

Öffentliche Sitzung

V009/2010

Vorlage

an den Rat der Stadt Helmstedt
über den Verwaltungsausschuss
und den Ausschuss für Wirtschaft, Kultur und Tourismus

**Sachstand Helmstedt See;
Gründung eines Planungsverbandes**

Um die Entwicklung des Tagebauseeprojektes effektiv voranzutreiben und die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für das regionale Gemeinschaftsprojekt zu schaffen, beauftragte der Verwaltungsausschuss die Verwaltung mit Beschluss vom 20.08.2009, Prüfungen und Verhandlungen zur Bildung eines Zweckverbandes durchzuführen und den politischen Gremien zur Beschlussfassung vorzulegen.

Bei ihrer Recherche prüfte die Verwaltung zunächst, welche interkommunale Kooperationsform (Zweckverband, Planungsverband als selbständiger Organisationstyp oder GmbH) bei der weiteren länderübergreifenden Planung und Entwicklung des Sees sinnvoll ist. Hierbei wurde sie fachlich von der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft PKF aus Helmstedt beraten. Das Büro schlägt vor, das Seevorhaben in eine Planungsphase und eine Betreiberphase zu unterteilen:

1. Planungsphase

Für die Planungsphase wird die Gründung eines **Planungsverbandes** gemäß § 205 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) empfohlen. Hierfür sprechen folgende Gründe:

- Der Planungsverband stellt die stärkste Stufe der gemeindenachbarlichen Bauleitplanung dar. Durch die Vertretung der Gemeinden (Helmstedt, Büddenstedt und Harbke) im Planungsverband ist eine Berücksichtigung aller Interessen gemeindegebietsübergreifend gewährleistet.
- Bei der Aufgabenwahrnehmung liegt der Schwerpunkt bei der Durchführung der **hoheitlichen Bauleitplanung**. Mit dem Planungsverband kann eine gemeinsame, zusammengefasste Bauleitplanung herbeigeführt werden, d.h. auf der Ebene des Flächennutzungsplanes und des Bebauungsplanes.
- Dem Planungsverband werden konkrete Planungsaufgaben zugeordnet. Bezogen auf diese Aufgaben gibt die beteiligte Kommune sämtliche eigenen Planungsrechte an den Verband ab.
- Die Bildung eines Planungsverbandes bedarf im Gegensatz zum Zweckverband keiner aufsichtsbehördlichen Mitwirkung oder Genehmigung, sondern lediglich der Anzeige bei der Aufsichtsbehörde. Damit kann er relativ schnell gegründet werden. Er bedarf in diesem Fall gem. § 205 Abs. 2 BauGB einer Übereinkunft zwischen den Landesregierungen.

Ein Planungsverband wird gegründet durch Abschluss eines **öffentlich-rechtlichen, koordinationsrechtlichen Vertrags zwischen mindestens zwei benachbarten Gemeinden, die aber nicht Angrenzer sein müssen**. Daneben können auch sonstige öffentliche Planungsträger (Hoheitsverwaltungen) Mitglieder sein. Die Verwaltung schlägt hierfür neben der Stadt Helmstedt, der Gemeinde Harbke und der Gemeinde Büddenstedt den Landkreis Helmstedt, den Landkreis Börde und die Verbandsgemeinde Obere Aller vor. Sind Planungsträger verschiedener Länder beteiligt, erfolgt der Zusammenschluss – so § 205 Abs. 2 BauGB – nach Vereinbarung zwischen den beteiligten Landesregierungen.

Neben diesem Vertrag müssen sich die Mitglieder einstimmig auf eine **Verbandssatzung** für den Planungsverband einigen. Organe sind die **Verbandsversammlung** (politische Vertretung) und der **Verbandsvorstand**, der sich durch Fachleute aus den planenden Verwaltungen zusammensetzen sollte.

Der Planungsverband besteht, solange Bebauungspläne für einzelne Teilbereiche aufzustellen sind. Dies kann bis zur endgültigen Füllung des Sees und sogar noch danach der Fall sein. Wenn das Ziel der Verbandsmitglieder durch eine gemeinsame Bauleitplanung erreicht ist, kann der Planungsverband aufgelöst werden. Danach gewinnen die beteiligten Gemeinden ihre Planungshoheit in vollem Umfang zurück.

Die **Verbandslösung** „Planung“ kann und sollte aber die Vorstufe zu einer – wie unten ausgeführt – anderen Aufgabenverteilung des Zweckverbandes führen.

