



## Ministerium der Finanzen

### Benchmarking-Report Sachsen-Anhalt "Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich"/Überhöhte Personalbestände und zu hohe laufende Ausgaben in vielen Bereichen

Ministerium der Finanzen - Pressemitteilung Nr.: 029/02

Ministerium der Finanzen - Pressemitteilung Nr.: 029/02

Magdeburg, den 7. August 2002

Benchmarking-Report Sachsen-Anhalt "öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich"/überhöhte Personalbestände und zu hohe laufende Ausgaben in vielen Bereichen

Kernaussagen des Gutachtens

Sachsen-Anhalt liegt im Vergleich der öffentlichen Ausgaben und des Personalbesatzes deutlich über dem ostdeutschen Durchschnitt. Das zeigt eine vom Magdeburger Finanzministerium bei dem Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Helmut Seitz in Auftrag gegebene Studie. Zweck der Studie war es, quer durch alle Aufgabenbereiche des Landes und der Kommunen strukturelle Auffälligkeiten zu identifizieren.

"Die empirischen Befunde zeigen in vielen Bereichen überhöhte bis deutlich überhöhte Personalbestände und überdurchschnittlich hohe laufende Ausgaben, die das Land in eine finanzpolitisch gefährliche Schieflage gerückt haben", resümiert der an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder tätige Hochschullehrer.

Ein wichtiger Punkt sei auch das Ausgabenniveau der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Hier bestehe ebenfalls Handlungsbedarf. Deshalb sollen die kommunalen Spitzenverbände in alle Entscheidungsfindungen mit einbezogen werden. Eine isolierte Konsolidierungsstrategie des Landes würde zu kurz greifen, so Seitz. Ein "Konsolidierungspakt" zwischen Land und Kommunen könne dagegen für eine angemessene und faire Verteilung der Anpassungsleistungen auf beiden Ebenen sorgen.

Prof. Seitz kommt in seinem Gutachten zu folgendem Fazit: "Angesichts der aktuellen Steuerschwäche der gesamtdeutschen Wirtschaft, der schwierigen ökonomischen Lage in den neuen Ländern insgesamt, und hier insbesondere dem Land Sachsen-Anhalt, sowie der in den nächsten Jahren einsetzenden Rückführung der Osttransfers (durch die EU und auch den Bund) besteht im Land und seinen Kommunen ein erheblicher finanzpolitischer Handlungsdruck in Richtung fundamentaler Kurskorrektur."

Ziel und Methodik des Gutachtens (Benchmarking)

Ziel der Studie war es, auf der Grundlage objektiven Datenmaterials ein detailliertes strukturelles Bild finanzpolitischer Kerndaten des Landes Sachsen-Anhalt zu gewinnen, und zwar im Vergleich zu anderen Ländern und Regionen, die für einen solchen Vergleich besonders geeignet erscheinen. Dieses strukturelle Bild liefert wichtige Eckwerte für die weitere haushaltspolitische Diskussion.

Die finanzpolitischen Kerndaten Sachsen-Anhalts wurden verglichen mit denen

a) von Sachsen (SN)

Sachsen ist für das Gutachten als direktes Vergleichsland ausgewählt worden, weil es dem Freistaat in den letzten zehn Jahren unter den mittel- und ostdeutschen Ländern am besten gelungen ist, das Schuldenwachstum zu begrenzen und die finanzwirtschaftlichen Rahmendaten denen der finanziell gesunden Westländer anzugleichen.

b) der anderen ostdeutschen Flächenländer (AFO), also dem Durchschnitt von Brandenburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

c) der finanzschwachen Flächenländer West (SFW). Ausgewählt wurden Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Prof. Seitz verglich den öffentlichen Sektor der Länder und Kommunen insgesamt sowie verschiedene Aufgabenbereiche, und zwar

Allgemeine Verwaltung

öffentliche Sicherheit und Ordnung, Justiz

Schulen und vorschulische Bildung

Universitäten und Fachhochschulen

Sozialbereich

Krankenhausbereich

Verkehr, Wohnungswesen, Städtebau

Kultur, Freizeit, Tourismus

Landwirtschaft und Forsten.

Verwendet wurden ausschließlich Daten des Statistischen Bundesamtes und der Kultusministerkonferenz sowie anderer öffentlich zugänglicher Quellen. Als Datengrundlage wurde überwiegend das Jahr 2001 genommen.

