



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

xxx

- Klägerin -

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte xxx

An Verkündungs
statt zugestellt.

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Finanzbehörde,
Amt für Organisation und Zentrale Dienste,
-Landesabgabenamt-,
Rödingsmarkt 2,
20459 Hamburg,

- Beklagte -

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt xxx

beigeladen:
xxx

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 9, am 8. Mai 2012 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht xxx
den Richter am Verwaltungsgericht xxx
die Richterin am Verwaltungsgericht xxx
den ehrenamtlichen Richter Herrn xxx,
den ehrenamtlichen Richter Herrn xxx

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Der Bescheid vom 24.06.2009 und der Widerspruchsbescheid vom 09.03.2010 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 28.03.2012 werden aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Rechtsmittelbelehrung:

xxx

Tatbestand:

Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines Festsetzungsbescheids, mit welchem ihr gegenüber zuletzt noch eine Abgabe in Höhe von 11.393,47 Euro festgesetzt wurde.

Die Klägerin ist seit dem 05.02.2009 Eigentümerin des Grundstücks A-Straße, Flurstück xxx der Gemarkung Harburg.

Durch die Verordnung zur Einrichtung des Innovationsbereichs A-Straße (RVO A-Straße) vom 10.03.2009 (HmbGVBl. S. 57 ff.), zuletzt geändert am 02.03.2012 (HmbGVBl. S. 134), wurde auf den in Anhang 1 der RVO A-Straße optisch hervorgehobenen Flächen ein Bereich zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (Innovationsbereich) eingerichtet.

Der Innovationsbereich, bedeutungsgleich auch als Business Improvement District (kurz BID) bezeichnet, umfasst die an der Lüneburger Straße – einer Fußgängerzone – belegenen Grundstücke sowie an den Zugangswegen befindliche Grundstücke in den Seitenstraßen Bremer Straße, Walkmühlenweg, Deichhausweg, Lüneburger Tor und Amalienstraße. Ferner sind einige (Eck-)Grundstücke am Harburger Ring sowie an der Harburger Rathausstraße und am Krummholzberg in den Innovationsbereich einbezogen, soweit diese eine tatsächliche Ausrichtung zur Lüneburger Straße bzw. einer der genannten Seitenstraßen aufweisen. Die Grundstücke entlang der östlich und westlich der

Lüneburger Straße liegenden Straßen Krummholzberg, Harburger Rathausstraße und Harburger Ring sind im Übrigen jedoch nicht Teil des Innovationsbereichs.

Insgesamt liegen ausweislich des Anhangs 2 der RVO Lüneburger Straße 65 Flurstücke im Innovationsbereich. Dies beruht auf der Verordnung zur Änderung der RVO Lüneburger Straße vom 02.06.2009 (HmbGVBl. S. 163 ff.), mit der der bereits im Jahr 2008 erfolgten Teilung des Grundstücks Bremer Straße 3 (ursprünglich Flurstück 2108, nunmehr Flurstücke 5441 und 5442) in zwei eigenständige Grundstücke Rechnung getragen wurde. Dies war in der RVO Lüneburger Straße bei deren Erlass im März 2009 zunächst nicht ausreichend berücksichtigt worden (die Flurstücke 5441 und 5442 wurden darin trotz der bereits am 13.05.2008 im Grundbuch eingetragenen Teilung fälschlich noch als einheitliches Grundstück unter der laufenden Nummer 12 im Anhang 2 der Verordnung aufgeführt, so dass die Gesamtzahl der einbezogenen Grundstücke mit 64 beziffert wurde).

Auf dem neuen Flurstück 5441 (Bremer Straße 3) befindet sich (weiterhin) ein Wohn- und Geschäftshaus. Hingegen handelt es sich bei dem Flurstück 5442 – dem ehemaligen Hinterhof des Gebäudes an der Bremer Straße 3 – um eine (nach Abriss der dortigen abbruchreifen Nebengebäude) unbebaute Fläche ohne Zugang zur Bremer Straße oder zur Lüneburger Straße. Dieses Flurstück soll künftig – wie dem Gericht aus dem Parallelverfahren 9 K 996/10 bekannt ist – mit dem westlich angrenzenden Grundstück am Krummholzberg 1 (Flurstück 2120), das nicht zum Innovationsbereich gehört, eine Einheit bilden (beide Grundstücke gehören jetzt demselben Eigentümer) und mit diesem nach den gegenwärtigen Plänen des Eigentümers einheitlich bebaut und genutzt werden.

Bei der Berechnung des Einheitswertes der neu gebildeten Grundstücke für die Zwecke der Einrichtung des Innovationsbereichs Lüneburger Straße hat – wie dem Gericht aus dem Parallelverfahren 9 K 996/10 bekannt ist – die Beklagte vor dem Abschluss des laufenden (Neu-)Bewertungsverfahrens und trotz der bereits erfolgten Aufhebung der Fortschreibung des bisherigen Einheitswertes für das neue Flurstück 5442 mit Bescheid vom 21.02.2008 den zuletzt für das (Gesamt-)Flurstück 2108 festgesetzten Einheitswert zugrunde gelegt. Diesen hat die Beklagte sodann rein nach den Flächenanteilen auf die beiden neuen Grundstücke umgelegt. Jedoch hat aufgrund der derzeitigen fehlenden Nutzungsmöglichkeiten das Finanzamt für Verkehrssteuern für das Flurstück 5442 mit Bescheid vom 27.07.2009 mit Wirkung zum 01.01.2009 einen deutlich verringerten Einheitswert festgesetzt, der ganz erheblich von dem von der Beklagten bei ihren

