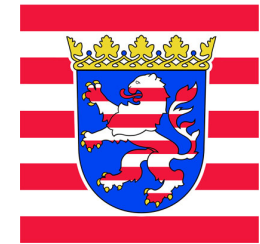


HESSEN



Ulrich Staiger

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr und Landesentwicklung**

Das Hessische Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE)

- Die rechtlichen Bedingungen und Möglichkeiten -

HafenDialog im „Zentrum für regionale Strategien“ in Offenbach am 30. März 2006

Inhaltsübersicht (1)

§ Einleitung

§ Konzeption des Gesetzes

§ Aufgaben eines Innovationsbereiches

§ Die Aufgaben- und Verantwortungsverteilung zwischen Aufgabenträger und Gemeinde

§ Das Verfahren zur Einrichtung eines Innovationsbereichs und die Umsetzung vor Ort

§ Initialphase – Konkretisierungsphase – Entscheidungsphase - Umsetzung

Inhaltsübersicht (2)

§ Finanzierung

§ Allgemein -

§ Höhe der Abgabe

§ Befreiungsmöglichkeiten

§ Mittelverwendung

§ Rechtsschutz

§ Umlage der Abgabe auf die Mieter ?

§ Förderung durch das Land Hessen

Einleitung: Warum überhaupt ein Gesetz?

Die Situation der Innenstädte und die Lage des Einzelhandels geben Anlass zur Sorge. Gründe sind insbesondere:

- § Kaufkraftschwund und Kaufzurückhaltung
- § wachsende Konkurrenz der grünen Wiese
- § Rückzug traditioneller Einzelhändler und Zunahme der Filialisierung der Innenstädte .
- § Veränderungen im Bereich der Produktion und der Verteilung von Waren und Dienstleistungen
- § demografischer Wandel
- § Lage der öffentlichen Haushalte

Privates Engagement des Einzelhandels und der Eigentümer reichen nicht aus.

- § Die Lasten freiwilliger lokaler Initiativen verteilen sich häufig nur auf wenige Schultern.
- § Fehlende Finanzmittel und das Trittbrettfahrerproblem verhindern oft eine effektive Selbstorganisation.

ö Dem kann mit der Errichtung eines Business Improvement Districts (BID) entgegengesteuert werden, denn

- § alle Grundstückseigentümer werden zu einer finanziellen Beteiligung verpflichtet,
- § Anreiz zur Mitwirkung, da nur dann gute Möglichkeiten, aktiv Einfluss zu nehmen.

Konzeption des Gesetzes

– Zweck und Ziele des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es (§ 1 Satz 1),

- § zur Stärkung der Funktion der Innenstädte und
- § zur Förderung der örtlichen Wirtschaft und
- § zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen

gewachsene urbane Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zu stärken und zu entwickeln.

Ziel (§ 2 Abs. 1):

- § Erhöhung der Attraktivität eines Einzelhandels- und Dienstleistungszentrums für Kunden, Besucher und Bewohner
- § Verbesserung der Rahmenbedingungen für die in diesem Bereich niedergelassenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe, um die jeweiligen Standorte zu stärken.

Mittel (§ 1 Satz 2):

Festlegung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Innovationsbereiche) in Stadtzentren und Stadtteilzentren, in denen in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ergriffen werden können.

Konzeption des Gesetzes

– Grundgedanken des Gesetzes

- § Die Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren liegt im öffentlichen Interesse.
- § Die Quartiersverbesserung muss aus dem Quartier selbst initiiert werden.
- § Der Aufwand für Selbstorganisation muss minimiert werden.
- § Die Vorteile, die den Grundstückseigentümern aus den Fördermaßnahmen entstehen, rechtfertigen die Erhebung von Abgaben.
- § Den lokalen Initiativen soll organisatorisch und inhaltlich ein weiter Handlungsspielraum eröffnet werden.
- § Die Durchführung der Maßnahmen wird einem Aufgabenträger übertragen.
- § Die Geschäftsführung des Aufgabenträgers ist transparent.
- § Minderheitsbelange werden geschützt, ohne dass Blockadepositionen ermöglicht werden.
- § Hoheitliche Befugnisse sollen dem Aufgabenträger nicht übertragen werden.
- § Die Laufzeit der Maßnahmen ist zeitlich begrenzt.
- § Die Einrichtung eines Innovationsbereichs führt nicht zum Rückzug der öffentlichen Hand aus ihrer Verantwortung für Infrastruktur und öffentliche Sicherheit.

