

**Ortschaftsrat Thalheim, BA 038-2022 „Investitionen in die Zukunftssicherung Thalheim“
Einreicher: Ortschaftsratsmitglied Daniel Roi**

Stellungnahme der Verwaltung

Der Inhalt des BA 038-2022 „Investitionen in die Zukunftssicherung Thalheim“ unterfällt nicht der Zuständigkeit der Gremien der Stadt Bitterfeld-Wolfen und hier insbesondere nicht der Zuständigkeit des Ortschaftsrates Thalheim.

Zudem widerspricht der Inhalt des BA 038-2022 stiftungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben.

I. Fehlende Zuständigkeit des Ortschaftsrates und des Ortsbürgermeisters

1. Befugnisse des Ortschaftsrates Thalheim

Nach § 84 Abs. 1 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vertritt der Ortschaftsrat die Interessen der Ortschaft und wirkt auf ihre gedeihliche Entwicklung innerhalb der Stadt hin. Er hat ein **Vorschlagsrecht** in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen. Hierüber hat das zuständige Organ der Stadt innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Soweit der Stadtrat oder ein beschließender Ausschuss zuständig ist, hat er spätestens in seiner übernächsten Sitzung, jedoch nicht später als drei Monate nach Eingang des Vorschlags zu beraten und zu entscheiden. Der Oberbürgermeister hat den Ortschaftsrat über die Entscheidung zu unterrichten.

Diese Regelung setzt unausgesprochen voraus, dass sich das Vorschlagsrecht des Ortschaftsrates auf die Ortschaft betreffende Angelegenheiten beschränkt, die in die Zuständigkeit der Stadt Bitterfeld-Wolfen fallen. Denn anderenfalls gäbe es von vornherein kein zuständiges Organ der Stadt, das über die Angelegenheit entscheiden könnte.

Nach § 84 Abs. 2 KVG LSA i. V. m. § 18 Abs. 1 der Hauptsatzung der Stadt Bitterfeld-Wolfen ist der Ortschaftsrat grundsätzlich zu wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, rechtzeitig vor der Beschlussfassung des Stadtrates oder des zuständigen Ausschusses **zu hören**.

Nach § 84 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. § 18 Abs. 2 der Hauptsatzung sind dem Ortschaftsrat folgende Angelegenheiten **zur Entscheidung übertragen, soweit im Haushaltsplan entsprechende Mittel veranschlagt werden**:

1. Förderung und Durchführung von Veranstaltungen der Heimatpflege, des örtlichen Brauchtums und der kulturellen Tradition sowie Entwicklung des kulturellen Lebens in der Ortschaft,
2. Förderung von Vereinen, Verbänden und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft,
3. Pflege vorhandener Partnerschaften.

Weitere Kompetenzen, die über das Vorschlagsrecht, das Anhörungsrecht und das Recht zur eigenständigen Entscheidung in den ausdrücklich genannten Angelegenheiten hinausgehen, hat der Ortschaftsrat nicht. Die Zuständigkeit für die Vorbereitung und die Ausführung der Beschlüsse des Ortschaftsrates obliegt nach § 83 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA nicht dem Ortsbürgermeister, sondern dem Oberbürgermeister.

2. Befugnisse des Ortsbürgermeisters der Ortschaft Thalheim

Der Ortsbürgermeister ist nach § 85 Abs. 2 KVG LSA Vorsitzender des Ortschaftsrates mit den sich daraus ergebenden Befugnissen der Sitzungseinberufung und -leitung.

Er hat zudem nach § 85 Abs. 3 KVG LSA ein Auskunfts- und auf Beschluss des Ortschaftsrates auch ein Akteneinsichtsrecht gegenüber dem Oberbürgermeister.

Außerdem kann er nach § 85 Abs. 4 KVG LSA beratend an den Verhandlungen des Stadtrates und seiner Ausschüsse teilnehmen und auf Beschluss des Ortschaftsrates in allen die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten Anträge stellen.

Weitere Kompetenzen sind Ortsbürgermeistern nicht eingeräumt. Insbesondere besitzt die Funktion des Ortsbürgermeisters keine rechtliche Außenwirkung. Ortsbürgermeister sind daher zur Vertretung der Stadt Bitterfeld-Wolfen und der jeweiligen Ortschaft nach außen nicht befugt. Die gesamte Außenvertretung der Stadt und jeder ihrer Ortschaften obliegt nach § 60 Abs. 2 KVG LSA ausschließlich dem Oberbürgermeister. Nur er ist befugt, als Amtsträger in offizieller Eigenschaft für die Stadt Bitterfeld-Wolfen und jede ihrer Ortschaften aufzutreten. Lediglich in den Angelegenheiten, die den Ortschaften durch § 84 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. § 18 Abs. 2 der Hauptsatzung zur eigenständigen Entscheidung übertragen sind, hat der Oberbürgermeister die Ortsbürgermeister ermächtigt, im Außenverhältnis gegenüber Dritten tätig zu werden.

