

**Benchmarking-Report Mecklenburg-
Vorpommern**
Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich

**Gutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs und des
Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern**

Institut für Wirtschaftsforschung Halle

und

Helmut Seitz

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik
an der TU Dresden

Januar 2005

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung der zentralen Befunde	4
I.	Einleitende Bemerkungen zum Benchmarking und zu den Grundprinzipien des vorliegenden Benchmark-Reports	19
II.	Soziodemographische und ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich	23
II.1	Soziodemographische Basisdaten	23
II.2	Ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich	30
II.3	Zusammenfassende Bewertung der vorgelegten Befunde	33
III.	Finanzwirtschaftliche Grunddaten der Vergleichsländer	35
III.1	Methodische Vorbemerkungen	35
III.2	Finanzwirtschaftliche Aggregate des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich	36
III.2.1	Die Ausgabenentwicklung auf der Landes- und Kommunalebene im Vergleich	36
III.2.2	Die Einnahmen auf Landes- und Gemeindeebene	61
III.2.3	Zur zukünftigen Entwicklung der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern: Ergebnisse einer einfachen Projektionsrechnung	66
III.2.4	Finanzierungssalden und Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern	78
III.3	Einnahmen- und Ausgabenrelationen im Gesamtvergleich	83
III.4	Zusammenfassung der Befunde	87
IV.	Analyse des Personalbesatzes in Mecklenburg-Vorpommern: Bestandsaufnahme und dynamische Anpassungsbedarfe	89
IV.1	Methodische Vorbemerkungen	89
IV.2	Der Gesamtpersonalbestand auf der Landes- und Gemeindeebene	91
IV.3	Die Dynamik der Personalanpassung unter Konsolidierungsaspekten sowie dem Aspekt demographischer Entwicklungen	96
IV.4	Zusammenfassung der Ergebnisse im Hinblick auf den Personalanpassungsbedarf im Land Mecklenburg-Vorpommern	107

Abkürzungen:

AL	alte Länder (ohne Berlin [West])
EW	Einwohner
FO	Flächenländer, Ost
HSK	Hochschulkliniken
NBL	neue Länder, ohne Berlin
VZÄ	Vollzeitäquivalente (Beschäftigtenzahlen werden hierbei so umgerechnet, dass Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung vergleichbar gemacht werden durch Umrechnung der Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitbeschäftigte)
LFA	Länderfinanzausgleich
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
SOBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder
D	Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BER	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
FFW	Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer (bestehend aus SL, NI, RP und SH)
AFO	Durchschnitt der anderen ostdeutschen Flächenländer
AFO(TH)	Durchschnitt der anderen ostdeutschen Flächenländer, ohne Thüringen

Zusammenfassung der zentralen Befunde

Vor dem Hintergrund der gegenwärtig höchst angespannten Haushaltslage und den sich langfristig aus der Rückführung der Osttransfers und dem demographischen Wandel ergebenden Anpassungsproblemen untersucht dieser Bericht den finanzpolitischen Handlungsbedarf des Landes Mecklenburg-Vorpommern und seiner Gemeinden. Das hierbei verwendete methodische Instrument ist ein „Benchmarking-Ansatz“, bei dem mit Hilfe von Vergleichsdaten Auffälligkeiten bei den Einnahmen, den Ausgaben und beim Personalbesatz untersucht werden. Als Vergleichsmaßstab wird der Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer (FFW), bestehend aus den Ländern Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL) und Schleswig-Holstein (SH) sowie – um Ostaspekte adäquat zu berücksichtigen – der Freistaat Sachsen (SN) herangezogen.

Die demographischen Grundtrends

Nach der aktuellsten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes ist davon auszugehen, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern bis 2020 mehr als 10% seiner Bevölkerung verlieren wird; die landeseigene Prognose geht sogar von Bevölkerungsverlusten von mehr als 12% aus. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird sich von gegenwärtig 42,6 Jahre auf nahezu 49 Jahre erhöhen. Die „Altenquote“, definiert als der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 67 Jahren, wird von 14,1% auf 23% ansteigen. Bei der „bildungsrelevanten“ Bevölkerung – dies sind die Einwohner im Alter von 5 bis 28 Jahren – wird es hingegen zu einem Rückgang von 25,8% auf 17% bis zum Jahr 2020 kommen. Ähnliche Veränderungen werden auch in allen anderen neuen Bundesländern eintreten. Keine finanzierbare Politik vermag die grundlegenden demographischen Rahmendaten spürbar abzumildern oder gar umzukehren, was auf der Landes- und Gemeindeebene noch wesentlich stärker zutrifft als auf der gesamtstaatlichen Ebene.

Da die demographischen Veränderungen in den nächsten Jahren erheblich sein werden, werden deren fiskalische Auswirkungen im Rahmen der Studie in den Mittelpunkt gestellt. Der Bevölkerungsrückgang führt zu *ceteris paribus*¹ sinkenden Einnahmen, da mit dem Verlust eines Einwohners Mindereinnahmen in Höhe von ca. 2.300 bis 2.400 Euro aus Steuern und Finanzzuweisungen verbunden sind. Die Veränderung der Altersstruktur erzwingt darüber hinaus erhebliche Anpassungen der Ausgabenstruktur. So werden die stark sinkenden Schülerzahlen und die in der nächsten Dekade ebenfalls sinkenden Studentenzahlen eine Rückführung der Bildungsausgaben notwendig machen, ohne dass damit eine Einschränkung bei der „Bildungsversorgung“ der bildungsrelevanten Bevölkerung verbunden ist. Diese Minderausgaben sind erforderlich, um die bevölkerungsbedingten Einnahmeherausfälle sowie den steigenden Bedarf im Bereich der

¹ *ceteris paribus* bedeutet „unter sonst gleichen Umständen“. Wir vergleichen hier also die Situation mit und ohne Bevölkerungsveränderung.

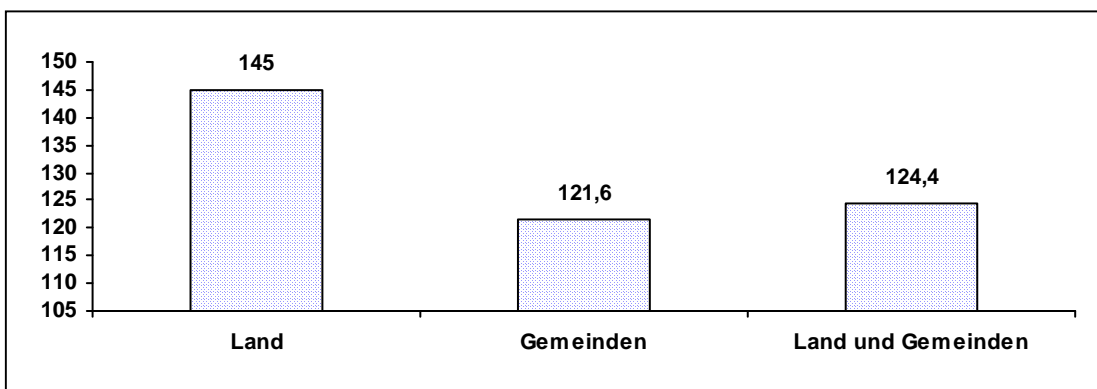
„altenrelevanten“ Leistungen finanzieren zu können. Aber auch in anderen Bereichen, wie der Polizei, der Justiz oder der Ministerialverwaltung, müssen und können infolge des spürbaren Bevölkerungsrückgangs Kapazitäten reduziert werden. Die damit verbundenen Ausgabensenkungen und Kapazitätsrückführungen implizieren keinen „Leistungsabbau“, sondern die Anpassung des Gesamtausgabenniveaus an eine geringere Bevölkerungszahl.

Die Einnahmen: Bestandsaufnahme im Jahr 2003

Auf der Landesebene verzeichnet Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 Mehreinnahmen – hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes – im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer in Höhe von ca. 1,9 Mrd. Euro, wovon ca. 1,5 Mrd. Euro in der laufenden Rechnung und ca. 0,4 Mrd. Euro in der Kapitalrechnung verbucht werden. Allerdings unterliegt ein großer Teil der laufenden Mehreinnahmen indirekt einer investiven Zweckbindung, da die von Mecklenburg-Vorpommern und den anderen ostdeutschen Ländern empfangenen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zwar als allgemeine Haushaltsmittel vereinnahmt werden, diese jedoch zu einem großen Teil entsprechend dem Solidarpaktfortführungsgesetz investiv verwendet werden müssen. Der größte Teil der laufenden Mehreinnahmen des Landes entfällt auf Leistungen des Bundes im Rahmen des Solidarpaktes sowie überdurchschnittlicher Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich. Die Mehreinnahmen in der Kapitalrechnung resultieren ebenfalls aus überproportionalen Leistungen des Bundes (z. B. GA-Mittel) sowie investiver Leistungen der EU. Die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern verfügen über Pro-Kopf-Einnahmen, die hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl im Jahr 2003 ca. 600 Mio. Euro über dem Vergleichswert der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern liegen, wovon ca. 330 Mio. Euro auf die laufende Rechnung und ca. 270 Mio. Euro auf die Kapitalrechnung entfallen. Die Pro-Kopf-Einnahmen im Landeshaushalt liegen ca. 45% und auf der Kommunalebene ca. 20% über dem Westvergleichswert; bei Zusammenfassung der Länder- und Gemeindehaushalte ergibt sich ein Einnahmenvorsprung von ca. 24%, siehe Abbildung 1.

Abbildung 1:

Bereinigte Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 in % der Vergleichswerte des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Jahres 2003.

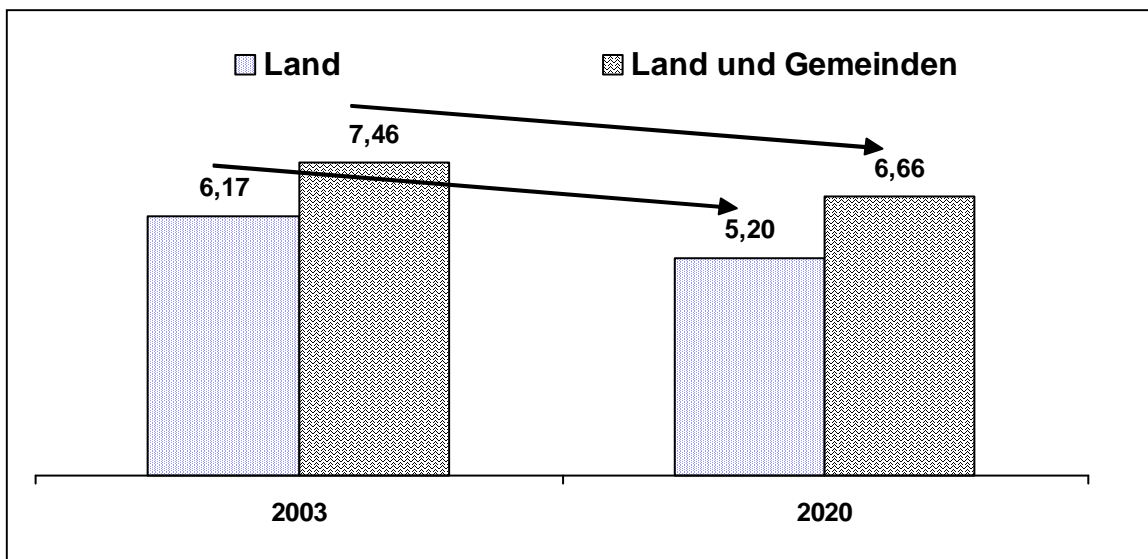
Die Einnahmen: Langfristige Entwicklungstrends bis zum Jahr 2020 unter Berücksichtigung des Bevölkerungsrückgangs und der Rückführung der Osttransfers

Im Rahmen der Studie wurden langfristige Einnahmeprojektionen bis zum Jahr 2020 erarbeitet. Diese Berechnungen berücksichtigen ein Realwachstum in Gesamtdeutschland von jahresdurchschnittlich 1,5%, den Rückgang der Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern um ca. 10% sowie den gesetzlich fixierten Abbau der Solidaritätstransfers bis zum Jahr 2020. Bei diesen Modellrechnungen werden Inflationseffekte nicht berücksichtigt; d. h. es handelt sich um eine *Realrechnung* (zu Preisen des Jahres 2003).

Die Eckzahlen dieser Projektionen haben wir in der Abbildung 2 für das Land sowie den konsolidierten Landes- und Gemeindehaushalt ausgewiesen. Auf der Landesebene werden die Einnahmen im Jahr 2020 real um ca. 1 Mrd. Euro geringer sein als im Jahr 2003, und dies trotz eines unterstellten Realwachstums in Gesamtdeutschland von 1,5%. Ursache hierfür sind bevölkerungsbedingte Verluste in Höhe von 590 Mio. Euro und der Verlust der Osttransfers (des Bundes und der EU) in Höhe von ca. 1.680 Mio. Euro. Diesen Mindereinnahmen stehen wachstumsbedingte Mehreinnahmen von lediglich 1.270 Mio. Euro aufgrund des unterstellten Realwachstums gegenüber. Wird die Projektionsrechnung für die Gesamtheit aus Landes- und Gemeindehaushalte durchgeführt, so ergeben sich Einnahmen, die von ca. 7,46 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf ca. 6,66 Mrd. Euro im Jahr 2020 sinken.

Abbildung 2:

Vergleich der realen Gesamteinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2003 und 2020 in Mrd. Euro



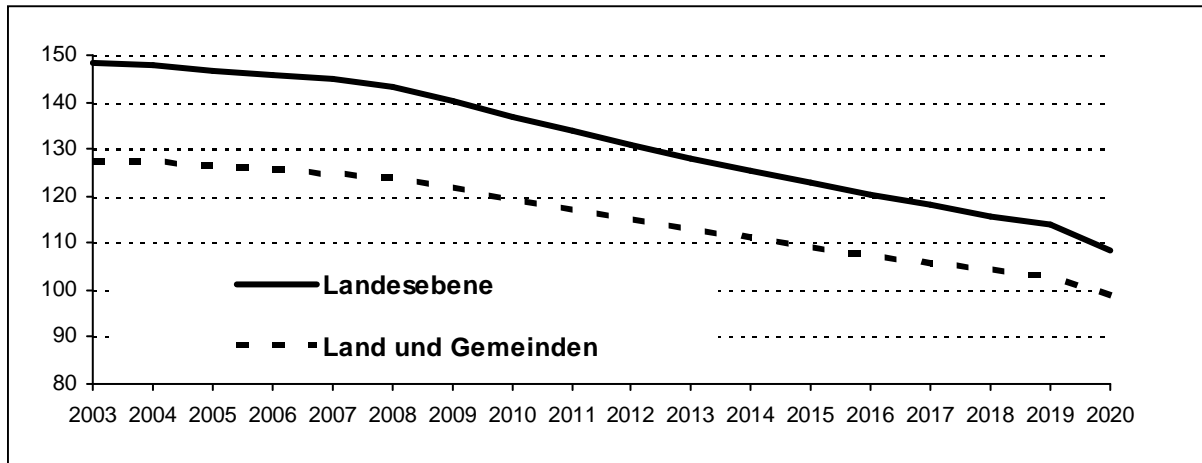
Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Zuge dieser Entwicklung werden sich die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes weitgehend dem Niveau der finanzschwachen Westflächenländer angleichen. Unsere Projektion zeigt, dass die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes im Jahr 2020 bei ca. 108% des Westwertes liegen werden, siehe Abbildung 3, während sich für das Land und die Ge-

meinden insgesamt eine Einnahmenausstattung je Einwohner ergibt, die in einer Größenordnung von ca. 97% bis 98% des FFW-Vergleichswertes liegen wird.

Abbildung 3:

Entwicklung der realen bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern in Prozent der bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen der finanzschwachen Westflächenländer im Zeitraum von 2003 bis 2020



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Aus der Modellrechnung lassen sich eine Reihe von wichtigen Schlussfolgerungen ziehen:

- ◆ Im Landeshaushalt wird es selbst bei der hier unterstellten konjunkturellen Erholung keine zusätzlichen realen Verteilungsspielräume geben. Im Gegenteil, die Tarifangleichung und die steigenden Zinslasten werden eher zu einer Einengung der real verfügbaren Mittel führen. Ab dem Jahr 2007/8 wird es zu einem deutlichen Rückgang des *gesamten Einnahmenvolumens* kommen, da sich die Rückführung der Osttransfers und die negative Bevölkerungsentwicklung überlagern.
- ◆ Langfristig werden die *Einnahmen je Einwohner* im Landeshaushalt etwas über den Vergleichswerten der finanzschwachen Westflächenländer liegen. Das Land wird aber einen größeren Betrag als diese Mehreinnahmen dafür aufwenden müssen, die Kommunen finanziell ausreichend auszustatten. Es ist nämlich davon auszugehen, dass auch nach dem Jahr 2019 die kommunale Steuerkraft deutlich unter dem Niveau der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern liegen wird. Ferner handelt es sich bei einem Teil der Einnahmen des Landes um drittfinanzierte Mittel, die bestimmten Zwecken (ÖPNV, Landwirtschaft usw.) vorbehalten sind. *Dies impliziert, dass sich das Land Mecklenburg-Vorpommern insgesamt – Land und Kommunen – langfristig weniger leisten kann als die finanzschwachen Länder in Westdeutschland.* Diese Finanzschwäche werden sich die Landes- und Gemeindeebene „teilen“ müssen.
- ◆ *Der gegenwärtige Einnahmenvorsprung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern wird von Jahr zu Jahr geringer.* Um so wichtiger ist es, dass ein großer Teil dieses Einnahmenvorsprungs

dazu verwendet wird, im Land eine moderne und auf den langfristigen Bedarf ausgerichtete Infrastruktur zu schaffen. *Hierbei muss sich der Bedarf insbesondere auch an den zukünftigen Gegebenheiten ausrichten. Letzteres bedeutet, dass der deutlich geringeren Einwohnerzahl und der dramatischen Veränderung der Altersstruktur Rechnung zu tragen ist.* Ferner muss gewährleistet sein, dass die vom Land und auch den Kommunen geschaffenen Infrastrukturen (z. B. Verkehrswege) und Einrichtungen (Schulen, Hochschulen, Spaßbäder usw.) im Hinblick auf ihre *Folgelasten* auch von einer zukünftig kleineren Bevölkerungszahl *finanziert werden können.*

- ◆ *Die sinkenden Einnahmen aus den Osttransfers machen auch deutlich, dass alle vorhandenen Infrastrukturlücken bis spätestens zum Jahr 2019 geschlossen sein müssen, da in den Folgejahren keine überproportionalen Mittel in Investitionen gelenkt werden können.* Im Gegenteil: In den nächsten Jahren werden bereits zunehmende Anteile der investiven Ausgaben für Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen aufzuwenden sein. Aus diesen Gründen muss man *die Entwicklung der investiven Ausgaben, und hier insbesondere der Sachinvestitionsausgaben, auf der Landes- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern in den vergangenen Jahren mit etwas Sorge betrachten.*

Die Ausgaben auf der Landesebene

Auf der Landesebene übersteigen – hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl des Landes – die Gesamtausgaben das Niveau der Westvergleichsländer im Jahr 2003 um ca. 2,25 Mrd. Euro, wobei ein erheblicher Teil der Mehrausgaben „aufbaubedingt“ ist bzw. auf überproportionale Zuweisungen an den kommunalen Sektor zurückzuführen ist. Die wichtigsten Positionen dieser Mehrausgaben haben wir zusammenfassend in der Tabelle 1 aufgeführt.

Ca. 50% der Mehrausgaben entfallen auf Zahlungen an den kommunalen Sektor. Hier werden, hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl, ca. 1,12 Mrd. Euro mehr ausgegeben als in den finanzschwachen Westflächenländern. Ein ebenfalls gewichtiger Posten sind die AAÜG-Aufwendungen (Aufwendungen der neuen Länder für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR) in Höhe von ca. 0,28 Mrd. Euro, denen aber Minderausgaben in Höhe von ca. 0,39 Mrd. Euro durch das weitgehende Fehlen von Pensionslasten gegenüberstehen. Für aktives Personal – Personalausgaben netto der Pensionslasten – gibt das Land trotz geringeren Tarifniveaus ca. 370 Mio. Euro mehr aus als die Westvergleichsländer. Im investiven Bereich tätigt das Land Mehrausgaben – netto der investiven Zuweisungen an Gemeinden und Zweckverbände – von ca. 0,60 Mrd. Euro. Höhere Ausgaben fallen auch in Form von laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an öffentliche und sonstige Unternehmen an. Hier wirken sich in Mecklenburg-Vorpommern die drittfinanzierten Ausgaben aus Bundes- bzw. EU-Mitteln aus. Die Zinsausgaben auf der Landesebene liegen gegenwärtig in etwa auf dem Niveau der Westvergleichsländer, so dass hier im Jahr 2003 weder Mehr- noch Minderausgaben angefallen sind. Allerdings dürften sich diese Relationen in den nächsten Jahren zu Un-

gunsten des Landes verändern, da der Finanzierungssaldo in den letzten Jahren deutlich über dem der Westvergleichsländer lag und ferner der Bevölkerungsrückgang die Pro-Kopf-Schulden und die Zinslast je Einwohner weiter nach oben treiben wird.

Tabelle 1:

Mehr- und Minderausgaben im Haushalt des *Landes* Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern in Mrd. Euro im Jahr 2003

	Mrd. Euro
Zahlungen an die Gemeinden und Zweckverbände insgesamt	1,12
darunter:	
- laufende Zahlungen	0,75
- investive Zahlungen	0,37
investive Ausgaben insgesamt (ohne Zahlungen an Gemeinden/Zweckverb.)	0,60
darunter:	
- Sachinvestitionen	0,18
- sonstige Investitionen (ohne Zahlungen an Gemeinden/Zweckverbände)	0,42
AAÜG ^a	0,28
Aufwendungen für aktives Personal	0,37
Versorgung (Pensionslasten)	-0,39
laufende Zahlungen an öffentliche und sonstige Unternehmen	0,20
Mehrausgaben insgesamt	2,25

Hinweis: Ausgewiesen werden nur die quantitativ bedeutsamen Positionen.

^a AAÜG-Zahlungen sind Leistungen der neuen Länder aufgrund des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Werden die gesamten Mehrausgaben von ca. 2,25 Mrd. Euro auf die laufende Rechnung und die Kapitalrechnung verteilt, so entfallen ca. 1,28 Mrd. Euro auf die laufende Rechnung und ca. 0,97 Mrd. Euro auf die Investitionsausgaben. Gerade die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung sind problematisch, da sich hinter diesen Positionen Ausgaben verbergen, die kurz- bis mittelfristig nur eingeschränkt disponibel sind, während auf der anderen Seite investive Ausgaben deutlich flexibler sind. Dennoch darf die Flexibilität der investiven Ausgaben nicht einseitig zur Rückführung der Ausgaben eingesetzt werden, da sonst das Land den Abbau der Infrastrukturdefizite sowie seine Fähigkeit, Investitionsfördermaßnahmen zu finanzieren, einschränken würde. Abgesehen davon werden ohnehin große Teile der investiven Ausgaben mit Hilfe von Kofinanzierungsmitteln des Bundes und der EU, sowie der investiven Komponenten der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, finanziert. Aus diesen Gründen muss insbesondere den Ausgabenüberhängen in der laufenden Rechnung ein besonderes Augenmerk zuteil werden.

Beachtenswert ist der Umstand, dass sich zwar die Höhe der gesamten Mehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt auf der Landesebene im Trend seit dem Jahr 1997 kontinuierlich reduziert hat, dass sich aber die Struktur der Mehrausgaben von der investiven zur laufenden Rechnung verschoben hat, siehe Abbildung 4. Während im Jahr 1997 noch ca. 55% der gesamten Mehrausgaben in der investiven Verwendung anfielen, ist dieser Anteil im Jahr 2003 bis auf ca. 43% gesunken.

Hierbei hat sich das absolute Niveau der investiven Mehrausgaben auch deutlich reduziert, während in der laufenden Rechnung² die Mehrausgaben weitgehend konstant geblieben sind. Letzteres impliziert, dass die bisherigen Konsolidierungsbemühungen weitgehend nur im Bereich der investiven Ausgaben sichtbar werden, während die Konsolidierungsanstrengungen im laufenden Haushalt insbesondere durch Tarif- und Zinssteigerungen überlagert werden und offenkundig auch nicht hinreichend konsequent betrieben wurden. Ähnliche Tendenzen sind auch in allen anderen Ostflächenländern zu beobachten.

Die Ausgaben auf der Gemeindeebene

Analog zur Darstellung in der Tabelle 1 haben wir auch die Ausgaben der Kommunen im Jahr 2003 mit den Werten des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer verglichen, und die Mehr- und Minderausgaben – hochgerechnet auf die Einwohnerzahl – in der Tabelle 2 ausgewiesen.

Tabelle 2:

Mehr- und Minderausgaben der *Kommunen* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern in Mrd. Euro im Jahr 2003

	Mrd. Euro
Investive Ausgaben insgesamt	0,27
laufende Rechnung insgesamt	0,16
darunter:	
- Aufwendungen für aktives Personal	0,13
- laufender Sachaufwand	0,12
- Versorgung (Pensionslasten)	-0,07
Mehrausgaben insgesamt	0,43

Hinweis: Ausgewiesen werden nur die quantitativ bedeutsamen Positionen.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik, siehe Kapitel III.

Auf der kommunalen Ebene lagen die bereinigten Gesamtausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 – hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl – ca. 0,43 Mrd. Euro über dem Westvergleichswert. Die Mehrausgaben fielen hierbei zu ca. 60% in der investiven Rechnung an. In der laufenden Rechnung sind insbesondere der laufende Sachaufwand sowie die Aufwendungen für aktives Personal für die Mehrausgaben verantwortlich. Die Zinsausgaben und auch die Ausgaben für soziale Leistungen (insbes. Sozialhilfe) liegen in etwa auf dem Niveau der Westvergleichsländer. Bei den Pensionsaufwendungen sparen die Kommunen ca. 70 Mio. Euro im Vergleich zu den FFW-Kommunen.

Betrachtet man die längerfristige Entwicklung der Mehrausgaben auf der kommunalen Ebene, getrennt nach der laufenden und investiven Rechnung, so zeigt sich, dass der Konsolidierungsprozess ausschließlich im Bereich der investiven Ausgaben vollzogen

² Nur zu einem kleinen Teil ist die Entwicklung der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung auf die deutlich gestiegenen AAÜG-Aufwendungen zurückzuführen. Diese lagen im Jahr 2003 ca. 110 Mio. Euro über denen des Jahres 1997.

wurde. Die gesamten Mehrausgaben im Vergleich zum FFW-Durchschnitt sind seit dem Jahr 1997 zwar nahezu kontinuierlich um ca. 250 Mio. Euro gesunken, wobei allerdings die investiven Mehrausgaben einen Rückgang von ca. 260 Mio. Euro und die laufenden Mehrausgaben einen Zuwachs von ca. 10 Mio. Euro erfahren haben. Während im Jahr 1997 noch ca. 80% der Mehrausgaben in der Kapitalrechnung angefallen sind, hat sich dieser Anteil auf zwischenzeitlich ca. 60% reduziert.

In der Tendenz ist somit die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern eher kritischer zu betrachten als die auf der Landesebene, womit natürlich das Konsolidierungsproblem im Landeshaushalt nicht „kleingeredet“ werden soll und darf. Auf der Landesebene sind große Teile der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung auf überproportionale Zuweisungen an die Kommunen zurückzuführen, und auch der Anstieg der AAÜG-Ausgaben hat die laufende Rechnung des Landes belastet. Ferner werden die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung im Landeshaushalt durch den erheblichen Umfang drittfinanzierter Ausgaben auch etwas überzeichnet. Auf der Kommunalebene gibt es hingegen keine vergleichbaren „Sondereffekte“, die den Ausgabenvergleich mit den FFW-Ländern in signifikantem Umfang verzerren. Unsere Untersuchungsergebnisse haben auch keine Indikatoren dafür erbracht, dass die Aufgabenbelastung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern vom FFW-Durchschnitt in signifikantem Umfang abweicht.

Entwicklung der Infrastrukturinvestitionsaktivität auf der Landes- und Gemeindeebene

Die investiven Ausgaben des Landes und der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern haben sich in Relation zum FFW-Durchschnitt deutlich reduziert und liegen nur noch ca. 100% über dem Westvergleichswert, nachdem der Abstand in der Mitte der 90er Jahre noch mehr als 150% betrug. Darunter lagen die Sachinvestitionsausgaben bis zur Mitte der 90er Jahre noch mehr als 100% über dem Westvergleichswert und haben sich zwischenzeitlich auf einen Wert von ca. 170% des Westwertes reduziert.

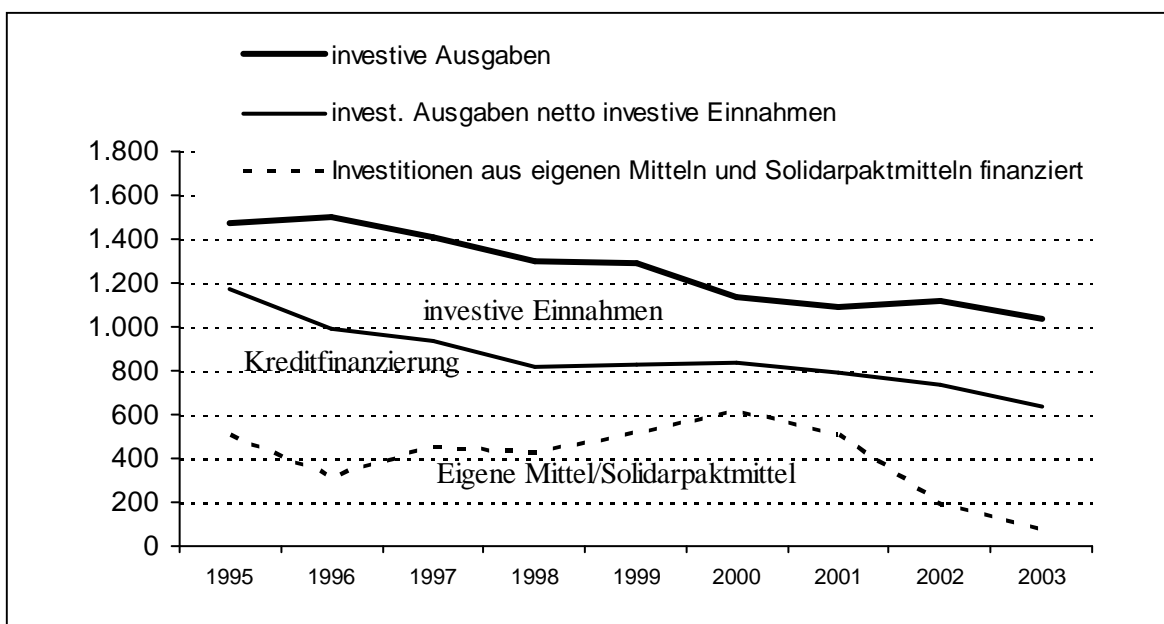
Besorgniserregend ist aber nicht nur der beträchtliche Rückgang der Investitionsaktivität, sondern mehr noch die Tatsache, dass das Land zunehmend weniger „eigene“ Mittel und Mittel aus den Solidarpaktleistungen (SoBEZ) in die Investitionsfinanzierung lenkt. In der Abbildung 4 werden die hierzu relevanten Daten präsentiert. Dargestellt wird zunächst die Entwicklung der investiven Ausgaben (Land und Gemeinden) insgesamt. Diese haben sich seit 1995 um ca. 450 Euro je Einwohner (ein Minus von immerhin 30%) reduziert. Eingetragen sind ferner die investiven Ausgaben abzüglich der insgesamt vom Land bezogenen investiven Einnahmen (ohne ehemalige IfG-Mittel und Erlöse aus Vermögensverkäufen).³ Die Differenz zwischen beiden Reihen zeigt den Umfang der insgesamt erhaltenen investiven Einnahmen. Der größte Teil dieser Einnahmen resultiert aus investiven Zuweisungen des Bundes und der EU (z. B. im Rahmen der GA

³ Dies entspricht gleichzeitig der verfassungsmässigen Kreditobergrenze.

„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der EU-Strukturfonds).⁴ Ferner ist die Entwicklung der aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen dargestellt, wobei sich diese ergeben, in dem von den investiven Ausgaben die investiven Einnahmen sowie der Finanzierungssaldo abgesetzt wird. Damit zeigt die Differenz zwischen den beiden unteren Linien den Fremdfinanzierungsbeitrag. Der Abstand zwischen den eigenfinanzierten Investitionen und der Null-Linie zeigt an, in welchem Umfang eigene Mittel bzw. Solidarpaktmittel (aus den SoBEZ) in die Investitionsfinanzierung geflossen sind.

Abbildung 4:

Investitionsfinanzierung auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Die hier durchgeführten Berechnungen weichen zwar konzeptionell etwas von der Vorgehensweise ab, die die neuen Länder im Rahmen ihrer „Fortschrittsberichterstattung“ anwenden, führen aber letztendlich zu keiner Verzerrung der Aussagen. Festzuhalten ist, dass von den Solidarpaktmitteln, die immerhin mehr als 600 Euro je Einwohner betragen, zunehmend geringere Anteile in die Investitionsfinanzierung fließen, und dass „eigene“ Mittel zur Investitionsfinanzierung überhaupt nicht eingesetzt werden. In den beiden vergangenen Jahren wurde rechnerisch sogar der weitaus überwiegende Teil der Solidarpaktmittel in der laufenden Rechnung verausgabt.⁵

Aus diesen Tatbeständen muss der Schluss gezogen werden, dass das Land und seine Kommunen bei den derzeitigen Ausgabenrelationen in der laufenden Rechnung ohne

⁴ Enthalten sind auch die Einnahmen aus Vermögensverkäufen, so dass wir hier ein „Nettoinvestitionskonzept“ anwenden.

⁵ Allerdings darf ein Teil der SoBEZ im Solidarpakt I für laufende Ausgaben verwendet werden, wie z. B. zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Hierfür sind in etwa – nach Verrechnung der Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich – bis zu 20% der SoBEZ erforderlich.

Solidarpaktmittel und ohne die ostspezifischen überproportionalen investiven Zuweisungen des Bundes und der EU überhaupt keine investiven Ausgaben ohne Kredite finanzieren könnten. Da die Solidarpaktmittel ab dem Jahr 2009 zunehmend schneller abgeschmolzen werden, ist die zeitliche Schiene für das Einleiten von spürbaren Gegensteuerungsmaßnahmen bereits recht kurz. Diese Maßnahmen können letztendlich nur durch einen nachhaltigen Abbau der Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung realisiert werden, wobei sowohl die Landes- als auch Gemeindeebene gefordert ist.

Analyse der Personalbestände auf der Landes- und Gemeindeebene

Mehr als ein Drittel der laufenden Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene sind direkte Personalausgaben. Werden die indirekt in Form von Zuweisungen und Zuschüssen an öffentliche Einrichtungen fließenden Mittel berücksichtigt, dürften die effektiven Personalausgabenanteile eher in einer Größenordnung von 40% der laufenden Ausgaben liegen. Aus diesen Gründen sind die Personalausgaben bzw. die Personalbestände in den öffentlichen Haushalten die zentrale finanzpolitische Stellschraube bei der Rückführung der öffentlichen Ausgaben. Daher wird in der vorliegenden Untersuchung auch der Analyse der bestehenden Personalüberhänge und der sich zukünftig ergebenden demographischen Anpassungszwänge beim Personalbestand ein besonderes Gewicht eingeräumt.

Die Analyse der Personalbestände erfolgt zweistufig:

- ◆ In einem ersten Schritt werden die gegenwärtig (bezogen auf das Jahr 2003) vorliegenden Personalüberhänge bestimmt.
- ◆ In einem zweiten Schritt wird untersucht, in welchem Umfang die demographischen Veränderungen im Zeitraum bis 2020 *zusätzliche* Personalanpassungen erforderlich machen.

In der Tabelle 3 wird der Personalbesatz auf der Länder- und Gemeindeebene zum 30. 6. 2003 auf der Basis von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ausgewiesen, wobei die Personalbestände ausschließlich auf die Einwohnerzahl bezogen werden. In den Spalten (1) bis (3) werden die VZÄ je 100.000 Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern, dem Freistaat Sachsen (SN) sowie dem Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer (FFW) dargestellt. In den Spalten (4) und (5) präsentieren wir Hochrechnungen des Personalmehreinsatzes in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Benchmark-Ländern. Hierbei werden die Unterschiede im Personalbesatz auf die Bevölkerungszahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern bezogen.

Tabelle 3:

Personalbesatz (gemessen in VZÄ) am 30. 6. 2003 je 100.000 Einwohner über alle Aufgabenbereiche auf der *Landes- und Gemeindeebene*

	MV	SN	FFW	Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von MV ergibt sich folgende Mehr-(+) bzw. Minderausstattung (-) im Vergleich zu (gerundet):	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	je 100.000 EW			SN	FFW
Landesebene					
Landespersonal (ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken) insgesamt ^a	2.553	2.381	2.066	+2.992	+8.467
Gemeindeebene					
Gemeindepersonal (ohne Krankenhäuser und ohne Kitas ^b)	1.415	1.374	1.150	+ 711	+ 4.616

^a Personal in Kernhaushalten, Sonderrechnungen und öffentlich-rechtlichen Anstalten. – ^b Das Personal der Zweckverbände ist hier enthalten. Bei den Zweckverbänden sind aber lediglich ca. 3% bis 4% des Personals des kommunalen Sektors beschäftigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Personalstandstatistik.

Auf Basis der Angaben in der Tabelle 3 ergibt sich auf der Landesebene im Vergleich zum FFW-Durchschnitt ein Personalüberhang von nahezu 8.500 VZÄ, auf der Gemeindeebene ein Überhang von ca. 4.600 VZÄ. Beide Ebenen beschäftigen somit ca. 23% mehr Personal als die Westvergleichsländer. Auch im Vergleich zu Sachsen messen wir erhebliche Personalüberhänge von ca. 3.000 VZÄ auf der Landesebene und einen Personalüberhang von ca. 700 VZÄ auf der Gemeindeebene. Mit diesen Personalüberhängen sind im Vergleich zu den Westbenchmarkländern erhebliche Personalmehrausgaben verbunden, die in einer Größenordnung von annähernd 500 Mio. Euro im Jahr 2003 im Land insgesamt liegen. Hierbei entfällt ein Betrag von ca. 320 Mio. Euro auf die Landesebene und ein Betrag von ca. 160 Mio. Euro auf die Gemeindeebene. Dies entspricht immerhin ca. 18% der Personalausgaben und ca. 7,3% der laufenden Ausgaben des Landes und seiner Kommunen im Jahr 2003. Diese Personalmehrausgaben müssen nicht unbedingt im Landeshaushalt oder den Gemeindehaushalten in Form von unmittelbaren Personalausgaben erkennbar sein, sondern können auch z. B. in Form von Zuweisungen und Zuschüssen an öffentliche Einrichtungen verausgabt werden, da unsere Personalbestandsdaten auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie die Sonderrechnungen enthalten, deren Personalaufwendungen in erheblichem Umfang durch Zuweisungen und Zuschüsse aus den Haushalten des Landes und der Kommunen finanziert werden.

Bei den Modellrechnungen wurde unterstellt, dass die derzeitig bestehenden Personalüberhänge – siehe Tabelle 3 – im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern linear bis zum Jahr 2010 abgebaut werden, und natürlich der Personalbestand an die gesunkene Bevölkerungszahl angepasst wird. Auf der Landesebene wird bei den

Modellrechnungen dem massiven Schülerrückgang durch die gesonderte Behandlung des Schulbereichs Rechnung getragen.

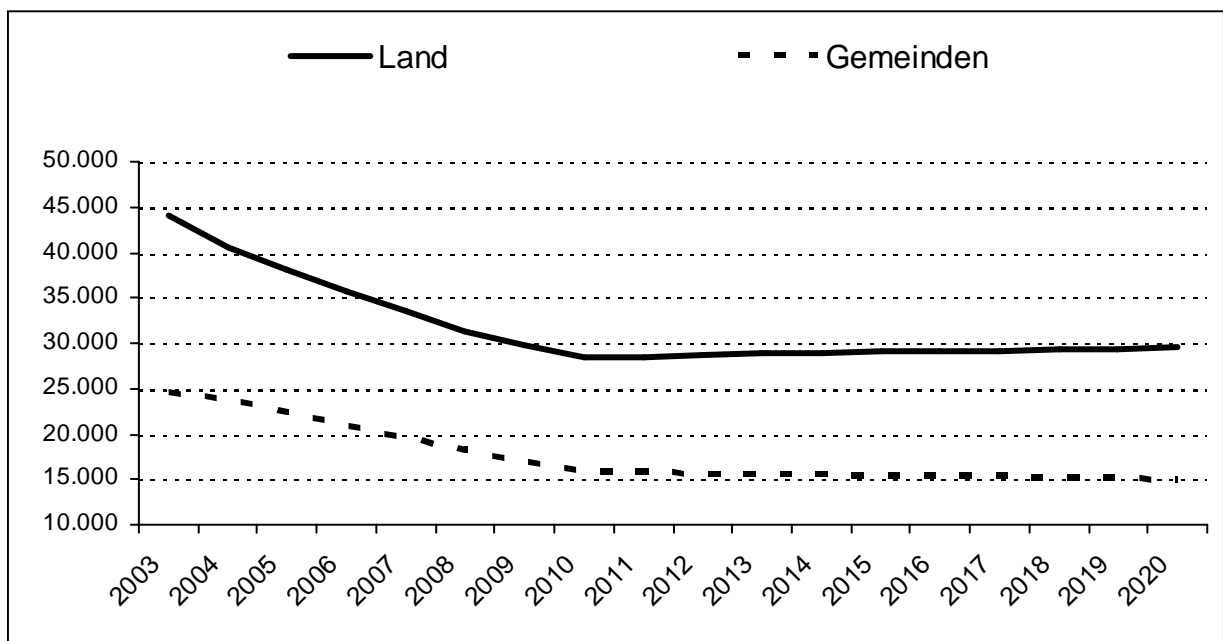
Das „Zieljahr“ 2010 für die Anpassung des Personalbesatzes im Land an die Westvergleichsländer entspricht in Mecklenburg-Vorpommern dem erklärten Willen der beiden Koalitionspartner im Koalitionsvertrag. Dieses Ziel wurde auch nochmals im Fortschrittsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2003 (siehe Seite 22) hervorgehoben.

Die Anpassungspfade für die Personalbestände auf der Landes- und Gemeindeebene sind der Abbildung 7 zu entnehmen und ferner werden in der Tabelle 4 Angaben über die Personalbestände im Ausgangsjahr 2003 sowie dem Jahr 2020 präsentiert.

Wie in der Abbildung 5 ersichtlich ist, sinken die Personalbestände bis zum Jahr 2010 überproportional, was eine Folge der Umsetzung der Politik der Angleichung der Personalintensität an das Niveau der finanzschwachen Westflächenländer ist. Überlagert wird dieser Prozess durch einen Abbau der Personalbestände im Gleichschritt mit dem Bevölkerungsrückgang, wobei dieser Prozess auch nach dem Jahr 2010 fortgesetzt werden muss. Die Berechnungsergebnisse zeigen, dass auf der Landes- und Gemeindeebene bis zum Jahr 2010 ca. 30% bzw. bis zum Jahr 2020 ca. 35% der Personalbestände abzubauen wären.

Abbildung 5:

Entwicklung des Personalbesatzes (gemessen in VZÄ) auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020



Quelle: Eigene Berechnungen.

In der Tabelle 4 werden nicht nur die Personalbestände im Jahr 2020 und 2003 ausgewiesen, sondern die Tabelle zeigt auch eine Aufteilung des Personalabbaus nach „demographisch bedingten“ und „konsolidierungsbedingten“ Anpassungserfordernissen. Beim Land halten sich beide Anpassungskomponenten in etwa die Waage, während auf

der Gemeindeebene die Konsolidierungserfordernisse um einen Faktor drei die demographischen Anpassungszwänge übersteigen. Das Land muss bis zum Jahr 2020 mehr als 14.700 Stellen abbauen, wobei der „Löwenanteil“ in unserer Modellrechnung bis zum Jahr 2010 zu realisieren ist. Ca. 7.000 Stellen müssen allein infolge des Bevölkerungsrückgangs und des Rückgangs der Schülerzahlen abgebaut werden, und weitere ca. 7.700 Stellen um die bestehenden Personalüberhänge zu beseitigen. Auf der Gemeindeebene müssen ca. 9.500 Stellen abgebaut werden, wobei ca. 7.100 Stellen dem Konsolidierungsbedarf und ca. 2.400 Stellen infolge des Bevölkerungsrückgangs entfallen müssen. Auch hier muss der Hauptanteil des Personalabbaus bis zum Jahr 2010 erfolgen. Die demographische Komponente ist auf der Gemeindeebene deshalb deutlich kleiner als auf der Landesebene, da die Kommunen weit weniger stark vom Schülerrückgang betroffen sein werden als das Land. Das geringe Differential zwischen 2010 und 2020 ergibt sich deshalb, da wir unseren Modellrechnungen das Ziel der Landesregierung, Personalüberhänge im Vergleich zum Westbenchmarkwert bis zum Jahr 2010 abzubauen, zugrunde gelegt haben. Entsprechend verbleibt in den Jahren von 2010 bis 2020 „nur“ noch die demographisch bedingte Rückführung der Personalbestände. Ähnliche Relationen ergeben sich auch auf der Gemeindeebene, wobei auch hier ein Personalabbau bis 2020 von weit über 30% erforderlich ist.

