

Ragnitz, Joachim; Seitz, Helmut

Article

Ein Benchmark-Ansatz zur Analyse der öffentlichen Finanzen in Sachsen-Anhalt

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim; Seitz, Helmut (2007) : Ein Benchmark-Ansatz zur Analyse der öffentlichen Finanzen in Sachsen-Anhalt, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 13, Iss. 1, pp. 33-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143521>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Fazit

Wie gezeigt, ist die Erwerbsbeteiligung der Un- und Geringqualifizierten relativ gering, und ihre Chancen in Beschäftigung zu gelangen, verringerten sich tendenziell in den letzten Jahren.

Dies kann mit dem erläuterten theoretischen Ansatz des Wettkampfes um offene Positionen (Beschäftigungsverhältnisse) erklärt werden: Geringqualifizierte sehen sich einem zunehmend härteren Wettbewerb um Positionen ausgesetzt, die aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklungen und Veränderungen in der Produktions- und Organisationsstruktur in ihrer Gesamtzahl abnehmen. Hinzu kommt, daß die besser qualifizierten „Verlierer“ im Vakanzwettbewerb in Konkurrenz um diese offenen Stellen eintreten.

Es sind aber auch Chancen zu erkennen. Neben den öffentlich bereits viel diskutierten Modellen und Maßnahmen der Lohnsubvention läßt sich eine Entwicklung beim betrieblichen Einstellungsverhalten feststellen. Die Arbeitgeber ziehen immer häufiger nicht mehr nur das formale Berufsprofil, sondern das gesamte Qualifikationsprofil sowie persönlichkeitsbezogene Merkmale in ihren Entscheidungsprozeß mit ein.

Die Chancen könnten weiter steigen, wenn Betriebe aufgrund des Fachkräftemangels zu Konzessionen bei bestimmten Anforderungen an die Qualifikation bzw. zu einer Kompensationsstrategie mittels verstärkter Einarbeitung oder interner Weiterbildung bereit sind. Jedoch zeigt die immer noch hohe Arbeitslosigkeit unter den Un- und Geringqua-

lifizierten, daß die aufgezeigten Chancen eine breite Qualifizierungsoffensive nicht ersetzen können.

Formale Qualifikationsmerkmale werden auch in Zukunft primäres Auswahlkriterium bleiben und sowohl die Positionierung der Bewerber in den Ranglisten als auch das Rekrutierungsverhalten der Arbeitgeber entscheidend beeinflussen. Vor diesem Hintergrund sollte im wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Diskurs weiterhin die Erhöhung der Bildungsraten vorrangiges Ziel bleiben, sei es durch Förderung im Vorschulalter, Schulbildung, Erstausbildung oder beruflicher Weiterbildung. Auch bedarf es einer fortgesetzten, breiten Debatte zu Modellen, die eine Eingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt erleichtert.

Letztendlich ist eine gute Positionierung in den Bewerberranglisten und damit am Arbeitsmarkt aus qualifikatorischer Sicht vor allem durch drei Faktoren zu erreichen: Erstens ist dies eine möglichst hohe formale Bildung; zweitens – im Falle der Un- und Geringqualifizierten – sind es Maßnahmen, die Berufserfahrung ermöglichen und Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und drittens Investitionen in die Vermittlung von sozialen Fähigkeiten.

*Andrea Gauselmann
(Andrea.Gauselmann@iwh-halle.de)
Ingo Wiekert*
Susanne Winge**

** Ingo Wiekert und Susanne Winge sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Zentrum für Sozialforschung Halle (ZSH)*

Ein Benchmark-Ansatz zur Analyse der öffentlichen Finanzen in Sachsen-Anhalt

Das IWH hat zusammen mit Prof. Dr. Helmut Seitz (TU Dresden) eine Analyse der fiskalischen Bedingungen in Sachsen-Anhalt auf der Landes- sowie der Gemeindeebene vorgelegt.³³ Hintergrund der Analyse ist die bereits heute angespannte Haushaltslage im Land, die sich ohne sofortiges Umsteuern künftig noch verschärfen wird.

