



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

xxx,  
xxx,  
xxx,

- Kläger -

An Verkündungs  
statt zugestellt.

Prozessbevollmächtigter:

xxx,  
xxx,  
xxx,

g e g e n

xxx,  
xxx,  
xxx,

- Beklagte -

Prozessbevollmächtigter:

xxx,  
xxx,  
xxx,

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 13, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. September 2008 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht xxx,  
die Richterin am Verwaltungsgericht xxx,  
die Richterin xxx,  
die ehrenamtliche Richterin Frau xxx,  
die ehrenamtliche Richterin Frau xxx

**für Recht erkannt:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Sprungrevision wird zugelassen.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil kann die Sprungrevision eingelegt oder ein Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich einzulegen. Die Zustimmung zur Einlegung der Revision ist der Revisionschrift beizufügen oder innerhalb der Revisionsfrist nachzureichen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision kann nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung

- von Bundesrecht oder
- einer Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt

beruht.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

**Für den Fall, dass ein Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt wird, gilt:**

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe dazulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,

- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

### **Tatbestand:**

Der Kläger ist Eigentümer eines im Innovationsbereich Sachsentor gelegenen Grundstücks und wendet sich gegen die Heranziehung zu einer „Innovationsabgabe“ in Höhe von € 982,09.

Der Innovationsbereich Sachsentor wurde für den Zeitraum von drei Jahren eingerichtet auf der Basis des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom 28.12.2004 (HmbGVBl. 2004, 525 ff.), zuletzt geändert am 27.11.2007 (HmbGVBl. 2007, S. 405), und durch die Verordnung zur Einrichtung des Innovationsbereichs Sachsentor (VO Sachsentor) vom 16.08.2005 (HmbGVBl. 2005, 365 ff.). Das Grundstück des Klägers steht im Miteigentum seiner Ehefrau und seines Sohnes sowie seiner Mutter.

Die Einrichtung eines Innovationsbereichs – nach dem Modell sogenannter „Business Improvement Districts“ oder „BIDs“ – soll der Revitalisierung und Stärkung innerstädtischer Geschäftsbereiche dienen (§§ 1, 2 GSED). Im Unterschied zu den traditionellen Instrumenten zur Standortverbesserung und Stadtteilentwicklung, die auf Initiativen der öffentlichen Verwaltung beruhen und auf öffentliche Mittel setzen, soll bei einem Innovationsbereich die private Eigeninitiative, Selbstorganisation und Selbstfinanzierung im Vordergrund stehen. Die private Finanzierung ermöglicht es, Maßnahmen umzusetzen, die aufgrund der allgemeinen Finanzknappheit der öffentlichen Hand nicht realisiert werden könnten bzw. die ihrem Charakter nach nicht deren Aufgabenbereich zuzurechnen sind. Die Initiative zur Gründung eines Innovationsbereichs liegt bei privaten Akteuren, in der Regel den ortsansässigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, die einen Aufgabenträger auswählen, der die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen und die ordnungsgemäße Mittelverwendung trägt (§§ 4-6, 8 GSED). Gegenüber Initiativen auf freiwilliger Basis hat ein Innovationsbereich den Vorteil, dass durch die staatliche Festlegung (§ 3 GSED) alle Grundeigentümer in dem Gebiet, die an den Vorteilen der vorgese-

hene Maßnahmen partizipieren, an den Kosten beteiligt werden und die Einziehung der Abgabe durch die Verwaltung erfolgt (§ 7 GSED).

Das Bezirksamt Bergedorf hat dem Aufgabenträger für die Durchführung des Anhörungsverfahrens gem. § 5 GSED im Frühjahr 2005 eine Liste mit den Namen betroffener Grundstückseigentümer zur Verfügung gestellt, die jedoch nicht sämtliche Anschriften der betroffenen (Mit-)Eigentümer enthielt und in der im Übrigen die Ehefrau des Klägers, die seit dem 01.02.2005 als Miteigentümerin des Grundstücks des Klägers im Grundbuch eingetragen ist, nicht mit aufgeführt wird. Die Namen und Anschriften der weiteren beiden Miteigentümer dieses Grundstücks waren hingegen in der Liste enthalten. Soweit die Namen und zugehörigen Anschriften bekannt waren, wurden die Grundeigentümer vom Aufgabenträger angeschrieben und über die beabsichtigte Einrichtung eines Innovationsbereichs informiert. Im Anhörungsverfahren haben 4,7 % der betroffenen Eigentümer bzw. die Eigentümer von sieben Grundstücken der Einrichtung des Innovationsbereichs Sachsentor widersprochen.

Der Kläger hat gegen den auf § 7 GSED i. V. m. § 4 VO Sachsentor gestützten Abgabenbescheid vom 29.09.2005 unter dem 24.10.2005 Widerspruch eingelegt, der jedoch mit Bescheid vom 25.08.2006, zugestellt am 29.08.2006, zurückgewiesen wurde.

Mit seiner am 28.09.2006 erhobenen Klage begehrt der Kläger weiterhin die Aufhebung des Abgabenbescheids. Zur Begründung führt er aus, die Einrichtung eines Innovationsbereichs auf Antrag von nur 15 % der Grundeigentümer sei unzulässig. Nur eine Minderheit wünsche die Einrichtung eines Innovationsbereichs, hingegen werde die Mehrheit nach dem im GSED geregelten Verfahren „entmündigt“. Die Benachrichtigung der Eigentümer im Anhörungsverfahren vor dem Erlass der VO Sachsentor sei unzureichend gewesen. So fehle in der Liste der Eigentümer die Ehefrau des Klägers, die Miteigentümerin des Grundstücks sei. Die Mittelverwendung durch den Innovationsbereich sei zudem unzulässig, da rein staatliche Aufgaben der Daseinsvorsorge finanziert würden (wie etwa die Straßenreinigung und die Bepflanzung) und sich daraus eine Doppelbelastung ergebe. Im Übrigen profitierten nicht alle Anlieger von den Maßnahmen. Die vom Aufgabenträger durchgeführten Maßnahmen seien auch weitgehend überflüssig, wie etwa das Leerstandsmanagement, da sich Vermieter selbst um geeignete Mieter kümmern könnten. Zudem sei viel ehrenamtliches Engagement vorhanden, etwa hinsichtlich der Darstellung der Geschichte Bergedorfs. Auch seien die vom Aufgabenträger durchgeführten Maßnahmen überteuert und etwa die aufgewendeten Kosten für das Aufstellen von Hinweisschildern überzogen. Letztlich sei die Einrichtung des Innovationsbereichs Sachsentor eine insgesamt unverhältnismäßige Maßnahme, da freiwillige Initiativen ausreichen würden.

Die „zwangsweise“ Beteiligung an dem Innovationsbereich begründe auch eine Verletzung von Art. 9 GG (negative Vereinigungsfreiheit). Letztlich sei die Innovationsabgabe eine unzulässige verkappte (weitere) Grundsteuererhebung. Ferner sei das Finanzkonzept des Aufgabenträgers auch deshalb zweifelhaft, weil die erhobenen Abgaben nicht

mehrwertsteuerpflichtig seien, die erbrachten Leistungen hingegen schon. Fragwürdig sei weiter die Aufteilung der Verwendung der Mittel hinsichtlich der Sach- und Beratungskosten, denn es werde ein wesentlicher Teil allein für Beratungsleistungen verbraucht.

Der Kläger beantragt,

den Festsetzungsbescheid des Landesabgabenamtes, Referenznummer: xxx, Az. xxx vom 29.09.2005 und den Widerspruchsbescheid vom 28.08.2006, zugestellt am 29.08.2006, Az. xxx aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt die Beklagte aus, die Abgabenerhebung sei rechtmäßig. Sie ist der Ansicht, die Voraussetzungen des § 7 GSED seien erfüllt und die Gebührenberechnung entsprechend dem in der VO Sachsenträger geregelten Hebesatz zutreffend. Das GSED bzw. die VO Sachsenträger verletzen auch nicht höherrangiges Recht. Es handele sich bei der Innovationsabgabe nicht um eine Steuer und es sei auch kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip ersichtlich. Die Beklagte nimmt insoweit insbesondere Bezug auf das von ihr eingeholte Rechtsgutachten (Hellermann/Hermes: „Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von „Business Improvement Districts (BIDs) - Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Stand: 17. Februar 2004)“, August 2004).

Im Übrigen sei eine ordnungsgemäße Unterrichtung der Eigentümer durch den Aufgabenträger erfolgt, soweit deren Adressen bekannt gewesen seien. Für die Rechtmäßigkeit der VO Sachsenträger sei die öffentliche Auslegung maßgeblich, die Information der Eigentümer durch den Aufgabenträger beruhe lediglich auf einer Soll-Vorschrift. Die Heranziehung allein des Klägers aus dem Kreis der Miteigentümer beruhe auf § 4 Abs. 1 Nr. 1 a) des Hamburgischen Abgabengesetzes (HmbAbgG) vom 17.02.1976 (HmbGVBl. 1976, S. 45), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. November 1999 (HmbGVBl. 1999, S. 256, 258) i. V. m. § 44 Abgabenordnung (AO).

Wegen weiterer Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird Bezug genommen auf den beigezogenen Verwaltungsvorgang und den sonstigen Inhalt der Gerichtsakte.

### **Entscheidungsgründe:**

Die zulässige Klage führt in der Sache nicht zum Erfolg.

Die Heranziehung des Klägers zu der Innovationsabgabe durch den angegriffenen Verwaltungsakt ist rechtmäßig. Ermächtigungsgrundlage für den Festsetzungsbescheid ist § 7 Abs. 1 GSED i. V. m. mit den Bestimmungen der VO Sachsentor: Danach wird zum Ausgleich des Vorteils, der durch die Einrichtung und die Maßnahmen eines Innovationsbereichs entsteht, eine Abgabe bei den Grundstückseigentümern der in dem durch die Rechtsverordnung festgelegten Innovationsbereich gelegenen Grundstücke erhoben, die sich der Höhe nach als Produkt aus dem in der Rechtsverordnung festgelegten Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes festgestellten Einheitswert errechnet.

