

**Dauernutzungsvertrag zwischen der Stadt Besigheim und dem
Gemeindeverwaltungsverband Besigheim**

Gremium	Sitzungstermin	Behandlung	Sitzungsart
Verbandsversammlung GVV	30.07.2026	Beschlussfassung	öffentlich

I. Sachverhalt

Zwischen der Stadt Besigheim und dem Gemeindeverwaltungsverband Besigheim besteht seit dem Jahr 1978 ein Dauernutzungsvertrag über die Nutzung der Räumlichkeiten im 1. Obergeschoss des Verwaltungsgebäudes Marktplatz 7, dessen Eigentümerin die Stadt Besigheim ist.

Der Vertrag entstand vor dem Hintergrund der damaligen Verwaltungsstruktur und der damals bestehenden Förderkulisse. Der Gemeindeverwaltungsverband beteiligte sich mit einem Baukostenzuschuss an den Baukosten des Verwaltungsgebäudes und erhielt hierfür ein unbefristetes Dauernutzungsrecht. Die Finanzierung erfolgte überwiegend aus Landesfördermitteln nach § 34b FAG sowie ergänzend über ein Darlehen des Gemeindeverwaltungsverbands. Nicht durch Fördermittel und Darlehen abgedeckte Mittel in Höhe von insgesamt 20.045,20 € wurden von den Kommunen des Gemeindeverwaltungsverbands getragen.

Die damalige vertragliche Ausgestaltung des Dauernutzungsvertrags und die baulichen Maßnahmen waren maßgeblich durch die spezifischen finanzierungs- und förderrechtlichen Rahmenbedingungen der 1970er Jahre geprägt und dienten insbesondere der Absicherung von Kreditverpflichtungen des Gemeindeverwaltungsverbands. Mit der vollständigen Tilgung des Darlehens zum 31.12.2003 entfiel der ursprüngliche Finanzierungszweck der vertraglichen Konstruktion.

Relativ schnell benötigte der Gemeindeverwaltungsverband die ihm eingeräumten Räumlichkeiten nicht mehr für eigene Zwecke. Die Räume wurden zunächst an Dritte vermietet. Seit 1996 wurden sie teilweise sowie seit dem 01.01.2021 vollständig von der Stadt Besigheim angemietet.

Damit besteht seit vielen Jahren die Besonderheit, dass die Stadt Besigheim für die Nutzung eigener Räumlichkeiten Miete an den Gemeindeverwaltungsverband entrichtet.

Für die Überlassung der Räumlichkeiten gewährte der Gemeindeverwaltungsverband der Stadt einen an den tatsächlichen Baukosten orientierten Baukostenzuschuss in Höhe von insgesamt 362.610,76 € (Baukostenzuschuss Neubau 308.925,11 € und Pauschalbetrag für ursprünglichen Erwerb und Abriss sowie Sanierungsgrundkosten 53.685,65 €).

Demgegenüber hat die Stadt Besigheim seit dem Jahr 1996 bis Ende Juli 2026 allein für die Anmietung der Räume des 1. OG des Verwaltungsgebäudes Marktplatz 7 Mietzahlungen an den Gemein-

deverwaltungsverband in Höhe von insgesamt 326.677,47 € geleistet. Hinzu kommen frühere sowie weitere Mieteinnahmen des Gemeindeverwaltungsverbands aus Vermietungen an Dritte.

Vor diesem Hintergrund wurde innerhalb der Stadtverwaltung bereits mehrfach geprüft, ob diese heute ungewöhnliche Vertragskonstruktion im gegenseitigen Einvernehmen beendet werden kann. Entsprechende Gespräche fanden in der Vergangenheit wiederholt statt, führten jedoch zu keinem Ergebnis. Ein Versuch, den bestehenden Dauernutzungsvertrag grundsätzlich zu beenden, blieb zuletzt zum Jahr 2021 erfolglos (vgl. Vorlage 006/2020/GVV). Im Falle einer Beendigung wäre nach § 7 DNV der Restwert des damaligen Baukostenzuschusses zur Errichtung des Verwaltungsgebäudes Marktplatz 7 innerhalb von 2 Jahren nach Beendigung des Nutzungsrechts von der Stadt an den Verband zu bezahlen (zum Stichtag 01.01.2027 23.169,47 €).

