes darlegen.

(3) Der Aufgabenträger kann die Wahrnehmung seiner Aufgaben Dritten übertragen.

§ 5

Antragstellung

(1) Zur Antragstellung ist ein Aufgabenträger berechtigt, wenn er die Zustimmung der Eigentümer von 15 vom Hundert der Anzahl der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke nachweisen kann, deren vom Innovationsbereich erfasste Fläche zugleich mindestens 15 vom Hundert der Gesamtgrundstücksfläche beträgt.

(2) Grundstücke im Sinne des Gesetzes sind alle im Grundbuch verzeichneten Flächen mit Ausnahme der öffentlichen Verkehrs-, Gewässer- und Grünflächen. Grundstückseigentümer im Sinne dieses Gesetzes sind die Erbbauberechtigten, soweit das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist.

(3) Mit der Antragstellung sind neben einer Darstellung der Gebietsabgrenzung das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für die geplante Geltungsdauer vorzulegen. Die Antragsunterlagen sind vom Aufgabenträger zugleich im Internet allgemein zugänglich zu machen.

(4) Ein nach Absatz 1 zur Antragstellung berechtigter Aufgabenträger hat Anspruch darauf, dass ihm von dem zuständigen Finanzamt die Gesamthöhe der für die im vorgesehenen Bereich belegenen Grundstücke festgesetzten Einheitswerte und von der Aufsichtsbehörde die bekannten Anschriften der Grundstückseigentümer mitgeteilt werden. Der Aufgabenträger darf die ihm bekannt gemachten Daten nur für Zwecke dieses Gesetzes verwenden und stellt sicher, dass eine zweckwidrige Verwendung ausgeschlossen ist. Die Daten sind zu vernichten, sobald sie für die Zwecke dieses Gesetzes nicht mehr benötigt werden.

(5) Der Antrag auf Einrichtung eines Innovationsbereichs wird von der Aufsichtsbehörde abgelehnt, wenn der Aufgabenträger die an ihn gestellten Anforderungen nicht erfüllt, oder wenn das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 1 und der Zielsetzung nach § 2 nicht geeignet ist, öffentliche Belange oder Rechte Dritter beeinträchtigen oder die Abgabepflichtigen unverhältnismäßig belasten würde.

(6) Wird der Antrag nicht nach Absatz 5 abgelehnt, legt die Aufsichtsbehörde die vollständigen Antragsunterlagen auf die Dauer eines Monats öffentlich aus. Ort und Dauer der Auslegung sowie die Internetadresse nach Absatz 3 Satz 2 sind mindestens eine Woche vorher öffentlich bekannt zu machen. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass während der Auslegungszeit Anregungen vorgebracht werden können und die Eigentümer der im Innovationsbereich belegenen Grund-

stücke das Recht haben, der Einrichtung des Innovationsbereichs zu widersprechen. Die Grundstückseigentümer, deren Person und Anschrift der Aufsichtsbehörde bekannt sind, und die betroffenen Träger öffentlicher Belange, sollen vom Aufgabenträger von der Auslegung benachrichtigt werden. Die bekannten Namen und Anschriften werden dem Aufgabenträger zu diesem Zweck von der Aufsichtsbehörde bekannt gegeben. Die Aufsichtsbehörde kann einen Erörterungstermin unter Beteiligung der betroffenen Eigentümer und derer, die Stellungnahmen abgegeben haben, durchführen.

(7) Ändert der Aufgabenträger nach der öffentlichen Auslegung wesentliche Bestandteile des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes, wird das Anhörverfahren gemäß Absatz 6 wiederholt.

(8) Widersprechen die Eigentümer von mehr als einem Drittel der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke oder von mehr als einem Drittel der im Innovationsbereich belegenen Grundstücksflächen der Einrichtung eines Innovationsbereichs und werden diese Einsprüche im Rahmen des Anhörverfahrens nicht zurückgenommen oder auf andere Weise erledigt, ist der Antrag von der Aufsichtsbehörde abzulehnen.

