

Az.: 4 C 7/12

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt
vertreten durch den Bürgermeister

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Gemeinde
vertreten durch den Bürgermeister

- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:

beigeladen:
Zweckverband vertreten durch den Verbandsvorsitzenden

wegen

Gültigkeit der Satzung der Gemeinde S..... vom 29. Mai 2008 über die Aufteilung von Einnahmen im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit
hier: Normenkontrolle

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Tischer, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt, den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Döpelheuer aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 20. November 2012

für Recht erkannt:

§ 1 und § 2 der Satzung der Antragsgegnerin über die Aufteilung von Einnahmen der Gemeinde S..... im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit vom 29. Mai 2008 und die Fassung der 1. Änderungssatzung vom 24. Februar 2011 werden für unwirksam erklärt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen § 1 und § 2 der Satzung der Antragsgegnerin über die Aufteilung von Steuereinnahmen innerhalb des Zweckverbandes A.....
- 2 Im Jahre 1991 schlossen sich die Antragstellerin und die Antragsgegnerin zum Zweckverband „Am.....“ zusammen. Die Bildung des Zweckverbandes erfolgte zum Zwecke der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Strukturförderung auf einem in der Gemarkung der Antragsgegnerin gelegenen, an das Gebiet der Antragstellerin angrenzenden Erschließungsgebiet in übergemeindlicher, partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Im Jahre 1994 bildeten die Beteiligten mit derselben Intention den

Zweckverband A..... Dessen Satzung vom 29. November 1994, die zum 1. Januar 1995 in Kraft getreten ist, enthält u. a. folgende Regelungen:

§ 1

Name/Sitz/Gebiet

(1) (...)

(2) Folgende Flächen auf der Gemarkung S..... bilden das Verbandsgebiet:

- a) Das Gewerbegebiet „Am.....“ grenzt an die Stadt L..... an und ist Gegenstand eines von der Gemeinde S..... und Stadt L..... gemeinsam erarbeiteten Bebauungsplanes. Die Fläche umfasst die (Teil)-Flurstücke gemäß Anlage 1.
- b) Die Fläche des Teil-Verbandsgebietes „Ac...“ liegt nördlich des Bahnhofes S..... bis zur Gemarkungsgrenze K..... und wird berührt von der geplanten überregionalen Verkehrsverbindungsstraße. Sie umfasst die (Teil)-Flurstücke gemäß Anlage 2. (...)

§ 3

Aufgaben des Zweckverbandes

(4) Der Verband erfüllt in eigener Zuständigkeit

- a) die verbindliche Bauleitplanung für das Verbandsgebiet,
- b) die Erschließung des Verbandsgebietes, soweit die Erschließung kraft Gesetzes oder Vereinbarung nicht anderen Trägern obliegt; in diesem Fall schließt der Verband die entsprechenden Verträge zur Versorgung des Verbandsgebietes und Errichtung der erforderlichen Einrichtungen ab,
- c) die Errichtung und Unterhaltung der für die Erschließung und Infrastruktur erforderlichen öffentlichen Einrichtungen,
- d) die Förderung der Ansiedlung von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben durch Sanierungs-, Stadtentwicklungs- und Bodenordnungsmaßnahmen, die Mithilfe bei der Bereitstellung der erforderlichen Grundstücksflächen sowie auch geeignete sonstige Verwaltungshilfen.

(2) Der Verband übernimmt für sein Gebiet die Aufgaben eines Planungsverbandes im Sinne des § 205 BauGB; die Teil-Verbandsgebiete sind insoweit auch städtebaulich entsprechend abgegrenzt. Er tritt insoweit für die Aufstellung und Durchführung von Bebauungsplänen einschließlich Umlegung und Erschließung an die Stelle der Gemeinde S.....

(...)

§ 14

Deckung des Finanzbedarfs

(1) Die Aufwendungen des Verbandes werden, soweit sie nicht durch sonstige Einnahmen gedeckt werden, durch Umlagen finanziert. Der Verband erhebt dazu

1. eine Verwaltungs- und Betriebskostenumlage, die den Finanzbedarf für den Aufgabenbereich im Verwaltungshaushalt deckt, und
 2. eine Kapitalumlage, die der restlichen Deckung von Ausgaben für den Aufgabenbereich im Vermögenshaushalt dient.
- (2) An den Umlagen sind die Verbandsmitglieder unbeschadet des Verhältnisses ihrer Einwohnerzahlen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG) nach dem zum Zeitpunkt der Verbandsgründung vereinbarten Schlüssel wie folgt beteiligt:
- a) die Stadt L..... zu 70 von Hundert,
 - b) die Gemeinde S..... zu 30 von Hundert *) (...)