Diese rechtlichen Grundlagen des Festsetzungsbescheids sind wirksam. Ungeachtet der in den von der Beklagten in Auftrag gegebenen Gutachten und der weiteren Literatur diskutierten zahlreichen Rechtsfragen, etwa der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Innovationsabgabe, der hinreichenden Legitimation der Einrichtung derartiger Innovationsbereiche oder der Vereinbarkeit des Konzepts mit vergaberechtlichen Anforderungen, und den vom Kläger vorgebrachten Zweifeln an der Gültigkeit der dem Bescheid zugrundeliegenden Rechtsnormen bestehen nach der Überzeugung der Kammer letztlich keine durchgreifenden Bedenken gegen die für die Einrichtung des Innovationsbereichs und die Erhebung der Innovationsabgabe maßgeblichen Bestimmungen des GSED (I.). Ferner bestehen gegen die Gültigkeit der VO Sachsentor weder Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung des Verfahrens nach § 5 GSED, noch ergeben sich sonst Zweifel an der Vereinbarkeit der VO Sachsentor mit höherrangigem Recht (II.). Der Festsetzungsbescheid gegen den Kläger erweist sich auch nicht aus sonstigen Gründen als rechtswidrig, insbesondere ist er der Höhe nach zutreffend, zulässigerweise allein gegen den Kläger gerichtet und es liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Voraussetzungen der Härtefallregelung erfüllt sein könnten (III.). Im Einzelnen:

- I. Die Vorschriften des GSED über die Einrichtung des Innovationsbereichs und die Erhebung der Innovationsabgabe sind wirksam. Es liegen keine formellen Fehler vor, insbesondere verfügte die Beklagte über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für die Einführung dieses Instruments (I.1.a.-c.). Sie verstoßen auch nicht gegen höherrangiges Recht (I.2.), insbesondere stehen keine europarechtlichen Bestimmungen des Vergabe- oder des Beihilferechts entgegen (I.2.a. und I.2.b.), und sie sind auch mit dem Grundgesetz vereinbar (I.3.). Verstöße gegen das Demokratieprinzip (I.3.a.), die Vorgaben der Finanzverfassung (I.3.b.) oder Grundrechte (I.3.c.) sind nicht ersichtlich.

1. Es sind zunächst keine formellen Fehler ersichtlich, die Zweifel an der Gültigkeit der Normen des GSED begründen könnten, insbesondere verfügte die Beklagte über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für die Einführung des GSED.
  - a. Der Zulässigkeit derartiger landesrechtlicher Regelungen stehen die konkurrierende Sachgesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) und die Vorschriften des BauGB nicht entgegen (vgl. auch Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 11 ff.). Dies folgt auch aus den seit dem 01.01.2007 geltenden Regelungen der §§ 171 f, 246 Abs. 3 BauGB. In § 171 f BauGB ist bestimmt, dass durch landesrechtliche Bestimmungen unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem BauGB Gebiete festgelegt werden können, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung u.a. von Stadtteil- und Gewerbezentren dienen. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, das *„stadtentwicklungspolitische Ziel der Stärkung privater Initiativen, wie z.B. Business Improvement Districts“* solle gefördert werden. Es sollten *„bestehende und künftige landesrechtliche Regelungen zu entsprechenden Einrichtungen einschließlich ihrer Finanzierung damit kompetenzrechtlich flankiert werden“*. Ergänzend stellt § 246 Abs. 3 BauGB zu § 171 f BauGB klar, dass die vor Inkrafttreten der Änderungen des BauGB erlassenen landesrechtlichen Regelungen u.a. zu Business Improvement Districts – wie etwa das Hamburgische GSED – unberührt bleiben (vgl. BT-Drucksache 16/3308, S. 20).
  - b. Im Übrigen schließt sich die Kammer der Auffassung an, dass auch aus der konkurrierenden Sachgesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) keine Hindernisse für das gesetzgeberische Tätigwerden der Beklagten zu entnehmen sind. (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 15).
  - c. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den in Art. 105 f. GG geregelten Steuergesetzgebungskompetenzen, da es sich bei der Innovationsabgabe jedenfalls nicht um eine Steuer handelt (Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 16 ff., so auch Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *„Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen“*, 2001, S. 27 f.; Martini DÖV 2008, 10, 13 f.; Kersten UPR 2007, 121, 127; Hirschfelder LKRZ 2007, 175, 176). Der Begriff der Steuer im Sinne der Art. 105 f. GG ist definiert als hoheitlich auferlegte, gegenleistungsfreie Geldleistung, die jedenfalls auch der – endgültigen – Erzielung von Einkünften eines öffentlichen Gemeinwesens, insbesondere von Bund, Ländern und Gemeinden, dient (vgl. nur Hennecke, *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systemische Darstellung*, 1990, § 9 Rdnr. 299 ff.).

Ferner schließt sich die Kammer der Ansicht an, dass die Innovationsabgabe nicht als eine der Grundsteuer sachlich entsprechende Abgabe anzusehen ist, die durch die

Ausübung der konkurrierenden Bundesgesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 105 Abs. 2 GG ausgeschlossen wäre (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 22 ff.). Zutreffend ist eine Gleichartigkeit der Innovationsabgabe und der Grundsteuer unbeschadet ihrer jeweiligen Anknüpfung an das Grundeigentum zu verneinen, da sich aus der Verschiedenheit der Erhebungsgründe und der Verwendung des Aufkommens hinreichende charakteristische Wesenmerkmale ergeben, die einer Typengleichheit dieser beiden Abgaben entgegen stehen. So beruht die mit der Grundsteuer an den Besitz eines Grundstücks gekoppelte Abgabenlast auf der damit bestehenden Ertragsfähigkeit und die Mittel fließen in den allgemeinen Staatshaushalt, während die Innovationsabgabe nach § 7 GSED an durch die Maßnahmen des Aufgabenträgers eintretende konkretisierte und individuell zurechenbare Vorteile anknüpft und das Aufkommen gleichsam treuhänderisch eingezogen und dem Aufgabenträger zur Erfüllung seiner Aufgaben überlassen wird (so auch Kuntze-Kaufhold/Schläwe BB 2007, 949, 950).

2. Den Regelungen des GSED zur Einrichtung von Innovationsbereichen und der Bestimmung eines Aufgabenträgers zur Umsetzung des jeweiligen Maßnahmenkonzepts stehen die europarechtlichen Vorgaben des Vergabe- oder des Beihilferechts nicht entgegen.
  - a. Kontrovers diskutiert wird zunächst die Frage einer Anwendbarkeit des Vergaberechts auf die Einsetzung des Aufgabenträgers im Rahmen eines Innovationsbereichs bzw. die Beauftragung Dritter durch den Aufgabenträger im Rahmen seiner Tätigkeit (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 91 ff.; Schuppert: „Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier- Attraktivitätssteigerungsgesetz)“, Mai 2007, S. 57 ff.; Rubach-Larsen/Rechten KommJur 2007, 321 ff.; Martini DÖV 2008, 10, 13; Ganske VergabeR 2008, 15 ff.; Huber DVBl. 2007, 466, 469, der ergänzend auf § 3 Abs. 4 lit. a) VOL/A verweist, welcher eine freihändige Vergabe zulässt, wenn aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt, was wegen Besonderheiten der Auswahl des Aufgabenträgers zu bejahen sei; vgl. zum Meinungsstand auch Sarvan/Schomburg DVBl. 2007, 617, 618).

Ein Verstoß gegen europäisches Vergaberecht kommt vorliegend jedoch schon deshalb nicht in Betracht, weil die vergaberechtlichen Anforderungen insbesondere vom Erreichen bestimmter Wertschwellen nach den EG-Vergaberichtlinien abhängen, die im Fall des Innovationsbereichs Sachsentor nicht erreicht werden. Denn nur oberhalb der Schwellenwerte, also für Aufträge von Binnenmarktrelevanz, sind die Vorgaben des durch das Gemeinschaftsrecht geprägten „europäisierten“ Kartellvergaberechts zu beachten, namentlich die §§ 97 ff. GWB nebst Vergabeverordnung (VgV) und den entsprechenden Abschnitten der Verdingungsordnungen (VOB/A, VOL/A und VOF). Unterhalb jener Wertschwellen hingegen kommt das traditionelle haushaltsrechtlich geprägte Vergaberecht mit den sog. Basisparagrafen der Verdingungsordnungen zur Anwendung, das – anders als das Kartellvergaberecht – nur für haushaltsrechtsunter-



worfene Rechtssubjekte, hier die Beklagte, gelten kann, nicht jedoch für Private wie den Aufgabenträger (vgl. unten II.2.a.zur Beachtung von § 55 LHO).

Im Fall des Innovationsbereichs Sachsantor wird aber der Schwellenwert, der bis zum 31.10.2006 bei einem Betrag von €200.000,00 lag und zwischenzeitlich auf €211.000,00 angehoben wurde (§ 2 Nr. 3 VgV), nicht erreicht, denn im Fall des Innovationsbereichs Sachsantor lag das Finanzvolumen bei nur insgesamt € 150.000,00. Nach alledem kann für den hier zu beurteilenden Fall offen bleiben, ob die Voraussetzungen eines öffentlichen Auftrages im Sinne des § 99 GWB bei der Einrichtung eines Innovationsbereichs und Beauftragung eines Aufgabenträgers erfüllt wären.

- b. Es besteht auch keine Unvereinbarkeit der gesetzlichen Bestimmungen des GSED mit dem europäischen Beihilfenrecht nach Art. 87 f. EGV im Hinblick auf die Einsetzung des Aufgabenträgers und die Überlassung der eingezogenen Mittel (abzüglich der Pauschale gem. § 8 Abs. 1 GSED) an diesen. In § 7 Abs. 1 GSED ist vorgesehen, dass der von den Abgabepflichtigen einzuziehende Betrag auch einen „*angemessen Gewinn*“ des Aufgabenträgers beinhalten kann.