Vor diesem Hintergrund unterfällt die im BA 038-2022 behandelte Angelegenheit weder der Beschlusskompetenz des Ortschaftsrates Thalheim, noch der Vollzugskompetenz des Ortsbürgermeisters.

3. Folgen einer etwaigen Beschlussfassung

Wird der BA 038-2022 vom Ortschaftsrat Thalheim dennoch zum Beschluss erhoben, so sind sowohl der Ortsbürgermeister nach § 85 Abs. 2 Satz 5 KVG LSA, als auch der Oberbürgermeister nach § 83 Abs. 3 Satz 2 i. V. m § 65 Abs. 3 KVG LSA wegen Rechtswidrigkeit des Beschlusses zur Einlegung eines Widerspruchs verpflichtet.

II. Fehlende Zuständigkeit des Stadtrates und des Oberbürgermeisters

Der Inhalt des BA 038-2022 unterfällt darüber hinaus auch nicht der Beschlusskompetenz des Stadtrates der Stadt Bitterfeld-Wolfen und der Vollzugskompetenz des Oberbürgermeisters.

Die Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ wurde am 25.06.2007 durch die damalige Gemeinde Thalheim entsprechend dem im Stiftungsgeschäft vom 25.06.2007 und in der Stiftungssatzung vom 20.06.2007 zum Ausdruck kommenden Stifterwillen als eine rechtsfähige **Stiftung des privaten Rechts** errichtet. Sie wurde am 29.06.2007 vom Landesverwaltungsamt anerkannt und diese Anerkennung im Amtsblatt des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt Nr. 9/2007 am 17.07.2007 öffentlich bekanntgemacht.

Als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts liegt die Stiftung außerhalb der Zuständigkeit der Stadt Bitterfeld-Wolfen. Die Stiftung wird nach dem Stifterwillen nicht von der Stadt Bitterfeld-Wolfen, sondern von den Organen der Stiftung verwaltet. Die Verwaltung des Stiftungsvermögens und die Entscheidung über dessen Verwendung obliegen nach §§ 8, 10 der Stiftungssatzung allein dem Stiftungsvorstand auf Empfehlung des Stiftungskuratoriums.

Es kommt somit weder dem Stadtrat, noch einem anderen Gremium der Stadt Bitterfeld-Wolfen die Kompetenz zu, Entscheidungen über die Verwendung der Zustiftungen zu treffen, ehe nach Ablauf eines Zeitraums von 15 Jahren ab Stiftungsgründung etwaige verbleibende Beträge aus den Zustiftungen in

den Haushalt der Stadt Bitterfeld-Wolfen als Rechtsnachfolgerin der damaligen Stifterin zurückgefallen sind.

III. Nichtbeachtung von stiftungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben

Der Inhalt des BA 038-2022 verkennt die stiftungsrechtlichen und die haushaltsrechtlichen Gegebenheiten.

1. Stiftungsvermögen

Der Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ wurden im Stiftungsgeschäft vom 25.06.2007 als Anfangsvermögen (Grundstockvermögen) ein Sofortbetrag in Höhe von 1.000.000 Euro und Zustiftungen bis zur Höhe von insgesamt 1.800.000 Euro zugesichert. Die damalige Gemeinde Thalheim als Stifterin verpflichtete sich und damit auch die Stadt Bitterfeld-Wolfen als ihre Rechtsnachfolgerin dazu, im Zeitraum von 15 Jahren ab Stiftungserrichtung für jede von Dritten an die Stiftung geleistete Zustiftung ebenfalls eine Zustiftung in Höhe des jeweils gleichen Betrages vorzunehmen. Hierfür ist innerhalb des Haushaltes in geeigneter Form ein Betrag in der genannten Höhe vorzuhalten, dessen Zinserträge - resultierend aus dem jeweiligen Bestand der von der Stifterin vorgehaltenen Mittel unter Berücksichtigung bereits geleisteter Zustiftungen - der Stiftung zur Verwendung für die Stiftungszwecke zufließen. Nach Ablauf eines Zeitraums von 15 Jahren fallen etwaige verbleibende Beträge, die mangels Zustiftungen Dritter nicht der Stiftung übertragen werden, in den Haushalt der Stifterin bzw. ihrer Rechtsnachfolgerin Stadt Bitterfeld-Wolfen zurück.

2. Zustiftungen

Die Nr. 1 des Antragsinhalts des BA 038-21022 hat die Generierung von Zustiftungen zum Ziel, um diese für konkrete Projekte in der Ortschaft Thalheim einzusetzen. Das ist jedoch nicht umsetzbar, denn es widerspräche dem Stiftungsrecht.

