

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§ 20 IfSchG, § 5 KatSchG, § 290 HGB, § 8 KStG, § 35 VwVfG

- 1. Anlässlich der Covid-19-Pandemie verpflichtete das Land Hessen die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte durch "Einsatzbefehl", innerhalb kürzester Zeit jeweils ein Impfzentrum zu errichten und zu betreiben. Gleichzeitig begründete das Land mit dieser Anordnung, die in der Form des Verwaltungsakts ergangen ist, einen Anspruch der Kommunen auf Erstattung der insoweit entstehenden Kosten. An dieser ausdrücklichen Kostenzusage muss sich das Land Hessen festhalten lassen.**
- 2. Dieses mit dem Einsatzbefehl praktizierte Vorgehen des Landes, das hinsichtlich der Finanzierungszusage dem Bereich der Leistungsverhaltung zuzuordnen ist, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Es ist anerkannt, dass die Gewährung staatlicher Leistungen - ob an Bürger oder andere Rechtssubjekte - keine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erfordert, sondern hierfür "jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere etwa die etatmäßige Bereitstellung der (...) erforderlichen Mittel"**
- 3. Der Stadt Frankfurt am Main kommt kein "beherrschender Einfluss" auf die Betreibergesellschaft der Frankfurter Festhalle zu, von der sie die Flächen für den Betrieb ihres Impfzentrums angemietet hatte. Der Ersatz der geltend gemachten Mietkosten scheidet deshalb auch nicht an den konkreten Bestimmungen des Einsatzbefehls zur Übernahme von Aufwendungen.**

VG Frankfurt, Urteil vom 14.09.2022, Az.: 5 K 3054/21.F

Tenor:

Der Bescheid des Beklagten vom 19. Oktober 2021 (Verfahren 5 K 3246/21.F) wird aufgehoben.

Der Beklagte wird unter entsprechender Abänderung seiner Bescheide vom 15. September 2021, 16. November 2021, 14. Dezember 2021, 25. Februar 2022 sowie 30. Mai 2022 verpflichtet, der Klägerin für den Betrieb des Impfzentrums Frankfurt am Main weitere Kosten zu erstatten, und zwar für den Zeitraum 1. Januar bis 31. März 2021 in Höhe von 572 556,60 Euro (Verfahren 5 K 3580/21.F), für den Zeitraum 1. April bis 31. August 2021 in Höhe von 1 007 757,45 Euro (Verfahren 5 K 3054/21.F), für den Zeitraum 1. bis 21. September 2021 in Höhe von 128 102,31 Euro (Verfahren 5 K 151/22.F), für den Zeitraum 21. September 2021 bis 31. Dezember 2021 in Höhe von 332 521,40 Euro (Verfahren 5 K 856/22.F) sowie für den Zeitraum 1. Januar bis 31. März 2022 in Höhe von 490 877,79 Euro (Verfahren 5 K 1582/22.F), insgesamt mithin 2 531 815,55 Euro.

Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent der festzusetzenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Erstattung von Mietkosten zum Betrieb des Impfzentrums der Klägerin in der Fest- bzw. Messehalle Frankfurt am Main.

Gestützt auf § 20 Abs. 5 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) und § 5 Abs. 3 des Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetzes (HBKG) erteilte das Hessische Ministerium für Soziales und Integration gemeinsam mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport am 23. November 2020 einen „Einsatzbefehl zur Errichtung von Impfzentren und zur Einleitung der Vorbereitungen zur Durchführung von Impfungen in Hessen“ (Bl. 1 ff. der Behördenakten zu dem Verwaltungsstreitverfahren 5 K 3054/21.F – BA). Hiernach waren die Gesundheitsämter sowie die unteren Katastrophenschutzbehörden der Kreise und kreisfreien Städte – und so auch die Klägerin – verpflichtet, zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie „schnellstmöglich jeweils mindestens ein Impfzentrum zu errichten und in betriebsbereitem Zustand zu halten“ (unter Nr. 2.1 des Einsatzbefehls, Bl. 4 BA). Zur Kostentragung heißt es im Einsatzbefehl unter Nr. 4 (Bl. 11 BA) unter anderem:

„Die Kosten für die Maßnahmen werden durch das Land Hessen getragen. Dies gilt nicht für die originären Personalkosten der Kommunen bzw. die Bereitstellung kommunaler Liegenschaften.

Weiter heißt es dort unter Nr. 4.2 (Bl. 12 BA):

„Erstattungsfähig sind die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Impfzentren sowie der Impfteams entstehenden notwendigen Kosten. (...) Vermeidbare und somit nicht erstattungsfähige Kosten wären bspw. Mieten für Liegenschaften von Kommunen, einschließlich kommunaler Eigen- und Zweckbetriebe sowie von Betrieben, bei denen die Kommunen beherrschenden Einfluss ausüben (...)“

Die Klägerin kam dem Einsatzbefehl seit dem 7. Dezember 2020 nach; erstmals mit privatrechtlichem Vertrag vom 3. Februar 2021, rückwirkend zum 1. Dezember 2020 geschlossen, mietete sie bei der Messe Frankfurt Venue GmbH in der Festhalle Frankfurt am Main rund 3 000 qm Bruttoausstellungsfläche zum Betrieb ihres Impfzentrums an (vgl. Bl. 16 ff. BA).

Die Messe Frankfurt Venue GmbH ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Messe Frankfurt GmbH (vgl. § 3 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags der Messe Frankfurt Venue GmbH, Bl. 47 der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F). Am Stammkapital der Messe Frankfurt GmbH wiederum ist die Klägerin mit 60 Prozent, das beklagte Land mit 40 Prozent beteiligt (vgl. § 3 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags der Messe Frankfurt GmbH, Bl. 45 BA). Zur Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung der Messe Frankfurt GmbH bedarf es einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen (vgl. dazu § 15 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrags, Bl. 50 BA); die Gesellschafter sind entsprechend ihren Beteiligungsverhältnissen stimmberechtigt (vgl. § 15 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrags der Messe Frankfurt GmbH, Bl. 50 BA).

Die Höhe des Nutzungsentgelts, das die Klägerin für das Bereitstellen der Flächen an die Messe Frankfurt Venue GmbH zu zahlen hatte, variierte je nach der Anzahl der Nutzungstage; für den ersten Zeitraum (7. bis 31. Dezember 2020) belief sich der Mietzins ohne Umsatzsteuer, zu der hier indes optiert wurde, auf 119 853,00 Euro. Wegen der weiteren Einzelheiten der Vereinbarungen – auch derjenigen der weiteren Mietverträge – wird auf die in den Akten befindlichen Verträge verwiesen (Bl. 16 ff. BA;

Bl. 100 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F, Bl. 96 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 151/22.F, Bl. 102 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 856/21.F und Bl. 81 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 1582/22.F).

Mit Bescheid vom 5. Mai 2021 (Bl. 93 der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3246/21.F) bewilligte der Beklagte der Klägerin für den Zeitraum vom 7. bis 31. Dezember 2020 die Erstattung von Mietkosten in Höhe von insgesamt 139 029,48 Euro (netto 119 853,00 Euro zuzüglich Umsatzsteuer in Höhe von – damals abgesenkten – 16 Prozent).