Zunächst ist die Anwendbarkeit der Art. 87 ff. EGV eingeschränkt, soweit es sich lediglich um geringfügige Zuwendungen handelt. Nach der bis zum 31.12.2006 geltenden Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission zu sogenannten „De minimis“ – Beihilfen lag der Grenzwert bei €100.000,00 (bezogen auf drei Jahre) und wurde nunmehr nach der seit dem 01.01.2007 geltenden aktualisierten Verordnung 1998/2006 auf €200.000,00 (bezogen auf drei Steuerjahre) angehoben. Für den hier zu beurteilenden Fall des Innovationsbereichs Sachsantor dürfte in Anbetracht der im Zeitraum August 2005 bis August 2008 dem Aufgabenträger insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmittel von rund € 150.000,00 die Anwendung der Art. 87 ff. EGV schon aus diesem Grund ausgeschlossen sein.

Jedoch stellt die Einrichtung eines Innovationsbereichs nach der Konzeption des GSED auch ungeachtet dieser Geringfügigkeitsgrenzen – abstrakt gesehen – keinen Verstoß gegen Art. 87 EGV dar (Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 85). Nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbare Beihilfen sind nach Art. 87 Abs. 1 EGV alle staatlichen und aus staatlichen Mitteln gewährten Zuwendungen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Eine Begünstigung im Sinne des Art. 87 Abs 1 EGV käme vorliegend aber nur dann in Betracht, wenn der Aufgabenträger im Hinblick auf die von ihm erbrachten Leistungen eine deutlich über der marktüblichen Entschädigung (Überkompensation) liegende Vergütung erhielte (vgl. Schuppert, a.a.O., S. 65 ff.). Hierfür bestehen nach zutreffender Ansicht, der sich die Kammer anschließt, schon im Grundsatz keine Anhaltspunkte, wenn die Besonderheiten der Auswahl des Aufgabenträgers und der Festlegung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts angemessen berücksichtigt werden. Das Verfahren der Erstellung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts

erfolgt unter Beteiligung der (potentiellen) Abgabepflichtigen unter Beteiligung der Handelskammer und der öffentlichen Verwaltung. Dies gewährleistet – auch ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens – die Vereinbarung einer angemessenen Vergütung, da die Abgabepflichtigen kaum einen Aufgabenträger unterstützen würden, der sich einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen sucht. Auch die Kontrolle durch die beteiligten staatlichen Stellen steht dem entgegen, zumal nach § 5 Abs. 5 GSED ausdrücklich vorgesehen ist, dass ein Antrag auf Einrichtung eines Innovationsbereichs abzulehnen ist, sofern er eine unverhältnismäßige Belastung der Abgabepflichtigen zur Folge hätte, was im Fall eines unangemessenen Vorteils des Aufgabenträgers der Fall wäre (vgl. im Einzelnen Schuppert, a.a.O., S. 65 ff.; Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 82 ff.; Kersten UPR 2007, 121, 128; Martini DÖV 2008, 10, 13; Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., Seite 34 ff.; vgl. zum Meinungsstand auch Sarvan/Schomburg DVBl. 2007, 617, 618).

Soweit teilweise auch eine beihilfenrelevante Begünstigung der ansässigen Gewerbetreibenden durch die Einrichtung eines Innovationsbereichs diskutiert wird, folgt die Kammer der Ansicht, dass eine solche jedenfalls generell auf der Basis der gesetzlichen Grundlage nicht in Betracht kommt. Es fehlt auch insoweit schon an Anhaltspunkten für eine ungerechtfertigte Verschaffung von Vorteilen, die noch dazu die Geringfügigkeitsgrenzen übersteigen könnten (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 86 ff.).

3. Ferner stehen die Bestimmungen des GSED mit dem Grundgesetz in Einklang. Verstöße gegen das Demokratieprinzip (I.3.a.), die Vorgaben der Finanzverfassung (I.3.b.) oder Grundrechte (I.3.c.) sind – entgegen der Auffassung des Klägers – nicht ersichtlich.
  - a. Soweit teilweise, insbesondere auch vom Kläger, die Ansicht vertreten wird, die Einrichtung des Innovationsbereichs und die Tätigkeit des Aufgabenträgers beruhen nicht auf einer ausreichenden Legitimation, vermag sich die Kammer dieser Ansicht nicht anzuschließen. Die vorgebrachten Zweifel an der Vereinbarkeit der Ausgestaltung von Auswahl, Organisation und Tätigkeit des Aufgabenträgers durch die Bestimmungen des GSED mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) greifen letztlich nicht durch. Der Kläger beanstandet insoweit vor allem, dass die Einrichtung auf Antrag von nur 15 % der betroffenen Grundeigentümer keine hinreichende Legitimationsbasis vermitteln könne, so dass letztlich nur gestützt auf den Willen einer Minderheit die Einrichtung des Innovationsbereichs erfolge mit der Konsequenz einer „Entmündigung“ der Mehrheit.

Zutreffend ist davon auszugehen, dass eine Ausübung von Staatsgewalt, die auch in der Verwendung öffentlicher Mittel bestehen kann, durch den Aufgabenträger einer Legitimation nur bedürfte, sofern dieser Tätigkeit Entscheidungscharakter zukommt (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 39 ff.). Dabei ist bei der Beurteilung des Aufgabenträgers zu berücksichtigen, dass seine Entscheidungsbefugnisse durch das in der

VO Sachsentor und dem öffentlich-rechtlichen Vertrag vorgegebene Maßnahmen- und Finanzierungskonzept sowie durch den Leistungsbescheid gem. § 8 Abs. 2 GSED, der mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, um die zweckentsprechende Mittelverwendung sicherzustellen, stark eingegrenzt wird.

Auch wenn letztlich bei einem Vergleich mit anderen Konstellationen des Zusammenwirkens von Verwaltung und Dritten (Verwaltungshelfer, Subventionsempfänger oder funktionale Selbstverwaltung) die Tätigkeit des Aufgabenträgers nicht einem dieser bekannten Typen zugeordnet werden kann, so bestehen im Fall des Aufgabenträgers gewisse Merkmale, die auch für das Handeln eines Empfängers staatlicher Zuwendungen kennzeichnend sind. Für den Subventionsempfänger wird ein Legitimationsbedürfnis abgelehnt, da die Vergabe der Zuwendung hinreichend durch den Haushalt und die Verwaltung gesteuert wird und der Subventionsempfänger insbesondere durch Nebenbestimmungen zum Leistungsbescheid zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel verpflichtet wird, so dass ein relevanter Entscheidungsspielraum nicht verbleibt. Mit dieser Situation ist die Tätigkeit des Aufgabenträgers vergleichbar, da die Möglichkeit zur Einrichtung von Innovationsbereichen auf dem GSED und damit einer gesetzgeberischen Entscheidung beruht. Auch wird die Entscheidung über die konkreten Ziele und Maßnahmen im Rahmen der Rechtsverordnung getroffen auf der Grundlage der Prüfung und Entscheidung der beteiligten Verwaltungsbehörden. An dieses Maßnahmenkonzept ist zudem der Aufgabenträger aufgrund des öffentlich-rechtlichen Vertrages und des Zuwendungsbescheids gebunden, so dass sich die Kammer der Ansicht anschließt, dass ein weitergehendes Legitimationsbedürfnis im Grundsatz nicht besteht (Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 63).

Insbesondere sind die in § 5 GSED vorgesehenen Quoren von 15 % für die Einleitung des Prüfungs- und Anhörungsverfahrens (§ 5 Abs. 1 GSED) und von 1/3 für die Ablehnung des Antrags durch die Grundeigentümer (§ 5 Abs. 8 GSED) nicht zu beanstanden. Der Kläger verkennt, dass die Unterstützung und Beteiligung der Grundeigentümer zwar aufgrund des Charakters eines Innovationsbereichs als private Initiative unverzichtbar sind, aber letztlich nicht aufgrund verfassungsrechtlicher Grundsätze eine weitergehende Regelung geboten ist. Auch wenn teilweise andere Regelungen zur Betonung des Charakters einer privaten Initiative befürwortet werden (vgl. Schuppert, a.a.O., S.71 zu sogenannten „Housing Improvement Districts“) und in anderen Landesgesetzen auch abweichende Verfahrensregelungen gewählt wurden – so ist etwa nach § 5 Abs. 8 des Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsviertel (INGE) des Landes Hessen vom 21.12.2005 (GVBl. 2005, 867) eine Ablehnung von einem Viertel der Grundeigentümer ausreichend, um die Einrichtung des Innovationsbereichs zu stoppen – führt dies nicht dazu, dass der Hamburgische Gesetzgeber gehindert war, das Verfahren wie in § 5 GSED vorgesehen zu regeln. Zwar ist naturgemäß bei der Einrichtung eines Innovationsbereichs eine möglichst hohe Zustimmung wünschenswert und es dürfte auch für den Erfolg des Instruments Innovationsbereich eine jeweils möglichst umfassende Beteiligung und Unterstützung der

Grundeigentümer erforderlich sein. Gleichwohl erweist sich der Vorwurf des Klägers, nach der Konzeption des Gesetzes könne eine Minderheit gegen den Willen der Mehrheit die Einrichtung des Innovationsbereichs bewirken, als sachlich nicht gerechtfertigt.

