

Kommunalrechtliche und kommunalwirtschaftliche Aspekte
von Interkommunalen Gewerbegebieten

(Stand: 23. März 2004)

von Dr. Adelheid. Hüttlinger, Regierung von Unterfranken, Sachgebiet Kommunalwesen

Wenn Franz Dirnberger, Referent beim Bay. Gemeindetag für bauliche Angelegenheiten in einem Artikel in der Zeitschrift des Bayerischen Gemeindetags Ausgabe 3/2003 davon spricht, das bei der interkommunalen Zusammenarbeit 3 Eckpfeiler zu beachten seien, nämlich:

Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit,

dann hat er sicherlich nicht an die 3 Grundprinzipien der Französische Revolution (liberté, égalité, fraternité) gedacht. Er meint damit vielmehr, dass die interkommunale Zusammenarbeit einerseits auf **Freiwilligkeit** zwischen den Kommunen beruhen muss. Mit **Gleichheit** ist gemeint, dass sich die beteiligten Kommunen in den entsprechenden Vereinbarungen trotz ihrer Unterschiedlichkeit als prinzipiell gleichberechtigte Partner wiederfinden müssen. Es darf sich keiner der Beteiligten benachteiligt fühlen. Das heißt, das Verfahren muss transparent sein. Und **Brüderlichkeit** drückt schließlich aus, dass alle zusammenarbeitenden Gemeinden einen Vorteil von diesem Zusammenschluss haben müssen. Es muss also – um es Neudeutsch zu sagen – eine Win-Win-Situation eintreten. Es darf nur Gewinner und keine Verlierer geben. Nur wenn diese 3 Vorgaben beachtet werden, besteht die Chance auf ein gutes Gelingen interkommunaler Zusammenarbeit.

Lassen Sie mich nach dieser kurzen Vorrede jedoch gleich zu den konkreten Fragestellungen aus Ihren Reihen kommen.

I. Rechtsformen der Zusammenarbeit

Die **Gemeinde Maßbach** sowie die **Interkommunale Allianz Oberes Werntal** hat die Frage nach der Rechtsform von Interkommunalen Gewerbegebieten gestellt: Ich hoffe, ich enttäusche Sie jetzt nicht, wenn ich Ihnen sage:

Wesentliche neue rechtliche Instrumente interkommunaler Kooperation gibt es nicht, und sind auch nicht erforderlich.

Die Ihnen im wesentlichen bereits bekannten Formen der kommunalen Zusammenarbeit bieten für jeden Einzelfall angemessene Lösungsmöglichkeiten.

Welche Rechtsformen gibt es denn überhaupt?

Zur Verfügung stehen einerseits mehrere öffentlich rechtliche Modelle:

- **die kommunale Arbeitsgemeinschaft** in Form der einfachen Arbeitsgemeinschaft oder der besonderen Arbeitsgemeinschaft,
- **die Zweckvereinbarung** in der Ausgestaltung als sog. kooperative Zweckvereinbarung oder die zentralistische Zweckvereinbarung,
- **der Zweckverband** und
- als eine neue, Ihnen bislang wahrscheinlich noch unbekannt Form: das **gemeinsame Kommunalunternehmen**, das es bislang in Bayern noch nicht gibt, aber derzeit im **Gesetzesentwurf** zur Änderung der GO und des KommZG. Der Gesetzesentwurf wird jetzt den **Verbänden zur Anhörung weitergeleitet**. sodass damit zu rechnen ist, dass **Ende dieses Jahres die Rechtsform des gemeinsamen KU zur Verfügung stehen wird.**

Neben der Zusammenarbeit in der Form des öffentlichen Rechts stehen aber auch privatrechtliche Modelle zur Verfügung, wobei hier insbesondere die **GmbH** zu nennen wäre.

Lassen Sie mich zuerst auf die

1. **Rechtsformen des KommZG**, die Arbeitsgemeinschaften, Zweckvereinbarungen oder Zweckverbände eingehen.

Gemeinsam ist diesen 3 Rechtsformen, dass die Partner bei den einzelnen Aufgaben entlastet werden, die übrige Verwaltung der Gemeinden aber nicht berührt wird. Eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts ist damit nicht zu befürchten.