§ 16

Abführung von Erträgen

- (1) Die Gemeinde S..... teilt die bei ihr anfallende Gewerbesteuer von Betrieben im Verbandsgebiet auf die Mitgliedsgemeinden in demselben Verhältnis auf, nach dem sie den Finanzbedarf aufbringen (§ 14 Abs. 2). Hinsichtlich des Gewerbesteueraufkommens von einzelnen gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen bzw. Niederlassungen, die gewerblich im Teil-Verbandsgebiet „Ac...“ (§ 1 Abs. 2 Lit.b., Anlage 2 und 4) bis zum 31.12.1994 angemeldet worden sind, können die Verbandsmitglieder in einer besonderen Vereinbarung eine abweichende Regelung zugunsten der Gemeinde S..... treffen.
(...)
- (4) Die Grundsteuer A von Grundstücken im Verbandsgebiet verbleibt bei der Gemeinde S..... Die im Verbandsgebiet anfallende Grundsteuer B teilt die Gemeinde S..... zwischen Mitgliedsgemeinden mit der Maßgabe auf, dass zunächst ein Aufteilungsschlüssel von 50 vom Hundert zwischen S..... und der Stadt L..... vereinbart wird. Im Übrigen gilt Abs. 1 entsprechend, einschließlich der Möglichkeit des Abschlusses einer besonderen Aufteilungsvereinbarung für Grundstücke, die bereits vor dem 31.12.1994 gewerblich aktiv genutzt wurden.
(...)
- (3) (...)
- (4) Die Verbandsmitglieder verpflichten sich, bei wesentlichen Änderungen der finanziellen Verhältnisse der Gemeinden bzw. des Finanzausgleichsrechts die Absätze 1 und 2 in einer Weise anzupassen, dass Ziel, Zweck und Inhalt der Zusammenarbeit dieser Satzung gewahrt bleiben.
(...)

Anlage 2, Seite 2

(Teil-) Flurstücke Teil-Verbandsgebiet „Ac...“, die sich nicht im Eigentum des Zweckverbandes befinden

Gemarkung	Flurstück	Eigentümer	Wirtschaftsart und Lage
(...)			
S.....	361/1 Teilst.	O...	Werksgelände
(...)			

S.....	363/3 Teilst.	H.....	Anschlussbahn
S.....	363/3 Teilst.	O...	Werksgelände
S.....	364/2 Teilst.	O...	Werksgelände
S.....	364/2 Teilst.	K..	Werksgelände
S.....	364/3	O...	Werksgelände
(...)			
S.....	365/4 Teilst.	H.....	Werksgelände
(...)			
S.....	372/6 Teilst.	O...	Werksgelände

Anlage 2, Seite 3

(...)			
S.....	373 b	H.....	Werksgelände
(...)			
S.....	380/7 Teilst.	H.....	Werksgelände
(...)			

- 3 Die Gemeinderäte beider Beteiligten beschlossen zudem folgenden Entwurf einer Öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß § 16 der ab 1. Januar 1995 gültigen Verbandssatzung der Gewerbegebiete „A.....“:

§ 1 Abweichende Aufteilung des Gewerbe- und Grundsteuer-B-Aufkommens im Teil-Verbandsgebiet „Ac...“

(1) Gemäß Vereinbarung der ab 01.01.1995 gültigen Zweckverbandssatzung § 16 (1) Satz 2

Die Gewerbesteuer der nachfolgenden Unternehmen bzw.- Zweigniederlassungen

- H..... AG

- O... GmbH

- K.. GmbH

werden von dem gemäß § 16 (1) Satz 1 der Verbandssatzung aufzuteilenden Steueraufkommen ausgenommen.

Dieses Gewerbesteueraufkommen steht der Gemeinde S..... zu 100 % zu.

(2) Gemäß Vereinbarung der ab 01.01.1995 gültigen Zweckverbandssatzung § 16 (2) Satz 2

Die Grundsteuer B für die betrieblich genutzten Teil-Flurstücke der

- Betrieb H..... AG

- O... GmbH

- K.. GmbH

werden vom dem gemäß § 16 (2) Satz 2 der Verbandssatzung aufzuteilenden Grundsteueraufkommen B ausgenommen. Das auf diese Grundstücke entfallende Grundsteueraufkommen B steht der Gemeinde S..... zu.

§ 2 Geltungsdauer

(1) Diese Vereinbarung tritt zum 01.01.1995 in Kraft, jedoch nicht früher als die zu diesem Zeitpunkt in Aussicht genommene 2. Änderung der Verbandssatzung.