Im Zuge der Planung der Sanierung des Verwaltungsgebäudes wurde das Thema erneut aufgegriffen. Nachdem auch hierbei keine einvernehmliche Lösung erzielt werden konnte, beauftragte die Stadt Besigheim die Rechtsanwaltskanzlei Gleiss Lutz mit der rechtlichen Prüfung.

Die Kanzlei kam zu dem Ergebnis, dass der Dauernutzungsvertrag mietvertragsähnlichen Charakter aufweist und der in § 7 enthaltene einseitige Kündigungsausschluss der Stadt Besigheim wegen § 544 BGB nach Ablauf von 30 Jahren keine Wirksamkeit mehr entfaltet. Auf Grundlage dieser gutachterlichen Empfehlung beschloss der Gemeinderat der Stadt Besigheim die Kündigung des Dauernutzungsvertrags und des hierauf beruhenden Mietverhältnisses zum 31.12.2026.

Der Gemeindeverwaltungsverband ließ die Rechtslage anschließend ebenfalls gutachterlich überprüfen. Die beauftragte Kanzlei Mohring & Kollegen gelangte zu dem gegenteiligen Ergebnis. Danach handele es sich nicht um ein mietvertragsähnliches Vertragsverhältnis, sondern um ein eigentumsähnliches Nutzungsrecht, auf das § 544 BGB keine Anwendung finde.

Nach Vorlage dieses Gutachtens sowie weiterer historischer Unterlagen bestätigte die Kanzlei Gleiss Lutz ihre ursprüngliche Rechtsauffassung ausdrücklich.

Damit stehen sich derzeit zwei voneinander abweichende anwaltliche Bewertungen gegenüber.

Nach Auffassung der Kanzlei Gleiss Lutz handelt es sich bei dem Dauernutzungsvertrag um ein schuldrechtliches, mietvertragsähnliches Dauernutzungsverhältnis. Der vereinbarte Kündigungsausschluss könne deshalb § 544 BGB nicht dauerhaft ausschließen.

Demgegenüber vertritt die Kanzlei Mohring & Kollegen die Auffassung, der Vertrag vermittle dem Gemeindeverwaltungsverband eine eigentumsähnliche Rechtsstellung, weshalb § 544 BGB keine Anwendung finde.

Die Stadt Besigheim weist hierzu insbesondere darauf hin, dass dem Gemeindeverwaltungsverband keine dingliche Sicherung im Grundbuch eingeräumt wurde.

Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen knüpfen damit im Wesentlichen an die Frage an, ob dem Gemeindeverwaltungsverband ausschließlich schuldrechtliche oder darüber hinaus eigentumsähnliche Rechte eingeräumt wurden.

Würde das Verwaltungsgebäude an einen Dritten veräußert, könnte der Gemeindeverwaltungsverband gegenüber dem Erwerber nach Auffassung der Stadt Besigheim keine eigentumsähnlichen Rechte geltend machen, sondern lediglich seine schuldrechtlichen Ansprüche aus dem Vertrag. Diese Überlegung bildet einen wesentlichen Bestandteil der gutachterlichen Stellungnahme der Kanzlei Gleiss Lutz.

Die Stadt Besigheim hatte bereits in den vergangenen Jahren mehrfach versucht, die heute bestehende Vertragskonstruktion im gegenseitigen Einvernehmen zu modernisieren und zu vereinfachen. Nachdem entsprechende Gespräche ohne Ergebnis geblieben waren, erfolgte die Kündigung ausschließlich auf Grundlage der eindeutigen gutachterlichen Empfehlung der beauftragten Rechtsanwaltskanzlei. Ziel der Stadt Besigheim war nach eigenem Verständnis nicht die Beendigung der Zu-

sammenarbeit innerhalb des Gemeindeverwaltungsverbands, sondern die Ablösung einer aus ihrer Sicht verwaltungsorganisatorisch überholten Vertragskonstruktion.

Mit Schreiben vom 18.05.2026 beantragten die Gemeinden Freudental, Gemmrigheim, Hessigheim, Löchgau, Mundelsheim und Walheim die Einberufung einer Verbandsversammlung sowie insbesondere

- die Zurückweisung der ausgesprochenen Kündigung,
- die gerichtliche Durchsetzung der Rechtsauffassung des Gemeindeverwaltungsverbands,
- sowie erforderlichenfalls die gerichtliche Unterbindung der geplanten Umbauarbeiten am Verwaltungsgebäude Marktplatz 7.

