

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

**Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes
Mecklenburg-Vorpommern - Finanzwirtschaftliche Performance im Länder-
vergleich**

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

- Der Präsident -



Mecklenburg-Vorpommern

Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich

Herausgeber:

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

Homepage: <http://www.lrh-mv.de>

e-Mail: poststelle@lrh-mv.de

Redaktion:

Prüfungsabteilung P

Referat 11

Redaktionsschluss: 7. März 2006

Zusammenfassung

- Mecklenburg-Vorpommern ist gegenwärtig – entgegen einer weit verbreiteten Einschätzung – zwar ein strukturschwaches, aber keineswegs ein „finanzschwaches“ Land. Die Einnahmen von Land und kommunaler Ebene liegen ein Viertel (126%) über dem Niveau des Durchschnitts der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.
- Diese höhere Finanzausstattung ist vor allem Ausdruck der für die neuen Länder spezifischen, aufbaubedingten Sonderbedarfe, die bis zum Ende des Solidarpaktes II sukzessive abgebaut und beseitigt werden müssen. Die gesetzlich geregelte Rückführung der Solidarpaktmittel und der prognostizierte Einwohnerrückgang werden dazu führen, dass sich die Einnahmen schrittweise dem Niveau der finanzschwachen Flächenländer West annähern und ab 2020 mit 98% sogar leicht darunter fallen. Damit werden die Gesamteinnahmen im Jahr 2020 aus heutiger Sicht (Realrechnung) ca. 16% unter das Einnahmenvolumen des Jahres 2004 sinken.
- Das gegenwärtige Ausgabenniveau und die Ausgabenstruktur müssen insgesamt an den Einnahmenrahmen angepasst werden, um den Weg in die Schuldenfalle zu vermeiden und sich ein Mindestmaß an politischer Gestaltungsmöglichkeit zu erhalten. Mecklenburg-Vorpommern muss sich daher hinsichtlich seiner einwohnerbezogenen Gesamtausgaben an den westdeutschen Vergleichsländern orientieren. Dies bedeutet aber nicht die schematische Übernahme von Ausgabenstrukturen, sondern eine Orientierung am Gesamtrahmen der einwohnerbezogenen Finanzmittel. Eine durchaus mögliche andere Prioritätensetzung muss durch Festlegung von nachrangigen Aufgabenbereichen mit vergleichsweise geringeren Pro-Kopf-Ausgaben oder höheren spezifischen Pro-Kopf-Einnahmen ausgeglichen werden.
- Das Ziel vergleichbarer laufender Gesamtausgaben wird gegenwärtig noch deutlich verfehlt. Im Jahr 2004 waren deutliche Ausgabenüberhänge im laufenden Bereich gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West, aber auch dem Freistaat Sachsen, festzustellen.

-
- Werden Land und kommunale Ebene zusammen betrachtet, lagen 2004 die Pro-Kopf-Ausgaben in der laufenden Rechnung rd. 12% über den vergleichbaren Ausgaben der finanzschwachen Flächenländer West (+427 Euro je EW). Hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl ergeben sich Mehrausgaben von 737 Mio. Euro. Zurückzuführen sind diese Mehrausgaben vor allem auf die deutlich höheren Ausgaben beim aktiven Personal (+242 Euro je EW) und dem laufenden Sachaufwand (+87 Euro je EW).
 - Mit hochgerechneten 1.115 Mio. Euro sind die Ausgabenüberhänge im laufenden Bereich bei einem Vergleich mit dem Freistaat Sachsen noch gravierender. In allen ausgewiesenen Ausgabenkategorien ergeben sich höhere Pro-Kopf-Ausgaben. Die wesentlichen Unterschiede sind bei den Ausgaben für aktives Personal und dem laufenden Sachaufwand festzustellen. Dazu kommt vor allem eine Diskrepanz bei den Zinsausgaben pro Kopf, die in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der angehäuften Schuldenlast beinahe doppelt so hoch sind wie in Sachsen und Mehrausgaben von rd. 261 Mio. Euro verursachen.
 - Die aufbaubedingten investiven Mehrausgaben zu den finanzschwachen Flächenländern West sind in allen neuen Ländern weiterhin deutlich. Allerdings zeigt die Entwicklung der Sachinvestitionen über die Jahre eine Annäherung an die Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Benchmark-Länder. Seit 2001 erfolgte ein weitgehend paralleler Rückgang der Sachinvestitionen, wobei die Investitionen der finanzschwachen Westflächenländer kaum noch für den Erhalt der bestehenden Vermögenswerte ausreichen dürften. Stellt man dies in Rechnung, ist das derzeitige Investitionsniveau in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen nicht mehr als aufbaugerecht zu betrachten.
 - Dazu kommt, dass die Investitionen aufgrund der überhöhten laufenden Ausgaben kaum noch mit eigenen Mitteln finanziert werden, sondern stattdessen weitgehend über Verschuldung und durch investive Zuweisungen des Bundes und der EU fremdfinanziert werden.
 - Für die nächsten Jahre sind daher erhebliche Anstrengungen erforderlich, um durch schrittweise Reduzierung der laufenden Ausgaben die Eigenfinanzierungskraft für Investitionen zu erhöhen.

-
- Die laufenden Ausgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern lagen im Jahr 2004 hochgerechnet um ca. 1.239 Mio. Euro über den westdeutschen Vergleichswerten. Damit entfiel über die Hälfte der insgesamt festgestellten Mehrausgaben von 2.138 Mio. Euro auf nicht-investive Ausgaben.
 - Die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung resultieren u.a. aus höheren laufenden Zuweisungen des Landes an die Kommunen in Höhe von rd. 730 Mio. Euro. Damit wurde nicht nur die bestehende unterproportionale kommunale Finanzkraft kompensiert, sondern deutlich überkompensiert. Die kommunalen Haushalte haben im Endeffekt 158 Euro je EW höhere laufende Einnahmen als die Benchmark-Länder West bzw. sogar 331 Euro je EW mehr als das Saarland, dem westdeutschen Flächenland mit den finanzschwächsten Kommunen, erhalten.
 - Mehrausgaben von rd. 300 Mio. Euro fallen bei den Aufwendungen für aktives Personal an, was auf einen weiterhin überhöhten Stellenbesatz im Landeshaushalt zurückzuführen ist. Dem stehen allerdings geringere Ausgaben für Pensionsleistungen gegenüber, die sich auf hochgerechnet fast 400 Mio. Euro belaufen.
 - Der Vergleich mit dem Freistaat Sachsen weist in der laufenden Rechnung Mehrausgaben von nahezu 1 Mrd. Euro aus, wobei insbesondere die Zinsausgaben (+250 Mio. Euro), die Personalausgaben (+175 Mio. Euro) und die Zuweisungen an die Kommunen (+150 Mio. Euro) Ausdruck anderer finanzpolitischer Weichenstellungen in der Vergangenheit sind.
 - Insgesamt ergibt sich für den Landeshaushalt, bezogen auf die finanzschwachen Flächenländer West, ein Konsolidierungsbedarf von rd. 600 Mio. Euro in der laufenden Rechnung. Die Mehrausgaben an die kommunale Ebene machen rd. die Hälfte des Betrages aus – d.h., das Land kann seine strukturellen Probleme nur dann in den Griff bekommen, wenn auch die kommunale Ebene ihren Beitrag leistet und sich den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht verschließt.

-
- Den erheblichen Konsolidierungsbedarf der Kommunen machen die ebenfalls deutlichen Ausgabenüberhänge im laufenden Bereich von rd. 182 Mio. Euro zu den Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West bzw. ca. 440 Mio. Euro zu den sächsischen Kommunen anschaulich. Die Ursache sind auch hier höhere Ausgaben für Personal und laufenden Sachaufwand. Dazu kommen Mehrausgaben im Bereich der Sozialen Sicherung, die zumindest zum Teil durch die Kommunen selbst verursacht werden.
 - Die Analyse der Ausgaben nach Aufgabenbereichen hat gezeigt, zieht man die finanzschwachen Länder als Vergleichsmaßstab heran, dass Mecklenburg-Vorpommern bislang fast nur „Prioritäten“ gesetzt hat. Aufgabenbereiche, in denen bewusst weniger ausgegeben wird (Nachrangbereiche), sind gegenwärtig nicht festzustellen.
 - Dabei sind rasche, nachhaltig wirkende Konsolidierungsschritte unaufschiebbar, zieht man die bereits bestehenden finanziellen Belastungen der Haushalte mit in Betracht. In allen neuen Ländern mit Ausnahme Sachsens ist der Schuldenstand seit 1990 in rasantem Tempo gewachsen. Mecklenburg-Vorpommern hat 2004 zwar mit 5.992 Euro je EW den zweitniedrigsten Schuldenstand unter den neuen Ländern aufzuweisen, ist aber nahe dem bereits sehr hohen Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer angelangt.
 - Im Jahr 2005, für das bislang nur die Daten für den Landeshaushalt vorliegen, kann eine spürbare Verbesserung der Haushaltsstruktur festgestellt werden. Dieser Trend muss durch Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen und die vom Landesrechnungshof angemahnten weiteren Konsolidierungsschritte, sowohl auf Landesebene als auch der kommunalen Ebene, verstetigt werden.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	1
II. Soziodemographische und ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich.....	3
II.1 Soziodemographische Basisdaten.....	3
II.2 Ökonomische Basisdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich.....	6
II.3 Zusammenfassende Bewertung im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte.....	10
III. Finanzwirtschaftliche Aggregate von Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich.....	15
III.1 Methodische Vorbemerkungen.....	15
III.2 Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich .	17
III.2.1 Einnahmen des Landes und der kommunalen Ebene.....	17
III.2.2 Einnahmen der Landesebene.....	20
III.2.3 Einnahmen der kommunalen Ebene.....	22
III.2.4 Prognose zur Entwicklung der Einnahmen bis 2020.....	25
III.3 Die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich.....	33
III.3.1 Ausgaben des Landes und der kommunalen Ebene.....	34
III.3.2 Ausgaben des Landes	38
III.3.3 Ausgaben der kommunalen Ebene.....	44
III.4 Finanzierungssalden und Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern.....	48
IV. Analyse von ausgewählten Aufgabenbereichen	56
IV.1 Methodische Vorbemerkungen.....	56
IV.2 Laufende Ausgaben einzelner Aufgabenbereiche	57
IV.2.1 Laufende Ausgaben im Vergleich.....	57
IV.2.2 Abgrenzung der Aufgabenbereiche.....	63
IV.2.3 Analyse einzelner Aufgabenbereiche.....	65
IV.3 Ausgaben für den Aufgabenbereich Soziale Sicherung.....	69
V. Fazit.....	76

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung seit 1991 und Prognosen bis 2020 im Vergleich	4
Abbildung 2: Verschiebung der Altersstruktur in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020.....	5
Abbildung 3: Angleichungsprozess beim BIP je EW für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen von 1991 bis 2004.....	7
Abbildung 4: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben im Jahr 2002 der jeweiligen Alterskohorte auf der Landesebene.....	12
Abbildung 5: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben im Jahr 2002 der jeweiligen Alterskohorte auf der Kommunalebene.....	13
Abbildung 6: Struktureller Finanzierungssaldo auf der Landesebene in den FFW	16
Abbildung 7: Mehreinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FFW im Jahr 2004.....	19
Abbildung 8: Entwicklung der SoBEZ-Zahlungen an Mecklenburg-Vorpommern bis 2019.....	26
Abbildung 9: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern von 2004 bis 2020.....	30
Abbildung 10: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern von 2004 bis 2020.....	31
Abbildung 11: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der Landes- und kommunalen Ebene bis 2020 im Vergleich.....	32
Abbildung 12: Sachinvestitionen auf der Landes- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen.....	36
Abbildung 13: Finanzierungsquellen der Ausgaben der Kapitalrechnung für Land und kommunale Ebene seit 1995.....	38
Abbildung 14: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) in der laufenden Rechnung des Landes in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004	43
Abbildung 15: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004.....	44

Abbildung 16: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) in der laufenden Rechnung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004.....	46
Abbildung 17: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004.....	47
Abbildung 18: 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 Sachsen, 1997 bis 2004	48
Abbildung 19: Finanzierungssalden auf der Landesebene von 1997 bis 2004.....	49
Abbildung 20: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden, Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen) auf der Landesebene seit 1960 bzw. 1990 bis 2004.....	50
Abbildung 21: Entwicklung der Zinsausgaben auf der Landesebene von 1997 bis 2004.....	53
Abbildung 22: Primärsalden auf der Landesebene von 1997 bis 2004 im Vergleich.....	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einwohnerzahlen zum 30.06.2005 im Vergleich.....	3
Tabelle 2: Reale Bruttowertschöpfung der Wirtschaftssektoren – Strukturveränderung und Wachstum von 1995 bis 2004.....	8
Tabelle 3: Auswirkungen veränderter Bevölkerungszahlen im Finanzausgleich einschließlich Umsatzsteuerverteilung, LFA im engeren Sinne sowie FehlBEZ.....	11
Tabelle 4: Struktureller Finanzierungssaldo auf der Landesebene in % der bereinigten Ausgaben, Mittel- und "Basiswerte" für den Zeitraum seit 1980.....	17
Tabelle 5: Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes- und Gemeindeebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004	18
Tabelle 6: Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004.....	21
Tabelle 7: Steuereinnahmen auf der Landes- und kommunalen Ebene im Jahr 2004.....	22
Tabelle 8: Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der kommunalen Ebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004.....	23
Tabelle 9: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung auf der kommunalen Ebene im Vergleich im Jahr 2004.....	24
Tabelle 10: Zuweisungen der Länder an die kommunale Ebene im Jahr 2004.....	25
Tabelle 11: Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern und im Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer im Jahr 2004.....	28
Tabelle 12: Realeinnahmenentwicklung auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern bis 2010/2020 bei einem Realwachstum von 1,5% und 1%.....	29
Tabelle 13: Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes- und kommunalen Ebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004	35
Tabelle 14: Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004	39
Tabelle 15: Konsolidierungsbedarf auf der Landesebene.....	43

Tabelle 16: Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der kommunalen Ebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004	45
Tabelle 17: Wachstumsrate der laufenden Ausgaben auf der kommunalen Ebene im Zeitraum von 1997 bis 2004.....	47
Tabelle 18: Verschuldung (Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen) auf der Landes- und Kommunalebene am 31.12.2004.....	51
Tabelle 19: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen auf der Landes- und Kommunalebene am 31.12.2003 und 31.12.2004.....	52
Tabelle 20: Laufende Ausgaben auf der Landesebene im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den FFW.....	58
Tabelle 21: Laufende Ausgaben auf der Kommunalebene im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den FFW.....	60
Tabelle 22: Konsolidierte, laufende Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den FFW.....	62
Tabelle 23: Systematik der Aufgabenbereiche bei der Ausgabenbetrachtung.....	64
Tabelle 24: Ausgaben und Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene gegenüber Sachsen und den FFW im Jahr 2003.....	66
Tabelle 25: Ausgaben und Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung in Mecklenburg-Vorpommern auf der Kommunalebene gegenüber Sachsen und den FFW im Jahr 2003.....	68
Tabelle 26: Aufgabenbereiche der Sozialen Sicherung gemäß Systematik der Finanzstatistik.....	69
Tabelle 27: Ausgaben 2003 für Soziale Sicherung, Land und Kommunen.....	70
Tabelle 28: Ausgaben für Sozialhilfe 2003, Land und Gemeinden.....	71
Tabelle 29: Ausgaben für den Aufgabenbereich Familienhilfe und Förderung der Wohlfahrtspflege ohne Sozialhilfe 2003, Land und Gemeinden.....	72
Tabelle 30: Ausgaben für Jugendhilfe, Land und Gemeinden, 2003.....	73

Abkürzungen

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWS	Bruttowertschöpfung
EW	Einwohner
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
Kita	Kindertagesstätten
LFA	Länderfinanzausgleich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung
SanBEZ	Sanierungsbundesergänzungszuweisungen
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SoBEZ	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder
UKF	unterproportionale kommunale Finanzkraft

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
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 Flächenländer West (bestehend aus SL, NI, RP und SH)
FO	Flächenländer Ost
NL	Neue Länder

I. Einleitung

Der vorliegende Bericht setzt auf das Gutachten „Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern – Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich“ von Januar 2005 auf, das im Auftrag des Finanzministeriums und des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) erstellt wurde.

Ausgangspunkte sind die weiterhin angespannte Lage der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern und die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen aus der bereits einsetzenden schrittweisen Rückführung der Solidarpaktmittel und der demographischen Entwicklung. Diese erfordern von der Landesregierung und den kommunalen Entscheidungsträgern langfristig wirkende und zum Teil tiefgreifende Anpassungen.

Einen Ansatzpunkt zur Analyse notwendiger Schritte liefert der „Benchmarking-Ansatz“¹. Abgebildet wird dabei die eigene finanzwirtschaftliche Situation in Relation zu ausgewählten Vergleichsländern. Von den neuen Ländern wird der Freistaat Sachsen (SN) als Referenz verwendet, der wie Mecklenburg-Vorpommern erhebliche Osttransfers empfängt und ebenfalls den teilungsbedingten Aufbauprozess bewältigen muss. Gleichzeitig weist Sachsen unter den neuen Ländern die beste finanzwirtschaftliche Performance aus und ist insofern als Benchmark geeignet. Daneben werden die finanzschwachen Flächenländer West (FFW), die sich als Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL) und Schleswig-Holstein (SH) bilden, als Benchmark verwendet, da Mecklenburg-Vorpommern mit Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2020 auf ein vergleichbares Einnahmenniveau je Einwohner (EW) kommen wird. Mecklenburg-Vorpommern muss sich daher hinsichtlich seiner einwohnerbezogenen Ausgaben an diesen Ländern orientieren. Dies bedeutet aber nicht die schematische Übernahme von Ausgabenstrukturen, sondern eine Orientierung am Gesamtrahmen der einwohnerbezogenen Finanzmittel. Eine andere Prioritätensetzung, mit spezifisch höheren Pro-Kopf-Ausgaben oder niedrigeren Pro-Kopf-Einnahmen, muss durch Festlegung von nachrangigen Aufgabenbereichen (Posterioritäten) mit vergleichsweise geringeren Pro-Kopf-Ausgaben oder höheren spezifischen Pro-Kopf-Einnahmen ausgeglichen werden.

1 siehe Gutachten des IWH (2005): „Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern“, S. 21 ff.

Dem vorliegenden Bericht liegen eine Vielzahl von Datenquellen zu Grunde, wobei nicht nur Daten aus Publikationen, sondern auch Datenmaterial verwendet wird, welches in der Regel nicht publiziert, sondern auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt wird. Die Kerndatenbasis bilden:

- die Kassenrechnungsstatistik, die gegenwärtig bis zum Jahr 2004 vorliegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass geringfügige Abweichungen zu den Jahresabschlüssen der Länder bzw. Gemeinden nicht ausgeschlossen sind, da die Kassenstatistik die sogenannte „Auslaufperiode“ bei den Buchungen nicht berücksichtigt, aber dafür zeitlich aktueller vorliegt.
- Angaben über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen/Funktionen werden der Fachserie 14/Reihe 3.1 „Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“ entnommen. Diese Statistik wird im Folgenden als „Jahresrechnungsstatistik“ zitiert. Es ist darauf hinzuweisen, dass die in dieser Statistik verwendete Abgrenzung der Aufgabenbereiche natürlich nicht mit der Abgrenzung der Ressorts in Mecklenburg-Vorpommern oder irgendeinem anderen Bundesland übereinstimmt. Zu beachten ist ferner, dass diese Daten auf der Länderebene nicht exakt mit den Jahresabschlüssen der Länder übereinstimmen müssen. Die Jahresrechnungsstatistik wird erst mit einem zeitlichen Verzug von ca. 2 Jahren publiziert. Am 8.12.2005 wurden die (vorläufigen) Daten für das Jahr 2003 zur Verfügung gestellt, die soweit möglich dem Bericht zu Grunde liegen.

Darüber hinaus wurde der Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern bei der Erarbeitung des Berichts durch Prof. Dr. Helmut Seitz (TU Dresden) unterstützt. Das entsprechende und zur Veröffentlichung angekündigte Diskussionspapier „Effekte der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben – Anpassungsbedarfe nach Aufgabenbereichen“ wird nachfolgend als Seitz (2006) zitiert.

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

Zunächst werden einige aussagekräftige soziodemographische (Abschnitt II.1) und ökonomische (Abschnitt II.2) Daten des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Relation zu den anderen Bundesländern betrachtet. Abschnitt II.3 unterzieht die wesentlichen Erkenntnisse einer abschließenden Bewertung im Hinblick auf die Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte.

II.1 Soziodemographische Basisdaten

Mecklenburg-Vorpommern verfügte zum 30.06.2005 mit 1,71 Mio. über die kleinste Einwohnerzahl unter den ostdeutschen Flächenländern (vgl. Tabelle 1). Mit Ausnahme Sachsens ist die Bevölkerung in den neuen Ländern jeweils schon deutlich niedriger als in Schleswig-Holstein.

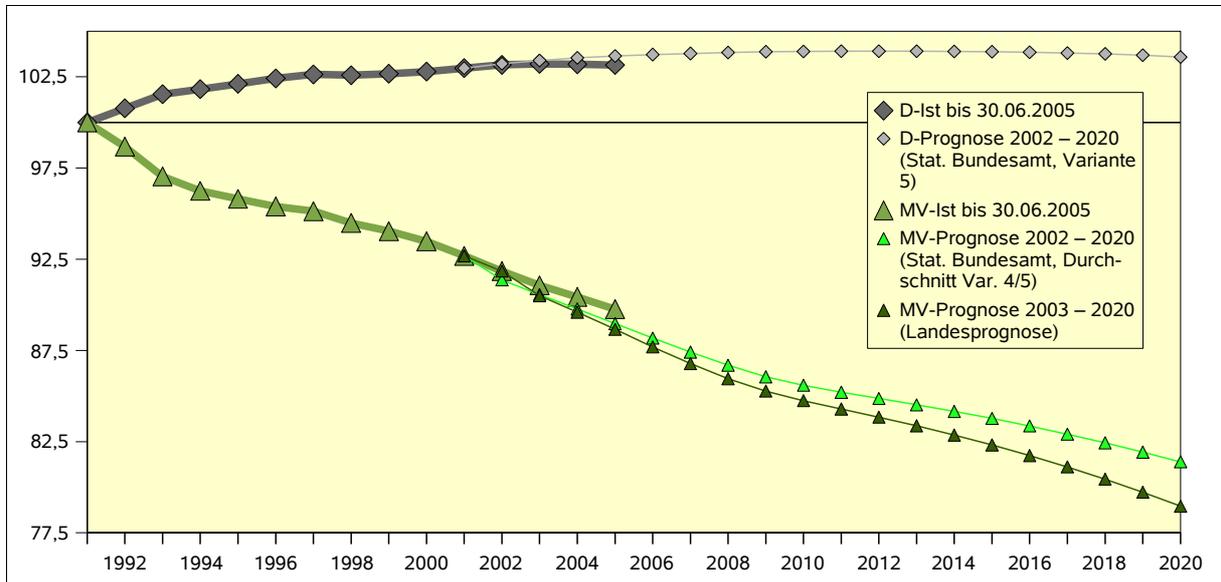
Tabelle 1: Einwohnerzahlen zum 30.06.2005 im Vergleich

- in Tsd. Personen -	Bevölkerung am 30.6.2005	Anteil an Deutschland in %
Deutschland	82.468	100,0
Mecklenburg-Vorpommern	1.713	2,08
Sachsen	4.284	5,19
andere ostdeutsche Flächenländer		
BB	2.562	3,11
ST	2.483	3,01
TH	2.345	2,84
finanzschwache Westflächenländer	15.947	19,34
darunter:		
NI	8.006	9,7
RP	4.060	4,92
SL	1.052	1,28
SH	2.829	3,43

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Durch den demographischen Wandel verschärft sich diese Problematik – sowohl absolut als auch in Relation zur Bundesrepublik insgesamt – weiter. Die relative Entwicklung der Einwohnerzahlen seit 1991 inklusive der Prognosen bis 2020 für Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung seit 1991 und Prognosen bis 2020 im Vergleich (1991 = 100)



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

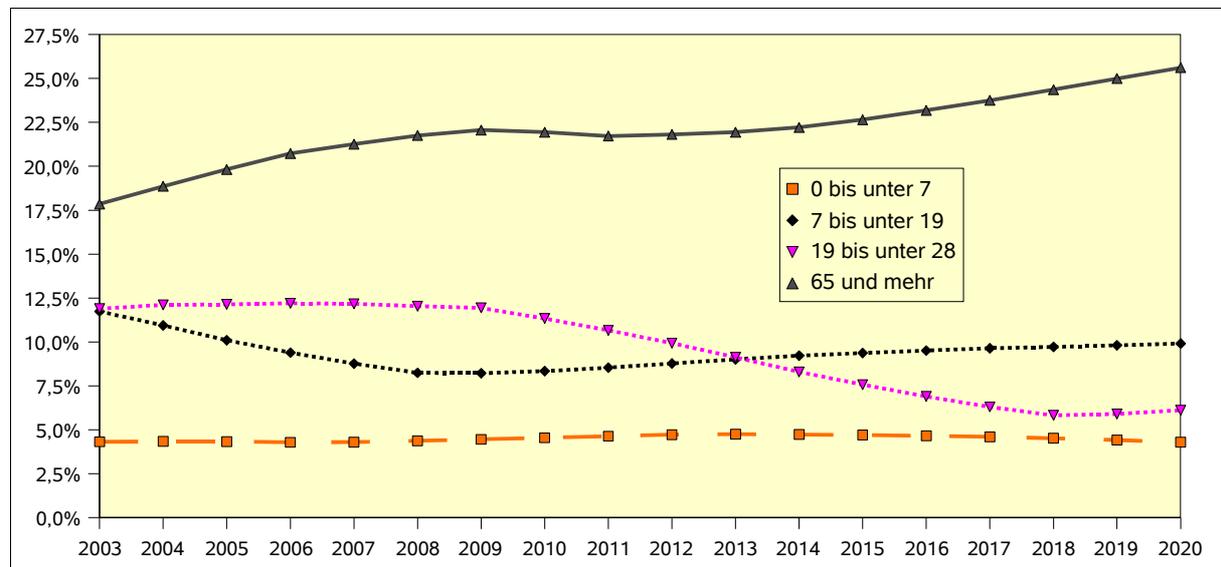
Alle ostdeutschen Länder sehen sich bis zum Jahr 2020 mit dem Szenario eines merklichen Rückgangs der Einwohnerzahlen konfrontiert. Wie Mecklenburg-Vorpommern (aktuell 3. Landesprognose) verfügen auch die anderen neuen Länder über eigene Prognosen, die im Ergebnis pessimistischer als die Schätzungen der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes sind. In Abbildung 1 ist dies für Mecklenburg-Vorpommern dargestellt. Während das Land selbst bis 2020 einen Rückgang der Bevölkerungszahl auf unter 1,51 Mio. erwartet, geht die koordinierte Prognose lediglich von 1,55 Mio. aus.

Allein dieses Szenario für die kommenden anderthalb Jahrzehnte hat erhebliche Konsequenzen für Regierung und Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Die sinkenden Einwohnerzahlen können u.a. zu einer Erhöhung der Pro-Kopf-Ausgaben und Pro-Kopf-Verschuldung führen. Insofern müssen sich die Landes- und Kommunalebene frühzeitig den entstehenden Anpassungsbedarfen stellen, um entsprechende Ausgabenremanenzen möglichst gering zu halten.