(2) Diese Vereinbarung ist zunächst befristet bis zum 31.12.1996. Sie verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn sie nicht durch eine andere Vereinbarung ersetzt wird.

- 4 Eine von den Bürgermeistern unterschriebene Fassung der Vereinbarung liegt nicht vor. Die Vereinbarung wurde offenbar mehrere Jahre lang (bis Ende 2001) vollzogen. Ab 2002 erfolgte die Ertragsverteilung offenbar nach der Satzungsregelung im Verhältnis 70 : 30. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 14. Juni 2007 hob die Antragstellerin den Beschluss zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf. In der Folgezeit verlangte die Antragsgegnerin eine Anpassung der Verbandssatzung. Eine Anpassung erfolgte nicht. Daraufhin hob der Gemeinderat der Antragsgegnerin mit Beschluss vom 29. Mai 2008 den Gemeinderatsbeschluss vom 24. November 1994 über die Zustimmung zur Satzung über den Zweckverband Gewerbegebiete „A.....“ auf und „kündigte“ u. a. § 1 Abs. 2b) der Zweckverbandssatzung. Zudem beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin am 29. Mai 2008 die streitgegenständliche Satzung über die Aufteilung von Einnahmen der Gemeinde S..... im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit (im Folgenden: Steueraufteilungssatzung). Die Satzung wurde offenbar am 30. Mai 2008 vom Bürgermeister der Antragsgegnerin unterschrieben und im Gemeindespiegel S..... Nr. 4/2008 vom 10. Juli 2008 bekannt gemacht. Sie enthielt u. a. folgende Regelungen:

§ 1

Aufteilung von Einnahmen an Gewerbesteuer

(1) Die Gemeinde S..... beteiligt die Stadt L..... in Höhe von 70 % an den Einnahmen an Gewerbesteuer von den in der Anlage 1 genannten Gewerbebetrieben.

(2) Die Gemeinde S..... beteiligt die Stadt L..... in der in Abs. 1 genannten Höhe an den Einnahmen an Gewerbesteuer von Energieversorgungsunternehmen im Sinne von § 3 Nr. 18 (...) EnWG (...) nach dem Verhältnis der an die Gewerbebetriebe gemäß Abs. 1 gelieferten Energiemenge zu der von dem jeweiligen Energieversorgungsunternehmen im Gemeindegebiet insgesamt gelieferten Energiemenge.

§ 2

Aufteilung von Einnahmen an Grundsteuer

Die Gemeinde S..... beteiligt die Stadt L..... in Höhe von 50 % an Einnahmen an Grundsteuer B von dem in der Anlage 2 genannten Grundbesitz.
(...)

§ 5

Allgemeine Bestimmungen

(...)

(6) Bestehende Regelungen in anderen Satzungen oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen gehen den Bestimmungen dieser Satzung vor.

§ 6

In-Kraft-Treten

(...)

(2) § 1 Abs. 2 und § 4 sind nicht anzuwenden, soweit bestehende Regelungen in anderen Satzungen oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen gemäß § 5 Abs. 6 den Bestimmungen dieser Satzung vorgehen.

5 In der Anlage 1 sind die Unternehmen O..., K.. und H..... nicht aufgeführt.

6 Der Landkreis Zwickau hat den Beschluss des Gemeindrats der Antragsgegnerin vom 29. Mai 2008 zur Steueraufteilungssatzung mit Bescheid vom 9. Dezember 2008 rechtsaufsichtlich beanstandet und dem Gemeinderat aufgegeben, den beanstandeten Beschluss spätestens in der übernächsten Gemeinderatssitzung nach Eintritt der Bestandskraft des Beanstandungsbescheides aufzuheben. Der Sofortvollzug wurde angeordnet. Über den Widerspruch der Antragsgegnerin gegen den Bescheid vom 9. Dezember 2008 hat die Landesdirektion bisher nicht entschieden. Seit einer am 24. Februar 2011 vom Gemeinderat der Antragsgegnerin beschlossenen Änderung, die am 6. Juni 2011 im Gemeindespiegel S..... bekannt gemacht worden ist und nach Art. 2 der Änderungssatzung mit Wirkung zum 11. Juli 2011 in Kraft getreten ist, hat die Steueraufteilungssatzung in § 1 und § 2 folgende Fassung:

§ 1

Aufteilung von Einnahmen an Gewerbesteuer

(1) ¹ Die Gemeinde S..... beteiligt die Stadt L..... in Höhe von 70 % an den Einnahmen der Gewerbesteuer von Gewerbebetrieben, die auf den in der Anlage 1 genannten Grundstücken eine Betriebsstätte gem. § 12 AO (...) unterhalten.

