

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

**FINANZIERUNGSPROBLEME SCHRUMPFENDER GEMEINDEN
IM ZENTRALEN ERZGEBIRGE UM JOHANNGEORGENSTADT**

Gutachten
im Auftrag des

Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden

von

Sven Heilmann / Thilo Schaefer / Roman Bertenrath

Leitung: Dieter Ewringmann

Köln, Dezember 2004

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Postfach 420 520 · D-50899 Köln / Zulpicher Straße 182 · D-50937 Köln

Telefon: (0) 221 - 42 69 79 / Telefax: (0) 221 - 42 23 52

E-mail: fifo@uni-koeln.de / URL: <http://www.fifo-koeln.de/>

Inhaltsverzeichnis

1 Vorbemerkung zur Aufgabenstellung	5
2 Die Bevölkerungsschrumpfung und ihre budgetären Auswirkungen.....	5
3 Haushaltsanalyse von Johanngeorgenstadt und anderen Gemeinden.....	7
3.1 Zur Einordnung der Einnahmen- und Ausgabensituation von Johanngeorgenstadt und anderen Gemeinden im Untersuchungsraum	8
3.2 Die Einnahmensituation	10
3.2.1 Steuern.....	10
3.2.2 Zuweisungen.....	14
3.2.3 Gebühren und Entgelte	18
3.2.4 Zwischenfazit.....	20
3.3 Ausgabensituation	20
3.3.1 Personalausgaben.....	21
3.3.2 Sachausgaben.....	23
3.3.3 Ausgabenentwicklung nach Funktionsbereichen	24
3.3.4 Analyse einzelner Funktionsbereiche	24
3.3.5 Entwicklung der Schülerzahlen	26
3.3.6 Städtische Versorgungsunternehmen.....	29
3.3.7 Fazit Ausgabenentwicklung	29
4 Zur Verschuldungssituation in Johanngeorgenstadt.....	30
4.1 Der Sonderfaktor Wohnbau GmbH.....	30
4.2 Ausgangssituation und Kreditaufnahmen 1994.....	31
4.3 Aufsichtspflicht und Verschulden der Aufsichtsbehörde?	32
5 Tragfähigkeitsanalyse.....	34
5.1 Analyse der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzpolitik.....	34
5.2 Anwendung der Tragfähigkeitsanalyse auf Johanngeorgenstadt	37
5.3 Ergebnisse der Modellrechnungen für Johanngeorgenstadt.....	38
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	43
Literaturverzeichnis.....	45
Anhang: Zur Verschuldungssituation Johanngeorgenstadts – rechtliche Würdigung	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Berechnung der Bedarfsmesszahl sächsischer Gemeinden.....	17
Abbildung 2: Entwicklung der bildungsrelevanten Bevölkerung in Johanngeorgenstadt.....	27
Abbildung 3: Entwicklung der Schüler- und Bevölkerungszahlen	28
Abbildung 4: Entwicklung der Schülerzahlen in Johanngeorgenstadt.....	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bereinigte Einnahmen- und Ausgabensituation von Johanngeorgenstadt im Kontext	9
Tabelle 2: Einnahmenstruktur im Vergleich	10
Tabelle 3: Übersicht über die Steuereinnahmen 2001 im Untersuchungsraum in Euro pro Kopf.....	11
Tabelle 4: Entwicklung der Steuereinnahmen in Johanngeorgenstadt in € pro Kopf	13
Tabelle 5: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Johanngeorgenstadt von 1998 – 2003.....	13
Tabelle 6: Übersicht der Zuweisungen im Untersuchungsraum	15
Tabelle 7: Entwicklung der Zuweisungen in Johanngeorgenstadt in Euro pro Kopf.....	16
Tabelle 8: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Einnahmen.....	19
Tabelle 9: Ausgabestruktur im Vergleich 2001.....	21
Tabelle 10: Ausgaben des Verwaltungshaushaltes im Untersuchungsraum	22
Tabelle 11: Entwicklung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts von Johanngeorgenstadt	22
Tabelle 12: Sachausgaben in den Verwaltungshaushalten des Untersuchungsraums	23
Tabelle 13: Entwicklung der Sachausgaben in Johanngeorgenstadt.....	23
Tabelle 14: Ausgaben nach Funktionsbereichen.....	24
Tabelle 15: Ausgabenstruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Kultur	25
Tabelle 16: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Wissenschaft, Forschung, Kultur.....	25
Tabelle 17: Ausgabenstruktur im Bereich Gesundheit, Sport, Erholung	25
Tabelle 18: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung	26
Tabelle 19: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Schulen	26
Tabelle 20: Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen	38
Tabelle 21: Szenario 1 (Einnahmen und Ausgaben sinken leicht).....	40
Tabelle 22: Szenario 2 (Einnahmen sinken proportional zur Bevölkerung)	41
Tabelle 23: Szenario 3 (Wohnbauschulden).....	42

1 Vorbemerkung zur Aufgabenstellung

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln hat im Rahmen eines Unterauftrags des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden die Aufgabe übernommen, die Finanzierungsprobleme schrumpfender Gemeinden im „Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt“ zu untersuchen. Dazu sollten – dem Angebot entsprechend –

- eine Bestandsaufnahme der Haushaltssituation in Johannegeorgenstadt mit einer Analyse der Hauptbestimmungsfaktoren der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung und
- eine Nachhaltigkeits- bzw. Tragfähigkeitsanalyse des Johannegeorgenstädter Budgets

durchgeführt werden. Darüber hinaus waren Arbeiten zur Konkretisierung eines Kriterienrasters für ein kommunales Finanzsystem vorgesehen, das der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung schrumpfender Gemeinden bzw. Regionen Rechnung trägt. Im Laufe der Projektarbeiten wurde allerdings die Schwerpunktsetzung ein wenig geändert. Die Untersuchung der Ausgangssituation und der Entwicklungsperspektiven in Johannegeorgenstadt ließ zum einen die dortige Verschuldung in den Mittelpunkt der weiteren Betrachtung rücken; damit befasst sich dieser Bericht in einem besonderen Kapitel. Zum anderen wurde ein etwas breiterer Einstieg in die Finanzsituation der übrigen Gemeinden des Untersuchungsraumes für notwendig gehalten, so dass die Arbeiten am Kriterienraster angesichts des begrenzten Forschungsbudgets eingestellt wurden. Sie werden lediglich im letzten Teil dieses Berichtes, in dem es um Schlussfolgerungen und Empfehlungen geht, noch einmal aufgegriffen.

Aus diesen Erwägungen entstand der folgende Aufbau des Untersuchungsberichtes: Nach diesen Vorbemerkungen und einer kurzen Einführung in die Schrumpfungsprobleme des Untersuchungsraumes steht in Kapitel 3 die Haushaltsentwicklung in Johannegeorgenstadt und anderen Gemeinden der Region im Mittelpunkt. Kapitel 4 widmet sich der besonderen Verschuldungsproblematik, die in Johannegeorgenstadt eng mit der Wohnbau GmbH verbunden ist. Mit der Tragfähigkeitsanalyse in Kapitel 5 wird die Analyse der finanziellen Situation in Johannegeorgenstadt mit Hilfe unterschiedlicher Szenarien zu einer langfristigen Perspektive verdichtet. Schlussfolgerungen und Empfehlungen runden in Kapitel 6 die Arbeit ab.

2 Die Bevölkerungsschrumpfung und ihre budgetären Auswirkungen

Das Untersuchungsgebiet um Johannegeorgenstadt ist durch einen starken Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Während im Oktober 1990 noch 160.994 Menschen im Landkreis Aue-Schwarzenberg wohnten, ging die Einwohnerzahl zum 31.12.2002 auf 136.245 zurück.¹ Aue-Schwarzenberg ist damit im Vergleich zur Gesamtentwicklung im Land Sachsen durch einen deutlich überproportional verlaufenden Rückgang der Einwohnerzahlen geprägt. Einem Bevölkerungsverlust von gut neun Prozent in Sachsen steht im Zeitraum 1990 bis 2002 immerhin ein Rückgang von 15,4 Prozent in Aue-Schwarzenberg gegenüber. In Johannegeorgenstadt ist der Bevölkerungsverlust sogar noch deutlicher. Hier sank von 1990 bis Ende 2001 die Einwohnerzahl um 33%.² Prognosen hinsichtlich der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung (des Lehrstuhls Raumentwicklung der TU Dresden) deuten darauf hin, dass diese Entwicklung auch in Zukunft anhalten wird. Bezogen auf das Jahr 2001 wird bis 2016 von einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahl zwischen 31,9% und 37,4% ausge-

¹ Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen (2004): Online-Gemeindestatistik.

² Vgl. Teilstudie "Bevölkerungsprognose im Aktionsraum um Johannegeorgenstadt".

gangen. Danach würde die Einwohnerzahl in Johannegeorgenstadt im Jahr 2016 nur noch zwischen 3817 und 4151 liegen.³ Diese bereits aufgetretenen und weiterhin anhaltenden Schrumpfungstendenzen führen zwangsläufig zu einer Veränderung der Einnahmen- und Ausgabensituation der Kommunalhaushalte; sie bedrohen in der langfristigen Perspektive eine nachhaltige Finanzpolitik und die Tragfähigkeit der kommunalen Budgets.

Grundsätzlich sind zwei Effekte zu unterscheiden, die von den Bevölkerungsverlusten ausgehen.⁴ Einerseits verändert sich die Einnahmen- und Ausgabensituation aufgrund des absoluten Rückgangs der Bevölkerung (Niveaueffekt). Andererseits erfolgt durch die allgemeine Alterung der Bevölkerung verstärkt durch die zumeist selektive Abwanderung ein Wandel der Bevölkerungsstruktur (Struktureffekt).

Die Auswirkungen des Niveau- und Struktureffektes der Bevölkerungsschrumpfung auf die Einnahmen und Ausgabenseite der kommunalen Haushalte sind dabei vielfältig:

Auf der *Einnahmenseite* führen rückläufige Bevölkerungszahlen in der Regel zu einem sinkendem Aufkommen aus Steuern und Gebühren. Dieser Effekt wird durch eine zumeist selektive Abwanderung verbundenen mit der allgemeinen Alterung der Bevölkerung, wie sie in ganz Deutschland zu verzeichnen ist, noch verstärkt. In strukturschwachen, schrumpfenden Gemeinden ist daher von einem überdurchschnittlich niedrigen Einnahmenniveau aus Steuern auszugehen.

Dem stehen Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gegenüber, die zumindest teilweise die sinkenden Steuereinnahmen ausgleichen können. Wie im Rahmen der sich anschließenden Haushaltsanalyse deutlich werden wird, ist dies für Sachsen insgesamt und Johannegeorgenstadt im Speziellen bisher auch der Fall. Aus der Perspektive einer nachhaltigen Finanzpolitik schließt sich daran die These an, dass diese Ausgleichsmechanismen auf Dauer und bei sich dynamisch verstärkenden demografischen und ökonomischen Schrumpfungsprozessen vom jeweiligen Bundesland und vom Bund nicht aufrecht zu erhalten sind.

Auf der *Ausgabenseite* ist typischerweise vom Problem der Kostenremanenzen auszugehen. Kosten für Infrastruktur und Verwaltung können nicht entsprechend dem Bevölkerungs- und Einnahmerückgang gesenkt werden, so dass es zu einem Anstieg der Ausgaben pro Einwohner kommt bzw. das Sinken der Einnahmen nicht ohne weiteres auf der Ausgabenseite kompensiert werden kann. Gründe für diese eingeschränkte Anpassungsflexibilität der Ausgabenseite können temporärer Natur sein; so lässt sich insbesondere der Personalbestand der Kommunen nur mittel- bis langfristig reduzieren. Sie können jedoch auch langfristig durch Unteilbarkeiten der Infrastruktur oder mangelhafte Anpassungsfähigkeit und/oder -bereitschaft entstehen oder aus der Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten resultieren. Zusätzlich kann es aufgrund der Bevölkerungsstrukturänderung zu einer Zunahme bestimmter Ausgabenintensitäten kommen; so ist durch Veränderungen in der Altersstruktur z.B. auch ein Ansteigen der Sozialausgaben zu erwarten. Insgesamt steigen schon derzeit die Sozialausgaben von Land und Kommunen in Sachsen überproportional an und nähern sich dem gesamtdeutschen Niveau. In Zukunft wird die Anzahl der Erwerbspersonen gegenüber dem Anteil der Bezieher staatlicher Leistungen deutlich sinken. Zudem droht eine besondere Belastung der Sozialkassen durch das Problem der Altersarmut und einem hohen Anteil an pflegebedürftigen Menschen, für die die Leistungen der Pflegeversicherung nicht ausreichen.⁵

³ Vgl. hierzu die Teilstudie „Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kommunalfinanzen“

⁴ Vgl. Seitz (2004).

⁵ Vgl. Seitz (2004).

Inwieweit durch die Auswirkungen des Niveau- und Struktureffektes der Bevölkerungsschrumpfung auf die Einnahmen- und Ausgabensituation eine nachhaltige, d. h. dauerhaft tragfähige kommunale Finanzwirtschaft gewährleistet ist, hängt von der jeweiligen Situation der betroffenen Gemeinden ab. Aus diesem Grund sind für das Gebiet um Johannegeorgenstadt eine Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation und die Identifizierung der Hauptbestimmungsfaktoren auf der Einnahmen- und Ausgaben- seite notwendig.

3 Haushaltsanalyse von Johannegeorgenstadt und anderen Gemeinden

Um einen umfassenden Überblick über die finanzwirtschaftliche Situation und den daraus resultierenden zukünftigen Handlungsspielraum zu erhalten, erfolgt in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der Einnahmen- und Ausgabensituation im Untersuchungsraum um Johannegeorgenstadt. Ausgangspunkt ist eine isolierte Betrachtung der Hauptbestimmungsfaktoren der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Zudem wird die Analyse der Haushaltssituationen in den einzelnen Gebietskörperschaften in den Kontext vergleichbarer Referenzgemeinden gesetzt. Die Haushaltslage der untersuchten Gemeinden wird also mit der durchschnittlichen Haushaltslage anderer Gemeinden verglichen. Berücksichtigung findet dabei auch, dass die Referenzwerte an sich nicht zwangsläufig dem Kriterium einer nachhaltigen Finanzpolitik entsprechen.

Analysiert werden im Rahmen der Bestandsaufnahme die Gemeinden Erlabrunn, Breitenbrunn, Raschau, Rittersgrün, Pöhla und Johannegeorgenstadt, wobei auf letzterer als zentralem Analysegegenstand das Hauptaugenmerk liegen wird. Als Referenzjahr wird 2001 herangezogen, da für dieses Jahr Kassenergebnisse der Haushaltspläne vorlagen. Als Referenzgemeinden dienen in dieser Untersuchung folgende Gebietskörperschaften:

- Kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern : Alte Bundesländer
- Kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern : Neue Bundesländer
- Kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern : Sachsen
- Durchschnittswerte des Untersuchungsraums

Mit zunehmender Bevölkerungsgröße nimmt im Allgemeinen aufgrund einer wachsenden Bereitstellung öffentlicher Leistungen der Umfang der Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft zu. Aus diesem Grund kann eine valide komparative Analyse nur zwischen Gebietskörperschaften vergleichbarer Größe stattfinden. Als Referenzgemeinden werden daher Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern herangezogen. Die erforderlichen größenklassenspezifischen Finanzdaten der Gemeinden wurden vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Eine komparative Haushaltsanalyse auf Basis eines einjährigen Betrachtungszeitraums muss aufgrund von Einnahme- und Ausgabesprüngen in der Haushaltsentwicklung zwangsläufig zu Unschärfen führen. Unter Heranziehung einer schon bestehenden Untersuchung zu den Kommunal финанzen im Untersuchungsraum aus dem Jahr 2003⁶ kann die Bestandsaufnahme aber dennoch für eine Einord-

⁶ Vgl. hierzu die Teilstudie „Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kommunal финанzen“ der TU Dresden.

nung der finanzwirtschaftlichen Situation im Untersuchungsraum genutzt werden. Zusätzlich zu der status-quo-Untersuchung wird für Johanngeorgenstadt im Besonderen eine Längsschnittanalyse durchgeführt, die aufgrund des den Autoren zur Verfügung stehenden Datenmaterials auf den Jahren 1994 bis 2003 beruht.

3.1 Zur Einordnung der Einnahmen- und Ausgangssituation von Johanngeorgenstadt und anderen Gemeinden im Untersuchungsraum⁷

West- und ostdeutsche Gemeinden unterscheiden sich erheblich sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch der Struktur ihrer Einnahmen und Ausgaben.⁸ Johanngeorgenstadt und Umgebung stellt in dieser Beziehung keine Ausnahme dar, wie der Vergleich mit den Referenzgemeinden unter 10.000 Einwohnern für das Jahr 2001 zeigt.

Die Alten Bundesländer liegen hinsichtlich der Höhe ihrer Einnahmen im Bereich des Verwaltungshaushalts deutlich vor den Neuen Bundesländern. Sachsen im Speziellen liegt unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei den Neuen Bundesländern auch der mit vergleichsweise hohen Einnahmen ausgestattete „Speckgürtel“ im Einzugsbereich Berlins Berücksichtigung findet. Lässt man diesen Bereich außen vor, würde sich für Sachsen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Bundesländern eine überdurchschnittlich hohe Einnahmensituation ergeben.⁹

Der mit der Bevölkerungszahl gewichtete Durchschnitt des Untersuchungsraums liegt im Bereich des Verwaltungshaushalts hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben nahezu auf einer Höhe mit dem Durchschnitt der sächsischen Gemeinden, wobei die Einnahmen tendenziell niedriger, die Ausgaben tendenziell höher liegen. Im Untersuchungsraum selber existieren dabei erhebliche Niveauunterschiede. Johanngeorgenstadt als einwohnerstärkste Gemeinde weist auch das höchste Einnahmen- und Ausgabeniveau auf, während Pöhla ca. 250 Euro pro Einwohner weniger zur Verfügung stehen.

Auch im Bereich des Vermögenshaushalts bleibt der Untersuchungsraum hinsichtlich Einnahmen- und Ausgabenvolumens nicht hinter den sächsischen Vergleichsgemeinden zurück. Vielmehr liegen die Einnahmen des Vermögenshaushalts im Durchschnitt des Untersuchungsraums sogar deutlich über dem Durchschnitt der sächsischen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und auch über den westdeutschen Referenzgemeinden. Johanngeorgenstadt nimmt auf der Einnahmenseite eine durchschnittliche Position ein. Hinsichtlich der Ausgaben des Vermögenshaushalts bleibt es jedoch hinter den Referenzgemeinden zurück.

⁷ Mit Untersuchungsraum sind im Folgenden die Gemeinden Raschau, Erlabrunn, Breitenbrunn, Pöhla, Rittersgrün und Johanngeorgenstadt gemeint, von denen die Rechnungsergebnisse 2001 vorlagen.

⁸ Vgl. hierzu z. B. den Gemeindefinanzbericht 2003 des Deutschen Städtetags.

⁹ Vgl. Seitz (2003).

Tabelle 1: Bereinigte Einnahmen- und Ausgabensituation von Johanngeorgenstadt im Kontext¹⁰

	kreisang. Gemeinden unter 10 000 Einwohnern			U-raum	Ra- schau	Erla- brunn	Breiten- brunn	Pöhla	Rit- ters- grün	JGS
	AL	NL	Sach- sen	3.201	4.346	1005	3922	1383	1940	6609
Verwaltungshaushalt										
	in € pro Kopf									
Einnahmen	971,3	856,5	795,6	782,2	730,7	805,2	781,3	572,1	820,8	845,7
darunter										
Steuern gesamt	504,7	216,5	219,2	165,7	182,9	167,9	153,4	149,3	159,4	166,8
Grundsteuer	74,6	62,2	64,5	65,9	51,6	56,5	59,6	75,8	60,4	79,9
Gewerbsteuer (netto)	130,4	68,7	68,5	26,0	56,2	7,9	26,4	5,1	37,6	9,6
nachr.: Gewerbesteuerumlage	51,3	14,1	12,0	4,6	10,0	1,5	4,1	0,0	5,3	2,6
Gemeindeanteil an ESt und USt	294,0	81,5	83,3	72,5	74,3	101,1	65,6	67,5	59,9	75,9
andere St./steuerähnliche Ein.	5,6	4,1	2,9	1,3	0,8	2,3	1,8	0,9	1,6	1,3
Zuweisungen	208,0	427,2	392,5	455,5	353,5	458,7	538,8	353,2	558,0	463,8
darunter vom Land	181,3	349,9	327,6	319,6	319,5	225,6	340,0	283,1	338,4	323,9
Gebühren/zweckgeb. Abgaben	131,7	50,7	50,7	29,6	19,0	36,5	17,5	1,5	21,1	51,1
Einn. aus Verkauf,Mieten,Pachten	36,9	61,6	54,4	23,8	13,0	43,7	11,6	32,6	28,3	31,9
sonstige	90,1	100,5	78,8	107,6	162,2	98,6	60,1	35,6	54,0	132,2
Ausgaben	861,0	776,6	701,2	706,0	641,7	692,3	682,2	526,0	783,5	779,4
darunter										
Personalkosten	214,0	241,8	295,1	279,4	264,8	281,3	320,3	163,0	324,5	275,5
Sächlicher Verw.-/ Betriebsaufw.	316,9	210,6	240,4	177,9	152,4	130,6	173,1	213,3	151,8	205,0
darunter										
Unterhaltung Grundst./ baul. Anl.	43,6	30,0	31,0	28,0	19,0	27,7	11,3	25,3	20,0	46,8
Bewirtschaftung der Grundst.	30,8	53,2	56,2	62,9	61,3	48,4	43,9	33,3	56,2	85,7
Zuweisungen und Zuschüsse	71,1	52,9	42,2	59,5	55,5	68,7	42,7	41,1	45,5	78,7
Zinsausgaben	28,9	46,4	44,1	62,7	54,7	33,4	38,2	15,7	48,8	101,0
sonstige	230,1	224,9	79,4	126,4	114,3	178,2	107,9	92,9	213,0	119,2
nachr.: Zuführung VmH (netto)	114,9	84,5	91,8	76,2	89,0	113,0	99,1	46,1	37,3	66,3
Vermögenshaushalt										
Einnahmen	216,2	262,1	223,3	252,7	176,2	284,6	382,2	324,8	172,9	229,6
Zuweisungen und Zuschüsse	80,0	187,9	167,7	230,7	146,0	217,4	369,0	323,2	153,8	209,4
darunter vom Land	67,2	154,0	153,2	222,4	142,5	217,4	369,0	323,2	148,0	189,4
sonstige	136,3	74,2	55,6	22,0	30,2	67,2	13,2	1,6	19,1	20,2
nachr.: Entnahmen aus Rücklagen	94,3	50,9	29,6	20,4	11,5	0,0	87,0	0,0	0,0	0,0
nachr.: Kreditaufnahme	56,5	79,9	73,0	8,0	0,0	0,0	0,0	110,9	0,0	0,0
Ausgaben	356,7	339,5	285,1	289,1	171,5	252,8	533,6	422,6	178,0	231,6
darunter										
Baumaßnahmen	257,0	274,3	224,6	275,8	167,8	228,7	524,6	409,2	162,1	211,8
Zuweisungen/Zuschüsse	18,1	26,1	20,3	1,3	1,8	3,2	1,9	0,0	2,9	0,2
sonstige	81,5	39,1	40,1	12,0	1,9	20,9	7,1	13,4	13,0	19,6
nachr.: Zuführung an Rücklagen	89,7	44,3	37,7	31,2	81,3	118,1	0,0	37,8	9,8	8,4
nachr.: Tilgung von Krediten	50,9	99,3	100,0	36,9	23,9	26,7	34,8	21,4	22,5	55,9
Gesamteinnahmen	1.187,6	1.118,6	1.018,9	1.034,9	906,9	1.089,8	1.163,6	896,8	993,8	1.075,3
Gesamtausgaben	1.217,7	1.116,1	986,3	995,1	813,2	945,0	1.215,8	948,5	961,5	1.011,0
Finanzierungssaldo	-30,08	2,52	32,64	39,79	93,71	144,80	-52,24	-51,70	32,24	64,35

Quelle: Rechnungsergebnisse der jeweiligen Haushalte

¹⁰ Die Einnahmen und Ausgaben sind um innere Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt.

3.2 Die Einnahmensituation

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Einnahmestruktur der untersuchten Gemeinden. Die im Allgemeinen auftretenden Differenzen hinsichtlich der Hauptbestimmungsfaktoren der Einnahmegernerierung zwischen ost- und westdeutschen Gemeinden treten im Untersuchungsraum um Johannegeorgenstadt deutlich zu Tage. Während die Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern in den Alten Bundesländern mehr als ein Drittel ihrer Einnahmen¹¹ aus Steuern beziehen, beträgt dieser Anteil für entsprechende Gemeinden in den Neuen Ländern weniger als 20 Prozent. Während Sachsen leicht über dem ostdeutschen Niveau liegt ergibt sich für den Untersuchungsraum lediglich ein Wert von 16 Prozent, der von Johannegeorgenstadt nochmals unterboten wird.

