

Jens Bullerjahn

*Einsichten und Perspektiven*

# Sachsen-Anhalt 2020

Ein realistischer Blick auf die Entwicklungen

- der Bevölkerung,
- der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes  
sowie
- der öffentlichen Finanzen

## Vorwort

Politikern wird vordergründig immer wieder unterstellt, nur die nächste Wahl und damit Machterhalt bzw. Machtgewinn im Blick zu haben. Gleichzeitig wird ihnen vorgehalten, nicht mehr in größeren Zusammenhängen und Zeiträumen denken. Wir Sozialdemokraten in Sachsen-Anhalt wollen u.a. mit dem Anstoßen einer Zukunftsdebatte den Gegenbeweis antreten. Wir wissen, dass nicht nur die Bundespolitik, sondern auch die Landespolitik ein Leitbild braucht, das sich auf gründliche Analysen der vorhandenen Fakten stützt, das die sich verändernden Rahmenbedingungen berücksichtigt und daraus politische Entscheidungen ableitet.

CDU und FDP verfügen über ein solches Leitbild nicht. Ihre Koalitionsvereinbarung, die bis zum Jahr 2006 reicht, genügt diesem Anspruch nicht. Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten gingen bisher über allgemeine Erkenntnisse und Forderungen, z.B. nach einer „Neujustierung des Verhältnisses von staatlicher Fürsorge und Eigenverantwortung“, nicht hinaus. Gleichzeitig präsentiert sich die Landesregierung im politischen Alltag oft zögerlich, etwa bei den anstehenden Reformen der Verwaltungsstrukturen in Land und Kommunen.

Die SPD will eine Zukunftsdebatte in Sachsen-Anhalt anstoßen. Wir müssen und werden die Diskussion in den eigenen Reihen führen, aber wir wollen sie auch in und mit der Gesellschaft führen. Wir sind uns bewusst, dass diese Diskussionen nicht einfach werden. Aber gerade deshalb müssen sie jetzt angestoßen werden.

Der SPD-Landesvorstand hat eine Arbeitsgruppe „Zukunft für Sachsen-Anhalt“ ins Leben gerufen. Diese soll Ideen entwickeln, landesweite Diskussionen führen und Arbeitsergebnisse vorlegen, die wir auch regelmäßig publizieren wollen.

Als erste Publikation in der Reihe „SPD-Beiträge zur Zukunftsdiskussion“ legt Jens Bullerjahn als ausgewiesener Haushaltsexperte der Landtagsfraktion einen faktenreichen Diskussionsbeitrag insbesondere zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen vor. Die mit der kritischen Feder des Finanzpolitikers aufgezeigten Zahlen scheinen auf den ersten Blick erschreckend, er begreift sie jedoch als Herausforderung für gestaltende Politik, die endlich das tun muss, was sie immer verspricht, nämlich die richtigen Schwerpunkte für die Zukunftsfähigkeit Sachsen-Anhalts zu setzen und den Bund und die wohlhabenden Regionen Deutschlands nicht aus ihrer Solidarität zu entlassen.

Dass die in seinem Diskussionsbeitrag enthaltenen Schlussfolgerungen viele Reibungspunkte enthalten, auch zu herkömmlichen SPD-Positionen, ist Jens Bullerjahn voll bewusst und von ihm ausdrücklich gewünscht. Aber nur Reibung und Diskussionen bringen Fortschritt. In diesem Sinne möchte ich an die Leserinnen und Leser dieser Publikation appellieren: Diskutieren Sie mit, unserem Land wird es gut tun.

Dr. Manfred Püchel  
SPD Landesvorsitzender

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Politik für Sachsen-Anhalt 2020**

<b>1</b>	<b>Zielsetzung und Rahmenbedingungen .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Vier Annahmen und zehn Thesen zur Entwicklung in Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2020 .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Was folgt daraus? Ein politischer Programmansatz .....</b>	<b>12</b>

### **Perspektiven für Sachsen-Anhalt 2020**

<b>4</b>	<b>Methodische Hinweise .....</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Situationsbeschreibung und Projektion .....</b>	<b>28</b>
<b>5.1</b>	<b>Bevölkerung und Arbeitsmarkt in Deutschland und Sachsen-Anhalt.....</b>	<b>28</b>
<b>5.2</b>	<b>Entwicklung der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt.....</b>	<b>40</b>
<b>5.3</b>	<b>Öffentliche Finanzen in Sachsen-Anhalt.....</b>	<b>53</b>

# Politik für Sachsen-Anhalt 2020

## 1 Zielsetzung und Rahmenbedingungen

**Jeder Blick in die Zukunft verlangt eine realistische und möglichst umfassende Analyse der Vergangenheit. Wie hat sich unser Land bis heute entwickelt? Wie kann es in Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 aussehen? Zu welchen Ergebnissen führt eine Projektion über diesen Zeitraum? Von welchen Annahmen kann als Grundlage für zeitnahe politische Entscheidungen ausgegangen werden? Antworten auf diese Fragen zu finden ist Gegenstand dieser Arbeit!**

---

### Rahmenbedingung I: Die Reformdiskussion

Über die schwierige wirtschaftliche Situation in Deutschland und deren Verbesserung findet derzeit eine umfangreiche öffentliche Diskussion statt. Ob Steuern, Bildungssystem, Kranken- oder Rentenversicherung, Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum, alles wird in Frage gestellt. Die Zukunft scheint ungewiss.

Deutschland tut sich schwer mit dem notwendigen Wandel. Die meisten Menschen fühlen sich verunsichert oder gar bedroht, wenn sie mit den Folgen des demographischen Wandels, den schnellen weltwirtschaftlichen Veränderungen oder mit den Nachwirkungen der deutschen Einheit konfrontiert werden. Durch Arbeitslosigkeit oder Leistungsreduzierungen in den Sozialsystemen spüren Betroffene ganz konkrete Einschnitte in ihrem Lebensstandard.

Reformen kommen vielleicht nur deshalb so schwer voran, weil niemand mehr ausreichend die Vision einer verlässlichen Ordnung vermittelt, die einerseits zur Eigenverantwortung erzieht, andererseits auch Zuversicht, Geborgenheit und Solidarität nicht vernachlässigt. Auch die praktische Politik hat lange Zeit keine überzeugenden Antworten auf diese Bedrängnisse der Menschen entwickelt, sondern sich vor allem an der aktuellen gesellschaftlichen Mehrheitsfähigkeit von Reparaturmaßnahmen orientiert. Interessenverbände üben großen, oft sehr egoistisch bestimmten Einfluss aus. Dies ging solange gut, wie es ausreichend zu verteilen gab. Von einer solchen Situation kann jedoch auf längere Sicht nicht mehr ausgegangen werden.

### Rahmenbedingung II: Sachsen-Anhalt im Wandel

Sachsen-Anhalt ist von dieser Entwicklung vergleichsweise stärker betroffen als andere Länder, verursacht vor allem durch das gewaltige Ausmaß der regionalen Spezialisierung und Konzentration von Industrie in der DDR, die sich unter den heutigen Wettbewerbsbedingungen nicht mehr als lebensfähig erwies.

Trotzdem wurde vieles erreicht und zum Positiven gewendet. Wie andere Länder bietet Sachsen-Anhalt auch im europäischen Vergleich zahlreiche Vorteile: Eine leistungsfähige Infrastruktur, ein ausgebautes soziales Netz, eine sich entwickelnde Wirtschaft, eine vielfältige öffentliche Forschungslandschaft sowie eine stabile und belastbare Sozialpartnerschaft zeugen davon. Um seine kulturellen Reichtümer wird Sachsen-Anhalt häufig beneidet. Aber insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit in unserem Land überschattet vieles, da sie die Menschen materiell, sozial und emotional belastet.

Nach Jahren anfänglich hohen Wirtschaftswachstums und starker Transferleistungen von West nach Ost ist auch Sachsen-Anhalt inzwischen von den allgemeinen Strukturproblemen Deutschlands eingeholt worden. Die ostdeutschen Länder haben in den letzten Jahren je Einwohner höhere Einnahmen verbucht als jedes westdeutsche Land. Die zusätzlichen Mittel aus dem Solidaripakt, den Förderprogrammen des Bundes und der EU werden aber in Zukunft spürbar geringer ausfallen. Die Frage ist, ob dieser Rückgang durch eigene, steigende Steuereinnahmen kompensiert werden kann oder ob andere Strategien entwickelt werden müssen.

### Konzeption und Zielstellung dieser Arbeit

Langfristiges Ziel sollte es sein, die Inhalte der Politik für die Menschen im Land durch die eigenen Einnahmen des Landes weitgehend selbst zu finanzieren. Dazu gehört aber auch, dass der Staat für ein auskömmliches und kontinuierliches Steueraufkommen sorgt. Staatlich verordnete, überzogene und unsolidarische Steuerflucht großer Unternehmen und einkommensstarker Bevölkerungsschichten macht jedoch solche Ansprüche unrealisierbar.

Beleuchtet werden in dem vorliegenden Papier vor allem Entwicklungen der Bevölkerung, des Arbeitsmarktes, der Wirtschaft und der Finanzen. Um den Umfang in einem überschaubaren Rahmen zu halten, mussten tiefergehende Betrachtungen anderer Lebensbereiche unterbleiben.

Die Lösungsvorschläge zu den anstehenden Problemen Sachsens-Anhalts müssen sich durch nachhaltige und ganzheitliche Ansätze auszeichnen:

**Nachhaltig** – weil nicht nur nach kurzfristigen Lösungen gesucht werden darf. Bereits heute sind die wesentlichen Entwicklungen der nächsten 15 Jahre vorhersehbar; bereits heute ist es möglich, praktische Politik danach auszurichten.

**Ganzheitlich** – weil alle Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Lebens davon berührt sind.

Zwei Stichworte – neben dem Hauptproblem Arbeitslosigkeit – tauchen bei Diskussionen um die Zukunft des Landes immer wieder auf: Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Finanzen. Mit konstanter Regelmäßigkeit wird berichtet: Länder und Kommunen haben kein Geld. Das ist prinzipiell falsch, denn der Haushalt von Sachsen-Anhalt hat ein Volumen von rund 10 Mrd. €. Aber es gelingt immer weniger, die Wünsche und Erfordernisse mit den im Haushalt vorhandenen Mitteln in Einklang zu bringen.

Die vorliegende Arbeit befasst sich deshalb vor allem mit folgenden Fragen:

- Von welchen Bevölkerungszahlen und von welcher Bevölkerungsstruktur muss für Sachsen-Anhalt in Zukunft ausgegangen werden?
- Mit welcher wirtschaftlichen Entwicklung muss gerechnet werden? Ist zu erwarten, dass wirtschaftliches Wachstum einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, Einnahmeverluste bei Transferleistungen auszugleichen und Kostenbelastungen durch den Abbau der hohen Arbeitslosigkeit zu vermindern?
- Welche Einnahmen werden Sachsen-Anhalt zukünftig insgesamt zur Verfügung stehen?

- Welche Prioritäten müssen gesetzt, welche Einschnitte verkräftet werden, wenn die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreicht, um alle wichtigen Ausgaben zu finanzieren? Welche Grenzen bestehen und welche Maßnahmen sind erforderlich, um die finanzielle und damit politische Handlungsfähigkeit Sachsen-Anhalts zu erhalten?

Die Arbeit ist in zwei getrennt lesbare Teile gegliedert:

- **Politik für Sachsen-Anhalt 2020** mit kurzgefassten Annahmen, Thesen und Lösungsansätzen

- **Perspektiven für Sachsen-Anhalt 2020** mit ausführlichen Analysen, Vergleichen, Erläuterungen und Hinweisen zur Methodik

Die Annahmen, die dieser Arbeit zu Grunde liegen, basieren vor allem auf Daten aus dem Jahr 2003. Bestimmte Größen, wie zum Beispiel die Einnahmen aus dem Solidarpakt zwischen dem Bund und den Ländern, stehen fest, sofern sie nicht neu verhandelt werden. Die Steuergesetzgebung wird in den nächsten Jahren sicherlich fortentwickelt. Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen sind immer wieder erheblichen Schwankungen unterworfen. Personalkosten können bei „normalen“ Entwicklungen hochgerechnet werden. Erforderlich sind also verschiedene Einzelbetrachtungen mit unterschiedlichen Risikoannahmen. Politische, wirtschaftliche, rechtliche und auch soziale Entwicklungen werden natürlich die Rahmenbedingungen beeinflussen und verändern.

Für die Betrachtung der öffentlichen Finanzen wurden verschiedene Szenarien entwickelt. Dabei halfen Erfahrungen der letzten 13 Jahre in Sachsen-Anhalt, der Vergleich mit westdeutschen Ländern und deren Entwicklung, sowie wissenschaftliche Arbeiten zu den verschiedenen Sachverhalten. Beim Vergleich mit westdeutschen Ländern ist natürlich davon auszugehen, dass diese sich in dem Betrachtungszeitraum bis 2020 ebenfalls weiterentwickeln werden. Gutachten und Hinweise Dritter waren oft Grundlage von Überlegungen. Um für die Zukunft immer genauere Aussagen treffen zu können, muss solch ein politisches Benchmarking fortgesetzt werden.

Das Ergebnis der vorliegenden Arbeit wird zu Beginn in vier Annahmen aus heutiger Sicht, zehn Thesen bis zum Jahr 2020 und einem politischen Programm zusammengefasst. Der zweite Teil enthält eine vertiefende Analyse.

**Dank all denen, die mich bei der Erarbeitung des Papiers unterstützt haben!**

**Jens Bullerjahn**  
**Ziegelrode im Mansfelder Land, Februar 2004**

## 2 Vier Annahmen und zehn Thesen zur Entwicklung Sachsen-Anhalts bis zum Jahr 2020

### Vier Annahmen aus heutiger Sicht

Die Zukunft wird nur gelingen, wenn man eine realistische Vorstellung von der Gegenwart hat. Viel zu lange wurde geglaubt, dass ausreichend hohe und inhaltlich „richtige“ Investitionen der öffentlichen Hand sowie eine großzügige Förderung privater Investitionen dazu führen werden, dass eine nachholende Wirtschaftsentwicklung auch Sachsen-Anhalt bald auf das Niveau der Westländer heben wird.

Die Zusammenführung eigener Überlegungen, wissenschaftlicher Arbeiten und statistischer Prognosen zu Wachstum, Beschäftigung und Haushaltsentwicklung in Sachsen-Anhalt führt für die Zukunft zu einem ganz anderen Bild:

#### **Annahme 1:**

Die Bevölkerungszahl wird weiter zurückgehen und das Durchschnittsalter steigen. 2020 werden rund 2,06 Mio. Einwohner in Sachsen-Anhalt leben. Das sind ca. 464.000 Menschen weniger als 2003. Der Anteil der Älteren in der Bevölkerung nimmt weiter zu, die Geburtenzahl geht nach Phasen der Erholung zurück. Für 2050 wird derzeit eine Einwohnerzahl von 1,4 Mio. prognostiziert. Dies wäre ein Rückgang in Sachsen-Anhalt gegenüber 2003 von über 1,1 Mio. Menschen!

#### **Annahme 2:**

Das Wirtschaftswachstum bleibt gering. In Ostdeutschland wird für die kommenden Jahre nach Prognosen von Wirtschaftsforschungsinstituten das Wirtschaftswachstum im Durchschnitt bei real 1,5 Prozent liegen. Sachsen-Anhalt wird dabei keine grundlegend andere Entwicklung nehmen. Ein solches Wachstum wird die Probleme auf dem Arbeitsmarkt und die Probleme der Einnahmen der öffentlichen Haushalte nicht lösen. Das verarbeitende Gewerbe wird dauerhaft die Grundlage der Wirtschaftsentwicklung bilden, andere Bereiche, wie die Bauindustrie und der öffentliche Sektor, werden weiter schrumpfen.

#### **Annahme 3:**

Bis zum Jahr 2015 prognostizieren Wissenschaftler für Ostdeutschland einen weiteren Verlust an Arbeitsplätzen. Da es ab ca. 2012 in Sachsen-Anhalt voraussichtlich mehr Ab- als Zugänge auf dem Arbeitsmarkt geben wird und dieser Trend sich verstärkt, wird es frühestens dann zu einer tendenziellen Entlastung auf dem Arbeitsmarkt kommen. Daraus folgt, dass der Arbeitsmarkt noch etliche Jahre weiterhin angespannt bleiben wird.

#### **Annahme 4:**

Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte in Sachsen-Anhalt werden spürbar zurück gehen. Bis 2020 bedeutet dies für den Landeshaushalt Sachsen-Anhalts einen Rückgang des Volumens von derzeit rund 10 Mrd. € auf etwa 6,3 Mrd. € real. Grund dafür sind rückläufige Zuweisungen des Bundes und der EU, die politisch gewollte Rückführung der Nettoneuverschuldung bis 2009 auf Null € und der Rückgang des Gesamtsteueraufkommens des Landes durch den Bevölkerungsverlust. Diese Veränderungen können nicht durch steigende Steuereinnahmen pro Kopf oder erhöhte eigene Einnahmen kompensiert werden.

Die vier Annahmen beschreiben Eckpunkte der kommenden beziehungsweise der bereits eingetzten Entwicklung. Wenn nichts geändert wird, wenn ökonomische Strukturen und wirtschaftspolitisches Handeln sich in der bisherigen Logik weiter entwickeln, dann muss damit gerechnet werden, dass diese Annahmen bis 2020 für Sachsen-Anhalt Realität werden. Das hat nichts mit Schwarzmalerei oder lähmendem Pessimismus zu tun. Bekanntlich ist ein undifferenzierter Optimist „in der Regel der Zeitgenosse, der am wenigsten informiert ist“. Eine Politik, die sich abzeichnende Realitäten zur Kenntnis nimmt und zum Ausgangspunkt wirtschafts- und fiskalpolitischen Handelns macht, wahrt hingegen die Chance, ein modernes und lebenswertes Sachsen-Anhalt zu gestalten.

Dabei darf allerdings die Dramatik der sich entwickelnden zukünftigen Finanzlage nicht verkannt werden. Es erscheint jetzt schon nahezu aussichtslos, dass Sachsen-Anhalt nach dem Abschmelzen der Sonderförderung für Ostdeutschland über ausreichend Einnahmen verfügen wird, um noch „Staat zu machen“. Denn auch dem Sparen sind Grenzen gesetzt, wenn die Funktionen eines Landes noch erfüllt werden sollen. Verantwortlich für diese Entwicklung ist vor allem die enorme Staatsverschuldung. Von den prognostizierten ca. 6,3 Mrd. € Gesamteinnahmen des Landes (vergleiche Annahme 4) werden vorweg schon ca. 1,2 Mrd. € allein für Zins und Tilgung ausgegeben werden müssen. Dieses Geld fehlt für die Finanzierung von Aufgaben des Landes und der Kommunen.

Wenn Sachsen-Anhalt – wie übrigens mit unterschiedlicher Intensität alle ostdeutschen Länder – nicht für immer ein Alimentationsfall (über den normalen Finanzausgleich hinaus) bleiben soll, dann ist eine Teilentschuldung des Landes oder ein neuer Solidarpakt III unvermeidbar. Eine solche Teilentschuldung, die auch als „Kosten der Einheit“ herbeigeführten Schulden auf breitere Schultern verteilt, wird von der Landesregierung unter Berufung auf das Grundgesetz in einigen Jahren zu fordern sein. Diese Perspektive gebietet aber gerade zuvor alle eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Sparpotenziale zu realisieren und verbleibende Finanzierungsmöglichkeiten auf die aussichtsreichsten Entwicklungsfelder zu konzentrieren.

Vorstellungen hierzu sind in den folgenden zehn Thesen zusammengefasst.



## Zehn Thesen zur Entwicklung bis zum Jahr 2020

### 1. Neues Problembewusstsein fördern

Die Zeit der Hoffnung auf blühende Landschaften ist vorbei, Realitäten sind bedingungslos anzuerkennen. Die Verhältnisse des Landes verlangen mit Blick auf die kommenden, zum Teil auch rückläufigen Entwicklungen einen aktiv-gestaltenden Politikstil unter Einbeziehung der Bevölkerung. Richtschnur für die Zukunft heißt Konzentration! Keine politisch berechtigte Hoffnung und keine politische Tagesauseinandersetzung darf daran etwas ändern.

*Sachsen-Anhalt kann nach der Wende eine bemerkenswerte Aufbauleistung vorweisen. Die Zukunft zu optimistisch sehen, würde jedoch weder den erkennbaren Entwicklungspotenzialen, noch der Wahrnehmung der Mehrzahl der Menschen entsprechen. Trotzdem: Eine Vision muss sein!*

### 2. Neue Entwicklungsstrategien anwenden

Eine andere Realität erfordert andere Strategien; knappes Geld zwingt zu neuer Schwerpunktsetzung. Zukünftig sollen Investitionen in das Bildungssystem, die Forschungsinfrastruktur und Verbesserungen der Standortqualität Vorrang haben vor der Förderung von privaten Investitionen in Sachsen-Anhalt ansässiger Betriebe. Der über den Grundbedarf hinausgehende Infrastrukturausbau muss auf Regionen mit den besten Wachstumsaussichten konzentriert werden. Nicht mehr überall und jedem ein wenig, sondern selektiv sehr viel.