Es können keine Zustiftungen für konkrete Projekte stattfinden bzw. eingesetzt werden. Zustiftungen sind keine Spenden, die zeitnah für die Stiftungszwecke verwendet werden können und müssen. Bei Zustiftungen handelt es sich vielmehr um nachträgliche Zuwendungen zur Erhöhung des Grundstockvermögens (Stiftungskapitals) der Stiftung. Zustiftungen fließen dementsprechend dem Grundstockvermögen der Stiftung zu und verbleiben dauerhaft in diesem (Bestands-/Kapitalerhaltungspflicht). Dies ergibt sich aus § 80 Abs. 2 BGB, der die dauernde und nachhaltige Zweckverwirklichung fordert, i. V. m. § 7 Abs. 2 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt (StiftG LSA) vom 20.01.2011, der die grundsätzliche Pflicht zur Erhaltung des Grundstockvermögens in seinem Bestand regelt.

Zustiftungen wirken sich somit lediglich dadurch positiv aus, dass die Stiftung durch die damit verbundene Erhöhung des Grundstockvermögens aus diesem langfristig höhere Erträge generieren kann, die dann zur Erfüllung des Stiftungszwecks verwendet werden und eine nachhaltigere Verfolgung der Stiftungszwecke ermöglichen.

2. Verwendung der Zustiftungen nach Rückfall an die Stadt

Die Nr. 2 des Antragsinhalts des BA 038-2022 hat das Ziel, die nach Ablauf von 15 Jahren ab Stiftungsgründung an die Stadt Bitterfeld-Wolfen zurückfallenden Zustiftungen für Investitionen in der Ortschaft Thalheim zu binden. Auch das ist nicht umsetzbar, denn es widerspräche dem Haushaltsrecht.

Die Verwendung der nach Ablauf von 15 Jahren verbleibenden Beträge, die von der Stadt Bitterfeld-Wolfen im Haushalt vorgehalten werden und die mangels Zustiftungen Dritter nicht der Stiftung übertragen wurden, ist im Stiftungsgeschäft verbindlich geregelt. Diese Beträge fallen in den Haushalt der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu deren Verfügung zurück. Die Verfügung über diese Mittel obliegt allein

dem Stadtrat als dem kommunalen Haushaltsgesetzgeber. Dabei hat der Stadtrat zu berücksichtigen, dass sich die Stadt Bitterfeld-Wolfen in der Haushaltskonsolidierung gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA befindet.

Nach § 98 Abs. 2 KVG LSA ist die Haushaltswirtschaft der Stadt Bitterfeld-Wolfen sparsam und wirtschaftlich zu führen. Insbesondere ist bei **jeder** kommunalen Maßnahme zu prüfen, ob sie (in diesem Umfang, zu dieser Zeit) überhaupt **erforderlich** ist (vgl. OVG LSA, Urt. v. 11.01.2001, Az. 2 L 88/00, juris). In der Haushaltskonsolidierungsphase ist die Erfüllung freiwilliger Aufgaben nur äußerst eingeschränkt möglich, zusätzliche freiwillige Aufgaben dürfen grundsätzlich nicht übernommen und zusätzliche rechtliche Verpflichtungen nicht eingegangen werden. Im Rahmen der Haushaltsdurchführung entstehende Minderauszahlungen und Mehreinzahlungen sind grundsätzlich zur Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens und nicht für neue Maßnahmen einzusetzen. Vorrang hat stets die Schuldentilgung, da der Liquiditätskredit schnellstmöglich sukzessiv zurückzuführen ist.

Dementsprechend hat die Kommunalaufsichtsbehörde in ihrer kommunalaufsichtlichen Entscheidung zur Haushaltssatzung 2022 vom 07.03.2022 die Genehmigung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite in Höhe von 21.500.000 Euro unter die nachfolgende Auflage gestellt:

„Die in der Haushaltsdurchführung eingenommenen nicht zweckgebundenen Mehreinzahlungen sowie entstehende Minderauszahlungen sind zur Reduzierung des Liquiditätskreditstandes einzusetzen. Ausnahmen bedürfen der Bestätigung der Kommunalaufsichtsbehörde.“

Zudem wurde von der Kommunalaufsichtsbehörde angeordnet:

„..., dass spätestens mit der Haushaltssatzung für das Jahr 2023 ein Haushaltskonsolidierungskonzept vorgelegt wird, welches sicherstellt, dass ab dem Planjahr 2023 der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens die Höhe ordentlicher Tilgung erreicht.“

Vor diesem Hintergrund ist abzusehen, dass die in den Haushalt der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu deren Verfügung zurückfallenden Beträge der Zustiftungen für die Reduzierung des Liquiditätskreditstandes einzusetzen sein werden.

