

Analyseergebnisse aus der Haushalts- strukturkommission des Saarlandes

*Konsolidierungspotenziale
im Ländervergleich*

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis.....	6
A Einleitung.....	8
1 Methodik.....	8
2 Rechnerischer Gesamtkonsolidierungsbedarf.....	11
B Grobanalysen	13
C Vertiefende Analysen	15
1 Polizei	15
2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	17
3 Krankenhäuser, Heilstätten und Uniklinikum Saarland	20
4 Hochschulen.....	21
5 Familien- und Sozialhilfe	23
6 Gerichte und Staatsanwaltschaften	24
7 Allgemeinbildende und berufliche Schulen.....	26
8 Justizvollzugsanstalten	28
9 Theater.....	32
10 Grundsicherung für Arbeitssuchende und sonstige Arbeitsförderung.....	33
11 Regionale Fördermaßnahmen	35
12 Straßen einschließlich Verwaltung	36
13 Politische Führung	37
D Zusammenfassung des Konsolidierungspotenzials	40
E Anlagen.....	41
1 Anlage 1	41
2 Anlage 2	42
3 Anlage 3	44
Ihre Ansprechpartner.....	48

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Bevölkerungsdichte der Flächenländer West und der Stadtstaaten (Einwohner je qkm)	9
Abb. 2	Ausgewählte Aufgabenbereiche	10
Abb. 3	Vergleich der Kriminalitätsstatistik.....	16
Abb. 4	Auslastung im Schienen- und Linienverkehr 2007 (Personen je Fahrzeug)	19
Abb. 5	Vergleich Medizinabsolventen und Ärztberufungen im Saarland und in Rheinland-Pfalz	22
Abb. 6	Eingliederungshilfeempfänger und Schwerbehinderte	24
Abb. 7	Ausgaben für Verfahrensauslagen, 2007	25
Abb. 8	Saarländische Prognose der Schüler- und Klassenzahlen	27
Abb. 9	Staatliche Grundmittel je Schüler, 2007 und 2010	28
Abb. 10	Entwicklung von Förder- und Integrationsschülern.....	29
Abb. 11	Berechnung der Demografierendite im Bereich Justizvollzug	31
Abb. 12	Zuschussbedarf je Haftplatz, 2007	32
Abb. 13	Zuschussbedarfe für Arbeitsförderung im Ländervergleich.....	34
Abb. 14	EFRE-Mittel und Kofinanzierung (gesamte aktuelle Förderperiode)	36
Abb. 15	Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben im Saarland, 2007–2011	38
Abb. 16	Projektzeitplan.....	42

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Ausgabenvergleiche der Grobanalyse.....	13
Tab. 2	Ländervergleich Polizei.....	15
Tab. 3	Ländervergleich öffentlicher Personennahverkehr	18
Tab. 4	Ländervergleich Krankenhäuser, Heilstätten und Hochschulkliniken.....	20
Tab. 5	Ländervergleich Hochschulen.....	21
Tab. 6	Ländervergleich Sozialhilfe	23
Tab. 7	Ländervergleich Gerichte und Staatsanwaltschaften	25
Tab. 8	Ländervergleich allgemeinbildende und berufliche Schulen.....	26
Tab. 9	Ländervergleich Justizvollzug.....	30
Tab. 10	Ländervergleich Theater	33
Tab. 11	Ländervergleich Straßen einschließlich Verwaltung.....	37
Tab. 12	Ländervergleich Politische Führung und zentrale Verwaltung.....	38
Tab. 13	Konsolidierungspotenziale.....	40
Tab. 14	Übersicht Sitzungen der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes	43
Tab. 15	Auswirkungen einer schnelleren Konsolidierung auf den Vergleichsmaßstab.....	47

Abkürzungsverzeichnis

B	Berlin
BW	Baden Württemberg
BY	Bayern
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
ESF	Europäischer Sozialfonds
FGTS	freiwillige Ganztagsschule
FKZ	Funktionskennziffer
FLW	Flächenländer West
G8	achtjähriges Gymnasium
G9	neunjähriges Gymnasium
GGTS	gebundene Ganztagsschule
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
JVA	Justizvollzugsanstalt
JAA	Jugendarrestanstalt
KMK	Kultusministerkonferenz
LfS	Landesbetrieb für Straßenbau
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
RegG	Regionalisierungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz

SGB II	Zweites Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
U3-Betreuung	Betreuung unter Dreijähriger
VZÄs	Vollzeitäquivalente
WS	Wintersemester

A Einleitung

Gemäß Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes ist das Saarland – wie alle Bundesländer – gehalten, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Im Zuge der Festlegung der Schuldenbremse im Grundgesetz wurden den Ländern Berlin, Freie Hansestadt Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein nach Artikel 143d des Grundgesetzes von der bundesstaatlichen Gemeinschaft Konsolidierungshilfen zugesagt. Diese Konsolidierungshilfe beträgt für das Saarland ab 2011 jährlich 260 Mio. Euro. Hierzu hat das Saarland eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen, die diese Zahlungen einerseits garantiert, andererseits aber auch Bedingungen für den Erhalt der Hilfen beschreibt. So ist das Saarland gehalten, das jährliche strukturelle Haushaltsdefizit auf einem festgeschriebenen Pfad bis 2020 auf Null zurückzuführen. Erreicht das Saarland die in der Verwaltungsvereinbarung festgeschriebene jährliche Obergrenze in einem Haushaltsjahr nicht, so erhält es auch keine Konsolidierungshilfe in Höhe von 260 Mio. Euro für dieses Jahr. Erhaltene Vorauszahlungen werden entsprechend verrechnet bzw. müssen zurückgezahlt werden.

Die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse sowie der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zu dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen sind die finanzpolitischen Rahmenbedingungen des Saarlandes bis 2020. Dies bedeutet, dass das Saarland mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen die Erfüllung des Konsolidierungspfades erreichen muss. Hierzu können beispielsweise genannt werden:

- systematisches Benchmarking der Ausgaben des Saarlandes im Vergleich zu den Flächenländern West (FLW)
- konsequente Überprüfung aller Verwaltungsebenen im Saarland,
- Überprüfung aller Maßnahmen im Bereich der Landesämter und Landesgesellschaften
- strukturelle Maßnahmen im Personalbereich
- Überprüfung der Standards im Bereich der Sozialhilfe
- Stärkung der Einnahmeseite

Im Frühjahr 2010 richtete die Landesregierung des Saarlandes auf Grundlage der Koalitionsvereinbarung und im Zusammenhang mit der Schuldenbremse die Haushaltsstrukturkommission ein. Damit wurden die Anstrengungen der Vergangenheit, den Haushalt zu konsolidieren, fortgesetzt. Ziel dieser Kommission ist es, einen systematischen Überblick über die Ausgabensituation des Saarlandes im Vergleich zu anderen Bundesländern zu erhalten und mögliche Einsparpotenziale zu identifizieren. Damit soll diese Kommission einen der oben genannten Beiträge zur Haushaltskonsolidierung systematisch

prüfen. Das bedeutet, dass die im Folgenden dargestellten Ergebnisse einen Beitrag zur Verringerung des strukturellen Defizits des Saarlandes leisten können. Ob und inwieweit die Konsolidierungspotenziale gehoben werden, wird Gegenstand politischer Entscheidungsprozesse sein. Zur Beseitigung des gesamten strukturellen Defizits sind – so viel kann an dieser Stelle bereits gesagt werden – weitere Maßnahmen durchzuführen. Auch wird die zukünftige Einnahmeentwicklung eine wesentliche Rolle spielen bei der Einhaltung der Schuldenbremse.

Um das Ziel, einen objektiven und systematischen Überblick über die Ausgabensituation des Saarlandes zu erstellen, erreichen zu können, wurde die Kommission parteiübergreifend besetzt und um weitere Experten außerhalb der Politik ergänzt (siehe Anlage 1). PwC wurde als externer Berater und Dienstleister für die Kommission hinzugezogen mit dem Auftrag, das Länderfinanzbenchmarking zu konzipieren und durchzuführen. Neben der Durchführung von Analysen, die in Diskussion mit den Fachressorts entstanden sind, und der beratenden Begleitung der Kommissionsarbeit, fungierte PwC als Geschäftsstelle der Kommission und bereitete die Kommissionssitzungen vor und nach. Der vorliegende Bericht dokumentiert diesen Prozess und die Kommissionsergebnisse der Analysephasen, indem er die wesentlichen Ergebnisse in einem zusammenfassenden Überblick darstellt.

Die Haushaltsstrukturkommission diskutierte das Vorgehen und die Ergebnisse in insgesamt elf Sitzungen im Zeitraum vom 11. Mai 2010 bis zum 7. Juni 2011 (siehe Anlage 2).

1. Methodik

Grundlage des von PwC durchgeführten Länderfinanzbenchmarkings zur Begleitung der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ sind die Finanzstatistiken des Statistischen Bundesamts. Im Rahmen dieser Finanzstatistik werden sowohl die Abwicklung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen in Form von vierteljährlichen Kassenergebnissen als auch die Rechnungslegung nach Ablauf eines Haushaltsjahres im Rahmen der jährlichen Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts erfasst. Letztere ermöglichen einen detaillierten Vergleich der Ausgaben und Einnahmen auf Ebene einzelner Ausgabenfelder, die nach der Systematik des Funktionsplans gegliedert sind. Die folgenden Analysen nehmen in der Regel ihren Ausgang von einer nach einzelnen Funktionskennziffern gegliederten Sonderauswertung des

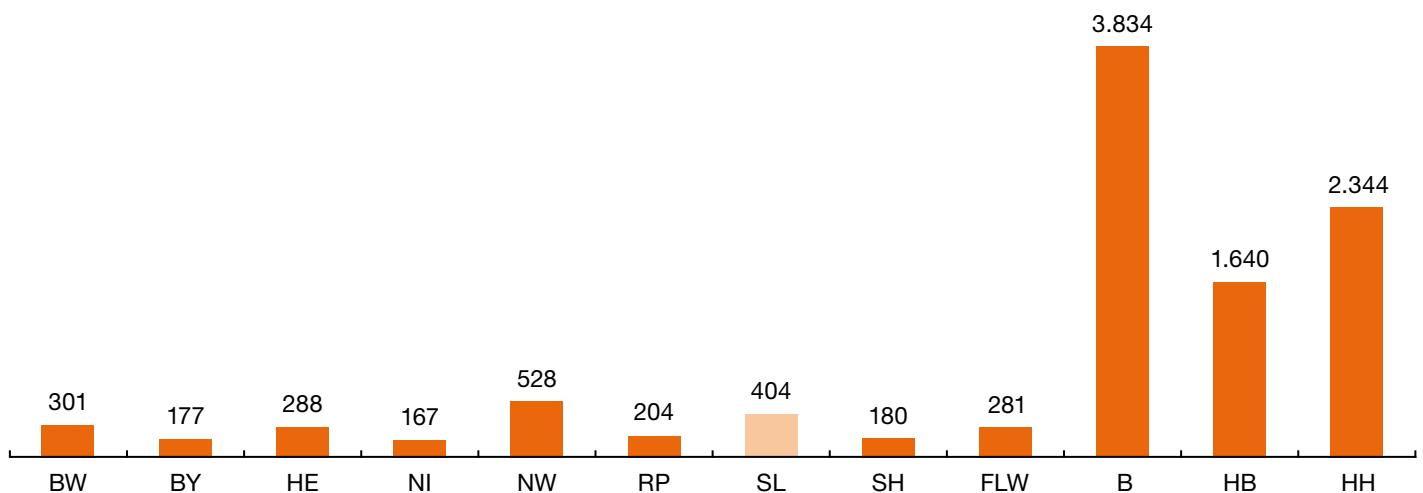
Statistischen Bundesamts der Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007¹. Sie werden jedoch im Einzelfall ergänzt um Bereinigungen, die auf Basis der jeweiligen Haushaltsrechnung der einzelnen Länder vorgenommen werden. In den vertiefenden Analysen werden weitere, in der Regel öffentlich verfügbare Statistiken und Haushaltsdaten herangezogen.

Eine besondere Herausforderung bei der Analyse stellen die sogenannten Vergleichsstörungen dar. Sie treten auf, wenn einzelne Bundesländer gleiche Tatbestände unterschiedlichen Funktionskennziffern zuordnen und damit vom einheitlichen Gliederungsplan abweichen oder diesen unterschiedlich interpretieren. Weiterhin wird der Vergleich gestört durch unterschiedliche Kommunalisierungsgrade in einzelnen Aufgabenbereichen und durch einen unterschiedlichen Grad an Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt – insbesondere in Landesbetriebe. Schließlich tragen auch Einmaleffekte, wie die Übertragung von Haushaltsresten oder größere Veräußerungserlöse, zu Verzerrungen im Einjahresvergleich bei. Zur Überprüfung solcher Störungen und zur gleichzeitigen Bereinigung werden daher im Rahmen der Analysen unterschiedliche Aggregationsniveaus betrachtet. Zunächst finden Betrachtungen auf unterschiedlichen Gliederungsebenen statt und es werden bei vorliegenden Zuordnungsproblemen

Oberfunktionen oder Kombinationen von Einzelfunktionen anstelle einer Einzelfunktion allein betrachtet. Weiterhin wird in einer konsolidierten Betrachtung das Einnahme- und Ausgabeverhalten der staatlichen und kommunalen Ebene gemeinsam betrachtet. Die Ausgaben und Einnahmen von ausgegliederten Landesbetrieben werden im Einzelfall ebenfalls ergänzend analysiert. Und schließlich wird in einer Zeitreihenbetrachtung (2002 bis 2007) sichergestellt, dass Einmaleffekte nicht zu wesentlichen Verzerrungen führen. In jenen Fällen, in denen trotz aller genannten Bereinigungsverfahren weiterhin Auffälligkeiten in den Vergleichszahlen auftraten (z. B. durch besonders hohe oder besonders geringe Einnahmen oder Ausgaben), wurden schließlich die Landeshaushalte zur Analyse der inhaltlichen Herkunft der Ausgaben und Einnahmen herangezogen. Eine solche inhaltliche Analyse erfolgte ohnehin für das Saarland in allen vertiefenden Analysen.

Als Vergleichsländer dienen die FLW, da die Stadtstaaten aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsgliederung und der unterschiedlichen Siedlungsstruktur (siehe dazu Abb. 1) und die Flächenländer Ost (FLO) aufgrund ihrer strukturell unterschiedlichen Finanzausstattung als Vergleichspartner nicht geeignet sind. Von dieser Praxis wird jedoch in einzelnen, wohl begründeten Fällen abgewichen.

Abb. 1 Bevölkerungsdichte der Flächenländer West und der Stadtstaaten (Einwohner je qkm)



Quelle: Statistisches Bundesamt, PwC

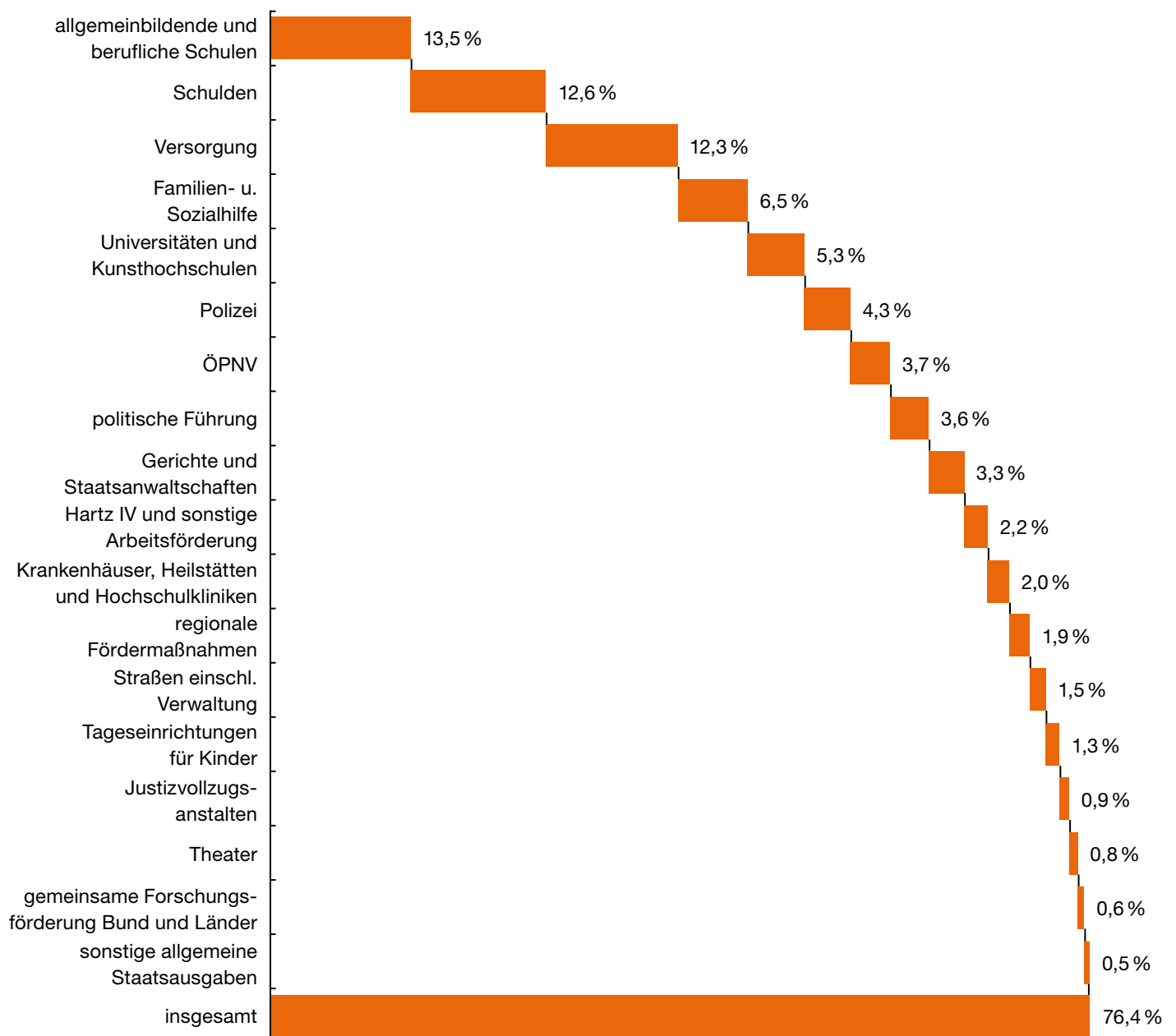
¹ Dies war bis zur Vorlage des Berichts der jüngste zur Verfügung stehende Jahrgang.

Den vorliegenden Analysen liegt ein mehrstufiges Verfahren zugrunde:

- In der ersten Stufe wurden Aufgabenbereiche für eine vertiefende Analyse ausgewählt. Ausgewählt werden konnten alle Aufgabenbereiche auf 3-Steller-Ebene der Funktionengliederung, deren Ausgaben mindestens 0,5% zu den saarländischen Gesamtausgaben in 2007 beitrugen. Die weitere Auswahl richtete sich nach der Frage, ob das Saarland im jeweiligen Bereich einen Ausgabenüberhang bezogen auf die Einwohnerzahl gegenüber den FLW aufweist. Ausschlaggebend waren dabei sowohl Überhänge auf Landesebene als auch Überhänge aus der gemeinsamen

Betrachtung von Land und Kommunen. Überhänge in der Vergangenheit konnten ebenfalls zu einer Auswahl führen. Aufgrund des noch über die allgemeine demografische Entwicklung hinausgehenden Rückgangs der Schülerinnen und Schüler im Saarland wurde zudem der Schulbereich ebenfalls in die Detailanalyse mit aufgenommen. Auswahlverfahren und ausgewählte Bereiche wurden mit der Kommission abgestimmt. In Abbildung 2 findet sich eine Übersicht der so ausgewählten Bereiche. Alle Bereiche zusammen machen dabei über 75% der Gesamtausgaben des Saarlandes im Jahr 2007 aus.

Abb. 2 Ausgewählte Aufgabenbereiche



Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 2007 (Sonderauswertung), PwC

- In einer zweiten Stufe wurden die ausgewählten Bereiche einer Grobanalyse unterzogen. Hier wurden auffällige oder bekannte Vergleichsstörungen bereinigt und ein erster inhaltlicher Überblick über den Aufgabenbereich gegeben. Zudem wurde eine erste Abschätzung des Demografieeffekts auf den Ausgabenbereich vorgenommen, da das Saarland mit einem Rückgang über 8% der Bevölkerung im Zeitraum 2007–2020 im besonderen Maße betroffen ist². Aus dem Ausgabenüberhang und dem demografischen Effekt wurde ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial, bezogen auf ein Haushaltsjahr, ermittelt. Das Konsolidierungspotenzial ist dabei stets zu einem Preisniveau von 2007 angegeben. Es berücksichtigt damit nicht den seitherigen und künftigen allgemeinen Preisauftrieb (z. B. durch höhere Tarifabschlüsse). Das Konsolidierungspotenzial aus dem Ausgabenüberhang wurde mit der Formel

$$\left(\frac{\text{Ausgaben}_{SL}}{\text{Einwohner}_{SL}} - 0,92 \times \frac{\text{Ausgaben}_{FLW}}{\text{Einwohner}_{FLW}} \right) \times \text{Einwohner}_{SL}$$

berechnet. Der Faktor 0,92 leitet sich aus den Berechnungen von Prof. Ingolf Deubel zur künftigen relativen Finanzkraft des Saarlandes ab, aus der hervorgeht, dass dem Saarland im Jahr 2020 nur 92% der Finanzmittel der FLW zur Verfügung stehen werden (siehe Anlage 3). Das demografische Konsolidierungspotenzial wurde in der Regel mit der Formel

$$\frac{\text{Einwohner}_{SL,2020}}{\text{Einwohner}_{SL,2007}} \times 0,92 \times \frac{\text{Ausgaben}_{FLW}}{\text{Einwohner}_{FLW}}$$

berechnet. Hier wurde unterstellt, dass das Ausgabenniveau von 92% der FLW erreicht wird und sich dann proportional zur absoluten Bevölkerungszahl entwickelt. Von dieser Praxis wurde in jenen Bereichen abgewichen, in denen die Entwicklung bestimmter Altersgruppen maßgeblich für die Ausgabenentwicklung ist (z. B. im Bereich Schulen). In diesen Fällen wurde ein differenzierterer Ansatz gewählt. Die Grobanalysen wurden in der Kommission vorgestellt, diskutiert und abgestimmt.