² Satz 1 gilt nur, wenn ein Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung von der Unwirksamkeit der Verbandsbildung des Zweckverbands Gewerbegebiete „A..... Ac...“ ausgegangen ist.

(2) Die Gemeinde S..... beteiligt die Stadt L..... in der in Abs. 1 Satz 1 genannten Höhe an den Einnahmen an Gewerbesteuer von Energieversorgungsunternehmen im Sinne von § 3 Nr. 8 EnWG (...) nach dem

Verhältnis der an die Gewerbetriebe gem. Abs. 1 Satz 1 gelieferten Energiemenge zu der von dem jeweiligen Energieversorgungsunternehmen im Gemeindegebiet insgesamt gelieferten Energiemenge.

§ 2

Aufteilung von Einnahmen an Grundsteuer

¹ Die Gemeinde S..... beteiligt die Stadt L..... in Höhe von 50 % an den Einnahmen an Grundsteuer B von dem in der Anlage 2 genannten Grundbesitz.

² § 1 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

- 7 Am 9. Juli 2009 hat die Antragstellerin einen die Steueraufteilungssatzung vom 29. Mai 2008 betreffenden Normenkontrollantrag gestellt (4 C 16/09), in den sie am 5. Mai 2012 die geänderte Fassung vom 24. Februar 2011 einbezogen hat. Zur Ungültigkeit von § 1 und § 2 der Steueraufteilungssatzung trägt die Antragstellerin im Wesentlichen vor:
- 8 Weder der Sofortvollzug der Beanstandungsverfügung noch die Subsidiarität der Steueraufteilungssatzung nähmen der Antragstellerin das Rechtsschutzbedürfnis. Für ihre Finanzplanung müsse sie baldige Klarheit über die Wirksamkeit der Satzung haben.
- 9 Der Antragsgegnerin fehle es an der erforderlichen Regelungskompetenz, da die Steueraufteilung in §§ 14, 16 der Zweckverbandssatzung 1994 abschließend geregelt sei. Die gegenseitige Bindung könne nur durch eine Änderung der Satzung des Zweckverbandes oder durch Auflösung des Zweckverbandes geändert werden. Die Antragsgegnerin maße sich eine Verwerfungskompetenz an. Mit den angegriffenen Vorschriften würden die Aufteilung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B - unter Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben - einseitig neu geregelt und §§ 14, 16 der Zweckverbandssatzung 1994 sachlich außer Kraft gesetzt. Die Antragstellerin habe einen Anspruch auf Wahrung der § 16 der Zweckverbandssatzung 1994 zugrunde liegenden Geschäftsgrundlage bezüglich ihres Refinanzierungspotentials. Die Durchführung einer Sicherheitsneugründung des Verbandes werde gefährdet.
- 10 Mit der Steueraufteilungssatzung nehme die Antragsgegnerin die Zielsetzung des Entwurfs der - befristeten - öffentlich-rechtlichen Vereinbarung 1994 wieder auf. Die

öffentlich-rechtliche Vereinbarung sei jedoch - mangels Einhaltung der Schriftform und aufgrund eines fehlenden Zustimmungsbeschlusses der Verbandsversammlung sowie aufgrund fehlender rechtsaufsichtlicher Genehmigung - nicht in Kraft getreten und ein abweichendes Sonderrecht zugunsten der Antragsgegnerin nicht begründet worden. Die Vollziehung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sei der Antragstellerin nicht bekannt gewesen; sie habe auf die Ordnungsmäßigkeit der Abrechnungen vertraut und in dem betreffenden Zeitraum keine Rechnungslegung von der Antragsgegnerin verlangt. In der Zeit bis 2001 und vom 3. Quartal 2006 (nach Amtsantritt des neuen Bürgermeisters) bis zum 2. Quartal 2009 sei ihr ein Betrag von insgesamt ca. 609.000 € an Gewerbesteuer und ca. 293.000 € an Grundsteuer B vorenthalten worden. Die Einbehalte resultierten im Wesentlichen aus der Herausnahme der Betriebe O..., H..... und K.. bzw. deren Nachfolgefirmen im Gewerbe- bzw. Zweckverbandsgebiet „Ac...“ aus der Steueraufteilung. Die Steueraufteilung nach der streitgegenständlichen Satzung schmälere den der Antragstellerin derzeit nach § 16 der Verbandssatzung zustehenden Anteil (ohne Berücksichtigung des Entwurfs der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung von 1994) durchschnittlich um ca. 75.000 € jährlich an Gewerbesteuer und um ca. 25.000 € jährlich an Grundsteuer B.