- **Arbeitsgemeinschaften (einfache/besondere) :**

Merkmale: **Beteiligte:** beliebig, auch Private

Rechtsform: öffentlich- rechtlicher Vertrag

Anzeige oder Genehmigung ist nicht vorgeschrieben

Zweck: entweder **Koordinierungsinstrument (einfache AG)**

Beispiel: „Interkommunale Allianz Oberes Werntal“ bestehend aus 8 Gemeinden

mit Sitz in Euerbach.

oder: (**besondere Arbeitsgemeinschaft**) **Aufgabenerledigung, aber keine Befugnisübertragung, Bindung der Beteiligten an Beschlüsse**

Beispiel: Besondere Arbeitsgemeinschaft der Stadt Bamberg, der Gemeinde Bischberg, der Stadt Hallstadt und des Marktes Hirschaid: „Interkommunale Abstimmung von Wirtschafts- und Infrastrukturprojekten mit dem Schwerpunkt Einzelhandelsentwicklung“

Zweck der AG: Etwas vereinfacht ausgedrückt wollen die Partner dieses Bündnisses insbesondere für Einzelhandelsprojekte jeweils den idealen Standort im Bündnisgebiet suchen. Dies geschieht durch eine einvernehmliche Bewertung der vorhandenen Flächen (ideal, geeignet, vertretbar, ungeeignet) in Abhängigkeit von den jeweiligen Einzelhandelsbranchen. Die Partner informieren sich gegenseitig über entsprechende Projekte und stimmen sich in einem förmlichen Verfahren ab; notfalls wird ein Moderationsverfahren unter Beteiligung der Regierung von Oberfranken bzw. sogar eines externen Moderators eingeleitet.

Vorteil: - geringer Gründungsaufwand

Nachteil: - keinerlei Bindungswirkung bei einfachen Arbeitsgemeinschaften
- dient bei einfachen Arbeitsgemeinschaften lediglich der unverbindlichen Abstimmung der Gemeinden untereinander;
- Keinerlei Befugnis zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erledigung kommunaler Aufgaben

- **Zweckvereinbarungen (Kooperative/ Zentralistische):**

Bei der kooperativen Zweckvereinbarung wird die kommunale Aufgabe gemeinschaftlich erledigt, während bei der zentralistischen Zweckvereinbarung die kommunale Aufgabe auf eine der beteiligten Körperschaften übertragen wird.

Merkmale: - **Beteiligte:** nur kommunale Körperschaften, keine Private
- **Rechtsform:** öffentlich rechtlicher Vertrag
- Anzeige oder Genehmigung (bei Befugnisübertragung) erforderlich bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde, bei kreisangehörigen Gemeinden bekanntermaßen das zuständige Landratsamt, nur bei landkreisübergreifenden Gebilden die Regierung von Unterfranken
- Befugnisübertragung möglich, Art. 7 II KommZG

Zweck: gemeinsame Aufgabenerledigung

Vorteil: - Weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit

- Geringer Gründungsaufwand
- Befugnisübertragung möglich

Nachteil: - Gefahr einer Dominanz der ausführenden Gemeinde bei der zentralen Zweckvereinbarung

- Ist keine eigene Rechtspersönlichkeit, die den Mitgliedern selbständig gegenübersteht und ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung erledigt
- Kann nicht natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, z.B. Banken oder Bauträger als Mitglieder haben.

Beispiel: Zweckvereinbarung Gemeinde Asbach-Bäumenheim und Gemeinde Mertingen

In Asbach-Bäumenheim hatte eine große Firma 1998 für ihre Umsiedlung auf die Grüne Wiese 15 Hektar beantragt (400 Arbeitsplätze, 45 Mio. DM Investitionen!). Die dafür nötige Verlegung eines Wasserschutzgebiets verhinderte ein Bürgerentscheid. Die Gemeinde Mertingen bekam dies mit, blieben nicht untätig, bot Hilfe an. Die getrennten Bauleitplanungen wurden abgestimmt, 1999 wurde eine Zweckvereinbarung geschlossen als Basis für die gemarkungsübergreifende Umsiedlung der Firma, die ihren Sitz nun in Mertingen hat. Die Hebesätze, Einwohnergleichwerte für Schmutzwasser und Grundstückspreise der beiden Kommunen sind unterschiedlich. Dennoch wurde vertraglich die hälftige Verteilung der Gewerbesteuer festgelegt. Und: Laut Vertrag werden künftig Grundstücksangelegenheiten abgestimmt, keine Kommune lässt sich gegen die andere ausspielen.

- **Zweckverband:**

Merkmale: - Mit dem Zweckverband wird eine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts durch Satzung geschaffen.

