



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG.:1 B 177/10
(VG: 2 V 185/10)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Göbel, Richter Prof. Alexy und Richter Traub am 14. April 2011 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts – 2. Kammer - vom 25.06.2010 mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung abgeändert.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 01.02.2010 wird angeordnet.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt - mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst zu tragen hat - die Antragsgegnerin.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 913,75 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Heranziehung zu einer Abgabe für den „Innovationsbereich Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor“.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des mit einem Wohn- und Geschäftshaus bebauten Grundstücks Vor dem Steintor XX in Bremen. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des Ortsgesetzes zur Einrichtung des Innovationsbereichs Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor vom 6. Oktober 2009 (BremGBI S. 387, im Folgenden: Ortsgesetz), geändert durch Ortsgesetz vom 03. November 2009 (BremGBI. S. 448). Der Senator für Wirtschaft und Häfen setzte mit Bescheid vom 01.02.2010 gegenüber der Antragstellerin für das Grundstück Vor dem Steintor XX auf Grundlage von § 7 des Bremischen Gesetzes zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 18. Juli 2006 (BremGBI. S. 41, BremGSED) für die Dauer von 5 Jahren eine Abgabe in Höhe von 4.568,75 Euro fest. Die Abgabe sei in fünf jährlichen Teilbeträgen zu je 913,75 Euro, jeweils fällig zum 15. Februar eines Jahres, beginnend mit dem 15.02.2010, zu zahlen.

Die Antragstellerin erhob dagegen am 11.02.2010 Widerspruch, über den noch nicht entschieden ist, und stellte gleichzeitig einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung. Letzteres lehnte der Senator für Wirtschaft und Häfen am 12.02.2010 ab.

Das Verwaltungsgericht – 2. Kammer – hat mit Beschluss vom 25.06.2010 den Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 01.02.2010 abgelehnt. Dagegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde.

Die Antragstellerin beantragt,

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 25.06.2010 festzustellen, dass ihr Widerspruch gegen den Bescheid vom 01.02.2010 aufschiebende Wirkung hat,

hilfsweise,

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 25.06.2010, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 01.02.2010 anzuordnen.

Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Die Beigeladene stellt keinen Antrag.

II.

Die zulässige Beschwerde ist hinsichtlich des Hauptantrages unbegründet (1.), hinsichtlich des Hilfsantrages begründet (2.).

1.

Der auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gerichtete Hauptantrag ist unbegründet. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 01.02.2010 ist nach § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ausgeschlossen. Danach entfällt die aufschiebende Wirkung bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten. Bei der gegenüber der Antragstellerin erhobenen Forderung handelt es sich um eine Abgabe im Sinne dieser Vorschrift. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 7 Abs. 1 BremGSED. Auch eine teleologische Auslegung des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gebietet es nicht, die streitgegenständliche Abgabe von dessen Anwendungsbereich auszunehmen.

§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO greift aus der Gesamtheit der Geldleistungen, die von Hoheitsträgern durch Verwaltungsakt gefordert werden, den Kreis von Zahlungspflichten heraus, der von der Zweckrichtung her Gemeinsamkeiten mit den der Finanzgerichtsbarkeit zugewiesenen Steuern aufweist und es wegen dieser Parallelität rechtfertigt, dass sich das öffentliche Interesse am sofortigen Zahlungseingang – ebenso wie im Steuerrecht – gegenüber dem sonst als vorrangig anerkannten Interesse des Schuldners durchsetzt, vor Unanfechtbarkeit des Heranziehungsbescheides nicht leisten zu müssen (BVerwG, Urteil vom 17.12.1992 – 4 C 30/90 -, NVwZ 1993, 1112).