- 11 Hinsichtlich der Einnahmen an Gewerbesteuer von Energieversorgungsunternehmen werde die Antragstellerin durch die Steueraufteilungssatzung aus der Steueraufteilung ebenfalls ausgenommen. Gleiches gelte für die Grundsteuer B.
- 12 Ohne hinreichende Refinanzierung sei die Antragstellerin nicht in der Lage, sich personell-administrativ in hohem Umfang für die Entwicklung und Erschließung der Gewerbegebiete „Am.....“ und „Ac...“ einzusetzen und zudem einen 70%igen Anteil an dem planerischen und investiven Erschließungsaufwand aus eigenen Haushaltsmitteln bereitzustellen.
- 13 Die Unternehmensstandorte O..., K.. und H..... hätten durch das Bebauungsplanverfahren des Zweckverbandes für das Gewerbegebiet „Ac...“ Planungssicherheit erhalten. Zudem seien weitere Infrastrukturmaßnahmen im Teilverbandsgebiet „Ac...“ vorteilhaft für die drei Unternehmensstandorte.

- 14 Die Verbandssatzung 1994 sei ordnungsgemäß zustande gekommen. Auf die Wirksamkeit der Verbandsgründung 1991/1992 komme es deshalb nicht an. Zudem sei das Steuersplitting erst mit der Satzungsänderung 1994 auf das Steueraufkommen aus dem Gewerbegebiet „Ac...“ ausgedehnt worden. Im Übrigen sei eine Übertragung von Planungszuständigkeiten auf nach Landesrecht gebildete kommunale Zweckverbände unabhängig von der Lage des Plangebiets auf einer, mehreren oder allen Gemarkungen der am Zweckverband beteiligten Verbandsmitglieder zulässig.
- 15 Die Antragstellerin beantragt,
- § 1 und § 2 der Satzung der Antragsgegnerin über die Aufteilung von Einnahmen der Gemeinde S..... im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit vom 29. Mai 2008 und die Fassung der 1. Änderungssatzung vom 24. Februar 2011 für unwirksam zu erklären.
- 16 Die Antragsgegnerin beantragt,
- den Antrag abzulehnen.
- 17 Sie tritt dem Antrag entgegen und trägt zur Begründung im Wesentlichen vor:
- 18 Der Antrag sei bereits unzulässig. Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt, weil die Regelungen in § 16 Abs. 1 der Verbandssatzung sowie in § 1 und § 2 der angegriffenen Satzung identisch seien. Die Antragstellerin habe keinen Anspruch auf Beteiligung an der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B für die drei Altunternehmen. Dies ergebe sich aus dem räumlichen Geltungsbereich des Zweckverbands in Bezug auf das Teilverbandsgebiet „Ac...“.
- 19 Der Normenkontrollantrag sei auch unbegründet.
- 20 Zum einen bestehe kein Unterschied zwischen § 16 Abs. 1 und Abs. 2 der Verbandssatzung und § 1 und § 2 der angegriffenen Satzung, denn die Altunternehmen seien in den Geltungsbereich des Zweckverbandes Gewerbegebiete „A.....“ nicht einbezogen worden. Gerade die für die streitgegenständliche Steueraufteilung maßgeblichen Unternehmen hätten nicht Teil des Verbandsgebiets und damit auch nicht Teil der Verbandssatzung 1994 vorgesehenen Steueraufteilung

werden sollen, weil diese Unternehmen zum damaligen Zeitpunkt bereits angesiedelt gewesen seien. In der schließlich veröffentlichten Verbandssatzung seien die Grundstücke der Unternehmen OIS, K.. und H..... - anders als in dem zugrundeliegenden Beschluss der Antragsgegnerin - allerdings enthalten.

21

Zum anderen sei der Zweckverband Gewerbegebiete „A.....“ ehemals nicht wirksam gegründet worden, weshalb die Norm, auf die sich die Antragstellerin berufe, nicht existiere. Die Gründungssatzung vom 24. Oktober 1991 sei nicht öffentlich bekanntgemacht worden. Die unterbliebene Bekanntmachung sei auch nicht durch die Verbandssatzung 1994 geheilt worden.

22

Unabhängig davon seien die Zweckverbände auch wegen eines Verstoßes gegen § 205 Abs. 1 BauGB unwirksam. Befinde sich der Zweckverband - wie hier - auf dem Gebiet nur einer Gemeinde, könne kein Planungsausgleich stattfinden.