- b. Die Bestimmungen des GSED sind auch mit den in Art. 104a ff. GG geregelten Grundsätzen der Finanzverfassung vereinbar. Nach ständiger Rechtsprechung stellt die Finanzverfassung eine in sich differenzierte, sorgsam ausbalancierte Regelung dar, die ein Eckpfeiler bundesstaatlicher Ordnung ist. Sie verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf Sachgesetzgebungskompetenzen Bund und Länder daneben beliebig Abgaben unter Umgehung dieser Regelungen erheben könnten, so dass Ausnahmen nur unter engen Voraussetzungen als zulässig angesehen werden (BVerfG, Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95 „Solidarfonds Abfallrückführung“, juris, Rdnr. 104 ff. m.w.N.). Insbesondere darf der Staat keine Sonderabgaben zur allgemeinen Einnahmenerzielung erheben (Hennecke, a.a.O., § 9 Rdnr. 384 ff.). Letztlich ist davon auszugehen, dass es sich bei der Innovationsabgabe nach § 7 Abs. 1 GSED um eine Sonderabgabe handelt. Als solche ist sie gemessen an den hierfür von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien auch zulässig. Im Einzelnen:

- (1) Die Abgabe nach § 7 Abs. 1 GSED ist als Sonderabgabe – und nicht als Beitrag – anzusehen. Davon ausgehend, dass es sich bei der Innovationsabgabe – wie oben ausgeführt – nicht um eine Steuer handelt, muss die Innovationsabgabe gleichwohl mit den Vorgaben der Finanzverfassung vereinbar sein. Unterschieden werden bei den nichtsteuerlichen Abgaben die „klassischen“ Abgabarten Beitrag und Gebühr. Daneben sind unter bestimmten Voraussetzungen sogenannte Sonderabgaben zulässig.

Unter einer Gebühr wird eine öffentlich-rechtliche Geldleistung verstanden, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (Hennecke, a.a.O., § 9 Rdnr. 348 ff.). Da die Innovationsabgabe keinen Bezug zu einer in diesem Sinne individuell zurechenbaren Leistung aufweist, ist sie nicht diesem Abgabentyp zuzuordnen.

Als Beiträge werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die nicht den Empfang einer Leistung, sondern in erster Linie das bevorzugte Angebot einer staatlichen Leistung entgelten, d.h. die nicht an eine tatsächliche, sondern an eine mögliche Inanspruchnahme der betreffenden Leistung anknüpfen (Hennecke, a.a.O., § 9 Rdnr. 376 ff.). Sonstige Abgaben, die sich nicht einem der vorstehenden Abgabentypen zuordnen lassen, können als sogenannte Sonderabgaben zulässig sein. Geldleistungen können danach in Ausnahmefällen zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe erhoben werden von einer homogenen Gruppe, die eine besondere Sachnähe zu

der Aufgabe aufweist und daher eine Gruppenverantwortung innehat, wobei das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet und fortlaufend das Fortbestehen der Legitimation überprüft werden muss (Hennecke, a.a.O., § 9 Rdnr. 384 ff.).

In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, nach dem eingeholten Gutachten lasse sich die Abgabe nicht eindeutig einem der bekannten Abgabentypen zuordnen, jedoch sprächen für die Einordnung als Beitrag gute Argumente, so dass ihrer Rechtsnatur nach die Innovationsabgabe letztlich als Beitrag zu qualifizieren sei (Bürgerschaftsdrucksache 18/960, S. 3, 10; vgl. auch Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 64 ff.). Hierfür spreche die Vergleichbarkeit des Aufgabenträgers mit einem öffentlich-rechtlichen Zweckverband und der sich aus der hoheitlichen Einrichtung und Aufsicht ergebende Charakter der im Innovationsbereich erbrachten Leistungen als staatliche (und nicht rein private) Leistungen.

Im Übrigen wird vertreten, es handele sich um eine Sonderabgabe (Martini DÖV 2008, 10, 14; Kersten UPR 2007, 121, 127 f.; Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 27 ff., 33; Schuppert, a.a.O., S. 43 ff.). Teilweise wird die Einordnung als Beitrag oder Sonderabgabe wegen der Zulässigkeit beider Formen offen gelassen (so Hirschfelder LKRZ 2007, 175, 177; Huber DVBl. 2007, 466, 472; vgl. zum Meinungsstand auch Sarvan/Schomburg DVBl. 2007, 617 f.), teilweise aber auch eine Einordnung weder als Beitrag noch als (zulässige) Sonderabgabe für möglich gehalten, da die Innovationsabgabe die Voraussetzungen beider Abgabenarten nicht erfülle (so Schutz/Köller ZfBR 2007, 649, 653).

Nach der Überzeugung der Kammer sprechen letztlich die besseren Argumente dafür, dass bei Berücksichtigung der besonderen Merkmale eines Innovationsbereichs, insbesondere der Gruppe der Abgabenschuldigen und der Verwendungszwecke, die Innovationsabgabe als eine echte Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zu begreifen und ihre Zulässigkeit anhand der dazu entwickelten Kriterien zu beurteilen ist. Denn die konzeptionelle Gestaltungsentscheidung des Gesetzgebers, gerade keine öffentlich-rechtliche Organisationsform für den Aufgabenträger zu wählen, spricht gegen die Einordnung der Innovationsabgabe als Beitrag, so dass die Innovationsabgabe den vom Bundesverfassungsgericht als Sonderabgaben eingestuftem Abgabenformen zuzuordnen ist (vgl. nur Schuppert, a.a.O., S. 39 ff. bzw. 43 ff.).

- (2) Die Innovationsabgabe ist auch als Sonderabgabe zulässig, da sie die für derartige Abgaben geltenden Anforderungen erfüllt.

Nach der Rechtsprechung darf der Gesetzgeber sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Dabei muss die mit der Sonderabgabe belegte Gruppe in ihrer Zusammensetzung homogen sein und in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck stehen. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003 zur Altenpflegeausbildungsumlage (BVerfGE 108, 186), juris, Rn. 120 ff.; BVerfG, Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR

2335/95, 2 BvR 2391/95 „Solidarfonds Abfallrückführung“, juris, Rdnr. 107 ff., jeweils m.w.N.).

Mit der Einrichtung von Innovationsbereichen zur Entwicklung bzw. Stärkung von Innenstadtbereichen verfolgt der Gesetzgeber einen Sachzweck, der im öffentlichen Interesse steht. Für die Erfüllung dieser Aufgabe nimmt der Gesetzgeber die Grundstückseigentümer der betreffenden Bereiche in Anspruch. Dazu werden in der Literatur insbesondere die Fragen diskutiert, ob diese Gruppe im Hinblick auf den Zweck der Abgabenerhebung als homogen angesehen werden kann und ob sie zu der Sachaufgabe tatsächlich eine besondere Nähe hat, die es rechtfertigt, ihr eine Finanzierungsverantwortung aufzuerlegen. Die Voraussetzungen der Homogenität der Gruppe und ihrer Sachnähe stehen in engem Zusammenhang. Zu der Innovationsabgabe wird insbesondere das Problem diskutiert, dass die Abgabepflicht die Grundstückseigentümer und nicht (zumindest auch) die Gewerbetreibenden trifft, obwohl der Innovationsbereich gerade dazu dienen soll, die Situation der Einzelhandels- und Dienstleistungsgewerbetreibenden zu verbessern (vgl. Kersten UPR 2007, 121, 127 f., der eine Einbeziehung auch der Gewerbetreibenden für geboten hält; a. A. Martini DÖV 2008, 10, 15 unter Hinweis auf die den Grundeigentümern dauerhaft entstehenden Vorteile). Es ist aber zu berücksichtigen, dass die praktische Umsetzung einer Abgabepflicht der Gewerbetreibenden erhebliche Schwierigkeiten bereiten würde, nicht zuletzt weil eine höhere Fluktuation bestehen dürfte und ein der Grundstücksgröße vergleichbares verlässliches Kriterium für die Bemessung der Abgabe fehlt. Im Übrigen kommt die potentielle Wertsteigerung der Grundstücke auf längere Sicht in erster Linie den Grundstückseigentümern zugute, so dass diese ein besonderes Interesse an der Verbesserung der spezifischen örtlichen Situation haben. Eine besondere Sachnähe der Gruppe der Grundeigentümer ist daher zu bejahen und die fehlende Einbeziehung der Gewerbetreibenden zulässig.

Weiter stellt sich die Frage der Homogenität der Gruppe der Grundeigentümer als Abgabenschuldner. So mögen Zweifel bestehen, ob es gerechtfertigt ist, die Eigentümer von Grundstücken mit gewerblicher Nutzung in gleicher Weise einzubeziehen wie die Eigentümer von Grundstücken mit Wohnnutzung. Dabei ist zu beachten, dass der Gesetzgeber bei der Normierung von Abgabepflichten zwar stark typisieren darf, jedoch im Fall eines Innovationsbereiches Aufwertungsmaßnahmen, die zur Entwicklung oder Stärkung gewachsener urbaner Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren beitragen, nicht notwendig in gleicher Weise Vorteile für Wohnimmobilien mit sich bringen. Insoweit hat aber das Bundesverfassungsgericht zuletzt eher einen weiten gesetzgeberischen Spielraum angenommen und es etwa in seiner Entscheidung zur Altenpflegeausbildungsabgabe (BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, juris, Rn. 143) als zulässig angesehen, dass neben stationären Pflegeeinrichtungen auch ambulante Einrichtungen, die statistisch deutlich weniger Altenpfleger/innen beschäftigen, ebenso in die Abgabepflicht einbezogen wurden wie Pflegedienste, die gar keine Altenpfleger/innen beschäftigen. Die Kammer ist nach alledem der Ansicht, dass im Grundsatz

eine hinreichende Homogenität der Abgabepflichtigen besteht, wobei aber im Einzelfall des jeweiligen Innovationsbereichs durch die Festlegung des Bereichs bzw. der einbezogenen Grundstücke jeweils zu prüfen ist, ob dies auch für die Zusammensetzung des vorgesehenen Innovationsbereichs zutrifft (siehe unten II.2.c.).