Das überwiegende öffentliche Interesse am sofortigen Zahlungseingang ist bei der vorliegenden Abgabe dadurch zu rechtfertigen, dass sie der Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe dient, deren Durchführung bei einem verzögerten Zahlungseingang gefährdet wäre. Dabei ist der Begriff der öffentlichen Aufgaben erheblich weiter zu fassen als der der staatlichen Aufgaben. Es reicht insoweit aus, dass die Durchführung der Aufgabe – wie hier - dem Gemeinwohl dienen soll. Der Gesetzgeber hat das öffentliche Interesse an der Einrichtung von Innovationsbereichen, in denen private Aufgabenträger Maßnahmen zur Verbesserung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbereichen ergreifen können, durch den Erlass des Bremischen Gesetzes zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren anerkannt. Auch § 171f BauGB erhebt das Ziel der Stärkung privater Initiativen, die einen Beitrag zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren leisten können, zu einem stadtentwicklungspolitischen öffentlichen Interesse. Dass damit auch (mittelbar) privaten Interessen Rechnung getragen wird,

schließt das öffentliche Interesse nicht aus (Hecker, Business Improvement Districts in Deutschland, 2010, S. 76).

Die nach § 7 Abs. 1 BremGSED erhobene Abgabe dient der Finanzierung dieser öffentlichen Aufgabe, da sie nach Satz 1, 2. Halbsatz dieser Vorschrift i. V. m. § 8 Abs. 1 BremGSED weit überwiegend zur Deckung des dem Aufgabenträger (§ 3 BremGSED) entstehenden Aufwandes zu verwenden ist.

Die im Rahmen der Abgabepflicht zu leistenden Geldzahlungen sind – wie bei einer Steuer - normativ festgelegt (vgl. Eyermann/Schmidt, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 80 RdNr. 19). Der Umfang der Geldforderung ist aus dem Ortsgesetz heraus berechenbar, ohne dass hierzu weitere Berechnungsparameter hinzugezogen werden müssten. Dies führt dazu, dass die durch die Abgabenerhebung zu erzielenden Einnahmen bereits bei Inkrafttreten des Ortsgesetzes der Höhe nach feststehen, was der Verwaltung und dem Aufgabenträger ein hohes Maß an Planungssicherheit beschert (vgl. Schoch, in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 80 RdNr. 113).

Die Abgabe wird durch staatliche Organe erhoben. Die dabei erzielten Mittel kommen zwar nicht einem öffentlichen Haushalt, sondern gemäß § 8 Abs. 1 BremGSED dem Aufgabenträger zugute. Das Interesse an der Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts des Aufgabenträgers, das gemäß § 4 Abs. 1 BremGSED Grundlage für die Einrichtung des Innovationsbereichs ist, ist – im Hinblick auf § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO - dem Interesse an einer ordnungsgemäßen Haushaltsdurchführung (vgl. Puttler, in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 80 RdNr. 55; Hk-VerwR/Bostedt, 2. Aufl. 2010, § 80 VwGO RdNr. 48) gleichwertig. Mit dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept wird der Gesamtfinanzbedarf des Innovationsbereichs festgelegt. Die Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts steht und fällt mit dem verlässlichen Zufluss der durch die Abgabe erhobenen Mittel, die dem Aufgabenträger durch Leistungsbescheid (§ 8 Abs. 2 BremGSED) weitergereicht werden. Der Aufgabenträger hat praktisch keine Möglichkeit, sich anderweitig Mittel zu verschaffen, um ausstehende Abgabenzahlungen vorzufinanzieren. Die (orts-)gesetzliche Konzeption des Innovationsbereichs als einer befristeten Einrichtung (§ 4 Abs. 3 BremGSED) widerspräche es, wenn Maßnahmen nach Ablauf des Geltungszeitraums des Ortsgesetzes nachgeholt werden müssten. Nach diesem Zeitpunkt aufgrund eines längeren erfolglosen Rechtsstreits nachgezahlte Abgaben könnten deshalb nicht mehr zweckentsprechend verwendet werden.

2.

Der hilfsweise gestellte Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nach § 80 Abs. 5 i. V. m. § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist begründet. Nach § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO soll die Vollziehung eines Abgabenbescheides ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit bestehen. Das ist hier schon deshalb der Fall, weil gravierende Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Ortsgesetzes, auf dem der Bescheid beruht, mit höherrangigem Recht bestehen.

a)