- In der dritten Stufe wurden jene Bereiche, die ein relevantes Konsolidierungspotenzial aufwiesen und bei denen im Rahmen der Vorstellung der Grobanalyse vor der Kommission weiterführende Fragen gestellt wurden, einer vertiefenden Analyse unterzogen. Die vertiefende Analyse dient einerseits der Verifizierung und der Konkretisierung

des Konsolidierungspotenzials, andererseits der Ursachenanalyse. Die Ursachenanalyse dient wiederum der Einschätzung der Umsetzbarkeit von Einsparungen und bietet eine Ausgangsbasis für das Ableiten konkreter Maßnahmen. Die Detailanalyse nimmt in der Regel nicht mehr allein den Ausgabenüberhang, sondern den Überhang beim Zuschussbedarf als Ausgangspunkt. Der Zuschussbedarf ist definiert als Ausgaben in einem Aufgabenbereich abzüglich Zahlungen von anderer öffentlicher Ebene (insbesondere Zuweisungen vom Bund) und abzüglich der unmittelbaren Einnahmen, also jenen Einnahmen, die im jeweiligen Aufgabenbereich direkt generiert werden. Dieses Vorgehen erlaubt es, die Einnahmen- und Ausgabensituation vollständig abzubilden und systematisch auf die einzelnen Komponenten herunterzubrechen. Bei dieser Konkretisierung können in der Regel auch Mengen- und Preiseffekte unterschieden werden, also die Frage, ob ein Zuschussbedarfsüberhang auf ein Mehr an Leistungseinheiten (z. B. Studierende, Sozialhilfeempfänger) oder auf höhere Ausgaben je Leistungseinheit (z. B. Ausgaben je Studierende oder je Sozialhilfeempfänger) zurückzuführen ist. Auf Basis dieser detaillierteren Betrachtung können Konsolidierungsvolumina spezifiziert oder revidiert werden (z. B. wenn der Zuschussbedarf je Einwohner gering ist, der Zuschussbedarf je Leistungseinheit sich jedoch als weit überdurchschnittlich erweist). Weiterhin wurden im Rahmen der Detailanalysen die saarländischen Ausgaben und Einnahmen bis 2020 fortgeschrieben, die demografischen Renditen (soweit erforderlich) spezifiziert und weitere Analysen des Aufgabenkontextes vorgenommen, die eine Einschätzung der Bedarfe und der Qualität der Aufgabenerfüllung ermöglichen. Die Detailanalysen wurden mit den jeweiligen Ressorts erörtert und dann ebenfalls in der Haushaltsstrukturkommission diskutiert.

2. Rechnerischer Gesamtkonsolidierungsbedarf

Ohne die kommunale Ebene zu betrachten, ergibt sich auf Basis des 92%-Niveaus der FLW, entsprechend der vorgelegten Methodik als rechnerischer Gesamtkonsolidierungsbedarf im Saarland, ein Betrag von 345 Mio. Euro in den Hauptfunktionen 1 bis 8. Diese umfassen alle staatlichen Leistungsbereiche im engeren Sinn. Der rechnerische Konsolidierungsbedarf drückt aus, wie viel das Saarland in den genannten Hauptfunktionen im Haushaltsjahr 2020 voraussichtlich weniger ausgeben muss als im Jahr 2007, um sein strukturelles Defizit abzubauen. Dabei wird unterstellt, dass die FLW ihr Ausgabenverhalten konstant

² Die FLW verlieren im gleichen Zeitraum unter 2% der Bevölkerung (Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung).

halten und dass das Preisniveau insgesamt konstant bleibt. Nicht berücksichtigt sind hierbei jedoch mögliche Beiträge zur Haushaltskonsolidierung aus dem Bereich der Versorgungsausgaben und aus der Hauptfunktion 9 (allgemeine Finanzwirtschaft), die neben dem kommunalen Finanzausgleich, den Beihilfen und dem Schuldendienst auch die Steuereinnahmen des Landes beinhaltet.

Der Gesamtkonsolidierungsbedarf setzt sich zusammen aus der Differenz zwischen dem aktuellen Zuschussbedarf des Saarlandes für die Hauptfunktionen 1 bis 8 von 1.557 Euro je Einwohner und dem 92%-Niveau des Zuschussbedarfs der FLW für die Hauptfunktionen 1 bis 8 von 1.225 Euro je Einwohner³, multipliziert mit der Einwohnerzahl des Saarlandes von 1.037 Mio. Menschen. Die folgenden Analysen beschäftigen sich mit der Frage, inwieweit dieser Konsolidierungsbedarf durch aus dem Länderfinanzbenchmarking hergeleitete Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden kann.

³ Inklusive Ausgaben für Versorgung, Beihilfen und sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (aber ohne Steuern/allgemeine Finanzwirtschaft und Schulden).

B Grobanalysen

Grobanalysen wurden für folgende Bereiche durchgeführt:

- Versorgung (verschiedene Funktionskennziffern – FKZ)
- Polizei (FKZ 42)
- Gerichte und Staatsanwaltschaften (FKZ 052 bis 055)
- Justizvollzugsveranstaltungen (FKZ 056)
- allgemeinbildende und berufliche Schulen (FKZ 11)
- Universitäten und Kunsthochschulen (FKZ 131 und 135)
- frühkindliche Bildung (FKZ 274 und 264)
- Familien- und Sozialhilfe (FKZ 23)
- Schulden (FKZ 92)
- politische Führung und zentrale Verwaltung ohne den statistischen Dienst (FKZ 01 ohne FKZ 014)
- Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr (FKZ 741)
- Grundsicherung für Arbeitssuchende und sonstige Arbeitsförderung (FKZ 251 und 253)
- Krankenhäuser und Heilstätten (inkl. Hochschulklinikum) (FKZ 312 und 132)
- regionale Fördermaßnahmen (FKZ 69)
- Straßenbau und Straßenbauverwaltung (FKZ 72 und 711)
- Theater (FKZ 181)
- gemeinsame Forschungsförderung von Bund- und Ländern (FKZ 164)

Im Folgenden werden die Ergebnisse für jene Bereiche aufgeführt, die nach Abstimmung mit der Kommission nicht einer vertiefenden Analyse unterzogen wurden. Sie sind anschließend in Tabelle 1 zusammengefasst. Aus den Analysebereichen der Grobanalyse ergeben sich keine unmittelbaren Konsolidierungspotenziale.

Tab. 1 Ausgabenvergleiche der Grobanalyse

	Baden Württem- berg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Versorgung									
Absolute Ausgaben in Mio. EUR	3.309	3.802	2.012	2.357	6.289	1.175	411	896	20.251
Absolute Ausgaben pro Einwohner in EUR	307,82	303,67	331,33	295,67	349,45	290,44	396,49	315,79	320,27
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	129%	131%	120%	134%	113%	137%	100%	126%	124%
Schulden (Kernhaushalte)									
Ausgaben in Mio. EUR	1.979	1.035	1.411	2.212	4.854	1.137	421	935	13.984
Darunter Zinsen in Mio. EUR	1.936	991	1.365	2.211	4.738	1.117	416	934	13.708
Zinsausgaben pro Einwohner in EUR	180	79	225	277	263	276	401	329	217
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	223%	507%	179%	145%	152%	145%	100%	122%	185%

Tab. 1 Ausgabenvergleiche der Grobanalyse (Fortsetzung)

	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
frühkindliche Bildung									
Grundmittel (Staat und Kommunen) in Mio. EUR	1.332	1.492	967	866	2.380	627	116	237	8.018
Grundmittel pro Einwohner in EUR	124	119	159	109	132	155	112	83	127
Abweichung des Saarlandes im Vergleich (Staat + Kommune)	91 %	94 %	71 %	103 %	85 %	73 %	100 %	135 %	89 %
gemeinsame Forschungsförderung Bund und Länder									
Nettoaussgaben (Staat) in Mio. EUR	169	191	58	84	197	32	13	65	809
Nettoaussgaben (Staat) pro Einwohner in EUR	15,72	15,26	9,55	10,54	10,95	8,91	12,54	22,91	12,79
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	80 %	82 %	131 %	119 %	115 %	159 %	100 %	55 %	98 %

Versorgung

Die saarländischen Ausgaben im Bereich Versorgung lagen 2007 mit 396 Euro je Einwohner um 76 Euro oder 24 % über den Ausgaben der FLW. Da die Versorgungsausgaben für die nächsten Jahre bereits weitgehend determiniert sind, kann hier zunächst kein Konsolidierungspotenzial realisiert werden. Im Zusammenhang mit der vertiefenden Analyse zur politischen Führung und zentralen Verwaltung wird das Thema jedoch noch mal aufgegriffen.

Schulden

Die saarländischen Ausgaben im Bereich Schulden in Höhe von 421 Mio. Euro im Jahr 2007 bestehen überwiegend aus Zinsausgaben (416 Mio. Euro). Die Zinslast je Einwohner lag dabei mit 401 Euro je Einwohner um 72 Euro oder 85 % über den FLW. Hauptursache hierfür ist die hohe Schuldenlast je Einwohner im Saarland, die 73 % über den FLW lag. Da sie nur sehr langfristig zu beeinflussen ist, konnte auch hier kein Konsolidierungsvolumen ausgewiesen werden.

Frühkindliche Bildung

Die Finanzierung der frühkindlichen Bildung wird in den verschiedenen Bundesländern zwischen Landes- und Kommunalebene unterschiedlich gehandhabt. Daher wurde im Rahmen der Grobanalyse eine konsolidierte Betrachtung durchgeführt. Weiterhin bezieht sich die Analyse hier, wie auch in anderen Bildungsbereichen, auf die Angaben zu den Grundmitteln des Bildungsfinanzberichts des Statistischen Bundesamts, die jedoch identisch mit dem ansonsten in

diesem Bericht verwendeten Zuschussbedarf errechnet werden. In dieser Betrachtung unterschreiten die Grundmittel des Saarlandes mit 112 Euro je Einwohner die Grundmittel der FLW um 14 Euro. Das Ausgabenniveau liegt damit bei 89 % der FLW. Auch eine Betrachtung der Grundmittel je betreutes Kind führt zu keinem Ausgabenüberhang. Zudem ist aufgrund des bundesweiten Ausbaus der U3-Betreuung in der Zukunft eine Ausweitung der Ausgaben zu erwarten. Ein Konsolidierungsvolumen konnte demnach nicht ausgewiesen werden.

Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern

Nach Abzug der Zuweisungen vom Bund und aus anderen Ländern weist das Saarland Ausgaben je Einwohner in Höhe von 12,54 Euro aus und unterschreitet damit die FLW um 0,25 Euro. Ein rechnerischer Konsolidierungsbedarf auf 92 %-Niveau fällt somit derart gering aus, dass auf weitere Analysen verzichtet wurde.

C Vertiefende Analysen

In den Detailanalysen finden sich jene Aufgabenbereiche, in denen Konsolidierungspotenziale im Zuge der Grobanalyse identifiziert werden konnten oder in denen weitere Potenziale vermutet wurden. Die Grobanalysen dienten dabei lediglich als Ausgangspunkt. Im Rahmen der Vertiefung kam es dabei im Einzelfall auch zur Verschiebung des Analysefokus, sodass Funktionskennziffern anders als in der Grobanalyse zusammengefasst wurden. Dies wird im Folgenden an den entsprechenden Stellen erläutert. Die Aufgabenbereiche werden im Folgenden in der Reihenfolge dargestellt, in der sie in der Haushaltsstrukturkommission vorgestellt, diskutiert und abgestimmt wurden.

1. Polizei

Im Ausgabenvergleich mit den FLW ergaben sich nach Bereinigung um Bauausgaben Ausgaben je Einwohner für das Saarland im Jahr 2007 in Höhe von 133,54 Euro⁴. Damit lagen die Ausgaben je Einwohner um 13,10 Euro höher als bei den FLW und zwischen 3,21 Euro (Bayern) und 20,26 Euro (Baden-Württemberg) höher als alle Vergleichsländer mit Ausnahme von Hessen, das durch das Saarland um 0,12 Euro unterschritten wird. Weitere Vergleichsstörungen konnten weitgehend ausgeschlossen werden (kleinere Störungen, wie die Zuordnung von Polizeivollzugsbeamten zum Bereich „politische Führung“ oder die Ausgliederung von Dienstleistungen, wirkten sich so minimal aus, dass sie vernachlässigt werden konnten). Auf dieser Basis ergibt sich

bis 2020 ein rechnerisches Konsolidierungsvolumen von 33,1 Mio. Euro. Es setzt sich zusammen aus 23,6 Mio. Euro bei Erreichen des Einsparziels von 92 % der Ausgaben der FLW 2007 und 9,5 Mio. Euro aufgrund des Bevölkerungsrückgangs bis 2020.

Der Ausgabenüberhang basiert nahezu vollständig auf einer höheren Beschäftigtendichte (bzw. Polizeidichte) bezogen auf die Einwohnerzahl. Der Ausgabenüberhang von 13,6 Mio. Euro gegenüber dem Durchschnitt der FLW resultiert größtenteils aus dem Überhang bei den Personalausgaben (12,5 Mio. Euro). Der Überhang bei den Sachausgaben beträgt 1,1 Mio. Euro. Mit dem Überhang bei den Personalausgaben korrespondiert eine höhere Beschäftigungsdichte im Bereich Polizei im Vergleich mit den anderen Bundesländern. So weist das Saarland je 1.000 Einwohner 17% mehr Beschäftigte auf als die Vergleichsländer. Weitere 10 Mio. Euro ergeben sich aus der Notwendigkeit, auf 92% des Ausgabenniveaus der Vergleichsländer zu kommen. Der Bevölkerungsrückgang ist für Einsparungen in Höhe von 9,5 Mio. Euro verantwortlich, sollen die Ausgaben je Einwohner in 2020 nicht wieder überdurchschnittlich hoch ausfallen.

Bei der Untersuchung von Belastungsindikatoren ergaben sich nur wenige Hinweise auf einen möglichen Polizeimehrbedarf im Saarland. Ein Mehrbedarf kann in den leicht überdurchschnittlichen Kriminalitätsraten (siehe dazu Abb. 3 – da sowohl Bayern als auch Baden-Württemberg ungewöhnlich geringere Kriminalitätsraten aufweisen, wurde der Vergleich

Tab. 2 Ländervergleich Polizei

Polizei	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
bereinigte Ausgaben in Mio. EUR	1.218	1632	812	953	2.043	489	138	331	7.615
bereinigte Ausgaben pro Einwohner in EUR	113,28	130,33	133,66	119,58	113,51	120,86	133,54	116,48	120,43
Differenz des Saarlandes zu Land x in EUR	20,26	3,21	-0,12	13,95	20,02	12,67	0,00	17,06	13,10
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	118%	102%	100%	112%	118%	110%	100%	115%	111%

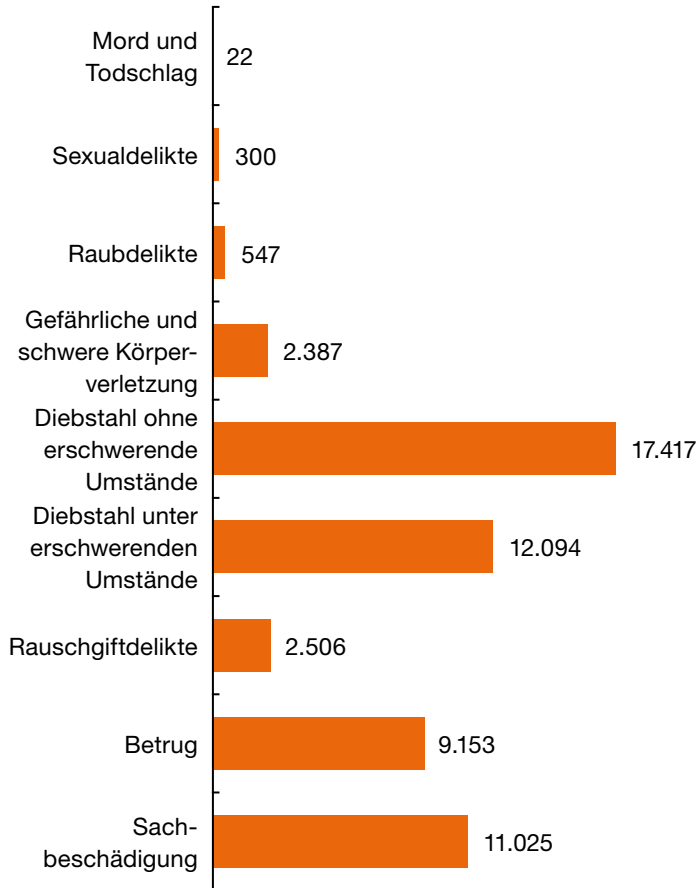
⁴ Auf die Darstellung des Zuschussbedarfs wurde im Bereich Polizei verzichtet, da der Unterschied zu den bereinigten Ausgaben zu vernachlässigen ist.

einmal mit und einmal ohne diese Länder durchgeführt), dem höheren Aufkommen schwerer Unfälle sowie der intensiveren grenzüberschreitenden Arbeit begründet sein. Hingegen weist das Saarland durch seine relativ hohe Siedlungsdichte Vorteile

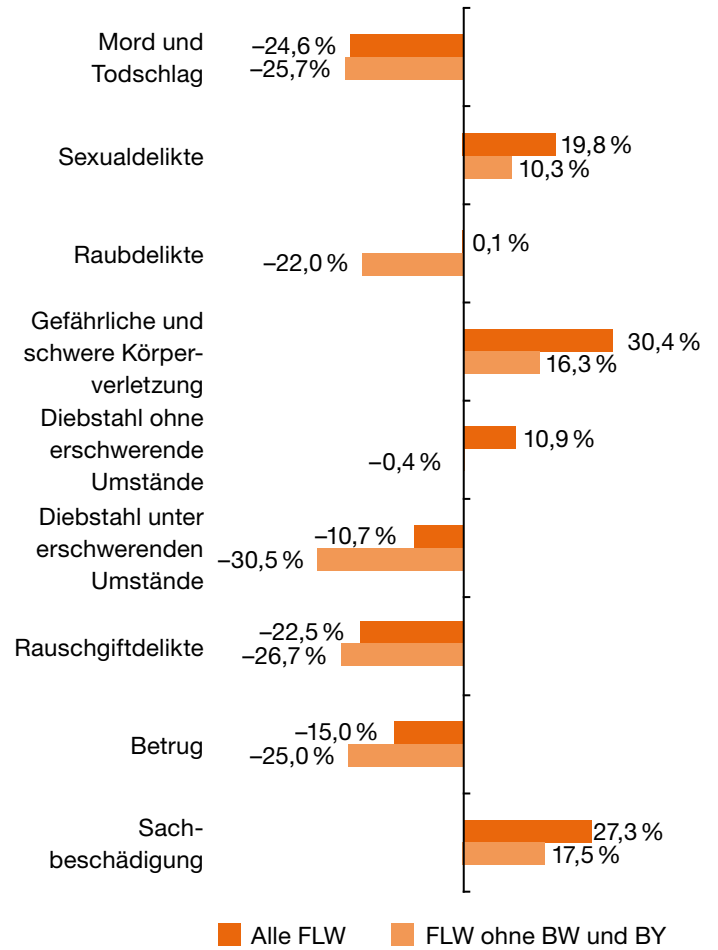
in der Versorgung in der Fläche auf und hat eine geringe Belastung durch nicht deutsche Tatverdächtige. Hinsichtlich der Aufklärungsquote liegt das Saarland seit Jahren in etwa im Durchschnitt der FLW.