Tabelle 2: Einnahmenstruktur im Vergleich

	kreisang. Gemeinden unter 10 000 Einwohnern			U-raum	JGS
	AL	NL	Sachsen	3.201	6609
	in %				
Einnahmen gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Anteil Steuern	42,5%	19,4%	21,5%	16,0%	15,5%
Anteil Zuweisungen	24,2%	55,0%	55,0%	66,3%	62,6%
darunter vom Land	20,9%	45,0%	47,2%	52,4%	47,7%
Gebühren/zweckg. Abgaben	11,1%	4,5%	5,0%	2,9%	4,7%
sonstige	22,2%	21,1%	18,5%	14,8%	17,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der jeweiligen Haushalte

Hinsichtlich der Gebühren und zweckgebundenen Abgaben liegt Johannegeorgenstadt als einzige Gemeinde des Untersuchungsraums oberhalb des sächsischen Durchschnitts. Dennoch ist ihr Anteil weniger als halb so groß wie der entsprechende Wert der westdeutschen Referenzgemeinden. Die ostdeutschen Gemeinden sind im Gegenzug in weitaus größerem Maße in ihrer Einnahmengenerierung von Zuweisungen abhängig. In Johannegeorgenstadt erreichten die Zuweisungen (ohne Erstattungen) im Jahr 2001 einen Anteil von mehr als 60 Prozent der Gesamteinnahmen; im gesamten Untersuchungsraum war dieser Anteil sogar noch etwas höher. Dies ist mehr als doppelt so hoch wie der entsprechende Anteil der westdeutschen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.

3.2.1 Steuern

Neben den Gebühren gehören Steuern zu den originären Einnahmequellen der Gemeinden. Im Gegensatz zu den westlichen Vergleichsgemeinden besitzen sämtliche Gemeinden des Untersuchungsraums nur eine schwach ausgeprägte „eigene“ Steuerkraft – und zwar unterhalb des sächsischen Durchschnitts (vgl. Tabelle 3). Dies gilt jedoch nicht für alle einzelnen Steuerbestandteile. Die *Grundsteuer*-einnahmen sind für alle Gemeinden des Untersuchungsraums vergleichsweise hoch. Mit fast 80 Euro

¹¹ Einnahmen sind hier die Gesamteinnahmen von Vermögens- und Verwaltungshaushalt ohne innere Verrechnungen und ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

Grundsteuereinnahmen pro Kopf in 2001 weist Johanngeorgenstadt sogar einen sehr hohen Wert auf, wobei Raschau, Erlabrunn und Breitenbrunn hinter dem sächsischen Durchschnitt zurückbleiben.

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch für die *Gewerbesteuereinnahmen*. Selbst wenn man berücksichtigt, dass die ostdeutschen Kommunen insgesamt über geringe Gewerbesteuererinnahmen verfügen, wird hier die Strukturschwäche des Untersuchungsraums deutlich. Allerdings ergibt sich auch hier kein homogenes Bild. Während Raschau begünstigt durch die Nähe zur Kreisstadt Schwarzenberg mit 56,2 Euro pro Einwohner vergleichsweise hohe Gewerbesteuererinnahmen (netto) aufweist, erreicht Johanngeorgenstadt lediglich einen Wert von 9,6 Euro pro Einwohner, wobei es damit noch vor Pöhla und Erlabrunn liegt.

Ein deutliches Niveaufälle der Steuereinnahmen zwischen ost- und westdeutschen Gemeinden ergibt sich hinsichtlich des Gemeindeanteils an der *Einkommensteuer* und an der *Umsatzsteuer*. Hier erreichen die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern der neuen Länder weit weniger als ein Viertel des Niveaus der alten Länder. Mit Ausnahme von Erlabrunn liegen sämtliche Gemeinden des Untersuchungsraums nochmals unter dem ostdeutschen Durchschnitt.

Tabelle 3: Übersicht über die Steuereinnahmen 2001 im Untersuchungsraum in Euro pro Kopf

	AL	NL	Sachsen	U-Raum	Raschau	Erlabrunn	Breitenbrunn	Pöhla	Rittersgrün	JGS
	In € pro Kopf									
Steuern gesamt	504,7	216,5	219,2	165,7	182,9	167,9	153,4	149,3	159,4	166,8
Grundsteuer	74,6	62,2	64,5	65,9	51,6	56,5	59,6	75,8	60,4	79,9
Gewerbesteuer (netto)	130,4	68,7	68,5	26,0	56,2	7,9	26,4	5,1	37,6	9,6
nachr.: Gewerbesteuerumlage	51,3	14,1	12,0	4,6	10,0	1,5	4,1	0,0	5,3	2,6
Gemeindeanteil an EST/UST	294,0	81,5	83,3	72,5	74,3	101,1	65,6	67,5	59,9	75,9
andere Steuern/ steuerähnliche Einn.	5,6	4,1	2,9	1,3	0,8	2,3	1,8	0,9	1,6	1,3

Quelle: Rechnungsergebnisse der Haushalte 2001, Statistisches Bundesamt

Hinsichtlich der spezifischen Problemlage Johanngeorgenstadts stellt sich unter dem Aspekt einer nachhaltigen Finanzpolitik die Frage des Einflusses der Bevölkerungsschrumpfung auf die Steuereinnahmeentwicklung. Um eine genaue quantitative Aussage über diesen Zusammenhang treffen zu können, wäre ein tiefer gehendes Steuermodell notwendig, das im Rahmen dieses Projektes nicht entwickelt werden kann. Mit Rückgriff auf bestehende Untersuchungen kann jedoch eine qualitative Abschätzung des Einflusses der Bevölkerungsschrumpfung auf die zukünftige Steuereinnahmeentwicklung für den Untersuchungsraum Johanngeorgenstadt erfolgen.¹² Als weiterer Bezugspunkt dient die bisherige Steuereinnahmeentwicklung seit 1994.

Eine Analyse der Steuereinnahmeentwicklung von Johanngeorgenstadt von 1994 bis 2003 zeigt einen Wandel in der Steuereinnahmestruktur (vgl. Tabelle 4). Insgesamt sind die Steuereinnahmen mit einem Rückgang um 4,7% pro Einwohner seit 1994 überproportional zum Bevölkerungsrückgang gesunken. Nach einem starken Rückgang der Gesamtsteuereinnahmen pro Kopf seit 1999 ist jedoch

¹² Vgl. z.B. Seitz (2004) und die Teilstudie „Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kommunalfinanzen“.

für das Jahr 2003 ein Anstieg zu erkennen. Der Anteil der Steuereinnahmen am Verwaltungshaushalt ist seit 1994 noch stärker gefallen. Er verringerte sich um 8,7%. Nachdem die Steuereinnahmen 2002 nur noch weniger als 17% der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes ausmachten, hat sich der Anteil im Jahr 2003 wieder auf 20% erhöht. Seit 1994 hat sich das Aufkommen aus der Grundsteuer wesentlich erhöht. Gleiches gilt für den ab 1998 eingeführten Umsatzsteueranteil, der als Ersatz für die in den Alten Ländern abgeschaffte und in den Neuen Ländern nie eingeführte Gewerbesteuer dient. Demgegenüber ist ein erheblicher Rückgang der Gewerbesteuer sowie des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer aufgetreten.

Die Einnahmen aus der Grundsteuer sowie dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stellen die wesentlichen Steuereinnahmequellen in Johanngeorgenstadt dar. Ihr Anteil betrug im Jahr 2003 mehr als 80 % an den gesamten (Netto-)Steuereinnahmen.

Der starke Rückgang des Anteils an der Einkommensteuer lässt sich zumindest teilweise mit der Änderung des Zuteilungsschlüssels für die Neuen Länder zum 1. Januar 1997 erklären. Bis dahin berechnete sich der Gemeinschaftsanteil aus der Einkommensteuer für die Neuen Bundesländer Übergangsweise nach der Einwohnerzahl. Nach Art. 106 Abs. 5 GG in Verbindung mit § 1 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) steht den sächsischen Gemeinden nun insgesamt ein Anteil von 15 Prozent am Aufkommen der Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer und 12 Prozent am Aufkommen aus dem Zinsabschlag im Freistaat Sachsen zu. Der spezifische Anteil der einzelnen Gemeinden bemisst sich dabei nach dem auf die Gemeinde entfallenden Steueraufkommen, wobei das zu versteuernde Einkommen in gewissen Höchstgrenzen berücksichtigt wird. Grundlage der Berechnung ist die Lohn- und Einkommenstatistik, die in regelmäßigen Intervallen aktualisiert wird. Für das Jahr 2003 galt beispielsweise die Lohn- und Einkommenstatistik des Jahres 1998. Inwieweit die Schrumpfungstendenzen in Johanngeorgenstadt zu einer Veränderung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer führen, hängt entscheidend von der Veränderung der Einkommensstruktur der verbleibenden Bevölkerung ab. Ändert sich diese nicht, ist von einem proportionalen Rückgang des Einkommensteueranteils zum Rückgang der Bevölkerung auszugehen, so dass die Einnahmen pro Kopf konstant bleiben. Wie auch die bisherige Entwicklung seit 1994 andeutet, ist in Johanngeorgenstadt von einer die Bevölkerungsstruktur nicht beeinflussenden Abwanderung nicht auszugehen. Vielmehr scheint mit der Abwanderung der Bevölkerung auch ein Verlust an Einkommensteuerkraft einher zu gehen. Diese Art der selektiven Abwanderung ist typisch für schrumpfende Kommunen. Da vorzugsweise junge Menschen mit vergleichsweise hoher Ausbildung und entsprechend hohen Einkommensperspektiven abwandern, bleiben weniger einkommensstarke oder nicht mehr im Erwerbsleben stehende Personen in der Region zurück. Dieses Problem verschärft sich umso mehr, wenn geeignete Berufsperspektiven in der Region selber ausbleiben. Zusätzlich zu diesem durch Abwanderung ausgelösten Wandel der Bevölkerungsstruktur ist auch in Johanngeorgenstadt eine natürliche Alterung der Bevölkerung zu verzeichnen. Aufgrund der mit dem Alter der Bevölkerung deutlich abnehmenden Einkommensteuerzahlung ist daher auch für die zukünftige Entwicklung in Johanngeorgenstadt mit einem überproportional zum Bevölkerungsschwund eintretenden Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auszugehen.

Tabelle 4: Entwicklung der Steuereinnahmen in Johannegeorgenstadt in €pro Kopf

	Johannegeorgenstadt							1994-2003 in %
	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	in €pro Kopf							
Steuern gesamt (netto)	183,2	167,5	188,1	169,2	166,8	142,0	174,6	-4,7%
Grundsteuer	38,7	63,1	68,9	71,4	79,9	50,0	85,4	120,6%
Gewerbsteuer (netto)	19,4	30,2	28,2	17,0	9,6	19,5	16,2	-16,7%
nachr.: Gewerbesteuerumlage	1,0	0,6	2,8	3,4	2,6	4,8	6,3	517,6%
Gemeindeanteil an ESt	124,6	67,9	83,4	68,0	64,6	60,9	58,0	-53,4%
Gemeindeanteil an USt	0,0	5,0	6,6	10,4	11,4	11,5	12,3	
andere Steuern/steuerähnliche Einn.	0,4	1,3	1,0	2,5	1,3	0,1	2,7	524,7%
Anteil an Einnahmen des VwH	22,3%	18,4%	21,6%	19,0%	19,7%	16,7%	20,3%	-8,7%

Quelle: Rechnungsergebnisse der Haushaltsrechnung

Noch vor dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stellt die Grundsteuer die wichtigste Steuereinnahmeart von Johannegeorgenstadt dar. Untypisch für den sächsischen Durchschnitt erreichte sie im Jahr 2001 ein Niveau oberhalb des Benchmarks der westdeutschen Gemeinden. Das Aufkommen aus der Grundsteuer hat sich in Johannegeorgenstadt seit 1994 pro Einwohner deutlich erhöht, während es absolut nicht ganz so deutlich gestiegen ist.

Ein Grund liegt in der Änderung der Wohnflächennachfrage der Bevölkerung. Wie aus Tabelle 5 deutlich wird, ist trotz sinkender Einwohnerzahl die Anzahl an Wohngebäuden in Johannegeorgenstadt seit 1998 noch gestiegen. Die insgesamt bewohnte Fläche ging dagegen absolut leicht zurück. Sie stieg aber bezogen auf die Einwohnerzahl und zeigt damit einen typischen Trend auf, da die Wohnflächennachfrage pro Kopf in Deutschland allgemein zunimmt.¹³

Tabelle 5: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Johannegeorgenstadt von 1998 – 2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in m ²					
Baugenehmigung	1987	5491	1069	2780	328	470
Fertigstellung	2656	3516	1157	1147	1894	407
	in 1000 m ²					
Bestand	267	270	271	270	262	260
Anzahl Wohngebäude	1010	1020	1026	1029	1028	1027
Grundsteuer B Hebesatz	360%	360%	360%	370%	400%	400%

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen.

Auf die Steuerbemessungsgrundlage der Grundsteuer hat der Bevölkerungsrückgang keinen direkten Einfluss. Bestandteil des Steuermessbetrags ist in den neuen Ländern, sofern er vorliegt, weiterhin der Einheitswert von 1935. Für vor 1991 entstandene Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser in den neuen Ländern, für die kein Einheitswert 1935 festgestellt ist, die Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschale Grundsteuer je Quadratmeter) nach Maßgabe des § 42 GrStG gültig. Der

¹³ Vgl. Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (2000), S. 2.

Einheitswert ist damit prinzipiell unabhängig von der vorhandenen Marktsituation.¹⁴ Dies gilt in dieser Form nicht für den Vervielfältiger. Er hängt von der Struktur des Gebäudebestandes ab und variiert je nach Bebauungsart, Grundstücksart oder Ortsgrößenklasse.

Für Johannegeorgenstadt ist dann von einem Einnahmerückgang aus der Grundsteuer zu rechnen, wenn in Zukunft aufgrund der Bevölkerungsschrumpfung ein Rückbau von baulicher Substanz erfolgt. Ist dies nicht der Fall, ist von einem weiteren Anstieg der Grundsteuer pro Einwohner auszugehen.

Aufgrund ihres geringen Anteils am Steueraufkommen ist der Einfluss des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Einnahmen aus der Gewerbesteuer auf die Steuereinnahmeentwicklung vergleichsweise gering. Auch ist ein direkter Zusammenhang mit der Bevölkerungsschrumpfung nicht ersichtlich.¹⁵ Bei dem Anteil an der Umsatzsteuer handelt es sich de facto um eine Schlüsselzuweisung des Landes, deren Höhe sich wesentlich an vergangenen Gewerbesteuereinnahmen orientiert.¹⁶ Die Gewerbesteuereinnahmen sind lediglich mittelbar von einer Änderung der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsstruktur abhängig, sofern dadurch eine Änderung der wirtschaftlichen Aktivität stattfindet. Inwieweit in der Zukunft von einem weiteren Absinken der Gewerbesteuer auszugehen ist, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden. Schon heute liegen die Einnahmen aus Gewerbesteuer und Umsatzsteuer auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Einem weiteren Absinken pro Kopf sind damit zumindest enge Grenzen gesetzt. Bei einer positiven kommunalen Wirtschaftsentwicklung ist vielmehr Spielraum für einen Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen pro Einwohner gegeben.

3.2.2 Zuweisungen

Den Zuweisungen kommt im Untersuchungsraum, wie in den ostdeutschen Kommunen insgesamt, die wichtigste Rolle der Einnahmenerzielung zu. Zu unterscheiden sind die dem Verwaltungshaushalt zufließenden Zuweisungen – in Tabelle 6 als „Laufende Zuweisungen“ ausgewiesen – sowie die investiven Zuweisungen, die im Rahmen des Vermögenshaushalts investiven Ausgaben zugeordnet sind. Die dem Verwaltungshaushalt zufließenden laufenden Zuweisungen erreichen einen Anteil am Verwaltungshaushalt von 58,2% für den Durchschnitt des Untersuchungsraums. Sämtliche Gemeinden des Untersuchungsraums liegen damit deutlich über dem sächsischen Durchschnitt der Zuweisungen. Lediglich Raschau als hinsichtlich der wirtschaftlichen Lage vergleichsweise positiv dastehende Gemeinde erreicht mit einem Anteil von 48,4 % sächsisches Niveau, welches jedoch deutlich über dem westdeutschen Niveau liegt (vgl. Tabelle 6). Dieses überdurchschnittliche Zuweisungsvolumen ist jedoch nicht verwunderlich, da die laufenden Zuweisungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs der sächsischen Kommunen hauptsächlich Einnahmen nivellierende Funktion besitzen. Die große Abhängigkeit von Zuweisungen ergibt sich daher unmittelbar aus dem in Kapitel 3.2.1 konstatierten geringen Niveau eigener Steuereinnahmen. Vor allem durch die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes wird die Finanzkraft von Kommunen mit unterdurchschnittlicher Einnahmebasis erhöht, ohne ihre Finanzautonomie auf der Ausgabenseite zwangsläufig einzuschränken.¹⁷

Noch deutlicher wird die hohe Abhängigkeit des Untersuchungsraums im Bereich der investiven Zuweisungen. Sie stellen eine zweckgebundene Stärkung der Finanzkraft dar, um eine Eigen- oder

¹⁴ Eine Ausnahme bildet § 33 GrStG, nachdem die Grundsteuer gemindert werden kann, sofern sich der Rohertrag um 20 Prozent mindert.

¹⁵ Vgl. Loeffelholz/Rappen (2002), S.29ff.

¹⁶ Vgl. Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) in der Neufassung der Bekanntmachung vom 4.4.2001 (BGBl. I S. 482), zuletzt geändert am 23.12.2003 (BGBl. I S. 2922).

¹⁷ Vgl. für eine Übersicht zu den einzelnen Zuweisungsarten: Zimmermann, H. (1999), S.221ff.

Komplementärfinanzierung investiver Maßnahmen zu ermöglichen. Sie dienen jedoch nicht den aus den Investitionen möglicherweise resultierenden Folgekosten, wie Personal, Unterhaltung etc. Während schon Sachsen mehr als doppelt so hohe investive Zuweisungen zu verzeichnen hat wie die westdeutschen Vergleichskommunen, liegen die Werte für die untersuchten Gemeinden um Johanngeorgenstadt nochmals deutlich darüber. Johanngeorgenstadt markiert mit einem Anteil der Zuweisungen am Vermögenshaushalt von über 90 % die Spitze, wobei die absolute Höhe der investiven Zuweisungen mit 209,4 Euro pro Kopf zwar deutlich über sächsischem Niveau liegt, jedoch nicht das Durchschnittsniveau des Untersuchungsraums erreicht.

Tabelle 6: Übersicht der Zuweisungen im Untersuchungsraum

	AL	NL	Sachsen	U-Raum	Raschau	Erlabrunn in € pro Kopf	Breitenbrunn	Pöhla	Rittersgrün	JGS
Laufende Zuweisungen										
absolut	197,1	415,9	392,5	455,5	353,5	458,7	538,8	353,2	558,0	463,8
vom Land	181,3	349,9	327,6	319,6	319,5	225,6	340,0	283,1	338,4	323,9
sonstige	15,8	65,9	64,9	135,9	34,0	233,1	198,8	70,0	219,7	139,9
in % des VwH	20,3%	48,6%	49,3%	58,2%	48,4%	57,0%	69,0%	61,7%	68,0%	54,8%
Investive Zuweisungen										
absolut	80,0	187,9	167,7	230,7	146,0	217,4	369,0	323,2	153,8	209,4
vom Land	67,2	154,0	153,2	222,4	142,5	217,4	369,0	323,2	148,0	189,4
sonstige	12,8	33,9	14,6	8,3	3,5	0,0	0,0	0,0	5,9	20,0
in % des VmH	37,0%	71,7%	75,1%	91,3%	82,9%	76,4%	96,5%	99,5%	88,9%	91,2%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der jeweiligen Haushalte

Insgesamt wird - wie in Tabelle 6 ersichtlich - aus der Zuweisungsstruktur eine starke Verknüpfung der Kommunen mit der Landesebene deutlich. Diese enge fiskalische Verflechtung stellt eine typische Eigenschaft des Landes Sachsen und der neuen Länder insgesamt dar.¹⁸ Auffällig ist, dass im Bereich der investiven Zuweisungen ein – im Vergleich zum Landesdurchschnitt - relativ hoher Finanztransfer des Landes an die Kommunen der Untersuchungsregion stattfindet, nicht aber im Bereich der laufenden Zuweisungen. Auch wenn das Gesamtniveau in diesem Bereich weit über Landesniveau liegt, liegen die laufenden Zuweisungen des Landes Sachsens an den Untersuchungsraum sogar noch knapp unter dem Landesdurchschnitt. Mit Ausnahme von Pöhla und Raschau nehmen dafür die sonstigen laufenden Zuweisungen ein äußerst hohes Niveau ein. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um laufende Zuweisungen vom sonstigen öffentlichen Bereich, unter die die Zahlungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fallen.

In Tabelle 7 ist die Entwicklung der Zuweisungen in Johanngeorgenstadt von 1994 bis 2003 dargestellt. Das Niveau der Zuweisungen pro Kopf hat sich in diesem Zeitraum für Johanngeorgenstadt deutlich erhöht. Während die Einnahmen aus Zuweisungen im Jahr 1994 noch 460,8 Euro pro Kopf betragen, waren es im Jahr 2003 insgesamt 862 Euro pro Kopf. Im Bereich der investiven Zuweisungen hat mehr als eine Verdreifachung der Einnahmen pro Kopf von 1994 bis 2003 stattgefunden. Hinsichtlich der für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verwendeten Zuweisungen für laufende Zwecke vom sonstigen öffentlichen Bereich ist seit 2001 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Insgesamt hat der Anteil der Zuweisungen an den (um innere Verrechnungen bereinigten) Gesamteinnahmen in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

¹⁸ Vgl. Seitz (2004), S. 84.

Tabelle 7: Entwicklung der Zuweisungen in Johannegeorgenstadt in Euro pro Kopf

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Verwaltungshaushalt							
Schlüsselzuweisungen vom Land	258,4	292,1	315,9	318,9	321,8	317,6	320,3
Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land	72,2	0,1	0,2	0,6	0,0	52,9	63,0
von sonst. Öffentl. Bereich	68,7	170,1	105,4	159,3	139,2	138,2	94,3
sonstige	0,7	2,7	5,4	3,2	2,9	2,2	7,5
Gesamt	400,0	465,0	426,9	482,0	463,8	510,9	485,1
<i>Anteil Zuweisungen am VwH</i>	48,7%	51,0%	49,1%	54,1%	54,8%	60,0%	56,5%
Vermögenshaushalt							
Investitionszuweisungen vom Land	77,9	149,2	181,8	164,8	189,4	210,3	363,8
sonstige	-17,2	38,6	39,4	34,3	20,0	29,8	13,1
Gesamt	60,8	187,8	221,1	199,1	209,4	240,2	376,9
<i>Anteil am VmH</i>	1,8%	59,4%	72,9%	57,3%	91,2%	80,2%	89,7%
Anteil Zuweisungen an Gesamteinnahmen	10,9%	53,2%	55,3%	55,0%	62,6%	65,2%	67,4%

Quelle: Rechnungsergebnisse der Haushaltsrechnung von Johannegeorgenstadt

An der Entwicklung der Zuweisungsstruktur wird das wachsende Engagement des Landes ersichtlich. Seit 1994 sind die Schlüsselzuweisungen vom Land pro Kopf gestiegen. Ähnliches gilt für die Investitionszuweisungen vom Land.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Einnahmen aus Zuweisungen für Johannegeorgenstadt spielen damit die Zahlungen vom Land die bedeutendste Rolle. Aus der Perspektive einer nachhaltigen Finanzpolitik ist zu klären, inwieweit die Schrumpfungstendenzen in Johannegeorgenstadt zu einer Beeinflussung des Zuweisungsumfangs führen und inwieweit von einer Änderung der Finanzausstattung des Landes und damit einer Veränderung der zu verteilenden Finanzmasse durch das Land auszugehen ist. Als wesentliche Zuweisungsarten sind dabei die investiven Zuweisungen und die Schlüsselzuweisungen vom Land zu unterscheiden.

Mit den Schlüsselzuweisungen werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Mit dem Fiskalziel soll die im Grundgesetz festgeschriebene kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG sichergestellt werden. Andererseits soll durch das Redistributionsziel eine Nivellierung der kommunalen Finanzkraft zwischen den Gemeinden sichergestellt werden.¹⁹

Nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen²⁰ bemisst sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen nach dem Finanzbedarf einer Gemeinde und ihrer eigenen Steuerkraft. Eventuell auftretende Fehlbeträge zwischen beiden Größen werden im Freistaat Sachsen zu 75% ausgeglichen. Die Steuerkraft berechnet sich aus der Summe von Grundsteuer, (Netto-) Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer, wobei eine Nivellierung der gemeindespezifischen Hebesätze stattfindet. Der Finanzbedarf sächsischer Gemeinden wird durch die Bedarfsmesszahl nach

¹⁹ Vgl. hierzu ausführlich: Steinherr et al. (1997), S. 44ff.

²⁰ Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) vom 6. Januar 2003, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs vom 19. Dezember 2003.

Art. 7 FAG ausgedrückt (vgl. Abbildung 1). Sie wird berechnet, in dem der Gesamtansatz mit dem Grundbetrag vervielfältigt wird, wobei letzterer so gewählt wird, dass die zur Verfügung stehende Ausgleichsmasse möglichst vollständig ausgeschöpft wird. Der Gesamtansatz setzt sich in Sachsen aus dem Hauptansatz und dem Schülernebenansatz zusammen. Der Hauptansatz geht dabei von einem wachsenden kommunalen Finanzbedarf mit steigender Einwohnergröße aus. Der wachsende Finanzbedarf pro Einwohner wird daher durch die so genannte „Einwohnerveredelung“ berücksichtigt. Für Johannegeorgenstadt wird entsprechend seiner Zugehörigkeit zu der Gemeindegrößeklasse von 4000 bis 7500 Einwohnern der Finanzbedarf pro Einwohner um einen Faktor von 1,22 erhöht.