Tabelle 4:

Gesamtbetrachtung des Personalanpassungsbedarfs auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 (alle Angaben gerundet)

	Land	Gemeinden	Land und Gemeinden
Personalbesatz im Jahr 2003 gemessen in VZÄ	~ 44.150	~ 24.450	~ 68.600
Personalbesatz im Jahr 2020 gemessen in VZÄ	~ 29.400	~ 14.900	~44.300
Personalabbau insgesamt	~ 14.700	~ 9.550	~ 24.250
davon:			
- demographisch bedingt	~ 7.000	~2.450	~ 9.450
- konsolidierungsbedingt	~ 7.700	~7.100	~14.800
Personalbesatz im Jahr 2020 in % des Personalbestands im Jahr 2003	66,6%	60,9%	64,6%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die erheblichen Anpassungszwänge beim Personal, sowohl auf der Landes- als auch der Gemeindeebene, werfen die Frage nach deren Realisierbarkeit auf. Betrachtet man die Altersstruktur des Personals, so dürfte der gewaltige Anpassungsprozess bis zum Jahr 2010 kaum realisierbar sein, zumal man auch auf den Erhalt einer gesunden Altersstruktur achten muss. Da sowohl die bis zum Jahr 2010 als auch die bis zum Jahr 2020 erforderlichen Anpassungen unter ausschließlicher Ausnutzung der natürlichen Personalfuktuation bei gleichzeitiger Sicherung einer „gesunden Altersstruktur“ des Landespersonals nur schwer in vollständigem Umfang zu bewältigen sein dürften, muss man zusätzlich nach anderen Wegen suchen, um die fiskalischen Lasten für das Land im Interesse des Erhalts der Leistungsfähigkeit zu begrenzen.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse unseres Benchmarking stecken die Rahmendaten ab, innerhalb deren sich die Politik bewegen muss, wenn sie das Ziel verfolgt, die Haushaltspolitik des Landes auf eine solide Basis zu stellen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die im Rahmen des Benchmarking aufgezeigten Anpassungsbedarfe in der Regel nicht kurzfristig realisierbar sind, sondern eher mittelfristige Zieldaten darstellen. Für eine auf kurzfristige „Sparerfolge“ ausgerichtete Haushaltspolitik vermag Benchmarking nur vereinzelt Hinweise geben.

Die Benchmarking-Studie zeigt, dass Mecklenburg-Vorpommern mit den meisten anderen ostdeutschen Flächenländern – lediglich Sachsen nimmt hier eine (positive) Sonderrolle ein – eine Vielzahl der finanzpolitischen Probleme teilt. Die Weichen dafür wurden in der Regel bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre – beflügelt durch zum Teil überschwängliche Erwartungen an die Konvergenzprozesse – falsch gestellt. Dies sollte eigentlich die Option bieten, dass man in den neuen Ländern *gemeinsam* nach Lösungen sucht, um die erheblichen finanzpolitischen Probleme zu lösen. Hieraus könnte auch eine innovative Zusammenarbeit im Sinne einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung – man denke z. B. an die Hochschulen – induzieren und damit unmittelbare Sparbeiträge liefern. Aber noch mehr würde es darum gehen, über Parteigrenzen hinweg die objektiven Notwendigkeiten zu erkennen und einen Konsens über die Anpassungserfordernisse zu erreichen.

Die Darstellung der zukünftigen Entwicklung der Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat gezeigt, dass es in den nächsten 15 Jahren nicht nur keine zusätzlichen realen Verteilungsspielräume gibt, sondern, dass diese Verteilungsspielräume, selbst bei sich wieder verbessernder Konjunkturlage, erheblich eingeschränkt werden. Ursachen hierfür sind die Einnahmenverluste infolge der Rückführung der Osttransfers, sowie sinkende bzw. bestenfalls moderat steigende Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich aufgrund sinkender Einwohnerzahlen. Beiden Entwicklungen kann das Land kaum entgegenwirken.

Die Analyse der Personalbestände verdeutlicht, dass auf der Landes- und Gemeindeebene ein Personalüberhang besteht, der im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern in einer Größenordnung von über 20% liegt. Werden demographische Aspekte berücksichtigt, steigt der Personalüberhang nochmals deutlich an und würde sich – ohne Anpassungsmaßnahmen – in Zukunft noch weiter erhöhen. Der Personalüberhang verursacht erhebliche direkte und indirekte Personalmehrausgaben in Höhe von ca. einer halben Mrd. Euro, wobei sich dieser Betrag aufgrund der Tarifangleichung in den nächsten Jahren noch deutlich erhöhen wird, sofern nicht alle Optionen zum zügigen Personalabbau genutzt werden.

In der laufenden Rechnung tätigt das Land Mehrausgaben (nur Landesebene) im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern in Höhe von nahezu 1,3 Mrd. Euro, wobei ein erheblicher Teil dieser Mehrausgaben durch überproportionale Zuweisungen an den kommunalen Sektor bedingt sind. Ferner dürfte ein Volumen von ca. 200 Mio.

Euro aus drittfinanzierten Bundes-/EU-Mitteln resultieren. Die strukturellen Mehrausgaben in der laufenden Rechnung im Vergleich zum Westbenchmark haben wir auf einen Betrag von mindestens 400 Mio. Euro geschätzt. Im Vergleich zu Sachsen ergeben sich strukturelle laufende Mehrausgaben, die sogar bei mehr als 600 Mio. Euro liegen, wobei hier auch Anpassungen bei der Finanzausstattung der Kommunen in die Berechnungen eingehen.

Konsolidierungsanstrengungen beider Ebenen müssen auch dazu führen, dass die Zuweisungen an die Kommunen auf den Prüfstand kommen⁶, da die Kommunen des Landes im Ländervergleich sehr gut ausgestattet sind und ebenfalls in erheblichem Umfang in der laufenden Rechnung ein Konsolidierungspotential haben. Dieses liegt in einer Größenordnung von über 200 Mio. Euro. Es dürfte offenkundig sein, dass Konsolidierungsanstrengungen nicht zu Verteilungsasymmetrien zwischen beiden Ebenen führen dürfen. Wenn sich das Land anstrengt, um die Ausgaben zu begrenzen, so kann die kommunale Ebene nicht erwarten, dass sie hiervon ausgenommen wird, da das Land von seinen Kommunen die gleichen Anstrengungen einfordern kann. Und umgekehrt kann das Land nicht Konsolidierungserfolge auf der kommunalen Ebene durch die Absenkung von Zuweisungen „einkassieren“, um im eigenen Haushalt den Konsolidierungsdruck abzumildern. Das Land und seine Kommunen bilden eine „Konsolidierungsgemeinschaft“ mit dem gemeinsamen Ziel, eine nachhaltige Finanzpolitik für die zukünftigen Generationen im Land einzuleiten.

⁶ Durch den „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ werden zwar Land und Kommunen von steigenden bzw. sinkenden Einnahmen gleichermaßen betroffen, aber zu hinterfragen ist die Ausgangsbasis (Verbundquote im Basisjahr).

I. Einleitende Bemerkungen zum Benchmarking und zu den Grundprinzipien des vorliegenden Benchmark-Reports

Hintergrund der vorliegenden Studie zum finanzpolitischen Handlungsbedarf in Mecklenburg-Vorpommern ist die gegenwärtig höchst angespannte Haushaltslage und die sich langfristig aus der Rückführung der Osttransfers und dem demographischen Wandel ergebenden Anpassungsprobleme. Vor diesen Herausforderungen steht aber nicht nur das Land Mecklenburg-Vorpommern, sondern alle staatlichen Gebietskörperschaften bzw. im Hinblick auf die Rückführung der Osttransfers, alle ostdeutschen Länder. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat wiederholt auf die prekäre Situation der öffentlichen Finanzen hingewiesen und bereits in seinem Jahresgutachten 2002/2003 davon gesprochen, dass „die finanzielle Situation der neuen Länder ... ein erhebliches Nachhaltigkeitsproblem“ (Tz 301) birgt. Im jüngst vorgelegten Jahresgutachten 2004/2005 spricht der Rat sogar von einer „besorgniserregenden Lage der öffentlichen Haushalte“ in Ostdeutschland, siehe Ziffer 412. Der Rat hält auch fest, dass es in allen neuen Ländern trotz des Personalabbaus in den vergangenen Jahren immer noch in erheblichem Umfang überhöhte Personalbestände gibt. Ein besonderes Augenmerk widmet der Rat in seinem Gutachten auch den zukünftigen Herausforderungen an die Finanzpolitik, wobei er auf die gesetzlich fixierte Abschmelzung der Solidarpaktleistungen bis zum Jahr 2020 und auf die aus den tiefgreifenden demographischen Veränderungen resultierenden finanzpolitischen Anpassungsprobleme hinweist, siehe hierzu die Ziffern 425ff. Das Aufzeigen der Problemlage und das Bereitstellen von Informationen zur Bewältigung dieser vom SVR benannten Anpassungsprobleme ist das Anliegen der vorliegenden Untersuchung.

Hierzu werden in einem Benchmarking-Prozess finanzwirtschaftliche Kerndaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV) mit denen des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer, Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL) und Schleswig-Holstein (SH) verglichen. Diese Vergleichsländergruppe wurde bewusst ausgewählt. Die finanzschwachen Westflächenländer (FFW) erhalten Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA).⁷ Die Nehmerländer im LFA würden im oberen Bereich das abstecken, was man sich bedingt durch die Einnahmenausstattung auf mittlerer Sicht in Mecklenburg-Vorpommern und in den anderen neuen Ländern auf Länderebene maximal „leisten“ kann. Allerdings werden wir im Bericht darstellen, dass der Benchmark FFW für Mecklenburg-Vorpommern langfristig zu hoch gegriffen ist, und das aus zwei Gründen. In Abschnitt III.2.3 zeigen wir, dass die Finanzausstattung in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Auslaufen des Solidarpakts II unter die des FFW-Vergleichswertes sinken wird. Dies impliziert, dass sich Mecklenburg-Vorpommern langfristig weniger leisten kann als der Durchschnitt der

⁷ In der Vergangenheit war auch SH zeitweise Zahler im Länderfinanzausgleich, wobei das Zahlungsvolumen extrem gering war. Ursache hierfür sind insbesondere die positiven Impulse im Hamburger Umland. Dennoch muss SH als finanz- und strukturschwach bezeichnet werden.

finanzschwachen Westflächenländer. Zweitens ist der FFW-Vergleich deshalb nach oben verzerrt, weil diese Länder ebenfalls erhebliche Ausgabenüberhänge zu verzeichnen haben und somit vor ähnlichen Konsolidierungsanstrengungen stehen wie das Land Mecklenburg-Vorpommern.

Ferner führen wir Vergleichsrechnungen mit dem Freistaat Sachsen (SN) durch, wobei dieses Land als Vergleichsmaßstab aus mehreren Gründen geeignet ist: Sachsen bezieht wie Mecklenburg-Vorpommern und die anderen neuen Länder erhebliche Osttransfers und hat dem Land Mecklenburg-Vorpommern weitgehend vergleichbare „Aufbauaufgaben“ (wie z. B. Schließung der Infrastrukturlücke, besondere Investitionsfördermaßnahmen usw.) und „Anpassungsprobleme“ zu bewältigen. Der Vergleich mit Sachsen ermöglicht daher die Identifikation von „Osteffekten“.

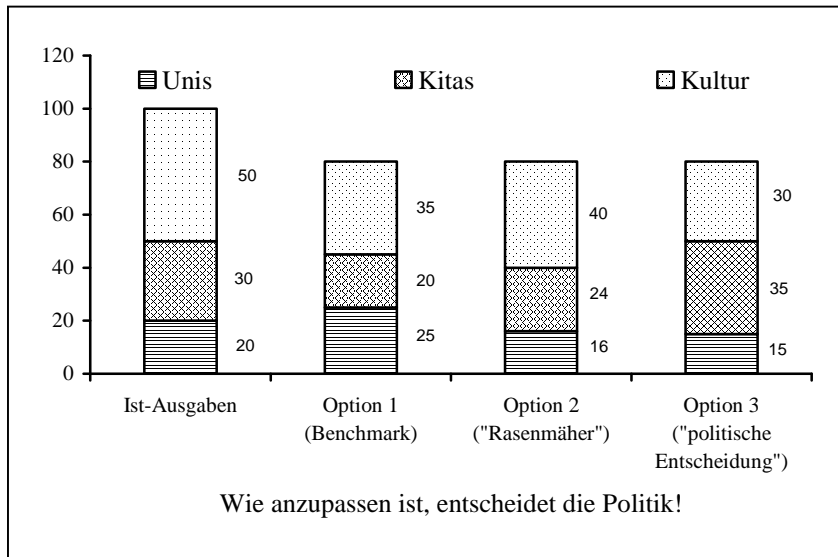
Ländervergleiche implizieren natürlich nicht die Annahme oder Forderung, dass der Status-Quo in einem Referenzland oder in einer Gruppe von Referenzländern (wie z. B. dem Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer oder dem Freistaat Sachsen) zur allgemein gültigen Norm erklärt wird. Künftig kann aber das Pro-Kopf-Ausgabenvolumen und auch der Personalbesatz im öffentlichen Sektor in Mecklenburg-Vorpommern nicht systematisch über den Zahlenwerten der Vergleichsländer liegen, wie das zurzeit vielfach noch der Fall ist. Ferner ist mit Ländervergleichen auch nicht die Annahme oder Forderung nach Gleichheit der öffentlichen Ausgabenstrukturen in den Ländern verbunden, wenn auch die Praxis zeigt, dass sich die Unterschiede in den Ausgabenstrukturen auf Landes- und Kommunalebene der einzelnen Länder in Grenzen halten. Unterschiede in den Ausgabenstrukturen reflektieren bewusste politische Entscheidungen und entziehen sich daher teilweise einer wissenschaftlichen Bewertung. Allerdings muss die Politik dem Umstand Rechnung tragen, dass ein höheres Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in einzelnen Aufgabenbereichen (wie z. B. im Bildungsbereich, bei der Kita-Versorgung usw.) durch ein geringeres Güter- und Dienstleistungsangebot in anderen Aufgabenbereichen kompensiert bzw. gegenfinanziert werden muss, um die Gesamtausgaben den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln anzupassen.

Anmerkungen zur Rolle von Benchmarking-Prozessen

Von zentraler Bedeutung ist es, Benchmarking richtig zu verstehen. Benchmarking macht keine Sparvorschläge, sondern versucht lediglich „Auffälligkeiten“ zu identifizieren und den bestehenden Handlungsdruck transparent zu machen. Sparvorschläge zu machen und umzusetzen ist Sache der Politik und nicht Aufgabe des Benchmarkers. Gleichwohl lassen sich aus den ermittelten Vergleichswerten Hinweise für strategische Entscheidungen und organisatorische Änderungen der Verwaltung ableiten. Grundsätzlich kann sich auch ein strukturschwaches Land wie das Land Mecklenburg-Vorpommern in einzelnen Aufgabenbereichen ein höheres Versorgungs- und Ausgabenniveau als andere, selbst finanzstarke, Länder leisten. Allerdings müssen die damit verbundenen Mehrausgaben an anderer Stelle durch Minderausgaben (und damit i.d.R. auch mit einer unterdurchschnittlichen Leistungs- bzw. Güterversorgung) ausgeglichen werden.

Abbildung I.1:
Benchmarking und Anpassungsoptionen

Fiktives Beispiel: Ist-Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 100 Euro bei einem finanzierbaren Ausgabenvolumen von 80 Euro je Einwohner.



Die Beachtung dieses Prinzips ist von zentraler Bedeutung für den richtigen Umgang mit Ergebnissen eines Benchmarkings. So impliziert die Feststellung, dass im Aufgabenbereich X die Ausgaben (oder der Personalbestand) um Y% über den Ausgaben (bzw. den Personalbeständen) der Benchmark-Länder liegen, keinesfalls die Forderung nach Einsparungen in diesem Bereich um Y%. In dem in Abbildung I.1 aufgezeigten Beispiel werden in einem Land 20 Euro je Einwohner für die Hochschulen, 30 Euro für den Kita-Bereich und 50 Euro für den Kulturbereich ausgegeben. Insgesamt liegen die Pro-Kopf-Ausgaben also bei 100 Euro, während sich das Land nur Ausgaben in Höhe von 80 Euro leisten kann. Ein Benchmarking mit vergleichbaren Ländern habe ergeben, dass dort – auf die Verhältnisse des Landes hochgerechnet – 25 Euro für den Hochschulbereich, 20 Euro für den Kita-Bereich und 35 Euro für den Kulturbereich verausgabt werden (in der Summe also die geforderten 80 Euro je Einwohner). Eine Konsolidierungsvariante (Option 1) würde darin bestehen, exakt die Zahlen der Benchmark-Länder anzupeilen. Dies bedeutet, dass in den Hochschulbereich 5 weitere Euro gelenkt werden, der Kita-Bereich Kürzungen in Höhe von 10 Euro und der Kulturbereich Kürzungen in Höhe von 15 Euro hinnehmen muss. Eine Option 2 würde in der Anwendung des Rasenmäher-Prinzips bestehen. Die Ausgaben liegen insgesamt um 20% über den verfügbaren Mitteln. Werden alle Bereiche um diesen Prozentsatz gekürzt, sinken die Gesamtausgaben auf den Zielwert von 80 Euro. Eine „Strukturdiskussion“ gibt es beim „Rasenmäher-Verfahren“ nicht. In der obigen Abbildung ist eine weitere Option 3 dargestellt, in der die Ausgabenstruktur aufgrund einer politischen Strukturdiskussion zustande gekommen ist. Hier hat die Politik entschieden, den Kita-Bereich in den Vordergrund zu stellen und trotz des Umstandes, dass die Kita-Ausgaben bereits über dem Benchmark liegen, diese Ausgaben noch weiter (auf nunmehr 35 Euro) zu erhöhen. Der

„Preis“ dieser Politik besteht darin, dass die anderen Politikbereiche noch größere Einsparungen erbringen müssen. Im Beispiel werden die Hochschulausgaben auf 15 Euro und die Kulturausgaben auf 30 Euro – und damit unter die Benchmarkwerte – abgesenkt. Per Saldo führt auch diese Politik zu Gesamtausgaben von 80 Euro. Entscheidend ist, dass die Ausgaben auf ein nachhaltig finanzierbares Volumen reduziert werden; die Ausgabenstruktur ist eine Frage der politischen Präferenzen.

Die Rolle des Benchmarkings in diesem Prozess besteht also darin, den Anpassungsbedarf aufzuzeigen und zu verdeutlichen, welche zukünftigen Entwicklungspfade und Ausgabenrisiken absehbar sind. Ferner soll das Benchmarking durch den Struktur- und Ausgabenvergleich mit geeigneten Vergleichsländern den verantwortlichen Entscheidungsträgern Informationsgrundlagen für eine rationale Haushaltspolitik liefern.

II. Soziodemographische und ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich

Eingangs präsentieren wir in kurzer Form wichtige soziodemographische und ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich mit den anderen Bundesländern. Vielfach werden wir bei Bedarf weiterführende soziodemographische Fakten aufbereiten, die in den Einzelbereichen von Bedeutung sind. Der Unterabschnitt II.1 zeigt demographische Daten und Angaben zur Sozialstruktur der Bevölkerung; im Unterabschnitt II.2 werden die wichtigsten ökonomischen Rahmendaten dargestellt.

II.1 Soziodemographische Basisdaten

Mecklenburg-Vorpommern hat mit ca. 1,74 Mio. Einwohnern die geringste Bevölkerungszahl unter den ostdeutschen Flächenländern (vgl. Tabelle II.1.1). Die finanzschwachen Westflächenländer (FFW) haben demgegenüber insgesamt nahezu 16 Mio. Einwohner. Ein zentrales Charakteristikum des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist seine geringe Bevölkerungsdichte, die lediglich bei ca. 75 Einwohnern je qkm liegt. Nur das Land Brandenburg mit ca. 87 Einwohnern je qkm hat eine vergleichbar geringe Bevölkerungsdichte. In Sachsen hingegen liegt die Bevölkerungsdichte mit ca. 235 Einwohner je qkm deutlich über dem FFW-Durchschnitt (186 EW je qkm).

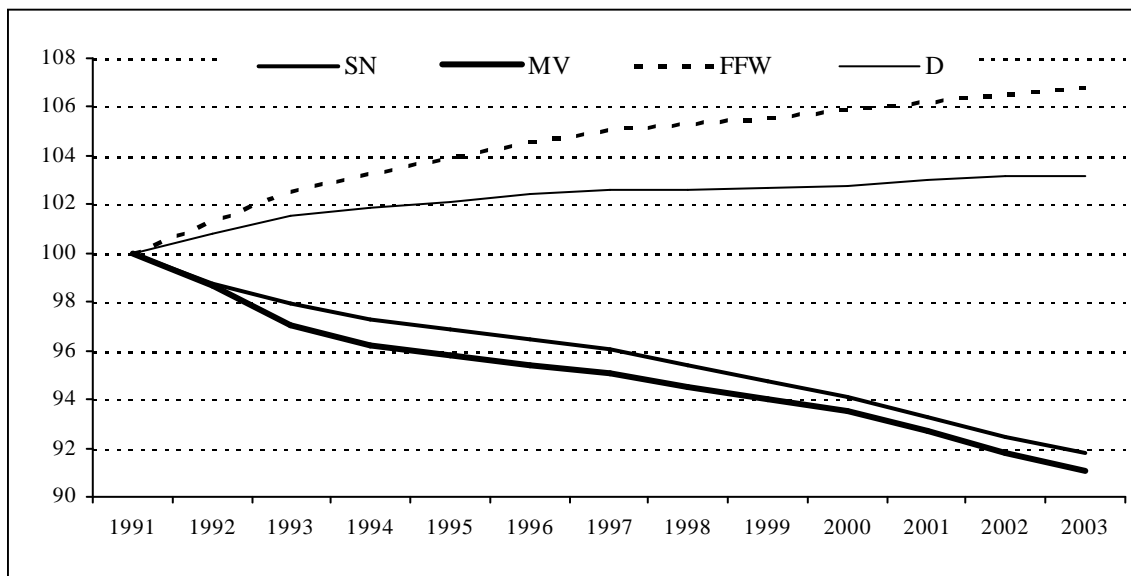
Tabelle II.1.1:

Einwohnerzahlen zum 30.06.2003 im Vergleich
- in Tsd. Personen -

	Bevölkerung am 30.6.2003	Anteil an Deutschland in %
Deutschland	82.518	100,0
Mecklenburg-Vorpommern	1.738	2,11
Sachsen	4.334	5,25
andere ostdeutsche Flächenländer		
BB	2.576	3,12
ST	2.536	3,07
TH	2.383	2,89
FFW	15.925	19,30
darunter:		
NI	7.989	9,68
RP	4.056	4,91
SL	1.063	1,29
SH	2.817	3,14

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung II.1.1:
Bevölkerungsentwicklung seit 1991 im Vergleich:
- 1991 = 100 -



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Angaben jeweils zum 30.06.

Mecklenburg-Vorpommern hat seit dem Jahr 1991 einen Bevölkerungsverlust von ca. 8,9% erlitten (vgl. Abbildung II.1.1). In Sachsen-Anhalt waren die Bevölkerungsverluste mit 11% sogar noch höher, und auch Sachsen verzeichnete einen Bevölkerungsrückgang von 8,2%. In Ostdeutschland hatte lediglich das Land Brandenburg einen leichten Bevölkerungsgewinn von ca. 0,5% zu verzeichnen, wobei dies ausschließlich eine Folge der Sonderentwicklung im unmittelbaren Berliner Umland ist (Suburbanisierung in Berlin). Im gleichen Zeitraum ist die Bevölkerungszahl in den FFW um ca. 7% gestiegen.⁸

Nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Durchschnitt der Variante 4 und 5⁹) wird die Bevölkerung im Zeitraum von 2002 bis 2020 um ca. 10,9% sinken, (vgl. Abbildung II.1.2). Bis zum Jahr 2030 wird sogar ein Rückgang um ca. 16,5% auf dann nur noch ca. 1,45 Mio. Einwohner erwartet. Die dritte Bevölkerungsprognose des Landes Mecklenburg-Vorpommern (siehe: Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung: „Ergebnisse der 3. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklen-

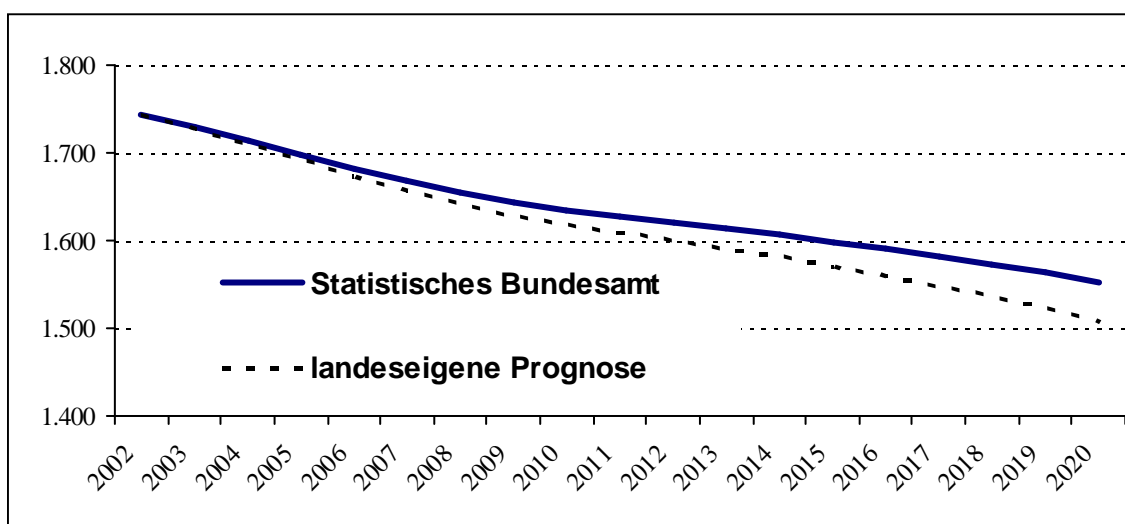
⁸ Zu beachten ist jedoch, dass es in den unmittelbaren Nachwendejahren in einigen der neuen Länder kleinere Gebietsveränderungen gegeben hat. So hat Mecklenburg-Vorpommern Einwohner an Brandenburg und Niedersachsen „abgegeben“, während z. B. Sachsen Einwohner aus Thüringen infolge von Gebietseingliederungen „erhalten“ hat. Berücksichtigt man diese Veränderungen, d.h. betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung nach dem heutigen Gebietsstand, gibt es keine signifikanten Abweichungen in der Bevölkerungsentwicklung zwischen Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern im Betrachtungszeitraum 1991 bis 2003.

⁹ Das Statistische Bundesamt hat eine Vielzahl von Prognosevarianten erarbeitet. Wir haben uns nach eingehender Prüfung der alternativen Prognoseberechnungen für den Durchschnitt der Variante 4 und 5 entschieden, da wir diese im Hinblick auf die zugrunde liegenden Annahmen für die plausibelsten Szenarien halten. Diese entspricht auch der Vorgehensweise des Sachverständigenrates in seinem aktuellen Gutachten, siehe die Ziffern 426ff.

burg-Vorpommern bis zum Jahr 2020“, Schwerin, 2003) aus dem Jahr 2003 geht (im Vergleich zum Jahr 2002) bis 2020 sogar von einem Bevölkerungsrückgang von ca. 13,6% aus. Auch in der Mehrzahl der anderen ostdeutschen Länder sind die eigenen Landesprognosen etwas „pessimistischer“ als die regionalisierten Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes. In allen unseren nachfolgenden Modellrechnungen gehen wir von den Ergebnissen der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes aus, wobei wir konkret den Durchschnittswert der Variante 4 und 5 verwenden. Diese Praxis verfolgen wir, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern im Hinblick auf die den Bevölkerungsprognosen zugrunde liegenden Daten und Annahmen zu gewährleisten. In einigen Fällen werden wir aber nachrichtlich auch die Ergebnisse unter Verwendung der landeseigenen Bevölkerungsprognose ausweisen.

Abbildung II.1.2:

Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2003 für den Zeitraum 2002 bis 2020: Durchschnittswert der Varianten 4 und 5 (Statistisches Bundesamt) sowie nach der 3. Landesprognose des Landes Mecklenburg-Vorpommern (landeseigene Prognose)



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes und 3. Landesprognose des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2003.

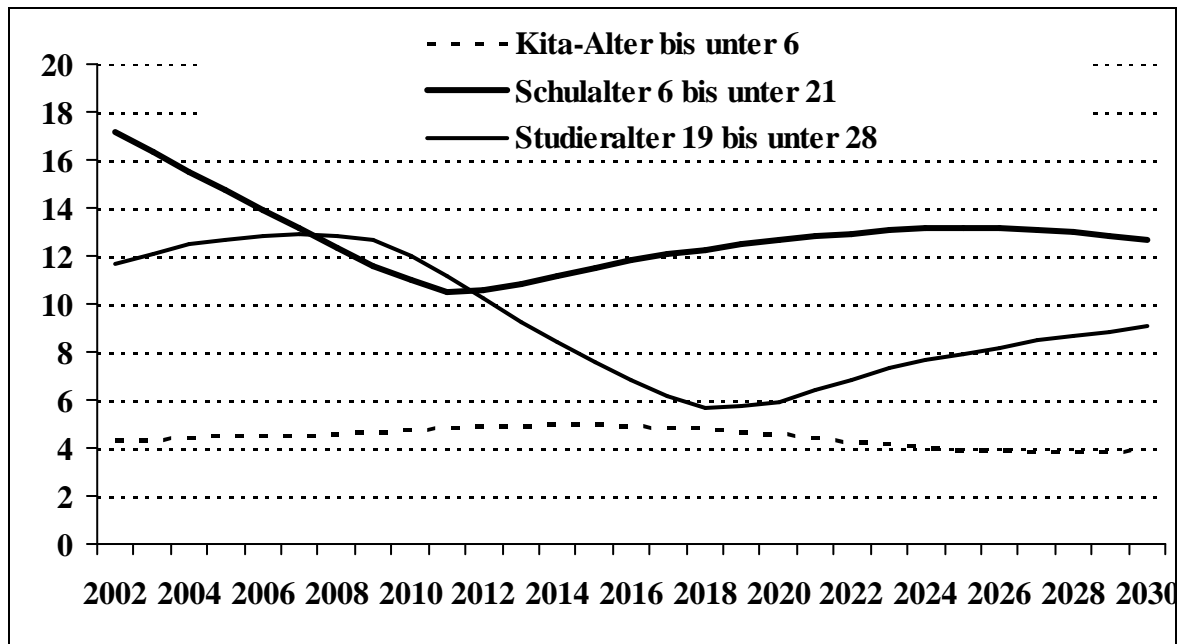
Der aufgezeigte Bevölkerungsrückgang in Mecklenburg-Vorpommern wird mit einer deutlichen Verschiebung der Altersstrukturen einhergehen. Alle Altersgruppen bis zum Alter von 67 Jahren werden erhebliche Verluste hinnehmen müssen, wobei insbesondere die Anzahl der Personen in der Altersgruppe von 16 bis 28 Jahren bis zum Jahr 2020 um mehr als 50% sinken wird. In dieser Altersgruppe sind die schwachen Nachwuchsjahrgänge enthalten, die auch überdurchschnittlich „abwanderungsintensiv“ sind. Deutlich zunehmen wird hingegen die Gruppe der älteren Menschen. So wird sich die Anzahl der Personen über 67 Jahren bis zum Jahr 2020 um nahezu 45% erhöhen, und deren Bevölkerungsanteil wird von gegenwärtig ca. 14,1% auf 23% ansteigen. Wir wollen einige der Altersklassen etwas näher betrachten, da diese im Hinblick auf die öffentliche Daseinsvorsorge besonders wichtig sind, wobei wir die jeweiligen Gruppen auf die Gesamtbevölkerungszahl beziehen:

- die Kinder im Kita-Alter (Anteil der Kinder im Alter von bis zu 6 Jahren)
- die Kinder und Jugendlichen im Schulalter (Anteil der Bevölkerung im Alter von 6 bis unter 21 Jahren)
- die jungen Erwachsenen im studierfähigen Alter (Anteil der Bevölkerung im Alter von 19 bis unter 28 Jahren)
- die älteren Einwohner (Einwohner im Alter ab 65 Jahre)
- die Betagten (Einwohner im Alter ab 75 Jahre)

wobei wir – abweichend von den Darstellungen oben – bewusst bis zum Jahr 2030 blicken, da die Entwicklung z. B. bei der Bevölkerung im Schulalter gegen Ende der nächsten Dekade eine „Trendumkehr“ suggeriert, was sich aber bei einer längerfristigen Betrachtung lediglich als demographische Wellenbewegung erweist.

Abbildung II.1.3a:

Anteil der jüngeren Einwohner im Land Mecklenburg-Vorpommern an der Gesamtbevölkerungszahl in Prozent



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes und 3. Landesprognose des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2003.

Wie aus der Abbildung II.1.3a hervorgeht, wird der Bevölkerungsanteil im Schulalter von zur Zeit. ca. 16% bis auf ca. 10,5% in den Jahren 2010/12 sinken und in den Folgejahren bis zur Mitte der übernächsten Dekade auf wieder ca. 13% ansteigen. Da aber auch die Gesamtbevölkerungszahl deutlich sinkt, wird sich der Wiederanstieg dieser Quote in Termini von absoluten Schülerzahlen deutlich geringer auswirken. Die Einwohnerzahl und der Anteil der Bevölkerung im „studierfähigen“ Alter wird noch bis zum Ende dieser Dekade ansteigen und dann bis zum Ende der nächsten Dekade auf nur noch ca. 6% sinken, was in etwa einer Halbierung der gegenwärtigen Kohorte dieser Altersgruppe entspricht. Auch hier wird es in den Folgejahren zu einer Wellenbewe-

gung mit zunächst wieder steigenden und später wieder sinkenden Einwohnerzahlen kommen. Der Anteil der Kinder im Alter bis zu 6 Jahren wird sich im Betrachtungszeitraum nur wenig ändern und zwischen 4% und 5% schwanken.

Während Mecklenburg-Vorpommern – und auch die anderen ostdeutschen Länder – noch in der Mitte der 90er Jahre je 100 Einwohner deutlich mehr Schüler hatten als die Westflächenländer, hat sich diese Relation seit dem Jahr 2002 umgedreht, d. h. die Schülerquote ist in den alten Ländern größer als in den neuen Ländern und diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren noch verstärkt fortsetzen. Die aufgezeigten Trends haben tiefgreifende Folgen für das gesamte Bildungssystem. Die Nachfrage nach schulischer Ausbildung wird weiterhin erheblich sinken, und mit zeitlicher Verzögerung wird hiervon auch der Hochschulbereich betroffen sein. Wie die Abbildung zeigt, handelt es sich hierbei um einen nachhaltigen und keinesfalls temporären Effekt, der durch die obige Abbildung sogar unterzeichnet wird, da gleichzeitig die Bevölkerungszahl sinkt. Diese Entwicklungen müssen zu Anpassungen bei den Kapazitäten im Bildungsbereich führen, da eine sinkende Einwohnerzahl im Land insgesamt – und damit auch sinkende Gesamteinnahmen – nicht ein Bildungssystem finanzieren kann, das für eine größere Einwohnerzahl und noch mehr für eine Einwohnerschaft mit einem größerem Anteil der bildungsrelevanten Bevölkerung konzipiert ist. Es dürfte offenkundig sein, dass die hier erforderlichen Anpassungen kein „Sparen“ im Bildungsbereich implizieren, sondern eine Anpassung der Ressourcen des Bildungssektors an die gesunkene Nachfrage. Vernachlässigt man diese Anpassung, so würden die Ausgaben im Bildungssystem je Einwohner und noch mehr je bildungsrelevantem Einwohner erheblich ansteigen, ohne dass hiervon nachweisliche positive Effekte auf die „Qualität“ der Ausbildung ausgehen, siehe hierzu den Beitrag von Kempkes und Seitz (2004).¹⁰

Ohnehin benötigt das Land die im Bildungsbereich realisierbaren Ausgabensenkungen um die im Zuge des Bevölkerungsrückgangs sinkenden Gesamteinnahmen und die steigenden Finanzierungslasten aufgrund des dramatischen Anstiegs der älteren Bevölkerung zu kompensieren. Den Anteil der älteren Bevölkerung haben wir in der Abbildung II.1.3b in zwei Varianten dargestellt: Den Anteil der Bevölkerung ab dem 65sten Lebensjahr und den Anteil der Betagten, also die Bevölkerung im Alter von über 75 Jahren. Bis zum Jahr 2020 wird der Anteil der Einwohner im Rentenalter von gegenwärtig ca. 17% auf über 26% und bis zum Jahr 2030 auf sogar mehr als 33% ansteigen. Noch stärker wird der relative Anstieg der Betagten sein. Deren Anteil wird sich von gegenwärtig ca. 6% bis zum Jahr 2020 mehr als verdoppeln (13%) und bis zum Jahr 2030 sogar weiter auf nahezu 16% ansteigen.

In welchem Umfang der dramatische Anstieg der absoluten Zahl und des Bevölkerungsanteils alter Menschen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten die öffentlichen

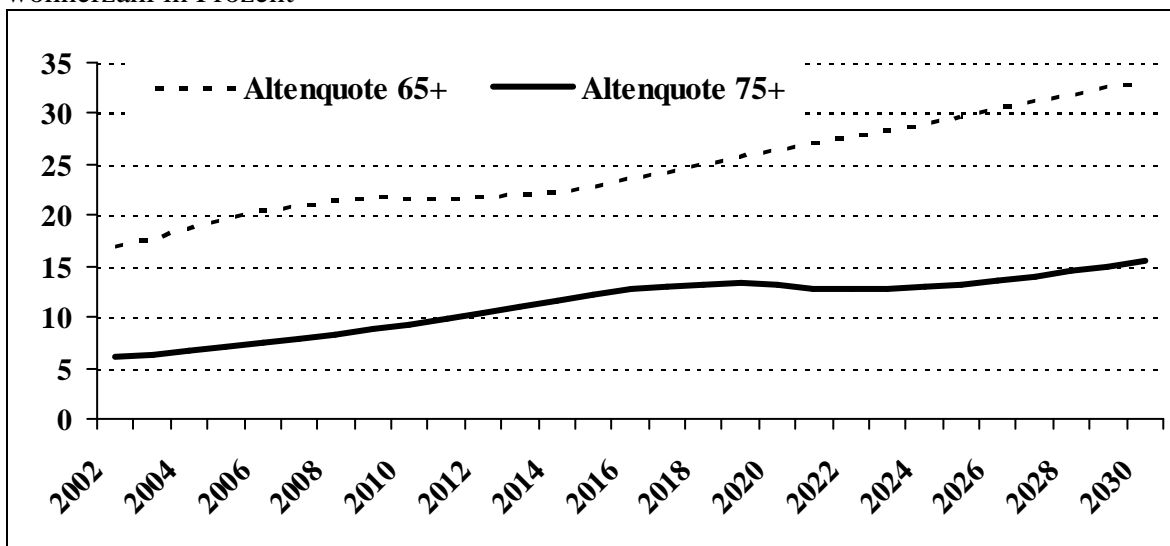
¹⁰ H. Seitz und G. Kempkes (2004) „Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bildungsausgaben: Eine empirische Analyse der Ausgaben im Schulbereich auf der Länder- und Gemeindeebene“, erscheint in einem vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Sammelband, 2005.

Haushalte auf der Landes- und Gemeindeebene belasten wird, ist gegenwärtig aber nur schwer abschätzbar. Dies hängt davon ab:

- ◆ wie solide die Finanzierung der Pflegeversicherung bei einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung wirklich ist,
- ◆ wie die Renten- und Krankenkassen mit den Kosten der zunehmenden Alterung in der Zukunft fertig werden,
- ◆ in welchem Umfang eine ausreichende private Vorsorge von der Bevölkerung hier betrieben wird und
- ◆ wie sich die Alterseinkommen in Zukunft entwickeln werden.

Abbildung II.1.3b:

Anteil der älteren Einwohner im Land Mecklenburg-Vorpommern an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Quellen: Die Angaben der Abbildungen II.1.3a und II.1.3b wurden auf Basis der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes erstellt.

Während die ersten beiden Positionen „gesamtdeutsch“ zu betrachten sind, kann sich bei der dritten Position ein „spezifisch ostdeutsches“ Problem einstellen, da die in den nächsten Jahren in Rente gehenden Personen in Ostdeutschland in signifikantem Umfang Unterbrechungen in ihren Lebenserwerbsbiographien verzeichnen werden, so dass mit einer verstärkten Altersarmut zu rechnen ist. Im Interesse einer auf Risikoabschirmung ausgerichteten Finanzpolitik muss diesem Bereich daher zukünftig eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.

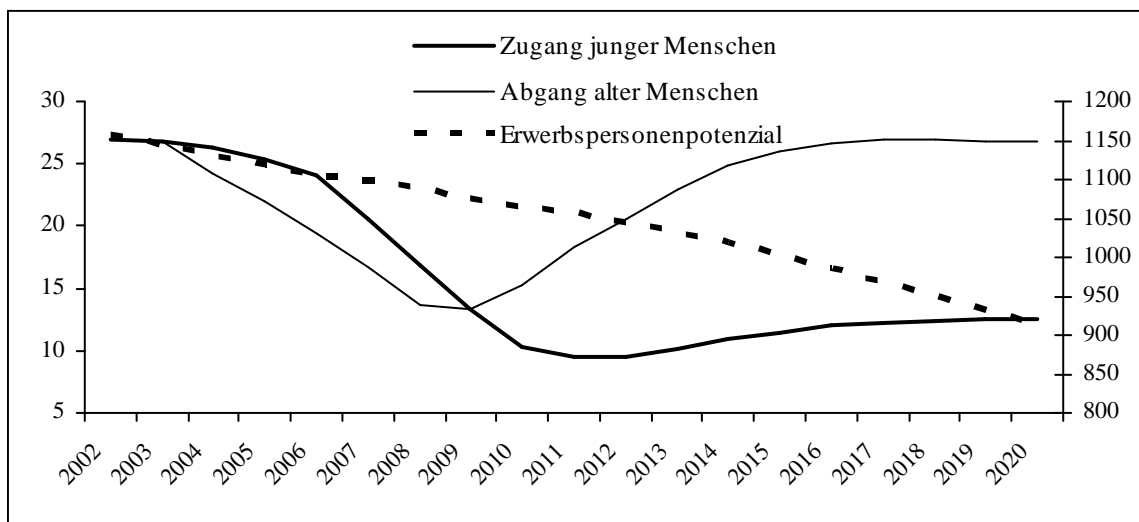
Es dürfte offenkundig sein, dass sich im Zuge der aufgezeigten erheblichen Verschiebungen zwischen den Altersgruppen das Durchschnittsalter der Bevölkerung signifikant erhöhen wird. Bereits im Jahr 2002 lag das Durchschnittsalter mit ca. 42,3 Jahren in Mecklenburg-Vorpommern etwas über dem Durchschnitt der alten Länder (41,9 Jahre). Bis zum Jahr 2020 wird sich sowohl das Durchschnittsalter in Mecklenburg-Vorpom-

mern als auch der Abstand zu den alten Ländern weiter erhöhen (MV: 48,6 Jahre; alte Länder: 45,4 Jahre).

Erheblich schrumpfen wird in Mecklenburg-Vorpommern auch das Erwerbspersonenpotenzial, definiert als Einwohner im Alter von 18 bis 65 Jahren. Dieses wird von ca. 1,16 Mio. Personen im Jahr 2002 auf ca. 0,91 Mio. Personen im Jahr 2020 abnehmen, was einem Rückgang um ca. 18% entspricht. Diese Entwicklung kommt zustande, weil der Eintritt junger Menschen in das Erwerbsleben bis zur nächsten Dekade überproportional stark sinken wird. Ab ca. 2010 wird sich der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials sogar beschleunigen, da der Abgang älterer Menschen aus dem Erwerbstätigenpotenzial höher sein wird als der Zugang junger Menschen in das Erwerbstätigenpotenzial. Allerdings könnte durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit sowie durch Zuwanderungen aus anderen Regionen oder aus dem Ausland dieser Entwicklung entgegen gewirkt werden (vgl. Abbildung II.1.5).

Abbildung II.1.5:

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (rechte Achse) sowie des Zugangs junger Menschen und des Abgangs alter Menschen (linke Achse) in bzw. aus dem Erwerbspersonenpotenzial in Mecklenburg-Vorpommern
- in 1.000 Personen 2002 – 2020 -



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose, Durchschnittswerte der Variante 4 und 5. Erwerbspersonenpotenzial: Personen in der Altersgruppe von 18 bis 65 Jahren. Zugang junger Menschen: Durchschnittliche Anzahl der Personen im Alter von 16 bis 20 Jahren. Abgang alter Menschen: Durchschnittliche Anzahl der Personen im Alter von 62 bis 65 Jahren.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern in den nächsten Jahren einen erheblichen demographischen Wandel erfahren wird, der nicht nur mit einem signifikanten Rückgang der Bevölkerung sondern - finanzpolitisch wohl noch bedeutsamer - mit einer erheblichen Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung einhergehen wird. Diese Veränderungen müssen bei allen zukunftsorientierten Entscheidungen Rechnung getragen werden.