In einer am 17.03.2022 geführten Rücksprache zu diesem Sachverhalt bekräftigte die Kommunalaufsicht gegenüber dem Oberbürgermeister ihre Aussagen aus der kommunalaufsichtlichen Haushaltsverfügung 2022 zum Umgang mit zusätzlichen Haushaltsmitteln. Dabei verwies sie nochmals auf die oben bereits zitierten Aussagen der Verfügung.

IV. Zur Einordnung des BA 038-2022

Im BA 038-2022 wird dargelegt, die ehemalige Gemeinde Thalheim habe vor der Fusion zur Stadt Bitterfeld-Wolfen erhebliche Steuereinnahmen erwirtschaftet und zur Sicherung eines kleinen Teils dieser Einnahmen für die langfristige Entwicklung der Ortschaft Thalheim die Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ gegründet. Die Stiftungsmittel seien für Investitionen in Thalheim auszugeben, um dem ursprünglichen Gedanken der Thalheimer, die diese Stiftung eingerichtet haben, Rechnung zu tragen.

Die Einordnung dieses Bestrebens kann jedoch nicht auf den Umstand beschränkt bleiben, dass der ehemaligen Gemeinde Thalheim in den Jahren 2006 und 2007 erhebliche Gewerbesteuererinnahmen zugeflossen sind. Diese Betrachtungsweise greift wesentlich zu kurz.

Am 29.09.2005 unterzeichneten die damaligen Städte Bitterfeld und Wolfen und die damaligen Gemeinden Greppin, Holzweißig und Thalheim die „Vereinbarung über die Bildung der neuen Stadt

Bitterfeld-Wolfen (Gebietsänderungsvereinbarung)“ und vereinbarten damit ihre Fusion zur Stadt Bitterfeld-Wolfen zum 01.07.2007.

Die in § 17 Abs. 6 der Gebietsänderungsvereinbarung enthaltene Verpflichtung aller Partner, „nach Ratifizierung dieser Vereinbarung keine Verpflichtungen einzugehen, die von erheblicher finanzieller Bedeutung sind bzw. deren Auswirkungen über den Beginn des Zusammenschlusses hinausgehen, ohne sich mit den Partnern abzustimmen“, trat abweichend von den sonstigen Regelungen der Gebietsvereinbarung am Tag nach deren Veröffentlichung und mithin bereits am 24.12.2005 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt bis zum Wirksamwerden des Zusammenschlusses am 01.07.2007 bedurfte somit jeder Vertragspartner für das Eingehen von Verpflichtungen mit erheblicher finanzieller Bedeutung und von Verpflichtungen, deren Auswirkungen über den Beginn des Zusammenschlusses hinausgehen, des vorherigen Einverständnisses und mithin der Zustimmung aller übrigen Vertragspartner. Damit sollte verhindert werden, dass einer der Vertragspartner ohne Zustimmung der übrigen Vertragspartner vollendete Tatsachen schafft, die von den anderen Beteiligten nicht oder jedenfalls nicht so gewünscht werden, insbesondere indem er Maßnahmen einleitet oder durchführt, die sich über den Fusionszeitpunkt hinaus auf die Stadt Bitterfeld-Wolfen als Rechtsnachfolgerin aller Vertragspartner, insbesondere auf die Haushaltswirtschaft der Stadt Bitterfeld-Wolfen, auswirken würden.

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Gebietsänderungsvereinbarung und auch noch zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2006 am 10.05.2006 war die Haushaltssituation der damaligen Gemeinde Thalheim defizitär, die Gemeinde befand sich in einer anhaltenden Phase der Haushaltskonsolidierung.

Wesentliche Ursache für die defizitäre Haushaltssituation war der seit Jahren auf 200 v. H. festgesetzte Gewerbesteuerhebesatz. Im Ergebnis überstiegen die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu leistenden Umlagen die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes. Die damalige Gemeinde Thalheim wurde aufgrund ihrer rechnerisch hohen Steuerkraft auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (FAG) zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage herangezogen, die mit einer ihr auf Antrag gewährten Sonderzuweisung gemäß § 12 FAG verrechnet wurde. Angesichts der sich im Haushalt 2005 negativ niederschlagenden Wirkungsweisen des FAG erörterte der Gemeinderat im Zuge der Haushaltsberatung 2005 zwar die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes, verwarf diese jedoch unter Verweis auf ein der Firma Guardian Flachglas GmbH bei deren Ansiedlung gegebenes gemeindepolitisches Versprechen. Stattdessen sah er die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 320 v. H. in der Haushaltssatzung 2005 für das Haushaltsjahr 2007 vor und rechnete im Finanzplan für die Haushaltsjahre 2004 bis 2008 beginnend ab dem Haushaltsjahr 2007 auch bereits mit dem auf 320 v. H. angehobenen Hebesatz.