Die rückläufigen Einwohnerzahlen werden außerdem mit einer erheblichen Veränderung der Altersstrukturen einhergehen. Gemäß der 3. Landesprognose erhöht sich das Durchschnittsalter im Land bis 2020 von 42,3 auf 48,6 Jahre. Einen deutlichen Zuwachs wird die Gruppe der über 60-jährigen erfahren, der vor allem zu Lasten des Anteils der 20- bis 60-jährigen geht. Abbildung 2 stellt die anteilige Entwicklung einiger aus finanzwirtschaftlicher Sicht

besonders bedeutsamer Einwohnergruppen (Kita², Schulbildung, Hochschulen, Altersversorgung) dar.

Abbildung 2: Verschiebung der Altersstruktur in Mecklenburg-Vorpommern von 2003 bis 2020



Quelle: 3. Landesprognose des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2003.

Die erheblich veränderten Anteile der einzelnen Alterskohorten an der Gesamtbevölkerung erfordern eine strukturelle Anpassung der öffentlichen Haushalte von Land und Kommunen an diese Entwicklung. Nur so kann zukünftige Handlungsfähigkeit sichergestellt werden.

Das gilt umso mehr, da für Mecklenburg-Vorpommern nicht nur der demographische Trend an sich, sondern vor allem dessen regionale Differenzierung von besonderer Bedeutung ist. In einer auf die 3. Landesprognose aufsetzenden Berechnung hat das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Ende 2005 die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen untersucht. Dabei wird vor allem ein West-Ost-Gefälle ersichtlich. Innerhalb der vier Planungsregionen des Landes fällt im Zeitraum von 2002 bis 2020 die Abnahme der Einwohnerzahlen für Vorpommern und die Mecklenburgische Seenplatte mit knapp 20% bzw. rund 21% deutlich überproportional aus. Dem entgegen bleibt der Rückgang im Bereich Mittleres Mecklenburg/Rostock mit weniger als 5% unter dem Durchschnitt. In Westmecklenburg soll das Minus demnach knapp 10% betragen und dem Mittelwert für das gesamte Land am nächsten liegen.

Innerhalb der Planungsregionen unterscheiden sich die Prognosen für die einzelnen Kreisfreien Städte und Landkreise wiederum erheblich. Landesweiter Spitzenreiter beim

erwarteten Bevölkerungsrückgang ist der zu Vorpommern zählende Uecker-Randow-Kreis mit einem Minus von mehr als 34%. Dagegen wird die ebenfalls der Region zugehörige Stadt Greifswald voraussichtlich einen leichten Zuwachs bei der Einwohnerzahl erreichen. Unter den größten Städten des Landes stechen Rostock (unter -1%) und Neubrandenburg (-24%) mit den deutlichsten Abweichungen vom Mittelwert für die Bevölkerungsentwicklung insgesamt hervor.

Gleiches gilt für die Verschiebung der Altersstrukturen. Während im Uecker-Randow-Kreis im Jahr 2020 auf die über 60-jährigen ein Bevölkerungsanteil von fast 43% (2002: 25%) entfallen wird, hält sich die entsprechende Verschiebung in Greifswald von 22% in 2002 auf 25% in 2020 spürbar in Grenzen. Die ähnliche Tendenz ist u.a. für die Städte Rostock, Stralsund und Wismar zu beobachten, während sich eine „Vergreisung“ der Bevölkerung in den kommenden Jahren vor allem in den ländlichen Regionen abzeichnet.

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

2004 betrug das reale Wirtschaftswachstum in Mecklenburg-Vorpommern 1,1%. Sachsen hingegen verbuchte mit einem BIP³-Plus von 2,2%⁴ den Spitzenwert unter allen Bundesländern, während die finanzschwachen Westflächenländer mit einem Zuwachs von 1,5% nahe dem Wert für Deutschland insgesamt (1,6%) lagen. Das reale BIP je Erwerbstätigem (Produktivität) in Mecklenburg-Vorpommern stieg allerdings um 1,9%, Sachsen lag bei 2,2% und die finanzschwachen Flächenländer West bei 1,3%.

In Mecklenburg-Vorpommern standen im Jahr 2004 noch 40,9% der Bevölkerung im Erwerbsleben. Im Freistaat lag die Quote hingegen bei 44,5% und in den finanzschwachen Westflächenländern bei 43,5%.

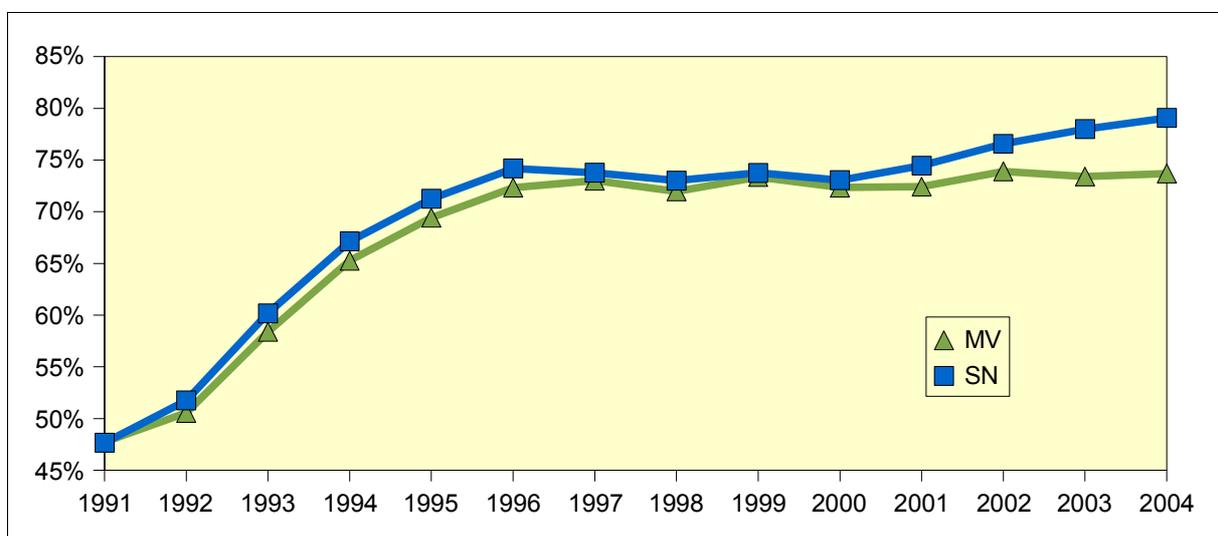
Für den Aufholprozess gegenüber dem alten Bundesgebiet bleiben zwei wesentliche Aussagen festzuhalten. Auf der einen Seite hat sich die Annäherung beim BIP je EW an die westdeutschen Referenzländer im Jahr 2004 zwar fortgesetzt, allerdings ist hier bereits seit dem Jahr 1998 kaum mehr eine wirkliche Dynamik feststellbar. Auf der anderen Seite hat sich

3 BIP – reales Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen

4 Die Beseitigung der Flutschäden aus dem Jahr 2002 hat sich hier positiv niedergeschlagen.

der Abstand zur Benchmark Sachsen in den vergangenen Jahren sukzessive ausgeweitet. Heute besteht bereits eine Differenz von rund 5%-Punkten beim BIP je EW bei der Angleichung an das Niveau der finanzschwachen Flächenländer West. Allerdings ist dabei der anhaltende Anpassungsdruck bei den Kapazitäten im Bausektor zu berücksichtigen. Ohne diese unvermeidliche Kapazitätsanpassung auf ein „Normalmaß“ würde der ökonomische Angleichungsstand in den neuen Ländern deutlich besser ausfallen.

Abbildung 3: Angleichungsprozess beim BIP je EW für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen von 1991 bis 2004 (FFW=100)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Im Jahr 2004 ragte das Verarbeitende Gewerbe in Mecklenburg-Vorpommern mit einer Steigerung der Wertschöpfung um 7,7% zum Vorjahr heraus. Positive Wachstumsimpulse kamen zudem aus den Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (+4,9% gegenüber 2003), Handel, Gastgewerbe, Verkehr (+2,3%) sowie Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister (+1,4%). Rückläufig entwickelte sich die Wirtschaftsleistung hingegen weiter im Baugewerbe (-5,1%) sowie bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern (-1,0%). Der letztgenannte Bereich war besonders von Veränderungen, insbesondere durch die notwendigen Stelleneinsparungen bei den öffentlichen Verwaltungen, betroffen.

Insgesamt konnte Mecklenburg-Vorpommern beim Wachstum der Bruttowertschöpfung von 1995 bis 2004 nicht ganz mit Sachsen und den finanzschwachen Westflächenländern Schritt halten. Einerseits verfestigte sich in diesem Zeitraum die starke Stellung des Landes bei Landwirtschaft und Fischerei. Andererseits weitete sich der Abstand zu Sachsen im Bereich des Produzierenden Gewerbes aus. Der Freistaat hat 2004 beim Anteil des Produzierenden

Gewerbes an der realen BWS fast das Niveau der finanzschwachen Flächenländer West erreicht, während dieser Anteil in Mecklenburg-Vorpommern noch deutlich unter den Benchmark-Werten liegt.

Tabelle 2: Reale Bruttowertschöpfung (BWS) der Wirtschaftssektoren – Strukturveränderung und Wachstum von 1995 bis 2004

- in % -	Veränderung 1995-2004			Anteil an realer BWS insgesamt					
	MV	SN	FFW	1995			2004		
				MV	SN	FFW	MV	SN	FFW
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	42,9	23,5	11,7	3,7	1,5	2,1	4,9	1,6	2,1
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	28,7	58,4	3,4	10,9	16,6	25,5	12,8	23,0	23,5
Baugewerbe	-56,7	-50,1	-9,4	15,9	16,7	5,9	6,3	7,3	4,8
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	37,6	28,5	23,9	18,0	15,8	17,7	22,6	17,8	19,5
Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleistung	39,1	34,8	24,1	19,8	22,2	25,5	25,2	26,3	28,2
Öffentliche und private Dienstleister	-2,6	0,5	15,6	31,7	27,3	23,3	28,2	24,1	21,9
Insgesamt	9,4	14,1	12,2	100	100	100	100	100	100
nachrichtlich:	Veränderung 1995-2002			1995			2002		
Gastgewerbe	-13,4	-32,0	-21,4	1,6	1,2	1,4	1,3	0,7	1,0

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Ausgebaut wurde hingegen der „Vorsprung“ bei Handel, Gastgewerbe und Verkehr, was vor allem auf die Zuwächse beim Tourismus im Land zurückzuführen ist. Der Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleister in Mecklenburg-Vorpommern liegt mit einem BWS-Anteil von 28,2% nach wie vor deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Vergleichsländer und Sachsen.

Laut den ersten vorläufigen Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ist das BIP in Mecklenburg-Vorpommern 2005 um 0,2% (preisbereinigt) gewachsen. Im Vorjahr hatte das Plus noch bei 1,1% gelegen. Im Bundesdurchschnitt legte die Wirtschaftsleistung um 0,9% zu. Der Spitzenreiter unter den Ländern beim Wachstum im Jahr 2004, Sachsen, musste einen BIP-Rückgang um 0,1% hinnehmen. Im Durchschnitt der Ostflächenländer reichte es lediglich zur Stagnation nach einem Zuwachs von 1,9% im Vorjahr.

Im Vergleich der Sektoren verbuchte erneut das Verarbeitende Gewerbe in Mecklenburg-Vorpommern bei der Bruttowertschöpfung 2005 ein kräftiges Plus von 8,7%. Der Wert liegt

deutlich oberhalb dem für die neuen Bundesländer ohne Berlin (+5,6%) und Deutschland insgesamt (+2,9%). Weitere Zuwächse konnten auf Landesebene die Bereiche Handel und Verkehr sowie Finanzierung, Vermietung etc. erzielen. Deutliche Minuszeichen gab es dagegen im Bausektor. Auch das Gastgewerbe sowie die öffentlichen und privaten Dienstleister büßten laut der vorläufigen Veröffentlichung der VGR bei der Wertschöpfung im Vorjahresvergleich ein.

Dem Kaufkraftatlas der Gesellschaft für Konsumklimaforschung nach bleibt Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2006 das bundesweite Schlusslicht bei der Pro-Kopf-Kaufkraft. Mit 14.071 Euro erreicht das Land lediglich 80% des gesamtdeutschen Durchschnitts (17.600 Euro). Sachsen liegt mit einem verfügbaren Einkommen von 14.627 Euro je EW auf Rang 13. Unter den ostdeutschen Ländern, welche die Plätze 12 bis 16 unter sich ausmachen, erreicht Brandenburg mit 15.016 Euro die Spitzenposition. Für die finanzschwachen Westflächenländer errechnet sich mit ca. 17.614 Euro pro Kopf (bezogen auf die Einwohnerdaten zum 30.06.2005) ein Wert leicht über dem Bundesdurchschnitt.

Die ostdeutschen Flächenländer schneiden auch in der regionalisierten Betrachtung der Kaufkraft erwartungsgemäß schlecht ab. Kein Landkreis oder keine Stadt liegen hier über dem deutschen Mittelwert. Die sächsischen Großstädte Dresden und Leipzig nehmen die Ränge 302 und 350 ein. Schwerin erreicht den 314. Platz, Rostock den 345. Die letzten 20 der insgesamt 439 Plätze der Rangliste besetzen allesamt Regionen in den neuen Ländern. Die Schlusslichter bilden dabei mit Abstand die extrem strukturschwachen Landkreise Demmin und Uecker-Randow in Mecklenburg-Vorpommern. Hier erreicht die Kaufkraft pro Kopf im Jahr 2006 lediglich 12.104 bzw. 12.056 Euro. Das sind noch einmal rund 14% weniger als der Durchschnitt für Mecklenburg-Vorpommern und liegt mehr als 30% unter dem Mittel für die Bundesrepublik.

Auf dem Arbeitsmarkt waren in den Jahren 2004 und 2005 keine positiven Impulse zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt lag die Arbeitslosenquote in Mecklenburg-Vorpommern laut Angaben der Bundesagentur der Arbeit bei 20,4 bzw. 20,3%. In Sachsen waren es 17,8 bzw. 18,3%, in den finanzschwachen Flächenländern West 9,1 bzw. 10,8%. Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern ist die Erwerbstätigkeit im Jahr 2005 im Land um mehr als 1% gesunken. Rund 9.200 Arbeitsplätze sind verlorengegangen. Als Hauptursache gilt weiter der Abbau sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung, der nicht von neuen Minijobs etc. aufgefangen wird. In Sachsen ist die

Erwerbstätigkeit 2005 dem Bericht nach sogar um 1,5% gesunken. Im Bundesdurchschnitt ging sie um 0,3% zurück.

II.3 Zusammenfassende Bewertung im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte

Im Folgenden werden vor dem Hintergrund der aufgezeigten demographischen und ökonomischen Entwicklung wesentliche Determinanten für die zukünftigen Rahmenbedingungen der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte betrachtet.

Die rückläufige Einwohneranzahl hat zur Folge, dass sich die Steuereinnahmen auf der Landes- und Gemeindeebene aus zwei Gründen reduzieren werden: Zum einen werden weniger „kopfbezogene“ Steuern gezahlt. Zum anderen hat der Bevölkerungsrückgang eine niedrigere Wertschöpfung zur Folge, die sich wiederum bei dem einkommens- bzw. wertschöpfungsabhängigen Steueraufkommen niederschlägt. Speziell in Ostdeutschland kann der Rückgang dabei überproportionale Ausmaße annehmen: Im Durchschnitt sinkt hier die Bevölkerungszahl bis 2020 um 14%, wogegen sich das Erwerbspersonenpotential im Mittel um mehr als 20% verringern wird.

Aufgrund des hohen Ausgleichsniveaus im Länderfinanzausgleich (LFA) und seiner nivellierenden Wirkungen bleibt die originäre Steuerkraft für Mecklenburg-Vorpommern, wie auch für die anderen Flächenländer Ost, bis 2019 – dann läuft der aktuelle LFA aus – wenig bedeutsam für deren Einnahmensituation. Aufgrund der hohen Ausgleichsintensität des LFA hängt das Kassenergebnis aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (LFA, FehlBEZ⁵) nahezu ausschließlich von der Entwicklung des gesamtdeutschen Steueraufkommens ab, das wiederum maßgeblich durch gesamtwirtschaftliche Effekte und steuerpolitische Maßnahmen des Bundes bei Mitwirkung des Bundesrats und der EU geprägt ist.

Im Finanzausgleich der Bundesrepublik ist die Einwohnerzahl die entscheidende Variable für die Verteilung der Einnahmen. Dadurch wirkt sich der Bevölkerungsverlust an dieser Stelle merklich aus. Die Wirkung des ab 2005 gültigen Ausgleichsmechanismus im LFA wurde anhand der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai des gleichen Jahres berechnet und ist in Tabelle 3 dargestellt.

5 Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen

Tabelle 3: Auswirkungen veränderter Bevölkerungszahlen im Finanzausgleich einschließlich Umsatzsteuerverteilung, LFA im engeren Sinne sowie FehlBEZ

- in Euro je EW-	Effekt eines „verlorenen“ Einwohners im Finanzausgleich im Jahr 2005	
	a) ohne Veränderung des Vor-Ort- Steueraufkommens ⁶	b) mit Veränderung des Vor-Ort- Steueraufkommens ⁷
FFW	2.211	2.478
FO	2.230	2.346

Quelle: Seitz (2006).

Unter Annahme a) würde der Verlust eines Einwohners, sei es durch Abwanderung oder die natürliche Bevölkerungsentwicklung, bei einem Flächenland Ost jeweils zu Mindereinnahmen von rd. 2.200 Euro pro Jahr führen. Realistischer ist allerdings, dass ein weiterer Einwohner das Steueraufkommen (ca. um den vorherigen, durchschnittlichen Pro-Kopf-Wert) erhöht, so dass der Verlust eher Annahme b) entsprechen dürfte. Dann beläuft sich der Einnahmerrückgang je entfallendem EW auf knapp 2.350 Euro jährlich.

Der Rückgang der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern von 12.151 EW (30.06.2003 bis 30.06.2004) hat dem Land nach Annahme a) 27,1 Mio. Euro und b) sogar 28,5 Mio. Euro Einnahmenausfälle beschert. Andere, die Steuerbasis betreffende Effekte, wie z.B. die Veränderung der Altersstruktur und damit einhergehende Auswirkungen, sind für das Einnahmenniveau nach LFA von geringerer Bedeutung.

Inwieweit der demographische Trend die Ausgabenseite der Landes- und Gemeindehaushalte belasten wird, ist weniger genau vorauszusagen. Für eine grobe Orientierung diesbezüglich ist ein Blick auf das Konzept der Altersstrukturkostenprofile und Altersstrukturkostenanteile hilfreich. Beide bieten die Möglichkeit, öffentliche Ausgaben mit demographischen Merkmalen zu verbinden, indem sie den verschiedenen Altersstufen die durch sie verursachten, spezifischen Ausgaben der öffentlichen Haushalte zuordnen.

Altersstrukturkostenprofile gewähren dabei Aufschluss über den genauen Ressourcenaufwand je EW in der jeweiligen Altersklasse. Altersstrukturkostenanteile ordnen den einzelnen Altersstufen dagegen ihren konkreten Anteil an den öffentlichen Ausgaben insgesamt zu. Die nachfolgende Betrachtung wird sich auf das erste Konzept beschränken.

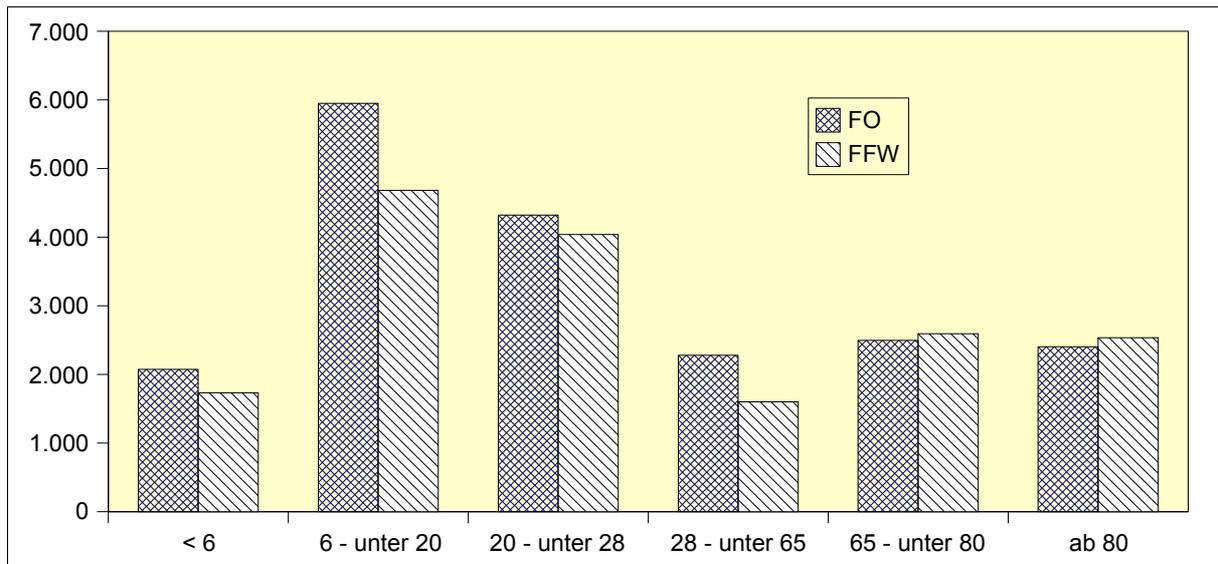
Der Verlauf von Altersstrukturkostenprofilen unterscheidet sich je nach Betrachtung von

⁶ Demnach verändert ein Einwohner mehr/ weniger das örtliche Steueraufkommen nicht.

⁷ Hier hat ein Einwohner mehr/weniger ein proportional höheres/geringeres Steueraufkommen auf der Landes- und Gemeindeebene zur Folge.

Landes- und Gemeindehaushalt beträchtlich. Die Abbildungen 4 und 5 stellen die unterschiedlichen Profile für die finanzschwachen Flächenländer West und die Flächenländer Ost gegenüber.⁸

Abbildung 4: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben im Jahr 2002 der jeweiligen Alterskohorte auf der **Landesebene**, in Euro je EW

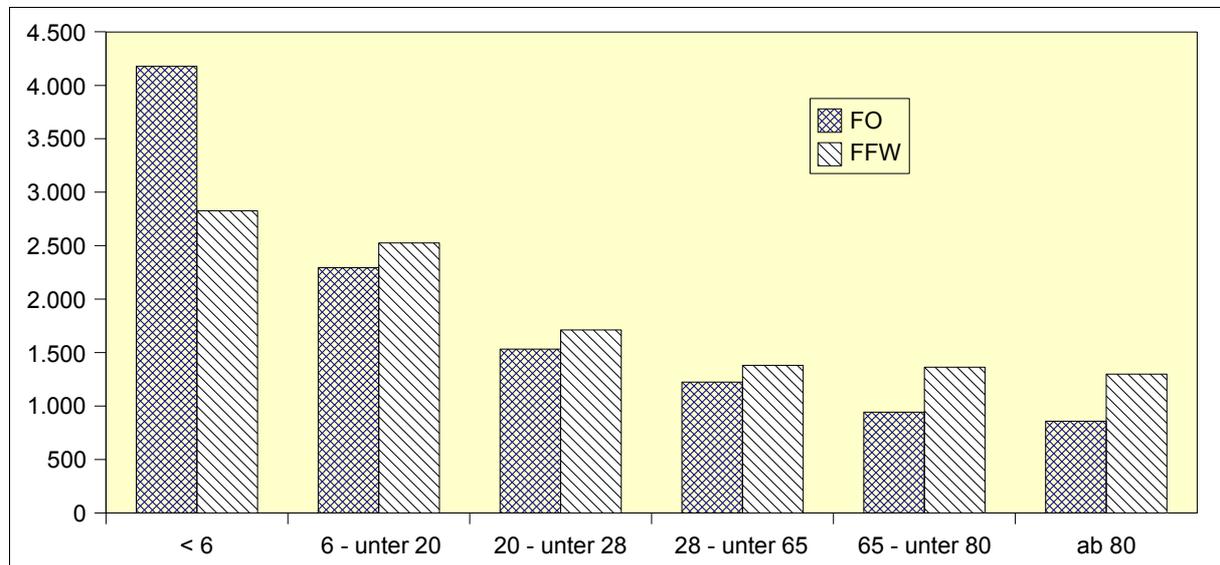


Quelle: Seitz (2006).

Im Landeshaushalt ist vor allem die bildungsrelevante Alterskohorte der 6- bis unter 28-jährigen von Bedeutung. Dagegen fallen die Leistungen für die unter 6-jährigen geringer als bei den Kommunen aus. Etwas mehr je EW ist hingegen vom Land für die ältere Bevölkerung aufzuwenden.

⁸ Jeweils auf Basis der laufenden Ausgaben der Jahresrechnungsstatistik 2002 geschätzt. Die Ausgaben pro Alterskohorte aus den Abbildungen 4 und 5 können nicht zu Gesamtausgaben addiert werden, da Ausgaben der kommunalen Ebene auch durch Zahlungen des Landes finanziert werden.

Abbildung 5: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben im Jahr 2002 der jeweiligen Alterskohorte auf der **Kommunalebene**, in Euro je EW



Quelle: Seitz (2006).

Auf kommunaler Ebene sind die Ausgaben für die Jüngsten, vor allem aufgrund der Kita-Versorgung, am höchsten. Deren relativ größere Versorgungsdichte in den neuen Ländern wirkt sich dabei zusätzlich aus. Die Aufwendungen je EW bei den Kommunen gehen jedoch mit steigendem Alter kontinuierlich zurück. Anhand dieser Erkenntnisse lassen sich mit Hilfe der Prognosen zur Veränderung von Bevölkerungszahl und Altersstruktur Aussagen treffen, wo Potentiale für demographisch bedingte Ausgabensenkungen, aber auch Risiken durch altersverursachte Mehrausgaben, bestehen.

Der erwartete Rückgang der bildungsrelevanten Bevölkerung in den ostdeutschen Flächenländern wird in den entsprechenden Bereichen Kita, Schulen und Hochschulen deutliche Einsparpotentiale bei den öffentlichen Ausgaben eröffnen. Im Interesse der zukünftigen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte Ost sollte im Zuge der demographisch bedingten Anpassungsprozesse der Übergang von einwohnerbezogen überproportionalen Ausgaben hin zu proportionalen, z.T. auch unterproportionalen öffentlichen Ausgaben in den jeweiligen Aufgabenbereichen gelingen.

Allerdings darf das Konzept der Altersstrukturkostenprofile nicht ohne Weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden. Die Alterung sowie die Verschiebung der Altersstruktur kann auch zu spezifischen Mehrausgaben in einzelnen Bereichen führen. Im Bereich der über 65-jährigen, deren Bevölkerungsanteil wie gesehen teils gravierend zunehmen wird, drohen

den öffentlichen Haushalten z.B. steigende Ausgaben für die Versorgung im Alter. Die Gefahr der sinkenden Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme und der gleichzeitig drohende Anstieg der Altersarmut in den neuen Ländern – bedingt durch den hohen Anteil dauerhaft Arbeitsloser – kann Hilfen der Länder und Kommunen, u.a. bei der Pflege oder Wohnraumversorgung, notwendig machen.