II.2 Ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich

In diesem Abschnitt betrachten wir vergleichend ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Aus der Tabelle II.2.1 geht hervor, dass Mecklenburg-Vorpommern im ökonomischen Aufholprozess weiter vorangekommen ist. Das reale BIP je Erwerbstätigen hat sich von 1995 bis 2003 um rund ein Fünftel erhöht, während es in den westdeutschen Vergleichsländern lediglich um etwas mehr als 7% gestiegen ist. Dadurch erreichte Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2003 rund 78% des Produktivitätsniveaus der FFW-Länder (1995: 70%) und übertraf damit sogar den Angleichungsstand des Freistaats Sachsen (75,7%). Dies hat vor allem wirtschaftsstrukturelle Ursachen; so ist in Mecklenburg-Vorpommern die Landwirtschaft – die aufgrund größerer Betriebsstrukturen in Ostdeutschland eine höhere Produktivität aufweist als in Westdeutschland – vergleichsweise stark vertreten. Eine Rolle spielt aber auch, dass der öffentliche Sektor, dessen Wertschöpfung mangels anderer Daten durch die Lohn- und Gehaltssumme approximiert wird, in Mecklenburg-Vorpommern größer ist als in Sachsen. Infolge des hohen Angleichungsniveaus der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst wird der Produktivitätsvergleich hierdurch zugunsten Mecklenburg-Vorpommerns verzerrt.

Tabelle II.2.1:

Wachstumsraten- und Niveauvergleich gesamtwirtschaftlicher Daten
- in % -

	Veränderung 1995 - 2003			FFW = 100			
				1995		2003	
	MV	SN	FFW	MV	SN	MV	SN
Reales BIP je Erwerbstätigen	19,7	15,4	7,4	70,2	70,5	78,3	75,7
Reales BIP je Einwohner	11,0	13,0	8,3	74,0	75,9	75,8	79,2
	Veränderung 1995-2002			1995		2002	
Bruttoanlageinvestitionen je Erwerbstätigen	-38,8	-36,3	6,3	183,2	156,8	105,6	94,0
Bruttoanlageinvestitionen je Einwohner	-40,5	-35,7	7,4	181,0	158,6	100,3	95,0
Verfügbares Einkommen je Einwohner	24,3	25,8	15,6	79,3	82,1	85,3	89,3

Quellen: AK Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnungen des IWH.

Nicht so günstig stellt sich die Entwicklung und der Stand des realen BIP je Erwerbstätigen hingegen bei einem einwohnerbezogenen Vergleich dar, was dadurch begründet ist, dass Mecklenburg-Vorpommern lediglich 40,8 Erwerbstätige je 100 Einwohner aufweist, während es in den FFW 43,5 und in Sachsen sogar 44,1 Erwerbstätige je 100 Einwohner sind.

Ausdruck der gestiegenen Wirtschaftskraft des Landes ist die Erhöhung der verfügbaren Einkommen je Einwohner um rund ein Viertel von 1995 bis 2002 (FFW: rund 16%). Daraus resultiert ein um rund 6 Prozentpunkte verbesserter Angleichungsstand an die westdeutschen Vergleichsländer (1995: 79%; 2002: 85%). Sachsen steht bei diesem Vergleich allerdings noch günstiger da. Nicht zu verkennen ist aber, dass das Anglei-

chungs niveau bei den verfügbaren Einkommen wesentlich durch Transferleistungen aus dem Westen erreicht wird.

Vergleichsdaten zur Entwicklung und Struktur der realen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (vgl. Tabelle II.2.2) machen vor allem zweierlei deutlich:

- Das Wachstum in Mecklenburg-Vorpommern hätte, wie in allen anderen ostdeutschen Ländern, ohne die Anpassungsprozesse im Baugewerbe erheblich größer sein können.
- Wachstumsstärkste Bereiche waren die Dienstleistungsbereiche (ohne öffentliche und private Dienstleister) und – mit etwas Abstand – die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei. Darin spiegelt sich unter anderem wider, dass das Tourismusgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern stark expandieren konnte.

Im Baugewerbe gingen von 1995 bis 2003 mehr als 50% der realen Wertschöpfung und 47% der Erwerbstätigen verloren. Trotzdem ist sein Anteil an der realen Bruttowertschöpfung im Vergleich zu den FFW-Ländern noch relativ groß, was weitere Schrumpfungprozesse hier erwarten lässt. Überdimensioniert, auch im Vergleich zu Sachsen, ist weiterhin der Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Die relativ starke Stellung der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei erklärt sich vor allem aus den besonderen natürlichen und geographischen Bedingungen des Landes.

Das kräftige Wachstum der Dienstleistungsbereiche führte dazu, dass ihr Anteil an der realen Bruttowertschöpfung bereits ähnlich groß ist wie in den westdeutschen Vergleichsländern (Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleistungen) oder diesen sichtlich übertrifft (Handel, Gastgewerbe und Verkehr). Allerdings sind die Strukturen innerhalb dieser beiden Wirtschaftsbereiche in Mecklenburg-Vorpommern andere als im Durchschnitt der westdeutschen Länder.

Tabelle II.2.2:

Reale Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen – Wachstum- und Strukturvergleich
- in % -

	Veränd. 1995-2003			Anteil an realer BWS insgesamt					
	MV	SN	FFW	1995			2003		
				MV	SN	FFW	MV	SN	FFW
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	26,8	12,3	14,2	3,7	1,5	2,1	4,4	1,5	2,2
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	17,5	43,2	2,1	10,9	16,6	25,5	11,8	21,5	23,4
Baugewerbe	-51,8	-50,4	-11,0	15,9	16,7	5,9	7,0	7,5	4,7
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	30,1	28,6	23,4	18,0	15,8	17,7	21,5	18,4	19,6
Finanzierung, Vermiet., Unternehmensdienstl.	44,9	29,4	22,9	19,8	22,2	25,5	26,3	26,1	28,2
Öffentliche und private Dienstleister	-0,4	1,6	4,4	31,7	27,3	23,3	29,0	25,1	21,9
Insgesamt	8,8	10,4	11,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>	Veränd. 1995-2001			1995			2001		
Gastgewerbe	-0,3	-14,1	-5,3	1,6	1,2	1,4	1,5	0,9	1,2

Abweichungen durch Rundungen.

Quellen: AK Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnungen des IWH

Deutlich niedriger als in den Vergleichsländern ist hingegen in Mecklenburg-Vorpommern der Anteil des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) an der gesamten Bruttowertschöpfung; 2003 war dieser etwa nur halb so groß wie in den FFW-Ländern und auch deutlich geringer im Vergleich zu Sachsen. Angesichts des kräftigen Wachstums, welches dieser Sektor in den neuen Ländern in den letzten Jahren erzielen konnte, muss hier ein struktureller Nachteil Mecklenburg-Vorpommerns gesehen werden. Allerdings weist das Land mit Blick auf weitere Industrieansiedlungen aufgrund seiner Siedlungsstruktur auch nur wenige Standortvorteile auf. Wichtigste Ausnahme sind die Küstenstandorte, die für die maritime Wirtschaft (Schiffbau und verwandte Branchen) von einiger Bedeutung sind.

Die Struktur der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle II.2.3) spiegelt die Struktur der Bruttowertschöpfung in etwa wider. Darüber hinaus ist aus der Tabelle zu ersehen, dass sich die Zahl der Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern von 1995 bis 2003 um fast ein Zehntel verringert hat. Außer den beiden Dienstleistungsbereichen, die das kräftigste Wachstum bei der realen Bruttowertschöpfung aufwiesen (vgl. Tabelle II.2.2), waren alle anderen Bereiche vom Arbeitsplatzabbau betroffen.

Tabelle II.2.3:

Erwerbstätige (Inland) nach Wirtschaftsbereichen – Wachstum- und Strukturvergleich
- in % -

	Veränd. 1995-2003			Anteil an Erwerbstätigen insgesamt					
				1995			2003		
	MV	SN	FFW	MV	SN	FFW	MV	SN	FFW
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	-22,4	-24,0	-14,0	5,4	3,2	3,9	4,6	2,5	3,2
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	-13,8	-6,5	-8,7	11,9	18,9	22,6	11,3	18,5	19,9
Baugewerbe	-46,5	-42,3	-18,1	16,4	17,0	7,3	9,7	10,3	5,8
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	1,5	3,1	6,0	23,9	22,0	26,1	26,6	23,8	26,7
Finanzierung, Vermiet., Unternehmensdienstl.	24,7	32,6	30,7	9,0	10,6	10,5	12,4	14,7	13,2
Öffentliche und private Dienstleister	-3,6	2,5	8,8	33,4	28,2	29,6	35,4	30,2	31,1
Insgesamt	-9,1	-4,3	3,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>	Veränd. 1995-2002			1995			2002		
Gastgewerbe	51,9	28,8	25,7	3,9	3,1	4,3	6,5	4,2	5,2

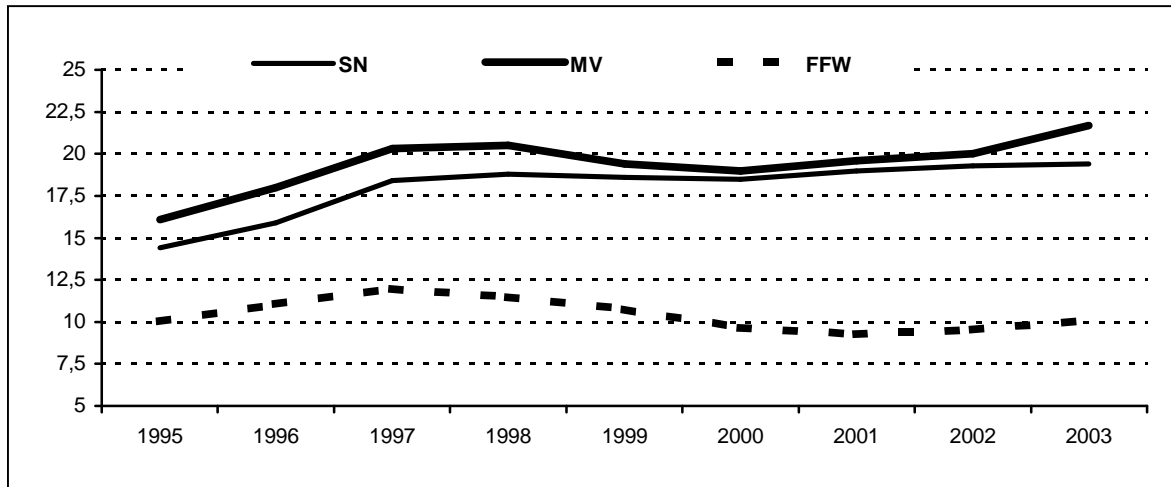
Abweichungen durch Rundungen.

Quellen: AK Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnungen des IWH.

Die Abbildung II.2.1 zeigt die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern, dem FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen. In den vergangenen Jahren hat sich der Abstand der Arbeitslosenquote zwischen den neuen Ländern und den alten Ländern wieder erhöht. Im Jahr 2003 verzeichnete die Arbeitslosenquote in Mecklenburg-Vorpommern wieder einen deutlichen Anstieg, wobei allerdings auch ein deutlicher Rückgang des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Jahr 2003 gegenüber dem Jahr 2002 zu verzeichnen war. So gab es im Jahr 2002 in Mecklenburg-Vorpommern ca. 16.700 Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung; im Jahr 2003 aber nur noch ca. 11.500. Ferner gab es im Jahr 2002 ca. 12.600 Personen in ABM; 2003 waren es nur noch ca. 9.600.

Abbildung II.2.1:

Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern im langfristigen Vergleich: Arbeitslosenquote, bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

II.3 Zusammenfassende Bewertung der vorgelegten Befunde

Die aufgezeigten demographischen Entwicklungen in Mecklenburg-Vorpommern, wie auch in den anderen NBL, werden in nahezu allen öffentlichen Aufgabenbereichen erhebliche Auswirkungen haben:

- Die Einnahmen des Landes sind über den Länderfinanzausgleich betont einwohnerabhängig, so dass es zu absoluten Einnahmerückgängen kommen wird. Der Verlust eines Einwohners führt – bei Konstanz aller anderen Größen – zu einem Einnahmenverlust in Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von ca. 2.300 Euro pro Jahr, so dass auf Grund der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren alljährlich die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr geringer ausfallen werden.
- Der Rückgang der bildungsrelevanten Bevölkerung (Bevölkerung im Alter von 5 bis 28 Jahre) um nahezu 40% führt zu einer sinkenden Nachfrage nach Leistungen im Bildungsbereich, während auf der anderen Seite „altenrelevante“ öffentliche Güter deutlich stärker nachgefragt werden.
- Auf der kommunalen Ebene werden die demographischen Effekte noch stärker spürbar sein, da der Bevölkerungsrückgang von einer regionalen Umverteilung der Bevölkerung überlagert wird. So werden eher periphere Regionen des Landes überdurchschnittliche Einwohnerverluste erzielen. Dies wird bei den hiervon betroffenen Kommunen zu einem weiteren Anpassungsbedarf führen, da vielfach Infrastrukturen (z. B. öffentliche Einrichtungen) von kleineren Städten und Gemeinden nicht mehr aufrechterhalten werden können, so dass Verwaltungs- bzw. Gebietsreformen sowie eine noch engere interkommunale Kooperation erforderlich sein wird.

Von zentraler Bedeutung wird es in allen neuen Ländern in den nächsten 20 Jahren sein, die notwendigen Anpassungen an die demographischen Veränderungen zügig und auch vorausschauend vorzunehmen, um dem Einnahmenrückgang und den Bedarfsverschiebungen Rechnung zu tragen. Sofern solche Anpassungen unterbleiben, würden die Kostenremanenzen in den entsprechenden Bereichen zu zunehmenden Pro-Kopf-Ausgaben führen, ohne dass damit eine Verbesserung der Leistungsversorgung der Bevölkerung verbunden ist.

Im Hinblick auf die Gestaltbarkeit der demographischen Entwicklung ist vor der Vorstellung zu warnen, das Land und seine Kommunen verfüge über das notwendige effektive Instrumentarium¹¹, die demographischen Trends abzuschwächen oder gar umzukehren, dies gilt sowohl im Hinblick auf die Geburtenhäufigkeiten als auch den Abwanderungsdruck. Die Abwanderungen werden insbesondere durch die ökonomischen Entwicklungen im Land sowie in den potentiellen Zielregionen der Abwanderungswilligen determiniert und können letztendlich nur durch eine ausreichende Arbeitsplatzversorgung im privaten Sektor mit hinreichend attraktiven Einkommenserzielungsmöglichkeiten abgebremst werden.¹¹

Die Darstellung der wirtschaftlichen Grunddaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Lage in Mecklenburg-Vorpommern – aber auch den anderen ostdeutschen Ländern – immer noch sehr schwierig ist, wobei allerdings durch die Anpassung in der Bauwirtschaft die immer noch vorhandenen Konvergenzprozesse beim Realwachstum überlagert werden. So ist die gesamte reale Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern seit 1995 um ca. 8,8% gestiegen, während in den Westvergleichsländern ein Zuwachs von etwas über 11% zu verzeichnen war. Rechnet man die Bauwirtschaft heraus, ergibt sich jedoch ein völlig anderes Bild. Hier gab es in Mecklenburg-Vorpommern einen Zuwachs von über 20%, während in den Westvergleichsländern der Anstieg nur bei ca. 12,5% lag. Das Realwachstum resultiert aber weitgehend aus einem Produktivitätsanstieg, so dass sich die Beschäftigungslage in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren von 1995 nicht verbesserte, sondern sogar weitgehend stagnierte, wobei allerdings auch die Rückführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu Buche schlägt.

¹¹ Weitere Untersuchungen zu den Auswirkungen der demographischen Veränderungen findet man am Beispiel des Freistaates Sachsen in H. Seitz (2004a), „Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen“. Diese Arbeit ist in einer Langfassung verfügbar unter: <http://www.tu-dresden/wwwlemp/publikationen>; ferner gibt es eine stark verkürzte publizierte Fassung: Seitz, H. (2004a), „Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen“, in: G. Milbradt und J. Meier (Hrsg.), „Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten“, Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 20-43. Eine weitere Analyse zu den Auswirkungen der Demographie auf die öffentlichen Haushalte findet man in H. Seitz (2004b), „Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen“, Dresden Discussion Paper in Economics No. 08/04, TU Dresden. Zu den Auswirkungen der demographischen Veränderungen siehe am Beispiel Sachsens J. Ragnitz, (2004), „Demographischer Wandel in Sachsen: Implikationen für die Wirtschaftsförderung und den Infrastrukturaufbau, in: G. Milbradt und J. Meier (Hrsg.), „Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten“, Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 44-63.

III. Finanzwirtschaftliche Grunddaten der Vergleichsländer

III.1 Methodische Vorbemerkungen

Im Kapitel III werden die zentralen finanzwirtschaftlichen Daten des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf der Länder- und Gemeindeebene untersucht, wobei wir ausschließlich Daten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes verwenden. Die Daten der Kassenstatistik können von den Haushaltsrechnungsergebnissen der einzelnen Länder abweichen (insbes. beim Finanzierungssaldo und bei der Nettokreditaufnahme), da die Kassenstatistik strikt stichtagsbezogen ist, d. h. erfasst werden nur die kassenwirksamen Ausgaben und Einnahmen zwischen dem 01.01. und dem 31.12. eines Jahres; die „Auslaufperiode“ wird hierbei nicht berücksichtigt. In Sachsen werden die Effekte des Augusthochwassers im Jahr 2002 in den Daten des Jahres 2002 und 2003 weitgehend herausgerechnet, so dass die Flut den Ländervergleich nur geringfügig beeinflusst. Die Verwendung von Datenmaterial der amtlichen Statistik führt dazu, dass nicht in allen Fällen ein „Wiedererkennungseffekt“ gewährleistet ist, da wir keine „Abstimmung“ der Daten des Landes Mecklenburg-Vorpommern zwischen der Statistik und den Angaben des Finanzministeriums in Schwerin herbeiführen, um die Vergleichbarkeit mit den Angaben der anderen Länder zu gewährleisten. Unterschiede zwischen unseren Daten und den Daten des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern oder anderer (Finanz-)Ministerien lassen sich nicht gänzlich unterbinden, da die Statistik andere Erfassungskriterien verwendet. Allerdings zeigen die Erfahrungen, dass solche Unterschiede in der Regel nicht dazu führen, dass sich Aussagen grundsätzlich verändern. Darüber hinaus führt die Vergleichsorientierung unserer Analyse dazu, dass nicht alle „Besonderheiten“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern oder der Vergleichsländer berücksichtigt werden können, da die amtliche Statistik eine hinreichende Informationstiefe nicht bewältigen kann.

Zu beachten sind auch noch folgende Aspekte:

- Das Tempo und das Ausmaß von Auslagerungen, gerade aus kommunalen Haushalten, ist zwischen den Ländern sehr unterschiedlich und in der Statistik auch nur schwer nachvollziehbar. So können in der Statistik ausgewiesene Ausgabenenkungen (z. B. im Personalbereich) durch Auslagerungen oder Globalansätze in den Haushalten bedingt sein und fälschlicherweise Konsolidierung vortäuschen. Solche Maßnahmen führen zu Austauschprozessen mit anderen Ausgabenpositionen. Wenn z. B. KITAS von öffentlicher in freie Trägerschaft übergehen, sinken die kommunalen Personalausgaben und steigen die Zuschüsse der kommunalen Ebene an andere Bereiche.
- Auch die Unterschiede bei der Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen kann im Ländervergleich durchaus zu Verzerrungen führen, so

dass man bei Auffälligkeiten auch die Zahlen der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte betrachten sollte.¹²

- Analysiert werden Daten auf der Ebene des Landes und der kommunalen Ebene, d. h. von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Kommunale Zweckverbände sind in unserer Auswertung grundsätzlich nicht enthalten, wobei allerdings wegen sächsischer Besonderheiten, in einigen Fällen auch auf die Zweckverbände hingewiesen werden muss.

III.2 Finanzwirtschaftliche Aggregate des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich

Wir werden nunmehr in einer Reihe von Teilschritten die finanzwirtschaftlichen Aggregatdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern beleuchten. Hierzu werden wir zunächst die Ausgaben und anschließend die Einnahmen untersuchen, wobei wir sowohl die Länder- als auch die Gemeindeebene betrachten. Bei der Einnahmenanalyse werden wir auch ein Projektion der Einnahmen des Landes bis zum Jahr 2020 vorstellen. Abschließend wird der Finanzierungssaldo und die Verschuldung analysiert.

III.2.1 Die Ausgabenentwicklung auf der Landes- und Kommunalebene im Vergleich

Vergleichende Ausgabenbetrachtung im Überblick

Da unsere Analyse auf den Vergleich mit der Entwicklung in anderen Bundesländern abzielt, wollen wir die Berechnungsergebnisse unmittelbar in eine für Vergleichsbetrachtungen aussagefähige Form bringen. Hierzu bestimmen wir das auf das Land Mecklenburg-Vorpommern hochgerechnete Ausgabendifferential gemäß der Relation:

$$\text{Ausgabendifferential} = (\text{Pro-Kopf-Ausgaben in MV} - \text{Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleichsland}) * \text{Einwohnerzahl in MV}$$

Ist dieses Ausgabendifferential positiv, so sprechen wir von *Mehrausgaben*, während wir bei einem negativen Differenzwert von *Minderausgaben* sprechen.

In der Tabelle III.2.1.1 werden für die Landesebene über eine Vielzahl von Ausgabenarten die hochgerechneten Mehr- bzw. Minderausgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Benchmark-Ländern für das Jahr 2003 ausgewiesen; analog erfolgt in der Tabelle III.2.1.3 die Berechnung der Ausgabendifferentiale für die kommunale Ebene. In beiden Tabellen wird der Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer sowie der Freistaat Sachsen als Benchmark herangezogen.

Ein Beispiel soll die Berechnungsmethode und Interpretation der Tabelle III.2.1.1 erleichtern: Nach der Kassenstatistik betragen die Gesamtpersonalausgaben des Landes

¹² Allerdings spielen auf dem hier betrachteten hohen Aggregationsniveau diese Fragen keine wesentliche Rolle. So liegt der Ausgabenanteil der Kommunen in der laufenden Rechnung bei ca. 40% und in den FFW-Kommunen bei ca. 42% der laufenden Ausgaben- auf der Landes- und Gemeindeebene.

Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 ca. 1.939 Mio. Euro, so dass sich – bezogen auf die Bevölkerungszahl des Landes von ca. 1,738 Mio. Einwohner – Pro-Kopf-Personalausgaben in Höhe von 1.115 Euro ergeben. In den vier finanzschwachen Westflächenländern ergaben sich durchschnittliche¹³ Pro-Kopf-Personalausgaben in Höhe von 1.127 Euro. Aus diesen Angaben berechnet sich das auf die Bevölkerungszahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern hochgerechnete Ausgabendifferential im Vergleich zum FFW-Durchschnitt wie folgt:

$$= (1.115 \text{ [Euro je Einwohner]} - 1.127 \text{ [Euro je Einwohner]}) * 1,738 \text{ Mio. [Einwohner]} \\ = -21 \text{ Mio. Euro Ausgabendifferential}$$

Der Betrag von -21 Mio. Euro wird in der Tabelle III.2.1.1 bei den Personalausgaben als „Minderausgaben“ im Jahr 2003 ausgewiesen. Dieser Betrag gibt an, dass Mecklenburg-Vorpommern – hochgerechnet auf seine Bevölkerung im Jahr 2003 – ca. 21 Mio. Euro weniger für Personal ausgegeben hat als die finanzschwachen Westflächenländer. Wir werden noch aufzeigen, dass sich dieses Ergebnis aber erheblich verändert, wenn wir die Pensionslasten in unsere Berechnungen einbeziehen.

Einige der Positionen in der Tabelle sind erklärungsbedürftig:

In der als „**Sozialausgaben**“ titulierten Zeile sind alle Unterstützungszahlungen sowie sonstige Geldleistungen an natürliche Personen enthalten. Konkret gehören nach dem Gruppierungsplan (Gruppe 681) folgende Leistungen dazu (wobei wir nur die auf Länder- und Gemeindeebene relevanten Positionen aufführen): Sozialhilfeleistungen (ohne Leistungen an Einrichtungen für Unterbringung und Pflege), Wohngeld, Fahrtkostenzuschüsse, Entschädigungen, Ausbildungs- und Erziehungsbeihilfen, usw.

Als „**Zahlungen an öffentliche Unternehmen**“ (Gruppe 682) gelten Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, die nicht für investive Maßnahmen bestimmt sind.

„**Zahlungen an sonstige Unternehmen**“ (Gruppe 683) sind Zahlungen zum Preisausgleich, Prämien usw. in der Landwirtschaft und Zuschüsse zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes in der Energiewirtschaft. Ferner ist in diesen Zahlungen auch die Weiterleitung der Regionalisierungsmittel enthalten.

Die „**Zahlungen an soziale Einrichtungen**“ (684) umfassen laufende Zuschüsse an Verbände, Vereine und Institutionen, deren Tätigkeiten nicht gewinnorientiert sind wie z. B. Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Religionsgemeinschaften, Sport- und Jugendverbände, Verbraucherverbände usw.

Ausgabenvergleich mit den FFW-Vergleichsländern

Betrachten wir zunächst die Ergebnisse in der Tabelle III.2.1.1 für die Landesebene. Die laufenden Ausgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern lagen im Jahr 2003 hochgerechnet um ca. 1,28 Mrd. Euro über denen der Westvergleichsländer. Die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung resultieren aus der Saldierung von Mehrausgaben und Minderausgaben in verschiedenen Positionen, die wir nachfolgend zunächst im Vergleich mit dem FFW-Durchschnitt betrachten:

¹³ Die Durchschnittswerte werden bei uns wie folgt berechnet: Personalausgaben der Vergleichsländer insgesamt dividiert durch die Einwohnerzahl der Vergleichsländer insgesamt. Damit entsprechen unsere Durchschnittswerte einem „gewichteten“ Durchschnitt.

- Mehrausgaben im Volumen von ca. 790 Mio. Euro ergeben sich aufgrund der höheren *laufenden Zuweisungen* des Landes *an die Kommunen*.
- Weitere Mehrausgaben von ca. 370 Mio. Euro fallen bei den *Aufwendungen für aktives Personal* an, was - siehe Kapitel IV - auf einen überhöhten Stellenbesatz im Landeshaushalt zurückzuführen ist.
- Eine besonders auffällige Ausgabenkomponente stellen die *AAÜG-Aufwendungen*¹⁴ der neuen Länder dar, für die es keine unmittelbare Vergleichskategorie in den alten Ländern gibt. Hier tätigte das Land Aufwendungen in Höhe von ca. 278 Mio. Euro.
- Höher sind in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene auch die *Sozialaufwendungen*, wobei hier insbesondere Mehraufwendungen für das Wohngeld zu Buche schlagen.
- Bei den *Zahlungen an sonstige Unternehmen* fallen Mehrausgaben von über 300 Mio. Euro an, wobei hier aber Strukturbesonderheiten des Landes zu beachten sind. So werden hier die laufenden Unterstützungsmaßnahmen für die im Land bedeutsame Landwirtschaft und auch die je Einwohner gerechneten höheren Leistungen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes (als Leistungen des Landes im ÖPNV) verbucht, so dass diesen Mehrausgaben weitgehend auch zusätzliche Mittelzuflüsse des Bundes (und der EU) gegenüberstehen. Daher ist davon auszugehen, dass sich hinter diesen Mehrausgaben, wenn überhaupt, nur in geringem Umfang „strukturelle“ Mehrausgaben in dem Sinne verbergen, dass diese Mehrausgaben auf politische Entscheidungen des Landes zurückzuführen sind und damit zu Lasten des Landeshaushaltes gehen. Weiter unten bei der Betrachtung der Einnahmenseite werden wir denn auch spiegelbildliche Mehreinnahmen des Landes (aus Zahlungen des Bundes) dokumentieren.

Auf der anderen Seite stellen wir bei einigen Ausgabenarten in der laufenden Rechnung auch Minderausgaben im Vergleich zum FFW-Durchschnitt fest:

- Hier fallen insbesondere die derzeit noch weitgehend fehlenden *Pensionslasten* ins Gewicht, was zu Minderausgaben in Höhe von nahezu 400 Mio. Euro führt.
- Minderausgaben in Höhe von ca. 100 Mio. Euro fallen auch bei den *Zahlungen an öffentliche Unternehmen* an, was – wie wir noch aufzeigen werden – ein Reflex derzeit noch geringerer Auslagerungen aus dem Kernhaushalt in Mecklenburg-Vorpommern ist und weiter unten noch näher untersucht wird. Ein Teil der oben diskutierten Mehrausgaben (z. B. für aktives Personal) wären dann auch mit diesen Minderausgaben zu saldieren.

¹⁴ Bei den AAÜG-Zahlungen handelt es sich um die Leistungen der neuen Länder für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR an den Bund. Diese Rentensonderleistungen müssen zu ca. 2/3 von den neuen Ländern finanziert werden.

- Minderausgaben in geringerem Umfang stellen wir ferner bei den *Zinsausgaben* sowie bei den *Zahlungen an Zweckverbände* fest.

In der investiven Rechnung werden in Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben in Höhe von nahezu 1 Mrd. Euro im Vergleich zum FFW-Durchschnitt getätigt, wobei diese Unterschiede aber als „aufbaubedingt“ zu betrachten sind. Die Gesamtausgaben liegen damit um ca. 2,25 Mrd. Euro über den Westvergleichswerten, wobei mehr als 55% der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung anfallen.

Ausgabenvergleich mit dem Freistaat Sachsen

Nunmehr wollen wir noch die Ausgabenüberhänge im Vergleich zu Sachsen betrachten. Hier belaufen sich in der laufenden Rechnung die Mehrausgaben auf nahezu 1 Mrd. Euro, wobei insbesondere folgende Positionen von Bedeutung sind:

- Bei den *Zinsausgaben* betragen die Mehraufwendungen über 230 Mio. Euro.
- Im *Personalbereich* liegen Mehrausgaben in einer Größenordnung von ca. 220 Mio. Euro vor.
- Hochgerechnet tätigt das Land auch höhere laufende *Leistungen an die Kommunen*, wobei sich dieser Betrag – netto der in Sachsen bedeutsamen Leistungen an die Zweckverbände¹⁵ – auf über 200 Mio. Euro beläuft.
- Die Mehraufwendungen von über 270 Mio. Euro bei den „*Zahlungen an sonstige Unternehmen*“ betrachten wir wiederum weitgehend als strukturell bedingt. Dieser Mehrausgabenbetrag entspricht in etwa auch den Mehreinnahmen in der laufenden Rechnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Freistaat Sachsen, siehe die Tabelle III.2.2.1.

Minderausgaben in der laufenden Rechnung im Vergleich zu Sachsen fallen nur in geringem Umfang an, wobei die Minderausgaben im Sozialbereich auf das Landeserziehungsgeld in Sachsen zurückzuführen sind. Bei den investiven Ausgaben liegen die Mehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen bei ca. 130 Mio. Euro.

¹⁵ Die hohen Zuweisungen des Landes Sachsen an die Zweckverbände konzentrieren sich auf den Kulturbereich (bedingt durch die Finanzierung der Kulturräume), den Bereich der Kommunalen Gemeinschaftsdienste (insbes. Abwasser) sowie Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs.

Tabelle III.2.1.1:

Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der *Landesebene* mit den Vergleichsländern im Jahr 2003 in Euro je Einwohner und hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl in Mio. Euro

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro	
	Euro je EW			SN	FFW
Ausgaben der laufenden Rechnung insgesamt	3.277	2.719	2.542	970	1.276
Personalausgaben insgesamt	1.115	986	1.127	225	-21
darunter:					
Versorgung	12	7	236	8	-390
aktives Personal	1.104	979	891	217	369
<i>nachrichtlich: AAÜG</i>	161	161	0	0	278
laufender Sachaufwand	227	220	214	11	23
Zinsausgaben	272	137	290	234	-31
laufende Zahlungen an Gemeinden	944	753	490	332	789
laufende Zahlungen an Zweckverbände	5	76	28	-123	-39
Sozialausgaben	133	147	93	-24	70
Zahlungen an öffentliche Unternehmen ^a	72	81	132	-16	-103
Zahlungen an sonstige Unternehmen ^a	251	93	77	275	302
Zahlungen an soziale Einrichtungen ^a	65	47	67	31	-3
Ausgaben der Kapitalrechnung	850	776	291	129	972
Sachinvestitionen	159	124	55	62	180
Vermögensübertragungen an Gemeinden	298	232	82	114	374
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	2	43	3	-72	-3
Vermögensübertragungen an andere Bereiche	269	326	88	-99	315
Bereinigte Ausgaben	4.127	3.495	2.833	1.098	2.249
Finanzierungssaldo	565	127	376	761	328
nachrichtlich: Zahlungen an:					
Gemeinden	1.242	985	572	446	1.164
Zweckverbände	7	119	31	-195	-42
Gemeinden und Zweckverbände	1.249	1.105	604	251	1.122
davon Leistungen gemäß den					
Finanzausgleichsgesetzen ^b	782	724	372	101	712

^a Bei diesen Ausgabenpositionen ist davon auszugehen, dass die Angaben in Sachsen womöglich nicht vollständig „flutbereinigt“ sind. – ^b Diese Angaben wurden aus Materialien des FM Mecklenburg-Vorpommern berechnet.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Strukturelle Konsolidierungsbedarfe in der laufenden Rechnung

Wir können unter Verwendung der Vergleichsdaten in der Tabelle III.2.1.1 eine konservative Schätzung des strukturellen Konsolidierungspotenzials in der laufenden Rechnung auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern vornehmen, wobei wir zunächst einen *Vergleich mit dem Westbenchmark* vornehmen. Bei den Pensionszahlungen muss sich das Land Minderausgaben – netto der AAÜG-Leistungen – in Höhe von ca. 110 Mio. Euro im Westvergleich „anrechnen“ lassen. Bei den Aufwendungen für Personal, einschließlich dem laufenden Sachaufwand, ergibt sich ein Konsolidierungs-

potenzial von ca. 290 Mio. Euro, wobei wir hier die Minderausgaben für Zahlungen an öffentliche Unternehmen saldiert haben, um Effekte von Unterschieden in der Auslagerung zu berücksichtigen. Bei Zahlungen an sonstige Unternehmen berücksichtigen wir überhaupt keine Konsolidierungspotenziale. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Hochrechnung auch die Zahlungen an die Kommunen, da aufgrund der Strukturunterschiede zwischen Ost und West keine belastungsfähige Berechnung der Mehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt möglich ist. Insgesamt ergibt sich somit ein Konsolidierungsvolumen in der laufenden Rechnung, das bei mindestens 400 Mio. Euro liegt. Wären dies Mehrausgaben im Jahr 2003 nicht angefallen, so hätte der Finanzierungssaldo um ca. 230 Euro je Einwohner geringer ausfallen können und wäre damit etwas geringer gewesen als in den Westvergleichsländern. legen.

Eine ähnliche *Vergleichsrechnung mit dem Freistaat Sachsen* führt zu einem noch höheren Anpassungsbedarf in der laufenden Rechnung. Hier ergeben sich im Land Mehraufwendungen im Personalbereich von ca. 200 Mio. Euro (bei Saldierung mit den Minderausgaben bei den Zahlungen an öffentliche Unternehmen). Ferner liegen die laufenden Zahlungen an die Gemeinden (einschließlich der Zweckverbände) in Mecklenburg-Vorpommern um ca. 200 Mio. Euro höher, was – wie wir noch aufzeigen werden – auf kommunaler Ebene durch den Abbau der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung gegenfinanziert werden könnte. Bei den Zinsausgaben tätigt das Land im Vergleich zu Sachsen Mehrausgaben in Höhe von ca. 230 Mio. Euro. Die Mehrausgaben bei den Zinszahlungen lassen sich zwar nicht unmittelbar konsolidieren, aber diese Mehrausgaben müssen – um eine mit Sachsen vergleichbare finanzpolitische Performance zu erreichen – bei anderen Positionen eingespart werden.¹⁶ Somit ergeben sich im Vergleich zu Sachsen strukturelle Mehrausgaben in der laufenden Rechnung, die bei ca. 630 Mio. Euro liegen. Würde Mecklenburg-Vorpommern in der laufenden Rechnung diese Anpassungen vornehmen, ergäbe sich nahezu der Finanzierungssaldo des Freistaates Sachsen.

In einer ersten Zusammenfassung können wir somit festhalten, dass auf der Landesebene die Ausgaben in der laufenden Rechnung – unter Berücksichtigung von Strukturunterschieden (überproportionale Leistungen an die Kommunen und Zahlungen an sonstige Unternehmen) – im Vergleich zum FFW-Durchschnitt um mindestens ca. 400 Mio. Euro überhöht sind. Im Vergleich zum Freistaat Sachsen ergibt sich sogar ein Mindestkonsolidierungsvolumen in Höhe von über 600 Mio. Euro in der laufenden Rechnung, wobei hier auch Anpassungen bei der Finanzausstattung des kommunalen Sektors berücksichtigt werden.

¹⁶ Dies ist auch von daher konsequent, da die höheren Zinsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern letztendlich in der Vergangenheit durch überhöhte Ausgaben in der laufenden Rechnung bedingt wurden.

Die Gemeindeebene

Wenden wir uns nunmehr der Analyse der Ausgaben der Gemeinden zu. Auf kommunaler Ebene, siehe Tabelle III.2.1.2, fallen in der laufenden Rechnung im Vergleich zu den FFW-Kommunen bzw. den sächsischen Kommunen Mehrausgaben an, die im Jahr 2003 bei ca. 160 Mio. Euro bzw. ca. 390 Mio. Euro lagen. Im Vergleich zu den Kommunen der finanzschwachen Westflächenländer fallen bereits bei den Gesamtpersonalausgaben Mehraufwendungen in Höhe von ca. 65 Mio. Euro an, und bei den Aufwendungen für aktives Personal liegen die Mehrausgaben bei ca. 130 Mio. Euro. Deutlich höher sind in der laufenden Rechnung auch die Zahlungen an öffentliche Unternehmen, was auch für die kommunalen Ebenen in den anderen ostdeutschen Ländern gilt. Dies deutet darauf hin, dass die Auslagerungen auf kommunaler Ebene in Ostdeutschland offenkundig bereits weiter vorangeschritten sind als in den Westländern.

Tabelle III.2.1.2:

Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der *kommunalen Ebene* mit den Vergleichsländern im Jahr 2003 in Euro je Einwohner und hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl in Mio. Euro

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro	
	Euro je EW			SN	FFW
Ausgaben der laufenden Rechnung insgesamt	1.565	1.339	1.472	393	161
Personalausgaben insgesamt	524	490	487	59	64
darunter:					
Versorgung	15	23	54	-14	-69
aktives Personal	509	467	432	73	133
laufender Sachaufwand	402	297	333	182	119
Zinsausgaben	65	61	63	7	4
laufende Zahlungen an Länder	4	9	45	-10	-72
Sozialausgaben	389	279	397	192	-14
Zahlungen an öffentliche Unternehmen ^a	58	87	34	-51	41
Zahlungen an soziale Einrichtungen ^a	72	61	79	20	-13
Ausgaben der Kapitalrechnung	429	365	276	113	267
Sachinvestitionen	329	304	230	44	171
Vermögensübertragungen an andere Bereiche	55	41	25	24	53
Bereinigte Ausgaben	1.994	1.703	1.748	505	428
Finanzierungssaldo	36	14	137	37	-176

^a Bei diesen Ausgabenpositionen ist davon auszugehen, dass die Angaben für Sachsen nicht vollständig „flutbereinigt“ sind.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Erhebliche Mehrausgaben verzeichnen die Kommunen auch beim laufenden Sachaufwand (180 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen und ca. 120 Mio. Euro im Vergleich zum FFW-Durchschnitt). Bei den Zinsausgaben sowie den Zahlungen an soziale Einrichtungen gibt es hingegen kaum Unterschiede zwischen den hier verglichenen Ländern. Bei den Sozialleistungen liegen in Mecklenburg-Vorpommern die Ausgaben etwas unter dem FFW-Durchschnitt, aber um nahezu 200 Mio. Euro über den Aufwen-

dungen in Sachsen. Letzteres ist auf die höhere Belastung mit Sozialhilfeempfängern in Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen.

In der Kapitalrechnung tätigen die Kommunen des Landes Mehrausgaben im Vergleich zu den Westkommunen in Höhe von ca. 270 Mio. Euro; im Vergleich zu Sachsen liegen die Ausgaben um ca. 110 Mio. Euro höher. Insgesamt belaufen sich die bereinigten Ausgaben der Kommunen auf ein Niveau, das im Jahr 2003 mehr als 400 Mio. Euro über dem FFW-Vergleichswert bzw. mehr als 500 Mio. Euro über dem sächsischen Vergleichswert lag. Auffällig ist hierbei, dass im Vergleich zum FFW-Durchschnitt lediglich 40% im Vergleich zu Sachsen aber ca. 80% der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung anfallen.

Exkurs: Die Ausgaben der Zweckverbände im Jahr 2001 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik

Wir haben an mehreren Stellen auf die besondere Bedeutung der Zweckverbände in Sachsen hingewiesen. Um diesen Aspekt zu untermauern, zeigt die nachfolgende Tabelle E1 für das Jahr 2001 die Ausgaben der Zweckverbände im Ländervergleich auf Basis der Jahresrechnungsstatistik (die bislang nur bis 2001 vorliegt). In Sachsen tätigen die Zweckverbände Ausgaben in Höhe von ca. 125 Euro je Einwohner, während in Mecklenburg-Vorpommern lediglich ca. 24 Euro und im FFW-Durchschnitt ca. 45 Euro je Einwohner anfallen. Die Ausgaben der sächsischen Zweckverbände belaufen sich auf ca. 7,4% der Ausgaben der sächsischen Kommunen. Von den Ausgaben der kommunalen Zweckverbände in Sachsen entfielen im Jahr 2001 ca. 17% auf den „Kulturbereich“, ca. 23% auf „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ und ca. 44% auf „Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs“.

Tabelle E1:

Ausgaben der Zweckverbände in Euro je Einwohner im Jahr 2001 auf Basis der „Jahresrechnungsstatistik“ des Jahres 2001

	MV	SN	FFW
laufende Ausgaben	19	97	37
in % der kommunalen Ausgaben	1,2%	7,5%	2,6%
investive Ausgaben	5	28	8
in % der kommunalen Ausgaben	1,1%	6,9%	2,4%
bereinigte Ausgaben	24	125	45
in % der kommunalen Ausgaben	1,2%	7,4%	2,6%

Quelle: Jahresrechnungsstatistik 2001, Tabelle 7.1.

Somit liegen die Minderausgaben in der laufenden Rechnung bei den Zweckverbänden in Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 140 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen und im Vergleich zum FFW-Durchschnitt bei ca. 30 Mio. Euro. Bei den bereinigten Gesamtausgaben fallen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen insgesamt Minderausgaben bei den Zweckverbänden in Höhe von ca. 180 Mio. Euro und im Vergleich zu den FFW in Höhe von ca. 40 Mio. Euro an. Diese Hochrechnungen implizieren, dass die Mehrausgaben des gesamten kommunalen Sektors – Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände einschl. Zweckverbände – in Mecklenburg-Vorpommern gemäß Tabelle III.2.1.2 in der laufenden Rechnung im Vergleich zu Sachsen von ca. 390 Mio. Euro auf ca. 250 Mio. Euro und im Vergleich zu den FFW von ca. 160 Mio. Euro auf ca. 130 Mio. Euro zu reduzieren wären.

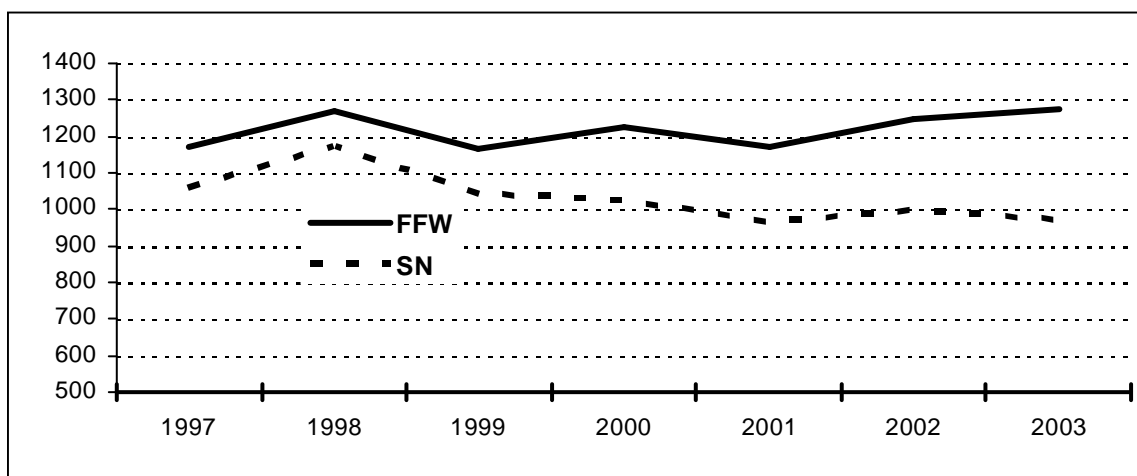
Die längerfristige Entwicklung der laufenden Ausgaben auf der Landes- und Kommunalebene

Wie die Abbildung III.2.1.1 dokumentiert, haben sich die Mehrausgaben auf der Landesebene in der laufenden Rechnung im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern in den letzten Jahren etwas zu Ungunsten des Landes Mecklenburg-Vor-

pommern erhöht, während im Vergleich zu Sachsen ein leichter Rückgang feststellbar ist. Analog wird die Entwicklung der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung auf der kommunalen Ebene im Zeitraum von 1997 bis 2003 in der Abbildung III.2.1.2 aufgezeigt. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum sowohl im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und noch mehr im Vergleich zu den sächsischen Kommunen erhöht. Allerdings war in den letzten beiden Jahren eine leicht gegenläufige Entwicklung zu verzeichnen. Allerdings war in den letzten beiden Jahren eine leicht gegenläufige Entwicklung zu verzeichnen.