Berechnungen für dieses Grundstück angenommenen Betrag abweicht (er beträgt nur noch rund 1/6 des von der Beklagten berechneten anteiligen Wertes). Gleichwohl hat die Beklagte – wie dem Gericht aus dem Parallelverfahren 9 K 996/10 bekannt ist – für das Flurstück 5442 an der Berechnung der Innovationsabgabe unter Zugrundelegung des (überhöhten) anteiligen Einheitswertes festgehalten. So wurden auch bei der Neuberechnung der Summe der Einheitswerte der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke – und damit bei der Korrektur von Hebesatz und Mittelwert in der jüngst erfolgten Änderung von § 4 RVO Lüneburger Straße – für die Flurstücke 5441 und 5442 ersichtlich weiterhin statt der inzwischen festgesetzten die rein nach Flächenanteil umgerechneten früheren Einheitswerte berücksichtigt.

Die konkreten Ziele und Maßnahmen, die mit der Einrichtung des Innovationsbereiches verfolgt werden, ergeben sich aus § 2 RVO Lüneburger Straße. Als Aufgabenträger bestimmt § 3 RVO Lüneburger Straße die Beigeladene. Der Hebesatz wurde in § 4 Nr. 1 RVO Lüneburger Straße auf nunmehr 0,03160368 festgesetzt. Aus § 4 Nr. 2 RVO Lüneburger Straße geht hervor, dass der Mittelwert nach § 7 Abs. 2 GSED nunmehr 382.048,00 Euro beträgt. Die in § 7 Abs. 2 GSED vorgesehene Kappungsgrenze kommt damit nach der letzten, rückwirkend vom 01.04.2009 geltenden Änderung ab einem Einheitswert von 1.146.144,00 Euro zum Tragen. Gemäß § 6 RVO Lüneburger Straße endete der Innovationsbereich zum 31.03.2012.

Die RVO Lüneburger Straße beruht auf dem Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED) vom 28.12.2004 (HmbGVBl. S. 525 ff.), zuletzt geändert am 15.02.2011 (HmbGVBl. S. 76), welches zur Förderung der Wirtschaft und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen die Stärkung und Entwicklung gewachsener urbaner Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren anstrebt. Zu diesem Zweck können Innovationsbereiche auf Antrag eingerichtet werden, in denen private Gruppen in eigener Organisation und Finanzverantwortung die in § 2 GSED näher konkretisierten Maßnahmen ergreifen. 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). Von Initiativen auf freiwilliger Basis unterscheidet sich ein auf der Grundlage des GSED eingerichteter Innovationsbereich dadurch, dass durch seine hoheitliche Einrichtung (§ 3 GSED) unter

bestimmten Voraussetzungen alle Grundeigentümer in dem Gebiet, die von den Vorteilen der vorgesehenen Maßnahmen profitieren können, auch gegen ihren Willen an den Kosten beteiligt und zur Zahlung einer Abgabe herangezogen werden können, deren Einziehung durch die Beklagte erfolgt (§ 7 GSED).

Am 05.02.2008 beantragte die Beigeladene beim Bezirksamt Wandsbek unter Vorlage eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts sowie einer Gebietsabgrenzung die Einrichtung eines Innovationsbereichs Lüneburger Straße. Das – nach Antragstellung noch teilweise überarbeitete – Konzept in der Fassung vom 09.04.2008 sieht u.a. Marketing-, Service- und Kommunikationsmaßnahmen sowie umfangreiche Baumaßnahmen vor und geht von einem Gesamtvolumen von 548.400,- Euro aus. Bereits zuvor waren der Beklagten Einverständniserklärungen übergeben worden, die 27 (Mit-)Eigentümer der im Innovationsbereich belegenen Grundstücke abgegeben hatten.

Das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept wurde sodann in der Zeit vom 14.04. bis zum 15.05.2008 im Bezirksamt Harburg nach vorheriger Ankündigung im Amtlichen Anzeiger vom 04.04.2008 (Amtl. Anz. Nr. 26, S. 783) öffentlich ausgelegt und auch im Internet veröffentlicht. Zunächst erhoben daraufhin rund die Hälfte der Eigentümer Widerspruch gegen die Einrichtung des Innovationsbereiches. Daraufhin wurde ein Erörterungstermin anberaumt, der am 17.06.2008 durchgeführt wurde. In der Folgezeit zog sodann eine Vielzahl von Eigentümern ihre Widersprüche wieder zurück, so dass zuletzt nur noch rund 32 % der Eigentümer (deren Grundstücke einen Anteil von rund 28 % der Gesamtfläche ausmachen) gegen die Einrichtung des Innovationsbereichs waren. Am 06.01.2009 schlossen die Beigeladene und die Beklagte, vertreten durch das Bezirksamt Harburg, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag. In diesem Vertrag verpflichtet sich die Beigeladene als Aufgabenträgerin gemäß §§ 3 Abs. 1, 4 GSED die in § 3 des Vertrages i.V.m. der Anlage 2 (Maßnahmenkonzept vom 04.04.2008) näher dargestellten Maßnahmen durchzuführen, nämlich Kooperationen für die Lüneburger Straße einzugehen, ein Marketingkonzept zu entwickeln und umzusetzen und Verbesserungen des öffentlichen Raumes zu bewirken. Finanziert werden sollen die Maßnahmen gem. § 8 Abs. 1 des Vertrages ausschließlich mit dem Abgabenaufkommen, welches dem Aufgabenträger nach § 8 Abs. 1 GSED zusteht. Darüber hinaus bestehen gem. § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 des öffentlich-rechtlichen Vertrages keine Ansprüche der Beigeladenen gegen die Beklagte. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Vertrag Bezug genommen.