Mit E-Mail vom 17. Juni 2021 (Bl. 21 BA) wandte sich das Regierungspräsidium Gießen an die Klägerin und bat mit Blick auf die – bereits bewilligten – Mietkosten in Höhe von 139 029,48 Euro um genauere Erläuterung der Beteiligungsverhältnisse an der Betreibergesellschaft der Festhalle; das Hessische Ministerium für Soziales und Integration habe kürzlich darauf hingewiesen, bei der Abrechnung der Impfbudgets sei zu beachten, dass Mieten für Liegenschaften, bei denen eine Kommune einen beherrschenden Einfluss ausübe, nach Nr. 4.2 des Einsatzbefehls nicht erstattungsfähig seien.

Die Klägerin antwortete hierauf mit Schreiben vom 1. Juli 2021 (Bl. 22 BA) und teilte mit, die Messe Frankfurt GmbH, zu der die Messe Frankfurt Venue GmbH gehöre, sei ein eigenständiges wirtschaftliches Unternehmen, das global tätig sei; es handele sich nicht um einen Eigen- oder Zweckbetrieb. An der Gesellschaft sei die Klägerin mit 60 Prozent, das beklagte Land mit 40 Prozent beteiligt.

Darauf reagierte das Regierungspräsidium mit weiterer E-Mail vom 12. Juli 2021 (Bl. 34 f. BA), in der es im Wesentlichen mitteilte, die Kosten für die Anmietung seien nach Nr. 4.2 des Einsatzbefehls nicht erstattungsfähig gewesen, weil die Klägerin – wie man nun erstmals erfahren habe – mit mehr als 50 Prozent an der Messe Frankfurt GmbH beteiligt sei und so einen beherrschenden Einfluss auf die Messe Frankfurt Venue GmbH habe, die jedenfalls als „sonstiger Betrieb“ unter Nr. 4.2 des Einsatzbefehls falle; es werde demnächst eine „Verrechnung“ mit einer Folgeabrechnung erfolgen.

Nach weiterer Korrespondenz der Beteiligten (vgl. Bl. 41 ff. BA) und entsprechender Anhörung der Klägerin erließ das Regierungspräsidium am 19. Oktober 2021 den in dem Verfahren 5 K 3246/21.F angegriffenen Bescheid (Bl. 3 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3246/21.F), mit dem es unter anderem den Bewilligungsbescheid vom 5. Mai 2021 mit Wirkung für die Vergangenheit zurücknahm (Nr. 1) und den von der Klägerin zu erstattenden Betrag auf 139 029,48 Euro festsetzte (Nr. 2). Zur Begründung führte das Regierungspräsidium aus: Der Bewilligungsbescheid sei im vollem Umfang rechtswidrig und deshalb nach § 48 Abs. 1, 2 HVwVfG zurückzunehmen; die Klägerin habe keinen Anspruch auf Erstattung der Kosten für die Anmietung der Festhalle gehabt. Gemäß Nr. 4.2 des zugrundeliegenden Einsatzbefehls handele es sich bei Mieten für Liegenschaften von Betrieben, auf die eine Kommune beherrschenden Einfluss ausübe, um nicht erstattungsfähige Kosten. Nach den Voraussetzungen des § 290 Abs. 2 Nr. 1 des Handelsgesetzbuchs (HGB) bestehe ein beherrschender Einfluss nämlich insbesondere dann, wenn dem Mutterunternehmen bei einem anderen Unternehmen die Mehrheit der Stimmrechte der Gesellschafter zustehe. Dies sei hier erfüllt. Die Klägerin halte 60 Prozent der Gesellschaftsanteile der Messe Frankfurt GmbH, bei der es sich um die Muttergesellschaft der Messe Frankfurt Venue GmbH – der Vertragspartnerin der Klägerin – handele. Wenn nach dem Gesellschaftsvertrag der Messe Frankfurt GmbH für Beschlüsse in der Gesellschafterversammlung eine Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen erforderlich sei, ändere dies an dem beherrschenden Einfluss der Klägerin nichts; entscheidend sei vielmehr eine „formaljuristische Auslegung“ des § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB, nach der bereits bei einfacher Stimmrechtsmehrheit unwiderlegbar ein Beherrschungsverhältnis anzunehmen sei. Wegen der weiteren Einzelheiten des

Bescheids – insbesondere hinsichtlich der übrigen Voraussetzungen des § 48 und § 49a HVwVfG – wird auf den Bescheid vom 19. Oktober 2021 verwiesen.

Am 19. November 2021 hat die Klägerin in dem Verfahren 5 K 3246/21.F vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage erhoben. Die Klägerin hat fünf weitere und im Wesentlichen gleichgelagerte Klagen erhoben, und zwar am 29. Oktober 2021 in dem Verfahren 5 K 3054/21.F auf Verpflichtung zur Erstattung von Mietkosten in Höhe von 1 007 757,45 Euro für den Zeitraum vom 1. April bis 31. August 2021 (Erstattung abgelehnt durch Bescheid vom 15. September 2021, Bl. 3 f. der dortigen Gerichtsakte), am 17. Dezember 2021 in dem Verfahren 5 K 3580/21.F auf Verpflichtung zur Erstattung von Mietkosten in Höhe von 572 556,60 Euro im Zeitraum 1. Januar bis 31. März 2021 (Erstattung abgelehnt durch Bescheid vom 16. November 2021, Bl. 3 f. der dortigen Gerichtsakte), am 20. Januar 2022 in dem Verfahren 5 K 151/22.F auf Verpflichtung zur Erstattung von Mietkosten in Höhe von 128 102,31 Euro für den Zeitraum 1. bis 21. September 2021 (Erstattung abgelehnt durch Bescheid vom 14. Dezember 2021, Bl. 4 f. der dortigen Gerichtsakte), am 25. März 2022 in dem Verfahren 5 K 856/22.F auf Verpflichtung zur Erstattung von Mietkosten in Höhe von 332 521,40 Euro für den Zeitraum vom 15. September bis 31. Dezember 2021 (Erstattung abgelehnt durch Bescheid vom 25. Februar 2022, Bl. 5 f. der dortigen Gerichtsakte) sowie am 14. Juni 2022 in dem Verfahren 5 K 1582/22.F auf Verpflichtung zur Erstattung von Mietkosten in Höhe von 490 877,79 Euro für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. März 2022 (Erstattung abgelehnt durch Bescheid vom 30. Mai 2022 (Bl. 9 f. der dortigen Gerichtsakte)).