Bei der Beschlussfassung über die 1. Nachtragshaushaltssatzung 2005 am 14.09.2005 belief sich der Fehlbedarf im Verwaltungshaushalt auf -1.527.900 Euro, der Vermögenshaushalt hatte ein Volumen von 577.200 Euro. Im Vorbericht zum Nachtragshaushaltsplan war unter „IV. Zusammenfassung“ festgehalten: „Auf die Planung investiver Maßnahmen muss in Folgejahren fast gänzlich verzichtet werden.“

Am 10.05.2006 wurde die Haushaltssatzung 2006 für die damalige Gemeinde Thalheim mit einem Fehlbedarf im Verwaltungshaushalt von -1.408.600 Euro und einem Volumen des Vermögenshaushalts von 1.194.300 Euro aufgestellt.

Erst infolge einer erheblichen Gewerbesteuernachzahlung konnte der Gemeinderat am 13.09.2006 die 1. Nachtragshaushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2006 ohne Haushaltskonsolidierungskonzept beschließen. Das Volumen des Verwaltungshaushaltes lag nunmehr bei 7.089.900 Euro, das Volumen des Vermögenshaushaltes bei 2.623.000 Euro.

Am 24.01.2007 beschloss der Gemeinderat der damaligen Gemeinde Thalheim die Haushaltssatzung 2007. Infolge umfangreicher Gewerbesteuereinnahmen lag das Volumen des Verwaltungshaushaltes inzwischen bei 16.235.900 Euro, das Volumen des Vermögenshaushalts bei 11.791.700 Euro. Der Gemeinderat veranschlagte im Vermögenshaushalt Mittel für Kredittilgung von nur 236.700 Euro und in Höhe von 11.555.000 Euro investive Mittel. Von den 11.555.000 Euro investiven Mitteln entfielen insgesamt 3.076.500 Euro auf sieben Maßnahmen für Vermögenserwerb und Zuschüsse, davon

2.000.000 Euro auf eine Stammeinlage für eine noch zu bildende Stiftung, und insgesamt 8.478.500 Euro auf 23 Investitionsmaßnahmen.

Mit Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2007 setzte der Gemeinderat den Gewerbesteuerhebesatz wiederum auf den Mindestsatz von 200 v. H. fest und setzte gleichzeitig mit der Begründung des steigenden Gewerbesteueraufkommens den Hebesatz für die Grundsteuer B von 330 v. H. ebenso auf 200 v. H. herab.

Noch am 20.06.2007 und damit wenige Tage vor dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses zur Stadt Bitterfeld-Wolfen beschloss der Gemeinderat der damaligen Gemeinde Thalheim angesichts weiterer hoher Gewerbesteuereinnahmen die 1. Nachtragshaushaltssatzung 2007. Das Volumen des Verwaltungshaushaltes lag nunmehr bei 22.335.900 Euro, das Volumen des Vermögenshaushalts bei 16.276.300 Euro. Bei gleichbleibender Kredittilgungssumme von nur 236.700 Euro veranschlagte der Gemeinderat im Vermögenshaushalt nun 16.039.600 Euro investive Mittel. Neben der Erhöhung und Erweiterung der Haushaltsansätze für die sieben Maßnahmen für Vermögenserwerb und investive Zuschüsse auf einen Gesamtumfang von insgesamt 4.267.800 Euro, darunter nunmehr 2.800.000 Euro als Stammeinlage für die zu bildende Stiftung, erhöhte der Gemeinderat die Haushaltsansätze für die 23 im Haushalt 2007 veranschlagten Investitionsmaßnahmen und nahm zusätzlich 12 neue Maßnahmen mit in den Haushalt auf. Im Ergebnis wurden nunmehr insgesamt 35 Investitionsmaßnahmen mit einem Gesamtumfang von 11.771.800 Euro im Vermögenshaushalt veranschlagt.

Gleichzeitig bekannte sich die damalige Gemeinde Thalheim in ihrer 1. Nachtragshaushaltssatzung 2007 jedoch ausdrücklich dazu, zwar notwendige Investitionsmaßnahmen nach ihren finanziellen Möglichkeiten realisieren zu wollen, dabei aber auch eine sparsame Haushaltsführung nicht außer Acht zu lassen und den gesetzlichen Erfordernissen zur Aufstellung eines ausgeglichenen Haushaltes stets zu entsprechen.

Am 25.06.2007 und damit unmittelbar vor dem Wirksamwerden der Städtefusion errichtete die damalige Gemeinde Thalheim die Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ und band damit Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 2.800.000 Euro, um sie der Förderung und Weiterentwicklung der weichen Standortfaktoren in der ehemaligen Gemeinde Thalheim, nunmehr Ortsteil Thalheim, zuzuführen.