Die Stadt Besigheim bedauerte anschließend ausdrücklich den Ablauf der Kommunikation und unterbreitete den übrigen Mitgliedskommunen mehrere Vorschläge zur einvernehmlichen Lösung.

Hierzu gehörten insbesondere

- ein gemeinsamer Letter of Intent zur zukünftigen Ausrichtung des Gemeindeverwaltungsverbands,
- die Erarbeitung einer modernen öffentlich-rechtlichen Nachfolgeregelung,
- die dauerhafte unentgeltliche Überlassung geeigneter Räumlichkeiten an den Gemeindeverwaltungsverband,
- eine Beteiligung des Verbands lediglich an den laufenden Betriebskosten,
- sowie der Verzicht auf eine Beteiligung des Verbands an zukünftigen Investitionskosten der Gebäude.

Im weiteren Verlauf erklärte die Stadt Besigheim sogar ihre Bereitschaft, die ausgesprochene Kündigung vollständig zurückzunehmen und den bisherigen Vertrag unverändert fortzuführen. Der Gemeinderat der Stadt Besigheim fasste hierzu einen entsprechenden Beschluss.

Im anschließenden Bürgermeistergespräch sowie durch das nachfolgende Schreiben des stellvertretenden Verbandsvorsitzenden vom 10. Juli 2026 wurde jedoch deutlich, dass die übrigen Mitgliedskommunen eine bloße Rücknahme der Kündigung nicht mehr für ausreichend halten.

Vielmehr soll nach deren Vorstellung zunächst eine Vertragsänderung erfolgen, durch welche dem Gemeindeverwaltungsverband dauerhaft eine eigentumsähnliche Rechtsstellung eingeräumt wird.

Eine solche Vertragsänderung würde jedoch voraussetzen, dass die Stadt Besigheim die Rechtsauffassung des Gemeindeverwaltungsverbands übernimmt.

Dies ist aufgrund der vorliegenden gegenteiligen gutachterlichen Stellungnahme sowie der möglichen erheblichen vermögensrechtlichen Auswirkungen aus Sicht der Stadt Besigheim nicht vertretbar.

Nach Auffassung der Stadt Besigheim würde eine solche Vertragsänderung die bisherige Rechtsposition des Gemeindeverwaltungsverbands wesentlich erweitern. Unterstellt man die Rechtsauffassung der Stadt Besigheim als zutreffend, käme dies einer unentgeltlichen Einräumung zusätzlicher vermögenswerter Rechte zulasten der Stadt Besigheim gleich. Eine solche Entscheidung kann die Verbandsverwaltung nicht empfehlen.

II. Beschlussvorschlag

1. Die Verbandsversammlung nimmt zur Kenntnis, dass trotz der in den vergangenen Monaten geführten Gespräche keine einvernehmliche Lösung über die Zukunft des Dauernutzungsvertrags erzielt werden konnte.
2. Die Verbandsversammlung stellt fest, dass die Rechtslage von der Stadt Besigheim und dem Gemeindeverwaltungsverband aufgrund der vorliegenden Rechtsgutachten unterschiedlich beurteilt wird und der Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens deshalb offen ist.
3. Die Verbandsversammlung beschließt, die von der Stadt Besigheim zum 31.12.2026 ausgesprochenen Kündigungen des Dauernutzungsvertrags und des darauf beruhenden Mietvertrags nicht gerichtlich anzugreifen und die zukünftige Zusammenarbeit stattdessen auf Grundlage einer neu abzuschließenden Vereinbarung fortzuentwickeln.
4. Die Verbandsverwaltung wird beauftragt, gemeinsam mit den Mitgliedskommunen eine moderne Nachfolgeregelung für die zukünftige Nutzung der vom Gemeindeverwaltungsverband benötigten Räumlichkeiten zu erarbeiten. Dabei sind insbesondere die heutigen organisatorischen Anforderungen sowie die zukünftige Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen, um dafür eine faire und tragfähige Grundlage zu entwickeln. Der Verbandsversammlung ist ein entsprechender Vorschlag zur Beschlussfassung vorzulegen.
5. Sollte der Beschlussvorschlag nach den Ziffern 3 und 4 keine Mehrheit finden, wird zunächst über die mit Schreiben vom 18.05.2026 gestellten Anträge Ziffer 2 und 3 der Gemeinden Freudental, Gemmrigheim, Hessigheim, Löchgau, Mundelsheim und Walheim abgestimmt. Sofern Ziffer 3 angenommen wird, entscheidet die Verbandsversammlung anschließend über das weitere Vorgehen hinsichtlich des Antrags Ziffer 4 gemäß Ziffer 6 dieses Beschlussvorschlags.
6. Sofern die Verbandsversammlung dem mit Schreiben vom 18.05.2026 gestellten Antrag Ziffer 3 der Gemeinden Freudental, Gemmrigheim, Hessigheim, Löchgau, Mundelsheim und Walheim zustimmt, wird zugleich festgestellt, dass zur Wahrung der Rechte des Gemeindeverwaltungsverbands eine gerichtliche Klärung der Wirksamkeit der Kündigung ausreichend ist und von weiteren Maßnahmen zur vorläufigen Sicherung oder Unterbindung der Baumaßnahmen der Stadt Besigheim (vgl. Ziffer 4 des Antrags) abgesehen wird. Die Verbandsversammlung ist der Auffassung, dass die Klärung der Rechtsfrage unabhängig von der Durchführung der geplanten Baumaßnahmen erfolgen kann und deshalb keine Veranlassung besteht, den barrierefreien Umbau sowie die brandschutztechnische Ertüchtigung des Verwaltungsgebäudes Marktplatz 7 bis zur gerichtlichen Klärung auszusetzen.