Zur Klagebegründung trägt die Klägerin vor, der Rücknahmebescheid sei – mangels Vorliegens der Voraussetzungen des § 48 HVwVfG – rechtswidrig. Der ursprüngliche Bewilligungsbescheid hätte hiernach nur zurückgenommen werden können, wenn er rechtswidrig gewesen wäre; dies sei aber nicht der Fall, weil die Klägerin für Dezember 2020 – wie letztlich auch für alle weiteren Zeiträume bis März 2022 – Anspruch auf Erstattung der streitgegenständlichen Mietkosten habe. Ein beherrschender Einfluss im Sinne von Nr. 4.2 des Einsatzbefehls könne nicht angenommen werden. Soweit sich das Land für seinen Standpunkt auf die Norm des § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB stütze, könne dies schon deshalb nicht überzeugen, weil die Klägerin kein – vom Tatbestand indes gefordertes – „Mutterunternehmen“, sondern eine Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts sei. Dessen ungeachtet sei es aber auch verfehlt, im vorliegenden Kontext auf die Maßstäbe des § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB abzustellen, denn die Norm habe eine andere Ratio als der Ausschluss in Nr. 4.2 des Einsatzbefehls: Während § 290 HGB die Pflicht zum Aufstellen eines Konzernabschlusses zum Gegenstand habe, um aus Transparenzgründen im Handelsverkehr sämtliche zum Konzern gehörende Tochterunternehmen zu identifizieren, sei Zweck des Ausschlusses in Nr. 4.2 des Einsatzbefehls, die Erstattung solcher Kosten auszuschließen, die deshalb unnötig seien, weil die Kommunen die Liegenschaften aufgrund ihrer unmittelbaren oder mittelbaren Eigentümerstellung auch unentgeltlich hätten nutzen können.

In jedem Falle scheidet ein beherrschender Einfluss der Klägerin deshalb aus, weil die Klägerin in der Gesellschafterversammlung der Messe Frankfurt GmbH allein mit ihrer Beteiligung von 60 Prozent einen Gesellschafterbeschluss nicht fassen könne; weil der Gesellschaftsvertrag hierfür eine Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen vorsehe, sei sie auf die Mitwirkung des beklagten Landes angewiesen; die Willensbildung in der Gesellschaft könne so faktisch nur einstimmig erfolgen.

Für dieses Ergebnis spreche im Übrigen auch, dass es aus steuerlichen Gründen nicht möglich gewesen sei, die Fest- bzw. Messehalle unentgeltlich zu überlassen. So habe das Finanzamt Frankfurt am Main V-Höchst in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass das unentgeltliche Überlassen von Frei- und Halteflächen auf dem Gelände der Messehalle zur Nutzung als Stützpunkt für größere Polizeieinsätze des Landes Hessen

eine „verdeckte Gewinnausschüttung“ i.S.v. § 8 Abs. 3 Satz 1 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) an die Anteilseignerin – die Messe Frankfurt GmbH – und darüber mittelbar an deren Anteilseigner – das Land Hessen als Rechtsträger der hessischen Polizei – gewesen sei. Das unentgeltliche Überlassen dieser Flächen halte – so die Ansicht der Betriebsprüfung – einem Vergleich unter fremden Dritten nicht stand (siehe dazu im Einzelnen die Feststellungen der Betriebsprüfungsstelle des Finanzamts Frankfurt am Main V-Höchst vom 10. Juni 2016, Bl. 55 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F). Entsprechendes müsse auch mit Blick auf die vorliegende Konstellation gelten, weil diese ähnlich gelagert sei.

Die Klägerin beantragt in dem Verfahren 5 K 3246/21.F,
den Bescheid vom 19. Oktober 2021 aufzuheben,
in dem Verfahren 5 K 3054/21.F,
den Bescheid vom 15. September 2021 abzuändern und den Beklagten zu verpflichten,
der Klägerin für den Betrieb des Impfzentrums Frankfurt für den Zeitraum 1. April bis
31. August 2021 weitere Kosten in Höhe von 1 007 757,45 Euro zu erstatten,
in dem Verfahren 5 K 3580/21.F,
den Bescheid vom 16. November 2021 abzuändern und den Beklagten zu verpflichten,
der Klägerin für den Betrieb des Impfzentrums Frankfurt für den Zeitraum 1. Januar bis
31. März 2021 weitere Kosten in Höhe von 572 556,60 Euro zu erstatten,
in dem Verfahren 5 K 151/22.F,
den Bescheid vom 14. Dezember 2021 abzuändern und den Beklagten zu verpflichten,
der Klägerin für den Betrieb des Impfzentrums Frankfurt für den Zeitraum 1. September
bis 21. September 2021 weitere Kosten in Höhe von 128 102,31 Euro zu erstatten,
in dem Verfahren 5 K 856/22.F,
den Bescheid vom 25. Februar 2022 abzuändern und den Beklagten zu verpflichten, der
Klägerin für den Betrieb des Impfzentrums Frankfurt für den Zeitraum 21. September
2021 bis 31. Dezember 2021 weitere Kosten in Höhe von 332 521,40 Euro zu erstatten,
in dem Verfahren 5 K 1582/22.F,
den Bescheid vom 30. Mai 2022 abzuändern und den Beklagten zu verpflichten, der
Klägerin für den Betrieb des Impfzentrums Frankfurt für den Zeitraum 1. Januar bis 31.
März 2022 weitere Kosten in Höhe von 490 877,79 Euro zu erstatten.

Der Beklagte beantragt,
die Klagen abzuweisen.

Zur Begründung bezieht sich das beklagte Land auf die Verwaltungsverfahren und die jeweils angegriffenen Bescheide; ergänzend trägt es vor: Während die Erstattung in den Verfahren 5 K 3054/21.F, 5 K 3246/21.F, 5 K 3580/21.F und 5 K 151/22.F an den Bestimmungen des Einsatzbefehls des Landes Hessen vom 23. November 2020 scheitere, nämlich an der Klausel, dass kein beherrschender Einfluss auf den Betrieb bestehen dürfe, von dem eine Liegenschaft angemietet werde, sei es in den Verfahren 5 K 856/22.F und 5 K 1582/22.F die gleichlautende Klausel des Erlasses des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration vom 24. September 2021 (Bl. 78 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 856/22.F), die einem Ersatz der Mietkosten in den hier streitigen Zeiträumen von 21. September 2021 bis 31. März 2022 entgegenstünde. Mit dem erwähnten Erlass habe das Land Hessen die Rahmenbedingungen für die weitere hessische Impfkampagne ab dem 1. Oktober 2021 geschaffen, nachdem es mit Einsatzbefehl vom 28. Juli 2021 (Bl. 83 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 856/22) den Rückbau der Impfzentren in Hessen zum 30. September 2021 verfügt habe.

In sämtlichen Verfahren sei damit zu beachten, dass der Klägerin ein beherrschender Einfluss auf die Frankfurter Fest- bzw. Messehalle zukomme. Soweit die Klägerin der Ansicht sei, dieser beherrschende Einfluss lasse sich nicht mit § 290 Abs. 2 HBG begründen, überzeuge dies nicht. Die Norm sei vor allem deshalb anzuwenden, weil die Klägerin als ein Unternehmen im Sinne des „Konzernrechts“ zu klassifizieren sei; nach

dem „Konzernrecht“, das in §§ 15 ff. AktG kodifiziert sei, entstehe ein Konzern nämlich, wenn mindestens ein abhängiges Unternehmen unter der Leitung eines herrschenden Unternehmens zusammengefasst sei; als herrschendes Unternehmen komme auch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts wie die Klägerin in Betracht, wenn diese – wie hier – an einem Unternehmensträger privater Rechtsform beteiligt sei.