Abb. 3 Vergleich der Kriminalitätsstatistik

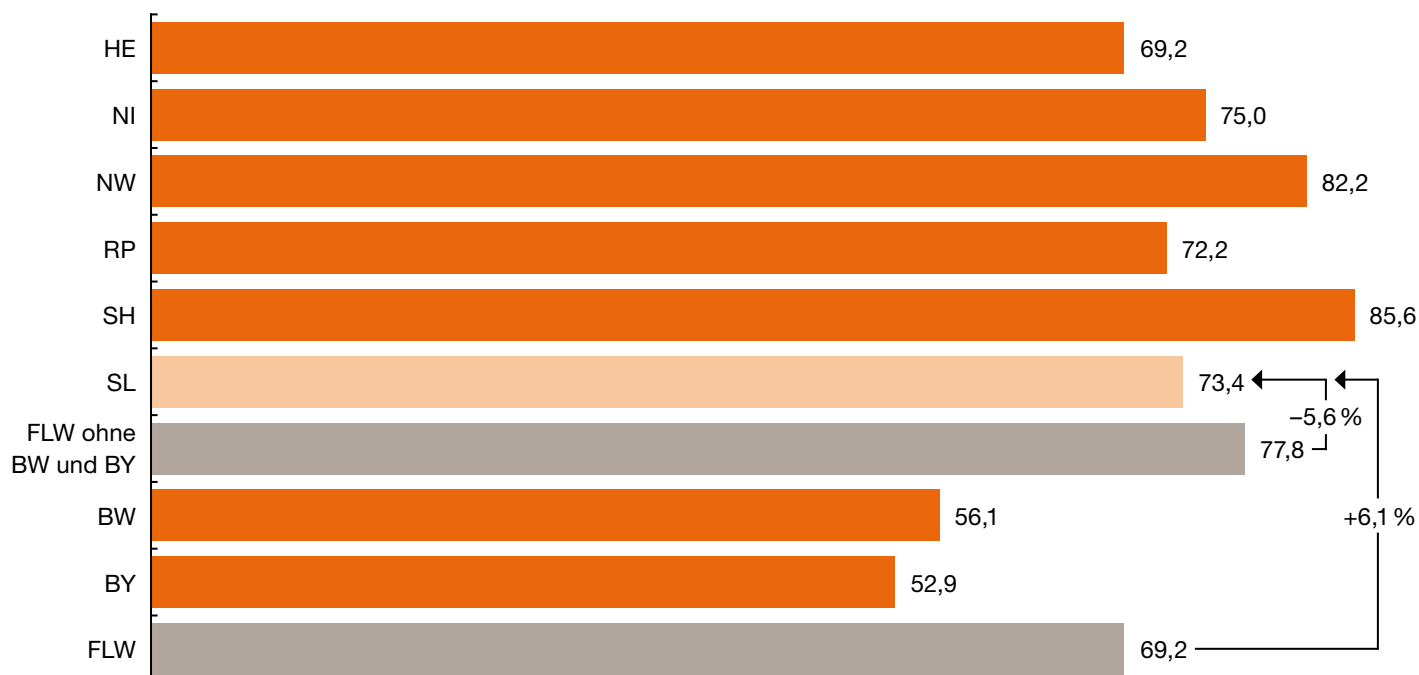
Ausgewählte Straftatbestände im Durchschnitt 2005–2009
Aufgeklärte und unaufgeklärte Fälle in absoluten Zahlen



Abweichungen gegenüber Flächenländer West
Abweichungen je Einwohner



Erfasste Fälle begangener Straftaten im Durchschnitt 2005–2009
Angaben je 1.000 Einwohner



Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, PwC

In der Zukunft könnte sich für den Bereich Polizei zudem die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung entlastend auswirken, da im Saarland der Rückgang der Bevölkerungsgruppe der 15- bis 25-Jährigen bis 2020 besonders stark ausfällt. Die Gruppe der 18- bis 25-Jährigen stellt einen Großteil der Straftäter und Unfallverursacher. Aufgrund der sich verändernden Bevölkerungsstruktur sind also noch stärkere Rückgänge der Unfall- und Kriminalitätsraten als hier berücksichtigt zu erwarten, die zusätzliche Konsolidierungspotenziale eröffnen. Demgegenüber steht jedoch die noch nicht beantwortete Frage, wie der immer größer werdende Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung sich auf die Arbeit der Polizei auswirken wird.

Das Konsolidierungsvolumen von 33,1 Mio. Euro ist durch die Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen bis 2020 aufgrund der Altersstruktur des Personalkörpers umsetzbar. So sind fast 43 % der Vollzugsbeamten über 50 Jahre alt. Bei einem angenommenen Pensionseintrittsalter von 60 Jahren addiert sich die Anzahl der in den Ruhestand zu versetzenden Polizeivollzugsbeamten daher bis zum Jahr 2020 auf 1.318.

2. Öffentlicher Personennahverkehr

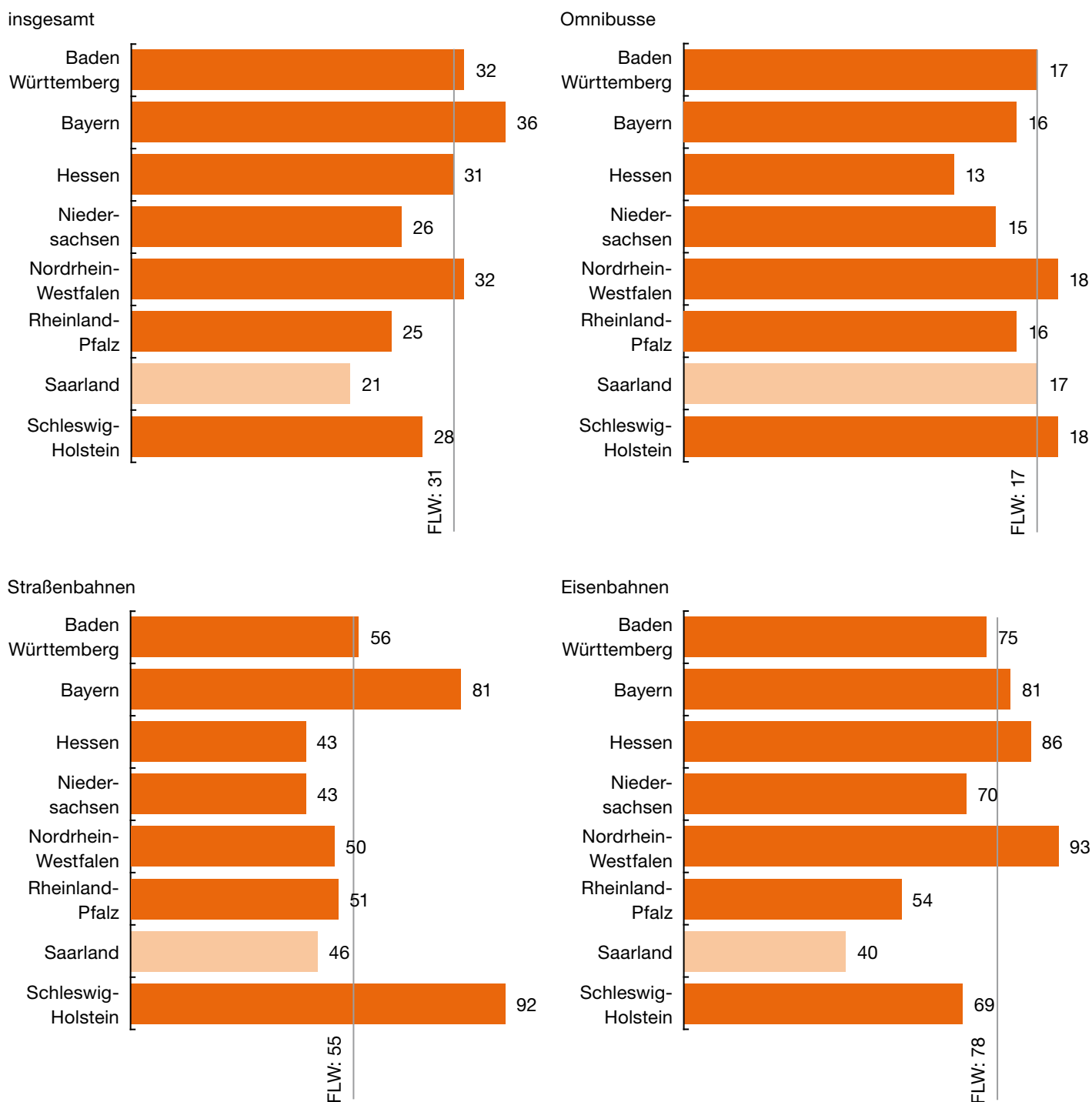
Die Analyse des Zuschussbedarfs des Saarlandes im Bereich Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Verkehrsunternehmen zeigt einen deutlichen Überhang gegenüber den FLW. Der Zuschussbedarf je Einwohner liegt in einer konsolidierten Betrachtung (Land und Kommunen) mit 27 Euro um 10 Euro über dem FLW-Durchschnitt. Einzig das Bundesland Baden-Württemberg weist mit 47 Euro je Einwohner höhere Ausgaben aus. Auf Grundlage dieses Überhangs ergibt sich ein Konsolidierungsvolumen von 11,4 Mio. Euro, das aufgrund des Bevölkerungsrückgangs um weitere 1,4 Mio. Euro auf 12,8 Mio. Euro anwächst. Davon sind etwa 10,5 Mio. Euro der Landesebene zuzuordnen.

Tab. 3 Ländervergleich öffentlicher Personennahverkehr

öffentlicher Personennahverkehr	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Zuschussbedarf ÖPNV und Verkehrsunternehmen (Staat und Kommunen) in Mio. EUR	505	223	147	10	126	13	28	46	1.098
Ausgaben je Einwohner in EUR	47	18	24	1	7	3	27	16	17
Differenz des Saarlandes zu Land x in EUR	-20	9	3	26	20	24	0	11	10
Abweichung des Saarlandes im Vergleich	57 %	152 %	112 %	> 500 %	386 %	841 %	100 %	167 %	156 %

Der Ausgabenüberhang des Saarlandes lässt sich zum einen damit erklären, dass das Saarland neben Mitteln aus Bundeszuweisungen zur Finanzierung des ÖPNV im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern auch eigene Landesmittel in Höhe von etwa 17,2 Mio. Euro einsetzt. Diese Ausgleichsleistungen nach § 45a Personenbeförderungsgesetz sind im Vertrag zur Finanzierung des Saarländischen Verkehrsverbunds (saarVV) mit einer jährlichen Höchstgrenze von 17,5 Mio. Euro bis 2015 festgeschrieben und werden nicht aus Bundesmitteln finanziert. Weiterhin erbringt das Saarland mit 917 Personenkilometern je Einwohner (Stand 2008) bei einer gleichzeitig hohen Fahrleistung (Fahrzeugkilometer je Einwohner) die geringste Beförderungsleistung (Personenkilometer je Einwohner) der Vergleichsländer im Schienen- und Liniennahverkehr. Entsprechend weist das Saarland die niedrigste Auslastung des Schienen- und Liniennahverkehrs aller Vergleichsländer auf (siehe Abb. 4). Im Bereich des Eisenbahnnahverkehrs liegt diese sogar nur knapp über der Hälfte der FLW, während der Omnibusbereich sowohl eine sehr hohe Fahrleistung als auch eine sehr hohe Beförderungsleistung aufweist. Der konsolidierte Zuschussbedarf von 31 Cent je Personenkilometer im Saarland wird nur von Baden-Württemberg übertroffen und liegt um 15 Cent über dem Schnitt der FLW.

Abb. 4 Auslastung im Schienen- und Linienverkehr 2007 (Personen je Fahrzeug)



Quelle: Statistisches Bundesamt; PwC

Der Mittelzugang vonseiten des Bundes bleibt nach derzeitiger gesetzlicher Lage bis 2014 weitgehend konstant. Auch die größten Ausgabenanteile sind derzeit bis 2015 vertraglich festgeschrieben. Bis zu 30 Mio. Euro jährlich sind zur Finanzierung des SaarVV vorgesehen. Für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bedeutsam ist der „große“ Verkehrsvertrag mit der DB Regio mit einem Gesamtvolumen von 63,8 Mio. Euro. Rund ein Drittel dieses Vertrags läuft 2014/2015 aus, die anderen zwei Drittel im Jahr 2018. Es wird damit gerechnet, dass nach Neuausschreibung die Kosten für diese Leistungen sinken. Diese Ausschreibungsrendite wird vermutlich durch steigende Infrastrukturpreise (Energiekosten, Trassenpreise, Stationspreise) gemindert, aber nicht aufgezehrt.

Insgesamt erscheint nach Diskussion mit dem zuständigen Ministerium ein rechnerisch ermitteltes Konsolidierungsvolumen auf Landesebene in Höhe von rund 11 Mio. Euro realisierbar. Da die Ausgaben in erster Linie aus den bestehenden Verträgen resultieren, sind Einsparungen erst ab 2015 bzw. 2018 mit Ablauf der Verträge zur Finanzierung des SaarVV und der Verträge im SPNV-Bereich umzusetzen.

3. Krankenhäuser, Heilstätten und Uniklinikum Saarland

Der Bereich Krankenhäuser, Heilstätten und Hochschulkliniken wurde in die vertiefende Analyse aufgrund bekannt hoher Kosten je Krankenhausbett aufgenommen. Jedoch ist weder auf staatlicher Ebene noch nach Ergänzung um die kommunale Ebene für das Saarland ein Ausgabenüberhang in

diesem Bereich festzustellen. Selbst nach Bereinigung um sachfremde Ausgaben – nämlich um Ausgaben der medizinischen Fakultät der Universität und um Ausgaben für die Unterbringung psychisch kranker oder suchtkranker Straftäter im psychiatrischen Krankenhaus (Maßregelvollzug), ergibt sich kein Ausgabenüberhang des Saarlandes⁵. Vielmehr ist eine Ausgabenunterschreitung des Saarlandes mit einem Zuschussbedarf pro Einwohner von 37,62 Euro zu den FLW um 35 % zu konstatieren.

Ein Ausgabenanstieg ab 2010 ist jedoch aufgrund von Änderungen im Saarländischen Krankenhausgesetz absehbar. Nach Änderung des § 30 des Saarländischen Krankenhausgesetzes vom 6. Mai 2009 kann die Landesförderung von Investitionsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz nun als Pauschale erfolgen, um den Instandhaltungstau bei den Krankenhäusern aufzulösen. Diese wird laut Aussage des Ministeriums für Gesundheit und Verbraucherschutz bei jährlich 15 Mio. Euro liegen und damit um 6 Mio. Euro über dem Betrag 2007. Aber auch bei Berücksichtigung dieser Mehrausgaben besteht die Ausgabenunterschreitung im Saarland fort.

Überdurchschnittliche Kosten weist das Saarland in der Tat bei einer Betrachtung der Gesamtkosten je Bett bzw. je Belegungstag in öffentlichen Krankenhäusern auf. Diese höheren Kosten führen aufgrund der „Dualen Finanzierung“ jedoch nicht zu höheren Zuschussbedarfen. So kommt das Land – und über eine Umlage zum Teil die Kommunen – in der Regel nur für die Investitionskosten der im Krankenhausplan enthaltenen Krankenhäuser auf, während die laufenden Kosten über eine (Fall-)Pauschale der Krankenkassen für eine

Tab. 4 Ländervergleich Krankenhäuser, Heilstätten und Hochschulkliniken

Krankenhäuser, Heilstätten und Hochschulkliniken, 2007	Baden Württem- berg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Zuschussbedarf ohne Zuschüsse für Forschung und Lehre und Maßregelvollzug in Mio. EUR	695	750	k. A.	366	901	183	39	111	3.301 (ohne HE)
Zuschussbedarf pro Einwohner in EUR	64,65	59,90	–	45,91	50,06	45,23	37,62	39,12	57,75
Differenz des Saarlandes zu Land x in EUR	-27,03	-22,28	–	-8,29	-12,44	-7,61	0,00	-1,50	-20,13
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	58 %	63 %	–	82 %	75 %	83 %	100 %	96 %	65 %

⁵ Da sich für Hessen die Bereinigung aufgrund fehlender Angaben im Haushalt nicht durchführen ließ, wurde der Vergleich ohne Hessen vorgenommen.

bestimmte Diagnose gedeckt sind. Das Saarland weist nun einerseits einen hohen Anteil an Betten und Belegtagen in der Maximalversorgung auf, die entsprechend höher erstattet wird, andererseits einen höheren Landesbasisfallwert, der ebenfalls zu höheren Erstattungen der Krankenkassen führt.

Dessen ungeachtet lassen sich Herausforderungen für die Zukunft der Krankenhausversorgung im Saarland benennen. Es besteht ein hoher Investitionsbedarf in moderne Infrastruktur, gleichzeitig wird der Kostendruck weiter steigen. Darüber hinaus drohen zusätzliche Erlöseinbußen im Saarland, sollte der Landesbasisfallwert auf ein bundeseinheitliches Niveau angepasst werden. Es ist daher eine weitere Konzentration komplexer Krankheitsbilder und Behandlungen an Zentren der Schwerpunkt- und Maximalversorgung anzustreben.

Konsolidierungspotenziale ergeben sich für den Aufgabenbereich Krankenhäuser, Heilstätten und Universitätsklinikum aufgrund dieser Analysen nicht.

4. Hochschulen

Bei der vorliegenden Detailanalyse werden neben Universitäten und Kunsthochschulen im Gegensatz zur ursprünglichen Analysebereichsauswahl auch Fachhochschulen und Hochschulkliniken (hier allerdings nur

derjenige Teil, der dem Hochschulbetrieb zuzuordnen ist) einbezogen. Zudem ermöglichen die Hochschulfinanzstatistiken des Statistischen Bundesamts einen Vergleich der Grundmittel im Jahr 2008. Nicht mit einbezogen wird die Deutsche Hochschule für Prävention und Gesundheitsmanagement, da diese im Jahr 2008 in den Hochschulfinanzstatistiken noch nicht enthalten war und zudem ohne staatliche Zuschüsse auskommt. Da Niedersachsen und Schleswig-Holstein von der Hochschulausbildung in Bremen und Hamburg profitieren, werden diese beiden Stadtstaaten für den Bereich Hochschulen beim Vergleich mit einbezogen. Die sich so ergebenden Hochschulausgaben je Einwohner sind im Saarland mit 177 Euro im Verhältnis zum Durchschnitt aller alten Bundesländer von 223 Euro je Einwohner unterdurchschnittlich.

Bezogen auf ein Ausgabenniveau je Einwohner von 92 % der FLW ergibt sich in der Gesamtbetrachtung des Hochschulbereichs kein rechnerisches Einsparpotenzial. Der Ausgleich der entfallenden Studiengebühren in Höhe von 11 Mio. Euro ab 2010 führt aber voraussichtlich zu überdurchschnittlichen Ausgaben je Student.

Die geringen Hochschulausgaben je Einwohner erklären sich aus der geringen Studierendendichte im Saarland. Rund 86 % des Zuschussbedarfs im Hochschulbereich des Saarlandes entfallen auf die Universität (49 %) und das Universitätsklinikum (37 %). Das entspricht dem hohen Anteil an

Tab. 5 Ländervergleich Hochschulen

Hochschulen insgesamt, 2008	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Bremen	Hamburg	Alte Bundesländer
Grundmittel in Mio. EUR	2.460	2.718	1.765	1.580	3.762	781	182	445	258	667	14.618
Grundmittel je Einwohner in EUR	229	217	291	199	210	194	177	157	390	376	223
Differenz des Saarlands zu Land x in EUR	-52	-40	-114	-22	-33	-17	0	20	-213	-199	-46
Verhältnis des Saarlands zu Land x	77 %	81 %	61 %	89 %	84 %	91 %	100 %	113 %	45 %	47 %	79 %
Grundmittel je Studierender in EUR	10.322	10.502	10.308	11.265	7.771	7.292	9.152	9.194	8.224	9.270	9.302
Differenz des Saarlandes zu Land x in EUR	-1.169	-1.349	-1.155	-2.113	1.382	1.860	0	-42	929	-118	-150
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	89 %	87 %	89 %	81 %	118 %	126 %	100 %	100 %	111 %	99 %	98 %

Universitätsstudierenden an den Studierenden insgesamt. Dieser liegt mit 78 % um ca. acht Prozentpunkte über dem Wert der alten Bundesländer. Dennoch liegt das Saarland bezogen auf die Bevölkerung mit 15,1 Universitätsstudierenden leicht unter den alten Bundesländern mit 16,6 Universitätsstudierenden pro 1.000 Einwohner.

Potenziell teure mathematische, naturwissenschaftliche und technische Fächer sind an der Universität Saarbrücken im Vergleich zu den alten Bundesländern unterrepräsentiert. Das Saarland weist entsprechend in Mathematik und Naturwissenschaften 2008 die zweitniedrigste sowie in Ingenieurwissenschaften die niedrigste Studierendenquote auf.

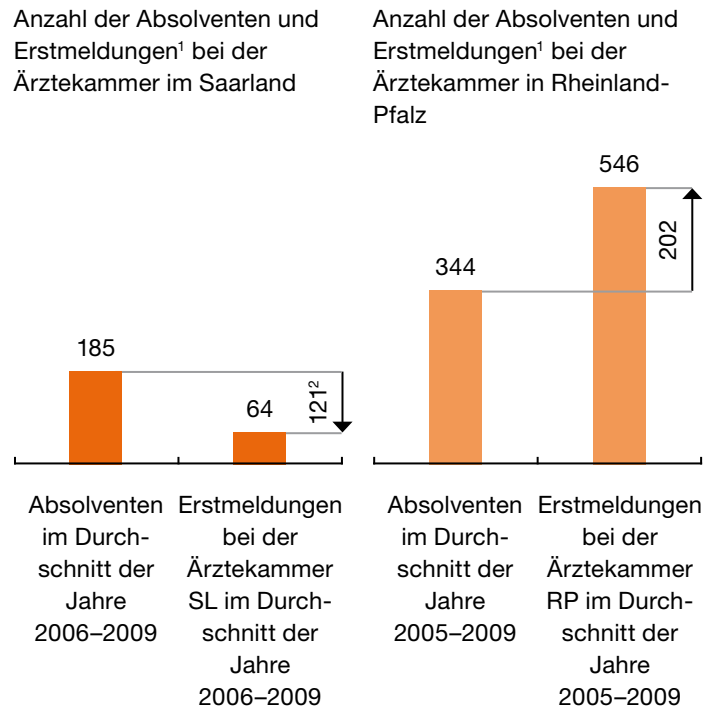
Die Betrachtung der Grundmittel für medizinische Einrichtungen an Universitäten im Verhältnis zur Einwohnerzahl zeigt jedoch einen klaren Ausgabenüberhang des Saarlandes. Bezogen auf ein Niveau von 92 % der alten Bundesländer ergibt sich hier ein Einsparpotenzial von 12 Mio. Euro. Auffällig sind hierbei die geringen Ausgaben pro Medizinstudent, deren Ursache noch zu klären ist. Der Anteil an Medizinstudierenden liegt mit 9,1 % jedoch weit über dem Durchschnitt der alten Bundesländer (4,9 %). Die hohe Medizinstudierendenquote erklärt auch, warum die Ausgabenunterschreitung je Student im Hochschulbereich insgesamt trotz unterrepräsentierten technisch-naturwissenschaftlichen Fächern nicht höher ausfällt. Da ein Studienplatz für Medizin das Land weitaus mehr kostet als in allen anderen Fächern, würde ein Absenken der Medizinstudierendenzahl um 849 Studierende auf den westdeutschen Schnitt rein rechnerisch Minderausgaben von 31,8 Mio. Euro bedeuten.