Mit Festsetzungsbescheid vom 24.06.2009 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin eine Abgabe in Höhe von insgesamt 11.577,86 Euro fest. Die Festsetzungsberechnung ist wie folgt vorgenommen worden:

Berücksichtigungsfähiger Innovationsaufwand Euro	Summe der Einheitswerte aller beitragsfähigen Grundstücke in Euro	Hebesatz (Wert ggf. gerundet)	Einheitswert für das Grundstück in Euro	Betrag in Euro
548.400,00	17.076.052	0,03211515	360.511	11.577,86

Mit Schreiben vom 26.06.2009 erhob die Klägerin gegen den Festsetzungsbescheid Widerspruch und beantragte die Aussetzung der Vollziehung des Festsetzungsbescheides. Diesen Antrag lehnte die Beklagte mit Schreiben vom 27.07.2009 ab und führte zur Begründung aus, Gründe für eine Aussetzung der Vollziehung seien nicht ersichtlich. Eine Entscheidung über den Widerspruch im Übrigen erging jedoch zunächst nicht.

Am 01.04.2009 erließ die Beklagte gegenüber der Beigeladenen einen Leistungsbescheid. Nach Abzug eines Pauschalbetrages in Höhe von 5.484,-- Euro für den Verwaltungsaufwand belaufe sich der vorläufige Zahlungsbetrag auf 542.916,-- Euro. Dieser Betrag könne sich reduzieren, wenn bestimmte Grundstücke gemäß § 7 Abs. 5 GSED von der Abgabepflicht befreit werden müssten. Die Auszahlung erfolge unter Bedingungen und Auflagen. Insbesondere müsse die Beigeladene die mit der Mittelbereitstellung bezweckten Maßnahmen im Rahmen der Zeitplanung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts unverzüglich durchführen. Ein Anspruch auf eine Zahlung in bestimmter Höhe bestehe nicht.

Unter dem 23.11.2009 hat die Klägerin die vorliegende Klage als Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO erhoben.

Mit Widerspruchsbescheid vom 22.03.2010 wies sodann die Beklagte den Widerspruch der Klägerin zurück. Zur Begründung führte sie u.a. an, die mit dem Festsetzungsbescheid erhobene Abgabe könne auf § 7 Abs. 1 GSED gestützt werden. Die Beklagte sei im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72, 74 Nr. 11 GG auch berechtigt zum Erlass einer derartigen gesetzlichen Regelung. Die Innovationsabgabe, bei der es sich um einen Beitrag handele, stelle die Gegenleistung für das bevorzugte Angebot einer Leistung der öffentlichen Hand dar. Das

Kostendeckungsprinzip werde ebenso eingehalten wie das Äquivalenzprinzip. Selbst wenn man die Abgabe aber als Sonderabgabe einordne, sei diese rechtmäßig. Es lägen auch keine Verstöße gegen das Beihilfe- oder Vergaberecht vor. Zudem seien die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass der RVO Lüneburger Straße erfüllt, insbesondere hätten zuletzt nur noch weniger als 1/3 der Grundstückseigentümer, die rund 28 % der Fläche repräsentierten, widersprochen. Die festgesetzte Innovationsabgabe sei auch der Höhe nach nicht zu beanstanden. Für das klägerische Grundstück sei ein Einheitswert von 360.511,-- Euro festgestellt und die Abgabe der Höhe nach in Anwendung des festgesetzten Hebesatzes zutreffend berechnet worden. Auch für die weiteren Grundstücke im Innovationsbereich seien die aktuellen Einheitswerte berücksichtigt und die Gesamtsumme der Einheitswerte daher richtig berechnet worden. Die Forderung sei auch nicht verjährt. Im Übrigen sei die Gebietsabgrenzung nicht zu beanstanden.

Mit Bescheid vom 28.06.2012 hat die Beklagte aufgrund der Änderungsverordnung zur RVO Lüneburger Straße vom 10.03.2012 die geschuldete Abgabe neu berechnet und nunmehr den streitgegenständlichen Bescheid aufgehoben, soweit er den Betrag von 11.393,47 Euro überschreitet.

Hinsichtlich des Differenzbetrages in Höhe von 184,39 Euro hat die Klägerin den Rechtsstreit mit Schriftsatz vom 19.04.2012 für erledigt erklärt; dieser Erklärung hat die Beklagte mit Schriftsatz vom 08.05.2012 zugestimmt.

Zur Begründung ihrer Klage trägt die Klägerin im Übrigen wie folgt vor: An der Verfassungsmäßigkeit des GSED bestünden erhebliche Zweifel. Eine verfassungskonforme Auslegung sei nicht möglich. Der Beklagten stehe die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des GSED nicht zu. Die Abgabenerhebung widerspreche auch finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen, da es sich um eine Sonderabgabe handele, aber die hierfür erforderlichen Voraussetzungen vorliegend nicht gewahrt seien. Auch sei durch die Regelungen des GSED das Demokratieprinzip nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere fehle es an einer demokratischen Legitimation und Kontrolle. Auch werde das Rechtsstaatsprinzip nicht gewahrt, da der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt sei und eine Gestaltungsfreiheit des Senats als Normgeber nicht bestehe. Zudem verstoße das GSED gegen die Landesverfassung und Unionsrecht, insbesondere verletze es die europarechtlichen Beschränkungen der Gewährung staatlicher Beihilfen sowie die Bestimmungen des Vergaberechts.