Zusätzlich zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das öffentliche Ausgabenverhalten sollte man sich bei entsprechenden Anpassungsprozessen dem eingangs erwähnten Problem der Kostenremanenzen frühzeitig bewusst sein. Sinkende Einwohnerzahlen führen oftmals zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben, da viele Aufgabenbereiche der Verwaltungen von mehr oder weniger starken Fixkosten-Effekten betroffen sind. Außerdem können Zeitverzögerungen bei den politisch oft umstrittenen Anpassungsprozessen ebenso Kostenremanenzen zur Folge haben. Erste Untersuchungen auf kommunaler Ebene belegen inzwischen, dass stark rückläufige Einwohnerzahlen zu höheren Zuwachsraten bei den Pro-Kopf-Personalausgaben als bei anderen Gemeinden führen. Sollen allerdings, im Ergebnis eines gesellschaftlichen Diskurses über regionale bzw. lokale Mindestniveaus an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, den Anpassungen nach unten Grenzen gesetzt werden, so sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern zu beachten.

Insgesamt lässt sich derzeit für die Einnahmenseite der Länder und Kommunen präziser vorhersagen, welchen Herausforderungen sie sich durch die demographische Entwicklung gegenüber sehen. Bei den Ausgaben gibt es dagegen mehr Unsicherheitsfaktoren, die ein genaues Abschätzen der Effekte der sich zahlenmäßig verkleinernden und alternden Bevölkerung erschweren. Allerdings haben die vorgestellten Konzepte verdeutlicht, dass die Bereiche der öffentlichen Leistungserstellung, die einer massiven demographischen Veränderung unterliegen, für die unvermeidliche Anpassung des Ausgabenniveaus an die perspektivisch sinkenden Einnahmen vor allem von Bedeutung sein werden.

III. Finanzwirtschaftliche Aggregate von Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich

III.1 Methodische Vorbemerkungen

Die hier folgenden Untersuchungen der finanzwirtschaftlichen Daten des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf der Länder- und Gemeindeebene basieren weitgehend auf den Ergebnissen der Kassenstatistik 2004 der Statistischen Ämter. In einigen Bereichen wird ergänzend auf die Jahresrechnungsstatistiken und weitere amtliche Statistiken zurückgegriffen. Hinzuweisen ist auf bestehende Unterschiede zu den Haushaltsrechnungsergebnissen oder mitunter schwer abbildbare Besonderheiten einiger Länder bei der Aufgabenverteilung, die zu Unschärfen in den Vergleichsergebnissen führen können.⁹

Die Analyse beruht auf dem Vergleich mit der Entwicklung in anderen Bundesländern. Daher werden die Berechnungsergebnisse durch den Ausweis von Pro-Kopf-Werten von Einnahmen und Ausgaben in eine aussagefähige Form gebracht. Zur Veranschaulichung der potentiellen oder realisierten Einsparungen wird für das Land Mecklenburg-Vorpommern das Einnahmen-/Ausgabendifferential errechnet:

$$\text{Einnahmen-/Ausgabendifferential} = (\text{Pro-Kopf-Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern} - \text{Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleichsland}) * \text{Einwohnerzahl in Mecklenburg-Vorpommern}$$

Ein positives Differential zeigt Mehreinnahmen bzw. -ausgaben und ein negativer Differenzwert Mindereinnahmen bzw. -ausgaben an.

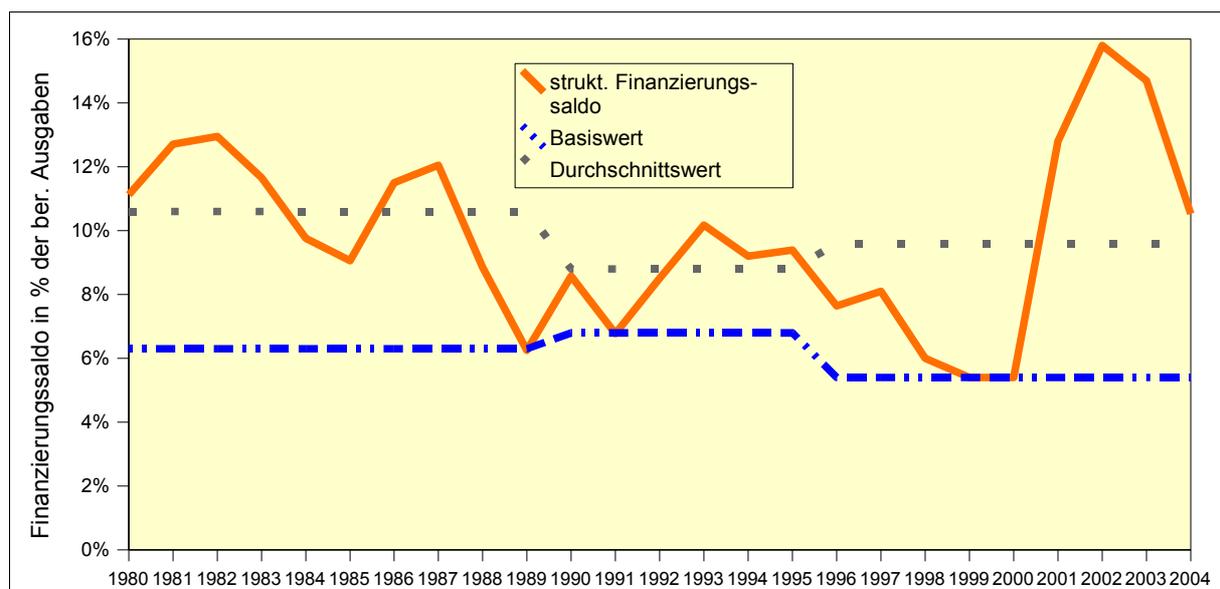
Die Nutzung des Durchschnitts der finanzschwachen Flächenländer West als Zielgröße für eine notwendige Konsolidierung der öffentlichen Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns ist nicht unproblematisch. Die westdeutschen Referenzländer weisen selbst erhebliche strukturelle Finanzierungsdefizite auf. Daher würde eine ausgabenseitige Orientierung an dieser Benchmark zu einer Übernahme der finanzpolitischen Schieflagen der Vergleichsländer führen. Die nachfolgenden Überlegungen stellen einen Ansatzpunkt dar, wie diese

⁹ Vergleiche auch die detaillierten Ausführungen zu methodischen Problemen in: IWH (2005); Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern 2004, S. 35f.

Problematik in Ländervergleichen quantitativ berücksichtigt werden kann.¹⁰

Ausgangspunkt der Betrachtung ist das Finanzierungssaldo des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer. Hierzu zeigt Abbildung 6 die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos (Finanzierungssaldo zuzüglich der Vermögensveräußerungen) in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf der Landesebene seit dem Jahr 1980. Diese Relation gibt Auskunft über den Anteil der Ausgaben, der nicht durch laufende Einnahmen finanziert wurde, sondern durch Kreditaufnahmen oder Vermögensveräußerungen gedeckt werden musste. Der 25-Jahreszeitraum wird in drei Teilperioden 1980 bis 1989, 1990 bis 1995 und 1996 bis 2004 untergliedert und für jede dieser Teilperioden wird der **Durchschnittswert** sowie der "**Basiswert**" bestimmt.

Abbildung 6: Struktureller Finanzierungssaldo auf der **Landesebene** in den FFW



Quelle: Seitz (2006); berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Der "Basiswert" ist der jeweils kleinste Wert des strukturellen Finanzierungssaldos pro Teilperiode. Im langfristigen Durchschnitt über den Gesamtzeitraum lag der strukturelle Finanzierungssaldo bei über 9% der bereinigten Ausgaben. Der "Basiswert" liegt bei ca. 6%, d.h. selbst in den Jahren mit einer guten Einnahmensituation wurden in den öffentlichen Haushalten der finanzschwachen Flächenländer West erhebliche Fehlbeträge erwirtschaftet.

¹⁰ Siehe H. Seitz (2006): Die strukturelle Schieflage der Länderhaushalte. Diskussionspapier der TU Dresden (angekündigt).

Tabelle 4: Struktureller Finanzierungssaldo auf der **Landesebene** in % der bereinigten Ausgaben, Mittel- und "Basiswerte" für den Zeitraum seit 1980

- in % -	Mittelwert	"Basiswert"
FFW		
1980-1989	10,6	6,3
1990-1995	8,8	6,8
1996-2004	9,5	5,4
MV		
1996-2004	10,9	7,6

Quelle: Seitz (2006); berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In der Tabelle 4 sind die Ergebnisse nochmals zusammengefasst und ergänzend auch für Mecklenburg-Vorpommern ausgewiesen.

Die weitgehende Konstanz der "Basiswerte" in allen drei Teilperioden erlaubt es, den notwendigen Abschlag für den Vergleich der Flächenländer Ost bei einem Benchmarking mit dem Durchschnitt der westdeutschen Vergleichsländer mit rd. 6% zu beziffern.

So haben mittlerweile alle finanzschwachen Westflächenländer erhebliche Konsolidierungs- bzw. Personalabbaupläne eingeleitet. Daher sind die in Abschnitt III.3 ermittelten Anpassungsbedarfe für Mecklenburg-Vorpommern auf der Ausgabenseite deutlich unterzeichnet.

III.2 Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich

III.2.1 Einnahmen des Landes und der kommunalen Ebene

Die Augenblicksbetrachtung der Einnahmen von Land und Kommunen im Jahr 2004 zeigt eine Situation, die geprägt ist von erheblichen Transferzahlungen des Bundes und der Europäischen Union. Mecklenburg-Vorpommern verzeichnete im Jahr 2004 Mehreinnahmen – hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes – im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West in Höhe von rd. 1,6 Mrd. Euro. Wie aus Tabelle 5 ersichtlich, entfallen von diesen rd. 1,01 Mrd. Euro auf höhere Einnahmen der laufenden Rechnung. Die direkt mit

dem Aufbauprozess zusammenhängenden investiven Mehreinnahmen spielen aber nur scheinbar eine untergeordnete Rolle, denn ein wesentlicher Teil der Solidarpaktmittel, die SoBEZ, werden zwar als laufende Mittel (Allgemeine Deckungsmittel) vereinnahmt. Gleichwohl sind die neuen Länder bundesgesetzlich verpflichtet, die SoBEZ ab 2005 neben dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF) für investive Zwecke zu verwenden.¹¹

Tabelle 5: Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes- und Gemeindeebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004 in Euro je EW und hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl in Mio. Euro

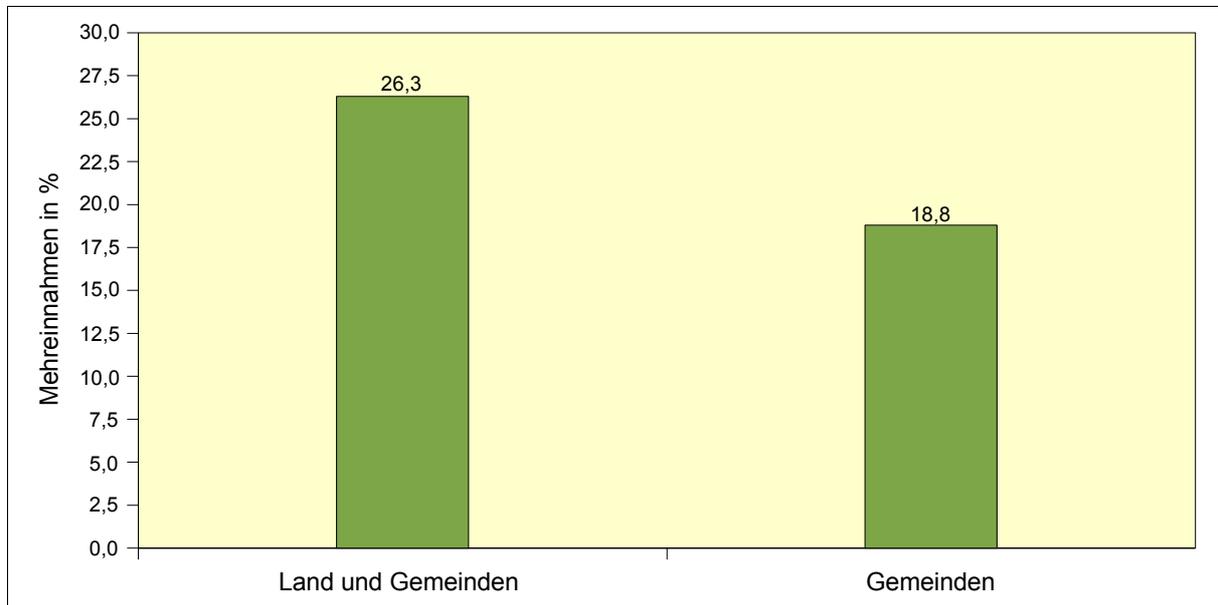
	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/Mindereinnahmen(-) in Mio. Euro	
	Euro je EW			SN	FFW
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.012	3.788	3.379	387	1.092
Einnahmen der Kapitalrechnung	524	594	212	-120	539
bereinigte Einnahmen	4.536	4.101	3.591		1.633

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Alles in allem standen im Jahr 2004 für jeden Einwohner des Landes Mecklenburg-Vorpommern 4.536 Euro in den öffentlichen Haushalten zur Verfügung und damit über ein Viertel mehr (26,3%) als im Durchschnitt der westdeutschen Benchmark-Länder. Betrachtet man isoliert die kommunale Ebene, ist dort ein Einnahmenvorsprung von rd. 19% festzustellen.

¹¹ Nähere Erläuterungen zur gesetzlich vorgesehenen Verwendung der SoBEZ finden sich in Teil II des Jahresberichtes des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern 2005. Unter Berücksichtigung von zwischen den Ländern und dem Bundesfinanzministerium strittigen „sonstigen teilungsbedingten Sonderlasten“ bestand im Jahr 2004 zumindest für 54% der SoBEZ eine investive Zweckbindung. Ab 2005 erhöht sich der investiv zu verwendende Anteil auf voraussichtlich 80%, da nach neuer Gesetzeslage der Ansatz von „sonstigen teilungsbedingten Sonderlasten“ nicht mehr gesetzeskonform ist und der Bund aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen (Verbot der Übernivellierung) lediglich bis zu 20% der SoBEZ für den Ausgleich der UKF anerkennt. Vgl. § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung des Solidarpaktfortführungsgesetzes (SFG).

Abbildung 7: Mehreinnahmen¹² je EW in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FFW im Jahr 2004, in %



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes und eigene Berechnungen.

Somit ist Mecklenburg-Vorpommern gegenwärtig – entgegen einer weit verbreiteten Einschätzung – zwar ein strukturschwaches, aber keineswegs ein „finanzschwaches“ Land. Es verfügt aufbaubedingt über deutlich höhere Einnahmen als die Vergleichsländer in Westdeutschland, denen aber auch entsprechende Bedarfe für aufbaubedingte Mehrausgaben gegenüber stehen.

Dazu zu zählen sind insbesondere höhere Leistungen an die Kommunen zum Ausgleich der „unterproportionalen“ kommunalen Steuerkraft, Finanzierungsmittel zum Abbau der Infrastrukturdefizite und der Investitionsförderung sowie höhere Aufwendungen zur Bewältigung der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Eine Projektionsrechnung unter III.2.4 wird zeigen, dass sich durch den schrittweisen Wegfall temporärer Mehreinnahmen der derzeit bestehende Einnahmenvorsprung bis zum Jahr 2020 schrittweise reduziert und es zu einer Annäherung an das Niveau der finanzschwachen Westflächenländer kommen wird. Daher wird es für die kommenden Jahre entscheidend sein, die zusätzlich vorhandenen Finanzmittel für die bestehenden Sonderbedarfe zu verwenden und diese möglichst im Gleichklang mit der degressiven Einnahmenentwicklung schrittweise abzubauen.

¹² Verglichen werden die bereinigten Einnahmen.

III.2.2 Einnahmen der Landesebene

Die Tabelle 6 zeigt die Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns auf der Landesebene für das Jahr 2004 im Vergleich zu den Benchmarks Sachsen und finanzschwache Flächenländer West nach einzelnen Einnahmenkategorien. Hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes liegen die bereinigten Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern ca. 576 Mio. Euro über dem Wert von Sachsen, wobei die Unterschiede primär auf höhere Zahlungen des Bundes in der laufenden Rechnung (+230 Mio. Euro) zurückzuführen sind. 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, insbesondere der Landwirtschaftspolitik und den Zahlungen von Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der Politischen Führung (PolBEZ)¹³ usw. aus.

Im Vergleich zu den westdeutschen Vergleichsländern lagen die bereinigten Einnahmen in der laufenden Rechnung im Jahr 2004, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl, ca. 1,5 Mrd. Euro höher, wobei hier neben den EU-Strukturfonds insbesondere die „ostspezifischen“ Leistungen aus dem Bundeshaushalt – hiervon allein 1,11 Mrd. Euro aus den SoBEZ – zu Buche schlugen.

Die Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen weichen kaum von denen in den finanzschwachen Westflächenländern ab. Allerdings zeigt die Tabelle 6, dass dieses Ergebnis durch den ersten Schritt des LFA, der Umsatzsteuerverteilung, zustande kommt. Dementsprechend liegen die Umsatzsteuereinnahmen je (siehe Zeile A.2 der Tabelle 7) in den Flächenländern Ost rund 75% über dem Wert der finanzschwachen Flächenländer West. Die „originäre“ Steuerkraft des Landes (eigene Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung) liegt dagegen nur bei rund einem Drittel der Steuerkraft der Vergleichsländer im Westen.

¹³ So erhielt Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2004 Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung (PolBEZ) in Höhe von 84 Mio. Euro, während Sachsen solche Zahlungen 2004 nicht erhielt. Dieser Betrag wird aber in Mecklenburg-Vorpommern ab dem Jahr 2005 auf 61,4 Mio. Euro reduziert, während Sachsen dann Zahlungen in Höhe von 25,6 Mio. Euro erhalten wird.

Tabelle 6: Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der **Landesebene** mit den Vergleichsländern im Jahr 2004 in Euro je EW 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	3.289	3.042	2.424	425	1.493
darunter:					
Steuereinnahmen	1.742	1.715	1.765	46	-40
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	41	37	70	7	-50
LFA-Zuweisungen (nach der Kassenstatistik)	242	222	55	34	323
Laufende Zahlungen vom Bund:	1.056	923	286	230	1.329
<i>darunter:</i>					
<i>BEZ</i>	793	740	118	92	1.165
<i>sonstige lfd. Zahlungen</i>	263	183	168	137	164
<i>Gebühren</i>	59	43	39	26	34
Einnahmen der Kapitalrechnung	394	307	111	151	488
darunter:					
Vermögensveräußerungen	34	0	28	59	11
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen (ohne Gem.)	167	213	51	-79	201
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	134	92	11	74	214
bereinigte Einnahmen	3.682	3.349	2.535	576	1.980
<i>nachrichtlich: Zahlungen vom Bund insgesamt</i>	1.223	1.137	337	151	1.529

* Die Daten für Sachsen wurden um Einnahmen zur Beseitigung der Flutschäden des Augusthochwassers 2002 bereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern höheren Zuweisungen aus dem LFA in einer Größenordnung von ca. 323 Mio. Euro im Jahr 2004 resultieren auch erheblich aus der hälftigen Einbeziehung der Gemeindesteuern, da hier das Aufkommen in Mecklenburg-Vorpommern (und auch in den anderen Flächenländern Ost) nur bei ca. 50% des Vergleichswertes der Referenzländer im Westen liegt.

In der Kapitalrechnung erzielt Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West Mehreinnahmen in Höhe von hochgerechnet ca. 488 Mio. Euro, wobei hier die bereits erwähnten höheren Zuweisungen vom Bund und der EU ausschlaggebend sind. Gegenüber dem Jahr 2003 ist hier ein Anstieg der Einnahmen um rd.

20% festzustellen. Ausschlaggebend waren höhere Vermögenserlöse (+240%) und etwas höhere Zuweisungen der EU (+12%).

Tabelle 7: *Steuereinnahmen auf der Landes- und kommunalen Ebene im Jahr 2004, in Euro je EW*

		MV	SN	FFW
„Länderkomponente“				
A	Anteil an den Gemeinschaftssteuern darunter:	1.586	1.559	1.504
1	Einkommen- und Körperschaftsteuer	246	253	684
2	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	1.319	1.285	744
3	Gewerbsteuerumlage	13	12	45
4	Zinsabschlagsteuer	7	9	30
B	Landessteuern darunter:	153	149	237
1	Vermögensteuer	0	0	1
2	Erbschaftsteuer	3	5	44
3	Grunderwerbsteuer	35	28	48
4	Kraftfahrzeugsteuer	82	81	99
5	Rennwett- und Lotteriesteuer	14	15	28
6	Feuerschutzsteuer	4	3	4
7	Biersteuer	15	17	6
C	Steuereinnahmen der Länder ohne Gemeindesteuern (C = A + B)	1.739	1.709	1.741
„kommunale Komponente“				
D	Steuereinnahmen der Gemeinden darunter:	297	374	593
1	Grundsteuern	84	95	119
2	Gewerbest. n. Ertrag u. Kapital (Brutto)	140	181	285
3	Gewerbest. netto (./. Gewerbesteueruml.)	116	161	223
4	Anteil a. d. Lohn-/ veranl. Einkommenst.	65	82	215
5	Anteil an der Umsatzsteuer	25	33	27
Gesamtsteueraufkommen				
E	Gesamte Steuereinnahmen (Länder- und Gemeindeebene)	2.036	2.082	2.334

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Tabelle 4.3 der Kassenstatistik, „Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten und Ländern“, 2004.

III.2.3 Einnahmen der kommunalen Ebene

In der Tabelle 8 werden die Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich betrachtet. Die bereinigten Gesamteinnahmen lagen im Jahr 2004 rd. 536 Mio. Euro über dem Vergleichswert der Kommunen in den westdeutschen Referenzländern und auch rd. 364 Mio. Euro über den Vergleichsdaten der sächsischen Kommunen. Die Mehreinnahmen gegenüber Sachsen relativieren sich allerdings auf rd. 107 Mio. Euro, werden

die höheren Zuweisungen des Landes an die dortigen kommunalen Zweckverbände berücksichtigt.¹⁴

In der laufenden Rechnung haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Einnahmen, die fast 300 Mio. Euro über denen der finanzschwachen Westflächenländer und rd. 274 Mio. Euro über dem Sachsen-Vergleichswert liegen. Dabei sind in Sachsen wiederum ca. 140 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. 130 Mio. Euro liegen dürften. Auch in der Kapitalrechnung verbuchen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern deutliche Mehreinnahmen im Vergleich zum Durchschnitt der Benchmark-Länder im Westen.

Tabelle 8: Vergleich der Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der kommunalen Ebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004, hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl

	MV	SN*	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Mindereinnahmen(-) in Mio. Euro	
	in Euro je EW			SN	FFW
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.635	1.466	1.476	291	274
darunter:					
Steuereinnahmen	297	375	594	-133	-511
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	118	100	97	31	36
Laufende Zahlungen vom Land	908	733	485	302	732
Gebühren	174	126	162	82	21
Einnahmen der Kapitalrechnung	330	287	178	73	263
darunter:					
Vermögensveräußerungen	100	75	62	43	65
Vermögensübertragungen vom Land	163	183	66	-35	168
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	23	21	30	3	-12
bereinigte Einnahmen	1.965	1.754	1.654	364	536
<i>nachrichtlich:</i> <i>Zahlungen vom Land insgesamt</i>	<i>1.071</i>	<i>998</i>	<i>550</i>	<i>126</i>	<i>899</i>

* Die Daten für Sachsen wurden um Einnahmen zur Beseitigung der Flutschäden des Augusthochwassers 2002 bereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auffällig im Vergleich zum Jahr 2003 ist eine deutliche Steigerung der Vermögensaktivierungen bei den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns von 59 auf 100 Euro je EW. Damit wurde 2004 auch deutlich mehr kommunales „Tafelsilber“ veräußert als

¹⁴ Die höheren Zuweisungen an die Zweckverbände werden aus Tabelle 14 ersichtlich.

in den Vergleichsländern. An dieser Stelle macht ein Vorgriff auf die Ausgabenseite Sinn, um sich die Relation von Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung anzuschauen.

Tabelle 9: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung auf der **kommunalen Ebene** im Vergleich (2004)

	MV	SN*	FFW
	in Euro je EW		
Einnahmen der Kapitalrechnung	330	287	178
Ausgaben der Kapitalrechnung	348	327	253
Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung	-18	-40	-75

* Die Daten für Sachsen wurden um Einnahmen zur Beseitigung der Flutschäden des Augusthochwassers 2002 bereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Aus der vereinfachten Darstellung von Tabelle 9 wird der sehr geringe Eigenfinanzierungsbeitrag der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern aus dem laufenden Haushalt deutlich.

Danach betrug der von den Kommunen selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen lediglich 18 Euro je EW, was einem Anteil von rd. 5% der Gesamtausgaben der Kapitalrechnung entspricht. Diese sehr geringe Aktivierung von kommunalen Eigenmitteln aus dem laufenden Haushalt resultiert neben den überhöhten laufenden Ausgaben der kommunalen Ebene in den vergleichsweise hohen investiven Pro-Kopf-Zuweisungen durch das Land, gepaart mit nur sehr geringen Kofinanzierungsquoten der Kommunen. Die Förderpolitik des Landes (gestützt auf Bundes- und EU-Finanzmittel) hat somit hinsichtlich der Kommunen weniger aktivierende als substituierende Wirkung – mit der Folge, dass sich die konsumtiven Finanzierungsspielräume der kommunalen Ebene erhöhen.

In der nachfolgenden Tabelle 10 werden die Zahlungen des Landes an die kommunale Ebene, inklusive der Zweckverbände, gegenüber gestellt. 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 596 Euro je EW, also hochgerechnet ca. 1,03 Mrd. Euro.

Im Vergleich der ostdeutschen Länder fällt auf, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sowohl im Bereich der Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (899 Euro je EW) als auch insgesamt (1.189 Euro je EW) einen Spitzenplatz einnehmen. Die

investiven Einnahmen liegen leicht unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Da die Kommunen des Landes keine systematisch höheren Aufgaben- und Ausgabenlasten im Vergleich zu den Kommunen der anderen ostdeutschen Länder haben, ist im Ländervergleich eine überproportionale Finanzausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern festzustellen.