Tatsächlich bildet das Saarland heute nahezu dreimal mehr Mediziner aus, als in medizinischen Berufen im Land als Berufseinsteiger anfangen. Ein Vergleich mit Rheinland-Pfalz verdeutlicht diese Problematik (siehe Abb. 5).

Die Zahl der Studienanfänger ist im Saarland aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs 2009 stärker angestiegen als in allen Vergleichsländern. Auch für die nächsten Jahre ist mit einem weiteren Anstieg der Studierendenzahlen zu rechnen. Bis 2015 werden aufgrund doppelter Abiturjahrgänge in weiteren Bundesländern 275.000 zusätzliche Studienanfänger bundesweit erwartet. Die Aussetzung der Wehrpflicht wird diese Zahl noch einmal drastisch erhöhen.

Ein Konsolidierungspotenzial besteht nur im Bereich der medizinischen Fakultät. Bei isolierter Betrachtung der Ausgaben je Einwohner ergeben sich hier im Ländervergleich Einsparpotenziale von mindestens 12 Mio. Euro. Gelingt die Reduzierung des Anteils der Medizinstudierenden auf das Niveau der Vergleichsländer, ergibt sich ein Einsparpotenzial von ca. 32 Mio. Euro.

Abb. 5 Vergleich Medizinabsolventen und Ärzterstmeldungen im Saarland und in Rheinland-Pfalz



¹ Erstmeldungen ohne Ummeldungen – umfasst auch Mediziner, die nicht als Arzt tätig sind (z. B. in Behörden).

² Bundesweit gab es 2003–2008 nur 13,1 % mehr Medizinabsolventen als Erstmeldungen bei einer Ärztekammer.

Quelle: Ärztekammern Saarland und Rheinland-Pfalz, Statistisches Landesamt Saarland, PwC (alle Angaben ohne Zahnmediziner)

Diese Maßnahmen sind jedoch vor dem Hintergrund eines zu erwartenden bundesweiten Mediziner mangels zu betrachten. Außerdem sind organisatorische und Kostenzusammenhänge mit dem Krankenhausbereich der Universitätsklinik zu berücksichtigen. Bei einer Reduzierung der Medizinstudierenden kann nur durch die gleichzeitige Reduktion des wissenschaftlichen Personals im Universitätsklinikum verhindert werden, dass weiterhin Studienplätze auf Basis der Kapazitätsverordnung (KapVO) eingeklagt werden können. Außerdem ist die Gesamtzahl der Krankenhausbetten im Saarland ein Indikator, nach dem Studienplätze eingeklagt werden können. Die Möglichkeiten einer Kooperation mit anderen Bundesländern im Bereich Humanmedizin zur gerechten Verteilung der Ausbildungslasten ist anzudenken.

Inwieweit durch eine engere Zusammenarbeit der saarländischen Hochschulen weitere Einsparungen zur Erreichung der Schuldenbremse generiert werden können, ist zu prüfen.

Tab. 6 Ländervergleich Sozialhilfe

Sozialhilfe	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Ausgaben in Mio.	2.121	2.933	1.792	2.283	5.208	1.032	283	862	16.514
Ausgaben je Einwohner	197	234	295	286	289	255	273	304	261
Differenz SL zu Land x	76	39	-22	-13	-16	18	0	-31	12
Abweichung des Saarlandes im Vergleich	138 %	117 %	93 %	95 %	94 %	107 %	100 %	90 %	105 %
einzelne Differenzen des Saarlandes zu Land x nach Hilfearten in EUR je Einwohner									
Hilfe zum Lebens- unterhalt	7,40	11,39	1,02	7,03	11,45	13,56	0,00	0,20	8,63
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	15,79	15,47	-0,96	-0,55	-2,68	8,29	0,00	-2,05	5,26
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	42,08	15,49	-1,80	-22,17	-18,38	-8,26	0,00	-27,81	0,25

5. Familien- und Sozialhilfe

Eine aggregierte Betrachtung der Familien- und Sozialhilfe zeigt keine Ausgabenüberschreitungen in der konsolidierten Betrachtung von Landes- und Kommunalebene des Saarlandes (FKZ 23). Wird jedoch der Bereich Sozialhilfe (FKZ 234) allein betrachtet, der den wesentlichen Ausgabenanteil ausmacht, besteht ein leichter Überhang bei den Ausgaben gegenüber den FLW. Allerdings existieren innerhalb der Sozialhilfe in einigen Hilfearten besondere Ausgabenüberhänge. Am stärksten ausgeprägt sind sie bei den Hilfearten „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ mit 8,63 Euro je Einwohner bzw. 5,26 Euro je Einwohner. Eine genauere Analyse war auch bei der „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ geboten, die zwar nur eine Abweichung von 0,25 Euro je Einwohner gegenüber den FLW aufweist, aber über die Hälfte der Ausgaben im Bereich Familien- und Sozialhilfe ausmacht. Darüber hinaus schwanken die Vergleichsergebnisse von Land zu Land erheblich.

Aus dieser Grobanalyse ergibt sich im Bereich der Sozialhilfe ein rechnerisches Konsolidierungsvolumen für Land und Kommunen von 40,7 Mio. Insgesamt 33,9 Mio. Euro davon werden eingespart, wenn die Konsolidierung auf dem Niveau von 92% der FLW gelingt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die beiden Hilfearten mit dem größten Ausgabenüberhang (Hilfen zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe und damit der

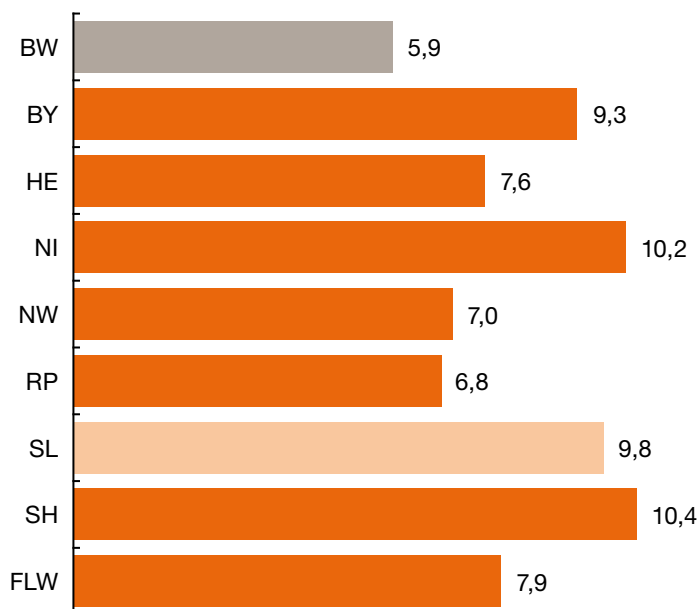
Kommunen sind. Eine Berechnung auf Basis der Ausgabenstruktur nach Hilfearten und Altersgruppen ergibt weitere Einsparungen von 6,8 Mio. Euro (davon Land 4,8 Mio. Euro) im Rahmen der demografischen Entwicklung.

Unter den Leistungen nach Sozialgesetzbuch XII für Nichterwerbsfähige sind die Ausgabenüberhänge bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter auch nach Abzug der Einnahmen am stärksten ausgeprägt. Allerdings weisen auch die vier anderen Hilfearten nun kleinere Ausgabenüberhänge aus. Absolut ist jedoch weiterhin die „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ mit einem Zuschussbedarf von 133,49 Euro je Einwohner der bei weitem größte Zuschussposten. Hier sind auch die höchsten demografischen Renditen zu erwarten, da die Eingliederungshilfe in der Regel bis zum 65. Lebensjahr bezahlt wird. Sie ist im Saarland – wie in den meisten anderen Bundesländern – Landesaufgabe.

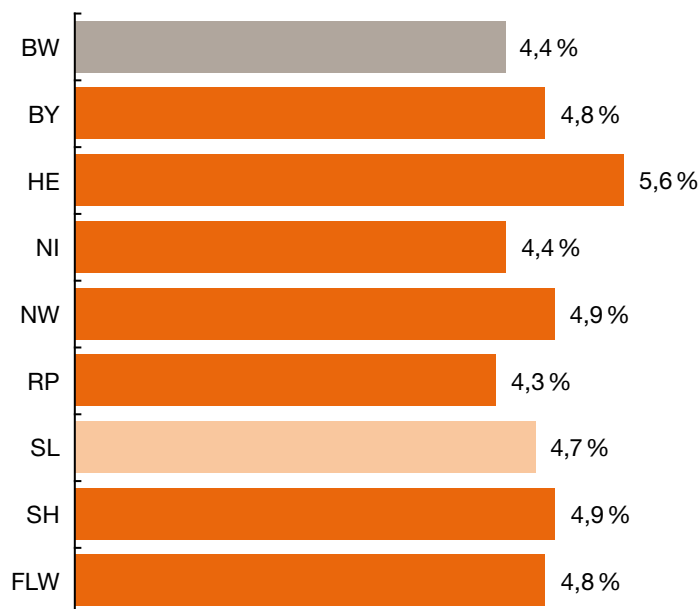
Der größere Zuschussbedarf bei den Hilfen zum Lebensunterhalt beruht vermutlich auf der ungünstigen Vermögensstruktur im Saarland. Ein deutlicher Zusammenhang zwischen hohem Zuschussbedarf und Arbeitslosenquoten in der Vergangenheit besteht in der Grundsicherung im Alter. Die frühere ungünstige Sozialstruktur im Saarland und ein höherer Altersquotient gegenüber Baden-Württemberg und Bayern erklären die Überhänge gegenüber diesen Bundesländern.

Abb. 6 Eingliederungshilfeempfänger und Schwerbehinderte

Eingliederungshilfeempfängerdichte, 2007
Empfänger¹ je 1.000 Einwohner



Schwerbehindertenquote bei den unter 65-Jährigen, 2007



¹ Empfänger im Laufe des Jahres

Quelle: Statistisches Bundesamt, PwC

Bei dem Zuschussbedarf von über 43,62 Euro je Einwohner im Vergleich zu Baden-Württemberg bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist ein massiver Überhang festzustellen. Obwohl Baden-Württemberg keine auffällig geringe Schwerbehindertenquote verzeichnet, weist es die geringste Empfängerdichte der FLW bei der Eingliederungshilfe auf. Die geringere Empfängerdichte lässt sich auch nur zu einem kleinen Teil durch die günstige Sozialstruktur Baden-Württembergs und durch Unterschiede in der Zuordnung von Leistungen (z. B. die Ansiedlung von Sonderpädagogischen Beratungsstellen an Sonderschulen in Baden-Württemberg) erklären. Vielmehr lassen sich die geringen Fallzahlen Baden-Württembergs durch die dort etablierte systematische Zugangssteuerung erklären.

Das eingangs errechnete Konsolidierungsvolumen erscheint aufgrund dieser Ergebnisse größtenteils nicht realisierbar. Im Bereich der Eingliederungshilfe besteht jedoch ein zusätzliches Einsparpotenzial für den Fall einer Übertragung der baden-württembergischen Zugangssteuerung auf das Saarland. Unter der vorsichtigen Annahme, dass in diesem Bereich dadurch etwa ein Drittel des Zuschussüberhangs gegenüber Baden-Württemberg einzusparen ist, beträgt das Konsolidierungsvolumen ca. 15 Mio. Euro zuzüglich rund 5 Mio. Euro demografische Rendite, also insgesamt 20 Mio. Euro.

6. Gerichte und Staatsanwaltschaften

Für die Detailanalyse im Bereich „Gerichte und Staatsanwaltschaften“ wurden einerseits die Immobilienausgaben herausgerechnet, andererseits die Einnahmen der Gerichte und Staatsanwaltschaften einbezogen. Außerdem müssen Ausgaben und Einnahmen des in Baden-Württemberg staatlichen Notariatswesens aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Bayern wurde für diesen Bereich aus der Vergleichsgruppe genommen, da es im Jahr 2007 einmalig ungewöhnlich hohe Einnahmen verzeichnet hat. Wo ein Vergleich Bayern mit einschließt, werden für Bayern die Zahlen aus 2006 herangezogen.

Betrachtet man den bereinigten Zuschussbedarf von 55,95 Euro je Einwohner und den Überhang gegenüber den FLW von 13,14 Euro, beträgt das rechnerische Konsolidierungspotenzial ohne demografische Rendite auf einem 92%-Niveau der FLW (ohne Bayern) 17,2 Mio. Euro.

Tab. 7 Ländervergleich Gerichte und Staatsanwaltschaften

Gerichte und Staatsanwaltschaften	Baden Württemberg	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West ohne Bayern
bereinigter Zuschussbedarf in Mio. EUR	277	286	381	856	175	58	138	2.171
bereinigter Zuschussbedarf je Einwohner in EUR	25,77	47,10	47,79	47,56	43,26	55,95	48,64	42,81
Mehrbetrag SL zu Land x in EUR	30,18	8,86	8,16	8,39	12,70	0,00	7,32	13,14
Verhältnis SL zu Land x	217 %	119 %	117 %	118 %	129 %	100 %	115 %	131 %

Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung nach Altersgruppen ergibt sich zudem ein genaueres Bild der demografischen Rendite. Hierfür hat PwC eine Altersstrukturmatrix erstellt, die sich aus der Altersstruktur

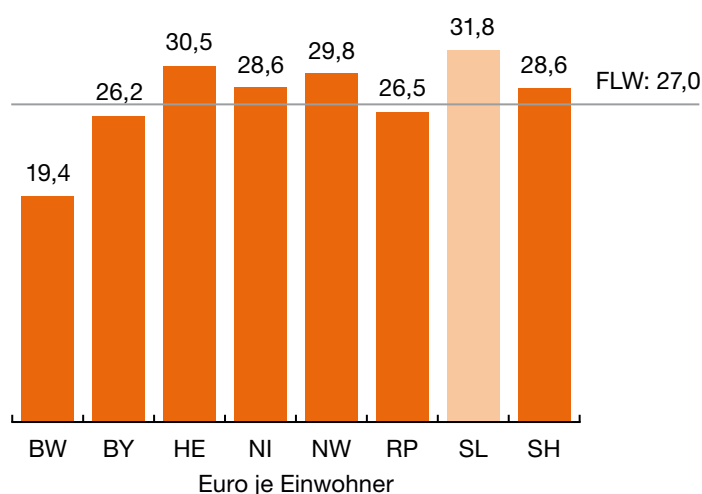
- von Straftätern,
- bei Scheidungen sowie Sorgerechts- und Unterhaltsstreitigkeiten,
- von Unfallbeteiligten und
- von Arbeitnehmern

zusammensetzt und ergänzt ist um die Annahme, dass sonstige Zivilsachen über alle Altersgruppen gleich verteilt sind. Diese bildet damit die relative Wahrscheinlichkeit verschiedener Altersgruppen ab, Auslöser eines Gerichtsverfahrens zu sein. Kalkuliert man die demografische Rendite auf Basis dieser Altersstrukturmatrix und auf dem 92%-Niveau der FLW, lässt sich ein um 4,4 Mio. Euro sinkender Zuschussbedarf bis 2020 prognostizieren.

87,9% aller Ausgaben entfallen auf ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften, 8,2% auf Arbeits- und Sozialgerichte, 3,6% auf Verwaltungsgerichte und unter 0,5% auf Finanzgerichte. Die beiden größten Ausgabenbereiche verzeichnen mit 5,72 Euro je Einwohner bzw. 2,28 Euro je Einwohner auch die höchsten Ausgabenüberhänge des Saarlandes gegenüber den Vergleichsländern. Zudem weist das Saarland bei den Amts- und Arbeitsgerichten eine überdurchschnittliche Gerichtsdichte auf.

Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich seit 2007 weitgehend stabil. Die Einnahmen entfallen dabei fast vollständig auf die ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften. Das Saarland erreicht mit seinen Einnahmen in diesem Bereich einen Kostendeckungsgrad von 46,4% und damit den geringsten Wert aller FLW, die im Mittel bei 62,6% liegen. Teilweise erklären sich die geringen Einnahmen aus einem hohen Anteil von Verfahren mit Prozesskostenhilfen, geringen Streitwerten und geringeren tagessatzbasierten Geldstrafen aufgrund der geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Saarländer. Die Verfahrensauslagen im

Saarland liegen um 4,59 Euro je Einwohner über denen der FLW und tragen damit einen wesentlichen Anteil an den Mehrausgaben.

Abb. 7 Ausgaben für Verfahrensauslagen¹, 2007

¹ inklusive Erstattung von Auslagen und Entschädigungen in Betreuungssachen sowie Gebühren und Auslagen nach der Insolvenzordnung, Entschädigungen für Gerichtsvollzieher, Prozesskostenhilfe, Verfahrenspfleger etc.

Quelle: Länderhaushalte, PwC

Weitere Mehrausgaben von 0,95 Euro je Einwohner fallen für Personalausgaben an und beruhen auf einem Mehr an Personal. Diese bessere Personalausstattung korreliert mit einem leicht höheren Verfahrensaufkommen, vor allem in den Bereichen Zivil- und Familiensachen. Dabei beschäftigen insbesondere Verkehrsunfallsachen und allein anhängige Familiensachen die Gerichte im Saarland deutlich häufiger als in anderen Bundesländern. Die Einführung der obligatorischen Streitschlichtung hat die Gerichte nur wenig entlastet.

Bei den Arbeits- und Sozialgerichten sind die Personalausgaben wesentlicher Treiber des Überhangs. Auch hier resultiert der Ausgabenüberhang aus einem Mengeneffekt. Allerdings ist nur bei den Sozialgerichten die Verfahrensbelastung überdurchschnittlich. Trotzdem ist die Mitarbeiterauslastung für beide Gerichtstypen unterdurchschnittlich.

Das berechnete Konsolidierungsvolumen lässt sich nur teilweise realisieren. Das Saarland liegt bei der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung (PEBB§Y) laut Justizministerium im Bundesdurchschnitt. Für die Konsolidierung des Saarlandes ist jedoch ein Niveau von 92% der FLW zu erreichen. Auch eine Anpassung der Kosten an die demografische Entwicklung ist geboten. Eine Entlastung der Gerichte könnte über eine Reduzierung des Unfallaufkommens gelingen, was gleichzeitig auch den Polizeibereich entlasten würde. Insgesamt ist das realisierbare Konsolidierungsvolumen auf ca. 15 Mio. Euro zu beziffern.

7. Allgemeinbildende und berufliche Schulen

Für die Detailanalyse wird aufgrund der nicht unerheblichen kommunalen Beteiligung auf die konsolidierte Grundmittelbetrachtung für den Bereich „allgemeinbildende und berufliche Schulen“ (FKZ 11/12) zurückgegriffen. Gleichzeitig wird die Vergleichsbasis vereinheitlicht, indem die Aus- und Fortbildung der Lehrer (FKZ 154 und 155) zu den betrachteten Grundmitteln hinzugenommen werden. Nach diesen Bereinigungen ergeben sich für das Saarland mit 542 Euro je Einwohner die niedrigsten Pro-Kopf-Grundmittel im Bereich Schulen für die Vergleichsgruppe in 2007. Auch bei einer Betrachtung der Grundmittel pro Schüler, stellt sich die Situation im Saarland mit 92% der Ausgaben der FLW in 2007 günstig dar. Allerdings rechnet die Kultusministerkonferenz (KMK) in Zukunft für das Saarland mit einem weit stärkeren Rückgang der Schülerzahlen als in den Vergleichsländern. Zwischen 2010 und 2020 wird dieser Rückgang 21,5% betragen. Auf dieser Basis lässt sich eine demografische Rendite von 2007 bis 2020 von 107 Mio. Euro errechnen.

Legt man die Planzahlen des saarländischen Bildungsministeriums für die Entwicklung der Anzahl der Klassen zugrunde (siehe Abb. 8)⁶ und berechnet auf dieser Basis die Lehrerentwicklung, so kommt man für den Zeitraum von 2010 bis 2020 auf eine Rendite von 89 Mio. Euro. Eine Anpassung an den Lehrerminderbedarf erscheint realisierbar, da ihm bis 2020 aufgrund der Altersstruktur der Lehrerschaft noch höhere Lehrerabgänge in den Ruhestand gegenüberstehen.