Zur Auslegung des Einsatzbefehls wie auch des Erlasses seien schließlich die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten; die Anmietung einer Liegenschaft, die einer Gesellschaft gehöre, an der die Klägerin mittelbar zu 60 Prozent beteiligt sei, könne nicht gerechtfertigt werden. Die Fest- bzw. Messehalle sei außerdem eine für die Klägerin faktisch vorhandene und infolge der Covid-19-Pandemie auch nicht anderweitig nutzbare Ressource gewesen. Wenn das von der Klägerin gewählte Vorgehen steuerlich zu einer verdeckten Gewinnausschüttung führe, betreffe dies die hier maßgebliche Thematik nicht und liege überdies in ihrer selbst gewählten Risikosphäre.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten der Verfahren 5 K 3054/21.F, 5 K 3246/21.F, 5 K 3580/21.F, 5 K 151/22.F, 5 K 856/22.F und 5 K 1582/22.F (jeweils 1 Band) sowie den Inhalt der Behördenakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F (1 Hefter, Bl. 1 – 44) verwiesen, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

Das Gericht hat die sechs Klageverfahren mit Beschluss vom 14. September 2022 zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden; führend ist das Aktenzeichen 5 K 3054/21.F.

Entscheidungsgründe:

Die Anfechtungsklage (Verfahren 5 K 3246/21.F) sowie die insgesamt fünf Verpflichtungsklagen (Verfahren 5 K 3054/21.F, 5 K 3580/21.F, 5 K 151/22.F, 5 K 856/22.F und 5 K 1582/22.F) haben Erfolg; sie sind zulässig und begründet.

Der Bescheid des Beklagten vom 19. Oktober 2021 (Verfahren 5 K 3246/21.F) ist rechtswidrig, verletzt die Klägerin in ihren Rechten und war daher aufzuheben, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Klägerin steht für den Zeitraum vom 7. bis 31. Dezember 2020 ein Anspruch auf Erstattung der gezahlten Mietkosten für die Festhalle Frankfurt am Main zu, weshalb der ursprünglich erlassene Bewilligungsbescheid vom 5. Mai 2021 nicht rechtswidrig war und so nicht nach § 48 Abs. 1, 2 Satz 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) – der hier einzig in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlage – zurückgenommen werden konnte.

Weiter hat die Klägerin Anspruch auf Erstattung der Mietkosten für die übrigen Zeiträume von 1. Januar 2021 bis 31. März 2022; die jeweilige Ablehnung der Erstattung (Bescheid vom 15. September 2021, Verfahren 5 K 3054/21.F; Bescheid vom 16. November 2021, Verfahren 5 K 3580/21.F; Bescheid vom 14. Dezember 2021, Verfahren 5 K 151/22.F; Bescheid vom 25. Februar 2022, Verfahren 5 K 856/22.F; Bescheid vom 30. Mai 2022, Verfahren 5 K 1582/22.F) ist insoweit rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, weshalb der Beklagte wie aus dem Tenor ersichtlich zu verpflichten war, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

Die Ansprüche ergeben sich für sämtliche Zeiträume unmittelbar aus dem Einsatzbefehl des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport am 23. November 2020 (Zeitraum 7. Dezember 2020 bis 30. September 2021; Verfahren 5 K 3054/21.F, 5 K 3246/21.F, 5 K 3580/21.F,

5 K 151/22.F) sowie aus dem Erlass des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration vom 24. September 2021 (Zeitraum 1. Oktober 2021 bis 31. März 2022; Verfahren 5 K 856/22.F und 5 K 1582/22.F).

Zwar ist der Magistrat der Klägerin nach § 5 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Var. 3 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD) diejenige Behörde, die für die Durchführung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) zuständig ist („übertragener Wirkungskreis“, vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 HGöGD, § 3 Satz 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)). Es dürfte deshalb – im Grundsatz – davon auszugehen sein, dass die Klägerin für ihr entsprechendes Tätigwerden landesseitig keine Übernahme von Kosten beanspruchen kann, die über dasjenige hinausgeht, was gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 HGO an Mitteln ohnehin zur Verfügung zu stellen ist.

Ungeachtet dieser Überlegungen hat das Land Hessen mit dem Einsatzbefehl und dem Erlass aber jedenfalls vorrangige Bestimmungen getroffen und – gewissermaßen als Gegenleistung für die kurzfristig verfügte Errichtung der Impfzentren – durch Verwaltungsakt (§ 35 Satz 1 HVwVfG) unmittelbar einen Anspruch der Kommunen auf Erstattung der insoweit entstehenden Kosten begründet.

Der Einsatzbefehl sowie der Erlass setzen nämlich – wie es § 35 Satz 1 HVwVfG mit dem Kriterium der Regelung verlangt (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1987 – 7 C 83/84 –, juris Rn. 9; Knauff, in: Schoch/Schneider, VerwR, Stand: April 2022, § 35 Rn. 140) – die verbindliche Rechtsfolge, dass die hessischen Selbstverwaltungskörperschaften entsprechend den Vorgaben, die dort unter „Auftrag“ im Einzelnen genannt sind (vgl. etwa S. 4 ff. des Einsatzbefehls vom 23. November 2020, Bl. 4 ff. BA), innerhalb kürzester Zeit ein Impfzentrum zu errichten und zu betreiben haben. Uno actu setzten die Bestimmungen unter „Kostentragung“ sodann die weitere – und hier maßgebliche – verbindliche Rechtsfolge, nach der „[d]ie Kosten für die Maßnahmen (...) durch das Land Hessen getragen“ werden (S. 11 des Einsatzbefehls vom 23. November 2020, Bl. 11 ff. BA). An dieser Zusage muss sich das Land Hessen festhalten lassen. Ihr liegt auch nicht bloß eine Maßnahme aus dem verwaltungsinternen Bereich ohne Außenwirkung zugrunde (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 – 2 C 30/78 –, juris Rn. 15; Knauff, in: Schoch/Schneider, VerwR, Stand: April 2022, § 35 VwVfG Rn. 123). Vielmehr betrifft die Anordnung das Rechtsverhältnis zwischen unterschiedlichen Hoheitsträgern, zwischen denen anerkanntermaßen Verwaltungsakte ergehen können (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1964 – 8 C 29.63 –, juris Rn. 16; Knauff, in: Schoch/Schneider, VerwR, Stand: April 2022, § 35 Rn. 140 ff. m.w.N.; der HessVGH erachtet sogar eine Außenwirkung von Maßnahmen zwischen Organen desselben Rechtsträgers für möglich, vgl. HessVGH, Beschluss vom 23. November 1995 – 6 TG 3539/95 –, juris Rn. 3), wobei die Kommunen als an sich zuständige Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes (s.o.) durch die Anordnungen des Landes in ihren Kompetenzen auch tatsächlich unmittelbar betroffen waren. Es kann vorliegend auch nicht bloß von einer fachaufsichtsrechtlichen Weisung die Rede sein, denn für die Kammer ist angesichts des Umfangs der verfügten Maßnahmen nicht ersichtlich, dass sich die Anordnungen im Rahmen dessen gehalten hätten, was § 4 Abs. 1 Satz 1 HGO i.V.m. mit dem entsprechenden gesetzlichen Weisungsrecht (§ 2 Abs. 4 Satz 3 HGöGD) für die Erfüllung der staatlichen Pflichtaufgabe des Infektionsschutzes vorsieht (vgl. hierzu HessVGH, Urteil vom 4. Februar 2016 – 4 A 617/14 –, juris Rn. 26; Beschluss vom 2. Oktober 1990 – 10 TG 2854/90 –, juris Rn. 8). Auch wenn es sich bei § 2 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 und 4 HGöGD um weite Generalklauseln handelt, so wäre es nach Ansicht des Gerichts contra legem, würde man die hier getroffenen Anordnungen – insbesondere mit Blick auf ihren Ausnahmecharakter – darunter subsumieren.