Einige Einzelergebnisse des Gutachtens

Die Landesverwaltung

In Sachsen-Anhalt gibt es im Kernhaushalt auf 100.000 Einwohner 2.758 Stellen, gemessen in Vollzeitäquivalenten. In Sachsen dagegen sind es 2.317 Stellen. Damit hat Sachsen-Anhalt 441 Stellen mehr auf 100.000 Einwohner als Sachsen. Das führt zu Mehrkosten von rund 400 Millionen Euro pro Jahr, das sind jährlich etwa 155 Euro pro Einwohner. Prof. Seitz sieht in dem Überhang ein "finanzpolitisches Kernproblem, ohne dessen Reduzierung die schwere finanzielle Schieflage nachhaltig nicht zu beseitigen ist".

Personal insgesamt und Vollzeitäquivalente (VZä) auf Länderebene 2001 je 100.000 Einwohner (nur Kernhaushalte)

Personal  
insgesamt

Personal gemessen in VZä

ST

2.851

2.758

SN

2.504

2.317

AFO

2.638

2.458

SFW

2.103

1.880

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Daraus ergibt sich ein rechnerischer Anpassungsbedarf, um folgende Zielwerte zu erreichen:

ostdt. Flächenländer: □ca. 7.000 Stellen (ein Minus von rund 10%),

Sachsen: □ca. 10.500 Stellen (ein Minus von rund 15%),

finanzschwache Westländer: □ca. 15.000 Stellen (ein Minus von rund 23%).

Dabei ist der Bevölkerungsrückgang noch nicht einkalkuliert. Allein dieser Effekt impliziert in den nächsten 10 bis 12 Jahren ein Stellenminus in einer Größenordnung von rund 5.000 bis 6.000 Stellen (d. h. jährlich ca. 400 Stellen), wenn die Bevölkerungsentwicklung der derzeitigen Prognose folgt.

überdurchschnittlich viel Personal weist die politische Führung und die innere Verwaltung auf.

Beschäftigte bei den Ländern umgerechnet in Vollzeitäquivalente am 30.06.2001 je 100.000 EW im Bereich der Verwaltung.

ST

SN

AFO

SFW

ST-SN

ST-SFW

Politische Führung

107

74

106

42

33

66

Innere Verwaltung

71

41

32

41

30

30

Statistischer Dienst

12

12

10

7

0

5

Steuer- und Zollverwaltung, Vermögensverwaltung

153

170

168

150

-17

3

Hochbauverwaltung

25

28

25

14

-4

11

Summe über alle Bereiche:

367

325

341

253

42

114

Hinweis: Da die Zahlen von Schleswig-Holstein für 2001 noch fehlen, ist Schleswig-Holstein in SFW nicht enthalten!

Datenquelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Politische Führung: Landtage, Abgeordnetenverwaltungen, Landesministerien usw.

innere Verwaltung: Besoldungsstellen, Landesverwaltungsämter usw.

Steuer- und Finanzverwaltung: OFDs, Finanzämter, Liegenschaftsämter usw.

Besonders auffällig ist der Bereich der öffentlichen Sicherheit, hier insbesondere die Polizei. Hier hat Sachsen-Anhalt mit Abstand den höchsten Personalbesatz aller Flächenländer (84 Stellen mehr auf 100.000 Einwohner als Sachsen).

Beschäftigte bei den Ländern umgerechnet in VZä am 30.06.2001 je 100.000 Einwohner im Bereich der Polizei

ST

SN

AFO

SFW

ST-SN

ST-SFW

Polizei

432

348

363

268

84

164

Datenquelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Auffallend ist weiterhin der überdurchschnittliche Besatz im Kataster- und Vermessungswesen und in den Forstbetrieben des Landes (siehe Gutachten S. 137/138)

Der größte Abstand zu den Daten der Vergleichsregionen zeigt sich im Schulsystem. In Sachsen-Anhalt gibt es einen Überhang (pro 100.000 Einwohnern) von fast 300 Stellen gegenüber Sachsen und über 200 Stellen gegenüber den anderen mittel- und ostdeutschen Flächenländern.

Landesbeschäftigte im Schulsystem 2001 nach der Personalstatistik

ST

SN

AFO

NI

RP

Länderebene:  
je 100.000 EW  
je 100 Schüler

1.174

7,6

866

5,8

954

6,1

875

5,6

812

5,4

Hinweis: Bei den Einwohnern ist das Bezugsjahr das Jahr 2001; bei den Schülern das Jahr 2000.