III. Begründung

Die Verbandsverwaltung erkennt nicht, dass die Kündigung des Dauernutzungsvertrags durch die Stadt Besigheim ohne vorherige Einigung mit den übrigen Mitgliedskommunen zu einem Vertrauensverlust geführt hat. Die anschließenden Gespräche haben jedoch zugleich gezeigt, dass sämtliche Beteiligten die interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich fortsetzen möchten.

Die Verbandsverwaltung hält eine gerichtliche Auseinandersetzung derzeit weder rechtlich noch politisch für den vorzugswürdigen Weg.

Beide Vertragsparteien stützen ihre jeweilige Auffassung auf qualifizierte anwaltliche Gutachten. Der Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens kann daher gegenwärtig nicht mit der erforderlichen Sicherheit prognostiziert werden.

Unabhängig vom Ausgang würde ein Rechtsstreit voraussichtlich mehrere Jahre andauern, erhebliche Kosten verursachen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit innerhalb des Gemeindeverwaltungsverbands nachhaltig belasten.

Dies gilt insbesondere für den unter Ziffer 4 beantragten Auftrag, erforderlichenfalls eine gerichtliche Unterlassung der geplanten Umbauarbeiten am Verwaltungsgebäude Marktplatz 7 durchzusetzen.

Ein solches Verfahren könnte erhebliche Auswirkungen auf die zeitgerechte Umsetzung der gesetzlich gebotenen Barrierefreiheit sowie weiterer notwendiger Sanierungsmaßnahmen wie eine brandschutztechnische Ertüchtigung haben, ohne dass die eigentliche Rechtsfrage hierdurch endgültig geklärt wäre.

Sollte die Verbandsversammlung dem mit Schreiben vom 18.05.2026 gestellten Antrag Ziffer 3 der Gemeinden Freudental, Gemmrigheim, Hessigheim, Löchgau, Mundelsheim und Walheim zustimmen, die Wirksamkeit der von der Stadt Besigheim ausgesprochenen Kündigung gerichtlich überprüfen zu lassen, erscheint eine zusätzliche Unterbindung der geplanten Baumaßnahmen weder rechtlich noch tatsächlich erforderlich.

Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens wäre ausschließlich die Frage, ob der Dauernutzungsvertrag und der darauf beruhende Mietvertrag wirksam zum 31.12.2026 gekündigt wurden. Diese Rechtsfrage kann unabhängig davon geklärt werden, ob die geplanten Umbauarbeiten am Verwaltungsgebäude zwischenzeitlich durchgeführt werden.

Die vorgesehenen Baumaßnahmen dienen insbesondere der Herstellung der Barrierefreiheit sowie der brandschutztechnischen Ertüchtigung des Verwaltungsgebäudes und liegen damit im öffentlichen Interesse. Eine Verzögerung dieser Maßnahmen würde nicht nur den laufenden Verwaltungsbetrieb erschweren, sondern auch dringend erforderliche Investitionen auf unbestimmte Zeit hinausschieben.