Abbildung III.2.1.1:

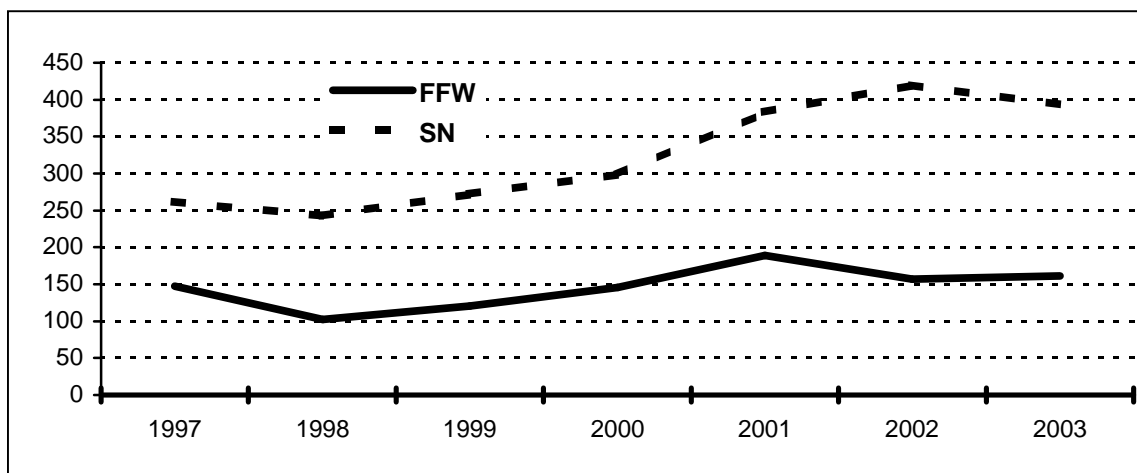
Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) in der laufenden Rechnung des *Landes* Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung III.2.1.2:

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) in der laufenden Rechnung der *Kommunen* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Zu beachten ist, dass die Ausgabenentwicklung auf der Landes- und Gemeindeebene in Ostdeutschland erheblich durch den starken Bevölkerungsrückgang beeinflusst wird. So zeigt die Tabelle III.2.1.3 die Wachstumsraten der laufenden Ausgaben – absolut und je Einwohner – im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mecklenburg-Vorpommern sowie den Vergleichsländern. Während die laufenden Ausgaben des Landes absolut „nur“ um 7% gestiegen sind, war bei den Pro-Kopf-Ausgaben ein Anstieg von über 11% zu verzeichnen, da im gleichen Zeitraum die Einwohnerzahl um 4,3% gesunken ist. Auf der Kommunalebene ist eine analoge Entwicklung zu beobachten, wobei aber die Zuwachsraten deutlich geringer sind als auf der Landesebene. Im FFW-Durchschnitt haben die leicht steigenden Bevölkerungszahlen die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben hingegen gebremst, so dass dort die Pro-Kopf geringer angestiegen sind als in Mecklenburg-Vorpommern, obwohl das absolute Ausgabenvolumen stärker expandierte.

Tabelle III.2.1.3:

Wachstumsrate der laufenden Ausgaben im Zeitraum von 1997 bis 2003: absolut und je Einwohner

	MV	SN	FFW
	<i>Landesebene</i>		
absolut	+6,7	+10,1	+12,5
je Einwohner	+11,4	+15,2	+10,7
	<i>Kommunalebene</i>		
absolut	+2,7	-2,7	+8,6
je Einwohner	+7,2	+1,9	+6,8
<i>nachrichtlich:</i> <i>Bevölkerungswachstum</i>	-4,3	-4,5	+1,6

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die durch die Bevölkerungsverluste induzierten Ausgabenremanenzen sind in allen ostdeutschen Ländern zu beobachten; und da auch weiterhin eine deutliche Abnahme der Bevölkerungszahlen in den neuen Ländern zu erwarten ist, muss der rückläufigen Entwicklung der Bevölkerung bei der Planung von Ausgabenansätzen adäquat Rechnung getragen werden.

Zusammenfassend ist als ein erstes Teilergebnis festzuhalten, dass beide Ebenen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich höhere laufende Ausgaben tätigen als die Vergleichsländer. Die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung auf der Landesebene bleiben auch dann erhalten, wenn man die Mehraufwendungen des Landes für Zahlungen an die Kommunen berücksichtigt. Gerade im Vergleich zum FFW-Durchschnitt sind diese aufgrund des Ausgleichs der „unterproportionalen kommunalen Finanzkraft“ in Mecklenburg-Vorpommern – aber auch in den anderen Ostflächenländern – ein recht gewichtiger Posten, was wir weiter unten auch noch näher betrachten werden. Im Vergleich zu den Westländern liegen die laufenden Ausgaben der Mecklenburg-Vorpommern-Kommunen bei ca. 106% und auf der Landesebene – netto der Zahlungen an die Kommunen – sogar bei ca. 113,6% des Westvergleichswertes. In Sachsen hingegen liegen die laufenden Ausgaben auf der kommunalen Ebene unter dem FFW-

Vergleichswert, und auch auf der Landesebene sind die laufenden Ausgaben – netto der Zahlungen an den kommunalen Sektor – deutlich geringer als im FFW-Durchschnitt.

Die Personalausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene

Wegen ihrer besonderen Bedeutung wollen wir die Personalausgaben im Ländervergleich ausführlicher beleuchten. Hierbei ist zu beachten, dass sich im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern in den letzten Jahren erhebliche Effekte durch die Anpassung der Tarife in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau ergeben haben, siehe Tabelle III.2.1.4. So hat sich von Anfang 1997 bis Ende 2003 das Besoldungsniveau allein durch die Tarifierfassung in Ostdeutschland um ca. 7 Prozentpunkte erhöht.

Tabelle III.2.1.4:

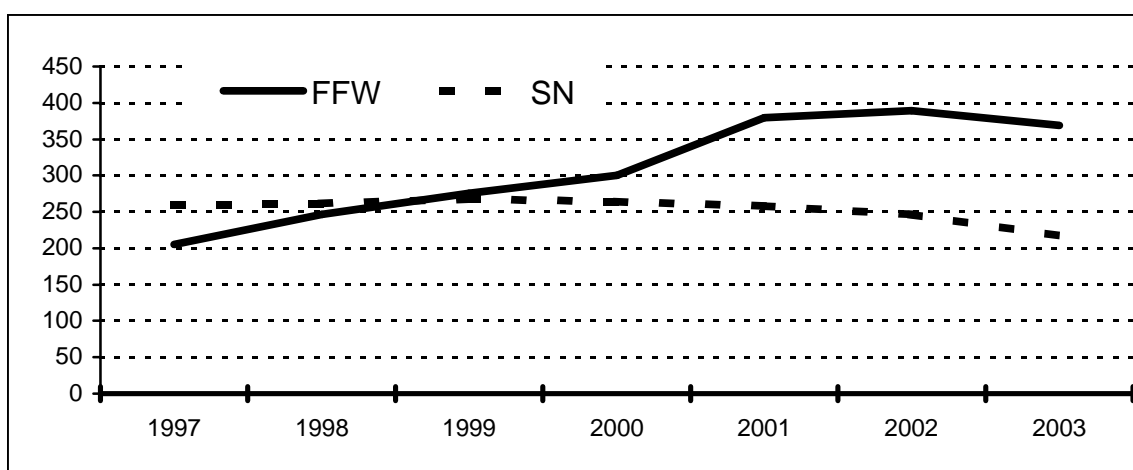
Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer: Bemessungssatz der Einkommen im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern in % der Einkommen West

01.05.1992	70%	01.09.1998	86,5%
01.12.1992	74%	01.08.2000	87,5%
01.07.1993	80%	01.01.2001	88,5%
01.10.1994	82%	01.01.2002	90%
01.10.1995	84%	01.01.2003	91%
01.09.1997	85%	01.01.2004	92,5%

Quelle: Angaben von ver.di.

Abbildung III.2.1.3a:

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro



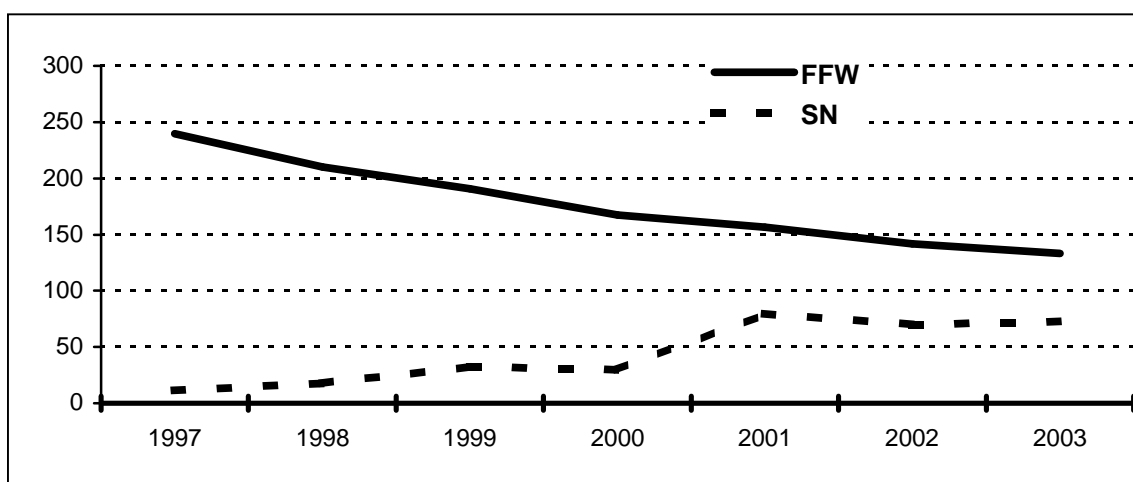
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der Abbildung III.2.1.3a bzw. III.2.1.3b werden die Mehrausgaben für aktives Personal (Personalausgaben abzüglich der Pensionsaufwendungen) in Mecklenburg-Vorpommern über einen längeren Zeitraum betrachtet. Auf der Landesebene haben sich die Mehrausgaben im Vergleich zum FFW-Durchschnitt im Zeitraum von 1997 bis 2003 deutlich von ca. 200 Mio. Euro auf nunmehr ca. 370 Mio. Euro erhöht, wobei hier aber

– wie noch aufzuzeigen ist – auch Auslagerungseffekte bzw. Effekte aus der Globalsummenführung am Wirken sind. Im Vergleich zu Sachsen haben sich die Mehrausgaben aber im Analysezeitraum leicht von ca. 260 Mio. Euro im Jahr 1997 auf nunmehr ca. 220 Mio. Euro reduziert. Auf der Kommunalebene war ein Rückgang der Mehrausgaben für aktives Personal um ca. 100 Mio. Euro im Vergleich zum FFW-Durchschnitt zu verzeichnen, während sich im Vergleich zu Sachsen ein noch zu untersuchender Anstieg der Mehrausgaben ergibt.

Abbildung III.2.1.3b:

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der *Kommunalebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro

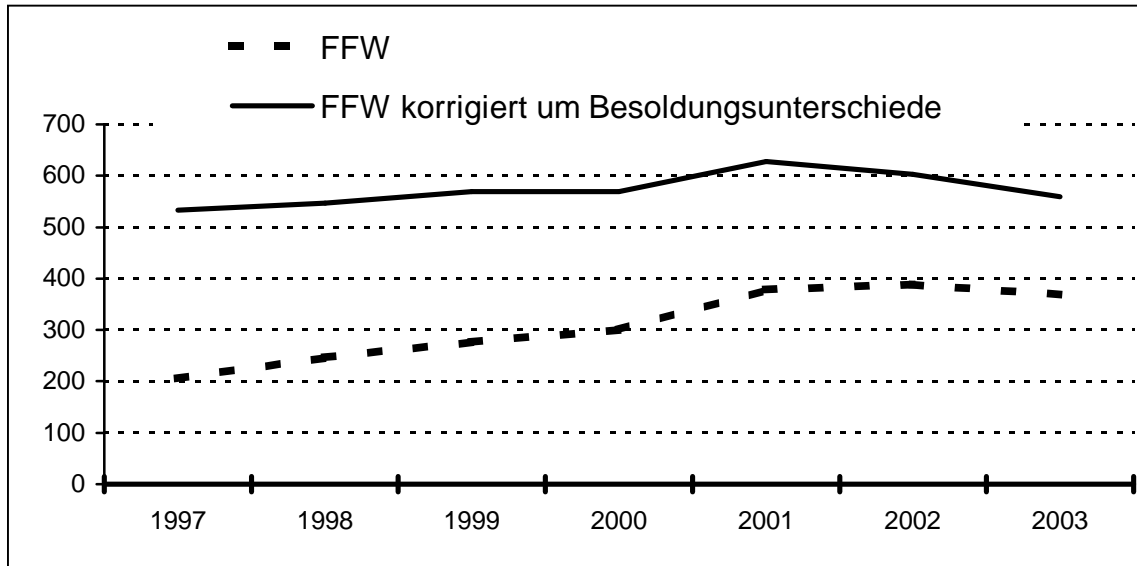


Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In einem nächsten Schritt wollen wir den Effekt der Tarifangleichung bei der Personalausgabenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt betrachten. Um diesen Effekt transparent zu machen, haben wir beispielhaft für die Landesebene in der Abbildung III.2.1.4 die Ist-Personalmehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern sowie die (fiktiven) Personalmehrausgaben bei vollständiger Tarifangleichung berechnet. Gehen wir von den um Tarifunterschiede korrigierten Aufwendungen für aktives Personal aus, so liegen diese natürlich höher als die effektiven Mehrausgaben, aber ihr Anstieg war wesentlich geringer. So sind die effektiven Mehrausgaben im Jahr 2003 um ca. 130 Mio. Euro, die tarifbereinigten Mehrausgaben aber nur um ca. 30 Mio. Euro über dem Wert des Jahres 1997. Dies impliziert, dass ein signifikanter Teil des Anstiegs der tatsächlichen Ausgaben für aktives Personal auf die Tarifanpassung zurückzuführen ist. Seit dem Jahr 2000 sinken die um Tarifunterschiede korrigierten Personalmehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt, wobei wir allerdings noch untersuchen müssen, in welchem Umfang sich hinter dieser Entwicklung Auslagerungen, die Führung von Einrichtungen mit Globalansätzen usw. verbergen.

Abbildung III.2.1.4:

Mehrausgaben für aktives Personal auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt (Ist-Daten und um Tarifunterschiede korrigierte Daten), hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Exkurs: Eine alternative Abgrenzung des Konzepts der Ausgaben für aktives Personal auf Basis der Kassenstatistik

Die obige Abgrenzung der Ausgaben für aktives Personal (definiert als Personalausgaben abzüglich der Pensionslasten) vernachlässigt allerdings den Aspekt, dass die NBL eine geringere Beamtenquote haben und dass für Arbeiter und Angestellte Sozialabgaben in Form von Beiträgen zur Sozialversicherung (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung) aufzuwenden sind, während bei Beamten diese Ausgaben gar nicht anfallen (Arbeitslosenversicherung), in einer anderen Form (Beihilfe statt Krankenversicherungsbeiträge) aufgebracht werden oder erst in der Zukunft (Rentenversicherung bzw. Pensionszahlungen) fällig werden. Um diesen Aspekt zu berücksichtigen, führen wir den Vergleich der *Ausgaben für aktives Personal auf Basis einer alternativen Abgrenzung* durch, die wir konkret wie folgt formulieren:

Ausgaben für aktives Personal =
 Aufwendungen für Abgeordnete
 + Beamtenbezüge
 + 80% der Angestelltenbezüge
 + 80% der Arbeiterentgelte
 + 80% der sonstigen Beschäftigungsentgelte
 + Personalbezogene Sachausgaben

Damit bleiben folgende Komponenten der Personalausgaben unberücksichtigt:

20% der Arbeiter- und Angestelltenbezüge sowie der sonstigen Beschäftigungsentgelte
 die Pensionsausgaben
 die Beihilfen.

Der Ansatz von 20% der Bezüge von Arbeitern und Angestellten ist der Durchschnittssatz der von den Ländern und Gemeinden für Arbeiter und Angestellte aufzuwendenden Sozialversicherungsteile an den Personalausgaben.

Tabelle E2:

Struktur der Personalausgaben in der Kassenstatistik des Jahres 2003 in den Ost- und Westflächenländern.

			FW Euro je Einwohner	FO Euro je Einwohner	FW Euro je Einwohner	FO %
1	Personalausgaben	Zusammen	1.657,8	1.556,9	100,0	100,0
2		Land	1.133,1	1.016,5	100,0	100,0
3		Gemeinden/Gv.	524,7	540,4	100,0	100,0
4	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	Zusammen	13,3	12,0	0,8	0,8
5		Land	3,1	4,6	0,3	0,5
6		Gemeinden/Gv.	10,3	7,4	2,0	1,4
7	Beamtenbezüge	Zusammen	700,4	375,8	42,2	24,1
8		Land	607,5	339,0	53,6	33,3
9		Gemeinden/Gv.	92,9	36,8	17,7	6,8
10	Angestelltenvergütung	Zusammen	407,3	977,9	24,6	62,8
11		Land	153,0	587,4	13,5	57,8
12		Gemeinden/Gv.	254,3	390,5	48,5	72,3
13	Arbeiterlöhne	Zusammen	103,2	93,9	6,2	6,0
14		Land	21,4	32,5	1,9	3,2
15		Gemeinden/Gv.	81,8	61,4	15,6	11,4
16	Beschäftigungsentgelte u. Ä.	Zusammen	54,3	42,3	3,3	2,7
17		Land	45,8	22,4	4,0	2,2
18		Gemeinden/Gv.	8,5	19,9	1,6	3,7
19	Versorgungsbezüge u. dgl.	Zusammen	294,3	31,0	17,8	2,0
20		Land	228,3	9,1	20,1	0,9
21		Gemeinden/Gv.	65,9	21,8	12,6	4,0
22	Beihilfen, Unterstützungen u. dgl.	Zusammen	80,0	15,8	4,8	1,0
23		Land	70,0	14,4	6,2	1,4
24		Gemeinden/Gv.	10,1	1,4	1,9	0,3
25	Personalbezogene Sachausgaben	Zusammen	5,0	8,3	0,3	0,5
26		Land	4,2	7,0	0,4	0,7
27		Gemeinden/Gv.	0,9	1,3	0,2	0,2

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Die Tabelle E2 zeigt die Struktur der Personalausgaben gemäß der Kassenstatistik für die Westflächenländer (FW) und Ostflächenländer (FO) im Jahr 2003, wobei wir uns bei der Interpretation auf die aggregierte Ebene der Länder (Staat) und Gemeinden/Gv. beziehen. Während in den Westflächenländern ca. 42% der Personalaufwendungen Beamtenbezüge sind, liegt diese Quote in den Ostflächenländern bei lediglich ca. 24% (MV: 21,5%). Kaum Unterschiede gibt es bei den Arbeiterlöhnen, die in Ost und West ca. 6% der Personalausgaben betragen (MV: 6,9%). Auf Angestelltenbezüge entfallen in den Westländern ca. 25%, in den Ostflächenländern aber nahezu 70% der Personalausgaben (MV: 65,5%). Die Unterschiede in der „Historie“ reflektieren sich in großen Diskrepanzen beim Anteil der Pensionsaufwendungen. Dieser beträgt in den FW ca. 18% in den Ostländern aber nur ca. 2% (MV: 1,6%). Der geringere gegenwärtige Beamtenanteil an den öffentlich Bediensteten in den ostdeutschen Ländern zeigt sich auch darin, dass lediglich ca. 1% (MV: 1,1%), in den Westländern aber nahezu 5% der Personalausgaben für Beihilfen aufzuwenden sind.

Die Ergebnisse des Vergleichs der Ausgaben für aktives Personal sind im Teil C der Tabelle E3 ausgewiesen. Während auf der Landesebene unsere „alte“ Abgrenzung der Ausgaben für aktives Personal aufgezeigt hat, dass die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern ca. 23,8% über dem FFW-Durchschnitt lagen (Gemeindeebene: ca. 17,8%), ergibt sich in der Neuabgrenzung „nur“ noch ein Abstand von ca. 19,5% (Gemeindeebene 16%). Damit bleibt auf alle Fälle die Aussage erhalten, dass trotz großer Besoldungsunterschiede die Ausgaben für aktives Personal in Mecklenburg-Vorpommern – aber auch in den anderen NBL – immer noch erheblich über den Westvergleichswerten liegen. Allerdings weicht die Neuabgrenzung nicht dramatisch von der Abgrenzung bei ausschließlicher Beachtung der Pensionszahlungen ab. Ursache hierfür ist, dass z. B. den Aufwendungen für die Krankenversicherungsbeiträge der Arbeiter und Angestellten die Beihilfen der Beamten gegenzurechnen sind.

Eine weitere Korrektur müsste man durchführen, indem man die Besoldungsunterschiede zwischen Ost und West berücksichtigt. Das Besoldungsniveau lag in Ostdeutschland 2003 bei 91%, so dass ein „fairer“ Vergleich eine Besoldungsberichtigung der Ausgaben für aktives Personal berücksichtigen müsste, indem die Ost-Personalausgaben durch 0,91 dividiert würden. Diesen Vergleich zeigt die Tabelle E3. Hier wird im Tabellenteil A nochmals das Ergebnis aus der Tabelle E2 (Tabellenteil C) aufgeführt. Im Tabellenteil B werden die besoldungsberichtigten Ausgaben für aktives Personal in Mecklenburg-Vorpommern ausgewiesen. Hier ergeben sich in Mecklenburg-Vorpommern Mehraufwendungen – im Vergleich zum FFW-Wert – von über 30% auf der Landesebene und von über 27% auf der Gemeindeebene. Diese Ergebnisse wären als die „dynamische“ Personalausgabenbelastung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2010 zu interpretieren, sofern es keine Personalbestandsanpassung gibt.

Tabelle E3:

Ausgaben je Einwohner für aktives Personal in der alternativen Abgrenzung und unter Beachtung von Besoldungsunterschieden im Jahr 2003

	FFW Euro je EW	MV Euro je EW	MV Euro je EW
A: Ausgaben für aktives Personal in den neuen Abgrenzungen			
Zusammen	1.140	1.349,8	118,4
Land	782	933,8	119,5
Gemeinden	359	416,0	116,0
B: Ausgaben für aktives Personal in der neuen Abgrenzung und unter Beachtung der Besoldungsunterschiede			
Zusammen	1.140,4	1.483,3	130,1
Land	781,8	1.026,2	131,3
Gemeinden	358,7	457,1	127,4

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Zusammenfassend zeigt somit dieser Exkurs, dass

- i) ein „fairer“ Personalausgabenvergleich zwischen den Ost- und Westländern die Personalstruktur – Beamte, Angestellte, Arbeiter – berücksichtigen muss und
- ii) ferner auch die Tarifunterschiede in die Vergleichsbetrachtung aufzunehmen hat.

Allerdings dokumentieren die Berechnungsergebnisse, dass sich die Unterschiede bei der Berechnung der Ausgaben für aktives Personal im Hinblick auf die Ost-West-Ausgabenrelationen kaum verändern, wenn man von der einfachen Berechnungsform (nur Berücksichtigung der Pensionslasten) auf das hier vorgeschlagene erweiterte Berechnungsverfahren umsteigt.

Berücksichtigung von Auslagerungseffekten

Personalausgabenvergleiche sind erheblich problembehaftet, da zunehmend Einrichtungen wie Hochschulen, Statistische Landesämter, soziale Einrichtungen usw. außerhalb

der Kernhaushalte und daher nur noch in Form von „Globalzuweisungen“ in den Haushalten geführt werden. Belastungsfähige Daten für diese Auslagerungseffekte gibt es nicht. Wir wollen aber zumindest den Versuch unternehmen, die Effekte von Auslagerungen abzuschätzen, indem wir die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Zahlungen an andere Gebietskörperschaften) betrachten, die wir konkret wie folgt abgrenzen:

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an:

- öffentliche Unternehmen,
- sonstige Unternehmen,
- soziale und ähnliche Einrichtungen und
- die übrige Welt.

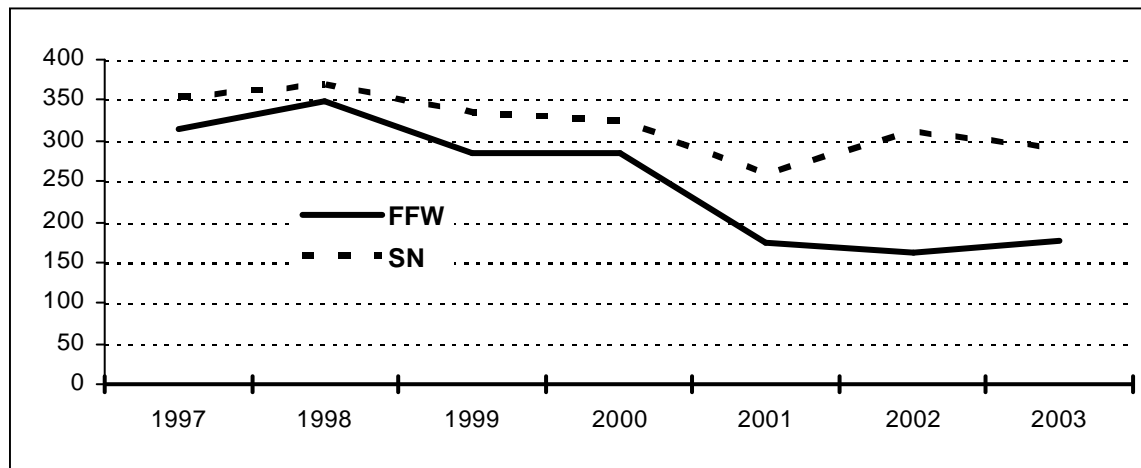
Die so abgegrenzten Zuweisungen und Zuschüsse dürften weitgehend die Transferzahlungen erfassen, die z. B. in Form von Globalzuweisungen an ausgelagerte Einrichtungen gewährt werden. Problematisch sind aber die Zahlungen an „sonstige Unternehmen“, da hier in erheblichem Umfang drittmittelfinanzierte Ausgaben, wie z. B. laufende Agrarsubventionen, Regionalisierungsmittel, Zuschüsse zur Arbeitsmarkt- und Technologieförderung u. ä. enthalten sind. Allerdings besteht zu dieser Abgrenzung keine Alternative, da bis zum Jahr 2000 in der Statistik die Zuweisungen an öffentliche und sonstige Unternehmen nicht zu trennen sind. Somit ist unser Messkonzept zur Abschätzung der Wirkungen von Ausgliederungen nicht problemfrei. Da wir uns aber bei der Interpretation nur auf die *Veränderung der Ausgaben* im Zeitraum von 1997 bis 2003 beziehen, dürften grundlegende Strukturunterschiede keine große Rolle spielen.

Die berechneten Mehr- bzw. Minderausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse auf der Landes- und Kommunalebene sind in den Abbildungen III.2.1.5a und III.2.1.5b dokumentiert. Spiegelbildlich zum Anstieg der Mehrausgaben beim Personal auf der Landesebene im Jahr 2001 (siehe die Abbildung III.2.1.3a) sinken die Mehrausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächennländern. Es ist zu vermuten, dass dies insbesondere ein Effekt der zunehmenden Globalsummenführung der Hochschulen (insbes. in Niedersachsen) ist. Somit wird der Anstieg der Personalmehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt von sinkenden Mehrausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen kompensiert, wobei rechnerisch sogar der Anstieg der Personalmehrausgaben im Jahr 2001 geringer ist als der Rückgang der Mehrausgaben bei den Zuweisungen. Insgesamt stehen den in der Abbildung III.2.1.3a im Trend dargestellten Zuwächsen bei den Personalmehrausgaben im Zeitraum von 1997 bis 2001 sinkende Mehrausgaben bei den Zuweisungen gegenüber. Dies scheint ein Indikator dafür zu sein, dass in diesem Zeitraum im FFW-Durchschnitt die „Verlagerung“ von Personalausgaben (z. B. durch Globalsummenführung von Hochschulen und anderen Einrichtungen, usw.) in Zuweisun-

gen und Zuschüsse deutlich stärker¹⁷ war als in Mecklenburg-Vorpommern. In den Jahren 2002 und 2003 dürfte eine gegenläufige Entwicklung zu verzeichnen gewesen sein.

Abbildung III.2.1.5a:

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Zahlungen an die Gemeinden) auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Mio. Euro

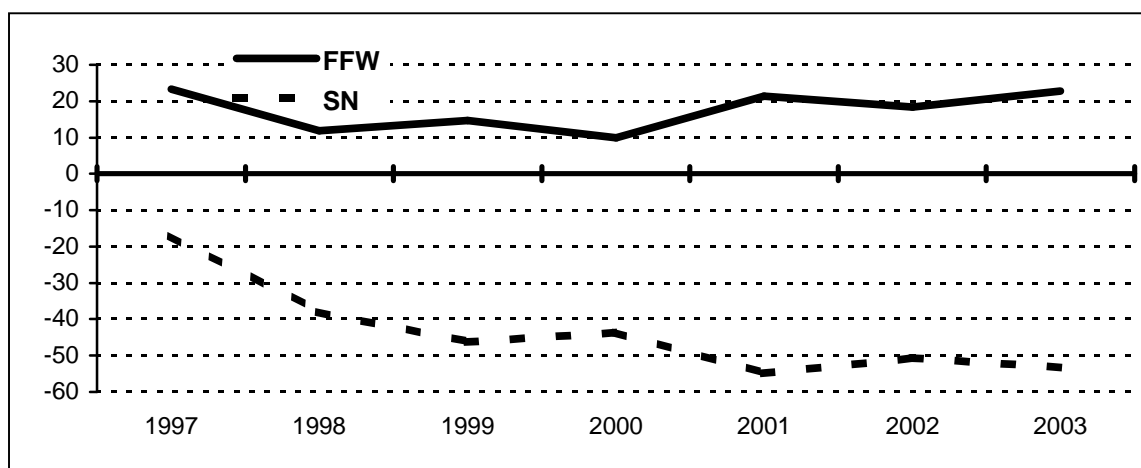


Anmerkung: Im Jahr 2001 ist offenkundig in der Kassenstatistik des Landes MV ein Fehler, der ggf. auf die Nichtbeachtung der Auslaufperiode zurückzuführen ist. Wir haben daher die Angaben für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2001 durch eine Schätzung ersetzt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung III.2.1.5b:

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Zahlungen an andere Gemeinden) auf der *Kommunalebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

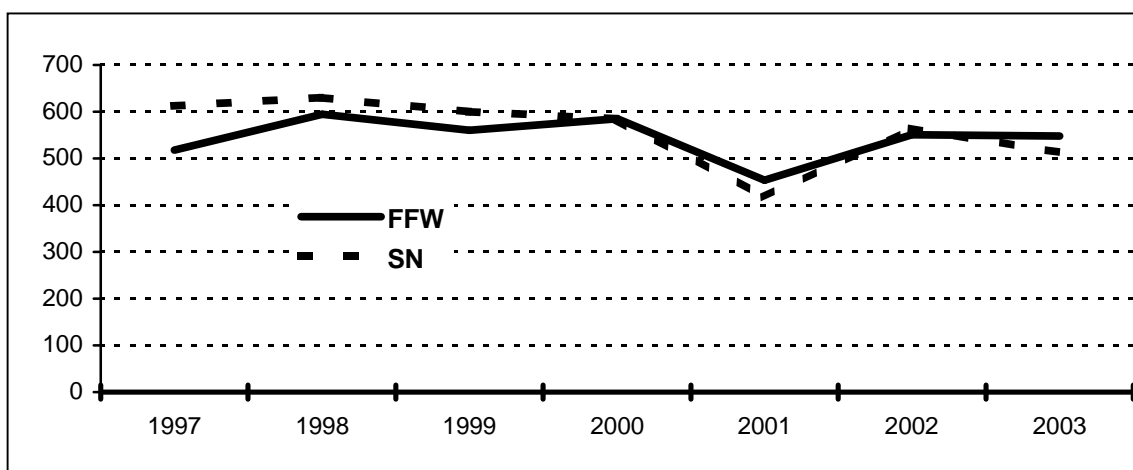
¹⁷ Untersucht man die Entwicklung der Personalausgaben in den einzelnen FFW-Ländern, dürfte dies insbes. auf Aktivitäten im Land Niedersachsen (Ausgliederung der Hochschulen.) zurückzuführen sein.

Im Vergleich zu Sachsen haben wir oben gesehen, dass sich die Personalmehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern leicht zurückgebildet haben, und auch bei den Zuweisungen und Zuschüssen ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen, so dass – selbst unter Beachtung von Auslagerungseffekten – das Land Mecklenburg-Vorpommern seinen Personalüberhang im Vergleich zum Freistaat Sachsen in den letzten Jahren reduziert hat.

Auf der Kommunalebene ergaben sich im Vergleich zum FFW-Durchschnitt in den letzten Jahren deutliche Rückgänge bei den Mehrausgaben für aktives Personal (siehe Abbildung III.2.1.3b), während sich die Mehrausgaben bei den Zuschüssen auf der Kommunalebene im Vergleich zu den FFW-Kommunen nur geringfügig verändert haben und diese Mehrausgaben auch ohnehin nur ein geringes Volumen haben. Dies impliziert, dass man auf der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern von einem spürbaren Personalabbau im Vergleich zu den Westländern ausgehen kann, was wir auch in anderen Ostflächenländern festgestellt haben. Allerdings sind – wie wir noch aufzeigen werden – die Personalüberhänge auf der kommunalen Ebene im Land immer noch erheblich. Im Vergleich zu Sachsen hatten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern einen Anstieg der Mehrausgaben beim Personal, der aber nahezu vollständig durch die gestiegenen Minderausgaben bei den Zuschüssen ausgeglichen wird, siehe Abbildung III.2.1.5b. Dies impliziert, dass es keine großen Unterschiede zwischen den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen beim Personalabbau im Untersuchungszeitraum gegeben hat.

Abbildung III.2.1.6a:

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Zahlungen an Gemeinden) und aktives Personal auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro



Anmerkung: Im Jahr 2001 ist offenkundig in der Kassenstatistik des Landes MV ein Fehler, der ggf. auf die Nichtbeachtung der Auslaufperiode zurückzuführen ist. Wir haben daher die Angaben für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2001 durch eine Schätzung ersetzt.

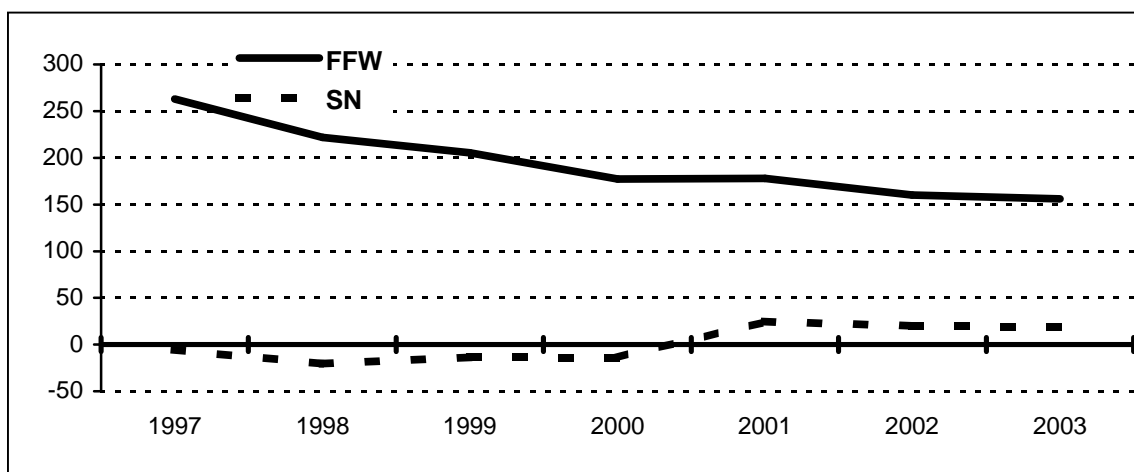
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Ergänzend haben wir für die Landes- und Kommunalebene die Summe aus den Ausgaben für aktives Personal in den Abbildungen III.2.1.6a und III.2.1.6b und den in der Abbildung III.2.1.5a bzw. III.2.1.5b dargestellten Zuweisungen und Zuschüssen nachgewiesen. Hier dürften sich alle direkten und indirekten Personalausgaben des Landes und seiner Kommunen niederschlagen, so dass Verzerrungen infolge von Auslagerungen, Globalsummenführung usw. beseitigt sind.

Die aggregierte Darstellung untermauert die von uns gezogenen Schlussfolgerungen: Auf der Landesebene gibt es sowohl im Vergleich zum FFW-Durchschnitt, als auch im Vergleich zum Freistaat Sachsen einen leichten Trend in Richtung sinkender Mehrausgaben. Allerdings darf man nicht die gesamten Mehrausgaben in der Abbildung III.2.1.6a mit Personalmehrausgaben gleichsetzen, da bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an Unternehmen auch z. B. Hilfen für die Landwirtschaft, die Regionalisierungsmittel usw. enthalten sind. Vielmehr müssen diese Daten als ein *Indikator* für die Gesamtentwicklung der Personalausgaben interpretiert werden.

Abbildung III.2.1.6b.

Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Zahlungen an Gemeinden) und aktives Personal auf der *Kommunalebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und dem Freistaat Sachsen, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1997 bis 2003 in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auch auf der Gemeindeebene werden unsere Schlussfolgerungen bestätigt: Die Mehrausgaben im Vergleich zu den Westkommunen sind deutlich gesunken – wohinter unzweifelhaft eine deutliche Personalrückführung steht – und im Vergleich zu Sachsen gibt es keine systematische und quantitativ bedeutsame Abweichung.

Ausgehend von der von uns vorgenommenen Abschätzung der Effekte von Auslagerungen auf den Personalbereich, ist somit zusammenfassend festzuhalten:

- Auf der Landesebene haben sich die Personalausgaben – nach Beachtung der Auslagerungseffekte – im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und zum Freistaat Sachsen – im Trend in den vergangenen Jahren reduziert, wobei der Rückgang aber als moderat zu bezeichnen ist.

- Die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern haben ihre Personalausgaben im Vergleich zum FFW-Durchschnitt seit 1997, nach Berücksichtigung von Auslagerungen, schätzungsweise um ca. 100 Mio. Euro reduziert, während im Vergleich zu Sachsen nur geringe und kaum systematische Veränderungen festzustellen waren.
- Zu schlussfolgern ist ferner, dass offenkundig Auslagerungen auf der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern mit geringerem Tempo durchgeführt werden als in Sachsen, während im Vergleich zu den FFW-Kommunen dieser Prozess schneller abzulaufen scheint. Diese Schlussfolgerung lässt sich auch mit den Daten der Kassenstatistik belegen. So haben die MV-Kommunen im Jahr 2003 Zahlungen an öffentliche Unternehmen in Höhe von ca. 57 Euro je Einwohner, die SN-Kommunen ca. 87 Euro je Einwohner und die FFW-Kommunen ca. 34 Euro je Einwohner bezahlt. Dieses Bild verändert sich auch nicht, wenn die Zahlungen an soziale Einrichtungen berücksichtigt werden.
- Auf der Landesebene kann aus dem Umstand, dass die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse deutlich über dem Niveau der Vergleichsländer liegen, nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Auslagerungen aus dem Landeshaushalt eine höhere Intensität haben als in den Vergleichsländern, da in Mecklenburg-Vorpommern die Ausgaben für die Landwirtschaft, die Regionalisierungsmittel¹⁸ usw. zwar ein erhebliches Volumen aufweisen, aber mit Auslagerungen nichts zu tun haben. Aus diesen Gründen kann nur die Veränderung dieser Zahlungen (siehe Abbildung III.2.5a) interpretiert werden. Der Rückgang der Mehrausgaben in diesem Bereich dürfte eher ein Indikator dafür sein, dass in den letzten Jahren das Auslagerungstempo sowohl in Sachsen als auch im FFW-Durchschnitt auf der Landesebene höher war als in Mecklenburg-Vorpommern. Auch diese Schlussfolgerung lässt sich mit der Kassenstatistik untermauern: So wurden auf der Landesebene im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern Zahlungen an öffentliche Unternehmen in Höhe von ca. 72 Euro je Einwohner getätigt, während die Vergleichszahlen für Sachsen bei ca. 81 Euro und im FFW-Durchschnitt sogar bei 132 Euro lagen.

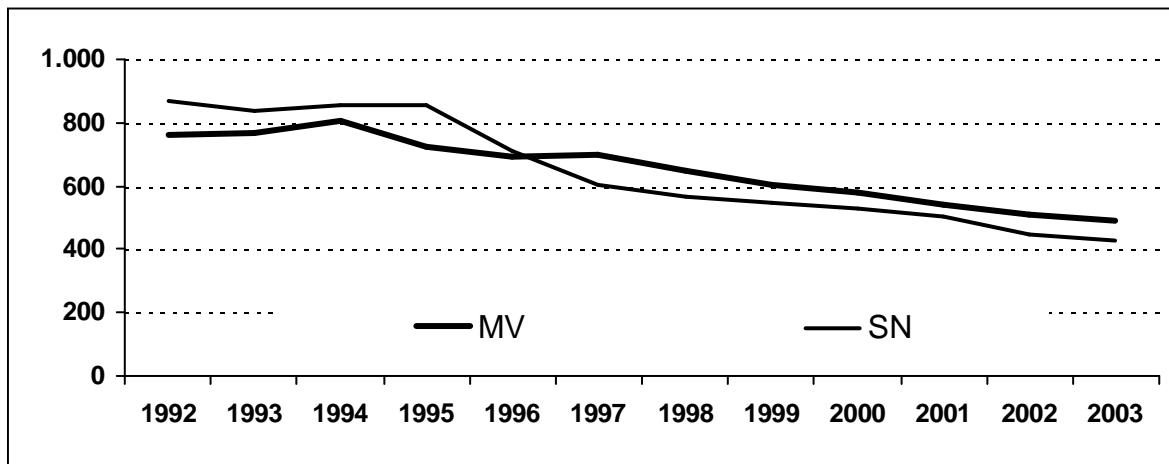
Die investiven Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene

Von besonderer Bedeutung sind in den ostdeutschen Ländern die investiven Ausgaben. Diese sind deutlich höher als in den Westvergleichsländern und die Sachinvestitionsausgaben leisten Beiträge zum Abbau der in Ostdeutschland noch vorhandenen Infrastrukturlücken. Allerdings sind die investiven Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen ostdeutschen Ländern stark rückläufig, was unter dem „Aufbauaspekt“ einer besonders kritischen Evaluation bedarf.

¹⁸ Wie oben bereits erwähnt wurde, werden in Sachsen die Regionalisierungsmittel zu einem erheblichen Teil an die Zweckverbände zur Weiterreichung verausgabt.

Abbildung III.2.1.7a:

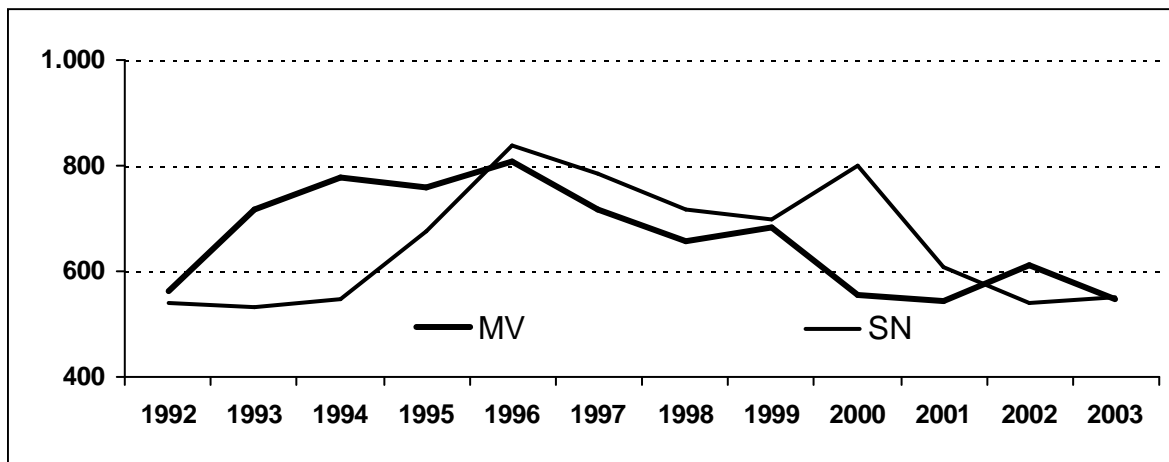
Sachinvestitionen je Einwohner auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen (ohne Fluteffekte in Sachsen)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung III.2.1.7b:

Sonstige investive Ausgaben je Einwohner auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen (ohne Fluteffekte in Sachsen)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die Abbildung III.2.1.7a zeigt die langfristige Entwicklung der Sachinvestitionsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1992 bis 2003. Diese lagen, aggregiert über die Länder- und Gemeindeebene, bis zur Mitte der 90er Jahre unter den Sachsen-Vergleichswerten, seit 1997 aber oberhalb der sächsischen Werte. Ergänzend dokumentiert die Tabelle III.2.1.5 die kumulierten Sachinvestitionen in Mecklenburg-Vorpommern sowie in Sachsen im Zeitraum von 1991 bis 2003, wobei sowohl zu laufenden Preisen (nominal) als auch zu konstanten Preisen (real, unter Verwendung des BIP-Deflators mit 1995 =1) gerechnet wird. Da wegen des infrastrukturellen Nachholbedarfs der ostdeutschen Länder ein Vergleich mit dem FFW-Durchschnitt nicht sinnvoll ist, wurden diese Vergleichsländer aus der Betrachtung ausgeklammert. Über den gesamten Nachwendezeitraum wurde in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes-

und Gemeindeebene nominal je Einwohner gerechnet ca. 2,7% und real 4,2% weniger in die Infrastruktur investiert als in Sachsen. Hierbei verzeichnete Sachsen insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich höhere Investitionsausgaben als Mecklenburg-Vorpommern und auch die anderen ostdeutschen Länder.