Aufgrund der Unvereinbarkeit des GSED mit höherrangigem Recht seien die Vorschriften der RVO Lüneburger Straße nichtig, so dass der streitgegenständliche Festsetzungsbescheid keine ausreichende rechtliche Grundlage habe. Im Übrigen sei in dem konkreten Gebiet keine Homogenität der Gruppe der Abgabenschuldner gegeben, da insbesondere zum Maß der baulichen Nutzung unterschiedliche Festsetzungen für die einbezogenen Grundstücke bestünden. Ferner bestreitet die Klägerin die zutreffende Ermittlung des Hebesatzes und damit die zutreffende Berechnung des festgesetzten Betrages.

Die Klägerin, die in ihren Schriftsätzen einen konkreten Antrag nicht formuliert hat, wendet sich mit ihrer Klage gegen den Festsetzungsbescheid der Beklagten vom 24.06.2009 und den Widerspruchsbescheid vom 09.03.2010 in der Fassung des Bescheids vom 28.03.2012.

Aus dem Schriftsatz der Beklagten vom 09.12.2009 ergibt sich der Antrag,

die Klage abzuweisen.

Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.

Die Beteiligten haben mit Schriftsatz vom 18.04., 04.05. und 07.05.2012 auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

Entscheidungsgründe:

I.

Soweit die Hauptbeteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend insoweit für erledigt erklärt haben, als eine Innovationsabgabe von mehr als 11.393,47 Euro mit den angefochtenen Bescheiden gefordert wird, war das Verfahren einzustellen, § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO analog.

II.

Die Klage ist zulässig und begründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtswidrig und

verletzen die Klägerin dadurch in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Voraussetzungen für die Erhebung einer Innovationsabgabe in Höhe von nunmehr noch 11.393,47 Euro sind nicht gegeben.

Dabei kann offen bleiben, ob die Voraussetzungen für eine Festsetzung einer Innovationsabgabe überhaupt dem Grunde nach bestehen (zu Zweifeln daran vgl. unten zu III). Denn jedenfalls fehlen die rechtlichen Voraussetzungen dafür, eine Innovationsabgabe in einer bestimmten Höhe festzusetzen. Gemäß § 7 Abs. 1 GSED errechnet sich nämlich die Höhe der Abgabe als Produkt aus dem Hebesatz und dem festgestellten Einheitswert des jeweiligen Grundstücks. Dieses Produkt kann hier jedoch nicht ohne Rechtsfehler gebildet werden. Denn ein gemäß § 3 Abs. 2 GSED durch Rechtsverordnung festzulegender Hebesatz kann nicht festgestellt werden, da der in § 4 S. 1 RVO Lüneburger Straße festgelegte Hebesatz nichtig ist (siehe hierzu unter 2.). Dies beruht darauf, dass die in § 1 RVO Lüneburger Straße in Verbindung mit Anlage 1 zu dieser Verordnung vorgenommene Gebietsabgrenzung jedenfalls insoweit fehlerhaft und nichtig ist, als das Flurstück 5442 in den Innovationsbereich einbezogen worden ist (siehe hierzu unter 1.). Dies führt zur Rechtswidrigkeit der streitigen Abgabefestsetzung, da es dem Gericht verwehrt ist, den zutreffenden Hebesatz unter Herausnahme des Flurstücks 5442 selbst zu errechnen und der Abgabenerhebung zugrunde zu legen (siehe hierzu unter 3.).

1.

Die in § 1 RVO Lüneburger Straße in Verbindung mit Anlage 1 zu dieser Verordnung vorgenommene Gebietsabgrenzung steht nicht in Einklang mit der in § 3 GSED verankerten Ermächtigungsgrundlage. Die Ermächtigungsgrundlage dürfte zwar unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein (siehe hierzu unter a.). Gleichwohl genügt die konkrete Gebietsabgrenzung jedenfalls im Hinblick auf das Flurstück 5442 nicht den gesetzlichen Anforderungen und ist zumindest insoweit fehlerhaft und nichtig (siehe hierzu unter b.).

a.

Die Ermächtigungsgrundlage in § 3 GSED dürfte keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 13.01.2011 - 9 K 1774/09, juris, Rn. 38 ff.). Zu dieser Auffassung ist die Kammer in der genannten Entscheidung im Einzelnen aufgrund folgender Erwägungen, die vollumfänglich auch im vorliegenden Fall gelten, gelangt:

„Nach § 3 Abs. 1 GSED wird der Senat ermächtigt, auf Antrag eines Aufgabenträgers durch Rechtsverordnung Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren einzurichten, wenn der Aufgabenträger sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet hat, die sich aus dem Gesetz und dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen. In der Rechtsverordnung sind gemäß § 3 Abs. 2 GSED neben der Gebietsabgrenzung die Ziele und Maßnahmen des Innovationsbereichs, der Aufgabenträger, der Hebesatz und der Mittelwert nach § 7 Abs. 2 GSED festzulegen.

Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung sind auch im Hinblick auf die Maßstäbe und Kriterien, nach denen ein Gebiet abzugrenzen ist, noch hinreichend bestimmbar. Zur näheren Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlage sind insoweit neben den in § 3 GSED selbst genannten Voraussetzungen – Innovationsbereiche dürfen demnach nur in Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren eingerichtet werden – insbesondere auch die in § 1 GSED aufgeführten Grundsätze sowie die in § 2 GSED beschriebenen Ziele und Aufgaben des GSED als Auslegungs- und Konkretisierungshilfe heranzuziehen. Bei der Gebietsabgrenzung hat der Ordnungsgeber den Maßstab der Beitragsgerechtigkeit zu berücksichtigen. Darum dürfen nur solche Grundstücke in den Innovationsbereich einbezogen werden, denen – gemessen an den konkreten Zielen sowie den geplanten Maßnahmen im Innovationsbereich – entsprechende Vorteile erwachsen können.