*Tabelle 10: Zuweisungen der Länder an die **kommunale Ebene** (einschließlich Zweckverbände) im Jahr 2004, in Euro je EW*

an Gemeinden	allgemeine Zuweisungen	sonstige laufende Zuw. u. Zuschüsse	laufende Zuw. u. Zuschüsse gesamt	investive Zuweisungen u. Zuschüsse	insgesamt
MV	572	327	899	290	1.189
SN	616	202	818	294*	1.112
NL o. MV	577	258	835	304*	1.139
FFW	256	250	506	87	593

* Die investiven Zuweisungen an die Kommunen und Zweckverbände in Sachsen und der Durchschnitt der neuen Länder wurden flutbereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

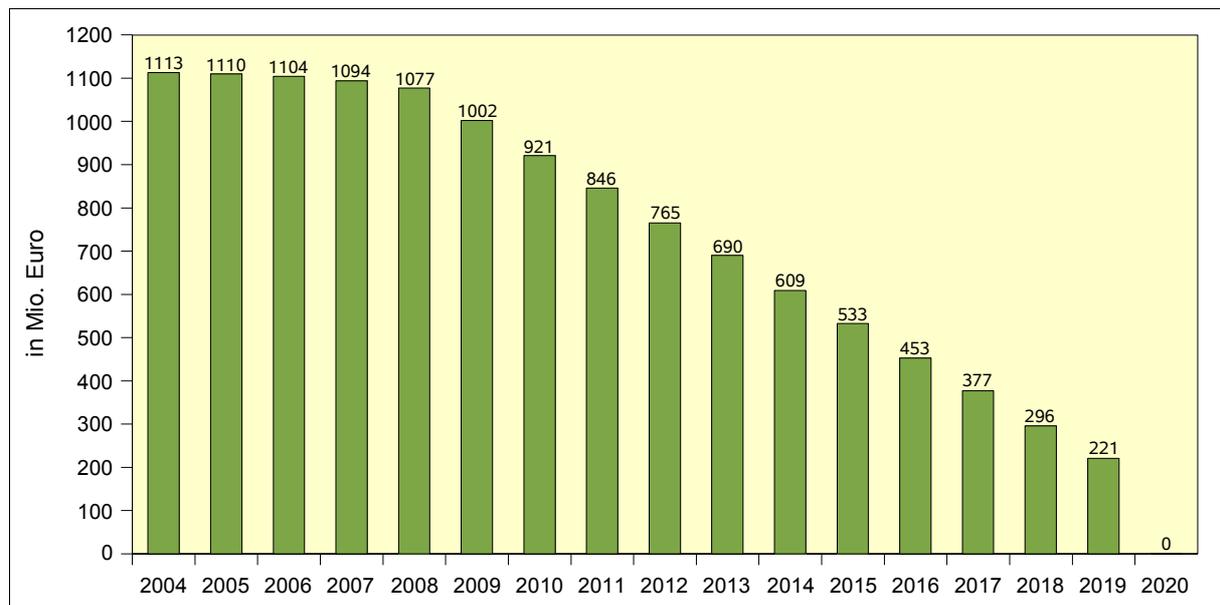
III.2.4 Prognose zur Entwicklung der Einnahmen bis 2020

In Mecklenburg-Vorpommern – dies gilt auch für die anderen neuen Länder – werden die öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren durch zwei Faktoren unter Druck geraten, durch rückläufige Transfermittel des Bundes und der EU einerseits und Einnahmenverluste aufgrund der Bevölkerungsentwicklung andererseits.

So werden die degressiv gestalteten Einnahmen aus den teilungsbedingten SoBEZ bis zum Jahr 2020 vollständig auslaufen, die EU-Strukturfondsmittel reduzieren sich in der Förderperiode 2007 bis 2013 bereits um ca. 10 bis 20% und werden danach aller Voraussicht nach weiter reduziert, gleiches gilt für die überproportionalen aufgabenbezogenen Zuweisungen des Bundes (Korb II Solidarpakt). In welchem Umfang der Bevölkerungsrückgang zu Einnahmenverlusten führt, wurde bereits in Abschnitt II untersucht. Im Ergebnis führt der Verlust eines Einwohners zu Einnahmenverlusten von rd. 2.350 Euro p.a. Neben weiteren 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 Bevölkerungsquoten verteilt, wobei diese Anpassungen aber sehr häufig nur im Abstand von mehreren Jahren durchgeführt werden.

Von den gesamten Osttransferleistungen, 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 geringfügig auf ca. 1.110 Mio. Euro abgesenkt und in den Folgejahren mit ansteigenden Degressionsbeträgen bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut, siehe Abbildung 8.

Abbildung 8: Entwicklung der SoBEZ-Zahlungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern bis 2019



Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben den gesetzlich determinierten Mindereinnahmen aus den SoBEZ kommt es voraussichtlich zu weiteren Absenkungen von Zahlungen des Bundes aus überproportionalen „ostspezifischen“ Zuweisungen im Rahmen der Mischfinanzierungstatbestände – insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „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 im Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommern bei rd. 1,68 Mrd. Euro p.a. liegen.

Um die langfristige Einnahmenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern abzuschätzen, wird ein Modell verwendet, das bis zum Jahr 2020 reicht. Bei dieser Modellrechnung handelt es sich um eine Realrechnung, d. h. es wird in Preisen des Jahres 2004 gerechnet, so dass Inflationseffekte nicht berücksichtigt werden. Unterstellt wird eine langfristige Realwachstumsrate (der staatlichen Pro-Kopf-Einnahmen bzw. des Pro-Kopf-BIP¹⁵) in Gesamtdeutsch-

¹⁵ Die Ostransfers sind, da nominal fixiert, vom Realwachstum ausgeschlossen. Im Gegenteil: diese müssen daher deflationiert werden, da diese nominal und nicht real fixiert sind.

land von 1,0% bzw.1,5%. Die Modellrechnung berücksichtigt die Rückführung der SoBEZ sowie der sonstigen ostspezifischen überproportionalen Leistungen¹⁶ des Bundes und der EU. Für die Westvergleichsländer wurde ein analoges Referenzmodell durchgerechnet.

Das Projektionsmodell geht auf Länderebene von folgenden Ausgangsdaten für das Jahr 2004 aus, die in der Tabelle 11 dokumentiert werden:

1. Im ersten Schritt werden die Einnahmen von Mecklenburg-Vorpommern und den finanzschwachen Flächenländern West um Sondereffekte wie Vermögensverkäufe oder die ab 2005 entfallenden SanBEZ¹⁷ an das Saarland bereinigt.
2. Anschließend werden die unmittelbar von der Einwohnerzahl abhängigen Einnahmen, bestehend aus Steuereinnahmen, Einnahmen aus dem LFA, FehlBEZ plus Gebühreneinnahmen ermittelt.
3. In Schritt drei werden die Zahlungen des Bundes, ohne der BEZ, dargestellt. Die Differenz der Zahlungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern und des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer ergibt die überproportionalen Leistungen des Bundes an Mecklenburg-Vorpommern.
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 erneut die überproportionalen Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern berechnet werden.
6. In Schritt 6 wird der gesamte Betrag der überproportionalen Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern – im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Referenzländer – ausgewiesen. Dieser Betrag beläuft sich auf ca. 973 Euro je EW bzw. hochgerechnet auf ca. 1,68 Mrd. Euro.¹⁸

16 Für diese wird ein degressiver Verlauf unterstellt, der dem der SoBEZ entspricht.

17 Sanierungsbundesergänzungszuweisungen

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

Tabelle 11: Pro-Kopf-Einnahmen auf der **Landesebene** in Mecklenburg-Vorpommern und im Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer im Jahr 2004, in Euro je EW

in Euro je EW	MV	FFW	Differential = überproportionale Einnahmen MV
1. Bereinigte Gesamteinnahmen ohne Vermögensveräußerungen, SanBEZ	3.648	2.491	
2. Einwohnerabhängige Einnahmen (Steuern/LFA und FehlBEZ/ Gebühren/ Verwaltungseinnahmen)	2.042	1.858	
3. Zahlungen des Bundes, netto der BEZ	430	219	211
4. SoBEZ	645	0	645
5. Sonstige Einnahmen (5 = 1 – 2 – 3 – 4)	531	414	117
6. Gesamte überproportionale Einnahmen			973

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik des Jahres 2004.

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

1. Die nicht überproportionalen Pro-Kopf-Einnahmen werden mit der Realwachstumsrate von 1,5% (Variante 1) und 1% (Variante 2) fortgeschrieben. Hier handelt es sich im Ausgangsjahr 2004 um einen Betrag in Höhe von 2.675 Euro je EW (3.648 Euro je EW, abzüglich überproportionaler Leistungen in Höhe von 973 Euro je EW).
2. Die überproportionalen Einnahmen in Höhe von ca. 1,673 Mrd. Euro (973 Euro je EW multipliziert mit der Einwohnerzahl von 1,7260 Mio.) im Jahr 2004 werden modellartig mit der Degressionsformel der SoBEZ abgeschmolzen. Da es sich um eine Realrechnung handelt, werden die nominalen Beträge zusätzlich mit der Inflationsrate (1%) deflationiert.

In der Tabelle 12 werden die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für die Jahre 2010 und 2020 ausgewiesen. Es wird deutlich, wie sich die Einnahmenentwicklung im Zeitraum von 2004 bis 2020 auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern auf drei Einzelkomponenten verteilt.

1. Das Land verliert bis 2020 Osttransfers im Wert von real ca. 1,43 Mrd. Euro.
2. Ferner verliert das Land Realeinnahmen zwischen 0,5 und 0,6 Mrd. Euro aufgrund des erwarteten Bevölkerungsrückgangs.
3. Auf der anderen Seite entstehen wachstumsbedingte Mehreinnahmen – je nach unterstellter Wachstumsrate – zwischen rd. 0,55 und 1,0 Mrd. Euro.

Sichtbar wird auch, dass die Einnahmenrückgänge erst im nächsten Jahrzehnt deutlich spürbar werden. Für 2010 ist nach Variante 1 mit einem absoluten Einnahmenverlust von 255 Mio. Euro zu rechnen, der sich bei einem schwächeren Wirtschaftswachstum (Variante 2) auf rd. 400 Mio. Euro erhöhen könnte. Die Effekte auf die Pro-Kopf-Einnahmen werden bis 2010 kaum spürbar sein.

Tabelle 12: Realeinnahmenentwicklung auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern bis 2010/2020 bei einem Realwachstum von 1,5% und 1%

	Variante 1 Realwachstum 1,5%		Variante 2 Realwachstum 1%	
	Mio. Euro	Euro je EW	Mio. Euro	Euro je EW
Einnahmen im Jahr 2004				
	6.273	3.648	6.273	3.648
Einnahmen im Jahr 2010				
	6.018	3.684	5.878	3.598
absolute Einnahmenveränderung zu 2004	-255	+36	-394	-50
relative Einnahmenveränderung zu 2004	-4,6%	+0,9%	-6,3%	-1,4%
Komponenten:				
Bevölkerungsrückgang	-317		-310	
Rückgang der Osttransfers	-271		-271	
wachstumsbedingte Einnahmenveränderung	+333		+186	
Einnahmen im Jahr 2020				
	5.273	3.395	4.872	3.137
absolute Einnahmenveränderung zu 2004	-1.000	-289	-1.401	-511
relative Einnahmenveränderung zu 2004	-15,9%	-7,9%	-22,3%	-14,0%
Komponenten:				
Bevölkerungsrückgang	-565		-522	
Rückgang der Osttransfers	-1.427		-1.427	
wachstumsbedingte Einnahmenveränderung	+992		+548	

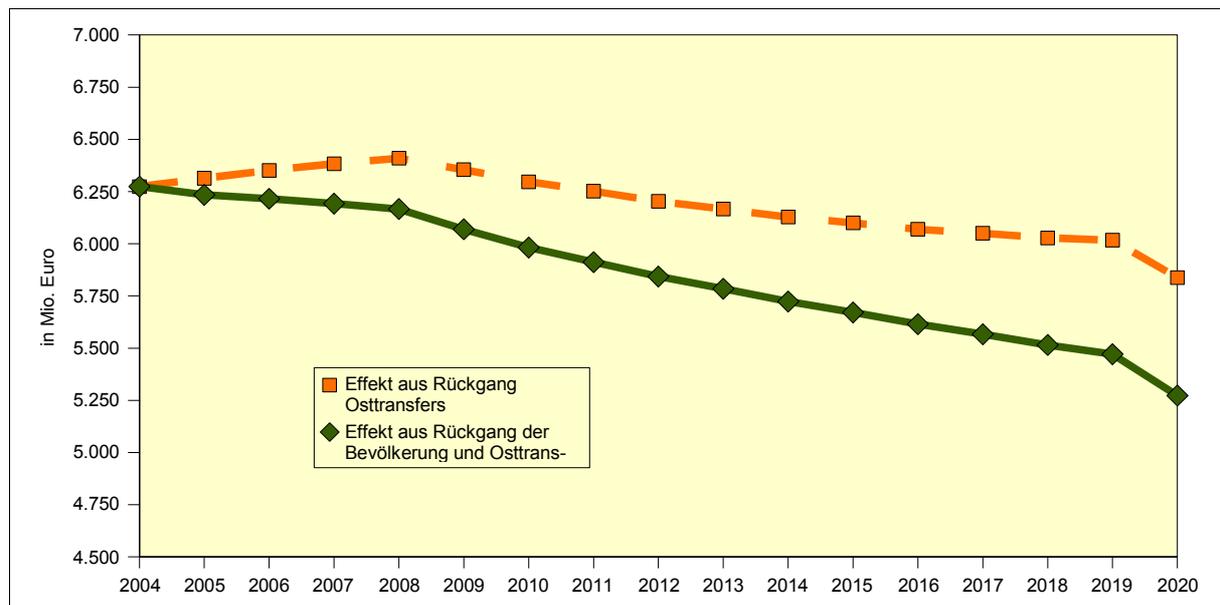
Quelle: Eigene Berechnungen.

Deutlich stärker fallen die Effekte für den Zeitraum 2010 bis 2020 aus. Bis zum Jahr 2020 wird in Variante 1 allein schon der Rückgang der aufbaubedingten Transfermittel zu einem realen Einnahmenrückgang von rd. 7% gegenüber 2004 führen. Zusätzliche Einnahmenverluste, die sich direkt aus einer geringeren Bevölkerungszahl herleiten lassen, verstärken

diesen Effekt und lassen für 2020 um 1.000 Mio. Euro (-16%) geringere Realeinnahmen für Mecklenburg-Vorpommern erwarten. Die Abbildung 9 veranschaulicht noch einmal diese Ergebnisse für Variante 1 der Modellrechnung. Die Differenz zwischen der unteren Linie, welche die eigentliche Einnahmenprognose darstellt, und der darüber liegenden Linie verdeutlicht den Effekt des Bevölkerungsverlustes.

Vergleicht man die realen Wachstumsraten der vergangenen Jahre mit der Annahme von durchschnittlich 1,5% in Variante 1, wird deutlich, dass die Ergebnisse dieser Berechnung durchaus als optimistisch zu bewerten sind. Die Einnahmerückgänge könnten sich auf rd. 1.400 Mio. Euro erhöhen, falls der zuletzt sehr flache Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft nicht übertroffen wird.

Abbildung 9: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der **Landesebene** in Mecklenburg-Vorpommern von 2004 bis 2020 (zu realen Preisen von 2004 bei einem Realwachstum von 1,5%), in Mio. Euro

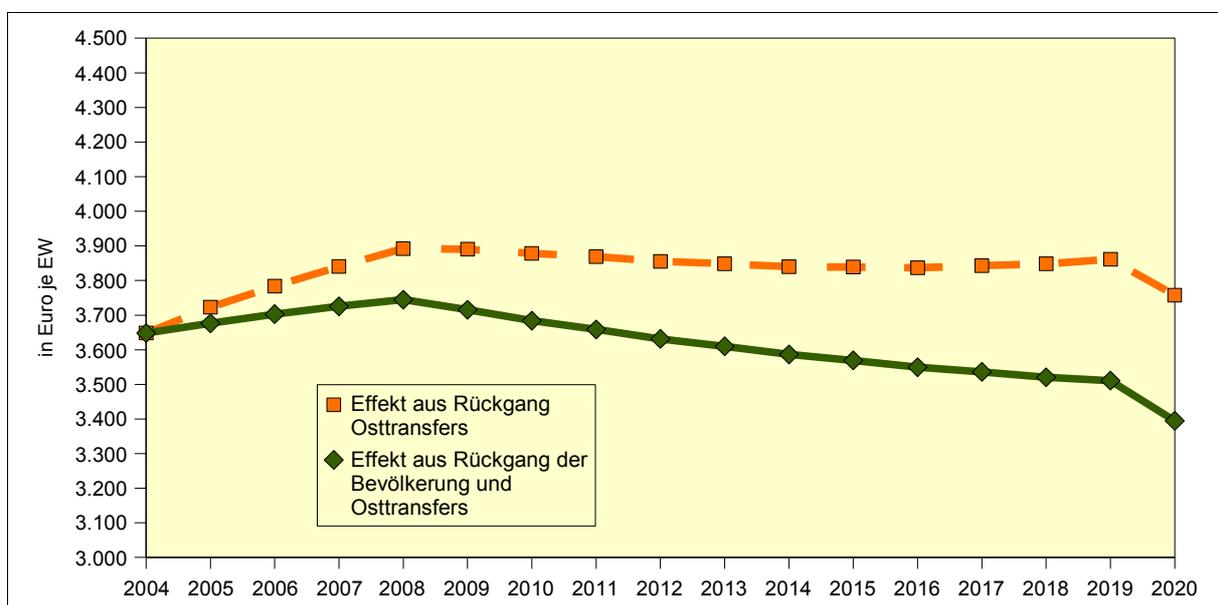


Quelle: Eigene Berechnungen.

Ergänzend zeigt die Abbildung 10 die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern von 2004 bis 2020. Diese werden nach dieser Modellrechnung bis zum Jahr 2008 moderat ansteigen, wobei dies auf das unterstellte Realwachstum der Steuereinnahmen und die weitgehende Konstanz der Transfermittel aus dem Aufbau Ost zurückzuführen ist. Ab dem Jahr 2009 werden die Einnahmewachse in Mecklenburg-Vorpommern negativ sein, da die Einnahmenverluste aus der Abschmelzung der SoBEZ höher sind als die Einnahmewachse aus den Steuermehreinnahmen.

Nach den Berechnungen werden die Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2020 real rd. 8% unter dem Niveau des Jahres 2004 liegen. 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 Flächenländern West weitgehend verlieren. Während im Jahr 2004 das Land Mecklenburg-Vorpommern im Landeshaushalt Pro-Kopf-Einnahmen erzielte, die mehr als 46% über dem Vergleichswert in den Referenzländern West lagen (vor LFA), werden die Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2010 auf ca. 134% und im Jahr 2019 auf ca. 112% sinken. Ab dem Jahr 2020 werden die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 107% des Westvergleichswertes liegen.

Abbildung 10: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der **Landesebene** in Mecklenburg-Vorpommern von 2004 bis 2020 (zu realen Preisen von 2004 bei einem Realwachstum von 1,5%), in Euro je EW



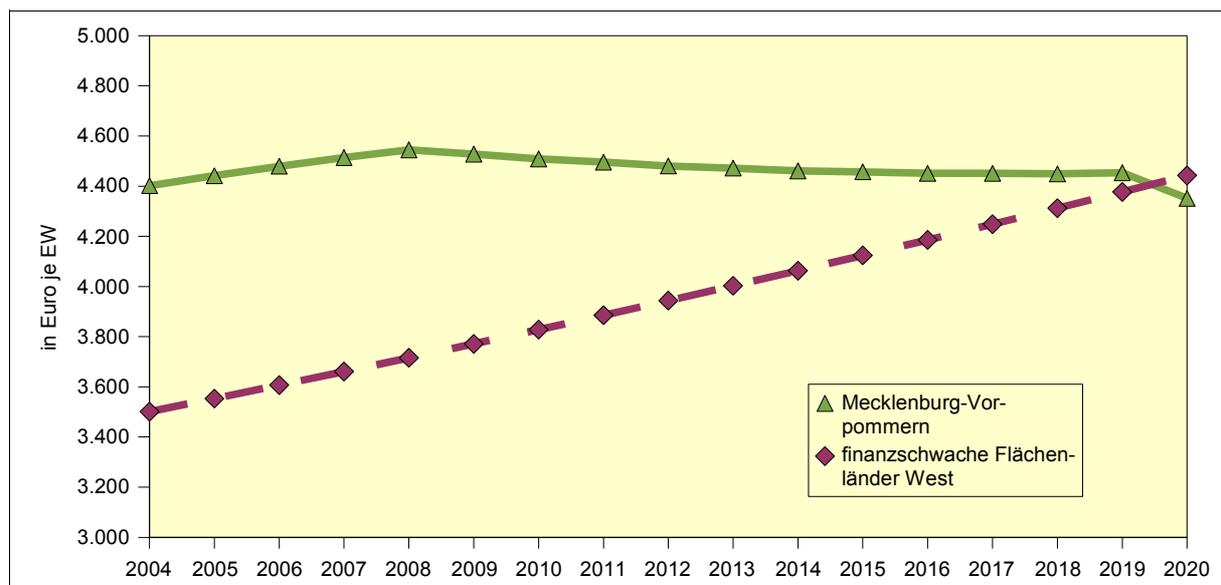
Quelle: Eigene Berechnungen.

Dieses Ergebnis für die Landesebene – analog auch zutreffend für die anderen Ostflächenländer – ergibt sich insbesondere deshalb, weil unterstellt werden muss, dass die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern auch längerfristig eine unterproportionale kommunale Finanzkraft aufweisen werden, und daher auch weiterhin überproportionale Zuweisungen aus

dem Finanzausgleich an das Land fließen werden.¹⁹ Die Mehreinnahmen von rd. 7% wird das Land also benötigen, um mit vergleichsweise zu den finanzschwachen Westflächenländern höheren Zuweisungen im kommunalen FAG zumindest einen Teil der kommunalen Steuerschwäche auszugleichen. Dennoch wird das derzeitige Niveau der kommunalen Zuweisungen nicht zu halten sein, soll eine finanzwirtschaftliche Überforderung des Landes verhindert werden.

Um ein schlüssiges Gesamtbild zu erhalten, wurde die Modellierung der Einnahmen auch für die konsolidierte Landes- und kommunale Ebene vorgenommen. Abbildung 11 zeigt Ergebnisse in Form von Pro-Kopf-Einnahmen im Vergleich zur westdeutschen Benchmark.

Abbildung 11: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der **Landes- und kommunalen Ebene** bis 2020 im Vergleich, in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnungen.

Während gegenwärtig das Land und seine Kommunen Pro-Kopf-Einnahmen erzielen, die ca. 26% 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 Durchschnitts der Benchmark West reduziert. Das wird dazu führen, dass Land und kommunale Ebene zusammen weniger öffentliche Güter steuerfinanziert anbieten können als der Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer.

¹⁹ Implizit gehen wir hier auch von der Annahme aus, dass das im Jahr 2019 auslaufende Finanzausgleichsgesetz des Bundes durch ein Länderfinanzausgleichssystem ersetzt wird, das in seiner Ausgleichsintensität weitgehend dem ab dem Jahr 2005 gültigen Länderfinanzausgleichssystem entspricht.

Als ein Zwischenfazit für die langfristige Einnahmenentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist Folgendes festzuhalten:

- Trotz eines unterstellten Realwachstums von 1,5% 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 2004 sinken.
- Während gegenwärtig das Land und seine Kommunen Pro-Kopf-Einnahmen erzielen, die ca. 26% über dem Westvergleichswert liegen, wird dieser Einnahmenvorsprung bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut, und auf einen Wert von ca. 98% des Durchschnitts der finanzschwachen Flächenländer West reduziert.
- Es wird also in absehbarer Zeit keine zusätzlichen Verteilungsspielräume geben. Vielmehr müssen das gegenwärtige Ausgabenniveau und die Ausgabenstruktur an den Einnahmenrahmen angepasst werden, um sich ein Mindestmaß an politischer Gestaltungsmöglichkeit zu erhalten.
- Die aus den Bevölkerungsverlusten resultierenden Einnahmenverluste müssen insgesamt ausgabenseitig kompensiert werden, indem langfristig wirkende Strukturentscheidungen umgesetzt werden.

III.3 Die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich

Bei der vorangegangenen Betrachtung der Einnahmensituation von Land und Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich mit den Benchmark-Ländern wurde deutlich, dass die finanzschwachen Flächenländer West im vorliegenden Benchmarking einen langfristigen Orientierungswert für die laufenden Ausgaben darstellen müssen, da die Einnahmen von Mecklenburg-Vorpommern – gleiches gilt übrigens für alle neuen Länder – bis 2020 auf rd. 98% der westdeutschen Vergleichsländer zurückfallen werden. Somit stellen deren laufende Gesamtausgaben, nicht spezifische laufende Ausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen, den wesentlichen Orientierungspunkt für den langfristigen eigenen Finanzierungsspielraum

Mecklenburg-Vorpommerns dar. Dabei müssen zusätzlich die bei den westdeutschen Vergleichsländern bestehenden Anpassungsnotwendigkeiten bei den laufenden Ausgaben von rd. 6%²⁰ in Rechnung gestellt werden, so dass eine Anpassung auf gegenwärtiges Niveau der finanzschwachen Westflächenländer nur eine Zwischenetappe für Mecklenburg-Vorpommern darstellen kann. Nachfolgend werden einzelne Ausgabenkategorien für Land und kommunale Ebene analysiert, um Anhaltspunkte für mögliche Konsolidierungsschritte zu ermitteln.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die nachfolgend aufgezeigten Probleme in Form von z.T. deutlichen Ausgabenüberhängen in allen neuen Ländern mit ähnlichen Ausmaßen festzustellen sind. Vom Durchschnitt hebt sich lediglich der Freistaat Sachsen etwas ab, was auch dessen Rolle als Benchmark legitimiert. Neben der Ermittlung der bestehenden Niveauunterschiede zu den Referenzländern im Westen und Sachsen wird das Augenmerk auch auf den Trend am aktuellen Rand gerichtet, um daraus Aussagen zur Wirksamkeit von laufenden Konsolidierungsmaßnahmen herzuleiten.

III.3.1 Ausgaben des Landes und der kommunalen Ebene

Vor der ausführlichen Analyse der Ausgaben auf der Landesebene sollen kurz die Ergebnisse für Land und kommunale Ebene zusammen betrachtet werden. Dabei lassen sich mit Blick auf Tabelle 13 folgende Ergebnisse feststellen.

Die Pro-Kopf-Ausgaben der laufenden Rechnung lagen 2004 rd. 12% über den vergleichbaren Ausgaben der finanzschwachen Flächenländer West (+427 Euro je EW). Hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl ergeben sich Mehrausgaben von 737 Mio. Euro.

Zurückzuführen sind diese Mehrausgaben vor allem auf die deutlich höheren Ausgaben beim aktiven Personal (+242 Euro je EW) und dem laufenden Sachaufwand (+87 Euro je EW). Ein Teil der Mehrausgaben gegenüber den westdeutschen Vergleichsländern ist auch auf höhere laufende Zuweisungen zurückzuführen, etwa im Bereich der Landwirtschaft, der Europäischen Strukturfonds für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder der Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Mit hochgerechneten 1.115 Mio. Euro sind die Ausgabenüberhänge im laufenden Bereich bei einem Vergleich mit dem Freistaat Sachsen noch gravierender. In allen ausgewiesenen Ausgabenkategorien ergeben sich höhere Pro-Kopf-Ausgaben.

²⁰ Der erforderliche Abschlag von 6% wurde in Abschnitt III.1 hergeleitet.

Die wesentlichen Unterschiede sind bei den Ausgaben für aktives Personal und dem laufenden Sachaufwand festzustellen. Dazu kommt vor allem eine Diskrepanz bei den Zinsausgaben pro Kopf, die in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der Schuldenlast beinahe doppelt so hoch sind wie in Sachsen und Mehrausgaben von rd. 261 Mio. Euro p.a. verursachen.