³³ Vgl. RAGNITZ, J.; SEITZ, H.: Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt. Halle, Dezember 2006. Die Langfassung des Gutachtens ist als IWH-Pressemitteilung 42/2006 erschienen.

Die wesentlichen Herausforderungen der nächsten Jahren bestehen dabei im Abbau der gegenwärtig bereits bestehenden Ausgabenüberhänge gegenüber den finanzschwachen Flächenländern Westdeutschlands (die den langfristigen „Benchmark“ darstellen) und in der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Einnahmen infolge der Abschmelzung der Osttransferleistungen und der zu erwartenden Einnahmeausfälle aufgrund des demographischen Wandels. Hierbei drängt die Zeit zum Handeln, da das Land inzwischen nach dem Saarland die höchste Pro-Kopf-Verschuldung hat und

damit ein immer größerer Teil der Einnahmen zur Begleichung von Zinsverpflichtungen aufgewandt werden muß. Das Land benötigt daher einen drastischen finanzpolitischen Kurswechsel.

Im Hinblick auf die Einnahmenausstattung des Landes Sachsen-Anhalt ist festzustellen, daß das Land und seine Gemeinden gegenwärtig über deutlich höhere (Pro-Kopf-)Einnahmen verfügen als die finanzschwachen Westflächenländer. Diese zusätzlich zur Verfügung stehenden Einnahmen werden (außer zur Finanzierung notwendiger Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen im Land) auch zur Finanzierung überdurchschnittlich hoher laufender Ausgaben verwendet. So sind auf der Landesebene Ausgabenüberhänge gegenüber den Vergleichsländern insbesondere bei den Ausgaben für aktives Personal, bei den Zuweisungen an die Kommunen sowie den Zahlungen an den Unternehmenssektor zu verzeichnen. Minderausgaben weist Sachsen-Anhalt hingegen bei den Sozialausgaben und bei den Versorgungsleistungen auf; letztere werden aber in den nächsten Jahren stark zunehmen.

Differenziert man die Ausgaben nach Aufgabenbereichen und berücksichtigt dabei spezifische Bedarfsfaktoren, die sich zum Beispiel aus der Zahl der Schüler (Schulbereich) oder der Kriminalitätsrate (Polizei und Justiz) ergeben, ergibt sich auf der Landesebene allein in den politisch steuerbaren Bereichen ein Ausgabenüberhang von ca. 730 Mio. Euro in der laufenden Rechnung. Einsparpotentiale sind im Bereich der Schulen (mit ca. 360 Mio. Euro), in der Ministerialbürokratie (mit ca. 100 Mio. Euro), im Kita-Bereich (ca. 65 Mio. Euro), im Kulturbereich (ca. 55 Mio. Euro) sowie im Bereich der Polizei (ca. 40 Mio. Euro) feststellbar. Weitere ca. 1 Mrd. Euro an Mehrausgaben fallen in Bereichen an, die politisch nicht oder nur in der langen Frist zu beeinflussen sind (insbesondere Zinsen und Zuweisungen an die Kommunen). In einigen wenigen Aufgabenbereichen fallen auch Minderausgaben gegenüber den finanzschwachen Flächenländern Westdeutschlands an, die sich aber auf einen Betrag von weniger als 450 Mio. Euro belaufen. Alles in allem beträgt der Ausgabenüberhang in der laufenden Rechnung auf der Landesebene damit 1 300 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Mehrausgaben in Sachsen-Anhalt auf der Landesebene in der laufenden Rechnung (tarifbereinigt) unter Berücksichtigung der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund und der EU im Jahr 2004
- im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer (West) unter Berücksichtigung von „Bedarfsfaktoren“ -