Dementsprechend sind nach der Rechtsprechung des OVG Hamburg, der sich die Kammer insoweit anschließt, im Hinblick auf den in § 7 Abs. 1 S. 1 GSED verankerten Vorteilsausgleich diejenigen Grundstücke in den Innovationsbereich

einzu beziehen, deren Lage durch den Innovationsbereich verbessert wird. Maßgebliches Abgrenzungskriterium ist somit der unmittelbare Lagevorteil (OVG Hamburg, Urteil vom 27.08.2010 - Az. 1 Bf 149/09 -, zitiert nach juris [Rn. 75]). Grundstücke, denen ersichtlich keine Vorteile durch die Einrichtung und die Maßnahmen eines Innovationsbereichs zukommen können, dürfen nicht Teil eines BID werden. Im Hinblick auf das Kriterium des unmittelbaren Lagevorteils können etwa auch die konkrete planungsrechtliche Nutzbarkeit eines Grundstücks – wie zum Beispiel im Falle einer reinen Wohnausweisung – oder unterschiedliche Ausgangsbedingungen und -lagen von Teilen eines Zentrums – etwa dessen baulicher Zustand – für die Gebietsabgrenzung eine Rolle spielen. So dürfte es fehlerhaft sein, einen Innovationsbereich, dessen einzige Aufgabe in der Durchführung von Baumaßnahmen – etwa der Errichtung eines Fußgängerboulevards – bestünde, auf einen Zentrumsteil zu erstrecken, in welchem erst jüngst durch umfangreiche öffentliche Baumaßnahmen ein eben solcher Fußgängerboulevard errichtet wurde, der sich in einem exzellenten baulichen Zustand befindet.

Der Gesetzgeber hat mit der Befreiungsmöglichkeit des § 7 Abs. 5 GSED aber klar zum Ausdruck gebracht, dass bestimmte Flächen grundsätzlich nicht geeignet sind, von den Maßnahmen eines Innovationsbereichs zu profitieren. § 7 Abs. 5 GSED sieht eine Befreiungsmöglichkeit für Grundstückseigentümer vor, wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs möglich ist. Als Ausnahmetatbestand ist § 7 Abs. 5 GSED restriktiv auszulegen. Ein enger Anwendungsbereich von § 7 Abs. 5 GSED ist nicht nur aus systematischen Erwägungen geboten, sondern auch deshalb, weil die Maßnahmen, zu deren Umsetzung der Aufgabenträger vertraglich verpflichtet ist, ansonsten möglicherweise nicht oder nicht vollständig durchgeführt werden könnten. Dass Befreiungen nach § 7 Abs. 5 GSED unmittelbar zu Lasten der Beigeladenen und deren Finanzkalkulation gehen, ergibt sich eindeutig aus dem bestandskräftigen Leistungsbescheid vom 10.09.2008. Darin heißt es, dass sich der Zahlungsbetrag an den Aufgabenträger reduzieren könne, wenn bestimmte Grundstücke gemäß § 7 Abs. 5 GSED von der Abgabepflicht befreit werden müssten. Insbesondere dann, wenn eine Befreiung nach § 7 Abs. 5 GSED ein Grundstück mit einem hohen Einheitswert betrifft, könnte die Finanzierbarkeit und

damit die Realisierbarkeit eines Innovationsbereichs insgesamt existenziell in Frage gestellt werden. Um dieses Risiko – auch und gerade im Interesse des jeweiligen Aufgabenträgers – zu minimieren, ist der Verordnungsgeber jedenfalls in den Fällen, in denen ein nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs nutzbares Grundstück in räumlicher Hinsicht eine eindeutige Randlage aufweist, gehalten, bei der Gebietsabgrenzung auf die Einbeziehung eines solchen Grundstücks zu verzichten.“

b.

Vorliegend genügt die konkrete Gebietsabgrenzung in § 1 RVO Lüneburger Straße in Verbindung mit Anlage 1 zu dieser Verordnung jedenfalls im Hinblick auf das Flurstück 5442 nicht den Anforderungen der in § 3 GSED verankerten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und ist zumindest insoweit fehlerhaft und nichtig (vgl. auch VG Hamburg, Urteil vom 13.01.2011 – 9 K 1774/09, juris). Dieses Flurstück, das auch bereits vor der rechtswirksamen Einrichtung des Innovationsbereichs als eigenständiges Grundstück in das Grundbuch eingetragen worden war und damit nicht mehr über eine Belegenheit zur Bremer Straße verfügte, durfte nach den zuvor dargelegten Kriterien und Maßstäben für eine geeignete und sachgerechte Gebietsabgrenzung und den für den Innovationsbereich Lüneburger Straße von den Beteiligten selbst zugrunde gelegten Maßstäben der Gebietsabgrenzung aufgrund seiner (neuen) Belegenheit zur Straße Krummholzberg nicht (mehr) in den Innovationsbereich einbezogen werden, zumal es sich in Randlage des Innovationsbereichs befindet.