Ausreichend gewährleistet ist auch die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens. Denn auch soweit der Kläger bemängelt, es würden nicht alle Grundeigentümer von den Maßnahmen des Aufgabenträgers profitieren, beseitigt dies nicht die gruppennützige Verwendung (vgl. dazu Martini DÖV 2008, 10, 15; Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 31). Im Übrigen ist es unschädlich, wenn neben den Abgabepflichtigen auch andere Gruppen (hier etwa die ansässigen Gewerbetreibenden) oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabeverwendung haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, juris, Rdnr. 151). Zudem besteht die gruppennützige Verwendung auch insoweit, als ein Teil des Abgabenaufkommens für die Verwaltungskosten der Erhebung der Abgabe verwendet wird, da die Verwaltungskosten der Erhebung der Abgabe als Annex mit der Abgabe in einer engen funktionalen Beziehung stehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, juris, Rdnr. 154). Auch erscheint der Einwand des Klägers, er würde durch die Innovationsabgabe gleichsam doppelt belastet, weil der Aufgabenträger tatsächlich allgemeine Daseinsvorsorgemaßnahmen vornehme, nicht berechtigt, da jedenfalls nach ihrer gesetzlichen Konzeption mit der Innovationsabgabe tatsächlich keine allgemeinen Daseinsvorsorgeaufgaben finanziert werden (vgl. auch unten II.2.d.).

Die ausreichende Gewährleistung der gruppennützigen Verwendung ist auch nicht deshalb zu verneinen, weil in § 8 Abs. 4 GSED eine Regelung zu einer Rückerstattung des Abgabenaufkommens an die Grundeigentümer, wie sie etwa in § 3 Abs. 8 des Gesetzes über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz) des Landes Schleswig-Holstein (Schl.-Holst. GVBl. 2006, S.158) bzw. § 4 Abs. 11 des Gesetzes über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW) des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW GVBl. 2008, 474) vorgesehen ist, fehlt. Eine Rückerstattung käme etwa dann in Betracht, wenn Gelder bei Ablauf des Innovationsbereichs nicht verbraucht wurden oder der Innovationsbereich vorzeitig endet. In der Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 4 GSED heißt es dazu, die Erhebungsbehörde entscheide in einem solchen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen, ob eine anteilige Erstattung der erhobenen Beiträge vorgenommen wird (Bürgerschaftsdrucksache 18/960, S. 10; Huber DVBl. 2007, 466, 473; kritisch Martini DÖV 2008, 10, 14 (Fn. 40)).

Dies führt vorliegend jedoch nicht zu einem Verstoß gegen die für Sonderabgaben geltenden Zulässigkeitsanforderungen, da das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass auch für öffentlich-rechtliche Abgaben keine einheitlichen, generell-abstrakt formulierbaren Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit des Gesetzes gelten, sondern es jeweils auf die Eigenart des geregelten Sachbereichs wie auf das Betrof-

fensein von Grundrechten ankommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, juris, Rdnr. 173 m.w.N.). Bei kostenorientierten Abgaben – eine solche dürfte bei der Innovationsabgabe gegeben sein – sei eine hinreichende Bestimmtheit insbesondere herzustellen durch die Festlegung der Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten und im Übrigen erfordere das Bestimmtheitsgebot auch bei kostenorientierten Sonderabgaben eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, juris, Rdnr. 175 m.w.N.). Diese Anforderungen sind im Fall der Innovationsabgabe erfüllt, zumal die Gesetzesmaterialien erkennen lassen, dass der Gesetzgeber für den Regelfall eine Rückzahlung für geboten hält und dies nur dann nicht gelten soll, wenn der Überschuss derart gering ist, dass der Aufwand unverhältnismäßig wäre. Die Bindung des Gesetzgebers an die finanzverfassungsrechtlichen Verpflichtungen bedarf aber nicht lückenlos einer einfachgesetzlichen Normierung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, juris, Rdnr. 156, wonach die regelmäßige Überprüfung von Sonderabgaben durch den Gesetzgeber, zu der dieser verfassungsrechtlich verpflichtet ist, nicht ausdrücklich im Gesetz verankert sein muss).

Im Übrigen ist auch das Erfordernis einer periodischen Prüfung des Fortbestehens der Legitimation erfüllt, da nach § 9 Abs. 1 GSED die Laufzeit eines Innovationsbereichs auf maximal fünf Jahre begrenzt ist und so eine erneute, in regelmäßigen Zeitabständen vorzunehmende Prüfung der Voraussetzungen für die Einrichtung eines Innovationsbereichs – einschließlich der Abgabepflicht – sichergestellt ist.

- c. Durch die Bestimmungen des GSED werden auch nicht durch die Grundrechte geschützte Rechtspositionen verletzt. Insbesondere sind unverhältnismäßige Eingriffe in die durch Art. 14, 9 oder 2 GG geschützten Gegenstandsbereiche nicht ersichtlich und es liegt auch keine Verletzung von Art. 3 GG vor.
- (1) Zu der Frage, ob durch Festlegung eines Innovationsbereichs und die Erhebung einer Innovationsabgabe ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG erfolgt, werden unterschiedliche Ansichten vertreten (vgl. Kersten UPR 2007, 121, 127 f., m. w. N.). Geht man davon aus, eine Abgabepflicht beziehe sich (vorbehaltlich einer erdrosselnden Wirkung) allein auf das durch Art. 14 GG nicht geschützte Vermögen im Allgemeinen, wäre ohnehin allein Art. 2 GG maßgeblich, geht man jedoch davon aus, dass die Anknüpfung eines Abgabentatbestandes an das „Innehaben vermögenswerter Rechtspositionen“ ausreicht, wäre auch Art. 14 GG zu prüfen. Dies kann jedoch offen bleiben, wenn eine unverhältnismäßige Belastung ausgeschlossen werden kann. Dies ist vorliegend anzunehmen, da insgesamt eine angemessene Berücksichtigung der Belange der Grundeigentümer durch § 5 Abs. 5, 6 und 8 GSED gewährleistet ist (vgl. Kersten UPR 2007, 121, 128; Schuppert, a.a.O., S. 47). Der Einwand des Klägers, die Maßnahme sei insgesamt unverhältnismäßig, weil die Einrichtung von Innovationsbereichen schon nicht erforderlich sei und rein freiwillige Initiativen völlig ausreichend wären, geht fehl, da die Erfahrung gezeigt hat, dass die Einrichtung eines Innovati-



onsbereichs insbesondere durch den Ausschluss von „Trittbrettfahrern“ erhebliche Vorteile bietet (vgl. Schuppert, a.a.O., S. 19 m.w.N.).

- (2) Auch kann der Ansicht des Klägers nicht gefolgt werden, die Einbeziehung in einen Innovationsbereich begründe einen Verstoß gegen Art. 9 GG, da dadurch eine Zwangsmitgliedschaft entstehe.

Nach der Rechtsprechung (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07.12.2001 - 1 BvR 1806/98, juris m.w.N.) greift der Schutz der Vereinigungsfreiheit ein, wenn es um einen privatrechtlichen Zusammenschluss natürlicher oder juristischer Personen geht, der auf Dauer angelegt ist, auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgt, zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks konstituiert ist und eine organisierte Willensbildung aufweist. Damit ist das Element der Freiwilligkeit für den in Art. 9 Abs. 1 GG verwandten Vereinsbegriff konstituierend. Vereinigungen, die ihre Entstehung und ihren Bestand nicht grundrechtsinitiiertem Freiwilligkeit verdanken (etwa die Industrie- und Handelskammern), unterfallen daher von vornherein nicht dem Vereinsbegriff des Art. 9 Abs. 1 GG. Dabei wird in ständiger Rechtsprechung auch das Recht einbezogen, einer Vereinigung fernzubleiben, d.h. der Staat garantiert die Freiheit, sich auf freiwilliger Basis zusammenzuschließen, und darf nicht andere Bürger zwingen, sich diesem freiwilligen Zusammenschluss anzuschließen (negative Vereinigungsfreiheit). Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer öffentlich-rechtlichen Zwangskorporation ist nach ständiger Rechtsprechung hingegen Art. 2 Abs. 1 GG. Jeder Zusammenschluss zu einem gemeinsamen Zweck mit einem Mindestmaß an zeitlicher und organisatorischer Stabilität fällt in den Schutzbereich der allgemeinen Vereinigungsfreiheit ohne dass es auf die Rechtsform ankommt (Dieterich, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 8. Auflage, Abschnitt 10 B.I Rdnr. 4).

Unter Berücksichtigung der besonderen Organisationsstruktur eines Innovationsbereichs nach dem GSED fehlt es schon an der Begründung einer zwangsweisen Mitgliedschaft des Klägers in einer Vereinigung. Denn er wird nicht etwa Mitglied des Aufgabenträgers, sondern er könnte (freiwillig) allenfalls an der Vereinigung/Initiative zur Begründung bzw. Begleitung des Innovationsbereichs (vgl. zum Lenkungskreis Huber DVBl. 2007, 466, 469) mitwirken, jedoch wird eine solche Vereinigung/Initiative vom GSED gerade nicht vorgegeben, sondern vorausgesetzt. Auch wäre der Kläger nicht gehindert, eine Vereinigung/Initiative mit dem entgegen gesetzten Ziel – der Verhinderung eines (weiteren) Innovationsbereichs – zu gründen oder einer solchen beizutreten. Letztlich zielt das GSED nicht darauf ab, eine Vereinigung zu begründen, sondern es wird lediglich der von der Gründungsinitiative ausersehene Aufgabenträger mit Finanzmitteln auf Kosten aller ansässigen Grundeigentümer ausgestattet. Daran ändern auch die in § 6 Abs. 2 GSED vorgesehenen Rechte der Abgabepflichtigen bei der Erstellung des Maßnahmen- und Wirtschaftsplans bzw. bei Abänderungen des Maßnahmen- und Finanzierungskonzept nichts, denn eine Mitgliedschaft in einem privatrechtlichen Zusammenschluss im Sinne des Art. 9 Abs. 1 GG wird durch die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse und die Einbe-

ziehung des Klägers in die Gruppe der Abgabepflichtigen nicht begründet (vgl. zur Frage des Vorliegens einer Zwangsmitgliedschaft auch Schutz/Köller ZfBR 2007, 649, 652 f.).