Tabelle 13: Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes- und kommunalen Ebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004 in Euro je EW 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	3.949	3.303	3.522	1.115	737
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.596	1.452	1.621	248	-44
<i>darunter:</i>					
<i>Versorgung</i>	32	30	299	4	-462
<i>aktives Personal</i>	1.564	1.422	1.322	245	417
laufender Sachaufwand	634	521	547	196	150
<i>darunter:</i>					
<i>Bewirtschaftung der Grundstücke</i>	123	105	76	31	80
<i>sonst. sächl. Verwaltungsausgaben</i>	376	284	311	158	112
<i>Zinsausgaben</i>	342	191	359	261	-29
Ausgaben der Kapitalrechnung	922	906	430	28	849
darunter:					
Sachinvestitionen	448	418	255	52	333
Bereinigte Ausgaben	4.872	4.457	3.953	717	1.587

* Die Daten für Sachsen wurden so weit wie möglich um Ausgaben zur Beseitigung der Flutschäden des Jahres 2002 bereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

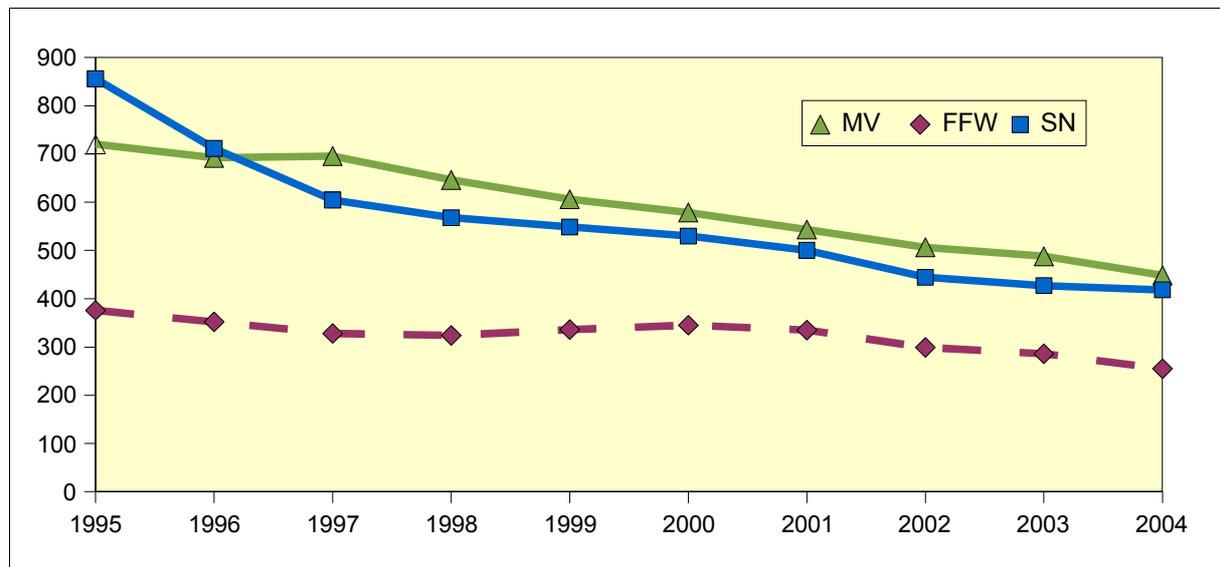
Deutlich geringer fallen die Unterschiede zum Freistaat Sachsen beim Vergleich der investiven Ausgaben (Ausgaben der Kapitalrechnung) und den darunter fallenden Sachinvestitionen aus. Mecklenburg-Vorpommern hat jeweils leicht höhere Ausgaben aufzuweisen, wenn wie geschehen, in Sachsen jene Ausgaben herausgerechnet werden, die zur Beseitigung der Schäden des Hochwassers im Jahr 2002 dienen.

Die aufbaubedingten investiven Mehrausgaben zu den finanzschwachen Flächenländern West sind in allen neuen Ländern weiterhin deutlich. Allerdings zeigt die Entwicklung der Sachinvestitionen im Jahresverlauf (Abbildung 12) eine Annäherung an die Pro-Kopf-

Ausgaben der westdeutschen Benchmark-Länder in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, die fast ausschließlich auf geringere Investitionen der neuen Länder zurückzuführen war. Seit 2001 erfolgte ein weitgehend paralleler Rückgang der Sachinvestitionen.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die finanzschwachen Westflächenländer aufgrund der stark belasteten Haushalte eher deinvestieren dürften und somit die positive Differenz lediglich durch die relativen Mehreinnahmen der Flächenländer Ost (z.B. EU-Strukturfonds etc.) zu erklären ist. Das derzeitige Investitionsniveau ist folglich nicht als aufbaugerecht zu betrachten.

Abbildung 12: Sachinvestitionen auf der Landes- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Sachsen (ohne Fluteffekte in Sachsen), in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Dieser Befund für die investiven Pro-Kopf-Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern wird zusätzlich getrübt, werden die zur Finanzierung der Ausgaben herangezogenen Quellen ermittelt. Dabei werden die strukturellen Haushaltsprobleme deutlich, die sich in überhöhten laufenden Ausgaben niederschlagen, so dass die erforderlichen Investitionen weitgehend über Verschuldung und investive Zuweisungen fremdfinanziert werden.

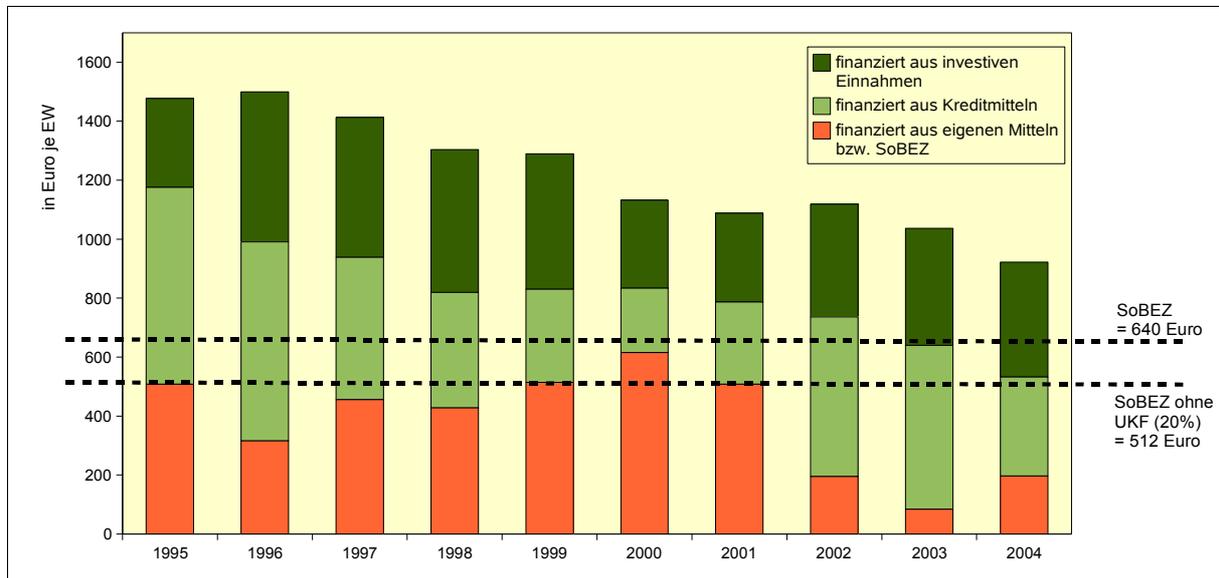
Zur genauen Analyse dieses Problems wird im ersten Schritt die Größe der eigenfinanzierten Investitionen ermittelt, indem die Einnahmen der Kapitalrechnung von den investiven Ausgaben abgezogen werden. Den größten Anteil der investiven Einnahmen machen investive Zuweisungen für Förderprogramme des Bundes und der EU aus. Danach wird das Finanzierungssaldo in Abzug gebracht und damit der Tatsache Rechnung getragen, dass

Kreditfinanzierung in konjunkturellen Normallagen nur für Investitionen erlaubt ist. Die Restgröße (unterer Teil der Säulen der nachfolgenden Abbildung) ergibt die Mittel, die das Land aus den laufenden Einnahmen des Jahres zum Zwecke der Investitionen erwirtschaftet hat. Dieser Teil ist in den vergangenen Jahren, auch aufgrund der erheblichen steuerlichen Einnahmefälle, deutlich zurückgegangen, konnte aber 2004 gegenüber dem Vorjahr um rd. 113 Euro je EW verbessert werden. Dieses Ergebnis kann auf lange Sicht noch nicht befriedigen, denn die hier errechneten „eigenen Finanzierungsmittel für Investitionen“ enthalten auch die SoBEZ von 640 Euro je EW 2004, die Mecklenburg-Vorpommern als laufende Mittel zugehen.

Welchen Umfang die „eigenen Finanzierungsmittel für Investitionen“ mindestens umfassen sollten, leitet sich daher auch aus den bundesgesetzlich determinierten Verwendungszwecken der SoBEZ ab. Zur besseren Darstellung künftiger Handlungsbedarfe wird modellhaft angenommen, die ab Berichtsjahr 2005 geltende Rechtslage des § 11 Abs. 3 FAG wäre bereits in der Vergangenheit anzuwenden gewesen. Danach wäre der Einsatz der SoBEZ für laufende Zwecke nur zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF) statthaft, der bis zu 20% der erhaltenen Mittel umfassen dürfte.²¹ Daraus folgt, es müssen ab 2005 mindestens 512 Euro je EW (80%) ausweisbar sein (untere gestrichelte Linie in Abbildung 13), die als eigene Mittel in Investitionen geflossen sind. Dies gelingt nach dieser Rechnung seit 2001 nicht mehr.

21 Fußnote 11 S.18

Abbildung 13: Finanzierungsquellen der Ausgaben der Kapitalrechnung für **Land und kommunale Ebene** seit 1995, in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die nächsten Jahre sind daher erhebliche Anstrengungen erforderlich, um durch schrittweise Reduzierung der laufenden Ausgaben die Eigenfinanzierungskraft für Investitionen zu erhöhen.

Im Jahr 2005, für das bislang nur die Daten für den Landeshaushalt vorliegen, kann eine spürbare Verbesserung der Haushaltsstruktur festgestellt werden. Dieser Trend muss durch Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen und die vom Landesrechnungshof angemahnten weiteren Konsolidierungsschritte, sowohl auf Landesebene als auch der kommunalen Ebene, verstetigt werden.

III.3.2 Ausgaben des Landes

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt Land und kommunale Ebene konsolidiert betrachtet wurden, sollen hier die Ausgaben der Landesebene einer vergleichenden Analyse unterzogen werden. Nachfolgend werden die sich aus der Tabelle 14 ergebenden Ergebnisse zunächst im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West betrachtet.

Die laufenden Ausgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern lagen im Jahr 2004 hochgerechnet um ca. 1,24 Mrd. Euro über den westdeutschen Vergleichswerten.

Tabelle 14: Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der **Landesebene** mit den Vergleichsländern im Jahr 2004 in Euro je EW 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	3.260	2.689	2.548	992	1.239
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.074	973	1.130	175	-99
<i>darunter:</i>					
<i>Versorgung</i>	14	8	243	10	-398
<i>aktives Personal</i>	1.060	964	887	166	300
<i>nachrichtlich: AAÜG</i>	156	160	0	7	271
laufender Sachaufwand	241	223	212	32	50
Zinsausgaben	275	132	295	248	-35
laufende Zahlungen an Gemeinden	896	734	476	282	730
laufende Zahlungen an Zweckverbände	3	84	29	-139	-44
Sozialausgaben	149	148	97	2	91
Zahlungen an öffentliche Unternehmen	91	86	142	9	-89
Zahlungen an sonstige Unternehmen	264	87	78	308	324
Zahlungen an soziale Einrichtungen	67	52	66	26	1
Ausgaben der Kapitalrechnung	773	751	255	38	901
darunter:					
Sachinvestitionen	174	131	48	74	219
Vermögensübertragungen an Gemeinden	289	224	83	112	358
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	1	70	4	-119	-4
Bereinigte Ausgaben	4.032	3.439	2.802	1.024	2.138
Finanzierungssaldo	351	90	268	450	144

* Die Daten für Sachsen wurden so weit wie möglich um Ausgaben zur Beseitigung der Flutschäden des Jahres 2002 bereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung resultieren aus der Saldierung von Mehrausgaben und Minderausgaben in verschiedenen Positionen:

- Mehrausgaben im Volumen von rd. 730 Mio. Euro ergeben sich aufgrund der höheren laufenden Zuweisungen des Landes an die Kommunen, die zu einer deutlichen Überkompensation der UKF gegenüber den Benchmark-Ländern West (+158 Euro je EW) bzw. dem Saarland (+331 Euro je EW), als dem finanzschwächsten westdeutschen

Flächenland, führen.²²

- Weitere Mehrausgaben von rd. 300 Mio. Euro fallen bei den Aufwendungen für aktives Personal an, was auf einen weiterhin überhöhten Stellenbesatz im Landeshaushalt zurückzuführen ist. Ein Teil erklärt sich allerdings durch den höheren Anteil von Angestellten unter den Beschäftigten. Für diese sind im Gegensatz zu den Beamten Sozialversicherungsleistungen zu entrichten, die sich erhöhend auf die gegenwärtigen Ausgaben auswirken.
- Eine besonders auffällige Ausgabenkomponente stellen die AAÜG-Aufwendungen²³ der neuen Länder dar, für die es keine unmittelbare Vergleichskategorie in den alten Ländern gibt. Hier tätigte das Land Mehraufwendungen von ca. 271 Mio. Euro.
- Deutlich höher sind in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene auch die Sozialaufwendungen, was z.T. auf höhere Wohngeldleistungen je EW zurückzuführen ist (siehe auch Exkurs: Soziale Sicherung in Abschnitt IV.3).
- Auffällig sind auch die Zahlungen an sonstige Unternehmen, bei denen Mehrausgaben von 324 Mio. Euro ausgewiesen werden. Dabei handelt es sich allerdings um strukturelle Besonderheiten des Landes, die in den höheren laufenden Unterstützungsmaßnahmen für Landwirtschaft und höheren Leistungen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes bestehen. Diesen Mehrausgaben stehen aber, wie bereits bei der Erörterung der Einnahmen dargelegt, auch zusätzliche Mittel des Bundes und der EU gegenüber, so dass diese Mehrausgaben nicht als landespolitisch verursacht und konsolidierungsbedürftig zu interpretieren sind.

Auf der anderen Seite sind bei einigen Ausgabenarten in der laufenden Rechnung auch Minderausgaben im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West festzustellen:

- Hier fallen insbesondere die derzeit noch weitgehend fehlenden Pensionslasten ins Gewicht, was zu Minderausgaben in Höhe von fast 400 Mio. Euro führt.

²² Vergleiche Jahresbericht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 72f.

²³ Bei den AAÜG-Zahlungen handelt es sich um die Leistungen der neuen Länder für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR an den Bund. Für die Zusatzversorgungssysteme werden die über die Beitragsbemessungsgrenze hinausgehenden Ansprüche zu 2/3 von den neuen Ländern ausgeglichen. Für die Sonderversorgungssysteme übernehmen sie die volle Leistung für ehemalige Bedienstete von Volkspolizei, Feuerwehr und Strafvollzug.

- Minderausgaben in Höhe von rd. 89 Mio. Euro fallen auch bei den Zahlungen an öffentliche Unternehmen an und zeigen weiterhin einen vergleichsweise geringen Umfang von Auslagerungen aus dem Kernhaushalt in Mecklenburg-Vorpommern an. Folglich wären auch die oben angeführten Mehrausgaben für aktives Personal mit diesen Minderausgaben zu saldieren bzw. für einen aussagekräftigen Vergleich zu konsolidieren.
- Minderausgaben in geringerem Umfang sind ferner bei den Zinsausgaben sowie bei den Zahlungen an Zweckverbände feststellbar.

In der investiven Rechnung werden in Mecklenburg-Vorpommern „aufbaubedingt“ Mehrausgaben in Höhe von rd. 900 Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der Referenzländer West getätigt. Die Gesamtausgaben liegen damit um ca. 2,1 Mrd. Euro über den Westvergleichswerten, womit rd. 58% der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung anfallen.

Der Vergleich mit Sachsen weist in der laufenden Rechnung Mehrausgaben von nahezu 1 Mrd. Euro aus, wobei insbesondere folgende Positionen von Bedeutung sind:

- Bei den Zinsausgaben, als direkte Folge von kreditfinanzierten Ausgabenüberhängen der Vergangenheit, betragen die Mehraufwendungen fast 250 Mio. Euro. Aber auch die Ausgaben zur Finanzierung gegenwärtiger Leistungen liegen, mit Ausnahme der Zuweisungen an Zweckverbände, durchgehend über den Werten von Sachsen.
- Im Personalbereich liegen Mehrausgaben in einer Größenordnung von ca. 175 Mio. Euro vor. Positiv ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Mehrausgaben im Jahr 2003 noch bei 220 Mio. Euro, also rd. 20% höher, lagen.
- Hochgerechnet tätigt das Land auch höhere laufende Leistungen an die Kommunen, wobei sich dieser Betrag – netto der in Sachsen bedeutsamen Leistungen an die Zweckverbände²⁴ – auf rd. 150 Mio. Euro beläuft.
- Die Mehraufwendungen von 308 Mio. Euro bei den „Zahlungen an sonstige Unternehmen“ sind wiederum als weitgehend strukturell bedingt anzusehen und entsprechen in etwa auch den Mehreinnahmen in der laufenden Rechnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Freistaat Sachsen (siehe Tabelle 14).

²⁴ Die hohen Zuweisungen des Freistaates 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 ÖPNV.

Die investiven Ausgaben liegen in Mecklenburg-Vorpommern hochgerechnet 38 Mio. Euro über den entsprechenden flutbereinigten Ausgaben im Freistaat Sachsen.

Aus den vorangegangenen Ergebnissen lässt sich der Konsolidierungsbedarf für die Landesebene Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West ableiten. Bei den Aufwendungen für Personal, einschließlich dem laufenden Sachaufwand, ergibt sich ein Konsolidierungspotential von ca. 260 Mio. Euro, wobei die Minderausgaben für Zahlungen an öffentliche Unternehmen saldiert wurden, um Effekte von Unterschieden in der Auslagerung aus dem Kernhaushalt zu berücksichtigen. Für den kurz als „Verwaltung“ zusammengefassten Konsolidierungsbereich wurden zudem die Ausgabenüberhänge ermittelt, die sich bei um rd. 6% reduzierten Ausgaben der westdeutschen Vergleichsländer ergeben. Damit wurde die Benchmark West um die dort bestehenden strukturellen Ausgabenüberhänge bereinigt.

Die Zahlungen an sonstige Unternehmen bleiben aus den oben angeführten Gründen unberücksichtigt. Das Konsolidierungspotential bei den Zahlungen an die Kommunen konnte nicht direkt aus der Tabelle 14 ermittelt werden. Die Überausstattung der Kommunen von 158 Euro je EW²⁵ ergibt sich als der Betrag, der über die erforderliche Kompensation der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UKF) in Mecklenburg-Vorpommern zu den finanzschwachen Westflächenländern hinausgeht, so dass sich hochgerechnete Mehrausgaben von rd. 273 Mio. Euro (siehe Tabelle 15) für das Land ergeben.

Insgesamt ergibt sich somit ein Konsolidierungsvolumen in der laufenden Rechnung, das bei rd. 600 Mio. Euro für den Landeshaushalt liegt. Die Mehrausgaben an die kommunale Ebene machen rd. die Hälfte des gesamten Konsolidierungsbedarfes aus. Werden die Zuweisungen des Landes zukünftig auf „Normalmaß“ gesenkt, müssen die Kommunen ihrerseits ausgabenreduzierende Maßnahmen noch konsequenter umsetzen und ggf. ihre eigenen Einnahmen erhöhen (Realsteuern, Kostendeckungsgrad der kommunalen Einrichtungen). Das Land kann seine strukturellen Probleme nur dann in den Griff bekommen, wenn auch die kommunale Ebene ihren Beitrag leistet und sich den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht verschließt.

²⁵ Vergleiche Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2005, S. 72f.

Tabelle 15: Konsolidierungsbedarf auf der **Landesebene**

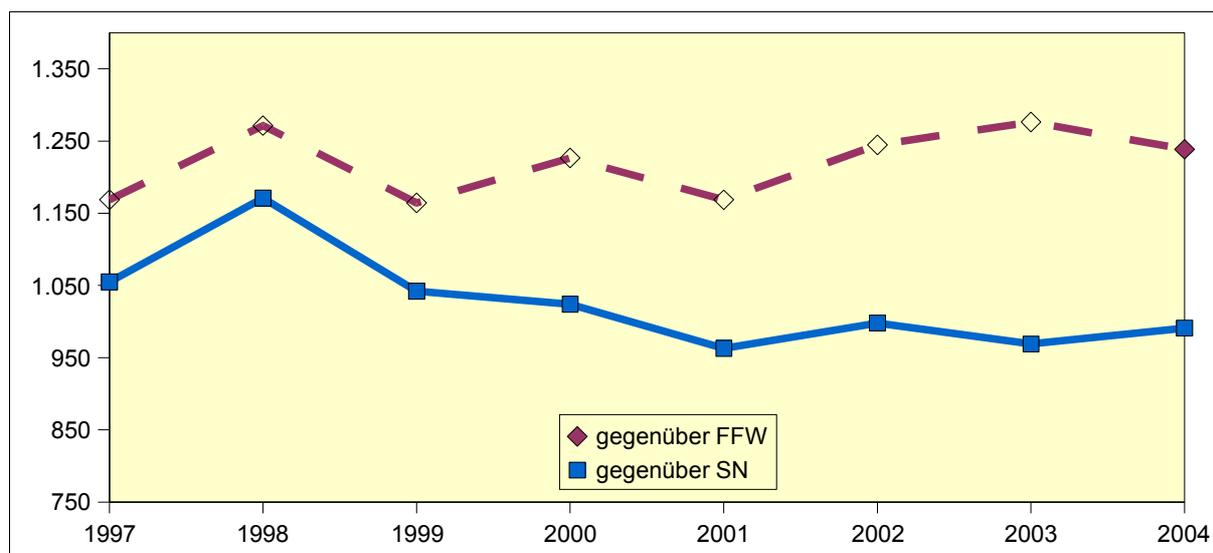
Konsolidierungsbereich	Ausgabenbereiche	Konsolidierungsbedarf
a) Verwaltung	- aktives Personal - lfd. Sachaufwand - Zahlungen an öffentliche Unternehmen	261-390* Mio. Euro (* bei Abschlag von 6% der Ausgaben der FFW)
b) Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen	- lfd. Zuweisungen an Gemeinden ²⁶	273 Mio. Euro
Zusammen		534-663 Mio. Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bereits eingeleitete Maßnahmen der Landesregierung, die im Jahr 2005 zu einem deutlich besseren Haushaltsergebnis als 2004 geführt haben, konnten natürlich in der oben stehenden Rechnung noch nicht erfasst werden, so dass sich mittlerweile ein etwas geringerer Betrag als Zielgröße für die zusätzlichen Konsolidierungsschritte in den kommenden Jahren ergibt.

Dass sich auf Landesebene zuletzt ein Trend zur Verringerung der laufenden Ausgabenüberhänge darstellt, wird bei Betrachtung der hochgerechneten Mehrausgaben für einzelne Ausgabenkategorien anschaulich.

Abbildung 14: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) in der laufenden Rechnung des **Landes** in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



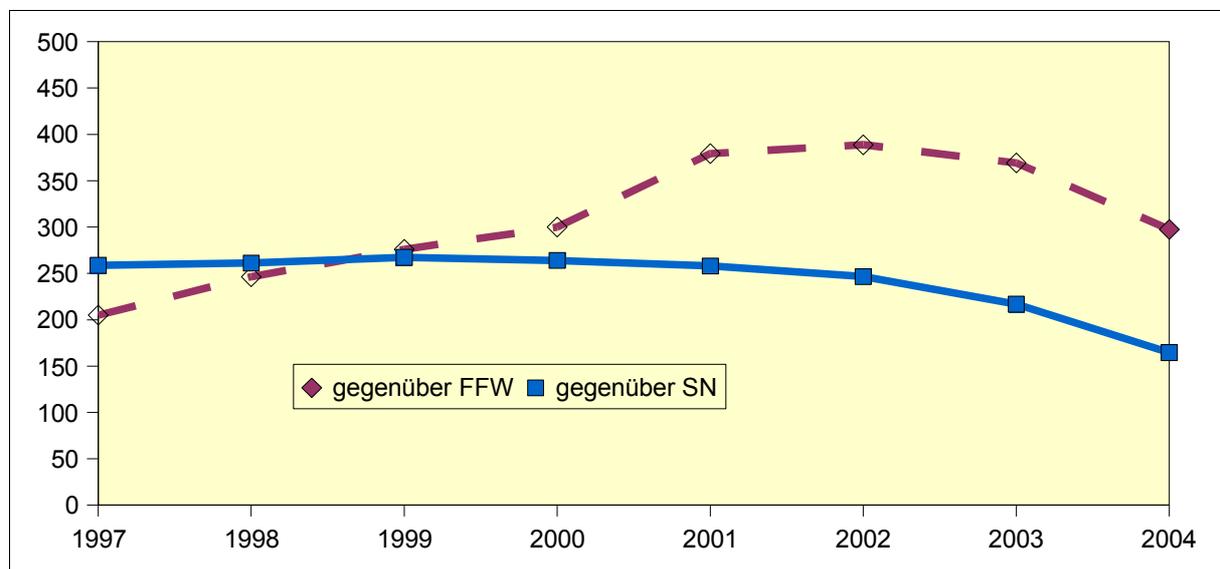
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

26 Abzüglich des Betrages, der für die Kompensation der UKF in Mecklenburg-Vorpommern erforderlich ist, wurde eine Überausstattung der Kommunen von 158 Euro je EW zu den Vergleichsländern im Westen ermittelt, die hochgerechnete Mehrausgaben von rd. 273 Mio. Euro für das Land ergeben.

Der Abstand zu den finanzschwachen Flächenländern West bei den laufenden Ausgaben insgesamt hat sich im Jahr 2004 erstmals seit 2001 geringfügig (-3%) verringert, nachdem er in den beiden vorangegangenen Jahren deutlich gestiegen war. Gegenüber Sachsen bleiben die Mehrausgaben seit vier Jahren auf relativ stabilem Niveau, dabei kommen dem Freistaat der niedrige Schuldenstand und entsprechende Minderausgaben für Zinsen zu Gute.

Deutliche Fortschritte sind auch bei den Ausgaben für aktives Personal festzustellen. Die natürlich weiterhin bestehenden Mehrausgaben konnten in den letzten beiden Jahren sowohl gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern als auch Sachsen spürbar reduziert werden. Damit weisen die ergriffenen Maßnahmen der Landesregierung zum Personalabbau bzw. zur Reduzierung der Personalausgaben erste Erfolge auf. Für eine Fortsetzung dieser Entwicklung bedarf es einer konsequenten Umsetzung des durch die Landesregierung verabschiedeten Personalkonzeptes.

Abbildung 15: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der **Landesebene** in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

III.3.3 Ausgaben der kommunalen Ebene

Auf kommunaler Ebene fielen in der laufenden Rechnung im Vergleich zu den Kommunen in den finanzschwachen Flächenländern West bzw. den sächsischen Kommunen Mehrausgaben an, die im Jahr 2004 bei ca. 182 Mio. Euro bzw. ca. 440 Mio. Euro lagen (siehe Tabelle 16).