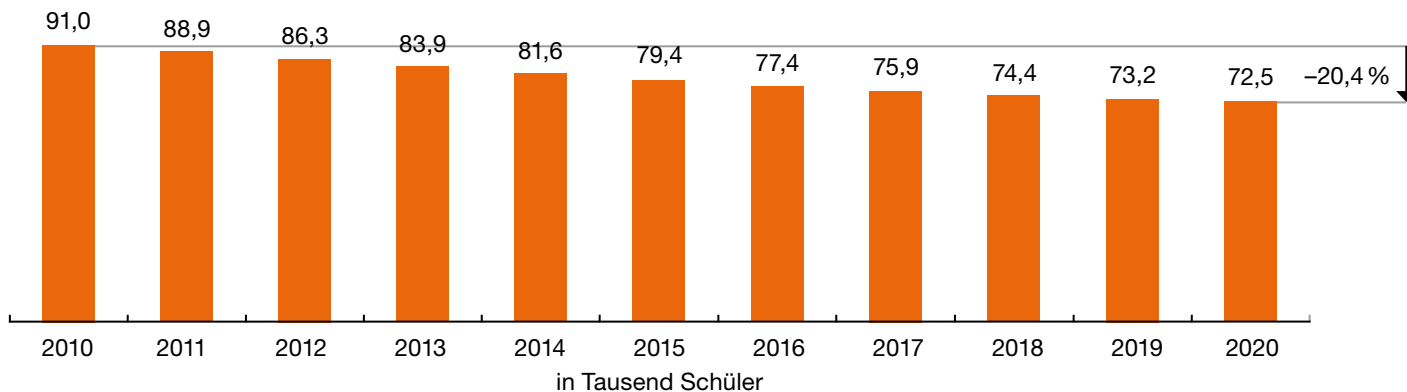
Tab. 8 Ländervergleich allgemeinbildende und berufliche Schulen

allgemeinbildende und berufliche Schulen, 2007	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Grundmittel in Mio. EUR (Staat und Kommunen)	7.158	8.018	3.988	4.968	11.726	2.552	562	1.635	40.578
Grundmittel pro Einwohner in EUR	666	640	657	623	652	631	542	576	642
Verhältnis des Saarlandes zu Land x (Staat und Kommunen)	81 %	85 %	83 %	87 %	83 %	86 %	100 %	94 %	84 %

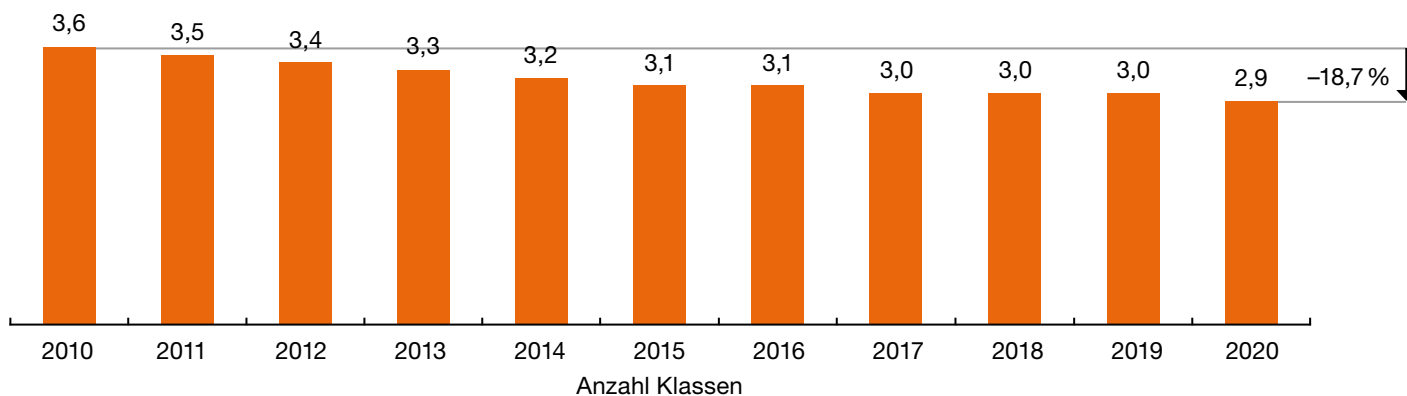
⁶ Das saarländische Bildungsministerium geht in einem zweiten Szenario davon aus, dass der Rückgang der Klassen in einem geringeren Ausmaß stattfinden wird.

Abb. 8 Saarländische Prognose der Schüler- und Klassenzahlen

Saarländische Prognose zur Entwicklung der Schülerzahlen¹ an allgemeinbildenden Schulen



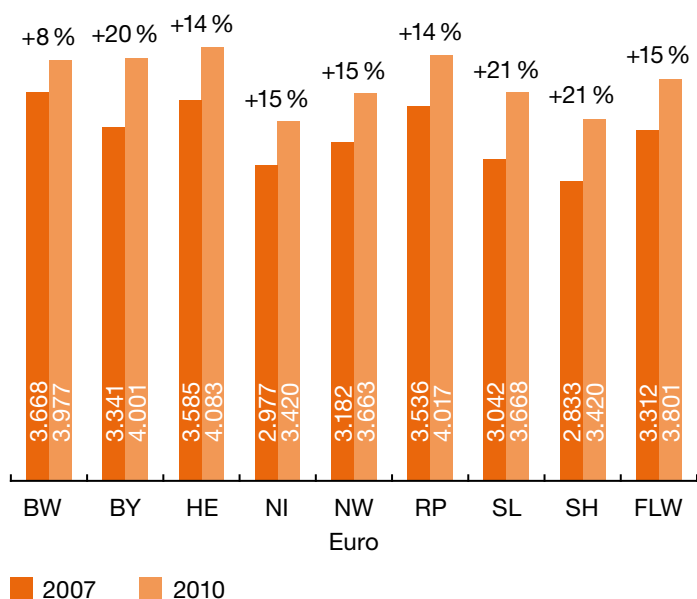
Saarländische Prognose zur Entwicklung der Klassen an allgemeinbildenden Schulen



¹ ohne Förderschulen

Quellen: Saarländisches Ministerium für Bildung, PwC

Im Zeitraum von 2007 bis 2010 ist es nicht zu einer Realisierung der Demografierendite gekommen, sondern vielmehr sind die Grundmittel je Schüler deutlich gestiegen. Dies war zwar in allen FLW der Fall, im Saarland ist diese Entwicklung aber besonders stark ausgeprägt. Während die Grundmittel je Schüler im Saarland in diesem Zeitraum um 21 % gestiegen sind, verzeichnen die FLW im Durchschnitt nur 15 %. Daraus ergibt sich, dass sich das Saarland bis 2010 in den Grundmitteln je Schüler an den Durchschnitt der FLW angeglichen hat (siehe Abb. 9). Sie liegen im Jahr 2010 bei 97% der Grundmittel der Vergleichsländer 2010.

Abb. 9 Staatliche Grundmittel je Schüler, 2007 und 2010

Quelle: Kultusministerkonferenz, Statistisches Bundesamt, PwC

Die saarländische Landesregierung plant verschiedene Reformvorhaben bzw. setzt diese bereits um, sodass eine vollständige Hebung der demografischen Rendite nicht möglich ist. In unserer Systematik werden die daraus resultierenden Stellenbedarfe als Stellenmehrbedarfe bezeichnet. So geht das Ministerium aktuell von einem Mehrbedarf von 989 Stellen bis 2020 aufgrund von geplanten Reformmaßnahmen aus. Die geplante Stellenaufstockung kompensiert in erheblichem Umfang den Lehrerminderbedarf aufgrund der demografischen Entwicklung.

Mehrbedarfe entstehen ab 2011 bis 2020 dabei vor allem zur Umsetzung folgender Projekte:

- Aufbau einer Lehrerfeuerwehr zur Abwehr von Unterrichtsausfällen
- zusätzliche Lehrer zur Umsetzung der Gemeinschaftsschule
- Kleinere-Klassen-Garantie
- Ersetzen des Fehlbedarfs an Förderschullehrern
- Ersetzen des Fehlbedarfs an Berufsschullehrern
- Ausbau gebundener Ganztagschulen (GGTS)
- Ausbau freiwilliger Ganztagschulen (FGTS)
- zusätzliche Lehrer zur Umsetzung des Kooperationsjahres

Hinzu kommt ein zwischenzeitiger Aufbau an Förderschullehrern an allgemeinbildenden Schulen zur Umsetzung des Ziels der Inklusion von Förderschülern, dem jedoch zeitversetzt ein Abbau von Lehrern an Förderschulen gegenübersteht. Neben den genannten Stellen plant das Ministerium mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zur Auszahlung von angelaufenen Vorgriffsstunden und zur weiteren Finanzierung des Ganztagschulausbaus.

Eine Analyse der Rahmenbedingungen sowie der Leistungsfähigkeit des saarländischen Schulsystems zeigt:

- Bei den Absolventen weist das Saarland einen hohen Anteil mit Fachhochschulreife und einen geringen Anteil mit mittlerer Reife auf.
- Bei den Schülern an allgemeinbildenden Schulen liegt der Gymnasiastanteil mit 32,6% höher als in allen anderen Vergleichsländern.
- Von 2000 bis 2008 konnte die Quote der Schulabbrecher um 3,2% gesenkt werden.
- Der Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund liegt unter dem der Vergleichsländer.
- Die Personalausstattung je Schüler entspricht etwa dem Schnitt der FLW.

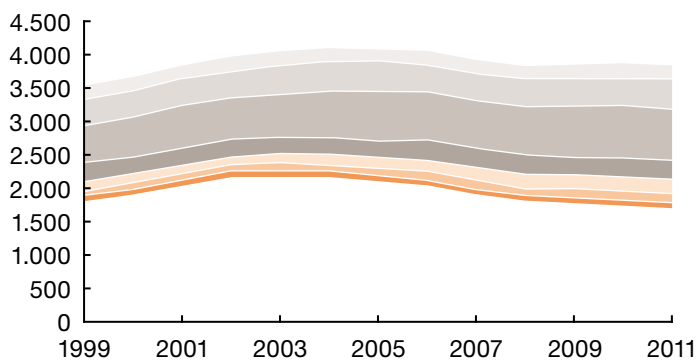
Die Personalausstattung hat sich seit dem Betrachtungsjahr 2007 zudem bereits verbessert. Aufgrund des Wegfalls des 13. Schuljahres hat sich nämlich die Schülerzahl im Sekundarbereich spürbar reduziert. Wegen des zusätzlichen Stundenbedarfs für das achtjährige Gymnasium (G8) und des doppelten Abiturjahrgangs wurde die Lehrerausstattung zuvor deutlich erhöht, 2009 jedoch nur minimal zurückgefahren. So lag die Anzahl der Gymnasiallehrer 2009 um 7% über der des Jahres 2003 und bedingt an Gymnasien eine Schüler-Lehrer-Relation von 13,7.

Im Jahr 2008 besuchten nur 13,5% der Schülerinnen und Schüler im Saarland eine Ganztagschule. Damit lag der Ausbaustand hinter den meisten Vergleichsländern. 2010 lag das Ganztagsangebot (GGTS und FGTS zusammengefasst) an allgemeinbildenden Schulen schon bei über 90%, wobei es für fast alle Grund- und für restlos alle Gesamtschulen existiert.

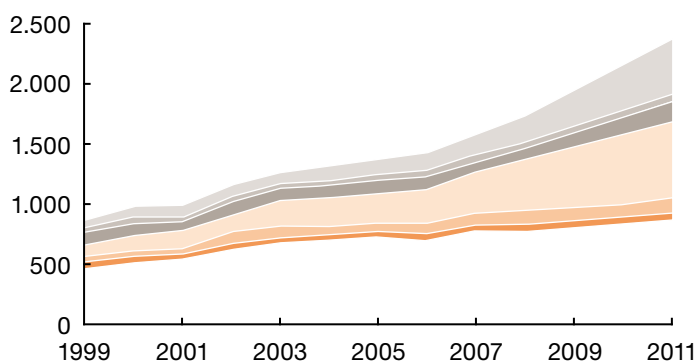
Etwa ein Drittel des Lehrermehrbedarfs bis 2020 ist allein dem Bereich Förder- und Integrationsschüler zuzuordnen. Der Mehrbedarf kommt aufgrund des Aufwuchses von Integrationsschülern und -lehrern an allgemeinbildenden Schulen bei fast konstantem Bestand der Förderschülerzahlen an Förderschulen seit 2007 zustande (siehe Abb. 10). Diese Entwicklung teilt das Saarland mit einigen anderen Bundesländern. Sie ist jedoch trotz des hier deutlicheren Schülerrückgangs nirgends so ausgeprägt wie im Saarland.

Abb. 10 Entwicklung von Förder- und Integrationsschülern

Förderschüler an Förderschulen im SL nach Förderschwerpunkt, 1999–2011



Integrationsschüler im SL nach Förderschwerpunkt, 1999–2011



- Lernen
- Sehen
- Hören
- Sprache
- körperliche und motorische Entwicklung
- geistige Entwicklung
- Erziehungshilfe
- Kranke

Quelle: Statistisches Landesamt Saarland, PwC

Die Vermutung liegt nahe, dass der Anstieg der Förderschülerzahlen Ergebnis einer nicht hinreichenden Zugangssteuerung ist. Im Jahr 2009 betrug die saarländische Förderschülerquote noch 5,7%, in 2011 bereits 6,6%. Es ist damit zu rechnen, dass der geplante weitere einseitige Ausbau der Integrationsplätze die Förderschülerzahlen weiter ansteigen lässt, sodass eine nachträgliche Rückführung der Plätze an Förderschulen unwahrscheinlich erscheint.

Der Zugang in das System „Förder- und Integrationsschüler“ sollte durch eine objektive und effektive Zugangskontrolle geregelt werden. Der Förderschullehrerfehlbedarf sollte aus Sicht von PwC direkt an allgemeinbildenden Schulen eingesetzt werden und in gleicher Höhe sollten schrittweise Lehrer an Förderschulen abgebaut werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die demografische Rendite von 89 Mio. Euro trotz der Tatsache, dass sich das Ausgabeniveau pro Schüler von 2007 bis 2010 bereits dem Durchschnitt der FLW angenähert hat, aufgrund der bereits angestoßenen Reformvorhaben nicht vollständig zu heben ist. Bei einer erfolgreichen Steuerung der Förderschülerzahlen und unter der Bedingung, dass dadurch die Förderschülerquote von 2007 wieder annähernd erreicht werden kann, ergibt sich jedoch ein verbleibendes Konsolidierungspotenzial von 39 Mio. Euro.

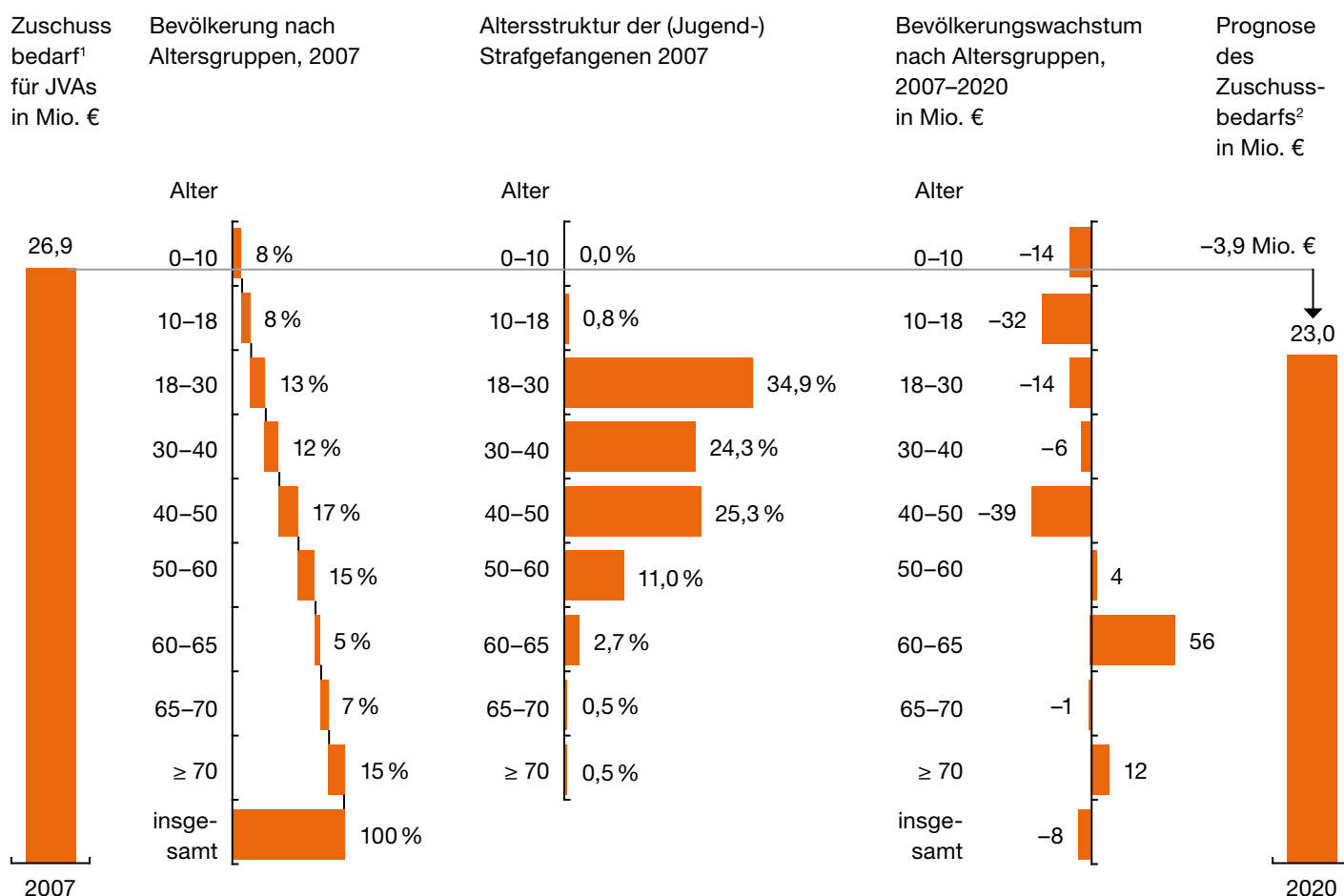
8. Justizvollzugsanstalten

Für die vertiefende Analyse im Bereich Justizvollzugsanstalten (JVAs) wurden die Daten der Rechnungsergebnisse bereinigt, indem die Immobilienausgaben in Abzug gebracht wurden, weil diese unterschiedlich verbucht werden. Es wurde auch die Tatsache berücksichtigt, dass in zahlreichen Bundesländern – nicht jedoch im Saarland – die Justizvollzugsarbeitsbetriebe als Landesbetriebe organisiert sind. Entsprechend ist für solche Länder ein getrennter Vergleich von Ausgaben und Einnahmen nicht möglich. Um diese Vergleichsstörung zu eliminieren, wurden bei der entsprechenden Betrachtung die Ausgaben und Einnahmen der Wirtschaftspläne mit berücksichtigt. Bei der Betrachtung des Gesamtzuschussbedarfs liegt der Überhang des Saarlandes bei 3,57 Euro je Einwohner, was 3,7 Mio. Euro Mehrkosten gegenüber den FLW bedeutet. Bei Erreichen des Ziels von 92% der Ausgaben der Vergleichsgruppe beträgt das Konsolidierungspotenzial 5,2 Mio. Euro zuzüglich der Demografierendite.

Tab. 9 Ländervergleich Justizvollzug

Justizvollzugs- anstalten	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Bereinigter Zuschussbedarf in Mio. EUR	158	202	139	161	357	89	23	41	1.170
Bereinigter Zuschussbedarf pro Einwohner in EUR	14,70	16,13	22,89	20,20	19,84	22,00	22,07	14,45	18,50
Differenz des Saarlandes zu Land x in EUR	7,37	5,94	-0,82	1,88	2,24	0,07	0,00	7,62	3,57
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	150 %	137 %	96 %	109 %	111 %	100 %	100 %	153 %	119 %

Die Demografierendite wurde für diesen Bereich ebenfalls auf Basis der Altersstrukturentwicklung berechnet. In den Altersgruppen zwischen 18 und 50 Jahren, welche den größten Teil der Strafgefangenen stellen, ist der Bevölkerungsrückgang im Saarland deutlich ausgeprägter als insgesamt. Die demografische Rendite beträgt demnach auf Basis eines Zuschussbedarfsniveaus von 92 % der FLW 3,3 Mio. Euro.

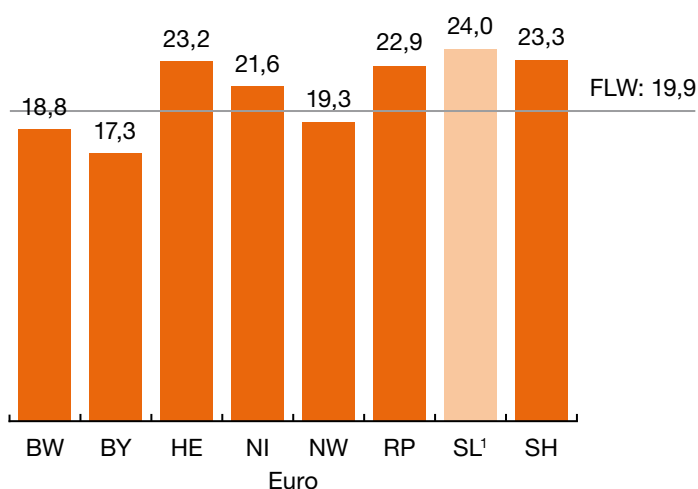
Abb. 11 Berechnung der Demografierendite im Bereich Justizvollzug

¹ unbereinigt, also inklusive Bauausgaben

² In Preisen von 2007 und bei gleicher Einnahme-/Ausgabenstruktur. Gelingt eine Reduzierung des Zuschussbedarfs auf FLW-Niveau sinkt die Rendite auf 3,3 Mio. Euro.

Quelle: Statistisches Landesamt Saarland, PwC

Das Saarland hat den höchsten Zuschussbedarf je Haftplatz unter den Vergleichsländern. Mit 24.017 Euro liegt er um 4.076 Euro über dem Zuschussbedarf je Haftplatz der FLW (siehe Abb. 12). Bei 904 Haftplätzen ergibt sich damit auf Basis dieser Betrachtung ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial von 3,7 Mio. Euro. Der höhere Zuschussbedarf setzt sich zusammen aus einem Ausgabenüberhang von 2.663 Euro und Mindereinnahmen von 1.387 Euro je Haftplatz.

Abb. 12 Zuschussbedarf je Haftplatz, 2007

¹ Das Saarland mietet zusätzlich 55 Haftplätze in Rheinland-Pfalz an. Die entsprechenden Zahlungen an Rheinland-Pfalz wurden beim Zuschussbedarf abgezogen (analog auch in Schleswig-Holstein).