§ 6

Umsetzung und Überwachung

(1) Der Aufgabenträger setzt das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept um. Hierzu stellt er im dritten Quartal jedes Kalenderjahres einen Maßnahmen- und Wirtschaftsplan für das Folgejahr auf, den er der Aufsichtsbehörde vorlegt und unter einer mindestens den Beitragspflichtigen zugänglichen Internetadresse bekannt macht. Bei der Aufstellung des Plans sind die im Innovationsbereich betroffenen Grundstückseigentümer, Freiberufler und Gewerbebetreibenden in geeigneter Weise zu beteiligen.

(2) Weicht ein Maßnahmen- und Wirtschaftsplan von den Vorgaben des mit der Antragstellung bekannt gemachten Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes nicht nur unerheblich ab, ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass die beitragspflichtigen Grundstückseigentümer berechtigt sind, diesem Plan zu widersprechen. Widersprechen die Eigentümer von mehr als einem Drittel der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke oder von mehr als einem Drittel der im Innovationsbereich belegenen Grundstücksflächen oder versagt der Senat seine Zustimmung zur Abweichung, ist der Maßnahmen- und Wirtschaftsplan an das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept anzupassen.

(3) Die Handelskammer Hamburg überwacht die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Aufgabenträgers. Hilft der Aufgabenträger begründeten Beanstandungen nicht ab, kann die Aufsichtsbehörde auf Antrag der Handelskammer den Aufgabenträger abberufen und den öffentlich-rechtlichen Vertrag kündigen. In diesem Fall nimmt die Handelskammer die Aufgaben des Innovationsbereichs bis zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit einem neuen Aufgabenträger oder bis zur Aufhebung der Verordnung nach § 3 wahr. Für die Bestellung eines neuen Aufgabenträgers gelten die Vorschriften des § 5 Absätze 1, 6 und 8 entsprechend mit der Maßgabe, dass die Auslegungsfrist auf zwei Wochen begrenzt wird. Der abberufene Aufgabenträger überträgt die bei ihm vorhandenen Mittel und Daten des Innovationsbereichs dem neuen Aufgabenträger und vernichtet dann die bei ihm vorhandenen personenbezogenen Daten, soweit er nicht zur Aufbewahrung verpflichtet ist.

§ 7

Abgabenerhebung

(1) Zum Ausgleich des Vorteils, der durch die Einrichtung und die Maßnahmen des Innovationsbereichs entsteht, werden von der Erhebungsbehörde Abgaben bei den Grundstückseigentümern der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke erhoben, durch die der entstehende Aufwand einschließlich eines angemessenen Gewinns für den Aufgabenträger gedeckt wird. Die Höhe der Abgabe errechnet sich als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 231), zuletzt geändert am 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3794, 3807), festgestellten Einheitswert des jeweiligen Grundstücks. Der Hebesatz entspricht dem Quotienten aus dem nach Satz 1 berücksichtigungsfähigen Aufwand und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke, darf jedoch zehn vom Hundert nicht überschreiten. Das für die Grundsteuererhebung zuständige Finanzamt übermittelt der Erhebungsbehörde die für die Abgabenerhebung erforderlichen Daten.

(2) Soweit für ein Grundstück der Einheitswert nicht festgestellt ist, ist der Berechnung der Abgabenhöhe nach Absatz 1 statt des Einheitswertes das Produkt aus dem Mittelwert der im Innovationsbereich je Quadratmeter Grundstücksfläche der veranlagten Grundstücke festgestellten Einheitswerte und der Fläche des jeweiligen Grundstücks zugrunde zu legen.

(3) Gehört ein Grundstück zu mehreren Innovationsbereichen oder liegt ein Grundstück nur mit einem Teil innerhalb eines Innovationsbereichs, besteht die Abgabepflicht in jedem Innovationsbereich nur in der dem jeweiligen Grundstücksanteil entsprechenden Höhe.

(4) Die Erhebungsbehörde kann Grundstückseigentümer von der Abgabepflicht befreien, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs möglich ist, oder soweit die Heranziehung zu den Abgaben vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte begründen würde.

(5) Die Abgabe wird für die Dauer der Einrichtung des Innovationsbereichs festgesetzt und in auf jeweils ein Jahr bezogenen Teilbeträgen zu Beginn jedes Abrechnungsjahres fällig.

(6) Die Abgaben nach Absatz 1 und die sich darauf beziehenden Zinsen und Auslagen ruhen auf im Innovationsbereich belegenen Grundstücken als öffentliche Last und, solange das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist, auf diesem.