Da es sich – wie das Verwaltungsgericht im Ergebnis zu Recht festgestellt hat - bei der erhobenen Abgabe weder um eine Steuer noch um einen Beitrag sondern um eine Sonderabgabe handelt, darf mit ihr nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf die Homogenität der Gruppe nicht erst durch die die Abgabepflicht auslösende Regelung hergestellt werden (vgl. Hecker, a. a. O. S. 171), sondern die Gruppe muss hinsichtlich gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägte Interessen und Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein (Beschluss vom 17.07.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99 u. a. BVerfGE 108, 186; Beschluss vom 24.11.2009 - 2 BvR 1387/04-, BVerfGE 124,348). Die Homogenität ist im Hinblick auf die Sachnähe und Finanzierungsverantwortung für die mit der Abgabenerhebung verfolgten Ziele finanzverfassungsrechtlich entscheidend. Im Beschluss vom 12.05.2009 (- 2 BvR 743/01-, BVerfGE 123, 132, s.a. Urteil vom 03.02.2009 - 2 BvL 54/06 -, BVerfGE 122, 316) verdeutlicht das Bundesverfassungsgericht, dass innerhalb des Ensembles der speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens bestehe. Seien Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, so wirke die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens

zugleich gruppennützig, entlaste die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe. Die Erfüllung dieser Merkmalsgruppe in ihrem Zusammenspiel bilde zugleich den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast und sichere so die Wahrung verhältnismäßiger Belastungsgleichheit (BVerfG, Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95 -, BVerfGE 113, 128 <150 f.>).

Ausgehend von diesen Maßstäben weist die Gruppe der Abgabenschuldner im Innovationsbereich „Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor“ weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht die gebotene Homogenität auf.

Gemäß § 2 Abs. 1 BremGSED soll durch die Festlegung von Innovationsbereichen die Attraktivität von urbanen Einzelhandels- und Dienstleistungszentren verbessert werden. Voraussetzung für die Festlegung ist das Vorhandensein eines entsprechenden, durch Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe mit im Wesentlichen gleichgerichteten wirtschaftlichen Interessen geprägten Zentrums. Nur in diesem Fall kann von der gebotenen Homogenität innerhalb der Gruppe ausgegangen werden. Der Umstand, dass gemäß § 7 Abs. 1 BremGSED die Grundstückseigentümer zu der Abgabe herangezogen werden, lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Grundstücke im Innovationsbereich eine vergleichbare wirtschaftliche Nutzung oder Nutzbarkeit in diesem Sinne aufweisen.

Diese Anforderungen erfüllt der Innovationsbereich „Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor“ nicht.

Der Innovationsbereich erstreckt sich auf die an den Straßenzug Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor angrenzenden Grundstücke, mit teilweise geringen Ausweitungen in angrenzende Seitenstraßen. Der Straßenzug ist ca. 1,2 km lang. In dem - an die Bremer Innenstadt anschließenden - Ostertorsteinweg ist für die Grundstücke bauplanungsrechtlich überwiegend Kerngebiet festgesetzt. Ab der Kreuzung Sielwall/Am Dobben, d.h. im Bereich Vor dem Steintor, ist demgegenüber durch den Bebauungsplan 2283 Mischgebiet festgesetzt. Diese unterschiedlichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen weisen auf eine fehlende Homogenität der Gruppe der Grundstückseigentümer im Innovationsbereich hin:

Kerngebiete zeichnen sich gemäß § 7 Abs. 1 BauNVO durch ihre Zentralität aus. Der Einzugsbereich der Einzelhandels- und Dienstleistungsangebote geht typischerweise deutlich über den örtlichen Nahbereich hinaus. Dies unterscheidet ein Kerngebiet in seiner wirtschaftlichen Struktur von einem Mischgebiet nach § 6 Abs. 1 BauNVO, das typischerweise gerade keine zentrale Versorgungsfunktion besitzt. Ein Mischgebiet zeichnet sich in seinem gewerblichen Nutzungsspektrum vielmehr durch eine Bandbreite unterschiedlicher Nutzungen aus, was im Hinblick auf die Einzelhandels- und Dienstleistungsangebote auch einen relevanten Anteil von der Nahversorgung dienenden Betrieben einschließt.