Eine pflichtgemäße Abstimmung mit den übrigen Vertragspartnern gemäß § 17 Abs. 6 der Gebietsänderungsvereinbarung in Form der Einholung deren Zustimmung erfolgte im Vorfeld nicht.

Zum 01.07.2007 trat die Gebietsänderungsvereinbarung vom 29.09.2005 in Kraft, und die Stadt Bitterfeld-Wolfen entstand. Die bis dahin selbständigen Fusionskommunen gingen als solche unter und wurden zu Ortsteilen der Stadt Bitterfeld-Wolfen. Diese trat als Rechtsnachfolgerin in die gesamten Rechte und Pflichten der aufgelösten Fusionskommunen ein.

Dabei beinhaltete die Gebietsänderungsvereinbarung keine Verpflichtung für die Stadt Bitterfeld-Wolfen, bestimmte Investitionen durchzuführen, keine Regelung dazu, dass bei bestimmten Haushaltsmitteln einschließlich von Haushaltsermächtigungen deren Zweckbindung nicht verändert werden darf, und auch keine Verpflichtung dazu, die Haushaltsüberschüsse der aufgelösten Gemeinden für eine bestimmte Dauer nur in der jeweiligen Ortschaft zu verwenden.

Die von den Fusionskommunen für das Haushaltsjahr 2007 erlassenen Haushaltssatzungen galten nach § 8 Abs. 1 der Gebietsänderungsvereinbarung über den Fusionszeitpunkt hinaus bis zum Ablauf des Haushaltsjahres fort und traten erst mit Ablauf des 31.12.2007 außer Kraft. Auch aus diesen Haushaltssatzungen ergaben sich haushaltsrechtlich keine verbindlichen Investitionsverpflichtungen für die Stadt Bitterfeld-Wolfen.

Bereits bei Aufstellung der ersten gemeinsamen Haushaltssatzung 2008 konnte die Stadt Bitterfeld-Wolfen ihre mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht mehr ausgeglichen planen und musste von einer defizitären Haushaltsentwicklung ab 2009 ausgehen.

Ein besonderes Erschweris stellte dabei der von der ehemaligen Gemeinde Thalheim im Jahr 2007 (wiederum) auf den Mindestsatz von 200 v. H. festgesetzte Gewerbesteuerhebesatz dar, der gemäß § 7 der Gebietsänderungsvereinbarung im Ortsteil Thalheim für fünf Jahre und mithin bis 2012 fortgalt. Bereits bei dessen Festsetzung war für die damalige Gemeinde Thalheim absehbar, dass sich für die

Stadt Bitterfeld-Wolfen daraus beginnend in 2008, vor allem aber ab 2009, infolge des kommunalen Finanzausgleichs ganz erhebliche finanzielle Belastungen durch Umlagen, insbesondere eine höhere Kreisumlage und eine zu zahlenden Finanzausgleichsumlage, ergeben werden.

Die damalige Gemeinde Thalheim hatte diese steigenden Kosten ebenso wie den absehbaren Ausfall der allgemeinen Zuweisungen bei Festsetzung des Gewerbesteuerhebesatzes auf den Mindestsatz in 2007 billigend in Kauf genommen. Gleichzeitig hatte sie Investitionsmaßnahmen mit einem Gesamtumfang von 11.771.800 Euro in ihren Haushalt 2007 eingeordnet und außerdem Mittel in Höhe von 2.800.000 Euro für die Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ Thalheim gebunden. Sie hatte zu Gunsten dessen trotz der in den Folgejahren im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu erwartenden finanziellen Belastungen auf die Bildung von Rückstellungen und freiwilligen Rücklagen verzichtet.

Die tatsächliche Haushaltslage im Jahr 2009 und den Folgejahren entwickelte sich dann allerdings noch weitaus defizitärer, als es bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2008 abzusehen war. Ursächlich waren der in der Ortschaft Thalheim bis 2012 fortgeltende Gewerbesteuerhebesatz von 200 v. H. und die sich daraus ergebenden erheblichen Belastungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Diese negativen Effekte wurden noch verstärkt durch die massiven Gewerbesteuerausfälle im Rahmen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2009, die auch und gerade die in der Ortschaft Thalheim ansässige Solarindustrie traf.