Die Aufwendungen für aktives Personal fielen gegenüber den Kommunen in den westdeutschen Vergleichsländern um ca. 120 Mio. Euro und gegenüber Sachsen um 79 Mio. Euro höher aus. Erhebliche Mehrausgaben verzeichneten die Kommunen auch beim laufenden Sachaufwand (167 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen und ca. 101 Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer). Deutlich höher waren weiterhin die Zahlungen an öffentliche Unternehmen, was als Indiz dafür zu werten ist, dass die Auslagerungen auf kommunaler Ebene in Ostdeutschland bereits weiter vorangeschritten sind als in den Westländern.

Bei den Zinsausgaben sowie den Zahlungen an soziale Einrichtungen gab es hingegen kaum Unterschiede zwischen den hier verglichenen Ländern. Im Bereich Sozialleistungen lagen in Mecklenburg-Vorpommern die Ausgaben etwas über dem Durchschnitt der Benchmark-Länder West, aber um nahezu 121 Mio. Euro über den Aufwendungen in Sachsen. Eine ausführliche Betrachtung der Sozialausgaben folgt unter Abschnitt IV.3.

Tabelle 16: Vergleich der Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern auf der kommunalen Ebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2004 in Euro je EW und hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl in Mio. Euro

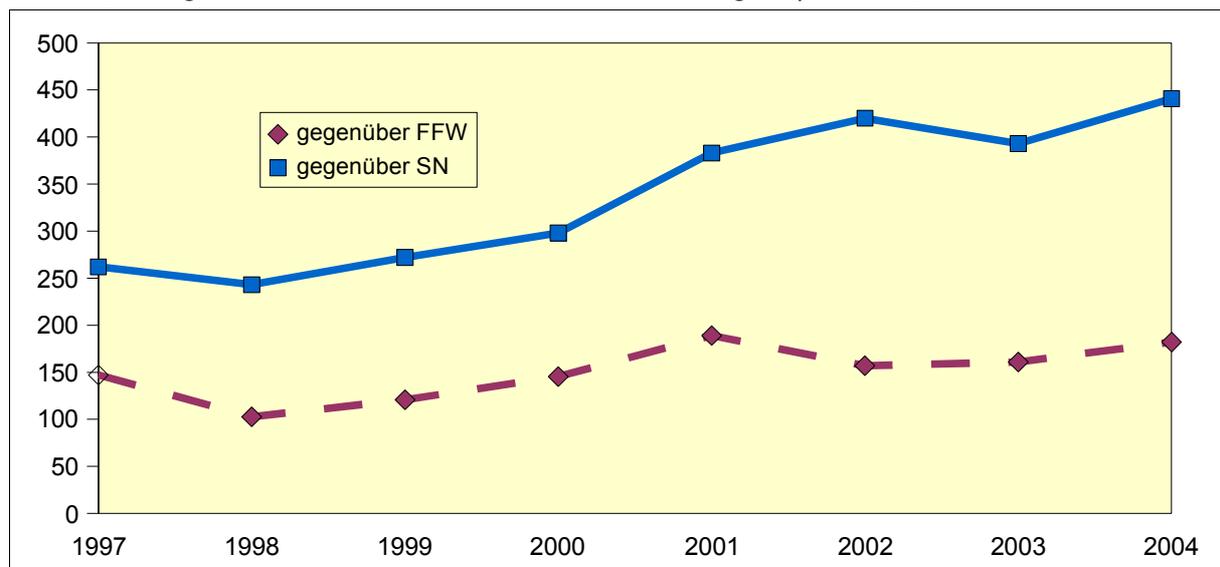
	MV	SN*	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ MinderAusgaben(-) in Mio. Euro	
	Euro je EW			SN	FFW
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.601	1.346	1.496	440	182
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	522	479	491	73	54
<i>darunter:</i>					
<i>Versorgung</i>	18	21	56	-6	-66
<i>aktives Personal</i>	504	458	435	79	120
laufender Sachaufwand	393	296	335	167	101
Zinsausgaben	64	59	61	9	5
laufende Zahlungen an Länder	3	10	42	-11	-67
Sozialausgaben	425	301	423	214	4
Zahlungen an öffentliche Unternehmen	59	90	40	-54	34
Zahlungen an soziale Einrichtungen	80	64	77	27	5
Ausgaben der Kapitalrechnung	348	328	253	35	165
darunter:					
Sachinvestitionen	274	287	207	-22	115
Bereinigte Ausgaben	1.950	1.674	1.748	476	347
Finanzierungssaldo	15	79	95	-111	-137

* Die Daten für Sachsen wurden so weit wie möglich um Ausgaben zur Beseitigung der Flutschäden des Jahres 2002 bereinigt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der Kapitalrechnung tätigen die Kommunen des Landes Mehrausgaben im Vergleich zu den Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West in Höhe von ca. 165 Mio. Euro und im Vergleich zu Sachsen liegen die Ausgaben um ca. 35 Mio. Euro höher. Insgesamt belaufen sich die bereinigten Ausgaben der Kommunen auf ein Niveau, das im Jahr 2004 rd. 350 Mio. Euro über dem westdeutschen Vergleichswert bzw. rd. 480 Mio. Euro über dem sächsischen Vergleichswert lag. Dabei fallen gegenüber Sachsen über 90% der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung an. Die hochgerechneten Mehrausgaben der laufenden Rechnung haben sich gegenüber Sachsen kontinuierlich erhöht und im Vergleich zu den Referenzländern im Westen verstetigt.

Abbildung 16: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) in der laufenden Rechnung der **Kommunen** in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Anscheinend ist es auf kommunaler Ebene im Vergleich zu den sächsischen Kommunen in den zurückliegenden Jahren noch nicht gelungen, eine hinreichende Konsolidierung der laufenden Ausgaben zu erreichen. Diese These findet auch Unterstützung mit Blick auf die Wachstumsraten der laufenden Ausgaben der kommunalen Ebene seit 1997 in Tabelle 17, die für Mecklenburg-Vorpommern einen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben um 9,7% ausweist, wogegen für Sachsen lediglich ein Anstieg von 2,5% zu Buche steht.

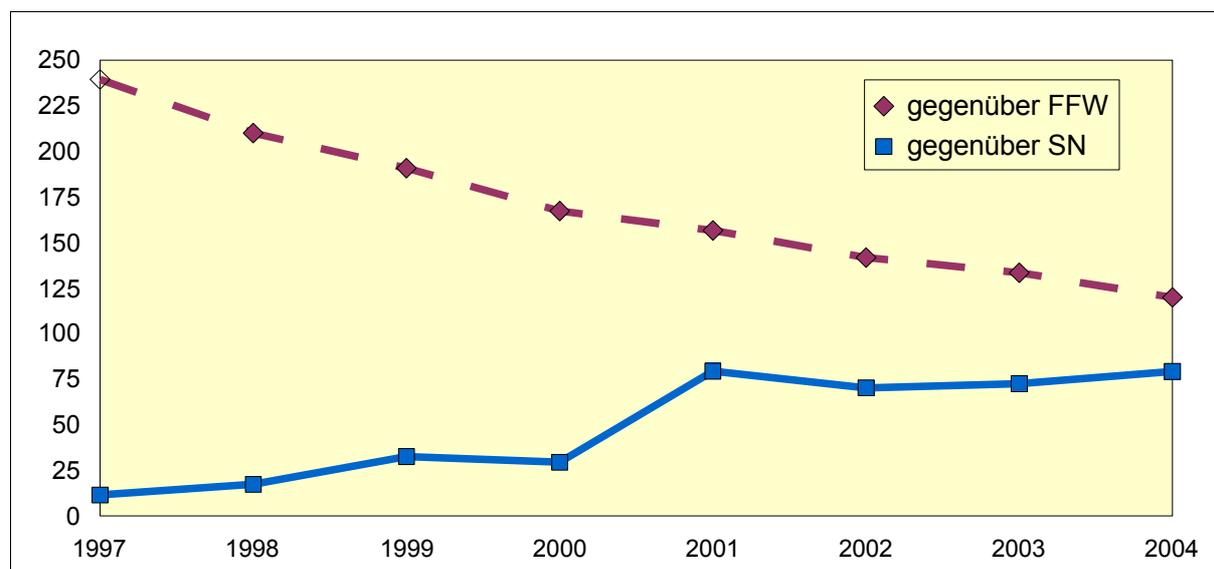
Tabelle 17: Wachstumsrate der laufenden Ausgaben auf der **kommunalen Ebene** im Zeitraum von 1997 bis 2004, absolut und je EW

- in % -	MV	SN	FFW
absolut	4,3	-2,8	10,8
je EW	9,7	2,5	9,0
nachrichtlich: Bevölkerungswachstum	-4,9	-5,1	1,7

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die Ursache für diese Entwicklung scheint allerdings weniger bei den Personalausgaben zu liegen. Wie Abbildung 17 zeigt, haben sich die rechnerischen Mehrausgaben gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern schrittweise reduziert. Im Vergleich zu Sachsen ist allerdings ein Anstieg der Mehrausgaben seit 1997 festzustellen.

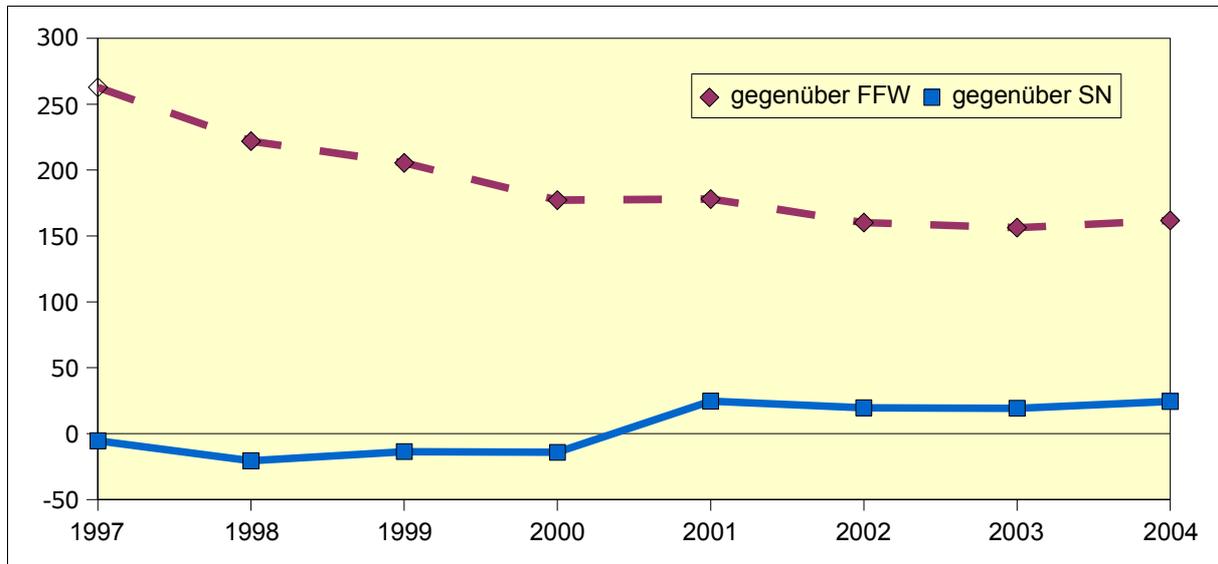
Abbildung 17: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der **Kommunalebene** in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Bezieht man allerdings die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in die Betrachtung mit ein, um Auslagerungseffekte zu berücksichtigen, verändert sich das Ergebnis dahingehend, dass seit 2001 ein relativ konstantes Niveau an Mehrausgaben gegenüber den beiden Benchmarks festzustellen ist.

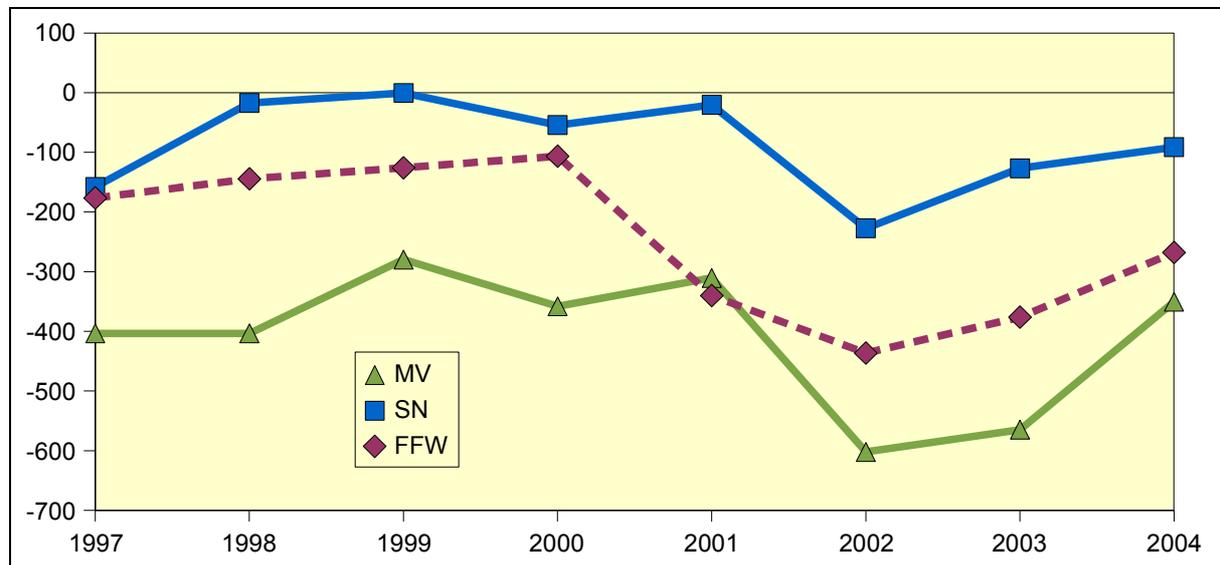
Abbildung 18: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Zahlungen an Gemeinden) und aktives Personal auf der **Kommunalebene** in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2004, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

III.4 Finanzierungssalden und Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern

Die Finanzierungssalden haben sich 2004 in allen Vergleichsländern gegenüber den Vorjahreswerten gebessert. In Mecklenburg-Vorpommern lag die Differenz zwischen bereinigten Ausgaben und Einnahmen auf der Landesebene bei rund 350 Euro je EW. Damit wurde, nach den sehr schwierigen Jahren 2002 und 2003, annähernd das Niveau von 2001 erreicht (siehe Abbildung 19). Das Ergebnis für 2004 ist das Resultat höherer Einnahmen bei gleichzeitiger Senkung der Ausgaben im Landeshaushalt. Erfreulich ist, dass sich diese positive Tendenz auch im Jahr 2005 fortgesetzt und sich der Finanzierungssaldo auf rund 215 Euro je EW verringert hat. Damit konnte der im ursprünglichen Haushaltsplan vorgesehene Wert von 389 Euro pro Kopf fast halbiert werden.

Abbildung 19: Finanzierungssalden auf der **Landesebene** von 1997 bis 2004, in Euro je EW

Quelle: Berechnet aus der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

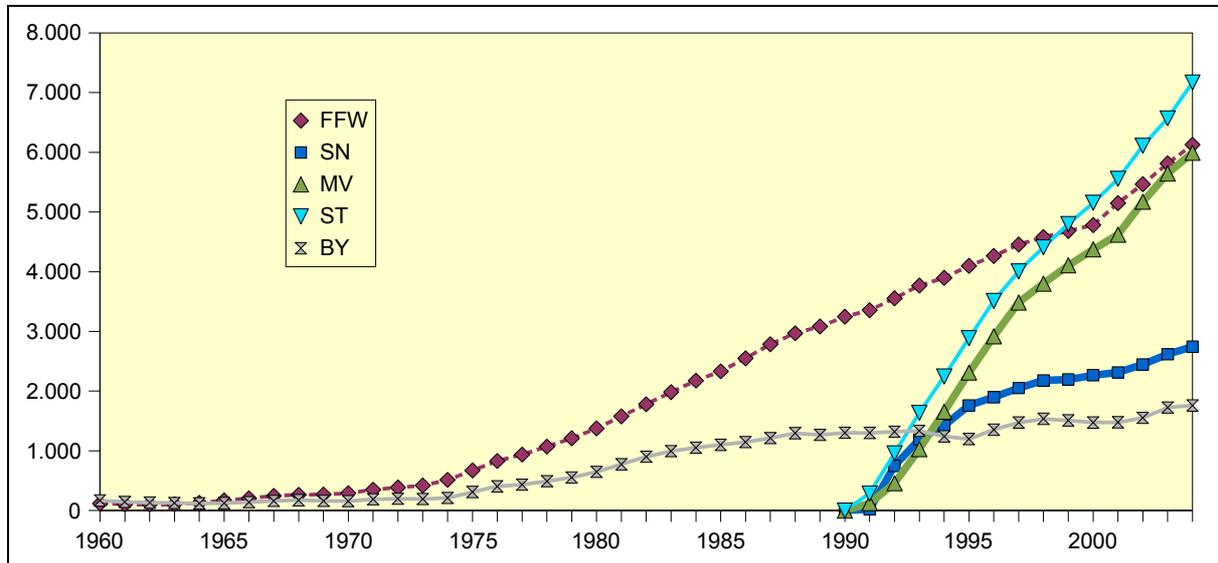
Sachsen und die finanzschwachen Westflächenländer konnten ihre Finanzierungssalden ebenso weiter reduzieren. Im direkten Vergleich der Benchmarks weist Mecklenburg-Vorpommern für 2004 – trotz den größten Fortschritten gegenüber 2003 – das unverändert höchste Finanzierungsdefizit je EW auf.²⁷

Die hohen jährlichen Defizite aller neuen Länder, mit Ausnahme Sachsens, haben zu einem rasanten Anstieg der Verschuldung geführt. Innerhalb von 15 Jahren wurde ein massiver Schuldenberg angehäuft, der bereits den Durchschnitt aller westdeutschen Flächenländer übertrifft.

Abbildung 20 stellt die beschriebene Entwicklung für einige ausgewählte Landeshaushalte noch einmal grafisch dar.

²⁷ Hier täuscht allerdings die Durchschnittsbildung für die finanzschwachen Westflächenländer über divergierende Entwicklungen im Einzelnen hinweg. So lag der Finanzierungssaldo 2004 auf der Landesebene in Niedersachsen bei 237 Euro je EW, im Saarland waren es jedoch 407 Euro je EW.

Abbildung 20: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden, Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen) auf der **Landesebene** seit 1960 bzw. 1990 bis 2004, in Euro je EW



Quelle: Berechnet aus „Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte 2004“ (Tabelle 1.4: Entwicklung der öffentlichen Schulden, Schuldenstand der Länder nach Arten) des Statistischen Bundesamtes.

Die finanzschwachen Flächenländer West haben dagegen, bezogen auf das identische Ausgangsniveau zu Bayern, seit den 1970er Jahren fast kontinuierlich mehr ausgegeben als eingenommen. Seit der Jahrtausendwende ist hier zudem ein beschleunigter Schuldenaufbau erkennbar.

Obwohl die neuen Länder 1990 mit einem Schuldenstand von Null in den öffentlichen Kassen gestartet sind, wurden die Verschuldungswerte der alten Länder in rasantem Tempo erreicht und übertroffen. Die neuen Länder verschuldeten sich schon in den ersten Jahren nach ihrer „Geburt“ so erheblich, dass die Pro-Kopf-Verschuldung Bayerns bereits 1993/1994 erreicht bzw. überschritten war. Während es Sachsen in der Folge gelang, bildlich „die Kurve zu bekommen“ (siehe Abbildung 20), wuchsen die Schulden in den anderen neuen Ländern zunächst nahezu unvermindert weiter. Mecklenburg-Vorpommern gelang es ab 1997 zumindest zeitweise, dass Schuldenwachstum zu verlangsamen. Dennoch ist man 2004 nahe dem bereits sehr hohen Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer angelangt.

Sachsen-Anhalt ist auf Länderebene inzwischen so stark verschuldet wie kein anderes Flächenland in der Bundesrepublik (siehe Tabelle 18). 2004 ist es am Saarland und Schleswig-Holstein in dieser Statistik „vorbeigezogen“. Mecklenburg-Vorpommern konnte seinen 2. Platz bei der niedrigsten Verschuldung von Land und Gemeinden zusammen in Ostdeutschland verteidigen. Brandenburg und Thüringen haben dahinter die Ränge getauscht.

*Tabelle 18: Verschuldung (Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen) auf der **Landes- und Kommunalebene** am 31.12.2004, in Euro je EW*

	Land	ggü. 2003	Kommunen	ggü. 2003	Land & Kommunen	Platz
Flächenländer Ost						
MV	5.992	+6,1%	1.315	+2,1%	7.307	2
SN	2.745	+4,9%	1.256	-1,7%	4.001	1
ST	7.172	+9,2%	1.556	+9,2%	8.728	5
TH	6.323	+8,4%	1.252	-1,2%	7.575	4
BB	6.559	+3,3%	927	+12,2%	7.486	3
Flächenländer West						
FFW	6.128	+5,4%	1.446	+6,4%	7.574	-
NI	5.883	+5,4%	1.426	+5,4%	7.309	4
RP	5.812	+5,2%	1.721	+7,3%	7.533	5
SL	7.030	+6,5%	1.769	+7,4%	8.799	8
SH	6.935	+5,1%	989	+8,2%	7.924	7
BW	3.522	+4,8%	670	-2,0%	4.192	2
BY	1.760	+2,0%	1.227	+3,6%	2.987	1
HE	4.792	+6,1%	1.644	+7,8%	6.436	3
NW	5.716	+7,1%	1.818	+4,0%	7.534	6

Quelle: Berechnet aus „Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte 2004“ (Tabellen 1.4, 1.5: Entwicklung der öffentlichen Schulden, Schuldenstand der Länder nach Arten, Schuldenstand der Gemeinden/Gv. nach Arten und Ländern) des Statistischen Bundesamtes.

Bei den Kommunen ist es 2004 in einigen Bundesländern gelungen, die Verschuldung gegenüber dem Vorjahr leicht zu reduzieren. Auf beiden Ebenen entfielen die höchsten Zuwächse im Jahresvergleich auf die neuen Länder. Bei den Landeshaushalten verschuldeten sich Sachsen-Anhalt und Thüringen in 2004 am deutlichsten, während es bei den Kommunen Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren.

Neben den direkten Belastungen aus der Verschuldung soll an dieser Stelle auch noch ein kurzer Blick auf die Eventualverbindlichkeiten geworfen werden. Tabelle 19 zeigt die Entwicklung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen von 2003 auf 2004.

Tabelle 19: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen auf der Landes- und Kommunalebene am 31.12.2003 und 31.12.2004, in Euro je EW

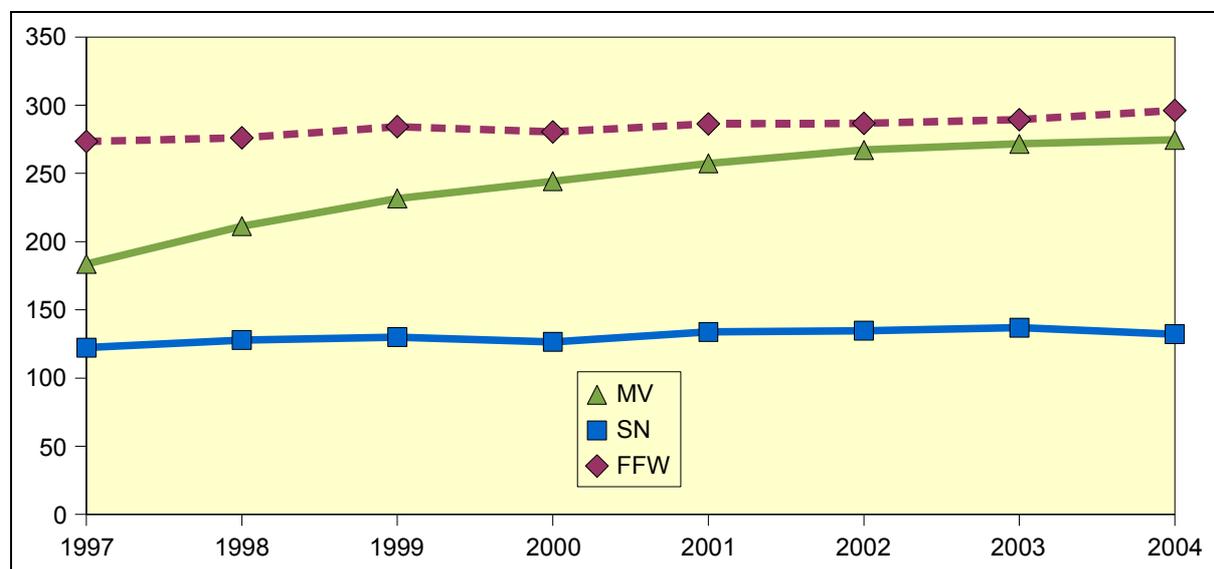
	Land		Kommunen	
	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004
MV	902	933	475	418 ²⁸
SN	1.879	1.857	316	258
FFW	414	396	256	246

Quelle: Berechnet aus „Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte 2004“ (Tabellen 1.4, 1.5: Entwicklung der öffentlichen Schulden, Schuldenstand der Länder nach Arten, Schuldenstand der Gemeinden/Gv. nach Arten und Ländern) des Statistischen Bundesamtes.

Im Jahr 2003 war für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ein im Vergleich zu Sachsen und den finanzschwachen Westflächenländern sehr hoher Wert von 475 Euro je EW registriert. 2004 konnte er um 12% reduziert werden, vorausgesetzt man bereinigt oben vermerkten Erfassungsfehler in der amtlichen Statistik. In den Länderhaushalten sind die bestehenden Relationen hingegen weitgehend unverändert geblieben. Hier liegt der Freistaat, u.a. verursacht durch Refinanzierungsgarantien der Förderbank SAB, erheblich über dem Niveau in Mecklenburg-Vorpommern, das sich wiederum deutlich vom Durchschnittswert der finanzschwachen Westflächenländer abhebt. Allerdings gibt es auch innerhalb dieser deutliche Abweichungen. Im Saarland stehen auf Landesebene mehr als 1.210 Euro je EW an Eventualverbindlichkeiten zu Buche, während es in Rheinland-Pfalz nur 76 Euro je EW sind. Die tatsächlich bestehenden Risiken einschließlich der jeweiligen Inanspruchnahmewahrscheinlichkeiten können an dieser Stelle nicht bewertet werden.

Ausgehend von der aufgezeigten Verschuldungsposition der Länder soll näher auf die Rolle der Zinsausgaben in diesem Zusammenhang eingegangen werden. Deren Entwicklung seit 1997 ist in Abbildung 21 dargestellt. Mit dem deutlichen Anstieg der Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den Benchmark-Ländern in dieser Zeit haben auch die daraus resultierenden Belastungen erheblich zugenommen.

²⁸ Laut der amtlichen Schuldenstatistik müsste der Wert 1.171 Euro betragen. Dieser „Sprung“ hätte einer Ausweitung der Bürgschaften etc. um knapp 1,2 Mrd. Euro bzw. fast 145% von 2003 auf 2004 entsprochen. Eigene Recherchen in diesem Zusammenhang ergaben, dass es sich vermutlich um die statistische Fehlerfassung einer Bürgschaft über 1,3 Mrd. Euro für 2004 handelt, deren eigentlicher Wert 1,3 Mio. Euro beträgt.