- sehr weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten.
- Der Kreis seiner Mitglieder ist nahezu unbegrenzt. Neben Gemeinden, Landkreisen und Bezirken können andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, also Zweckverbände, selbständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts, Verwaltungsgemeinschaften und auch Private Mitglieder sein, also sowohl natürliche wie auch juristische Personen des Privatrechts.
- eigenständiges Gebilde
- Die Verfassung und Geschäftsgang sind der GO nachgebildet.
- Die Gründung eines Zweckverbandes bedarf der Genehmigung und Bekanntmachung durch die Aufsichtsbehörde (bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit Genehmigung des IM).

Vorteile: - Weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit

- eigene Rechtspersönlichkeit, die den Mitgliedern selbständig gegenübersteht und ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung erledigt
- Gewährleistung angemessener Mitwirkungs- und Kontrollrechte durch die Organe der beteiligten Körperschaften
- Übergang von Aufgaben und Befugnissen (einzelne Befugnisse können ausgenommen werden) zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erledigung kommunaler Aufgaben einschl. des Rechts, Verordnungen und Satzungen zu erlassen (kann ausgeschlossen werden)
- Kann im Gegensatz zu Zweckvereinbarungen auch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, z.B. Banken oder Bauträger als Mitglieder haben.

Nachteile: - ?

- eigener Haushalt
- eigene Rechtspersönlichkeit
- weniger Flexibilität und weniger stringente Entscheidungsstrukturen als gemeinsames KU

Beispiel: Zweckverband „Industrie-/Gewerbepark Gollhofen/Ippesheim“

Zweckverband „Gewerbepark Nürnberg/Feucht“

Zweckverband „Interkommunales Gewerbegebiet Elz-Neckar in Obrigheim“

(Bei allen 3 genannten Zweckverbänden ist eine sehr weitreichende Aufgaben- und Befugnisübertragung erfolgt)

2. Das gemeinsame Kommunalunternehmen (im Gesetzesentwurf)

- Merkmale: - Die wesentlichen Vorschriften entsprechen dem eines Kommunalunternehmens (Beispiel KU Würzburg, KU Haßberg Kliniken), aber mit der Möglichkeit der Zusammenarbeit mehrerer öffentlichen Träger
- neue Körperschaft des öffentlichen Rechts durch Satzung geschaffen
 - nicht möglich soll die Beteiligung von Privaten sein.
 - Gründung: anzeigepflichtig an die Rechtsaufsichtsbehörde
 - Amtliche Bekanntmachung
 - Unterliegt den öffentlich-rechtlichen Vorschriften, also GO, KommZG etc.

- Vorteile:**
- Weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit
 - eigene Rechtspersönlichkeit, die den Mitgliedern selbständig gegenübersteht und ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung erledigt
 - Übergang von Aufgaben und Befugnissen (einzelne Befugnisse können

ausgenommen werden) zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erledigung kommunaler Aufgaben einschließlich des Rechts, Verordnungen und Satzungen zu erlassen (kann ausgeschlossen werden); kann also hoheitliche und wirtschaftliche Aufgaben wahrnehmen

- Schnelle Entscheidungsstrukturen und flexibles Management durch Vorstand (eigenverantwortliche Leitungsfunktion); nur dem Verwaltungsrat (Aufsichts- und Kontrollfunktion) und der Unternehmenssatzung verpflichtet; angesiedelt zwischen der privaten GmbH und dem Zweckverband, untechnisch als „Unternehmen“ zu bezeichnen

- Nachteile:**
- eigener Haushalt (Wirtschaftsplan)
 - Stammeinlage erforderlich (angemessene Ausstattung, um Aufgaben erfüllen zu können)
 - Nur öffentliche Träger, keine Privaten
 - Im Wirtschaftsbereich (BgA) Steuerpflichtig: Umsatzsteuer, Körperschaftssteuer, falls Gewinne erwirtschaftet werden
 - eigene Rechtspersönlichkeit, weniger kommunalpolitische Einflussnahme

3. Zusammenarbeit in den Formen des Privatrechts: Die GmbH

- Merkmale:**
- Gründung durch notariell beurkundeten Gesellschaftsvertrag
 - Anzeigepflichtig gegenüber der Rechtsaufsicht
 - Entstehung mit Eintragung ins Handelsregister

- Vorteile:**
- unterliegt nicht den Einschränkungen des öffentlichen Dienst- und HaushaltsR
 - Beteiligte können auch nat. oder jur. Personen des Bürgerlichen Rechts oder Handelsrecht (z.B. Banken und Unternehmen) sein, nicht nur öffentlich rechtliche Körperschaften
 - Innenverhältnis zwischen Gesellschaftern und Geschäftsführung flexibel gestaltbar
 - Kurze Entscheidungswege
 - Erleichterte Kreditbeschaffung

- Nachteile:**
- Keine Kommunalkreditbeschaffung
 - kann keine hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden wahrnehmen
 - Steuerpflichtig: Körperschafts-, Gewerbe-, Umsatzsteuer
 - Stammeinlage erforderlich (25.000 €)

- Kommunalpolitische Einflussmöglichkeit ?