NI= Niedersachsen, RP=Rheinland-Pfalz

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zusammenfassend ergibt sich für die wichtigsten Aufgabenbereiche folgendes

Bild:

Beschäftigte nach Aufgabenbereichen bei den Ländern umgerechnet in Vollzeitäquivalente am 30.6.2000 je 100.000 Einwohner

ST

SN

AFO

SFW

Vgl.

Vgl.

SN

SFW

A

Kernhaushalt

2.758

2.317

2.458

1.880

+441

+878

A.0

Zentrale Verwaltung und politische Führung

215

155

173

104

+60

+114

A.1

Steuer- und Finanzverwaltung

153

170

171

153

-17

+1

A.2

öffentliche Sicherheit und Ordnung

437

354

368

271

+83

+166

darunter:



A.2.1

Polizei

432

348

363

268

+84

+165

A.3

Gerichte und Staatsanwaltschaften (Rechtsschutz)

213

211

219

199

+3

+14

A.4

Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung

1.389

1.180

1.229

944

+209

+445

darunter:

#### A.4.1

##### Schulen und vorschulische Bildung

1.174

866

954

854

+308

+320

#### A.4.2

##### Hochschulen (ohne Hochschulkliniken)

194

274

231

163

-80

+31

#### A.5

##### Soziale Sicherung

47

25

33

29

+22

+18

#### A.6

##### Gesundheit, Sport und Erholung

56

38

48

7

+18

+49

A.7

Wohnungswesen, Raumordnung

63

29

20

37

+35

+27

A.8

Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

54

47

48

22

+7

+32

A.9

Energie, Wasser

5

2

4

13

+3

-9

A.10

Verkehr und Nachrichten

64

64

71

67

0

-4

A.11

Wirtschaftsunternehmen

62

42

76

34

+20

+27

B

Sonderrechnungen

darunter:

270

162

207

322

+108

-52

B.1

Hochschulkliniken

Detailzahlen sind über die Länder nicht vergleichbar

B.2

Krankenhäuser

B.3

Wirtschaftsunternehmen

$C = A+B$

insgesamt

3.038

2.479

2.665

2.202

+549

Hinweis: Im Hochschulbereich beziehen sich die Daten der SFW auf das Jahr 2000, da NI seit 2001 die Hochschulen außerhalb des Landeshaushaltes führt und diese daher nicht mehr in der Personalstatistik der Kernhaushalte aufgeführt werden. Ferner ist zu beachten: Da SH die Daten für 2001 noch nicht geliefert hat bezieht sich SFW nur auf NI und RP. Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre ist der Einfluss auf den Vergleich sehr gering!

Datenquelle: Statistisches Bundesamt

Was die laufenden Ausgaben betrifft, sind u.a. die hohen Sozialhilfeausgaben auffällig. So hat Sachsen-Anhalt zwar - wie alle neuen Bundesländer - niedrigere Sozialhilfeausgaben als die westdeutschen Vergleichsländer, aber deutlich höhere als Sachsen und der Durchschnitt der mittel- und ostdeutschen Flächenländer. Dies gilt für alle Kategorien der Sozialhilfe. Sozialhilfeausgaben im Jahr 2000 in Euro je Einwohner im Vergleich der Benchmarkländer

ST

SN

AFO

SFW

1. □ Sozialhilfeausgaben insgesamt

214

144

171

307

2. □ Hilfe zum Lebensunterhalt

90

68

71

126

darunter:

2.1: laufende Leistungen außerhalb von Einrichtun-□gen (Sozialhilfe im engeren Sinne)

73

56

58

107

### 3. □Hilfe in besonderen Lebenslagen

124

76

101

181

darunter:

#### 3.1□Hilfe zur Pflege

10

8

10

33

#### 3.2□Eingliederungshilfe für Behinderte

102

62

83

129

#### 3.3.□Krankenhilfe

11

4

6

15

### 4. Einnahmen der Sozialhilfeträger

27

21

24

32

5. Nettoausgaben (1. minus 4)

187

123

148

275

Die Kommunen

Im Vergleich mit Sachsen haben die Kommunen in Sachsen-Anhalt je 100.000 Einwohner knapp 400 Vollzeitbeschäftigte mehr. Daraus resultieren Mehrkosten in Höhe von etwa 320 Millionen Euro pro Jahr. Gegenüber den finanzschwachen Flächenländern im Westen liegt der Personalüberhang sogar bei 700 Vollzeitbeschäftigten.