Tabelle III.2.1.5:

Sachinvestitionen (real und nominal) im Zeitraum von 1991 bis 2003 in Euro je Einwohner auf der *Landes- und Gemeindeebene* (ohne Fluteffekte in Sachsen)

	MV		SN	
	nominal	real	nominal	real
Landesebene	2.195	2.220	1.968	2.044
Gemeindeebene	6.200	6.411	6.652	6.969
Land und Gemeinden	8.395	8.630	8.624	9.013

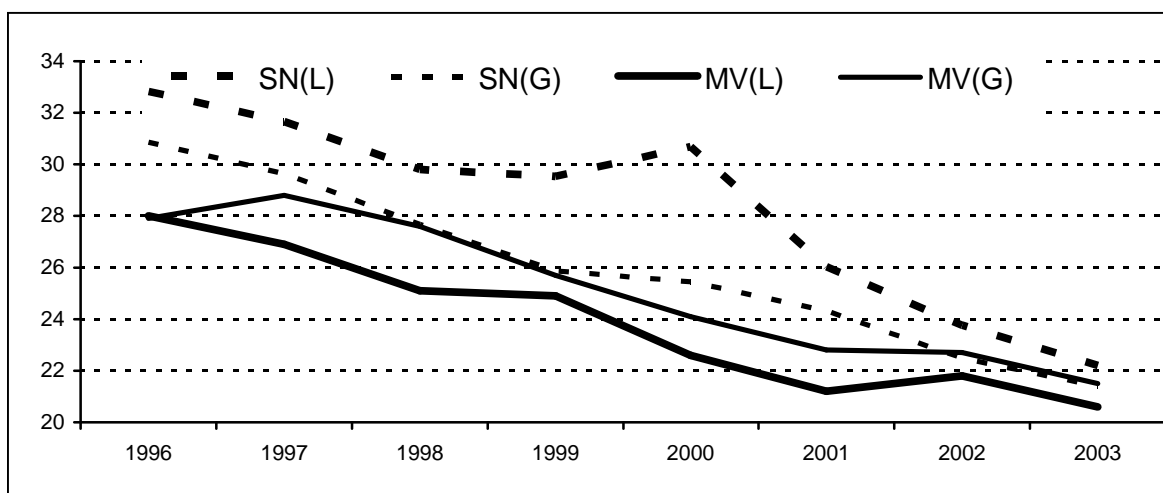
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes und Verwendung der jahresdurchschnittlichen Einwohnerzahlen.

Die Sachinvestitionen haben in den neuen Ländern (in den FFW-Vergleichsländern) einen Anteil von ca. 48% (ca. 58%) an den gesamten investiven Ausgaben. Neben den Sachinvestitionsausgaben zählen auch die Zuweisungen und Zuschüsse für investive Maßnahmen an die Gemeinden und Zweckverbände sowie an andere Bereiche (hier handelt es sich insbesondere um die Investitionszuschüsse im Rahmen der GA) zu den investiven Ausgaben. Der Beteiligungserwerb sowie die Vergabe von Darlehen spielen hingegen eine recht untergeordnete Rolle. Um ein vollständiges Bild der investiven Ausgaben zu zeichnen, vergleichen wir in der Abbildung III.2.1.7b die sonstigen investiven Ausgaben, definiert als Ausgaben der Kapitalrechnung abzüglich der Sachinvestitionsausgaben, wobei auch hier wiederum nur die Gegenüberstellung mit dem Freistaat Sachsen sinnvoll ist. Auch hier verzeichnen wir sinkende Ausgaben, wobei sich auch die Rückführung der GA-Bundesmittle niederschlägt.

Zusammenfassend halten wir fest, dass sich die Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes und der Kommunalhaushalte in den vergangenen Jahren erheblich zuungunsten der investiven Ausgaben verändert hat, siehe Abbildung III.2.1.8. Während 1996 auf der Landesebene noch ca. 28% der Ausgaben in Investitionen geflossen sind, hat sich bis zum Jahr 2003 dieser Anteil auf ca. 21% reduziert. Eine ähnliche Entwicklung gab es auch in den anderen ostdeutschen Ländern. Zwischenzeitlich liegen auch die Investitionsquoten auf der Landesebene in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sehr nahe beieinander. Auch die Investitionsquote der Kommunen ist spürbar auf nunmehr nur noch ca. 20% gesunken, wobei es hier im gesamten Untersuchungszeitraum kaum Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern und dem Freistaat Sachsen oder den anderen neuen Ländern gab.

Abbildung III.2.1.8:

Investitionsquote in Mecklenburg-Vorpommern und dem Freistaat Sachsen auf der Ebene der *Länderhaushalte* (L) und der *Gemeindehaushalte* (G)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abschließend wollen wir noch die Frage nach der Eigeninvestitionskraft untersuchen. Hier stellen wir die Frage, welches Investitionsvolumen im Land aus „eigenen“ Mitteln (einschließlich der Solidarpaktleistungen) finanziert wird. Hierbei ziehen wir von den gesamten investiven Ausgaben zunächst die investiven Einnahmen (ohne Erlöse aus Vermögensverkäufen) ab, und in einem weiteren Rechenschritt wird der Finanzierungssaldo abgezogen. Der sich dann ergebende Betrag entspricht dem aus eigenen Mitteln (einschließlich Solidarpaktmitteln) finanzierten Investitionen.¹⁹ Man beachte, dass wir hier eine etwas andere Vorgehensweise als in den „Fortschrittsberichten“ der ostdeutschen Länder wählen. Unsere Berechnungen unterscheiden sich darin, dass wir a) die gesamten investiven Ausgaben betrachten, b) die gesamten investiven Einnahmen absetzen²⁰ und c) zur Bestimmung der „Fremdmittel“ den Finanzierungssaldo und nicht die Nettokreditaufnahme verwenden. Somit ist festzuhalten, dass das hier verwendete Konzept der aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen von dem Konzept abweicht, das in den „Fortschrittsberichten“ der neuen Länder angewendet wird.

In der Tabelle III.2.1.6 haben wir die Ergebnisse unserer Berechnungen für die aggregierte Landes- und Gemeindeebene dokumentiert. Im Durchschnitt weichen über den Betrachtungszeitraum die investiven Ausgaben – je Einwohner gerechnet – der beiden Vergleichsländer kaum voneinander ab. Auch die um die investiven Einnahmen korrigierten Investitionsausgaben unterscheiden sich nur wenig; die jährlichen Schwankungen resultieren weitgehend aus der Vernachlässigung der in den Auslaufperioden noch vorgenommenen Buchungen in der investiven Rechnung und dürfen nicht überinterpre-

¹⁹ Diese „eigenen“ Mittel die auch die Solidarpaktleistungen umfassen entsprechen dem Überschuss in der laufenden Rechnung.

²⁰ Netto der Vermögensverkäufe. Ferner wurden die in den Jahren von 1995 bis 2001 geflossenen IfG-Mittel als Einnahmen in die laufende Rechnung „umgebucht“ wurden, um keine Verzerrungen aus der Überführung der IfG-Mittel in die SoBEZ entstehen zu lassen.

tiert werden. In den letzten drei Spalten wird ausgewiesen, welches Investitionsvolumen in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen aus eigenen Mitteln (einschließlich Solidarpaktmittel) finanziert wird, d. h. die investiven Einnahmen und der Finanzierungssaldo werden von den investiven Ausgaben abgesetzt. Wie die Daten dokumentieren, lagen in den Jahren bis 2001 die aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern in der Regel bei ca. 60% des sächsischen Niveaus. Im Jahr 2002 ging diese Relation dann aber auf ca. 40% und in 2003 sogar auf unter 20% zurück.²¹

Tabelle III.2.1.6:

Eigenfinanzierte Investitionen von 1995 bis 2003 in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen in Euro je Einwohner auf der *Landes- und Gemeindeebene*

	investive Ausgaben			... abzüglich der investiven Einnahmen ^a			... abzüglich der investiven Einnahmen ^a und des Finanzierungssaldos		
	MV	SN	MV in % von SN	MV	SN	MV in % von SN	MV	SN	MV in % von SN
1995	1.477	1.533	96,4	1.176	1.094	107,5	508	711	71,5
1996	1.500	1.551	96,7	991	1.059	93,6	316	689	45,9
1997	1.413	1.391	101,6	938	988	94,9	456	750	60,8
1998	1.304	1.286	101,4	819	842	97,2	428	817	52,3
1999	1.289	1.246	103,5	830	845	98,3	514	843	61,0
2000	1.132	1.330	85,1	834	915	91,1	615	881	69,8
2001	1.088	1.109	98,1	787	785	100,3	508	747	68,0
2002	1.119	985	113,6	736	606	121,5	195	475	41,0
2003	1.037	980	105,8	640	598	107,0	84	457	18,3

^a Investive Einnahmen netto der Vermögensverkäufe und der IfG-Mittel.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik sowie Angaben der beiden Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen über die Finanzierungssalden in den Jahresabschlüssen.

Zu dieser Entwicklung haben natürlich auch die erheblichen Steuerausfälle (Steuerreform und schwache Konjunktur) in Gesamtdeutschland beigetragen, aber in Sachsen, das hiervon ebenso betroffen wurde, blieben die aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen immer noch auf einem solchen Niveau, dass der Freistaat rechnerisch eine korrekte Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen kann, während dies in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen ostdeutschen Ländern (mit Ausnahme von Sachsen) nicht gilt. Vergleicht man die Entwicklung der absoluten Pro-Kopf-Beträge der aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen zwischen Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern so stellt man fest, dass sich diese in den letzten Jahren nicht dramatisch unterschiedlich *verändert* haben. So sind diese in beiden Ländern im Jahr 2001 um ca. 110 Euro je Einwohner und im Jahr 2002 um ca. 300 Euro je Einwohner gesunken. Die unterschiedliche Performance der beiden Länder resultiert somit ausschließlich aus einem

²¹ Wenn man die Finanzierungssalden aus der Kassenstatistik verwendet, ergibt sich in Mecklenburg-Vorpommern sogar ein Wert von nahe Null.

Niveauunterschied von mehr als 300 Euro je Einwohner, der letztendlich auf die laufenden Mehrausgaben im Land insgesamt zurückzuführen ist.

Auch diese Analyse verdeutlicht, dass der Handlungsdruck im Land sehr hoch ist, wobei dies natürlich für beide Ebenen gilt. Hierbei wird der Handlungsbedarf durch die Angaben in der Tabelle III.2.1.6 sogar aus drei Gründen unterzeichnet:

- Dem Land fließen, wie allen ostdeutschen Ländern, Osttransferleistungen in Form von SoBEZ zu, die vollständig in der laufenden Rechnung vereinnahmt werden. Hierbei handelt es sich immerhin um einen Betrag von ca. 640 Euro je Einwohner, wovon ein beträchtlicher²² Teil in die Investitionsfinanzierung gelenkt werden müsste.
- Das Land Mecklenburg-Vorpommern muss in den nächsten Jahren den investiven Anteil der zur Verfügung stehenden SoBEZ zumindest auf das Niveau des Freistaates Sachsen erhöhen, um eine korrekte Mittelverwendung der Osttransferleistungen nachzuweisen, um sich nicht dem Vorwurf der Fehlverwendung der Mittel auszusetzen. Dies geht aber nur dann, wenn die oben aufgezeigten Mehrausgaben in der laufenden Rechnung – netto der Mehreinnahmen des Landes – abgebaut werden. Hierbei müssen die laufenden Primärausgaben (laufende Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben) unter den sächsischen Vergleichswert abgesenkt werden, da Sachsen im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern in der laufenden Rechnungen bereits einen „Ausgabenvorteil“ von – hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – ca. 250 Mio. Euro aufgrund der geringeren Zinslast hat. Da Zinsausgaben nicht direkt konsolidierungsfähig sind, müssen daher die überproportionalen Zinsausgaben durch weitere Einsparungen in der laufenden Rechnung kompensiert werden. Dies bedeutet nichts anderes, als dass letztendlich die überhöhten laufenden Ausgaben in der Vergangenheit in Zukunft durch einen „Konsumverzicht“ in der laufenden Rechnung zu finanzieren sind.
- Die Tabelle III.2.1.6 zeigt, dass auch im Freistaat Sachsen noch ein erheblicher – wenn auch im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern deutlich geringerer – Konsolidierungsbedarf besteht, da auch Sachsen ohne Osttransfers kaum Investitionen aus eigener Kraft finanzieren könnte. Dies impliziert, dass der Benchmark-Wert Sachsen *nur ein Zwischenziel* für die Finanzpolitik des Landes Mecklenburg-Vorpommern sein kann.

Letztendlich sei noch angemerkt, dass für alle anderen ostdeutschen Flächenländer mit Ausnahme des Freistaates Sachsen, die Größenordnung des Konsolidierungsbedarfs und der gesamte Handlungsdruck vergleichbar ist. Ferner würde eine konjunkturelle Erholung und wieder steigende Steuereinnahmen zwar den Handlungsdruck mildern, aber

²² Ca. 20% der SoBEZ sind zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erforderlich, so dass ca. 510 Euro je Einwohner in die Investitionsfinanzierung zu lenken wären.

den bestehenden Konsolidierungsdruck keinesfalls beseitigen. Das erkennt man in der Tabelle III.2.1.7 daran, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern auch in den Jahren vor 2002 lediglich ca. 60% des Wertes der aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen des Freistaates Sachsen erreicht hat.

III.2.2 Die Einnahmen auf Landes- und Gemeindeebene²³

Vergleichende Einnahmenbetrachtung im Überblick

Die Tabelle III.2.2.1 dokumentiert die Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 im Vergleich zu den beiden Benchmarkgruppen. Hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes liegen die bereinigten Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern ca. 340 Mio. Euro über dem Wert von Sachsen, wobei die Unterschiede primär auf höhere Zahlungen des Bundes zurückzuführen sind. Diese liegen in der laufenden Rechnung ca. 240 Mio. Euro über, in der investiven Rechnung aber um ca. 65 Mio. Euro unter den Einnahmen von Sachsen. In diesen Mehreinnahmen reflektiert sich aber keine „Besserstellung“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern, vielmehr wirken sich hier Unterschiede in der Inanspruchnahme bzw. Gewährung von Bundeszahlungen im Rahmen der Mischfinanzierungstatbestände, der Landwirtschaftspolitik (hier insbes. Zahlungen der EU), den Zahlungen von Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der Politischen Führung²⁴ usw. aus. Im Vergleich zu den westdeutschen Ländern lagen die bereinigten Einnahmen in der laufenden Rechnung im Jahr 2003 ca. 1,5 Mrd. Euro höher, wobei hier insbesondere die „ostspezifischen“ Leistungen aus dem Bundeshaushalt – hiervon allein 1,11 Mrd. Euro aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder (SoBEZ) – zu Buche schlagen.

Wie aus der Tabelle III.2.2.1 hervorgeht, weichen die Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, wie auch in den anderen neuen Ländern, kaum von denen in den finanzschwachen Westflächenländern ab. Allerdings zeigt die Tabelle III.2.2.2, dass Mecklenburg-Vorpommern diese hohen Steuereinnahmen nur aufgrund der Umsatzsteuerergänzungsanteile im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung bezieht, was sich darin zeigt, dass die Umsatzsteuereinnahmen (siehe Zeile A.2 der Tabelle III.2.2.2) in den Ostländern nahezu 100% über dem Westvergleichswert liegen. Die „originäre“ Steuerkraft des Landes (eigene Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung) liegt dagegen nur bei rund einem Drittel der Steuerkraft der Westvergleichsländer. Die im Vergleich zu den FFW-Ländern höheren Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich in einer Größenordnung von ca. 270 Mio. Euro im Jahr 2003 resultieren weitgehend aus der teilweisen Einbeziehung der Gemeindesteuern in den LFA, da hier das Aufkommen in Mecklen-

²³ Es sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass wir die Einnahmendaten des Freistaates Sachsen um die (erheblichen) Fluteffekte bereinigt haben, so dass die hier ausgewiesenen Berechnungen etwas von den Daten abweichen, die sich aus der Kassenstatistik ergeben.

²⁴ So erhielt MV im Jahr 2003 Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung in Höhe von 84 Mio. Euro, während Sachsen solche Zahlungen nicht erhält. Dieser Betrag wird aber in MV ab dem Jahr 2005 auf 61,4 Mio. Euro reduziert, während Sachsen dann Zahlungen in Höhe von 25,6 Mio. Euro erhalten wird.

burg-Vorpommern (und auch in den anderen Ostländern) deutlich unter dem Vergleichswert der finanzschwachen Westflächenländer liegt. So liegen die Pro-Kopf-Einkommen aus Steuern auf kommunaler Ebene in Ostdeutschland nur bei ca. 50% der Vergleichswerte in den finanzschwachen Westflächenländern.

Tabelle III.2.2.1:

Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der *Landesebene* mit den Vergleichsländern im Jahr 2003 in Euro je Einwohner und hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl in Mio. Euro

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/Mindereinnahmen(-) in Mio. Euro	
	Euro je EW			SN	FFW
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.197	3.033	2.328	285	1.511
Steuereinnahmen	1.688	1.712	1.736	-42	-84
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	43	34	76	15	-57
LFA-Zuweisungen (nach der Kassenstatistik)	212	203	55	16	273
Laufende Zahlungen vom Bund:	1.052	914	280	240	1.342
darunter:					
BEZ	784	731	114	92	1.164
sonstige lfd. Zahlungen	269	183	166	148	177
Gebühren	57	43	38	24	32
Einnahmen der Kapitalrechnung	365	334	129	53	410
Vermögensveräußerungen	10	0	40	17	-53
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen (ohne Gem.) ^a	182	219	52	-65	226
Vermögensübertragungen von anderen Berei- chen (insbes. EU)	120	108	11	20	189
bereinigte Einnahmen	3.562	3.368	2.456	337	1.921
nachrichtlich: Zahlungen vom Bund insgesamt	1.234	1.131	332	180	1.568

^a Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in Sachsen im Zuge der Flut wurden von der Position „Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen“ abgesetzt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der Kapitalrechnung erzielt Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Westländern Mehreinnahmen in Höhe von hochgerechnet ca. 400 Mio. Euro, wobei hier höhere Vermögenszuweisungen vom Bund und der EU ausschlaggebend sind.

Die bereinigten Gesamteinnahmen des Landes liegen bei ca. 3.560 Euro je Einwohner und damit um ca. 45% über den Vergleichswerten der finanzschwachen Westflächenländer. Somit ist Mecklenburg-Vorpommern gegenwärtig – entgegen einer weit verbreiteten Fehleinschätzung – keinesfalls ein „finanzschwaches“ Land, sondern verfügt über deutlich höhere Einnahmen als die Vergleichsländer in Westdeutschland. Allerdings stehen diesen Mehreinnahmen auch strukturell bedingte Mehrausgabenbedarfe gegenüber, wie insbesondere:

- höhere Leistungen an die Kommunen zum Ausgleich der „unterproportionalen“ kommunalen Steuerkraft (siehe weiter unten) und

- Sonderlasten beim Abbau der Infrastrukturdefizite, der Investitionsförderung und sonstiger teilungsbedingter Sonderlasten (wie z. B. die AAÜG-Zahlungen, denen aber geringere Pensionslasten gegenüber stehen) gegenüber.

Ferner ist die finanzielle Mehrausstattung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – wie bei allen ostdeutschen Ländern – nur temporärer Natur und wird bis zum Jahr 2019 abgebaut.

Tabelle III.2.2.2:

Steuereinnahmen auf der *Landes- und Gemeindeebene* im Jahr 2003 in Euro je Einwohner im Vergleich

		MV	SN	FFW
„Länderkomponente“				
A	Anteil an den Gemeinschaftssteuern	1.526	1.559	1.500
	darunter:			
1	Einkommen- und Körperschaftsteuer	194	225	760
2	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	1.312	1.309	651
3	Gewerbsteuerumlage	13	15	57
4	Zinsabschlagsteuer	7	9	33
B	Landessteuern	145	138	215
	darunter:			
1	Vermögensteuer	0	0	2
2	Erbschaftsteuer	3	4	29
3	Grunderwerbsteuer	36	26	51
4	Kraftfahrzeugsteuer	76	75	94
5	Rennwett- und Lotteriesteuer	15	14	27
6	Feuerschutzsteuer	3	3	4
7	Biersteuer	13	17	7
C	Steuereinnahmen der Länder ohne Gemeindesteuern (C = A + B)	1.671	1.698	1.715
„kommunale Komponente“				
D	Steuereinnahmen der Gemeinden	278	333	546
	darunter:			
1	Grundsteuern	82	93	115
2	Gewerbest. n. Ertrag u. Kapital (Brutto)	110	154	246
3	Gewerbest. netto (./. Gewerbesteueruml.)	86	125	162
4	Anteil a. d. Lohn-/ veranl. Einkommenst.	76	77	232
5	Anteil an der Umsatzsteuer	25	32	27
Gesamtsteueraufkommen				
E	Gesamte Steuereinnahmen (Länder- und Gemeindeebene)	1.946	2.029	2.262

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Tabelle 4.3 der Kassenstatistik, „Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten und Ländern“, 2003.

In der Tabelle III.2.2.3 werden die Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich betrachtet.²⁵ Die bereinigten Gesamteinnahmen lagen im Jahr 2003 ca. 600 Mio. Euro über dem Vergleichswert der FFW-Kommunen und auch ca. 470 Mio. Euro über den Vergleichsdaten der sächsischen Kommunen. Allerdings ist

²⁵ Hier ist es möglich, dass in Sachsen die Fluteffekte nicht vollständig herausgerechnet sind.

Letzteres wieder aufgrund der spezifischen Rolle der Zweckverbände in Sachsen zu relativieren. In Sachsen lagen die Einnahmen der Zweckverbände im Jahr 2001 hochgerechnet ca. 200 Mio. Euro über den Vergleichswerten von Mecklenburg-Vorpommern, so dass die Mehreinnahmen des gesamten kommunalen Sektors (einschl. Zweckverbände) in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen nicht bei 470 Mio. Euro, sondern bei 270 Mio. Euro liegen dürften. In der laufenden Rechnung haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Einnahmen, die ca. 330 Mio. Euro über den SN- und FFW-Vergleichswerten liegen. Dabei sind in Sachsen wiederum ca. 160 Mio. Euro aufgrund der Zweckverbände in Abzug zu bringen, so dass die um die Zweckverbände korrigierten Mehreinnahmen in der laufenden Rechnung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen bei ca. 170 Mio. Euro liegen dürften. Auch in der Kapitalrechnung verbuchen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern deutliche Mehreinnahmen im Vergleich zu den FFW-Kommunen.

Tabelle III.2.2.3:

Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der *Gemeindeebene* mit den Vergleichsländern im Jahr 2003, hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Mindereinnahmen(-) in Mio. Euro	
	Euro je EW			SN	FFW
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.614	1.425	1.423	328	332
Steuereinnahmen	278	333	546	-96	-465
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	110	89	98	37	21
Laufende Zahlungen vom Land	918	753	481	288	760
Gebühren	186	127	165	103	37
Einnahmen der Kapitalrechnung	344	264	187	140	272
Vermögensveräußerungen	59	55	73	8	-24
Vermögensübertragungen vom Land	208	160	65	83	249
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	25	21	32	7	-12
bereinigte Einnahmen	1.958	1.689	1.611	468	604
Nachrichtlich: Zahlungen vom Land insgesamt	1.126	913	546	371	1.009

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Ferner ist auffällig, dass die Gebühreneinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu beiden Benchmarkgruppen deutlich höher sind. Die höheren Gebühreneinnahmen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt sind aber konsistent mit unseren oben abgeleiteten Aussagen über das Ausmaß und das Tempo der Ausgliederung von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt. Ferner ist zu beachten, dass in den ostdeutschen Kommunen in erheblichem Umfang die gebührenpflichtigen Kita-Einrichtungen in den kommunalen Haushalten geführt werden. Allerdings ist der Abstand zu Sachsen nicht zu erklären, selbst dann nicht, wenn man das Gebührenaufkommen der Zweckverbände berücksichtigt. Deutlich geringer sind in Mecklenburg-Vorpommern auch die kommunalen Steuereinnahmen im Vergleich zu Sachsen (hochgerechnete Mindereinnahmen

von immerhin ca. 100 Mio. Euro). In Relation zum FFW-Durchschnitt liegt das kommunale Steueraufkommen in Mecklenburg-Vorpommern bei lediglich ca. 51%.

*Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden im Spiegel der Kassenstatistik*²⁶

Von erheblicher Bedeutung und in der Regel auch streitbeladen sind die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. In den ostdeutschen Länderhaushalten stellen die Zahlungen der Länder an die Kommunen – innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) – eine bedeutende Ausgabenposition dar. Im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern tätigt das Land Mecklenburg-Vorpommern hier Mehrausgaben von hochgerechnet ca. 1,1 Mrd. Euro.

Die Finanzbeziehungen zwischen beiden Ebenen können aus der Perspektive des Landes anhand der Zahlungen des Landes an die kommunale Ebene (ohne Zweckverbände), und aus der Sicht der Gemeinden, anhand der von den Gemeinden empfangenen Zahlungen des Landes betrachtet werden. Bei korrekter Verbuchung aller Zahlungseingänge und -ausgänge müssten die Beträge, die sich bei beiden Rechnungen ergeben, identisch sein, was allerdings, wie wir in einem Exkurs aufzeigen werden, nicht der Fall ist.

Die Zuweisungen der Länder an die Kommunen lassen sich nach der Kassenstatistik in folgende Teilkomponenten zerlegen (siehe hierzu auch Dietz, O. [2003], „Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden“, in: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 7/2003, S. 648-654):

1. allgemeine Zuweisungen (Gruppe 613 des Gruppierungsplans von Bund und Ländern): hierbei handelt es sich ausschließlich um Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme,
2. sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse (diese umfassen in der Regel Zahlungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und können in der „Begründung“ von Land zu Land sehr unterschiedlich sein) und
3. Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (diese werden sowohl im Rahmen als auch außerhalb des KFA gewährt).

Die Tabelle III.2.2.4 zeigt die Höhe der Zuweisungen der Länder an die Kommunen im Jahr 2003, wobei zu beachten ist, dass in Sachsen ggf. die Verzerrungen infolge der Flut nicht vollständig ausgeschaltet sind. Nach diesen Angaben erhalten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt die höchsten Pro-Kopf-Zuweisungen in und außerhalb des KFA. Ca. 50% der Zuweisungen werden im Rahmen des KFA bezahlt, und jeweils ein Viertel der Zuweisungen entfällt auf investive (in und außerhalb des KFA) und sonstige laufende Zuweisungen. Da die Kommunen des Landes keine signifikanten und systematisch höheren Aufgabenlasten im Vergleich zu den Kommunen der anderen ostdeutschen Länder haben, ist im Ländervergleich von einer sehr guten Finanzausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zu sprechen.²⁷

²⁶ Diese Darstellung bezieht sich auf den Zeitraum bis 2002, da wir erhebliche Probleme bei der Bereinigung der Fluteffekte auf der kommunalen Einnahmenseite im Jahr 2003 sehen.

²⁷ Daran ändert auch nichts die Einbeziehung der Zweckverbände in Sachsen.

Tabelle III.2.2.4:

Zuweisungen der Länder – in Euro je Einwohner – an den kommunalen Sektor im Jahr 2003

an Gemeinden	insgesamt	allgemeine Zuweisungen	sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse	investive Zuweisungen und Zuschüsse
MV	1.242	628	315	298
BB	1.043	578	209	257
SN	983	615	138	232
ST	1.237	588	319	329
TH	1.089	521	285	283
FO	1.094	593	234	272
FFW	572	272	219	82

Nachrichtlich:

Zuweisungen an Zweckverbände und Zuweisungen an den gesamten kommunalen Sektor, einschließlich der Zweckverbände, im Jahr 2003 in Euro je Einwohner

	Zuweisungen an Zweckverbände	Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverbände und Zweckverbände
MV	7	1.249
BB	5	1.048
SN	119	1.102
ST	7	1.244
TH	26	1.115
FO	46	1.140
FFW	31	603

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

III.2.3 Zur zukünftigen Entwicklung der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern: Ergebnisse einer einfachen Projektionsrechnung

In Mecklenburg-Vorpommern – dies gilt auch für die anderen neuen Länder – werden die Einnahmen in den nächsten Jahren durch zwei Faktoren unter Druck geraten: Die Osttransfers an die neuen Länder werden degressiv bis zum Jahr 2020 vollständig auslaufen und der Bevölkerungsrückgang führt zu erheblichen Einnahmenverlusten.

Wir wollen zunächst kurz die einnahmenseitigen Effekte des Bevölkerungsrückgangs diskutieren: Eine sinkende Einwohnerzahl reduziert c.p.²⁸ das Volumen der Einnahmen (aber nicht unbedingt die Pro-Kopf-Einnahme.), da der Länderfinanzausgleich (einschließlich der Umsatzsteuerverteilung sowie der Fehlbetrags-BEZ) weitgehend einwohnerbezogen ist, und auch viele andere Einnahmenkomponenten (Gebühren, Verwaltungseinnahmen, usw.) eng an die Bevölkerungszahl gekoppelt sind. Infolge des Bevölkerungsrückgang geht das Vor-Ort-Aufkommen aus Steuern auf der Landes- und Kommunalebene zurück, da c.p. eine geringere Anzahl von Einwohnern auch ein geringeres Einkommensteueraufkommen erwirtschaftet und ferner werden viele „kopfbezo-

²⁸ c.p. = ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen). Wir vergleichen hier also die Situation mit und ohne Bevölkerungsveränderung.

genen“ Steuern, wie das Aufkommen aus der KFZ-Steuer usw., sinken. Bei der Einkommensteuer und bei anderen einkommens- und/oder wertschöpfungsabhängigen Steuern können die Aufkommensverluste sogar überproportional sein, da in allen neuen Ländern das Erwerbspersonenpotenzials noch stärker als die Bevölkerungszahl sinken wird.

Auf Basis des neuen LFA-Abrechnungsmodells, das ab dem Jahr 2005 gültig ist, haben wir die Auswirkungen der Bevölkerungsverluste auf die Steuereinnahmen einschließlich der gesamten Finanzausgleichsleistungen (Umsatzsteuervorwegausgleich, LFA im engeren Sinne und FehlbetragsBEZ) unter zwei alternativen Annahmen berechnet:

- Variante 1: Ein Rückgang der Bevölkerung tangiert nicht das örtliche Steueraufkommen auf der Länder- und Gemeindeebene
- Variante 2: Ein Rückgang der Bevölkerung führt zu einem proportionalen Rückgang des örtlichen Steueraufkommens auf der Landes- und Gemeindeebene

Als Eingangsdaten wurden hierbei die im Mai 2003 und Mai 2004 geschätzten Steuereinnahmen für das Jahr 2005 verwendet. Die Variante 2 ist sicherlich sinnvoller und sogar eher „konservativ“, da man aufgrund der Veränderung der Altersstruktur von einem demographisch bedingten leicht überproportionalen Rückgang der Steuereinnahmen (je Einwohner) ausgehen muss. Nach der Variante 1 „kostet“ der Verlust eines Einwohners das Land Mecklenburg-Vorpommern allein infolge von Mindereinnahmen aus Steuern und Finanzausgleich im Jahr 2005 ca. 2.300 Euro. Während in der Variante 2 der Einnahmenverlust auf ca. 2.440 Euro ansteigt. Das doch recht geringe Differential zwischen beiden Modellrechnungen resultiert aus den hohen Grenzabschöpfungseffekten des Finanzausgleichs.

Neben den Einnahmenverlusten aus Steuern und Finanzausgleich gibt es noch eine Reihe anderer Einnahmenkomponenten, die kurz- oder zumindest mittelfristig von der Bevölkerungszahl abhängig sind. So werden Mittel von der EU und des Bundes zu einem erheblichen Teil auf der Basis von Bevölkerungszahlen verteilt, wobei diese Anpassungen aber sehr häufig nur im Abstand von mehreren Jahren durchgeführt werden. Ferner hängen Gebühren-, Verwaltungseinnahmen usw. ebenfalls von der Einwohnerzahl ab.

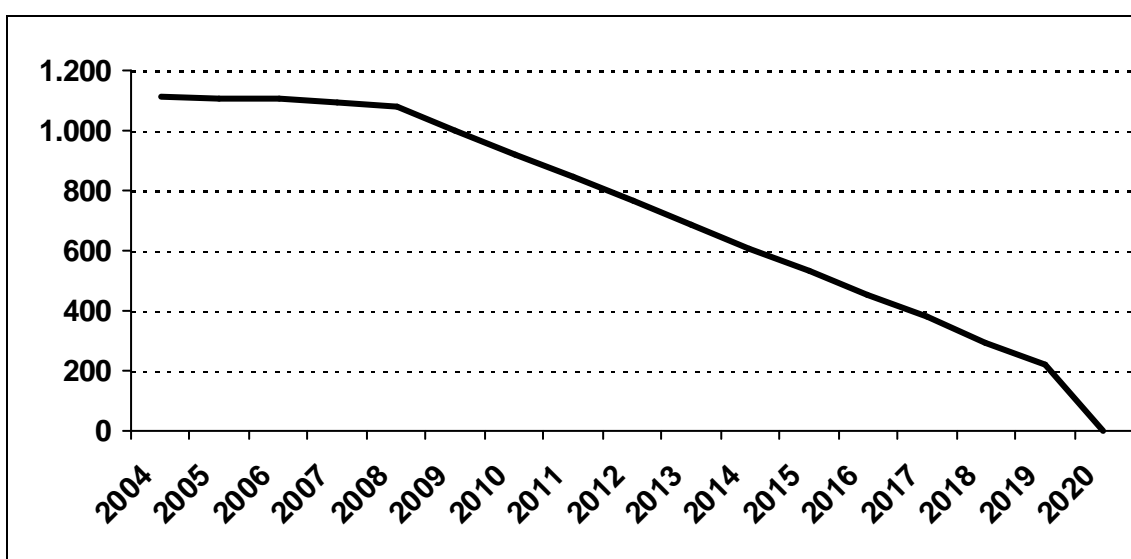
Allerdings sei hier bereits darauf hingewiesen, dass auf der anderen Seite auch viele Ausgaben einwohnerabhängig sind, und daher endogene demographische Reaktionen auf beiden Seiten des Budgets zu verzeichnen sind. Während auf der Einnahmenseite aber eine weitgehende „Anpassungsautomatik“ vorliegt, müssen auf der Ausgabenseite demographische Anpassungen in vielen Bereichen durch – häufig als unangenehm betrachtete – Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden.

Nach der Betrachtung der Effekte des Einwohnerrückgangs wollen wir nunmehr noch die Einnahmenverluste aus der Rückführung der Osttransfers erläutern. Von den gesamten Ost-Transferleistungen die das Land Mecklenburg-Vorpommern erhält, stellen die SoBEZ die mit Abstand gewichtigste Komponente dar. Gegenwärtig belaufen sich diese Zahlungen auf ca. 1.113 Mio. Euro. Im Jahr 2005 werden diese zunächst gering-

fällig auf ca. 1.110 Mio. Euro abgesenkt und in den Folgejahren mit ansteigenden Degressionsbeträgen bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut, siehe Abbildung III.2.3.1. Neben den Mindereinnahmen aus den SoBEZ kommt es zu weiteren Absenkungen von Zahlungen des Bundes aus überproportionalen „ostspezifischen“ Zuweisungen im Rahmen der Mischfinanzierungstatbestände – insbesondere der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – und anderer Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie zur Absenkung von Zahlungen von der EU ("Korb-2-Mittel"). Der Gesamtbetrag der „ostspezifischen Einnahmen“ dürfte in Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 1,65 Mrd. Euro liegen.

Abbildung III.2.3.1:

Entwicklung der SoBEZ-Zahlungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren von 2004 bis 2020



Quelle: Berechnet aus Angaben des SFG.

Um die langfristige Einnahmenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern abzuschätzen haben wir ein recht einfaches Modell entwickelt, das bis zum Jahr 2020 reicht. Bei dieser Modellrechnung handelt es sich um eine Realrechnung, d. h. wir rechnen in Preisen des Jahres 2003, so dass Inflationseffekte nicht berücksichtigt werden. Unterstellt wird eine langfristige Realwachstumsrate (der staatlichen Pro-Kopf-Einnahmen bzw. des Pro-Kopf-BIP²⁹) in Gesamtdeutschland von 1,5%³⁰. Die Modellrechnung berücksichtigt die Rückführung der SoBEZ, sowie der sonstigen ostspezifischen überproportionalen Leistungen³¹ des Bundes und der EU an das Land. Für die Westvergleichsländer wurde ein analoges Referenzmodell durchgerechnet.

²⁹ Die Osttransfers sind natürlich vom Realwachstum ausgeschlossen. Im Gegenteil: diese müssen daher deflationiert werden, da diese nominal und nicht real fixiert sind.

³⁰ Die Realwachstumsrate im Jahr 2001, 2002 bzw. 2003 lag bei 0,6%, 0,2% bzw. -0,1%, d. h. wir unterstellen eine Erholung der Konjunktur.

³¹ Für diese wird ein „Abschmelzungsmuster“ unterstellt, das dem der SoBEZ entspricht.

Unser Projektionsmodell geht auf Länderebene von folgenden Ausgangsdaten für das Jahr 2003 aus, die wir in der Tabelle III.2.3.1 dokumentieren:

1. In einem ersten Schritt bestimmen wir die bereinigten Einnahmen, netto der Vermögensverkäufe und der SanierungsBEZ an das Saarland³².
2. In einem zweiten Schritt bestimmen wir die unmittelbar von der Einwohnerzahl abhängigen Einnahmen, bestehend aus: Steuereinnahmen, Einnahmen aus dem LFA, FehlbetragsBEZ plus Gebühreneinnahmen.
3. In Schritt drei bestimmen wir die Zahlungen des Bundes, netto der BEZ, woraus wir überproportionale Leistungen des Bundes an Mecklenburg-Vorpommern ableiten können, in dem wir die Differenz der Zahlungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern und den FFW-Durchschnitt bestimmen.
4. In Schritt 4 werden die BEZ aufgelistet, wobei in Mecklenburg-Vorpommern die überproportionalen BEZ (SoBEZ) ausgewiesen werden.
5. Die „Sonstigen Einnahmen“ ergeben sich im fünften Schritt als Differenz der Gesamteinnahmen abzüglich der Positionen 2, 3 und 4, wobei wir wiederum überproportionale Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern berechnen.
6. In Schritt 6 haben wir den gesamten Betrag der überproportionalen Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern – im Vergleich zum FFW-Durchschnitt – ausgewiesen. Dieser Betrag beläuft sich auf ca. 957 Euro je Einwohner, bzw. hochgerechnet auf ca. 1,65 Mrd. Euro.³³

³² Eigentlich sollte man auch noch die mit dem Jahr 2004 auslaufenden „ÜbergangsBEZ“ für die (finanzschwachen) alten Länder in Abzug bringen. Dies betragen im Jahr 2003 aber lediglich ca. 9 Euro je Einwohner, so dass wir diese Größe vernachlässigen können. Ebenso vernachlässigen wir die Anpassungen der PolBEZ ab dem Jahr 2005.

³³ Man könnte davon ausgehen, dass Mecklenburg-Vorpommern und auch die anderen Ostländer auch längerfristig – also nach dem Jahr 2019 – im Vergleich zum FFW-Durchschnitt bestimmte überproportionale Leistungen (von der EU und dem Bund) beziehen wird. Diese Zahlungen würden die neuen Länder dann aufgrund ihrer im Vergleich zu den FFW-Ländern noch stärker ausgeprägten „Strukturschwäche“ (aber nicht aufgrund des „Ostcharakters“) erhalten.

Tabelle III.2.3.1:

Pro-Kopf-Einnahmen auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern und im Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer im Jahr 2003

	MV	FFW
1. bereinigte Einnahmen korrigiert um Vermögensverkäufe, Sanierungs-BEZ	3.552	2.397
2. Einwohnerabhängige Einnahmen	2.067	1.892
3. Zahlungen des Bundes, netto der BEZ, darunter:	449	218
3a. überproportionale Mittel ^a	231	0
4. BEZ ohne FehlBEZ, darunter:	688	25
4a: SoBEZ	640	0
5. Sonstige Einnahmen ($5 = 1 - 2 - 3 - 4$), darunter:	347	242
5a. überproportionale Einnahmen ¹⁾	86	0
6. Gesamte überproportionale Einnahmen ($3a+4a+5a$)	956	0

^a Überproportionale Größen berechnen wir durch die Differenz Landeswert abzüglich FFW-Wert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik des Jahres 2003.

Aufbauend auf diesen Angaben wird im nächsten Schritt die Einnahmenentwicklung des Landeshaushaltes bis zum Jahr 2020 hochgerechnet, wobei wir wie folgt vorgehen:

- i) Die nicht überproportionalen Pro-Kopf-Einnahmen werden mit der Realwachstumsrate fortgeschrieben (1% im Jahr 2004, 1,5% in den Jahren von 2005 bis 2020). Hier handelt es sich im Ausgangsjahr 2003 um einen Betrag in Höhe von 2.596 Euro je Einwohner (3.552 Euro je Einwohner, abzüglich überproportionale Leistungen in Höhe von 956 Euro je Einwohner).
- ii) Die überproportionalen Einnahmen in Höhe von ca. 1,65 Mrd. Euro (956 Euro je Einwohner multipliziert mit der Einwohnerzahl von 1,7382) im Jahr 2003 werden mit der Degressionsformel der SoBEZ abgeschmolzen und zusätzlich mit der Inflationsrate deflationiert, da es sich bei unserer Rechnung um eine Realrechnung handelt.

Die Modellrechnungen werden in zwei Varianten durchgeführt. In einer ersten Variante wird die für Mecklenburg-Vorpommern prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2020 unterstellt. In einer zweiten Variante gehen wir davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl im Simulationszeitraum von 2004 bis 2020 nicht verändert. Die zweite Modellrechnung führen wir durch, um den Effekt der Veränderung der Bevölkerungszahl bestimmen zu können.

In der Tabelle III.2.3.2 werden unsere Simulationsrechnungen für die Jahr 2010 und 2020 ausgewiesen. Die (korrigierten) Einnahmen des Landes betragen im Jahr 2003 ca. 6.174 Mio. Euro (3.552 Euro je Einwohner). Diese Einnahmen sinken bis zum Jahr

2010 auf ca. 5.955 Mio. Euro, wobei sich aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahl aber zunächst steigende Pro-Kopf-Einnahmen ergeben. Diese steigen von 3.552 Euro je Einwohner im Jahr 2003 auf ca. 3.625 Euro je Einwohner im Jahr 2010. Bis zum Jahr 2020 geht allerdings das reale Einnahmenvolumen auf ca. 5.195 Mio. Euro zurück und auch die realen Pro-Kopf-Einnahmen sinken unter das Niveau des Jahres 2003. Wie die zweite Modellrechnung zeigt, sinkt das reale Einnahmenvolumen bis zum Jahr 2020 sogar dann, wenn es keine Bevölkerungsverluste in Mecklenburg-Vorpommern geben würde, und auch die realen Pro-Kopf-Einnahmen würden bis zum Jahr 2020 sinken. Grund hierfür ist die Abschmelzung der Osttransfers.