Konzeption des Gesetzes

– Aufgaben eines Innovationsbereichs

Es sollen Maßnahmen zu ergriffen oder angeregt werden, die geeignet sind, die in § 2 Abs. 1 genannten Ziele zu verwirklichen (§ 2 Abs. 2).

Das können **insbesondere** sein:

1. Erarbeitung von Konzepten für die Entwicklung des Zentrums,
2. Dienstleistungen,
3. Baumaßnahmen,
4. Bewirtschaftung von Grundstücken,
5. gemeinschaftliche Werbemaßnahmen,
6. Veranstaltungen,
7. Vereinbarungen über die Durchführung von Maßnahmen,
8. Abgabe von Stellungnahmen in förmlichen oder nicht förmlichen Anhörungsverfahren,
9. Leerstandsmanagement,
10. Erhalt und Erweiterung des Branchenmixes.

Nicht: Die Wahrnehmung rein hoheitlicher Tätigkeiten sowie der kommunalen Daseinsvorsorge.

Konzeption des Gesetzes

– Die Aufgaben- und Verantwortungsverteilung (1)

Der **Aufgabenträger**

- § ist Initiator der konkreten Konzepte,
- § ihm kommt sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Umsetzungsphase die zentrale Funktion zu,
- § hat keine eigene Rechtspersönlichkeit (§ 4 Abs. 1), ist meist ein Zusammenschluss natürlicher Personen, ein Verein, eine Personen- oder Kapitalgesellschaft,
- § muss persönlich und finanziell zuverlässig sein, um seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können (§ 4 Abs. 2),
- § erfüllt eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe in privatrechtlicher Form,
- § ist in den den Innovationsbereich betreffenden Verfahren als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8).
- § Hoheitliche Befugnisse obliegen ihm nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3).

Konzeption des Gesetzes

– Die Aufgaben- und Verantwortungsverteilung (2)

Die **Gemeinde**

- § unterstützt den Aufgabenträger bei seinen Bemühungen,
- § führt das Verfahren auf Einrichtung eines Innovationsbereiches nach § 5 durch,
- § verpflichtet den Aufgabenträger mit öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Umsetzung des Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes (§ 3 Abs. 1),
- § erlässt nach pflichtgemäßem Ermessen Satzung (§ 3 Abs. 1),
- § ermittelt Höhe der Abgaben nach § 7 Abs. 1, zieht diese ein (nötigenfalls mit Hilfe des Verwaltungszwangs) und gibt sie an den Aufgabenträger weiter.
- § stellt die ordnungsgemäße Verwendung dieser Mittel dadurch sicher, dass sie den Aufgabenträger
 - teils überwacht (insbes. § 6 Abs. 3),
 - teils durch Transparenz- und Zustimmungspflichten (z.B. § 6 Abs. 2) kontrolliert,
- § kann nach § 6 Abs. 3 sogar Aufgabenträger abberufen und den öffentlich-rechtlichen Vertrag kündigen.

Einrichtung eines Innovationsbereichs und Umsetzung vor Ort - Überblick

1. Initialphase, z.B.

- § Bildung einer lokalen Initiative durch Grundstückseigentümer, Einzelhändler, Dienstleister und/oder Freiberufler
- § Erarbeitung eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes (Entwurf)

2. Konkretisierungsphase, z.B.

- § Vorabstimmung mit den zuständigen Behörden
- § Aushandlung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen Gemeinde und Aufgabenträger

3. Entscheidungsphase, z.B.

- § Einholung der Zustimmung der Grundstückseigentümer
- § Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags
- § Festlegung des Innovationsbereichs durch Satzung

4. Umsetzung des Maßnahmen und Finanzierungskonzeptes.

Einrichtung eines Innovationsbereichs und Umsetzung vor Ort - Initialphase

- § Initiative geht meist von der lokalen Wirtschaft aus.
- § Unterstützung durch die Betroffenen (Eigentümer) und Interessierten sowie die Gemeinde ist notwendig.
 - § Da sich die Eigentümer nach Einrichtung des Innovationsbereichs zumindest finanziell beteiligen müssen und die konkreten Maßnahmen dann (rechtlich) nur noch wenig beeinflussen können, ist ihre Mitwirkung in der Initiative schon aus Eigeninteresse sinnvoll, um aktiv auf die Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen zu können.
- § Welche Maßnahmen konkret ergriffen werden sollen, sollte gemeinsam erarbeitet werden.
- § Sinnvoll: Zunächst ein Komitee für die Gründungsvorbereitung zu bilden und in informellen Sitzungen Grenzen und Ziele des Innovationsbereichs zu formulieren.
- § Interesse der Anlieger an der Gründung eines Innovationsbereichs könnte in einer öffentlichen „Auftaktveranstaltung“ geklärt werden.