	in Mio. Euro
Bereiche mit Mehrausgaben, die grundsätzlich politisch steuerbar sind,	~730
darunter:	
• Ministerialbürokratie (unter Beachtung der PolBEZ)	~100
• Polizeibereich (unter Beachtung der Mehrbedarfe infolge eines erhöhten Verkehrsunfallaufkommens sowie einer höheren Straftatenbelastung)	~40
• Rechtsschutz (aufgrund von Mehrbedarfen im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie der Justizvollzugsanstalten)	~0
• Schulen (Berücksichtigung der Schülerzahlen)	~360
• Kultur (Einrichtungen und Fördermaßnahmen)	~55
• Kita-Bereich insgesamt	~65
• Krankenhäuser	~25
• Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Mehrausgaben sind weitgehend begründbar)	~0
• Umwelt- und Naturschutz	~25
• andere Bereiche mit Mehrausgaben ^a	~55
• Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	nicht zu beziffern
• Hochschulen (unter Beachtung der Zahl der Studierenden sowie der monetären Hochschulfinanzstatistik)	~ 0
Politisch kaum steuerbare Bereiche mit Mehrausgaben,	~1 000
darunter:	
• Zinsausgaben	130
• Zuweisungen an den kommunalen Bereich	870
Politisch steuerbare Bereiche mit Minderausgaben^b	~-90
Politisch kaum steuerbare Bereiche mit Minderausgaben, darunter:	~-340
• Versorgung (netto AAÜG)	~-230
• Beihilfen	~-80
• andere Bereiche ^c	~-30
Ausgabenüberhang insgesamt nach Verrechnung der empfangenen laufenden Zweckzuweisungen	~1 300

^a Hochschulkliniken (~ 13 Mio. Euro), Finanzverwaltung (~7 Mio. Euro), Hilfe zur Berufsausbildung und Anpassungsmaßnahmen (~ 14 Mio. Euro), Raumordnung (~ 18 Mio. Euro). – ^b Sonstiges Bildungswesen (~ -35 Mio. Euro), Sozialverwaltung (~ -25 Mio. Euro), Straßenverwaltung (~ -23 Mio. Euro), Arbeitsschutz (~ -6 Mio. Euro). – ^c Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen (~ -5 Mio. Euro), Sozialleistungen (~ -20 Mio. Euro), Jugendhilfe (~ -5 Mio. Euro).

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik.

Tabelle 2:

Personalüberhang in Vollzeitäquivalenten auf der Landesebene nach der Personalstandstatistik des Jahres 2005

	Sachsen-Anhalt im Vergleich	
	zu FFW	zu FO-4
1. Verwaltung (ohne Hochbau auf der Landesebene)	~ 1 400	~ 3 050
2. öffentliche Sicherheit und Ordnung	~ 2 950	~ 1 400
3. Justiz	~ 300	-
4. Schule	~ 1 700	~ - 250
<i>Nachrichtlich:</i>		
<i>Schulen unter Verwendung von Schülerzahlen</i>	~ 6 900	<i>nicht berechnet</i>
7. andere Bildungsbereiche	~ 0	~ -100
8. Kultur	~ -50	~ 2 000
9. Soziales (ohne Kitas)	~ 350	~ - 300
10. Gesundheit/Freizeit (ohne Krankenhäuser)	~ - 100	~ 500
12. Umwelt	~ 650	~ 450
13. Wohnen, Stadtplanung/Vermessung	~ 550	~ 600
14. Forsten, Landwirtschaft	~ 350	~ -50
15. Verkehr	~ 50	~ -350
insgesamt (vergleichbare Bereiche)	~ 8 050	~ 6 900
<i>Nachrichtlich:</i>		
<i>bei Verwendung der Schülerzahlen im Schulbereich</i>	~ 13 300	<i>nicht berechnet</i>
<i>Nachrichtlich: nicht vergleichbare Bereiche</i>		
5. Uni/FH (ohne Hochschulkliniken)	~ -1 700	-
6. Hochschulkliniken	~ 2 600	-
11. Krankenhäuser	~ -1 200	~ 6 300
Kita's	-	~ 3 150
kommunale Gemeinschaftsdienste	-	~ -350
wirtschaftl. Unternehmen (ohne Verkehr auf der Landesebene)	~ 650	~ -300