*Um im internationalen Standortwettbewerb bestehen zu können, ist es erforderlich, vorhandene Wachstumspole auf einen internationalen Standard zu bringen bzw. zu halten. Die herkömmliche einzelbetriebliche Investitionsförderung verliert hingegen nach Auffassung der Wirtschaftswissenschaft zunehmend an Wirkung.*

### 3. Neue Verwaltungsstrukturen schaffen

Folgende Verwaltungsstruktur sollte in Zukunft entstehen: Sechs Ministerien, fünf Regionalkreise (angelehnt an die heutigen Planungsregionen), große Einheitsgemeinden mit einem Richtwert von 15.000 Einwohnern. Als erster, schnell umzusetzender Schritt, sind acht Landkreise mit mindestens 150.000 Einwohnern und zwei kreisfreie Städte zu bilden. Dieser Entwicklung muss auch das Landesparlament durch schrittweise Verkleinerung Rechnung tragen.

*Die kommunalen Gliederungen müssen auch auf Grund der sich abzeichnenden Einwohnerzahlen leistungsfähiger, die Verwaltung des Landes insgesamt kostengünstiger und transparenter werden. Dies erfordert die Konzentration von Aufgaben und die Stärkung der zentralen Orte. Alle bisherigen Planungen sind den zukünftigen Entwicklungen anzupassen.*

### 4. Ein zusammenwachsendes Mitteldeutschland unterstützen

Der mitteldeutsche Raum muss schneller entwickelt werden. Als erster Schritt sollten Vereinbarungen über die Gründung gemeinsamer Einrichtungen der drei Länder Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen und die Harmonisierung von Strukturen beschleunigt und die Zusammenarbeit ausgebaut werden. Die Entwicklungsplanung ist über die Ländergrenzen hinweg konsequent zu koordinieren. Am Ende der Entwicklung muss die Bildung eines gemeinsamen Landes stehen. Ein starkes Land ist besser in der Lage, seine Interessen zur Geltung zu bringen.

*Die Anstrengungen für Mitteldeutschland müssen erheblich intensiviert werden. Gemeinsame Länderbehörden helfen Kosten für die Verwaltung zu sparen. Sollte die weitere Entwicklung Sachsen-Anhalts so verlaufen, dass die Mittel für einen angemessenen Aufbau des Landes nicht ausreichend sind, ist der Bevölkerung durch eine Fusion des Landes mit den beiden anderen Ländern besser gedient als durch die Fortführung eines finanziell schwachen, eigenständigen Sachsen-Anhalts. Die beiden anderen Länder werden vor den gleichen Problemen stehen.*

### **5. Verstärkte Investitionen in Bildung und Innovation vornehmen**

Die wirklich nachhaltige Vorsorge für die Zukunft besteht in der Förderung des Nachwuchses. Der heutige Standard der Kinderbetreuung muss qualitativ erhalten bleiben. Ein Finanzierungsprogramm zur Sanierung der Schulen soll aufgelegt werden. Die Hochschulen müssen konsolidiert und weiter international profiliert werden. Wenn man es qualitativ besser machen muss als andere, dann nur mit bestens ausgebildeten und motivierten jungen Leuten.

*Jugend- und Fachkräftemangel zeichnen sich als entscheidende Faktoren für die zukünftige Entwicklung ab. Eine deutlich abnehmende Bevölkerungszahl erfordert neue Ausgaben der öffentlichen Hand für Anpassungsmaßnahmen bei niedrigerem Steueraufkommen. Auch bei enger Finanzlage müssen deshalb Maßnahmen finanziert werden, um Belastungen durch Kindererziehung abzumildern. Die Bildungsinfrastruktur muss ausgebaut und verbessert werden, um Wissenschaftler und den eigenen und fremden Nachwuchs stärker im Land zu halten beziehungsweise zu gewinnen.*

### **6. Schwerpunktförderung für den Mittelstand einführen**

Der innovative Mittelstand bestimmt die wirtschaftliche Zukunft des Landes. Über die konzentrierte Bereitstellung von Fördermitteln soll für eine ausreichende Unterstützung des Mittelstandes bei Investitionen, Innovation und Wachstum Sorge getragen werden. Die Erschließung und Betreuung fremder Märkte muss durch die politischen Repräsentanten stärker begleitet werden.

*Die Standortentscheidungen für große Industrieansiedlungen sind in Ostdeutschland vorerst getroffen. Mit Ausnahme der Chemie sind sie an Sachsen-Anhalt weitgehend vorbei gegangen. Träger der weiteren Entwicklung ist folglich vor allem der ansässige Mittelstand.*

### **7. Offensive Standortpolitik umsetzen**

Die Außenwahrnehmung von Sachsen-Anhalt ist eher negativ. Der Standort Sachsen-Anhalt muss deshalb besser vermarktet werden. Trotz Mittelknappheit muss ein hochwertiges kulturelles Angebot an zentralen Orten finanziert werden. Investitionen in die Verbesserung des Lebensumfeldes müssen fortgesetzt werden. Die unbürokratische Verwaltung des Landes muss über die Ländergrenzen hinweg als Standortvorteil bekannt sein. Inwieweit Ostdeutschland von rechtlichen Beschränkungen, ähnlich wie bei der Verkehrswegeplanung, befreit werden kann, ist zu prüfen und wenn möglich umzusetzen.

*Der Ruf eines Landes ist wichtiges Kapital. Er hat Einfluss auf die Wahl des Wohn- und Arbeitsortes, auf die Standortwahl für Investitionen und auf Kaufentscheidungen. Sachsen-Anhalt muss gegen inzwischen erheblich verfestigte Vorurteile ankämpfen.*

### **8. Konsequente Sanierung der Landesfinanzen angehen**

Sachsen-Anhalt muss in den nächsten Jahren seinen Haushalt konsolidieren. Folgende Maßnahmen sind erforderlich: Anpassung der Ausgaben an die zukünftig sinkenden Einnahmen; das heißt Verringerung der Ausgaben des Landes von heute rund 10 Mrd. € auf zukünftig rund 6,3 Mrd. € real; Rückführung der Nettoneuverschuldung und allmählicher Einstieg in einen Schuldenabbau; Einsparungen bei den Kosten für die Verwaltung des Landes. Sollten Einnahmen und Ausgaben nicht in Einklang gebracht werden können, dann muss über einen Solidarpakt III oder eine Teilentschuldung mit dem Bund verhandelt werden.

*Finanzpolitik wird in den nächsten Jahren entscheidende Weichenstellungen für die Zukunft Sachsen-Anhalts vornehmen müssen. Je später Entscheidungen getroffen werden, umso schwieriger wird der Weg.*

### **9. Qualitativ hochwertigen und öffentlichen Dienst gestalten**

Gemessen an seiner Bevölkerung und Finanzkraft leistet sich Sachsen-Anhalt einen zu großen öffentlichen Dienst. Bis zum Jahr 2020 müssen in der Landesverwaltung jährlich rund 2.000 Stellen abgebaut werden, unter Berücksichtigung der Neueinstellung von jährlich ca. 250 jungen Nachwuchskräften. Das kann ohne betriebsbedingte Kündigungen erreicht werden. Die Kosten des öffentlichen Dienstes sollen von der Generation aufgebracht werden, die seine Leistungen in Anspruch nimmt. Dies bedeutet: Beschränkung des Beamtenstatus auf hoheitliche Bereiche, monatliche Abführung von kostendeckenden Beiträgen an einen Landesfonds für Pensionen.

*Andere Länder zeigen, dass ein Land mit weniger öffentlich Bediensteten verwaltet werden kann, ohne dass wichtige Aufgaben vernachlässigt werden. Sachsen-Anhalt ist dringend darauf angewiesen, die Gesamtausgaben für Löhne und Gehälter im Landeshaushalt zu verringern.*

### **10. Leistungsfähigen und solidarischen Staat für alle bereitstellen**

Gerade angesichts der enormen Herausforderungen ist eine nachhaltige Entwicklung Sachsen-Anhalts ohne soziale Gerechtigkeit und Solidarität nicht denkbar. Den Steuerungsfunktionen eines leistungsfähigen Staates kommt dabei eine enorme Bedeutung zu. Die Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen, ob Arbeitnehmer oder Selbständige, sind darauf angewiesen, dass sie auch künftig auf ausreichende und hochwertige öffentliche Güter und im Bedarfsfalle auf ausreichende finanzielle Unterstützung zurückgreifen können. Dies gilt auch für das drängende Problem der Arbeitslosigkeit. Damit findet sich kein Sozialdemokrat ab. Auch hier anders und neu denken. Der zweite Arbeitsmarkt ist auch Sozialpolitik.

*Die genannten Prinzipien stehen im Widerspruch zu einer langfristigen Finanz- und Ausgabenpolitik, die den Staat immer ärmer und die Shareholder immer reicher werden lässt. Genau dies geschieht seit vielen Jahren mit dem Verweis auf den Wettbewerb um Industrieansiedlungen und Industriearbeitsplätze.*

In dem folgenden Abschnitt werden die Thesen in einen breiteren Zusammenhang gestellt und Wege für eine zukünftige Entwicklung Sachsen-Anhalts ausführlicher aufgezeigt. Auch wenn Diskussionen über Einzelheiten unverzichtbar sind, lassen sich die grundlegenden Schwerpunkte politischen Handelns jetzt schon definieren:

**Bevölkerungspolitik** – ohne sie kann unserem großen Problem der demographischen Entwicklung nicht entgegengewirkt werden;

**Wirtschaftsentwicklung** – sie ist unverzichtbar, damit Sachsen-Anhalt seine Struktur- und Arbeitsmarktprobleme lösen kann;

**Bildungspolitik** – eröffnet den Menschen Chancen, sich lebensbegleitend auf Anforderungen von Gegenwart und Zukunft vorzubereiten;

**Sozialpolitik** – muss die gesellschaftlichen Veränderungen begleiten und den Menschen Hilfe zur Selbsthilfe geben.

### 3 Was folgt daraus? Ein politischer Programmansatz

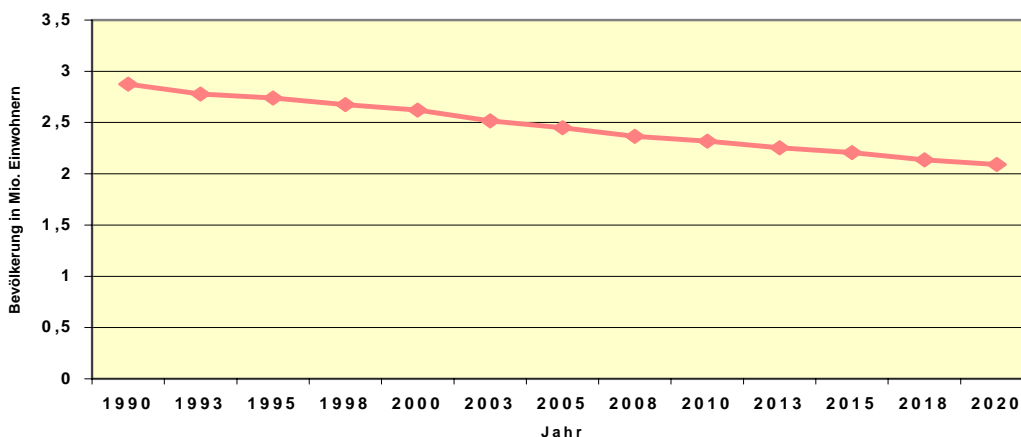
Oft wird davon gesprochen, dass der Rückstand Ostdeutschlands zu Westdeutschland auf manchen Gebieten größer sei als der Abstand Norditaliens zu seinem strukturschwachen Süden, genannt Mezzogiorno. Auch nach dem Lesen der vorangestellten Annahmen und Thesen hat sicherlich viele Leser das beklemmende Gefühl befallen, dass die Situation im Jahr 2020 relativ ausweglos erscheint. Die Frage, ob man wegziehen sollte oder besser das Land Sachsen-Anhalt auflöst, wurde in den letzten Wochen nach öffentlicher Darstellung der Datenbasis sehr oft gestellt.

Immer wieder gibt es die kritische Nachfrage, warum die skizzierten Entwicklungen nicht schon früher thematisiert worden sind. Dies gilt auch für die SPD-Regierungszeit in Sachsen-Anhalt (1994-2002). Bis zum Ende der 90er Jahre überwog allerdings die permanente Hoffnung auf Wirtschaftswachstum und damit verbundene Steuereinnahmen. Die Tatsache, dass die finanziellen Zuschüsse des Bundes und der EU bald zurückgehen, wurde verdrängt. 1999/2000 wurde die Realität erkannt und mit Problemlösungen begonnen. Das führte unter anderem dazu, dass die SPD in Sachsen-Anhalt zu Gunsten einer weiteren Konsolidierung im Landeshaushalt 2002 auf so genannte Wahlgeschenke verzichtete.

Nachfolgend wird versucht, nach kurzen, zusammenfassenden Lösungsansätze aufzuzeigen, die eine sozialdemokratische Handschrift tragen. Die Darstellung solcher Szenarien ist für einen Oppositionspolitiker nicht einfach. Besteht doch ein politisches Spannungsverhältnis zwischen dem scheinbar kurzfristig Durchsetzbaren und dem langfristig Richtigen und Notwendigen! Die angesprochenen Themen orientieren sich an der eben vorgenommenen Schwerpunktsetzung der Thesen.

#### A. Bevölkerungsentwicklung – Geburtenzahlen – Wanderungssalden – Lebenserwartung

##### Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt



Quelle: Statistisches Landesamt

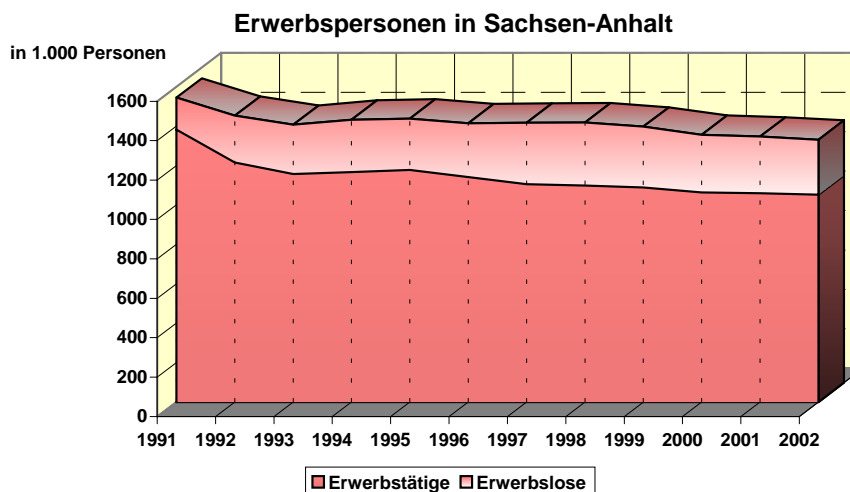
In den 60er Jahren lebten in Sachsen-Anhalt 3,3 Mio. Menschen. Seitdem hat sich die Bevölkerungszahl durch den Rückgang der Geburten und durch Abwanderungen verringert. Heute beträgt die Bevölkerung rund 2,5 Mio. Einwohner. Prognosen gehen von einem weiteren Bevölkerungsschwund auf ca. 2,06 Mio. im Jahr 2020 aus. Bis zum Jahr 2050 könnte die 1,5-Millionen-Grenze unterschritten sein.

Ein besonders tiefer Einbruch bei den Geburtenzahlen entstand in der unmittelbaren Nachwendezeit. Die Abwanderungsverluste wurden nicht durch den Zuzug von Auswärtigen ausgeglichen. Im Saldo verlor Sachsen-Anhalt auf diese Weise 23.200 Menschen im Jahr 2001 und 19.170 Menschen im Jahr 2002. Statistisch gesehen entspricht dies jedes Jahr einer Kleinstadt. Die Gründe für die Abwanderungen sind vielfältig. An erster Stelle dürfte aber stehen, dass Beschäftigungs- und Einkommensvorstellungen nicht realisiert werden können.

Neben dem Rückgang der Einwohnerzahlen verändern sich auch die Anteile der einzelnen Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung erhöht sich. Der Anteil der Jugend nimmt ab. Innerhalb dieses langfristigen Trends verläuft die Bevölkerungsentwicklung nicht kontinuierlich. Die Altersschichtung in Sachsen-Anhalt ähnelt einer „Berg- und Talfahrt“. Dies erschwert langfristige politische Strategien.

## B. Der Arbeitsmarkt – Arbeitslosigkeit – Arbeitsplätze

Die Anzahl der Erwerbstätigen in Sachsen-Anhalt nimmt ständig ab. Wirtschaftspolitiker des Landes verkünden zwar, dass sie durch Investitionsförderung in den letzten zwei Jahren tausende von neuen Arbeitsplätzen initiiert hätten. Hierbei wird der laufende Stellenabbau bei anderen Betrieben jedoch nicht gegengerechnet. Im Jahr 2003 gingen insgesamt gesehen 19.900 Arbeitsplätze verloren. Innerhalb des generell rückläufigen Trends können allerdings Teilbereiche, wie das verarbeitende Gewerbe, einen leichten Zuwachs an Beschäftigten verzeichnen.



Quelle: Statistisches Landesamt

Von dem Hochschnellen der Arbeitslosigkeit in den ersten Jahren nach der Wende hat sich Ostdeutschland bis heute nicht erholt. Die deutlich höhere Arbeitslosenquote im Vergleich zu Westdeutschland ist zum einen Ausdruck eines unzureichenden Angebotes an Arbeitsplätzen. Zum anderen spiegelt sich hier auch die immer noch höhere Erwerbsneigung der ostdeutschen Bevölkerung wider.

Sachsen-Anhalt hat seit Jahren bundesweit die höchste Arbeitslosenquote. Zum Jahreswechsel 2003/2004 betrug die Arbeitslosenquote rund 20 Prozent. Zurzeit ist für die Arbeitsmarktentwicklung keine Besserung erkennbar. Solange die gesamtwirtschaftliche Leistung keine höhere Wachstumsrate aufweist als die Arbeitsproduktivität, wird Arbeitslosigkeit nicht abgebaut. Für Sachsen-Anhalt ist das hierfür erforderliche dynamische Wirtschaftswachstum nicht in Sicht. Längerfristig dürfte allerdings die demographische Entwicklung für ein Nachlassen der Arbeitslosigkeit sorgen. Ab 2012 wird es voraussichtlich mehr Ab- als Zugänge auf dem Arbeitsmarkt geben.

### **C. Humankapital**

Zur Zeit drängen noch die vergleichsweise geburtenstarken Jahrgänge der heute 15-25-jährigen auf den Arbeitsmarkt. Unter anderem deshalb gibt es Engpässe bei den Lehrstellen und eine noch ansteigende Jugendarbeitslosigkeit. In den Schulen ist jedoch die bevorstehende Umkehrung der Verhältnisse schon spürbar. Gab es 1991/92 noch rund 370.000 Schüler, rechnet man für 2003/04 mit ca. 254.000, für 2009/10 mit nur 188.000 und für 2015/16 mit 207.000 Schülern.

In Sachsen-Anhalt dürfte die Zahl der Studenten von derzeit 45.000 auf künftig etwa 25.000 sinken, sofern diese Entwicklung nicht durch Zugänge von außen beeinflusst wird. Bei Schulabgängern mit Haupt- und Realschulabschlüssen, die in der Regel anschließend eine Ausbildungsstelle besetzen, wird insgesamt ein ähnlicher Rückgang prognostiziert. Im Vergleich zu anderen Ländern fällt Sachsen-Anhalt zurück. Auch in Sachsen wird es zukünftig weniger Schulabgänger mit Hochschulreife geben. Der prozentuale Verlust ist jedoch niedriger und die absolute Zahl der Absolventen 2020 mehr als doppelt so hoch wie in Sachsen-Anhalt. Die westlichen Länder halten sogar ihr Niveau oder verbessern es leicht.

Für die absehbaren Engpässe beim Nachwuchs sind nicht allein die seltener werdenden Geburten verantwortlich. Mehr Absolventen hochwertiger Ausbildungsgänge suchen ihren weiteren Werdegang außerhalb des Landes, als im Gegenzug nach Sachsen-Anhalt kommen. Dabei legt der überregionale sogenannte „Kampf um die besten Köpfe“ im Moment nur eine Atempause ein. Er wird sich mit dem Wiederanziehen der Konjunktur und der Verschärfung der demographischen Lage zunehmend intensivieren.