Quelle: Statistisches Bundesamt, PwC

Der Ausgabenüberhang basiert auf Personalmehrausgaben, die auf einer höheren Personalausstattung beruhen. Während die Personalausgaben je Beschäftigten leicht unter dem Schnitt liegen, ist die Anzahl der Beschäftigten je Haftplatz höher als in allen anderen FLW. Der absolute Beschäftigtenüberhang beläuft sich auf 112 Beschäftigte, was Mehrausgaben in Höhe von 3,7 Mio. Euro entspricht. Mit Sachausgaben von 6.539 Euro je Haftplatz unterschreitet das Saarland hingegen diejenigen der FLW um 321 Euro. Entsprechend ergibt sich ein Minderbedarf von 0,3 Mio. Euro.

Die kleinteilige Einrichtungslandschaft im Saarland ist eine mögliche Ursache für die beschriebenen Ausgabenüberhänge. Mit drei JVA, zwei Außenstellen und einer Jugendarrestanstalt (JAA) ist die Anzahl der Einrichtungen im Saarland auf die Einwohnerzahl bezogen vergleichsweise hoch.

Betrachtet man den Mengeneffekt, so fällt zum einen die geringe Belegungsfähigkeit auf. Um eine gleiche Haftplatzdichte wie die FLW vorzuweisen, würde das Saarland 56 zusätzliche Haftplätze benötigen. Diese Minderausstattung entspricht rechnerischen Minderausgaben gegenüber den FLW in Höhe von 1,1 Mio. Euro (56 Haftplätze x 19.973 Euro bereinigter Zuschussbedarf der FLW je Haftplatz). Beides korrespondiert somit mit der Anzahl der in Rheinland-Pfalz angemieteten Haftplätze (55) und den entsprechenden Ausgaben hierfür (1,2 Mio. Euro in 2006). Zum anderen sind sowohl die Anzahl der belegten Haftplätze bezogen auf die Einwohnerzahlen als auch die Auslastung der zur Verfügung stehenden Haftplätze im Fünfjahresvergleich unterdurchschnittlich. Bei einer Anpassung der Belegungsfähigkeit auf eine Istbelegung könnten nach derzeitigem Stand 100 Haftplätze eingespart werden, was langfristig zur Konsolidierung beitragen kann.

Die Konsolidierungsmöglichkeiten im Bereich Justizvollzug liegen unter Einbeziehung der Einnahmen bei 5,2 Mio. Euro bezogen auf ein Niveau von 92% der FLW. Eine demografische Rendite von mindestens 3,3 Mio. Euro kommt hinzu. 5 Mio. Euro lassen sich allein dadurch einsparen, dass die Personalausstattung je Haftplatz auf ein FLW-Niveau gesenkt wird und die Einnahmen auf ein Niveau der FLW angehoben werden. Das Einsparvolumen von 8,5 Mio. Euro erscheint vor diesem Hintergrund realistisch.

9. Theater⁷

Die Analyse der Zuschüsse für Theater beruht auf einer konsolidierten Betrachtung⁸, da unterschiedliche Kommunalisierungsgrade in diesem Bereich eine erhebliche Rolle spielen. Mit Zuweisungen von 23,51 Euro zahlt das Saarland um 1,74 Euro höhere Zuschüsse pro Einwohner an Theater als die Vergleichsländer.

⁷ In den Rechnungsergebnissen 2007 ist die Saarländische Staatstheater GmbH noch unter der FKZ 183 (Museen, Sammlungen, Ausstellungen) verbucht.

⁸ Nicht berücksichtigt sind im Vergleich jedoch Zins- und Tilgungsleistungen, die für den Schuldendienst der Saarländischen Staatstheater GmbH aus dem Sondervermögen „Fonds K 21“ bezahlt werden.

Tab. 10 Ländervergleich Theater

Zuweisungen für Theater 2008/2009	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Zuweisungen inkl. private Bühnen (Staat und Kommunen) in Mio. EUR	279,6	259,3	172,4	143,7	377,9	61,7	24,2	57,7	1.376,6
Zuweisungen pro Einwohner in EUR	26,01	20,71	28,43	18,08	21,07	15,31	23,51	20,35	21,77
Abweichung des Saarlands zu Land x	90 %	113 %	83 %	130 %	112 %	154 %	100 %	115 %	108 %

Bezogen auf ein Ausgabenniveau von 92 % der FLW und bezogen auf die gemeinsame Betrachtung der Zuschüsse von Land und Kommunen an öffentliche und private Theater beträgt das rechnerische Konsolidierungspotenzial im Saarland 3,6 Mio. Euro. Hinzu kommen 1,6 Mio. Euro aufgrund des demografischen Wandels unter Berücksichtigung, dass die Konsolidierung auf das Ausgabenniveau von 92 % der Ausgaben der FLW gelungen ist.

Das Saarland ist das einzige Vergleichsland, in dem die öffentliche Finanzierung des Theaterwesens ausschließlich durch das Land erfolgt. In allen anderen Bundesländern tragen die Kommunen erhebliche Anteile. Bei einer Aufteilung der Finanzierungslasten analog zu den FLW müsste die kommunale Ebene einen Finanzierungsanteil von 14,8 Mio. Euro aufbringen, der den Landeshaushalt entsprechend entlasten würde. Eine derartige Beteiligung erscheint aber angesichts angespannter Kommunalfinanzien nicht realistisch.

Gemessen an der Einwohnerzahl ist die Zahl der Theaterbesucher im Saarland unterdurchschnittlich. Trotzdem entspricht die Auslastungsquote ungefähr dem Durchschnitt der FLW. Das Saarland verzeichnet unter den FLW mit 129,42 Euro je Besucher die zweithöchsten Zuschüsse im Bereich Theater. Wenn es gelänge, den Zuschussbedarf um 15,06 Euro je Besucher auf das Niveau der Vergleichsländer zu reduzieren, könnten bei 187.128 Besuchern in der Spielzeit 2008/2009 2,8 Mio. Euro eingespart werden. Grund für höheren Zuschussbedarf sind zum einen geringere Einnahmen je Besucher in Höhe von 4,43 Euro, was Mindereinnahmen von insgesamt 0,8 Mio. Euro entspricht. Zum anderen ergeben sich aus der Ausgabenüberschreitung von 10,59 Euro je Besucher Mehrausgaben von 2 Mio. Euro, die sich wiederum aus Mehrausgaben für Personal in Höhe von 3,1 Mio. Euro und Sachminderausgaben in Höhe von 1 Mio. Euro zusammensetzen. 80 % des Einsparziels von 3,6 Mio. Euro wären damit bereits erreicht.

Die Landesausgaben des Saarlandes für öffentliche und private Theater sind von 2007 bis 2010 um durchschnittlich 4 % pro Jahr gestiegen. Dabei ist der Grund für die Ausgabensteigerung beim Staatstheater der Abschluss eines Haustarifvertrags.

Das rechnerische Konsolidierungspotenzial von insgesamt 5,2 Mio. Euro ist nur teilweise realisierbar. Es beruht auf relativ hohen Kosten bei relativ geringen Einnahmen je Besucher. Bei den Einnahmen sind Verbesserungen durchaus umzusetzen und wurden bereits vom Staatstheater auf den Weg gebracht. Auf der Ausgabenseite besteht hingegen nur geringer Spielraum. Die höheren Ausgaben sind vor allem durch hohe (Fix-)Kosten bei den Orchester- und Chormitgliedern bedingt und können nur unter deutlichen künstlerischen Einschränkungen reduziert werden. Aufgrund dieser Fixkostenstrukturen ist auch eine vollständige Realisierung der demografischen Rendite nicht zu erwarten, eher sind weitere Einnahmeausfälle durch einen Publikumsrückgang zu befürchten. Insgesamt geht daher PwC davon aus, dass das Erreichen des 92 %-Niveaus der FLW in diesem Bereich nicht realistisch ist, wenn das Staatstheater in seiner derzeitigen Form erhalten bleiben soll. Zielgröße sollte daher das 100 %-Niveau und damit ein Konsolidierungspotenzial von 2,8 Mio. Euro sein.

10. Grundsicherung für Arbeitssuchende und sonstige Arbeitsförderung

In diesem Bereich erwies sich die Ausgangsbetrachtung der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende (FKZ 251) und der Ausgaben für sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung (FKZ 253) als nicht zielführend. Zum einen beinhaltet die FKZ 251 lediglich die an die Kommunen weiterzuleitende Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im Bereich des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II), zum anderen werden vergleichbare Ausgaben der Arbeitsförderung in einigen Bundesländern exklusiv unter

der FKZ 253, in anderen unter der FKZ 252 (Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung) verbucht. Die folgende Analyse konzentriert sich daher auf Zuschussbedarfe der FKZ 252 und 253 und bezeichnet diesen Bereich kurz als „Arbeitsförderung“.

Um den Zuschussbedarf im Bereich Arbeitsförderung realistisch darzustellen, müssen erhebliche Bereinigungen vorgenommen werden. Dies hängt mit der sehr unterschiedlichen Buchungspraxis in den einzelnen Ländern zusammen, was insbesondere die Praxis der Verbuchung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) betrifft. Bereinigt werden mussten auch die Zuwendungen für die Altenpflegeausbildung, die das Saarland als einziges Bundesland unter der FKZ 252 verbucht und für Hessen die Kosten der Unterkunft im Bereich SGB II, die irreführenderweise unter der FKZ 253 verbucht werden. Trotz dieser Bereinigungen ist ein Jahresvergleich nicht aussagekräftig. Wegen der sogenannten n+2-Regelungen werden EU-Einnahmen zeitverzögert realisiert. Es kommt zu erheblichen Einnahmeschwankungen über den Förderzyklus hinweg. So schwanken die Einnahmen aus dem EU-Sozialfonds im Saarland zwischen 2005 bis 2011 in einer Spanne von 4,6 bis 47,5 Mio. Euro. Im Saarland wie auch in Nordrhein-Westfalen werden zudem aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen

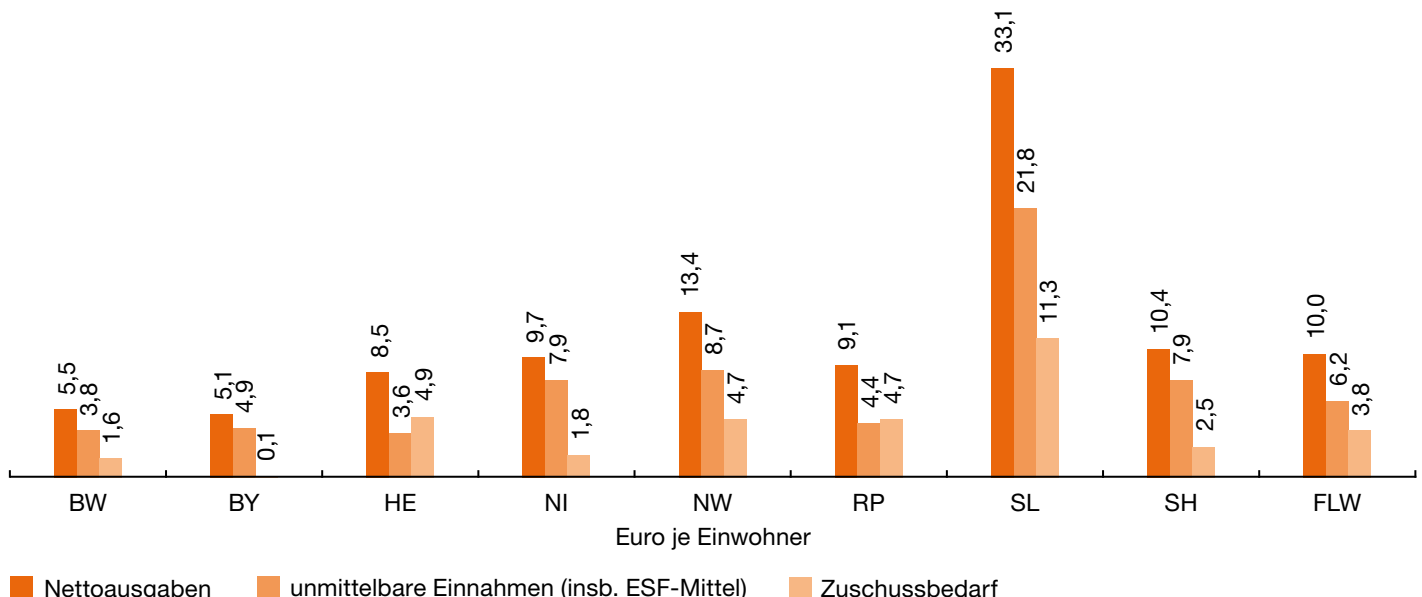
Anpassungshilfen zur sozialen Flankierung im Steinkohlebergbau gezahlt, die sich bis 2020 nur langsam reduzieren.

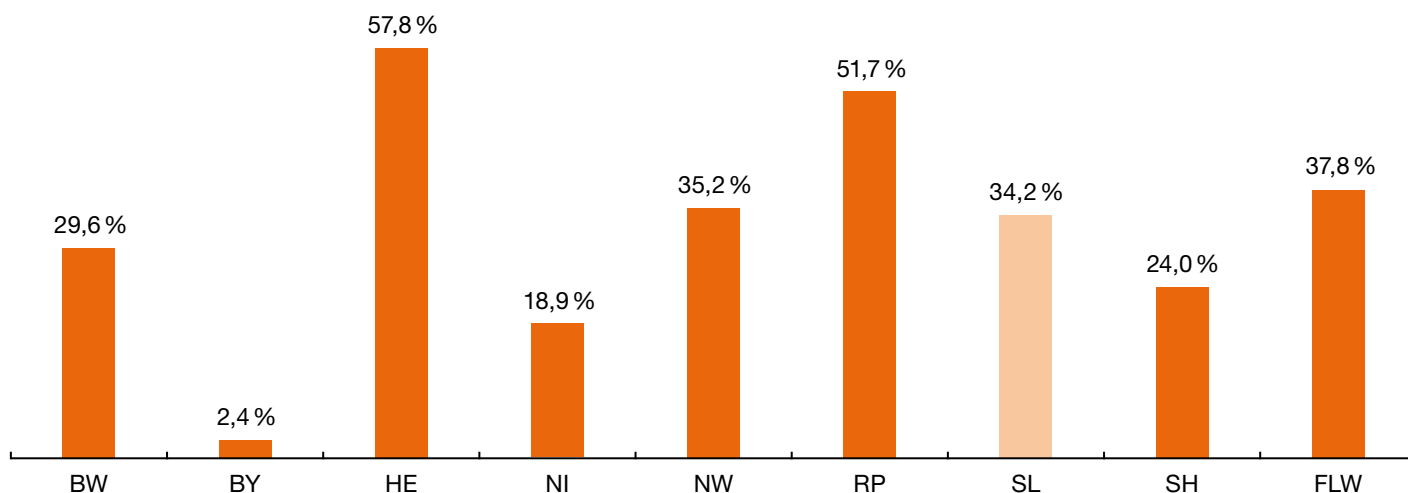
Insgesamt sind im Bereich des saarländischen Arbeitsministeriums die Ausgaben seit 2000 gesunken. Der Anteil der Landesfinanzierung liegt dabei zuletzt bei 35% bzw. 4,35 Mio. Euro. Davon werden ca. 3 Mio. Euro zur ESF-Kofinanzierung aufgewendet. Die Landesausgaben dienen in erster Linie Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungschancen.

Im Siebenjahresvergleich wird deutlich, dass das Saarland aufgrund der Gesamtmittelausstattung in der Vergangenheit relativ hohe Zuschussbedarfe im Bereich Arbeitsförderung aufwies, jedoch bei der bereits genannten günstigen Eigenfinanzierungsquote. Für den Zeitraum 2002 und 2008 zahlt das Saarland durchschnittlich Nettoausgaben in Höhe von 33,1 Euro pro Einwohner. Davon werden 21,8 Euro durch unmittelbare Einnahmen (insbesondere ESF-Mittel) finanziert. Der Zuschussbedarf beträgt somit 11,3 Euro pro Einwohner. Dies entspricht einem Zuschussbedarfsanteil an den Gesamtausgaben von 34,2%, der FLW-Durchschnitt liegt bei 37,8% (siehe Abb. 13).

Abb. 13 Zuschussbedarfe für Arbeitsförderung im Ländervergleich

Durchschnittliche Ausgaben je Einwohner und Jahr im Bereich Arbeitsförderung 2002–2008¹



Verhältnis von Zuschussbedarf zu Gesamtausgaben 2002–2008¹

¹ Die Zahlen wurden um Anpassungshilfen (NW, SL), Zuschüsse für die Altenpflegeausgaben (SL) und die unter Verrechnungspositionen verbuchten Ausgaben und Einnahmen (SL) bereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Länderhaushalte, PwC

Auch in der aktuellen Förderperiode stehen dem Saarland deutlich mehr ESF-Mittel je Einwohner zur Verfügung als den Vergleichsländern, jedoch auf einem insgesamt niedrigeren Niveau. Pro Einwohner erhält das Saarland im Zeitraum von 2007 bis 2013 ESF-Mittel in Höhe von 11,92 Euro. Der Durchschnitt der FLW beträgt 4,96 Euro. Dabei ragt das Saarland bei der Betrachtung der Belastungsindikatoren, die als Grundlage zur Verteilung der Fördermittel unter den Bundesländern dienen, nicht besonders unter den Vergleichsländern heraus und weist eine geringere Belastung als Nordrhein-Westfalen auf.

In der Reduzierung der Arbeitslosigkeit war das Saarland in den letzten Jahren erfolgreicher als die FLW im Durchschnitt. Die Arbeitslosigkeit ging im Saarland um 12,9% zurück, im FLW-Durchschnitt nur um 10,9%. Aufgrund der demografischen Entwicklung kann das Thema Altersarbeitslosigkeit im Gegensatz zur Jugendarbeitslosigkeit die große zukünftige Herausforderung des Saarlandes werden. Während die Anzahl an 15- bis 25-Jährigen von 2009 bis 2020 um voraussichtlich 26.000 Personen zurückgeht, steigt die Anzahl der 50- bis 65-Jährigen im gleichen Zeitraum um 25.000 Personen.

Durch die Besonderheiten der EU-Finanzierung und die vielfältigen Vergleichsstörungen ist das Konsolidierungspotenzial in seiner konkreten Höhe für das Saarland nicht zu beziffern. Da im Bereich des Arbeitsministeriums die geplanten Ausgaben aus Eigenmitteln ab 2011 nur bei 4,35 Mio. liegen, wovon ca. 3 Mio. Euro zur Kofinanzierung der ESF-Mittel nötig sind, ist ein mögliches Konsolidierungspotenzial nur sehr gering. Mehrausgaben fallen insbesondere aufgrund der Anpassungshilfen im Steinkohlebergbau, die bis

2020 nur langsam zurückgehen, und aufgrund des erheblich größeren Umfangs von Programmen im Zusammenhang mit dem ESF an, deren Volumen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode jedoch deutlich gesunken ist. Grundsätzlich steht der Einsatz von Landesmitteln im Zusammenhang mit den ESF-Programmen in einem sehr günstigen Verhältnis zu Drittmitteln. Für die neue Förderperiode ist ab ca. 2015 eine weitere Reduzierung der ESF-Mittel und damit der notwendigen Kofinanzierung zu erwarten, sodass auch dieser Bereich bis 2020 zur Konsolidierung beitragen kann.

11. Regionale Fördermaßnahmen

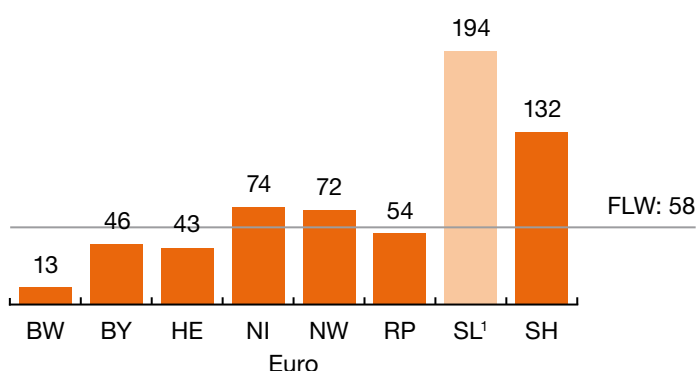
Im Aufgabenbereich der regionalen Fördermaßnahmen gilt ebenso wie im vorherigen Aufgabenbereich der Arbeitsförderung, dass ein Jahresvergleich aufgrund der Förderperioden und der in diesem Zyklus schwankenden Ausgaben und Einnahmen nicht sinnvoll ist.

In den vergangenen Förderperioden wurden die Fördermittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für das Saarland stets erheblich aufgestockt. So stiegen die Fördermittel von 74,8 Mio. Euro für die Periode 1994 bis 1999 auf 197,5 Mio. Euro für die Periode 2007 bis 2013. In der laufenden Förderperiode erhält das Saarland damit ein Vielfaches der EFRE-Mittel je Einwohner anderer Länder. Während dem Saarland für die Förderperiode 2007 bis 2013 EFRE-Mittel von 194 Euro je Einwohner zur Verfügung stehen, sind es im FLW-Durchschnitt nur 58 Euro je Einwohner. Gleichzeitig verpflichtet sich das Saarland zu erheblich höheren nationalen Ausgaben. So betragen die öffentlichen nationalen Ausgaben je Einwohner 167 Euro in

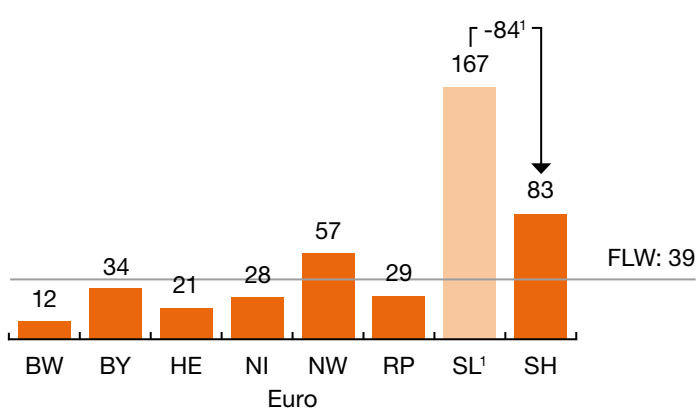
der Förderperiode 2007 bis 2013 im Saarland (der Landesanteil an den nationalen Ausgaben liegt bei etwa 62%); im gleichen Zeitraum waren es in den FLW durchschnittlich 39 Euro je Einwohner. Bereits die Differenz zwischen dem Saarland und dem Bundesland mit den zweithöchsten öffentlichen nationalen Ausgaben je Einwohner, Schleswig-Holstein⁹, beträgt 84 Euro pro Einwohner. Umgerechnet entspricht allein diese Differenz jährlichen Mehrausgaben von 12,2 Mio. Euro.