Da sich die Aufgaben des Planungsverbandes lediglich auf die Durchführung der Planung beschränken, **steht der Planungsverband für eine weitergehende Verwertung bzw. Vermarktung (Betreiberphase) nicht zur Verfügung**.

2. Betreiberphase

Bei der Betreiberphase ist zu unterscheiden zwischen den Bereichen Grunderwerb und Betriebstätigkeit.

2.1 Grunderwerb

Für die Betreiberphase stellt sich zunächst die Frage, wer **Eigentümer des Grund und Bodens** werden soll. Hierfür gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- a) die einzelne Kommune
- b) ein Zusammenschluss von Kommunen (Zweckverband, GmbH o.ä.)
- c) Private Dritte

Ferner spielen in die Entscheidung **steuerrelevante Fragen** hinein:

- a) Grunderwerbssteuer
- b) Schenkungssteuer

Bei der Übertragung des Grund und Bodens ergeben sich verschiedene Übergabevarianten, die steuerlich unterschiedliche Relevanz haben:

Varianten Grunderwerb / Grunderwerbssteueranfall:

E.ON Kraftwerke GmbH → Stadt	grunderwerbssteuerfrei
E.ON Kraftwerke GmbH → Zweckverband	grunderwerbssteuerfrei
E.ON Kraftwerke GmbH → GmbH	evtl. von der Grunderwerbsteuer befreit
Kommune → Zweckverband	voraussichtlich Grunderwerbssteuerpflicht

Varianten Schenkung / Schenkungssteueranfall:

E.ON Kraftwerke GmbH → Stadt	schenkungssteuerfrei
E.ON Kraftwerke GmbH → Zweckverband	evtl. schenkungssteuerfrei, sofern nur öffentliche Aufgaben
E.ON Kraftwerke GmbH → GmbH	Schenkungssteuerpflicht

Fazit:

Da Grundstücke grundsätzlich schenkungs- und grunderwerbsteuerneutral an die Gemeinden übertragen werden können, **empfiehlt es sich, die zurzeit im Eigentum der E.ON Kraftwerke GmbH und der LMBV befindlichen Tagebauseeflächen zunächst an die Kommunen** und nicht an einen Zweckverband oder eine GmbH **zu übergeben**.

Der anschließende **Verkauf der Grundstücke** an Dritte für gewerbliche Nutzungen sollte durch die Gemeinden koordiniert selber erfolgen. Eine spätere Übertragung derjenigen Grundstücke, die ausschließlich öffentlichen Zwecken dienen, auf einen Zweckverband kann für diesen Zweck voraussichtlich steuerfrei erfolgen, ist aber nicht zwingend erforderlich.

2.2 Betriebstätigkeit

Bei den späteren Betriebstätigkeiten ist zu unterscheiden zwischen **hoheitlichen und gewerblichen Aufgaben**. Auch hier spielen steuerrelevante Fragen (**Ertragssteuer/Umsatzsteuer/Vorsteuerabzugsberechtigung**) eine Rolle.

Körperschaften des öffentlichen Rechts – und damit auch Kommunen – sind grundsätzlich nicht steuerpflichtig. Wird die Kommune jedoch nicht hoheitlich, sondern wirtschaftlich tätig, so entsteht hierdurch ein **Betrieb gewerblicher Art (BgA)**. Dieser BgA ist dann ein separates Körperschaftsteuersubjekt und muss unabhängig von der Rechtsform (Kommune, Zweckverband oder Gesellschaft) seine Gewinne versteuern. Sofern ein BgA vorliegt, wird die Kommune insoweit auch umsatzsteuerlicher Unternehmer mit der Verpflichtung, alle Leistungen mit Umsatzsteuer abzurechnen und der Möglichkeit, die Vorsteuer zu ziehen. Beim Tagebauseeprojekt kann dies z.B. auf folgende Einrichtungen zutreffen:

- Kostenpflichtige Parkplätze
- Strandbadbetrieb
- evtl. Steganlage.

Die **Betriebstätigkeiten** gruppieren sich aus ertragssteuerpflichtiger Sicht wie folgt:

Stadt: Bei hoheitlichen Tätigkeiten keine Ertragssteuer (aber auch keine Vorsteuerabzugsberechtigung), nur im Fall eines BgA ertragssteuerpflichtig

Zweckverband: Bei hoheitlichen Tätigkeiten keine Ertragssteuer, nur im Fall eines BgA ertragssteuerpflichtig

GmbH: Komplette ertragssteuerpflichtig

Zuständigkeit Zweckverband oder Kommune

Ziel ist eine länderübergreifende Entwicklung des Tagebauseeprojektes sowie ein gemeinsamer Betrieb des Seegeländes und der dort angesiedelten freizeittouristischen Einrichtungen einschließlich der erforderlichen Infrastrukturanlagen. Aus diesem Grund sollten Aufgaben und Zuständigkeiten gebündelt werden. Hierbei sind der Bereich der öffentlichen Grünflächen und Wege sowie der künftige wirtschaftliche Betrieb von diversen Einrichtungen am See zu beleuchten.