Tabelle III.2.3.2:

Die Einnahmenentwicklung auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020

	absolut in Mio. Euro	Euro je Einwohner
Einnahmen im Jahr 2003 (netto Vermögensverkäufe)	6.174	3.552
Fortschreibung mit der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung		
Einnahmen im Jahr 2010	5.955	3.625
Einnahmen im Jahr 2020	5.195	3.326
Annahme einer konstanten Bevölkerungszahl (Bevölkerung des Jahres 2003)		
Einnahmen im Jahr 2010	6.228	3.583
Einnahmen im Jahr 2020	5.781	3.326

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Die Tabelle III.2.3.3 zerlegt die Einnahmenentwicklung im Zeitraum von 2003 bis 2020 auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern in drei Einzelkomponenten. Die realen Einnahmen sinken in diesem Zeitraum um ca. 979 Mio. Euro, wobei diese Entwicklung auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:

1. Das Land verliert bis 2020 Osttransfers im Wert von real ca. 1,65 Mrd. Euro.
2. Ferner verliert das Land Realeinnahmen in Höhe von etwas über 0,6 Mio. Euro aufgrund des erwarteten Bevölkerungsrückgangs.
3. Auf der anderen Seite entstehen wachstumsbedingte Mehreinnahmen in Höhe von ca. 1,27 Mrd. Euro.

Ergänzend wird in der Tabelle auch die Einnahmenentwicklung und deren Komponenten bei einem unterstellten Realwachstum von 1% dokumentiert. In diesem Fall würde das Land sogar Einnahmen von real mehr als 1,35 Mrd. Euro verlieren, und die Realeinnahmen im Jahr 2020 würden noch deutlicher unter den Werten des Jahres 2003 liegen. Wir haben berechnet, dass das Realwachstum in Gesamtdeutschland bis zum Jahr 2020 jahresdurchschnittlich bei über 2,6% liegen müsste, damit die Realeinnahmen im Landeshaushalt im Jahr 2020 nicht unter das reale Niveau des Jahres 2003 sinke. Eine so hohe jahresdurchschnittliche Wachstumsrate bis zum Jahr 2020 ist aber völlig unrealistisch.

Tabelle III.2.3.3:

Komponenten der Realeinnahmenentwicklung auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern bis 2020 unter der Annahme eines Realwachstums von 1,5%

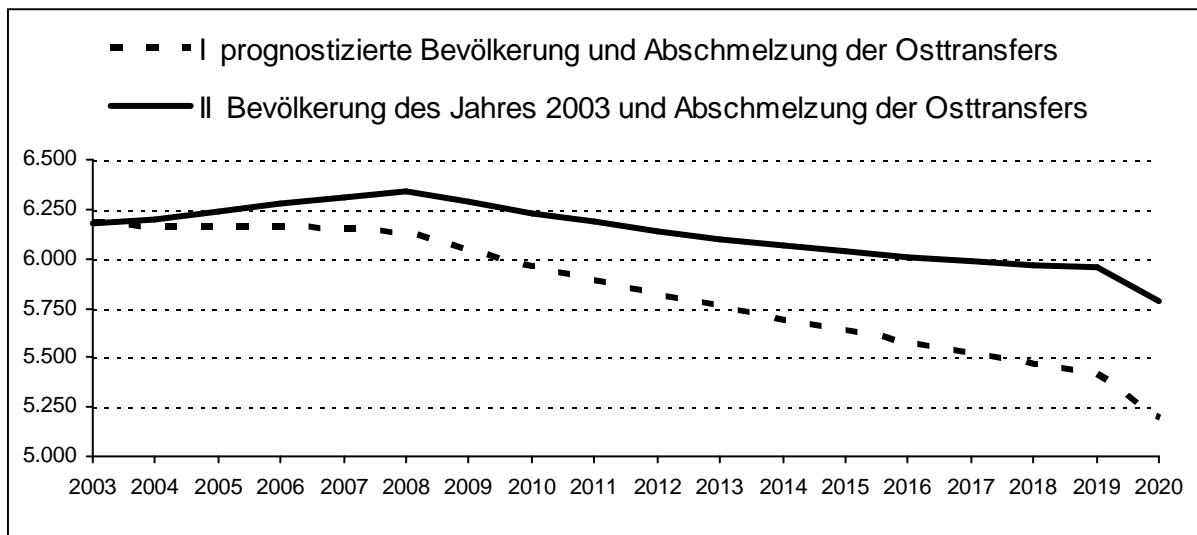
	Realwachstum 1,5%	Realwachstum 1%
	Mio. Euro	
1. Einnahmen im Jahr 2003	6.174	6.174
2. Einnahmen im Jahr 2020	5.195	5.342
3. Einnahmenveränderung (3 = 2 - 1)	- 979	-1.373
Komponenten von 3:		
3a: bevölkerungsbedingte Einnahmenveränderung	- 586	-541
3b: Einnahmenveränderung infolge der Verluste der Osttransfers	- 1.663	-1.663
3c: wachstumsbedingte Einnahmenveränderung	+ 1.271	+831

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

In der Abbildung III.2.3.2 präsentieren wir die Ergebnisse unserer Modellrechnung für das absolute Einnahmenvolumen in den beiden Rechenvarianten. In der Modellvariante I sinken die Realeinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 um immerhin 16%. Selbst bei einer konstanten Bevölkerungszahl würden die Realeinnahmen bis zum Jahr 2020 um mehr als 6% sinke.

Abbildung III.2.3.2:

Entwicklung des Gesamtvolumens der bereinigten Einnahmen (abzüglich Vermögensverkäufe) auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020 unter alternativen Annahmen in Mio. Euro, real zu Preisen von 2003 bei einem Realwachstum von 1,5%



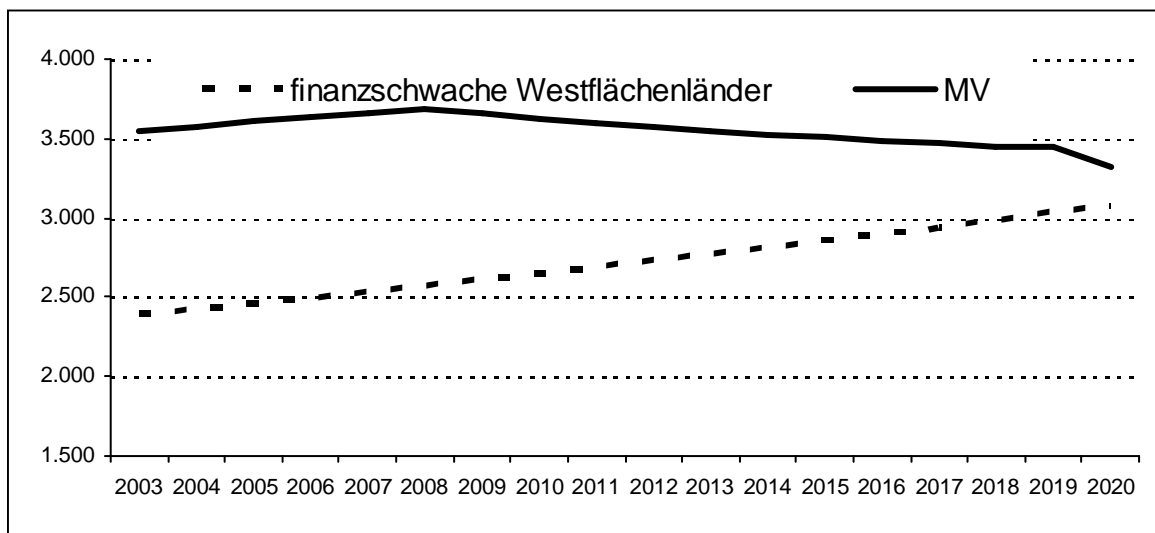
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Ergänzend zeigt die Abbildung III.2.3.3 die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern sowie der finanzschwachen Westflächenländer im Zeitraum von 2003 bis 2020, wobei es sich bei den Angaben des Jahres 2003 um Ist-Werte (Kassenstatistik) handelt. Die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes werden nach dieser Modellrechnung bis zum Jahr 2008 moderat ansteigen, wobei dies

auf das unterstellte Realwachstum der Steuereinnahmen zurückzuführen ist. Ab dem Jahr 2009 werden die Einnahmenezuwächse in Mecklenburg-Vorpommern negativ sein, da die Einnahmenverluste aus der Abschmelzung der SoBEZ höher sind als die Einnahmenezugewinne aus den Steuermehreinnahmen. Nach unseren Berechnungen werden die Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2020 real ca. 6,5% unter dem Niveau des Jahres 2003 liegen, während in den Westvergleichsländern die Pro-Kopf-Einnahmen um ca. 28% steigen werden. Dies impliziert, dass steigende reale Steuereinnahmen (einschließlich der Einnahmen aus dem Finanzausgleich) bei einem Realwachstum von 1,5% in Ostdeutschland durch sinkende Transferleistungen aus dem Solidarpakt überkompensiert werden. Im Gleichschritt mit dieser Entwicklung wird das Land Mecklenburg-Vorpommern – sowie alle anderen ostdeutschen Länder – seinen Einnahmenvorsprung im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern weitgehend verlieren. Während im Jahr 2003 das Land Mecklenburg-Vorpommern im Landeshaushalt Pro-Kopf-Einnahmen erzielte, die mehr als 45% über dem Vergleichswert in den finanzschwachen Westflächenländern lagen, werden die Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2010 auf ca. 135% und im Jahr 2019 auf ca. 113% sinken, da die letzten SoBEZ-Zahlungen fällig werden. Ab dem Jahr 2020 werden die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 108% des Westvergleichswertes liegen.

Abbildung III.2.3.3:

Entwicklung der bereinigten Pro-Kopf-Gesamteinnahmen auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern sowie in den finanzschwachen Westflächenländern im Zeitraum von 2003 bis 2020 zu Preisen von 2003



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Der Umstand, dass in unserer Modellrechnung das Land Mecklenburg-Vorpommern – und auch die anderen Ostflächenländer – ab dem Jahr 2020 Pro-Kopf-Einnahmen erzielen wird, die weiterhin über dem Westvergleichswert liegen, ergibt sich insbesondere deshalb, weil wir unterstellen, dass die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern auch längerfristig eine unterproportionale kommunale Finanzkraft haben werden,

und daher auch weiterhin überproportionale Zuweisungen aus dem Finanzausgleich an das Land fließen werden.³⁴ Diese Mehreinnahmen wird das Land aber benötigen, um die Kommunen des Landes auch nach dem Jahr 2019 ausreichend finanziell auszustatten. Ferner gehen wir davon aus, dass das Land auch nach 2019 überproportionale drittmittelfinanzierte Ausgaben tätigen wird, die aus Zuweisungen des Bundes und der EU – z. B. im Rahmen der Agrarpolitik – finanziert werden. Diese Mittel würden aber aufgrund ihrer direkten Zweckbindung nicht zur Finanzierung von landeseigenen Politikmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Als ein Zwischenfazit können wir somit im Hinblick auf die langfristige Einnahmementwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern folgendes festhalten:

- Trotz eines unterstellten Realwachstums von 1,5%³⁵ kann das Land aufgrund der anhaltenden Bevölkerungsverluste und mehr noch aufgrund der Abschmelzung der Osttransfers in den nächsten Jahren nur moderate Einnahmewachse erwarten. Ab dem Jahr 2009 bis zum Jahr 2020 werden die realen Gesamteinnahmen ca. 16% unter das Realeinnahmenvolumen des Jahres 2003 sinken. Somit gibt es keinesfalls zusätzliche reale Verteilungsspielräume. Im Gegenteil: Die Ausgaben müssen an den Bevölkerungsrückgang und die Abschmelzung der Osttransfers angepasst werden.
- Die Anpassung der Ausgaben an die Rückführung des Einnahmenvolumens ist umso schwieriger, je größer der Anteil der in den laufenden Bereich fließenden Osttransfers ist. Laufende Ausgaben sind wesentlich kürzungsresistenter als investive Ausgaben.
- Die aus den Bevölkerungsverlusten resultierenden Einnahmenverluste müssen ausgabenseitig durch eine Anpassung der Größe (gemessen z. B. am Personalbestand) und auch Anzahl der öffentlichen Einrichtungen (wie z. B. Schul- und Hochschulstandorte, Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung und Daseinsfürsorge usw.) kompensiert werden, da sonst das Land Mecklenburg-Vorpommern und seine Kommunen Gefahr laufen, eine nicht nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben.
- Nicht nur die Gesamteinnahmen, sondern auch die Pro-Kopf-Einnahmen werden im Landeshaushalt real sinken, auch wenn bis zum Jahr 2008 noch moderate Zuwächse zu erwarten sind. Im Jahr 2020 werden die Pro-Kopf-Einnahmen real um mehr als 6% unter dem Wert des Jahres 2003 liegen.
- Die Pro-Kopf-Einnahmen werden nach unseren Modellrechnungen im Landeshaushalt von Mecklenburg-Vorpommern auch noch im Jahr 2020 über dem FFW-Vergleichswert liegen. Diese Mehreinnahmen werden aber kaum

³⁴ Implizit gehen wir hier auch von der Annahme aus, dass das im Jahr 2019 auslaufende Finanzausgleichsgesetz durch ein Finanzausgleichssystem ersetzt wird, das in seiner Ausgleichsintensität weitgehend dem gegenwärtigen bzw. dem ab dem Jahr 2005 gültigen Finanzausgleichssystem entspricht.

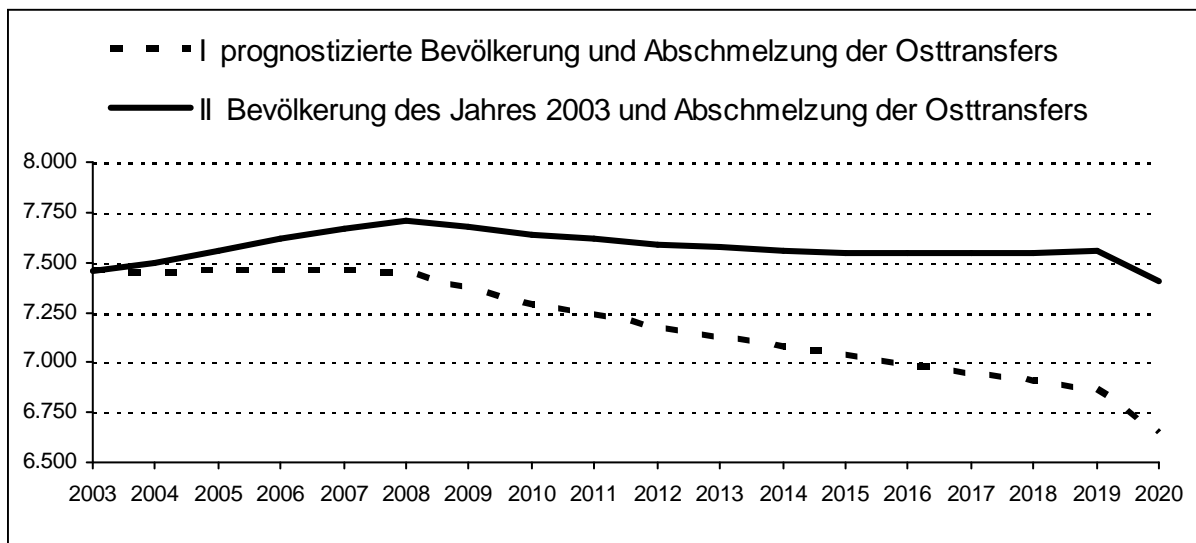
³⁵ Dieses Szenarium halten wir für optimistisch, da wir implizit von einer Elastizität des Einnahmenaufkommens bzgl. des BIP von 1% ausgehen.

ausreichend sein, um den Finanzbedarf der Kommunen zu kompensieren, der dort aus der unzureichenden kommunalen Steuerkraft resultiert.

Zur Vervollständigung unserer Betrachtung haben wir auch ein einfaches Szenarium für die Entwicklung der Einnahmen auf der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern entwickelt, das weitgehend auf den gleichen Annahmen beruht. Diese Ergebnisse präsentieren wir in der Abbildung III.2.3.4 für das absolute Einnahmenvolumen des konsolidierten Länder- und Gemeindehaushaltes, wobei wir wiederum 2 Modellvarianten berechnet haben. In der Modellrechnung unter Annahme der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung sind in den nächsten Jahren überhaupt keine Realeinnahmewachse zu erwarten. Ab dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2020 werden die Gesamteinnahmen auf real ca. 6,65 Mrd. Euro sinken (2003: Realeinnahmen ca. 7,46 Mrd. Euro), was immerhin einem Realeinnahmenverlust von über 10% entspricht. Selbst dann, wenn sich die Bevölkerungszahl nicht reduzieren würde, würden die Realeinnahmen im Betrachtungszeitraum nicht ansteigen, sondern im Jahr 2020 in etwa auf dem Niveau des Jahres 2003 liegen.

Abbildung III.2.3.4:

Entwicklung des Gesamtvolumens der bereinigten Einnahmen (abzüglich Vermögensverkäufe) auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020 unter alternativen Annahmen in Mio. Euro, zu realen Preisen von 2003 bei einem Realwachstum von 1,5%



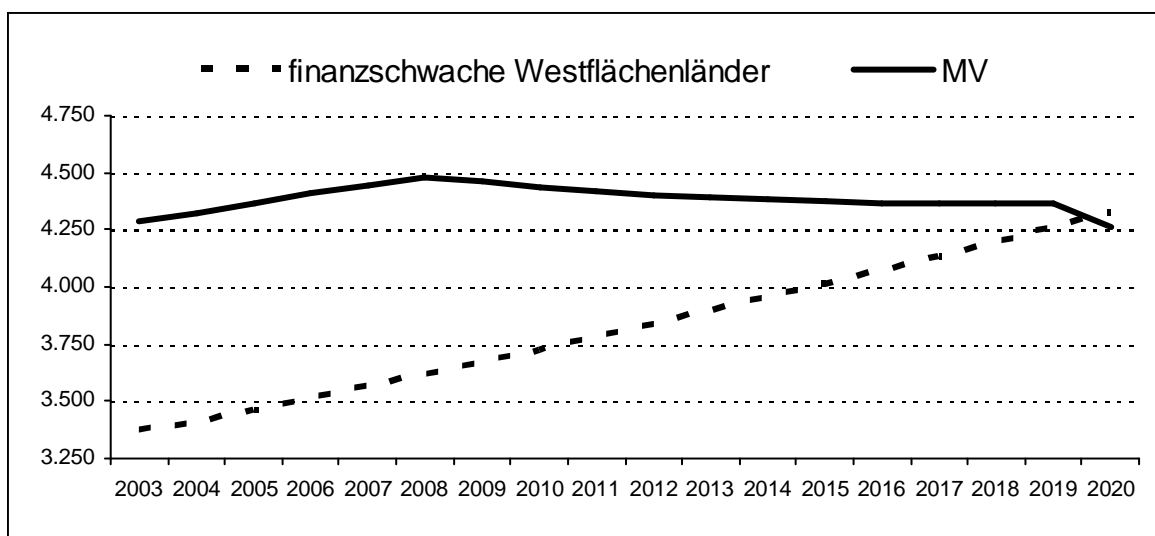
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Die Abbildung III.2.3.5 zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene. Die Pro-Kopf-Einnahmen werden bis zum Jahr 2003 leicht ansteigen und in den Folgejahren in etwa auf das Niveau des Jahres 2003 absinken. Während gegenwärtig das Land und seine Kommunen Pro-Kopf-Einnahmen erzielen, die ca. 25% über dem Westvergleichswert liegen, wird dieser Einnahmenvorsprung, im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern, bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut, und auf einen Wert von ca. 98% des FFW-Durchschnitts reduziert. Vergleichbare Ergebnisse haben wir auch für Brandenburg und Sachsen erzielt,

wobei in allen Fällen das Einnahmenniveau der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene im Jahr 2020 unter dem FFW-Vergleichswert lag. Während gegenwärtig die ost-deutschen Länder (einschließlich Gemeindeebene) über deutlich mehr Pro-Kopf-Einnahmen als die finanzschwachen und selbst die finanzstarken Länder verfügen, werden sich diese Relationen bis 2020 also fundamental verändern. Das wird dazu führen, dass sich die Länder- und Gemeindeebenen zukünftig die Finanzschwäche in irgendeiner Form teilen müssen, d. h. beide Ebenen können weniger öffentliche Güter anbieten als der Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer. Für ein langfristiges Benchmarking folgt hieraus, dass die langfristigen Orientierungswerte für die laufenden Ausgaben, die Personalbestände usw. unterhalb des FFW-Vergleichswertes liegen müssen.

Abbildung III.2.3.5:

Entwicklung der bereinigten Pro-Kopf-Gesamteinnahmen auf der *Landes- und Gemeindeebene* in Mecklenburg-Vorpommern sowie in den finanzschwachen Westflächenländern im Zeitraum von 2003 bis 2020 zu Preisen von 2003



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Die Unterschiede in den Einnahmenrelationen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt auf der Ebene des Landeshaushalts und der Landes- und Gemeindeebene ergeben sich daraus, dass das Land auch in Zukunft überproportionale Zuweisungen aus dem Finanzausgleich infolge der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erhalten wird. Diese Mehreinnahmen sind aber infolge der unvollständigen Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich (die Gemeindesteuern werden nur zu 64% berücksichtigt) geringer als die kommunalen Steuermindereinnahmen.

Als Fazit können wir somit auch für die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene festhalten, dass beide Ebenen gemeinsam erhebliche reale Einnahmenverluste erzielen werden und bis zum Jahr 2020 sogar ein leichter negativer Einnahmenabstand zu den FFW eintreten wird.

Von einer analogen Modellrechnung für die kommunale Ebene sehen wir hier bewusst ab. Eine solche Modellrechnung würde es erforderlich machen, dass man zwischen der Landes- und Gemeindeebene die Frage der Verteilung der langfristigen Finanzschwäche

durch eine entsprechende Annahme über die Verbundquote regelt. Ferner hängt diese Berechnung auch von der zukünftigen Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Gemeindeebene im Land ab, wobei zu beachten ist, dass diese ebenfalls „demographiesensitiv“ ist und sicherlich auch durch die aktuellen Reformprojekte auf der Bundesebene (wie z. B. Hartz IV) aber auch der Landesebene (wie z. B. die geplante Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern) beeinflusst wird. Allerdings sind folgende Punkte festzuhalten:

- Gegenwärtig erzielen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Pro-Kopf-Einnahmen, die ca. 22% über dem Vergleichswert der FFW-Kommunen liegen (siehe Tabelle III.2.2.3), wobei die Mehreinnahmen zur Finanzierung überproportionaler Ausgaben in der investiven und der laufenden Rechnung verwendet werden (siehe Tabelle III.2.1.3). Die überproportionalen Einnahmen der Kommunen des Landes resultieren aus deutlich höheren Zuweisungen des Landes an seine Kommunen als in den FFW-Ländern. Ein Teil dieser höheren Zuweisungen an die Kommunen zum Ausgleich der fehlenden Gemeindesteuerkraft kann sich das Land aber nur aufgrund der hohen Osttransfers leisten.³⁶ Da diese längerfristig entfallen, muss das Land auch die Transfers an die Kommunen im Vergleich zu den Westländern reduzieren.
- Im Landeshaushalt werden zwar auch längerfristig höhere Einnahmen erzielt als im FFW-Durchschnitt – so u. a. aufgrund der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, die überproportionale Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zur Folge hat –, aber die Mehreinnahmen betragen lediglich ca. 230 Euro je Einwohner im Jahr 2020, während bereits gegenwärtig (im Jahr 2003) das Land Zuweisungen an die Kommunen bezahlt, die ca. 580 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt in den FFW-Ländern liegen.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass es angesichts der erheblichen Bevölkerungsverluste und der Rückführung der Osttransfers erforderlich ist, das Ausgabenvolumen in der laufenden Rechnung auf ein nachhaltig finanzierbares Niveau zu reduzieren und die Ausgabenstrukturen zügig der Veränderung der Altersstruktur anzupassen, um nachhaltige Haushaltsstrukturen auf der Länder- und Gemeindeebene zu schaffen. Hierzu ist es notwendig, die Ausgaben in den Bereichen, in denen sich aufgrund einer sinkenden Bevölkerungszahl und/oder einer veränderten Bevölkerungsstruktur (z. B. sinkende Zahl junger Menschen im bildungsrelevanten Alter) Ausgabenkürzungspotenziale ergeben, zu reduzieren, damit die sinkenden Einnahmen kompensiert und ferner zusätzliche Mittel in die Bereiche gelenkt werden können, in denen aufgrund der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung (insbes. im Bereich der „altenrelevanten“ Leistungen) Mehrbedarfe entstehen bzw. entstehen können.

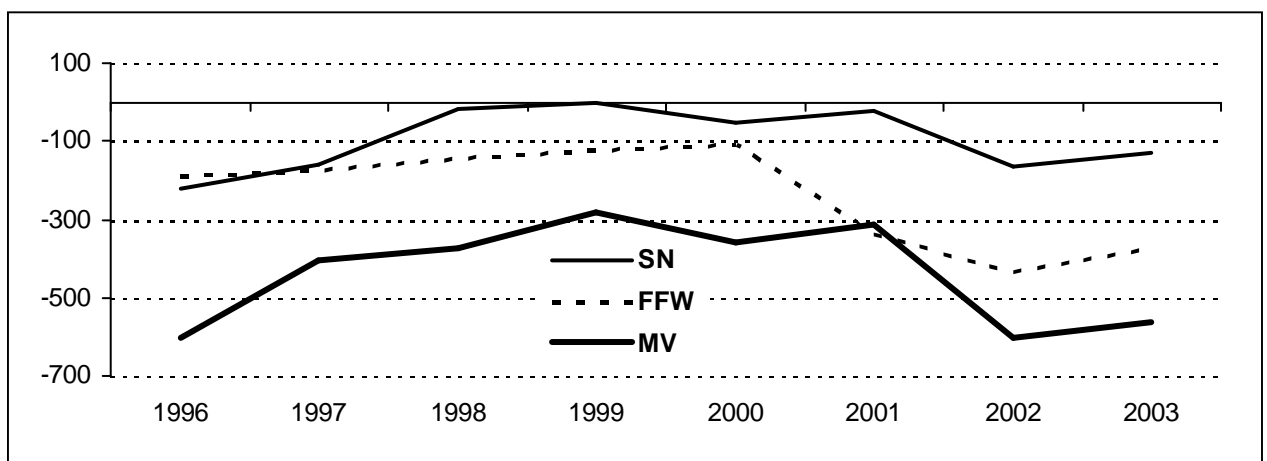
³⁶ Allerdings ist zu beachten, dass auch ein erheblicher Teil der überproportionalen Zuweisungen des Landes an seine Kommunen aus überproportionalen LFA-Zuweisungen resultieren, die das Land aufgrund der Steuerschwäche seiner Kommunen erhält.

III.2.4 Finanzierungssalden und Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern

Abschließend wird die Entwicklung der Finanzierungssalden sowie die Verschuldung beider Ebenen vergleichend betrachtet. Auf der Landesebene wurde der Finanzierungssaldo zunächst zügig zurückgeführt und erreichte nach über 600 Euro je Einwohner im Jahr 1996 einen Wert von ca. 280 Euro im Jahr 1999. Die dann einsetzende Konjunkturabschwächung in Verbindung mit Steuerausfällen aus mehreren Teilschritten der Steuerreform(en) hat – wie auch in allen anderen Ländern – wieder zu einem deutlichen Anstieg des Finanzierungssaldos geführt, wobei dieser nach der Kassenstatistik im Jahr 2003 einen Wert von ca. 560 Euro je Einwohner erreichte. Die Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt verbuchten Finanzierungssalden in vergleichbarer Größenordnung, während der Freistaat Sachsen lediglich ca. 130 Euro je Einwohner beim Finanzierungssaldo zu verzeichnen hatte.

Abbildung III.2.4.1:

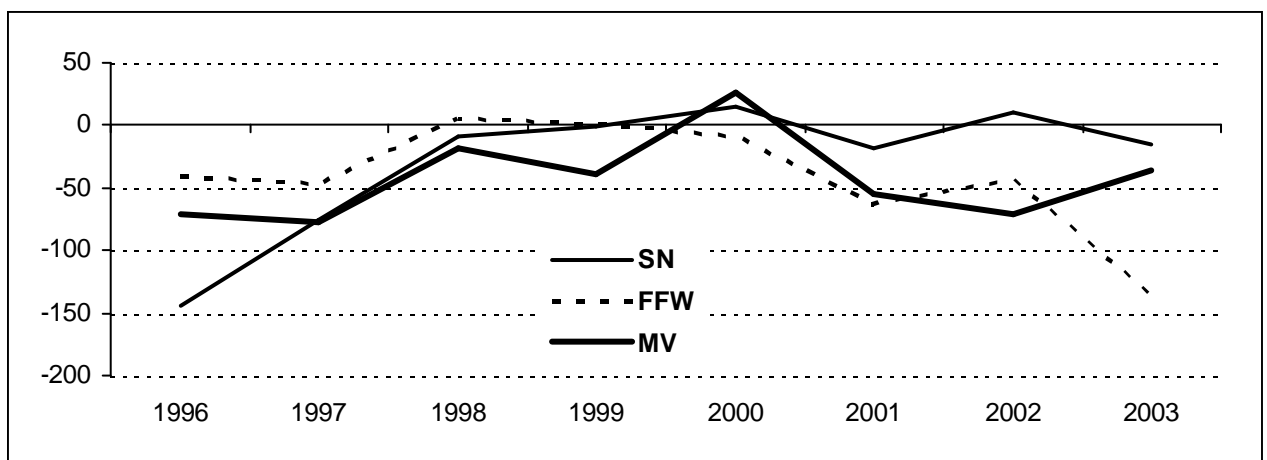
Finanzierungssaldo auf der *Länderebene* im Vergleich in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung III.2.4.2:

Finanzierungssaldo auf der *Kommunalebene* im Vergleich in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auf der kommunalen Ebene, siehe Abbildung III.2.4.2, weichen die Finanzierungssalden nur geringfügig von den Daten in Sachsen ab und im Gegensatz zur Landesebene waren diese in den vergangenen Jahren - mit Ausnahme des Jahres 2002 - auch geringer als in den Westvergleichsländern.

In einem nächsten Schritt betrachten wir die Verschuldung. Die ostdeutschen Länder haben in ihrer Gesamtheit in ihrer kurzen Historie bereits eine erhebliche Pro-Kopf-Verschuldung aufgebaut. Die Pro-Kopf-Schulden der Länder in Ostdeutschland sind höher als die Pro-Kopf-Schulden im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Werden die ostdeutschen Länder ohne Sachsen betrachtet – Sachsen hat auf der Landesebene nach Bayern die mit Abstand geringste Verschuldung aller Bundesländer und bestimmt durch seinen erheblichen Bevölkerungsanteil maßgeblich den Durchschnitt „Flächenländer Ost“ –, werden die Unterschiede sogar noch markanter und die Verschuldung der ostdeutschen Länder (ohne Sachsen) überschreitet sogar den FFW-Durchschnitt. Mecklenburg-Vorpommern liegt mit einem deutlichen Abstand zum hoch verschuldeten Sachsen-Anhalt bei der Verschuldung an zweiter Stelle, wobei allerdings der Abstand zum nächst platzierten Thüringen recht gering ist.

Tabelle III.2.4.1:

Verschuldung am 31. 12. 2003 in Euro je Einwohner (Kreditmarktschulden im weiteren Sinne einschließlich Kassenverstärkungskredite)

	<i>Gemeindeebene</i>	<i>Länderebene</i>	<i>Land und Gemeinden</i>
	Westflächenländer		
SL	1.642	6.598	8.240
SH	899	6.596	7.495
RP	1.608	5.523	7.131
HE	1.536	4.515	6.050
NI	1.361	5.581	6.942
BW	686	3.362	4.048
BY	1.190	1.744	2.934
NW	1.748	5.337	7.084
FW	1.341	4.339	5.680
FFW	1.361	5.814	7.175
	Ostflächenländer		
MV	1.299	5.646	6.944
<i>nachrichtlich: ohne Kassenkredite</i>	<i>1.217</i>	<i>5.464</i>	<i>6.681</i>
TH	1.274	5.834	7.108
ST	1.426	6.570	7.996
BB	824	6.350	7.173
SN	1.278	2.617	3.895
FO	1.221	5.018	6.239
FO (ohne Sachsen)	1.195	6.145	7.339
	nachrichtlich: Stadtstaaten		
HB		16.173	16.173
BE		14.872	14.872
HH		12.751	12.751

Quelle: Tabelle 4.4, Kreditmarktschulden der öffentlichen Haushalte nach Arten und Ländern, Statistisches Bundesamt. Hier werden nur die Schulden der Kernhaushalte (also ohne Eigenbetriebe) erfasst.

Nachrichtlich: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen am 31.12.2002 in Euro je Einwohner

	<i>Gemeindeebene</i>	<i>Länderebene</i>	<i>Land und Gemeinden (einschl. Zweckverbände)</i>
MV	479	786	1.265
SN	296	1.798	2.122
FFW	263	406	669

Quelle: Tabelle 4.1, Schulden der Länder, Gemeinden und Zweckverbände, Statistisches Bundesamt.

Auf der Gemeindeebene liegen die Schulden in Ostdeutschland ca. 10% unter den Westvergleichswerten, wobei es auch hier große Unterschiede zwischen den Ländern gibt. So nimmt Sachsen-Anhalt mit ca. 1.430 Euro je Einwohner den Spitzenplatz ein, während in Brandenburg die Kommunalverschuldung nur bei ca. 820 Euro je Einwohner liegt. Wie aus der Tabelle III.2.4.1 hervorgeht, gibt es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern.

Nachrichtlich wird in der Tabelle III.2.4.1 auch ausgewiesen, welche Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen – in Euro je Einwohner zum 31. 12. 2002 – von der Landes- und Gemeindeebene getragen werden. Allerdings ist zu beachten, dass diese Angaben mit Sicherheit nicht die vollständigen „Risiken“ der öffentlichen Haushalte, die sich aus der Inanspruchnahme von Bürgschaften und Gewährleistungen ergeben könnten, beinhalten. So sind auch Landesbanken, landeseigene Förderinstitute, kommunale Eigenbetriebe oder Betriebe mit Kommunalbeteiligung solche Verpflichtungen eingegangen, die sich kaum statistisch erfassen lassen. Gerade im Bereich der (kommunalen) Wohnungswirtschaft dürften in allen neuen Ländern versteckte Risiken mit einer signifikanten Realisierungswahrscheinlichkeit vorhanden sein.

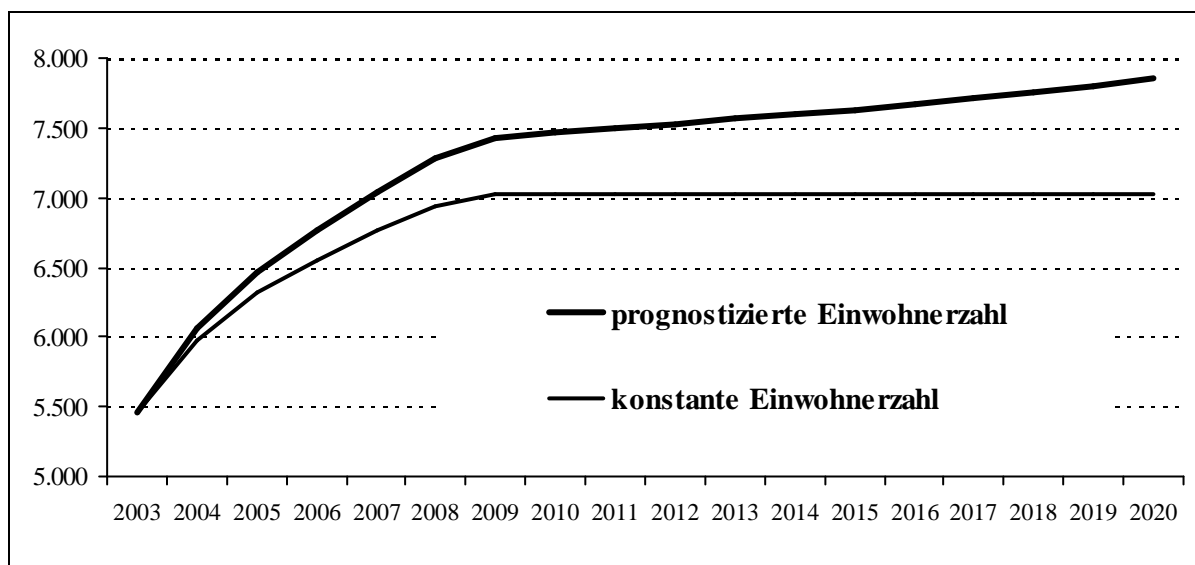
Nach den Angaben der Tabelle III.2.4.1 ist das Land Mecklenburg-Vorpommern Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen eingegangen, die Ende 2002 bei nahezu 800 Euro je Einwohner lagen, und damit nahezu doppelt so hoch wie im FFW-Durchschnitt. Die noch deutlich größeren Werte in Sachsen dürften auf die sächsische Landesbank zurückzuführen sein. Besorgniserregend sind allerdings die potenziellen Belastungen auf der kommunalen Ebene. Diese liegen in Mecklenburg-Vorpommern mit deutlichem Abstand am höchsten in allen Bundesländern; an zweiter Stelle folgen mit ca. 400 Euro die Kommunen in Hessen. Diese Zahlen sollten Anlass dazu geben, die Eventualverbindlichkeiten der Kommunen des Landes einer umfassenden Bestandsaufnahme – in Verbindung mit einer Risikoanalyse – zu unterziehen, wobei auch die Risiken ausgelagerter Bereiche einzubeziehen sind.

Ergänzend wollen wir noch die Frage untersuchen, wie sich die Verschuldung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 entwickeln wird, sofern die derzeitigen Planungen der Landesregierungen tatsächlich realisiert werden. Hierzu wurde unterstellt, dass sich die Nettokreditaufnahme entsprechend den Zielsetzungen der Landes-

regierung³⁷ entwickeln wird. Ab dem Jahr 2010 ist ein ausgeglichener Landeshaushalt vorgesehen. Vom Ansatz von Tilgungsleistungen nach dem Jahr 2010 sehen wir ab, da schon die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null bis zum Jahr 2010 als ein ambitioniertes Ziel anzusehen ist. Unter Verwendung der oben abgeleiteten Einnahmenprojektion für den Landeshaushalt und unter der Annahme eines durchschnittlichen Zinssatzes von 5,6% (was sicherlich eine recht optimistische Annahme ist.) können wir die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben bis zum Jahr 2020 ableiten.

Abbildung III.2.4.3:

Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020 unter alternativen Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Unter diesen Annahmen würde die Verschuldung des Landes von ca. 9,5 Mrd. Euro Ende des Jahres 2003 bis auf ca. 12,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Die Zinsausgaben, die gegenwärtig ca. 6,6% der Gesamtausgaben absorbieren, würden im Jahr 2020 bereits ca. 13,2% der Ausgaben binden. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung wird in diesem Zeitraum von zwei Wirkungskräften „getrieben“: Die bis zum Jahr 2009 weiterhin unterstellte Nettoneuverschuldung und der Rückgang der Bevölkerungszahl. Die Pro-Kopf-Verschuldung haben wir in der Abbildung III.2.4.3 in zwei Varianten eingezeichnet: Die Variante 1 ist eine rein theoretische Modellrechnung, da hier die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung bei Konstanz der Bevölkerung (Bevölkerungszahl des Jahres 2003) betrachtet wird. In der 2-ten Variante wird die Verschuldung auf die prognostizierte Einwohnerzahl bezogen. Aus der Differenz der beiden Zeitreihen lässt sich dann ableiten, welcher Effekt vom Bevölkerungsrückgang auf die Schuldenlast der zukünftig kleineren Bevölkerungszahl des Landes ausgeht.

³⁷ 2004: 892 Mio. Euro; 2005: 584 Mio. Euro; 2006: 400 Mio. Euro; 2007: 375 Mio. Euro; 2008: 300 Mio. Euro und 2009: 150 Mio. Euro.

Bei einer konstanten Einwohnerzahl bis zum Jahr 2020 würde die Pro-Kopf-Verschuldung bis zum Jahr 2010 von gegenwärtig ca. 5.460 Euro auf ca. 7.020 Euro ansteigen und für den Rest des Betrachtungszeitraumes annahmegemäß konstant bleiben. Berücksichtigen wir die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung, so würde die Pro-Kopf-Verschuldung bis zum Jahr 2010 auf ca. 7.430 Euro ansteigen und damit um mehr als 400 Euro je Einwohner höher liegen als in der fiktiven Modellrechnung mit konstanter Bevölkerungszahl. Dies entspricht dem Effekt, dass aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahl die Pro-Kopf-Verschuldung zusätzlich in die Höhe getrieben wird, da die Schuldenlast auf weniger Einwohner verteilt wird. In der Abbildung ist außerdem ersichtlich, dass die Pro-Kopf-Verschuldung auch nach dem Jahr 2010 trotz einer Netto-neuverschuldung von Null weiter ansteigt und bis zum Jahr 2020 einen Wert von ca. 7.850 Euro erreicht.

Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass die zum derzeitigen Zeitpunkt bereits bestehende hohe Verschuldung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – was mit Ausnahme des Freistaates Sachsen auch für alle anderen ostdeutschen Länder gilt – in den nächsten Jahren eine erhebliche Belastung für die Finanzpolitik in den neuen Ländern darstellt. Die absoluten und relativen Kosten der Verschuldung werden aus zwei Gründen dramatisch ansteigen:

- Der Bevölkerungsrückgang wird – selbst bei einem zukünftigen Finanzierungssaldo von Null – die Pro-Kopf-Verschuldung und damit die Pro-Kopf-Zinsausgaben gerade in den neuen Ländern nach oben treiben. Dieser Effekt wird sich in Mecklenburg-Vorpommern – ausgehend von der Pro-Kopf-Verschuldung des Jahres 2003 – auf über 10% bis zum Jahr 2020 belaufen.
- Gegenwärtig werden auf Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern ca. 6,6% der Ausgaben für Zinszahlungen aufgewendet; in den FFW liegen der Vergleichswerte bei 10,2%. Infolge des bereits aufgezeigten Einnahmerückgangs, der auch einen entsprechenden Ausgabenrückgang erzwingen wird, wird sich der Ausgabenanteil der Zinsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 auf über 13% erhöhen, und dürfte die Relationen in den finanzschwachen Westflächenländern aufgrund der bereits erwähnten demographischen Effekte sogar spürbar überschreiten. Dies impliziert eine erhebliche Einschränkung der politischen Gestaltbarkeit der Ausgaben, da ein signifikanter Teil der Landesausgaben nicht für die Erfüllung von Landesaufgaben zur Verfügung steht.

Beide Punkte unterstreichen die Notwendigkeit eines zügigen Abbaus der Neuverschuldung und erfordern sogar eine Rückführung des Schuldenstands in der mittleren Frist, um die zukünftig kleinere Bevölkerung nicht mit den Schulden einer vormals größeren Bevölkerung zu belasten. Immerhin „hinterlässt“ jeder Einwohner, der aus Mecklenburg abwandert oder infolge der natürlichen Bevölkerungsbewegung entfällt, ein Schuld von ca. 7.000 Euro (ohne Kassenkredite: ca. 6.700 Euro) auf der Landes- und Gemeindeebene, und diese Schulden müssen von den verbleibenden Einwohnern getragen werden.

III.3 Einnahmen- und Ausgabenrelationen im Gesamtvergleich

Wir wollen abschließend die Einnahmen- und Ausgabenrelationen auf der Landes- und Gemeindeebene im Vergleich zu den Benchmark-Ländern betrachten. Die Grundidee dieser Betrachtung ist recht einfach: Durch den Vergleich der Einnahmen und Ausgaben auf der Länder- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern mit den Werten der Benchmark-Länder soll die Frage geklärt werden, wie das relative Finanzgebaren der beiden Ebenen ist und wie die beiden Ebenen im Ländervergleich einnahmenseitig ausgestattet sind. Hierbei muss man beachten, dass die Ausgaben der ost- und westdeutschen Landeshaushalte aus zwei Gründen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind. Ein Aspekt betrifft die höheren investiven Ausgaben in Ostdeutschland und ein weiterer Grund sind die höheren Zuweisungen der ostdeutschen Länder an ihre Kommunen. Während wir den ersten Punkt durch eine getrennte Betrachtung der laufenden und investiven Rechnung berücksichtigen, wird der zweite Aspekt durch eine Nettobetrachtung beachtet, d. h. von den Ausgaben und Einnahmen der Länder werden die Zuweisungen an die Kommunen abgezogen, um die für Landesaufgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse abzubilden.³⁸

In der Tabelle III.3.1 werden die Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt sowie die der laufenden und investiven Rechnung ausgewiesen. Analog zeigt die Tabelle III.3.2 die Berechnungen für die Einnahmenseite. Neben den Pro-Kopf-Angaben werden in beiden Tabellen unterhalb der Euro-Beträge noch Angaben darüber gemacht, wie hoch die Ausgaben bzw. Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern in Prozent der Werte der Vergleichsländer sind.

Aus den beiden Tabellen ergeben sich einige Schlussfolgerungen, die eine Bewertung der relativen Finanzposition des Landes und der Kommunen ermöglichen, wobei wir uns auf der Landesebene auf die Werte beziehen die sich bei einer Nettobetrachtung – d. h. nach Abzug der Zahlungen an die Länder- und Gemeindeebene ergeben – beziehen. Auf der Ausgabenseite halten wir fest:

- Die *gesamten Pro-Kopf-Ausgaben* beider Ebenen liegen bei ca. 118% des SN-Vergleichswertes, dies impliziert, dass die Haushaltsführung der Landesebene und der Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen deutlich weniger „sparsam“ ist. Dies gilt für die Landesebene auch dann, wenn man die höheren Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zur Landesebene in Sachsen berücksichtigt. Netto der noch aufzuzeigenden Mehreinnahmen verbleibt dann ein Ausgabenüberhang von immerhin noch ca. 13%. Im Vergleich zu den Westwerten ergibt sich auf der Landesebene ein Ausgabenüberhang bei den Gesamtausgaben von 29% auf der Landesebene und von ca. 14% auf der Gemeindeebene.