Abb. 14 EFRE-Mittel und Kofinanzierung (gesamte aktuelle Förderperiode)

EFRE-Mittel je Einwohner in der Förderperiode 2007–2013



Öffentliche nationale Ausgaben je Einwohner in der Förderperiode 2007–2013



¹ entspricht jährl. Mehrausgaben von 12,2 Mio. Euro

Quelle: Operationelle Programme der Länder 2007–2013, PwC

Gleichzeitig reizt das Saarland mit einem Fördersatz von 37% die möglichen Höchstfördersätze (50%) der EU-Kommission nicht aus. Dadurch kommt es auf einen relativ geringen Anteil an EFRE-Mitteln an allen öffentlichen Mitteln von 54%, während der FLW-Durchschnitt einen Anteil von 61% erreicht.

Besonders auffällig ist, dass das Saarland neben EFRE-abhängigen Regionalentwicklungsausgaben eine Reihe weiterer Finanzmittel für regionale Fördermaßnahmen bereitstellt. So weist das Saarland im Vergleich mit Nordrhein-Westfalen einen extrem hohen Anteil von EFRE-unabhängigen Regionalentwicklungsausgaben. Diese sonstigen Ausgaben nehmen 2011 mit 27,2 Mio. Euro rund 31% der gesamten Ausgaben für regionale Fördermaßnahmen in Anspruch; umfassen dabei aber auch Zuweisungen zu einzelnen Landesbeteiligungen. Diesen Ausgaben stehen nur 2 Mio. Euro Einnahmen gegenüber. In Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil an EFRE-unabhängigen Regionalentwicklungsausgaben 2010 gerade einmal bei 1%.

Die vertiefende Analyse für den Bereich „regionale Fördermaßnahmen“ hat ein Konsolidierungsvolumen von bis zu 35 Mio. Euro ergeben. Bis zu 25 Mio. Euro könnten durch den Verzicht auf nicht EFRE-kofinanzierte Landesausgaben eingespart werden, was auch eine Rückführung der Zuweisungen an die hier verorteten Landesbeteiligungen beinhaltet. Eine Überprüfung aller Regionalförderprojekte hinsichtlich ihrer EFRE-Förderfähigkeit erscheint schon jetzt erforderlich. Weitere bis zu 8 Mio. Euro an Einsparungen an Landesmitteln ergäben sich aus einem Absenken der EFRE-Kofinanzierung auf ein Niveau von Schleswig-Holstein (das seinerseits den Mitteleinsatz senken will). Weitere kleinere Maßnahmen scheinen geeignet, weitere 2 Mio. Euro jährlich zu heben.

12. Straßen einschließlich Verwaltung

Die Grobanalyse des Aufgabenbereichs Straßenbau und -verwaltung hat ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial in Höhe von 13,8 Mio. Euro ergeben.

⁹ Schleswig-Holstein plant als Ergebnis der eigenen Haushaltsstrukturkommission Kürzungen bei diesen Ausgaben.

Tab. 11 Ländervergleich Straßen einschließlich Verwaltung

Straßen und Straßenbauverwaltung	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Zuschussbedarf (Staat und Kommunen), in Mio. EUR	971	1.656	740	710	1.599	544	119	329	6.668
Ausgaben je Einwohner in EUR	90	132	122	89	89	134	115	116	105
Differenz des Saarlandes zu Land x	24	-17	-7	26	26	-20	0	-1	9
Abweichung des Saarlandes im Vergleich	127 %	87 %	94 %	129 %	129 %	85 %	100 %	99 %	109 %

Auf dieser Grundlage ist PwC in die vertiefende Analyse eingestiegen. Dabei wurde jedoch sehr schnell deutlich, dass eine Reihe von Faktoren existiert, die ein Herleiten des Ausgabenüberhangs unmöglich machen. Insbesondere ist eine Verknüpfung des Zuschussbedarfs mit Leistungs- und Belastungskennzahlen aufgrund der vorliegenden Datenbasis nicht möglich. Somit kann auch keine Aussage getroffen werden, inwieweit das rechnerische Konsolidierungspotenzial realisierbar ist. Die Schwierigkeiten hängen mit unzulänglichen Straßenstatistiken und den sehr unterschiedlichen Organisationsstrukturen zusammen, wodurch in sehr unterschiedlichem Umfang Zahlen zu diesem Bereich in Haushalten und Wirtschaftsplänen veröffentlicht werden. Auch Aufgabenstellungen und Zuständigkeiten unterscheiden sich. Des Weiteren gibt es Differenzen im Stand der Kostenrechnung und in der Methodik der Bewertung. Außerdem ist die Abgrenzung Kreisstraße versus Landstraße problematisch. Für den Bereich Straßenbetrieb hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die Erhebung von Daten größtenteils eingestellt, da eine Vergleichbarkeit derzeit nicht gegeben ist. Ein aussagekräftiger Vergleich mit anderen Ländern ist daher derzeit nicht möglich.

Wegen der fehlenden Vergleichbarkeit mit anderen Ländern lässt sich nicht abschätzen, welche Einsparpotenziale bestehen. Für eine Quantifizierung tatsächlich realisierbarer Einsparpotenziale im Landesbetrieb für Straßenbau (LfS) wären weitere differenzierte Analysen notwendig.

13. Politische Führung

Die Analyse im Bereich „politische Führung“ beinhaltet die gesamte Oberfunktion „politische Führung und zentrale Verwaltung“ (FKZ 01), jedoch ohne den statistischen Dienst (FKZ 014), da die Länder bei der Zuordnung von Ausgaben zu den Einzelfunktionen politische Führung, innere Verwaltung, Informationswesen, Hochbauwesen und sonstige allgemeine Staatsaufgaben erheblich voneinander abweichen. Aufgrund von Vergleichsstörungen im Einnahmebereich der Hochbauverwaltung wurde zudem auf eine Zuschussbetrachtung verzichtet und ein Vergleich auf Basis der Nettosausgaben hergestellt. Hiervon abgezogen wurden jedoch die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung (PolBEZ) in Höhe von 63,4 Mio. Euro, die die „Kosten der Kleinheit“ bei kleineren Bundesländern kompensieren sollen und somit als Einnahmen zur Verfügung stehen.¹⁰

Die Ausgaben je Einwohner betragen somit nach Bereinigung 79,68 Euro gegenüber 71,11 Euro bei den FLW, der Überhang liegt also bei 8,57 Euro je Einwohner. Bezogen auf ein 92 % FLW-Niveau entspräche dies einem Konsolidierungsvolumen von 14,8 Mio. Euro. Diese Betrachtung unterschätzt jedoch die Gesamtkosten der Kosten der Kleinheit erheblich, da sie die ebenfalls überproportionalen Versorgungsausgaben in diesem Bereich vernachlässigt. Würden diese mit berücksichtigt, läge der Überhang gegenüber den FLW bei 45,59 Euro je Einwohner. Somit kompensieren die PolBEZ mitnichten die vollen Kosten der Kleinheit.

¹⁰ Dieses Vorgehen steht allerdings im Widerspruch mit der allgemeinen Rechensystematik in diesem Gutachten. Das 92 %-Ziel gegenüber den FLW basiert nämlich auf einer Betrachtung der Einnahmesituation, die die PolBEZ bereits mit einbezieht. Somit wird diese Einnahme hier streng genommen doppelt gezählt. Ohne die Einbeziehung der PolBEZ bei der Berechnung des Zielniveaus läge das Ziel bei 90 % der FLW.

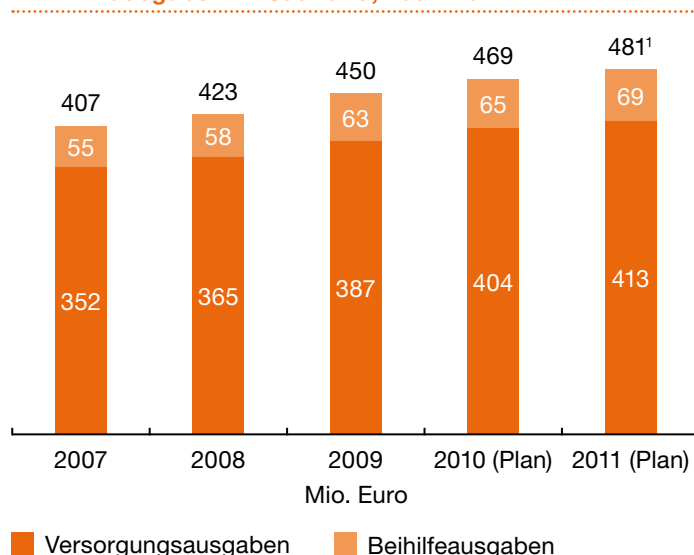
Tab. 12 Ländervergleich Politische Führung und zentrale Verwaltung

politische Führung und zentrale Verwaltung	Baden Württemberg	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Flächen- länder West
Nettoaussgaben bereinigt um PolBEZ in Mio. EUR	846	940	822	454	807	297	83	248	4.496
Ausgaben je Einwohner in EUR	78,70	75,08	135,36	56,95	44,84	73,41	79,68	87,34	71,11
Differenz des Saarlandes zu Land x in EUR	0,98	4,61	-55,68	22,73	34,84	6,28	0,00	-7,66	8,57
Verhältnis des Saarlandes zu Land x	101 %	106 %	59 %	140 %	178 %	109 %	100 %	91 %	112 %

Da auch ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben die tatsächlichen Mehrausgaben (vor Bereinigung um PolBEZ) im Saarland erheblich über dem ausgewiesenen Überhang liegen, ist das rechnerische Konsolidierungsvolumen bezogen auf 2007 ein realistisches Ziel. Hinzu kommt ein Ausgabenanstieg um 13,5 Mio. Euro im Vergleich der Planausgaben 2011 mit den Istaussgaben 2007 (ohne Berücksichtigung der Immobilienausgaben), der neben den Tarifabschlüssen zum Teil in einem Anstieg bei der Anzahl der Stellen seit 2007 begründet ist und ebenfalls dem Konsolidierungsvolumen hinzugefügt werden sollte. Allerdings muss dabei festgehalten werden, dass im Zuge der Umsetzung des Hesse-Gutachtens in diesem Zeitraum auch Aufgaben von den Kommunen auf das Land übertragen wurden. Auf eine Betrachtung der demografischen Rendite wurde für diesen Bereich verzichtet, da nur ein schwacher Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Aufgabenumfang vermutet werden kann.

Insgesamt ergibt sich ein zu erreichendes Konsolidierungsziel von 28,3 Mio. Euro. Hierfür müssen jedoch die Strukturen der Landesverwaltungen im Detail betrachtet werden. Die natürliche Fluktuation bietet ausreichenden Spielraum für einen möglichen Stellenabbau, da voraussichtlich 14% der derzeit aktiven Beamten bis 2015 und 30% bis 2020 in Ruhestand gehen werden. Hingegen sind Einsparungen durch Kürzungen bei den Bezügen aus PwC-Sicht nicht sinnvoll, da damit auch die Schwierigkeit bei der Gewinnung kompetenter Mitarbeiter erhöht werden würde. In einer Analyse des Zusammenhangs von Personalausgaben je Beschäftigten und Höhe der Personalkosten je Einwohner konnte PwC zeigen, dass Länder mit geringeren Ausgaben je Beschäftigten in fast allen Aufgabenbereichen im Gegenzug auch mehr Beschäftigte einsetzen und somit nicht zu geringeren Personalausgaben kommen.

Im Zuge der Betrachtung des Bereichs „politische Führung“ wurde dem Thema Versorgungs- und Beihilfeausgaben noch einmal eine besondere Betrachtung gewidmet. Hier ist nämlich über alle Aufgabenbereiche hinweg ein jährlicher Anstieg von 4,2% seit 2007 zu verzeichnen, der sich weiter fortschreiben wird. Absolut entspricht das einem Anstieg von 74 Mio. Euro zwischen 2007 (Ist) und 2011 (Soll) (siehe Abb. 15).

Abb. 15 Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben im Saarland, 2007–2011

¹ durchschnittlicher jährlicher Anstieg: 4,2%

Quelle: Landeshaushalte, PwC

Da das durchschnittliche Pensionierungsalter im Saarland in vielen Bereichen schon nahe der Regelaltersgrenze liegt, besteht aus Sicht von PwC Handlungsbedarf insbesondere bei der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67. Saarland ist mit Rheinland-Pfalz das einzige Vergleichsland, das eine solche Anhebung noch nicht beschlossen hat. Weitere Maßnahmen sind ebenfalls zu überlegen, wie beispielsweise eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters mit einem möglichen Renteneintritt mit 70 (wie es in Niedersachsen möglich ist), flankiert mit Anreizen, diesen späteren Renteneintritt auch wahrzunehmen oder sogar die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors analog zur gesetzlichen Rentenversicherung, der dämpfend auf den Anstieg der Bruttopensionen wirkt.


Auf die Benennung des daraus resultierenden Konsolidierungspotenzials wurde im Rahmen dieser Analyse verzichtet.

D Zusammenfassung des Konsolidierungspotenzials

Die folgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick der aus den Analysen abgeleiteten Konsolidierungspotenziale bezogen auf 92 % des Durchschnitts der FLW sowie unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung im Saarland. Mit Konsolidierungspotenzial wird jener Betrag bezeichnet, um den bis zum Jahr 2020 der heutige jährliche Zuschussbedarf je Aufgabenbereich unterschritten werden kann (ohne Berücksichtigung der allgemeinen Preisentwicklung). Die hier aufgeführten Konsolidierungspotenziale bilden die Grundlage für alle Maßnahmen, die einzelnen Fachressorts in der Folgezeit als Beitrag zur Verringerung des strukturellen Defizits des Saarlandes ergreifen. Dabei ist in einigen Aufgabenbereichen ein Konsolidierungspotenzial aufgeführt, welches aufgrund verschiedener bereits verabschiedeter Maßnahmen und Rahmenbedingungen von dem Maximalkonsolidierungspotenzial abweicht.

Die hier dargestellten Konsolidierungspotenziale sind Ergebnis einer vergleichenden Analyse der Ausgaben der Flächenländer West. Sie bilden damit unseres Erachtens eine geeignete Grundlage für die Formulierung eines kurz- bis mittelfristig angelegten Konsolidierungspfades. Es ist nun Aufgabe der Politik, die Maßnahmen zu konkretisieren und Realisierungszeiträume zu bestimmen.

Saarbrücken, den 06. Juni 2011


Peter Detemple
 Wirtschaftsprüfer
 Partner


ppa. Yves Michels
 Manager

Tab. 13 Konsolidierungspotenziale

Aufgabenbereich	92 % Flächenländer West
Polizei	33 Mio. EUR
ÖPNV	11 Mio. EUR
Hochschulen	32 Mio. EUR
Familien- und Sozialhilfe	20 Mio. EUR
Gerichte und Staatsanwaltschaften	15 Mio. EUR
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	39 Mio. EUR
Justizvollzugsanstalten	9 Mio. EUR
Theater	3 Mio. EUR
Regionale Fördermaßnahmen	35 Mio. EUR
Politische Führung	29 Mio. EUR
Gesamtsumme	Bis zu 226 Mio. EUR

Betrachtet man dieses hier errechnete Konsolidierungspotenzial, wird nochmals deutlich, dass – wie eingangs erwähnt – weitere Maßnahmen getroffen werden müssen, um das strukturelle Defizit des Saarlandes abzubauen. Dies sind wie eingangs erwähnt zum Beispiel die folgenden:

- konsequente Überprüfung aller Verwaltungsebenen im Saarland
- Überprüfung aller Maßnahmen im Bereich der Landesämter und Landesgesellschaften
- strukturelle Maßnahmen im Personalbereich
- Überprüfung der Standards im Bereich der Sozialhilfe
- Stärkung der Einnahmeseite

E Anlagen

Anlage 1

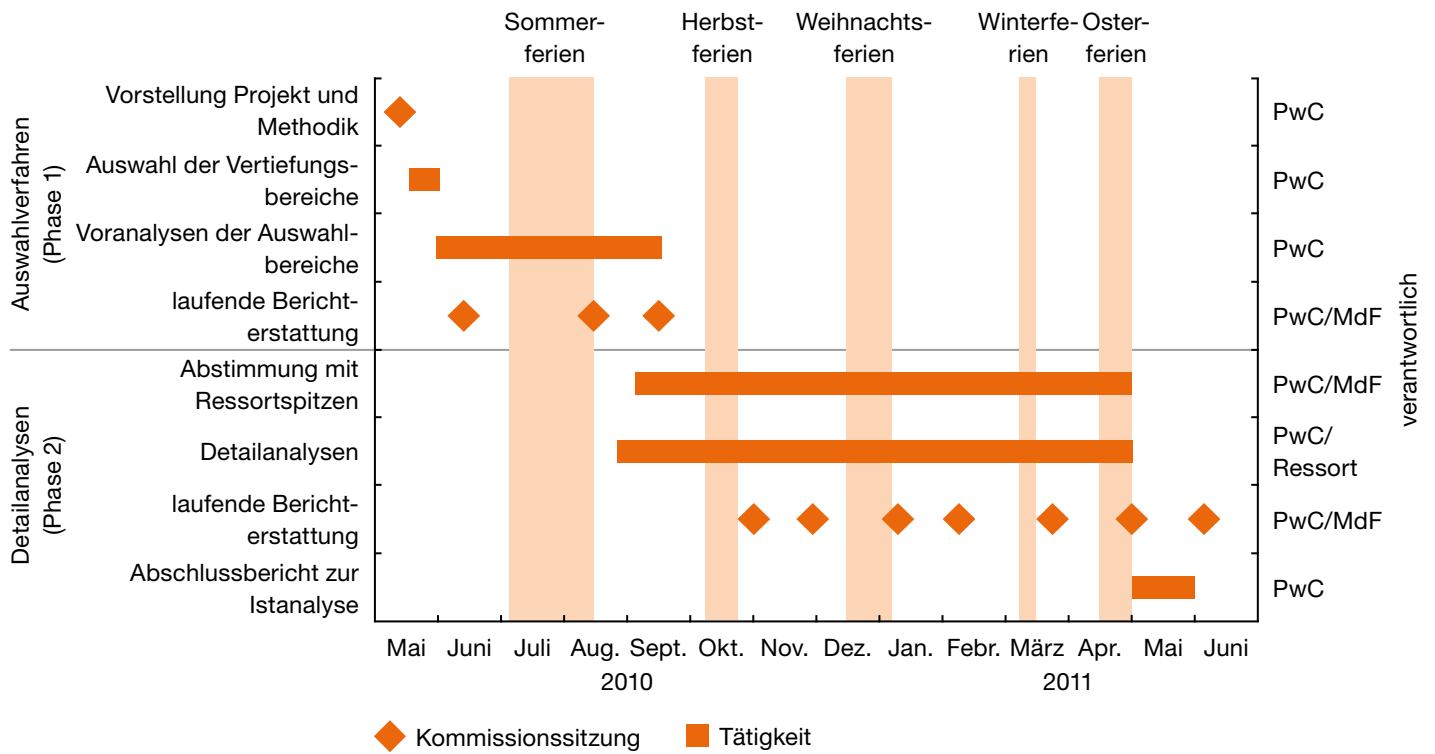
Die Mitglieder der Haushaltsstrukturkommission

Name	Kontaktdaten
Peter Jacoby (Vorsitzender)	Minister der Finanzen des Saarlandes
Horst Backes	Hauptgeschäftsführer Arbeitskammer des Saarlandes
Peter Detemple	Partner PricewaterhouseCoopers AG WPG
Prof. Dr. Ingolf Deubel	Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz a. D.
Volker Giersch	Hauptgeschäftsführer Industrie- und Handelskammer des Saarlandes
Horst Hirschberger	Stellvertretender Fraktionsvorsitzender der FDP Die Liberalen im Landtag des Saarlandes
Reinhold Jost	Vorsitzender des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen im Landtag des Saarlandes
Heiko Maas	Fraktionsvorsitzender der SPD Saar im Landtag des Saarlandes
Klaus Meiser	Fraktionsvorsitzender der CDU Landtagsfraktion im Landtag des Saarlandes
Peter Müller	Ministerpräsident des Saarlandes, Minister der Justiz
Manfred Plaetrich	Präsident Landesrechnungshof des Saarlandes
Karl Rauber	Minister für Bundesangelegenheiten und Kultur des Saarlandes, Chef der Staatskanzlei des Saarlandes
Hubert Ulrich	Fraktionsvorsitzender Bündnis 90 Die Grünen im Landtag des Saarlandes
Projektbüro der Haushaltsstrukturkommission	Yves Michels (PwC), Thorsten Schramm (PwC)

Anlage 2

Projektzeitplan

Abb. 16 Projektzeitplan



Übersicht: Sitzungen der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes

Tab. 14 Übersicht Sitzungen der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes

	Datum	Inhalt
konstituierende Sitzung	11. Mai 2010	Ausgangslage und Ziele des Finanzbenchmarkings; Methodisches Vorgehen; Projektzeitplan und Vorstellung des Teams
2. Sitzung	15. Juni 2010	Analyse der relativen Finanzposition des Saarlands und seiner Gemeinden im Vergleich der Flächenländer; Grobanalyse: Versorgung; Polizei; Gerichte und Staatsanwaltschaften; JVs
3. Sitzung	17. August 2010	Grobanalyse: allgemeinbildende und berufliche Schulen; Universitäten und Kunsthochschulen; Frühkindliche Bildung; Familien- und Sozialhilfe; Schulden; Politische Führung; sonstige allgemeine Staatsaufgaben
4. Sitzung	07. September 2010	Grobanalyse: Maßnahmen für den öffentlichen Nahverkehr; Grundsicherung (Hartz IV) und sonstige Arbeitsförderung; Krankenhäuser, Heilstätten und Hochschulkliniken; regionale Fördermaßnahmen; Straßenbau einschließlich Straßenverwaltung; Theater und Museen; Gemeinsame Forschungsförderung Bund und Länder
5. Sitzung	05. November 2010	Detailanalyse: Polizei; ÖPNV
6. Sitzung	30. November 2010	Detailanalyse: Krankenhäuser; Hochschulen
7. Sitzung	11. Januar 2011	Detailanalyse: Familien- und Sozialhilfe; Gerichte und Staatsanwaltschaften
8. Sitzung	08. Februar 2011	Detailanalyse: allgemeinbildende und berufliche Schulen; JVs
9. Sitzung	22. März 2011	Detailanalyse: Theater; Grundsicherung für Arbeitsuchende und sonstige Arbeitsförderung
10. Sitzung	03. Mai 2011	Detailanalyse: regionale Fördermaßnahmen; Politische Führung; Straßenbau und -verwaltung
11. Sitzung	07. Juni 2011	Gesamtbericht

Anlage 3

Zur Ableitung der Zielgröße für die Konsolidierung des saarländischen Landeshaushalts

Ab dem Jahr 2020 müssen in einer konjunkturellen Normallage alle Länder ihre Haushalte ausgleichen, das heißt, sie dürfen keine strukturellen Defizite mehr aufweisen. Dabei wird keine Differenzierung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) sowie hoch verschuldeten und niedrig verschuldeten Ländern vorgenommen.