§ 8

Mittelverwendung

(1) Mit Ausnahme eines Pauschalbetrages für den Verwaltungsaufwand, der bei der Freien und Hansestadt Hamburg verbleibt, steht das Abgabenaufkommen dem jeweiligen Aufgabenträger zu. Der Senat wird ermächtigt, die Höhe dieses Pauschalbetrages durch Rechtsverordnung festzulegen.

(2) Über die Höhe des Zahlungsbetrages wird dem Aufgabenträger ein Leistungsbescheid erteilt. Der Leistungsbescheid kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, durch die die zweckentsprechende Verwendung sichergestellt wird.

(3) Der Aufgabenträger verwaltet die Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen abgedehnt von seinen eigenen Mitteln und verwendet sie treuhänderisch ausschließlich für Zwecke des Innovationsbereichs. Er stellt sicher, dass die Aufrechnung mit eigenen Verbindlichkeiten, die nicht aus seiner Tätigkeit als Aufgabenträger resultieren, ausgeschlossen ist.

(4) Nicht verwendete Mittel hat der Aufgabenträger nach Außerkräfttreten der Verordnung zu erstatten. Im Fall der Verlängerung der Laufzeit nach § 9 Absatz 3 sind die Mittel dem neuen Aufgabenträger zu übertragen.

§ 9

Laufzeit

(1) Eine Verordnung nach § 3 tritt mit dem Ende der in ihr vorgesehenen Laufzeit, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Verkündung außer Kraft.

(2) Mit der Geltungsdauer der Verordnung endet das Recht zur Abgabenerhebung.

(3) Die Verlängerung der Laufzeit einer Verordnung ist unter denselben Voraussetzungen wie die Neueinrichtung eines Innovationsbereichs möglich.

Begründung

I.

Vorbemerkung

Ausgangspunkt:

Hamburg hat eine historisch gewachsene, stark polyzentrisch ausgeprägte Stadtstruktur. Neben der City als Kern der Metropole sind zahlreiche Bezirks- und Stadtteilzentren durch ihr reichhaltiges und gut erreichbares Angebot von Handel und Dienstleistungsbetrieben von großer Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung. Sie sind darüber hinaus unverzichtbare Kristallisationspunkte urbanen Lebens. In vielen Zentren haben sich lokale Initiativen der Gewerbetreibenden gebildet, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Qualität der jeweiligen Bereiche durch unterschiedliche Maßnahmen zu steigern. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben dabei gezeigt, dass sich die organisatorischen und finanziellen Lasten freiwilliger lokaler Initiativen häufig nur auf wenige Schultern verteilen. Dies begünstigt Trittbrettfahrer und verhindert eine effektive Selbstorganisation.

Im Vergleich zu professionell verwalteten Einkaufszentren (Shopping Malls), in denen sich zahlreiche Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe unter einem Dach und unter der zentralen Organisation eines Center Managements zusammenfinden, gelingt es den freiwilligen Zusammenschlüssen nur unzureichend, Maßnahmen mit anhaltenden Erfolgen zu entwickeln, umzusetzen und zu finanzieren. Hieraus entsteht ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen großen Shopping Malls und gewachsenen Zentrumsanlagen.

Mit dem Gesetzentwurf soll erstmals in Deutschland der Versuch gemacht werden, die Selbstorganisation der lokalen Händler und Dienstleister durch einen gesetzlichen Rahmen zu unterstützen. In festgelegten Bereichen zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereichen) sollen in einem begrenzten Zeitraum Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt werden. Der Aufwand wird auf die begünstigten Grundstückseigentümer umgelegt. Dieses Konzept findet sein Vorbild in den „Business Improvement Districts“, vergleichbaren Einrichtungen, die in nordamerikanischen Städten mittlerweile in großer Zahl erfolgreich realisiert sind.