(1)

Wie aus den Sachakten der Beklagten hervorgeht, wurde von Beginn der Planungen im Jahr 2004 an eine Einbeziehung der Grundstücke an der Lüneburger Straße mit den Nebenstraßen Lüneburger Tor, Amalienstraße, Bremer Straße (bis zur Ecke Harburger Rathausstraße/Krummholzberg), Walkmühlenweg und Deichhausweg für sinnvoll erachtet. Eine solche Abgrenzung wurde bereits bei einer ersten Informationsveranstaltung für die Grundeigentümer am 21.09.2004 angeregt. Auch in der Folgezeit wurde bei den weiteren Vorbereitungen diese Konzeption beibehalten und von der Beklagten unterstützt, u.a. wurde bereits mit Schreiben vom 03.08.2005 von der Beklagten eine Anfrage an das Finanzamt für Verkehrssteuern und Grundbesitz gerichtet, um die Gesamtsumme der Einheitswerte der in Frage kommenden Grundstücke zu

ermitteln. Aus dem diesem Schreiben beigefügten Lageplan und der Liste der Flurstücke ergibt sich bereits im Wesentlichen die später auch tatsächliche realisierte Abgrenzung des Innovationsbereichs. Schon aus diesen ersten Planungen wird deutlich, dass eine Einbeziehung von Grundstücken mit (ausschließlicher) Ausrichtung zu den Straßen Krummholzberg und Harburger Rathausstraße sowie zum Harburger Ring in den künftigen Innovationsbereich nicht erfolgen sollte. Dies beruht ersichtlich darauf, dass mit der Einrichtung des BID in erster Linie eine Belebung der Haupteinkaufsstraße – d.h. der Lüneburger Straße – erreicht werden sollte, d.h. durch die im Rahmen des BID geplanten Maßnahmen sollte vor allem die Steigerung der Attraktivität dieses „Kernbereichs“ erreicht werden.

Damit kommen die erforderlichen unmittelbaren Lagevorteile auch nur den in diesem Bereich liegenden Grundstücken zu Gute, wobei – insofern dürften die für die Gebietsabgrenzung maßgeblichen Erwägungen zutreffen – auch die seitlichen Zugangsstraßen (die weitgehend ebenfalls als Fußgängerzonen ausgestaltet sind und insofern mit der Lüneburger Straße einen einheitlichen Einkaufsbereich bilden) noch in erheblichem Maße von einer Gebietsbelebung durch den Innovationsbereich profitieren dürften. Etwas anderes gilt hingegen für die an den Straßen Krummholzberg, Harburger Rathausstraße und Harburger Ring gelegenen Grundstücke, auch wenn sich auch in diesem Bereich zahlreiche Einzelhandelsgeschäfte befinden. Denn diesen Grundstücken fehlt – ersichtlich auch nach Auffassung der Beklagten und der Beigeladenen – eine unmittelbare Zugehörigkeit zu dem durch das BID geförderten Einzelhandelszentrum, so dass eine Beteiligung dieser Eigentümer an den Kosten der Maßnahmen – unbeschadet etwaiger mittelbarer Vorteile auch für die in diesem Bereich vorhandenen Läden – nicht sachgerecht erscheint. Dies bestätigen auch die weiteren aus den Sachakten zur Gebietsabgrenzung ersichtlichen Erwägungen der Beklagten und der Beigeladenen, wie etwa die Korrespondenz zur Feinabstimmung der Gebietsabgrenzung im Zeitraum Oktober/November 2007 (insbesondere Gesprächsprotokolle vom 12. und 23.11.2007 und E-Mail vom 13.11.2007) sowie die dem (überarbeiteten) BID-Antrag in der Fassung vom 09.04.2008 als Anlage 2 beigefügte Karte mit Erläuterungen der Gebietsabgrenzung. Darin wird u.a. für die Flurstücke 2124 und 3787 ausgeführt, diese würden wegen ihrer Belegenheit zur Straße Krummholzberg nicht in den Innovationsbereich einbezogen. Dementsprechend sind in der beigefügten Übersichtskarte die ausschließlich zum Krummholzberg belegenen Flurstücke 2120, 2119, 3786, 3787 und 2124 aus dem

Innovationsbereich herausgenommen, während die aufgrund ihrer Bebauung zur Lüneburger Straße belegenen Flurstücke 2126, 2127 und 2128, die nur mit dem rückwärtigen Teil an der Straße Krummholzberg liegen, zum Innovationsbereich gehören.

(2)

Vor diesem Hintergrund erscheint es als fehlerhaft, dass bei der Festlegung des Innovationsbereichs Lüneburger Straße bzw. bei der im Juni 2009 erfolgten Änderung der RVO Lüneburger Straße die Teilung des Flurstücks 2108 (Bremer Straße 3) in die Flurstücke 5441 und 5442 nicht in der Form berücksichtigt wurde, dass das neu gebildete Flurstück 5442 – dem nunmehr das für die Einbeziehung maßgebliche Merkmal einer Belegenheit zur Lüneburger Straße bzw. einer der Zugangsstraßen (Lüneburger Tor, Amalienstraße, Bremer Straße (bis zur Ecke Harburger Rathausstraße/Krummholzberg), Walkmühlenweg und Deichhausweg) fehlte – herausgenommen wurde. Die Beibehaltung der Einbeziehung dieses Flurstücks trotz dessen neuer Zuordnung Flurstücks zum – nicht einbezogenen – Flurstück 2120 steht zu den vorstehend dargestellten Grundsätzen der Gebietsabgrenzung in Widerspruch und erscheint auch nicht aus anderen Gründen sachlich gerechtfertigt. Entsprechend hat die Beklagte den dieses Flurstück betreffenden Festsetzungsbescheid in dem Parallelverfahren 9 K 996/10 aufgehoben.