Einrichtung eines Innovationsbereichs und Umsetzung vor Ort - Konkretisierungsphase (1)

- § Gemeinde teilt dem (künftigen) Aufgabenträger die Gesamthöhe der für die Grundstücke festgesetzten Einheitswerte und die bekannten Anschriften der Grundstückseigentümer mit (§ 5 Abs. 4).
- § Aufgabenträger stellt Antrag auf Einrichtung des Innovationsbereichs (§ 5 Abs. 1).
 - § Voraussetzung: Zustimmung der Eigentümer von 15 vom Hundert der Anzahl der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke, deren vom Innovationsbereich erfasste Fläche zugleich mindestens 15 vom Hundert der Gesamtgrundstücksfläche beträgt.
- § Mit dem Antrag sind vorzulegen:
 - § Darstellung der Gebietsabgrenzung (§ 5 Abs. 3 Satz 1),
 - § das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept für die geplante Geltungsdauer (§ 5 Abs. 3 Satz 1).

Einrichtung eines Innovationsbereichs und Umsetzung vor Ort - Konkretisierungsphase (2)

Zwingende Anforderungen an den Antrag (sonst Ablehnung durch die Gemeinde, § 5 Abs. 5) :

- § Aufgabenträger muss best. Anforderungen erfüllen (insbesondere nach § 4 Abs. 2 persönlich und finanziell zuverlässig sein),
- § das Maßnahmen- und Finanzierungskonzept muss geeignet sein,
- § es darf keine Beeinträchtigung öffentlicher Belange oder Rechte Dritter zu erwarten sein,
- § auch keine unverhältnismäßige Belastung der Abgabepflichtigen.

Außerdem Veröffentlichung des Projekts in seinen wesentlichen Zügen im Internet durch Aufgabenträger (§ 5 Abs. 3 Satz 2).

Einrichtung eines Innovationsbereichs und Umsetzung vor Ort - Entscheidungsphase

- § Durchführung des Anhörungsverfahrens (§ 5 Abs. 5)
- § Gegebenenfalls Wiederholung des Anhörungsverfahrens nach § 5 Abs. 7
- § Widersprechen die Eigentümer von mehr als 25 % der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke bzw. Grundstücksflächen der Einrichtung eines Innovationsbereichs, ist der Antrag von der Gemeinde abzulehnen (§ 5 Abs. 8), ansonsten
- § Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrag (§ 3 Abs. 1) zwischen Gemeinde und Aufgabenträger
- § Erlass der Satzung durch Gemeinde (§ 5 Abs. 5 Satz 2) nach pflichtgemäßem Ermessen
- § Laufzeit Satzung längstens 5 Jahre, Verlängerung möglich (§ 9)

Einrichtung eines Innovationsbereichs und Umsetzung vor Ort - Umsetzung des Konzepts

Aufgabenträger muss Maßnahmen- und Finanzierungskonzept umsetzen (§ 6 Abs. 1). Hierzu

- § stellt er im dritten Quartal jedes Kalenderjahres einen Maßnahmen- und Wirtschaftsplan für das Folgejahr auf,
- § legt diesen der Gemeinde vor,
- § macht ihn im Internet bekannt.

Bei der Aufstellung des Plans sind die im Innovationsbereich betroffenen Akteure in geeigneter Weise zu beteiligen (§ 6 Abs. 1 Satz 2).

Der Maßnahmen- und Wirtschaftsplan kann von den Vorgaben des ursprünglichen Maßnahmen und Finanzierungskonzeptes abweichen.

Voraussetzung (§ 6 Abs. 2):

- § kein Widerspruch einer qualifizierten Minderheit der Grundstückseigentümer (25%)
- § Zustimmung der Gemeinde.

Finanzierung - Allgemein

- § Die Maßnahmen im Innovationsbereich werden durch Abgaben finanziert, die von der Gemeinde bei den Grundstückseigentümern erhoben werden.
- § Sie sollen den Vorteil ausgleichen, der durch die Einrichtung und die Maßnahmen des Innovationsbereichs entsteht (§ 7 Abs. 1).
- § Durch die Abgaben wird der entstehende Gesamtaufwand einschließlich eines angemessenen Gewinns für den Aufgabenträger gedeckt.
- § In Abhängigkeit von den jeweiligen Mietverträgen können diese Kosten an die Mieter weitergegeben werden.
- § Das Abgabenaufkommen steht nach § 8 Abs. 1 mit Ausnahme einer Verwaltungspauschale, die der Gemeinde verbleibt, dem Aufgabenträger zu.