Grundsätze

Folgende Anforderungen und Prinzipien liegen dem Gesetzentwurf zu Grunde:

- Die Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren liegt im öffentlichen Interesse.
- Die Quartiersverbesserung muss aus dem Quartier selbst initiiert werden.
- Der Aufwand für Selbstorganisation muss minimiert werden.
- Die Vorteile, die den Grundstückseigentümern aus den Fördermaßnahmen entstehen, rechtfertigen die Erhebung von Abgaben.
- Den lokalen Initiativen soll organisatorisch und inhaltlich ein weiter Handlungsspielraum eröffnet werden.
- Die Durchführung der Maßnahmen wird einem Aufgabenträger übertragen.
- Die Geschäftsführung des Aufgabenträgers ist transparent.
- Minderheitsbelange werden geschützt, ohne dass Blockadepositionen ermöglicht werden.

- Hoheitliche Befugnisse sollen dem Aufgabenträger nicht übertragen werden.
- Die Laufzeit der Maßnahmen ist zeitlich begrenzt.
- Die Einrichtung eines Innovationsbereichs führt nicht zum Rückzug der öffentlichen Hand aus ihrer Verantwortung für Infrastruktur und öffentliche Sicherheit.

II.

Inhalt des Gesetzentwurfs

Gesamtkonzeption des Entwurfs

Nach seiner Gesamtkonzeption stellt der Entwurf materielle und verfahrensrechtliche Instrumente zur Verfügung, mit deren Hilfe die Aufgabe der Stärkung und Entwicklung gewachsener urbaner Einzelhandels- und Dienstleistungszentren in Kooperation zwischen Staat (Freie und Hansestadt Hamburg) und Privaten erledigt werden soll. Es handelt sich also um eine besondere Form der Public-Private-Partnership. Wesentliches Element des Konzeptes ist die Bestimmung der Aufgabenverantwortlichkeit: Die genannte Aufgabe soll durch Selbstorganisation der lokalen Händler und Dienstleister erledigt werden, während sich die Rolle der Freien und Hansestadt Hamburg darauf beschränkt, diese Selbstorganisation zu unterstützen. Der Staat wird also nicht Aufgabenträger, sondern er beschränkt sich darauf, durch Gesetz das öffentliche Interesse an der Erledigung dieser Aufgabe durch die Selbstorganisation der beteiligten Privaten zu begründen, dieses öffentliche Interesse im Hinblick auf konkrete Konzepte durch Rechtsverordnung zu konkretisieren und auf dieser Grundlage Defizite freiwilliger Selbstorganisation (Trittbrettfahrer) durch unterstützende hoheitliche Maßnahmen zu kompensieren.

Die Aufgaben- und Verantwortungsverteilung der beteiligten Akteure lässt sich auf dieser Grundlage wie folgt grob skizzieren: Initiator konkreter Konzepte im Rahmen der gesetzlich umschriebenen Aufgabe ist der Aufgabenträger, eine natürliche oder juristische Person, die bei dieser Initiative auf die Unterstützung durch die Betroffenen und Interessierten (repräsentiert durch die Grundstückseigentümer im Innovationsbereich) angewiesen ist. Als Reaktion auf diese private Initiative beschränkt sich die Rolle der Freien und Hansestadt Hamburg zunächst darauf, das öffentliche Interesse an dem konkreten Konzept, die erforderliche Zustimmung eines Quorums von fünfzehn % der Betroffenen und die Eignung des Aufgabenträgers zu überprüfen. Auf der Grundlage eines positiven Ergebnisses dieser Prüfung leistet der Staat sodann Unterstützung bei der Verwirklichung des Konzepts, indem er den Aufgabenträger im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Umsetzung verpflichtet, den erforderlichen finanziellen Beitrag der Betroffenen und Interessierten einzieht und die ordnungsgemäße Verwendung dieser Mittel teils überwacht, teils durch Transparenz- und Zustimmungspflichten der Kontrolle der Betroffenen unterstellt.

Das dominierende Element der Selbstorganisation wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass die Laufzeit konkreter Projekte auf maximal fünf Jahre begrenzt ist mit der Folge, dass der Aufgabenträger nach Ablauf dieser Frist auf die erneute Zustimmung der Betroffenen angewiesen ist, wenn er das Projekt weiterführen will.