Die verhältnismäßig ungünstige Wettbewerbsposition Sachsens-Anhalts hat verschiedene Ursachen. Erstens erscheint das Land Auswärtigen oftmals als ein wenig attraktiver Lebensort. Zweitens ist das Angebot an Stellen für junge, gut ausgebildete Nachwuchskräfte vergleichsweise knapp. Einkommens- und Karriereaussichten scheinen begrenzt. Das zweite Phänomen wird auf längere Sicht auch durch Stellenabbau und schlechtere Bezahlung im öffentlichen Dienst gefördert. In der Hauptsache ist es jedoch auf die wachstumsgebremste Wirtschaftsentwicklung und die ungünstige Unternehmensstruktur in Sachsen-Anhalt zurückzuführen.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung im Land ist die Innovationsfähigkeit seiner Betriebe, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Knappheit an jungen Fachkräften mit kreativen Ideen und modernem Wissen behindert die Entwicklung in den ansässigen Unternehmen und bietet keine Anreize für fremde Unternehmen zur Ansiedlung. So gesehen droht letztlich ein Teufelskreis: Um sich dynamisch zu entwickeln, ist eine ausreichende Versorgung der Wirtschaft mit Humankapital unverzichtbar. Gerade weil die Wirtschaft in Sachsen-Anhalt Entwicklungsrückstände aufweist, hat sie eine ungünstigere Position im Wettbewerb um Humankapital.

### Was folgt daraus?

Es wird mit keinem Förderprogramm gelingen, diesen gegenwärtigen Trend umzukehren. Aber warum nicht wirtschaftliche Entwicklungen in Bereichen vorantreiben, in denen andere nicht so stark sind, oder unsere vielfältige Kulturlandschaft über den bundesdeutschen Durchschnitt fördern? Warum nicht unsere Hochschulen attraktiver als andere machen? Attraktiv sein, Menschen aus verschiedensten Gründen ins Land „locken“, das muss unser ständiges Bemühen sein.

Viele Politiker beklagen den Umstand, dass es zu wenig Kinder gibt. Jemand sagte mal: Rentenpolitik beginnt mit Babys. Was heißt das aber? Vor allem umdenken! Deshalb eine Kernforderung: Unterstützung von Familie und Frau, wo es nur geht und ein Bekenntnis der Männer zu Kindern! Die Rede ist von gesellschaftlichen Prozessen, die Zeit brauchen. Andere europäische Länder können für uns Beispiel sein.

Eine Überlegung: Möglichkeiten zur ganztägigen Kinderbetreuung in frühester Kindheit sind wichtiger als die Diskussion über eine weitere Erhöhung des Kindergeldes. Deshalb: Einen Teil des Kindergeldes nicht auszahlen, sondern zur direkten Finanzierung von Kinderbetreuung nutzen. Dabei muss Kinderbetreuung einem klaren Bildungsauftrag folgen, der die Vorbereitung auf die Schule zum Ziel hat. Ob die letzte Novelle des Kinderförderungsgesetzes in Sachsen-Anhalt diesen Problemen gerecht wird, ist zu prüfen.

Die PISA-Studie hat gezeigt, dass grundlegende Veränderungen im Bildungswesen erforderlich sind, wenn wir in Europa nicht weiter zurück bleiben wollen. Eines der schwerwiegendsten Ergebnisse besteht darin, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine starke Korrelation zwischen sozialer Herkunft und Höhe der Bildung besteht: In der Regel zeigen Kinder aus sozial schwächeren Familien weniger gute Leistungen, Kinder aus eher wohlhabenden Familien bessere. Dies ist mit den sozialdemokratischen Vorstellungen der Chancengerechtigkeit nicht vereinbar. Hier muss sich etwas ändern! Jeder junge Mensch muss sich optimal entwickeln können, keineswegs allein seiner späteren Erwerbstätigkeit wegen, sondern vor allem als Grundlage für eine aktive Lebensgestaltung.

Eine wichtige Voraussetzung für eine Qualitätssteigerung der Schulbildung betrifft die bauliche Ausstattung der Schulen in Sachsen-Anhalt. Da die finanzielle Situation der Schulträger auf Dauer nicht besser werden wird, muss über ein Schulsanierungsprogramm mit privater Finanzierung und finanzieller Unterstützung des Landes nachgedacht werden. Gleiches gilt bei der Ausstattung von Schulen mit Informationstechnik.

Der Hochschulbereich unseres Landes hat seit der Wiedervereinigung einen enormen Aufschwung erfahren und spielt mit den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und entsprechenden Verflechtungen mit Wirtschaft und Gesellschaft eine nicht zu unterschätzende Rolle. Studium und Lehre, Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Forschung sind Quelle von Kreativität und Innovation, ohne die sich eine moderne Gesellschaft nicht entwickeln kann. Um sich im entwickelnden europäischen Hochschulraum mit verschärftem Wettbewerb um „Köpfe“ behaupten zu können, müssen unsere Hochschulen attraktiver werden.

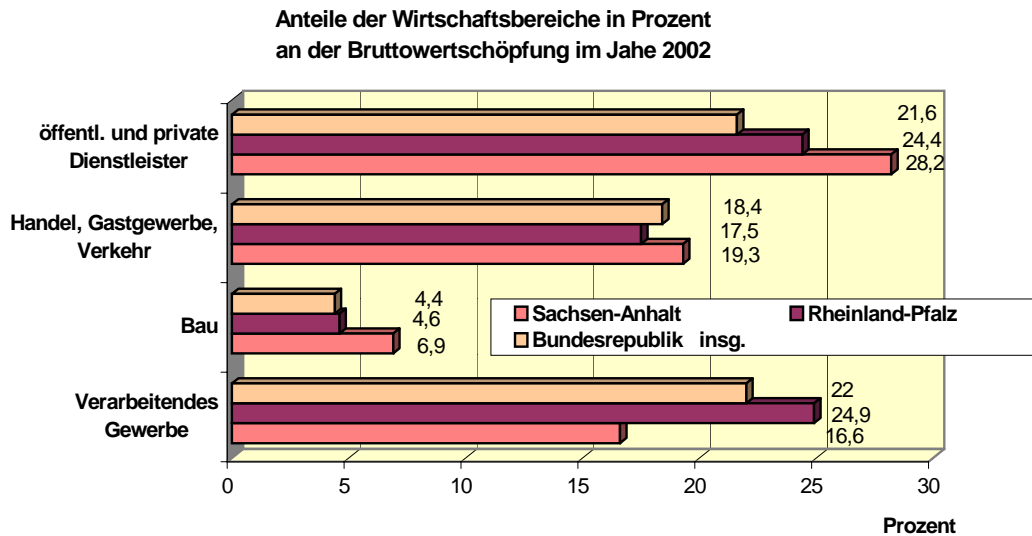
Was kann die Politik beitragen? Erstens muss das Verhältnis Staat – Hochschule neu justiert werden mit der Maßgabe, dass unseren Hochschulen weitgehend Autonomie eingeräumt wird, um sich dem Wettbewerb stellen zu können. Studium sollte als Dienstleistung begriffen werden. Zweitens brauchen unsere Hochschulen verlässliche und auskömmliche finanzielle Rahmenbedingungen durch das Land. Um die Finanzlage der Hochschulen darüber hinaus zu verbessern, muss ein Beitrag der Studierenden erwartet werden, ohne dass soziale Selektion eintritt. Natürlich werden Studiengebühren bei Studierenden keinen Beifall finden, dennoch muss eine öffentliche Debatte geführt werden. Grundsätzlich könnten alle Studierenden zinsgünstige Kredite zur Finanzierung der Gebühren erhalten, die in einem angemessenen Zeitraum nach Eintritt in die Erwerbstätigkeit zurück zu zahlen wären.

#### **D. Wirtschaftspolitik – Steuerkraft – Investitionen – Branchenentwicklung**

Derzeit besteht die Hoffnung, dass Deutschland am Anfang eines wirtschaftlichen Aufschwungs steht. Nach dem ausbleibenden Wirtschaftswachstum der letzten drei Jahre beginnt sich die gesamtwirtschaftliche Produktion langsam zu beleben. Dies verbessert auch die Perspektiven für die Wirtschaft in Sachsen-Anhalt. Der wirtschaftliche Aufholprozess muss fortgesetzt werden. Er ist trotz enormer Leistungen noch längst nicht abgeschlossen. Während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sind Investitions- und Wirtschaftswachstum wieder hinter das westdeutsche Niveau zurückgefallen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Sachsens-Anhalts liegt heute bei knapp über 60 Prozent des westdeutschen Durchschnitts.

Diese allgemeinen Wirtschaftsdaten zeichnen nur ein unvollkommenes Bild. Hinter diesen Zahlen ist eine differenzierte Entwicklung zu sehen. Zum einen weist die Industrie (verarbeitendes Gewerbe) einen robusten Aufwärtstrend auf. Zum anderen befindet sich die Bauwirtschaft aber seit einigen Jahren im Abschwung. Angesichts des hohen Wohnungsleerstandes, der leeren öffentlichen Kassen und der immer noch vergleichsweise hohen Produktionskapazitäten ist eine Erholung dieses Wirtschaftszweiges gegenwärtig nicht in Sicht. Die Entwicklung des privaten Dienstleistungssektors hängt weiter zurück.





Quelle: Statistische Landesämter

Das Rückgrat der sachsen-anhaltischen Wirtschaft ist der Mittelstand. In rund 55.000 kleinen und mittleren Unternehmen sind ca. 600.000 der über eine Million Erwerbstätigen beschäftigt. Stammbetriebe großer Unternehmen fehlen hingegen. Auch die Ansiedlung von bedeutenden Zweigwerken auswärtiger Konzerne gelingt kaum noch. Wirtschaftswachstum kann sich also vor allem durch ein allmähliches Erstarben des ansässigen Mittelstandes entwickeln. Die Wirtschaftspolitik muß sich stärker auf die Unterstützung dieser Unternehmen konzentrieren.

### Ausblick für Sachsen-Anhalt

Folgende Rahmenbedingungen beeinflussen die Wirtschaftspolitik in Sachsen-Anhalt:

- zu wenig Zentren mit starkem Wirtschaftswachstum
- derzeit noch ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte
- die Knappheit der öffentlichen Mittel
- ein niedrigeres Lohnniveau als in anderen Regionen Deutschlands
- die Erweiterung der Europäischen Union um mittel- und osteuropäische Staaten

Für die klassische Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt bedeuten knappe Mittel eine neue Verteilungsdiskussion. Für die Beantwortung der zahlreichen Fragen der Verwendung, der Effizienz und der weiteren Ausrichtung der regionalen Wirtschaftsförderung sind folgende Leitlinien wichtig:

- die Notwendigkeit, differenzierte wirtschaftliche Basisstrategien für die Ausrichtung regionalen Handelns zu entwickeln
- eine stärkere Konzentration auf die Förderung zukunftsorientierter Strukturen als Voraussetzung für einen langfristig selbst tragenden Wachstumsprozess in Sachsen-Anhalt
- eine möglichst hohe Effizienz des eingesetzten Förderbudgets
- die Verstärkung der Beschäftigungswirksamkeit der Förderung.

Daneben gibt es weitere Ziele, zu deren Erreichung die GA-Förderung beitragen kann und soll, die sich aber den vier vorgenannten Prioritäten unterzuordnen haben. Dazu zählen insbesondere die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und die Unterstützung einer langfristig-umweltgerechten Entwicklung einschließlich der Berücksichtigung raumordnerischer Ziele.

Zu den vier genannten grundsätzlichen Leitlinien zwei praktische politische Auswirkungen:

1. Räumliche Konzentration – Vor dem Hintergrund knapper Fördermittel kann deren Wirksamkeit mit Blick auf das Wachstumsziel durch räumlich konzentrierten Mitteleinsatz erhöht werden. Die stärksten Effekte lassen sich durch eine prioritäre Entwicklung der sogenannten Wachstumspole erreichen. Wenn es gelingt, die Wachstumsdynamik dieser Zentren nachhaltig zu stärken, sind auf längere Sicht auch Abstrahleffekte in strukturschwächere periphere Regionen zu erwarten.
2. Sektorale Schwerpunkte – Es sollten höchste Förderpräferenzen nur noch für solche Branchen vorgehalten werden, die nach überregionalen Maßstäben technologieintensive Güter bzw. Dienstleistungen herstellen. Der Förderausschluss für bestimmte (weitere) Branchen, von deren Förderung kaum zusätzliche Wachstumsimpulse zu erwarten sind, erscheint auch für die Zukunft tragfähig<sup>1</sup>.

Auf Sachsen-Anhalt bezogen heißt das räumliche und sektorale Konzentration auf wenige überregionale Standorte. Trotzdem muss es je nach Ausgangssituation für alle Regionen Entwicklungsmöglichkeiten hinsichtlich strukturpolitischer Maßnahmen geben. Hier hat die SPD in den letzten Jahren unter dem Stichwort „Regionalisierte Strukturpolitik“ zahlreiche politische Akzente gesetzt. Beide Förderansätze schließen sich grundsätzlich nicht aus und ermöglichen Einzelentscheidungen abseits der Grundsatzstrategie. Letztlich wird man aber wohl akzeptieren müssen, dass einzelne Regionen in allen neuen Ländern noch für geraume Zeit hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt zurückbleiben werden. Das gleiche gilt freilich für bestimmte westdeutsche Regionen seit Jahrzehnten.

Um ein zu starkes Fördergefälle zu vermeiden sowie den Subventionswettbewerb auch zwischen den Ländern einzudämmen, könnten die Fördersätze für die gewerbliche Wirtschaft insgesamt abgesenkt werden. Eine solche Veränderung müsste nicht nur deutschlandweit, sondern für Europa insgesamt eingeführt werden.

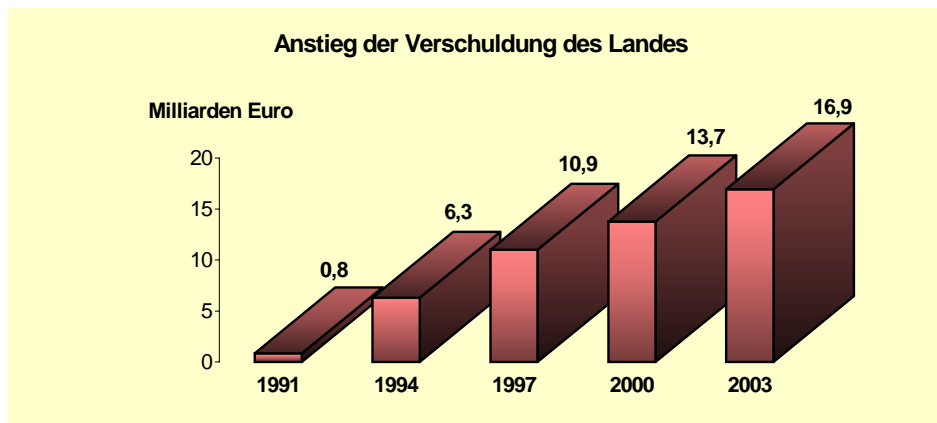
Als Instrument zur Umsetzung der Förderstrategien sollte die neugegründete Investitionsbank Sachsen-Anhalt genutzt werden. Die jetzige Etablierung, die juristisch und politisch sehr umstritten ist, sollte vom Inhalt her noch einmal überdacht werden. Wenn die Gründung nicht nur liberaler Aktionismus bleiben soll, dann müsste man über Bündelfunktionen der neuen Bank nachdenken. Bürgschaften, Beteiligungen, Liegenschaften, Wirtschaftsförderung und Außenmarketing müssen in diesem Zusammenhang in der Diskussion stehen. Die Investitionsbank müsste auch im eigenen Risiko Kreditlinien für den Mittelstand und andere Kreditsuchende auflegen, um den Landeshaushalt zu entlasten.

---

<sup>1</sup> isw Endbericht GA 2000

## E. Finanzpolitik – Steuern – Verschuldung – Personalkosten

Der Landeshaushalt hat ein Ausgabenvolumen von über 10 Mrd. €. Gut 40 Prozent dieser Summe können zurzeit durch eigene Steuereinnahmen aufgebracht werden. Dabei beträgt das durchschnittliche Steueraufkommen heute ca. 1.700 € pro Einwohner. Den zweitgrößten Finanzierungsanteil bilden Zahlungen von Bund, anderen Ländern und Europäischer Union, die dem Landeshaushalt Sachsen-Anhalts zufließen. Zusätzliche eigene Einnahmen erzielt das Land beispielsweise durch Gebühren für Verwaltungsdienstleistungen, durch den Verkauf von Landesvermögen oder durch Geldstrafen und Bußgelder. Zur Beschaffung des dann noch fehlenden Geldes werden Kredite aufgenommen. Nach den Planungen der Landesregierung betrug die Nettokreditaufnahme für das Jahr 2003 rund 910 Mio. € (einschließlich Schulden des Förderfonds und Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“). Summiert über die bisherigen Haushaltsjahre ist für Sachsen-Anhalt eine Gesamtverschuldung von rund 17 Mrd. € aufgelaufen. Dies ergibt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung unter den neuen Ländern (ohne Berlin).

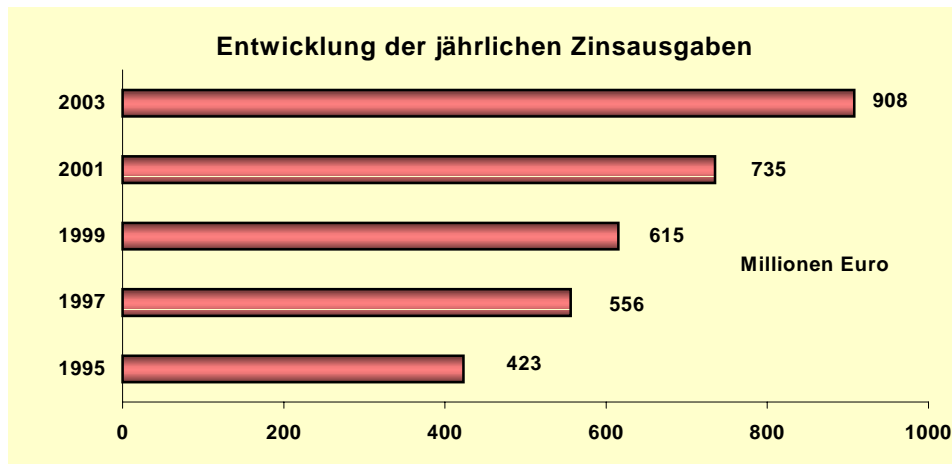


Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt

Die Steuereinnahmen pro Kopf werden zukünftig voraussichtlich steigen auf geschätzte 2.050 € im Jahr 2020. Trotzdem wird sich die Gesamtsumme des Steueraufkommens nicht erhöhen, da die Anzahl der Einwohner des Landes kontinuierlich abnimmt. Aus der wirtschaftlichen Entwicklung sind ebenfalls keine größeren Impulse für höhere Einnahmen zu erwarten. Sachsen-Anhalt wird also aus eigener Kraft die zu erwartenden Kürzungen der Zuweisungen des Bundes und der EU nicht auffangen können. Eine zusätzliche Verknappung des Geldes wird eintreten, wenn das Land zukünftig die jährliche Schuldenaufnahme verringert. Insgesamt kann damit gerechnet werden, dass anstatt der heute 10 Mrd. € in einigen Jahren nur noch zwischen 6 und 6,5 Mrd. € für die Ausgaben des Landes zur Verfügung stehen werden (nach heutigem Geldwert ohne Einrechnung einer Inflationsrate).

Einnahmerückgänge in einer solchen Größenordnung lassen sich nicht ohne weiteres durch allgemeine Budgetkürzungen auffangen. Zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bestehen enge Verflechtungen der Finanzstrukturen. Auch die Verteilung der Ausgaben ist zwischen diesen Ebenen weitgehend geregelt. So müssen Polizei und Justiz, das Finanz- und das Bildungswesen als staatliche Kernaufgaben finanziert werden. Ein Land hat folglich auf der Ausgabenseite nur einen begrenzten

Gestaltungsspielraum. Dieser Spielraum wird durch die jährlichen Zinszahlungen für die aufgenommenen Schulden weiter eingeengt. Analog zu diesen Schulden sind auch die Zinszahlungen fortlaufend gestiegen. Für das Jahr 2003 entsprachen die Ausgaben für Zinsen inzwischen ungefähr den aufgenommenen neuen Krediten (rund 910 Mio. €).



Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt

Die Bezahlung der Pflichtaufgaben sowie der Zinsen auf dem heutigem Niveau verursachen Ausgaben, die auf längere Sicht die finanzielle und politische Handlungsfähigkeit des Landes gefährden. Es ist notwendig, die Ausgaben für diese Bereiche zu senken. Sachsen-Anhalt muss im überregionalen Standortwettbewerb auch dann konkurrenzfähig bleiben, wenn durch ein allmähliches Auslaufen der Sonderförderungen für Ostdeutschland in einigen Jahren erheblich weniger Geld von Bund oder EU zufließen wird.