Der größte Personalüberhang ist mit Abstand im Kita-Bereich zu verzeichnen, ein Bereich, auf den die Studie ausführlich eingeht. Die Ursache für den Überhang liegt vor allem in der Versorgung der bis dreijährigen Kinder in Kinderkrippen.

Eine zusammenfassende Übersicht der kommunalen Aufgabenbereiche gibt folgendes Bild:

Beschäftigte nach Aufgabenbereichen bei den Gemeinden umgerechnet in Vollzeitäquivalente am 30.6.2001 je 100.000 Einwohner

ST

SN

AFO

SFW

Vgl.

Vgl.

SN



SFW

A

Kernhaushalt

1.841

1.457

1.506

1.129

+385

+713

A.1.1

Allgemeine Verwaltung

286

231

245

155

+55

+132

darunter:

A.1.1.1

Gemeindeorgane, Rechnungsprüfung

49

34

38

28

+14

+24

A.1.1.2

übrige Verwaltung

238

197

207

130

+41

+108

A.1.2

Finanzverwaltung

111

86

97

58

+25

+53

A.2

öffentliche Sicherheit und Ordnung

202

169

174

127

+33

+75

darunter:

A.2.1

Feuer-/Brandschutz

40

43

38

+27

-3

+13

A.3

Schulen

142

143

140

130

-1

+12

A.4

Kultur, Wissenschaft

136

117

110

59

+18

+78

darunter:

A.4.1

Theater, Konzerte, Musikpflege

62

20

22

15

+42

+47

A.4.2

Volksbildung

28

24

25

19

+4

+10

A.5

Soziale Sicherung

498

269

319

258

+229

+241

darunter:

A.5.1

Einrichtungen der Jugendhilfe

363

171

210

138

+192

+225

A.6

Gesundheit, Sport und Erholung

132

128

111

81

+4

+50

darunter:

A.6.1

Gesundheitsverwaltung

25

26

26

18

-1

+7

A.6.2

Park- und Gartenanlagen

49

58

49

32

-9

+17

A.7

Bau- und Wohnungswesen

177

157

170

140

+20

+37

darunter:

A.7.1

Bauverwaltung

92

72

78

61

+20

+31

A.7.2

Städteplanung, Vermessung, Bauordnung

48

49

59

31

-1

+16

### A.7.3

#### Straßen und Parkeinrichtungen

24

14

18

37

+10

-14

### A.8

#### öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

158

142

129

110

+16

+49

darunter:

### A.8.1

#### Abwasserbeseitigung

1

1

1

13



-1

-13

A.8.2

Abfallbeseitigung

3

10

7

7

-6

-4

A.9

Wirtschaftliche Unternehmen

0

5

7

13

-5

-13

B

Sonderrechnungen

573

611

425

330

-38

+244

darunter:

B.1

Krankenhäuser

Zahlen sind über die Länder nicht vergleichbar

B.2

Wirtschaftsunternehmen

$C = A + B$

insgesamt

2.415

2.068

1.931

1.458

+347

+957

Datenquelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Hinweis: Da Schleswig-Holstein die Daten für 2001 noch nicht geliefert hat bezieht sich SFW nur auf Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre ist der Einfluss auf den Vergleich sehr gering!

Auffallende Bereiche mit Überbeständen sind, wie sich aus der Tabelle ergibt:

Soziale Sicherung (ca. 230 im Vergleich zu Sachsen und ca. 240 im Vergleich zu finanzschwachen Westländern) und hier insbesondere der Bereich der "Einrichtungen für Jugendhilfe", in dem auch der Kita-Bereich enthalten ist,

Allgemeine Verwaltung der Gemeinden (ca. 55 im Vergleich zu SN),

öffentliche Sicherheit und Ordnung (ca. 33 im Vgl. zu SN)

Kultur (ca. 18 im Vgl. zu SN).

Geringere Abweichungen zu SN, aber durchweg größere Abweichungen zu den SFW - sind ferner feststellbar in den Bereichen:

Bau- und Wohnungswesen,

Gesundheit, Sport und Erholung und

öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung.

In den Kernhaushalten auf kommunaler Ebene müssten Stellen in folgendem Umfang abgebaut werden, wenn man folgende Zielwerte erreichen will:

Ziel: ostdt. Flächenländer: 8.000 bis 8.500 Stellen (ein Minus von rund 18%),

Ziel: Sachsen: 9.000 bis 9.500 Stellen (ein Minus von rund 20%),

Ziel: finanzschwache Westländer: 16.000 bis 18.000 Stellen (ein Minus von rund 35%).