Verfahren zur Einrichtung eines Innovationsbereichs

Die Einrichtung eines Innovationsbereichs erfolgt in den nachstehenden beispielhaft dargestellten Verfahrensschritten:

1. Initialphase, z. B.
 - Bildung einer lokalen Initiative durch Grundstückseigentümer, Einzelhändler, Dienstleister und Freiberufler
 - Erarbeitung eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes (Entwurf)
2. Konkretisierungsphase, z. B.
 - Vorabstimmung mit den zuständigen Behörden
 - Aushandlung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen Stadt und Aufgabenträger
3. Entscheidungsphase, z. B.
 - Einholung der Zustimmung der Grundstückseigentümer
 - Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags
 - Festlegung des Innovationsbereichs durch Rechtsverordnung

Umsetzung

Nach Festlegung des Innovationsbereichs ist es Sache des Aufgabenträgers, sein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept umzusetzen. Insbesondere können

- Konzepte für die Entwicklung des Zentrums ausgearbeitet (z. B. Imagekampagnen, Planungs- und Bau- sowie Beleuchtungskonzepte),
- Dienstleistungen angeboten (z. B. Besucherbetreuung, Wachdienst, Obdachlosenhilfe),
 - in Abstimmung mit den jeweiligen Berechtigten Bauarbeiten durchgeführt (z. B. Überdachungen, Möblierungen im öffentlichen Raum),
 - Grundstücke bewirtschaftet (z. B. Zwischennutzungen),
 - gemeinschaftliche Werbemaßnahmen durchgeführt (z. B. Standortmarketing),
 - Veranstaltungen organisiert (z. B. Weihnachtsmarkt),
 - mit öffentlichen Stellen Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen getroffen (z. B. über Auswahl, Aufstellung und Unterhalt von Straßmöblierungen oder Anpflanzungen)
- Vereinbarungen über Vorgehensweisen und Maßnahmen mit den Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben oder Grundstückseigentümern getroffen (z. B. über Belieferungsmanagement; Anbringung von Werbe- oder Maklertafeln) und
- Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren abgegeben

werden.

Finanzierung:

Die Maßnahmen im Innovationsbereich werden durch Abgaben finanziert, die von der zuständigen Behörde bei den Grundstückseigentümern erhoben werden. In Abhängigkeit von den jeweiligen Mietverträgen können diese Kosten an die Mieter weitergegeben werden. Das Abgabenaufkommen steht mit Ausnahme einer Verwaltungspauschale, die Hamburg verbleibt, dem Aufgabenträger zu.

Da die Finanzierung nur für die Laufzeit gesichert ist, kann die Durchführung von Maßnahmen, die Folgekosten nach dem Ende der Laufzeit verursachen, nur dann Gegenstand des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes sein, wenn entweder

die Tragung der Folgekosten durch Vereinbarung mit den Berechtigten sichergestellt ist oder vom Aufgabenträger die Verpflichtung übernommen wird, die entsprechende Einrichtung nach Ende der Laufzeit zu beseitigen.

Aufsicht

Der Aufgabenträger unterliegt hinsichtlich seiner Geschäftsführung der Aufsicht durch die Handelskammer Hamburg. Diese prüft auch die Mittelverwendung. Es bleibt der zuständigen Aufsichtsbehörde vorbehalten, Konsequenzen aus etwaigen Verstößen zu ziehen.

Gesetzgebungskompetenz

Die vorgeschlagenen Regelungen dienen der Wirtschaftsförderung und betreffen ausschließlich Gegenstände des Rechts der Wirtschaft, für die eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder im Sinne des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 11 GG besteht. Der Bund hat vergleichbare Regelungen bislang nicht erlassen. Damit ist die Freie und Hansestadt Hamburg zur Gesetzgebung befugt.

Verwaltungsaufwand

Der Verwaltungsaufwand für die Innovationsbereiche wird durch einen pauschalen Einbehalt abgedeckt. Die Handelskammer ist auf Grund von § 4 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18. Dezember 1956 (Bundesgesetzblatt III 701-1), zuletzt geändert am 14. November 2001 (Bundesgesetzblatt I Seiten 2992, 2995), ermächtigt, eine eigene Gebührenordnung zu erlassen, in der Gebühren zur Abdeckung ihres Prüfaufwandes festgesetzt werden können.

III.

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu § 1

Die Vorschrift macht deutlich, dass die Stärkung und Revitalisierung gewachsener Einzelhandels- und Dienstleistungszentren im öffentlichen Interesse liegt.