- (3) Auch eine Verletzung von Art. 2 GG liegt nicht vor. Wie ausgeführt, ist ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Belange der Grundeigentümer nicht ersichtlich. Weiter wird diskutiert, ob ein Eingriff in das durch Art. 2 GG geschützte Recht der Grundstückseigentümer auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, da sie betreffende Daten an den Aufgabenträger übermittelt werden (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 77 ff.). § 5 Abs. 4 GSED regelt etwa den Auskunftsanspruch des (potentiellen) Aufgabenträgers in Bezug auf Anschriften der Grundstückseigentümer, die Gesamthöhe der festgestellten Einheitswerte und den Mittelwert. Die Kammer ist aber der Ansicht, dass dieser Eingriff zulässig ist, zumal in der geltenden Fassung des § 5 GSED noch Anregungen aus dem eingeholten Gutachten von Hellermann/Hermes – etwa zur Zweckbindung der Datenverwendung und -sicherung – aufgegriffen wurden und zudem der Aufgabenträger zur Löschung der Daten verpflichtet ist, sobald er diese nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung benötigt.
  - (4) Aus den Bestimmungen des GSED folgt auch kein Verstoß gegen Art. 3 GG. Die Heranziehung der Grundeigentümer ist – wie ausgeführt – sachlich gerechtfertigt. Insofern ist auch weder die fehlende Einbeziehung der Gewerbetreibenden noch die Einbeziehung von Eigentümern, deren Immobilien (auch) zu Wohnzwecken genutzt werden, zu beanstanden. Eine Berücksichtigung etwaiger Besonderheiten ist im Übrigen durch die Gebietsabgrenzung und durch die Härtefallregelung möglich, so dass dem Gleichheitssatz Rechnung getragen ist (vgl. Hellermann/Hermes, a.a.O., S. 80 ff.; kritisch aber Kersten UPR 2007, 121, 127; Schutz/Köller ZfBR 2007, 649, 653, die die Nichteinbeziehung der Gewerbetreibenden für bedenklich halten).
- II. Im Hinblick auf die Gültigkeit der VO Sachsentr bestehen ebenfalls keine Bedenken. Sie ist in formeller Hinsicht ordnungsgemäß erlassen worden, insbesondere wurden die Verfahrensvorschriften nach § 5 GSED beachtet (II.1.). Aber auch sonst stehen die Bestimmungen der VO Sachsentr in Einklang mit höherrangigem Recht und sind materiell nicht zu beanstanden (II.2.). Im Einzelnen:
1. Die VO Sachsentr ist unter Beachtung der formellen Anforderungen erlassen worden. Wie ausgeführt, bestehen im Hinblick auf die Gültigkeit der Bestimmungen des GSED, auf denen der Erlass der VO Sachsentr beruht, keine Bedenken, so dass die VO Sachsentr auf einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage basiert. Nach § 3 Abs. 1 GSED war der Senat der Beklagten zum Erlass der Verordnung berechtigt, die auch den bei ihrem Erlass geltenden gesetzlichen Anforderungen des § 3 Abs. 2 GSED entspricht (soweit die Angabe des Mittelwertes fehlt, ist zu beachten, dass diese Anforderung erst seit der im Jahr 2007 erfolgten Änderung des GSED besteht).

Auch für eine Verletzung der weiteren speziellen formellen Anforderungen des GSED, insbesondere des in § 5 Abs. 6 GSED vorgesehenen Auslegungs- und Anhörungsverfahrens, liegen keine Anhaltspunkte vor. Für den Antrag bestand nach den Ausführungen der Beklagten, an denen zu zweifeln kein Anlass besteht, eine ausreichende Unterstützung gem. § 5 Abs. 1 GSED und es wurden auch nicht von mehr als einem Drittel der Betroffenen Widersprüche eingelegt.

Soweit der Kläger beanstandet hat, dass seine Ehefrau als Miteigentümerin des Grundstücks nicht über die beabsichtigte Einrichtung des Innovationsbereichs informiert wurde, und damit die ordnungsgemäße Durchführung des Anhörungsverfahrens in Zweifel gezogen hat, ergibt sich auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse ebenfalls kein Anlass, von einer Verletzung von Verfahrensvorschriften auszugehen. Die Beklagte hat dargelegt, welche Daten dem Aufgabenträger zu den Eigentümern der betroffenen Grundstücke übermittelt wurden und darauf hingewiesen, dass einige Anschriften nicht bekannt waren und daher teilweise (Mit-)Eigentümer nicht unterrichtet wurden. Dies ist aber auch nach den in § 5 Abs. 6 GSED vorgesehenen Bestimmungen zum Auslegungs- und Anhörungsverfahren nicht erforderlich. Danach werden die vollständigen Antragsunterlagen, sofern nicht bereits nach § 5 Abs. 5 GSED aufgrund entgegenstehender anderer Belange der Antrag abgelehnt wird, von der Aufsichtsbehörde für einen Monat öffentlich ausgelegt und zudem über eine öffentlich bekannt zu machende Internetseite zugänglich gemacht. Parallel dazu „sollen“ unter anderem die Grundstückseigentümer, soweit Person und Anschrift der Aufsichtsbehörde bekannt sind, vom Aufgabenträger von der Auslegung benachrichtigt werden. Zu diesem Zweck gibt die Aufsichtsbehörde die ihr bekannten Namen und Anschriften dem Aufgabenträger bekannt (§ 5 Abs. 6 S. 4 und 5 GSED).

In der von der Beklagten vorgelegten Liste der bekannten (Mit-)Eigentümer fehlt die Ehefrau des Klägers, während neben dem Kläger die weiteren Miteigentümer des betreffenden Grundstücks aufgeführt sind. Jedoch ergibt sich daraus aufgrund der zeitlichen Abläufe – die Ehefrau des Klägers wurde ausweislich der vorgelegten Auszüge aus dem Grundbuch am 01.02.2005, d.h. erst kurz vor dem Beginn des Anhörungsverfahrens, als Miteigentümerin eingetragen – kein Anhaltspunkt für eine fehlerhafte Durchführung des Verfahrens nach § 5 Abs. 6 GSED. Denn in § 5 Abs. 6 S. 5 GSED ist vorgesehen, dass nur die „bekannten“ Daten zu den betroffenen Eigentümern von der Aufsichtsbehörde und dem Aufgabenträger zu berücksichtigen sind, so dass keine besonderen Nachforschungen etwa zu fehlenden Anschriften erforderlich sind. Dass dabei erst kurz zuvor erfolgte Änderungen der Eigentumsverhältnisse nicht vollständig berücksichtigt werden können, ist hinzunehmen und stellt auch keine unzulässige Regelung dar. Da die Änderung im Fall des Grundstücks des Klägers auch erst unmittelbar vor Beginn des Anhörungsverfahrens im Frühjahr 2005 eingetragen wurde, deutet die Nichtberücksichtigung der Ehefrau des Klägers auch keinesfalls auf eine Verwendung veralteter Daten hin, so dass Verstöße gegen Sorgfaltsanforderungen bei der Durchführung des Anhörungsverfahrens nicht ersichtlich sind. Auch liegen

keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass der Aufgabenträger die ihm obliegende Unter-  
richtung der Eigentümer nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt hat.

Zweifel an der Gültigkeit der VO Sachsentr ergeben sich auch nicht daraus, dass in  
den gesetzlichen Bestimmungen nicht ausdrücklich geregelt ist, in welcher Weise bei  
Grundstücken, die nicht im Alleinbesitz einer Person stehen, Widersprüche von Mitei-  
gentümern zu werten sind, wenn nicht auch alle anderen Miteigentümer der Einrich-  
tung des Innovationsbereichs widersprechen. Jedoch erscheint eine auch diese De-  
tailfragen umfassende Regelung durch den Gesetzgeber nicht erforderlich. Zudem hat  
vorliegend die Beklagte nach den im Internet veröffentlichten sogenannten „Merklät-  
tern“ und ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung auch eine Verwaltungs-  
praxis entwickelt, nach der bei uneinheitlichen Willensbekundungen der Miteigentümer  
vorgegangen wird, um letztlich für das jeweilige Grundstück zum Ergebnis „Zustim-  
mung“ oder „Widerspruch“ zu gelangen. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden  
und es ist auch im Übrigen nicht ersichtlich, dass Fehler bei der Auswertung aufgetre-  
ten sein könnten und tatsächlich das Widerspruchsquorum des § 5 Abs. 7 GSED er-  
reicht worden sein könnte.

2. Die Bestimmungen der VO Sachsentr sind auch in materieller Hinsicht nicht zu be-  
anstanden. Soweit man die Anwendungsvoraussetzungen überhaupt bejaht, stünde  
§ 55 LHO jedenfalls den Regelungen der VO Sachsentr nicht entgegen (II.2.a.).  
Auch ergeben sich für den konkreten Fall des Innovationsbereichs Sachsentr keine  
Hinweise auf ungerechtfertigte Vorteile des Aufgabenträgers, die gegen Art. 87 ff.  
EGV verstoßen könnten (II.2.b.). Ferner sind die Bestimmungen der VO Sachsentr  
auch mit der Finanzverfassung vereinbar, da insbesondere keine Anhaltspunkte für  
eine fehlende Homogenität der Abgabepflichtigen im Innovationsbereich Sachsentr  
bestehen (II.2.c.). Die Tätigkeit des Aufgabenträgers umfasst auch nicht in unzulässi-  
ger Weise Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (II.2.d.). Die Aufsichtsbehörde  
hätte die Einrichtung auch nicht nach § 5 Abs. 5 GSED ablehnen müssen (II.2.e.). Im  
Übrigen stehen die Bestimmungen der VO Sachsentr vollumfänglich in Einklang mit  
den Vorgaben des GSED (II.2.f.).
  - a. Die Bestimmungen der VO Sachsentr stehen in Einklang mit § 55 LHO. Wie ausge-  
führt, werden die Schwellenwerte der VgV vorliegend nicht erreicht, so dass die Vor-  
gaben des § 55 LHO zu beachten wären, sofern ein Vertrag über Lieferungen und  
Leistungen vorliegt. Nach § 55 Abs. 1 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über  
Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht  
die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.  
Vorliegend sind aber jedenfalls die Anforderungen der Ausnahmeregelung des § 55  
Abs. 1, 2. HS LHO erfüllt, so dass eine öffentliche Ausschreibung nicht erforderlich  
war. Denn im Fall der Einrichtung eines Innovationsbereichs auf der Basis der Be-  
stimmungen des GSED und der Einsetzung des von den Grundeigentümern ausge-  
wählten Aufgabenträgers liegen derartige besondere Umstände vor bzw. rechtfertigt  
die besondere Natur des Geschäfts einen Verzicht auf eine Ausschreibung (vgl. auch

Schuppert, a.a.O., S. 57 ff., der aufgrund einer funktionalen Betrachtung in der Einrichtung eines Innovationsbereichs schon keinen Beschaffungsvorgang sieht).