Die Verbesserung der Lebensverhältnisse und der wirtschaftliche Aufbau müssen auch in Zukunft fortgesetzt werden. Aber auch bei konsequenter Nutzung aller Einsparmöglichkeiten wird weniger Geld als heute zur Verfügung stehen. Die Europäische Union stellt für das Land in der Strukturfondsperiode 2000 bis 2006 insgesamt 3,5 Mrd. € vor allem für Investitionsförderung bereit. Der Bund hatte allein für das Jahr 2003 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 142 Mio. € veranschlagt. Dieses Geld wird künftig fehlen. Die Sparzwänge erfordern deshalb konsequente Prioritätssetzungen, für welche Zwecke die noch zur Verfügung stehenden knappen Ausgabemittel verwendet werden sollen.

Was muss die Finanzpolitik in Sachsen-Anhalt leisten? Für den Bereich der öffentlichen Finanzen in Sachsen-Anhalt gibt es klare politische Vorgaben:

- Abbau der jährlichen Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2009 auf Null
- Ab 2010 Beginn der kontinuierlichen Schuldentilgung
- Abbau des Personals bis 2020 auf einen Durchschnitt von 18 Beschäftigten der Landesverwaltung je 1.000 Einwohner
- Schwerpunktsetzung innerhalb der Ausgaben zu Gunsten von Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Familie
- Schaffung von Einheitsgemeinden, Regionalkreisen und einer effizienten Landesverwaltung

- Wirksame länderübergreifende Zusammenarbeit als Basis für einen langfristig angestrebten Fusionsprozess.

Einem Problem wird der Landeshaushalt zukünftig mehr denn je unterliegen: Um wirtschaftlich aufzuholen, sind bei den Investitionen eigentlich weitaus mehr Mittel notwendig als bisher. Wegen der Konsolidierung der Haushalte werden diese Mittel aber immer wieder Kürzungen unterworfen.

Einige Erläuterungen zu den Bauaktivitäten der öffentlichen Hand: Hier müssen neben Erhalt und Sanierung vor allem Infrastrukturvorhaben an Schwerpunktstandorten umgesetzt werden. Beim Hochbau müssen Mittel in politische Schwerpunkte fließen, beispielsweise für den Schul- und Hochschulbau. Der Schwerpunkt „Wissen“ muss sich auch in solchen Bereichen manifestieren! Zur Verwaltung notwendiger sowie zur Vermarktung nicht benötigter Immobilien sollten betriebswirtschaftlich arbeitende Strukturen unabhängig von der Landesverwaltung geschaffen werden. Da die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand von Dauer sein werden, sollte in den nächsten Jahren die Einbeziehung Dritter im Interesse der Bereitstellung von Kapital und Dienstleistungen zunehmen. Die Politik sollte deshalb schnell allgemeingültige Rahmenbedingungen definieren und diesbezüglich auf die private Wirtschaft zugehen. Investitionen zeitlich vorzuziehen oder Dienstleistungen effizienter erledigen zu lassen, rechtfertigt das Erwirtschaften von Renditen durch private Dritte.

Trotz aller Konsolidierungsbemühungen werden Einnahmen und Ausgaben in zukünftigen Haushalten nicht mehr in Einklang zu bringen sein. Das ergeben die Berechnungen im Teil 2 der Arbeit! Weitergehende Ausgabenkürzungen würden nach heutigen Überlegungen politisches Handeln kaum ermöglichen oder mit gesellschaftlichen Auswirkungen versehen sein, die sozialdemokratische Politik nicht akzeptieren kann. Ändern könnte sich daran nur etwas durch ein viel höheres Wirtschaftswachstum als angenommen mit entsprechend höheren Einnahmen, gesetzliche Einnahmeerhöhungen infolge von Steuerveränderungen, durch eine zusätzliche innerstaatliche Finanzierung (Solidarpakt III) oder durch eine Teilentschuldung der ostdeutschen Länder durch den Bund.

Mit der Diskussion um den Abbau von Subventionen und die Neugestaltung von Mischfinanzierungen, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen des Bundes muss zur Wahrung ostdeutscher Interessen die Verhandlung über einen Solidarpakt III verbunden sein. Über ihn muss spätestens ab 2008, also bei langsamem Auslaufen des Solidarpaktes II verhandelt werden, um negativen Trends rechtzeitig entgegenzutreten. Er muss politisch beim Eintreten der Projektionen von allen Ostdeutschen eingefordert werden. Bei den gemäß Solidarpakt II jährlich vorzulegenden Fortschrittsberichten sollten solche Projektionen rechtzeitig eingebracht und damit die Forderungen nach einem Solidarpakt III untermauert werden. Aussichtsreich sind sie allerdings nur, wenn die eigenen Bemühungen um Wirtschaftswachstum und Haushaltskonsolidierung nicht vernachlässigt werden. Gesamtgesellschaftlich bleibt ohne Zweifel das Ziel, durch Wirtschaftswachstum das Gesamtsteueraufkommen in den neuen Ländern zu erhöhen. Inwieweit eine solche Logik noch aufgeht, wird man abwarten müssen.

In diesem Zusammenhang eine letzte Anmerkung: Um auf bestimmte Entwicklungen schnell reagieren zu können, sollte ein dauerhaftes Finanz-Monitoring eingerichtet werden. Diese regelmäßige Erhebung der finanzpolitischen Rahmendaten soll helfen, die richtigen Rückschlüsse und Politikansätze zu formulieren.

## F. Verwaltungsreform – Kommunal финанzen

Die Finanzlage der Kommunen des Landes verschlechtert sich zunehmend. Gründe hierfür sind die schwache Wirtschaftsentwicklung, abnehmende Bevölkerung, steigende Sozialhilfeausgaben und wachsender Kapitaldienst. Fehlende Einnahmen haben die Kommunen in den vergangenen Jahren durch eine höhere Verschuldung ausgeglichen. Betragen die Schulden des kommunalen Bereichs 1997 noch knapp 3 Mrd. €, so sind sie bis zum Ende des Jahres 2002 auf knapp 3,3 Mrd. € angewachsen. Wichtigste Finanzierungsquelle der Kommunen sind aber die Zuweisungen des Landes über den so genannten kommunalen Finanzausgleich für laufende und investive Zwecke.

Bei den kommunalen Gesamteinnahmen von rund 4,8 Mrd. € im Jahr 2002 entfallen rund 2,4 Mrd. € auf laufende und 802 Mio. € auf investive Zuweisungen des Landes. Im Haushaltsjahr 2003 sind die laufenden Zuweisungen an die Kommunen gegenüber dem Vorjahr um rund 160 Mio. € gekürzt worden. Dabei ist die seit 2003 neue kommunale Aufgabe zur Zahlung der Rentengrundsicherung in Höhe von ca. 10 bis 15 Mio. € bereits eingerechnet. Die tatsächliche Kürzung liegt somit bei mehr als 170 Mio. €.

Auch die kommunalen Haushalte sind mit einem hohen Anteil an Personal- und Sachausgaben belastet, der kurzfristig kaum veränderbar ist. Es besteht deshalb die Gefahr, dass notwendige Sparmaßnahmen vor allem zu Lasten der insoweit disponibleren Ausgaben für Investitionen gehen. Die Kommunen sind aber Hauptinvestor der öffentlichen Hand. Ihre Investitionskraft muss erhalten bleiben. Die Realisierung von eigenen Einsparpotenzialen der Kommunen durch Verbesserung der Gebiets- und der Personalstrukturen sowie auskömmliche Finanzausweisungen des Landes sind folglich unerlässlich.

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt für Zuweisungen an die Kommunen  
(in Mio. €)

Jahr	2000	2001	2002	2003
lfd. Finanzausweisungen	2.465	2.420	2.385	2.214
Investitionsausweisungen	1.013	958	801	1.006*

\* davon 142 Mio. € Hochwasserhilfe und 59 Mio. € Nachveranschlagung aus dem Investitionsfördergesetz (IfG) - Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt / Eigene Berechnungen

Angesichts der Haushaltssituation müssen die Strukturprobleme der Verwaltung des Landes so schnell wie möglich bewältigt werden. Ein Land mit einer vergleichsweise geringen Einwohnerzahl in schwieriger finanzieller Situation kann sich auf Dauer nur zwei Verwaltungsebenen leisten.

### Was heißt das für die Verwaltungsreform?

Die durchzuführende Verwaltungsreform sollte drei zentrale Zielstellungen haben: Wirtschaftlichkeit, Professionalität und Bürgernähe.

Das Leitbild der SPD Landesregierung Sachsen-Anhalts zur kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstrukturreform aus dem Jahr 1999 war eine schlüssige Antwort auf zu erwartende Veränderungen.

Nach der Landtagswahl im April 2002 wurden das Leitbild und die dazu beschlossenen Gesetze aufgehoben. Die jetzt erneut begonnenen Strukturveränderungen auf gemeindlicher Ebene sind im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und den zukünftigen finanziellen Spielräumen weder zukunftsfähig noch problemlösend. Die wieder aufgenommene Diskussion ist aber ein Beweis dafür, dass die konservative Landesregierung den Handlungsdruck in diesem Bereich nun doch erkannt hat. Das gilt für die ausgefallenen Strukturveränderungen auf Landkreisebene, die inkonsequente Reform der Landesverwaltung und die oberflächliche Zusammenarbeit der Länder im mitteldeutschen Raum.

In einem zweiten Schritt sind nach der Planung der Gebietsreform auf Landkreisebene alle anderen Strukturfragen (wie Standorte der Sparkassen, Krankenhäuser, Organisation der Daseinsfürsorge wie Wasser, Abwasser, Abfall) zügig nach noch aufzustellenden Kriterien zu planen.

Welche Schlussfolgerungen sollten Kommunen ziehen, die mit einem starken Bevölkerungsrückgang und sinkenden Finanzausstattungen rechnen müssen?

Empfohlen wird:

- Verwaltungen kontinuierlich an sinkende Bevölkerungszahlen anpassen
- Anpassen der Infrastruktur mit Blick auf die Folgekosten
- Interkommunale Zusammenarbeit zur Sicherung der Versorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen
- Langfristige Entwicklungsperspektiven, um bestehende Probleme zu erkennen und den zukünftigen Finanzierungsspielraum im Blick zu halten<sup>2</sup>.

Für das Land Sachsen-Anhalt heißt das: Nach der Definition von Aufgaben und zukunftsträchtigen Strukturen sollten diese in einem neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG) bzw. in einem Landesverwaltungsgesetz festgelegt werden. Damit würde die kommunale Finanzausstattung gesetzlich und damit dauerhaft sowie pauschaliert geregelt werden. Dauerhafte und pauschalierte Leistungen sind aber nur bei stabilen Rahmenbedingungen möglich. Die aktuellen Mindereinnahmen des Landes bei den Steuern (Steuersenkung 2004) verdeutlichen, dass dies zurzeit nicht möglich ist.

Bei einer umzusetzenden Verwaltungsreform muss konsequent gehandelt werden. Die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung findet in zwei Ebenen statt, auf Kreis- und Gemeindeebene. Laut CDU/FDP-Landesregierung werden von den derzeit 175 Verwaltungsämtern etwa die Hälfte übrig bleiben. Eckpunkte der geplanten Veränderungen: Verwaltungsgemeinschaften mit mindestens 10.000 Einwohnern und Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohner.

---

<sup>2</sup> Prof. H. Seitz – Kommunalfinanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland

Auf Grund der prognostizierten Einwohnerzahlen und der bereits heute zu kostenintensiven Verwaltungsstrukturen müssen das Land Sachsen-Anhalt und seine kommunalen Gebietskörperschaften zeitnah eine effizientere und modernere Verwaltung aufbauen. Dabei sollte eine Strategie entwickelt werden, die darauf abzielt, Zeitabläufe, Bevölkerungsentwicklung, finanzpolitische Rahmenbedingungen und politische Durchsetzbarkeit optimal zusammenzuführen. Oberste Maxime all dieser Bemühungen muss schnelles, zielorientiertes und für den Bürger bezahlbares Verwaltungshandeln sein.

**1. Schritt** - Auf Gemeindeebene sollten Einheitsgemeinden mit einer Mindestgröße von ca. 10.000 bis 15.000 Einwohnern und Städte mit mindestens 30.000 Einwohnern geschaffen werden. Ausnahmen dürften nur auf Grund nachweisbarer Sonderfaktoren gemacht werden. Die Partizipation eingemeindeter Orte kann durch Ortsschaftsverfassungen gewährleistet werden.

Aus heutiger Sicht muss die 150.000-Einwohner-Grenze für künftige Gebietskörperschaften der Kreisebene ausnahmslos und nachhaltig überschritten werden. Für Sachsen-Anhalt wäre deshalb das Modell „8 plus 2“, also mit acht Landkreisen und zwei kreisfreien Städten, umzusetzen. Veränderungen gibt es damit insbesondere im Norden Sachsen-Anhalts sowie in und um Dessau und im Saalkreis. Zu dieser Thematik gibt es bereits eine breite gesellschaftliche Diskussion in unserem Land.

Wo möglich, werden Aufgaben zur bürgernahen Erledigung von den Landkreisen an die Gemeinden abgegeben. Dadurch werden die Wege für die Bürger kürzer! Die Fachbehörden des Landes sind daneben vorzuhalten; hier könnte und sollte eine länderübergreifende Zusammenarbeit angestrebt werden. Das ist deshalb leichter zu erreichen, weil keine Vollzugsprobleme auftreten. Auf Landesebene ist die Anzahl der Ministerien zu reduzieren.

**2. Schritt** - Um 2020 sollte eine Fusion der Länder Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen angestrebt werden. Staatliche Aufgaben sind dann grundsätzlich in einer zweistufigen Verwaltung zu erledigen. Die Vollzugsebene muss grundsätzlich die Landkreisebene sein. Eine effektive Aufgabenerledigung ist nur möglich, wenn diese ausreichend groß sind. Angesichts der Größe und Bevölkerungsstruktur des Landes ist die Bildung von Regionalkreisen voranzutreiben, die sich an die bestehenden Planungsregionen anlehnen. Den Regionalkreisen könnten Vollzugsaufgaben des Landes übertragen werden, mit Ausnahme von Polizei, Justiz und Finanzämtern. Für das Gebiet Sachsen-Anhalts würde dies bedeuten: fünf Regionalkreise: Altmark, Anhalt, Magdeburg, Harz, Halle. Dabei kann auf ein Landesverwaltungsamt verzichtet werden. Die Aufgaben des Landesverwaltungsamtes übernehmen die Verwaltungen der Regionalkreise und Städte bzw. Gemeinden.

Entsprechend der sinkenden Einwohnerzahl muss das Landesparlament seine Größe schrittweise anpassen. Rechnet man auch weiterhin mit 50.000 Einwohnern je Landtags-Wahlkreis, scheint eine Reduzierung auf 40 Wahlkreise angemessen.

Nicht zu vergessen sind Rationalisierungseffekte durch e-gouvernement. Der konsequente Einsatz von moderner Informationstechnologie kann nach Expertenmeinung bis zu 30 Prozent Einsparungen von Kosten innerhalb von Verwaltungen erbringen. Verwaltungsabläufe, intern digitalisiert bearbeitet und aufbereitet, vom heimischen Computer aus (ähnlich Home-Banking), unabhängig von Zeit und Raum abzurufen, wird die Zukunft sein.



## G. Föderalismus

Gerade im Zusammenhang mit der kommunalen Finanzausstattung muss auf eine aktuelle Diskussion in Deutschland eingegangen werden – den Föderalismus und die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Dabei geht es erstens um die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern unter Beachtung des zunehmenden Einflusses der europäischen Union. Es geht zweitens um die Mitwirkungsbefugnisse der Länder (Kommunen) in der Bundesgesetzgebung. Wichtig ist dabei das Verhältnis Bundestag und Bundesrat. Und es geht drittens um den Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen<sup>3</sup>.

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit Finanzausgleichsmechanismen, Zuweisungen in Form von Ergänzungs- und Sonderbedarfszuweisungen und Mischfinanzierungen im Bereich von Sozialpolitik, Wirtschaftsförderung und Hochschulbau sind im Rahmen unserer Verfassungsnormen sehr komplex geregelt. In Zukunft sollten diese Strukturen verändert werden. Es müssen klare Kompetenzen der einzelnen Ebenen geregelt und damit einhergehend eigene Einnahmen an Steuern festgeschrieben werden. Aufgabe, Verantwortung und Finanzausstattung müssen zusammengeführt werden.

Ähnliche Probleme gibt es auch bei der Verwendung von Fördermitteln der EU und des Bundes, die kofinanziert werden müssen. Diese Verwendung muss bisher nach Kriterien geschehen, die durch den Fördermittelgeber beeinflusst bzw. vorgegeben werden. Das heißt unter Umständen, dass die Verwendung nicht optimal mit den Förderstrategien Sachsen-Anhalts übereinstimmt. Deshalb wird es in den nächsten Jahren immer wichtiger, in der Verwendung solcher Mittel unabhängiger zu werden. Dazu bedarf es einer eigenen Wirtschaftsstrategie. Sollte auf Grund der Einwände Dritter die Mittelverwendung nicht erleichtert werden, muss man zukünftig wohl auf manchen Zuschuss verzichten, um Geld des Landes effizienter einsetzen zu können. Dieser Diskussion kann man nicht vorgreifen, aber auch die EU und der Bund sollten auf Grund der Probleme in Ostdeutschland an einer flexibleren Handhabung der Mittel interessiert sein. Ein wichtiger Punkt ist dabei auch die Höhe des Anteils der Landesmittel an der Kofinanzierung. Eine Absenkung des Landesanteils auf 10 bis 20 Prozent bei zukünftigem Rückgang des Haushaltsvolumens würde eine Gegenfinanzierung erleichtern.

Sehr weitreichend ist die Diskussion um mehr Selbstständigkeit der Länder. Verwiesen wird dabei auf den Wettbewerb untereinander. Bemerkenswert ist, dass vor allem jene Länder einen „Wettbewerbsföderalismus“ fordern, die ihn bis vor einigen Jahren selber ablehnten. Aber Wettbewerb heißt auch, dass ähnliche Ausgangsbedingungen herrschen, die faire Konkurrenz zulassen und ermöglichen. Und bei der jetzigen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder, vor allem auf Grund der noch immer schwachen Wirtschaftsstruktur, sowie den Folgen der deutschen Einheit, müssen die deutschen Länder für die nächsten Jahre den Solidargedanken gemeinsam mit dem Bund aufrechterhalten. In diesem Zusammenhang stehen auch die bereits erwähnten Forderungen nach einem Solidarpakt III.

---

<sup>3</sup> W. Schmidt – Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte 10/2003

# Perspektiven für Sachsen-Anhalt 2020

## 4 Methodische Hinweise

Zu Beginn des Analyse-Teils einige methodische Hinweise: Oft genug werden Arbeiten zu mittel- und langfristigen Überlegungen entweder rein wissenschaftlich oder nur politisch ausgerichtet. Hier wird der Versuch unternommen, beides zusammenzuführen. Einerseits nachvollziehbare Analysen, Berechnungen und Projektionen, andererseits Vorschläge und Strategien eines Sozialdemokraten für politische Lösungen. Im hier beginnenden analytischen Teil wird auf Bewertungen und politische Programmatik verzichtet. Dabei wurde folgende Gliederung gewählt:

Im Kapitel „**Bevölkerungsentwicklung und Arbeitsmarkt in Deutschland und Sachsen-Anhalt**“ wird auf Berechnungen des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt aufgebaut.<sup>4</sup> Hintergrund für die Betrachtungen war die Frage, welche aktuellen Bevölkerungsprognosen für die Finanzplanungen bis 2020 zugrunde gelegt werden können. Für die vorliegenden Berechnungen wurde auf die 3. Regionalisierte Bevölkerungsprognose, Basis 2002, zurückgegriffen, mit folgenden Annahmen:

1. Gedämpfter Anstieg der Geburtenziffer auf 1,4 Kinder je Frau bis zum Jahr 2010, danach Beibehaltung dieses Niveaus
2. Gedämpfter Anstieg der Lebenserwartung bis zum Jahr 2020 um 4,9 Jahre auf 78,1 Jahre für einen neugeborenen Jungen und um 3,7 Jahre auf 83,8 Jahre für ein neugeborenes Mädchen
3. Geringer Rückgang der Wanderungsverluste bis zum Jahr 2006 auf 14.150 Personen und progressiver Rückgang bis zum Jahr 2020 auf 2.750 Personen

Für die Berechnungen der Trends für Gesamtdeutschland hat das Statistische Bundesamt in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung neun Varianten berechnet und kommt für das Jahr 2050 zu Bevölkerungszahlen, die je nach Variante in der Bandbreite zwischen 67 und 81 Millionen Menschen schwanken. Die im Text verwendeten Angaben, wie auch das eingefügte Diagramm, beziehen sich auf die mittlere Variante Nr. 5.