Bei der Frage, welche Aufgaben künftig auf einen Zweckverband übertragen werden sollten, welche Bereiche im Zuständigkeitsbereich der Kommunen verbleiben und welche Segmente privatwirtschaftlich abgedeckt werden sollten, ist zu unterscheiden nach

- a) hoheitlichen, d.h. öffentlich-rechtlichen und
- b) gewerblichen Aufgaben.

a) hoheitliche Aufgaben

Zu den hoheitlichen Aufgaben gehören alle Tätigkeiten im öffentlichen Bereich. Hierzu zählen beim Tagebauseeprojekt insbesondere die **Verwaltung, Pflege und Instandhaltung von öffentlichen Grünflächen und Wegen**. Es wird empfohlen, diese Aufgaben an einen **Zweckverband** zu übergeben, um sie einheitlich zu erledigen und erforderliche Synergieeffekte zu erzielen (im Gegensatz zur einzelgemeindlichen Unterhaltung von Teilbereichen). Die Übertragung aus Anlass des Übergangs von öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten ist von der Grunderwerbsteuer befreit.

Da die Regelungen zum Zweckverband dem Recht des jeweiligen Bundeslandes entspringen, bedarf es bei einem bundeslandübergreifenden Zweckverband einer **staatsvertraglichen Regelung zwischen den betroffenen Bundesländern**.

Ein Staatsvertrag vom 15.08.1996 zwischen den Ländern Niedersachsen und Sachsen-Anhalt mag die rechtliche Grundlage dafür bilden, dass kommunale Gebietskörperschaften grenzüberschreitend zusammenarbeiten können.

b) gewerbliche Aufgaben

Da die Übertragung gewerblich zu nutzender Flächen an einen Zweckverband grunderwerbssteuerpflichtig ist, sollten die künftig nachhaltig **wirtschaftlichen Aufgaben** wie die Verwaltung und der Betrieb u.a. des Strandbades, des Bootclubs, der Gastronomie, der Steganlage, der Ferienhaussiedlung, des Campingplatzes etc. entweder

- über einen **bei der Kommune ansässigen BgA** (und nicht über einen Zweckverband) abgewickelt werden oder
- **die gewerblich zu nutzenden Flächen durch die Gemeinde verkauft oder im Wege der Erbpacht an Investoren oder private Dritte überlassen werden. Dabei sichern sich die Gemeinden (und nicht ein Zweckverband) die Verkaufserlöse.**

Weiteres Vorgehen

Die weitere effektive Planung und Entwicklung des Helmstedt-Harbke Sees sollte nach Abstimmung mit der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft PKF in folgenden Schritten erfolgen:

1. Gründung eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB zur Umsetzung einer erforderlichen gemeinsamen, länderübergreifenden Bauleitplanung.
2. Grundstücksübergabe der Flächen am und um den See durch
 - a. die E.ON Kraftwerke GmbH an die Stadt Helmstedt und die Gemeinde Büddenstedt und
 - b. die LMBV an die Gemeinde Harbke
3. Gründung eines Zweckverbandes zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben wie Verwaltung, Pflege und Instandhaltung der öffentlichen Infrastrukturanlagen.
4. Veräußerung von gewerblich nutzbaren Flächen durch die Kommunen an Investoren oder private Dritte zur künftigen wirtschaftlichen Betriebsführung;
Alternative: Gründung eigener kommunaler Betriebe gewerblicher Art (BgA).

Beschlussvorschlag:

1. Der Gründung eines Planungsverbandes Helmstedt-Harbke See nach § 205 BauGB zur Umsetzung der länderübergreifenden Bauleitplanung wird zugestimmt.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die hierfür erforderlichen Verhandlungen mit dem Landkreis Helmstedt, dem Landkreis Börde, der Verbandsgemeinde Obere Aller, der Gemeinde Harbke und der Gemeinde Büddenstedt durchzuführen und die anschließend notwendigen Verfahrensschritte einzuleiten.