Dieses mit dem Einsatzbefehl sowie dem Erlass praktizierte Vorgehen des Landes, das hinsichtlich der Finanzierungszusage dem Bereich der Leistungsverhaltung zuzuordnen

ist, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Es ist anerkannt, dass die Gewährung staatlicher Leistungen – ob an Bürger oder andere Rechtssubjekte – keine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erfordert, sondern hierfür „jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere etwa die etatmäßige Bereitstellung der (...) erforderlichen Mittel“ (so schon BVerwG, Urteil vom 21. März 1958 – VII C 6.57 –, juris Rn. 21) ausreichend ist (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 8. April 1997 – 3 C 6/95 –, juris Rn. 17; HessVGH, Urteil vom 13. Januar 1992 – 8 UE 1255/87 –, juris Rn. 29; Jarass, NVwZ 1984, 473, 480). Von einer solchen Bereitstellung der Mittel im Haushalt des Landes Hessen ist hier auszugehen.

Zur Kostentragung heißt es im Einsatzbefehl vom 23. November 2020, der für den Zeitraum von 7. Dezember 2020 bis 30. September 2021 (Verfahren 5 K 3054/21.F, 5 K 3246/21.F, 5 K 3580/21.F, 5 K 151/22.F) maßgeblich ist, unter 4. (Bl. 11 BA) zunächst: „Die Kosten für die Maßnahmen werden durch das Land Hessen getragen. Dies gilt nicht für die originären Personalkosten der Kommunen bzw. die Bereitstellung kommunaler Liegenschaften.

Weiter heißt es dort unter Nr. 4.2 (Bl. 12 BA):

„Erstattungsfähig sind die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Impfzentren sowie der Impfteams entstehenden notwendigen Kosten. (...). Vermeidbare und somit nicht erstattungsfähige Kosten wären bspw. Mieten für Liegenschaften von Kommunen, einschließlich kommunaler Eigen- und Zweckbetriebe sowie von Betrieben bei denen die Kommunen beherrschenden Einfluss ausüben (...).“

Eine im Wesentlichen gleichlautende Klausel enthält Nr. 4.1 der Erlass des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration vom 24. September 2021, der den Zeitraum vom 1. Oktober 2021 bis 31. März 2022 (Verfahren 5 K 856/22.F und 5 K 1582/22.F) betrifft.

Bei den hier in Rede stehenden Kosten für die Anmietung der Frankfurter Fest- bzw. Messehalle handelt es sich um „in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb der Impfzentren“ entstandene notwendige Kosten, die der Klägerin deshalb zu erstatten sind. So kam die Klägerin dem Einsatzbefehl umgehend nach; auf Grundlage des – rückwirkend geschlossenen – Mietvertrags vom 3. Februar 2021 mietete sie bei der Messe Frankfurt Venue GmbH (Bl. 16 ff. BA) in der Festhalle Frankfurt am Main eine Fläche von rund 3 000 qm an und betrieb dort seit dem 7. Dezember 2020 ihr örtliches Impfzentrum. Der an die Messe Frankfurt Venue GmbH gezahlte Mietzins ist damit ursächlich und zurechenbar durch den Betrieb des Impfzentrums entstanden.

Für die einzelnen Zeiträume und Verfahren ergeben sich folgende – nachgewiesene – Beträge: Für die Zeit vom 7. bis 31. Dezember 2020 (Verfahren 5 K 3246/21.F) hat die Klägerin die von ihr verauslagten Mietkosten in Höhe von 139 029,48 Euro durch Mietvertrag vom 3. Februar 2021 (dort S. 2, Bl. 17 BA) nachgewiesen; dem im Vertrag ausgewiesenen Nettobetrag ist, wie dort vorgesehen, Umsatzsteuer in Höhe von – damals abgesenkten – 16 Prozent hinzuzurechnen, um den geltend gemachten Betrag von 139 029,48 Euro zu errechnen. Entsprechendes gilt für die weiteren Zeiträume: Für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis 31. März 2021 (Verfahren 5 K 3580/21.F) hat die Klägerin Mietkosten in Höhe von 572 556,60 Euro nachgewiesen, ebenfalls durch Mietvertrag vom 3. Februar 2021 mit der Messe Frankfurt Venue GmbH (dort S. 2, Bl. 17 BA), für die Zeit vom 1. April 2021 bis 31. August 2021 (Verfahren 5 K 3054/21.F) hat sie Mietkosten in Höhe von 1 007 757,45 Euro durch Vertrag vom 4. Juli 2021 (dort S. 2, Bl. 100R der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F) sowie Vertrag vom 25. Mai 2021 (dort S. 2, Bl. 102R der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F) und für die Zeit vom 1. bis 21. September 2021 (Verfahren 5 K 151/22.F) Mietkosten in Höhe von 128 102,31 Euro durch Vertrag vom 13. August 2021 (S. 4, Bl. 97R der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 151/22.F) belegt. Schließlich hat die Klägerin auch für die verbleibenden Zeiträume die ihr entstandenen Mietkosten nachgewiesen, und zwar für den Zeitraum

vom 21. September bis 31. Dezember 2021 (Verfahren 5 K 856/22.F) in Höhe von 332 521,40 Euro auf Grundlage des Vertrags vom 27. September 2021 (S. 2, Bl. 102R der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 856/22.F) und für den Zeitraum 1. Januar bis 31. März 2022 (Verfahren 5 K 1582/22.F) auf Basis des Vertrags vom 24. Januar 2022 (dort S. 2, Bl. 84R der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 1582/22.F, nach Subtraktion der bereits im Verfahren 5 K 856/22.F geltend gemachten Kosten).

Soweit sich das beklagte Land auf den Standpunkt stellt, die Klägerin habe in Bezug auf die Betreibergesellschaft der Fest- bzw. Messehalle Frankfurt am Main einen beherrschenden Einfluss im Sinne von Nr. 4.2 des Einsatzbefehls sowie Nr. 4.1 des Erlasses, weshalb eine Erstattung der verauslagten Miete nicht in Betracht komme, folgt die Kammer dem nicht. Der Klägerin kommt ein derartiger Einfluss nicht zu.

Ausgehend vom Wortlaut des Einsatzbefehls bzw. des Erlasses könnte diejenige Gesellschaft, auf die die Klägerin einen solchen Einfluss haben müsste, nur die Messe Frankfurt Venue GmbH sein, denn dieses ist „der Betrieb“ im Sinne des Einsatzbefehls sowie des Erlasses, dessen Liegenschaft die Klägerin hier angemietet hatte. Da die Klägerin aber nicht Gesellschafterin der Messe Frankfurt Venue GmbH ist (vgl. dazu § 3 Abs. 2 ihres Gesellschaftsvertrags, Bl. 47 der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F), sondern an dieser nur mittelbar über die Messe Frankfurt GmbH beteiligt ist, könnte ihr – hier fraglicher – beherrschender Einfluss allenfalls ein mittelbarer sein.