So hatte die Stadt Bitterfeld-Wolfen daraus im Ergebnis 2009 gegenüber dem Vorjahr Einnahmeverluste von ca. 35.947.000 Euro zu verzeichnen. In der Ortschaft Thalheim fielen die Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 fast vollständig aus. In der Folge belief sich in der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2010 der Stadt Bitterfeld-Wolfen der Jahresfehlbetrag im Ergebnisplan auf -37.095.800 Euro und im Jahresergebnis 2010 auf -23.578.340 €. Trotz relativ konstant gebliebener Steuerkraftverhältnisse in den übrigen Ortschaften der Stadt Bitterfeld-Wolfen fielen die allgemeinen Zuweisungen an die Stadt in den Jahren 2009 und 2012 teilweise und in den Jahren 2010 und 2011 vollständig aus. Die Stadt verzeichnete allein dadurch einen Aufkommensverlust von bis zu -13.943.000 Euro jährlich. Gleichzeitig erhöhte sich die jährliche Last aus der Zahlung der Kreisumlage um bis zu 11.925.000 Euro. Diese negativen Folgen des kommunalen Finanzausgleichs wurden durch die massiven krisenbedingten Steuerausfälle noch zusätzlich verschärft.

Seitdem befindet sich die Stadt Bitterfeld-Wolfen in der Haushaltskonsolidierung. Sie muss strikte Sparmaßnahmen umsetzen und ist nur durch Ausschöpfung eines jeweils erheblichen Kassenkreditlimits zahlungsfähig und überhaupt handlungsfähig.

Wäre die ehemalige Gemeinde Thalheim unter Beibehaltung ihres Gewerbesteuerhebesatzes von 200 v. H. als eigenständige Gemeinde bestehen geblieben, hätten die Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs sie alleine getroffen, außerdem wären ihre Gewerbesteuereinnahmen in den Folgejahren weitestgehend ausgefallen. Es wäre ihr angesichts dessen selbst unmöglich gewesen, die im Haushaltsplan 2007 veranschlagten Investitionsmaßnahmen wie geplant auszuführen.

Ungeachtet dessen hat die Stadt Bitterfeld-Wolfen zusätzlich zu den in der Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ gebundenen 2.800.000 Euro alleine im Zeitraum vom 01.07.2007 bis einschließlich 2010 bereits überdurchschnittlich hohe Mittel im Umfang von 9.660.057 Euro für Baumaßnahmen bzw. diese begleitende investive Maßnahmen im Ortsteil Thalheim eingesetzt, ohne dazu rechtlich verpflichtet gewesen zu sein.

Denn weder aus der Gebietsänderungsvereinbarung vom 29.09.2005, noch aus der Haushaltssatzung 2007 in der Fassung der 1. Nachtragshaushaltssatzung der ehemaligen Gemeinde Thalheim ergab sich eine rechtliche Verpflichtung der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu Investitionen im Ortsteil Thalheim. Dies hat das Verwaltungsgericht Halle im Verwaltungsrechtsstreit der ehemaligen Gemeinde Thalheim gegen die Stadt Bitterfeld-Wolfen um die Durchführung weiterer Baumaßnahmen im Ortsteil Thalheim, u. a. die Errichtung einer Mehrzweckhalle, mit seinem Urteil vom 28.06.2012, Az.: 6 A 249/10 HAL, zweifelsfrei festgestellt.

Zitat aus dem Urteil, Entscheidungsgründe, Nr. 2.:

„Die Gebietsänderungsvereinbarung sieht jedoch eine Verpflichtung der neu gebildeten Kommune zur Durchführung der in Rede stehenden Maßnahmen nicht vor. Deren § 11 Abs. 2 bestimmt lediglich, dass die Stadt Bitterfeld-Wolfen den Bestand und Betrieb der in der Anlage 3 der Vereinbarung aufgeführten öffentlichen Einrichtungen gewährleisten wird, wobei diese Verpflichtung ganz oder teilweise entfallen soll, wenn und soweit sich der zugrunde liegende Sachverhalt oder die rechtlichen Voraussetzungen grundlegend ändern. In der Anlage 3 finden sich unter „Sportstätten“ als einzige Einrichtungen der Klägerin nur ein Sportplatz und eine Turnhalle in der Wolfener Straße und unter „Kulturstätten“ der örtliche Jugendklub. Die weiteren aufgeführten Einrichtungen der Klägerin beschränken sich auf das Gemeindebüro, den Friedhof und eine Kindertagesstätte. Dies erscheint auch folgerichtig, da auch nach dem Vorbringen der Klägerin - zuletzt bekräftigt mit Schriftsatz vom 30. November 2011 S. 5 f. - im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Herbst 2005 keine Pläne oder gar Gemeinderatsbeschlüsse bezüglich der streitigen Projekte vorlagen.

[...]

Der Vertragstext enthält des Weiteren auch keine Bestimmungen über die Fortführung der Errichtung öffentlicher Einrichtungen oder anderer Investitionen, die bis zum Wirksamwerden der Fusion von den Vertragspartnern möglicherweise geplant oder begonnen würden.

[...]