- b. Von einer beihilfenrelevanten Begünstigung des Aufgabenträgers auf der Basis der VO Sachsentor ist vorliegend auch nicht unter Berücksichtigung des konkreten Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts im Fall des Innovationsbereichs Sachsentor und des öffentlich-rechtlichen Vertrages auszugehen. Eine Gewinnerzielung des Aufgabenträgers, die die Grenzwerte der „De minimis“ – Verordnungen überschreiten könnte, ist nicht ersichtlich. Soweit nach dem Finanzierungskonzept gewisse Mittel für den administrativen Aufwand einkalkuliert werden, erreichen diese schon nicht einen Umfang, der im Hinblick auf Art. 87 EGV Bedenken aufwirft. Gleiches gilt für eine Vergütung von Leistungen bei der Planung bzw. Konzepterstellung, zumal vorliegend nach den Tätigkeitsberichten des Aufgabenträgers auch mit einem externen Planungsbüro zusammengearbeitet wurde, welches hierfür eine Vergütung erhalten hat. Aus den vorliegenden Informationen – den Grundeigentümer-Informationen und den Tätigkeitsberichten des Aufgabenträgers vom 18.10.2006 und 13.02.2008 – gehen auch im Übrigen keine Anhaltspunkte hervor, die auf ungerechtfertigte Vorteile des Aufgabenträgers schließen lassen, zumal danach ein großer Teil der Arbeit für die konkrete Verwirklichung von Maßnahmen durch Mitglieder der Lenkungsgruppe ehrenamtlich geleistet wurde. Ferner sind Beanstandungen der Art und Weise der Mittelverwendung bei der Überprüfung des Aufgabenträgers durch die Handelskammer Hamburg gemäß § 6 Abs. 3 GSED nicht ersichtlich.
- c. Soweit eine zulässige Sonderabgabe – wie ausgeführt – insbesondere das Vorliegen einer homogenen Gruppe der Abgabepflichtigen voraussetzt, um mit den Grundsätzen der Finanzverfassung in Einklang zu stehen, fehlt es für den Innovationsbereich Sachsentor an Anhaltspunkten, die für den konkreten Fall die Annahme einer fehlenden Homogenität der in den Innovationsbereich einbezogenen Grundstücke rechtfertigen könnten. Daher kann ein Verstoß gegen verfassungsrechtliche Beschränkungen für die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben auch bezogen auf den vorliegend zu beurteilenden Innovationsbereich nicht festgestellt werden.
- d. Zweifel an dem Maßnahmenkonzept werden teilweise unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Privatisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge geäußert. Hierauf zielt der Einwand des Klägers, er werde über den Innovationsbereich gleichsam doppelt belastet, d.h. es würden reine allgemeine Daseinsvorsorgeaufgaben vom Aufgabenträger wahrgenommen (wie etwa Reinigungs- und Begrünungsmaßnahmen), aus denen sich kein zusätzlicher Nutzen ergebe. In der Literatur wird auf die durch die Verfassung gesetzten Grenzen einer Übertragung von Daseinsvorsorgeaufgaben auf Private bzw. die Unzulässigkeit der Verwendung des Aufkommens aus einer Sonderabgabe für allgemeine Daseinsvorsorgemaßnahmen hingewiesen (Schutz/Köller ZfBR 2007, 649, 650; Kersten UPR 2007, 121, 125; Martini DÖV 2008, 10, 14; Hirschfelder LKRZ 2007, 175, 177).

Insoweit erscheinen zunächst die Vorgaben in den §§ 1, 2 GSED zu den Zielen und möglichen Maßnahmen in einem Innovationsbereich für sich genommen unbedenklich. Jedoch erscheinen unter Würdigung des konkreten Maßnahmenkonzepts und der tatsächlich vom Aufgabenträger umgesetzten Maßnahmen, wie sie aus den Tätigkeitsberichten des Aufgabenträgers und seinen Informationsschreiben an die Grundeigentümer hervorgehen, auch bezogen auf den konkreten Fall des Innovationsbereichs Sachsentor die Beanstandungen des Klägers unberechtigt. Es ist nicht ersichtlich, dass im Bereich der Reinigung und Bepflanzung eigentlich (allein) von der Verwaltung durchzuführende Aufgaben übernommen bzw. mit der Innovationsabgabe finanziert wurden. Tatsächlich ist den Informationsschreiben zu entnehmen, dass durch die Tätigkeit des Aufgabenträgers für den Innovationsbereich zusätzliche Maßnahmen (z.B. weitere Anbringung von Rankgittern und Pflanzung von Rosen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Tiefbau und Gartenpflege) bzw. verbesserte Leistungen (bei der Stadtreinigung) erreicht werden konnten. Dabei sind aber etwa bei der Verbesserung der Reinigung – entgegen der Darstellung des Klägers – keine Finanzmittel des Aufgabenträgers eingesetzt worden, sondern es konnten durch die Gespräche mit den zuständigen Stellen Verbesserungen bei der Aufgabenwahrnehmung durch diese erreicht werden, da Anregungen des Aufgabenträgers aufgegriffen wurden. Auch die zusätzliche Bepflanzung kann nicht der allgemeinen Daseinsvorsorge zugerechnet werden, zumal die öffentliche Hand eine Anbringung von Pflanzgittern an den Fassaden privater Immobilien nicht hätte durchführen können.

Soweit Mittel für die zügige Entfernung von Graffiti-Bemalungen eingesetzt wurden, fällt dies im Fall einer Betroffenheit privater Gebäude ebenfalls nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadtreinigung und ist somit auch nicht als Leistung der Daseinsvorsorge anzusehen. Gleiches gilt für die weiteren wesentlichen Tätigkeiten des Aufgabenträgers. Maßnahmen wie etwa das „Leerstandsmanagement“ (einschließlich des Aufbaus einer Immobilien-Angebotsdatenbank), das Aufstellen von Hinweisschildern und die Verbesserung des Marketings (unter anderem auf der Basis eines unter Mitwirkung eines externen Beraters erstellten Standortprofils) lassen sich nicht dem Bereich der Daseinsvorsorge zuordnen, sondern es handelt sich um originär dem privaten Bereich zuzuordnende Tätigkeiten, deren Wahrnehmung durch die öffentliche Verwaltung von vornherein ausgeschlossen wäre.

- e. Die Einrichtung des Innovationsbereichs Sachsentor durch den Erlass der VO Sachsentor ist auch nicht unverhältnismäßig und war daher auch nicht nach § 5 Abs. 5 GSED abzulehnen. In § 5 Abs. 5 GSED ist vorgesehen, dass der Antrag auf Einrichtung eines Innovationsbereichs von der Aufsichtsbehörde abzulehnen ist, wenn der Aufgabenträger die an ihn gestellten Anforderungen nicht erfüllt, das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept zur Verwirklichung der Ziele gemäß §§ 1 und 2 GSED nicht geeignet ist, öffentliche Belange oder Rechte Dritter beeinträchtigt werden oder die Abgabepflichtigen unverhältnismäßig belasten würden. Das Vorliegen derartiger Ablehnungsgründe ist nicht ersichtlich.

Soweit der Kläger etwa einwendet, dass vom Aufgabenträger angestrebte verbesserte Leerstandsmanagement sei schon nicht erforderlich (und die Auferlegung der Innovationsabgabe damit unverhältnismäßig), weil die jeweiligen Vermieter sich selbst um geeignete Mieter kümmern könnten, kann dem nicht gefolgt werden. Es erscheint zutreffend, dass eine Verbesserung der Attraktivität des Innovationsbereichs durch eine Dekoration bzw. Zwischennutzung leer stehender Geschäfte für die ansässigen Gewerbetreibenden von Vorteil ist, da so bei Kunden der Eindruck vermieden wird, es handele sich insgesamt um eine Gegend mit einem geringen und wenig ansprechenden Angebot. Zudem ermöglicht ein gemeinsames Leerstandsmanagement auch eine bessere Vermarktung von frei gewordenen Flächen. Hierfür sprechen schon die erheblichen Erleichterungen für potentielle Mieter, die sich einen Überblick über im Innovationsbereich verfügbare Flächen verschaffen können. Auch können Mieter mit einem erhöhten Platzbedarf unter Umständen durch eine Zusammenlegung von Ladenflächen gewonnen werden, was bei einem getrennten Angebot erheblich schwieriger sein dürfte, da die verfügbaren Flächen im Innovationsbereich in ihrer Gesamtheit nicht ohne weiteres ersichtlich sind. Hinzu kommt, dass das Vorhandensein attraktiver Geschäfte in der Umgebung auch den bereits vorhandenen Gewerbetreibenden zugute kommt und insofern nicht nur die Eigentümer ein Interesse an einer möglichst vollständigen und zügigen Neuvermietung haben, sondern diese Problematik auch die übrigen Eigentümer und Gewerbetreibenden betrifft, da für die Gewerbetreibenden nachteilige Umsatzrückgänge eintreten können, die letztlich auch zu sinkenden Mieteinnahmen der Eigentümer führen können.