Selbst wenn ein Gericht später zu dem Ergebnis gelangen sollte, dass die Kündigung unwirksam war und der Dauernutzungsvertrag fortbesteht, könnte das nach dem Vertrag erforderliche Einvernehmen des Gemeindeverwaltungsverbands auch nachträglich hergestellt oder die daraus folgenden Rechtsfolgen anderweitig geregelt werden. Die Durchführung der Baumaßnahmen führt daher nicht dazu, dass die Rechte des Gemeindeverwaltungsverbands endgültig vereitelt würden.

Demgegenüber würde ein Antrag auf Unterlassung der Baumaßnahmen oder die Einleitung eines entsprechenden Eilverfahrens das Konfliktpotenzial zwischen den Mitgliedskommunen erheblich erhöhen, zusätzliche Prozesskosten verursachen und die weitere interkommunale Zusammenarbeit nachhaltig belasten.

Aus Sicht der Verbandsverwaltung ist deshalb eine gerichtliche Klärung der Wirksamkeit der Kündigung ausreichend, um die behaupteten Rechte des Gemeindeverwaltungsverbands zu wahren. Wei-

tergehende Maßnahmen zur vorläufigen Sicherung dieser Rechte erscheinen demgegenüber weder erforderlich noch verhältnismäßig.

Die Verbandsverwaltung empfiehlt deshalb, eine gerichtliche Klärung der Rechtsfrage nicht mit der Verzögerung oder Verhinderung eines im öffentlichen Interesse liegenden Umbaus des Verwaltungsgebäudes Marktplatz 7 zu verknüpfen.

Unabhängig davon sollte aus Sicht der Verbandsverwaltung weiterhin versucht werden, die bestehenden unterschiedlichen Rechtsauffassungen nicht durch gerichtliche Auseinandersetzungen, sondern durch eine moderne, zukunftsfähige und für alle Mitgliedskommunen tragfähige Nachfolgeregelung zu überwinden.

Die bisherigen Gespräche zeigen, dass sämtliche Beteiligten ausdrücklich an einer Fortsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit festhalten möchten. Unterschiedlich beurteilt wird lediglich die rechtliche Ausgestaltung der zukünftigen Nutzung der Räumlichkeiten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerechter, die vorhandenen Ressourcen auf eine gemeinsame Lösung für die Zukunft zu richten, anstatt erhebliche finanzielle Mittel in einen langjährigen Rechtsstreit über eine Vertragskonstruktion aus dem Jahr 1978 zu investieren. Die Verbandsverwaltung hält es deshalb für sachgerechter, die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zum Anlass zu nehmen, die inzwischen fast fünfzig Jahre alte Vertragskonstruktion gemeinsam neu zu ordnen, anstatt sie über mehrere Instanzen gerichtlich klären zu lassen.

IV. Haushaltsrechtliche Auswirkungen

Die Annahme des Beschlussvorschlags hat folgende voraussichtliche finanzielle Auswirkungen:

- Mit Wirksamwerden der Kündigung zum 31.12.2026 entfällt die Verpflichtung der Stadt Besigheim zur Zahlung der bisherigen Miete für die Räumlichkeiten im 1. Obergeschoss des Verwaltungsgebäudes Marktplatz 7 an den Gemeindeverwaltungsverband.
- Im Rahmen der zu erarbeitenden Nachfolgeregelung soll der Gemeindeverwaltungsverband künftig keine Baukostenzuschüsse oder Investitionskosten für städtische Gebäude mehr tragen. Vorgesehen ist vielmehr eine zeitgemäße Regelung, nach der der Verband die für seine Aufgabenerledigung erforderlichen Räumlichkeiten nutzen kann und sich lediglich an den laufenden Betriebskosten beteiligt.
- Durch den Verzicht auf eine gerichtliche Auseinandersetzung können – abhängig von Dauer und Instanzenzug – Prozess- und Rechtsberatungskosten im hohen fünfstelligen Eurobereich vermieden werden. Hinzu treten erhebliche interne Personal- und Verwaltungskosten auf Seiten des Gemeindeverwaltungsverbands sowie der Stadt Besigheim.

Die konkreten finanziellen Auswirkungen der künftigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung können derzeit noch nicht beziffert werden. Sie werden im Rahmen der Ausarbeitung der Nachfolgeregelung ermittelt und den zuständigen Gremien gesondert zur Entscheidung vorgelegt.