Das Kapitel „**Entwicklung der Wirtschaft in Deutschland und Sachsen-Anhalt**“ beschäftigt sich mit bisherigen und aktuellen Entwicklungen in diesem Bereich im Gebiet der gesamten Bundesrepublik und in Sachsen-Anhalt. Grundlegende Überlegungen werden in Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung gebracht und daraus entsprechende Schlussfolgerungen abgeleitet. Ausführlich wird die Wirtschaftsstruktur des Landes Sachsen-Anhalt dargestellt. Zu klären war, welches Wirtschaftswachstum und welche Arbeitsmarktentwicklungen die Einnahmen und Ausgaben Sachsens-Anhalts künftig beeinflussen. In diesem Kapitel wurden der Ist-Zustand und die Entwicklung der letzten Jahre analysiert. Grundlage der Betrachtun-

---

<sup>4</sup> Dank den Mitarbeitern des Statistischen Landesamtes in Halle unter der Leitung von Herrn Scherschinski

gen für den Zeitraum bis 2015 waren Prognosen von Instituten wie IAB<sup>5</sup> in Nürnberg, isw<sup>6</sup> oder IWH<sup>7</sup> in Halle.

Aussagen von Prognosen in Gutachten der sechs führenden Wirtschaftsinstitute haben in letzter Zeit kaum 6 Monate Bestand. Deshalb kann man sich bei entsprechenden Betrachtungen hinsichtlich Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt nur am derzeitigen Trend und nicht an konkreten Zahlen für die Folgejahre orientieren. Für das Abschätzen von Steueraufkommen ist neben der Steuergesetzgebung das Wirtschaftswachstum enorm wichtig. Gleiche Zusammenhänge gelten bei der Betrachtung der Ausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungssysteme (für Arbeits- oder Erwerbslose) in Bezug auf den Arbeitsmarkt.

Bei der Betrachtung der Einnahmeentwicklung von Sachsen-Anhalt, hier vor allem der Einnahmen aus dem Solidarpakt zwischen dem Bund und den Ländern, ist ein Zeitraum bis 2020 notwendig. Dabei liegen dem Kapitel „**Öffentliche Finanzen in Sachsen-Anhalt**“ die konkreten Zahlen der Landeshaushalte von Sachsen-Anhalt bis 2003 zu Grunde. Der Haushalt 2004 konnte auf Grund der zeitlichen Überschneidung nur in den Haushaltseckwerten berücksichtigt werden. Für die Jahre 2005–2007 dienen die Zahlen der Mittelfristigen Finanzplanung als Grundlage. Basis der Berechnungen für die Betrachtungen der Jahre 2008 bis 2020 sind vorhersehbare Entwicklungen oder politisch festgelegte Vorgaben. Diese werden im Text ausführlich erläutert. Weiterhin wurden verschiedene Gutachten genutzt sowie Vergleiche mit anderen Ländern, vor allem Schleswig-Holstein vorgenommen (auf Grund der derzeitig vergleichbaren Einwohnerzahl und dem daraus ableitbaren Haushaltsvolumen). Der Landeshaushalt und seine Hauptgruppen wurden nach verschiedenen Annahmen berechnet. Diese, wie auch jede Hauptgruppe selbst, werden kurz erläutert und politisch bewertet. Die hier dargestellten Ergebnisse sind letztlich nur ausgewählte Berechnungen. Auf Nachfrage können alle Basis-, Alternativ- und Zusatzrechnungen zur Verfügung gestellt werden.

**Ein abschließender Hinweis:** Bei der Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben wurde auf eine Berücksichtigung der jährlichen Inflationsrate bis zum Jahr 2020 verzichtet<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA Nürnberg

<sup>6</sup> isw – Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH / Halle

<sup>7</sup> IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle

<sup>8</sup> Im Kapitel „Öffentliche Finanzen in Sachsen-Anhalt“ wird für den Gesamthaushalt im Jahr 2020 eine Berechnung mit Inflationsrate durchgeführt

## 5 Situationsbeschreibung und Projektion

### 5.1 Bevölkerung und Arbeitsmarkt in Deutschland und Sachsen-Anhalt

#### 5.1.1 Allgemeine Betrachtung für Deutschland

##### Langfristiger Trend zur Bevölkerungsabnahme

Die Entwicklung der Bevölkerung ist ein allmählicher Prozess. Sich verändernde Bevölkerungsstrukturen und das Sinken der Geburtenrate wirken zunächst unbemerkt auf die Gesamtsituation, noch dazu, wenn dies durch Wanderungsbewegungen und eine allgemeine Zunahme des Lebensalters verdeckt wird. Die Entwicklung gewinnt immer mehr an Dynamik, da bei anhaltendem Trend in jeder Generation im Vergleich zur vorangegangenen wieder weniger junge Eltern vorhanden sind. Innerhalb dieser Generation sinkt somit erneut die Reproduktionsrate. Nach einigen Jahrzehnten werden die Veränderungen sichtbar und sind dann kurz- und mittelfristig nicht mehr abwendbar. Sie führen zu einschneidenden Verwerfungen in fast allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens.

In diese Phase tritt Deutschland ein. Die am 6. Juni 2003 vom Statistischen Bundesamt bekannt gegebenen Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung gehen von einem Absinken der Bevölkerungszahl von heute rund 82,5 Mio. Menschen auf rund 75 Mio. im Jahr 2050 aus (trotz Annahme eines Wanderungszugewinns von rd. 200.000 Menschen pro Jahr). Besonders gravierend ist, dass im Zuge der Entwicklung die Anteile der jungen Menschen und der Menschen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung sinken. Während im Jahr 2001 noch 44 ältere Menschen (über 60 Jahre) jeweils 100 zwischen 20 bis 59 Jahren gegenüberstanden, wird sich diese Zahl bis 2050 auf 71 ältere Menschen erhöhen. Die Veränderungen wären noch einschneidender, wenn nicht eine anhaltende Zuwanderung aus dem Ausland (positiver Wanderungssaldo) fortlaufend Verjüngungseffekte mit sich bringen würde.

##### Inhomogener Aufbau der Bevölkerung

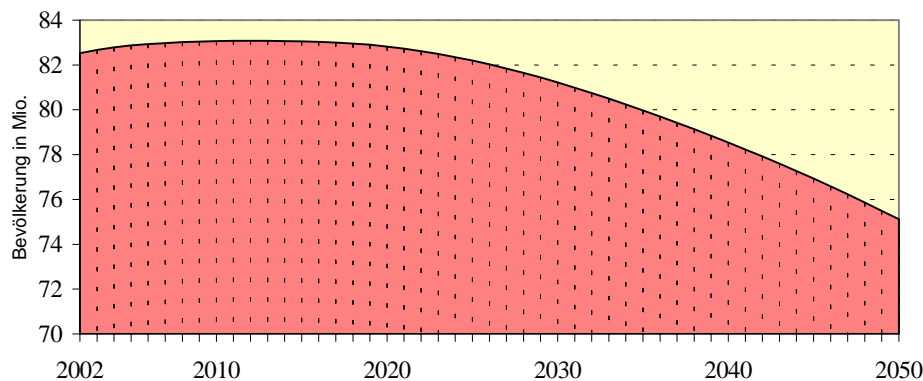
Die Bevölkerungsentwicklung verläuft nicht linear. Nach den verhältnismäßig schwachen Geburtenjahrgängen der Nachkriegszeit setzte in den 60er Jahren in beiden Teilen Deutschlands ein vorübergehender Anstieg der Geburtenzahlen ein, bis zu einer Geburtenziffer<sup>9</sup> von 2,5 Kindern je Frau. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre sank die Geburtenziffer wieder auf einen Wert um 1,5 und hat sich in Westdeutschland bei 1,4 eingependelt. Ostdeutschland erlebte wegen der mit der Wende verbundenen Verunsicherungen bis 1994 eine zeitweilige Halbierung der vorangegangenen Geburtenziffer auf den Wert 0,77.

Die Beispiele zeigen, dass der Betrachtung des sogenannten Altersaufbaus erhebliche Bedeutung zukommt, wenn aus der Bevölkerungsentwicklung Entscheidungsgrundlagen für Wirtschaft und Politik abgeleitet werden sollen. So werden die starken Geburtenjahrgänge der 60er Jahre heute durch die 35- bis 40-jährigen repräsentiert. Diese Altersgruppe sorgt dafür, dass auf absehbare Zeit das Erwerbspersonenpotenzial nicht dramatisch einbricht, wohl aber das Durchschnittsalter der Beschäf-

<sup>9</sup> Geburtenziffer - durchschnittliche Kinderzahl der im Erhebungszeitraum lebenden Frauen zwischen 15. und 49. Lebensjahr

tigten unweigerlich ansteigt. Folgerichtig wird sich entlang der Zeitschiene um das Jahr 2030 der Anteil der Menschen über 65 Jahren an der Bevölkerung von heute rund 16 Prozent auf dann rund 28 Prozent erhöhen. Anschließend wird die Sterberate spürbar zunehmen<sup>10</sup>.

## Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 2002 - 2050



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Schere zwischen zurückgehenden Geburten und ansteigenden Sterbefällen öffnet sich in dieser Phase immer weiter. Die bis dahin kaum veränderte Gesamtbevölkerung wird im Zeitraum zwischen den Jahren 2030 bis 2050 von rund 81 Mio. auf rund 75 Mio. Menschen sinken. Der inhomogene Altersaufbau erfordert differenzierte, zielgenaue politische Lösungsansätze entlang der Zeitschiene.

## Zusammenfassende Annahmen der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland

Bei allen angesprochenen Unsicherheiten lassen sich durchaus folgende Grundannahmen formulieren:

1. Die **Geburtenziffer** dürfte sich dauerhaft bei ca. 1,4 Kindern je Frau stabilisieren und damit nicht mehr weiter sinken. Grund für diese Annahme ist auf der einen Seite, dass Deutschland im internationalen Vergleich bereits das untere Niveau derjenigen Staaten erreicht hat, die nicht mit grundlegenden Verunsicherungen wegen Sondersituationen zu kämpfen haben. Auf der anderen Seite ist auch nicht zu erwarten, dass die gegenwärtige Bevölkerung ihre Lebensphilosophie und Prioritätensetzung in absehbaren Zeiträumen grundlegend ändern wird.
2. Die **Lebenserwartung** nimmt weiter zu. Durch weiterentwickelten medizinischen Fortschritt, Gesundheitsbewusstsein und Altersbetreuung werden die in 2050 Neugeborenen im Schnitt mit einem um 6 Jahre längeren Leben rechnen können<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> bei einer angenommenen durchschnittlichen Lebenserwartung von rund 85 Jahren

<sup>11</sup> Männer 81,1 Jahre; Frauen 86,6 Jahre Lebensalter

3. Trotzdem wird die Zahl der Gestorbenen die Zahl der Geborenen immer stärker übersteigen. Die **Bevölkerung** nimmt ab.
4. Mit einem jährlichen Wanderungsüberschuss kann weiter gerechnet werden. Eine hohe **Zuwanderung** kann die Entwicklung zwar verlangsamen und die Auswirkungen abmildern. Sie kann jedoch angesichts der Dimension des Problems die Verluste nicht kompensieren. Nach Berechnungen der Vereinten Nationen benötigt Deutschland jährlich 460.000 Zuwanderer, um den Bevölkerungsanteil der potenziell Erwerbsfähigen<sup>12</sup> bis 2050 konstant zu halten.
5. Zuwanderung, erhöhte Lebenserwartung und starke Jahrgänge in der Nachkriegsgeneration sorgen dafür, dass die **Einwohnerzahl** bis ca. 2030 trotz sinkender Zahl der Geburten keinen stärkeren Rückgang erleidet. Erst in den anschließenden Jahrzehnten schrumpft die Bevölkerung erheblich stärker.
6. Die Veränderung der **Altersstruktur** der Bevölkerung vollzieht sich bereits heute. Der Anteil der jungen Menschen unter 20 Jahre an der Gesamtbevölkerung sinkt von 1/5 im Jahr 2001 auf 1/6 im Jahr 2050. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung im Erwerbsalter steigt. Die Belegschaften der Betriebe und des öffentlichen Dienstes altern.
7. Die Einwohnerzahl schrumpft innerhalb Deutschlands dort am stärksten, wo die **Wirtschaftskraft** am geringsten ist. 1990 – 2000 nahm die Bevölkerung in Bayern und Baden-Württemberg um rund 7 Prozent zu, in Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern in gleichem Maße ab. Bis 2050 wird sich diese Entwicklung laut Prognose weiter verstärken. Diese Entwicklungslinien in Bezug auf Wirtschaftskraft gelten auch innerhalb eines Landes und müssen bei Strukturentscheidungen berücksichtigt werden.

Wie sieht die Entwicklung konkret für Sachsen-Anhalt aus?

### 5.1.2 Bevölkerungsprognosen für Sachsen – Anhalt

#### Tendenziell abnehmende Gesamtbevölkerung

Die Bevölkerung in Sachsen-Anhalt ist seit ca. 1960, als sie rund 3,3 Mio. Einwohner betrug, rückläufig. Ursächlich sind sowohl das Absinken der Geburtenhäufigkeit als auch Wanderungsverluste. Die 3. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung bestätigt die Fortsetzung dieses Trends. Die Bevölkerung nimmt ständig und nahezu linear ab und wird bis zum Jahr 2020 auf 2,06 Mio. Einwohner sinken. Werden die Berechnungen dieser Prognose über das Jahr 2020 hinaus geführt, so könnte bis zum Jahr 2050 durchaus die 1,5-Millionen-Grenze unterschritten werden.

---

<sup>12</sup> 15 bis 64 Jahre

### Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2020 in Sachsen-Anhalt (Ist/Prognose)

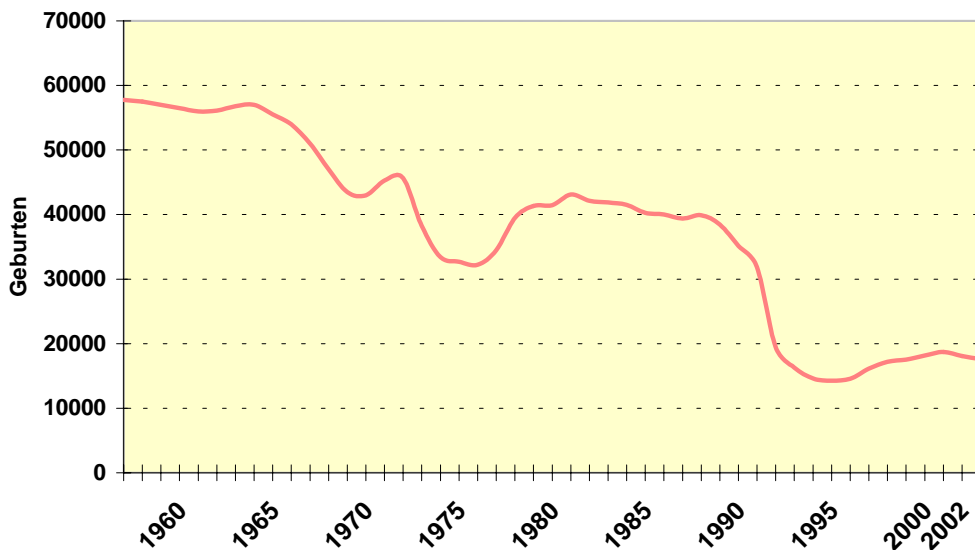
Jahr	Bevölkerung Ist	Jahr	Bevölkerung Prognose	Jahr	Bevölkerung Prognose
1990	2.873.957	2003	2.519.345	2016	2.170.000
1991	2.823.324	2004	2.487.000	2017	2.142.000
1992	2.796.981	2005	2.456.000	2018	2.114.000
1993	2.777.935	2006	2.427.000	2019	2.085.000
1994	2.759.213	2007	2.399.000	2020	2.056.000
1995	2.738.928	2008	2.372.000		
1996	2.723.620	2009	2.345.000		
1997	2.701.690	2010	2.320.000		
1998	2.674.490	2011	2.296.000		
1999	2.648.737	2012	2.271.000		
2000	2.615.375	2013	2.246.000		
2001	2.580.626	2014	2.221.000		
2002	2.548.911	2015	2.196.000		

Quelle: Statistisches Landesamt / Eigene Berechnungen / ab 2004 gerundet

#### Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Nach Erreichen des Tiefpunktes mit nur 14.280 Geburten im Jahr 1994 nähert sich die Geburtenhäufigkeit inzwischen allmählich wieder den westdeutschen Entwicklungen an. Im Jahr 2002 wurden 17.617 Kinder geboren.

#### Geburtenentwicklung in Sachsen-Anhalt 1955 - 2002



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Vor dem Hintergrund fortschreitender Angleichung der Verhaltensmuster und Lebensverhältnisse in Ost und West, wie längere Ausbildungszeiten, spätere Geburten, Zunahme von Single-Haushalten und so weiter, dürfte folglich auch für Sachsen-Anhalt perspektivisch eine Geburtenziffer von 1,4 anzunehmen sein. Gegenwärtig beträgt die Geburtenziffer 1,2 Geburten pro Frau.

Trotzdem wird sich die absolute Geburtenzahl, bedingt durch die seit 1989 anhaltenden hohen Fortzugszahlen vor allem junger Frauen, bis zum Jahr 2025 fast halbieren. Nach einem leichten Anstieg in den folgenden 10 Jahren dürfte ein erneutes Absinken auftreten. Geburtenstarke Jahrgänge der heute 15- bis 30-jährigen drängen derzeit noch in die Berufsausbildung, auf den Arbeitsmarkt und bilden eigene Haushalte. Trotz erheblichen Bevölkerungsrückgangs gab es 2002 geringfügig mehr Privathaushalte (1,209 Mio.) als 1991 (1,194 Mio.). Ab ca. 2010 verändern sich die Verhältnisse drastisch, wenn die schwach besetzte Nachwendegeneration das Erwachsenenalter erreicht.

### Bevölkerungsentwicklung durch Wanderungsbewegungen

Die Auswirkungen des Geburtenrückgangs werden im Unterschied zu Westdeutschland auf absehbare Zeit nicht durch Wanderungsgewinne kompensiert. Innerhalb der letzten Jahrzehnte, also auch weit in die DDR-Zeit zurückreichend, erreichte Sachsen-Anhalt nur in den Jahren 1993 und 1996 mit jeweils 1.200 Personen und 1994 mit rund 800 Personen geringfügige positive Wanderungssalden. Dieser Wert liegt selbst unter den neuen Bundesländern an hinterer Stelle. Im Jahr 2001 erlangte der Wanderungsverlust mit 23.201 Menschen den Höchststand seit 1991. Die in 2002 demgegenüber zu beobachtende Abschwächung auf ein Saldo von minus 19.173 Menschen kann noch nicht als Trendwende gedeutet werden. Sie kann darauf zurückzuführen sein, dass auch die anderen Länder wegen der allgemeinen Konjunkturflaute vorübergehend nur eine eingeschränkte Anziehungskraft entfalten.

Sachsen-Anhalt kann bei der sogenannten Außenwanderung kaum Nettogewinne verzeichnen<sup>13</sup>. Zwischen Oktober 1990 und Jahresende 2002 sind rund 149.000 Ausländer eingereist, aber auch rund 118.000 Ausländer haben das Land verlassen. Die bundesweit zu beobachtenden Verjüngungseffekte durch aus dem Ausland zuziehende Personen entfallen folglich weitgehend. Beachtenswert ist hierbei, dass die Auslandszuwanderung nach Sachsen-Anhalt zu erheblichen Teilen im Wege der bundesstaatlichen Zuweisung durch die Ausländer- und Asylbehörden erfolgt und nicht durch freie Wohnortwahl. Viele Betroffene verlassen Sachsen-Anhalt dann wieder, sobald es ihr Aufenthaltsstatus zulässt. Dies wird durch die vergleichsweise sehr hohe Fluktuationsrate von jährlich rund 21 Prozent (Baden-Württemberg 10 Prozent) belegt.