23

Nachdem das Verfahren wegen außergerichtlicher Vergleichsverhandlungen zunächst im Januar 2011 zum Ruhen gebracht worden ist, wurde es nach Scheitern der Vergleichsverhandlungen im März dieses Jahres wieder angerufen. Mit Beschluss vom 27. Juli 2012 hat das Gericht den Zweckverband Gewerbegebiete „A.....“ zum Verfahren beigeladen. Der Beigeladene hat sich zum Verfahren nicht geäußert und keinen Antrag gestellt.

24

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vortrags der Beteiligten im Übrigen wird verwiesen auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Verwaltungsvorgänge, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

25

Streitgegenständlich sind zwei Vorschriften der Steueraufteilungssatzung der Antragsgegnerin vom 29. Mai 2008 und die Fassung der 1. Änderungssatzung vom 24. Februar 2011. Die Einbeziehung der 1. Änderungssatzung ist zulässig nach § 91 Abs. 1 VwGO, der auch für das selbständige Antragsverfahren nach § 47 VwGO gilt (Kopp, VwGO 18. Aufl., § 91 Rn. 1). Die Antragsänderung ist zulässig, weil sie sachdienlich ist. Der Streitgegenstand bleibt trotz der Ergänzung durch die

Änderungssatzung im Wesentlichen derselbe. So wird mit der Entscheidung die endgültige Beilegung des Streits in Bezug auf die Steueraufteilungssatzung gefördert.

26 Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1) und begründet (2).

27

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

28 Der Normenkontrollantrag ist der statthafte Antrag. Ein Feststellungsantrag wäre zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nicht geeignet, da es sich bei der Steueraufteilungssatzung nicht um eine Norm handelt, die unmittelbar Rechte und Pflichten der Betroffenen begründet. Zur Umsetzung der Satzung ist vielmehr ein konkretisierendes Verwaltungshandeln erforderlich. In einer solchen Situation kommt eine Feststellungsklage nicht in Betracht (vgl. BVerwG, Urt. v. 28. Januar 2010, BVerwGE 136, 54, juris Rn. 24 ff.).

29 Die Antragstellerin ist in Bezug auf §§ 1 und 2 der Steueraufteilungssatzung in der geänderten Fassung antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Antrag jede juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Dafür genügt die Darlegung, durch die angegriffene Rechtsvorschrift in einem bestimmten Aspekt rechtlich betroffen zu sein (BVerwG, Urt. v. 17.2.2005, NVwZ 2005, 695 [696], m. w. N.). Das ist hier erfolgt. Die Antragstellerin wendet sich gegen die Steueraufteilungssatzung der Antragsgegnerin. Die Aufteilungssatzung begünstigt sie zwar. Sollte sie aber wirksam sein, sind ihre Steuereinnahmen aufgrund der von der Aufteilungssatzung nicht erfassten Unternehmen niedriger als bei einer Steueraufteilung entsprechend der Verbandssatzung 1994. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin sind § 16 Abs. 1 der Verbandssatzung sowie § 1 und § 2 der Steueraufteilungssatzung vom Regelungsgehalt her nicht identisch. Der Geltungsbereich der bekannt gemachten Verbandssatzung erfasst - anders als der der Aufteilungssatzung - auch die Grundstücke der Unternehmen O..., K.. und H.....

30 Die Antragstellerin hat auch ein Rechtsschutzbedürfnis an der Feststellung der Unwirksamkeit der beanstandeten Satzung. Das Rechtsschutzbedürfnis für eine Normenkontrolle fehlt nur, wenn die Ungültigerklärung der Vorschrift offensichtlich

keinerlei rechtliche oder tatsächliche Vorteile bringen kann und die Inanspruchnahme des Gerichts deshalb als nutzlos erscheint (Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl., § 47 Rn. 89). Das ist hier entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin nicht der Fall. Die Antragstellerin kann, trotz der Subsidiarität der Steueraufteilungssatzung (vgl. § 5 Abs. 6), in ihrem Finanzhaushalt betroffen sein. Sie ist als Dritte in die Satzung einbezogen und hat im Falle der Wirksamkeit der Satzung geringere Einnahmen. Dies ist für sie nachteilig, da die Beteiligung an den Einnahmen der Antragsgegnerin aus Gewerbesteuer und Grundsteuer B - neben dem Ausgleich für den Verzicht auf eigene Gewerbeflächen und für die erhöhte Belastung der Infrastruktur der Antragstellerin - auch die Funktion erfüllt, einen Teil der von ihr übernommenen Umlagen zu refinanzieren.