Der Klägerin kommt aber auch ein solch mittelbarer Einfluss auf die Messe Frankfurt Venue GmbH nicht zu; sie beherrscht nicht die Messe Frankfurt GmbH und kann so auch nicht entsprechend auf die Messe Frankfurt GmbH einwirken.

Zutreffend hat das beklagte Land darauf hingewiesen, dass weder der Einsatzbefehl noch der Erlass weitere Hinweise zu der Frage enthalten, wann von einem beherrschenden Einfluss auszugehen sei. Zu Auslegung des Begriffs kommen daher die allgemeinen Regeln der juristischen Methodik zur Anwendung. Bei Anwendung dieser Regeln kann die Kammer dem beklagten Land nicht folgen, wenn es geltend macht, der beherrschende Einfluss der Klägerin ergebe sich bei entsprechender Anwendung des § 290 Abs. 2 des Handelsgesetzbuchs (HGB). Soweit hiernach ein beherrschender Einfluss unwiderlegbar vermutet wird, wenn einem Mutterunternehmen bei einem anderen Unternehmen die Mehrheit der Stimmrechte der Gesellschafter zusteht, kann daraus für den Streitfall nichts abgeleitet werden.

Zwar ist die Klägerin am Stammkapital der Messe Frankfurt GmbH mit 108 000 000 Euro beteiligt, während das beklagte Land hieran 72 000 000 Euro hält (vgl. § 3 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags, Bl. 45 BA); in Verhältnisse umgewandelt hat die Klägerin mit 60 Prozent so tatsächlich eine – einfache – Mehrheit der Stimmrechte der Gesellschafter, denn jeweils 50,00 Euro eines Geschäftsanteils gewähren eine Stimme in der Gesellschafterversammlung (vgl. § 15 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrags, Bl. 50 BA).

Diese einfache Mehrheit der Stimmrechte ist aber nicht – auch nicht mithilfe von § 290 Abs. 2 HGB – geeignet, einen beherrschenden Einfluss der Klägerin zu begründen, der es ihr ermöglichen würde, auf die Geschicke der Messe Frankfurt GmbH – und hierüber mittelbar auf diejenigen der Messe Frankfurt Venue GmbH – lenkend einzuwirken. Wenig überzeugend ist in diesem Zusammenhang der Verweis des Beklagten auf die entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Maßstäbe aus § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB schon deshalb, weil die Norm, auch wenn sie mit Blick auf ihren Wortlaut („beherrschender Einfluss“) möglicherweise passend erscheinen mag, aus systematischen und teleologischen Gründen nicht anwendbar ist.

Zu Recht hat die Klägerin nämlich darauf hingewiesen, dass die Vorschrift des § 290 HGB im Wesentlichen darauf abzielt, den – handelsrechtlichen – Rechtsverkehr und

insbesondere außenstehende Kapitalgeber zu schützen, indem die Vorschrift diejenigen, die ihrem Normbefehl unterworfen sind, zwingt, einen Konzernabschluss aufzustellen und damit ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aller Konzernunternehmen als Einheit zu erstellen (vgl. Busse von Colbe/Fehrenbacher, in: MüKo, HGB, 4. Aufl. 2020, § 290 Rn. 1; Senger/Kurz, in: BeckOGK, HGB, Stand: Oktober 2021, § 290 Rn. 3; Grottel/Kreher, in: Beck'scher Bilanz-Kommentar, 13. Aufl. 2022, § 290 Rn. 1). Allein um der besseren Transparenz willen vermutet § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB daher bereits ab einer einfachen Mehrheit der Stimmrechte unwiderleglich ein Beherrschungsverhältnis (vgl. zum Ganzen auch Senger/Kurz, in: BeckOGK, HGB, § 290 Rn. 3). Der hier zu würdigende Sachverhalt unterscheidet sich davon grundlegend; der Streit der Beteiligten betrifft nicht etwa die Pflicht zum Aufstellen eines Konzernabschlusses, sondern die – letztlich hinter der entsprechenden Klausel im Einsatzbefehl sowie Erlass stehende – Frage, ob der Einfluss der Klägerin auf die Fest- bzw. Messehalle derart groß ist, dass es aus fiskalischen Gründen zumutbar erscheint, die hier entstandenen Mietkosten der Klägerin aufzubürden. Die Maßstäbe des § 290 Abs. 2 HGB sind daher weder direkt noch – schon keine vergleichbare Interessenlage – entsprechend heranzuziehen.

Daran ändert auch nichts, dass es sich bei der Klägerin – so die Ansicht des Beklagten – um ein Unternehmen im Sinne des „Konzernrechts“ nach §§ 15 ff. AktG handele. Das Gericht hat schon Zweifel, ob dies tatsächlich der Fall ist. Denn die Beteiligungsverhältnisse, die im Streitfall zu betrachten sind, betreffen keine Aktiengesellschaften, sondern Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Es leuchtet daher nicht ein, weshalb das beklagte Land auf §§ 15 ff. AktG – die Vorschriften des Aktienkonzernrechts (vgl. Koch, AktG, 16. Aufl. 2022, § 15 Rn. 2 m.w.N.; zur hiervon grundsätzlich zu trennenden Konzern-GmbH siehe Fleischer, in: MüKo, GmbHG, 4. Aufl. 2022, Einl. Rn. 47) – abstellen will. Letztlich kann diese Frage aber dahinstehen: Selbst wenn die §§ 15 ff. AktG hier entsprechend anwendbar sein sollten, wäre nicht ersichtlich, weshalb dies begründen könnte, dass vorliegend die Maßstäbe des § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB heranzuziehen wären. Auch hier gilt unverändert: Die Beteiligten streiten nicht um die Pflicht zum Aufstellen eines Konzernabschlusses; die Regelungen der §§ 290 ff. HGB helfen nicht weiter.

Es erscheint vielmehr sachgerecht, danach zu fragen, wann ein beherrschender Einfluss in der Sache tatsächlich gegeben ist. Natürlicher Ausgangspunkt muss hierbei das Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) sein, denn die Messe Frankfurt GmbH ist eine Körperschaft des Privatrechts, die den Regelungen dieses Gesetzes unterworfen ist.