Zu § 2

Die Vorschrift konkretisiert die Ziele und Handlungsmöglichkeiten. Die Vorschrift befreit nicht von bestehenden Erlaubnis- oder Genehmigungserfordernissen.

Zu § 3

Die Festlegung des Innovationsbereichs erfolgt durch Rechtsverordnung des Senats. Sie kann nur erfolgen, wenn zuvor ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit dem Aufgabenträger abgeschlossen ist, der auch die Regelung sonstiger Fragen wie beispielsweise des Wegebbaus oder der Wahrnehmung und Ablösung künftiger Unterhaltungslasten enthalten kann.

Zu § 4

Dem Aufgabenträger kommt die zentrale Funktion sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Umsetzungsphase zu. Von seinen fachlichen und kommunikativen Fähigkeiten hängt der Erfolg der Maßnahmen ab. Er kann Verein, Personen- oder Kapitalgesellschaft, aber auch eine natürliche Person sein, muss aber eine hinreichende finanzielle Leistungsfähigkeit darlegen und seine steuerliche Zuverlässigkeit durch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des für ihn zuständigen Betriebsstättenfinanzamtes belegen. Die Überwachungsfunktion, die die Handelskammer Hamburg nach § 6 Absatz 3 hat,

macht es erforderlich, dass der Aufgabenträger Mitglied der Kammer ist oder sich der Überwachung durch die Handelskammer freiwillig unterwirft.

Der Aufgabenträger erfüllt eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe in privatrechtlicher Form. Er ist in den den Innovationsbereich betreffenden Verfahren als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Hoheitliche Befugnisse obliegen ihm jedoch nicht.

Zu § 5

Die Antragstellung setzt ein qualifiziertes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie eine schlüssige Gebietsabgrenzung voraus. Sie muss von einer signifikanten Gruppe der betroffenen Eigentümer mitgetragen werden. Das Quorum muss dabei sowohl im Hinblick auf die Anzahl der Grundstücke als auch im Hinblick auf die Grundstücksflächen erreicht sein.

Bereits vor Antragstellung hat ein Aufgabenträger mit Unterstützung dieser Eigentümergruppe Anspruch auf die für seine weitere Planung erforderlichen, in Absatz 4 genannten Auskünfte. Dabei ist er verpflichtet, den Datenschutz zu gewährleisten. Nach Antragstellung findet ein öffentliches Beteiligungsverfahren mit Bekanntmachung und öffentlicher Auslegung statt, wenn der Antrag nicht bereits nach der in Absatz 5 vorgeschriebenen Prüfung von Amts wegen abgelehnt wird. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung muss sichergestellt werden, dass keine personenbezogenen Daten betroffener ohne ihr Einverständnis der Öffentlichkeit preisgegeben werden.

Lässt sich die Ablehnung einer qualifizierten Minderheit nicht ausräumen, muss der Antrag abgelehnt werden. Der Antrag kann auch nach Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus den in Absatz 5 genannten Gründen abgelehnt werden.

Zu § 6

Neben der grundsätzlichen Pflicht des Aufgabenträgers, die Maßnahmen auch umzusetzen, regelt die Vorschrift ein Verfahren, das im Rahmen des vorgegebenen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts eine gewisse Flexibilität ermöglicht. Auch hier hat eine quali-

fizierte Minderheit der Grundstückseigentümer die Möglichkeit, nicht nur unerhebliche Abweichungen vom ursprünglichen Konzept zu verhindern. Dies ist erforderlich, um „böse Überraschungen“ zu vermeiden. Zu solchen Abweichungen ist immer auch die Zustimmung des Senats erforderlich.

In Absatz 3 wird der Handelskammer die Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung übertragen. Sie handelt insoweit als Verwaltungshelferin der zuständigen Behörde, die erforderlichenfalls den Aufgabenträger abberufen muss. In diesem Fall wird entweder ein neuer Aufgabenträger berufen oder die Verordnung aufgehoben.

Zu § 7

Da ein Innovationsbereich im öffentlichen Interesse (vgl. § 1) eingerichtet wird und den angeschlossenen Grundstückseigentümern Sondervorteile verschafft, kann der entstehende Aufwand durch Abgaben gedeckt werden. Ihrer Rechtsnatur nach handelt es sich bei der Abgabe um einen Beitrag.