Die geltend gemachten Ansprüche lassen sich auch nicht aus der die Haushaltsführung betreffenden Norm des § 8 der Vereinbarung herleiten. Dieser enthält ebenfalls keinerlei Regelungen über eine Pflicht zur Durchführung der bis zum Zeitpunkt der Fusion in den Haushalt eingestellten Maßnahmen und Investitionen der Vertragsbeteiligten. Dort heißt es lediglich in Abs. 1, dass die Haushaltssatzungen der aufgelösten Städte und Gemeinden bleiben bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres 2007 in Kraft bleiben [sic]; nach Abs. 2 der Vorschrift wird für das Haushaltsjahr 2008 auf der Grundlage der Haushaltspläne der vertragsschließenden Kommunen im Verlaufe des Jahres 2007 erstmalig ein gemeinsamer Haushaltsplan erstellt. Ungeachtet dieser ausdrücklich vereinbarten zeitlichen Begrenzung der Wirkung der letzten Haushaltssatzung der Klägerin weist die Beklagte zu Recht darauf hin, dass sich - selbst für die den Haushalt aufstellende Gemeinde - allein aus der Einstellung von Mitteln für ein bestimmtes Vorhaben in den Haushalt keine Verpflichtung ergibt, die entsprechenden Projekte in den Folgejahren umsetzen zu müssen. Eine weitergehende materiellrechtliche Bindungswirkung haben die Vertragspartner gerade nicht vereinbart.“

In seinen weiteren Ausführungen hielt das Verwaltungsgericht Halle zudem fest, dass es unzweifelhaft einer vorherigen Abstimmung mit den übrigen Vertragspartnern bedurft hätte.

Nicht zuletzt enthält das Urteil einen ergänzenden Hinweis darauf, dass selbst dann, wenn eine Verpflichtung zur Umsetzung der streitgegenständlichen Vorhaben in die Gebietsänderungsvereinbarung aufgenommen worden wäre, aufgrund der gravierenden Änderung der hierfür maßgebenden Umstände – u. a. der Haushaltslage der Stadt Bitterfeld-Wolfen und der allgemeinen Wirtschaftslage – ein Entfallen der Verpflichtung bzw. ein Anspruch der Stadt Bitterfeld-Wolfen auf Vertragsanpassung naheliegt. Denn auch für öffentlich-rechtliche Verträge gilt die „clausula rebus sic stantibus“, die in § 60 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 1 VwVfG LSA ihren Niederschlag gefunden hat. Haben sich demnach die Verhältnisse, die für eine vertragliche Regelung maßgebend gewesen sind, seit Vertragsabschluss so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, so ist entweder der Vertrag den aktuellen Verhältnissen anzupassen oder, sofern dies nicht möglich ist, die vertragliche Bestimmung nicht mehr verbindlich (vgl. BVerfG, Urteil vom 30.01.1973, Az.: 2 BvH 1/72, dokumentiert in Juris). Dieser Grundsatz, so hebt das Verwaltungsgericht Halle hervor, gilt nicht nur für die Vertragspartner als solche, sondern bei der Gründung einer neuen Gemeinde auch für diese.

Das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt hat den Antrag der ehemaligen Gemeinde Thalheim auf Zulassung der Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts Halle mit Beschluss vom 31.01.2014, Az.: 4 L 152/12, abgelehnt und das Urteil damit bestätigt.

Die Gebietsänderungsvereinbarung wurde am 29.09.2005 angesichts des fünften Anstrichs ihrer Präambel auch in dem Bestreben aller Vertragspartner geschlossen, durch die Vereinigung der Städte und Gemeinden einen Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zur Stärkung der gesamten Region zu leisten **und eine harmonische und gleichmäßige Entwicklung aller Ortsteile der Stadt zu fördern.**

Würde allein oder auch nur überwiegend die Ortschaft Thalheim den Nutzen aus den in den Jahren 2006 und 2007 vorübergehend sehr hohen Gewerbesteuereinnahmen in der damaligen Gemeinde Thalheim ziehen, während die sich daraus ergebenden erheblichen Lasten des kommunalen Finanzausgleichs und die Gewerbesteuerausfälle in den Folgejahren die Stadt Bitterfeld-Wolfen insgesamt und damit auch alle anderen Ortschaften trafen und nachwirkend immer noch treffen, so widerspräche dies nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem ihm zugrundeliegenden Geist der Gebietsänderungsvereinbarung. Dies wird auch bei den bzgl. des Stiftungsvermögens zu treffenden Entscheidungen entsprechend zu beachten sein.

Diese Stellungnahme wurde vom Amt für kommunale Angelegenheiten/Recht und dem Amt für Haushalt/Finanzen gemeinsam erarbeitet und wird von beiden Ämtern getragen.

gez. Annett Kubisch
Amtsleiterin kommunale Angelegenheiten/Recht

Anlagen:

Stiftungsgeschäft über die Errichtung der Stiftung „Zukunftssicherung Standort Thalheim“ vom 25.06.2007 und Stiftungssatzung vom 20.06.2007