Während die Kerngebiete „vorwiegend“ der Unterbringung von Handelsbetrieben und zentralen Einrichtungen dienen und nicht betriebsbezogene Wohnungen dort nur nach Maßgabe der Festsetzungen der jeweiligen Bebauungspläne zugelassen sind – eine Möglichkeit, von der im Bereich des Ostertorsteinwegs nicht durchgängig Gebrauch gemacht worden ist -, dient das Mischgebiet in gleicher Weise dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Diese Gleichrangigkeit von Wohnen und nicht störendem Gewerbe würde konterkariert, wenn die Eigentümer von Wohngrundstücken im Mischgebiet durch die Abgabe zur Aufnahme einer gewerblichen Nutzung veranlasst würden, um Nutzen aus der Verwendung der Abgabe ziehen zu können. Aber auch die gewerbliche Nutzung im Mischgebiet unterscheidet sich von der im Kerngebiet. Wie in der Begründung des Bebauungsplans 2283 dargestellt wird, ist die Straße Vor dem Steintor seit ihrer Entstehung der Versorgungsschwerpunkt für die umgebenden Ortsteile und weist „im wesentlichen Angebote der Nahversorgung“ auf; der Einzelhandel setze sich im gesamten Straßenzug überwiegend aus inhaberbetriebenen Geschäften zusammen.

Ob die Interessen der Grundstückseigentümer sich dabei im vorliegenden Fall räumlich vollständig mit den unterschiedlichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen decken, mag hier dahinstehen. Insbesondere im Bereich der Kreuzung Sielwall/Am Dobben ist es durchaus denkbar, dass - in die eine oder andere Richtung – das tatsächliche Gepräge von den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen abweicht. Das ändert aber nichts daran, dass – bezogen auf den gesamten Innovationsbereich – keine ausreichende Gleichgerichtetheit der wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer gegeben ist.

Die fehlende Homogenität der Gruppe der Abgabenschuldner kann auch nicht, wie das Verwaltungsgericht meint, durch die Anwendung der Härteregelung in § 7 Abs. 5 BremGSED auf Wohngrundstücke aufgefangen werden, denn diese ist auf einen Billigkeitsausgleich für besonders gelagerte Einzelfälle beschränkt.

b)

Unabhängig davon ist auch - ausgehend von der tatsächlichen Nutzung der Grundstücke - die Abgrenzung des Innovationsbereichs im Einzelnen nicht kohärent.

Sachliche Gründe dafür, dass einige gewerblich genutzte Grundstücke in den angrenzenden Querstraßen, wie Sielwall 1,3,4,5,7, und 9, Fehrfeld 58-67, Am Dobben 71, 72, 73, 76, 77 und Wulwesstraße 1 einbezogen worden sind, andere, wie Fehrfeld 54/57 (Autohaus), Gewerbehof Fehrfeld, Am Dobben 69, 70, 78, 79, Sankt-Pauli-Straße 1, Wielandstraße 1, Wulwesstraße 23, 25 und 28/29, dagegen nicht, lassen sich nicht erkennen. Willkürlich erscheint auch, dass das Grundstück Ostertorsteinweg 84/85 nur zu 50%, nämlich mit dem vorderen Grundstücksteil, berücksichtigt worden ist, während der hintere Teil, auf dem sich die vom Ostertorsteinweg aus zu erreichende Verkaufsfläche eines Möbelhauses über sechs Geschosse erstreckt, nicht einbezogen worden ist.

Auch derartige Fehler in der Gebietsabgrenzung können nicht vernachlässigt werden, sondern stellen die Wirksamkeit des Ortsgesetzes insgesamt in Frage. Die Gebietsabgrenzung ist nicht nur maßgeblich für die Frage, ob der Innovationsbereich überhaupt eingerichtet werden durfte, da das Antragsquorum (§ 5 Abs. 1 BremGSED) und das Widerspruchsquorum (§ 5 Abs. 8 BremGSED) von ihr abhängen, sie wirkt sich auch auf die Höhe der Abgabe aus, da der Aufwand des Aufgabenträgers auf die Eigentümer der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke umgelegt wird (§ 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 BremGSED).

Begründen schon die aufgezeigten Mängel ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Abgabenbescheids, bedürfen die Bedenken der Antragstellerin gegen die Vereinbarkeit der landesgesetzlichen Regelung mit höherrangigem Recht keiner weiteren Erörterung im Eilverfahren.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG.

gez. Göbel

gez. Prof. Alexy

gez. Traub