---

<sup>13</sup> Wanderungsbewegungen von und nach Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland



**Bevölkerungsprognose für die Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt 2015**

Kreis	Bevölkerung	Bevölkerung	Bevölkerung	Bevölkerung 2015	Bevölkerung2020	Bevölkerung 2050
	Ist 1990	Ist 1999	Ist 2002	Basisjahr 1999	Basisjahr 2002	Basisjahr 2002
Dessau	97.331	85.000	79.449	66.772	59.856	40.502
Anhalt-Zerbst	81.959	78.697	75.888	69.348	59.124	37.741
Bernburg	78.509	71.172	68.349	62.756	53.427	35.084
Bitterfeld	123.126	111.900	104.696	91.328	75.641	45.006
Köthen	76.262	71.249	68.908	65.114	55.550	38.866
Wittenberg	144.997	134.356	127.919	116.235	100.716	63.489
Halle (Saale)	310.234	254.360	239.355	221.116	195.149	159.912
Burgenlandkreis	158.636	145.091	139.353	126.277	109.309	71.737
Mansfelder Land	121.400	109.652	104.970	93.819	80.187	50.373
Merseburg-Querfurt	143.791	136.923	132.180	118.032	103.533	69.772
Saalkreis	64.853	81.063	81.496	72.729	71.341	49.941
Sangerhausen	76.200	69.352	66.134	58.932	51.746	33.847
Weißenfels	85.790	79.691	76.672	68.895	59.917	39.174
Magdeburg	280.536	235.073	228.170	201.595	197.258	150.499
Aschersleben-Staßfurt	115.952	105.059	100.218	90.503	73.478	46.980
Bördekreis	82.689	81.217	78.287	69.968	65.735	45.391
Halberstadt	86.090	80.201	77.876	72.285	64.958	46.395
Jerichower Land	99.558	101.369	98.897	91.157	80.830	55.527
Ohrekreis	108.909	118.083	117.136	109.201	103.680	73.810
Stendal	156.157	142.536	136.866	127.525	112.006	77.423
Quedlinburg	88.516	79.913	76.812	68.566	60.934	40.309
Schönebeck	85.265	78.404	75.321	69.825	58.888	37.167
Wernigerode	102.179	96.548	94.556	85.974	79.774	55.403
Salzwedel	105.018	101.828	99.405	88.931	82.547	57.650
<b>Land</b>	<b>2.873.957</b>	<b>2.648.737</b>	<b>2.548.911</b>	<b>2.306.883</b>	<b>2.055.585</b>	<b>1.421.997</b>

Quelle: Statistisches Landesamt (Bezugsmonat jeweils Dezember)

Dementsprechend betrug der Anteil ausländischer Mitbürger zum Jahresende 2002 nur 1,9 Prozent der Gesamtbevölkerung (Bundesdurchschnitt: 8,9 Prozent). Vor diesem Hintergrund wird es wohl bei der Zuwanderung nach Sachsen-Anhalt auch dauerhaft nur zu leichten Nettogewinnen kommen. Für die Binnenwanderung innerhalb Deutschlands dürfte sich auf lange Sicht mit zunehmender Angleichung der Lebensverhältnisse und abnehmendem Jugendanteil in Sachsen-Anhalt ab ca. 2015 eine annähernd ausgeglichene Bilanz entwickeln.

### Lebensalter

Auch bei der Lebenserwartung ist eine tendenzielle Annäherung an den Bundesdurchschnitt zu beobachten. Während vor acht Jahren für in Sachsen-Anhalt neugeborene männliche Kinder die statistische Lebenserwartung noch 3,1 Jahre niedriger war als in Westdeutschland, beträgt die Differenz inzwischen nur noch 1,9 Jahre. Das zu erwartende Lebensalter ist auf 73,2 Jahre gestiegen, für weibliche Personen sogar auf 80,1 Jahre.

### Altersschichtung der Bevölkerung in Sachsen-Anhalt

Neben dem Rückgang der Einwohnerzahlen verändern sich auch die Anteile der einzelnen Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung und damit der Altersaufbau der Gesellschaft. Die naturgemäße Alterung der verhältnismäßig starken Jahrgänge der heute 15- bis 30-Jährigen bei gleichzeitig verhaltenem Geburtengeschehen und andauernder Abwanderung vor allem jüngerer Jahrgänge trägt zur langsamen Erhöhung des Durchschnittsalters der Gruppe der Erwerbsfähigen bis auf einen Wert von ca. 45 Lebensjahren in 2020 bei. Aus denselben Gründen und wegen der steigenden Lebenserwartung wird auch der Anteil der über 65-jährigen weiter zunehmen. Während 1992 auf je 100 Menschen über 65 Jahre noch 148 Jugendliche unter 18 Jahren entfielen, waren dies bereits 2002 nur noch 83, und 2020 werden es weniger als 50 sein<sup>14</sup>.

### **Altersstruktur, Wanderungssaldo und Geburtendefizit 2002 bis 2020 in Sachsen-Anhalt**

Bevölkerung nach Altersgruppen	2002		2020	
	Personen	%	Personen	%
0 - unter 6 Jahre	104.777	4,1	75.076	3,7
6 - unter 9 Jahre	332.090	13,0	204.329	9,9
19 - unter 65 Jahre	1.628.279	63,9	1.218.468	59,3
65 Jahre und älter	483.765	19,0	557.712	27,1
<b>Insgesamt</b>	<b>2.548.911</b>	<b>100</b>	<b>2.055.585</b>	<b>100</b>
Wanderungssaldo	- 19.173		- 2.750	
Geburtendefizit	- 12.542		- 26.848	

Quelle: Statistisches Landesamt

<sup>14</sup> die Auswirkungen der sich verändernden Altersstruktur auf das Arbeitsangebot, auf Schüler-, Studenten- und Absolventenzahlen werden im Abschnitt Wirtschaft, Humankapital erörtert

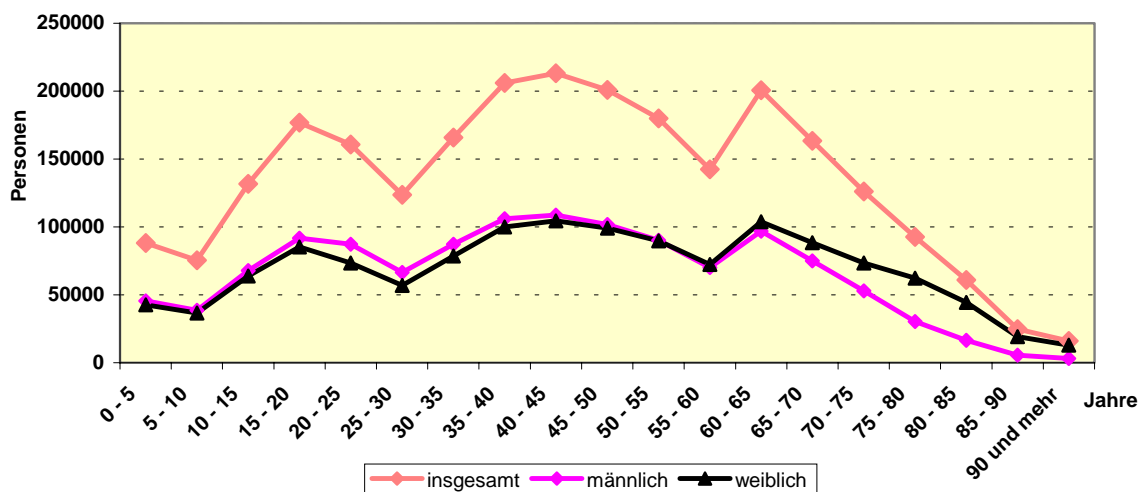
Nach dieser Darstellung grundlegender demographischer Entwicklungen geht es darum, die gewonnenen Erkenntnisse auf den Arbeitsmarkt zu übertragen. Dort wirkt sich der Bevölkerungstrend am stärksten aus. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf dem Zusammenhang Bevölkerung – Arbeitskräfte – Arbeitslosigkeit liegen.

### 5.1.3 Bevölkerung und Arbeitsmarkt

Quantität und Qualität der Arbeitskräfte sind bedeutende Faktoren für das im Land erzielbare wirtschaftliche Ergebnis. Eine positive Zukunftsentwicklung hängt wesentlich auch davon ab, inwieweit die Betriebe ihren Bedarf an qualifizierten Fachkräften decken können. Das Potenzial an Arbeitskräften lässt sich zunächst durch die vorhandene Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Lebensjahren eingrenzen. Dies ist die statistische Gruppe der sogenannten Erwerbsfähigen. Eine deutliche Verringerung von jährlich über 30.000 Erwerbsfähigen ist in den nächsten sechs Jahren zu erwarten, wenn hochbesetzte 60er Jahrgänge ausscheiden und dünnbesetzte, zusätzlich durch anhaltende Abwanderungen dezimierte junge Jahrgänge nachwachsen. Von 2010 bis 2014 werden die jährlichen Rückgänge bei 20.000 Erwerbsfähigen liegen, um bis 2020 wieder auf 27.000 anzuwachsen. Bis dahin dürfte sich die Anzahl der Erwerbsfähigen in Sachsen-Anhalt um 1,7 Mio. Personen bewegen.

Das tatsächliche Arbeitskräfteangebot wird durch die Anzahl der im Land lebenden Erwerbspersonen beschrieben. Die Anzahl der Erwerbspersonen hat seit 1991 von rund 1,55 Mio. auf rund 1,33 Mio. Personen in 2002 kontinuierlich abgenommen. Der als sogenannte „Einstellungsreserve“ zur Verfügung stehende Anteil an Erwerbslosen schwankt seit einigen Jahren zwischen rd. 260.000 und 320.000 Personen.

#### Bevölkerung Sachsens-Anhalts nach Altersgruppen am 31.12.2002



Quelle: Statistisches Landesamt / eigene Berechnungen

Eine weitere Frage ist, ob die heutigen Trends und Rahmenbedingungen auf längere Sicht unverändert bestehen bleiben werden. Auf dem Arbeitsmarkt gibt es noch enorm viele Reserven, die durch eine bessere Nutzung einer tendenziell abnehmenden Erwerbspersonenzahl quantitativen Engpässen entgegenwirkt: Der Spielraum besteht insbesondere in der Dauer der Lebensarbeitszeit<sup>15</sup>. Der vorzeitige Übergang in den Ruhestand hat inzwischen einen Umfang erreicht, der die Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme in Frage stellt und zugleich dafür sorgt, dass auf Erfahrungswissen der Älteren unnötigerweise verzichtet wird. Es zeichnet sich ab, dass die anstehenden langfristigen Sozialreformen auch dazu führen werden, dass Anreize für längere Lebensarbeitszeiten gesetzt und Möglichkeiten der sogenannten „Frühverrentung“ (zum Beispiel Altersteilzeit, vorgezogene Rente) abgeschafft werden. Auch durch die Anzahl der Arbeitsstunden pro Beschäftigten ist das Arbeitsangebot beeinflussbar. Hier spielen Faktoren wie der Umfang von Teilzeitarbeit und die gerade für Ostdeutschland umstrittene schnelle Verkürzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit eine Rolle. Vor allem aber bietet eine bessere Nutzung der Arbeitsbereitschaft der Bevölkerung durch Abbau der hohen Arbeitslosigkeit erhebliche Reserven.

Die rein quantitative Betrachtung der Verfügbarkeit von Arbeitskräften reicht aber für einen Blick auf die Entwicklungsperspektiven nicht aus. Sie ist um die Fragestellung zu ergänzen, ob zu erwarten ist, dass die Arbeitskräfte über ausreichend Wissen, Erfahrung, Risikobereitschaft oder Kreativität verfügen, um innovative Produkte und Verfahren zu entwickeln und diese wettbewerbsfähig zu produzieren beziehungsweise anzuwenden. Diese Frage wurde in den letzten Jahren für Sachsen-Anhalt im Rahmen mehrerer Gutachten untersucht, deren Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst einfließen.

Im Jahr 2002 übten 14 Prozent der Erwerbstätigen Funktionen aus, die keine qualifizierte Berufsausbildung erfordern. Als Facharbeiter waren 36 Prozent tätig, 43 Prozent als „Angestellte/ Beamte für qualifizierte Tätigkeiten“ und 7 Prozent als „tätige Inhaber/Vorstände/ Geschäftsführer“. Bei der Eingruppierung wird auf die Qualifikation abgestellt, die der jeweilige Arbeitsplatz erfordert, nicht auf die Qualifikation, die der Arbeitsplatzinhaber tatsächlich besitzt. Im Vergleich zum Jahr 1996 hat eine allmähliche Verlagerung von den einfacheren Qualifikationen zu den höherwertigeren stattgefunden. Gleichwohl unterscheidet sich die Anforderungscharakteristik noch deutlich von den westdeutschen Verhältnissen, die höhere Anteile einerseits bei höherwertigen Qualifikationen, andererseits aber auch bei den einfachen Tätigkeiten aufweisen. Die Abweichungen dürften wesentlich in den unterschiedlichen Produktions- und Branchenstrukturen begründet sein. Weitgehendes Fehlen von Großserienproduktionen mit hohen Anteilen Angelernter, schwächer entwickelte Bereiche der einfachen Dienstleistungen, andererseits hoher Anteil des gut ausgebildeten öffentlichen Dienstes sind Beweise dafür.

Diese Strukturen sind verbesserungsbedürftig, wenn Sachsen-Anhalt im Wachstums- und Aufholprozess wieder nennenswerte Fortschritte erzielen will. Gerade die regelmäßig wertschöpfungsstarken Bereiche der exportierenden und der forschungs- und entwicklungsintensiven Betriebe haben einen überdurchschnittlich großen Bedarf an Hochqualifizierten. Entsprechendes gilt für in Sachsen-Anhalt ebenfalls unterrepräsentierte, hochwertige unternehmensnahe Dienstleistungen.

---

<sup>15</sup> weiteres Potenzial gibt es im Bereich Schattenwirtschaft/Schwarzarbeit, was wegen der gebotenen Kürze hier aber nicht weiter ausgeführt werden soll

Der Anteil der Beschäftigten in Sachsen-Anhalt mit hochwertigen Bildungs- und Berufsabschlüssen liegt demzufolge deutlich unter dem Durchschnitt<sup>16</sup>. Dies gilt besonders auch für wirtschaftlich wichtige Schlüsselqualifikationen wie Führungskräfte, Ingenieure, IT-Spezialisten<sup>17</sup>. Der Anteil des Personals in Forschung und Entwicklung an den Industriebeschäftigten insgesamt ist ebenfalls unterdurchschnittlich<sup>18</sup>. Im Bereich der öffentlichen Forschung stellt sich die Situation jedoch günstiger dar.

Angesichts heutiger bundesweiter Ausbildungs- und Arbeitsmärkte besteht die Option, Bedarf an Hochqualifizierten auch durch Zuzug von außerhalb der Landesgrenzen zu decken. Aber: Der Trend weist in die entgegengesetzte Richtung. Im Wintersemester 2002 ergab sich für Sachsen-Anhalt ein negativer Wanderungssaldo der Studienanfänger von nahezu einem Drittel, während beispielsweise Hamburg und Bayern Wanderungsgewinne verzeichneten. Sachsen-Anhalt exportiert also in Größenordnungen Abiturienten, ohne dass in einem entsprechenden Umfang Rück- oder Ausgleichswanderungen zu verzeichnen wären<sup>19</sup>.

Besonders besorgniserregend sind aber die Auswirkungen der rückläufigen Bevölkerungsdynamik auf den beruflichen Nachwuchs. So wird sich beispielsweise die Anzahl der Jugendlichen, die pro Jahr die Hochschulreife erwerben, bis zum Tiefstwert im Jahr 2014 mit rund 3.900 Schulabgängern mehr als halbiert haben und in der Perspektive bis 2020 anschließend mit einem minimalen Wiederanstieg bei ungefähr der Hälfte des heutigen Niveaus einpendeln. Die alten Bundesländer halten hingegen ihr Niveau oder verbessern es leicht. Ein ähnlicher Rückgang wird insgesamt bei den Haupt- und Realschulabschlüssen prognostiziert.

In der Gesamtbetrachtung ist auch angesichts der aufgezeigten „Jugendlücke“ auf absehbare Zeit nicht mit einem Mangel des Arbeitsangebotes zu rechnen. Dennoch bleibt die Zukunftsprognose unbefriedigend. Das durchschnittliche Alter der Erwerbsspersonen wird deutlich ansteigen. Dies führt einerseits dazu, dass berufliches Erfahrungswissen der Älteren den Betrieben in geringerem Umfang verloren geht. Andererseits wächst in einer Zeit der immer schneller aufeinanderfolgenden Innovationszyklen die Gefahr des Veraltens des Wissensbestandes.

Die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst neben dem Arbeitskräftepotenzial auch die Arbeitslosigkeitsstatistik. Dieses Thema beschäftigt die Menschen in Sachsen-Anhalt seit der politischen Wende. Hohe Arbeitslosigkeit belastet die Bürgerinnen und Bürger genau wie die Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen. Wie geht es weiter mit der Arbeitslosigkeit in Sachsen-Anhalt? Wann können wir mit einer verbesserten Lage rechnen?

---

<sup>16</sup> Diese Aussagen beziehen sich auf die Qualifikationsanforderungen des Arbeitsplatzes, nicht auf die erworbenen Qualifikationen der Beschäftigten

<sup>17</sup> IWH Strukturanalyse des Landes Sachsen-Anhalt 1995 – 1999

<sup>18</sup> IWH Strukturanalyse des Landes Sachsen-Anhalt 1995 – 1999

<sup>19</sup> vgl. auch IWH a.a.O.

### Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland und Sachsen-Anhalt

Oft wird die Frage gestellt, ab welcher Höhe des Wirtschaftswachstums ein Beschäftigungsaufbau eintritt. Wenigstens für Westdeutschland gibt es aus den Erfahrungen der Vergangenheit heraus dazu Berechnungen. Es gilt als gesichert, dass in den letzten Jahren mindestens ein reales Wirtschaftswachstum von 2 Prozent erforderlich war, um überhaupt zu einem Beschäftigungsaufbau zu kommen (so genannte „Beschäftigungsschwelle“). Danach musste ein Wirtschaftswachstum von 3,5 bis 4 Prozent realisiert werden, um eine Erhöhung der Beschäftigung um nur 1 Prozent erreichen zu können<sup>20</sup>. Solche Zuwachsraten sind für die neuen Länder, also auch für Sachsen-Anhalt zurzeit unrealistisch :

Vorläufige Modellrechnungen für Ostdeutschland gehen von folgenden ökonomischen Größen aus:

- Die reale Bruttowertschöpfung wächst im Durchschnitt pro Jahr um 1,5 % (Westdeutschland: 1,7 %)
- Die Erwerbstätigenproduktivität wächst im Durchschnitt pro Jahr um 2 % (Westdeutschland: 1,5 %)

Nach den Berechnungen bedeutet dies im Ergebnis einen weiteren Rückgang der Erwerbstätigenzahlen im Osten im Zeitraum 2000/2015 um 0,4 Mio. (von 5,866 auf 5,464 Mio.)<sup>21</sup>.

Während in Westdeutschland ein „Silberstreif am Horizont“ erkennbar ist, bringen die Projektionsergebnisse für Ostdeutschland eine unerfreuliche Botschaft: Unter „Status-quo-Bedingungen“ kann nicht einmal das „derzeit ohnehin unbefriedigende Beschäftigungsniveau gehalten werden“<sup>22</sup>. Der Anpassungsprozess im Osten an die Verhältnisse im Westen macht keine Fortschritte: Während für Westdeutschland in den nächsten Jahren im Schnitt ein Wirtschaftswachstum angenommen wird, welches über dem Produktivitätsfortschritt liegt, ist die Prognose für Ostdeutschland genau umgekehrt. Solange keine gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten erzielt werden, die über den Effizienzsteigerungen bei der Leistungserbringung liegen, sinkt der Arbeitskräftebedarf. Die Arbeitslosigkeit kann nicht abgebaut werden. Für eine Angleichung der Verhältnisse bis zum Jahr 2015 müsste in Ostdeutschland ein weit-aus höheres Wirtschaftswachstum erzielt werden.

### Prognose für Sachsen-Anhalt

Entsprechend dieser Betrachtungen besteht die Aussicht, dass Sachsen-Anhalt erst in ca. 10 Jahren als Folge der demographischen Veränderungen eine deutlich sinkende Arbeitslosigkeit erwarten kann. Ursache ist die sich dann langsam schließende Schere zwischen der Zahl der Berufsanfänger und der Zahl der Arbeitsmarkt-abgänger. Während den rund 25.000 Abgängen älterer Beschäftigter in diesem Jahr eine Zahl von fast 250.000 21-jährigen gegenübersteht, wird dieses Verhältnis ab 2007 erheblich ausgeglichener sein. Ab etwa 2012 wird es voraussichtlich mehr Ab-

<sup>20</sup> Dr. A. Brandt - NORD/LB Regio- Vision

<sup>21</sup> vgl. IAB 1998

<sup>22</sup> Prof. Dr. G. Kleinhenz (federführend) – MittAB 2002 Heft 3

als Zugänge auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt geben. Diese Entwicklung wird sich in den Folgejahren dynamisieren.

Nach neuesten Berechnungen hatten im Jahr 2002 durchschnittlich 1,02 Mio. Erwerbstätige ihren Arbeitsplatz in Sachsen-Anhalt. Damit ging die Zahl gegenüber dem Vorjahr um 15.300 Personen oder 1,5 Prozent weiter zurück. Diese Entwicklung wurde vor allem durch den Stellenabbau im Baugewerbe um 15.800 oder 12,3 Prozent geprägt. Leicht gestiegen war dagegen die Zahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor um 1.800 Personen oder 0,3 Prozent<sup>23</sup>.