Abbildung 1: Berechnung der Bedarfsmesszahl sächsischer Gemeinden

Hauptansatz: Einwohner x Einwohnerveredelung
+ Schülernebenansatz: Schüler x Multiplikator
= Gesamtansatz
x Grundbetrag
= Bedarfsmesszahl

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Durch den Schülernebenansatz wird zusätzlich die finanzielle Belastung durch den Betrieb von Schulen berücksichtigt. Hierbei findet eine Gewichtung des Finanzbedarfs pro Schüler nach Schulformen statt. Für Johannegeorgenstadt als Betreiber einer Mittelschule fließen die Schüler mit einem Faktor von 1 in den Gesamtansatz ein.

Durch die Anwendung der Einwohnerveredelung wird der Rückgang der Bevölkerung in Johannegeorgenstadt zu einem überproportional zum Bevölkerungsverlust verlaufenden Rückgang der Bedarfsmesszahl führen, sofern der Grundbetrag konstant bleibt. Zusätzlich deuten die Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung in Johannegeorgenstadt der TU Dresden darauf hin, dass ein Absinken der Bevölkerungszahl auch auf unter 4000 Einwohner zu erwarten ist. In diesem Fall verringert sich der Multiplikator der Einwohnerveredelung auf einen Wert von 1,12, was ein zusätzliches Absinken der Bedarfsmesszahl zur Folge hat.

Ob die Schlüsselzuweisungen tatsächlich überproportional zum Einwohnerschwind zurückgehen, hängt neben der Berechnung des Finanzbedarfs einer Gemeinde von der Entwicklung ihrer Steuern ab. Sinken die Steuereinnahmen pro Einwohner langsamer als die Bedarfsmesszahl, resultiert daraus eine Verringerung der Differenz von Steuerkraft und Finanzbedarf und damit auch eine Absenkung der Zuweisungen pro Einwohner aufgrund eines geringeren Ausgleichsbedarfs. Wie die Ausführungen in Kapitel 3.2.1 gezeigt haben, ist in Johannegeorgenstadt eher von einer stagnierenden Steuerentwicklung pro Einwohner auszugehen. Damit ist auch für die Schlüsselzuweisungen von einer abnehmenden Tendenz pro Kopf auszugehen.

Neben der Entwicklung der Differenz aus Finanzkraft und der Steuerkraft einer Gemeinde ist die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen entscheidend von der Höhe der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse des Landes abhängig. Diese betrug 2003 insgesamt 3.136,572 Mio. Euro und 2004 insgesamt 3.099,374 Mio. Euro.²¹ Sie setzt sich im Wesentlichen aus einem Anteil an den Gemeinschaftssteuern des Landes, dem Aufkommen aus den Landessteuern, dem Landesanteil an der

²¹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2003), S. 28f.

Gewerbsteuer, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen des Bundes zusammen. Die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse bemisst sich dabei nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz des Artikels 2 FAG:

„Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie andere Steuern) sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto gestalten.“

Im Jahr 2003 betragen die Einnahmen des Landes 10,82 Mrd. Euro, im Jahr 2004 waren es 11,23 Mrd. Euro. Eine genaue Schätzung der zukünftigen Finanzmasse des Landes kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht erstellt werden. Sehr wohl kann aber auf bereits bestehende Studien zu diesem Thema zurückgegriffen werden. Nach Seitz (2004) werden die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Sachsen im Jahr 2020 um ca. 12% unter dem Niveau von 2002 liegen. Verantwortlich ist hierfür im Wesentlichen die Abschmelzung der Sonderbedarfszuweisungen ab dem Jahr 2008. Damit können auch die von Seitz unterstellten aus einem Realwachstum von 1% resultierenden Mehreinnahmen des Landes die Verluste aus dem Rückgang der Osttransfers nicht auffangen. Für Johanngeorgenstadt ist damit sowohl durch die in die Berechnungen der Schlüsselzuweisungen einfließende sinkende Differenz zwischen kommunalem Finanzbedarf und kommunaler Steuerkraft als auch durch die abnehmenden Finanzmittel des Landes von einem im Vergleich zur Bevölkerungsschrumpfung überproportionalen Rückgang der Schlüsselzuweisungen auszugehen.

Neben den Schlüsselzuweisungen stellen die Investitionszuweisungen vom Land die zweite in ihrem Umfang bedeutendste Zuweisungsart dar. Einen Teil dieser Investitionszuweisungen stellen die investiven Schlüsselzuweisungen seitens des Landes dar. Sie unterliegen den gleichen Verteilungsmustern wie die oben beschriebenen Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Verwaltungshaushalts. Daher ist auch von einem entsprechenden Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen auszugehen. Darüber hinaus bestehen jedoch noch weitere investive Zuweisungsarten sowohl im als auch außerhalb der allgemeinen Finanzausgleichsmasse. Eine Prognose hinsichtlich der Entwicklung dieser Einnahmen scheint schwierig. Allgemein ist wie schon beschrieben von einem Rückgang der Finanzausgleichsmasse auszugehen und damit auch von einem Rückgang der zur Verfügung stehenden Finanzmittel für investive Zuweisungen. Inwieweit jedoch tatsächlich ein Rückgang der investiven Mittel auf Kommunalebene eintreten wird, hängt neben den für die Verteilung zur Verfügung stehenden Mitteln vor allem von dem Investitionsbedarf in den spezifischen Gemeinden ab.

3.2.3 Gebühren und Entgelte

Nach der § 73 Abs. 2 SächsGemO sind die sächsischen Gemeinden dazu verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen „soweit vertretbar und geboten“ durch Entgelte und sofern dies nicht ausreicht durch Steuern zu erheben. Die sächsische Gemeindeordnung folgt damit dem Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz, nachdem die bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern entstehenden Kosten durch Entgelte oder Gebühren gedeckt werden sollen.²² Der Anspruch einer vollständigen Anlastung der Kosten an die jeweiligen Nutzer der öffentlichen Leistung lässt sich in der Realität nicht realisieren. Einerseits lassen sich hierfür Praktikabilitätsprobleme anführen. Die

²² Vgl. Zimmermann, H. (1999), S. 131.

Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist zumeist durch ihre Nicht-Ausschließbarkeit in der Nutzung geprägt. Andererseits kommen auch politische Gründe hinzu, indem gewisse Lenkungsanreize über die Festsetzung der Nutzungsgebühren verfolgt werden. Als Beispiele lassen sich Ausgaben für den Öffentlichen Personennahverkehr anführen. Eine vollständige Anlastung der Kosten ist in diesem Falle gar nicht gewünscht. Dies trifft insbesondere für die Bereiche Kultur, Bildung, Soziales und Sport zu.²³

Johanngeorgenstadt liegt hinsichtlich der Einnahmenerzielung aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben im Vergleich für das Jahr 2001 deutlich über dem Niveau des Untersuchungsraums. Dies gilt sowohl für den Anteil der Gebühren und zweckgebundenen Abgaben an den Gesamteinnahmen als auch für die absoluten Werte pro Kopf. Auch im direkten Vergleich zu Sachsen nimmt Johanngeorgenstadt im Jahr 2001 eine leicht überdurchschnittliche Position. Wie der Durchschnitt der ostdeutschen Gemeinden ist jedoch auch in Sachsen die Einnahmegenerierung im Vergleich zu den westdeutschen Vergleichsgemeinden nur schwach ausgebildet und erreichte im Jahr 2001 weniger als die Hälfte des westdeutschen Vergleichsniveaus.

Die Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben ist in Johanngeorgenstadt eindeutig negativ. Mit einer Halbierung der Einnahmen von 1999 bis 2003 ist ein deutlich überproportional zum Bevölkerungsrückgang verlaufender Einnahmeverlust zu konstatieren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in diesem Zeitraum die Einrichtungen Musikschule, Sportstätte „Franz Mehring“, Schaubergwerk „Glöckl“ und der Skilift in private Trägerschaft bzw. in Trägerschaft eines Vereins übergeben wurden und somit nur ein Betreiberzuschuss im Haushalt veranschlagt worden ist.

Tabelle 8: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Einnahmen

	JGS						
	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in € pro Kopf						
Gebühren/zweckg. Abgaben	77,1	73,9	81,6	57,9	51,1	38,1	40,3
in % der Gesamteinnahmen	9,4%	8,1%	9,4%	6,5%	6,0%	4,5%	4,7%

Quelle: Gruppierungsübersichten Johanngeorgenstadt.

Generell nimmt durch den Rückgang der Bevölkerung auch die Nutzung öffentlicher Leistungen ab. Eine Kompensation daraus resultierender Einnahmeverluste kann durch eine Erhöhung der Zuschüsse oder durch eine Erhöhung der Gebühren mit der daraus eventuell resultierenden weiteren Verschärfung der nachfragebedingten Einnahmeausfälle erfolgen. Als letzte Konsequenz bietet sich, und dies ist in Johanngeorgenstadt der Fall, auch die Möglichkeit der Einschränkung des bestehenden Angebots öffentlicher Güter an. In diesem Fall stehen den überproportional zur Bevölkerung sinkenden Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben auch gesunkene Ausgaben aus der Bereitstellung öffentlicher Güter gegenüber. Eine Einschränkung öffentlicher Güter führt jedoch nur dann zu einer Konsolidierung des öffentlichen Haushalts, sofern für die Bereitstellung der Leistung bisher nicht vollständig dem Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz folgte.

²³ Vgl. Deutscher Städtetag (2003), S. 18f.

3.2.4 Zwischenfazit

Die Einnahmestruktur des Untersuchungsraums ist in ihrer Gesamtheit typisch für Gemeinden der neuen Bundesländer. Das vergleichsweise hohe Einnahmenniveau wird durch einen überdurchschnittlichen Anteil an Zuweisungen erreicht. Einnahmen aus Steuern und Gebühren sind dagegen nur unterproportional ausgeprägt. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation liegen die Einnahmen aus Steuern und Gebühren im Untersuchungsraum nochmals deutlich unter dem sächsischen Vergleichsniveau.

In Johanngeorgenstadt zeigt sich in der Vergangenheit eine deutliche Veränderung der Einnahmestruktur. Während die Steuereinnahmen aufgrund der Grundsteuer und der Einführung der Beteiligung an der Umsatzsteuer nur leicht, sowie die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundene Einnahmen deutlich gesunken sind, hat sich das (ausgleichende) Zuweisungsniveau stark erhöht.

Wie die Analyse der Einnahmestruktur gezeigt hat, ist hinsichtlich der Steuereinnahmen infolge der Bevölkerungsschrumpfung von einem weiteren Absinken auszugehen. Während die Grundsteuer von der schrumpfenden Bevölkerung nicht direkt betroffen ist, wird der Einkommensteueranteil überproportional zur Bevölkerungsabnahme zurückgehen. Lediglich die Gewerbesteuer sowie die Beteiligung an der Umsatzsteuer bieten Möglichkeiten eines absoluten Steueranstiegs.

Auch die Schlüsselzuweisungen werden in Zukunft aufgrund der Bevölkerungsschrumpfung tendenziell überproportional zum Einwohnerverlust zurückgehen. Hierbei wirken die zukünftig stark verminderten Finanzmittel des Landes als zusätzliche begrenzende Faktoren.

Sofern keine weiteren Finanzierungsquellen erschlossen oder bestehende Finanzierungsquellen ausgebaut werden, ist daher in Zukunft von einer sinkenden Einnahmeentwicklung auszugehen.

3.3 Ausgabensituation

Wie im Bereich der Einnahmensituation zeigen sich auch hinsichtlich der Ausgabenstruktur Unterschiede zwischen den Gemeinden der Alten und der Neuen Länder, wenn auch in einer nicht so deutlichen Form. Wesentliche Differenzen zeigen sich bei den Personalkosten. Während in Sachsen fast ein Drittel der Ausgaben²⁴ für das Personal verwendet wird, sind dies in den Vergleichsgemeinden in den Alten Ländern lediglich 17,6 Prozent. Johanngeorgenstadt liegt wie der Untersuchungsraum insgesamt knapp unter dem sächsischen Wert. Aufgrund des immer noch bestehenden Lohngefälles zwischen West- und Ostdeutschland ist auf einen nochmals höheren Personalbesatz in den Gemeinden der Neuen Länder zu schließen, als dies aus den absoluten Aufwendungen für Personal hervorgeht.

²⁴ Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalt um innere Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt.

Tabelle 9: Ausgabestruktur im Vergleich 2001

	kreisang. Gemeinden unter 10 000 Einwohnern			U-raum	JGS
	AL	NL	Sachsen	3.201	6609
	in %				
Ausgaben gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Personal	17,6%	21,7%	29,9%	28,1%	27,2%
Sächl. Betriebs-/Verwaltungsaufw.	26,0%	18,9%	24,4%	17,9%	20,3%
Baumaßnahmen	21,1%	24,6%	22,8%	27,7%	20,9%
Zinsausgaben	2,4%	4,2%	4,5%	6,3%	10,0%
sonstige	32,9%	30,7%	18,4%	20,0%	21,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der jeweiligen Haushalte

Hinsichtlich der Baumaßnahmen als investiver Tätigkeit ist ein Unterschied zwischen den Gemeinden der Alten und Neuen Länder erkennbar. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben ist in den Neuen Ländern weiterhin höher als in den Westgemeinden. Hinsichtlich des weiterhin bestehenden nachholenden Investitionsbedarfs in den Neuen Ländern ist dies auch nicht verwunderlich. So werden auch in Zukunft Investitionstätigkeiten in den Neuen Ländern durch den Bund zusätzlich gefördert.²⁵ Der nur leicht über dem westdeutschen Anteil liegende Wert der sächsischen Ausgaben deutet auf die vergleichsweise positive Wirtschaftssituation des Landes Sachsen hin. Obwohl die investiven Ausgaben im Untersuchungsgebiet überproportional hoch sind, sind sie in Johanngeorgenstadt dagegen vergleichsweise gering ausgeprägt, werden jedoch nochmals durch Raschau unter Rittersgrün unterboten.

Die relativ geringen Mittel für Investitionsausgaben stellen mittlerweile ein typisches Problem der Kommunen in ganz Deutschland dar. Aufgrund eines wachsenden Konsolidierungsbedarfs ist in den letzten Jahren eine deutliche Absenkung der Investitionstätigkeiten der Kommunen auch in den Gemeinden der alten Bundesländer zu konstatieren.²⁶ Diese Entwicklung muss bei einem Vergleich mit westdeutschen Gemeinden als Referenzmaßstab berücksichtigt werden, da aufgrund der gesunkenen Investitionstätigkeiten das Referenzmaß an sich schon als niedrig anzusehen ist. Noch unter dem westdeutschen Vergleichsmaßstab liegende Investitionen sind damit als gravierender zu bewerten.

Wesentliche Differenzen zwischen den untersuchten Gemeinden zeigen sich hinsichtlich der Zinsausgaben. Während die auch von Konsolidierungszwängen geprägten Gemeinden in den Alten Bundesländern 2,4 Prozent ihrer Ausgaben für Zinsen ausgeben, sind dies in den Sachsen fast doppelt so viel. Johanngeorgenstadt weist hier mit einem Anteil von 10 Prozent oder Zinsausgaben von gut 100 Euro pro Kopf einen überaus hohen Wert auf.

3.3.1 Personalausgaben

Die Verwaltungsausgaben der Kommunen im Erzgebirge um Johanngeorgenstadt sind überdurchschnittlich hoch und werden von hohen Personalkosten dominiert (Vergleichsbasis: Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern alte/neue Länder/Sachsen). Es kommt zum für schrumpfende Ge-

²⁵ Als Beispiel seien hier die zu den Mischfinanzierungstatbeständen zählenden Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz genannt, zu denen u. a. die bis 2001 aus dem Investitionsfördergesetz für die neuen Länder bestimmten und seit dem Jahr 2002 in die Sonderbedarfzuweisungen überführten Mittel des Bundes gehören.

²⁶ Gemeindefinanzbericht 2003, S. 22.

meinden typischen Phänomen ausgabenseitiger Kostenremanenzen: Wird die Ausstattung der Verwaltung den sinkenden Bevölkerungszahlen nicht angepasst, sondern verweilt auf dem bisherigen Niveau, steigen die Pro-Kopf-Ausgaben. Empirisch beobachtbar ist, dass sich die notwendigen Anpassungen an den sinkenden Bedarf verzögern aufgrund von Unteilbarkeiten, mangelhafter Anpassungsfähigkeit und/oder -bereitschaft, oder auch der Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten.²⁷

In Johannegeorgenstadt ist im Jahr 2001 ein deutlicher Rückgang der Personalkosten um mehr als 24% im Vergleich zum Vorjahr festzustellen. Nachdem zuvor nur ein allgemeiner Posten Personalausgaben im Haushalt verbucht wurde, werden die Ausgaben seit 2001 den einzelnen Funktionsbereichen des Haushalts zugeteilt, was offenbar einen gezielteren Einsatz des benötigten Personals ermöglicht. In 2001 liegt Johannegeorgenstadt mit den Personalkostenanteilen an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes deutlich unter dem sächsischen Durchschnitt und steht auch im Untersuchungsraum abgesehen von Pöhla am besten da:

Tabelle 10: Ausgaben des Verwaltungshaushaltes im Untersuchungsraum

	Sachsen	Untersuchungsraum	Raschau	Erlabrunn	Breitenbrunn	Pöhla	Rittersgrün	JGS
Einwohner	< 10.000	3.201	4.346	1.005	3.922	1.383	1.940	6.609
Gesamtausgaben	701,2	706,0	641,7	692,3	682,2	526,0	783,5	779,4
Personalkosten	295,1	279,4	264,8	281,3	320,3	163,0	324,5	275,5
Anteil an Gesamtausgaben	42,1%	39,6%	41,3%	40,6%	47,0%	31,0%	41,4%	35,3%

Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Euro pro Einwohner in sächsischen Gemeinden bis 10.000 Einwohnern und den Gemeinden des Untersuchungsraums im Vergleichsjahr 2001 (Pöhla: 2002);
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten der Untersuchungsgemeinden

Zudem zeigt die Längsschnittbetrachtung, dass in Johannegeorgenstadt in den letzten Jahren bereits ein deutlicher Abbau der Personalkostenanteile stattgefunden hat. Die Pro-Kopf-Entwicklung der Personalausgaben ist im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportional rückläufig:

Tabelle 11: Entwicklung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts von Johannegeorgenstadt

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gesamtausgaben pro Ew.	822,4	848,0	825,3	838,1	779,4	855,2	834,8
Personalkosten pro Ew.	343,4	379,1	347,9	350,8	275,5	285,9	268,2
Anteil an Gesamtausgaben	41,8%	44,7%	42,2%	41,9%	35,3%	33,4%	32,1%

Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Euro pro Einwohner in Johannegeorgenstadt;
Quelle: Jahresrechnungsdaten von Johannegeorgenstadt

²⁷ Vgl. Seitz (2004).

3.3.2 Sachausgaben

Die Kosten im Bereich Bau- und Wohnungswesen sowie Verkehr liegen in Johanngeorgenstadt deutlich über dem Landesdurchschnitt. Kostenschwerpunkte sind zum einen Abriss- und Sanierungsmaßnahmen, zum anderen der Unterhalt der teuren städtischen Infrastruktur. Wie der Vergleich mit den anderen Gemeinden im Untersuchungsraum zeigt, verzeichnet Johanngeorgenstadt besonders hohe Ausgabenbelastungen bei der Unterhaltung und Bewirtschaftung der baulichen Anlagen und Grundstücke:

Tabelle 12: Sachausgaben in den Verwaltungshaushalten des Untersuchungsraums

Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	Sachsen	Untersuchungsraum	Raschau	Erlabrunn	Breitenbrunn	Pöhla	Rittersgrün	JGS
	240,4	177,9	152,4	130,6	173,1	213,3	151,8	205,0
Grundstücke und bauliche Anlagen	31,0	28,0	19,0	27,7	11,3	25,3	20,0	46,8
Bewirtschaftung der Grundstücke	56,2	62,9	61,3	48,4	43,9	33,3	56,2	85,7

Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Euro pro Einwohner in sächsischen Gemeinden bis 10.000 Einwohnern und den Gemeinden des Untersuchungsraums im Vergleichsjahr 2001 (Pöhla: 2002);
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten der Untersuchungsgemeinden

Die Kosten der Straßenbeleuchtung und -reinigung übersteigen das 3-fache des Landesdurchschnitts. Der Stadt Johanngeorgenstadt gelingt in diesem Bereich allerdings fast vollständige Kostendeckung durch das Aufkommen aus Parkgebühren.

Hauptursache der außergewöhnlich hohen Ausgaben ist die Siedlungsstruktur von Johanngeorgenstadt. Da die Altstadt als ursprünglicher Stadtkern dem Wismut-Bergbau weichen musste, gibt es heute kein eigentliches Stadtzentrum mehr, sondern verschiedene Wohngebiete, die über ein beträchtliches räumliches Gebiet verstreut sind. Die Länge der zu betreuenden Gemeindestraßen beträgt über 60 Kilometer mit zum Teil erheblichen Höhenunterschieden. Aufgrund der Erzgebirgslage dauert der Winter in Johanngeorgenstadt bis zu acht Monaten, was sich insbesondere in immensen Kosten für den Winterdienst niederschlägt. Die unterschiedlichen Witterungsbedingungen erklären auch einen Großteil der Schwankungen im Bereich der Sachausgaben in den letzten Jahren.

Tabelle 13: Entwicklung der Sachausgaben in Johanngeorgenstadt

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gesamtausgaben pro Ew.	822,4	848,0	825,3	838,1	779,4	855,2	834,8
Sachausgaben pro Ew.	203,3	169,2	176,1	201,9	205,0	231,2	213,2
Anteil an Gesamtausgaben	24,7%	20,0%	21,3%	24,1%	26,3%	27,0%	25,5%

Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Euro pro Einwohner in Johanngeorgenstadt;
Quelle: Jahresrechnungsdaten von Johanngeorgenstadt

In den Gemeinden des Untersuchungsgebiets ist es in den letzten Jahren zu stark erhöhten Ausgaben aufgrund des Hochwassers im August 2002 gekommen, die aber größtenteils mit Hilfe zweckbezogener Zuschüsse (Bedarfszuweisungen) gedeckt werden konnten.

3.3.3 Ausgabenentwicklung nach Funktionsbereichen

Tabelle 14: Ausgaben nach Funktionsbereichen

Ausgaben Verwaltungs- haushalt JGS in € pro Einwohner	2000	2001	2002	2003
Bevölkerungszahl →	6.834	6.609	6.473	6.012
Funktionsbereiche ↓				
Allgemeine Verwaltung	146,99	101,19	91,58	94,25
Sicherheit und Ordnung	12,42	35,17	49,77	44,23
Schulen	46,04	44,44	46,21	45,88
Wissenschaft und Kultur	61,43	52,89	13,25	15,54
Soziale Sicherung	56,39	53,83	98,37	102,54
Gesundheit und Sport	99,48	106,79	59,16	77,96
Bau/Wohnung/Verkehr	114,50	88,61	93,45	123,01
Öffentliche Einrichtungen	85,15	95,21	71,42	78,59
Wirtschaftliche Unternehmen	2,22	2,38	147,17	101,64

Ausgaben des Verwaltungshaushalts in Euro pro Einwohner;

Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten von Johanngeorgstadt

Zur Analyse der Ausgabenentwicklung ist ein Blick auf die Verteilung der Ausgabenposten auf die Funktionsbereiche des Verwaltungshaushalts aufschlussreich (vgl. Tabelle 14). Die Ausgabenentwicklung in der Aufgliederung nach Funktionsbereichen zeigt, dass die Ausgaben sich in den letzten Jahren auf einem hohen Niveau bewegen und nur teilweise analog zum Bevölkerungsrückgang sinken. Zu beachten ist, dass die in den Jahren 2000 und 2001 größtenteils in die Funktionsbereiche Wissenschaft/Kultur und Gesundheit/Sport geflossenen ABM-Mittel aus Bedarfszuweisungen des Landes in den Folgejahren im Funktionsbereich „Wirtschaftliche Unternehmen“ verbucht worden sind.

Im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist darauf hinzuweisen, dass dort die besonderen Aufwendungen für die Folgen des Hochwassers im August 2002 zu Buche schlagen.

Die Ausgaben im Bereich Bau/Wohnung/Verkehr sind in starkem Maße witterungsabhängig; hier machen sich insbesondere lange Schneeperioden mit hohen Winterdienstkosten bemerkbar. Damit ist einzig in den Bereichen Allgemeine Verwaltung und Öffentliche Einrichtungen ein im Verhältnis zum Bevölkerungsrückgang überproportionaler Abbau der Ausgaben festzustellen. Dagegen wirken sich die Schulschließungen noch nicht entlastend auf den Haushalt aus. Die Ausgaben im Sozialbereich steigen sogar deutlich. Dabei sind die einzigen Ausgaben der Stadt in diesem Bereich die Bezuschussung der AWO Kindertagesstätte und des evangelischen Kindergartens.

3.3.4 Analyse einzelner Funktionsbereiche

Die Gemeinden Pöhla und Raschau verzeichnen im Bereich *Wissenschaft, Forschung, Kultur* sehr niedrige Ausgaben, die deutlich unter dem sächsischen Schnitt liegen. Johanngeorgenstadt hatte im Jahr 2001 zwar unterdurchschnittliche Ausgaben im Vergleich zu allen deutschen Gemeinden, jedoch überdurchschnittliche Ausgaben im Vergleich zu anderen kleinen Gemeinden (unter 10.000 Einwohnern). Auch hier waren hauptsächlich die Personalausgaben für die hohen Kosten verantwortlich. Sie sind dreimal so hoch wie im sächsischen Landesdurchschnitt kleiner Gemeinden. Dabei sind die

Personalkostenanteile im Kulturbereich in Sachsen schon überdurchschnittlich hoch im Vergleich zum Bundesdurchschnitt:

Tabelle 15: Ausgabenstruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Kultur

	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Sachsen	Johannegeorgenstadt	
				2001	2003
Personalausgaben	3,95	10,12	12,22	36,80	2,22
Sachausgaben	6,13	5,54	6,69	6,66	3,37

Daten in Euro pro Einwohner in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern, Vergleichsjahr 2001;
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten Johannegeorgenstadt

Den relativ hohen Ausgaben in Johannegeorgenstadt standen aber auch vergleichsweise hohe Einnahmen gegenüber. Damit hat Johannegeorgenstadt zwar deutlich höhere Ausgaben in diesem Bereich als vergleichbar kleine Gemeinden. Andererseits waren die Einnahmen 2001 weitaus höher als der Gesamtschnitt aller Gemeinden, bei denen die Ausgaben weitaus höher liegen. Diese hohen Einnahmen im Kulturbereich kamen 2001 allerdings sämtlich durch hohe Zuwendungen und Zuschüsse in Form von Bedarfszuweisungen zustande. Ein Blick auf das Vergleichsjahr 2003 zeigt die hohe Transferabhängigkeit von Johannegeorgenstadt. Nach dem Wegfall der Bedarfszuweisungen 2002 kann Johannegeorgenstadt im Bereich Wissenschaft, Forschung und Kultur gerade noch eine Minimalversorgung aufrechterhalten, deren finanzielles Volumen nun unter dem Durchschnitt kleiner sächsischer Gemeinden liegt.

Tabelle 16: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Wissenschaft, Forschung, Kultur

	Alte Länder	Neue Länder	Sachsen	Alte Länder	Neue Länder	Sachsen	Johannegeorgenstadt	
	alle Gemeinden			Gemeinden bis 10.000 Einwohnern			2001	2003
Einnahmen	17,73	29,10	19,70	3,41	9,16	11,93	42,76	2,73
Ausgaben	71,32	83,30	81,79	12,89	17,93	20,91	52,89	15,54

Daten des Verwaltungshaushaltes in Euro pro Einwohner, Vergleichsjahr 2001;
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten Johannegeorgenstadt

In Johannegeorgenstadt fallen überdurchschnittlich hohe Ausgaben für die *Bewirtschaftung der Sportanlagen* an (etwa viermal so hoch wie im Durchschnitt kleiner sächsischer Gemeinden, in Raschau etwa doppelt so hoch), was zum Teil auf die Wintersportanlagen zurückzuführen ist. Auch hier ist insbesondere der Personalkostenanteil weitaus höher als im Landes- und Bundesschnitt, allerdings auch hier wiederum abhängig von der Höhe der gewährten Bedarfszuweisungen, wie der Vergleich der Jahresrechnungsdaten von 2001 und 2003 zeigt:

Tabelle 17: Ausgabenstruktur im Bereich Gesundheit, Sport, Erholung

	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Sachsen	Johannegeorgenstadt	
				2001	2003
Personalausgaben	9,66	13,98	15,91	70,11	26,59
Sachausgaben	25,17	15,73	23,90	33,13	42,93

Daten in Euro pro Einwohner in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern, Vergleichsjahr 2001;
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten Johannegeorgenstadt

Gleiches gilt für die Badeanstalten, dort machen die Personalkosten etwa die Hälfte der Gesamtkosten aus, im Gegensatz zu einem Drittel auf Landes- und Bundesebene. Bis auf den Bereich der Badean-

stalten, die mit ihren Benutzungsentgelten sowie Miet- und Pachteinnahmen etwa ein Drittel ihrer Kosten decken können, sind sowohl die eigenen Sportstätten als auch der Unterhalt der Park- und Grünanlagen komplett durch Zuschüsse finanziert.

Die *Sozialausgaben* der Gemeinden im Raum Johanngeorgenstadt liegen deutlich unter dem Durchschnitt. Das ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass im Freistaat Sachsen die Sozialhilfe nicht von den Gemeinden, sondern von den Landkreisen ausgezahlt wird.²⁸ Insofern sind die Zahlen nicht unmittelbar vergleichbar. Die Ausgaben in diesem Bereich konzentrieren sich auf Einrichtungen der Jugendhilfe, zuletzt allein auf Tageseinrichtungen für Kinder. Die Entwicklung der jüngsten Vergangenheit deutet aber bereits darauf hin, dass in Zukunft mit höheren Ausgaben in diesem Bereich zu rechnen ist:

Tabelle 18: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung

	Sachsen (2001)	Johanngeorgenstadt		
		2001	2002	2003
Einnahmen	57,02	7,43	51,87	50,24
Ausgaben	113,64	53,83	98,37	102,54

Daten in Euro pro Einwohner in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern, Vergleichsjahr 2001;
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten Johanngeorgenstadt

3.3.5 Entwicklung der Schülerzahlen

Die Einnahmen- und Ausgabensituation im Bildungsbereich bewegt sich in den Gemeinden des Zentralen Erzgebirges weitgehend im bzw. sogar unter dem Durchschnitt. Überdurchschnittliche Ausgaben für den Schulbereich in Raschau im Haushaltsjahr 2002 sind auf einmalige Gebäudeinvestitionen in der Grundschule zurückzuführen. In Johanngeorgenstadt liegen die Personalkosten im Schulbereich deutlich unter dem Landesmittel und unter dem Schnitt der neuen Länder bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.

Tabelle 19: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Schulen

	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Sachsen	Johanngeorgenstadt	
				2001	2003
Personalausgaben	10,81	12,22	16,21	6,76	8,12
Sachausgaben	26,57	32,13	37,94	37,54	37,70

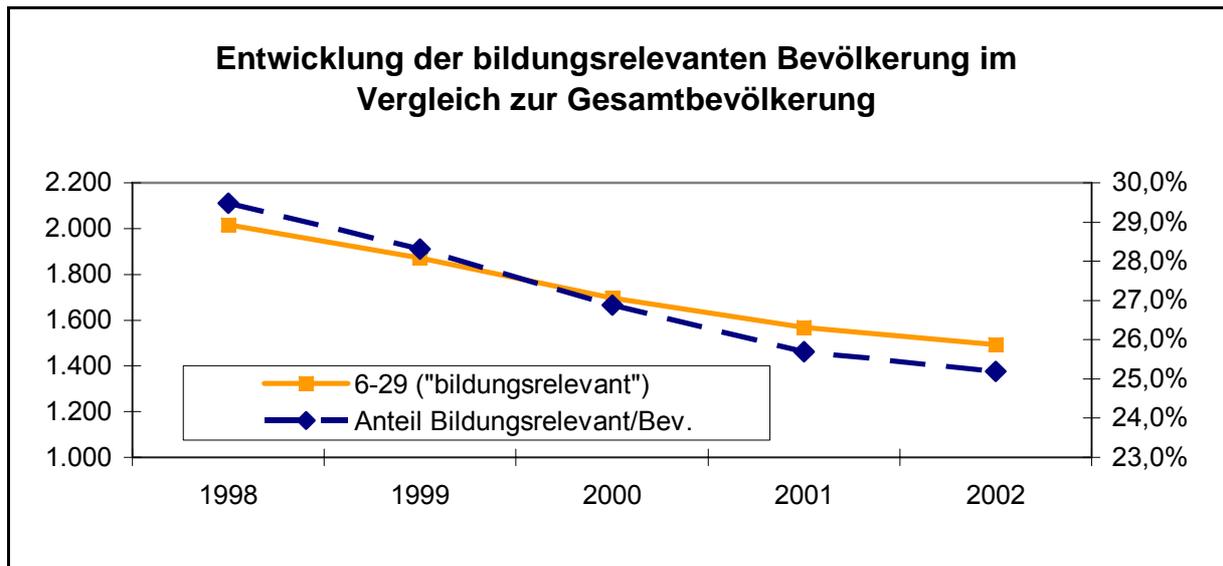
Daten in Euro pro Einwohner in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern, Vergleichsjahr 2001;
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresrechnungsdaten Johanngeorgenstadt

Das größte Problem im Bildungsbereich ist die Entwicklung der Schülerzahlen. Der Anteil der von der Kultusministerkonferenz als „bildungsrelevant“ bezeichneten Bevölkerungsgruppe der 6-29 Jährigen sinkt im Vergleich zur Abnahme der Gesamtbevölkerung in Sachsen wesentlich deutlicher. Beträgt der Anteil in Sachsen derzeit etwa 25%, ist ein Absinken auf etwa 19% im Jahr 2020 zu erwarten.²⁹ Dieser Trend trifft auch auf die Region Zentrales Erzgebirge zu, wie die Entwicklung der letzten Jahre für Johanngeorgestadt exemplarisch zeigt:

²⁸ Vgl. Sächsisches Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz (SächsAGBSHG) §1.

²⁹ Vgl. Seitz (2004), S. 53.

Abbildung 2: Entwicklung der bildungsrelevanten Bevölkerung in Johanngeorgenstadt



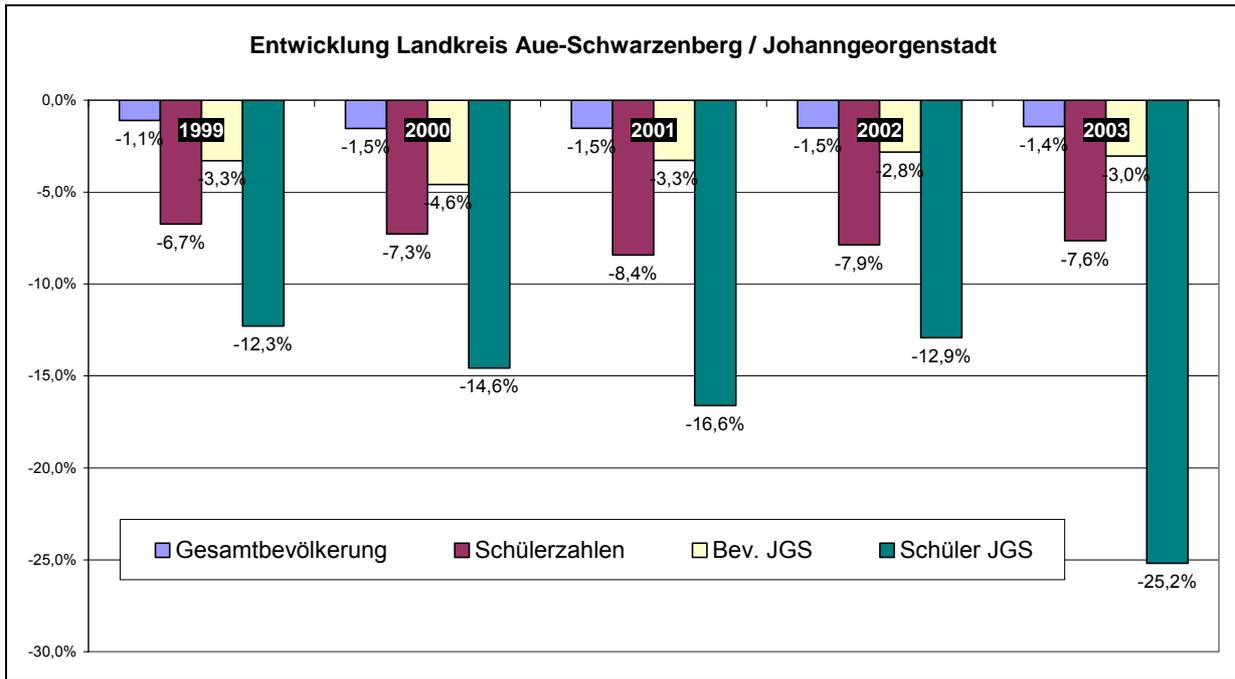
Linke Achse: Personen im Alter von 6-29 Jahren in Johanngeorgenstadt, rechte Achse: Anteil dieser Personen an der Gesamtbevölkerung von Johanngeorgenstadt; Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen

Auf den ersten Blick erfordern die sinkenden Anteile der bildungsrelevanten Bevölkerungsgruppe eine entsprechende Anpassung der Ausgaben in diesem Bereich, die ja zuerst dieser Gruppe zugute kommen. Allerdings nutzen Bildungsausgaben insofern der gesamten Bevölkerung, als gute Ausbildungsbedingungen die Humankapitalbildung fördern und damit letztlich auch zur wirtschaftlichen Attraktivität der Region beitragen. Mehr noch könnten gerade Investitionen im Bildungsbereich das Fundament für eine Trendwende der Schrumpfungsentwicklungen darstellen, denn attraktive Ausbildungsbedingungen verhindern oder dämpfen zumindest den Fortzug junger Leute und von Familien mit Kindern.

Der Rückgang der Schülerzahlen ist aber in den letzten Jahren bereits deutlich vorangeschritten und hat in Johanngeorgenstadt dramatische Ausmaße angenommen. Von 1998 bis 2002 hat sich die Zahl der Schüler in Johanngeorgenstadt nahezu halbiert (-46%), die Zahl der Gymnasiasten 2002 betrug nicht einmal ein Drittel der Zahl von 1998 (vgl. Abbildung 4).

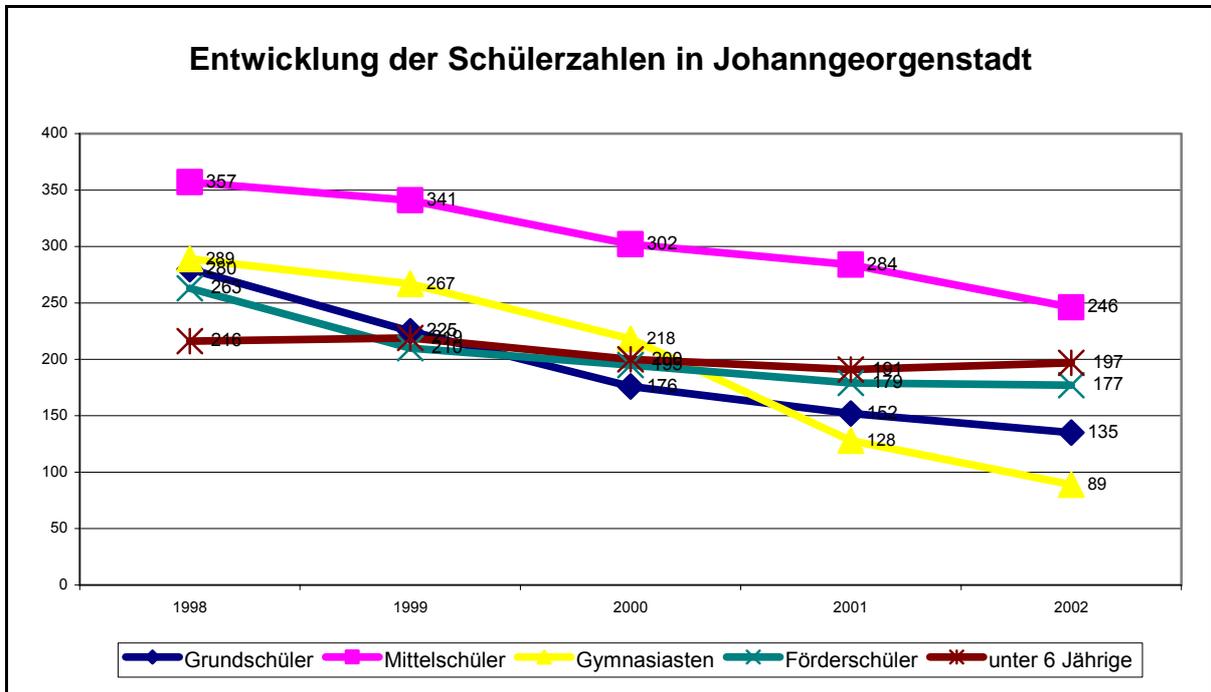
Der Schulbetrieb im Gymnasium Johanngeorgenstadt wurde angesichts der dramatisch gesunkenen Schülerzahlen nur mit einer Ausnahmegenehmigung aufrechterhalten. Bereits 2001 ist eines der beiden Gymnasien in Aue geschlossen worden, inzwischen auch das Gymnasium in Johanngeorgenstadt trotz seines großen Einzugsbereichs. Die Schließung bedeutet deutlich weitere Schulwege für die Gymnasiasten im südlichen Teil des Landkreises. Das nächste Gymnasium in Schwarzenberg ist 18 km entfernt. Für Schüler außerhalb Johanngeorgenstadts sind die Entfernungen zum Teil erheblich höher. Eine Alternative für Schüler im Westen des Landkreises Aue-Schwarzenberg könnte das Gymnasium Auerbach im benachbarten Voigtlandkreis sein; von Schönheide sind es bis dorthin beispielsweise nur 12 km.

Abbildung 3: Entwicklung der Schüler- und Bevölkerungszahlen



Daten: Veränderungen zum Vorjahr in Prozent; Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen

Abbildung 4: Entwicklung der Schülerzahlen in Johannegeorgenstadt



Daten: Schülerzahlen in Johannegeorgenstadt absolut;
Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen

Im Grundschulbereich setzt eine gewisse Konsolidierung ein, denn die Zahl der unter 6 Jährigen stagniert in Johannegeorgenstadt in den letzten Jahren. Diese Entwicklung deckt sich mit der Schülerprognose des Freistaates Sachsen, die die Talsohle bei den Grundschulern bereits erreicht sieht und entsprechend versetzt das Ende des starken Rückgangs der Schülerzahlen für die Mittelschulen in etwa

fünf und für die Gymnasien in etwa acht Jahren prognostiziert. Insgesamt werden die Schülerzahlen mittelfristig aber nur noch auf etwa der Hälfte des Niveaus von 1995 liegen.

Durch eine Zusammenlegung von Schulen ergeben sich Einsparungspotentiale beim Unterhalt der Gebäude und im Personalbereich. Dabei sind allerdings steigende Schülerbeförderungskosten zu beachten. Gerade für Schüler der unteren Klassen müssen hinsichtlich der Transportdauer vertretbare Grenzen gelten.

3.3.6 Städtische Versorgungsunternehmen

Johanngeorgenstadt ist lediglich an Versorgungsunternehmen beteiligt und erzielt damit im Vergleich zu den anderen Gemeinden im Untersuchungsraum überdurchschnittliche Einnahmen, während die Ausgaben vernachlässigbar sind. Das städtische Heizwerk versorgt allerdings nur Teile Johanngeorgenstadts und keine der benachbarten Gemeinden.

Problematisch ist die Versorgungssituation bei weiter sinkenden Einwohnerzahlen. Durch den sinkenden Bedarf an Versorgungsleistungen entstehen Überkapazitäten, die sich nicht ohne weiteres kurzfristig abbauen lassen. Damit steigen die Pro-Kopf-Kosten im Versorgungsbereich. Hinzu kommt, dass es bspw. im Bereich der Trinkwasserversorgung Größenvorteile aufgrund subadditiver Kostenstrukturen gibt. Mehr noch ist oft eine gewisse Mindestnutzung die Voraussetzung dafür, eine ausreichend hygienische Wasserversorgung gewährleisten zu können.³⁰

3.3.7 Fazit Ausgabenentwicklung

In den meisten Funktionsbereichen des Verwaltungshaushaltes ist eine weitere Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung denkbar, so dass die Pro-Kopf-Ausgaben zumindest konstant gehalten werden können. Weitergehende Einsparpotentiale sind sicherlich nur zu realisieren, indem bisher von der Stadt wahrgenommene Aufgaben abgebaut oder in Kooperation mit den Nachbargemeinden günstiger erbracht werden. Durch gezielte Zusammenarbeit können die Gemeinden im Untersuchungsraum vor allem Aufgaben im Verwaltungsbereich kosteneffizienter erbringen.

Unklar ist, inwieweit die geplante Öffnung des deutsch-tschechischen Grenzübergangs für den Kfz-Verkehr höhere Kosten, insbesondere im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung, nach sich ziehen wird. Dies betrifft in erster Linie Johanngeorgenstadt als unmittelbaren Grenzort, aber es ist auch mit Spillover-Effekten für die umliegende Region zu rechnen.

In den Bereichen Bau und Verkehr sowie bei den Versorgungsunternehmen sind die Ausgaben allerdings wie beschrieben nicht unmittelbar bevölkerungsabhängig skalierbar. Die Kosten der Straßenbewirtschaftung beispielsweise sind unabhängig davon, wie viele Anwohner ein Straßenabschnitt hat. Im Versorgungsbereich sind Anpassungen an eine dauerhaft kleinere zu versorgende Bevölkerung oft nur durch Investitionen in eine Anpassung der Kapazitäten möglich, die wiederum zunächst zusätzliche Ausgaben erfordern. Johanngeorgenstadt steht als Stadt mit der größten prognostizierten Bevölkerungsschrumpfung beispielhaft für die anderen Gemeinden im Untersuchungsraum, die je nach ihrer Bevölkerungsentwicklung und Anpassungserfordernissen in ähnlicher Weise, aber weniger dramatisch davon betroffen sind.

³⁰ Vgl. Haug (2004).

Am schwerwiegendsten ist für Johanngeorgenstadt allerdings die hohe Schuldenbelastung. Die Ausgaben für Zins und Tilgung des städtischen Wohnungsbaukredites von 1994 tauchen bis 2003 nicht im Haushalt der Stadt auf, da dieser Kredit von der Wohnbau Johanngeorgenstadt GmbH bedient wurde. Als Folge der Zahlungsunfähigkeit der Wohnbau GmbH muss die Stadt nun selbst jährliche Kosten in Höhe von 304 T€ tragen, was im Haushaltsjahr 2004 bereits zu einer Unterdeckung geführt hat. Zu befürchten ist, dass angesichts der Illiquidität der Wohnbau GmbH in Zukunft weitere Ausgaben auf die Stadt zukommen werden.³¹ Solange die Stadt mit dieser Schuldenbelastung konfrontiert wird, ist eine langfristig tragfähige Haushaltskonsolidierung kaum vorstellbar.

Johanngeorgenstadt ist in der jetzigen Situation darauf angewiesen, dass es ihr gelingt, die fehlenden Mittel zum Haushaltsausgleich in Form zusätzlicher Bedarfszuweisungen vom Land aufzutreiben. Andernfalls droht der Stadt der Verlust ihrer autonomen finanziellen Handlungskompetenz. Gleiches gilt im Fall einer Insolvenz der Wohnbau GmbH.

4 Zur Verschuldungssituation in Johanngeorgenstadt

4.1 Der Sonderfaktor Wohnbau GmbH

Die ohnehin schwierige finanzielle Situation der Stadt Johanngeorgenstadt wird dramatisch durch die Verschuldung der städtischen Wohnbau GmbH verschärft.

Zum einen sieht sich die Stadt mit Altschulden der Wismut-Unterkünfte konfrontiert, die noch aus Vorwendezeiten resultieren. In welchem Umfang die Stadt für diese Schulden in Höhe von insgesamt etwa 11 Mio. € einstehen muss, ist noch ungeklärt. Die Wohnungen der ehemaligen Wismut GmbH gehörten 1990 bereits der Stadt und fallen damit nicht unter den Regelungsbereich des Wismutgesetzes.³² Aktuell fehlen der Stadt die finanziellen Mittel, um eine Klärung der Rechtslage herbeizuführen.

Zum anderen belastet die Mitte der 1990er Jahre durchgeführte Sanierung zahlreicher Neustadt- und Neubau-Wohnungen die Stadt: 1994 wurden zur Sanierungsfinanzierung mehrere Kredite aufgenommen, deren Rückzahlung aus verschiedenen Gründen auf absehbare Zeit unmöglich erscheint: Die geplante Privatisierung der sanierten Wohnungen hat nicht in vorgesehenem Maße stattgefunden, und aufgrund des Bevölkerungsrückgangs werden die sanierten Wohnungen nicht ausgelastet, so dass die Wohnbau GmbH nicht über ausreichende Einnahmen verfügt, um die laufenden Kredite zu bedienen. Angesichts der faktischen Zahlungsunfähigkeit der Wohnbaugesellschaft ist die weitere Belastung der Stadtkasse durch die Schulden des Wohnbaus absehbar.

Die Stadt selbst ist zudem Schuldnerin eines Kredites über 48 Mio. DM (etwa 24,5 Mio. €), der bis zum 30.6.2003 von der hundertprozentigen städtischen Tochtergesellschaft Wohnbau GmbH bedient wurde. Die verbleibenden knapp fünf Millionen Euro müssen nun von der Stadt getragen und zurückgezahlt werden. Auf die Stadt kommen ab sofort jährlich 304.000 € an Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu. Die Wohnbau GmbH hat insgesamt Kreditverpflichtungen in Höhe von etwa 20 Mio. € über die nächsten 10 Jahre zu bedienen.

Bereits jetzt sind die haushaltspolitischen Konsequenzen fatal. Der Haushaltsplan für 2004 weist einen Fehlbetrag in Höhe von 876.700 € auf und konnte dementsprechend vom Landratsamt Schwarzenberg nicht genehmigt werden. Die Aufsichtsbehörde hat bislang von weitergehenden Maßnahmen abgese-

³¹ Siehe dazu das folgende Kapitel zur Verschuldungssituation.

³² Vgl. Abschlussbericht „Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau“, Teil 1, Dresden 2000, S. 62 f.

hen, da die Stadt einen Antrag auf Sonderbedarfszuweisungen zur Deckung des Defizits gestellt hat. Selbst wenn auf diesem Wege der Haushaltsausgleich in diesem Jahr gelingen sollte, sind angesichts der hohen Kreditverpflichtungen ähnliche Schwierigkeiten in den nächsten Jahren absehbar. Die Lösung des Problems der Wohnbau GmbH wird immer dringlicher. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Gläubigerbanken auf den notwendigen Zins- und Tilgungszahlungen bestehen werden; eine Zwangsvollstreckung der defizitären Wohnbau GmbH ist eine für die Banken wenig attraktive Perspektive. Entsprechend muss die Stadt Johanngeorgenstadt *ceteris paribus* die Mittel zur Bedienung der Kredite aufbringen. Andernfalls lässt sich die Insolvenz der Wohnbau GmbH nicht vermeiden. In einem solchen Insolvenzverfahren läge allerdings die Chance, eine Konsolidierung der tragfähigen Teile bzw. einer Abwicklung der langfristig defizitären Bestandteile der Wohnbau GmbH zu vollziehen. Die Stadt ist jedoch ihrerseits nur mit Dritthilfe (Land) in der Lage, die Kredite künftig zu bedienen.

4.2 Ausgangssituation und Kreditaufnahmen 1994

Im Rückblick erscheint die jetzige Dilemmasituation als simpler Planungs- und Kalkulationsfehler und damit die Haushaltsmisere sowie die sich dadurch künftig auftuende Nachhaltigkeitslücke als von der Stadt selbst verschuldet. Die Hintergründe sind jedoch wesentlich differenzierter und komplexer. In Johanngeorgenstadt mischen sich zunächst einmal – legt man die typischerweise für Haushaltsnotlagen der Länder verwendeten Kategorien zugrunde – verschuldungsbedingte und strukturbedingte Krisenphänomene. Zu ihrer Beurteilung bedarf es eines Rückblicks auf die Zeitpunkte, zu denen wichtige Verschuldungsentscheidungen getroffen wurden.

Die Altschulden aus dem Wohnungsbestand der Wismut fallen dabei sozusagen aus dem Rahmen. Ihnen liegt keine kommunal geplante „Verschuldungspolitik“ zugrunde. Sie sind durch Übernahme entstanden, ohne dass es anschließend in der Phase massiver Strukturänderungen in der Region bei realistischer Betrachtung die Chance gegeben hätte, Erträge zur Schuldenbedienung zu erwirtschaften. Letztlich hat ein eher formales Kriterium (Zeitpunkt der Übernahme) die Stadt im Gegensatz zu anderen Gemeinden belastet. Eine Lösung kann hier eigentlich auch nur außerhalb der kommunalen Haushaltszuständigkeit gefunden werden.

Anders verhält es sich mit den später im Rahmen der Wohnbau GmbH aufgenommenen Krediten. Hier stellt sich durchaus die Frage, ob zum Zeitpunkt der Planung der Sanierungsvorhaben und der dazu notwendigen Kreditaufnahme die strukturelle Entwicklung nicht hätte bekannt sein, die Nicht-Vermarktungsfähigkeit der Wohnungen und die Risiken hätten vorhergesehen werden können.

Immerhin war im Jahr 1994 der Spielraum der Neuverschuldung durch Zinsausgaben im Einzelplan 9 (allg. Finanzwirtschaft) des Verwaltungshaushalts von 1.013.278 € bereits ausgeschöpft. Der Gesamtbetrag der zunächst vorgesehenen und per Haushaltssatzung vom 24.02.1994 genehmigten Kreditaufnahme (Kreditermächtigung) betrug 9.938.747 €. Im Nachtragshaushalt wurde der Gesamtbetrag der Neuverschuldung dann auf 25.305.880 € erhöht. Betragen die Schulden der Stadt zu Beginn des Haushaltsjahres 1994 noch 7.211.459 €, so wären sie schon nach Planansatz 1994 auf 15.651.150 € angestiegen. Die tatsächliche Kreditaufnahme fiel dann am Ende des Jahres 1994 noch über 12 Mio. € höher aus. Die Pro-Kopf-Verschuldung stieg von 800 Euro pro Einwohner zu Beginn des Jahres 1994 auf 1.700 €/Ew. zum 31.12.1994, womit grundsätzlich die Grenzen der dauernden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der geordneten Haushaltswirtschaft für eine kreisangehörige Stadt in Sachsen erreicht waren.

Die Risiken der neuen Kreditaufnahme lagen durchaus bereits auf der Hand. Bei der Beurteilung der damaligen Haushalts- und Verschuldungspolitik ist sicherlich auch zu berücksichtigen, dass die Einwohnerzahl schon damals kontinuierlich abgenommen hatte: von 9.094 im Jahr 1990 über 8.879 im Jahr 1992, 8.818 (1993) auf 8.462 im Jahr 1994. Die Vielzahl der verfügbaren Prognosen sagten weitere Migrationen voraus; ein Schrumpfungsprozess war damit schon bei Beschlussfassung über die Kreditaufnahme Anfang 1994 im Gange und bekannt, wenngleich nicht in dem späteren gravierenden Ausmaß.³³ Ein Schrumpfungsprozess war damit schon bei Beschlussfassung über die Kreditaufnahme Anfang 1994 im Gange und bekannt, wenngleich nicht in dem späteren gravierenden Ausmaß. Des Weiteren ist zu beachten, dass in den Jahren 1993 und 1994 der Verwaltungshaushalt nur durch Zuweisungen des Vermögenshaushaltes in Höhe von 373.243 € bzw. 1.081.894 € ausgeglichen werden konnte.

Die Haushaltssituation war also bereits vor der Kreditaufnahme angespannt. Die Dimensionierung der getätigten Investitionsmaßnahmen in Verbindung mit der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und dem dadurch vorhandenen Risiko der Kreditaufnahme 1994, bei misslingendem Absatz der sanierten Wohnungen in eine Verschuldungsfalle zu laufen, haben dann zu der nunmehr kaum noch handhabbaren Finanzbelastung der Stadt beigetragen.

4.3 Aufsichtspflicht und Verschulden der Aufsichtsbehörde?

Die Kreditaufnahme der Stadt Johanngeorgenstadt bedurfte der Genehmigung durch das Landratsamt Schwarzenberg, und sie ist in Abstimmung mit dem Regierungspräsidium und dem sächsischen Innenministerium genehmigt worden. Die vorgesehene Refinanzierung durch die Privatisierung der sanierten Wohnungen war Bestandteil der mit dem sächsischen Staatsministerium des Innern abgestimmten Zustimmungserklärung des Regierungspräsidiums Chemnitz. In den Folgejahren zeigte sich allerdings, dass sich die angestrebte vollständige Privatisierung der Wohnungen nicht in Ansätzen realisieren ließ.

Als Aufsichtsbehörde oblag es dem Landratsamt, Johanngeorgenstadt vor den Folgen einer Fehleinschätzung über die Möglichkeit der Kreditrückzahlung zu bewahren und eine dadurch mögliche wirtschaftliche Schädigung der Stadt zu verhindern. Die Rechtsaufsichtsbehörde hatte auch 1994 schon neben der formellen Rechtmäßigkeit eines Gemeinderatsbeschlusses, der sich z.B. mit der Kreditaufnahme oder einem Investitionsvorhaben befasst, auch dessen materielle Rechtmäßigkeit zu prüfen. Dazu gehört die gewissenhafte Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nach Maßgabe aller erdenklichen Rechtsgrundlagen und verwaltungsinternen Vorschriften. Wenn die Aufsichtsbehörde ihren Pflichten nicht ordnungsgemäß nachkommt, so können daraus u.U. – wie das BGH-Urteil vom 12. Dezember 2002 - III ZR 201/01 deutlich gemacht hat – Amts- oder Staatshaftungsansprüche der Gemeinde gegen die Aufsichtsbehörde erwachsen. Insofern kommt der Frage, ob die Aufsichtsbehörde ein Verschulden an der Verschuldungskrise von Johanngeorgenstadt trifft, besondere Bedeutung zu.

³³ Allerdings wurden die Prognosen von kommunalen und Landes-Akteuren anders interpretiert. Man ging damals davon aus, dass es sich um eine vorübergehende Schrumpfung handelte und sich der Trend wieder zu mehr demographischen und wirtschaftlichen Wachstum hin umkehren werde. Mitte der 90er Jahre kam es dann tatsächlich zu einem Anstieg der Geburten, jedoch knickte diese Trenderholung ab 1998 wieder ein. Insofern war es rückblickend nachvollziehbar, dass mit der Kreditaufnahme angebotspolitisch versucht wurde, "das Steuer herumzureißen".

Zur Beurteilung der Situation ist zunächst von Sinn und Zweck der Vorschriften des § 72 Abs. 2 und § 82 Abs. 2 SächsGemO auszugehen. Sie begründen eine „Fürsorgepflicht“ der Aufsichtsbehörde gegenüber den Kommunen. Insoweit sagt auch der BGH im o.g. Urteil - was die Darlegung der Amtspflichten, Schutzfunktionen zugunsten der zu beaufsichtigenden Gemeinde und Fürsorgepflichten der Aufsichtsbehörde anbelangt - nichts anderes als das, was sich bei Auslegung der hauswirtschaftlichen Schlüsselbegriffe ergibt. Als derartige Schlüsselbegriffe fungieren neben der *Sparsamkeit* und *Wirtschaftlichkeit* vor allem die unbestimmten Rechtsbegriffe der *geordneten Haushaltswirtschaft* und der *dauernden Leistungsfähigkeit*, an denen sich die Genehmigung der Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach § 82 Abs. 2 SächsGemO zu orientieren hat.

Die *dauernde Leistungsfähigkeit* ist bei der Kreditgenehmigung gesondert zu überprüfen, wenn unter Einbeziehung der Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften die Grenze für die Verschuldung des Kernhaushalts erreicht ist (z.B. 800 - 1000 EUR/Ew. bei kreisangehörigen Städten). Ferner müssen potenzielle *Risiken bewertet* werden, die sich aus den von den Kommunen geführten Eigenbetrieben und den kommunalen Beteiligungen an Zweckverbänden, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (Unternehmen) sowie Krankenhäusern ergeben. Hierbei ist grundsätzlich eine besondere Prüfung geboten, wenn die Grenze der Gesamtverschuldung von z.B. 3.000 EUR/Ew. bei kreisangehörigen Städten erreicht ist. In diese Bewertung müssen v.a. Risiken aus der Bestellung von Bürgschaften, sonstigen Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte sowie die latenten Risiken einbezogen werden.

Ob Johannegeorgenstadt nach der Kreditaufnahme noch eine *dauerhafte Leistungsfähigkeit* nach § 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO aufwies, ist stark zu bezweifeln. Dazu hätte sie nach der Kreditaufnahme noch in der Lage sein müssen, den mit der Kreditaufnahme verbundenen Schuldendienst bei Fälligkeit aufzubringen, und zwar ohne dass dadurch die ihr übertragenen Aufgaben nicht erfüllt werden können. Gleichzeitig hätten die Handlungsspielräume zur Erfüllung von Pflichtaufgaben in der Zukunft durch die erfolgte Kreditausgaben nicht eingeschränkt werden dürfen. Der Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit erforderte eine mittel- und langfristige Vorschau auf die künftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung des Standes der Aufgabenerledigung und des Zustandes der Infrastruktur.

Für die Beurteilung der Frage, ob die Aufsichtsbehörde ein Verschulden an der Verschuldungskrise von Johannegeorgenstadt trifft und welche Konsequenzen sich daraus ergeben könnten, ist das BGH-Urteil vom 12. Dezember 2002 - III ZR 201/01 von besonderer Bedeutung. Der BGH hat darauf erkannt wurde, dass die kommunale Rechtsaufsicht Amtspflichten der Aufsichtsbehörde auch gegenüber der zu beaufsichtigenden Gemeinde als einem geschützten Dritten begründen kann. Schutzpflichten der Aufsicht gegenüber der Gemeinde können demnach auch bei begünstigenden Maßnahmen bestehen, also solchen, die von der Gemeinde selbst angestrebt werden, etwa bei der Genehmigung eines von der Gemeinde abgeschlossenen Rechtsgeschäfts. Verletzungen dieser Pflichten können dann Amts- oder Staatshaftungsansprüche der Gemeinde gegen die Aufsichtsbehörde auslösen.

Das Urteil bezieht sich auf einen Fall, in dem eine Gemeinde eine Sporthalle errichten wollte und wegen fehlender Eigenmittel eine aufsichtsbehördliche Genehmigung für ein Investoren- bzw. Leasingmodell erhielt, obgleich die Finanzierung über Kommunalkredit für die Gemeinde günstiger gewesen wäre, wie dies auch vom Landesrechnungshof in einem Prüfbericht festgestellt wurde. Die betroffene Gemeinde war der Auffassung, dass der beklagte Landkreis unter diesen Umständen das Vertragswerk nicht hätte genehmigen dürfen und erblickte in den gleichwohl erteilten Genehmigungen eine Amtspflichtverletzung ihr gegenüber.

Das BGH-Urteil führt allerdings nicht dazu, dass sich die Gemeinden zukünftig von ihrem Mitverschulden bei Eingehen einer Investition dadurch freizeichnen können, dass sie ihre Verwaltungsaufgaben der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen und sie von dieser „erledigen“ lassen. Es gehört aber zu den Aufgaben der Rechtsaufsichtsbehörde, die Kommunen vor den Folgen einer Fehleinschätzung zu bewahren und eine dadurch mögliche wirtschaftliche Schädigung der Kommunen zu verhindern. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann sich dieser Verantwortung durch Haftungsfreistellungserklärungen gegenüber der Kommune nicht einfach entledigen.

Dem BGH-Urteil sind jedoch Maßstäbe auch für die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht im Fall Johanngeorgenstadt zu entnehmen. Bei der Genehmigung der Kreditaufnahme hatte sich das für Johanngeorgenstadt zuständige Landratsamt Schwarzenberg insbesondere an den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft (§ 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO), der Aufrechterhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit (§ 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO) sowie der Einhaltung des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, dem das Investitionsvorhaben zu entsprechen hatte (vgl. § 72 Abs. 2 SächsGemO), zu orientieren. Ferner durfte es die Genehmigung nur erteilen, wenn dadurch die Aufgabenerfüllung seitens der Stadt sichergestellt war.

Ob das Landratsamt Schwarzenberg oder dessen übergeordnete Behörden (Regierungspräsidium Chemnitz, sächsisches Staatsministeriums des Innern) als Rechtsaufsichtsbehörden diese Prinzipien eingehalten haben oder durch Verletzung der Schutzpflichten an der Verschuldungskrise ursächlich mitbeteiligt sind, soll und kann hier nicht abschließend geklärt werden. Dementsprechend bleiben auch die potenziellen haftungsrechtlichen Konsequenzen offen. Es bleibt jedoch festzustellen: Das Landratsamt Schwarzenberg genehmigte – auch wenn von zusätzlichen Auflagen die Rede war – alle Kreditaufnahmen von Johanngeorgenstadt im Jahr 1994, obgleich die Leistungsfähigkeit kaum noch gegeben war. Das Landratsamt Schwarzenberg wurde aber seinerseits mit Schreiben vom 15.06.1994 durch das Regierungspräsidium Chemnitz dazu ermächtigt, die Genehmigung zur Aufnahme der veranschlagten Darlehen auf Basis von § 82 Abs. 2 SächsGemO zu erteilen. Die Zustimmung des Regierungspräsidiums Chemnitz erfolgte gemäß dem Schreiben vom 15.06.1994 wiederum in Abstimmung mit dem sächsischen Staatsministeriums des Innern. Durch dieses Vorgehen wurde das Genehmigungsverfahren durch übergeordnete Behörden abgesegnet, ohne dass dadurch die Grundlage einer etwaigen Verletzung der Schutzpflichten – unabhängig davon, auf welcher der übergeordneten Ebene sie begangen wurde – im Kern tangiert würde. Angesichts des BGH-Urteils vom 12. Dezember 2002 erscheint daher eine juristische Klärung angebracht.

5 Tragfähigkeitsanalyse

5.1 Analyse der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzpolitik

Die dramatische Haushaltslage der sächsischen Gemeinden im ehemaligen Uranbergbaugebiet um Johanngeorgenstadt erfordert eine langfristig orientierte Finanzpolitik. Während reine Konsolidierungsmaßnahmen ihren Fokus auf die Korrektur von in der Vergangenheit eingetretenen Fehlentwicklungen legen, konzentriert sich die Betrachtung einer nachhaltigen Finanzpolitik auf weit in die Zukunft reichende Wirkungszusammenhänge.³⁴ Im Zeichen der intergenerativen Gerechtigkeit richtet die nachhaltige Perspektive den Blick in die Zukunft und berücksichtigt Prozesse, die in der Zukunft zum einen aus aktuellen Problemen, aber zum anderen auch aus prognostizierbaren zukünftigen Entwick-

³⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001), S. 6.

lungen resultieren. So ist es im Rahmen einer Tragfähigkeitsbetrachtung möglich, die zukünftigen Effekte des demographischen Wandels explizit in die Analyse einzubeziehen. Kurzfristige Konsolidierungsbemühungen haben lediglich aufschiebende Wirkung für die Notwendigkeit, tragfähige Strategien zur Lösung der drängenden Finanzierungsprobleme zu finden. Um mittelfristig Handlungsfähigkeit bei der Gestaltung und Finanzierung kommunaler Aufgaben wiederzuerlangen, müssen die aktuellen Probleme und ihre zu erwartenden Auswirkungen sowie prognostizierbare zukünftige Entwicklungen in die Analyse der Haushaltspolitik einbezogen werden. Der aktuell hohe Schuldenstand in den zu betrachtenden strukturschwachen Gemeinden ist nur ein Teil des Problems. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer Anpassung der Infrastruktur an die rückläufigen Bevölkerungszahlen. Nicht außer Acht gelassen werden dürfen die Effekte des demographischen Wandels, die in Zukunft weitere Einschränkungen im Bereich der Zuweisungen auf der einen Seite und zusätzliche Ausgabenlasten für die Versorgung einer alternden Bevölkerung auf der anderen Seite mit sich bringen werden. Zudem ist davon auszugehen, dass das Transfervolumen, insbesondere bei den EU-Geldern, die vermehrt auf die neuen Beitrittsländer in Osteuropa konzentriert werden, insgesamt zurückgehen wird. Eine nur auf kurzfristige Konsolidierung angelegte Haushaltspolitik orientiert sich nur an den gegenwärtig bestehenden Problemen und wird schon in kürzester Zeit erneut mit einem erheblichen Problemdruck konfrontiert sein. Das Konzept einer tragfähigen Finanzpolitik geht insofern darüber hinaus, als dass die in der aktuellen Situation verankerten Entwicklungstendenzen in die Projektion der zukünftigen Haushaltsentwicklung einbezogen und somit entsprechende finanzpolitische Anpassungserfordernisse aufgezeigt werden.

Um das Ausmaß der notwendigen Anpassung von Abgaben- und Ausgabenquote mittel- bis langfristig zu bestimmen, sind so genannte Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt worden. Diesem Ansatz liegt das viel beachtete Konzept der OECD mit der folgenden Definition von *fiscal sustainability* zugrunde: „Eine Finanzpolitik ist nachhaltig, wenn der Gegenwartswert aller [zukünftigen] Primärüberschüsse der Höhe der gegenwärtigen Staatsschuld entspricht.“ In Primäreinnahmen und Primärausgaben sind Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben ohne Zinszahlungen, Nettokreditaufnahme und Entnahmen aus bzw. Zuführung zur Rücklage. Die Betrachtung von Primärüberschüssen bzw. -defiziten geht daher über die Feststellung von Finanzierungsüberschüssen und -defiziten insoweit hinaus, als dass das Auftreten eines Primärdefizit aussagt, dass der Staat neben den Zinszahlungen einen Teil seiner sonstigen Ausgaben über Kreditaufnahme finanziert oder anders ausgedrückt, der Überschuss der Primäreinnahmen über die Primärausgaben nicht zur Deckung der Zinsausgaben ausreicht. Formal lässt sich dies in einer intertemporalen Budgetrestriktion ausdrücken.

Um daraus konkrete Aussagen ableiten zu können, muss ein zeitlicher und inhaltlicher Zielhorizont definiert werden. Ein mögliches Ziel wäre die Einhaltung eines bestimmten Durchschnittsdefizits oder einer Obergrenze für die Schuldenstandsquote innerhalb eines festgelegten Zeitraums. So ließe sich auf nationaler Ebene z.B. das Maastricht-Kriterium der 60%-Obergrenze für die Schuldenstandsquote als Bedingung in einer solchen Budgetrestriktion verankern. Genauso möglich ist die Bestimmung eines Basisjahrs, dessen Schuldenstandsquote langfristig stabilisiert werden soll. Aus der Festlegung einer solchen normativ bestimmten Bedingung folgen unterschiedlich strenge haushaltspolitische Strategien. Insbesondere bei der Zielsetzung der Schuldenstandsstabilisierung (*stable public debt rule*) ist die Wahl des Basisjahrs ausschlaggebend für den notwendigen Anpassungspfad.

Um mit diesem Konzept tragfähige Aussagen über eine langfristige Finanzpolitik machen zu können, müssen prognostizierbare Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Bevölkerungsstruktur berücksichtigt werden sowie Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung getroffen werden. Hier liegt zugleich das Problem des Ansatzes, denn die Aussagekraft dieses Nachhaltigkeitskonzepts hängt in hohem Maße von der Güte der Annahmen und Prognoseergebnisse ab.

Dennoch hat die OECD den Versuch unternommen, für ausgewählte Nationalstaaten Nachhaltigkeitslücken zu bestimmen und daraus den Anpassungsbedarf abzuleiten. Dieses Vorgehen wurde bereits auf die Ebene der Bundesländer übertragen und angewendet. Eine Übertragung auf die kommunale Ebene wird im Rahmen dieser Untersuchung erstmals durchgeführt.

Angesichts bevorstehender Reformmaßnahmen bei den Gemeindefinanzen muss eine solche Analyse auf kommunaler Ebene mit Vorsicht betrachtet werden, denn die Einflussfaktoren auf die Ein- und Ausgabenentwicklung sind nur bedingt abschätzbar. Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird von zukünftigen politischen Weichenstellungen abhängen, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig absehbar sind. Hinzu kommt, dass die Gemeindestatistiken nicht alle erforderlichen Daten für eine Nachhaltigkeitsanalyse enthalten. Trotz dieser Unsicherheitsfaktoren sind aber die bestimmenden Entwicklungstrends für die zukünftige Entwicklung der sächsischen Kommunalhaushalte zumindest in ihrer Richtung eindeutig auszumachen. Allein das exakte Ausmaß der prognostizierbaren Effekte auf die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ist abhängig von den gewählten Annahmen. Diese Annahmen lassen sich jedoch z.B. mit der Prognose für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen der ostdeutschen Bundesländer recht gut begründen.³⁵ So lässt die hohe Transferabhängigkeit der Gemeinden im Untersuchungsraum unmittelbare Rückschlüsse von den finanziellen Entwicklungen von Bund und Ländern auf die Haushaltslage der Kommunen zu.

Um nun aussagekräftige Ergebnisse für die kommunale Finanzpolitik im Untersuchungsraum zu erlangen, werden auf der Grundlage der ausführlichen Bestandsaufnahme Einnahmen- und Ausgaben-szenarien entwickelt, die mögliche zukünftige Entwicklungspfade darstellen. Das zugrunde liegende Modell ermöglicht die Berechnung von Nachhaltigkeitsindikatoren, die den jeweiligen Anpassungsbedarf bezogen auf das Zielkriterium und den Zielzeitraum aufzeigen. Entsprechend hängen die berechneten Nachhaltigkeitsindikatoren von der Schärfe des gewählten Ziels ab. Für die Analyse der Kommunalfinanzen von Johannegeorgenstadt erscheinen weder die für den Bund ausgelegten Prozentsätze sinnvoll, noch das Tragfähigkeitskriterium der Schuldenstandstabilisierung, denn der Schuldenstand von Johannegeorgenstadt ist bereits überdurchschnittlich hoch. Eine Beibehaltung der hohen Verschuldungsrate würde lediglich eine weitere Lastenverschiebung in die Zukunft bedeuten. Stattdessen wird hier die Durchschnittsschuldenquote des Landkreises Aue-Schwarzenberg bzw. die sächsische Schuldenquote zugrunde gelegt, die bei etwas über bzw. etwas unter 8% liegt. Im Zieljahr soll also eine Schuldenquote von 8% am regionalen Bruttoinlandsprodukt erreicht werden. Des Weiteren muss ein Zeithorizont festgelegt werden, in dem dieses Ziel erreicht werden soll. Der Tragfähigkeitsindikator gibt dann für jedes Jahr im gewählten Betrachtungszeitraum den Anpassungsbedarf in Form der notwendigen Änderung der Primärüberschussquote an. Konkret heißt dies, dass in einem gewählten Szenario zum Erreichen des Schuldenziels eine entsprechende Steigerung der Einnahmenquote und/oder Senkung der Ausgabenquote in Höhe der für das jeweilige Jahr errechneten Nachhaltigkeitslücke erfolgen muss, um einen im Sinne des definierten Zielkriteriums tragfähigen Pfad einzuschlagen. Bezugsgröße dieser Quoten ist das regionale BIP mit entsprechend angenommenem Wachstumspfad. Das Bruttoinlandsprodukt ist als kommunale Kennzahl statistisch nicht erfasst. Es kann aber als bevölkerungsabhängiger Anteil vom BIP des Landkreises geschätzt werden. Hierbei ist aufgrund der wirtschaftlichen Situation Johannegeorgenstadts von einer Überschätzung des kommunalen BIP auszugehen, aber die Quotenform lässt es mit Hilfe der Bezugsgröße BIP letztendlich zu, dass unmittelbare Aussagen zum Anpassungsbedarf getroffen werden können.

³⁵ Vgl. Seitz (2004).

5.2 Anwendung der Tragfähigkeitsanalyse auf Johanngeorgenstadt

Um die möglich zukünftige finanzielle Situation Johanngeorgenstadts zu veranschaulichen, werden im Folgenden unterschiedliche Szenarien der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung untersucht, um auf diese Weise durch die Generierung von „Randergebnissen“ die Bandbreite der möglichen Auswirkungen unterschiedlicher Entwicklungspfade darzustellen. Allen Ergebnissen gemein ist die Annahme, dass gewisse Pfade finanzpolitisch relevanter Entscheidungen eingeschlagen werden, die eine bestimmte Entwicklung auslösen. Die vom Modell gelieferten Indikatoren geben an, welche Nachhaltigkeitslücke bei striktem Verfolgen eines Pfades entstehen, d.h. wie stark die Primärüberschussquote, also das Verhältnis vom Einnahmen- zum Ausgabenanteil am BIP, durch Manipulation der Einnahmen- und/oder Ausgaben angehoben werden müsste, um im Zieljahr den Zielschuldenstand einer Quote von 8% am BIP zu erreichen.

Ausgangspunkt der Berechnung ist das Basisjahr 2003, aus dem der Schuldenstand und das Bruttoinlandsprodukt³⁶ von Johanngeorgenstadt in das Modell einfließen. Gestützt auf die BIP-Entwicklung der letzten Jahre wird ein leichtes Wachstum von 0,5% angenommen. Der Realzinssatz von 5,55% ergibt sich als Rückschluss aus dem Schuldenstand und den in 2003 geleisteten Zinszahlungen. Als Grundlage für die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung dient die Bevölkerungsprognose der TU Dresden.³⁷ Der Einfachheit halber wird ein kontinuierliches Schrumpfen der Bevölkerung um 3% pro Jahr angenommen. Als Tragfähigkeitsziel fungieren in der Berechnung einer nachhaltigen Finanzpolitik notwendigerweise normative Kriterien. Bei der Berechnung der Tragfähigkeit in Johanngeorgenstadt wird im Folgenden als Benchmark der Schuldenstand des Landkreises Aue-Schwarzenberg herangezogen. Als Tragfähigkeitsziel wird wie oben beschrieben eine Schuldenquote von 8% des BIP gewählt; dieses Ziel soll innerhalb von 20 Jahren erreicht werden.

Folgende Variablen gehen in das Tragfähigkeitsmodell zur Berechnung des Talvi-Végh-Indikators³⁸ ein:

- Regionale BIP-Entwicklung
- Realzins(-Entwicklung)
- Szenarien der Einnahmeentwicklung
- Szenarien der Ausgabenentwicklung

Zum Verständnis der Funktionsweise des Modells ist es wichtig, dass mit *Primäreinnahmen* bzw. -ausgaben gerechnet wird. Das bedeutet, dass sämtliche Buchungsposten im Zusammenhang mit dem Schuldendienst eben nicht als Variablen in die Berechnung einfließen, sondern ausgehend vom Schuldenstand im Basisjahr modellendogen ermittelt werden. Die hier gewählten Einnahmen- und Ausgabenpfade umfassen also alle Haushaltsposten außer Zinszahlungen, Nettokreditaufnahme sowie Entnahmen aus bzw. Zuführung zu Rücklagen. Auf diese Weise ist es möglich, die Effekte der Schuldenbelastung isoliert zu betrachten und so einen Eindruck über das langfristige Ausmaß der Zahlungslasten, die allein aus dem Schuldendienst resultieren, zu gewinnen. Gleichzeitig ist es durch den Ver-

³⁶ Das BIP von Johanngeorgenstadt wird als Anteil am BIP des Kreises Aue-Schwarzenberg analog zum Bevölkerungsanteil berechnet. Es ist anzunehmen, dass die Wirtschaftskraft von Johanngeorgenstadt damit eher überschätzt wird. Das BIP dient im Modell aber in erster Linie als Referenzgröße, um Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstand auf einen „gemeinsamen Nenner“ zu bringen.

³⁷ Vgl. Teilstudie „Bevölkerungsprognose im Aktionsraum Johanngeorgenstadt“.

³⁸ Dieser Indikator lässt diskontinuierliche Einnahmen- bzw. Ausgabenentwicklungen zu. Vgl. Thöne (2005).

gleich verschiedener Einnahmen- und Ausgabenentwicklungsszenarien möglich, die relativen Effekte von Schuldenlasten einerseits und verschlechterten Einnahmen/Ausgabenrelationen andererseits abzuschätzen.

5.3 Ergebnisse der Modellrechnungen für Johanngeorgenstadt

Tabelle 20: Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen

	Alte Länder	Neue Länder	Sachsen	U.-Raum	JGS
Zuweisungen im Verwaltungshaushalt	53,0%	108,9%	100,0%	116,0%	118,2%
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	47,7%	112,0%	100,0%	137,5%	124,8%

Vergleichsjahr 2001, Sachsen = 100%;

Quelle: Statistisches Bundesamt; Jahresrechnungsdaten der Gemeinden im Untersuchungsraum)

Der Vergleich der Zuweisungen im Vergleich zum Referenzmaßstab der kleinen sächsischen Gemeinden (vgl. Tabelle 20) zeigt die überdurchschnittlich hohe Abhängigkeit des gesamten Untersuchungsraums von diesen Transferzahlungen. Wie bereits beschrieben, liegt das sächsische Zuweisungsniveau etwa doppelt so hoch wie das in kleinen westdeutschen Gemeinden. Auch im Vergleich zum sächsischen Durchschnitt profitieren die Gemeinden im zentralen Erzgebirge in höherem Maße von Zuweisungen als andere kleine Gemeinden in Sachsen. Auf diese Weise findet also eine Art Strukturausgleich zwischen den Gemeinden statt. Anders interpretiert bedeutet dies, dass andere Gemeinden die Deckung von Haushaltslücken in den Gemeinden des Untersuchungsraums mitfinanzieren müssen. Das Problem wird also lediglich auf die nächst höhere Ebene verlagert. Johanngeorgenstadt darf zwar keinen neuen Kredit aufnehmen, „beleih“ aber stattdessen die sächsischen Zuweistöpfe in überdurchschnittlichem Ausmaß. Der Umstand der Deckung von kommunalen Haushaltsdefiziten durch übergeordnete Zuweisungsmittel muss in einer umfassenden Tragfähigkeitsanalyse mitberücksichtigt werden

Abgesehen davon lässt die Betrachtung der reinen Haushaltsdaten für Johanngeorgenstadt außer Acht, dass die Schulden der Wohnbau Johanngeorgenstadt GmbH in zukünftigen Jahren in mehr oder weniger bedeutendem Ausmaß auch den städtischen Haushalt belasten werden. Dadurch ergibt sich faktisch ein deutliches Anwachsen des Schuldenbergs trotz des Kreditaufnahmeverbotes. Nur im Fall einer Abwicklung der Wohnbaugesellschaft in einem Insolvenzverfahren kann die Stadt möglicherweise verhindern, als hundertprozentige Eignerin für die Schulden ganz oder teilweise aufkommen zu müssen. Hier sind verschiedene Szenarien denkbar: Zum einen muss die Stadt ihren städtischen Kredit mit einer jährlichen Zins- und Tilgungssumme von 304 T€ bedienen. Zum anderen kommen evtl. weitere Ausgaben bis zu einer Gesamtbelastung von 24 Mio. € auf Kommune und Wohnbaugesellschaft zu. In einem *worst case* -Szenario bedeutete dies jährliche Zahlungsverpflichtungen von mehr als 2 Mio. € pro Jahr in den kommenden zehn Jahren.³⁹ In der gegenwärtigen Situation hat die Stadt Johanngeorgenstadt oberflächlich betrachtet gar kein Tragfähigkeitsproblem. Angesichts des Verbotes der Kreditaufnahme werden die Schulden kontinuierlich abgebaut und die Haushaltseinnahmen decken insgesamt die Ausgaben sowie die notwendigen Zins- und Tilgungszahlungen. Würde man dieses Szenario in die Zukunft fortschreiben, ergäbe eine Tragfähigkeitsanalyse, dass Johanngeorgenstadt sich auf einem nachhaltigen Konsolidierungspfad befindet. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass wie bisher das Land mögliche Haushaltslücken durch entsprechende Zuweisungen deckt. Schon im Haushaltsjahr

³⁹ Diese Zahlen wurden im Rahmen eines Gutachtens der Finanz- und Wirtschaftsberatung Dr. Winkler GmbH ermittelt.

2004 steht diese Unterstützung des Landes Sachsen aus; ohne dass der Antrag auf Sonderzuweisungen positiv beschieden wird, kann Johanngeorgenstadt keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen.

Die folgenden Szenarien veranschaulichen nun die Tragfähigkeitslücken unterschiedlicher Einnahmen- und Ausgabenpfade über einen Zeithorizont von 20 Jahren unter der Annahme, dass entstehende Defizite nicht mehr per se durch Landesmittel oder ähnliche Quellen gedeckt werden können. Zugrunde liegen in erster Linie unterschiedliche Annahmen über die Entwicklung der Einnahmen. Auf der Ausgabenseite wird von einer ähnlichen Entwicklung wie in den zurückliegenden fünf Jahren angenommen, variiert wird lediglich die mögliche Zusatzbelastung aus den Wohnbauschulden.

Angenommen wird stets, dass sich Einnahmen und Ausgaben gemäß der Szenariokonstruktion entwickeln. Die unabhängigen Variablen sind Bevölkerungsentwicklung (hier 3% Schrumpfung pro Jahr angenommen); Einnahmenpfad und Ausgabenpfad, sowie im dritten Szenario zusätzlich die Wohnbauverschuldung. Die abhängigen Variablen sind die Entwicklung der Schuldenquote und die Tragfähigkeitslücke, aus der sich der jeweils notwendige Anpassungsbedarf in Eurobeträgen errechnen lässt. Die Tragfähigkeitslücke gibt an, wie weit sich der dem jeweiligen Szenario zugrunde liegende Pfad im angegebenen Jahr von einem tragfähigen Pfad entfernt hat. Der tragfähige Pfad ist annahmegemäß in allen Szenarien derjenige, der in 20 Jahren zu einer Schuldenquote von 8% führt. Der aus der Tragfähigkeitslücke errechnete Anpassungsbedarf gibt schließlich an, welche finanzielle Anstrengung in Form einer Ausgabensenkung bzw. Einnahmensteigerung pro Jahr erforderlich ist, um die Lücke zwischen dem im Szenario angenommenen Pfad und dem tragfähigen Pfad zu schließen. Anders ausgedrückt muss ab dem angegebenen Jahr eine Anpassung in Höhe des angegebenen Betrags pro Jahr erfolgen, um das Tragfähigkeitsziel noch zu erreichen.

Szenario 1: Einnahmen und Ausgaben sinken leicht

Ausgehend von der heutigen Situation, in der der Primärüberschuss ausreicht, das aktuelle Schuldenniveau zu finanzieren, somit die Primäreinnahmen ausreichen, um die Zinszahlungen und Primärausgaben zu decken, erfolgt in Szenario 1 die Zielsetzung einer achtprozentigen Schuldenquote. Es wird angenommen, dass die Primäreinnahmen und -ausgaben zukünftig mit derselben Rate leicht sinken. Damit weist Johanngeorgenstadt analog zur heutigen Situation einen Primärüberschuss auf, der aufgrund des insgesamt sinkenden Einnahme-/Ausgabenniveaus ebenfalls leicht sinkt. Annahmegemäß nehmen sowohl die Primäreinnahmen als auch die Primärausgaben mit einer Rate von 0,5% pro Jahr ab. Wie die Entwicklung der letzten Jahre in Johanngeorgenstadt seit 1998 gezeigt hat, ist diese Annahme zumindest für den Einnahmehereich als äußerst optimistisch anzusehen, entspricht aber auf der Ausgabenseite im groben der realen Entwicklung in den letzten fünf Jahren. Das entspricht gleichzeitig der Prognose, dass die Ausgaben nur in wenigen Bereichen analog zum Rückgang der Bevölkerung sinken, überwiegend aber wie im Bereich der Infrastrukturunterhaltung auf hohem absolutem Niveau verharren. Sinkende Steuereinnahmen werden in diesem Szenario durch höhere Zuweisungen ausgeglichen. Trotz der Nichtberücksichtigung möglicher finanzieller Lasten aus der Wohnbauverschuldung zeigt die Tragfähigkeitsberechnung bereits für dieses Szenario, dass die bestehende Schuldenbelastung angesichts des schwachen Wachstums bei hohen Zinsen eine Nachhaltigkeitslücke aufreißt.

Soll innerhalb der nächsten 20 Jahre das Tragfähigkeitsziel einer Schuldenquote von 8% erreicht werden, beträgt die Nachhaltigkeitslücke schon im ersten Jahr 0,17%. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass eine dauerhafte Erhöhung der Primärüberschussquote um 0,17 Prozentpunkte ab 2004 erforderlich ist, um in 2024 eine Schuldenquote von 8% zu erreichen. Dazu müsste die Ausgabenquote bei konstanten Einnahmen um 0,17 Prozentpunkte gesenkt werden bzw. der Einnahmenanteil am BIP bei konstanten Ausgaben entsprechend um 0,17 Prozentpunkte erhöht werden. Wird der ursprüngliche

Pfad zunächst beibehalten, tritt also das oben beschriebene Szenario entsprechend der Annahmen ein, ohne dass ein finanzpolitischer Eingriff erfolgt, muss die Primärüberschussquote in 2009 schon um 0,26 Prozentpunkte erhöht werden, um das Tragfähigkeitsziel in 2024 zu erreichen. Dies ist der „Preis des Wartens“: Je länger die nicht tragfähige Entwicklung zugelassen wird, desto höher wird der Anpassungsbedarf bei der Einnahmen- bzw. Ausgabenquote, denn die verbleibende Zeit, um einen tragfähigen finanzpolitischen Pfad einzuschlagen, sinkt. So zeigt der Tragfähigkeitsindikator nach zehn Jahren der Entwicklung gemäß Szenario schon eine Nachhaltigkeitslücke von 0,43% an. Bei der angenommenen BIP-Entwicklung bedeutet das eine Einnahmenerhöhung bzw. Ausgabenreduzierung um 352.889 €, die erforderlich ist, um in diesem Jahr einen tragfähigen Pfad einzuschlagen.⁴⁰ Auch in den Folgejahren muss die Primärüberschussquote entsprechend erhöht werden. Wird erst im Zieljahr 2024 gehandelt, ist eine Anstrengung in Form einer sechsprozentigen Erhöhung der Primärüberschussquote erforderlich, um noch im selben Jahr das Kriterium der Schuldenquote von 8% zu erreichen. Da dazu die Einnahmen fast verdoppelt werden müssten, ist eine solche Anpassung nicht mehr realistisch. Jedes Jahr der Untätigkeit vergrößert die Lücke zwischen dem angenommenen und einem tragfähigen Pfad.

Tabelle 21: Szenario 1 (Einnahmen und Ausgaben sinken leicht)

	2004	2009	2014
Schuldenquote	14,0%	13,8%	13,7%
Tragfähigkeitslücke	0,17%	0,26%	0,43%
Anpassungsbedarf in €	136.696	211.764	361.800

Annahmen

BIP-Wachstum	0,5%
Tragfähigkeitsziel	8%
Bevölkerung	- 3%
Einnahmenszenario	Einnahmen sinken wie Ausgaben
Ausgabenpfad	- 0,5%
WBJ-Zinsen ab 2005	0 Tsd. €

Tragfähigkeitsindikator: 20 Jahre

Der Anpassungsbedarf in € gibt an, um welche Beträge der Primärüberschuss **ab** dem angegebenen Jahr erhöht werden muss, wenn das Tragfähigkeitsziel der achtprozentigen Schuldenquote im Jahr 2024 erreicht werden soll und bis dahin eine Ein- und Ausgabenentwicklung gemäß der Annahmen eingetreten ist.

Szenario 2: Einnahmen sinken proportional zur Bevölkerung

In Szenario 2 werden nun restriktivere, aber auch realistischere Annahmen über den Umfang der Einnahmen aus Zuweisungen getroffen, was zu wesentlich deutlicheren Anpassungserfordernissen führt: Entwickeln sich die Primärausgaben wie in Szenario 1 (-0,5%), die Primäreinnahmen aber proportional sinkend mit der schrumpfenden Bevölkerung, so ist im Hinblick auf ein Erreichen des Zielkriteriums einer achtprozentigen Schuldenquote nach 20 Jahren bereits nach einem Jahr eine Nachhaltigkeitslücke von 2,27% entstanden. Diese Annahme über die Einnahmenentwicklung deckt sich in etwa mit der Entwicklung der Primäreinnahmen in den letzten Jahren. Konstante Primäreinnahmen pro Einwohner bei sinkender Bevölkerung erscheinen auch deshalb realistisch, weil ein Groß-

⁴⁰ Dabei ist zu beachten, dass die hier ausgewiesenen Absolutbeträge stets von der angenommenen Höhe und Entwicklung des BIP abhängen. Ein niedrigeres BIP reduziert den Nenner der Zielquoten und vergrößert damit den ermittelten Anpassungsbedarf. Ein höheres BIP-Wachstum dagegen senkt die Quoten.

teil der Einnahmen einwohnerzahlabhängig ist.⁴¹ Nach fünf Jahren der Entwicklung in diesem Szenario wird schon eine Anpassung der Primärüberschussquote von 3,44 Prozentpunkten notwendig. Um den Anpassungsbedarf das hier zugrunde gelegte Szenario zu konkretisieren, würde dies bedeuten, dass im Jahr 2009 und in den Folgejahren die Primärausgaben um jeweils 2,8 Mio. €⁴² reduziert werden müssen, also um mehr als ein Drittel im Vergleich zu den Vorjahren sinken müssen. Dasselbe Ziel könnte natürlich durch eine Einnahmenerhöhung im selben Umfang erreicht werden. Auf der Einnahmenseite verdeutlicht die folgende Überlegung die Relationen bei dem hier angenommenen sinkenden Einnahmepfad: Die Einnahmenquote beträgt im hier unterstellten Szenario im Jahr 2014 6,18%, die Nachhaltigkeitslücke erreicht im selben Jahr bereits 5,73%. Um in den verbleibenden zehn Jahren bis zum festgelegten Zielzeitpunkt 2024 noch den Zielpfad einzuschlagen, müssten die Einnahmen (bei konstanten Ausgaben) also fast verdoppelt werden.⁴³

Tabelle 22: Szenario 2 (Einnahmen sinken proportional zur Bevölkerung)

	2004	2009	2014
Schuldenquote	14,8%	22,1%	36,4%
Tragfähigkeitslücke	2,27%	3,44%	5,73%
Anpassungsbedarf in €	1.807.657	2.800.353	4.784.415

Annahmen

BIP-Wachstum	0,5%
Tragfähigkeitsziel	8%
Bevölkerung	- 3%
Einnahmenszenario	pro Einw. konstant
Ausgabepfad	- 0,5%
WBJ-Zinsen ab 2005	0 Tsd. €

Tragfähigkeitsindikator: 20 Jahre

Das Ziel, in 2024 lediglich die Schuldenstandsquote des Ausgangsjahres in Höhe von 14,1% zu erreichen, schmälert den Anpassungsbedarf nur unwesentlich: Schon ab 2004 würde eine Anpassung von 1,673 Mio. € erforderlich.⁴⁴ Zudem würde dies bedeuten, dass die langfristige Schuldenbelastung deutlich höher liegt, da auch in 2024 noch ein wesentlich höherer Schuldenberg bedient werden muss. Deshalb kann die Schuldenstandstabilisierung auf diesem hohen Niveau nicht als langfristig nachhaltig angesehen werden.

⁴¹ Wie die Analyse der Einnahmenentwicklung in Kapitel 3 gezeigt hat, ist eine proportional zur Bevölkerung verlaufende Einnahmenentwicklung durchaus als optimistische Annahme zu bewerten.

⁴² Dieser Betrag gilt nur für 2009 und erhöht sich in den Folgejahren jeweils mit dem BIP-Wachstum, also den hier angenommenen 0,5%.

⁴³ Im Ausgangsjahr 2003 beträgt die Einnahmenquote 9,7% am BIP. Die in diesem Szenario unterstellte sinkende Einnahmequote ist auf die Einnahmenreduktion bei gleichzeitig leicht steigendem BIP zurückzuführen. Wird von einem solchen Einnahmenrückgang ausgegangen, ist ein mehr oder weniger entsprechendes negatives BIP-Wachstum wohl realistischer. Da das BIP aber im Modell lediglich die Bezugsgröße für alle Quoten-Größen darstellt, kann dieser Zusammenhang hier vernachlässigt werden.

⁴⁴ Von den Beträgen in der letzten Zeile (Erhöhung des Primärüberschusses) müssen in etwa die Beträge in der entsprechenden Zeile von Szenario 1 abgezogen werden.

Szenario 3: Wohnbauschulden

Wird nun zusätzlich zu den Annahmen des zweiten Szenarios (konstante Einnahmen pro Einwohner) eine jährliche Belastung der Stadtkasse durch die Bedienung des Wohnbalkredites in Höhe von 304.000 € angenommen, steigt die Nachhaltigkeitslücke im fünften Jahr bei der zwanzigjährigen Tragfähigkeitsrechnung auf 3,91%, was bei sonst unveränderten Annahmen einem Anpassungsbedarf von 3,184 Mio. € ab 2009 entspricht. Der Unterschied zur oben berechneten Zahl, der offensichtlich die reine Zusatzzahlung von 304.000 € übertrifft, verdeutlicht den im Modell endogenen Einfluss von Zins und Zinseszins.

Tabelle 23: Szenario 3 (Wohnbauschulden)

	2004	2009	2014
Schuldenquote	14,8%	23,8%	40,5%
Tragfähigkeitslücke	2,59%	3,91%	6,51%
Anpassungsbedarf in €	2.055.491	3.184.286	5.440.367

Annahmen

BIP-Wachstum	0,5%
Tragfähigkeitsziel	8%
Bevölkerung	- 3%
Einnahmenszenario	pro Einw. konstant
Ausgabenpfad	- 0,5%
WBJ-Zinsen ab 2005	304 Tsd. €

Tragfähigkeitsindikator: 20 Jahre

In diesem Szenario werden zusätzliche Ausgaben von 304.000 € in jedem Jahr an Zahlungsverpflichtungen für die Wohnbau GmbH angenommen.

Diese Berechnung der Zins- und Schuldenänderungen ist trotz des real bestehenden Kreditaufnahmeverbots in Johannegeorgenstadt sinnvoll, denn die Defizite müssen für den gesetzmäßigen Haushaltsausgleich ausgeglichen werden. Kann Johannegeorgenstadt dies nicht selbst leisten, muss eine übergeordnete Ebene wie z.B. das Land einspringen. Die auf diese Weise zugeflossenen Beträge stellen wie oben beschrieben praktisch Kredite dar, auch wenn die Zinslasten nicht unmittelbar von der Kommune sondern in diesem Fall vom Land getragen werden müssen. Insofern ist die Tragfähigkeitsberechnung als die föderalen Ebenen übergreifend anzusehen.

In diese Betrachtung ist bisher nur die Bedienung des städtischen Wohnbalkredites eingeflossen. Wenn die Stadtkasse zusätzlich mit den Gesamtschulden der Wohnbau Johannegeorgenstadt GmbH konfrontiert wird, verschärft sich die Situation dramatisch. In einem *worst case* –Szenario mit unterstellten jährlichen Zahlungspflichten von zwei Mio. € schnell die Nachhaltigkeitslücke im fünften Jahr bereits auf 6,54% hoch. Das wäre gleichbedeutend mit einer erforderlichen Erhöhung des Primärüberschusses um mehr als 5 Mio. € ab 2009.

Auch ohne diese Modellrechnung ist es offensichtlich, dass Johannegeorgenstadt einer solchen Belastung nicht gewachsen ist. Andererseits verdeutlicht die Tragfähigkeitsanalyse auch hier den Preis des Wartens. Je länger die hier prognostizierte Entwicklung der Einnahmenentwicklung bei gleichzeitig erhöhter Ausgabenbelastung aus den Wohnbauschulden voranschreitet, desto dramatischer reißen die Lücken im städtischen Haushalt auf. Um zu verhindern, dass zukünftige Generationen die aus der heutigen Verschuldung resultierenden Schuldenlasten tragen müssen, muss also am besten sofort ein aktives Gegensteuern erfolgen.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die kommunalen Einnahmen im Untersuchungsraum sind in ihrer Struktur insgesamt durchaus typisch für Gemeinden der neuen Bundesländer. Das vergleichsweise hohe Einnahmenniveau wird bisher allein durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Zuweisungen gewährleistet. Einnahmen aus Steuern – und auch aus Gebühren – sind demgegenüber auf sehr geringem Niveau. Sie liegen im Untersuchungsraum noch einmal deutlich unter dem sächsischen Vergleichsniveau und machen nur knapp 75 % des sächsischen Kommunaldurchschnitts aus. Auffällig ist dabei vor allem das extrem niedrige Gewerbesteueraufkommen in Pöhla, Erlabrunn und Johannegeorgenstadt, das mit Werten zwischen 5 und 10 EURO pro Einwohner nur rd. 5 % des Gewerbesteueraufkommens der alten Bundesländer, aber auch nur rd. 10-15 % des Gewerbesteueraufkommens in den sächsischen Vergleichsgemeinden ausmacht. Relativ günstig sieht dagegen die Situation beim Anteil an der Einkommensteuer (und Umsatzsteuer) aus. Zusammen mit der Grundsteuer ebnet er die starken Unterschiede bei den Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden des Untersuchungsraumes weitgehend ein. Dabei liegt das Grundsteueraufkommen pro Kopf in Pöhla und Johannegeorgenstadt nicht nur über dem sächsischen Durchschnitt, sondern übertrifft sogar das Durchschnittsaufkommen in den alten Ländern.

Wie die Analyse der Einnahmestruktur gezeigt hat, werden die Steuereinnahmen bei weiter anhaltender Abwanderung der Bevölkerung weiter sinken. Während die Grundsteuer davon nicht direkt betroffen ist, wird vor allem der Einkommensteueranteil überproportional zur Bevölkerungsabnahme zurückgehen. Bei Gewerbesteuer und der Beteiligung an der Umsatzsteuer bestehen unter günstigen Voraussetzungen auch beschränkte Möglichkeiten eines absoluten Steueranstiegs.

Die geringen originären Einnahmen werden bisher zu einem großen Teil von Zuweisungen kompensiert. Im Untersuchungsraum stammen fast 60 % der für den Verwaltungshaushalt bereit stehenden Mittel und rd. 90 % der Mittel des Vermögenshaushaltes aus Zuweisungen.⁴⁵ Die kompensierende Funktion zeigt sich am Beispiel Johannegeorgenstadt sehr deutlich. Während die Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundene Einnahmen deutlich gesunken sind, hat sich das Zuweisungsniveau stark erhöht. Auf Dauer ist indessen nicht mit einer ständig zunehmenden Zuweisungsmenge zu rechnen. Auch die Schlüsselzuweisungen werden in Zukunft aufgrund der Bevölkerungsschrumpfung tendenziell überproportional zum Einwohnerverlust zurückgehen. Die künftig verminderten Finanzmittel des Landes aus den bisherigen föderalen Hilfen wirken dabei zusätzlich als restringierende Faktoren.

In den meisten Funktionsbereichen des Verwaltungshaushaltes wird eine weitere Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung erforderlich werden; sie ist in Grenzen auch noch möglich, so dass die Pro-Kopf-Ausgaben auch bei weiteren Abwanderungen zumindest konstant gehalten werden können. Weitergehende Einsparpotentiale sind aber sicherlich nur zu realisieren, indem bisher von der Stadt wahrgenommene Aufgaben abgebaut oder in Kooperation mit den Nachbargemeinden günstiger erbracht werden.

In den Bereichen Bau und Verkehr sowie bei den Versorgungsunternehmen werden die Ausgaben allerdings nicht unmittelbar bevölkerungsabhängig angepasst werden können. Die Kosten der Straßenbewirtschaftung beispielsweise sind unabhängig davon, wie viele Anwohner ein Straßenabschnitt hat. Im Versorgungsbereich sind Anpassungen an eine dauerhaft kleinere zu versorgende Bevölkerung oft nur durch Investitionen in eine Anpassung der Kapazitäten möglich, die wiederum zunächst zusätz-

⁴⁵ Die Werte beziehen sich auf den um innere Verrechnungen sowie besondere Finanzierungsvorgänge bereinigten Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt.

liche Ausgaben erfordern. Insgesamt ist daher eher mit steigenden Ausgaben pro Kopf zu rechnen, soweit die Abwanderungstendenzen anhalten.

Für Johannegeorgenstadt ist allerdings die hohe Schuldenbelastung das größte Zukunftsrisiko. Die Stadt muss zunehmend Ausgaben für Zins und Tilgung der Wohnbau GmbH übernehmen. Bis 2003 war der städtische Wohnungsbaukredit von 1994 noch von der Wohnbau GmbH bedient worden. Als Folge der Zahlungsunfähigkeit muss die Stadt nun selbst jährliche Kosten in Höhe von 304.000 € tragen, was im Haushaltsjahr 2004 bereits zu einer Unterdeckung geführt hat. Zu befürchten ist, dass angesichts der Illiquidität der Wohnbau GmbH in Zukunft weitere Ausgaben auf die Stadt zukommen werden.⁴⁶ Solange die Stadt mit dieser Schuldenbelastung konfrontiert wird, ist eine langfristig tragfähige Haushaltskonsolidierung nicht vorstellbar. Johannegeorgenstadt ist vielmehr darauf angewiesen, die fehlenden Mittel zum Haushaltsausgleich in Form zusätzlicher Bedarfszuweisungen vom Land „aufzutreiben“. Ein autonomer finanzieller Handlungsspielraum ist nicht mehr gegeben.

Dies zeigen die Tragfähigkeitsberechnungen für den städtischen Haushalt.

Die Darstellung der bisherigen Haushaltsentwicklung und die für Johannegeorgenstadt durchgeführten Tragfähigkeitsrechnungen lassen keinen Zweifel offen, dass die Gemeinden im Untersuchungsraum vor einschneidenden Haushaltsanpassungsprozessen stehen. Dies gilt vor allem für Johannegeorgenstadt.⁴⁷ Die Stadt wird die notwendigen Budgetkonsolidierungen

- im Rahmen der bisherigen Strukturen der einzelgemeindlichen Aufgabenwahrnehmung
- und unter Berücksichtigung der Lasten sowie Risiken der Wohnbaugesellschaft
- aus eigener Kraft nicht bewältigen können.

Die Tragfähigkeitsszenarien verdeutlichen, dass Johannegeorgenstadt sich immer weiter von der Möglichkeit entfernt, seine Verschuldung auf eine Relation zurückzuführen, die dem Durchschnitt der Gemeinden im Untersuchungsraum entspricht. Unter der durchaus realistischen Annahme, dass die Bevölkerung weiter schrumpft und die Primäreinnahmen proportional sinken, entsteht bereits nach einem Jahr eine Nachhaltigkeitslücke von über 2 %, nach fünf Jahren von fast 3,5 %. Um in dieser Perspektive die Verschuldungsquote von 8 % zu erreichen, müssten dann jährlich die Primärausgaben in Johannegeorgenstadt um rd. 2,8 Mio. €, also um mehr als ein Drittel reduziert werden; alternativ könnten natürlich auch Einnahmenerhöhungen in diesem Ausmaß für eine nachhaltige und tragfähige Entwicklung sorgen. Werden zudem die laufenden Belastungen der Stadt durch die Bedienung des Wohnbaukredites in Höhe von 304.000 € eingerechnet, so stiege der Anpassungsbedarf, der durch Ausgabensenkungen oder Einnahmenerhöhungen in die Konsolidierung einzubringen wäre, im Jahr 2009 bereits auf knapp 3,2 Mio. €.

M.a.W. zeigt sich anhand der Tragfähigkeitsanalysen, dass bereits ohne den Problemfall Wohnbaugesellschaft der Haushalt Johannegeorgenstadts eine deutliche Nachhaltigkeitslücke aufweist, die nur beschränkt durch eigene Einsparungen und Umstrukturierungen geschlossen werden kann. Angesichts der strukturellen Gegebenheiten im Untersuchungsraum ist daher davon auszugehen, dass auch in den übrigen Gemeinden ähnliche Entwicklungstendenzen auftreten.

Angesichts der finanziellen Ausgangslage und der sich immer weiter auftuenden Finanzierungslücken erscheinen auch stadtplanerische und stadttechnische „Sanierungskonzepte“ – so interessant und zukunftsweisend sie auch sein mögen – nicht finanzierbar. Alle diese Pläne, die z.T. durchaus zur Senkung der laufenden spezifischen Kosten beitragen können, setzen hohe Investitionen voraus.

⁴⁶ Siehe Kapitel 4 zur Verschuldungssituation.

⁴⁷ Für die übrigen Gemeinden wurden allerdings keine Tragfähigkeitsberechnungen angestellt.

- Dafür können von der Stadt keine Eigenmittel bereitgestellt werden; die Kreditaufnahmefähigkeit ist nicht vorhanden.
- Die Finanzierung müsste also – so die eine Möglichkeit – durch privates Kapital erfolgen. Angesichts der geringen bisherigen Standortattraktivität, die ja gerade zu den Schrumpfungproblemen führt, und der regionalen Gesamtentwicklung erscheint es indessen unrealistisch, dass private Investoren in hinreichendem Umfang gewonnen werden können.
- Die Alternative besteht in einer Finanzierung aus staatlichen Zuschüssen. Sie ist – angesichts der staatlichen Haushaltssituation und der Häufigkeit der Krisenphänomene in den Städten und Gemeinden – nicht wesentlich realistischer.

Die Frage, wie auf den Befund und die Tragfähigkeitslücken der Kommunalbudgets reagiert werden sollte, kann hier nur ansatzweise beantwortet werden. Zum einen werden die Gemeinden im Untersuchungsraum nicht umhin kommen, alle Möglichkeiten auszunutzen, um ihre jeweiligen, noch vorhandenen Kostensenkungspotenziale auszuschöpfen. Die Darstellung der spezifischen und funktionsorientierten Ausgabenwerte zeigt, dass hier sicherlich noch einzelne Reserven bestehen. Es bedürfte einer gezielteren Untersuchung, in welchem Maße durch regionale Kooperationen und Zusammenschlüsse zusätzliche Einsparungspotenziale auf der Ausgabenseite erschlossen werden können. Regionale Kooperationen bieten sich aber zumindest im allgemeinen Verwaltungsbereich an.

Darüber hinaus bieten Kooperationen auf regionaler Ebene auch die Möglichkeiten, die vorhandenen Einnahmequellen besser zu erschließen. Dies erscheint im Untersuchungsraum nicht zuletzt durch ein gemeinsames Tourismuskonzept möglich, dass die vielen spezifischen Angebote der Einzelgemeinden für eine bessere Gesamtvermarktung bündelt und darüber auch einen zusätzlichen Beitrag zur Belebung der Wirtschaftskraft und der Besteuerungsbasis liefern kann.

Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass die Tragfähigkeitslücken in den Kommunalbudgets durch solche Anstrengungen nur vermindert, aber kaum ganz geschlossen werden können. Das Problem schrumpfender Gemeinden und ihrer Haushalte ist – jenseits der einzelgemeindlichen Zuständigkeit – letztlich ein staatliches und raumordnerisches Gesamtproblem. Dabei steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, inwieweit ubiquitär – also auch in extrem peripheren Regionen – Mindestausstattungsniveaus aufrechterhalten werden können bzw. sollen. Da eine abnehmende und stark alternde Bevölkerung nicht nur das Problem weniger Teilräume Deutschlands ist, wird diese Frage auch die Entwicklung des gesamten Föderalismus und seines Finanzausgleichssystems bestimmen. Die bisherigen Verteilungskriterien und Ausgleichsniveaus im Länderfinanzausgleich und in den ländereigenen kommunalen Finanzausgleichssystemen werden jedenfalls zur Lösung der Schrumpfs- und Strukturprobleme nicht ausreichen. Sie absorbieren andererseits für den Ausgleichseffekt zu viele Mittel, die dann der wachstumsorientierten Förderung unter Effizienzaspekten und unter dem Aspekt der Anreizverträglichkeit fehlen. Sollte sich im föderalistischen Diskurs die Strategie der auf Wachstumspole beschränkten oder zumindest konzentrierten Förderung durchsetzen, so wird in peripheren Regionen mit Bevölkerungsverlusten – wie im Untersuchungsraum – der künftige staatliche Zuweisungsanteil zurückgehen. Umso dringlicher erscheint es, auch im Raum „Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt“ an überkommunale Zusammenarbeit und an regionale Strategien zu denken, um die vorhandenen Potenziale besser nutzen und Kostensenkungsspielräume ausschöpfen zu können. Einige der in der Region vorhandenen Probleme – vor allem soweit sie auf den Wismut-Komplex zurückzuführen sind – lassen sich allerdings nur mit Hilfe von Bund und Land lösen. Eine regionale Kooperation in Form einer Entwicklung homogener Konzepte und Zielvorstellungen sollte daher auch hinsichtlich der Generierung von Landes- und Bundesmitteln unterstützend wirken.

Literaturverzeichnis

- Deutscher Städtetag (Hrsg.)(2003): Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern? Gemeindefinanzbericht 2003. Der Städtetag Nr. 9, 2003.
- Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (2002): Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Haug, Peter (2004): Sinkende Einwohnerzahlen und steigende Kosten für kommunale Leistungen, in: Wirtschaft im Wandel 11/2004.
- Loeffelholz, Hans Dietrich und Hermann Rappen (2002): Demographischer Wandel im Ruhrgebiet. Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen.
- Mengert/Rehm/Müller (1994): Kommunalhaushalt in Schlagworten. 6. Auflage, Kohlhammer, Köln.
- Mueller, Bernhard/Matern, Antje (2003): Bevölkerungsprognose im Aktionsraum um Johannegeorgenstadt. Teilstudie im Rahmen des Forschungsvorhabens Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung, TU Dresden.
- Steinherr, Matthias et al. (1997): Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen. Ifo Studien zur Finanzpolitik 63. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2003): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2003.
- Schaden, Barbara et al. (1996): Entwicklung und Lage der Kommunalfinanzen im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Ifo Dresden Studien Nr. 7, Dresden.
- Seitz, Helmut (2004): Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Endbericht. Frankfurt/Oder.
- Seitz, Helmut (2003): Perspektiven der ostdeutschen Kommunalfinanzen bis zum Jahr 2020.
- Statistisches Landesamt Sachsen (2004): Online-Gemeindestatistik.
- Thöne, Michael (2005): Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung; Diss. Uni Köln, (erscheint demnächst).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71.
- Zimmermann, Horst (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Nr. 163, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Anhang

Zur Verschuldungssituation Johanngeorgenstadts – rechtliche Würdigung von Roman Bertenrath

Der Sonderfaktor Wohnbau GmbH

Die finanzielle Situation der Stadt Johanngeorgenstadt wird dramatisch durch die Verschuldung der städtischen Wohnbau GmbH verschärft. Zum einen sieht sich die Stadt mit Altschulden der Wismut-Unterkünfte konfrontiert, die noch aus Vorwendezeiten resultieren. In welchem Umfang die Stadt für diese Schulden in Höhe von insgesamt etwa 11 Mio. Euro einstehen muss, ist noch ungeklärt. Die Wohnungen der ehemaligen Wismut GmbH gehörten 1990 bereits der Stadt und fallen damit nicht unter den Regelungsbereich des Wismutgesetzes.⁴⁸ Aktuell fehlen der Stadt die finanziellen Mittel, um eine Klärung der Rechtslage in ihrem Sinne herbeizuführen.

Zum anderen belastet die Mitte der 1990er Jahre durchgeführte Sanierung zahlreicher Neustadt- und Neubau-Wohnungen die Stadt bis auf weiteres. Denn im Jahr 1994 wurden zur Finanzierung mehrere Kredite aufgenommen, deren Rückzahlung auf absehbare Zeit unmöglich erscheint. Zum einen fand die geplante Privatisierung der sanierten Wohnungen nicht in vorgesehenem Maße statt, zum anderen werden aufgrund des Bevölkerungsrückgangs die sanierten Wohnungen nicht ausgelastet, so dass die Wohnbau GmbH nicht über ausreichende Einnahmen verfügt, um die laufenden Kredite zu bedienen. Angesichts der Zahlungsunfähigkeit der Wohnbaugesellschaft ist die weitere Belastung der Stadtkasse durch die Schulden des Wohnungsbaus absehbar. Die Stadt selbst ist Schuldnerin eines Kredites über 48 Mio. DM (etwa 24,5 Mio. €). Bis zum 30.6.2003 wurde dieser Kredit von der hundertprozentigen städtischen Tochtergesellschaft Wohnbau GmbH bedient. Die verbleibenden knapp fünf Millionen Euro müssen nun von der Stadt getragen und zurückgezahlt werden. Auf die Stadt kommen ab sofort jährlich 304.000 € an Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu. Die Wohnbau GmbH hat Kreditverpflichtungen in Höhe von etwa 20 Mio. € über die nächsten 10 Jahre nachzukommen.

Analyse der Situation von 1994

Nun stellt sich die Frage, ob zum Zeitpunkt der Planung der Sanierungsvorhaben und der dazu notwendigen Kreditaufnahme die eingetretene Entwicklung nicht hätte vorhergesehen werden können oder doch wenigstens hätte befürchtet werden müssen. Denn im Jahr 1994 war der Spielraum der Neuverschuldung mit Zinsausgaben im Einzelplan 9 (allg. Finanzwirtschaft) des Verwaltungshaushalts über 1.013.278 € bereits ausgeschöpft. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen und per Haushaltssatzung vom 24.02.1994 genehmigten Haushaltssatzung genehmigten Kreditaufnahme (Kreditermächtigung) betrug 9.938.747 €. Im Nachtragshaushalt beträgt der Gesamtbetrag der Neuverschuldung 25.305.880€. Betragen die Schulden der Stadt zu Beginn des Haushaltsjahres 1994 7.211.459 €, so hätten sie nach Planansatz 1994 15.651.150 € betragen sollen. Darin wurde freilich noch nicht berücksichtigt, dass die tatsächliche Kreditaufnahme am Ende des Jahres 1994 über 12 Mio. € höher ausfiel. Ferner ist zu beachten, dass in Johanngeorgenstadt die Pro-Kopf-Verschuldung 800 Euro pro Einwohner zu Beginn des Jahres 1994 und 1.700 €/Ew. zum 31.12.1994 betrug, womit grundsätzlich die

⁴⁸ Vgl. Abschlussbericht „Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau“, Teil 1, Dresden 2000, S. 62 f.

Grenzen der dauernden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der geordneten Haushaltswirtschaft für eine kreisangehörige Stadt in Sachsen erreicht waren.

Bei der Analyse des Vermögenshaushalts 1994 fällt auf, dass dort am 24.02.1994 Gebäude/Grundstücke in Höhe von 4.187.481 DM verkauft, aber offenbar der Verkaufspreis noch nicht realisiert wurde. Im Nachtragshaushalt vom 30.05.1994 wurde diese Position lediglich noch mit 3.175.889 € angesetzt. Hier wurde offenbar, dass die Objekte nicht zum anvisierten und im Vermögenshaushalt angesetzten Verkaufspreis am Markt realisiert werden konnten. Dieses Faktum taucht im Finanzplan des Haushaltes von 1994 nicht auf. Dort taucht – ebenso wie im Finanzplan des Nachtragshaushalts - lediglich der lapidare Satz auf, dass bis 1997 alle Möglichkeiten der Einnahmen ausgeschöpft werden. Im Finanzplan des Nachtragshaushalts geht die Stadt jedoch davon aus, dass sie durch die Privatisierung der beiden Gebiete Neustadt I und Neubau in den folgenden Jahren in der Lage sei, die Last der Altschulden abzubauen und die für die Sanierung notwendigen Kredite zu tilgen. In diesem Finanzplan geht die Stadt davon aus, dass der Neubau 1995 und die Neustadt anteilig in den kommenden Jahren privatisiert werden. Wie schon 1994 wurden in der Haushaltssatzung 1995 im Vermögenshaushalt alle Ausgabenpositionen mit einem Sperrvermerk nach § 29 SächsGemHVO versehen. Im Finanzplan wurde nochmals darauf hingewiesen, dass insbesondere auf den Verkauf der Neubauwohnungen zu achten sei, da anderenfalls die Altschulden der WohnungsbauGmbH nicht reduziert und der von der Stadt aufgenommene Kredit über 9.243.135 € nicht getilgt werden könne. Wie weit die Privatisierung der Neustadt I fortgeschritten ist, wird **nicht** erwähnt. Der Vermögenshaushalt weist aus dem Verkauf von Gebäuden/Grundstücken einen Ansatz von 4.870.055 € auf. In der Nachtragshaushaltssatzung von 1996 stellte sich für 1994 heraus, dass aus dem Verkauf von Gebäuden/Grundstücken lediglich Einnahmen von 1.556.835 € erzielen ließen. Im Finanzplan der Haushaltssatzung 1996 findet sich erstmals der Hinweis, dass besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der städtischen Wohnungsbau GmbH gerichtet werden müsse, da bei Erwirtschaftung von Defiziten dies enorme Auswirkungen auf den städtischen Haushalt in der Zukunft haben werde.

Zugleich ist zu beachten, dass die Einwohnerzahl kontinuierlich abnahm: von 9.094 1990 über 8.879 im Jahr 1992, 8.818 (1993), 8.462 (1994), 8.253 (1996), 7.513 (1998) auf 7.044 im Jahr 1999. Ein Schrumpfungsprozess war damit schon bei Beschlussfassung über die Kreditaufnahme Anfang 1994 im Gange, wenngleich nicht in gravierendem Ausmaß. Allerdings wies zu diesem Zeitpunkt die zum Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit der Stadt erforderliche mittel- und langfristige Vorschau auf die künftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung des Standes der Aufgabenerledigung und des Zustandes der Infrastruktur erhebliche Mängel auf, weil die Stadt zumindest in ihrem Finanzplan 1994 davon ausging, dass sich die sanierten Wohnungen sofort absetzen ließen und dadurch die hohen Kredite rasch getilgt werden könnten. Die Analyse der zu erwartenden Nettoinvestitionsrate taucht in den Haushaltssatzungen von 1994 nicht auf, vermutlich weil davon ausgegangen wurde, dass ein Großteil der Kredite ohnehin nach wenigen Jahre auf die Erwerber der sanierten Wohnungen überwältzt werden konnte. Des Weiteren ist zu bemerken, dass in den Jahren 1993 und 1994 der Verwaltungshaushalt nur durch Zuweisungen des Vermögenshaushaltes in Höhe von 373.243 € bzw. 1.081.894 € ausgeglichen werden konnten.

Die Dimensionierung der getätigten Investitionsmaßnahmen dürfte kaum mit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu vereinbaren gewesen sein. Denn die rückläufige Bevölkerungsentwicklung und die Ausblendung des Punktes im Zeitpunkt der Kreditaufnahme 1994, dass ein misslingender Absatz der sanierten Wohnungen aufgrund des immensen Investitionsvolumens

sich zu einer gravierenden Kostenbelastung des Haushaltes in den Folgejahren entwickeln könnte, führten zu einer übermäßigen Finanzbelastung der Stadt.

Wie bereits in Kapitel 4 angemerkt, wurde die Verschuldungssituation und auch die Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung von kommunalen und Landes-Akteuren weitaus optimistischer interpretiert, da von einer vorübergehenden Schrumpfung ausgegangen wurde und sich der Trend wieder zu mehr demographischen und wirtschaftlichen Wachstum hin umkehren würde. Rückblickend mag der angebotspolitische Aktionismus zwar nachvollziehbar sein, ob es aber die Verdrängung der pessimistischen Interpretation von Verschuldungssituation und Bevölkerungsentwicklung rechtfertigt, bleibt zumindest bei haushaltswirtschaftlicher Betrachtung zweifelhaft.

Aufsichtspflicht des Landratsamtes?

Die Kreditaufnahme der Stadt Johanngeorgenstadt bedurfte der Genehmigung durch das Landratsamt Schwarzenberg, und sie ist in Abstimmung mit dem Regierungspräsidium und dem sächsischen Innenministerium genehmigt worden. Die vorgesehene Refinanzierung durch die Privatisierung der sanierten Wohnungen war Bestandteil der mit dem sächsischen Staatsministerium des Innern abgestimmten Zustimmungserklärung des Regierungspräsidiums Chemnitz. In den Folgejahren zeigte sich allerdings, dass sich die angestrebte vollständige Privatisierung der Wohnungen nicht in Ansätzen realisieren ließ.

Als Aufsichtsbehörde oblag es dem Landratsamt Schwarzenberg **nach heutiger** Rechtslage daher, Johanngeorgenstadt vor den Folgen einer Fehleinschätzung über die Möglichkeit der Kreditrückzahlung zu bewahren und eine dadurch mögliche wirtschaftliche Schädigung der Stadt zu verhindern.

Fraglich ist, ob diese Pflicht auch schon im Jahr 1994 bestanden hat. Die Rechtsaufsichtsbehörde hatte auch 1994 schon neben der formellen Rechtmäßigkeit eines Gemeinderatsbeschlusses, der sich z.B. mit der Kreditaufnahme oder einem Investitionsvorhaben befasst, auch dessen materielle Rechtmäßigkeit zu prüfen. Zu letzterem gehört die gewissenhafte Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen unter allen erdenklichen Rechtsgrundlagen und verwaltungsinternen Vorschriften.

Hier ist zunächst von Sinn und Zweck der Vorschriften § 72 Abs. 2 und § 82 Abs. 2 SächsGemO auszugehen. Diesen Normen wohnt nämlich auch eine „Fürsorgepflicht“ der Aufsichtsbehörde gegenüber den Kommunen inne. Insoweit sagt der BGH in einem weiter unten näher erläuterten Urteil⁴⁹ - was die Darlegung der Amtspflichten, Schutzfunktionen zugunsten der zu beaufsichtigenden Gemeinde und Fürsorgepflichten der Aufsichtsbehörde angeht - nichts anderes als das, was sich bei Auslegung der hauswirtschaftlichen Schlüsselbegriffe, wie sie sich schon in der Sächsischen Gemeindeordnung vom 21.04.1993 finden, ergibt. Als derartige Schlüsselbegriffe fungieren die unbestimmten Rechtsbegriffe der geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit, an denen sich die Genehmigung der Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach § 82 Abs. 2 SächsGemO zu orientieren hat.

Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat hierzu am 27.05.2004 eine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft) erlassen. Die in dieser VwV verwendeten Begriffe des

⁴⁹ BGH-Urteil vom 12. Dezember 2002 - III ZR 201/01.