Finanzierung - Höhe der Abgabe (1)

Höhe der Abgabe (§ 7 Abs. 1 Satz 2)

= Hebesatz x Einheitswert des jeweiligen Grundstücks

§ Der Einheitswert wird nach dem Bewertungsgesetz festgestellt

§ Soweit Einheitswerte – wie bei öffentlich genutzten Grundstücken – nicht festgesetzt sind, Sonderregelung in § 7 Abs. 2

Hebesatz

= Berücksichtigungsfähiger Aufwand des Innovationsbereichs
Summe der Einheitswerte der die Beitragspflicht begründenden Grundstücke

jedoch max. 10 %

Berücksichtigungsfähiger Aufwand des Innovationsbereichs

= Gesamtaufwand + angemessener Gewinn für den Aufgabenträger

Finanzierung - Höhe der Abgabe (2)

Beispiel:

Geschäftsquartier mit 30 Grundeigentümern, Projektlaufzeit 5 Jahre

Berücksichtigungsfähiger Aufwand des Innovationsbereichs **150.000 €**

§ Gesamtaufwand für das Projekt (für 5 Jahre): **145.000 €**

§ Angemessener Gewinn für den Aufgabenträger **5.000 €**

niedrigster Einheitswert (EW): **20.000 €**, höchster EW **500.000 €**

Summe der EW **3.000.000 €**

W EW **100.000 €**

Hebesatz: **150.000 € / 3.000.000 € = 0,05 = 5 %** (also < 10 %)

Höhe der Abgabe (Hebesatz **0,05** x **Einheitswert** des jeweiligen Grundstücks)

§ Grundstücke mit niedrigstem EW = 1.000 € (für 5 Jahre) = 200 € (p.a.)

§ Grundstücke mit höchstem EW = 25.000 € (für 5 Jahre) = 5.000 € (p.a.)

§ Grundstücke mit durchschnittlichem EW = 5.000 € (für 5 Jahre) = 1.000 € (p.a.)

Finanzierung - Befreiungsmöglichkeiten

Grundsätzlich sind alle baulich nutzbaren Grundstücke der Abgabepflicht unterworfen.

Die Gemeinde kann (nach pflichtgemäßem Ermessen) nach § 7 Abs. 4 befreien,

- § wenn eine bauliche Nutzung des Grundstücks nicht oder nur zu Zwecken des Gemeinbedarfs möglich ist, oder
- § die Heranziehung zu den Abgaben vor dem Hintergrund der tatsächlichen Grundstücksnutzung eine unverhältnismäßige Härte darstellt, oder
- § die wirtschaftliche Existenz des Abgabepflichtigen nachweislich gefährdet ist.

Die Tatsache, dass ein bebaubares Grundstück nicht bebaut ist oder überwiegend nichtgewerblichen Zwecken dient (insbesondere Wohnen), stellt für sich genommen keinen Befreiungstatbestand dar.

Bei der Prüfung, ob eine Härte vorliegt, sind zu prüfen

- § finanzielle Aspekte
- § mögliche Vorteile für das abgabepflichtige Grundstück durch den konkreten Innovationsbereich

Finanzierung - Mittelverwendung

- § Das Abgabenaufkommen steht dem jeweiligen Aufgabenträger zu (§ 8 Abs. 1).
 - § Davon wird ein angemessener Pauschalbetrag für den Verwaltungsaufwand der Gemeinde abgezogen.
- § Die Auszahlung des Aufkommens erfolgt nach § 8 Abs. 2 durch Leistungsbescheid.
 - § Dieser kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, durch die die zweckentsprechende Verwendung sichergestellt wird.
- § Verwendung der Einnahmen ausschließlich für Zwecke des Innovationsbereichs (§ 8 Abs. 3).
- § Grundsätzlich Rückerstattung nicht verwendeter Mittel nach Außer-Kraft-Treten der Satzung (§ 8 Abs. 4 Satz 1).
- § Mittel, die während der Geltungsdauer der Verordnung über den Innovationsbereich nicht verbraucht werden, sollen für einen Anschlusszeitraum im selben Innovationsbereich zur Verfügung stehen (§ 8 Abs. 4 Satz 2).