Die Zusammenarbeit in den Formen des Privatrechts ist vom Gesichtspunkt des Selbstverwaltungsrechts nicht unproblematisch, weil die Geschäftsleitung eines Unternehmens in Privatrechtsform vorrangig dem betriebswirtschaftlichen Erfolg verpflichtet ist. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben dagegen hat neben der Wirtschaftlichkeit auch kulturelle und soziale Belange, eben die Belange des öffentlichen Wohls zu beachten. Besondere Bedeutung gewinnt dabei die Frage, wie der Einfluss der gewählten Gemeindeorgane auf das Unternehmen in Privatrechtsform geschützt und die politische Verantwortung gesichert werden kann.

Beispiel: Tilly-Immobilie Verwertungsgesellschaft mbH 8 (1 Landkreis; 2 Gemeinden, Privatinvestoren) in Neuburg a.d. Donau

II. Wahl der Organisationsform:

Die Wahl der Organisationsform hängt vor allem von dem Zweck der geplanten Zusammenarbeit und den in Frage stehenden Aufgaben ab. Die Orientierung an Sinn und Zweck des Gewünschten und Gewollten, an der Aufgabe führt letztlich zur Wahl der Rechtsform. Es ist letztlich also nicht die Frage nach der Rechtsform zu stellen, sondern die Frage, welche Aufgabe soll gelöst werden?

- nur Planung und Abstimmung
 - oder auch die gemeinsame Erschließung
 - oder auch die gemeinsame Vermarktung
-
- Sollen die jeweils in den Gemeinden bereits vorhandenen Gewerbegebiete lediglich gemeinsam vermarktet werden, würde sich die Gründung oder die Beteiligung an einer bereits bestehenden **GmbH** anbieten.
 - Die kommunale **Arbeitsgemeinschaft** bietet sich dann an, wenn erst für später die Gründung eines Zweckverbandes geplant ist und derzeit noch dazu Vorarbeiten zu leisten sind.
 - Eine **Zweckvereinbarung** kommt in Betracht, wenn Regelungen getroffen werden sollen, die für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung bestimmter Aufgaben von Nutzen sind, hierfür aber keine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet werden soll.

In diesen Kontext passt die **Frage 1 der Gemeinde Oerlenbach**: Welche Form der Zusammenarbeit wird empfohlen, wenn die Gemeinden Poppenhausen und Oerlenbach gemeinsam Bauleitplanung, Erschließungsplanung und Bau der Erschließung sowie Vermarktung und Verkauf vornehmen wollen?

Antwort: Hierfür gibt es mehrere Möglichkeiten: zum einen wäre der **Zweckverband** (siehe Zweckverband Gollhofen/Ippesheim bzw. Zweckverband Nürnberg/Feucht) **oder auch ggf. das gemeinsame Kommunalunternehmen** die geeignete Organisationsform, wenn eine eigenständige Organisation beabsichtigt ist, möglich ist aber auch, für die unterschiedlichen Aufgaben verschiedene Organisationsformen zu wählen, z.B. für die Planung und Erschließung des Gewerbegebiets den Abschluss einer Zweckvereinbarung und für die Vermarktung die Gründung einer GmbH. Es gibt keine allgemeinverbindliches Konzept, sondern die Beantwortung der Frage nach der Rechtsform hängt vom konkreten Gewünschten und Gewollten ab unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben.

Lassen Sie mich damit zum Kernpunkt des Zusammenschlusses mehrerer Gemeinden zum Zwecke der Schaffung eines gemeinsamen Gewerbegebietes kommen, zu den

II. Finanziellen Aspekte (Kommunalwirtschaftliche Aspekte):

Die Frage, wie Kosten und Einnahmen (durch die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen, die Einnahmen aus der Grund- und Gewerbesteuer), die Frage, wie Vermögen und Finanzierung bei einem gemeinsamen Interkommunalen Gewerbegebiet geregelt werden sollten, und damit zusammenhängend die Frage nach der Steuerhoheit, der Verteilung der Einnahmen der Gewerbesteuer und Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich haben eine ganze Reihe von den hier Anwesenden gestellt.