Abbildung 21: Entwicklung der Zinsausgaben auf der **Landesebene** von 1997 bis 2004, in Euro je EW

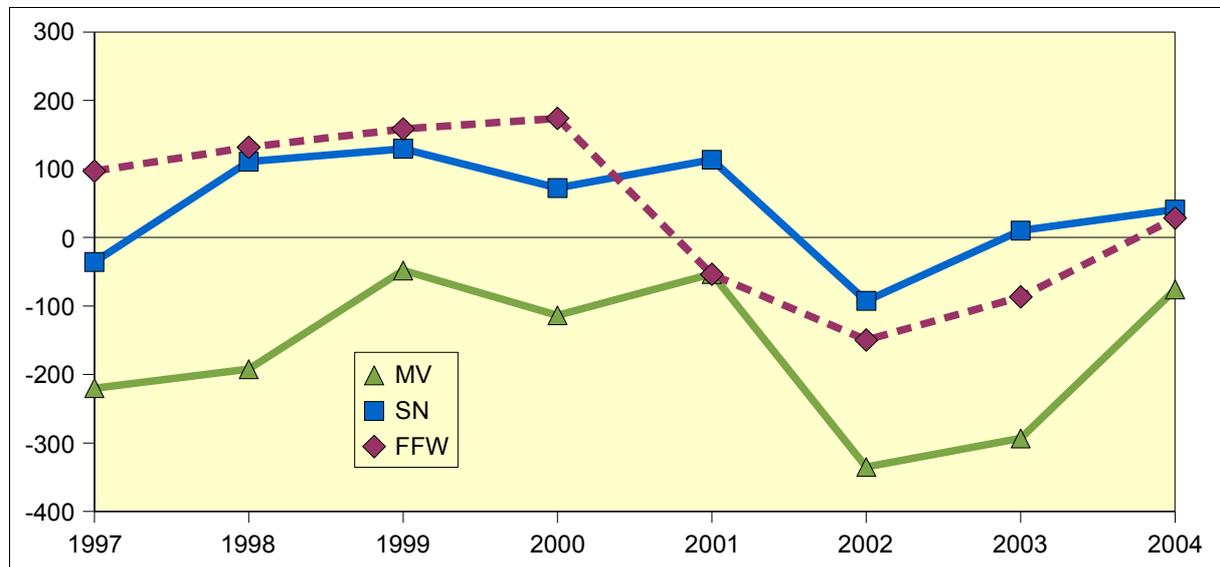
Quelle: Berechnet aus der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die Zinsausgaben je EW in Mecklenburg-Vorpommern sind sowohl absolut als auch relativ sehr schnell angestiegen. Sie lagen 2004 rund 50% über dem Niveau von 1997, während es in Sachsen und den finanzschwachen Flächenländern West jeweils nur ca. 8% waren. Inzwischen gibt Mecklenburg-Vorpommern pro Kopf fast soviel wie die Benchmark-Länder im Westen und mehr als das Doppelte wie der Freistaat Sachsen für Zinsen aus. Für die beiden Flächenländer Ost gilt es, hier die seit 1997 ebenso rückläufigen Bevölkerungszahlen ins Kalkül zu ziehen. Die Verlangsamung des Zinsausgabenanstieges insgesamt seit dem Jahr 2002 ist wohl zum Teil dem seitdem historisch niedrigen Zinsniveau zuzurechnen.

Wie abgeleitet aus Abbildung 21 erkennbar ist, hat die Bedeutung der Zinsausgaben für die Erreichbarkeit eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos bis dato stark zugenommen. Um dies zu verdeutlichen, hilft ein Blick auf den Primärsaldo. Dazu bereinigt man bei der Berechnung die gesamten Ausgaben um den Teil, der für Zinszahlungen verwendet wird, und stellt das Ergebnis den Einnahmen gegenüber:

Finanzierungssaldo	= bereinigte Einnahmen – bereinigte Ausgaben
Primärsaldo	= bereinigte Einnahmen – bereinigte Ausgaben ohne Zinsen

Abbildung 22 stellt die Primärsalden für oben betrachtete Länderhaushalte grafisch dar.

Abbildung 22: Primärsalden auf der **Landesebene** von 1997 bis 2004 im Vergleich, in Euro je EW

Quelle: Berechnet aus der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auffällig und plausibel ist zunächst der relativ ähnliche Verlauf der Kurven im Vergleich zur Abbildung der Finanzierungssalden. Dem Freistaat Sachsen gelang es immerhin in 6 von 8 Jahren, vor Zinsen einen Überschuss zu erwirtschaften. Das Gleiche galt bis 2000 nahezu kontinuierlich für die Länderhaushalte der finanzschwachen Flächenländer West. Denen ist es, nach 3 jeweils schwächeren Jahren, 2004 gelungen, im Durchschnitt zu einem positiven Primärsaldo zurückzukehren. Dagegen weist Mecklenburg-Vorpommern im gesamten Betrachtungszeitraum negative Werte auf. Das Land hat es selbst bei Nichtberücksichtigung der Aufwendungen für Zinsen bisher nicht geschafft, Einnahmen und Ausgaben wenigstens ins Gleichgewicht zu bringen. 2004 war zumindest eine Verbesserung gegenüber den unmittelbaren Vorjahren erkennbar. Für 2005 ist laut den vorläufigen Haushaltsergebnissen allerdings mit einem positiven Primärsaldo von rund 54 Euro je EW zu rechnen.

Wird der Trend zu immer höheren Zinsaufwendungen also nicht gestoppt, vergrößert sich der Abstand zwischen Finanzierungs- und Primärsaldo immer weiter. Das heißt, dass es zukünftig nur noch erhebliche Primärüberschüsse erlauben werden, bereinigte Einnahmen und Ausgaben insgesamt überhaupt ins Gleichgewicht zu bringen.

Für die Zukunft bedeuten die hier aufgezeigten Ergebnisse, will Mecklenburg-Vorpommern spätestens am Ende des Jahrzehnts einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen, dass die bereinigten Ausgaben ohne Zinsen (Primärausgaben) in Mecklenburg-Vorpommern deutlich unter dem liegen müssen, was sich der Freistaat ausgabenseitig je EW leisten kann. D.h., dass was man sich in früheren Jahren mehr geleistet hat, kann man sich zukünftig weniger leisten.

Der sich abzeichnende, weitere Bevölkerungsrückgang verschärft die Situation ohnehin. Gleiches gilt für die mögliche Verteuerung von Kreditmarktmitteln in der Zukunft. Insgesamt hinterlässt jeder Einwohner, den Mecklenburg-Vorpommern durch Abwanderung oder aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung verliert, nach Stand zum 31.12.2004 rund 7.300 Euro Schulden auf der aggregierten Landes- und Gemeindeebene. Allein aufgrund der rückläufigen Einwohnerzahlen in den kommenden Dekaden wird sich der Pro-Kopf-Wert weiter erhöhen. Es reicht also nicht, Einnahmen und Ausgaben mittelfristig ins Gleichgewicht zu bringen. Nur ein Abbau der Verschuldung in der Zukunft gewährleistet keine weitere Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Lage.

IV. Analyse von ausgewählten Aufgabenbereichen

In diesem Abschnitt werden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern und den Benchmark-Ländern systematisch einzelnen Aufgabenbereichen zugeordnet. Zu Beginn erfolgt ein Überblick über die entsprechende Differenzierung des Datenmaterials und dabei auftretende Probleme (IV.1). Danach stehen zunächst die laufenden Ausgaben im Fokus (IV.2). Unterabschnitt IV.2.1 beinhaltet eine Übersicht der Ausgaben der laufenden Rechnung im Jahr 2003. Hieraus wird im Anschluss eine Systematik der einzelnen Aufgabenbereiche abgeleitet (IV.2.2), anhand derer die laufenden Ausgaben näher analysiert werden (IV.2.3).

IV.1 Methodische Vorbemerkungen

Die gesamte Datenbasis im Abschnitt IV beruht nahezu vollständig auf der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Für den Betrachtungszeitraum 2003 liegen die entsprechenden Zahlen erst seit Dezember 2005 und in vorläufiger Form vor. Dabei sind die jeweiligen Angaben für Sachsen nicht um die Effekte der Beseitigung der Flutschäden bereinigt – nach Aufgabenbereichen differenzierte Zahlen werden hier nicht veröffentlicht.

In der Statistik sind zudem nur die jeweiligen „Kernhaushalte“ erfasst. Das hat zur Folge, dass z.B. Angaben über direkte Ausgaben ausgelagerter Bereiche (unselbständige Einrichtungen, öffentlich-rechtliche Anstalten unter Landesaufsicht usw.) nicht verfügbar sind. Statt dessen kann man sie nur indirekt, d.h. über zufließende Zuweisungen bzw. Zuschüsse, berücksichtigen. Gerade bei der bedeutenden Position der Personalausgaben, die in Mecklenburg-Vorpommern ohne Solidarpakt-Bereinigung jeweils rund 26% der Aufwendungen von Land und Kommunen insgesamt ausmachen, wird das deutlich. So erfasst man Hochschulen und Hochschulkliniken vermehrt neben den Landeshaushalten – hier werden lediglich sogenannte „Globalzuweisungen“ an die Institutionen registriert.

Darüber hinaus sind die Daten zwischen den Ländern teils nur schwer zu vergleichen. Das betrifft z.B. bei den Kommunen den Kita-Bereich, wo regionale Unterschiede bei den Trägerstrukturen solcher Einrichtungen bestehen. Auf der gleichen Ebene bereiten die öffentlichen Unternehmen in der Statistik Probleme. Hier liegen oft unvollständige Zahlen

vor, da diese lediglich über die Gewinnabführung bzw. den Verlustausgleich finanzwirtschaftlich mit der öffentlichen Hand verbunden sind. Das Gleiche trifft für die kommunalen Gemeinschaftsdienste, wie Straßenreinigung und Abfallbeseitigung, zu. Trotz dieser Problematik wurden die entsprechenden Aufgabenbereiche, der Information und Vollständigkeit halber, nicht aus der Analyse ausgeklammert.

Insgesamt suggeriert der direkte Vergleich der Zahlen in der Folge identische Kommunalisierungs-, Ausgliederungs- und Privatisierungsgrade zwischen den Vergleichsländern. Diese Annahme ist aber nicht immer zutreffend. Insofern erschweren die genannten Tatsachen ein Benchmarking anhand der Jahresrechnungsstatistik erheblich. Weitere Anmerkungen dazu bzw. Hinweise auf vorgenommene Anpassungen erfolgen, sofern notwendig, jeweils bei der Darstellung in den folgenden Unterabschnitten.

IV.2 Laufende Ausgaben einzelner Aufgabenbereiche

Auf den folgenden Seiten ist der Fokus auf die Ausgaben der laufenden Rechnung in den öffentlichen Haushalten der Benchmark-Länder gerichtet. Zuerst werden die Daten auf Basis der Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2003 dargestellt (IV.2.1). Anschließend erfolgt eine systematische Zuordnung der laufenden Posten zu den jeweiligen Aufgabenbereichen (IV.2.2). Auf Grundlage dieses Schemas werden danach die spezifischen Ausgabenüberhänge in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landes- und Gemeindeebene betrachtet (IV.2.3).

IV.2.1 Laufende Ausgaben im Vergleich

Die Tabellen in diesem Unterabschnitt beinhalten die in der Jahresrechnungsstatistik erfassten Ausgaben über alle Aufgabenbereiche in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den finanzschwachen Flächenländern West hinweg. Damit die Vergleichbarkeit der beiden neuen Länder mit der Benchmark West gewährleistet ist, wurde an dieser Stelle der Anteil der Personalausgaben um das Tarifniveau von 2003 (91%) bereinigt. Im Freistaat und in Mecklenburg-Vorpommern wird also von einem Tarifniveau von 100% in der Analyse ausgegangen, um die ermittelten spezifischen Ausgabenüberhänge nicht von vornherein zu unterschätzen. Folgendes Beispiel erläutert diese Bereinigung näher:

1.	konsolidierte, laufende Pro-Kopf-Ausgaben 2003	3.942 Euro
2.	darunter Personalausgaben	1.644 Euro
3.	tarifkorrigierte Personalausgaben pro Kopf	1.807 Euro (=1.644/0,91)
4.	tarifkorrigierte, laufende Pro-Kopf-Ausgaben 2003	4.104 Euro

In den einzelnen Positionen sind dabei nur die Kosten für tatsächlich aktives Personal registriert. Versorgungsleistungen, Beihilfen etc. werden im Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft ausgewiesen.

Die laufenden Posten werden zunächst für den Landeshaushalt (Tabelle 20), dann für die Gemeinden (Tabelle 21) und zuletzt konsolidiert (Tabelle 22) dargestellt. Neben den Pro-Kopf-Angaben ist wie im Kapitel III jeweils das auf Mecklenburg-Vorpommern hochgerechnete Ausgabendifferential angegeben.

Tabelle 20: Laufende Ausgaben auf der **Landesebene** im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den FFW

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-)	
				SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Insgesamt	3.383	2.841	2.546	942	1.455
Politische Führung, zentrale Verwaltung (einschließlich Finanzverwaltung)	204	149	142	96	109
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	166	140	125	45	71
<i>darunter:</i>					
<i>Polizei</i>	162	138	121	43	71
Rechtsschutz	135	109	114	45	36
<i>darunter:</i>					
<i>Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften</i>	97	79	83	31	24
<i>Justizvollzugsanstalten</i>	27	21	22	11	9
Schulen	556	513	434	75	213
<i>je bildungsrelevantem Einwohner²⁹</i>	3.427	3.581	2.602	-44	232
Hochschulen ohne Hochschulkliniken	151	185	146	-60	8
<i>je Student³⁰</i>	8.951	8.187	7.849	22	32
Hochschulkliniken	42	24	29	31	23

29 Quelle: Bevölkerungsdaten des Statistischen Bundesamtes, Einwohner im Alter von 6 bis 20 Jahren

30 Quelle: Studierendenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Wintersemester 2003/04 (ohne Medizinstudenten). Für Mecklenburg-Vorpommern fehlen die Angaben der FH Güstrow in der öffentlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes.

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-)	
				SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<i>je Medizinstudent³¹</i>	26.691	20.941	28.372	16	-5
Förderung des Bildungswesens	44	38	19	11	44
<i>je bildungsrelevantem Einwohner</i>	273	266	113	2	45
Sonstiges Bildungswesen	31	8	18	39	22
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	47	44	28	5	33
Kunst- und Kulturpflege einschließlich Verwaltung	41	57	29	-26	23
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolge- aufgaben, Wiedergutmachung	413	263	354	260	103
<i>darunter:</i>					
<i>Sozialhilfe einschl. Einrichtungen</i>	156	23	168	232	-21
<i>Jugendhilfeeinrichtungen</i>	49	61	33	-22	28
Gesundheit, Sport und Erholung, Krankenhäuser	65	39	35	44	52
<i>darunter:</i>					
<i>Krankenhäuser</i>	28	0	9	48	32
<i>Sport (-förderung) und Erholung</i>	5	4	3	0	2
<i>Umwelt- und Naturschutz</i>	25	18	15	12	16
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	20	11	20	15	-1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	122	57	29	112	160
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	32	17	20	26	20
Verkehr und Nachrichtenwesen	169	131	100	67	120
<i>darunter:</i>					
<i>Eisenbahnen und ÖPNV</i>	128	90	75	66	92
Wirtschaftsunternehmen	1	22	17	-36	-27
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	1	47	7	-80	-10
Allgemeine Finanzwirtschaft	1.143	987	880	272	458
<i>darunter:</i>					
<i>Allgemeine Finanzzuweisungen</i>	668	632	282	63	670
<i>Schulden (insbes. Zinsausgaben)</i>	272	137	291	234	-34
<i>Versorgung</i>	176	171	273	9	-169
<i>darunter: AAÜG</i>	160	159	0	2	278
<i>darunter: Versorgung ohne AAÜG</i>	16	11	273	9	-447
<i>Beihilfen und Unterstützungen</i>	10	7	30	5	-34

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Angaben der Länder. Das Tarifniveau Ost wurde bei den Personalausgaben berücksichtigt.

31 Quelle: Studierendenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Wintersemester 2003/04

Gegenüber der Darstellung für den Landeshaushalt wurden in Tabelle 21 für die Kommunen einige Ausgabenpositionen hinzugefügt bzw. andere weggelassen. Das betrifft typisch spezifische Aufwendungen, so z.B. die für Justiz, Hochschulen und Forschung beim Land bzw. Gemeinschaftsdienste und Kitas bei den Kommunen.

Tabelle 21: Laufende Ausgaben auf der **Kommunalebene** im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den FFW

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-)	
				SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Insgesamt	1.631	1.421	1.470	366	280
Politische Führung, zentrale Verwaltung (einschließlich Finanzverwaltung)	236	223	169	22	116
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	115	101	74	25	72
Schulen	121	89	104	57	31
<i>je bildungsrelevantem Einwohner</i>	747	618	622	36	35
Förderung des Bildungswesens	25	14	25	18	-1
<i>je bildungsrelevantem Einwohner</i>	152	100	151	15	0
Sonstiges Bildungswesen	7	3	7	6	-1
Kunst- und Kulturpflege einschließlich Verwaltung	70	76	34	-10	63
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolge- aufgaben, Wiedergutmachung	594	506	621	153	-47
<i>darunter:</i>					
<i>Sozialhilfe einschl. Einrichtungen</i>	295	204	339	157	-77
<i>Jugendhilfeeinrichtungen</i>	218	226	199	-14	32
<i>darunter: Kitas</i>	101	144	101	-74	0
Gesundheit, Sport und Erholung, Krankenhäuser	72	66	63	11	17
<i>darunter:</i>					
Sport (-förderung) und Erholung	40	45	40	-9	0
Umwelt- und Naturschutz	17	3	8	24	16
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	160	141	123	32	63
<i>darunter:</i>					
<i>Raumordnung, Landesplanung, Vermessung</i>	40	27	20	22	36
<i>Kommunale Gemeinschaftsdienste</i>	119	111	101	15	31
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	12	14	17	-3	-9
Verkehr und Nachrichtenwesen	64	39	48	43	28
<i>darunter:</i>					
<i>Eisenbahnen und ÖPNV</i>	32	13	4	33	48

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-)	
				SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Wirtschaftsunternehmen	36	25	31	19	9
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	27	19	11	14	28
Allgemeine Finanzwirtschaft	91	102	140	-20	-86
<i>darunter:</i>					
<i>Schulden (insbes. Zinsausgaben)</i>	70	64	64	11	10
<i>Versorgung</i>	16	25	57	-16	-71
<i>Beihilfen und Unterstützungen</i>	2	1	9	2	-12

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Angaben der Länder. Das Tarifniveau Ost wurde bei den Personalausgaben berücksichtigt.

Auf der konsolidierten Ebene (Tabelle 22) sind zusätzlich zu Land und Kommunen die laufenden Ausgaben der Zweckverbände einbezogen. Sie fallen relativ unterschiedlich aus: In Mecklenburg-Vorpommern sind es für 2003 zirka 19 Euro je EW, während für die finanzschwachen Flächenländer West rund 113 Euro zu Buche stehen. Ersichtlich wird zudem die Bedeutung der Bezeichnung „konsolidiert“. Hätte man (ungeachtet der Zweckverbände) allein die gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Länder (3.383 Euro) und Kommunen (1.631 Euro) aus den vorangegangenen Tabellen aufsummiert, würde sich ein Wert weit oberhalb der hier erfassten 4.104 Euro ergeben. Die einzelnen Ausgabenebenen der Jahresrechnungsstatistik lassen sich also nicht beliebig zu den ausgewiesenen Gesamtwerten aufaddieren.

Tabelle 22: Konsolidierte, laufende Ausgaben auf der **Landes- und Gemeindeebene** (einschließlich Zweckverbände) im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den FFW

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-)	
				SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Insgesamt	4.104	3.513	3.496	1.028	1.058
Politische Führung, zentrale Verwaltung (einschließlich Finanzverwaltung)	437	371	309	115	224
Öffentliche Sicherheit und Ordnung darunter:	281	226	197	95	145
Polizei	162	138	122	43	70
Rechtsschutz darunter:	135	109	114	45	36
<i>Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften</i>	97	79	83	31	24
<i>Justizvollzugsanstalten</i>	27	21	22	11	9
Schulen	675	601	534	129	245
<i>je bildungsrelevantem Einwohner</i>	4.157	4.191	3.204	-10	268
Hochschulen ohne Hochschulkliniken	151	185	146	-60	8
<i>je Student</i>	8.951	8.187	7.849	22	32
Hochschulkliniken	42	24	29	31	23
<i>je Medizinstudent</i>	26.691	20.941	28.372	16	-5
Förderung des Bildungswesens	63	52	44	18	32
<i>je bildungsrelevantem Einwohner</i>	386	364	266	6	34
Sonstiges Bildungswesen	36	11	25	44	19
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	47	45	30	3	31
Kunst- und Kulturpflege einschließlich Verwaltung	94	131	59	-63	61
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolge- aufgaben, Wiedergutmachung darunter:	780	691	763	155	30
<i>Sozialhilfe einschl. Einrichtungen</i>	363	210	350	266	22
<i>Jugendhilfeeinrichtungen</i>	228	239	205	-19	40
<i>darunter: Kitas</i>	77	99	83	-38	-10
Gesundheit, Sport und Erholung, Krankenhäuser darunter:	137	104	95	57	72
<i>Krankenhäuser</i>	28	0	10	47	30
<i>Sport (-förderung) und Erholung</i>	45	50	43	-7	4
<i>Umwelt- und Naturschutz</i>	41	21	23	36	33
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	168	157	143	18	43

	MV	SN	FFW	auf MV hochgerechnete Mehr(+)/ Minderausgaben(-)	
				SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<i>darunter:</i>					
<i>Wohnungswesen</i>	2	3	5	-1	-5
<i>Raumordnung, Landesplanung, Vermessung</i>	47	38	37	16	18
<i>Kommunale Gemeinschaftsdienste</i>	118	117	102	3	29
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	121	57	31	111	156
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	56	30	35	45	36
Verkehr und Nachrichtenwesen	219	157	145	108	129
<i>darunter:</i>					
<i>Eisenbahnen und ÖPNV</i>	151	110	79	72	127
Wirtschaftsunternehmen	27	68	43	-73	-28
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	28	66	17	-66	18
Allgemeine Finanzwirtschaft	608	426	735	317	-221
<i>darunter:</i>					
<i>Allgemeine Finanzausgaben</i>	45	24	11	36	59
<i>Schulden (insbes. Zinsausgaben)</i>	342	204	356	239	-25
<i>Versorgung</i>	192	196	330	-7	-241
<i>AAÜG</i>	160	159	0	2	278
<i>Versorgung ohne AAÜG</i>	32	36	330	-7	-518
<i>Beihilfen und Unterstützungen</i>	12	8	38	7	-45

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Angaben der Länder. Das Tarifniveau Ost wurde bei den Personalausgaben berücksichtigt.

Im nächsten Schritt wird, ausgehend von dieser statistischen Aufstellung, eine aussagekräftige Aufgabenbereichssystematik erarbeitet.

IV.2.2 Abgrenzung der Aufgabenbereiche

In den Tabellen 20 bis 22 sind insgesamt 18 wesentliche Bereiche der Jahresrechnungsstatistik abgebildet. Einige kleinere Aufgabengebiete im Verwaltungsbereich, die vom Statistischen Bundesamt unter separaten Funktionskennziffern erfasst werden, blieben dort unberücksichtigt. Im Folgenden werden die oben aufgeführten Bereiche u.a. um die fehlenden Angaben ergänzt und abweichend von der bisherigen Darstellung unter 14 Oberbegriffen zusammengefasst. Diese und die jeweils wesentlichen Untergruppen zeigt Tabelle 23.

Die ursprünglich subsummierten Bereiche Kita und Kommunale Gemeinschaftsdienste sind aufgrund ihrer Bedeutung auf der Gemeindeebene einzeln ausgewiesen. Das Gebiet Gesundheit und Umwelt wurde um die Aufwendungen für die Krankenhäuser bereinigt. Hier sind Unterschiede bei Finanzierungsfragen und Trägerstrukturen in der Statistik nicht berücksichtigt, was eine annähernde Vergleichbarkeit der Ergebnisse unmöglich macht. An nachstehender Systematik wird sich sowohl die weitere Analyse der laufenden als auch investiven Ausgaben nach Aufgabenbereichen orientieren.

Tabelle 23: Systematik der Aufgabenbereiche bei der Ausgabenbetrachtung

Oberbegriff	Untergruppen (u.a.)
Verwaltung	Politische Führung, innere Verwaltung, Hochbauverwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Finanzverwaltung
Öffentliche Sicherheit	Bundesgrenzschutz/ Polizei, Ordnungsaufgaben, Feuer-/ Katastrophenschutz
Rechtsschutz	Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten
Schulen	allgemeinbildende und berufliche Schulen, Schülerförderung, Weiterbildung
Hochschulen und Forschung	Universitäten, Hochschulkliniken, Fachhochschulen, wissenschaftliche Einrichtungen, Forschung und Entwicklung
Kultur	Theater, Opernhäuser, Museen, Denkmalschutz, kirchliche Angelegenheiten
Soziales	Sozial-/ Jugendämter, Sozialversicherung, Kindergeld, <i>ohne Kita-Bereich</i>
<i>Kita-Bereich</i>	<i>Tageseinrichtungen für Kinder</i>
Gesundheit und Umwelt	Gesundheitsbehörden, Park-/ Gartenanlagen, Bade- und Sportstätten, Radwege, Sportförderung, Umwelt- und Naturschutzbehörden etc., <i>ohne Krankenhäuser</i>
Wohnen, Städtebau	Förderung des Wohnungsbaus, Vermessungswesen, Landes- und Städteplanung, Städtebauförderung, <i>ohne kommunale Gemeinschaftsdienste</i>
<i>Kommunale Gemeinschaftsdienste</i>	<i>Hilfsbetriebe der Verwaltung, Märkte, Bestattungswesen, Straßenbeleuchtung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Straßenreinigung</i>
Ernährung, Forst- und Landwirtschaft	Forstverwaltung, Agrarstruktur, EU-Fonds, Marktstützung/ -ordnung, Messen und Ausstellungen, Versuchsfelder, Fischerei, Zuschüsse an Verbände etc.
Verkehr	Nachrichtenwesen, Straßen/ Autobahnen, Häfen, Eisenbahnen, ÖPNV
Wirtschaftsunternehmen	Energie- und Wasserwirtschaft, Küstenschutz, Talsperren, Bergbau, Baugewerbe, regionale Wirtschaftsförderung, Unternehmen der öffentlichen Hand (Landwirtschaft, Versorgung, Verkehr, Industrie usw.)
Grund- und Sondervermögen	allgemeines Kapitalvermögen (Wertpapiere, Bankguthaben), Grundvermögen, unbebaute Grundstücke, eigener Wohnungsbau
Allgemeine Finanzwirtschaft	Rücklagen, Fonds, Steuern und Finanzzuweisungen (inklusive BEZ, LFA, KFA), Umlagen, Schuldenaufnahme/ Schuldendienst, Versorgung

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Gegenüber Abschnitt IV.2.1 sind unter dem Oberbegriff Verwaltung zusätzlich die Aufwendungen für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung berücksichtigt. Die vormals

separaten Bereiche Förderung des Bildungswesens und Sonstiges Bildungswesen wurden den Schulen zugeschlagen. Die Aufgabengebiete Wirtschaftsunternehmen sowie Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen sind im ersten Begriff aufgegangen. Unter Hochschulen und Forschung wurden die gleichnamigen und bisher ebenfalls einzeln ausgewiesenen Bereiche zusammengefasst.