Nach § 46 GmbHG treffen die Gesellschafter die wesentlichen und grundlegenden Entscheidungen der Körperschaft in der Gesellschafterversammlung (dazu Liebscher, in: MüKo, GmbHG, 3. Aufl. 2019, § 46 Rn. 1; Wicke, GmbHG, 4. Aufl. 2020, § 46 Rn. 1; Schindler, in: BeckOK, GmbHG, Stand: März 2022, § 46 Rn. 3; vgl. hierzu auch den Zuständigkeitskatalog nach § 16 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags, Bl. 50 BA). Ein „Beherrschen“ der Messe Frankfurt GmbH könnte deshalb allenfalls angenommen werden, wenn die Klägerin ihren Willen in der Gesellschafterversammlung durchsetzen könnte. Dies ist hier nicht der Fall. Zwar sieht § 47 Abs. 1 GmbHG vor, dass die Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung nach der Mehrheit der abgegebenen Stimmen erfolgt, weshalb grundsätzlich eine – der Klägerin hier auch zustehende – einfache Mehrheit ausreichend wäre (Drescher, in: MüKo, GmbHG, 3. Aufl. 2019, § 47 Rn. 46; Wicke, GmbHG, 4. Aufl. 2020, § 47 Rn. 3; vgl. auch Leinekugel, in: BeckOK, GmbHG, Stand: Juni 2022, § 47 Rn. 325). Diese Bestimmung ist indes dispositiv; die Gesellschafter können im Gesellschaftsvertrag wirksam qualifizierte Mehrheitserfordernisse vorsehen (siehe nur OLG Frankfurt a.M., Urteil vom 19. Oktober 2009 – 22 U 248/07 –, juris Rn. 28; Wicke, GmbHG, 4. Aufl. 2020, § 47 Rn. 3; vgl. auch Leinekugel, in: BeckOK GmbHG, Stand: Juni 2022, § 47 Rn. 325). Eine solche von den

gesetzlichen Bestimmungen abweichende Bestimmung enthält indes der Gesellschaftsvertrag der Messe Frankfurt GmbH. Dort heißt es im Abschnitt C unter anderem:

„C. Gesellschafterversammlung

§ 15

(1) (...)

(2) (...)

(3) Je € 50,00 eines Geschäftsanteils gewähren eine Stimme.

(4) Die Gesellschafterversammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens $\frac{3}{4}$ aller Stimmen in der Versammlung vertreten sind. Die Beschlüsse werden mit einer Mehrheit von $\frac{3}{4}$ der abgegebenen Stimmen gefasst, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen eine höhere Mehrheit erfordern.“

Demzufolge ist die Klägerin, abgesehen von dem – bei realitätsnaher Beurteilung der Umstände äußerst unwahrscheinlichen – Fall, dass für das beklagte Land niemand in der Gesellschafterversammlung erscheint, mit lediglich 60 Prozent der Stimmrechte (vgl. dazu schon oben), nicht in der Lage, ihren Willen in der Messe Frankfurt GmbH durchzusetzen; sie braucht jeweils die Mitwirkung des beklagten Landes, dem die restlichen 40 Prozent der Stimmrechte zustehen, um die qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen zu erreichen. Anders gewendet: Der Gesellschaftsvertrag des Messe Frankfurt GmbH statuiert faktisch ein Einstimmigkeitsprinzip zwischen den beiden Gesellschaftern – der Klägerin und dem Beklagten. Schon aus gesellschaftsrechtlicher Warte kann daher von einem beherrschenden Einfluss der Klägerin auf die Messe Frankfurt GmbH keine Rede sein. Dieser entscheidende Umstand kann daher durch eine „formaljuristischen Auslegung“ nicht in Frage gestellt werden; für eine solche Betrachtungsweise verbleibt kein Raum.

Bestätigt wird dieses Ergebnis, wenn man einbezieht, wie die Rechtsordnung an anderen Stellen, namentlich im Steuerrecht, einen beherrschenden Einfluss definiert. Zwar regelt das Steuerrecht im Allgemeinen die Frage, wie der Staat zu seinen Einnahmen gelangt, doch fragen auch die steuerlichen Grundsätze zum „beherrschenden Gesellschafter“ – um Gewinnmanipulationen zulasten des Fiskus in bestimmten Konstellationen zu unterbinden – inhaltlich danach, wann ein Gesellschafter in der Lage ist, seinen Willen in der Gesellschaft durchzusetzen und die Körperschaft so zu einem von ihm gewollten Verhalten zu bewegen (vgl. BFH, Urteil vom 8. Januar 1969 – I R 91/66 –, BStBl. II 1969, 347 = juris Rn. 13; Urteil vom 13. Dezember 1989 – I R 45/84 –, BFH/NV 1990, 455 = juris Rn. 15; Gosch, KStG, 4. Aufl. 2020, § 8 Rn. 220; Levedag, in: Schmidt, EStG, 41. Aufl. 2022, § 20 Rn. 45). Im Ausgangspunkt ist dabei davon auszugehen, dass es für die beherrschende Stellung ausreichend ist, wenn ein Gesellschafter die einfache Mehrheit der Stimmrechte innehat (vgl. etwa BFH, Urteil vom 3. Februar 2011 – VI R 4/10 –, BStBl. II 2014, 493 = juris Rn. 16; Hey, in: Herrmann/Heuer/Raupach, KStG, Stand: Juni 2022, § 8 Rn. 147; Rengers, in: Brandis/Heuermann, KStG, Stand: Mai 2022, § 8 Rn. 113). Wenn aber der Gesellschaftsvertrag – wie auch hier im Streitfall – vorsieht, dass Beschlüsse mit Dreiviertelmehrheit zu treffen sind und der jeweilige Gesellschafter über eine solche Mehrheit nicht verfügt, ist dieser Tatsache auch im Steuerrecht Rechnung zu tragen; es kann dann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesellschafter in der Lage ist, ein bestimmtes Verhalten zu erzwingen (BFH, Urteil vom 13. Dezember 1989 – I R 45/84 –, BFH/NV 1990, 455 = juris Rn. 16; Hey, in: Herrmann/Heuer/Raupach, KStG, Stand: Juni 2022, § 8 Rn. 147; Rengers, in: Brandis/Heuermann, KStG, Stand: Mai 2022, § 8 Rn. 114). Damit streitet neben dem Gesellschaftsrecht auch das Steuerrecht für das hier gefundene Ergebnis, nach dem ein beherrschender Einfluss abzulehnen ist.

Ob die Fest- bzw. Messehalle – wie die Klägerin anführt – aus steuerlichen Gründen („verdeckte Gewinnausschüttung“, § 8 Abs. 3 Satz 2 KStG) nicht unentgeltlich hätte genutzt werden können, brauchte die Kammer nach alledem nicht mehr zu beurteilen.

Gleichwohl weist das Gericht darauf hin, dass eine verdeckte Gewinnausschüttung, mit den Ausführungen der Betriebsprüfungsstelle des Finanzamts Frankfurt am Main V-Höchst vom 10. Juni 2016 (Bl. 55 ff. der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3054/21.F) hier einmal angenommen, nicht dazu führen dürfte, dass ein bestimmtes Verhalten – vorliegend das unentgeltliche Überlassen einer Liegenschaft – per se unzulässig wäre; vielmehr wäre die Rechtsfolge des Vorliegens einer verdeckten Gewinnausschüttung – wie in § 8 Abs. 3 Satz 4 KStG ausdrücklich vorgesehen – allein die Erhöhung des Einkommens der Messe Frankfurt Venue GmbH, um steuerlich unzulässige Einkünfteverlagerungen zu unterbinden und so die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen (vgl. dazu Rengers, in: Brandis/Heuermann, KStG, Stand: Mai 2022, § 8 Rn. 226; Gosch, KStG, 4. Aufl. 2020, § 8 Rn. 156). Für die vorliegende Frage dürfte sich daraus nichts weiter herleiten lassen.