(3)

Entgegen der Ansicht der Beklagten ist auch eine bloße Befreiung des Grundstückseigentümers von der Abgabepflicht gemäß § 7 Abs. 5 GSED nicht ausreichend, so dass durch eine solche die Fehlerhaftigkeit der Gebietsabgrenzung nicht beseitigt werden kann. Denn eine Befreiung setzt voraus, dass grundsätzlich die Voraussetzungen für eine Einbeziehung gegeben sein müssen. Es ist nicht Sinn einer Befreiung, eine von vorne herein fehlerhafte Gebietsabgrenzung zu dem Zweck zu heilen, eine Nichtigkeit der Verordnung zu verhindern. Nur bei einer Sachlage, die dadurch gekennzeichnet ist, dass trotz einer an sich gebotenen Einbeziehung individuelle Gegebenheiten des Grundstücks die Beitragspflicht als unangemessen erscheinen lassen, kann diesen Umständen durch eine Befreiung Rechnung getragen werden. Insofern ist eine restriktive Auslegung der Ausnahmvorschrift des § 7 Abs. 5 GSED geboten und kann diese Vorschrift daher jedenfalls bei Grundstücken, bei denen schon von Anfang an das dauerhafte Fehlen eines Lagevorteils offenkundig ist, nicht zur Anwendung kommen. In derartigen Fällen muss angesichts der vorstehend bereits

dargestellten erheblichen Auswirkungen einer nachträglichen Befreiung auf die Lastenverteilung im Innovationsbereich im Interesse der Finanzierbarkeit und damit der Realisierbarkeit der Ziele eines Innovationsbereichs vielmehr schon von vornherein im Rahmen der Gebietsabgrenzung auf die Einbeziehung des Grundstücks verzichtet werden. Denn auch wenn dies unter Umständen zu einer deutlichen Mehrbelastung der anderen Eigentümer führen kann, weil diese den fehlenden Anteil – anders als bei einer bloßen Befreiung – mitfinanzieren müssen, kann die Einbeziehung eines Grundstücks, das von vornherein nicht von den Maßnahmen des BID profitiert, keinesfalls gerechtfertigt sein. Zudem dürfte es im Interesse gerade auch der abgabepflichtigen Eigentümer liegen, finanzielle Ausfälle, die die Verwirklichung der Ziele des BID gefährden, zu vermeiden. Denn andernfalls besteht die Möglichkeit, dass diese ihre Abgaben vergeblich leisten bzw. aufgrund des verminderten Abgabenaufkommens nur noch ein verringertes Maßnahmenkonzept umgesetzt werden kann, das nur noch einen geringfügigen Nutzen für den Innovationsbereich bringt und von den Eigentümern so nicht unterstützt worden wäre.

(4)

Offen bleiben kann im Übrigen, ob die Gebietsabgrenzung für den Innovationsbereich Lüneburger Straße an weiteren Mängeln leidet. Insbesondere könnte sich eine Fehlerhaftigkeit der RVO Lüneburger Straße auch aus der (fehlenden) Einbeziehung weiterer Grundstücke ergeben.

So bestehen zum einen erhebliche Zweifel, ob angesichts der konkreten baulichen Gestaltung des Gebäudes und der Art und Weise der Nutzung die (vollständige) Einbeziehung des Grundstücks Harburger Rathausstraße 33/Deichhausweg 11 sachlich gerechtfertigt ist. Denn – wie dem Gericht aus dem Parallelverfahren 9 K 919/10 bekannt ist – verfügen lediglich vier Nutzungseinheiten (Läden) über eine Belegenheit zum Innovationsbereich (sie sind zur Deichhausstraße hin ausgerichtet), während alle weiteren 27 (!) Nutzungseinheiten (Läden, Praxen und Büros, Wohnungen) des Gebäudes ausschließlich über die Harburger Rathausstraße zugänglich sind, welche jedoch nicht zum Innovationsbereich gehört. Die Richtigkeit der für die Einbeziehung dieses Grundstücks gegebenen Begründung in der Anlage 2 zum BID-Antrag, es handele sich um ein Grundstück mit einer „hauptsächlichen Belegenheit im Deichhausweg“, erscheint vor diesem Hintergrund kaum tragfähig. Da sich aber eine fehlerhafte Gebietsabgrenzung

– wie ausgeführt – schon aus der Einbeziehung des Flurstücks 5442 ergibt, bedarf diese Frage keiner abschließenden Entscheidung.

Zum anderen erscheint der Kammer die fehlende Einbeziehung des Flurstücks 3502 am Harburger Ring zweifelhaft. Denn hier sind im Erdgeschoss mehrere Nutzungseinheiten vorhanden, die zu Einzelhandelszwecken genutzt werden und die über eine Ausrichtung zum Lüneburger Tor verfügen. Hierzu wird in der Begründung der Gebietsabgrenzung in der Anlage 2 zum BID-Antrag lediglich ausgeführt, es handele sich um ein Grundstück mit einer „schwerpunktmäßigen“ Belegenheit im Harburger Ring. Ob dies zutrifft und inwiefern nach der konkreten baulichen Gestaltung und den vorhandenen Nutzungen Unterschiede zwischen dem Grundstück Harburger Rathausstraße 33/Deichhausweg 11 und dem Flurstück 3502 bestehen, die die Einbeziehung des einen und den Ausschluss des anderen Grundstücks rechtfertigen, bedarf jedoch wie ausgeführt keiner abschließenden Entscheidung.

2.

Die Fehlerhaftigkeit der Gebietsabgrenzung im Hinblick auf das Flurstück 5442 zieht zwingend die Fehlerhaftigkeit und Nichtigkeit des in § 4 Satz 1 RVO Lüneburger Straße festgesetzten Hebesatzes nach sich (vgl. auch VG Hamburg, Urteil vom 13.01.2011 – 9 K 1774/09, juris). Der Hebesatz entspricht gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 GSED dem Quotienten aus dem berücksichtigungsfähigen Aufwand und der Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke. Da die Summe der Einheitswerte auch den Einheitswert des Flurstücks 5442 beinhaltet, ist die Summe insoweit zu hoch und damit fehlerhaft unter Verstoß gegen die maßgebliche Berechnungsvorschrift berechnet worden. Dieser Berechnungsfehler schlägt unmittelbar auf die Höhe des Hebesatzes durch, so dass der in § 4 Satz 1 RVO Lüneburger Straße festgesetzte Wert nicht den Anforderungen der gesetzlichen Grundlage entspricht.