Die Absprachen über den Lasten- und Nutzensausgleich bilden das Kernstück der Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit und sind deshalb häufig der größte Konfliktpunkt im Verhandlungsprozess bzw. oft ein Grund für das Nichtzustandekommen einer Kooperation. Feststeht, wenn eine Gemeinde sich keinen Vorteil von einem gemeinsamen Gewerbegebiet verspricht, wird eine Zusammenarbeit nicht funktionieren.

Beispiel aus der Praxis: Gewerbepark Nürnberg, Fürth, Erlangen, hier gab es bereits eine im Regierungsamtblatt Mittelfranken veröffentlichte Satzung des Zweckverbandes Gewerbepark Nürnberg, Fürth, Erlangen, der dann aber geplatzt ist, da die Stadt Fürth ein eigenes Gewerbegebiet ausgewiesen hat.

1. **Kosten:**

Die Aufteilung der Kosten hängt ab von der jeweiligen Organisationsform. Die Gemeinde, der mit Abschluss einer Zweckvereinbarung Aufgaben übertragen worden sind, erhält von den anderen Gemeinden angemessenen Kostenersatz.

Der Zweckverband kann seinen Finanzbedarf durch Entgelte, Gebühren und Beiträge decken. Reichen diese Mittel und die erzielten Einnahmen nicht aus, ist er befugt, von seinen Mitgliedern eine Umlage zu erheben. Einzelheiten hierzu sind in der Verbandssatzung zu regeln.

Der Ausgleich von Vor- und Nachteilen zwischen den Beteiligten, die sich aus der Bildung, unter Umständen auch aus der Tätigkeit des Zweckverbandes ergeben, kann neben der Verbandssatzung auch in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden.

2. **Maßstäbe für die finanzielle Beteiligung**

Über die Verteilung der finanziellen Lasten und möglichen Einnahmen sind Regelungen zu treffen, in einer Verbandssatzung oder in einer Vereinbarung. Dabei sollten sich die Gemeinden auch darüber verständigen, ob neben den unmittelbaren sowie messbaren Kosten und Einnahmen /Erlösen auch indirekte Effekte des gemeinsamen Gewerbegebiets (z. B. Wertigkeit der eingebrachten Flächen, die Entfernung des Gewerbegebiets von der Mitgliedsgemeinde, Zunahme des Verkehrs in der Standortgemeinde, Belastungen durch vermehrten Bedarf an Infrastruktur, z. B. Wohnungen, Schulen) mit ausgeglichen werden sollen.

Beispiele aus der Praxis hierfür sind:

- Feststehende Summen (jährlicher Betrag von...€)
- Gleiche Anteile bzw. feststehende Anteile (z.B. Gewerbepark Nürnberg/Feucht: Aufteilung von 2 (Nürnberg) : 2 (Feucht) : 1 (Markt Wendelstein) unabhängig vom Anteil des Gemeindegebiets am Verbandsgebiet)
- Einwohnerzahlen
- Flächenanteile der Mitgliedsgemeinden am gemeinsamen Gewerbegebiet
- Nettobaufläche der im Verbandsgebiet liegenden Gemeindefläche
- Wirtschaftskraft, Steuerkraft der Gemeinde
- Kombination von mehreren Maßstäben (prozentuale Umlage gebildet aus Finanzkraft und Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinde, so ZV Gollhofen/Ippesheim)

Der Phantasie sind kaum Grenzen gesetzt. Die genannten Maßstäbe sind lediglich Beispiele aus der Praxis. Welcher Verteilungsschlüssel gewählt wird, ist grundsätzlich Sache der beteiligten Gemeinden.

Bei der langfristigen Umverteilung von Steuereinnahmen (vor allem der Gewerbesteuer) durch Vereinbarungen der Kommunen untereinander ist allerdings darauf zu achten, dass den dauerhaften Einnahmeanteilen der anderen Kommunen auch entsprechende Aufgaben gegenüberstehen. Soweit dies nicht der Fall ist, liegt eine Befristung oder eine vertragliche Anpassungsklausel nahe.

Dabei muss man sich von der Vorstellung lösen, dass ein einmal geschlossener Vertrag alle denkbaren Fragestellungen regeln und lösen kann. Vertragsanpassungen können notwendig werden. Hier darf ich daher an meine eingangs zitierten 3 Eckpfeiler, und ganz besonders an die Gleichheit und Brüderlichkeit erinnern.

Die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind sehr vielfältig und erfordern eine individuelle, auf den Einzelfall abgestimmte Lösung. Das für Sie in aller Regel zuständige Landratsamt wird Sie diesbezüglich sicherlich ausführlich und umfassend beraten. Selbstverständlich stehen auch wir für Sie bzw. bei Rückfragen der Landratsämter diesen beratend jederzeit zur Verfügung.