Rechtsschutz - Allgemein

Keine Regelungen über Rechtsmittel oder den Rechtsweg im Gesetz ð Es gelten daher die allgemeinen Vorschriften.

Da der **Aufgabenträger** seine Maßnahmen nur privatrechtlich durchführen kann, ist insoweit der Zivilrechtsweg gegeben.

Hinsichtlich der Handlungen der **Gemeinden** ist der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht eröffnet (40 Abs. 1 VwGO) , wenn es sich um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art handelt, die nicht spezialgesetzlich einem anderen Gericht zugewiesen sind.

Rechtsschutz gegen Handlungen der Gemeinde

Gegen die **Satzung**:

Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 15 Abs. 1 AGVwGO beim VGH Kassel.

Ansonsten inzident im Rahmen von Verfahren gegen sonstige Maßnahmen der Gemeinde.

Beim Vorliegen eines **Verwaltungsaktes**:

- § Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO
- § Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO
- § Zuvor Durchführung eines behördeninternes Widerspruchsverfahrens notwendig (§ 68 VwGO)
- § Widerspruchsbehörde ist die Gemeinde selbst (§ 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO).

Wenn es sich nicht um einen **Verwaltungsakt** handelt:

- § Feststellungsklage nach § 43 VwGO
- § allgemeine öff.-rechtl. Leistungs- oder Unterlassungsklage

Rechtsschutz

insbesondere gegen Abgabebescheide nach § 7

Nach § 40 Abs. 1 VwGO sind die Verwaltungsgerichte nur für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zuständig, die nicht spezialgesetzlich einem anderen Gericht zugewiesen sind.

Keine Sonderzuweisung durch § 33 Finanzgerichtsordnung (FGO)

ö Es bleibt bei der **Zuweisung an die Verwaltungsgerichte**

Der Widerspruch gegen einen Abgabebescheid der Gemeinde nach § 7 dürfte nach § 80 Abs. 1 Nr. 1 VwGO **keine aufschiebende Wirkung** haben

§ da hoheitlich geltend gemachte öffentlich-rechtliche Geldforderung,

§ die von allen erhoben wird, die einen normativ bestimmten Tatbestand erfüllen

§ und zur Deckung des Finanzbedarfs eines Gemeinwesens dient

§ zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe.

Umlage der Abgabe auf Mieter?

Keine Aussage im Gesetz. Grundsatz des § 535 Abs. 1 Satz 3 BGB: Vermieter trägt die auf der Mietsache ruhenden Lasten.

Soweit im konkreten Mietvertrag vereinbart worden ist,

- § bei Wohnraummiete (§ 556 BGB), dass der Mieter Betriebskosten im Sinne des § 19 Abs. 2 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) trägt,
- § bei Mustermietverträgen über gewerblich genutzte Räume, dass hinsichtlich der Betriebskosten und ihre Umlegung die Betriebskostenverordnung (BetrKV) gilt,

kommt es darauf an, ob es sich um **laufende Kosten** des Eigentümers etc. im Sinne der BetrKV handelt.

Dazu gehören nach der Aufzählung in § 2 Nr. 1 BetrKV die **laufenden öffentlichen Lasten des Grundstückes**, namentlich die Grundsteuer. Abgaben nach § 7 INGE sind keine Betriebskosten nach der BetrKV, da keine laufenden Kosten.

- § Die Abgabe wird nach § 7 Abs. 5 einmalig für die Dauer der Einrichtung des Innovationsbereichs festgesetzt. Auch wenn sie in auf jeweils ein Jahr bezogenen Teilbeträgen zu Beginn jedes Abrechnungsjahres fällig ist, handelt es sich damit um eine einmalige Belastung.

Soweit im Gewerberaummietrecht eine Begrenzung der Nebenkosten auf die Betriebskosten gemäß BetrKV nicht erfolgt, ist die Umlage von weiteren Nebenkosten auf die Mieter zwar grundsätzlich möglich, dürfte aber nur bei neuen Mietverträgen relevant werden.

Förderung durch das Land Hessen

Keine spezielle finanzielle Förderung in Hessen

Förderung auf der Grundlage bestehender Förderprogramme:

- § Städtebauförderprogramm (Stadterneuerung, Stadtumbau)
- § Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung
- § Richtlinien des Landes Hessen zur Gründungs- und Mittelstandsförderung
- § Programm und Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen.



Schlusswort

**Ich danke Ihnen für Ihre
Aufmerksamkeit.**