### **Zusammenfassende Annahmen zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen-Anhalt**

1. Seit der Nachkriegszeit ist das Land Sachsen-Anhalt vor allem ein **Auswanderungsgebiet**. Sogar nach dem Mauerbau (1961) verringerte sich die Bevölkerung durch Binnenwanderung innerhalb der DDR. Negative Wanderungssalden werden sich mittelfristig weiter fortsetzen.
2. Die natürliche **Bevölkerungsentwicklung** erlitt im unmittelbaren Zeitraum nach der politischen Wende einen tiefen Einbruch, der bis heute noch nicht völlig überwunden ist. Mit einer leichten Anhebung der Geburtenhäufigkeit bis zu dem verhältnismäßig niedrigen gesamtdeutschen Niveau ist in einem überschaubaren Zeitraum zu rechnen. Trotzdem wird sich die Abnahme des Geburtengeschehens für lange Jahre fortsetzen, da die kommende potentielle Müttergeneration schwach besetzt sein wird.
3. Sinkende Geburtenzahlen und Wanderungsverluste sorgen für einen verhältnismäßig kontinuierlichen **Bevölkerungsschwund**, wobei die nicht bestandserhaltenden Geburtenraten die Wanderungsverluste als Hauptursache des Bevölkerungsrückgangs ablösen werden. Da vor allem bei den bis 30-jährigen mehr Frauen als Männer abwandern, sinkt der Anteil von potenziellen Müttern. Es ist nicht ausgeschlossen, dass gegen Mitte des Jahrhunderts die 1,5-Millionen-Grenze unterschritten wird.
4. Die **Bevölkerung** Sachsen-Anhalts altert zunehmend. Zumindest in den nächsten zehn Jahren erfolgt diese Entwicklung etwas schneller als im Bundesdurchschnitt.
5. **Ereignisse** wie der 2. Weltkrieg, spätere bevölkerungspolitische Maßnahmen oder der politische Umbruch in den Jahren 1989/1990 führten dazu, dass die Altersschichtung in Sachsen-Anhalt einer „Berg- und Talfahrt“ gleicht. Dies erschwert auch langfristige politische Strategien hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung.
6. Auf absehbare Zeit stellen sich für den **Arbeitsmarkt** in Sachsen-Anhalt die schwerwiegendsten Fragen unverändert mehr auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite<sup>24</sup>. Wenn keine durchgreifenden Veränderungen eintreten, ist beziehungsweise bleibt es wahrscheinlich, dass sich das Arbeitslosenproblem erst in ca. 10 Jahren demographisch zu lösen beginnt.

---

<sup>23</sup> Statistisches Landesamt – Statistisches Monatsheft 11/2003

<sup>24</sup> vgl. auch Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitoring, isw Halle-Leipzig, Januar 2002

7. Das **Arbeitskräfteangebot** sinkt insgesamt tendenziell leicht ab. Dies wird aber in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu einer spürbaren Entlastung des Arbeitsmarktes oder zu einer allgemeinen Verknappung der Arbeitskräfte für die Betriebe in Sachsen-Anhalt führen. Das geringe Wirtschaftswachstum reicht bisher und auf absehbare Zeit nicht aus, um die Produktivitätsfortschritte zu kompensieren. Durch den **Stellenabbau** im öffentlichen Dienst und die weiterlaufenden Kapazitätsreduzierungen vor allem in der Bauwirtschaft wird der Arbeitsmarkt zusätzlich belastet.
8. Der demographische Wandel lässt nicht mehr ausreichend junge Menschen nachrücken, um eine ausgewogene **Altersstruktur der Belegschaften** zu erhalten.
9. Besonders nachteilig kann sich der „**Jugendmangel**“ im Bereich der hochwertigen, insbesondere der Schlüsselqualifikationen auswirken, da diese Gruppe für die Einführung aktuellen, frischen Wissens in die Betriebe, für die Innovationsdynamik und letztlich die Wachstumschancen besondere Bedeutung hat. Die bei dieser Gruppe gut ausgeprägte Mobilität dürfte sich bei unveränderter Lage der Dinge eher überwiegend zum Nachteil Sachsen-Anhalts auswirken.

## 5.2 Entwicklung der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt

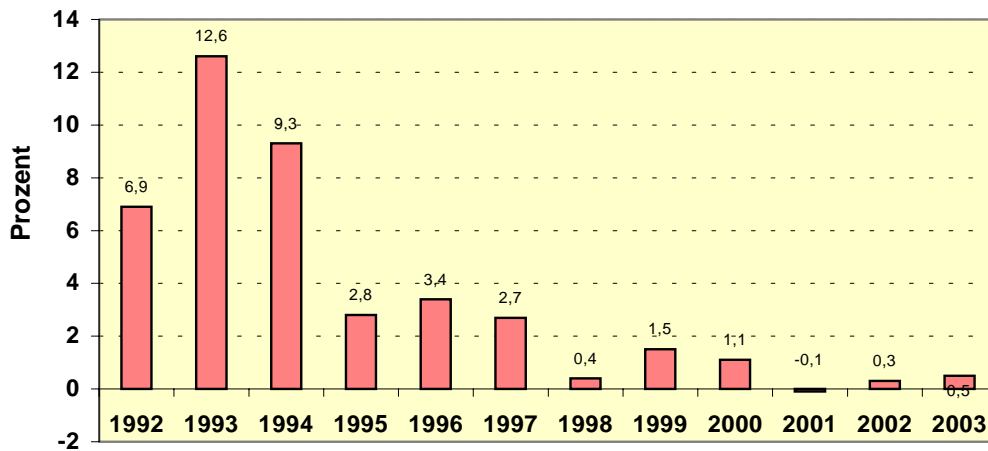
Nachfolgend geht es um die Entwicklung der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt. Es ist unstreitig, dass die wirtschaftliche Situation in Sachsen-Anhalt nicht losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland betrachtet werden kann. Unabhängig davon beeinflussen natürlich auch im Land getroffene politische Entscheidungen die Rahmenbedingungen und können mit dazu beitragen, die nachhaltige Entwicklung in Sachsen-Anhalt zu befördern.

### Die Entwicklung der letzten Jahre bis heute

Seit dem Jahr 1990 vollzog sich in Ostdeutschland ein radikaler Wechsel des Gesellschafts- und Wertesystems, von dem auch alle Bereiche der Wirtschaft betroffen waren. Zunächst kam die Restrukturierung der Wirtschaft auf dem Gebiet Sachsen-Anhalts gut voran. Das Bruttoinlandsprodukt stieg mit hohen jährlichen Zuwachsraten. Durch eine Gründungswelle wurden die großen Lücken im Angebot bei den Dienstleistungen, im Handel und im Handwerk geschlossen, die durch die sozialistische Planwirtschaft entstanden waren.



### Jährliche Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts Sachsen-Anhalts in Preisen von 1995



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

In der Mitte der 90er Jahre brachen Träume von einem schnellen Angleichungsprozess zwischen Ost und West zusammen. Es trat unübersehbar zutage, dass die hohen Wachstumsraten der Zeit unmittelbar nach der politischen und wirtschaftlichen Wende zum großen Teil einer von der Bauwirtschaft getragenen, nachholbedingten und außenfinanzierten Sonderkonjunktur zu verdanken waren, die sich so nicht fortsetzen konnte. Dies war keinesfalls nur in Sachsen-Anhalt der Fall, sondern betraf alle ostdeutschen Länder. Hier aber rückten zusätzlich die gravierenden strukturellen Schwächen der Wirtschaft als Entwicklungshemmnisse immer stärker ins Bewusstsein.

Egal wie man die derzeitige wirtschaftliche Situation bewertet, folgendes ist unstrittig: Es gibt kaum Wirtschaftswachstum und eine hohe offizielle (und noch höhere inoffizielle) Erwerbslosigkeit. Erwerbslosigkeit, die mit eine Ursache für die rückläufige Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt ist. Flexible und gut ausgebildete Menschen werden trotz zusätzlichen Aufwandes weiterhin Arbeitsmöglichkeiten in Westdeutschland suchen. Diese Wanderung von Menschen zwischen den Wirtschaftsregionen geschieht seit Jahrhunderten, aber im Moment in einem überdurchschnittlichen Ausmaß und im Saldo zum Nachteil Ostdeutschlands.

Die Wirtschaft von Sachsen-Anhalt ist geprägt von einer kleinbetrieblichen Unternehmensstruktur - rund 80 Prozent der Betriebe im Land haben weniger als 10 Beschäftigte - und damit verbunden dem weitgehenden Fehlen industrieller Kerne und Entscheidungszentren. Die industrielle Entwicklung wird vor allem getragen durch ein Wiedererstarken der Nahrungsmittelindustrie sowie der Chemischen Industrie und anderen Produzenten von Grundstoffen.

Weitere Kennzeichen der Wirtschaftsstruktur sind:

- ungünstige Branchenstruktur
- zu schmale industrielle Basis
- zu wenig Existenzgründungen
- fehlendes Risiko- und Eigenkapital
- unzureichende Marktanteile
- nur ein bedeutender urbaner Ballungsraum als überregionales Dienstleistungszentrum (Halle-Leipzig)
- geringe Kapazitäten in Forschung und Entwicklung.

Während die jährliche Wachstumsrate der Wirtschaft von 1991 bis 1995 noch um real 7,9 Prozent stieg, verzeichnete das Land im Zeitraum von 1995 bis 2003 mit 1,2 Prozent eine deutliche Verlangsamung. Das verarbeitende Gewerbe entwickelte sich immer stärker zum Träger des Wirtschaftswachstums. Wegen des verhältnismäßig geringen Anteils der Industrieproduktion an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung von Sachsen-Anhalt ist das verarbeitende Gewerbe allerdings bislang nicht in der Lage, die Rückgänge im Baubereich und die Stagnation im konsumnahen Dienstleistungssektor voll auszugleichen. Der Anteil der Industriebeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung beträgt nur rund 15 Prozent gegenüber rund 25 Prozent in Westdeutschland.

1998 kam es angesichts des absehbaren Auslaufens von Sonderabschreibungsmöglichkeiten und des sich abzeichnenden Immobilienüberangebotes im Wirtschafts- wie auch im Wohnungsbau erneut zu einem starken Einbruch. Die wirtschaftliche Wachstumsrate im Land fiel noch tiefer bis auf 0,4 Prozent. Der absolute Tiefpunkt war bisher 2001, als ein Rückgang um 0,1 Prozent eintrat. Seitdem verharrt die Wirtschaftsentwicklung mit leichten Schwankungen auf einem niedrigen Niveau.

Von einigen Zweigwerken auswärtiger Großkonzerne abgesehen, ist die Wirtschaft in Sachsen-Anhalt heute weitestgehend mittelständisch geprägt. Auch innerhalb des Mittelstands ist noch eine ständige Verschiebung hin zu den kleineren Betriebsgrößen zu verzeichnen. Im Ergebnis des Umstrukturierungsprozesses sind etwa 55.000 kleine und mittlere Unternehmen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entstanden, wobei zahlenmäßig wiederum die Kleinstbetriebe mit bis zu 10 Beschäftigten (rund 43.000 Betriebe) dominieren. Von knapp über einer Million Erwerbstätigen sind rund 600.000 in den kleinen und mittleren Betrieben beschäftigt.

### Neuaufbau des Kapitalstocks

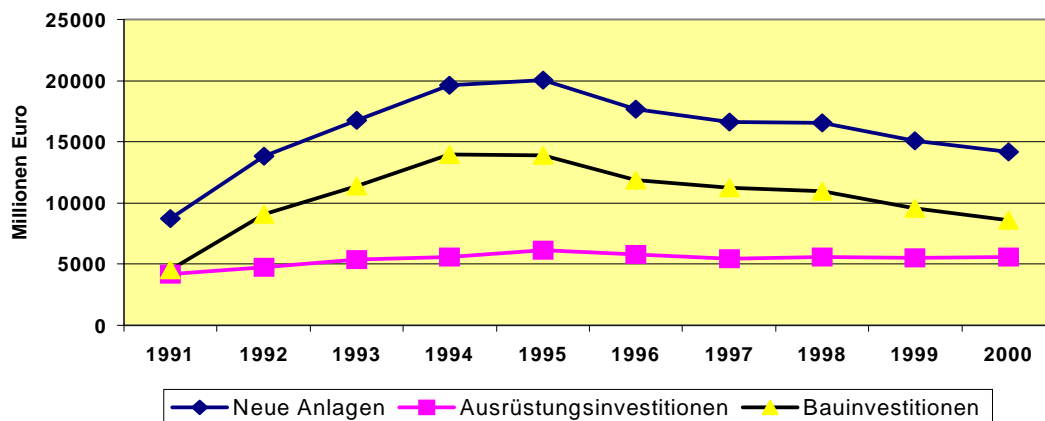
Die dominierenden ökonomischen Wachstumstheorien sehen in der Ausstattung mit Sachkapital einen wesentlichen Faktor für Produktivitätsfortschritte und wirtschaftliches Wachstum in einer Region. Dementsprechend hat die Wirtschaftspolitik nach der Wende vor allem darauf gezielt, durch großzügige direkte Unternehmensförderung die private Investitionstätigkeit anzuregen. Inzwischen wird eingeschätzt, dass ein großer Teil der Aufgabe bewältigt ist<sup>25</sup>. Der Neuaufbau des Produktionspotenzials und die Erhöhung der Produktivität der Arbeitsplätze sind verhältnismäßig schnell vorangekommen. Das Bruttoanlagevermögen in Ostdeutschland hat sich seit 1990 fast verdoppelt; der Wert des Kapitalstocks je Einwohner beläuft sich auf ca.

---

<sup>25</sup> Fortschrittsbericht wissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Halle 17. Juni 2002

drei Viertel des westdeutschen Niveaus<sup>26</sup>. Rund 80 Prozent der heutigen Anlagen wurden nach 1990 aufgestellt. Da im Zuge der Erneuerungen meistens Anlagen installiert wurden, die dem neuesten Stand der Technik entsprachen, sind die Betriebe in Sachsen-Anhalt in der Regel mit modernen Anlagen ausgestattet. Dies kann jedoch nicht zufrieden stellen, da nicht ausreichend Arbeitsplätze geschaffen wurden, um der Arbeitslosigkeit und der Abwanderung junger Menschen entgegenzuwirken.

### Investitionen in neue Anlagen in Sachsen-Anhalt



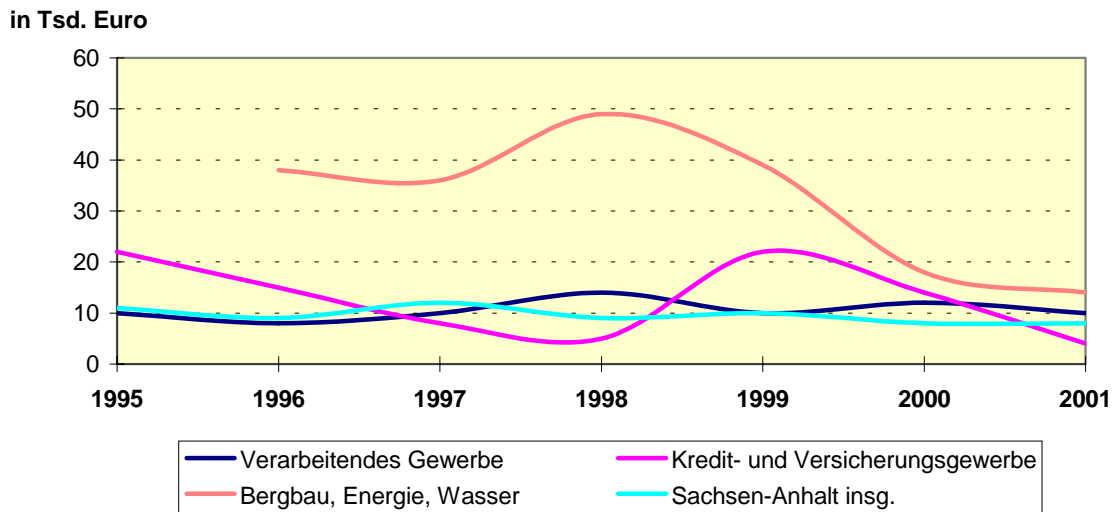
Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“

Bemerkenswert ist, dass größere Betriebe ab 20 Beschäftigte im Durchschnitt über eine deutlich höhere Investitionstätigkeit verfügen als die kleineren. Die kleineren Betriebe befinden sich hauptsächlich in ostdeutschen Eigentum und weisen in der Regel eine vergleichsweise schlechtere Ertragslage auf. Hier spiegeln sich wohl die hohen Investitionen etablierter westdeutscher und ausländischer Unternehmen in ostdeutschen Zweigwerken und Tochterunternehmen wider. Dies bedeutet allerdings auch, dass die Investitionstätigkeit der originären sachsen-anhaltischen Unternehmen in der Regel deutlich unter den statistischen Durchschnittswerten anzusiedeln ist. Bestätigt wird dieses Verhältnis auch durch die GA-Bewilligungsstatistik<sup>27</sup>, wonach die Investitionsintensität ausländischer Investoren - sicherlich mit bedingt durch einige kapitalintensive Großprojekte - mit 700.000 € je in Aussicht gestelltem Arbeitsplatz rund achtmal so hoch ist wie bei deutschen Investoren.

<sup>26</sup> s.o., a.a.O.

<sup>27</sup> vgl. Jahreswirtschaftsbericht LSA 2002

## Investitionen je Beschäftigten in Sachsen-Anhalt nach Branchen 1995-2001



Quelle: IAB-Betriebspanel Sachsen-Anhalt, siebte Welle 2002

### Förderung der privaten Investitionstätigkeit

In Sachsen-Anhalt bestanden im Jahr 2000 ca. 25 Prozent und im Jahr 2001 ca. 20 Prozent des Investitionsvolumens aus öffentlicher Förderung<sup>28</sup>. In Einzelfällen können die Fördersätze deutlich höher liegen. Im Zentrum des Fördersystems stehen - neben den steuerlichen Investitionszulagen - die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Von 1991 bis Ende 2002 wurden aus diesem Programm in Sachsen-Anhalt rund 6700 Investitionsprojekte der gewerblichen Wirtschaft mit insgesamt rund 5,5 Mrd. € gefördert<sup>29</sup>. Im Jahr 2002 erfolgte noch einmal eine erhebliche Ausweitung der GA-Förderzusagen auf ein Zuschussvolumen von rund 530 Mio. €<sup>30</sup> für 567 Förderprojekte (Jahr 2001: 485 Projekte mit einem Zuschussvolumen von rund 370 Mio. €).

Von den Förderzusagen zu unterscheiden ist die tatsächliche Auszahlung von GA-Zuschüssen. So wurden 2002 zwar in der GA insgesamt 694,7 Mio. € durch positive Förderentscheidungen gebunden, aber nur 387,1 Mio. € ausgezahlt. Sicherlich kommt es durch die Realisierungsdauer von Projekten zu Verschiebungen zwischen den Jahresbetrachtungen. Aber es sind letztlich auch nicht alle Projekte wirklich realisierungsfähig. Viele statistische Angaben über Bewilligungen gegenüber potenziellen Investoren beruhen auf Absichten der Unternehmen. Politische Erfolgsmeldungen, die auf der Grundlage von jüngeren Bewilligungsstatistiken das Anstoßen von Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen feiern, sind folglich regelmäßig deutlich überzogen. Im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung dominieren in Sachsen-Anhalt die Branchen des Ernährungsgewerbes, der Chemie und des Maschinenbaus. Der Neuaufbau der Produktionsanlagen dieser Industrien erfolgte auf der Grundlage gewachsener regionaler Traditionen und Kompetenzen sowie günstiger Standortbedingungen. Die privatwirtschaftlichen Investitionen werden also an den jeweiligen Standorten nicht vorwiegend wegen einer öffentlichen Förderung

<sup>28</sup> IAB-Betriebspanel Sachsen-Anhalt ; Ragnitz , IWH Nr. 167, Dezember 2002;

<sup>29</sup> MW LSA, Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung anhand ausgewählter Kennziffern;

<sup>30</sup> Jahresbericht 2002 des LFI Magdeburg

getätigt. Weiter ist in den letzten Jahren eine zunehmende Schwerpunktverschiebung von der Nachfrage nach Errichtungsbeihilfen hin zu der Nachfrage nach Fördermitteln für Erweiterungsinvestitionen zu beobachten. Der Investitionsaufwand pro gefördertem Arbeitsplatz steigt trotzdem.