Auch der Umstand, dass sich für Informationen zur Geschichte Bergedorfs auch ehrenamtlich tätige Mitglieder eines Bürgervereins einsetzen, führt entgegen der Ansicht des Klägers nicht dazu, dass die vom Aufgabenträger vorgesehenen Hinweise auf die Geschichte Bergedorfs als überflüssig erscheinen. Insoweit ermöglicht die – dieses schon vorhandene Engagement ergänzende – Tätigkeit des Aufgabenträgers eine Verbesserung der Attraktivität gerade im Gebiet des Innovationsbereichs und sie ist zudem geeignet, eine stärkere Identifikation der Anwohner mit ihrem Stadtteil – und damit mit den örtlichen Zentren und Geschäftsansässigen – zu fördern und so einer Orientierung dieser Kunden hin zu anderen Angeboten entgegen zu wirken.

Ferner kann die Behauptung des Klägers, dass das Aufstellen von Hinweisschildern sei überteuert, nicht nachvollzogen werden. Die hierfür nach dem Tätigkeitsbericht angefallenen Kosten erscheinen bereits nicht übermäßig hoch und es ergeben sich daraus keine Zweifel an der Geeignetheit des nach der VO Sachsentor vorgesehenen Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts insgesamt. Zudem ist der weitere Einwand des Klägers, dass das Finanzierungskonzept sei insgesamt nicht schlüssig, weil die erhobenen Abgaben – anders als die Leistungen – nicht mehrwertsteuerpflichtig seien, nicht geeignet, Zweifel an der Angemessenheit des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts zu begründen, zumal derartige Umstände bei der Kalkulation des Finanzbedarfs un schwer berücksichtigt werden können.

Gleiches gilt für die vom Kläger vorgebrachten Bedenken gegen die – nach Ansicht des Klägers unangemessene – Verteilung von Sach- und Beratungsleistungen. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 GSED ist die Konzeptentwicklung, die als eine Beratungsleistung zu qualifizieren ist, ausdrücklich vorgesehen. Weshalb dies unzulässig sein sollte, ist nicht ersichtlich, zumal wie ausgeführt keine Anhaltspunkte für eine ungerechtfertigte Begünstigung des Aufgabenträgers vorliegen.

- f. Die VO Sachsentor entspricht auch im Übrigen materiell den Anforderungen des GSED, insbesondere ist der Hebesatz zutreffend entsprechend § 7 Abs. 1 GSED errechnet worden. Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Berechnung auf der Basis unzutreffender Einheitswerte oder ähnliches liegen jedenfalls nach den von der Beklagten vorgelegten Sachakten nicht vor. Auch im Hinblick auf die konkret durch die VO Sachsentor vorgesehenen Maßnahmen ist eine Überschreitung des durch §§ 1,2 GSED vorgegebenen Rahmens nicht ersichtlich. Zur Festsetzung der Pauschale für den Verwaltungsaufwand in Höhe von €1.500,00 gemäß § 5 VO Sachsentor ist der Verordnungsgeber nach § 8 Abs. 1 GSED berechtigt.
- III. Der Festsetzungsbescheid vom 29.09.2005 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 25.08.2006 erweist sich auch nicht aus sonstigen Gründen als rechtswidrig. Insbesondere ist das Grundstück des Klägers zutreffend einbezogen und der festgesetzte Betrag der Höhe nach rechtmäßig (III.1.). Der Bescheid durfte auch allein gegen den Kläger ergehen (III.2.). Ferner liegen unter Berücksichtigung der Beanstandungen des Klägers keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Voraussetzungen der Härtefallregelung erfüllt sein könnten (III.3.).
1. Der Abgabenbescheid entspricht den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 GSED. Danach werden zum Ausgleich des Vorteils, der durch die Einrichtung und die Maßnahmen des Innovationsbereichs entsteht, Abgaben bei den Grundstückseigentümern der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke erhoben, die sich der Höhe nach als Produkt aus dem Hebesatz und dem nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes festgestellten Einheitswert errechnen. Das Grundstück des Klägers liegt in dem durch § 1 VO Sachsentor i.V.m. den Anlagen 1 und 2 zur VO Sachsentor definierten Innovationsbereich, so dass er zum Kreis der Abgabepflichtigen gehört. Die Beklagte ist – offenbar zutreffend – von einem Einheitswert von €233.400,00 ausgegangen und hat mit dem Hebesatz von 0,00420775 gemäß § 4 der VO Sachsentor korrekt den Abgabebetrag von €982,09 errechnet.
  2. Auch die Heranziehung allein des Klägers aus dem Kreis der Miteigentümer ist nicht zu beanstanden. Zwar fehlte vor der Einfügung des § 7 Abs. 7 GSED im Zuge der Änderung des Gesetzes im November 2007 eine direkte Regelung über die Gesamtschuldnerschaft abgabepflichtiger Miteigentümer, jedoch ist insoweit die schon bei Erlass des streitgegenständlichen Bescheids geltende allgemeine Regelung des § 4 HmbAbgG, der auf die Bestimmung des § 44 Abs. 1 AO zur Gesamtschuld verweist,



heranzuziehen. Nach § 44 Abs. 1 S. 1 AO sind Personen, die nebeneinander dieselbe Leistung aus dem Steuerschuldverhältnis schulden oder für sie haften oder die zusammen zu einer Steuer zu veranlagten sind, Gesamtschuldner.

Im Fall einer Gesamtschuld ist der Gläubiger berechtigt, sein Leistungsinteresse bei mehreren Schuldner zu befriedigen, d.h. er hat gegen mehrere Schuldner eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Forderung, die sich jedoch wegen ihrer rechtlichen Selbstständigkeit bis zu einem gewissen Grade unabhängig voneinander entwickeln können, wie sich auch aus § 44 Abs. 2 S. 2 ergibt (Pahlke/Koenig, Abgabenordnung, § 44 AO Rdnr. 2). Eine Leistungsidentität im Sinne dieser Regelung wird begründet, wenn mehrere Personen gemeinschaftlich den Tatbestand erfüllen, an den das Gesetz die Schuldentstehung knüpft. Einer ausdrücklich im Gesetz angeordneten Gesamtschuldnerschaft bedarf es dabei nicht, wenngleich zahlreiche Gesetze entsprechende Regelungen enthalten (Pahlke/Koenig, a.a.O., § 44 AO Rdnr. 8). Im Fall der Innovationsabgabe erfüllen der Kläger und die weiteren (Mit-)Eigentümer des im Innovationsbereich liegenden Grundstücks jeweils die Voraussetzungen der Abgabepflicht nach § 7 Abs. 1 GSED, so dass die Voraussetzungen einer Gesamtschuld erfüllt sind.

Es begegnet auch keinen Bedenken, dass die Beklagte die Erwägungen, aufgrund derer sie sich zur Heranziehung des Klägers aus dem Kreis der Miteigentümer entschieden hat, in dem angegriffenen Bescheid nicht näher dargelegt hat und auch keinen Hinweis auf das Bestehen einer Gesamtschuld mit den weiteren Miteigentümern in den Bescheid aufgenommen hat. Derartiger Ausführungen bzw. Hinweise bedurfte es nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.01.1993 - 8 C 57/91, juris, Rdnr. 22; VG Ansbach, Beschluss vom 25.05.2007 - AN 1 S 07.01340, juris, Rdnr. 39 m.w.N.; Pahlke/Koenig, a.a.O., § 44 AO Rdnr. 20). Denn das Ausmaß, in dem behördliche Ermessenserwägungen in der Begründung eines Verwaltungsakts dem Adressaten mitzuteilen sind, hängt davon ab, ob hierfür ein hinreichender schutzwürdiger Anlass besteht. Jedoch dient eine Regelung zur Gesamtschuldnerschaft regelmäßig allein der Verwaltungsvereinfachung und Effizienz des Gesetzesvollzuges und nicht dem Schuldnerschutz. Vielmehr soll es der zuständigen Stelle ermöglicht werden, einen geeignet erscheinenden Gesamtschuldner kurzerhand heranzuziehen können. Mit dieser Zielsetzung und der der Behörde deswegen eingeräumten Auswahlfreiheit lässt sich aber eine regelmäßige Erwägungs- und Begründungspflicht nicht vereinbaren (BVerwG, Urteil vom 22.01.1993 - 8 C 57/91, juris, Rdnr. 22).

Soweit das Auswahlermessen durch das Willkürverbot und Gründe offener Unbilligkeit eingeschränkt ist (Bayerischer VGH, Beschluss vom 30.03.2006 - 23 ZB 06.394, juris, Rdnr. 8), sind vorliegend keine Anhaltspunkte dargelegt oder sonst ersichtlich, die einer Auswahl des Klägers entgegen stehen würden.

3. Es ist auch – ungeachtet der Ansicht des Klägers, die Maßnahmen des Aufgabenträgers seien nicht erforderlich und verschafften ihm keine Vorteile – nicht ersichtlich,

dass für den Kläger ein Befreiungsgrund nach § 7 Abs. 5 GSED vorliegen könnte. Danach kann ein Grundstückseigentümer von der Abgabepflicht befreit werden, 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. Für das Vorliegen dieser Voraussetzungen bestehen hier keine Anhaltspunkte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Vollstreckungsentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Sprungrevision war gemäß § 134 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die hier entschiedenen Rechtsfragen – tatsächliche Umstände sind zwischen den Beteiligten nicht im Streit – sind von grundsätzlicher Bedeutung, da in der obergerichtlichen Rechtsprechung die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Einführung des Modells der „Business Improvement Districts“ zulässig ist, bisher ungeklärt ist und insbesondere die Rechtsfrage, ob die Begründung einer Abgabepflicht zur Finanzierung der von der privaten Initiative gewünschten Maßnahmen mit den Vorgaben der Finanzverfassung in Einklang steht, für zahlreiche Abgabenbescheide entscheidungserheblich ist. Zudem erscheint das Ausmaß des Schutzes der betroffenen Grundeigentümer, aber auch anderer von den Maßnahmen betroffener Dritter klärungsbedürftig.