- 31 Das Interesse, gegen die Steueraufteilungssatzung vorzugehen, wird auch nicht durch die rechtsaufsichtliche Beanstandung der Steueraufteilungssatzung durch den Landkreis Zwickau vom 9. Dezember 2008 und den angeordneten Sofortvollzug beeinträchtigt. Die Antragstellerin hat letztlich keinen Einfluss auf das Beanstandungsverfahren.
- 32 Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO hat die Antragstellerin sowohl mit dem Normenkontrollantrag als auch der Einbeziehung der geänderten Fassung jeweils gewahrt.
- 33 2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. § 1 und § 2 der Steueraufteilungssatzung sind, auch in der geänderten Fassung, nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären. Die übrigen Satzungsvorschriften sind im Rahmen dieser Normenkontrolle nicht überprüfbar. Die der Antragstellerin keine Antragsbefugnis vermittelnden Regelungen in § 3 und § 4 der Steueraufteilungssatzung haben eine selbständige Bedeutung und bilden keine untrennbare Einheit mit den angegriffenen Vorschriften. Der Bürgermeister der Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage des Gerichts erklärt, die Antragsgegnerin hätte auch nur für die Einnahmen aus dem Straßenlastenausgleich (§ 3 der Steueraufteilungssatzung) und für die Einnahmen aus Konzessionsabgaben (§ 4 der Steueraufteilungssatzung) eine Regelung angestrebt, da das Rechnungsprüfungsamt für Zahlungen eine Rechtsgrundlage verlangt habe.

- 34 § 1 und § 2 der Steueraufteilungssatzung sind, auch in der geänderten Fassung, formell rechtswidrig.
- 35 Es fehlt bereits am Original der Ausfertigung der Steueraufteilungssatzung vom 29. Mai 2008. Das Original hat die Antragsgegnerin trotz mehrfacher Anforderung durch das Gericht nicht vorgelegt. Im Original vorgelegt hat sie lediglich die 1. Änderungssatzung vom 24. Februar 2011, die von ihrem Bürgermeister am 25. Februar 2011 unterschrieben worden ist.
- 36 Die zu der Satzung vom 29. Mai 2008 mit Schreiben des Bürgermeisters der Antragsgegnerin vom 9. November 2012 vorgelegten, nicht paginierten, Verwaltungsvorgänge enthalten lediglich eine Kopie der vom Bürgermeister der Antragsgegnerin am 30. Mai 2008 unterschriebenen und mit einem Dienstsiegel versehenen Satzung. Diese Kopie ist vor dem Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 29. Mai 2008 abgeheftet. Laut des Anschreibens soll sich das Original der Satzungsausfertigung bei den Akten des Widerspruchsverfahrens betreffend die Beanstandungsverfügung befinden. Der in der mündlichen Verhandlung als Zuhörer anwesende Vertreter der Landesdirektion Chemnitz hat dem Senat die Akten des Widerspruchsverfahrens zur Einsicht überreicht. Auch in diesen Akten befand sich nur eine Kopie der vom Bürgermeister der Antragsgegnerin unterschriebenen Satzung. Dies stützt den Vortrag des Prozessbevollmächtigten der Antragsgegnerin nicht, das Original sei bei Einlegung des Widerspruchs vorgelegt worden.
- 37 Des Weiteren hat die Antragsgegnerin mit dem Erlass der angefochtenen Satzung ihre Satzungsautonomie überschritten.
- 38 Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Zuständigkeit steht den Gemeinden jedoch nur für die gemeinde-örtlichen, nicht auch für die gemeinde-überörtlichen Aufgaben zu (vgl. SächsVerfGH, Jb SächsOVG2, 52, 58 f.). Gemeinde-örtlich sind Aufgaben, die innerhalb der Grenzen des Gemeindegebiets anfallen und nicht zugleich Aufgaben im Gesamtgebiet von Landkreisen oder noch größeren Verwaltungseinheiten darstellen (Kaplonek, in: Harald Baumann-Hasske/Bernd

Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 84, Rn. 4, 9 m. w. N.).

39 Zurückgehend auf den Zusammenschluss der Beteiligten zum Zweckverband Gewerbegebiet „A.....“ geht es in diesem Verfahren inhaltlich um eine Beteiligung der Antragstellerin an der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B, die von den Unternehmen O..., K.. und H....., die im Teil-Verbandsgebiet „Ac...“ angesiedelt sind, erhoben werden. Die Flächen des Teil-Verbandsgebiets „Ac...“ befinden sich in der Gemarkung der Antragsgegnerin. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GewStG steht die Gewerbesteuer eines stehenden Gewerbebetriebes der Gemeinde zu, in der die Betriebsstätte zur Ausübung des stehenden Gewerbes unterhalten wird. Auch die Grundsteuer steht nach dem Belegenheitsprinzip der Gemeinde zu (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Der Streit geht letztlich darum, ob die Antragstellerin zu 70 % an den Einnahmen der Antragsgegnerin aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B der genannten drei Unternehmen zu beteiligen ist.