Der Bevölkerungsrückgang ist dabei noch nicht einkalkuliert: Dieser Effekt würde in den nächsten 10 bis 12 Jahren unter den derzeit realistischen Annahmen allein ein Stellenminus von ca. 4.000 Stellen (d. h. jährlich ca. 300 Stellen) erforderlich machen.

Auch innerhalb des Bereichs der allgemeinen Verwaltung gibt es bei den Gemeinden einen Personalüberhang:

Beschäftigte bei den Gemeinden/GV umgerechnet in Vollzeitäquivalente am 30.6.2001 je 100.000 EW im Bereich der allgemeinen Verwaltung

ST

SN

AFO

SFW

ST-SN

ST-SFW

Gemeindeorgane

36

27

30

18

9

19

#### Rechnungsprüfung

13

7

8

7

6

5

#### Hauptverwaltung

202

151

167

96

51

106

#### Finanzverwaltung

111

86

97

58

25

53

Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung

15

11

12

9

4

6

Einrichtungen für die gesamte Verwaltung

17

31

24

22

-13

-4

Einrichtungen für Verwaltungsangehörige

3

3

4

4

-1

-1

Verwaltungsbereich (Zentrale Verwaltung und Finanzverwaltung) insgesamt

397

317

341

212

80

185

#### Zum Verhältnis Land/Kommunen

Das Land Sachsen-Anhalt leistete in den vergangenen Jahren höhere Zahlungen an seine Gemeinden als die anderen Ostflächenländer. Die Berechnungen von Seitz zeigen, dass es angesichts der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen Diskussionsbedarf gibt.

Zahlungen der Länder an die Gemeinden in- und außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches in Euro je Einwohner

Quellen: Statistisches Bundesamt

#### Zur Person des Autors

Helmut Seitz wurde 1956 in Bad Dürkheim in Rheinland/Pfalz geboren. Er studierte 1978 bis 1983 Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Dort setzte er seine wissenschaftliche Laufbahn fort. Der Promotion 1989 folgte 1994 die Habilitation zum Thema: "Lokale Infrastrukturversorgung, Besteuerung und interregionaler Wettbewerb: Theoretische Aspekte und empirische Befunde". Er ist seit 1995 Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Außerdem ist Helmut Seitz seit 1995 als Forschungsprofessor am ZEW (Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung) in Mannheim tätig.

Prof. Seitz hat sich in den letzten Jahren intensiv mit Fragen der öffentlichen Finanzen sowie der strukturellen Wirtschaftsentwicklung der mittel- und ostdeutschen Länder beschäftigt. Zur Analyse der Finanzlage der neuen Länder hat er mehrere Studien vorgelegt und u.a. folgende Beiträge veröffentlicht:

"öffentliche Finanzen in den neuen Ländern", in: IFO-Schnelldienst, Nr. 32-33, 1999, 26-34.

"Finanzierung und Finanzprobleme der neuen Länder", in: Informationen zur Raumentwicklung, Sonderausgabe, 'Deutsche Einheit & die erste Dekade im Rückblick', Heft 2/3, 109-118, 2001

"Haushaltsnotlage in Berlin?", Erscheint demnächst in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Juni 2001.

"Demographischer Wandel und Infrastrukturaufbau in Berlin-Brandenburg bis 2010/15: Herausforderungen für eine strategische Allianz der Länder Berlin und Brandenburg", UVB, März 2001.

"Kommunalfinanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse", Europa-Universität, März 2002.

"Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Bundesländern", Europa-Universität, Februar 2002.

Prof. Seitz ist zu erreichen unter: Tel. 0335 55 34 26 10

Handy-Nr.: 0171 5311789

E-mail: seitz@euv-frankfurt-o.de

Webseite: [https://www.makro.euv-frankfurt-o.de/Sub\\_Inhaber.html](https://www.makro.euv-frankfurt-o.de/Sub_Inhaber.html)

#### Impressum:

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

Pressestelle

Editharing 40

39108 Magdeburg

Tel: (0391) 567-1105

Fax: (0391) 567-1390

Mail: [thiel@mf.lsa-net.de](mailto:thiel@mf.lsa-net.de)

Impressum: Ministerium der Finanzen  
Pressestelle  
Editharing 40  
39108 Magdeburg  
Tel: (0391) 567-1105  
Fax: (0391) 567-1390  
Mail: [presse.mf@sachsen-anhalt.de](mailto:presse.mf@sachsen-anhalt.de)