Die Anknüpfung der Abgabenhöhe an die Einheitswerte bietet einen sinnvollen und gerechten Verteilungsmaßstab, da bei der Berechnung der Festsetzung der Einheitswerte die bauliche Nutzung berücksichtigt wird. Die Einheitswerte und sonstigen für die Abgabenerhebung erforderlichen Daten werden der Erhebungsbehörde in Übereinstimmung mit § 31 der Abgabenordnung von dem zuständigen Finanzamt übermittelt.

Soweit Einheitswerte – wie bei öffentlich genutzten Grundstücken – nicht festgesetzt sind, wird durch die Regelung in Absatz 2 eine Abgabepflicht in vergleichbarer Höhe sichergestellt.

Grundsätzlich sind alle baulich nutzbaren Grundstücke der Abgabepflicht unterworfen. Eine Befreiungsmöglichkeit ist vorgesehen, wenn Grundstücke baulich nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs nutzbar sind oder soweit die Abgabenerhebung angesichts deren tatsächlicher baulicher Nutzung (beispielsweise durch eine Umspannstation, ein Heizwerk) eine unverhältnismäßige Härte wäre. Bei der Prüfung, ob eine Härte vorliegt, ist neben dem finanziellen Aspekt auch die Frage zu prüfen, ob die Konzeption des konkreten Innovationsbereiches für das abgabepflichtige Grundstück Vorteile bringen kann. Die Tatsache, dass ein bebaubares Grundstück nicht bebaut ist oder überwiegend nichtgewerblichen Zwecken dient, stellt für sich genommen allerdings keinen Befreiungstatbestand dar.

Zu § 8

Für den Verwaltungsaufwand der Freien und Hansestadt Hamburg wird eine Pauschale einbehalten, die durch Rechtsverordnung geregelt wird. Das Abgabenaufkommen steht mit Ausnahme dieser Pauschale dem Aufgabenträger zu. Dadurch ist sichergestellt, dass die Abgabe auch der Höhe nach dem abstrakten Vorteil der begünstigten Grundstückseigentümer entspricht.

Die Auszahlung des Aufkommens erfolgt auf der Basis eines Leistungsbescheides nach Maßgabe der tatsächlich erzielten Abgabeneinnahmen durch die zuständige Behörde.

Mittel, die während der Geltungsdauer der Verordnung über den Innovationsbereich nicht verbraucht wurden, sollen für einen Anschlusszeitraum im selben Innovationsbereich zur Verfügung stehen. Dies gilt auch, wenn der Aufgabenträger wechseln sollte. Sie sind dem Fiskus zurückerstattet, wenn es nicht zur Fortsetzung kommt. In diesem Fall entscheidet die Erhebungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, ob die erhobenen Beiträge unter Abänderung der Beitragsbescheide anteilig erstattet werden.

Zu § 9

Die Einrichtung eines Innovationsbereichs rechtfertigt sich nur, wenn und solange er seinen Zweck erfüllt. Daher ist seine Festsetzung auf den für die Maßnahmen voraussichtlich erforderlichen Zeitraum zu begrenzen. Dabei ist es möglich und erwünscht, dass eine erneute Festsetzung auf der Basis eines neuen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts erfolgt. Die befristete Einrichtung fördert die Initiative des Aufgabenträgers, denn die Erneuerung des Innovationsbereichs wird nur beschlossen werden, wenn seine Geschäftsführung eine hohe Akzeptanz bei den betroffenen Grundstückseigentümern erzielt.

Berichtigung

Betr.: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft
(Bürgerschaftsdrucksache 18/960)

Folgende Berichtigung ist vorzunehmen:

Seite 2 rechte Spalte, zweiter Absatz, Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Hier wird sowohl geregelt unter welchen Voraussetzungen der Aufgabenträger antragsberechtigt ist, z. B. welche Unterlagen vorzulegen und welche Ansprüche mit der Antragstellung verbunden sind, **als** auch das Recht **der** Antragsbehörde auf Ablehnung eines Antrags.“

An die
Parlamentsdokumentation

Obige Berichtigung wurde eingeordnet unter der lfd. Nr. 4