Quelle: Berechnet aus Daten der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Auch die sachsen-anhaltinischen Kommunen weisen Ausgabenüberhänge gegenüber den westdeutschen Vergleichsländern in nahezu allen Aufgabenbereichen auf. Diese lassen sich auf rund 170 Mio. Euro beziffern. Da diese Mehrausgaben zu einem erheblichen Teil durch Zuweisungen des Landes gedeckt werden müssen, impliziert dies, daß die Gemeinden in erheblichem Umfang zur finanzpolitischen Schieflage des Landes insgesamt beitragen. Alles in allem belaufen sich die Mehrausgaben in der laufenden Rechnung (nach Verrechnung mit den Minderausgaben) auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene derzeit (Jahr 2004) auf ca. 1 Mrd. Euro.

Die genannten Zahlen beziffern aber lediglich den aktuellen Konsolidierungsbedarf. Betrachtet man die Entwicklung in den nächsten Jahren, so sind einnahmenseitig die Verluste aus dem Abbau der Osttransferleistungen sowie des Bevölkerungsrückgangs zu beachten. Darüber hinaus muß das Land bis zum Ende dieser Dekade das Haushaltsdefizit vollständig abbauen. Diese Faktoren bedingen einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf.

Tatsächlich wird das Land bis zum Jahre 2020 rund 2,5 Mrd. Euro an Transferzahlungen des Bundes und der EU verlieren. Dies wird allerdings zum Teil ausgeglichen durch ein steigendes (gesamtdeutsches) Steueraufkommen, von dem Sachsen-Anhalt aufgrund der Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs profitieren kann. Unter Annahme einer gesamtdeutschen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2,2% im Durchschnitt der nächsten zwanzig Jahre werden die nominalen Einnahmen des Landes im Jahr 2020 in etwa 750 Mio. Euro unter dem Niveau des Jahres 2005 liegen und in den Jahren bis 2025 wieder bis auf das Niveau des Jahres 2005 ansteigen. Selbst bei einer Wachstumsrate von 3% wird im Jahr 2020 das Land lediglich ein Einnahmenniveau erreichen, das dem des Jahres 2005 entspricht. Hierbei wurden bereits die bis zum Jahr 2010 in den aktuellen Steuerschätzungen erwarteten Steuermehreinnahmen berücksichtigt. Die Pro-Kopf-Einnahmen von Land und Gemeinden zusammengenommen werden damit von gegenwärtig ca. 126% des West-Vergleichswertes bis zum Jahr

2020 auf ca. 96% zurückgehen. Dies impliziert, daß sich das Land insgesamt langfristig weniger leisten kann als die finanzschwachen Westflächenländern. Zudem müssen sich Landes- und Gemeindeebene diese Finanzschwäche in irgendeiner Form „teilen“.

Hieraus folgt, daß die laufenden Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen) auf der Landesebene bis zum Jahr 2010 um ca. 8,5% (oder 1 Mrd. Euro) reduziert werden müssen. In den Jahren von 2010 bis 2020 müssen die Primärausgaben um weitere 15,8% abgebaut werden. In welchen Aufgabenbereichen diese Kürzungen erfolgen, muß von politischer Seite entschieden werden; wenn bestimmte Bereiche von Ausgabenkürzungen ausgenommen werden sollen, impliziert dies aber um so größere Einsparungen an anderer Stelle.