40

Die Antragsgegnerin hat keine Befugnis, diese Frage durch einseitiges Satzungsrecht zu regeln.

41 Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO können die Gemeinden die weisungsfreien Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze oder Rechtsverordnungen keine Vorschriften enthalten. Diese Regelung bringt die Satzungsautonomie der Gemeinden zum Ausdruck, die dem durch die Verfassung geschützten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen ist. So muss den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Indem das Kommunalrecht und die Verfassung nur zur Regelung der öffentlichen - weisungsfreien - Aufgaben in ihrem Gebiet ermächtigen, wird die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte begrenzt auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der

örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“ (BVerfG, Beschl. v. 23. November 1988, BVerfGE 79, 127, juris Rn. 59). Damit ist der Geltungsbereich gemeindlicher Satzungen in räumlicher Hinsicht entsprechend der Gebietshoheit der Gemeinde auf das Gemeindegebiet beschränkt. Der Satzung unterworfen sind in der Regel nur die Einwohner der Gemeinde. Dementsprechend ist die Satzungshoheit die Befugnis zum Erlass von ortsrechtlichen Vorschriften, die für die Einwohner verbindlich sind (Quecke/Schaffarzik, in: Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 2 Rn. 48, § 4 Rn. 19).

42 Einseitiges Satzungsrecht, das sich nur auf den örtlichen Bereich bezieht, kann jedoch keine Regelung dazu treffen, wie Steuereinnahmen zwischen der satzunggebenden Gemeinde und einer benachbarten Gemeinde aufzuteilen sind. Dies könnte allenfalls durch zwei einander sich entsprechende Satzungen beider Gemeinden (vgl. VG Braunschweig, Urt. v. 30. März 2011 - 6 A 269/10 -, juris Rn. 26 ff.) oder eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung erfolgen. Da hier die beteiligten Gemeinden in einem Zweckverband verbunden sind, ist wohl eine im Zweckverband zu treffende zweiseitige Regelung in Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und gegebenenfalls Änderung der Verbandssatzung erforderlich. Eine Regelungsbefugnis kann die Antragsgegnerin auch nicht aus dem Umstand herleiten, dass sie mit der Verteilungsregel eine Gegenleistung dafür erbringen will, dass die Antragstellerin originäre kommunale Aufgaben der Antragsgegnerin wahrgenommen hat. Auch hier steht die Gegenseitigkeit der Leistungen im Vordergrund.

43 Mit der angefochtenen Steueraufteilungssatzung hat die Antragsgegnerin ihre Satzungsautonomie in jedem Fall überschritten. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob der Zweckverband „A.....“ wirksam gegründet worden ist, die Verbandssatzung von 1994 wirksam ist und die Finanzhoheit der Antragsgegnerin möglicherweise nach § 72 SächsKomZG auf den Zweckverband übergegangen ist und es der Antragsgegnerin auch deshalb an der erforderlichen Regelungskompetenz fehlt. Ebenso bedarf die zwischenzeitlich aufgeworfene Frage, ob die Bildung eines freiwilligen Zweckverbandes auf der Grundlage der §§ 44 ff. SächsKomZG vor dem Hintergrund von § 205 Abs. 6 BauGB auch dann zulässig ist, wenn das mit seiner

Zuständigkeit der Bauleitplanung belegene Verbandsgebiet nur auf der Gemarkung einer der beiden Gemeinden liegt, in diesem Verfahren keiner Entscheidung. Die Wirksamkeit der Satzung 1991 spielt ebenfalls keine Rolle. Sie umfasst das Teil-Verbandsgebiet „Ac...“, in dem die drei Unternehmen angesiedelt sind, noch nicht.

44

Da die Steueraufteilungssatzung bereits formell rechtswidrig ist, kann dahinstehen, ob die angegriffenen Vorschriften mit höherrangigem Recht vereinbar sind.

45 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen waren nicht nach § 162 Abs. 3 VwGO für erstattungsfähig zu erklären. Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich keinem Kostenrisiko ausgesetzt.

46 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen

Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Künzler

Düvelshaupt

Tischer

gez.:
Heinlein

Künzler
RinOVG Döpelheuer ist wegen
Abwesenheit an der Unterschrifts-
leistung verhindert

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*

Ufer

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle