

4.9 Fachkonzept Finanzen

Inhaltsverzeichnis

1 Bestandsanalyse

- 1.1 Grundsätzliche Anmerkungen zum Görlitzer Haushalt
- 1.2 Einnahmen des Verwaltungshaushalts
- 1.3 Ausgaben des Verwaltungshaushalts
- 1.4 Einnahmen des Vermögenshaushalts
- 1.5 Ausgaben des Vermögenshaushalts .
- 1.6 Entwicklung des Schuldenstands
- 1.7 Fazit
- 1.8 Prognose

2 Konzeption

- 2.1 Die maßgeblich am Fachkonzept Mitwirkenden
- 2.2 Fachliche und fachübergreifende Ziele und Maßnahmen
- 2.3 Zukünftige Schwerpunktthemen und -gebiete
- 2.4 Auswirkungen auf andere Fachkonzepte

1. BESTANDSANALYSE

1.1 Grundsätzliche Anmerkungen zum Görlitzer Haushalt

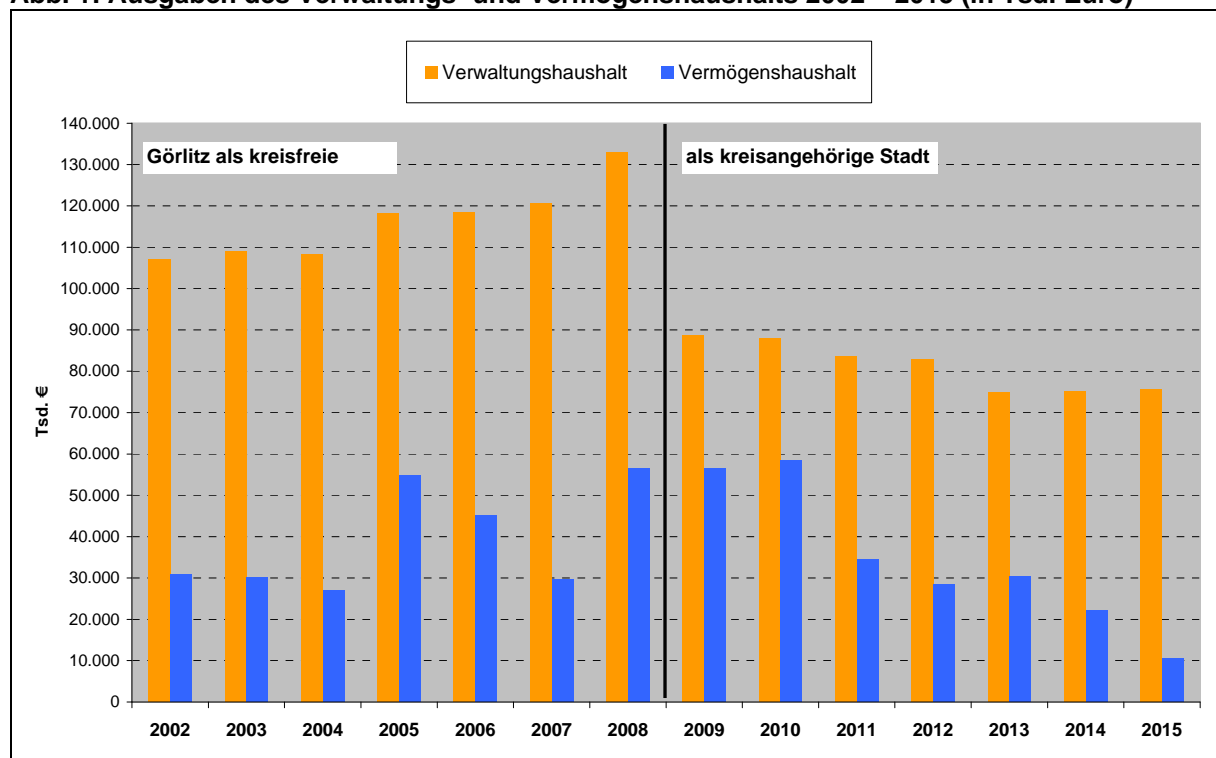
Bei der folgenden Betrachtung der kommunalen Haushaltsentwicklung der Stadt Görlitz steht der Kernhaushalt im Vordergrund. Auf eine Darstellung der sogenannten Nebenhaushalte, insbesondere in Gestalt der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Unternehmen, muss im Rahmen dieses INSEK- Fachkonzeptes verzichtet werden.

Die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte stehen prinzipiell in Abhängigkeit von den Aufgaben der Kommunen. Mit der im Zuge der Sächsischen Kreis- und Funktionalreform vollzogenen **Aufgabe der Kreisfreiheit im Jahr 2008** hat sich auch für Görlitz das Aufgabenspektrum verkleinert. In Abb. 1 spiegelt sich das unmittelbar im Rückgang der Ausgaben des *Verwaltungshaushalts* in den Jahren 2009 und 2010 wider, während die Ausgaben in den Jahren zuvor für die damals noch kreisfreie Stadt Görlitz höher waren, bei ansteigender Tendenz. Spiegelbildlich verhält es sich mit den Einnahmen, die in Folge der Aufgabe der Kreisfreiheit nach 2008 ebenfalls deutlich geringer ausfallen.

Im Gegensatz zur laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) bildete sich die Aufgabe der Kreisfreiheit im *Vermögenshaushalt* der Jahre 2009 und 2010 aufgrund von erhöhten investiven Maßnahmen zunächst noch nicht so ab. Gemäß Finanzplan des aktuellen Haushaltsplans (HHPL 2011/2012) wird jedoch bis 2015 auch das Volumen des Vermögenshaushalts zurückgehen.

Mit dem Wegfall der Kreisfreiheit konnte die Stadt Görlitz – trotz bestehender Auseinandersetzungsvereinbarung mit dem neugebildeten Landkreis Görlitz – nicht *sofort* eine Strukturumwandlung zu einer kreisangehörigen Kommune, die sich seit der Wende gemeinsam mit ihrem Landkreis entwickelte, vollziehen. Auch wenn es hierfür einen finanziellen, stetig sinkenden Landesausgleich gibt, ist diese Aufgabe grundsätzlich schwer zu lösen.

Abb. 1: Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts 2002 – 2015 (in Tsd. Euro)



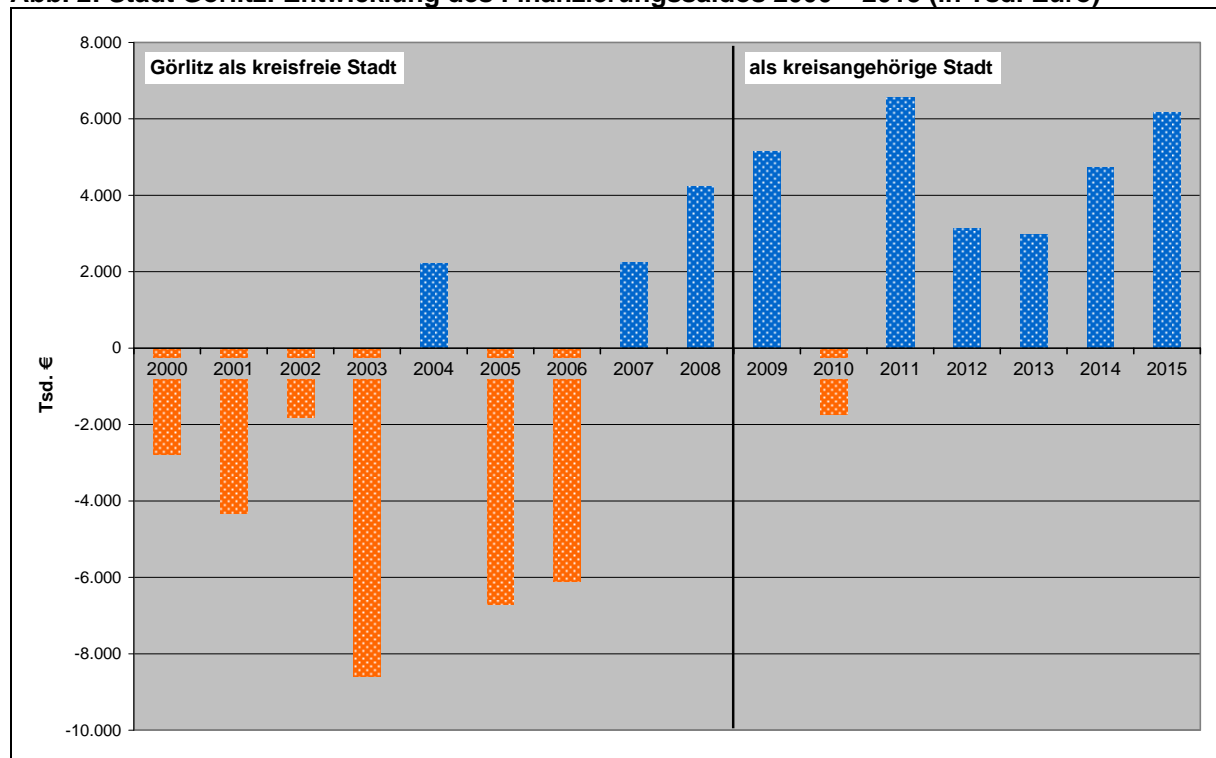
Quelle: RE der Jahre 2002-2009 (Stat. Jb.), für 2010 2. Nachtragshaushalt, ab 2011 HHPL 2011/12

Die Haushaltssituation der Stadt Görlitz ist im vergangenen Jahrzehnt durch negative Finanzierungssalden und das Auftreten von Fehlbeträgen gekennzeichnet gewesen, die sich auf die heutige Haushaltsdurchführung auswirken. Die Fehlbeträge waren dabei ursächlich vor allem mit ansteigenden kommunalen Soziallasten verbunden. Abb. 2 zeigt, dass die Stadt Görlitz in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts meist negative Finanzierungssalden verzeichnete und der Haushalt somit nicht über die laufenden Einnahmen ausgeglichen wurde.

Definiert ist die Kennzahl Finanzierungssaldo als Saldo, der um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten, laufenden Ausgaben und Einnahmen, unter Einschluss der Investitionen. Die besonderen Finanzierungsvorgänge (Entnahme/Zuführung zur Rücklage, Einnahme Tilgung von Krediten u. Darlehen) sind nicht im Finanzierungssaldo abgebildet.

Reichen die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus, weist dies auf ein strukturelles Defizit im Haushalt hin. Ein Überschuss steht hingegen für Zinsausgaben und/oder die Schuldentilgung und/oder für die Bildung von Rücklagen (für z.B. Investitionen) zur Verfügung.

Abb. 2: Stadt Görlitz: Entwicklung des Finanzierungssaldos 2000 – 2015 (in Tsd. Euro)



Quelle: 2000 – 2010 Stat. Landesamt (viertelj. Kassenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände); 2011 – 2015 Haushaltsplan 2011/12

Unter anderem aufgrund der angehäuften Fehlbeträge musste die Stadt Görlitz ab 2003 die Haushaltspläne durch Haushaltssicherungskonzepte flankieren. Bei den in den Haushaltsplänen und Haushaltssicherungskonzepten festgeschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen stand, neben der Einnahmeverbesserung (z.B. durch Erhöhung von Gebühren, Einführung Zweitwohnungssteuer) und der Zuschussreduzierung für freiwillige Aufgaben (z.B. bei der Kultur-, Kinder-, Jugend- u. Sportförderung), die Reduzierung der Personalausgaben (Abbau von Personalstellen, Haustarifvertrag, Ausgliederung von Verwaltungsteilen) im Vordergrund. Allein im Zeitraum 2004 – 2007 konnten so 57,1 Mio. € konsolidiert werden. Das bedeutet allerdings auch, dass wichtige Konsolidierungspotenziale ausgeschöpft wurden und für die Zukunft der diesbzgl. Spielraum geringer wird.

Als bedeutendste Konsolidierungsmaßnahme wurde – zur Nutzung von Synergieeffekten durch Kooperation mit den umliegenden Landkreisen – die Aufgabe der Kreisfreiheit

umgesetzt, verbunden mit der Auflage, ab 2008 als kreisangehörige Kommune strukturell ausgeglichene Haushalte zu erstellen.

Das derzeit gültige, zur Jahreswende 2009/2010 beschlossene Haushaltssicherungskonzept, sieht bis 2013 ein Konsolidierungsvolumen von insgesamt rd. 16,7 Mio. € vor.

Eine wesentliche Konsequenz des Auftretens von Fehlbeträgen ist in der Vergangenheit in Verbindung mit dem Status als Konsolidierungskommune die Verweigerung von Kreditmitteln zur Finanzierung von Investitionen gewesen. Zwar trat hierdurch eine automatische Entschuldung (durch die laufende Kredittilgung) ein. Allerdings bedingte dies auch eine zwangsweise Reduzierung von Baumaßnahmen, sodass das Investitionsniveau über weite Strecken des abgelaufenen Jahrzehnts, gemessen an den Investitionserfordernissen, nicht ausreichend war.

Bei zurückgehenden Fördermitteln und investiven Schlüsselzuweisungen kommt dem Einsatz der Rücklage zur Finanzierung von Investitionen eine erhöhte Bedeutung zu. In Görlitz ist diesbezüglich eine Besonderheit zu beachten. Mit dem Anteilsverkauf der Stadtwerke AG in 2001 wurden diese Mittel der Rücklage zugeführt. In der Vergangenheit erfolgte die punktuelle Genehmigung der Verwendung dieser Mittel im Zusammenhang mit dem Bau des Neißebades und der Bewerbung der Stadt Görlitz als Kulturhauptstadt Europas 2010. Per 2011 wurde die Stadt Görlitz beauftragt, aus dem Anteilverkaufserlös alle Altfehlbeträge zu tilgen.

Durch die Deckung der im letzten Jahrzehnt aufgelaufenen Fehlbeträge (insgesamt ca. 26,5 Mio. €) hat sich die Rücklage praktisch halbiert. Nach aktuellem Haushaltsplan umfasst die allgemeine Rücklage mit Stand zu Beginn des Haushaltsjahres 2012 rd. 21,1 Mio. €. Nach Umsetzung aller derzeit geplanten Investitionsmaßnahmen, zu deren Finanzierung zweckgebunden der Einsatz der Rücklage geplant ist, beläuft sie sich voraussichtlich auf 10,7 Mio. €. Darin enthalten sind neben dem Mindestbestand zweckgebundene Rücklagen für drohende Verpflichtungen aus anhängigen Gerichtsverfahren.

Die Möglichkeit der Aufstockung der Rücklage durch Zuführung von Überschüssen aus dem Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt („freie Spitze“) für investive Zwecke war in der Vergangenheit nicht gegeben und ist nach derzeitigem Stand der Haushaltsplanung auch für den Finanzzeitraum bis 2015 nicht bzw. in nur geringem Umfang (2011: 0,6 Mio. €) realisierbar.

Da auch die Finanzierung über Kreditaufnahme derzeit ausscheidet (von der Ausnahme der Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden abgesehen), bestehen für die Stadt Görlitz in den kommenden Jahren nur sehr eingeschränkte Spielräume für die Durchführung von Investitionsmaßnahmen aus eigenen Mitteln und die Kofinanzierung von Förderprojekten.

Die Problematik wird dadurch verschärft, dass wesentliche Einflussfaktoren auf die Haushaltsdurchführung ein negatives Vorzeichen führen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das Thema Kreisumlage zu verweisen. Auch der Landkreis muss – so wie die Stadt Görlitz zu Zeiten der Kreisfreiheit - die tendenziell steigenden Soziallasten zur Kenntnis nehmen und kann hierbei nur bedingt gegensteuern. Dies führte bereits in 2010 zur Festlegung der Erhöhung des Kreisumlagesatzes. Mit dem jetzt festgelegten Kreisumlagehebesatz von 31,5 % erhöht sich die jährlich abzuführende Kreisumlage für die Stadt Görlitz auf rd. 15 Mio. Euro. Soweit also mit der Aufgabe der Kreisfreiheit Hoffnungen auf eine Entlastung von den stetig steigenden Soziallasten verbunden waren, ist jetzt festzustellen, dass diese über den Umweg der Kreisumlage weiterhin auf den Görlitzer Haushalt durchschlagen.

1.2 Einnahmen des Verwaltungshaushalts

Die Einnahmen der Kommunen können grundsätzlich aus drei Quellen stammen: *Abgaben* (Steuern, Beitrags- und Gebührenzahlungen der örtlichen privaten Haushalte und Unternehmen), *Zuweisungen* (Transfers von anderen öffentlichen Haushalten, u.a. im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) oder *Kreditaufnahme*.

Die Einnahmen durch *Gebühren und Entgelte* sind in der Regel, so auch in Görlitz, von eher untergeordneter Bedeutung und z.B. aus sozialen Gründen auch nicht beliebig steigerbar.

Kredite, insbesondere auch sog. Kassenkredite zur Finanzierung der laufenden Ausgaben, stellen eine stets problematische Verschiebung von Lasten in die Zukunft dar und können über den notwendigen Schuldendienst eine drastische Einengung des kommunalen Handlungsspielraums bewirken. Im Zusammenhang mit der Deckung der Altfehlbeträge aus den Erlösen des Stadtwerke-Anteilsverkaufs hat Görlitz alle Kassenkredite zurückgeführt. Gegenwärtig ist gem. HHPlan 2011/2012 keine erneute Inanspruchnahme von Kassenkrediten absehbar. Daher wurde in der Haushaltssatzung lediglich der nicht genehmigungspflichtige Kassenkredit höchstbetrag festgesetzt.

Steuereinnahmen

Eigene Einnahmen durch die Erhebung von kommunalen Abgaben, insbesondere von Steuern, sind unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der kommunalen Finanzautonomie als primäre Quelle der Finanzierung von gemeindlichen Ausgaben prinzipiell erstrebenswert.

Den größten Anteil an den Steuereinnahmen hat in Görlitz die Gewerbesteuer mit 36,2 %. Auf den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer entfallen 28,6 %, auf die Grundsteuern A und B zusammen 27,3 % und auf den Gemeindeanteil aus der Umsatzsteuer 7,9 % der Steuereinnahmen der Stadt Görlitz (Zahlen für 2010). Während der Anteil der Gewerbesteuer und der Einkommenssteuer in Görlitz unter dem entsprechenden Durchschnittswert für deutsche Kommunen liegt, ist der Anteilswert bei den Grundsteuern überdurchschnittlich.

Besonders das Gewerbesteueraufkommen steht in Abhängigkeit von der wirtschaftsstrukturellen Charakteristik der jeweiligen Gemeinde und der Ertragskraft ihrer Unternehmen sowie der konjunkturellen Entwicklung. Durch Variation des Hebesatzes sind Kommunen in der Lage, das Steueraufkommen direkt zu beeinflussen, allerdings auch nur bis zu dem Punkt, ab dem ein hoher Hebesatz zu einer Abwanderung bereits ansässiger Betriebe führt bzw. Neuansiedlungen verhindert. Die Anhebung des Hebesatzes bei Grundsteuern ist aus sozialen Gründen ebenfalls nur in Grenzen möglich, da diesbzgl. erhöhte Kosten von Hauseigentümern an die Mieter weitergegeben werden.

Mitbedingt durch den Status einer Konsolidierungskommune hat Görlitz im Vergleich hohe Hebesätze, d.h. sie liegen deutlich über dem Landesdurchschnitt. Görlitz hat auch nach dem Verlust der Kreisfreiheit die Hebesätze der Realsteuern nicht senken können, auch weil latente Risiken wie die Anhebung der Kreisumlage derzeit eine Absenkung der Hebesätze erschweren.

Die Verteilung der Einkommenssteuer unterliegt im Gegensatz zu den Realsteuern der Bundesgesetzgebung und ist nicht direkt durch die Kommune zu beeinflussen. Indirekt jedoch kann die Gemeinde versuchen, durch den Zuzug erwerbstätiger Bürger das Aufkommen aus der Einkommenssteuer zu erhöhen. Ist dagegen eine Gemeinde durch hohe Arbeitslosigkeit geprägt oder unterliegt die Stadt zunehmend einer Wanderung einkommensstarker Bevölkerung ins Umland (Stadt-Umland-Problematik), so ergeben sich negative Auswirkungen auf die Höhe der Einkommenssteuer.

Der Gemeindeanteil am bundesweiten Aufkommen aus der Umsatzsteuer wird nach einem bestimmten Schlüssel auf die Bundesländer und durch diese entsprechend auf die Gemeinden aufgeteilt. Diese Einnahmeart zeigt für Görlitz eine relativ konstante Entwicklung in den letzten Jahren.

Insgesamt ist das kommunale Steueraufkommen dadurch gekennzeichnet, dass es - in Abhängigkeit von der Konjunktur, aber auch bedingt durch Änderungen im Steuerrecht - relativ starken Schwankungen unterworfen ist. Die Steuereinnahmen unterliegen mithin stark exogenen Einflüssen, die den kommunalen Handlungsspielraum und die Einnahmeautonomie einschränken.

Ausgehend von einer im Vergleich zu westdeutschen Kommunen niedrigen Basis stiegen die Steuereinnahmen in Görlitz wie auch im Durchschnitt der sächsischen Kommunen in den vergangenen Jahren mehr oder weniger kontinuierlich an. Allerdings stellten die Steuereinnahmen auch in 2008 erst 26,2 % der Gesamteinnahmen der Kommunen in Sachsen, während diese in den alten Bundesländer 42,7% der Kommunaleinnahmen ausmachten (SMF 2010, S. 15).

Trotz des Anstiegs im letzten Jahrzehnt hat Görlitz im Vergleich zum Durchschnitt der sächsischen Kommunen mit 400 € je Einwohner in 2009 ein eher niedriges Niveau bei den Steuereinnahmen (Tab. 1).

Tab.1: Vergleich Steuereinnahmekraft je Einwohner 1999 und 2009 (in €)

	Steuereinnahmekraft je Einwohner 1999	Steuereinnahmekraft je Einwohner 2009	Veränderung in €
Görlitz	278	400	+ 122
Sachsen	318	526	+ 208

Quelle: Statistisches Landesamt

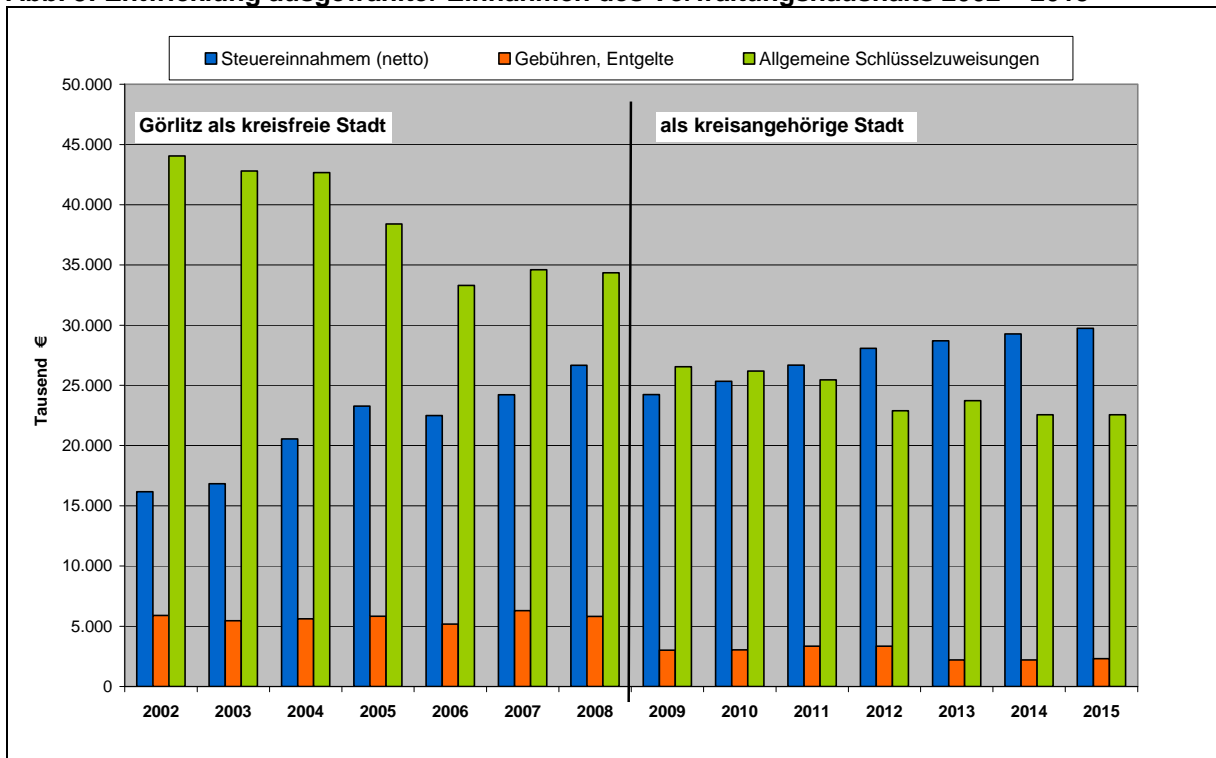
Zuweisungen

Bei den Zuweisungen muss zwischen den Zuweisungen als allgemeine Deckungsquelle für den Verwaltungshaushalt (allgemeine Schlüsselzuweisungen) und für zweckgebundene Aufgaben des Verwaltungshaushaltes sowie den investiven allgemeinen (Schlüsselzuweisungen) und zweckgebundenen Zuweisungen unterschieden werden.

Die Allgemeinen Schlüsseleinnahmen sind auch in Görlitz in der Vergangenheit die Hauptfinanzierungsquelle des Verwaltungshaushalts gewesen. Aufgrund des Wegfalls von mit der Kreisfreiheit verbundenen Aufgaben hat sich diese Zuweisungsart ab 2008 aber nochmals vermindert. Gemäß aktuellem Haushaltsplan liegen sie mittlerweile unter den Gesamtsteuereinnahmen, da diese eine ansteigende Tendenz aufweisen (vgl. Abb. 3).

Die Verteilung der Zuweisungen ist Teil der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden, was als kommunaler Finanzausgleich (KFA) bezeichnet wird. Die Mittel, die den Bundesländern für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehen (sog. Finanzausgleichsmasse) entstammen i. W. aus den jeweiligen Länderanteilen am Aufkommen aus den Gemeinschaftssteuern, den eigenen Einnahmen aus Landessteuern sowie aus dem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern. Der Freistaat Sachsen regelt seine Finanzbeziehungen zu den Kommunen im Rahmen des Sächsischen Finanzausgleichgesetzes (SächsFAG).

Abb. 3: Entwicklung ausgewählter Einnahmen des Verwaltungshaushalts 2002 – 2015



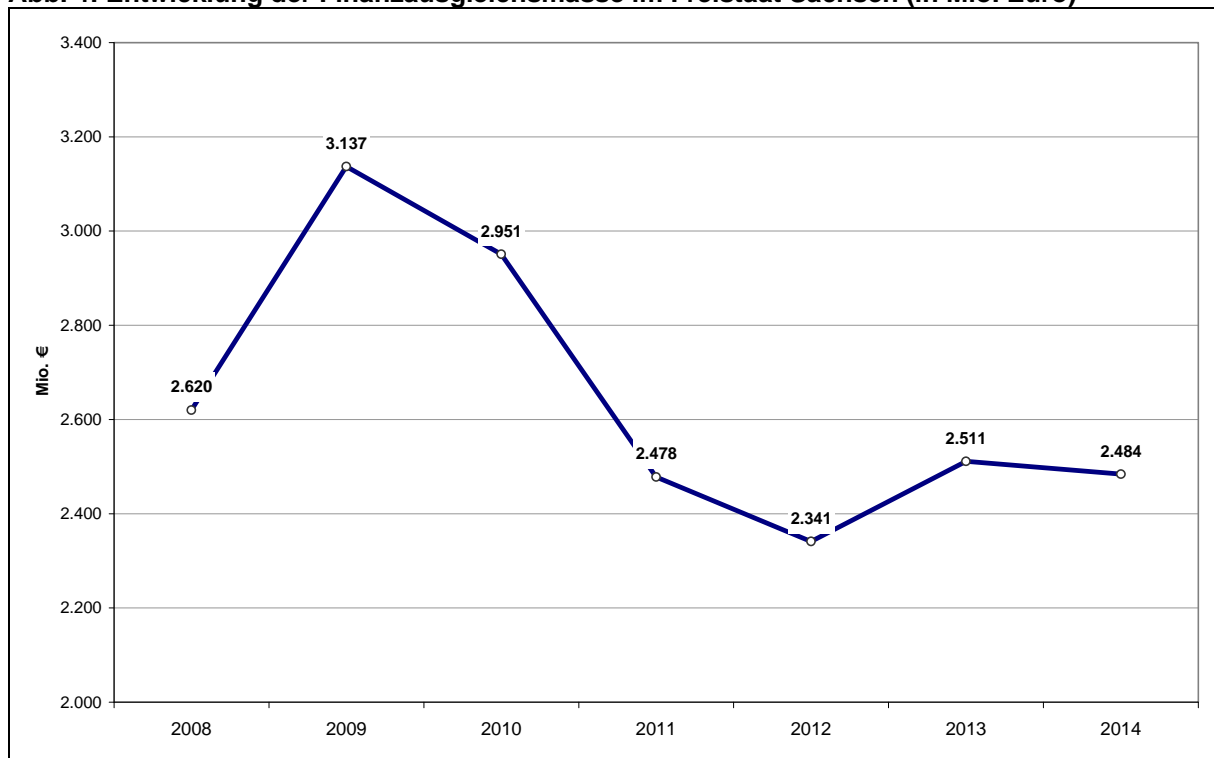
Quelle: Stat. Landesamt, viertelj. Kassenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände und HHPL 2011/12

Die Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen wird ländergesetzlich durch eine aus dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz abgeleitete Quote bestimmt, die 2009 ca. 23,75% und 2010 rd. 23,40% betrug (SMF 2010, S.21). Für 2011 ist die Verbundquote auf 21,91% gesetzt worden. Gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz werden die Kommunen dadurch einerseits an relativ günstige Einnahmeentwicklungen des Freistaats ebenso beteiligt wie sie andererseits an eher ungünstigeren Entwicklungstendenzen teilhaben.

In kurzfristiger Perspektive schwankt die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse vor allem in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung. So waren zuletzt Steuermindereinnahmen infolge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu verzeichnen. Daneben wirken sich bundesgesetzliche Änderungen aus, darunter insbesondere der Rückgang der Transfermittel aus dem sog. Solidarpakt II, der bis 2019 ganz auslaufen soll.

Auch der demografische Wandel beeinflusst die Höhe der Staatsfinanzen, da die Einnahmen aus Steuern und dem Länderausgleich wesentlich von der Einwohnerzahl bestimmt werden. Insgesamt tendieren die Einnahmen des Freistaates Sachsen und somit auch die jährlich zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse zur Verringerung (vgl. Abb. 4 ; Darstellung u. a. auf Basis der Steuerschätzung Mai 2010 und ohne Berücksichtigung der Bildung bzw. Entnahme des Vorsorgefonds).

Abb. 4: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse im Freistaat Sachsen (in Mio. Euro)



Quelle: SMF 2010, S. 45

Im Zusammenhang mit den sich tendenziell verringernden staatlichen Finanzausgleichszuweisungen an die Kommunen findet auch eine Umschichtung der Zuweisungsarten statt.

Während die *allgemeinen Schlüsselzuweisungen* in erster Linie der Finanzierung der kommunalen Verwaltungshaushalte dienen, werden die *investiven Schlüsselzuweisungen* zur Absicherung der Eigenanteile für Investitionen im Vermögenshaushalt benötigt. Ohne sie ist auch die Inanspruchnahme von staatlichen *Fördermitteln* für Investitionen zumeist ausgeschlossen, selbst wenn die Fördermittel zur Genüge vorhanden sind.

Zwar ist es ein finanzpolitisches Hauptziel des Freistaats, sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene eine hohe Investitionsquote zu verwirklichen, unter anderem deshalb, weil ab 2020 keine Mittel mehr aus dem Solidarpakt II zur Verfügung stehen und bis dahin der infrastrukturelle Nachholbedarf gegenüber den Altbundesländern abgebaut sein muss. Andererseits hat auch Sachsen als Reaktion auf Einnahmerückgänge in der jüngeren Zeit seine Investitionsausgaben angepasst. So sieht der aktuelle Doppelhaushalt 2011/2012 und die mittelfristige Finanzplanung des Freistaats bis 2014 eine stärkere Gewichtung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu Lasten der investiven Schlüsselzuweisungen vor, um den Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise abzufedern.

Die stärkere Gewichtung der Allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu Lasten der investiven Schlüsselzuweisungen im Rahmen des aktuellen FAG führte zu einer Entlastung des seit 2003 durch Haushaltskonsolidierung geprägten Verwaltungshaushalts der Stadt Görlitz. Gleichwohl liegen die allgemeinen Schlüsselzuweisungen heute deutlich unter den Vorjahreswerten (Abb. 3).

Insgesamt sind die Einnahmen des Verwaltungshaushalts auf der Basis von Zuweisungen besonders mit der Aufgabe der Kreisfreiheit stark zurückgegangen, so von rd. 55,3 Mio. € in 2008 auf 27,4 Mio. € in 2011, d.h. um mehr als die Hälfte. Für die kommenden Jahre bis 2015 sind gemäß Finanzplan zum Haushaltsplan 2011/2012 im Verwaltungshaushalt keine größeren Einnahmesteigerungen durch Zuweisungen absehbar.

1.3 Ausgaben des Verwaltungshaushalts

Im Verwaltungshaushalt wird auf der Ausgabenseite sichtbar, welcher Aufwand für die Verwaltung erforderlich ist. Aus dem Gruppierungsplan ergibt sich, welche Ausgabearten hierzu gehören. Es sind :

- die Personalausgaben (Gruppierungs-Nr. 4)
- der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Gruppierungs-Nr. 5/6)
- die Zuweisungen und Zuschüsse (Gruppierungs-Nr. 7)
- die sonstigen Finanzausgaben (Gruppierungs-Nr. 8).

Die Ausgaben der Hauptgruppe 9 sind dem Vermögenshaushalt zugeordnet.

Tab. 2: Ausgabenblöcke im Verwaltungshaushalt (in T€)

Ausgabeart	2008	2011	2015
Personalausgaben	31.794	27.452	23.293
Sächl. Verwalt.- und Betriebsaufwand	49.137	20.536	19.186
darunter: sächl. Verwalt.- und Betriebsaufwand	17.247	13.424	12.216
darunter: Leistungsbeteiligung KdU / Hartz IV	20.367	-	-
Zuweisungen / Zuschüsse	29.660	14.391	13.558
darunter: soziale Leistungen	13.615	394	224
Sonstige Finanzausgaben	20.062	21.308	19.638
darunter: Allgem. Zuweisungen und Umlagen*	5.558	14.082	12.976
Ausgaben Verwaltungshaushalt insgesamt	130.652	83.687	75.675

* unter der Annahme eines Kreisumlagehebesatzes von 29,5 %

Quelle: Haushaltspläne 2009/2010 und 2011/2012

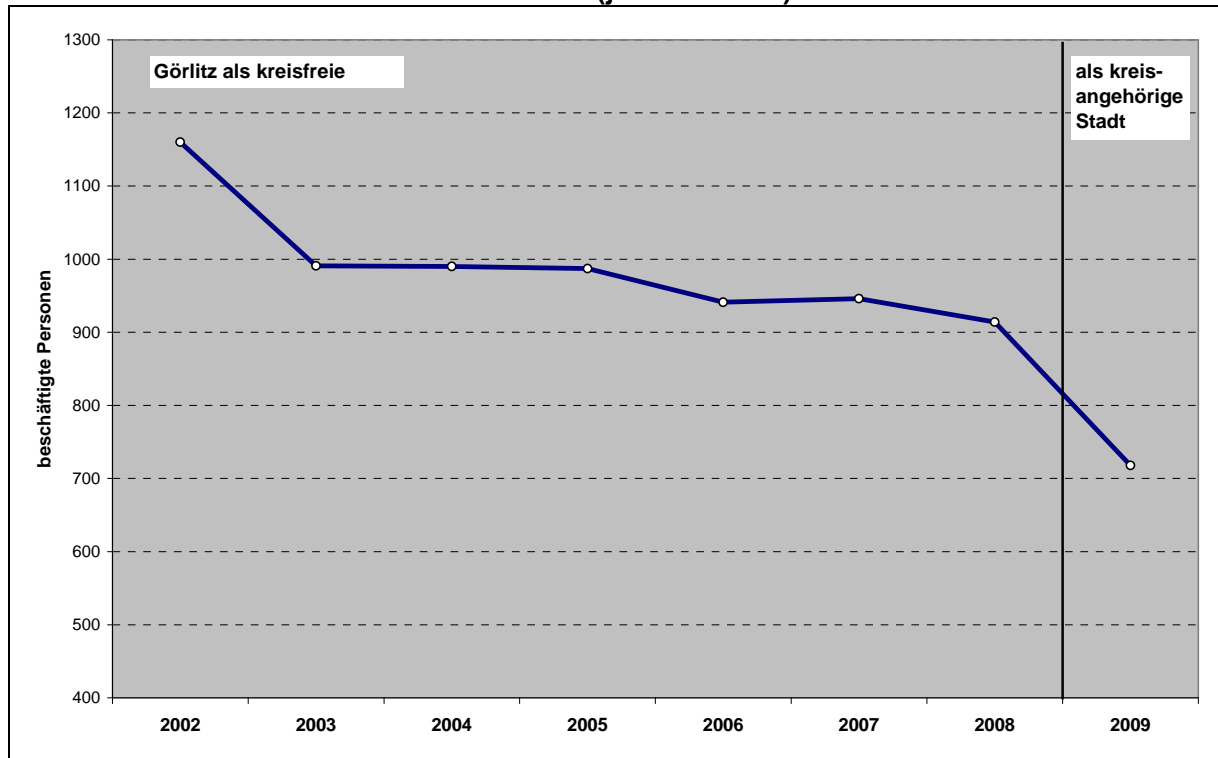
Wie Tabelle 2 zeigt, sind die **Personalausgaben** gegenwärtig der größte Ausgabenblock im Verwaltungshaushalt, trotz Tarifierhöhungen aber mit rückläufiger Tendenz. Zurückzuführen ist dies zum größten Teil auf die Reduzierung der Anzahl der zu besetzenden Stellen sowie durch die Verminderung der regulären Arbeitszeit im Rahmen des Abschlusses von Haustarifverträgen.

Durch die Aufgabe der Kreisfreiheit ist der Personalbestand der Stadt Görlitz zuletzt noch einmal deutlich gesunken, nach Angaben des Statistischen Landesamts von 914 in 2008 auf 719 im Jahr 2009 (vgl. Abb. 5). In diesem Personalbestand enthalten sind die Beschäftigten der im Haushalt geführten Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21 = Kernhaushalt) und der mit Sonderrechnung geführten rechtlich unselbständigen Einrichtungen und Unternehmen mit Ausnahme der Krankenhäuser sowie ohne die Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen (Beschäftigungsbereich 22).

Unter Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigung verfügte die Stadt Görlitz im Jahr 2010 über eine Stellenkapazität von 8,7 VZÄ (Vollzeitäquivalenten) je 1.000 Einwohnern (Quelle: Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“ des Staatsministeriums des Innern, Internetzugriff vom 24.07.2011).

Gemäß VwV Kommunale Haushaltswirtschaft des SMI vom 20.12.2010 gilt - unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung - für kreisfreie Städte in Sachsen ein Personalstandsrichtwert von 13,9 VzÄ je 1.000 Einwohner und für die ehemaligen kreisfreien Städte wie Görlitz ein Personalstandsrichtwert von 9,3 VzÄ je 1.000 Einwohner. Die Personalausstattung der Stadt Görlitz liegt demnach in 2010 bereits unter dem maßgeblichen Richtwert.

Abb. 5: Personal der Stadt Görlitz 2002 – 2009 (jew. am 30.06.)



Quelle: Stat. Landesamt

Im Zusammenhang mit der Personalausstattung ist darauf hinzuweisen, dass die Stadt Görlitz aufgrund der hohen Zahl der Denkmale auf ihrem Territorium und der damit in Verbindung stehenden besonderen städtebaulichen Wertigkeit der vorhandenen Stadtstruktur besondere Anforderungen zu erfüllen hat, weshalb auch die Untere Denkmalschutzbehörde und die Untere Bauaufsichtsbehörde, trotz Aufgabe der Kreisfreiheit, noch bei der Stadt Görlitz verblieben sind.

Insgesamt gelangt man zu der Feststellung, dass der Personalstand der Stadt Görlitz als angemessen im Sinne der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft anzusehen ist. Der Haushaltsplan 2011/2012 geht demzufolge mittelfristig (bis 2015) von einer stetigen Stellenkapazität aus.

Die Entwicklung des **sächlichen Betriebs- und Verwaltungsaufwands** (laufender Sachaufwand), zu denen v.a. die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden und der sonstige sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand zählen, war in den Jahren vor 2008 relativ gleichbleibend. Mit der Kreisgebietsneugliederung hat sich diese Ausgabenart für Görlitz ebenfalls verkleinert (zwischen 2008 und 2011 um rd. 3,8 Mio. €; vgl. Tab. 2).

Vergleichsweise wenig haben sich dabei die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Liegenschaften verringert, von rd. 5,3 auf 4,9 Mio. € (inkl. Mieten u. Pachtung).

Eine Auswertung des Liegenschaftsamts für das Jahr 2008 zeigt, dass der Anteil der *ungenutzten* kommunalen Liegenschaften an den gesamten Unterhaltungskosten bei 2,3 % liegt (= 111.106 €).

Den größten Anteil an den Unterhaltungskosten bei den *genutzten* Objekten entfallen mit rd. 2,9 Mio. € auf die Schulen und Sportstätten (rd. 60 %), auf den Unterhalt der Kindereinrichtungen 10 %, auf die Verwaltungsgebäude 18 %, auf kulturelle Einrichtungen 6,5 % und auf das sog. allgemeine Grundvermögen rd. 5 %.

Besonders drastisch fällt im Vergleich der Jahre 2008 bis 2011 bzw. 2015 die Veränderung in der Gruppierungsnummer 69 (Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung KdU / Hartz IV), aus. da dieser Ausgabeposten mit dem Verlust der Kreisfreiheit komplett weggefallen ist.

Ähnliches gilt - in der Hauptgruppe der **Zuweisungen und Zuschüsse** – für die **sozialen Leistungen**, die den Gruppierungsnummern 73 – 79 zugeordnet sind und die nach 2008 ebenfalls (nahezu) komplett weggefallen sind.

Zu Zeiten der Kreisfreiheit stellten die sozialen Leistungen einen gewichtigen Ausgabeschwerpunkt im Haushalt dar, der nach Einführung der Hartz IV-Gesetzgebung zudem eine stark ansteigende Tendenz aufwies. Mit dem Verlust der Kreisfreiheit und der Abgabe von Aufgaben der sozialen Sicherung an den Landkreis sind die Sozialausgaben zwar nahezu unbedeutend geworden. Über die Kreisumlage schlagen sie sich allerdings noch deutlich im Görlitzer Haushalt nieder.

Vor allem durch die Reduzierung der direkten Sozialausgaben haben sich die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts merklich verringert, von rd. 130,1 Mio. € im letzten Haushaltsjahr vor dem Verlust der Kreisfreiheit (2008) auf rd. 83,7 Mio. € in 2011. Gemäß Finanzplan zum Haushaltsplan 2011/2012 werden sich die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts bis 2015 weiter verringern auf ca. 75,7 Mio. € (Tab. 3).

Tab. 3: Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2008 und 2011 (in T€)

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Nichtsteuer-einnahmen	Steuereinnahmen
2008	130.652	104.869	25.783
2011	83.687	56.145	27.642
Differenz 2011 zu 2008	- 46.965	- 48.724	+ 1.759
2015	75.675	44.473	31.202
Differenz 2015 zu 2008	- 54.977	- 60.396	+ 5.419

Quelle: Haushaltspläne 2009/2010 und 2011/2012

Ob die genannte Absenkung der Ausgaben allerdings als Hinweis auf eine durch den Verlust der Kreisfreiheit hervorgerufene Verbesserung der Haushaltssituation gelten kann, muss eher bezweifelt werden. Die diesbezgl. kritische Bewertung ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Ausgabeneinsparungen mit den veränderten Einnahmen des Verwaltungshaushalts, soweit sie nicht aus Steuereinnahmen herrühren. Diese Nichtsteuereinnahmen (i. W. Einnahmen aus staatlichen Zuweisungen und Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb) sind stärker rückläufig als die Reduzierung der Ausgaben, wie ein Vergleich des Jahres 2008 mit den Haushaltsjahren 2011 und 2015 zeigt (vgl. Tab. 3).

So reduzierten sich die Gesamtausgaben von 2008 auf 2011 um rd. 46.965 T€, die Nichtsteuereinnahmen dagegen um 48,724 T€, also um 1.759 T€ mehr. Im Vergleich zum Jahr 2015 fällt die Diskrepanz zwischen der Ausgabeneinsparungen und der Verringerung der Nichtsteuereinnahmen gemäß Finanzplan zum aktuellen Haushalt mit rd. 5,4 Mio. € noch

stärker aus. Die hierdurch entstehenden Deckungslücken im Verwaltungshaushalt werden jeweils durch entsprechende Steuermehreinnahmen ausgeglichen.

Es sind im Wesentlichen drei Gesichtspunkte, weshalb die dargestellte Entwicklung als nicht unbedenklich erscheint. Erstens basieren die hier ausgewiesenen Gesamtausgaben auf einem Kreisumlagehebesatz von 29,5 %. Dieser wird jedoch voraussichtlich auf 31,5 % angehoben (s.o.), was bedeutet, dass sich die Diskrepanz zwischen Gesamtausgaben und Nichtsteuereinnahmen noch erhöhen wird, um einen Betrag von schätzungsweise rd. 1 Million €. Ob ein zusätzliches Finanzierungserfordernis dieser Größenordnung wiederum durch entsprechende jährliche Steuermehreinnahmen gedeckt werden kann, erscheint zumindest unsicher.

Die aufgrund des Rückgangs bei den Zuweisungen größer werdende Abhängigkeit von Steuereinnahmen erhöht zweitens zusätzlich die Unsicherheit über die künftige Einnahmenentwicklung, da lokale Steuereinnahmen, insbesondere auch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, im Zeitablauf stark schwanken können.

Ein höherer Deckungsanteil sowie die prinzipiell höhere Volatilität von lokalen Steuereinnahmen gegenüber geringer schwankenden staatlichen Zuweisungen ist letztlich Ausdruck der kommunalen Finanzautonomie. Es gehört dabei selbstverständlich auch zur kommunalen Finanzautonomie, dass vor Ort darüber entschieden werden kann, wie hoch beispielsweise die Hebesätze bei Realsteuern angesetzt werden, wobei diese grundsätzlich auch abgesenkt werden können, aus welchen Gründen auch immer. Die Folge, und das ist der dritte Punkt, könnten verringerte Steuereinnahmen in einem Ausmaß sein, sodass die Kompensation zurückgehender Zuweisungen durch vermehrte Steuereinnahmen nicht per se garantiert wäre.

1.4 Einnahmen des Vermögenshaushalts

Der Vermögenshaushalt umfasst auf der Einnahmeseite namentlich:

- die Zuführung von Überschüssen aus dem Verwaltungshaushalt (Gruppierungs-Nr. 30)
- Entnahmen aus Rücklagen (Gruppierungs-Nr. 31)
- Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen (Gruppierungs-Nr. 34)
- Zuweisungen, Zuschüsse, Fördermaßnahmen für Investitionen (Gruppierungs-Nr. 36)
- Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen (Gruppierungs-Nr. 37)

Weiter oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass für die Stadt Görlitz als Konsolidierungskommune die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Investitionen in den letzten Jahren zumeist nicht in Frage kam und auch nach der aktuellen Haushaltsplanung nicht vorgesehen ist, mit Ausnahme der Investitionen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2010.

Die Zuführung von Überschüssen aus dem Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt (vgl. Tab. 4) übersteigt nach aktueller Haushaltsplanung in Görlitz mit mehr als 4 Mio. € zwar den Betrag der Pflichtzuführung nach Sächs. GemHVO zur Tilgung von Krediten (gem. aktuellem Haushaltsplan sind dafür in 2011 u. 2012 jeweils rd. 2,2 Mio. € veranschlagt). Darüber hinaus wird in 2011 u. 2012 jeweils ein Betrag von rd. 2.1 Mio. € vom Verwaltungshaushalt zugeführt zur Finanzierung der Gesellschaftereinlage für den öffentlichen Personennahverkehr.

Als weitere Nettoinvestitionsrate, die für die Finanzierung von Investitionen zu verwenden wäre, können im Übrigen bis 2015 aber keine bzw. nur kleinere Beträge (2011: 0,6 Mio. €) dem Vermögenshaushalt zugeführt werden.

Die Einnahmen des Vermögenshaushaltes durch Entnahme aus Rücklagen sind gemäß Finanzplanung rückläufig. Vom Volumen her ist zwar für 2011 noch ein größerer Einnahmebetrag veranschlagt, dieser ist jedoch überwiegend für die Deckung von Altfehlbeträgen zu verwenden. Im Haushaltsjahr 2012 hingegen sind insgesamt 4.7 Mio. € Entnahmen aus allgemeinen und zweckgebundenen Rücklagen veranschlagt, die ein Investitionsvolumen von 11.7 Mio. € nach sich ziehen.

In den Haushaltsjahren 2014 und 2015 sind planseitig keine Entnahmen aus allgemeinen und zweckgebundenen Rücklagen für Investitionen vorgesehen, so dass aus dieser Finanzierungsquelle kein Investitionsvolumen erwächst.

Von eher untergeordneter Bedeutung für den Vermögenshaushalt sind auch die Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen (i. W. Immobilien). Zwar haben diese Einnahmen in 2011 und 2012 einen Anteil von immerhin 5 bzw. 6 Prozent an der Finanzierung der Ausgaben des Vermögenshaushalts. In den Jahren bis 2015 strebt dieser Anteilswert aber wieder gegen Null.

Tab. 4: Einnahmen des Vermögenshaushalts nach Arten der Einnahme (in T€)

Einnahmeart	2011	2012	2013	2014	2015
Zuführung vom Verwaltungshaushalt	4.868	4.368	4.459	4.468	4.558
Entnahmen aus Rücklagen	12.457	6.044	2.771	872	859

Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen	1.686	1.710	2	2	2
Zuweisungen, Zuschüsse, Fördermaßnahmen für Investitionen	13.136	15.203	21.917	15.126	4.910
darunter: investive Schlüsselzuweisung	1.772	1.315	1.681	2.562	2.500
Einnahmen Vermögenshaushalt insgesamt	33.180	27.893	30.372	22.013	10.512

Quelle: Haushaltsplan 2011/2012

Auch wenn im aktuellen FAG, wie oben ausgeführt, die dem Vermögenshaushalt zukommenden investiven Schlüsselzuweisungen zugunsten der in den Verwaltungshaushalt einfließenden allgemeinen Schlüsselzuweisungen zurückgefahren wurden, haben die staatlichen Zuweisungen und Förderungen für Investitionen nach wie vor den größten Anteil an den Einnahmen des VMH. Dabei variieren sie im Zeitablauf recht stark. Bei Gewährung von Fördermitteln für größere investive Projekte zeigen sich Maxima, wie zuletzt z.B. im Rahmen der Finanzierung der Baumaßnahmen aus Anlass der sächsischen Landesausstellung oder in den kommenden Jahren v. a. aufgrund der Sanierung der Stadthalle. Zum Ende des Finanzplans (2015) werden die Zuweisungen jedoch bereits drastisch vermindert.

Die *investiven Schlüsselzuweisungen* haben zwar im Vergleich zu den gewährten *Fördermitteln* ein relativ geringes Volumen. Sie sind aber von strategischer Bedeutung, da sie der Absicherung der Eigenmittel für Investitionen dienen und somit erst die Inanspruchnahme von Fördermitteln ermöglichen. Dies gilt umso mehr, als Alternativen der Eigenmittelaufbringung, wie z. B. Entnahme aus Rücklagen oder Aufnahme von Krediten, in den nächsten Jahren nur beschränkt nutzbar sind.

In Bezug auf die Finanzierung von Investitionsvorhaben wirkt sich prinzipiell positiv aus, dass Görlitz auf mehrere Städtebauförderprogramme zurückgreifen kann, so dass rd. 2/3 des gesamten Investitionsvolumens über diese Förderprogramme läuft. Dabei hat die Finanzierung über Städtebauförderprogramme den weiteren Vorteil, dass diese sich durch erhöhte Förderquoten und somit geringere Eigenmittelerfordernisse auszeichnen. So liegt die Förderquote bei den Investitionsvorhaben, die auf der Städtebauförderung basieren, im Durchschnitt bei über 80 %, bei den Fachförderungen dagegen meist unter 60 %.

Generell gilt, dass eine nahezu vollständige Abhängigkeit von Zuweisungen bzw. Fördermitteln nicht unproblematisch ist. Zwar sind diese (anders als Abgaben) für die Kommunen scheinbar „kostenlos“. Unter Umständen wird aber auch einer ineffizienten Mittelverwendung und einer Überdimensionierung der lokalen Infrastruktur Vorschub geleistet – ungeachtet der zumeist erforderlichen Ko-Finanzierung der Investitionen aus kommunalen Eigenmitteln sowie der möglichen Folgekosten. Andererseits bewirkt die Abhängigkeit von Zuweisungen eine Einschränkung der kommunalen Autonomie bis hin zu einem faktischen Hineinregieren der Länder- in die Gemeindeebene (Stichwort „goldene Zügel“).

Insgesamt zeigt sich in den kommenden Jahren auch für die Einnahmeseite des Vermögenshaushalts ein tendenzieller und letztlich deutlicher Rückgang, so wie er für den Verwaltungshaushalt bereits unmittelbar im Anschluss an den Verlust der Kreisfreiheit aufgetreten ist. Dabei bildet sich im Großen und Ganzen auch in Görlitz der für den Freistaat beschriebene Rückgang der Finanzausgleichsmasse ab, trotz größerer Investitionserfordernisse (z.B. Sanierung Schulen, Stadthalle).

1.5 Ausgaben des Vermögenshaushalts

Da der Vermögenshaushalt der Stadt Görlitz gem. Haushaltsplan 2011/12 keine Fehlbeträge vorsieht, entwickeln sich die Ausgaben des Vermögenshaushalts in den nächsten Jahren spiegelbildlich zu den Einnahmen.

Tabelle 5 gibt die Ausgaben des Vermögenshaushalts nach ausgewählten Ausgabearten wider. Auf die Zuführungen zum Verwaltungshaushalt (Gr.-nr. 90) entfallen demnach im Zeitraum 2011 – 2015 eher niedrige Beträge, zumindest im Vergleich zu früheren Jahren (2006 z. B. 8,6 Mio. €, 2007: 5,2 Mio. €). Eine mögliche Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt ist prinzipiell nur in begrenzten Fällen denkbar. So können in Übereinstimmung mit der Sächs. GemHVO ausnahmsweise Mittel der allgemeinen Rücklage dem Verwaltungshaushalt zugeführt werden, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Speziell der höhere Betrag in 2012 (rd. 1,9 Mio. €) rührt von der Auflösung der sog. Sonderrücklage her und dient nach aktuellem FAG der Abmilderung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Die Zuführungen zu den Rücklagen (Gr.-Nr. 91) sind im Vermögenshaushalt als Ausgaben zu veranschlagen. Sie sind, ebenfalls im Gegensatz zu bestimmten Vorjahren (2008 z.B. 5,7 Mio. €), vom Volumen her gering.

Die Ausgaben für Vermögenserwerb (Gr.-Nr. 93) sind demgegenüber bereits höher. Mehr als die Hälfte dieser Ausgabeart entfällt dabei auf die Finanzierung der Gesellschaftereinlage für den ÖPNV.

Weiterhin enthält der Vermögenshaushalt die Ausgaben für die Tilgung von Krediten (Gr.-Nr. 97). Kredite sind Schulden der Gemeinde. Werden sie zurückgezahlt, vermindert sich der Schuldenstand (siehe unten) und das Vermögen steigt. Gemäß Haushaltsplanung wird die kontinuierliche Entschuldung der Stadt in den nächsten Jahren fortgesetzt, in den Jahren 2011 und 2012 zusätzlich auch durch außerordentliche Tilgungen.

Die Deckung der im Vermögenshaushalt entstandenen Fehlbeträge aus Vorjahren (Gr.-Nr. 992) gehört ebenfalls zu den vermögenswirksamen Ausgaben. Für 2011 ist letztmalig dieser Ausgabeposten in der Haushaltsplanung berücksichtigt, da dann alle Altfehlbeträge beglichen sind.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (Gr.-Nr. 98) stellen weiterzuleitende Ausgaben für die Investitionen eines Dritten dar, zuletzt vor allem im Zusammenhang mit dem Bau des Landratsamtes. Diese Ausgabeart gestaltet sich bis 2015 stark rückläufig.

Tab. 5: Ausgaben des Vermögenshaushalts nach Arten der Ausgabe (in T€)

Einnahmeart	2011	2012	2013	2014	2015
Zuführung zum Verwaltungshaushalt	866	1.939	189	872	859
Zuführung zu Rücklagen	709	105	92	92	92
Vermögenserwerb	3.750	3.086	2.776	3.066	3.066
Baumaßnahmen	8.907	13.298	21.627	14.371	3.422
Tilgung v. Krediten	3.152	3.235	2.317	2.305	2.373
Zuweis. u. Zuschüsse f. Investitionen	5.328	5.780	3.372	1.307	701

Deckung von Fehlbeträgen	10.020	-	-	-	-
Ausgaben Vermögenshaushalt insgesamt	33.180	27.893	30.372	22.013	10.512

Quelle: Haushaltsplan 2011/2012

Als größter Ausgabeposten des Vermögenshaushalts sind in Görlitz in allen Jahren die Baumaßnahmen (Gr.-Nr. 94,95,96) eingestellt, auch wenn diese über die Jahre hinweg stark schwanken. Dabei entfällt der größte Anteil auf die Hochbaumaßnahmen, gefolgt von den Tiefbaumaßnahmen.

Maßgeblich für das Niveau der Bauinvestitionen ist der Sanierungsbedarf der Infrastruktur im Zusammenspiel mit den Möglichkeiten der Finanzierung. Mittel- bis langfristig wird sich das Investitionsniveau der ostdeutschen Kommunen tendenziell absenken, u. a. weil der Investitionsrückstand 20 Jahre nach der Wende als in großen Teilen beseitigt gilt.

Gemäß Finanzplanung und Investitionsprogramm im Haushaltsplan 2011/2012 wird sich das Investitionsvolumen in Görlitz in den Jahren 2011 - 2014 erhöhen, zum Ende des Planungszeitraums (2015) senken sich die Investitionen dann deutlich ab.

Insgesamt soll innerhalb des genannten Zeitraums ein Investitionsvolumen von 116,8 Mio. € realisiert werden. Wichtigste Ausgabenblöcke werden dabei sein:

- Sanierung/Brandschutz Schulen (insgesamt 27,7 Mio. €)
- Sanierung Stadthalle, 1. BA (22,3 Mio. €)
- Investitionszuschuss für Kreisverwaltung (8,1 Mio. €)
- Sanierung/ Ersatzneubau Sportplätze bzw. –halle (als Folge des Augusthochwassers 2010, 7,1 Mio. €)
- Kitas (7,0 Mio. €)
- Straßenbau (5,8 Mio.€)

Ergänzend ist beim Investitionsprojekt Stadthalle darauf hinzuweisen, dass der Stadtrat in seiner Sitzung am 06.09.2011 einen Grundsatzbeschluss zur Stadthalle gefasst hat, der eine Erhöhung der Baukosten auf rd. 33,3 Mio. € beinhaltet, bei einem Eigenmittelanteil von 6,4 Mio. €

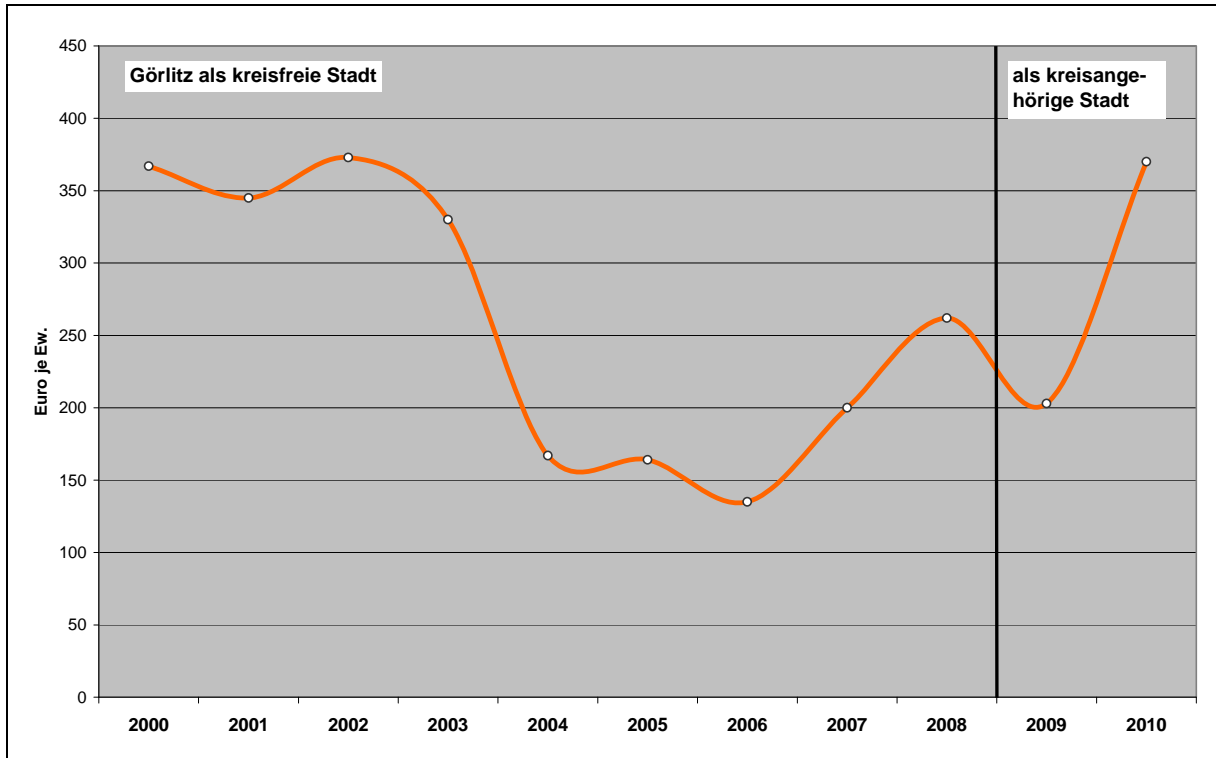
Statistisch werden die Baumaßnahmen, der Erwerb von Grundstücken und von beweglichen Sachen des Anlagevermögens sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen als sog. *Sachinvestitionen* zusammengefasst.

Nach Angaben des Statistischen Landesamts lagen die Ausgaben für Sachinvestitionen je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 mit 277,9 € über dem entsprechenden Wert der übrigen kreisangehörigen sächsischen Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern (= 249,1 €), aber z. B. unter demjenigen der Kreisfreien Städte (= 304,4 €). Allerdings schwankt die kommunale Investitionstätigkeit im Zeitablauf.

In der letzten Zeit stand in Görlitz die Sanierung von Museen in Vorbereitung der sächsischen Landesausstellung 2011 sowie die Sanierung/Brandschutzmaßnahmen an Görlitzer Schulen, Kitas und Sporteinrichtungen (Konjunkturpaket II) im Vordergrund, weshalb sich die Sachinvestitionen gegenüber den Vorjahren erhöht haben und damit im Jahr 2010 wieder auf einem hohen Niveau lagen, wie es Anfang des Jahrzehnts vorherrschte (vgl. Abb. 6).

Mit den o. g. Maßnahmen wird sich die Investitionstätigkeit mittelfristig, d. h. in den Jahren 2010 – 2015 noch mal erhöhen, und zwar auf 389 € je Einwohner im Durchschnitt dieser Jahre.

Abb. 6: Sachinvestitionen je Einwohner 2000 – 2010



Quelle: Stat. Landesamt, viertelj. Kassenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände

1.6 Entwicklung des Schuldenstands

Die Aufnahme von Krediten zur Ausgabenfinanzierung musste ab Mitte des letzten Jahrzehnts in Görlitz zugunsten der Kredittilgung zurückgefahren werden, so dass Görlitz bei dieser Kennziffer immer deutlicher unter dem sächsischen Durchschnitt liegt. Nach Angaben des Statistischen Landesamts betrug die durchschnittliche kommunale Verschuldung in Sachsen je Einwohner 817 € (zum Stichtag 31.12.2009, bezogen auf die Kernhaushalte), in Görlitz 689 €. Die weitere Verringerung der Schuldenlast zeigt Tabelle 6.

Gemäß VwV Kommunale Haushaltswirtschaft v. 20. Dez. 2010 lag die „Verschuldungsgrenze“ bei einer kreisfreien Stadt bei 1.400 €/EW. Diese Grenze hatte die Stadt Görlitz immer unterschritten. Mit dem Wegfall der Kreisfreiheit liegt nunmehr die Grenze, die für eine „hohe Verschuldung“ gilt, bei 850 €/EW.

Die Stadt Görlitz hat in der Auseinandersetzungsvereinbarung mit dem Landkreis Görlitz 2008 keine Einigkeit zur anteiligen Schuldenübernahme erreichen können. Daher blieb bei der Stadt Görlitz der Schuldenstand konstant, der Landkreis konnte sich faktisch durch Einwohnerzuwachs entschulden.

Erstmalig und ausnahmsweise hat die Stadt Görlitz im Zuge der Beseitigung der Hochwasserschäden 2010 die Aufnahme von Krediten 2011 bis 2014 veranschlagt.

Tab.6: Entwicklung des Schuldenstands der Stadt Görlitz (Kernhaushalt)

	Schulden in TEUR	Schulden je Einwohner**
2005	48.444	830,6
2006	46.385	800,6
2007	43.128	750,7
2008	41.057	722,7
2009	38.990	688,8
2010	36.857	655,1
2011*	34.565	620,2
2012*	31.792	575,6
2013*	30.601	559,1
2014*	29.568	545,2
2015*	27.196	506,1

* 2011 bis 2015 = Plan

** Annahme jährlicher Einwohnenschwund = 500 Einwohner

Quelle: Vorbericht zum HHPL 2011/2012, S.63

1.7 Fazit

Die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte stehen in Abhängigkeit von den Aufgaben der Kommunen. Mit dem im Zuge der Sächsischen Kreis- und Funktionalreform vollzogenen Verlust der Kreisfreiheit im Jahr 2008 hat sich auch für Görlitz das Aufgabenspektrum verkleinert, was sich seitdem in einem deutlichen Rückgang des Haushaltsvolumens niederschlägt.

Auf der Einnahmeseite zeigen die Steuereinnahmen, nach einem Rückgang in 2010 infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise, gegenwärtig wieder eine positive Tendenz. Allerdings haben die Steuereinnahmen der Stadt Görlitz im Vergleich zum Landesdurchschnitt bzw. im Vergleich zu Städten ähnlicher Größe ein konstant niedrigeres Niveau. Generell liegen zudem die eigenen Steuereinnahmen in den ostdeutschen Kommunen hinter denen von westdeutschen Kommunen, was eine hohe Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen zur Aufgabenerfüllung nach sich zieht. Da die Zuweisungen tendenziell rückläufig sind, könnte dies zu einem Problem werden.

Dabei ist besonders ein Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen für die Investitionsfähigkeit der Stadt Görlitz als kritisch anzusehen, da Alternativen der Eigenmittelaufbringung zur Kofinanzierung von Investitionen, wie z. B. Entnahme aus Rücklagen oder Aufnahme von Krediten, in den nächsten Jahren nur beschränkt nutzbar sein werden.

Auf der Ausgabenseite hat sich der Wegfall der Kreisfreiheit unmittelbar in einer drastischen Reduzierung der Sozialausgaben ausgewirkt. Diesbezügliche Einsparungen werden jedoch durch die von der Verlagerung der Sozialausgaben auf die Kreisebene verursachte Erhöhung der Kreisumlagesätze wieder in Frage gestellt.

Die Personalausgaben zeigen trotz Tariferhöhungen als Folge von Konsolidierungsmaßnahmen seit mehreren Jahren eine rückläufige Tendenz. Der Personalstand liegt mittlerweile im Bereich der einschlägigen Richtwerte, auch wenn der strukturelle Übergang von der Kreisfreiheit in die Kreisangehörigkeit kein einmaliger Akt, sondern eine mehrjährige Aufgabe ist.

Leicht rückläufig sind seit Anfang des letzten Jahrzehnts auch die sog. laufenden Sachausgaben.

Die Ausgaben für Investitionen, darunter besonders für Baumaßnahmen, unterliegen stärkeren Schwankungen. Nach dem Ende der DDR waren auch in Görlitz große Teile der Infrastruktur zu erneuern, so dass in den letzten 20 Jahren zeitweise ein hohes Investitionsniveau zur Stärkung der kommunalen Infrastruktur realisiert wurde. Zuletzt standen dabei die Sanierung/Modernisierung von Schulen, Kitas und Sporteinrichtungen (Konjunkturpaket II) sowie die Sanierung von Museen in Vorbereitung der Sächsischen Landesausstellung 2011 im Vordergrund.

In der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts überstiegen die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen. Die Deckung der aus der Zeit der Kreisfreiheit aufgelaufenen Fehlbeträge musste jüngst durch Entnahme aus der Rücklage bzw. durch die Veräußerung von Vermögenswerten erfolgen. Vermögenswerte sind allerdings nur einmal veräußerbar und Rücklagen müssen erst aufgebaut werden, bevor man sie in größerem Umfang für z.B. investive Zwecke nutzen kann.

Angesichts künftig vermutlich geringer werdender Zuweisungen, den nur bedingt beeinflussbaren Kreisumlagen mit tendenziell steigenden Sätzen, an Grenzen stoßender Konsolidierungspotenziale sowie der demografischen Entwicklung der Stadt Görlitz ist die Aufrechterhaltung der kommunalen Selbstverwaltung zur Erfüllung aller Aufgaben die künftige Herausforderung.

1.8 Prognose

Prognosen über die längerfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben einer Kommune sind grundsätzlich schwierig und bis zu einem gewissen Grad auch fragwürdig. Dies liegt zum Einen daran, dass die öffentlichen Haushalte der unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) durch vielfältige Transferzahlungen eng verflochten sind und somit die Betrachtung und Berechnung von zukünftigen fiskalischen Tendenzen der eigenen Gemeinde nicht ausreichend für eine Vorausberechnung sind.

Im Zusammenhang mit dieser Mehrebenenproblematik spielt eine Rolle, dass die zukünftige fiskalische Entwicklung nicht nur von Faktoren bestimmt wird, die sich mehr oder weniger genau vorausberechnen lassen, sondern in starkem Maße auch von nicht vorhersehbaren Sachverhalten abhängt, wie insbesondere gesetzlichen Änderungen.

Auch deshalb erheben die weiter unten vorgelegten Projektionen über die künftige Einnahme- und Ausgabenentwicklung der Stadt Görlitz keinesfalls den Anspruch, diese genau prognostizieren zu wollen. Vielmehr handelt es sich um Modellrechnungen oder Szenarien, die Hinweise auf die Bandbreite möglicher Entwicklungen geben sollen.

Als relativ sicher prognostizierbarer Einflussfaktor der Fiskalentwicklung mit großem Gewicht ist die demografische Entwicklung anzusehen. Neben der Veränderung der absoluten Zahl der Einwohner wirkt sich dabei auch die Veränderung der Altersstrukturen einnahme- und ausgabeseitig aus. Die fiskalischen Effekte des demografischen Wandels sollen deshalb in den nachfolgenden Ableitungen im Vordergrund stehen.

Entwicklung der Landeseinnahmen

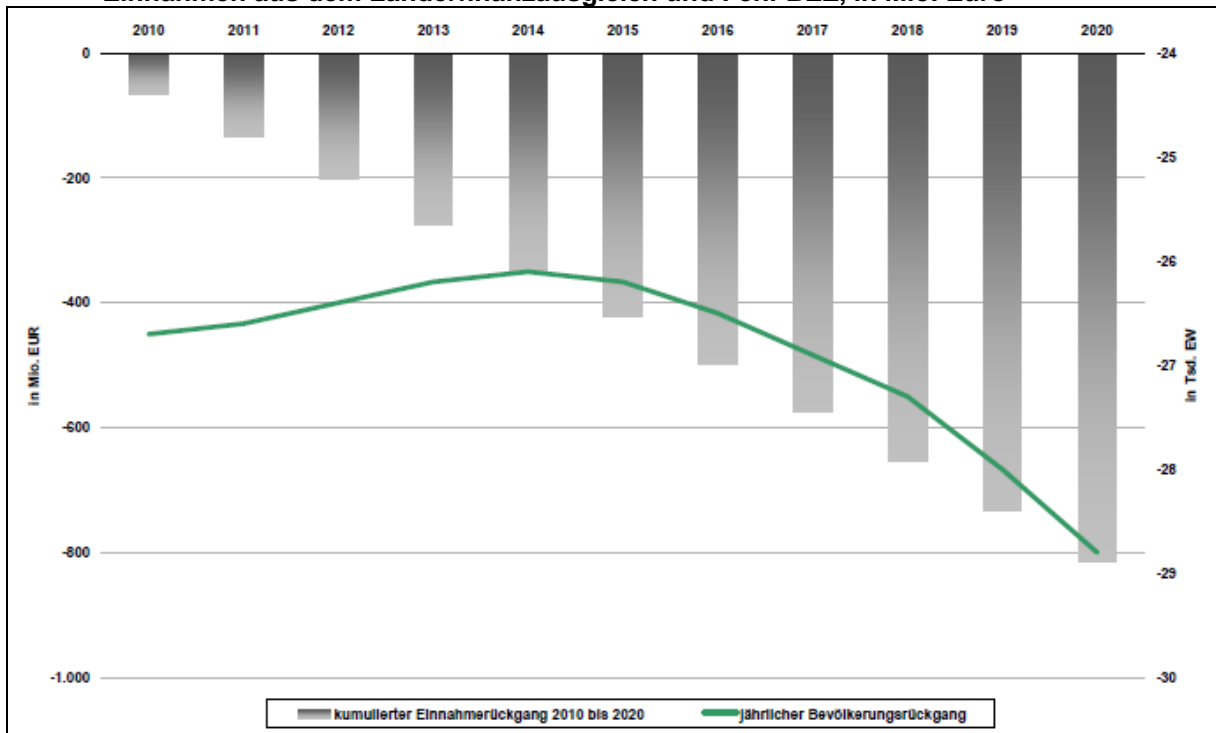
Die Einnahmen der Kommunen, so auch der Stadt Görlitz, hängen ganz wesentlich von den zur Verfügung stehenden Landeseinnahmen ab. Bei zurückgehender Einwohnerzahl – absolut und in Relation zu den anderen Bundesländern – nehmen die Landeseinnahmen durch Steuern und aus dem Länderfinanzausgleich ab, und in der Folge das für den Finanzausgleich mit den Kommunen bereitgestellte Finanzvolumen.

Ein weiterer Rückgang der Steuereinnahmen ergibt sich aus der Alterung der Bevölkerung und der Verringerung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 – 65 Jahre), die überwiegend zum Bruttoinlandsprodukt und damit zum Einkommenssteueraufkommen beiträgt.

Der Einwohnerrückgang bewirkt für den Freistaat Sachsen im Zeitraum 2010 bis 2020 einen kumulierten Einnahmeverlust von rd. 815 Mio. Euro (vgl. Abb. 7). Für jeden Einwohner, der Sachsen verlässt, ist dabei mit jährlichen Mindereinnahmen in Höhe von 2.500 bis 2.830 zu rechnen (SMF 2010, S. 18).

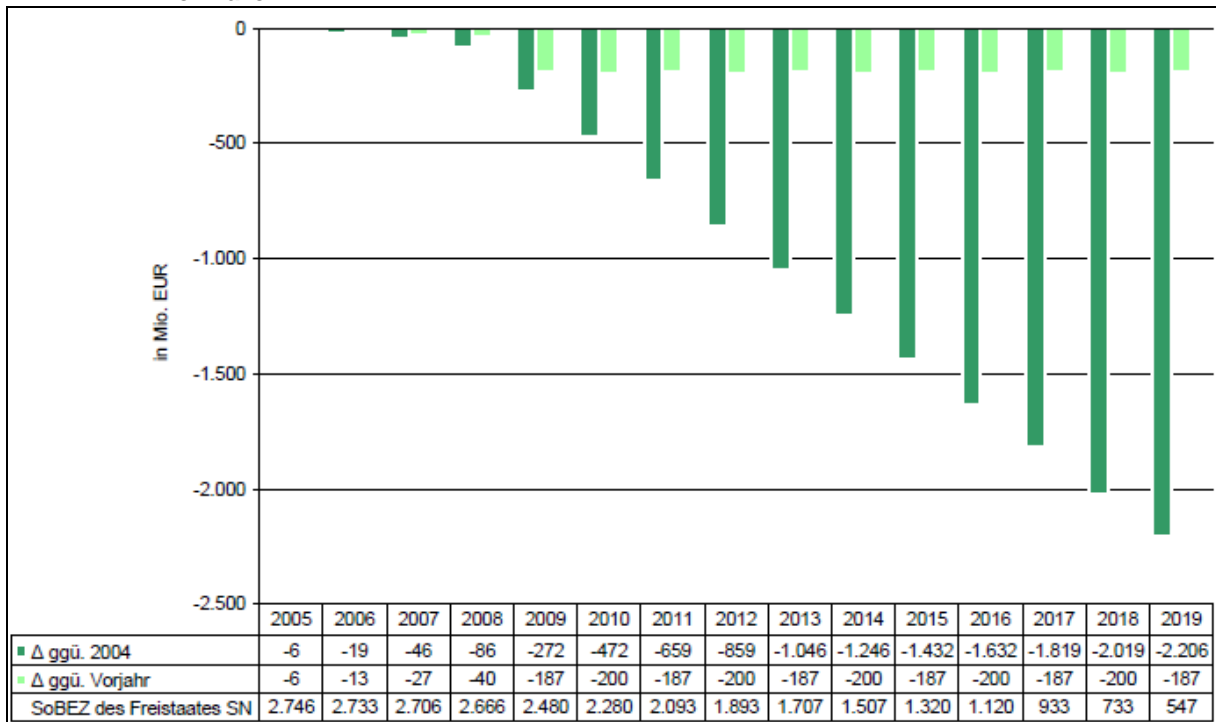
Im Hinblick auf die Entwicklung der Landeseinnahmen steht weiterhin fest, dass durch das Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 die entsprechenden Einnahmen aus Transferleistungen des Bundes jährlich um rund 200 Mio. EUR sinken werden (vgl. Abb. 8). Ab dem Jahr 2020 werden vom Bund dann keine Solidarpakt-Mittel mehr zur Verfügung gestellt. Da die Mittel aus dem Solidarpakt II entsprechend den Vereinbarungen zwischen dem Bund und den ostdeutschen Ländern nur für investive Zwecke ausgegeben werden dürfen, bewirkt deren Degression und schließlich Wegfall in erster Linie eine Einschränkung der investiven Ausgabemöglichkeiten.

Abb. 7: Freistaat Sachsen: Aus dem Bevölkerungsverlust resultierender Rückgang der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehl-BEZ, in Mio. Euro



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung Sachsen 2010-14, S. 18

Abb. 8: SoBEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten Sachsen, 2005 bis 2019, in Mio. Euro



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung Sachsen 2010-14, S. 15

Weniger eindeutig vorhersehbar als der Rückgang der Solidarpakt-Mittel ist das künftig zur Verfügung stehende Volumen an Finanzmitteln aus den Strukturfonds der Europäischen Union (EU). Die aktuelle Förderperiode läuft 2013 aus. Es ist anzunehmen, dass diese – vor allem investiven – Förderungen infolge des erreichten Entwicklungsstands des Freistaats

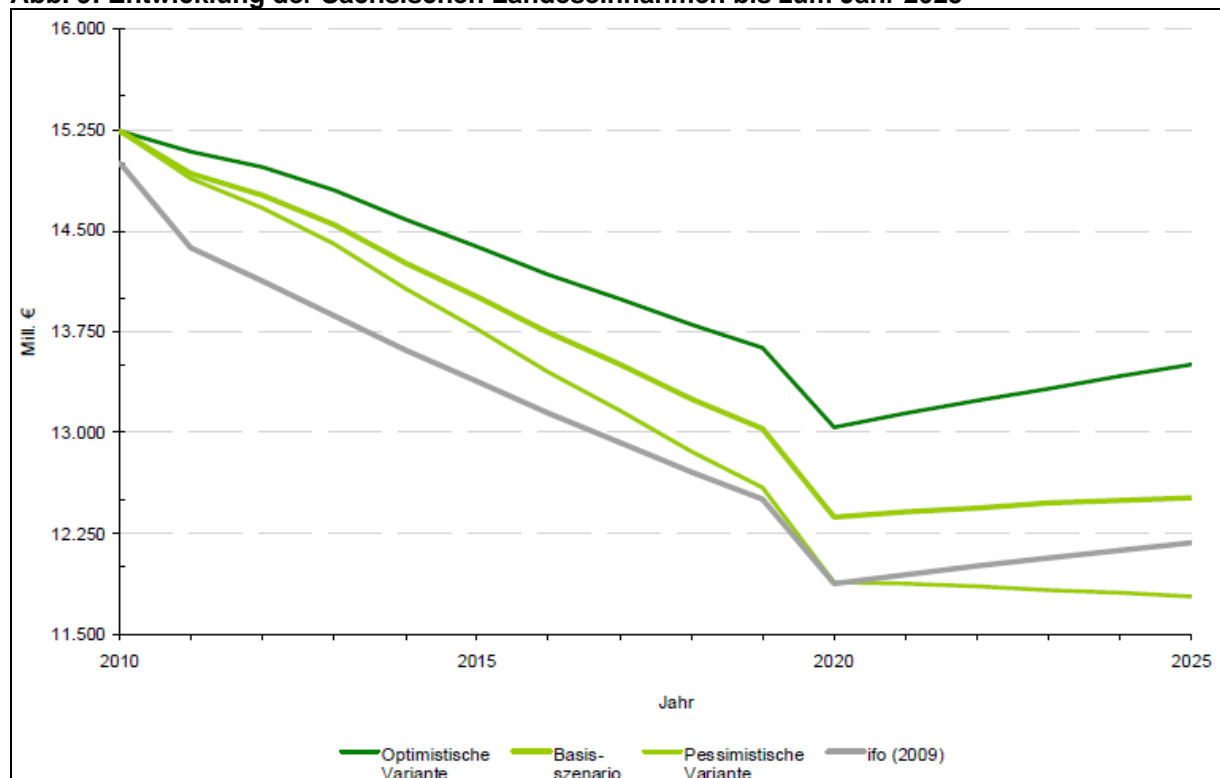
und der Erweiterung der EU in der nächsten Förderperiode relativ deutlich zurückgehen werden.

Rund 60 % der Einnahmen der laufenden Rechnung entstammen im Freistaat Sachsen aus Steuereinnahmen. Deren Prognose basiert üblicherweise vor allem auf den getroffenen Annahmen zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Daneben sind, soweit bekannt, auch z.B. Änderungen im Steuerrecht bei den Prognosen zu berücksichtigen.

Das ifo Institut, Niederlassung Dresden, hat 2009 im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen (SMF) eine Langfristprojektion der Einnahmen des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025 erstellt, die 2010 aktualisiert wurde. Darin sind neben Annahmen zum künftigen wirtschaftlichen Wachstum auch die einnahmемindernden Effekte der demografischen Entwicklung und die Rückgänge bei den Zahlungen von EU und Bund eingerechnet. Nähere methodische Erläuterungen und zu den getroffenen Annahmen finden sich in den Publikationen *ifo Dresden berichtet* 5/2010 und 1/2010.

Nach dieser Projektion wird der Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren mit relativ drastischen Mindereinnahmen konfrontiert. Die folgende Grafik gibt die prognostizierte Entwicklung der Gesamteinnahmen für die Jahre 2010 bis 2025 wieder.

Abb. 9: Entwicklung der Sächsischen Landeseinnahmen bis zum Jahr 2025



Quelle: Berechnung des ifo Instituts, aus: Mittelfristige Finanzplanung Sachsen Finanzplanung 2010-14, S. 21

Neben dem Basisszenario mit einer durchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstumsrate von 1,4 % berücksichtigt die Projektion eine pessimistische und eine optimistische Entwicklung der Steuereinnahmen. Die alternativen Szenarien unterscheiden sich dabei von der Basisvariante in der Höhe der jährlichen Wachstumsrate um +/- 0,5 Prozentpunkte. Daraus resultiert für die Jahre 2010 bis 2025 ein unteres (oberes) Band des jährlichen Wachstums von 0,9 % (1,9 %). Zum Vergleich ist die Basisvariante der Projektion des ifo Instituts aus dem Jahr 2009 ebenfalls in der Abbildung abgetragen.

Ausgehend von Landeseinnahmen in Höhe von etwa 15,2 Mrd. EUR für das Jahr 2010 führen die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu deutlich geringeren

Steuereinnahmen im Vergleich zum Vorkrisenzeitraum. Darüber hinaus bewirkt insbesondere die Degression bei den Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II-Mittel) und bei den anderen Zahlungen von Bund und EU einen kontinuierlichen Abfall der Einnahmen bis zum Jahr 2019. Neben diesem negativen Osttransfereffekt verursacht in geringerem Umfang auch der negative Bevölkerungseffekt sinkende Einnahmen. Dadurch vermindern sich die realen Gesamteinnahmen gegenüber 2010 in einem Umfang, der bis zum Ende des Betrachtungszeitraums nicht wieder aufgeholt werden wird.

Erst nach Auslaufen der Mittel des Solidarpaktes II im Jahr 2019 überwiegen dann die Wachstumseffekte des Steueraufkommens, was zu einem leichten Anstieg der Gesamteinnahmen ab dem Jahr 2020 führen wird. Dennoch werden die Einnahmen des Freistaats Sachsen - im Basisszenario - im Jahr 2025 etwa 2,7 Mrd. EUR bzw. 18 % unter denen des Jahres 2010 liegen.

Entwicklung der Einnahmen der Stadt Görlitz

Mit der obigen Projektion der Einnahmen des Freistaats Sachsen ist gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz der Rahmen dafür abgesteckt, was die Stadt Görlitz in den kommenden Jahren an Zuweisungen von übergeordneter Ebene zu erwarten hat. Als Bandbreite für den Rückgang wird hier in Anlehnung an die Studie des ifo angenommen, dass sich die Zuweisungen für Görlitz von 2010 bis 2025 nach der optimistischen Variante um 10 % verringern, nach der pessimistischen aber um 25 %.

In absoluten Zahlen entspricht dem günstigen Fall eine Verringerung der Zuweisungen um rd. 5 Mio. €, dem ungünstigen eine Verringerung um ca. 12,5 Mio. €.

Für eine Abschätzung der gesamten künftigen Görlitzer Haushaltseinnahmen gilt es als nächstes die voraussichtliche Entwicklung der eigenen Einnahmen zu bestimmen. Das sind im Wesentlichen die kommunalen Steuereinnahmen. Als Komponenten, die in diesem Zusammenhang überhaupt als prognostizierbar gelten können, sind hierbei wiederum der Einfluss der *demografischen Entwicklung* und die Auswirkung des *wirtschaftlichen Wachstums* auf die kommunalen Steuereinnahmen abzuschätzen. Mögliche Änderungen der Rahmenbedingungen in der Zukunft, wie z.B. Änderungen in der Steuergesetzgebung oder die Modifikation von Hebesätzen, bleiben dabei unberücksichtigt.

Die Abschätzung der Entwicklung der Steuereinnahmen infolge des wirtschaftlichen Wachstums erfolgt zweigeteilt. Für den Zeitraum der Jahre 2010 – 2015 wurde die Entwicklung des Steuereinkommens aus der Finanzplanung zum Haushaltsplan 2011 / 2012 übernommen. Die Vorausberechnung der Jahre 2015 - 2025 basiert dann auf der angenommenen durchschnittlichen Wachstumsrate. Dabei wird in Anlehnung an Seitz (2008) und ifo (2010) von einer langfristigen Steueraufkommenselastizität von 1 ausgegangen. Das bedeutet, dass sich auf lange Sicht die Steuereinnahmen um 1 % erhöhen, wenn die Wirtschaftskraft um 1 % steigt.

In Bezug auf die anzunehmende Wachstumsrate im Zeitraum 2015 – 2025 lassen sich wie für die Zuweisungen und ähnlich der genannten ifo-Projektion, zwei alternative Varianten unterscheiden. In der optimistischen Variante beträgt das jahresdurchschnittliche Wachstum 2 %, in der pessimistischen 0,5 %. Im Vergleich zur obigen ifo-Prognose ist die Bandbreite des angenommenen wirtschaftlichen Wachstums also größer, wobei besonders die negative Variante stärker nach unten abweicht.

Die wachstumsinduzierten Steuer Mehreinnahmen würden in der optimistischen Variante im Jahr 2025 rd. 11,1 Mio. € über denen des Jahres 2010 liegen, in der pessimistischen ca. 6,5 Mio. €.

Prozentual ausgedrückt sind die Steuereinnahmen der Stadt Görlitz in der positiven Variante in 2025 um 44,6 % höher als 2010, in der negativen um 26,5 %.

Als dritte, wesentliche Einnahmekomponente ist der Einfluss der demografischen Entwicklung zu quantifizieren. Neben der Veränderung der Bevölkerungszahl wirkt sich besonders auch der altersstrukturelle Wandel sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite (siehe unten) der öffentlichen Haushalte aus. So sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerzahlungen der Einwohner im Alter von über 60 Jahren deutlich geringer als die der Einwohner in der Altersgruppe von 30 bis 50 Jahren, sodass in der Tendenz die Alterung der Bevölkerung ebenfalls zu einem Rückgang des Steueraufkommens führt, und zwar sowohl absolut als auch je Einwohner betrachtet (Seitz 2006).

Der Finanzwirtschaftler Seitz hat in einer Studie über die Demografieabhängigkeit der öffentlichen Haushalte (2008) unter anderem mit Hilfe von sog. Altersstrukturindikatorenmatrizen und unterschieden nach den einzelnen Steuerarten, die durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerzahlungen definierter Altersgruppen ermittelt. Für Einzelheiten zu Methode und Ergebnissen wird auf die Studie verwiesen.

Die von Seitz ermittelten „Altersstrukturprofile“ der öffentlichen Einnahmen lassen sich auf die Größe und Altersstruktur der Görlitzer Bevölkerung übertragen. Unter Verwendung der Ergebnisse der aktuellen regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamts für die Stadt Görlitz kann im Weiteren abgeschätzt werden, wie sich der demografische Wandel auf die Entwicklung der Görlitzer Steuereinnahmen voraussichtlich auswirken wird.

Die aktuelle Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamts unterscheidet eine optimistische und eine pessimistische Variante. Nach der optimistischen Variante verliert Görlitz von 2010 bis 2025 9,8 % der Bevölkerung, nach der pessimistischen 12,5 %.

Tab. 7: Prognose der Bevölkerungsentwicklung der Stadt Görlitz 2010 - 2025

	Variante 1	Variante 2
Veränderung der Bevölkerungszahl 2010 – 2025 in %	- 9,8	- 12,5

Quelle: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Stat. Landesamts

Die Steuereinnahmen gehen als Folge der Verringerung der Bevölkerungszahl und des altersstrukturellen Wandels ebenfalls zurück. In der optimistischen Variante sinken sie demografiebedingt und unter sonst gleichen Bedingungen bis 2025 um 10,8 %, in der pessimistischen um 15,0 %. In absoluten Zahlen resultieren aus der demografischen Entwicklung Steuermindereinnahmen in Höhe von rd. 2,7 Mio. € bzw. 3,8 Mio. € (Tab. 8).

Per Saldo ergibt sich nach der optimistischen Variante der Modellrechnung zur Entwicklung der Einnahmen der Stadt Görlitz bis 2025 ein Zugewinn von rd. 3,4 Mio. € bzw. 4,6 % gegenüber 2010, da die Steuermehreinnahmen infolge des wirtschaftlichen Wachstums die demografiebedingten Mindereinnahmen und die reduzierten Zuweisungen von übergeordneten Ebene mehr als ausgleichen.

Bei der pessimistischen Variante ergibt sich dagegen ein deutlich negatives Saldo von – 9,6 Mio. € bzw. von –12,9 %. In beiden Varianten nimmt dabei die Bedeutung der Steuereinnahmen für die Gesamteinnahmen zu, die der Zuweisungen ab.

Tab. 8: Entwicklung der Einnahmen der Stadt Görlitz 2010 – 2025 (in Tsd. Euro)

	Optimistische Variante	Pessimistische Variante
Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen 2010*	74.957	74.957

Verringerte Zuweisungen Land**	- 4.996	- 12.491
Demografiebedingte Steuermindereinnahmen***	- 2.703	- 3.762
Steuermehreinnahmen infolge Wirtschaftswachstum****	11.137	6.620
Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen 2025*	78.395	65.324
Differenz 2025 zu 2010 in %	4,6	- 12,9

Quelle: Stat. Jb. 2010, HHPL 2011/2012; eigene Berechnungen

* bereinigte Einnahmen, ohne sonstige Einnahmen u. Einnahmen aus Gebühren, Entgelten und Bagatellsteuern

** nach opt. Variante -10%, nach pess. V. -25%

*** opt. Variante = Var. 1 des StaLa, pess. V. = V 2

**** opt. Var. = + 2% p.a., pess. V. = + 0,5% p.a.- bis 2015 nach HHPL

Die optimistische Variante ist als positives Extrem, die pessimistische als negatives Extrem der Modellrechnung zu betrachten, die tatsächliche Entwicklung wird also eher irgendwo in der Mitte verlaufen. Somit sollte man auf Basis dieser Berechnung zwar davon ausgehen, dass die Einnahmen der Stadt Görlitz in den kommenden Jahren tendenziell rückläufig sein werden. Die Einnahmeverluste bis 2025 können jedoch – auch im Vergleich zu den Landeseinnahmen - als noch moderat bezeichnet werden - es sei denn, man sieht bereits die Tatsache des Rückgangs der Einnahmen an sich als dramatisch an.

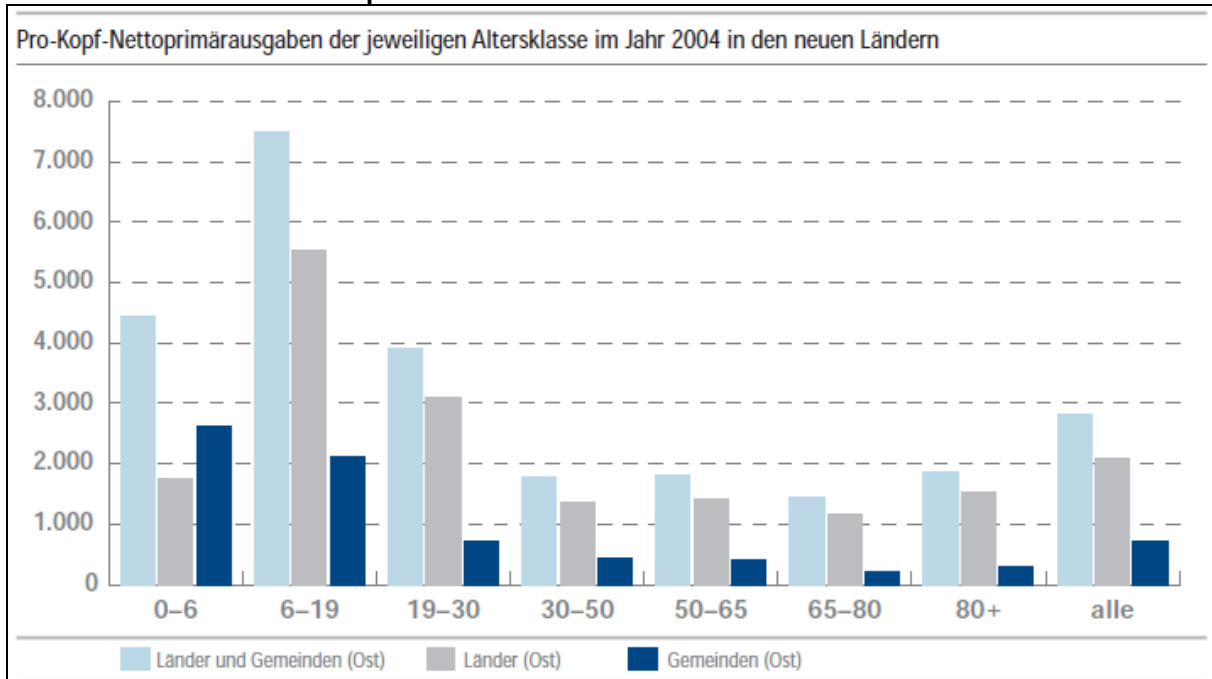
Entwicklung der Ausgaben der Stadt Görlitz

Da andere mögliche Einflussfaktoren der kommunalen Ausgabenentwicklung nicht bzw. nur mit großem Aufwand und hohen Unsicherheitsmargen zu prognostizieren sind, soll hier lediglich der isolierte Einfluss der künftigen demografischen Entwicklung auf die Ausgaben der Stadt Görlitz abgeschätzt werden.

Analog zu den Einnahmen wurden durch Seitz (2008) auch sog. Alterstrukturkostenprofile für die öffentlichen Ausgaben bestimmt. Getrennt nach den staatlichen Ebenen und unterschieden nach Ost- und Westdeutschland zeigen diese beispielsweise, dass besonders in Ostdeutschland für die jüngere Bevölkerung von null bis 19 Jahre in Relation zu den älteren Altersgruppen durchschnittlich deutlich höhere Gesamtausgaben anfallen (vgl. Abb. 10). Auf der Gemeindeebene sind die überdurchschnittlichen Ausgaben ein Reflex der hohen Versorgungsquote im Kita-Bereich.

Wendet man die unterschiedliche „Kostenintensität“ der Altersklassen nach Seitz auf die Bevölkerungsstruktur der Stadt Görlitz an, so erhält man für das Jahr 2010 eine Zahl von umgerechnet 14.200 gewichteten (ausgaberelevanten) Einwohnern. (vgl. Tab. 9). Bei rd. 85 Mio. € Gesamtausgaben im Jahr 2010 entspricht dem je gewichteten Einwohner ein Ausgabebetrag von rd. 6.000 €.

Abb. 10: Alterstrukturkostenprofile in den neuen Ländern



Quelle: Seitz 2008, S. 57

Abgeleitet aus den beiden Varianten der aktuellen Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamts nimmt die gewichtete Einwohnerzahl der Stadt Görlitz bis 2025 auf 12.720 (Var. 1) bzw. 11.980 (Var. 2) ab. Unter der Annahme, dass die Ausgaben je gewichteten Einwohner gleich bleiben, resultiert aus der demografischen Entwicklung der Stadt Görlitz ein Ausgabenrückgang von rd. 8.4 Mio. € (Var. 1) bzw. 12,9 Mio. €. Prozentual ausgedrückt nehmen die Gesamtausgaben infolge der demografischen Entwicklung bis 2025 um 9,9 % bzw. 15,2 % ab.

Tab. 9: Entwicklung der Ausgaben der Stadt Görlitz 2010 – 2025 (in Tsd. Euro)

Gewichtete Einwohnerzahl 2010	14.120
Ausgaben je gewichteten Einwohner (in Euro)	6.023
Bereinigte Ausgaben 2010 (in Tsd. Euro)	85.041
Gewichtete Einwohnerzahl 2025 (Var. 1)	12.720
Ausgaben je gewichteten Einwohner (in Euro)	6.023
Bereinigte Ausgaben 2025 (in Tsd. Euro – Var. 1)	76.613
Gewichtete Einwohnerzahl 2025 (Var. 2)	11.980
Ausgaben je gewichteten Einwohner (in Euro)	6.023
Bereinigte Ausgaben 2025 (in Tsd. Euro – Var. 2)	72.156
Differenz 2025 zu 2010 in % (Var. 1)	- 9,9
Differenz 2025 zu 2010 in % (Var. 2)	- 15,2

Quelle: Stat. Jb. 2010, HHPL 2011/2012; eigene Berechnungen

Eine stärker rückläufige Bevölkerungsentwicklung wirkt sich, unter sonst gleichen Bedingungen, auf der Ausgabenseite tendenziell positiv, auf der Einnahmeseite des Haushalts dagegen negativ aus. Saldiert man die oben abgeleitete künftige Entwicklung der Einnahmen mit der prozentualen Ausgabenentwicklung bis 2025, so erhält man in beiden Varianten eine rechnerische Verbesserung der Haushaltssituation, da selbst in der ungünstigen Variante die prognostizierten Einnahmeverluste durch die Verringerung der Ausgaben mehr als kompensiert würden (Tab. 10).

Tab. 10: Vergleich Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der Stadt Görlitz 2010 – 2025

	Variante 1	Variante 2
Veränderung der Einnahmen 2010 – 2025 in %	4,6	- 12,9
Veränderung der Ausgaben 2010 – 2025 in %	- 9,9	- 15,2
Gesamtveränderung in %	14,5	2,3

Quelle: Stat. Jb. 2010, HHPL 2011/2012; Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Es stellt sich natürlich die Frage, ob sich die kommunalen Ausgaben tatsächlich mehr oder weniger gleichlaufend zur demografischen Entwicklung verringern werden. In der einschlägigen Literatur wird die Problematik der verzögerten oder sogar ausbleibenden Anpassung von kostenverursachenden Infrastrukturen an den Rückgang der Bevölkerung unter dem Begriff der Ausgabenremanenz thematisiert.

Das ifo Dresden kommt auf der Grundlage einer Querschnittsuntersuchung der 496 sächsischen Gemeinden zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben (in: *ifo Dresden berichtet* 5/2009) zu dem Ergebnis, dass es sehr gut möglich ist, die Ausgaben in wichtigen öffentlichen Bereichen an veränderte demografische Rahmenbedingungen anzupassen, ohne die Qualität der Versorgung zu verringern. Allerdings erfolgen die Anpassungen nicht automatisch, sondern in Abhängigkeit von haushaltspolitischen Entscheidungen in den Kommunen.

Zusammenfassend ist für den prognostischen Teil des Fachkonzepts festzuhalten, dass trotz negativer Einwohnerentwicklung und geringer werdender Zuweisungen eine Verschlechterung der Haushaltssituation der Stadt Görlitz nicht zwangsläufig vorgezeichnet ist. Die in der pessimistischen Variante bis 2025 vorausgerechneten Einnahmeverluste halten sich noch im Rahmen und ließen sich durch Ausgabenanpassung in der abgeleiteten Größenordnung ausgleichen. Allerdings dürfen die Mindereinnahmen nicht noch wesentlich höher ausfallen.

Sollte die künftige Entwicklung eher dem positiven Szenario entsprechen, könnten sich für die Stadt in gewissem Umfang sogar neue finanzielle Handlungsspielräume eröffnen.

2. KONZEPTION

2.1 Die maßgeblich am Fachkonzept Mitwirkenden

Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Sachgebiet Stadtplanung (Projektleitung INSEK), Zuarbeit durch Fachamt (Kämmerei).

2.2 Fachliche und fachübergreifende Ziele und Maßnahmen

In der folgenden Tabelle sind nur diejenigen Zielstellungen aufgeführt, die unmittelbar durch die Kommune umsetzbar oder beeinflussbar sind. Aussagen zu eventuell wünschenswerten Veränderungen der Rahmenbedingungen, der einschlägigen gesetzlichen Regelungen oder auch zu einer künftigen Neugestaltung des föderalen Finanzsystems insgesamt liegen außerhalb dieses Fachkonzepts.

Tab. 11: Konzeptionelle Aussagen des Fachkonzepts

Fachliche Ziele und Handlungsfelder	Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • Hauptziele 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sicherung der finanziellen Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Stadt durch eine dauerhaften Einhaltung des Haushaltsausgleichs ➤ Ausbau der Einnahme- und Ausgabenautonomie als wesentlicher Teil der kommunalen Selbstständigkeit und Selbstverwaltung ➤ Gewährleistung einer konkurrenzfähigen Lebensqualität und Standortattraktivität der Stadt Görlitz durch ein angemessenes kommunales Leistungs- und Infrastrukturangebot
<ul style="list-style-type: none"> • Operative Ziele für die Einnahmenseite 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verbesserung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur (u.a. Beschäftigungs- und Einkommensniveau) der Stadt als Voraussetzung für höhere Haushaltseinnahmen ➤ Möglichst hohe Bevölkerungszahl anstreben, da diese sich positiv auf die Steuereinnahmen und bei der Ermittlung des Finanzbedarfs (Einwohnerveredlung !) niederschlägt ➤ Stärkung der Eigenfinanzierungskraft/Verringerung der Zuweisungsabhängigkeit durch eine kontinuierliche Anhebung der Steuereinnahmekraft ➤ Erhöhung des Steueraufkommens in erster Linie auf der Grundlage der Gewerbe- und Einkommenssteuer, durch Verbreiterung der Steuerbasis (Zuzug/Entwicklung ertragsstarker Unternehmen, Gewinnung von Einwohnern) ➤ Vermeidung von einseitiger Belastung / Bevorteilung einzelner Gruppen bei den Kommunalabgaben ➤ In langfristiger Perspektive Absenkung der Hebesätze auf die Realsteuern auf Niveau des Landesdurchschnitt einer kreisangehörigen Kommune

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vermeidung von Belastungen für künftige Generation, daher: Minimierung der Neuaufnahme von Krediten – Finanzierung über Kredite nur in definierten Ausnahmefällen ➤ Kassenkredite nur als kurzfristige Liquiditätshilfe, nicht als dauerhaftes Finanzierungsinstrument einsetzen ➤ Erwirtschaftung einer ausreichenden Nettoinvestitionsrate zur Erneuerung der Rücklage für die Finanzierung künftiger investiver Vorhaben bzw. als Ausgleich für zurückgehende investive Zuweisungen ➤ Einwerben von Zuweisungen / Nutzung von Fördermöglichkeiten ➤ Berücksichtigung der erzielbaren Förderquoten bei der Entscheidung über Investitionsprojekte ➤ Weiterentwicklung der Gebietskulisse der Städtebauförderung als strategisches Instrument der Fördermittelaquise ➤ Einbezug von privatem/ bürgerlichem Engagement zur Finanzierung von Projekten ➤ Gemeinsame Stadt-Umland-Projekte mit Aufteilung der Kosten und Einnahmen (Beispiele: gemeinsame Gewerbegebiete) ➤ Nutzung der besonderen Fördermöglichkeiten bei grenzüberschreitenden Projekten
<ul style="list-style-type: none"> • Operative Ziele für die Ausgabenseite 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Absicherung der Pflichtaufgaben und einer angemessenen Personalausstattung ➤ Gewährleistung eines im Hinblick auf die zentralörtliche Funktion und die Wohn- und Standortattraktivität erforderlichen Niveaus an kulturellen und freizeitbezogenen Angeboten über die Pflichtleistungen hinaus ➤ Bedarfsorientierte Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben ➤ Anpassung der lokalen Infrastruktur an die demografische Entwicklung, möglichst ohne Verminderung der Versorgungsqualität ➤ Reduzierung der Kosten von ungenutzten und nicht mehr benötigten Einrichtungen/Liegenschaften durch Rückbau oder Veräußerung ➤ Umstellung auf die Doppik sowie Ausbau des Controllings, Optimierung der Verwaltungstätigkeit, Ausschöpfen von Konsolidierungspotenzialen ➤ Kooperation mit Nachbarkommunen, besonders auch Zgorzelec, bei der Bereitstellung von zentralörtlich relevanten Infrastrukturen / Vermeidung von redundanten Angeboten ➤ Berücksichtigung der Folgekosten von Investitionen (Eigenmittelanteil, Betriebs-, Unterhaltungs- u. Erneuerungskosten, Opportunitätskosten)

	<ul style="list-style-type: none">➤ Energetische Sanierung der kommunalen Gebäude zur Kosteneinsparung und als Beitrag zum Klimaschutz➤ Mittel- bis langfristige Verringerung der Investitionsausgaben, da der Nachhol- und Erneuerungsbedarf bei der kommunalen Infrastruktur nicht mehr so hoch ist und die investiven Schlüsselzuweisungen tendenziell sinken➤ Keine Inanspruchnahme von Fördermitteln mit unklarem Effekt für die Stadtentwicklung (Fördermittel sind kein Selbstzweck)➤ Reduzierung des Schuldendienstes durch Fortführung des Schuldenabbaus - Vermeidung von neuen Fehlbeträgen und Schulden➤ Investive wie konsumtive Ausgabensenkungen sollten möglichst nicht die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen, da diese auf den Haushalt rückwirkt
--	--

2.3 Zukünftige Schwerpunkthemen und -gebiete

Auf dem Feld der Finanzen erscheinen für die kommenden Jahre vor allem fünf Aufgaben von zentraler und strategischer Bedeutung:

- Sicherung der Pflichtaufgaben und eines ausgewählten Sets an freiwilligen Leistungen.
- Die Verbesserung der Steuereinnahmekraft als Ausgleich für geringer werdende Zuweisungen.
- Der weitere Abbau der Schulden als wesentliche Voraussetzung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommune.
- Die Generierung einer positiven Nettoinvestitionsrate über die Pflichtzuführung des Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt hinaus („freie Spitze“), zur Finanzierung von eigenen Investitionen bzw. zur Erbringung von erforderlichen Eigenanteilen.
- Reduzierung von laufenden Kosten durch fortgesetzte Anpassung von Teilen der Infrastruktur an den demografischen Wandel (Stilllegung, Rückbau, Veräußerung) bei gleichzeitiger Notwendigkeit, durch investive Maßnahmen andere infrastrukturelle Angebote auszubauen und/oder zu erneuern.

Räumlich betrachtet sind die äußeren Stadtteile in Plattenbauweise die Schwerpunktgebiete des Rückbaus von Infrastruktur, die inneren Stadtteile mit Altbaubestand eher diejenigen mit Erneuerungs- oder Ausbaubedarf. Angesichts des erreichten generellen Sanierungsstands sowie weniger werdender Fördermittel wird aber auch in den inneren Stadtgebieten das Investitionsniveau im Vergleich zu früheren Jahren im Mittel niedriger sein. Hinzu kommt, dass künftig vermutlich das Entwicklungsgebiet „Berzdorfer See“ einen größer werdenden Anteil der zur Verfügung stehenden investiven Mittel benötigt und absorbiert.

2.4 Auswirkungen auf andere Fachbereiche

Tabelle 12: Kernaussagen und Auswirkungen auf Fachkonzepte (Muster Q)

Kernaussage	Folgen/Auswirkungen	betroffene Fachkonzepte
Sicherung der Pflichtaufgaben und von bestimmten freiwilligen Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Wichtiger Beitrag zur Wohn- und Standortattraktivität der Stadt • Mit Hilfe der freiwilligen Leistungen lassen sich Entwicklungsprioritäten setzen bzw. unterstützen 	- alle anderen
Verbesserung der Steuereinnahmekraft	<ul style="list-style-type: none"> • Voraussetzung für kommunale Finanzautonomie • Gewinnung zusätzlicher finanzieller Handlungsspielräume • Ausgleich für sinkende Zuweisungen 	<ul style="list-style-type: none"> - FK Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Handel und Tourismus - FK Wohnen - FK Soziales
Schuldenabbau	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgrund freiwerdender Finanzmittel zusätzliche Handlungsmöglichkeiten • Entlastung künftiger Generation 	- alle anderen
Erwirtschaftung einer „freien Spitze“	<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglicht investive Maßnahmen • Dadurch Sicherung der infrastrukturellen Attraktivität der Stadt • Stärkung des lokalen Baugewerbes 	- alle anderen
Anpassung an demografischen Wandel	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgabenreduzierung durch Kosteneinsparung • Positive Wirkung auf das städtebauliche Umfeld 	<ul style="list-style-type: none"> - FK Städtebau u. Denkmalschutz - FK Wohnen - FK Soziales - FK Bildung und Erziehung
Absicherung von investiven Sanierungs- und Entwicklungsbedarfen	<ul style="list-style-type: none"> • wichtig für Wohn- u. Standortattraktivität der Stadt • Umsetzung von Entwicklungszielen • Stärkung des lokalen Baugewerbes 	- alle anderen