Gemeindewirtschaftsrechts, insb. bei den in §§ 72, 73, 82 Abs. 2 S. 2 und 3 SächsGemO verwendeten Begriffe „sparsam und wirtschaftlich“, „geordnete Haushaltswirtschaft“ und „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ sind im vollen Umfang der gerichtlichen Kontrolle unterliegende unbestimmte Rechtsbegriffe, bei denen den Kommunen ein Beurteilungsspielraum zusteht.

Bedeutung der hauswirtschaftlichen Schlüsselbegriffe der SächsGemO für die Beurteilung der Situation von Johanngeorgenstadt im Jahr 1994

Die hauswirtschaftlichen Schlüsselbegriffe sind kaum isoliert voneinander zu betrachten, sondern sie gehen mitunter auch ineinander über. Daher ist die Auslegung der Begriffe stets in einem größeren Zusammenhang vorzunehmen.

So dient die **dauerhafte Leistungsfähigkeit** nach § 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO der stetigen Aufgabenerfüllung und ist Voraussetzung für die Genehmigung von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen. Grundlage der dauerhaften Leistungsfähigkeit einer Kommune ist v.a. die finanzielle Situation und die geordnete Haushaltsführung. Die Kommune muss in der Lage sein, den mit der Kreditaufnahme verbundenen Schuldendienst bei Fälligkeit aufzubringen, und zwar ohne dass dadurch die ihr übertragenen Aufgaben nicht erfüllt werden können. Gleichzeitig dürfen Handlungsspielräume zur Erfüllung von Pflichtaufgaben in der Zukunft durch Kreditaufgaben nicht eingeschränkt werden. Der Umfang freiwilliger Aufgaben darf die nachhaltige Leistungsfähigkeit der Kommune nicht gefährden. Daher erfordert der Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit v.a. eine (risikobehaftete) mittel- und langfristige Vorschau auf die – in der Regel unsichere - künftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung des Standes der Aufgabenerledigung und des Zustandes der Infrastruktur. Ferner muss hierbei auch die Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate einbezogen werden.

Die Nettoinvestitionsrate wird über die Höhe der ordentlichen Tilgung beeinflusst: Bei einer Aussetzung oder Streckung der Tilgung wird sie höher, bei deren Anhebung geringer. Durch die Ermittlung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungsdauer (Gesamtverschuldung inkl. Belastung aus kreditähnlichen Geschäften im Vermögenshaushalt / ordentliche Tilgung) und deren Vergleich mit der finanzwirtschaftlich empfohlenen Tilgungsdauer von 20 Jahren wird deutlich, inwieweit die von der Kommune ausgewiesene Nettoinvestitionsrate die mögliche Investitionskraft des kommunalen Haushaltes widerspiegelt; ist die ausgewiesene Nettoinvestitionsrate länger als die durchschnittlich hohe rechnerische Tilgungszeit, dann ist sie kritisch zu bewerten. Eine angemessene Nettoinvestitionsrate liegt vor, wenn sie größer als 3 bis 5% der Ausgaben des Vermögenshaushaltes ist. Dabei sind der Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre und die wirtschaftliche Gesamtsituation in die Betrachtung einzubeziehen. Solange im Finanzplanungszeitraum eine Nettoinvestitionsrate erwirtschaftet wird, ist von einer hinreichenden Leistungsfähigkeit auszugehen, selbst wenn diese sinkt. Von einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit ist auszugehen, wenn die Kommune lediglich die Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt erwirtschaftet. Ist die Zuführung zum Vermögenshaushalt geringer als der Betrag der Kreditbeschaffungskosten, der ordentlichen Tilgung und der Verpflichtungen aus veranschlagten kreditähnlichen Geschäften im Vermögenshaushalt, ist die Gesetzmäßigkeit des Haushaltsausgleich zwar gewahrt, wenn hierfür verfügbare Einnahmen aus § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 SächsGemHVO zwar aufgebracht werden können, doch stehen diese Mittel idR nur vorübergehend

zur Verfügung, so dass die Kredittilgungsverpflichtungen letztlich nur teilweise auslaufenden Einnahmen gedeckt sind.

Der Qualität des **Finanzplanes** i.S.v. § 80 SächsGemO und § 24 SächsGemHVO kommt hierbei eine große Bedeutung zu, spiegelt er doch wider, ob die im Vermögenshaushalt veranschlagten Maßnahmen mit der aktuellen Haushaltssituation sowie ihrer mittelfristigen Entwicklung zu vereinbaren sind und inwieweit mittelfristig eine angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit gewährleistet ist.

Die Frage der **Verschuldung** wiederum hat sich sowohl an der **geordneten Haushaltswirtschaft** als auch an der **dauernden Leistungsfähigkeit** zu orientieren, die bei der Kreditgenehmigung gesondert überprüft werden muss, wenn unter Einbeziehung der Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften die Grenze für die Verschuldung des Kernhaushalts erreicht ist (z.B. 800- 1000 EUR/Ew. bei kreisangehörigen Städten). Ferner müssen potenzielle **Risiken bewertet** werden, die sich aus den von den Kommunen geführten Eigenbetrieben und den kommunalen Beteiligungen an Zweckverbänden, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (Unternehmen) sowie Krankenhäusern ergeben. Hierbei ist grundsätzlich eine besondere Prüfung geboten, wenn die Grenze der Gesamtverschuldung von zB 3.000 EUR/Ew. bei kreisangehörigen Städten erreicht ist. In diese Bewertung müssen v.a. Risiken aus der Bestellung von Bürgschaften, sonstigen Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte sowie die latenten Risiken einbezogen werden.

Die **sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung** nach § 72 Abs. 2 SächsGemO umfasst Einnahmen und Ausgaben und ist sowohl bei der Planung als auch beim Vollzug einer Investition zu beachten. Neben dem wichtigen Block der Verringerung der Personalausgaben durch Personalabbau spielen hierbei die Grundsätze für die Planung und Veranschlagung von Investitionen gem. § 10 SächsGemHVO eine sehr wichtige Rolle. Denn die Auswirkungen von Investitionen sind insb. unter Berücksichtigung aller Bestimmungsgrößen wie Bevölkerungsentwicklung und Kostenentwicklung zu bewerten. Die Untersuchung von Alternativlösungen und die Ermittlung von Folgekosten bereits im Planungsstadium soll eine realistische Vorschau auf die Kosten nach Fertigstellung der Investition und wie diese Kosten finanziert werden können, liefern (vgl. § 10 Abs. 2 SächsGemHVO). Die Ausblendung der Folgekosten kann zu finanzieller Überforderung von kommunalen Haushalten und der Bürger führen. Die Investitionsfolgekosten sind v.a. in den Haushaltsansätzen und in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen.

Fraglich ist, ob Johannegeorgenstadt nach der Kreditaufnahme noch eine **dauerhafte Leistungsfähigkeit** nach § 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO aufwies. Dazu hätte sie nach der Kreditaufnahme noch in der Lage sein müssen, den mit der Kreditaufnahme verbundenen Schuldendienst bei Fälligkeit aufzubringen, und zwar ohne dass dadurch die ihr übertragenen Aufgaben nicht erfüllt werden können. Gleichzeitig hätten die Handlungsspielräume zur Erfüllung von Pflichtaufgaben in der Zukunft durch die erfolgte Kreditausgaben nicht eingeschränkt werden dürfen. Der Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit erforderte damals eine mittel- und langfristige Vorschau auf die künftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung des Standes der Aufgabenerledigung und des Zustandes der Infrastruktur.

Bedeutung der Situation von Johanngeorgenstadt im Jahr 1994 für die Rechtsaufsichtsbehörde

Zu Prüfen ist u.a. bei den Investitionen, ob dort die der Rechtsaufsichtsbehörde bekannten Fortsetzungsinvestitionen veranschlagt wurden. Die Kommune soll aufgefordert werden, die Folgekosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen nachzuweisen. Veranschlagte Zuwendungen sollen ebenfalls nicht berücksichtigt werden, wenn die Kommune den Eigenfinanzierungsanteil offensichtlich nicht aufbringen oder eine Bewilligung der veranschlagten Zuwendungen zumindest teilweise nicht erwartet werden kann.

Auch die den Haushaltsplänen beizufügenden Wirtschaftspläne sind in die Bewertung der Haushaltslage einzubeziehen. Die wirtschaftlichen Unternehmen sollen gem. § 97 Abs. 3 SächsGemO einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen.

Nach §§ 81 IV, 82 II SächsGemO sollen die Rechtsaufsichtsbehörden bei der Genehmigung von Kreditaufnahmen unter dem Aspekt einer geordneten Haushaltswirtschaft unter Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit entscheiden; sie sollen auf eine nachhaltige Begrenzung der kommunalen Neuverschuldung hinwirken, indem die Kreditaufnahme unterhalb der Ausgaben zur Schuldentilgung liegt. Ausgehend von § 82 II 3 SächsGemO ist die Kreditgenehmigung regelmäßig zu versagen, wenn der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen oder bei überhöhtem Personalbestand der Haushaltsausgleich gefährdet ist. Ausnahme hiervon sind unabwendbare Sanierungsmaßnahmen zulässig, wenn zu erwarten ist, dass die Folgekosten aufgebracht werden können.

Das BGH-Urteil vom 12. Dezember 2002 - III ZR 201/01

Bemerkenswert bei Beurteilung der Frage, ob auch die Aufsichtsbehörde ein Verschulden an der Verschuldungskrise von Johanngeorgenstadt trifft, ist das Studium des BGH-Urteils vom 12. Dezember 2002 - III ZR 201/01, in welchem darauf erkannt wurde, dass die kommunale Rechtsaufsicht Amtspflichten der Aufsichtsbehörde auch gegenüber der zu beaufsichtigenden Gemeinde als einem geschützten Dritten begründen kann. Schutzpflichten der Aufsicht gegenüber der Gemeinde können demnach auch bei begünstigenden Maßnahmen bestehen, also solchen, die von der Gemeinde selbst angestrebt werden, etwa bei der Genehmigung eines von der Gemeinde abgeschlossenen Rechtsgeschäfts. Verletzungen dieser Pflichten können dann Amts- oder Staatshaftungsansprüche der Gemeinde gegen die Aufsichtsbehörde auslösen.

In diesem Fall entschloss sich die klagende Gemeinde O., die im Jahre 1992 den Neubau einer gemeindlichen Sporthalle beabsichtigte, dazu, wegen fehlender Eigenmittel den Neubau als kommunales Investorenvorhaben mit der E. GbR zu realisieren. Diese sollte die Sporthalle auf einem Erbbaugrundstück errichten und langfristig an die Gemeinde vermieten. Die Gemeinde erwarb im Dezember 1996 das Erbbaurecht an dem Baugrundstück und veräußerte es sogleich wieder für 100 DM an die E. GbR. Zugleich verpflichtete sich die E. GbR vertraglich, die Sporthalle für 3,9 Mio. DM zu errichten und für 30 Jahre an die Gemeinde zu vermieten. Vorgesehen war, dass der Mietzins bis zum Ende der Vertragslaufzeit stetig anstieg. Außerdem sollte die Gemeinde das Ankaufsrecht nach Ablauf der Mietzeit erhalten. Schließlich gewährte die Gemeinde der E. GbR neben dem Mietzins ein Mieterdarlehen.

Mit zwei Bescheiden vom 21. April 1997 erteilte der beklagte Landkreis auf Antrag der Gemeinde die für beide Verträge aus dem Monat Dezember 1996 erforderlichen kommunalaufsichtlichen Genehmigungen.

Im Februar 1999 stellte der Sächsische Rechnungshof in einem Prüfbericht, betreffend das o.g. Objekt Sporthalle, fest, dass die als Leasingmodell eingestufte Finanzierung der Sporthalle unwirtschaftlich und im Vergleich zu einer Kreditfinanzierung zu teuer gewesen sei.

Die Gemeinde ist der Auffassung, dass der beklagte Landkreis unter diesen Umständen das Vertragswerk nicht hätte genehmigen dürfen und erblickt in den gleichwohl erteilten Genehmigungen eine Amtspflichtverletzung ihr gegenüber und begehrt, gestützt auf Amtshaftung und Haftung nach dem Staatshaftungsgesetz der DDR, die Feststellung, dass der Beklagte verpflichtet sei, ihr den Schaden zu ersetzen, der ihr dadurch entstanden sei und in Zukunft entstehen werde, dass der Beklagte den Mietvertrag zwischen der Gemeinde und der E. GbR, betreffend die Anmietung der Sporthalle, sowie den Erbbaurechtsveräußerungsvertrag genehmigt habe.

Im vorliegenden Fall stand bereits außer Streit, dass die Finanzierung der Sporthalle über Kommunalcredit für die Gemeinde günstiger gewesen wäre als die hier gewählte Form eines Leasingmodells. Ebenso steht auch außer Streit, dass demzufolge die Genehmigungen nicht hätten erteilt werden dürfen. Dabei sind die abgeschlossenen Einzelverträge (Mietvertrag und Erbbaurechtsveräußerungsvertrag) als Bestandteil eines einheitlichen Vertragswerks zu werten, so dass es für die haftungsrechtliche Würdigung dieses Falles einer Unterscheidung nach den jeweiligen Genehmigungen durch die Aufsichtsbehörde nicht bedarf. Schließlich stand zwischen den Parteien des Rechtsstreits auch außer Streit, dass der für die Erteilung verantwortliche Amtsleiter der Aufsichtsbehörde schuldhaft gehandelt hat und somit das für den Amtshaftungs-, nicht dagegen für den Staatshaftungsanspruch geltende Verschuldenserfordernis erfüllt ist.

Das LG Görlitz hat als Berufungsgericht die Aufsichtsbehörde wegen der Erteilung der hier in Rede stehenden Genehmigungen vom 21. April 1997 gegenüber der Gemeinde für schadensersatzpflichtig gehalten. Die Anspruchsgrundlage hat es in § 1 des Staatshaftungsgesetzes der DDR in der Fassung des Einigungsvertrages erblickt. Daneben hält das Berufungsgericht auch einen mit dem Staatshaftungsanspruch konkurrierenden Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) für gegeben.

Im Mittelpunkt der rechtlichen Würdigung des Falles stehen die - auch für die staatshaftungsrechtliche Beurteilung entscheidenden - Fragen, ob die bei der Erteilung der Genehmigungen wahrzunehmenden Amtspflichten der Aufsichtsbehörde zugunsten der Klägerin drittgerichtet waren und ob der entstandene Schaden in den sachlichen Schutzbereich der verletzten Pflichten fällt. Beides hat der BGH - in Übereinstimmung mit dem Berufungsurteil des LG Görlitz - bejaht.

Das Landratsamt war als Rechtsaufsichtsbehörde nach § 112 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO tätig geworden. Das Genehmigungserfordernis für den Mietvertrag folgte aus § 82 Abs. 5 SächsGemO, da die durch diesen Vertrag begründeten Zahlungsverpflichtungen unstreitig wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkamen. Die Veräußerung des Erbbaurechts war nach § 90 Abs. 3 Nr. 1 SächsGemO genehmigungspflichtig. Die bei der Erteilung der Genehmigung einzuhaltenden Prüfungsmaßstäbe ergaben sich aus den einschlägigen Vorschriften der Gemeindeordnung in Verbindung mit der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (KommInvestVwV vom 18. Dezember 1996, Sächsisches Amtsblatt 1997 S. 74). Nach Nr. 3.1.4 durfte die Genehmigung nur erteilt werden, wenn der Vertragsschluss den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft entsprach (§ 82 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 SächsGemO). Die Genehmigung setzte insbesondere voraus, dass die übernommenen Verpflichtungen

mit der dauernden Leistungsfähigkeit des kommunalen Aufgabenträgers in Einklang standen (§ 82 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 SächsGemO), das Investorenvorhaben dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprach (§ 72 Abs. 2 SächsGemO) und die Aufgabenerfüllung seitens des kommunalen Aufgabenträgers sichergestellt war. Außerdem war zu beachten, dass die Gemeinde Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern durfte (§ 90 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO).

Mit dieser Zielrichtung erlegt die Rechtsaufsicht der zuständigen Behörde Schutzfunktionen auch zugunsten der zu beaufsichtigenden Gemeinde auf. Dies hat in allgemeiner Form bereits das Reichsgericht ausgesprochen: Die Beaufsichtigung der Selbstverwaltungskörper durch staatliche Behörden soll sicherstellen, dass die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten den Vorschriften der Gesetze gemäß geführt wird und stets in geordnetem Gange bleibt. Trotz dieses Zweckes der Kommunalaufsicht haben die mit ihr betrauten Beamten bei ihrer Ausübung auch auf die Belange der Gemeinde die gebührende Rücksicht zu nehmen und sie vor Schädigungen zu bewahren. Sie verletzen, wenn sie es nicht tun, die ihnen den Gemeinden gegenüber obliegende Amtspflicht. Das gilt nicht bloß für Zwangsmaßnahmen im Aufsichtswege, sondern für jede Art von Betätigung der Kommunalaufsicht. Eine bloße Raterteilung an eine Gemeinde, eine ihr erteilte Genehmigung, Maßnahmen, die auf die Entschließung der Gemeinden von erheblichem Einfluss zu sein pflegen, können schon eine Amtspflichtverletzung ihnen gegenüber enthalten. Der BGH hat schon vormals darauf hingewiesen, dass die Kommunalaufsicht des Staates den Gemeinden gegenüber Amtspflichten zur sachgemäßen Ausübung der Aufsicht begründet, weil dadurch auch die Interessen der Gemeinden gefördert oder geschützt werden sollen (BGHZ 35, 44, 50).

Besondere Schutzpflichten der Aufsicht gegenüber der Gemeinde können auch bei begünstigenden Maßnahmen bestehen, also solchen, die von der Gemeinde selbst angestrebt werden, wie bei der hier in Rede stehenden Genehmigung eines Rechtsgeschäfts. Auch insoweit obliegt es der Kommunalaufsicht, die Gemeinde vor möglichen Selbstschädigungen zu bewahren. Dabei ergeben sich Berührungspunkte mit der staatlichen Stiftungsaufsicht, bei der ebenfalls anerkannt ist, dass sie Amtspflichten auch gegenüber der Stiftung selbst begründen kann, die insbesondere den Inhalt haben können, die Stiftung vor ihren eigenen Organen zu schützen.

Der Einbeziehung des durch die hier in Rede stehenden Genehmigungen verursachten Schadens in den Schutzbereich der wahrzunehmenden Amtspflichten steht insbesondere nicht entgegen, dass das genehmigte Handeln der Gemeinde in den Bereich kommunaler Selbstverwaltung fiel. Denn auch in diesem Bereich war die Gemeinde verpflichtet, ihre finanziellen Dispositionen an den vorstehend wiedergegebenen Rechts- und Verwaltungsgrundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung und der Einhaltung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auszurichten. Die Missachtung dieser Grenzen begründete daher in besonderem Maße die Gefahr von Selbstschädigungen. Deswegen hatte die Rechtsaufsicht auch den Zweck, die Gemeinde in diesem Bereich vor vermeidbaren Schädigungen zu bewahren.⁵⁰ Das Berufungsgericht hat ferner eine - vom Ansatz her in Betracht zu ziehende - Anspruchskürzung wegen mitwirkenden Verschuldens nach den Besonderheiten des Falles rechtsfehlerfrei verneint.

⁵⁰ Das entspricht auch einer im Schrifttum verbreiteten Auffassung (z.B. Cromme, DVBI. 1996, 1230; Oebbecke, DÖV 2001, 406; Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht 11. Aufl. IV Rn. 49; jeweils m.w.N.).

Generelle Auswirkungen des BGH-Urteils vom 12. Dezember 2002

Das BGH-Urteil veranlassten das sächsische Staatsministerium des Innern dazu, Hinweise für Gemeinden und Rechtsaufsichtsbehörden zu geben, wie in Zukunft derartige Haftungssituationen vermieden werden können.⁵¹

Das BGH-Urteil führt nicht dazu, dass sich die Gemeinden zukünftig nicht von ihrem Mitverschulden bei Eingehen einer Investition dadurch freizeichnen lassen können, dass sie ihre Verwaltungsaufgaben der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen und sie von dieser erledigen lassen. Denn in gewissem Maße ist auch die Gemeinde in der Lage, den genehmigungspflichtigen Sachverhalt gewissenhaft zu bewerten. Die Kommunen tragen weiterhin Verantwortung für ihr Handeln, da Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG immer auch die Komponente der Eigenverantwortung umfasst, der vor komplizierteren Rechts- und Sachfragen nicht Halt macht und demnach nicht schlichtweg auf die Rechtsaufsichtsbehörde abgewälzt werden kann.

Es gehört aber zu den Aufgaben der Rechtsaufsichtsbehörde, die Kommunen vor den Folgen einer Fehleinschätzung zu bewahren und eine dadurch mögliche wirtschaftliche Schädigung der Kommunen zu verhindern. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann sich dieser Verantwortung durch Haftungsfreistellungserklärungen gegenüber der Kommune nicht einfach entledigen. Unvertretbares rechtlichsaufsichtliches Entgegenkommen durch „falsche Solidarität“ mit der beantragenden und zu beaufsichtigenden Kommune darf es nicht geben. Unklare Sachverhalte werden zwar sicherlich zu Lasten der Kommune gehen; beratend braucht die Aufsichtsbehörde auch nur dann tätig werden, wenn sich die Kommune selbst um eine Problemlösung bemüht und eine eigene Einschätzung der Rechts- und Sachlage abgegeben hat. Diese Einschätzung gehört in die vollständig von der Kommune an die Aufsichtsbehörde einzureichenden Antragsunterlagen. Fehlen diese Unterlagen, so ist der Antrag unvollständig und eine Genehmigung braucht nicht erteilt zu werden.

Die Rechtsaufsichtsbehörde prüft neben der formellen Rechtmäßigkeit eines Gemeinderatsbeschlusses, der sich z.B. mit der Kreditaufnahme oder einem Investitionsvorhaben befasst, auch dessen materielle Rechtmäßigkeit. Zu letzterem gehört die gewissenhafte Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen unter allen erdenklichen Rechtsgrundlagen und verwaltungsinternen Vorschriften (z.B. anhand des KommInvestVwV oder der VwV KommHaushaltswirtschaft). Des Weiteren sollte die Aufsichtsbehörde von ihrer Befugnis Gebrauch machen, die Genehmigung mit Auflagen oder Bedingungen nach § 36 VwVfG zu versehen.

Auswirkungen des BGH-Urteils vom 12. Dezember 2002 auf die Beurteilung der Lage Johanngeorgenstadts zur Zeit der Kreditaufnahme im Jahr 1994

Das BGH-Urteil setzt also ausdrücklich die Maßstäbe für die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht – insbesondere unter dem Aspekt der Schutzpflichten – fest. Bei der Genehmigung der Kreditaufnahme hatte sich das Landratsamt Schwarzenberg aber bereits 1994 insbesondere an den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft (§ 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO), der Aufrechterhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit (§ 82 Abs. 2 S. 3 SächsGemO) sowie der Einhaltung des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, dem das Investitionsvorhaben zu entsprechen hatte

⁵¹ Vgl. dazu nachfolgend die Hinweise des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Gemeinden und Rechtsaufsichtsbehörden vom 28.11.2003, insb. Kap. 2.1, 3, 4.1.1 und 4.1.4.

(vgl. § 72 Abs. 2 SächsGemO), zu orientieren. Ferner durfte es die Genehmigung nur erteilen, wenn dadurch die Aufgabenerfüllung seitens der Stadt sichergestellt war.

Es drängt sich die Frage auf, ob auch das für Johannegeorgenstadt zuständige Landratsamt Schwarzenberg als Rechtsaufsichtsbehörde an der Verschuldungskrise, in der sich die Stadt heute befindet, ein Verschulden trifft, welches sodann für das Landratsamt haftungsrechtliche Konsequenzen auslöst. Denn immerhin genehmigte das Landratsamt Schwarzenberg alle Kreditaufnahmen im Jahr 1994, wengleich in der ersten Genehmigung vom 8. April 1994 über einen KfW-Kredit von 4.090.335 € mitgeteilt wurde, dass im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Haushaltssatzung weitere Beauftragungen zur Sicherstellung der Refinanzierung der für das Sanierungsvorhaben Neubaugebiet notwendigen Kreditaufnahmen erfolgen würden.

Konsequenzen einer Zahlungsunfähigkeit

Der Haushaltsplan für 2004 weist einen Fehlbetrag in Höhe von 876.700 Euro auf und konnte dementsprechend nicht vom Landratsamt Schwarzenberg genehmigt werden. Die Aufsichtsbehörde hat bislang von weitergehenden Maßnahmen abgesehen, da die Stadt einen Antrag auf Bedarfszuweisungen zur Deckung des Defizits gestellt hat. Selbst wenn Johannegeorgenstadt auf diesem Wege der Haushaltsausgleich in diesem Jahr noch gelingen sollte, sind angesichts der hohen Kreditverpflichtungen ähnliche Schwierigkeiten in den nächsten Jahren absehbar.

Die Gläubigerbanken werden auf die notwendigen Zins- und Tilgungszahlungen bestehen, denn eine Zwangsvollstreckung der defizitären Wohnbau GmbH ist eine für die Banken wenig attraktive Perspektive. Entsprechend muss die Stadt Johannegeorgenstadt versuchen, die Mittel zur Bedienung der Kredite aufzubringen. Andernfalls lässt sich die Insolvenz der Wohnbau GmbH nicht vermeiden. In einem solchen Insolvenzverfahren läge allerdings die Chance, eine Konsolidierung der tragfähigen Teile bzw. einer Abwicklung der langfristig defizitären Bestandteile der Wohnbau GmbH zu vollziehen.