Weil nach den vorstehenden Ausführungen ein beherrschender Einfluss der Klägerin nicht einmal in Bezug auf die Gesellschafterversammlung der Messe Frankfurt GmbH besteht, kann das Gericht auch die mögliche Folgefrage dahinstehen lassen, ob es der Klägerin über die Gesellschafterversammlung der Messe Frankfurt GmbH überhaupt möglich wäre, bei der Messe Frankfurt Venue GmbH auf die Überlassung der Festhalle einzuwirken und so auch im Konkreten beherrschend aktiv zu werden. Der Abschluss eines Mietvertrages dürfte nämlich nicht Sache der Gesellschafterversammlung sein, sondern als Teil der laufenden Verwaltung der Geschäftsführung der Messe Frankfurt Venue GmbH obliegen (vgl. § 5 ihres Gesellschaftsvertrags, Bl. 46 BA; kein Zustimmungserfordernis für entsprechende Rechtsgeschäfte der Geschäftsführung). Hierauf kam es aus den genannten Gründen aber nicht mehr an.

Soweit das beklagte Land schließlich einwendet, die konkret geltend gemachten Mietkosten seien überhöht und insoweit nicht „notwendig“ im Sinne des Einsatzbefehls sowie Erlasses gewesen, überzeugt auch dies nicht. Gegen diesen Einwand lässt sich, wenngleich nur indizienhaft, zunächst der Bewilligungsbescheid vom 5. Mai 2021 anführen, mit dem das beklagte Land der Klägerin für den Zeitraum 7. bis 31. Dezember 2021 ursprünglich die Mietkosten – wie beantragt – „in voller Höhe“ (vgl. Bl. 93 der Gerichtsakte zu dem Verfahren 5 K 3246/21.F) erstattet hatte. Darüber hinaus ist aber auch bei einer Gesamtbeurteilung nicht festzustellen, dass die Kosten nicht „notwendig“ waren; dass die Fest- bzw. Messehalle in bestimmten Zeiträumen infolge der Covid-19-Pandemie nicht anderweitig nutzbar gewesen sein mag, vermag daran nichts zu ändern. Die Umstände der Einrichtung des Impfzentrums streiten hier vielmehr für die Angemessenheit und Notwendigkeit der Mietkosten.

So war die Klägerin nach dem Einsatzbefehl vom 23. November 2020 verpflichtet, binnen einer Frist von 18 Tagen, nämlich bis spätestens zum 11. Dezember 2020 (unter Nr. 2.1 des Einsatzbefehls, Bl. 5 BA), für ihre Bevölkerung ein Impfzentrum zu errichten, in dem täglich fünf Personen pro 1 000 Einwohner zu impfen waren (ebenfalls unter Nr. 2.1 des Einsatzbefehls). Bei einer Einwohnerzahl von 764 104 zum 31. Dezember 2020 (vgl. hierzu Hessisches Statistisches Landesamt, Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 31. Dezember 2020, S. 7, im Internet frei abrufbar unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft_derivate_00010435/AI2_AII_AIII_AV_20-2hj_a.pdf, letzter Abruf am 14. September 2022) bedeutete dies, dass die Liegenschaft geeignet erscheinen musste, jeden Tag insgesamt 3 820 Menschen Zutritt zu gewähren und bei diesen – unter Einhaltung der damaligen Abstands- und Hygieneregungen – eine Impfung gegen das Covid-19-Virus durchzuführen. Vor diesem Hintergrund ist es – jedenfalls nach dem Prüfungsmaßstab, den das Gericht anzuwenden hat – nicht zu beanstanden, wenn sich die Klägerin, die unmittelbar in der Verantwortung war und handeln musste, ex ante dafür entschieden hatte, ihr Impfzentrum in der Fest- bzw. Messehalle Frankfurt am Main zu errichten, die sowohl mit dem öffentlichen Personennahverkehr wie auch mit dem motorisierten Individualverkehr gut erreichbar ist. Gegen den Einwand der

überhöhten Kosten spricht überdies, dass die Messe Frankfurt Venue GmbH der Klägerin ausweislich der Kalkulation vom 2. Februar 2021 „[a]ufgrund des langen Nutzungszeitraums sowie der gesellschaftlichen Relevanz des Impfzentrums“ (Bl. 30 BA) immerhin einen Nachlass von 10 Prozent auf das übliche Nutzungsentgelt gewährt hat.

Das beklagte Land hat die Angemessenheit der geltend gemachten Kosten im Übrigen weder schriftsätzlich noch in der mündlichen Verhandlung substantiiert bestritten; in der öffentlichen Sitzung hat die Beklagtenvertreterin sogar erklärt, selbst nicht sagen zu können, welcher Mietzins aus ihrer Sicht als notwendig anzusehen wäre. Soweit die Beklagtenvertreterin weiter damit argumentiert hat, die Klägerin habe auch keinerlei „Gewinnausfall“ o.ä. der Messe Frankfurt Venue GmbH nachgewiesen, der die geltend gemachte Miete rechtfertigen könnte, stellen der Einsatzbefehl sowie Erlass auf ein solches Kriterium erkennbar nicht ab, sondern fragt allein nach tatsächlich entstandenen Mietkosten, die hier durch den Abschluss von privatrechtlichen Verträgen gegeben sind.

Es ist nach Ansicht der Kammer aber auch nicht in einem weiteren Schritt Aufgabe des Gerichts, über das Merkmal der notwendigen Kosten gleichsam einen „Marktpreis“ für die Messe- bzw. Festhalle in den Jahren 2020 bis 2022 zu ermitteln. Hätte das Land Hessen derartiges gewollt, so wäre zu erwarten gewesen, dass sich hierfür im Einsatzbefehl bzw. dem Erlass entsprechende Anknüpfungspunkte bieten. Vorgetragen ist im Übrigen auch nicht – und für die Kammer auch sonst nicht ersichtlich –, in welcher Liegenschaft die Klägerin das Impfzentrum mit Aussicht auf einen vergleichbaren Impferfolg und gleichzeitig geringere Mietkosten hätte betreiben können. Es wäre schließlich auch Sache des beklagten Landes gewesen, die Maßstäbe für die Erstattung der Mietkosten im Einsatzbefehl und Erlass näher zu regeln, beispielsweise durch Obergrenzen oder Pauschalbeträge; zu derartigen Mitteln hat das Land indes nicht gegriffen, sondern sich – sicherlich auch aus Gründen der Dringlichkeit – darauf beschränkt, das Merkmal der „Notwendigkeit“ zu verwenden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Danach trägt der unterliegende Teil – hier der Beklagte – die Kosten des Verfahrens.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 709 ZPO.

Beschluss

Der Streitwert wird für die sechs Klageverfahren zusammen auf endgültig 2 531 815,55 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG. Danach ist dann, wenn die Anträge eine bezifferte Geldleistung oder hierauf bezogene Verwaltungsakte betreffen, deren Höhe maßgebend. Das Begehren der Klägerin ist – in allen sechs Verfahren aufaddiert – auf eine zusätzliche Erstattung von 2 531 815,55 Euro gerichtet, die jeweils durch Verwaltungsakt festzusetzen ist. Die vorläufigen Streitwertfestsetzungen werden damit gegenstandslos.