Um die Schuldenbremse einzuhalten, stehen steuerschwachen und/oder hoch verschuldeten Ländern geringere Einnahmen und damit weniger Gestaltungsspielräume zur Verfügung als steuerstarken und/oder niedrig verschuldeten Ländern.

Wie hoch die tatsächlichen Steuereinnahmen des Saarlandes und seiner Gemeinden im Jahr 2020 sein werden, ist kaum abschätzbar. Allein im Zeitraum zwischen 2008 und 2011 haben sich die Langfristeinschätzungen mehrfach dramatisch verändert. Vor der Finanzmarktkrise, also Anfang 2008, wurde für das Jahr 2012 ein Steueraufkommen der Ländergesamtheit von 254 Mrd. Euro (bei einer erwarteten Trendwachstumsrate von 3,9%) geschätzt, was bei einer Fortschreibung bis zum Jahr 2020 ein Steueraufkommen von 345 Mrd. Euro erwarten ließ. Nach der Finanzmarktkrise, aber noch vor dem aktuellen Boom, sank Anfang 2010 die Schätzung für das Jahr 2012 auf 216 Mrd. Euro und die erwartete Trendwachstumsrate auf 3,3%, sodass eine Fortschreibung bis zum Jahr 2020 nur noch zu einem Projektionswert von 277 Mrd. Euro führte. Bei der aktuellen Prognose vom Mai dieses Jahres sind der Schätzwert für das Jahr 2012 wieder auf 229 Mrd. Euro und die erwartete Trendwachstumsrate auf 3,4% angehoben worden. Daraus ergibt sich für das Jahr 2020 nun wieder ein höherer Projektionswert von immerhin 301 Mrd. Euro.

Das Saarland dürfte im Jahr 2020 (unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung) einen Anteil von rund 1,17% an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit (bei Beibehaltung der jetzigen Regeln des föderalen Finanzausgleichs) haben. Aus diesem Anteil ergab sich also für das Jahr 2020 nach der Schätzung vom Mai 2008 ein Projektionswert von rund 4,04 Mrd. Euro, im Mai 2010 einer von nur noch 2,80 Mrd. Euro (also rund 30% weniger als noch im Jahr 2008) und im Mai 2011 schließlich mit 3,05 Mrd. Euro wieder ein leicht ansteigender Wert.

Dabei ist noch gar nicht berücksichtigt, dass die erwartete Trendwachstumsrate keine denkbaren Steuerrechtsänderungen einbezieht. Und noch nicht erfasst sind dabei natürlich auch die Wechselbeziehungen zwischen den nominalen Wachstumsraten und der damit kompatiblen jeweiligen Preis- und Lohnentwicklung sowie der Zinsentwicklung.

Es ist deshalb ganz offensichtlich, dass der jeweilige (absolute) Projektionswert für das Jahr 2020 nur sehr unscharfe und leicht in die Irre führende Signale für die konkrete Gestaltung der Konsolidierungspfade geben kann.

Für das Jahr 2020 sehr viel besser prognostizierbar (soweit die Regeln des föderalen Finanzausgleichs bis dahin nicht verändert werden) sind dagegen die relativen Werte im Ländervergleich. Die dafür notwendigen relativen Projektionen der Einwohnerentwicklung im Ländervergleich liegen mit einem recht hohen Grad von Prognosegenauigkeit vor und auch die trendmäßige Entwicklung der relativen eigenen Steuerkraft auf der Landes- und der kommunalen Ebene lässt sich einigermaßen genau prognostizieren. Außerdem fallen bei der Abschätzung der Entwicklung der relativen Steuerkraft kleinere Schätzfehler im konsolidierten Ergebnis für das Land und seine Gemeinden wegen der Dominanz der Einwohnerzahlen im föderalen Finanzausgleich kaum ins Gewicht.

Der Anteil des Saarlandes an der Gesamtbevölkerung in Deutschland dürfte im Zeitraum von 2010 bis 2020 nach der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von 1,25% auf rund 1,19% absinken. Dadurch reduziert sich (nach föderalem Finanzausgleich) im Prinzip auch der Anteil des Saarlandes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit (nach Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und den Sonderergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung (pol. SoBEZ) im gleichen Umfang. Oder anders gesagt, die Relation der konsolidierten Steuereinnahmen pro Einwohner (nach LFA, BEZ und pol. SoBEZ) des Saarlandes einschließlich seiner Gemeinden zum Durchschnitt der Länder bleibt unabhängig vom tatsächlichen Niveau der Steuereinnahmen nahezu konstant.

Im Jahr 2010 (vorläufige Abrechnung des föderalen Finanzausgleichs) betrug die Steuerkraft pro Einwohner der Gemeinden im Saarland 81,2%, die des Landes 104,1% und konsolidiert 97,4% des Durchschnitts der alten Flächenländer. Im Gegensatz zum föderalen Finanzausgleich ist bei dieser Berechnung die Steuerkraft der Gemeinden nicht nur zu 64%, sondern zu 100% berücksichtigt.

Dass die Steuerkraft im Saarland auf der Landesebene mit 104,1% deutlich über dem Durchschnitt liegt, beruht (neben der Auswirkung der pol. SoBEZ für kleinere Länder) vor allem darauf, dass hierin auch der anteilige Ausgleich für die unterproportionale Steuerkraft der Gemeinden enthalten ist. Umgekehrt verfügen Länder mit steuerstarken Gemeinden (wie z. B. Baden-Württemberg oder Hessen) auf der reinen Landesebene nach dem föderalen Finanzausgleich nur über eine unterdurchschnittliche Steuerkraft.

Dass der Finanzausgleich aber keineswegs vollständig nivelliert oder gar übertnivelliert, ergibt sich aus der konsolidierten Betrachtung. Das Saarland und seine Gemeinden zusammen verfügten nämlich im Jahr 2010 im Ergebnis über eine Steuerkraft pro Einwohner von 97,4% des Durchschnitts der alten Flächenländer. Da davon rund 1,9 Punkte auf die pol. SoBEZ von 63,4 Mio. Euro entfielen, glich der eigentliche Finanzausgleich (einschließlich BEZ) also nur auf rund 95,5% des Durchschnitts der alten Flächenländer aus und ist somit von einer vollständigen Nivellierung noch ein ganzes Stück entfernt.

Schon aufgrund der demografischen Entwicklung dürfte bis zum Jahr 2020 im Saarland die relative gemeindliche Steuerkraft pro Einwohner im Zeitablauf leicht ansteigen. Bei einer Fortschreibung des Trends ergibt sich daraus für das Jahr 2020 eine Steuerkraft der Gemeinden von rund 86,6% des Durchschnitts der alten Flächenländer. Diese leichte Erhöhung der relativen Steuerkraft der Gemeinden hat eine entsprechende Absenkung der relativen Einnahmen des Landes im LFA und bei den BEZ zur Folge.

Die relative Steuerkraft auf der reinen Landesebene dürfte aufgrund dieses Zusammenhangs bis zum Jahr 2020 von 104,1% auf rund 102,7% zurückgehen, während auf der konsolidierten Ebene ein leichter Anstieg von 97,4% auf 97,8% entsteht. Dieser Anstieg beruht vor allem darauf, dass Veränderungen der kommunalen Steuerkraft nur zu 64% in den föderalen Finanzausgleich eingehen, sodass die verbleibenden 36% ausgleichsfrei bleiben. Als Faustformel gilt, dass (bei Nehmerländern wie dem Saarland) ein isolierter Anstieg der kommunalen Steuerkraft um 1 Mio. Euro zur Folge hat, dass auf der Landesebene ein Verlust von 0,6 Mio. Euro entsteht. Bei einer konsolidierten Betrachtung verbleiben von 1 Mio. Euro Steuermehreinnahmen der Gemeinden also immerhin noch 0,4 Mio. Euro im Land.

Mit der für das Jahr 2020 zu erwartenden relativen Steuerkraft von 102,7% muss das Saarland auf der Landesebene alle Aufgaben finanzieren, die nicht durch andere Einnahmen gedeckt werden können. Insbesondere müssen aus diesen Mitteln auch die Zinsen für die bis zum Jahr 2020 aufgelaufenen Schulden des Landes getragen werden.

Um abzuschätzen, wie hoch die relative Belastung des saarländischen Haushalts im Jahr 2020 durch den Zinsdienst ist, wird unterstellt, dass alle Länder ihre Finanzierungsdefizite des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 in zehnebenen Schritten abbauen. Von den so hochgerechneten Schuldenständen werden bei den fünf Ländern mit Konsolidierungshilfen (also auch dem Saarland mit einer Konsolidierungshilfe von insgesamt 2,34 Mrd. Euro) diese von den so hochgerechneten Schuldenständen wieder abgezogen.

Im Durchschnitt der alten Flächenländer ergibt sich auf diese Weise für das Jahr 2020 eine geschätzte Verschuldung pro Einwohner von 6.959 Euro und für das Saarland

ein Wert von 14.009 Euro. Dies entspräche mehr als 200% des Durchschnitts. Diese Betrachtung bezieht sich allerdings nur auf die Fortschreibung der im Jahr 2010 in den Landeshaushalten (Kernhaushalten) ausgewiesenen Schuldenstände und Finanzierungsdefizite.

Für das Saarland werden als Ausgangsbasis des Jahres 2010 deshalb ein Schuldenstand von 11.325 Mio. Euro und ein Finanzierungsdefizit von 964 Mio. Euro eingestellt. Nach der abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund über die Konsolidierungshilfen wird das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 allerdings (unter Einbeziehung der Extrahaushalte) mit 1.248 Mio. Euro festgestellt.

Da vergleichbar ermittelte Daten für das Jahr 2010 bisher nur für die Länder mit Konsolidierungshilfen festgestellt worden sind, soll im Folgenden zunächst einmal auch für das Saarland nur das Ausgangsdefizit des Kernhaushalts einbezogen werden. Diese Abgrenzung führt dann zu korrekten Ergebnissen, wenn im Jahr 2010 in den Extrahaushalten im Durchschnitt der alten Flächenländer vergleichbare Finanzierungsdefizite pro Einwohner wie im Saarland entstanden sind.

Unterstellt man für das Jahr 2020 einen durchschnittlichen Zinssatz von 4,5%, so wird das Saarland durch die hochgerechneten Schulden im Kernhaushalt mit Zinsen von 630 Euro pro Einwohner, der Durchschnitt der alten Flächenländer dagegen nur mit 313 Euro belastet. Diese Differenz von 317 Euro pro Einwohner führt dazu, dass dem Saarland nach Abzug der zu zahlenden Zinsen pro Einwohner nicht mehr 102,7% des Durchschnitts der alten Flächenländer zur Verfügung stehen, sondern nur noch knapp 92%.

Für die eigenen wahrzunehmenden Aufgaben einschließlich der Zahlungen an die Gemeinden und der Finanzierung der Versorgung werden dem Saarland im Jahr 2020 also wegen der extrem hohen Verschuldung pro Einwohner nur knapp 92% der durchschnittlichen Mittel der alten Flächenländer zur Verfügung stehen.

Wenn man unterstellt, dass die alten Flächenländer im Durchschnitt im Jahr 2020 die Schuldenbremse genau einhalten, das heißt weder Defizite noch Überschüsse erwirtschaften, dann folgt daraus, dass das Saarland im Jahr 2020 pro Einwohner nur knapp 92% der durchschnittlich eingesetzten Steuermittel der alten Flächenländer verausgaben kann.

Wenn es sich dabei als zwingend notwendig erweisen sollte, für einzelne Aufgaben (also z. B. die Versorgungslasten, die Kosten der politischen Führung, die Zahlungen an die Gemeinden oder andere rechtlich zwingend festgelegte Staatsleistungen) diese Relation von 92% im Einzelfall zu überschreiten, so muss zum Ausgleich bei anderen Aufgaben eine entsprechende Kompensation durch eine entsprechende Unterschreitung der 92% erfolgen.

Aus heutiger Sicht lässt sich für die einzelnen Aufgaben natürlich noch nicht exakt sagen, wie hoch im Jahr 2020 die durchschnittlichen Zuschussbedarfe (bereinigte Ausgaben abzüglich der bereinigten Einnahmen) pro Einwohner für einzelne Aufgaben der alten Flächenländer sein werden. Klar ist hingegen, dass bei gleichmäßiger Konsolidierung in allen Ländern die Zuschussbedarfe pro Einwohner des Saarlandes (nach Finanzierung der Zinsen) zur Einhaltung der Regeln der Schuldenbremse im Jahr 2020 im Durchschnitt um rund 8% geringer ausfallen müssen als im Durchschnitt der alten Flächenländer.

Und wenn man berücksichtigt, dass auch die anderen alten Flächenländer bis zum Jahr 2020 noch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen, um die Schuldenbremse einzuhalten, dann kann man ziemlich sicher sein, dass bis dahin auch in den anderen Ländern in den meisten Aufgabenbereichen die (realen) Ausgaben nicht steigen, sondern eher sinken werden.

Natürlich wird es auch hier Ausnahmen geben, zum Beispiel wegen des fest vereinbarten Ausbaus der frühen Förderung, aber das Saarland tut gut daran, in so viel Bereichen wie technisch möglich und politisch vertretbar, die eigenen Zuschussbedarfe pro Einwohner bzw. pro Bedarfseinheit auf eine Relation von maximal 92% des heutigen Niveaus der anderen Länder abzusenken.

Ein höherer Maßstab als 92% wäre nur dann vertretbar, wenn es dem Saarland gelänge, bis zum Jahr 2020 absolut und auch relativ (zu den anderen alten Flächenländern) weniger neue Schulden aufzunehmen als hier unterstellt. Um den Maßstab von 92% auf 93% zu erhöhen, müsste im Jahr 2020 der Abstand zwischen den Schulden pro Einwohner im Saarland und dem Durchschnitt der alten Flächenländer von 7.050 Euro um 636 Euro auf 6.414 Euro reduziert werden. Zu beachten ist dabei allerdings, dass in diese Betrachtung aus Vergleichsgründen nur die bei gleichmäßiger Konsolidierung erwarteten Finanzierungsdefizite der Kernhaushalte einbezogen worden sind. Sollten nämlich die Finanzierungsdefizite der Extrahaushalte im Durchschnitt der alten Flächenländer nur eine vernachlässigbare Rolle spielen und das Saarland den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund eingeräumten Spielraum voll ausschöpfen, müsste der Vergleichsmaßstab durch die bis zum Jahr 2020 zugelassene zusätzliche Verschuldung von insgesamt 1.278 Mio. Euro sogar nochmals um weitere rund zwei Punkte auf 90% abgesenkt werden.

Das Ziel eines höheren Vergleichsmaßstabs wäre nur dann zu erreichen, wenn es gelänge, schon ab 2011 die neu entstehenden Finanzierungsdefizite nur am Ausgangsdefizit des Kernhaushalts im Jahr 2010 von 964 Mio. Euro zu orientieren und gleichzeitig den in Anspruch genommenen Konsolidierungszeitraum deutlich zu verkürzen. In der folgenden Tabelle wird deshalb dargestellt, wie sich eine Orientierung am Ausgangsdefizit des Kernhaushalts und eine

schnellere Konsolidierung auf den relativen Maßstab für den im Durchschnitt zulässigen Zuschussbedarf auswirken.

Wird der maximal zulässige Konsolidierungszeitraum bis zum Jahr 2020 voll ausgeschöpft und die jeweiligen Defizite orientieren sich (auch im Durchschnitt der alten Flächenländer) am Ausgangsdefizit des Kernhaushalts, liegt der Maßstab bei knapp 92%. Werden die nach der Verwaltungsvereinbarung zulässigen höheren Grenzen der Neuverschuldung sogar voll ausgeschöpft und orientiert sich der Durchschnitt der alten Flächenländer dennoch nur am Ausgangsdefizit der Kernhaushalte, so reduziert sich der Vergleichsmaßstab um weitere zwei Punkte auf nur noch 90%. Wird doppelt so schnell, nämlich bereits bis zum Jahr 2015 und orientiert am Ausgangsdefizit des Kernhaushalts der Haushalt ausgeglichen, erhöht sich der Maßstab um vier Punkte auf fast 96%. Selbst wenn der Konsolidierungszeitraum nur um zwei Jahre verkürzt würde, sodass der Haushalt ab dem Jahr 2018 ausgeglichen wäre, würde sich der Maßstab bereits von knapp 92% auf rund 93,5% erhöhen. Ein schnelleres Konsolidieren führt im Ergebnis dazu, dass für das Saarland in längerfristiger Sicht eine deutlich höhere finanzielle Leistungsfähigkeit erhalten werden kann.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die Gefahr von möglichen Sanktionen aufgrund des Verfehlens der Konsolidierungsziele in einzelnen Jahren deutlich reduziert werden kann. Schließlich ist noch auf den zusätzlichen psychologischen Vorteil hinzuweisen, der darin liegt, dass der Zeithorizont, in dem sich die Landespolitik (fast ausschließlich) auf die Konsolidierung konzentrieren muss, kürzer und damit überschaubarer wird.

Prof. Ingolf Deubel

Tab. 15 Auswirkungen einer schnelleren Konsolidierung auf den Vergleichsmaßstab

gleichmäßige Konsolidierung bis 2020 (Basis: Finanzierungsdefizit HH 2010)		gleichmäßige Konsolidierung bis 2020 (Basis: Verwaltungs- vereinbarung)			gleichmäßige Konsolidierung bis 2015 (Basis: Finanzierungsdefizit HH 2010)			gleichmäßige Konsolidierung bis 2018 (Basis: Finanzierungsdefizit HH 2010)			
Jahr	NKA	Schulden- stand	NKA	Schulden- stand	Differenz der Schulden- stände	NKA	Schulden- stand	Differenz der Schulden- stände	NKA	Schulden- stand	Differenz der Schulden- stände
in Mio. Euro											
2011	868	12.193	1.123	12.448	256	771	12.096	-96	844	12.169	-24
2012	771	12.964	998	13.447	483	578	12.675	-289	723	12.892	-72
2013	675	13.639	874	14.320	682	386	13.060	-578	603	13.494	-145
2014	578	14.217	749	15.069	852	193	13.253	-964	482	13.976	-241
2015	482	14.699	624	15.693	994	0	13.253	-1.446	362	14.338	-362
2016	386	15.085	499	16.192	1.108	0	13.253	-1.832	241	14.579	-506
2017	289	15.374	374	16.567	1.193	0	13.253	-2.121	121	14.699	-675
2018	193	15.567	250	16.816	1.250	0	13.253	-2.314	0	14.699	-868
2019	96	15.663	125	16.941	1.278	0	13.253	-2.410	0	14.699	-964
2020	0	15.663	0	16.941	1.278	0	13.253	-2.410	0	14.699	-964
Maßstab für Zuschussbedarf:		92 %			90 %			96 %			93,50 %

Ihre Ansprechpartner

Peter Detemple

Partner
Am Halberg 4
66121 Saarbrücken
Tel.: +49 681 9814-152
E-Mail: peter.detemple@de.pwc.com

Yves Michels

Manager
Am Halberg 4
66121 Saarbrücken
Tel.: +49 681 9814-132
E-Mail: yves.michels@de.pwc.com

Über uns

Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor neuen Aufgaben, haben interessante Ideen und suchen Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expertennetzwerks in über 150 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen.

PwC. 8.700 engagierte Menschen an 28 Standorten. 1,33 Mrd. Euro Gesamtleistung. Führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Deutschland.

© Juni 2011 PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

„PwC“ bezeichnet in diesem Dokument die PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die eine Mitgliedsgesellschaft der PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) ist. Jede der Mitgliedsgesellschaften der PwCIL ist eine rechtlich selbstständige Gesellschaft.