Vor diesem Hintergrund kann offen bleiben, ob sich darüber hinaus eine Fehlerhaftigkeit des in § 4 Satz 1 RVO Lüneburger Straße festgesetzten Wertes auch daraus ergibt, dass für die Flurstücke 5441 und 5442 der (Gesamt-)Einheitswert des früheren Flurstücks 2108 vor der Teilung in die Berechnung des Hebesatzes eingeflossen ist. Für eine auch insoweit fehlerhafte Berechnung spricht hier insbesondere der Umstand, dass durch die Teilung – wie dem Gericht aus dem Parallelverfahren 9 K 996/10 bekannt ist – trotz der im

Grundsatz vergleichbaren Grundstücksgröße aufgrund der andersartigen Bebauung und Nutzung zwei Grundstücke entstanden sind, deren Einheitswerte sich um ein Vielfaches unterscheiden (der festgestellte Einheitswert des Flurstücks 5442 beläuft sich nur auf rund 1/14 des Einheitswerts des Flurstücks 5441). Daher dürfte eine Umrechnung des früheren Einheitswerts des Flurstücks 2108 allein nach Flächenanteilen, wie sie die Beklagte vorgenommen hat, unzulässig sein, zumal in § 7 Abs. 3 GSED ein Verfahren für die Berechnung eines sog. fiktiven Einheitswerts anhand des durchschnittlichen Einheitswertes der im Innovationsbereich liegenden Grundstücke gerade für derartige Fälle vorgesehen ist. Dieses ist jedoch nicht zur Anwendung gelangt, so dass die für die Flurstücke 5441 und 5442 bei der Berechnung angesetzten Werte fehlerhaft sein dürften.

3.

Die genannten Fehler führen zur Rechtswidrigkeit der streitigen Abgabefestsetzung, da diese auf den nichtigen Regelungen in § 1 i.V.m. Anlage 1 und § 4 S. 1 der RVO Lüneburger Straße beruht; diese Vorschriften dürfen aber vom Gericht insoweit nicht angewendet werden (vgl. VG Hamburg, Urteile vom 13.01.2011 – 9 K 1774/09 – und 03.03.2009 – 9 K 2094/06, beide in juris). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gehört es seit jeher zur richterlichen Prüfungskompetenz, inzident die Gültigkeit einer Rechtsnorm, insbesondere ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, sofern es für den Ausgang des konkreten Rechtsstreits hierauf ankommt (BVerwG, Urteil vom 28.06.2000 – 11 C 13/99, juris). Hält das Gericht eine Rechtsverordnung für ungültig, so stellt es dies in den Gründen inzident fest und entscheidet so, als ob der Rechtssatz nicht vorhanden wäre (Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Aufl. 1999, § 28 Rn. 24).

Spätestens mit der Nichtigkeit von § 4 S. 1 RVO Lüneburger Straße fehlt ein für die Berechnung der Abgabe konstitutives Merkmal, was die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Bescheide nach sich zieht, da es dem Gericht im Übrigen verwehrt ist, den zutreffenden Hebesatz unter Herausnahme des Flurstücks 5442 selbst zu errechnen und der Abgabenerhebung zugrunde zu legen. Dies folgt aus dem vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen Grundsatz, wonach Rechtsverordnungen, die nicht in Einklang mit der gesetzlichen Ermächtigung stehen, nichtig sind. Eine rein rechnerische Korrektur vermag daher den rechtlichen Mangel der fehlenden Ermächtigungsgrundlage für den Festsetzungsbescheid nicht zu beheben, da

auch eine solche Neuberechnung einer rechtlichen Grundlage bedarf und das Gericht die Fehler der entfallenen gesetzlichen Grundlage gerade nicht durch eigene inhaltliche Korrekturen zu beheben vermag; dies ist vielmehr dem Verordnungsgeber vorbehalten (siehe statt vieler BVerfG, Urteil vom 15.11.1967 – 2 BvL 7/64, juris, Rn. 58; Beschluss vom 15.02.1978 – 2 BvL 8/74, juris, Rn. 57; Urteil vom 08.11.1983 – 1 BvR 1249/81, juris Rn. 26; Urteil vom 06.07.1999 – 2 BvF 3/90, juris).

III.

Vor diesem Hintergrund konnte die Kammer ihre bereits in früheren Entscheidungen dargelegten grundsätzlichen Bedenken dahinstehen lassen. Auf die in den Gründen dieser Entscheidungen jeweils in unter Ziffer II. dargestellten Erwägungen wird Bezug genommen (vgl. im Einzelnen VG Hamburg, Urteile vom 13.01.2011 – 9 K 1774/09 – und 03.03.2009 – 9 K 2094/06, beide in juris).

IV.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 154 Abs. 3 Hs. 1, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Hier entspricht es billigem Ermessen, der Beklagten auch die Kosten des für erledigt erklärten Teils aufzuerlegen, da diese den streitgegenständlichen Festsetzungsbescheid teilweise aufgehoben und damit dem Begehren der Klägerin teilweise entsprochen hat. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

xxx

xxx

xxx

ist wegen einer Erkrankung
an der Unterschrift gehindert