³⁸ Wegen der Besonderheiten bei den Zweckverbänden in Sachsen wird die Nettobetrachtung unter Verwendung der Zuweisungen an die Gemeinden und Zweckverbände durchgeführt.

Tabelle III.3.1:

Pro-Kopf-Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und den Vergleichsländern sowie Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern in Prozent der Vergleichsländer im Jahr 2003 (ohne Fluteffekte in Sachsen)

	MV	SN	FFW
<i>Landesebene</i>			
Ausgaben insgesamt, brutto	4.127 100,0%	3.495 118,1%	2.833 145,7%
Gesamtausgaben, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände	2.878 100,0%	2.434 118,2%	2.233 128,9%
laufende Ausgaben	3.277 100,0%	2.719 120,5%	2542,00 128,9%
laufende Ausgaben, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände	2.327 100,0%	1.923 121,0%	2.049 113,6%
Ausgaben der Kapitalrechnung	850 100,0%	776 109,5%	291 292,1%
investive Ausgaben, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände	550 100,0%	501 109,8%	205 268,3%
<i>Gemeindeebene (ohne Zweckverbände)</i>			
Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt	1.994 100,0%	1.703 117,1%	1.748 114,1%
laufende Ausgaben	1.565 100,0%	1.339 116,9%	1.472 106,3%
Ausgaben der Kapitalrechnung	429 100,0%	365 117,6%	276 155,6%

Hinweis: Die %-Angaben zeigen, wie hoch die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern in Relation zum jeweiligen Vergleichsland sind. Lesebeispiel: Die Gesamtausgaben auf der Landesebene, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände betragen in MV ca. 2.878 Euro, im FFW-Durchschnitt ca. 2.233 Euro und in SN ca. 2.434 Euro je Einwohner. Entsprechend liegen die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 129% bzw. 118% der Vergleichswerte vom FFW-Durchschnitt bzw. vom SN-Wert.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

- In der *laufenden Rechnung* tätigt die Landesebene netto ca. 14% höhere Ausgaben als die FFW-Länder und sogar ca. 21% höhere Ausgaben als der Freistaat Sachsen. Die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern geben ca. 6% bzw. ca. 17% mehr aus als die FFW- bzw. die SN-Kommunen. Selbst dann, wenn man die Ausgaben der Zweckverbände – die in Sachsen deutlich höhere Ausgaben tätigen als in Mecklenburg-Vorpommern – in die Vergleichsbetrachtung einbezieht, liegen die laufenden Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der kommunalen Ebene noch gut ca. 10% über dem SN-Vergleichswert.
- Die Ausgaben in der Kapitalrechnung (netto) liegen auf der Landesebene ca. 10% über dem Niveau von Sachsen, wobei allerdings zu beachten wäre, dass in Sachsen auch erhebliche investive Mittel aus dem Landeshaushalt an die Zweckverbände fließen (insbes. im Rahmen der Finanzierung der Kulturräume in Sachsen). Würde man diese Zahlungen herausrechnen, ergäben sich keine Unterschiede in den investiven Ausgaben zwischen beiden Ländern. Die Kommunalebene tätigt in Mecklenburg-Vorpommern investive Ausgaben, die das sächsische Niveau um

mehr als 17% überschreitet (bei Einbeziehung der Zweckverbände geht der Abstand auf ca. 10% zurück).

Im Vergleich zu den Westländern liegen die investiven Ausgaben (netto) auf der Landesebene um ca. 168% höher, während auf kommunaler Ebene der Abstand bei ca. 56% liegt. Vergleichbare Relationen gelten aber auch in den anderen ostdeutschen Ländern, da in Ostdeutschland die Ausgaben der Kapitalrechnung auf Länderebene wegen der hohen Investitionsfördermaßnahmen und der Nachholbedarfe bei der Infrastruktur generell über den Ausgaben der Westländer liegen.

Tabelle III.3.2:

Pro-Kopf-Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern und den Vergleichsländern sowie Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern in Prozent der Vergleichsländer im Jahr 2003 (ohne Fluteffekte in Sachsen)

	MV	SN	FFW
<i>Landesebene</i>			
Gesamteinnahmen	3.562 100,0%	3.368 105,8%	2.456 145,0%
Gesamteinnahmen, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände	2.313 100,0%	2.307 100,3%	1.856 124,6%
laufende Einnahmen	3.197 100,0%	3.033 105,4%	2.328 137,3%
laufende Einnahmen, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände	2.248 100,0%	2.237 100,5%	1.835 122,5%
Einnahmen der Kapitalrechnung	365 100,0%	335 109,0%	128 285,2%
investive Einnahmen, netto der Zahlungen an Gemeinden und Zweckverbände	65 100,0%	60 109,0%	43 152,1%
<i>Gemeindeebene (ohne Zweckverbände)</i>			
Gesamteinnahmen	1.958 100,0%	1.689 115,9%	1.611 121,6%
laufende Einnahmen	1.614 100,0%	1.426 113,2%	1.423 113,4%
Einnahmen der Kapitalrechnung	344 100,0%	263 130,8%	188 182,9%

Hinweis: Die %-Angaben zeigen, wie hoch die Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern in Relation zum jeweiligen Vergleichsland sind.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Im Hinblick auf die Einnahmenrelationen, siehe Tabelle III.3.2, halten wir fest:

- Auf der Landesebene liegen die gesamten Nettoeinnahmen ca. 3% nahezu exakt auf dem Niveau von Sachsen, und – wie in den anderen neuen Ländern – ca. 25% über dem Westvergleichswert. Da die Gesamteinnahmen des Landes ca. 6% über dem sächsischen Vergleichswert liegen, zeigen sich hier nochmals die im Ländervergleich hohen Zuweisungen des Landes an die Kommunen. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern liegen bei den Gesamteinnahmen ca. 16% über dem Wert von Sachsen, und dieser Abstand würde auf ca. 10% unter Einbeziehung der

Zweckverbände sinken. Im Vergleich zu den FFW-Kommunen betragen die Mehreinnahmen ca. 22%.

- Bei den Einnahmen der laufenden Rechnung, netto der Zuweisungen an den kommunalen Sektor, erreicht das Land wiederum nahezu exakt den Wert des Freistaates Sachsen und ca. 123% des FFW-Durchschnitts. Auf der anderen Seite erzielen die Kommunen des Landes ca. 113% des FFW- und SN-Vergleichswertes.
- In der Kapitalrechnung sind die Nettoeinnahmen aller Länder relativ gering und erreichen in Mecklenburg-Vorpommern ca. 65 Euro und in Sachsen ca. 60 Euro, so dass ein Vergleich wenig belastungsfähig wäre, da sich gerade hier größere Auswirkungen bei einer Berücksichtigung der Auslaufperioden ergeben können. Auf kommunaler Ebene kann hingegen ein belastungsfähiger Vergleich durchgeführt werden. Hier erzielen die Kommunen des Landes Mehreinnahmen von ca. 30% im Vergleich zu Sachsen und ca. 80% im Vergleich zum FFW-Wert. Bei Einbeziehung der Zweckverbände würde sich der Abstand zu Sachsen aber mehr als halbieren.

Im Hinblick auf die investiven Einnahmen der ostdeutschen Länder ist abschließend auf den Umstand hinzuweisen, dass diese aufgrund der Ausgestaltung des Solidarpaktfortführungsgesetzes unterzeichnet sind und spiegelbildlich hierzu die laufenden Einnahmen überzeichnet werden. Ursache hierfür ist, dass die neuen Länder seit dem Jahr 2002 die gesamten „Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen“ (SoBEZ) als „ungebundene“ laufende Zuweisungen erhalten, diese aber zum größten Teil für investive Zwecke – insbesondere zum Schließen der Infrastrukturlücke – einsetzen müssen. Letzteres muss auch in den sogenannten Fortschrittsberichten der neuen Länder alljährlich nachgewiesen werden. Dies impliziert, dass ein erheblicher Teil der SoBEZ, die in der laufenden Rechnung als Einnahmen verbucht werden, eine klare investive Verwendungsbindung haben, und ökonomisch als Finanzmittel mit investiver Zweckbindung angesehen werden müssen und daher auch nicht für die Finanzierung laufender Ausgaben verwendet werden dürfen.

Wir können zusammenfassend festhalten, dass in Mecklenburg-Vorpommern sowohl die Landes- als auch die Gemeindeebene in der laufenden Rechnung deutlich höhere Ausgaben tätigt als das ostdeutsche Vergleichsland Sachsen und auch die Vergleichsländer in Westdeutschland. In der Kapitalrechnung liegen die Ausgaben des Landes und der Kommunen in etwa auf dem Niveau der anderen ostdeutschen Länder und „aufbaubedingt“ deutlich höher als in den westdeutschen Ländern. In Verbindung mit unseren Befunden über die langfristige Einnahmenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich somit erhebliche Anpassungsbedarfe bei den laufenden Ausgaben. Ferner zeigt sich, dass die Landesebene in der Nettobetrachtung eine Einnahmenausstattung hat die mit der des Freistaates Sachsen übereinstimmt und deutlich besser ist als im FFW-Vergleich. Die Kommunen des Landes sind sowohl im Vergleich zu Sachsen als auch den FFW-Kommunen deutlich besser ausgestattet.

III.4 Zusammenfassung der Befunde

Kapitel III untersuchte die finanzwirtschaftlichen Aggregatdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer und dem Freistaat Sachsen. Wir wollen hier nochmals die zentralen Befunde auflisten:

- Die laufenden Ausgaben des Landes liegen, netto der Zuweisungen an Gemeinden und Zweckverbände, hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl um ca. 700 Mio. Euro über dem SN- und ca. 500 Mio. Euro über dem FFW-Vergleichswert. Der Unterschied beim Ausgabenabstand zum SN- bzw. FFW-Vergleichswert ist ausschließlich auf die geringeren Zinsausgaben in Sachsen zurückzuführen, die dort infolge einer vom Beginn der 90er Jahre an deutlich sparsameren Ausgabenpolitik vorliegen.
- Mehrausgaben fallen beim Land auch in der Kapitalrechnung an, wobei diese Unterschiede aber aufgrund des „Aufbaubedarfs“ auch sachlich gerechtfertigt sind. Hier sind die Unterschiede zu Sachsen recht gering, aber im Vergleich zum FFW-Durchschnitt liegen Mehrausgaben von immerhin ca. 600 Mio. Euro vor.
- Auch die Kommunen des Landes tätigen deutliche Mehrausgaben in der laufenden Rechnung als die Vergleichsländer, wobei diese auch in erheblichem Umfang durch Mehreinnahmen aus Zahlungen des Landes alimentiert werden. Ohnehin stellen wir fest, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern vom Land deutlich besser ausgestattet werden als in den anderen ostdeutschen Ländern, abgesehen vom Land Sachsen-Anhalt. Wir konnten hierbei bislang keine Hinweise dahingehend finden, dass die Kommunen des Landes im Ländervergleich signifikant höhere Aufgabenlasten zu tragen haben.
- Festgestellt haben wir erhebliche Mehrausgaben für aktives Personal, wobei dies auch unter Berücksichtigung potenzieller Auslagerungseffekte gilt. Allerdings stellen wir auch fest, dass gerade auf der Kommunalebene die Personalarückführung auch in den vergangenen Jahren weiter vorangetrieben wurde, so dass die Mehrausgaben für aktives Personal stark rückläufig sind. Auf der Landesebene scheint dieser Prozess hingegen recht moderat zu verlaufen; ein Befund den wir auch in den anderen ostdeutschen Flächenländern festgestellt haben.
- Aufgezeigt haben wir auch, dass es offenkundig bereits aufgrund der demographischen Entwicklungen in den vergangenen Jahren in den öffentlichen Haushalten der Gemeinden und des Landes zu erheblichen Ausgabenremanenzen gekommen ist, d. h. die sinkende Bevölkerungszahl treibt die Pro-Kopf-Ausgaben nach oben. Gerade im Personalbereich würden sich diese Effekte bei Anpassungsversäumnissen in den nächsten 15 Jahren deutlich verstärken, da durch die Tarifierung noch zusätzliche Lasten auf die Haushalte zukommen.
- Die investiven Ausgaben im Land – und hier insbesondere auf der kommunalen Ebene – waren in den vergangenen Jahren sehr stark rückläufig, wobei dies aber ebenfalls in allen anderen ostdeutschen Ländern zu beobachten ist.

- Unsere Modellrechnung für die langfristige Einnahmenentwicklung hat gezeigt, dass infolge der Rückführung der Osttransfers und der mit sinkenden Einwohnerzahlen verbundenen Einnahmefälle in den nächsten 15 Jahren keine zusätzlichen Verteilungsspielräume – weder bezogen auf das gesamte Haushaltsvolumen noch auf die Pro-Kopf-Einnahmen – entstehen werden. Dies gilt selbst dann nicht, wenn sich die Realwachstumsrate auf einen jahresdurchschnittlichen Wert von ca. 1,5% bis zum Jahr 2020 (in Gesamtdeutschland) erhöht. Zusätzliche Verteilungsspielräume könnten nur bei einem realen Einnahmenwachstum in einer Größenordnung ab 2,6% entstehen; ein Wert der unter Beachtung der Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre und der vorliegenden Langfristprojektionen (z. B. der EU oder der OECD) als völlig unplausibel anzusehen ist.
- In der langfristigen Entwicklung ergeben sich sogar noch zusätzliche Ressourceneinschränkungen, die insbesondere aus der demographischen Entwicklung resultieren. So wird alleine durch den Bevölkerungsrückgang der je Einwohner zu finanzierende Schuldendienst um real mehr als 10% ansteigen, und sofern die Ausgabenstrukturen nicht an die veränderte Bevölkerungszahl und die veränderte Altersstruktur der Bevölkerung angepasst wird, werden Ausgabenremanenzen einen weiteren Druck auf die öffentlichen Haushalte des Landes und seiner Kommunen induzieren. Letzteres würde zu einer Gefährdung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Landes führen und/oder die Fähigkeit des Landes und seiner Kommunen einschränken, demographisch bedingte Mehrbedarfe – z. B. bei der Versorgung mit altenrelevanten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bei einem steigenden Anteil älterer Menschen – auch zu befriedigen.

Insgesamt gibt es somit Anpassungsbedarf in erheblichem Umfang, wobei diese Anpassungsbedarfe aber keinesfalls zu einer signifikanten „Schlechterstellung“ des Landes und seiner Kommunen im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern führen werden. Unsere Langfristbetrachtung der Einnahmenentwicklung hat gezeigt, dass sich das Land und seine Kommunen ab Mitte/Ende der nächsten Dekade weniger leisten können als die finanzschwachen Westflächenländer. Angesichts des Umstandes, dass beide Ebenen gemeinsam gegenwärtig über Einnahmen verfügen, die um mehr als 20% über den Gesamteinnahmen der Länder und Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern liegen, ergeben sich hier erhebliche Anpassungsprobleme, die nicht erst in der nächsten Dekade angegangen werden können, sondern die bereits jetzt in alle Plannungen Eingang finden müssen.

IV. Analyse des Personalbesatzes in Mecklenburg-Vorpommern: Bestandsaufnahme und dynamische Anpassungsbedarfe

Nachdem wir in den vorangegangenen Abschnitten die monetären Haushaltsdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern betrachtet haben, wollen wir uns nunmehr den Personalbeständen auf der Landes- und Gemeindeebene zuwenden, wobei wir die Personalbestände in ihrer Gesamtheit betrachten; d.h. wir verzichten auf eine Aufspaltung des Personalbestandes nach Aufgabenbereichen. Dieses Prinzip wird lediglich im Bereich "Schulen" durchbrochen, da dieser Bereich nicht nur in erheblichem Umfang Personalstellen bindet - hier befinden sich nahezu 37% der insgesamt beim Land vorhandenen Vollzeitäquivalente³⁹ -, sondern auch von den demographischen Veränderungen besonders stark betroffen ist. Auch der Hochschulbereich ist besonders "demographie-sensitiv". Aber diese Effekte werden erst zur Mitte der nächsten Dekade vollends durchschlagen, so dass wir von einer gesonderten Behandlung dieses Bereichs absehen können. Eine differenzierte Analyse der Personalbestände nach Aufgabenbereichen bleibt einer späteren Untersuchung vorbehalten.

In einem ersten Unterabschnitt IV.1 werden zunächst notwendige, methodische Vorbemerkungen und Erläuterungen gemacht, die für das Verständnis der weiteren Ausführungen erforderlich sind. Ein weiterer Unterabschnitt präsentiert eine Betrachtung des Gesamtpersonalbestands auf der Landes- und Gemeindeebene. In Unterabschnitt IV.3 untersuchen wir vor dem Hintergrund der bereits jetzt bestehenden Konsolidierungszwänge und der demographischen Veränderungen mit einfachen Modellrechnungen den dynamischen Personalanpassungsbedarf, wobei wir bis zum Jahr 2020 blicken. Abschließend fassen wir in IV.4 unsere Ergebnisse nochmals zusammen.

IV.1 Methodische Vorbemerkungen

Im Personalbereich ergeben sich in der Statistik eine Reihe von Vergleichbarkeitsproblemen, die aus unterschiedlichen Organisationsstrukturen, einer kaum noch überschaubaren Aus- und Eingliederungspolitik, aber auch aus unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen (z. B. Teil- vs. Vollzeit) resultieren. Wir wollen die einzelnen Punkte, die zu Vergleichbarkeitsproblemen führen, auflisten und darauf aufbauend ein „konfliktminimales“ Berechnungsverfahren ableiten.

Ein erstes Problem resultiert aus dem Nebeneinander von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Im Rahmen unserer Untersuchung werden daher Personalbestände grundsätzlich in Termini von „Vollzeitäquivalenten“ (VZÄ) ausgewiesen. Hierbei werden die Beschäftigten vom Statistischen Bundesamt mit der „effektiven“ Arbeitszeit gewichtet. Zu beachten ist aber, dass auch die VZÄ nicht gänzlich mit den z. B. in Haushaltsplänen

³⁹ Den Begriff der „Vollzeitäquivalente“ klären wir weiter unten.

geführten Stellen vergleichbar sind, diesen aber mit einer Abweichung von durchschnittlich +/- 5% relativ nahe kommen.

Definition des Begriffs Vollzeitäquivalente (VZÄ): Vollzeitäquivalente berücksichtigen beim Vergleich von Personalbeständen Unterschiede in der Struktur der Beschäftigung in Hinblick auf die Arbeitszeit. Vollzeitbeschäftigte werden vollständig gerechnet, Teilzeitbeschäftigte werden nur in dem Umfang der vereinbarten Arbeitszeit, bezogen auf die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten, eingerechnet. Diese Berechnungen werden vom Statistischen Bundesamt durchgeführt.

Begriffsdefinitionen:

Kernhaushalte: Alle Ämter, Behörden, Gerichte und Einrichtungen der Einzelpläne 0-8 (diese sind: 0 = Allgemeine Dienste, 1 = Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung, 2 = Soziale Sicherung, 3 = Gesundheit, Sport und Erholung, 4 = Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste, 5 = Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 6 = Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen, 7 = Verkehrs- und Nachrichtenwesen und 8 = Wirtschaftsunternehmen), für die in den Einzelplänen die Ausgaben und Einnahmen brutto veranschlagt werden.

Sonderhaushalte: Alle aus den Kernhaushalten ausgegliederten, rechtlich unselbständigen Einrichtungen und Unternehmen mit kaufmännischem Rechnungswesen. Hinweis: In unseren Berechnungen werden die Krankenhäuser nicht berücksichtigt.

Öffentlich-rechtliche Anstalten: Hierbei handelt es sich um rechtlich selbstständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter der Aufsicht der Länder. Insbesondere Hochschulen werden zunehmend in diese Organisationsform überführt.

Ein zunehmendes Problem der „Personalstatistik“ (aber auch der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik) sind die Auslagerungen aus den öffentlichen Haushalten. Daher ist es erforderlich, neben den in den eigentlichen Haushaltsplänen erfassten Personalstellen (sogenannter *Kernhaushalt*) auch das Personal zu erfassen, das in ausgegliederten, unselbständigen Einrichtungen beschäftigt ist („*Sonderrechnungen*“) sowie das Personal in „*öffentlich-rechtlichen Anstalten*“ unter Landesaufsicht. Insbesondere Hochschulen und Hochschulkliniken werden zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt, so dass nur noch „Globalsummenzuweisungen“ an diese Einrichtungen in den Haushalten erscheinen. Dies macht den Vergleich von Personalbeständen und Personalausgaben, aber auch der Ausgaben zwischen Ländern sehr schwierig. Ein weiteres Problem – insbesondere auf kommunaler Ebene – stellen die „öffentlichen Unternehmen“ dar, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Unternehmenssektor zählen und daher in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst werden. Diese Unternehmen sind finanzwirtschaftlich i.d.R. lediglich über Gewinnabführungen/Verlustausgleichszahlungen mit den Länder- bzw. Gemeindehaushalten verbunden und können mit Hilfe der Finanzstatistik nicht durchschaut werden.

Um Vergleichbarkeitsprobleme zu minimieren, verwenden wir eine Abgrenzung, die möglichst umfassend ist und damit Unterschiede in der Auslagerung von Bereichen berücksichtigt. Daher fassen wir das Personal in den Kernhaushalten und den Sonderrechnungen auf der Länder- und Gemeindeebene zusammen und beziehen ferner auf Län-

derebene die „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ (ÖRA) ein.⁴⁰ Die Berücksichtigung von öffentlichen Unternehmen ist aber nicht möglich.

Allerdings führt diese Vorgehensweise zu einem Problem der Vergleichbarkeit mit den Angaben über Ausgaben und Einnahmen in der Jahresrechnungs- und Kassenstatistik, da die Sonderrechnungen und öffentlich-rechtlichen Anstalten in diesen Statistiken nur indirekt – über Zuweisungen und Zuschüsse – abgebildet werden. Letzteres impliziert, dass Hochrechnungen der Personalausgaben unter Verwendung der Personalbestandsstatistik nicht unbedingt mit den Personalausgaben in der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik kompatibel sein müssen.

Hochschulkliniken werden in den Kernhaushalten der Länder nicht mehr erfasst, da diese zwischenzeitlich weitgehend nur noch als Sonderrechnungen oder als öffentlich-rechtliche Anstalten geführt werden. Dies trifft auch auf die von der öffentlichen Hand geführten Krankenhäuser zu. Vergleichsprobleme bereiten auch mehr und mehr die Hochschulen, da diese zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt werden und nur noch mit Globalzuweisungen in den Landeshaushalten erscheinen.

Auf kommunaler Ebene bereiten ferner die Kitas erhebliche Probleme, da gerade im Vergleich der ost- und westdeutschen Länder Probleme aufgrund unterschiedlicher Trägerstrukturen bestehen.

Zusammenfassend halten wir somit fest: Die von uns präferierte Abgrenzung bei der Bestimmung der Personalbestände besteht auf der Länderebene aus der Zusammenfassung der Kernhaushalte, der Sonderrechnungen und der öffentlich-rechtlichen Anstalten, ohne Uni-Kliniken und Krankenhäuser. In dieser breiten Abgrenzung halten wir die Angaben über die Hochschulen in der Personalstatistik für grundsätzlich vergleichbar. Auf der Kommunalebene weisen wir in der von uns präferierten Abgrenzung die Daten über die Gesamtheit der Kernhaushalte und Sonderrechnungen ohne Krankenhäuser und Kita aus. Allerdings werden die Kitas nochmals separat ausgewiesen.

IV.2 Der Gesamtpersonalbestand auf der Landes- und Gemeindeebene

Die Tabelle IV.2.1 zeigt den Personalbesatz auf der Landesebene über alle öffentlichen Aufgabenbereiche unter Einbeziehung der Kernhaushalte, der Sonderrechnungen sowie der ÖRA am 30. 6. 2003 auf der Basis von VZÄ. In Spalte (1) werden die VZÄ in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene je 100.000 Einwohner ausgewiesen. Analog werden in den Spalten (2) und (3) die Angaben für Sachsen und den Durchschnitt der FFW dargestellt. In den Spalten (4) und (5) präsentieren wir Hochrechnungen des Personalmehr- bzw. Personalmindereinsatzes in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Benchmarkländern. Hierbei werden, in Analogie zur Vorgehensweise

⁴⁰ Auf Landesebene werden in Form öffentlich-rechtlicher Anstalten insbesondere die Hochschulkliniken aber zum Teil auch Krankenhäuser und sonstige Heilstätten geführt. Bei den Sonderrechnungen werden auf Landesebene vorrangig die Hochschulen, die Hochschulkliniken, Krankenhäuser aber auch Kultureinrichtungen (wie Theatereinrichtungen in Sachsen) geführt.

in Kapitel III, die Unterschiede im Personalbesatz auf die Bevölkerungszahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern bezogen. So hat z. B. das Land Mecklenburg-Vorpommern in der von uns präferierten Abgrenzung je 100.000 Einwohner 2.553 VZÄ beschäftigt, während im FFW-Durchschnitt die Vergleichszahl bei 2.066 liegt. Wird dieser Differenzbetrag mit der Anzahl der Einwohner multipliziert, ergibt sich eine Mehrbeschäftigung von 8.470 VZÄ in Mecklenburg-Vorpommern (siehe Zeile 5, Spalte 5).

Nach unserer Abgrenzung (Zeile 5) gab es zum 30.6.2003 in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt ca. 44.370 VZÄ, während gemäß dem Stellenplan des Landes im Jahr 2003 eine Sollzahl von 44.770 Stellen ausgewiesen wird. Ferner wurde in der Stellenplanung als Sollziffer für das Jahr 2003 eine Zahl von 5.950 Stellen (diese Angaben sind mit der Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes identisch) bei den medizinischen Fakultäten einschließlich der Hochschulkliniken ausgewiesen, so dass man für 2003, einschließlich der Hochschulmedizin/-kliniken, auf ein Stellensoll von ca. 50.150 Sollstellen kommt.⁴¹ Dem Fortschrittsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2003 (siehe Seite 22) ist zu entnehmen, dass das Land bis zum Jahr 2010 den Stellenbesatz des FFW-Durchschnitts – gemessen in Stellen bzw. in unserer Konzeption in VZÄ je Einwohner – erreichen möchte. Wir werden weiter unten aufzeigen, welche Entwicklung der Stellenzahlen dies impliziert.

Tabelle IV.2.1:

Personalbesatz auf der *Landesebene* in VZÄ am 30. 6. 2003

	MV	SN	FFW	Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von MV ergibt sich folgende Mehr-(+) bzw. Minderausstattung (-) im Vergleich zu:	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	je 100.000 EW			SN	FFW
1. Kernhaushalt	2.515	2.237	1.875	4.832	11.136
2. Sonderrechnungen	380	195	303	3.203	1.328
3. ÖRA	0	157	142	-2.731	-2.466
4. = 1+2+3 insgesamt	2.895	2.590	2.320	5.305	9.999
a Krankenhäuser	0	58	71	-1.003	-1.236
b Hochschulkliniken	342	152	183	3.315	2.767
5 = 4 – a – b: alle Bereiche ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken	2.553	2.381	2.066	2.992	8.467

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Personalstandstatistik).

Auf der Landesebene werden hochgerechnet auf die Bevölkerung ca. 8.500 VZÄ mehr beschäftigt als in den FFW. Im Vergleich zu Sachsen ergibt sich eine Mehrbeschäftigung von ca. 3.000 VZÄ. Die Mehrbeschäftigung im Vergleich zum Durchschnitt der FFW impliziert Personalmehrausgaben in einer Größenordnung von ca. 320 Mio. Euro,

⁴¹ Darin enthalten sind, wie im Stellenplan ausgewiesen, ca. 570 Stellen in Wirtschaftsbetrieben, wovon alleine ca. 360 Stellen auf den (Landes)Betrieb für Bau und Liegenschaften entfällt.

wobei wir dieser Hochrechnung Personalausgaben je VZÄ (einschließlich Personalnebenkosten) in Höhe von 37.500 Euro pro Jahr zugrunde legen.

Tabelle IV.2.2:

Personalbesatz auf der *kommunalen Ebene* (einschließlich Zweckverbände) in VZÄ, am 30. 6. 2003

	MV	SN	FFW	Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von MV ergibt sich folgende Mehr-(+) bzw. Minderausstattung (-) im Vergleich zu:	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	je 100.000 EW			SN	FFW
1. Kernhaushalt	1.376	1.312	1.102	1.113	4.772
2. Sonderrechnungen	436	520	334	-1.455	1.772
3. = 1+2 insgesamt	1.812	1.832	1.436	-342	6.544
a Krankenhäuser	284	273	177	192	1.858
b Kita-Bereich	113	184	109	-1.244	71
4 = 3 – a: alle Bereiche ohne Krankenhäuser	1.528	1.559	1.258	-534	4.687
5 = 4 – b: alle Bereiche ohne Krankenhäuser und Kitas	1.415	1.374	1.150	711	4.616
nachrichtlich: Zweckverbände ^a	61	54	42	123	333

^a Die Angaben über die Zweckverbände beziehen sich auf das Jahr 2002. Die Beschäftigung im Jahr 2003 dürfte nur geringfügig von der im Jahr 2002 abweichen.

Hinweis: Die kommunalen Zweckverbände sind in der kommunalen Ebene einbezogen.

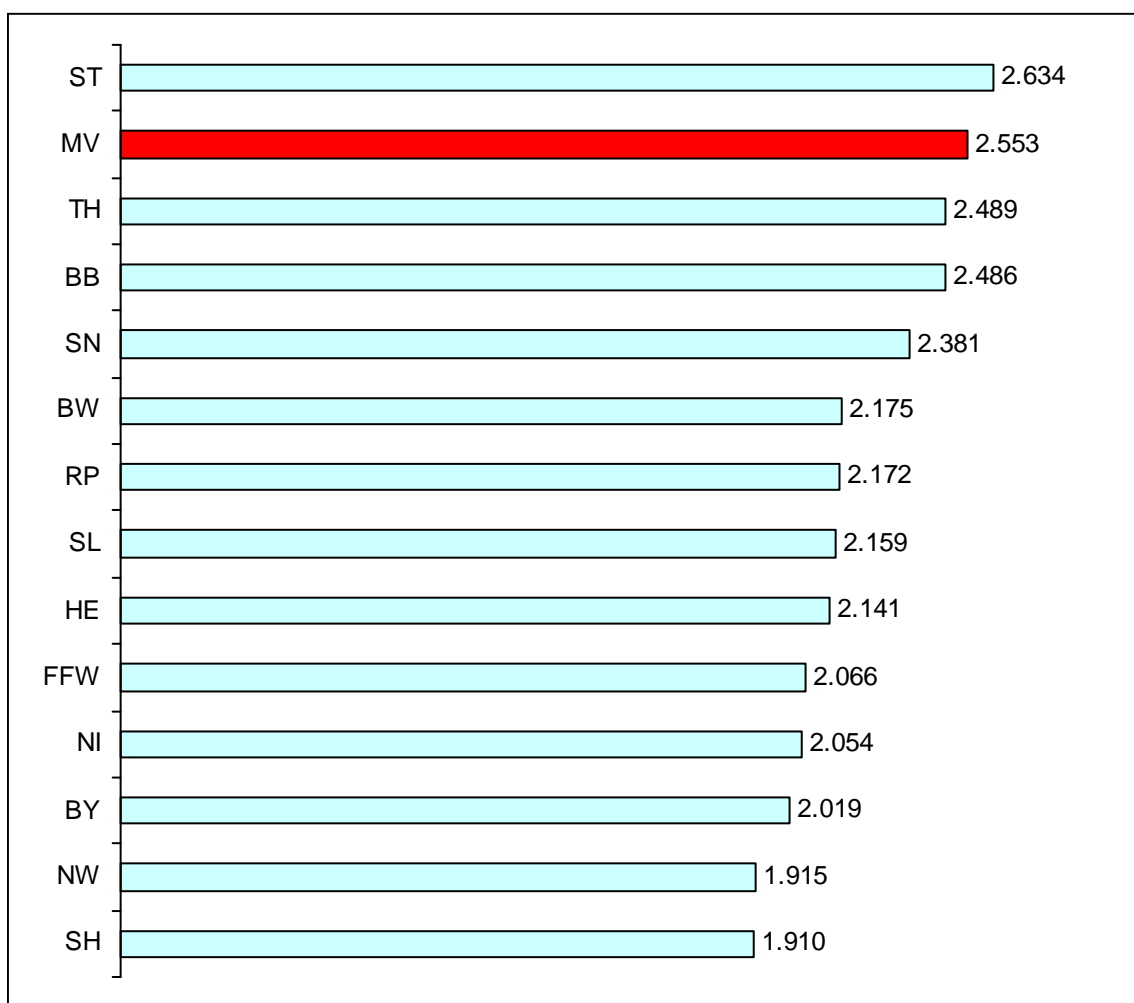
Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Personalstandstatistik).

Analog werden in der Tabelle IV.2.2 die Personalbestände auf der kommunalen Ebene über alle Aufgabenbereiche ausgewiesen, wobei die (geringen) Personalbestände der Zweckverbände einbezogen sind. Unter Einbeziehung der Kitas werden in Mecklenburg-Vorpommern ca. 1.528 VZÄ je 100.000 EW beschäftigt, während im FFW-Durchschnitt die Vergleichszahl bei ca. 1.258 VZÄ liegt. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes ergibt sich ein Mehrbesatz von ca. 4.700 VZÄ im Vergleich zu den FFW, aber ein Minderbesatz in Höhe von ca. 530 VZÄ im Vergleich zu den Kommunen in Sachsen. Wird der ohnehin kaum vergleichbare Kita-Bereich aus der Vergleichsrechnung herausgenommen, so reduziert sich die Mehrbeschäftigung im Vergleich zu den FFW-Kommunen nur geringfügig von 4.700 auf ca. 4.600 VZÄ, während im Vergleich zu Sachsen der Personalminderbestand von ca. 530 VZÄ auf einen Personalmehreinsatz von ca. 700 VZÄ umschlägt. Allerdings ist davon auszugehen, dass der „effektive“ Personalbesatz im Kita-Bereich in Mecklenburg-Vorpommern deutlich unterzeichnet ist, da solche Einrichtungen in starkem Umfang als „Kita-GmbH’s“ (mit Städten und Gemeinden als Gesellschafter) geführt werden. Solche Konstruktionen können aber mit der Personalbestandstatistik nicht erfasst werden, da diese Einrichtungen wie private Unternehmen betrachtet und entsprechend dem

Unternehmenssektor zugerechnet werden. Nachrichtlich werden in der Tabelle auch die VZÄ bei den Zweckverbänden ausgewiesen. Dieses Beschäftigungsvolumen ist relativ gering, so dass durch die Einbeziehung der Zweckverbände keine signifikanten Verzerrungen entstehen können. Eine Hochrechnung des Personalmehreinsatzes auf der kommunalen Ebene im Vergleich zum FFW-Wert impliziert Mehraufwendungen – ohne Kitas – in einer Größenordnung von ca. 165 Mio. Euro, wobei wir auf der Kommunalebene durchschnittliche Personalausgaben von 35.000 Euro je VZÄ und Jahr ansetzen.

Abbildung IV.2.1a:

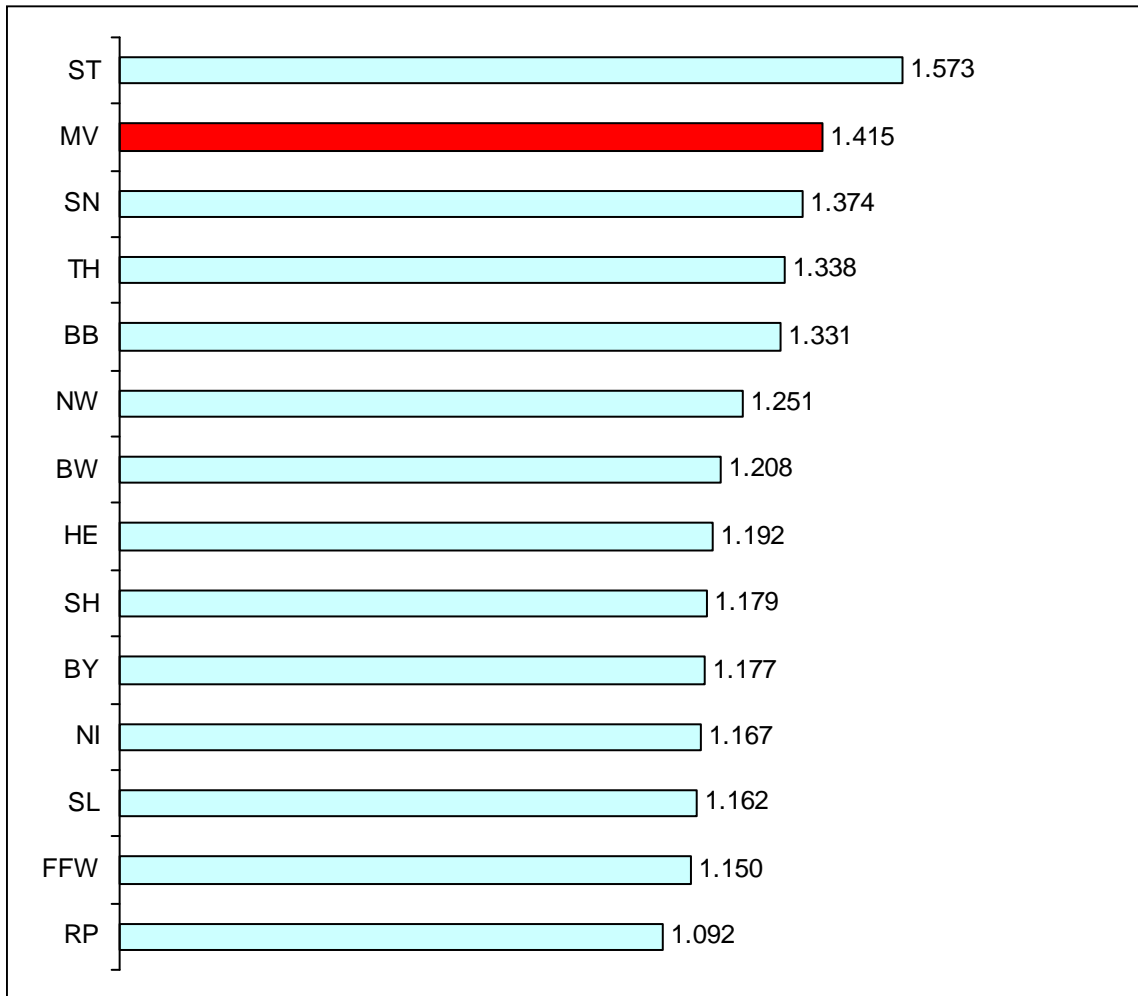
Personalbestände am 30. 6. 2003 in den Kernhaushalten, Sonderrechnungen sowie öffentlich-rechtlichen Anstalten der *Länder* (ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken) je 100.000 Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Personalstandstatistik).

Abbildung IV.2.1b:

Personalbestände am 30. 6. 2003 in den Kernhaushalten und Sonderrechnungen der *Gemeinden und Zweckverbände* (ohne Krankenhäuser und Kitas) je 100.000 Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Personalstandstatistik).

In den Abbildungen IV.2.1a bzw. IV.2.1b werden für alle Flächenländer die Personalbestände auf der Länder- bzw. Gemeindeebene am 30.6.2003 in den von uns präferierten Abgrenzungen dargestellt. Auf der Länderebene hat Mecklenburg-Vorpommern nach Sachsen-Anhalt den höchsten Personalbesatz, während das ostdeutsche Vergleichsland Sachsen mit ca. 2.381 VZÄ den geringsten Personalbesatz aller ostdeutschen Länder hat. Auch die Kommunen des Landes haben nach Sachsen-Anhalt den höchsten Personalbesatz, wobei allerdings die Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Brandenburg und Thüringen recht gering sind.

Zusammenfassend ist somit im Hinblick auf die Gesamtpersonalbestände festzuhalten:

- Auf der Landesebene ist der Personalbestand in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich der ostdeutschen Länder nach Sachsen-Anhalt am höchsten, wobei jedoch die Unterschiede zu Thüringen und Brandenburg gering sind, aber im Vergleich zu Sachsen mehr als 150 VZÄ je 100.00 Einwohner betragen. Auf der Kommunalebene liegt Mecklenburg-Vorpommern nach Sachsen-Anhalt ebenfalls

an zweiter Stelle, wobei hier die Unterschiede zu allen drei anderen ostdeutschen Flächenländern recht gering sind.

- Beide Ebenen beschäftigen jeweils ca. 23% mehr Personal als die westdeutschen Vergleichsländer, so dass hochgerechnet Personalmehrausgaben in einer Größenordnung von annähernd 500 Mio. Euro im Jahr 2003 im Land insgesamt angefallen sind. Hierbei entfällt ein Betrag von ca. 160 Mio. Euro auf die Gemeindeebene und ein Betrag von ca. 320 Mio. Euro auf die Landesebene. Dies entspricht in etwa 18% der Personalausgaben im Jahr 2003 und ca. 7,3% der laufenden Ausgaben des Landes und seiner Kommunen. Diese Personalmehrausgaben müssen nicht unbedingt im Landeshaushalt oder den Gemeindehaushalten in Form unmittelbarer Personalausgaben erkennbar sein, sondern können auch z. B. in Form von Zuweisungen und Zuschüssen an öffentliche Einrichtungen verausgabt werden, da unsere Personalbestandsdaten auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie die Sonderrechnungen enthalten, deren Personalaufwendungen durch Zuweisungen und Zuschüsse aus den Haushalten der Kommunen und dem Landeshaushalt finanziert werden. Auf der anderen Seite haben wir aber auch Personalbestände, die zum Teil in den Kernhaushalten enthalten sind, wie z. B. Kitas in kommunaler Trägerschaft, aus den Berechnungen herausgenommen.
- Die auf Basis der Personalbestände geschätzten Mehrausgaben für Personal im Vergleich zum FFW-Durchschnitt in Höhe von ca. 500 Mio. Euro sind erstaunlich konsistent mit den in Kapitel III festgestellten Mehrausgaben für aktives Personal auf der Landes- und Gemeindeebene (siehe die Tabellen III.2.1.1 und III.2.1.3). Dort ergaben sich Mehraufwendungen in Höhe von ca. 500 Mio. Euro (ca. 370 Mio. Euro beim Land und ca. 130 Mio. Euro bei den Kommunen). Die Ursachen für dennoch bestehende Differentiale sind vielfältiger Natur. So können mit der Kassenstatistik die Personalausgaben der ausgelagerten Einrichtungen nicht identifiziert werden. Ferner liegen unseren Berechnungen recht pauschalisierte Personalausgabenschätzungen zugrunde.
- Die mit dem Personalmehreinsatz verbundenen, effektiven Mehrausgaben werden in der Praxis sogar deutlich über den (direkten bzw. indirekten) Personalmehraufwendungen liegen, da ein höherer Personalbestand auch höhere laufende Sachaufwendungen usw. impliziert.

IV.3 Die Dynamik der Personalanpassung unter Konsolidierungsaspekten sowie dem Aspekt demographischer Entwicklungen

In einem weiteren Schritt wollen wir einfache Modellrechnungen über notwendige Anpassungen des Gesamtpersonalbestands⁴² durchführen. Bei diesen Modellrechnungen handelt es sich nicht um ausgefeilte Modelle, sondern um Simulationsszenarien mit deren Hilfe wir die „globalen“ Eckdaten der zukünftigen Personalausstattung im Land

⁴² Zu beachten ist, dass unsere Personalbestandsdaten auch Personal in Sonderrechnungen und bei den ÖRA's beinhaltet, aber die Hochschulkliniken einschließlich der Hochschulmedizin ausklammert.

ableiten wollen und bei denen wir auch bewusst von einer Differenzierung zwischen den Aufgabenbereichen absehen. Bei unseren Berechnungen unterscheiden wir zwischen „statischen“ und „dynamischen“ Anpassungsbedarfen. Ein statischer Anpassungsbedarf resultiert aus den gegenwärtig bereits vorhandenen Personalüberhängen. Der dynamische Anpassungsbedarf ergibt sich aus der erwarteten demographischen Entwicklung. Bei der Abschätzung des dynamischen Personalanpassungsbedarfs werden wir keine Effekte aus der Veränderung der Altersstruktur, sondern nur Effekte aus der Veränderung der Einwohnerzahl im Land Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigen. Lediglich der Schulsektor wird wegen seiner besonderen Bedeutung – hier waren im Jahr 2003 immerhin mehr als 1/3 des gesamten Landespersonals beschäftigt – unter Verwendung von Prognosedaten über die Schülerentwicklung gesondert betrachtet. Unseren nachfolgenden Projektionsrechnungen liegen wiederum die Ergebnisse der 10ten Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes zugrunde.

Auf Basis der Angaben in der Tabelle IV.1.1, die lediglich die Einwohnerzahlen als Bezugsgröße heranzieht, können wir eine erste grobe Hochrechnung des demographisch bedingten, langfristigen Anpassungsbedarfs beim Personalbesatz auf der Landesebene ableiten. Hierzu berechnen wir in einer **ersten Modellvariante** den „Personalbedarf“ in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 unter der Annahme, dass auch weiterhin der Personalbesatz bei 2.553 VZÄ je 100.000 Einwohner liegt. In einer **zweiten Modellrechnung** verknüpfen wir die demographischen Anpassungen mit einer Rückführung der Personalausstattung auf das Niveau der finanzschwachen Westflächenländer in Höhe von 2.066 VZÄ je 100.000 Einwohner, wobei wir diese Anpassung linear bis zum Jahr 2010 durchführen.