Insgesamt vereinfacht sich die Darstellung der Ergebnisse damit erheblich. Die unter IV.1 erwähnten Vergleichbarkeitsprobleme zwischen den Ländern bleiben jedoch unverändert bestehen. Das betrifft u.a. eben Bereiche wie die Kommunalen Gemeinschaftsdienste, Forst- und Landwirtschaft sowie Wirtschaftsunternehmen.

IV.2.3 Analyse einzelner Aufgabenbereiche

Die laufenden Ausgaben sind für das Benchmark-Controlling von entscheidender Bedeutung, da sie primärer Ansatzpunkt eventueller Anpassungsmaßnahmen sind. Auf die besondere Rolle des Personalbereichs diesbezüglich wurde bereits zu Beginn des Kapitels verwiesen. Allein beim Land Mecklenburg-Vorpommern entfielen hierauf im Jahr 2003 rund 34% der laufenden Rechnung. In Tabelle 24 ist zunächst die Landesebene nach oben definierter Systematik abgebildet. Neu gegenüber der bisherigen Darstellung ist die Spalte für den prozentualen Überhang der hiesigen Pro-Kopf-Ausgaben gegenüber den Benchmark-Ländern.

Tabelle 24: Ausgaben und Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung in Mecklenburg-Vorpommern auf der **Landesebene** gegenüber Sachsen und den FFW im Jahr 2003

	Ausgaben			Hochrechnung		Überhang	
	MV	SN	FFW	SN	FFW	SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro		in %	
Verwaltung	206	149	142	99	111	38,1	44,9
Öffentliche Sicherheit	166	140	125	45	71	18,6	32,8
<i>darunter: Polizei</i>	162	138	121	42	71	17,4	33,9
Rechtsschutz	135	109	114	45	37	23,9	18,4
<i>darunter:</i>							
<i>Gerichte, Staatsanwaltschaften</i>	97	79	83	31	24	22,8	16,9
<i>Justizvollzugsanstalten</i>	27	21	22	10	9	28,6	22,7
Schulen	631	559	471	125	278	12,9	34,0
Hochschulen und Forschung	240	253	203	-24	64	-5,4	18,1
Kultur	41	57	29	-28	21	-28,1	41,4
Soziales	413	263	351	261	108	57,0	17,7
Gesundheit und Umwelt	37	39	26	-3	19	-5,1	42,3
<i>darunter:</i>							
<i>Umwelt und Naturschutz</i>	25	18	15	12	17	38,9	66,7
Wohnen, Städtebau	20	11	20	16	0	81,8	0,0
Ernährung, Forst-/ Landwirtschaft	122	57	29	113	162	114,0	320,7
Verkehr	169	131	100	66	120	29,0	69,0
Wirtschaftsunternehmen	33	38	37	-9	-7	-14,2	-11,5
Grund- und Sondervermögen	1	47	7	-80	-11	-98,8	-91,9
Allgemeine Finanzwirtschaft	1.143	987	880	272	458	15,8	29,9

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Angaben der Länder. Das Tarifniveau Ost wurde bei den Personalausgaben berücksichtigt.

Wie aus den Angaben schnell ersichtlich wird, weist Mecklenburg-Vorpommern erhebliche Ausgabendifferentiale vor allem gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern auf. In den personalintensiven Bereichen Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Schulen und Rechtsschutz beliefen sich die Mehrausgaben 2003 auf fast 500 Mio. Euro.

Allein im Bereich der Schulen gab das Land im Betrachtungszeitraum fast 280 Mio. Euro mehr als die finanzschwachen Flächenländer West aus, das entspricht einem Ausgabenüberhang von 34%. Diese Mehrausgaben reduzieren sich um ca. die Hälfte, wird der höhere Anteil Angestellter unter den Lehrern in Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt. Daraus wird offensichtlich, wie notwendig Anpassungen beim Schulnetz bzw. bei Ausgaben

relevanten Größen, wie Zügigkeiten³² und Mindestklassenstärken, sind.

Bei der Verwaltung waren es Überhänge von 38% bzw. 45% gegenüber dem Freistaat und den Referenzländern West.

Sehr deutlich sind die Mehrausgaben zudem bei den Untergruppen Umwelt und Naturschutz sowie bei Verkehr und Landwirtschaft. Hier lässt sich zumindest ein Teil der Mehrausgaben mit der Geographie und der sektoralen Wirtschaftsstruktur des Landes begründen.

Das Ausgabendifferential auf dem Gebiet der Allgemeinen Finanzwirtschaft von 272 Mio. Euro gegenüber Sachsen beruht zum wesentlichen Teil auf Leistungen für den Schuldendienst. Hierfür wurden in Mecklenburg-Vorpommern binnen Jahresfrist fast 234 Mio. mehr als im Freistaat ausgegeben. Im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West leistete das Land 2003 zudem rund 670 Mio. Euro mehr allgemeine Finanzausgaben. Dagegen fehlen im Bereich Versorgung gegenüber den westdeutschen Vergleichsländern (trotz des AAÜG) Ausgaben von rund 170 Mio., da derzeit noch kaum Pensionslasten bestehen.

Für die Hochschulen und Wirtschaftsunternehmen z.B. lassen sich die vorliegenden Unterschiede aufgrund eingangs erläuterten Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsproblematik nur schwer bewerten. Die Bereiche Kita und kommunale Gemeinschaftsdienste sind für das Land, abweichend von eingangs definierter Systematik, nicht dargestellt, da sie nicht in dessen Aufgabenbereich fallen.

Die gleiche Aufstellung zeigt Tabelle 25 für die Kommunen der Vergleichsländer. Hier wurde auf die Abbildung der Bereiche Rechtsschutz, Hochschulen und Forschung sowie Ernährung, Forst- und Landwirtschaft verzichtet, da diese dem Land ausgabenseitig zugeordnet sind.

³² Anzahl der Klassen je Klassenstufe.

Tabelle 25: Ausgaben und Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung in Mecklenburg-Vorpommern auf der **Kommunalebene** gegenüber Sachsen und den FFW im Jahr 2003

	Ausgaben			Hochrechnung		Überhang	
	MV	SN	FFW	SN	FFW	SN	FFW
	in Euro je EW			in Mio. Euro		in %	
Verwaltung	236	223	169	23	116	5,8	39,6
Öffentliche Sicherheit	115	101	74	24	71	13,9	55,4
Schulen	153	106	136	82	30	44,3	12,5
Kultur	70	76	34	-10	63	-7,9	105,9
Soziales	492	362	520	226	-49	35,9	-5,4
<i>Kita-Bereich</i>	101	144	101	-74	0,2	-29,5	0,1
Gesundheit und Umwelt	72	66	61	10	19	9,1	18,0
<i>darunter:</i>							
<i>Umwelt und Naturschutz</i>	17	3	8	24	16	466,7	112,5
Wohnen, Städtebau	41	31	22	17	33	32,3	86,4
<i>kommunale Gemeinschaftsdienste</i>	119	111	101	15	31	7,7	17,4
Verkehr	64	39	48	43	28	64,1	33,3
Wirtschaftsunternehmen	49	39	48	16	1	23,2	0,9
Grund- und Sondervermögen	27	19	11	14	29	41,0	153,8
Allgemeine Finanzwirtschaft	91	102	140	-20	-86	-11,4	-35,3

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Angaben der Länder. Das Tarifniveau Ost wurde bei den Personalausgaben berücksichtigt.

Wie schon auf der Landesebene fallen die Ausgabenüberhänge auch bei den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern teils erheblich aus. Das gilt zum einen wieder für die zuvor bereits herausgestellten personalintensiven Bereiche.

Auf den sehr auffälligen Bereich Soziales soll im Folgenden näher eingegangen werden. Allerdings kann auch dort keine abschließende Erklärung für die gravierenden Unterschiede geliefert werden.

Auffällig sind die prozentualen Überhänge gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern ebenso bei den Kulturausgaben, bei Umwelt und Naturschutz sowie Wohnen, Städtebau. Bis auf den Kita-Bereich liegen die Aufwendungen der Kommunen meist ebenso über den sächsischen Referenzwerten. Auf dem Gebiet Verkehr wird in Mecklenburg-Vorpommern auf kommunaler Ebene allein für die Untergruppe Eisenbahnen und ÖPNV 2,5mal mehr je EW wie in Sachsen ausgegeben. Im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern ist es sogar achtmal so viel.

IV.3 Ausgaben für den Aufgabenbereich Soziale Sicherung

Im vorliegenden Exkurs sollen die Ausgaben im Aufgabenbereich Soziale Sicherung einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Neben den Aufgabenbereichen Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Allgemeine Finanzwirtschaft wies dieser Aufgabenbereich die auffälligsten Abweichungen sowohl zu den Daten für den Freistaat Sachsen als auch zu denen der finanzschwachen Flächenländer West auf.

Der Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung, im Folgenden als Aufgabenbereich Soziale Sicherung bezeichnet, umfasst gemäß der Systematik der Finanzstatistik die in der folgenden Tabelle aufgeführten Aufgabenbereiche.

Tabelle 26: Aufgabenbereiche der Sozialen Sicherung gemäß Systematik der Finanzstatistik

Aufgabenbereich	Inhalt des Aufgabenbereichs
Verwaltung	Versicherungsbehörden, Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband, Jugendämter, Versorgungsämter, Lastenausgleichsverwaltung, sonstige Behörden
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	Ausgaben der Sozialversicherungsträger, Zuweisungen, Erstattungen und Leistungen des Bundes
Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege	Sozialhilfe und soziale Einrichtungen, Kindergeld, Erziehungsgeld, Mutterschutz, Wohngeld, Förderung der Wohlfahrtspflege, Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz
Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	Leistungen der Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen, Einrichtungen der Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung, Vertriebene und Spätaussiedler, Kriegsopferfürsorge
Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	Jugendhilfe nach SGB VIII, Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit, Jugendsozialarbeit, Förderung der Erziehung in der Familie, Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen; Einrichtungen der Jugendhilfe, der Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit, der Jugendsozialarbeit, der Familienförderung sowie für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen.

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14

Die Betrachtung der Ausgaben für die einzelnen Aufgabenbereiche der Sozialen Sicherung zeigt die Unterschiede in diesem Bereich deutlich auf. Analog zu den Betrachtungen im vorhergehenden Kapitel sind auch hier die laufenden Ausgaben um die Tarifunterschiede bei

den Personalausgaben bereinigt. Die Aufgabenbereiche Sozialversicherungen einschl. Arbeitslosenversicherung und Soziale Leistungen für die Folgen von Krieg und politischen Ereignissen werden im Folgenden nicht näher betrachtet. Hier handelt es sich überwiegend um Leistungen des Bundes, welche auch beim Bund ausgabenwirksam werden. Die Bedeutung auf Landesebene ist mit 2 bis 19 Euro je EW je nach Aufgabenbereich als eher geringfügig einzuschätzen und für die Referenzländer nahezu gleich.

Tabelle 27: Ausgaben 2003 für Soziale Sicherung, **Land und Kommunen**, in Euro je EW

Land und Gemeinden	MV	SN	FFW	MV-SN	MV-FFW
Bevölkerung 30.06.2003	1.738.155	4.334.239	15.925.435		
Ausgabenart	Euro je EW			TEUR	
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung					
Bereinigte Ausgaben	804	729	787	130.622	28.819
Laufende Rechnung	780	679	763	174.737	29.340
Kapitalrechnung	24	49	24	-44.097	-417
• davon Verwaltung					
Bereinigte Ausgaben	33	56	59	-39.978	-45.192
Laufende Rechnung	33	54	59	-36.501	-44.688
Kapitalrechnung	1	3	1	-3.807	17
• davon Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung					
Bereinigte Ausgaben	6	6	2	0	6.953
laufende Rechnung	6	6	2	0	6.953
Kapitalrechnung	0	0	0	0	0
• davon Familien und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.					
Bereinigte Ausgaben	492	349	442	248.243	87.290
Laufende Rechnung	480	315	438	286.796	72.933
Kapitalrechnung	13	35	4	-38.153	15.678
• davon Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen					
Bereinigte Ausgaben	3	7	19	-6.953	-27.810
Laufende Rechnung	3	7	19	-6.953	-27.810
Kapitalrechnung	0	0	0	0	0
• davon Jugendhilfe einschl. Einrichtungen					
Bereinigte Ausgaben	234	249	213	-26.072	37.057
Laufende Rechnung	228	239	205	-19.120	39.734
Kapitalrechnung	6	9	8	-5.440	-2.103

Quelle: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes 2003; eigene Berechnungen.

Die wesentlichen Ausgaben fallen im Rahmen der Sozialen Sicherung in den Aufgabenbereichen Familien und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe einschließlich Einrichtungen an. Diese beiden Bereiche machen allein ca. 90% der gesamten Ausgaben für die Soziale Sicherung im Jahr 2003 aus.

Der wesentliche Teil der Ausgaben im Aufgabenbereich Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtsverbände wird durch die Leistungen im Bereich der Sozialhilfe nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und dem Asylbewerberleistungsgesetz verursacht. Hier liegt Mecklenburg-Vorpommern, bezogen auf die Einwohner, deutlich oberhalb des Niveaus von Sachsen und leicht oberhalb der Ausgaben der finanzschwachen Westflächenländer für diesen Bereich.

Tabelle 28: Ausgaben für Sozialhilfe 2003, **Land und Gemeinden**, in Euro je EW

Land und Gemeinden	MV	SN	FFW	MV-SN	MV-FFW
Bevölkerung 30.06.2003	1.738.155	4.334.239	15.925.435		
Ausgabenart	Euro je EW			TEUR	
Sozialhilfe (einschl. Leistungen an Asylbewerber) und soziale Einrichtungen					
Bereinigte Ausgaben	375	243	352	229.436	39.978
Laufende Rechnung	363	210	350	265.938	22.596
Kapitalrechnung	12	33	2	-36.501	17.382

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bei der Sozialhilfequote³³ bewegte sich Mecklenburg-Vorpommern 2003 mit 3,8% im Mittelfeld der Bundesländer. Sachsen liegt mit 3,1% unterhalb und die Referenzländer West mit 4,0% etwas über dem Niveau von Mecklenburg-Vorpommern. Trotz der niedrigeren Sozialhilfequote³⁴ gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West waren die Pro-Kopf-Ausgaben höher. Daraus folgt, dass Mecklenburg-Vorpommern pro Sozialhilfeempfänger deutlich mehr als die Vergleichsländer verausgabte. Dies ist besonders verwunderlich, stellt man in Rechnung, dass der Regelsatz 2003 in den Flächenländern Ost mit 282 Euro um 14 Euro niedriger war als im Westteil Deutschlands. Anscheinend bestanden erhebliche Unterschiede im Vollzug der rechtlichen Grundlagen, bspw. bei der Nutzung von Ermessensspielräumen oder dem Rückgriff auf Familienmitglieder und Vermögenswerte.

³³ Bezieher in Relation zur Gesamtbevölkerung.

³⁴ Im Jahr 2003 war ein wesentlicher Teil, der jetzt unter SGB II fallenden Personen, als Arbeitslosenhilfeempfänger nicht in der Sozialhilfequote erfasst. In den neuen Ländern war die Relation Arbeitslosenhilfe- zu Sozialhilfeempfänger deutlich höher als in den FFW.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass in Mecklenburg-Vorpommern mit 16,0% der Haushalte im Bundesvergleich im Jahr 2003 die meisten Haushalte auf Wohngeld angewiesen waren (die Ausgaben für Wohngeld sind nicht unter dem Bereich Sozialhilfe erfasst). Damit gab Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 85 Euro je EW für Wohngeld aus. Dies stellt den höchsten Wert unter den Flächenländern dar. Sachsen gab im Vergleich dazu lediglich 67 Euro je EW für Wohngeld aus.³⁵

Wird der Aufgabenbereich Familien- und Sozialhilfe und Förderung der Wohlfahrtspflege um die Ausgaben für die Sozialhilfe bereinigt, zeigt sich, dass sowohl Sachsen als auch Mecklenburg-Vorpommern über den Ausgaben der finanzschwachen Flächenländer West liegen. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 117 Euro je EW um 27 Euro je EW höhere bereinigte Ausgaben auf als die westdeutschen Vergleichsländer. Dies dürfte im Wesentlichen durch die erheblich höheren Ausgaben für Wohngeld verursacht sein.

Tabelle 29: Ausgaben für den Aufgabenbereich Familienhilfe und Förderung der Wohlfahrtspflege ohne Sozialhilfe 2003, Land und Gemeinden, in Euro je EW

Land und Gemeinden	MV	SN	FFW	MV-SN	MV-FFW
Bevölkerung 30.06.2003	1.738.155	4.334.239	15.925.435		
Ausgabeart	Euro je EW			TEUR	
Familienhilfe und Förderung der Wohlfahrtspflege ohne Sozialhilfe					
Bereinigte Ausgaben	117	106	90	19.120	46.930
Laufende Rechnung	117	105	88	20.858	50.406
Kapitalrechnung	1	2	2	-1.738	-1.738

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Insgesamt liegen die Ausgaben im Aufgabenbereich Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern mit 492 Euro je EW deutlich oberhalb vom Niveau Sachsens mit 349 Euro je EW und auch erheblich über dem Niveau der finanzschwachen Westflächenländer mit 442 Euro je EW.

Bei der Jugendhilfe, dem zweiten wesentlichen Aufgabenbereich im Rahmen der Sozialen Sicherung, zeigen sich Minderausgaben von 15 Euro je EW im Vergleich zu Sachsen und Mehrausgaben von 21 Euro je EW im Vergleich zu den Vergleichsländern im Westen. Wird der Betrachtungshorizont auf den Adressatenkreis der bis 27-jährigen Einwohner angepasst, liegen in diesem Bereich deutliche Mehrausgaben im Vergleich zur Referenz vor.

³⁵ Statistisches Bundesamt, Die Bundesländer: Struktur und Entwicklung – Ausgabe 2005

Tabelle 30: Ausgaben für Jugendhilfe, **Land und Gemeinden**, 2003, in Euro je EW bis 27jährig

Lfd. Nr.	Art der Hilfe 2003	MV	SN	FFW	MV-SN	MV-FFW
	Einwohner bis 27-jährig 30.06.2003	512.449	1.191.686	4.786.815		
		Euro je EW bis 27jährig			TEUR	TEUR
1	Jugendarbeit	22	19	18	1.895	2.139
2	außerschulische Jugendbildung	2	1	4	413	-1.076
3	Kinder- und Jugenderholung	2	1	6	523	-1.857
4	internationale Jugendarbeit	1	0	1	116	-113
5	Mitarbeiterfortbildung	0	0	1	195	-425
6	sonstige Jugendarbeit	17	16	6	648	5.609
7	Jugendsozialarbeit	19	9	5	4.926	7.200
8	Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	1	2	1	-470	-318
9	Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie	1	2	3	-648	-1.195
10	Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung sowie Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge	1	0	2	276	-557
11	Gemeinsame Unterbringung von Müttern oder Vätern mit ihrem(n) Kind(ern)	1	4	3	-1.203	-1.025
12	Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen	0	0	1	34	-153
13	Unterstützung bei notwendiger Unterbringung zur Erfüllung der Schulpflicht	0	0	0	-5	-45
14	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	78	37	21	20.848	29.202
15	in Tageseinrichtungen	58	36	16	11.459	21.550
16	in Tagespflege	20	2	5	9.376	7.858
17	Unterstützung selbstorganisierter Förderung	0	0	0	13	-205
18	Hilfe zur Erziehung	185	146	178	19.569	3.106
19	andere Hilfen zur Erziehung	2	2	4	-58	-1.164
20	institutionelle Beratung	3	5	2	-801	808
21	soziale Gruppenarbeit	2	1	2	398	118
22	Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer	9	5	7	2.232	1.071
23	sozialpädagogische Familienhilfe	15	13	14	1.488	742
24	Erziehung in einer Tagesgruppe	12	11	20	486	-4.062
25	Vollzeitpflege	28	19	28	4.798	320

Lfd. Nr.	Art der Hilfe 2003	MV	SN	FFW	MV-SN	MV-FFW
	Einwohner bis 27-jährig 30.06.2003	512.449	1.191.686	4.786.815		
		Euro je EW bis 27jährig			TEUR	TEUR
26	Heimerziehung; Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform	110	89	99	10.489	5.492
27	intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	3	2	3	537	-219
28	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche	15	13	23	901	-4.351
29	Hilfe für junge Volljährige	11	9	19	1.115	-4.094
30	Vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen	4	4	3	-164	539
31	Mitwirkung in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten	0	0	1	83	-594
32	Adoptionsvermittlung	1	1	1	120	47
33	Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz	4	3	3	331	361
34	Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft, Beistandschaft	1	1	5	-10	-2.052
35	Mitarbeiterfortbildung	0	0	0	-169	-41
36	Sonstige Aufgaben des überörtlichen Trägers	1	2	1	-847	-191
37	Ausgaben für sonstige Maßnahmen soweit nicht zuordenbar	3	1	13	1.209	-5.095
38	Ausgaben insgesamt	348	260	303	44.777	22.717
39	Einnahmen insgesamt	30	18	17	6.239	6.710
40	Reine Ausgaben insgesamt	318	242	286	38.538	16.007

Quelle: Fachserie 13 Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Auffällig ist, dass die Ausgaben in nahezu allen Positionen, bezogen auf die bis 27-jährigen, zum Teil deutlich über den Ausgaben von Sachsen und den finanzschwachen Flächenländern West liegen. Das Ausgabendifferential, bezogen auf die Einwohner der Altersklasse, liegt im Vergleich zu Sachsen bei 34,3 Mio. Euro und im Vergleich zu den Benchmark-Ländern im Westen bei 16,4 Mio. Euro.

Besonders hervorstechend sind dabei die Positionen Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege sowie die Position Hilfe zur Erziehung. Hier liegen die Unterschiede insbesondere zu Sachsen deutlich über 30%.

Die höchsten Mehrausgaben sind im Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege festzustellen. Hier gab Mecklenburg-Vorpommern 2003 91 Euro je EW der Altersgruppe aus. Sachsen gab hingegen nur 48 Euro je EW der unter 27-jährigen und die finanzschwachen Westflächenländer nur 22 Euro je EW der Altersgruppe für diesen Zweck aus.³⁶

³⁶ Kita sind hier nicht erfasst und werden in der Finanzstatistik gesondert ausgewiesen.

V. Fazit

Aufbauend auf einer kurzen Darstellung der ökonomischen und demographischen Eckdaten Mecklenburg-Vorpommerns in Kapitel II erfolgte in den weiteren Abschnitten eine Analyse der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Ziel war es, aus bestehenden Unterschieden zu den Benchmarks finanzschwache Flächenländer West und Freistaat Sachsen Hinweise auf politische Handlungsbedarfe zu gewinnen.

Für den wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber dem alten Bundesgebiet bleiben für Mecklenburg-Vorpommern zwei wesentliche Aussagen festzuhalten. Die Annäherung beim BIP je EW an die westdeutschen Referenzländer hat sich 2004 fortgesetzt. Allerdings ist bereits seit Mitte der 1990er Jahre kaum mehr eine wirkliche Dynamik feststellbar. Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verharren gleichzeitig auf hohem Niveau.

Nicht zuletzt wegen dieser unbefriedigenden Entwicklung beim ökonomischen Aufbau sind in Mecklenburg-Vorpommern, wie in den anderen neuen Ländern, starke demographische Veränderungen festzustellen. Die vorliegenden Prognosen lassen für die nächsten Jahre eine spürbar schrumpfende und alternde Bevölkerung im Land erwarten.

Die Kombination aus demographischer Entwicklung und wirtschaftlicher Wachstumsschwäche stellt Mecklenburg-Vorpommern in den kommenden Jahren vor erhebliche Herausforderungen. Auf der Ebene der öffentlichen Finanzen kommt die Problematik der rückläufigen Solidarpaktmittel dazu. Der finanzwirtschaftliche Spielraum für Land und Kommunen wird sich dadurch sowie aufgrund der durch den Bevölkerungsrückgang induzierten Einnahmenverluste schwinden.

Für die Einnahmenseite der Länder und Kommunen lässt sich derzeit präziser vorhersagen, welchen Herausforderungen sie sich durch die demographische Entwicklung gegenüber sehen. Hier bleibt festzuhalten, dass Mecklenburg-Vorpommern mit seinen Kommunen gegenwärtig – entgegen einer weit verbreiteten Einschätzung – zwar ein strukturschwaches, aber keineswegs ein „finanzschwaches“ Land ist. Es verfügt über deutlich höhere Einnahmen als die westdeutschen Referenzländer, denen allerdings entsprechende Bedarfe für aufbaubedingte Mehrausgaben gegenüber stehen. Für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ist im Ländervergleich eine ebenso überproportionale Finanzausstattung festzustellen. Eine Projektionsrechnung hat gezeigt, dass es durch den schrittweisen Wegfall

temporärer Mehreinnahmen bis zum Jahr 2020 nach und nach zu einer Annäherung an das Niveau der finanzschwachen Westflächenländer kommen wird.

Im Vergleich dazu existieren für die Ausgabenseite der Länder und Kommunen zahlreiche Unsicherheitsfaktoren, die ein Quantifizieren der Effekte der sich verkleinernden und alternenden Bevölkerung erschweren. Im Zuge dessen sollte man sich der Problematik möglicher Kostenremanenzen frühzeitig bewusst sein. Sinkende Einwohnerzahlen führen oftmals zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben, da viele Aufgabenbereiche der Verwaltungen von mehr oder weniger starken Fixkosten-Effekten betroffen sind. Zeitverzögerungen bei den politisch oft umstrittenen Anpassungsprozessen können ebenfalls Kostenremanenzen bewirken.

Allein beim Haushalt des Landes ergibt sich derzeit ein erhebliches Konsolidierungsvolumen bei den laufenden Ausgaben. Diese Tatsache erfordert in den nächsten Jahren massive Anstrengungen, um u.a. die Eigenfinanzierungskraft für Investitionen wieder zu erhöhen. Rund die Hälfte des Konsolidierungsbedarfs entfällt auf Mehrausgaben der kommunalen Ebene. Differenziert man die laufenden Ausgaben nach Aufgabenbereichen, lassen sich auf nahezu allen Aufgabengebieten bei Land und Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West nachweisen.

Dies gilt umso mehr bei einem Blick auf die inzwischen erreichte Verschuldungssituation. In allen neuen Ländern mit Ausnahme Sachsens ist der Schuldenstand seit 1990 in rasantem Tempo gewachsen. Mecklenburg-Vorpommern ist 2004 nahe dem bereits sehr hohen Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer angelangt. Allein aufgrund der rückläufigen Einwohnerzahlen in den kommenden Dekaden wird sich die Pro-Kopf-Verschuldung und die Belastung mit Zinsausgaben weiter erhöhen.

Zusammenfassend wird eines deutlich: Das, was man sich in früheren Jahren mehr geleistet hat als andere Länder, kann man sich zukünftig weniger leisten. Sowohl die skizzierte Lage der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern als auch die erläuterten finanzwirtschaftlichen Herausforderungen erfordern von der Landesregierung und den kommunalen Entscheidungsträgern langfristig wirkende und zum Teil tiefgreifende Anpassungen.