Eine zentrale Steuerungsvariable für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind die Personalbestände. Unter Berücksichtigung von Vergleichbarkeitsproblemen zwischen den einzelnen Ländern wurde für das Jahr 2005 auf der Landesebene ein Personalüberhang von ca. 18,5% und auf der Gemeindeebene ein Überhang von ca. 32% ermittelt. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes entspricht dies einem Personalüberhang von fast 8 100 Vollzeitäquivalenten auf der Landesebene bzw. 6 900 Vollzeitäquivalenten auf der Gemeindeebene. Auf der Landesebene betrifft dies insbesondere die Bereiche der zentralen Verwaltung, der öffentlichen Sicherheit (Polizei) sowie den Schulbereich (vgl. Tabelle 2). Auf der Gemeindeebene sind insbesondere drei Bereiche mit erheblichen Personalmehrausstattungen auffällig, nämlich der Kulturbereich mit ca. 2 000 Vollzeitäquivalenten, der Bereich der Gemeindeverwaltungen mit ca. 3 000 Vollzeitäquivalenten und der Bereich der öffentlichen Ordnung mit ca. 1 400 Vollzeitäquivalenten. Dies ist weitgehend kompatibel mit den berechneten Ausgabenüberhängen auf der Landes- und der Gemeindeebene.

Insgesamt muß das Land, ausgehend von einem Personalbestand von ca. 51 400 Vollzeitäquivalenten, bis zum Jahr 2012 das Personal bis auf ca. 40 000 und bis zum Jahr 2025 sogar auf ca. 35 200 Vollzeitäquivalente reduzieren. Auf der Gemeindeebene muß der Personalbesatz von gegenwärtig ca. 28 400 auf 20 300 bzw. 18 400 Vollzeitäquivalente im Jahr 2012 bzw. 2025 zurückgeführt werden.

Als Fazit läßt sich feststellen, daß sich Sachsen-Anhalt – und zwar sowohl das Land als auch seine

Kommunen – gegenwärtig in nahezu allen Bereichen der öffentlichen Güterversorgung ambitionierte Standards leistet, wobei deren Finanzierung nur infolge einer erhöhten Kreditaufnahme sowie der Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln ermöglicht wird. Dieses Verhalten steht nicht im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsgebot und muß im Interesse der Sicherung der Handlungsfähigkeit und der Versorgung zukünftiger Generationen im Land drastisch verändert werden. Unzweifelhaft schwierig, aber unabdingbar ist dabei ein erheblicher Personalabbau; anderenfalls ist der Konsolidierungsprozeß nicht umzusetzen. Die Aufgabe des Landes besteht jedoch nicht in der Beschäftigung einer möglichst großen Zahl von Landesbediensteten, sondern in der Versorgung der 2,5 Mio. Einwohner des Landes.

Die Reduzierung von Personalbeständen kann in erheblichem Umfang durch altersbedingte Abgänge realisiert werden. Erforderlich ist es zudem, den Personalabbau durch ein leistungsanreizfreundliches Personalmanagement zu begleiten, damit trotz des erforderlichen Personalabbaus auch in Zukunft Leistungsträger gehalten und auch angeworben werden können.

Wichtig ist dabei der Hinweis, daß alle finanzpolitischen Probleme des Landes tatsächlich lösbar sind, daß aber die Lösung der Probleme mit fortschreitender Zeit zunehmend schwieriger wird. Bei allen Entscheidungen über den Abbau der erheblichen Ausgaben- und Personalüberhänge kann weder auf den üblichen Ressortegoismus noch auf politische Empfindsamkeiten oder Proteste von Interessengruppen Rücksicht genommen werden, da anderenfalls die Existenz des Landes gefährdet wäre. Erforderlich ist es daher, daß es zu einer drastischen Veränderung im Budgetprozeß kommt. Der Finanzminister muß über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren die Primärausgabenvorgaben erstellen, an die sich alle Ressorts anzupassen haben. Dies impliziert, daß der Haushaltsaufstellungsprozeß *top-down* und nicht *bottom-up* erfolgen muß.

Joachim Ragnitz
(Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de)
Helmut Seitz*

* Helmut Seitz ist Professor für Finanzwissenschaften an der TU Dresden.