In alternativen Modellrechnungen werden die Modelle 1 und 2 unter Verwendung der (modifizierten) Schülerprognose der KMK (Kultusministerkonferenz)⁴³ gesondert behandelt. In der **Modellvariante 1a** wird der Personalbesatz im Schulbereich lediglich an den Schülerbestand angepasst, während in der „Konsolidierungsstrategie“, der **Modellvariante 2a**, unterstellt wird, dass die Schüler-Lehrer-Relation in Mecklenburg-Vorpommern von 15,1 im Jahr 2002 in Richtung des Westvergleichswertes auf 16,5 bis zum Jahr 2010 angepasst wird.⁴⁴ Diese Quote liegt etwas unter dem FFW-Vergleichswert von 16,8 im Jahr 2002.⁴⁵ Somit entsprechen die beiden alternativen Modellvarianten genau den Ausgangsmodellrechnungen, mit dem einzigen Unterschied, dass der gewichtige Schulbereich gesondert behandelt wird.

43 Siehe: Kultusministerkonferenz (2002), Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020, Statistische Veröffentlichung der KMK, Nr. 162.

44 Hätte man in Mecklenburg-Vorpommern die Schüler-Lehrer-Relation von 16,5 bereits im Jahr 2002 realisiert, so wären statt der von der KMK für 2002 angegebenen Vollzeitlehrer-Einheiten in Mecklenburg-Vorpommern von ca. 16.000 nur ca. 15.600, also ein Minus von 1.400, notwendig gewesen.

45 Im Jahr 2003 dürfte die Schüler-Lehrer-Relation in Mecklenburg-Vorpommern weiter gegenüber dem Jahr 2002 gesunken sein. Allerdings stehen zur konkreten Berechnung noch nicht die vollständigen Angaben über die Vollzeitlehrer-Einheiten im Jahr 2003 der KMK zur Verfügung.

Anmerkungen zur Projektion der Schülerzahlen und des Lehrerberarfs in Mecklenburg-Vorpommern

Bevor wir mit unseren Modellrechnungen fortfahren, wollen wir noch kurz auf den gewichtigen Schulbereich eingehen, den wir bei unseren Projektionsrechnungen aufgrund seiner besonderen Demographiesensitivität gesondert betrachten. Hierzu müssen wir zunächst Informationen über die Entwicklung der Schülerzahlen und die Schüler-Lehrer-Relation bestimmen.

Das Schulsystem wird in unseren Modellrechnungen auf hoch aggregierter Ebene betrachtet, d. h. wir berücksichtigen keine Unterschiede in den Schultypen und auch nicht zwischen beruflichen und allgemein bildenden Schulen. Bei der Berechnung der Schüler-Lehrer-Relationen wird lediglich bei den beruflichen Schulen eine Differenzierung zwischen Schülern in Vollzeit- und Teilzeitunterricht vorgenommen. Die Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeitform werden bei der Berechnung der gesamten Schüler-Lehrer-Relation mit 50% gewichtet. Somit gilt in unserer Modellrechnung:

$$\begin{aligned} \text{Schülerzahlen} &= \text{Schüler an allgemein bildenden Schulen} \\ &+ \text{Schüler an beruflichen Schulen in Vollzeitform} \\ &+ 50\% \text{ der Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeitform} \end{aligned}$$

In den westdeutschen Ländern beträgt der Anteil der beruflichen Schüler an Berufsschulen in Teilzeitform in etwa 70%, in den ostdeutschen Ländern in etwa 72,5%. Diese vereinfachende Zusammenfassung der Schülerzahlen hat sich auch in anderen Studien, die auf eine disaggregierte Abbildung des Schulsystems verzichten,⁴⁶ bewährt.

Wir vernachlässigen auch den Umstand, dass in den Schüler- und Lehrerzahlen der KMK auch Schüler und Lehrer an privaten Schulen enthalten sind. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (siehe: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 1, Allgemein bildende Schulen, Schuljahr 2003/4) besuchen in Mecklenburg-Vorpommern ca. 3,1% der Schüler private Schulen; im FFW-Durchschnitt liegt die Quote bei 5,1%. Von den Lehrern sind in Mecklenburg-Vorpommern ca. 4,1% und im FFW-Durchschnitt ca. 6,1% an privaten Schulen tätig. An den beruflichen Schulen ist der Anteil privater Einrichtungen vernachlässigbar gering. Insgesamt würde sich nur ein sehr geringer Korrekturbedarf für die Berücksichtigung der privaten Schulen ergeben, so dass wir auf die Durchführung einer solchen Korrektur verzichten. Dies ist auch durch unser noch dazustellendes Projektionsverfahren bei der Bestimmung des Personaleinsatzes im Schulbereich gerechtfertigt

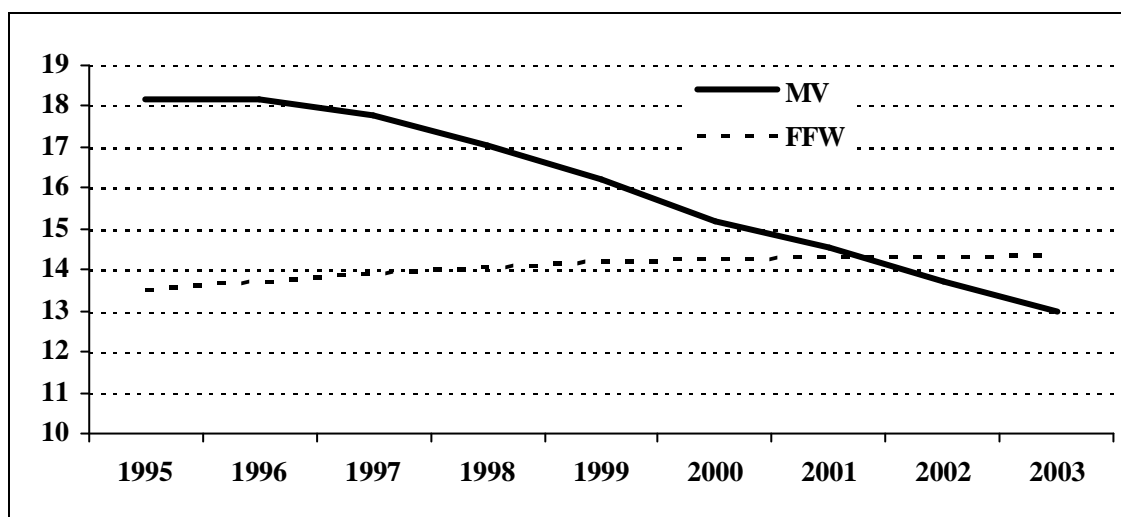
Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die Schülerzahlen in Mecklenburg-Vorpommern in den vergangenen Jahren bereits erheblich verändert haben. Während noch im Jahr 1995 das Land Mecklenburg-Vorpommern wesentlich mehr Schüler je Einwoh-

⁴⁶ Siehe z. B. Baum, B. und H. Seitz (2003) „Demographie und öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland: Eine empirische Untersuchung für die westdeutschen Flächenländer“, in: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung, 72, 2003, S. 205-219.

ner hatte als die Westvergleichsländer, hat sich diese Relation zwischenzeitlich bereits umgekehrt, siehe Abbildung IV.3.1. Im Jahr 2003 kamen in Mecklenburg-Vorpommern nur noch ca. 13 Schüler auf 100 Einwohner (FFW-Vergleichswert: ca. 14,3). Diese Relation wird bis zum Ende dieser Dekade sogar auf einen Wert von unter 8,5 sinken und erst wieder bis zum Jahr 2020 auf einen Wert von ca. 11 ansteigen. Aufgrund dieser erheblichen Veränderungen macht es wenig Sinn Modellrechnungen über zukünftige Personalbedarfe anzustellen, die auch im Schulbereich Einwohnerdaten heranziehen. Vielmehr müssen in diesem bedeutsamen Bereich die Schülerzahlen oder Angaben über die „schulrelevante“ Bevölkerung einer belastungsfähigen Projektionsrechnung zugrunde gelegt werden.

Abbildung IV.3.1

Schüler je 100 Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern und in den finanzschwachen Westflächenländern von 1995 bis 2003^a



^a Bei den Schülerzahlen handelt es sich um „gewichtete“ Schülerzahlen, siehe Text.

Quellen: KMK, Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

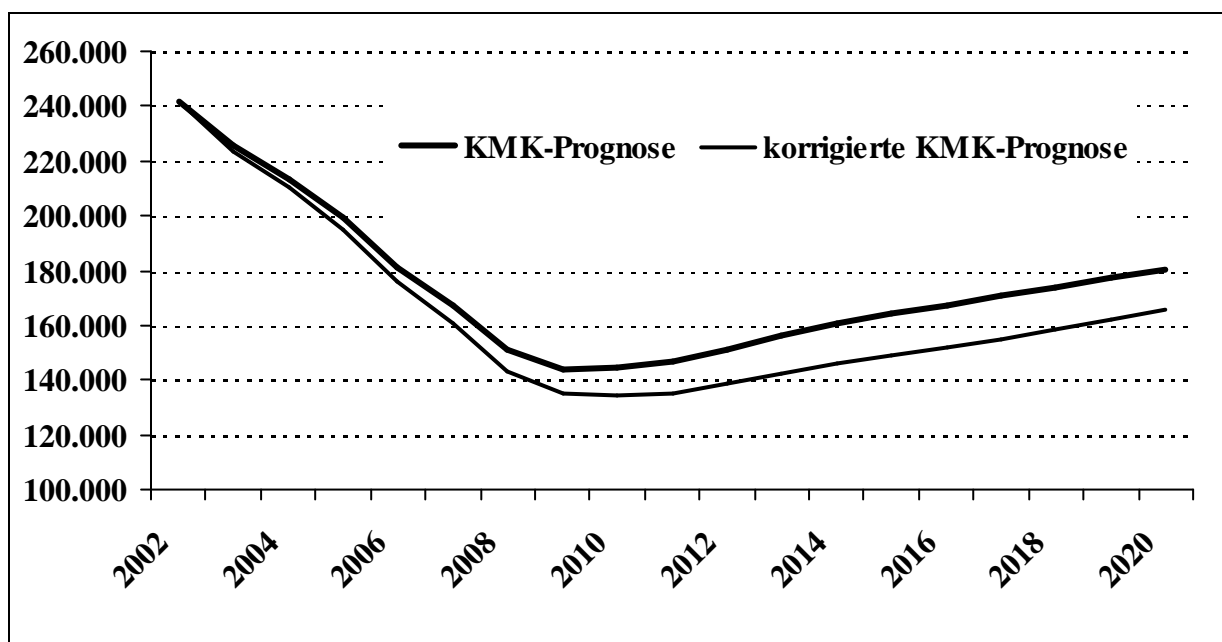
Die Schülerprognose der KMK aus dem Jahr 2002 basierte auf den Bevölkerungsdaten des Jahres 2000 und der 9ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, die als Basisjahr das Jahr 1998 verwendete. Die 9te koordinierte Bevölkerungsprognose prognostizierte (in der Variante 2) für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2020 eine Einwohnerzahl von ca. 1,643 Mio. Einwohnern, während die aktuelle 10te Bevölkerungsprognose nur noch eine Einwohnerzahl von 1,553 Mio. Einwohner erwartet (Durchschnitt der Variante 4 und 5). Auch die Bevölkerungszahl für die „schulrelevante“ Bevölkerung, die wir anhand der Bevölkerung von 5 bis unter 21 Jahren abgrenzen, ist deutlich abweichend. Während in der 9ten koordinierten Bevölkerungsprognose (Variante 2) ca. 230.900 Personen prognostiziert wurden, ergibt sich nunmehr ein Prognosewert von nur noch ca. 209.200 Einwohnern. Es dürfte offenkun-

dig sein, dass diese erheblichen Veränderungen der Entwicklung der „schulrelevanten“ Bevölkerung auch zu einer Anpassung der Schülerprognosen führen müssen.⁴⁷

Wir haben mit einem sehr einfachen Verfahren die (veraltete) Schülerprognose der KMK aktualisiert. Hierzu haben wir in einem ersten Schritt die Bevölkerungsprognose aus der 9ten und 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose für die Altersgruppe von 5 bis unter 21 Jahren berechnet. In einem nächsten Schritt haben wir die Relation dieser beiden Gruppen gebildet, so dass wir einen Korrekturfaktor für die „schulrelevante“ Bevölkerung erhalten.⁴⁸ Mit diesem Korrekturfaktor haben wir die prognostizierten Schülerzahlen der KMK multipliziert, um die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen der „schulrelevanten“ Bevölkerung zu berücksichtigen.

Abbildung IV.3.2:

Schülerprognosen für das Land Mecklenburg-Vorpommern: KMK-Prognose aus dem Jahr 2002 und korrigierte Prognose^a



a Bei den Schülerzahlen handelt es sich um „gewichtete“ Schülerzahlen, siehe Text.

Quellen: KMK, Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Die ursprüngliche KMK-Prognose und die von uns fortgeschriebene bzw. korrigierte Prognose ist für den Zeitraum von 2002 bis 2020 in der Abbildung IV.3.2 dokumentiert. Wie man sehen kann, ergeben sich zum Teil recht drastische Veränderungen, wobei unsere korrigierte Prognose die Schülerzahlen deutlich geringer ansetzt als die KMK-Prognose. Während die KMK für das Jahr 2010 (2020) eine (gewichtete) Schülerzahl von ca. 144.500 (ca. 180.500) vorhersagte, ergibt sich in unserer modifizierten Schüler-

⁴⁷ Würde man hier auf die landeseigene Prognose zurückgreifen, so ergäben sich noch geringere Schülerzahlen.

⁴⁸ Diesen Korrekturfaktor haben wir im Jahr 2002 auf 1 normiert. Da die Zahl der „schulrelevanten“ Einwohner im Jahr 2002 nach der 9ten und 10ten Bevölkerungsprognose nur um ca. 1,3% differierte, ist die Anwendung dieses Korrekturfaktors von nur geringer Bedeutung.

prognose ein Wert von ca. 134.100 (165.700). Diese Korrektur ist ausschließlich auf die Veränderung der Prognose der „schulrelevanten“ Bevölkerung in der 10ten gegenüber der 9ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes zurückzuführen. Würden wir die landeseigene Bevölkerungsprognose verwenden, würde die Korrektur der Schülerzahlen nach unten sogar noch deutlicher ausfallen.

Beachtenswert ist die „Wellenbewegung“ der Schülerzahlen. Bis zum Jahr 2010 wird ein absolutes Minimum der Schülerzahlen erreicht; in den Folgejahren wird es aber wieder zu einem Anstieg kommen, der sich bis zum Ende der nächsten Dekade fortsetzen wird und in der Folge dazu führen wird, dass die Schülerzahlen wieder das Niveau des Jahres 2007 erreichen. Allerdings wird nach dem Jahr 2020 erneut ein moderater Schülerrückgang zu beobachten sein, da dann die Kinder der geburtenschwachen Nachwendejahrgänge die Schule besuchen werden.

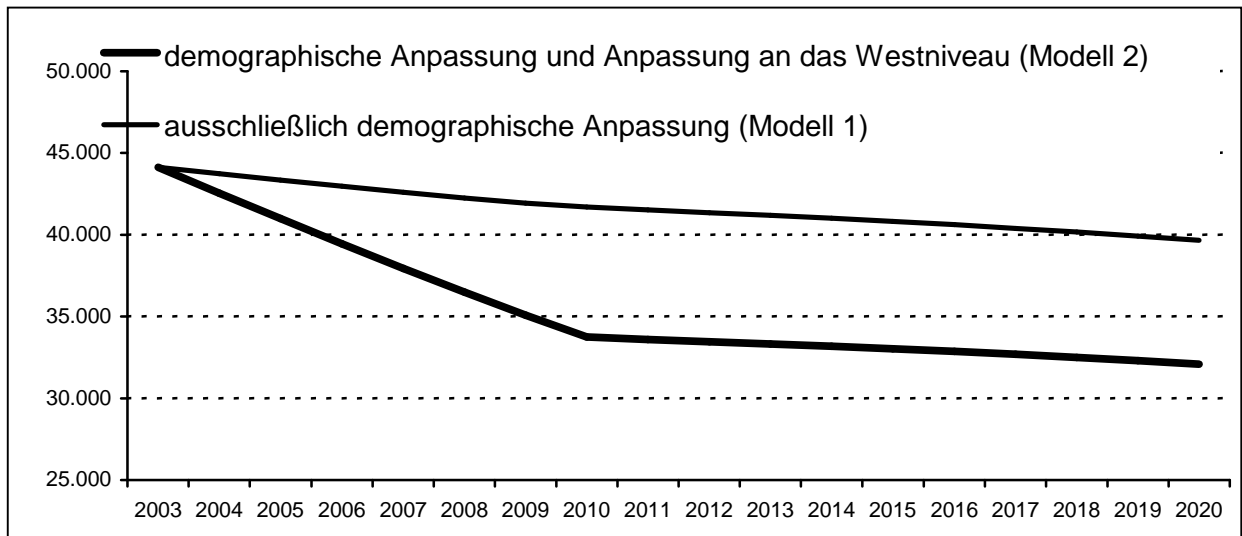
Letztendlich ist zu beachten, dass die Angaben der KMK über Lehrer (diese werden von der KMK in *Vollzeitlehrer-Einheiten* gemessen, wobei hier die Arbeitszeit der Lehrer sowie zusätzlich Freistellungen vom Unterricht usw. berücksichtigt werden) mit den VZÄ des Statistischen Bundesamtes nicht unmittelbar vergleichbar sind. Aus diesen Gründen führen wir unsere Modellrechnungen auf der Basis der Vollzeitlehrer-Einheiten in der KMK-Abgrenzung durch und bestimmen dann die jährliche Wachstumsrate des Lehrerbstands. Mit dieser Wachstumsrate schreiben wir anschließend die im Schulbereich des Landes beschäftigten VZÄ fort. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass wir „Niveaueffekte“ – wie Unterschiede in der Quote der Privatschüler usw. – weitgehend herausfiltern.

Ergebnisse der Modellrechnungen zum zukünftigen Personalbedarf in Mecklenburg-Vorpommern

In der Tabelle IV.3.1 haben wir unsere Ergebnisse zusammengefasst, wobei lediglich die Jahre 2010 und 2020 ausgewiesen werden. Ergänzend haben wir in der Abbildung IV.3.3a (ohne besondere Behandlung des Schulbereichs) und IV.3.3b (unter besonderer Beachtung des Schulbereichs) die Anpassungspfade der Modellrechnungen dargestellt. Betrachten wir zunächst die Modellrechnungen 1 und 2. Wenn der Personalbestand in Mecklenburg-Vorpommern lediglich an die sich verändernde Bevölkerungszahl angepasst wird (Modellrechnung 1), muss dieser von gegenwärtig ca. 44.150 VZÄ bis zum Jahr 2010 auf ca. 41.700 VZÄ und bis 2020 sogar auf ca. 39.700 VZÄ reduziert werden, was einer Rückführung von ca. 10% entspricht, und annahmegemäß mit der Bevölkerungswachstumsrate identisch ist. Wird die demographische Anpassung mit dem finanzpolitisch auch erforderlichen Abbau des Personalüberhangs (im Vergleich zum FFW-Durchschnitt) verbunden, so ergibt sich bis zum Jahr 2010 ein Personalbestand in Höhe von ca. 33.750 VZÄ und im Jahr 2020 von ca. 32.100 VZÄ, was einen Personalabbau in Höhe von ca. 27%, bzw. mehr als 12.000 VZÄ bis zum Jahr 2020 erforderlich machen würde.

Abbildung IV.3.3a:

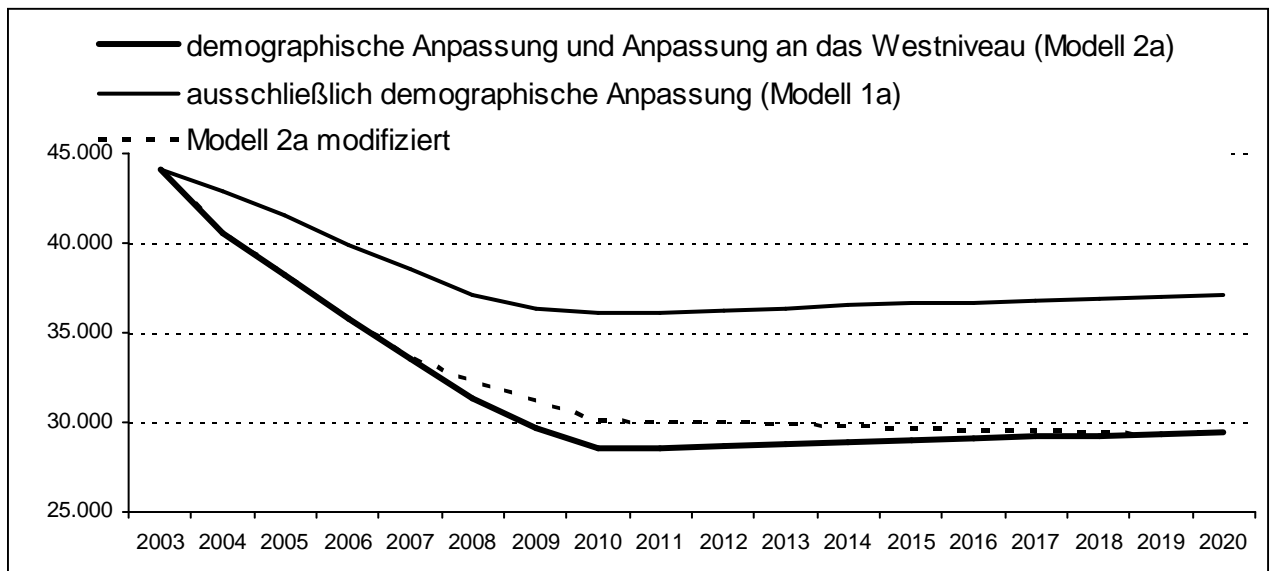
Entwicklung des Personalbesatzes (gemessen in VZÄ) auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020 unter alternativen Annahmen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung IV.3.3b:

Entwicklung des Personalbesatzes (gemessen in VZÄ) auf der *Landesebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020 unter alternativen Annahmen bei Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen^a



^a Die hierbei verwendeten Schülerzahlen wurden der von uns modifizierten KMK-Prognose entnommen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In den alternativen Modellrechnungen unter Beachtung der Schülerzahlentwicklung (Modellrechnungen 1a und 2a) ergibt sich ein deutlich höherer Personalanpassungsbedarf. So müssen in der Basisvariante (1a) die Personalbestände bis zum Jahr 2010 sogar um 18% und bis 2020 um ca. 16% (gegenüber dem Jahr 2003) reduziert werden. Wird ferner auch die Reduzierung der Lehrer-Schüler-Relationen sowie der Abbau der Perso-

nalüberhänge in den anderen Bereichen berücksichtigt, ergibt sich bis 2010 ein Personalabbaubedarf von immerhin ca. 35% und von ca. 33% bis zum Jahr 2020. Beachtenswert ist, dass in dieser Modellrechnung der Personalbedarf nach 2010 sogar wieder leicht ansteigt. Ursache hierfür ist, dass die Schülerzahlen bis zum Jahr 2009 ihren Tiefstwert erreichen und dann in der von uns modifizierten Prognose der KMK ca. 40% unter dem Wert des Jahres 2003 liegen werden. Bis zum Jahr 2020 werden sich die Schülerzahlen wieder leicht erhöhen, so dass diese im 2020 ca. 26% unter dem des Jahres 2003 liegen werden.

Wir haben die „Wellen-Bewegung“ der Schülerzahlen, die bereits in der Abbildung IV.3.2 ersichtlich ist, zum Anlass genommen, eine weitere Variante für die Anpassung der Personalbestände zu bestimmen. Diese unterscheidet sich von der Modellrechnung 2a dadurch, dass wir die Wellenbewegung der Schülerzahlen bei der Personalplanung im Schulbereich ausklammern. Diese als „Modell 2a modifiziert“ bezeichnete Variante geht im Schulbereich in den Jahren von 2008 bis 2018 nicht von den prognostizierten Schülerzahlen, sondern von den Schülerzahlen des Jahres 2007 aus. Damit „verhindern“ wir in unserer Modellrechnung, dass in den Jahren von 2008 bis 2010 Lehrpersonal abgebaut wird, das in den späteren Jahren aufgrund der wieder steigenden Schülerzahlen wieder neu eingestellt werden muss. Dieser Effekt beträgt im Jahr 2010 in etwa 1.600 VZÄ im Schulbereich. In dieser modifizierten Modellrechnung bleibt die Lehrbeschäftigung demnach temporär – in den Jahren von 2008 bis 2017 – über dem Bedarf, wobei dieser Effekt im Jahr 2010 am größten ist. In den Jahren von 2011 bis 2017 wird dieser Lehrerüberhang aber durch den Wiederanstieg der Schülerzahlen automatisch beseitigt.

Tabelle IV.3.1

Personalbedarfsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern auf der *Landesebene* bis 2010/2020 unter alternativen Annahmen (alle Angaben gerundet)

	Modellrechnungen 1 bzw. 2		Modellrechnungen 1a bzw. 2a	
	VZÄ	Veränderung zu 2003a	VZÄ	Veränderung zu 2003 a
	2010			
nur demographische Anpassung	41.700	-5,5%	36.100	-18,2%
Demographie und Konsolidierung	33.750	-26,8%	28.550	-35,3%
	2020			
nur demographische Anpassung	39.650	-10,1%	37.100	-15,9%
Demographie und Konsolidierung	32.100	-30,4%	29.450	-33,2%

^a Personalbestand 2003: ~ 44.150

Quelle: Eigene Modellrechnungen, siehe Text.

Zusammenfassend können wir somit festhalten, dass allein die demographischen Entwicklungen einen erheblichen Personalabbau auf der Landesebene erforderlich machen, der bis zum Jahr 2020 unter Beachtung der Entwicklungen im Schulbereich in einer

Größenordnung von deutlich mehr als 15% des gegenwärtigen Personalbestandes liegen muss. Werden ferner noch die unumgänglichen Konsolidierungsschritte berücksichtigt (konkret: Abbau der Personalüberhänge im Vergleich zum FFW-Durchschnitt), ergeben sich Personalrückführungen in einer Größenordnung von über 30% bis zum Jahr 2010. Diese Anpassungsnotwendigkeiten sind unumgänglich, wenn das Land einen nachhaltigen finanzpolitischen Kurs halten bzw. einschlagen will:

- Wie wir in Kapitel III gezeigt haben, führen die demographischen Entwicklungen zu erheblichen Einnahmenverlusten, die ausgabenseitig letztendlich nur durch Personalabbau gegenfinanziert werden können. Darüber hinaus haben wir aufgezeigt, dass das Land zu hohe laufende Ausgaben tätigt, was bei Fortsetzung dieser Politik zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung, der Zinsausgaben und damit zu einer weiteren Schwächung der Investitionsfähigkeit des Landes führen würden.
- Der Anpassungsdruck wird zusätzlich durch die Rückführung der Osttransfers deutlich ansteigen, da gegenwärtig das Land keinen Cent seiner investiven Ausgaben aus „eigenen Mitteln“ (Einnahmen netto der Osttransfers und der Schuldenaufnahme) finanziert, sondern einen Teil dieser Transfers sogar in der laufenden Rechnung verwendet. Um langfristig die Investitionsfähigkeit, und sei es nur um die Finanzierung des Erhalts der Infrastruktur zu sichern, müssen die laufenden Ausgaben drastisch begrenzt werden.
- Ferner haben unsere Modellrechnungen in Kapitel III gezeigt, dass das Land langfristig eine Finanzausstattung haben wird, die unter dem FFW-Vergleichswert liegen wird, so dass längerfristig die laufenden Ausgaben auch unter die FFW-Vergleichswerte abgesenkt werden müssten. Letzteres gilt insbesondere auch deshalb, da sich das Land auch langfristig in der Lage halten muss, seine Kommunen finanziell ausreichend auszustatten.⁴⁹
- Unsere Modellrechnungen implizieren *keine Schlechterstellung* der Bürger im Land Mecklenburg-Vorpommern: Die demographischen Anpassungen resultieren aus dem reinen Bevölkerungsrückgang. Ein Land mit weniger Einwohnern, weniger Schülern und weniger Studierenden benötigt einen kleineren „öffentlichen Sektor“, angefangen von den öffentlichen Einrichtungen der Verwaltung und Daseinsvorsorge bis hin zu Schulen und Hochschulen und kann sich auch nur einen kleineren öffentlichen Sektor leisten. So impliziert eine Absenkung der Schulausgaben oder der Lehrerbestände infolge des drastischen Rückgangs der Schülerzahlen kein „Sparen“ im Bildungsbereich, sondern die Anpassung dieses Bereichs an die Erfordernisse der Nachfrage einer kleineren bildungsrelevanten Kohorte. Auch unsere Konsolidierungsstrategien in den anderen Bereichen sind nicht mit einer „Schlechterstellung“ verbunden, da wir lediglich eine

⁴⁹ In diesem Kontext sei nochmals darauf hingewiesen, dass gegenwärtig ein Teil der Osttransfers auch zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft der Kommunen des Landes eingesetzt wird.

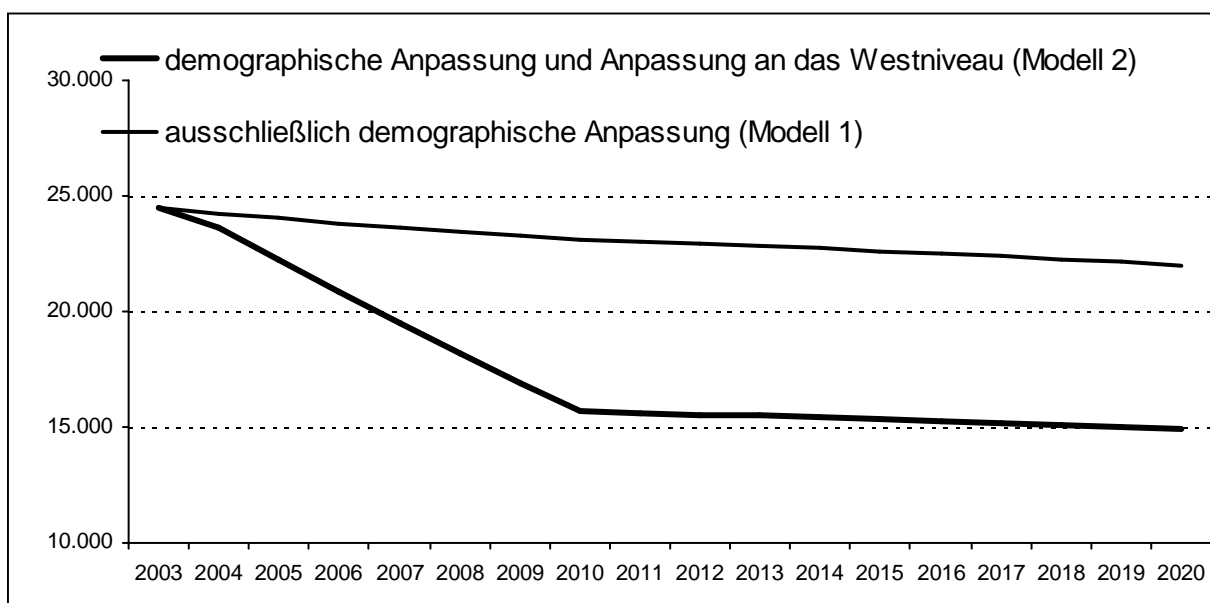
Anpassung an westdeutsche Vergleichsmaßstäbe unterstellen.⁵⁰ Ob diese Anpassungen in allen Aufgabenbereichen gleichermaßen vollzogen wird oder nicht, ist eine politische Entscheidungsfrage. Entscheidend ist allein, dass die Gesamtausgaben an das zur Verfügung stehende Einnahmepotenzial angepasst werden und eine Schuldenfinanzierung vermieden wird, da ansonsten zukünftige Generationen im Land vor noch größeren Anpassungsherausforderungen stehen.

Für die kommunale Ebene haben wir analoge Berechnungen durchgeführt, deren Ergebnisse in der Abbildung IV.3.4 dargestellt sind. Da auf kommunaler Ebene der Bildungsbereich von deutlich geringerer Bedeutung ist als auf der Landesebene (auf der kommunalen Ebene werden weniger als 8% der VZÄ im Schulbereich eingesetzt), haben wir hier auf alternative Modellrechnungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen verzichtet. Unsere Berechnungen auf kommunaler Ebene stützen sich auf die Angaben in der Tabelle IV.2.2, wobei wir die Kitas und Krankenhäuser aus der Berechnung herausnehmen. Die beiden Szenarien wurden unter folgenden, zur Landesebene analogen, Annahmen berechnet:

- a) ausschließliche Anpassung an die sich verändernde Bevölkerungszahl (Modellrechnung 1) und
- b) eine zusätzliche Absenkung der Personalbestände auf den Westvergleichswert bis zum Jahr 2010 (Modellrechnung 2).

Abbildung IV.0.1.4:

Entwicklung des Personalbesatzes (gemessen in VZÄ) auf der *Kommunalebene* in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020 unter alternativen Annahmen



Quelle: Eigene Berechnungen.

⁵⁰ Hierbei vernachlässigen wir sogar den Umstand, dass auch alle Westländer für die nächsten Jahre bereits deutliche Personalrückführungen angekündigt haben. Dies impliziert, dass unsere Westbenchmarkwerte zu hoch angesetzt sind. Dass auch die Westvergleichsländer deutliche Konsolidierungszwänge haben, erkennt man nicht zuletzt auch an deren hohen Haushaltsdefiziten.

Bei ausschließlich demographischer Anpassung wären die Personalbestände der Kommunen bis zum Jahr 2020 um insgesamt ca. 10%, von gegenwärtig ca. 24.500 VZÄ auf ca. 22.000 VZÄ, zu reduzieren. Wird die demographische Anpassung mit dem Abbau des Personalüberhangs verbunden, so ergibt sich bis zum Jahr 2020 ein Personalbestand in Höhe von ca. 14.900 VZÄ, der um ca. 39% unter dem Vergleichswert des Jahres 2003 liegt.

In der Tabelle IV.3.2 haben wir die Ergebnisse der Berechnungen auf der Landes- und Gemeindeebene zur Personalanpassung nochmals zusammengefasst. Beim Land haben wir den Personalbestand ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken gemessen und der Schulbereich wird gesondert behandelt (Modellrechnung 2a); auf der Gemeindeebene werden alle Bereiche mit Ausnahme der Krankenhäuser und Kitas erfasst. Für beide Ebenen weisen wir lediglich die eigentlich relevanten Konsolidierungsmodellrechnungen aus, die bis zum Jahr 2010 vom Abbau der Personalüberhänge – im Vergleich zur Westbenchmark – ausgehen. Insgesamt gesehen, müssen beide Ebenen bis zum Jahr 2020 mehr als 24.000 VZÄ bzw. Stellen abbauen, wobei der Anpassungsbedarf auf kommunaler Ebene relativ gesehen höher ist als auf der Landesebene. Unsere Tabelle zeigt ferner eine Aufteilung nach „demographisch bedingten“ und „konsolidierungsbedingten“ Anpassungserfordernissen. Beim Land halten sich beide Anpassungskomponenten in etwa die Waage, während auf der Gemeindeebene die Konsolidierungserfordernisse um einen Faktor drei die demographischen Anpassungszwänge übersteigen. Allerdings ist zu beachten, dass ein Teil der hier als „konsolidierungsbedingt“ ausgewiesenen Anpassungsbedarfe letztendlich auch eine demographische Ursache haben bzw. haben können. Das Land hat bereits in den vergangenen Jahren erhebliche Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen. Sofern man es versäumt hat sich diesen in der Vergangenheit hinreichend anzupassen, gehen diese in späteren Jahren in Konsolidierungserfordernisse über. Dies gilt natürlich auch für zukünftige Entwicklungen, da jedes Versäumnis sich an die Demographie anzupassen, spätere Regierungen bzw. Generationen vor neue Konsolidierungsbedarfe stellen wird.

Tabelle: IV.3.2:

Gesamtbetrachtung des Personalanpassungsbedarfs auf der Landes- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 (alle Angaben gerundet)

	<i>Land</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Land und Gemeinden</i>
Personalbesatz im Jahr 2003 gemessen in VZÄ	~ 44.150	~ 24.450	~ 68.600
Personalbesatz im Jahr 2020 gemessen in VZÄ	~ 29.450	~ 14.900	~ 44.300
Personalabbau insgesamt	~ 14.700	~ 9.550	~ 24.250
davon:			
- demographisch bedingt	~ 7.000	~ 2.450	~ 9.450
- konsolidierungsbedingt	~ 7.700	~ 7.100	~ 14.800
Personalbesatz im Jahr 2020 in % des Personalbestands im Jahr 2003	66,6%	60,9%	64,6%

Quelle: Eigene Berechnungen.

IV.4 Zusammenfassung der Ergebnisse im Hinblick auf den Personalanpassungsbedarf im Land Mecklenburg-Vorpommern

Das Kapitel IV untersuchte den Personalbesatz in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes- und Gemeindeebene. Hierzu wurde zunächst eine möglichst problemfreie Vergleichsbasis geschaffen. Im Vergleich zu den Benchmarkländern stellen wir auf der Landesebene einen Personalüberhang in Höhe von nahezu 8.500 VZÄ im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und von nahezu 3.000 VZÄ im Vergleich zu Sachsen fest. Diese Mehrbeschäftigung verursacht Mehrausgaben von jährlich mindestens 320 Mio. Euro in der laufenden Rechnung im Vergleich zu den Westländern und von über 110 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen. Auf der Kommunalebene haben wir im Jahr 2003 einen Personalüberhang von ca. 700 VZÄ im Vergleich zu Sachsen und von über 4.600 im Vergleich zu den FFW-Kommunen gemessen. Diese Personalüberhänge verursachen laufende Mehrausgaben von über 160 Mio. Euro im Vergleich zu den FFW-Kommunen. Sowohl das Land als auch die kommunale Ebene verzeichnen im Vergleich aller Flächenländer, nach Sachsen-Anhalt, die höchsten Personalbestände, gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner, und liegen damit jeweils ca. 23% über dem Westvergleichswert.

Mit Hilfe einfacher Modellrechnungen haben wir auch die Frage untersucht, wie die Personalbestände beider Ebenen längerfristig anzupassen sind, wobei wir zwischen „statischen“ und „dynamischen“ Anpassungsproblemen differenziert haben. Die statischen Anpassungsprobleme resultieren aus den im Jahr 2003 festgestellten Personalüberhängen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt. Diese Überhänge sollen nach den Erklärungen der beiden Koalitionspartner bis zum Jahr 2010 möglichst beseitigt werden, um das Land wieder auf einen finanzpolitisch soliden Kurs zu bringen. Die dynamischen Anpassungen ergeben sich aus dem Bevölkerungsrückgang im Land, wobei in unseren Modellrechnungen dem Schulbereich, der mit Abstand der „demographie-sensitivste“ Bereich ist, ein besonderes Augenmerk gewidmet wird. Hier berücksichtigen wir auf der Landesebene die um die zwischenzeitlich angepassten Bevölkerungsprognosen modifizierten Schülerprognosen der KMK bis zum Jahr 2020.

Die Berechnungsergebnisse zeigen, dass auf der Landesebene bis zum Jahr 2010 ca. 30% bzw. bis zum Jahr 2020 ca. 35% der Personalbestände abzubauen wären. Das geringe Differential zwischen 2010 und 2020 ergibt sich deshalb, da wir unseren Modellrechnungen das Ziel der Landesregierung, Personalüberhänge bis zum Jahr 2010 im Vergleich zu den Westbenchmarkwerten abzubauen, zugrunde gelegt haben. Entsprechend verbleibt in den Jahren von 2010 bis 2020 „nur“ noch die demographisch bedingte Rückführung der Personalbestände. Ähnliche Relationen ergeben sich auf der Gemeindeebene, wobei auch hier ein Personalabbau bis 2020 von über 30% erforderlich ist.

Unsere Modellrechnungen könnten noch in vielfältiger Art und Weise erweitert werden, wobei insbesondere auch eine Aufspaltung der Personalbestände nach Aufgabenbereichen erforderlich wäre. Hierbei würde sich sicherlich auch in dem einen oder anderen Bereich die Notwendigkeit ergeben, andere Maßstäbe als die Einwohnerzahl beim Vergleich zu verwenden. So müsste im Bereich der Landwirtschaft und des Forstens die

entsprechenden Nutzflächen, bei der Inneren Sicherheit die Straftaten- und Unfallbelastungen, im Hochschulbereich die Studierenden usw. herangezogen werden. Hierbei würde man feststellen, dass auch in anderen Bereichen als dem Schulbereich die demographische Entwicklung besondere Einsparpotenziale bietet. So werden in der nächsten Dekade die Einschreibungen und die Studierendenzahlen an den Hochschulen sinken. Im Bereich der Inneren Sicherheit sind ebenfalls besondere demographische Effekte zu verzeichnen, da eher die jüngere Bevölkerung in Straftaten und Unfälle verwickelt ist und damit der überproportionale Rückgang der jüngeren Bevölkerung auch überproportionale Einsparpotenziale bietet. Ähnliche Argumente gelten auch im Strafvollzug. Auf der anderen Seite werden einige Aufgabenbereiche – insbesondere auf der kommunalen Ebene – auch steigende Ausgaben- und Personaleinsatzbedarfe haben, wie z. B. im Bereich der Altenversorgung (Hilfe zur Pflege im Rahmen der Sozialhilfe sowie Alteneinrichtungen).

Insgesamt werden die demographischen Veränderungen dazu führen, dass die Nachfrage nach „jugendrelevanten“ Leistungen in der Tendenz sinken wird, während die Nachfrage nach „altenrelevanten“ Leistungen steigen wird. Diese Nachfrageverschiebung kann aber nur dann von der öffentlichen Hand bewältigt werden, wenn die Aufgabenbereiche mit überproportionalen demographischen Einsparpotenzialen die frei werdenden Ressourcen auch wirklich freisetzen, damit diese in Bereiche mit Mehrbedarfen bzw. zur Finanzierung der infolge der Bevölkerungsverluste eintretenden Einnahmenverluste gelenkt werden können. Würden sich die Entscheidungsträger im Land oder in den Kommunen diesen Anpassungsnotwendigkeiten widersetzen oder diese zeitlich zu weit strecken, so würden sich die Konsolidierungsprobleme noch weiter aufstauen und den zukünftigen Generationen im Land jegliche Optionen für eine aktive Politikgestaltung nehmen.

Hinweise zu den Datenquellen

Kassenstatistik

Angaben über die Ausgaben und Einnahmen nach Arten werden der Fachserie 14/Reihe 2 „Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 1. bis 4. Vierteljahr“ entnommen. Diese Statistik zitieren wir als „**Kassenstatistik**“. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Daten nicht unbedingt mit den Jahresabschlüssen der Länder bzw. Gemeinden übereinstimmen müssen, da die Kassenstatistik eine „schnelle“ Statistik ist und die sogenannte „Auslaufperiode“ bei den Buchungen nicht berücksichtigt. Auch wenn uns aus dem Finanzministerium Angaben über die Auslaufperioden zur Verfügung stehen, sehen wir dennoch weitgehend von der Verwendung dieser Daten ab, da unsere Studie auf den Ländervergleich ausgelegt ist, und wir über Vergleichsangaben der anderen Länder nicht verfügen.

Personalstandstatistik

Angaben über den Personalbesatz nach Aufgabenbereichen/Funktionen werden der Fachserie 14/Reihe 6 „Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes“ entnommen. Über die hier publizierten Daten hinausgehend haben wir vom Statistischen Bundesamt weitere Arbeitstabellen über den Einsatz von Vollzeitäquivalenten auf der Landes- und Gemeindeebene bezogen. Diese Statistiken zitieren wir als „**Personalstandsstatistik**“. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die in dieser Statistik verwendete Abgrenzung der Aufgabenbereiche natürlich nicht mit der Abgrenzung der Ressorts in Sachsen oder irgendeinem anderen Bundesland übereinstimmt. Zu beachten ist ferner, dass die Angaben über die Vollzeitäquivalente nicht mit den Angaben über die Stellen/-pläne in den öffentlichen Haushalten übereinstimmen; im Text gibt es hierzu weitere Anmerkungen. Hinweis zur Datenaktualität: Der Bericht verwendet die Daten des Jahres 2003.

Weitere Datenquellen:

Verwendet wurden die Daten der 10ten Koordinierten **Bevölkerungsprognose** des Statistischen Bundesamtes bei der Betrachtung demographischer Prozesse. Ferner haben wir auf die Schülerprognose der **Kultusministerkonferenz**, „Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020“, Dokumentation 167, KMK, März 2003 (zitiert als KMK 167), die Statistik, „Schüler, Klassen, Lehrer, erteilte Unterrichtsstunden und Absolventen der Schulen 2003“. KMK-Dokumentation 171, Dez. 2003, zitiert als KMK (2003), zurückgegriffen sowie "Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020", Statistische Veröffentlichung der KMK, Nr. 162.