### Die Nachfrage als begrenzender Faktor

Im privaten Sektor werden Investitionen nur bei ausreichenden Gewinnerwartungen vorgenommen, das heißt insbesondere nur bei Erwartung eines ausreichenden Absatzes der Güter und Dienstleistungen. Um die Einflüsse dieses Erfahrungssatzes näher zu betrachten, ist auf den Unterschied zwischen den sogenannten lokalen Wirtschaftszweigen und den so genannten überregional verflochtenen Wirtschaftszweigen einzugehen:

### Lokale Wirtschaftszweige

Die der Versorgung der örtlichen Bevölkerung dienenden Wirtschaftszweige Sachsen-Anhalts (Einzelhandel und Dienstleistungsgewerbe) bewegen sich angebotsseitig heute in etwa auf einem vergleichbaren Niveau wie in Westdeutschland. Entscheidende Rahmenbedingungen wie Einkommensentwicklung, Siedlungsstrukturen und Arbeitsmarkt stellen sich in Sachsen-Anhalt jedoch im Schnitt wesentlich ungünstiger dar. Über 50 Prozent der Steuerpflichtigen gehören der unteren Einkommensgruppe von bis zu 20.000 € pro Jahr an<sup>31</sup>.

Der Bruttodurchschnittslohn je abhängig Beschäftigtem betrug im Juni 2002 in Sachsen-Anhalt 1.830 €<sup>32</sup>. Auch aus diesem Grund haben sich die Konsumausgaben seit 1996 real kaum noch erhöht. Für die nächsten Jahre dürfte nicht mit Kaufkraftverbesserungen der privaten Haushalte insgesamt zu rechnen sein. Der anhaltenden Tendenz zur Angleichung von Tarifen in der Privatwirtschaft stehen gegenläufige Entwicklungen gegenüber. Die Reform der Sozialsysteme wird längerfristig auch niedrigere Transferleistungen nach Ostdeutschland mit sich bringen. Die Verunsicherung der Menschen einerseits über ihre zukünftige Belastung für die Finanzierung dieser Systeme und andererseits über die aus diesen Systemen noch zu erwartenden Leistungen hemmt die Ausgabenfreudigkeit. Diese Zusammenhänge und Tendenzen wurden in Sachsen-Anhalt infolge der Mitte der neunziger Jahre einsetzenden gesamtwirtschaftlichen Niveaustabilisierung sehr deutlich. Im Zuge der daraus folgenden Verschärfung des Wettbewerbs auf den lokalen Märkten waren in den einzelnen Branchen mit unterschiedlicher Intensität Marktberaumigungsprozesse zu beobachten, die sich in dem immer noch relativ hohen Insolvenzgeschehen niederschlagen. Die Situation ist bis heute nicht überwunden und wird noch einige Zeit anhalten.

---

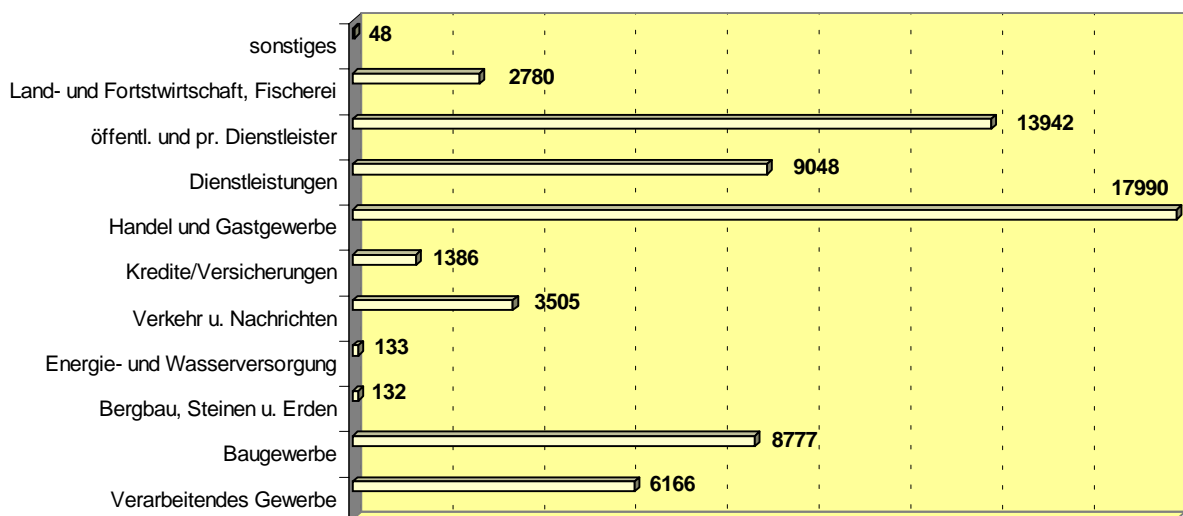
<sup>31</sup> Statisches Landesamt- Zahl 1998; aktuelle Zahl nicht verfügbar

<sup>32</sup> IAB-Betriebspanel Sachsen-Anhalt, siebente Welle 2002;

## Überregional verflochtene Wirtschaftszweige

Ein anhaltender Wachstumsprozess dürfte daher auf absehbare Zeit zunächst vorwiegend nur im Bereich der überregionalen Wirtschaft ablaufen können. Die Wirtschaftszweige, die auch fremde Märkte bedienen, bringen Kaufkraft in die eigene Region, wenn sie sich im überregionalen Wettbewerb behaupten können. Aber ausgerechnet in diesem Bereich weist die Wirtschaft Sachsen-Anhalts gravierende strukturelle Nachteile auf. Branchen, die überregional handelbare Güter anbieten, sind in Sachsen-Anhalt unterrepräsentiert.

**Betriebe in Sachsen-Anhalt nach Wirtschaftsgruppen**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, die Zahlenwerte beziehen sich auf den Stand 30.06.2002

Das verarbeitende Gewerbe erwirtschaftet in Sachsen-Anhalt nur rund 23 Prozent des gesamten Umsatzes, in Westdeutschland liegt der Anteil bei rund 35 Prozent (in Ostdeutschland insgesamt bei rund 26 Prozent). Auch innerhalb des verarbeitenden Gewerbes sind Strukturschwächen sichtbar. Als innovativ geltende Zweige sind in Sachsen-Anhalt vergleichsweise weniger vertreten. Obwohl die Exportleistung in den letzten Jahren gestiegen ist, bleibt der Anteil der exportierenden Betriebe, auch im verarbeitenden Gewerbe, mit 14 Prozent immer noch deutlich hinter vergleichbaren Anteilen in Westdeutschland (26 Prozent) zurück.

### Korrektur der ungünstigen Strukturen durch Existenzgründungen

Das Gründungsgeschehen zeigte nach dem Boom der Nachwendezeit deutliche Ermüdungserscheinungen. Diese setzten nicht erst mit der aktuellen Konjunkturflaute ein. Denn zum Ersten lief im vorangegangenen Jahrzehnt erst ein enormer Gründungsboom ab, der verfügbare Potenziale bereits gebunden hatte. Die große Mehrzahl der Betriebe in Sachsen-Anhalt sind Neugründungen seit 1990. Ein Viertel der heutigen Betriebe bestanden bereits vor der Wende.

Zweitens wird die Gründungsbereitschaft wesentlich von der Frage bestimmt, ob von einer ausreichenden Nachfrage für die angebotenen Leistungen ausgegangen werden kann (vergleiche hierzu oben: Ausführungen zur lokalen Wirtschaft). Drittens üben natürlich auch die spezifischen örtlichen Bedingungen Einfluss auf die Gründungsbereitschaft aus und führen zu regionalen Unterschieden in der Gründungsintensität. Ein Umfeld mit sehr hoher Arbeitslosigkeit und einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen motiviert nicht zur Unternehmensgründung.

Fraglich ist, welche Förderinstrumente einzusetzen sind, um solche Existenzgründungen zu initiieren, die zur Verbesserung der Strukturen beitragen. Der Schritt in die berufliche Selbstständigkeit wird durch breit angelegte Basisprogramme des Bundes gut unterstützt. Nach allen Erfahrungen bewirken zusätzliche Aktionen vorwiegend eine Welle von Gründungen im Einzelhandel und bei einfachen Dienstleistungen. Dementsprechend erfolgten im Zuge der jüngsten - durch die Bundesförderung der „Ich-AG“ ausgelösten - Welle die meisten Gewerbeanmeldungen in Sachsen-Anhalt bis jetzt in den Bereichen „Handel“ und „Grundstücks- und Wohnungswesen“. Im verarbeitenden Gewerbe blieb der Saldo zwischen An- und Abmeldungen hingegen negativ<sup>33</sup>.

Lange Zeiträume und überproportionales Wachstum sind erforderlich, um im Wege von Neugründungen zu günstigeren Branchen-, Absatz- und Größenstrukturen zu gelangen. Diese Zeit steht unter dem Blickpunkt der Landesfinanzen nicht mehr lange zur Verfügung. Hierbei bleibt die Frage offen, ob sich in ausreichendem Umfang Existenzgründer in den zur Strukturverbesserung bedeutsamen technologie- und innovationsintensiven Branchen niederlassen. Entscheidend dürfte sein, inwieweit es gelingt, potenzielle Gründer der betreffenden Branchen in den Hochschulen und den Einrichtungen der Technologieinfrastruktur zu motivieren und in das Umfeld einzubinden.

### Wirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Ausgaben

Aus ökonomischer Sicht besteht - bezogen auf ein Land - die Gefahr, Wirtschaftswachstum als solches langfristig zu erschweren, wenn beispielsweise adäquate Infrastrukturinvestitionen unterbleiben, weil die möglichst weitgehende Beseitigung der Schulden als oberstes politisches Ziel verfolgt wird. Es geht hier nicht vordergründig um Nachfragestabilisierung beziehungsweise Beschäftigungsankurbelung zum Beispiel für die Bauwirtschaft durch Investitionsprogramme der öffentlichen Hand. Vielmehr tragen gute Rahmenbedingungen, die durch geeignete öffentliche Investitionen befördert werden, dazu bei, Produktivität und Wachstum der privaten Unternehmen deutlich zu erhöhen. Sie sind daher auch ein gewichtiges Argument bei der Ansiedlung auswärtiger Investoren.

---

<sup>33</sup> Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Pressemitteilung 191/2003, die Angaben beziehen sich auf die Gewerbeanmeldungen von Januar bis September 2003

Für das Erreichen eines höheren Wirtschaftswachstums und die Verbesserung der Produktivität in der Privatwirtschaft kommt der Landesregierung bei den im folgenden Abschnitt aufgeführten Ausgabefeldern eine aktive Rolle zu. Unterbleiben öffentliche Investitionen, wird dies kurzfristig nicht sichtbar, weil sich aus der Rendite ergebende Effekte erst zukünftig zeigen. Im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung in Sachsen-Anhalt, welche in dieser Arbeit thematisiert wird, besteht jedoch kein Zweifel darin, dass die Absolventen der Hochschulen im nächsten Jahrzehnt wirtschaftlich produktiver sein werden, wenn zum jetzigen Zeitpunkt finanzielle Mittel für Vorschulen, öffentliche Schulen und Hochschulen aufgebracht werden.

Entsprechendes gilt für Investitionen in Forschung und Entwicklung und letztlich auch dafür, dass angemessene Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst nicht zunehmend eingeschränkt werden. Ausgaben für ein effizientes Regierungs- und Verwaltungssystem, das schnelle Verfahren, kompetente Ansprechpartner und Sicherheit in verschiedener Hinsicht garantiert, dienen der wirtschaftlichen Attraktivität eines Standortes. Die Bedeutung von öffentlichen Investitionen in das Verkehrssystem, in die Sanierung kommunaler Ver- und Entsorgungseinrichtungen oder in den Umweltschutz liegt auf der Hand.

Sicherlich muss Sachsen-Anhalt die „Schuldenfalle“ vermeiden und seinen Beitrag zu der Eingrenzung des deutschen Staatsdefizits leisten. Die Ressourcen reichen - besonders auch wegen der sich abzeichnenden Absenkung der finanziellen Leistungen von EU, Bund und Ländern, die in den Länderfinanzausgleich einzahlen - nicht aus, um alle Regionen in Sachsen-Anhalt gleichmäßig so zu entwickeln, dass sie hinsichtlich ansiedlungsentscheidender Bedingungen (Infrastruktur, weiche Standortfaktoren und so weiter) im internationalen Standortwettbewerb bestehen können.

Erforderlich ist also eine weitgehende räumliche Konzentration der über die notwendige Breitenversorgung hinausgehenden Infrastrukturförderung auf erfolgversprechende, verdichtete Schwerpunkorte. In den letzten Jahren war eine solche eigen-dynamische raumordnerische Ausrichtung der Fördermittel bereits zu beobachten. Trotzdem müssen für alle Regionen und deren Kommunen Konzepte vorangetrieben werden, die allen eine, wenn auch unterschiedliche, Entwicklung ermöglichen. Im Interesse der Entwicklungschancen sollte das Investitionsvolumen also auf einem Niveau konsolidiert werden, das hinreichende Rendite in der Zukunft sicherstellt.

### Innovation

Werden die Patentanmeldungen am Arbeitsort des Erfinders als ein Indikator für das Maß technologischer Beschaffenheit einer Region aufgefasst, so ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei anderen, in dieser Arbeit betrachteten volkswirtschaftlichen Entwicklungen: Nach 1996 ist der Aufholprozess Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland deutlich ins Stocken geraten (gemessen am prozentualen Anteil an den gesamtdeutschen Patentanmeldungen, der bis 1996 deutlich gestiegen, seitdem aber wieder gefallen ist). Innerhalb Ostdeutschlands nimmt Sachsen-Anhalt nach Berechnungen des ZEW Mannheim mit seit Jahren etwa 10 Prozent der Patentanmeldungen hinsichtlich des „Innovationsergebnisses“ eine eher bescheidene Position ein (Berlin 35 Prozent, Sachsen 25 Prozent, Thüringen 15 Prozent, Brandenburg 10 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern 5 Prozent)<sup>34</sup>. Betrachtet man die Anzahl der Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner, so ist festzustellen, dass im Jahr 2002

---

<sup>34</sup> ZEW Mannheim



Spitzenreiter Baden-Württemberg mit 122 deutlich vor Sachsen-Anhalt (14) liegt. Schlusslicht ist Mecklenburg-Vorpommern mit 11.

Auch beim Vergleich ostdeutscher Regionen lässt sich keine der Regionen Sachsen-Anhalts als ein Schwerpunkt innovativer Tätigkeiten ausweisen. Halle als beste sachsen-anhaltische Region mit 17,9 Patentanmeldungen je 100.000 Einwohnern, bleibt aber deutlich hinter dem ostdeutschen Spitzenreiter Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Raum Dresden) mit 42,9 Patentanmeldungen je 100.000 Einwohnern zurück, dass wiederum nicht einmal den gesamtdeutschen Durchschnittswert von 49,2 Anmeldungen erreicht.

In Sachsen-Anhalt existieren eine Reihe von Technologiegründungs- und Transferzentren. Auch die Existenz privater, unternehmensnaher Forschungsbetriebe wird von der öffentlichen Hand durch Subventionierung gesichert. An öffentlicher Förderung fehlt es nicht. Die Innovationstätigkeit der Wirtschaft wird in Ostdeutschland allgemein durch direkte und indirekte öffentliche Förderung deutlich über das entsprechende westdeutsche Niveau hinaus massiv unterstützt<sup>35</sup>. Andererseits war die Nachfrage der Wirtschaft nach Zuschüssen für die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren in den letzten Jahren erheblichen Schwankungen unterlegen (zum Beispiel Spitzenwerte für 1997 und 1998 mit 33 Mio. bzw. 25 Mio. DM). Die vom Landtag bewilligten Budgets konnten nicht jedes Jahr durch sinnvolle Projekte ausgeschöpft werden.

Auch vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahren ausgebauten Infrastruktur für Forschung und Entwicklung in Sachsen-Anhalt sowie einer vorhandenen Förderkulisse und Personal mit einem immer noch überdurchschnittlich hohen Qualifikationsniveau belegt das Land bei der Innovationseffizienz einen der hintersten Plätze im Vergleich der Bundesländer. Deshalb liegt es nahe, die Ursachen hierfür in strukturellen Unterschieden zu suchen.

Sachsen-Anhalt kann an verschiedenen Standorten anerkannte Kompetenz-Zentren zum Beispiel in der Bio-Technologie oder der Medizin-Technik vorweisen. Im bundesweiten Vergleich handelt es sich hierbei um verhältnismäßig kleine und räumlich isolierte Strukturen. Zudem ist die wichtige Interaktion der Forschungsdienstleister mit Industrie und Dienstleistungen weniger stark ausgeprägt. Aus den überwiegend kleinen Unternehmen entstehen verhältnismäßig wenig Impulse für die unternehmensnahen Forschungsdienstleister. Nach der heute vorherrschenden Auffassung treiben aber besonders eine hohe Dichte wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Aktivitäten sowie deren funktionsfähige regionale Vernetzung die Entstehung neuen Wissens und die daraus folgende Beschleunigung des Strukturwandels voran.

Eine im Bundesmaßstab beachtliche Ausnahme bildet die Ansammlung von Unternehmen und Einrichtungen der Pflanzenbiotechnologie im Süden des Landes. Trotzdem arbeiteten im Jahr 2001 im Raum München rund dreimal soviel Biotechnologie-Kernunternehmen wie im ganzen Land Sachsen-Anhalt<sup>36</sup>. Viele der betreffenden Unternehmen in Sachsen-Anhalt sind noch verhältnismäßig klein und befinden sich noch in zu frühen Phasen der Produktentwicklung, um eine internationale Marktrelevanz zu entfalten.

<sup>35</sup> vgl. ZEW Mannheim, Hintergrundstudie „Technologische Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands“, September 2003

<sup>36</sup> IWH, Stellung und Perspektiven Sachsen-Anhalts in der New Economy, Juni 2002

Hinzu kommt, dass die endgültige Umsetzung solcher Schlüsseltechnologien in reale Güter und Dienstleistungen und deren breite Durchsetzung am Markt ohnehin finanzieller und strategischer Potenziale bedarf, über die die verhältnismäßig kleinen innovativ tätigen Unternehmen und Einrichtungen in Sachsen-Anhalt in der Regel nicht verfügen. Diese Unternehmen stehen oftmals vor Problemen, den Erfolg von Innovationsanstrengungen nachhaltig verwerten zu können; dies betrifft zum Beispiel die schnelle Umsetzung neuer Verfahren in Rationalisierungserfolge, die schnelle Überleitung in eine breite Serienfertigung und die Markteinführung<sup>37</sup>. Dementsprechend - und insoweit auch der Branchenstruktur der Wirtschaft folgend - liegt der Schwerpunkt der Innovationstätigkeiten in Sachsen-Anhalt nicht im Bereich der neuen Spitzentechnologien. In diesem Rahmen weisen allerdings die Zuwachsraten beim Auslandsabsatz in den letzten Jahren auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit forschungsintensiver Zweige des verarbeitenden Gewerbes hin. Die in Westdeutschland ablaufende Beschäftigungsexpansion bei wissensintensiven Dienstleistungen konnte hingegen nicht mit vollzogen werden.

Dennoch bleiben Wissen und Technologie für Sachsen-Anhalt ausschlaggebende Faktoren zur Erzielung von Wirtschaftswachstum. Dies gilt nicht nur in erster Linie für wissenschaftliche Durchbrüche von großer Tragweite. Auch wenn viele Unternehmen kleinere Verbesserungen erreichen, beispielsweise in ihrer Technologie, bei der Entwicklung neuer Produkte oder bei der Organisation am Arbeitsplatz, kann das in der Summierung zu beachtlichen Fortschritten in der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes führen. Zudem wurde im Wege der Errichtung von Fertigungsbetrieben auswärtiger Großunternehmen Spitzentechnologie nach Sachsen-Anhalt importiert, die sich in der verhältnismäßig hohen Produktivität vor allem des Verarbeitenden Gewerbes niederschlägt. Die Forschungsabteilungen dieser Unternehmen und damit die Weiterentwicklung des Know-hows bleiben jedoch in der Regel bei den auswärtigen Stammbetrieben.

Die im Abschnitt „Bevölkerung und Arbeitsmarkt“ aufgezeigten nachteiligen Entwicklungsperspektiven werden erhebliche Auswirkungen auf das in dem Forschungspersonal bestehende Innovationspotenzial im Land haben. Den zukünftigen Humankapitalressourcen und Qualifikationsstrukturen muss folglich besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Für die Landesfinanzen lässt sich aus den Ausführungen dieses Abschnittes herleiten, dass der Umfang der Produktion technischen Wissens in der Wirtschaft Sachsens-Anhalts stärker von den vergleichsweise schmalen Innovationspotenzialen in den Unternehmen und wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen vorgegeben wird, als von dem landesseitigen Förderangebot. Dies gilt um so mehr, als auch Bund und EU eine gut ausgestattete Förderpalette anbieten.

---

<sup>37</sup> vgl. ZEW Mannheim, Hintergrundstudie „Technologischen Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands“, September 2003

## **Zusammenfassende Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Entwicklung des Arbeitsmarktes in Sachsen-Anhalt**

1. Die zukünftige ökonomische Entwicklung wird spätestens mit Beginn des nächsten Jahrzehnts vor allem durch die Verknappung des Personalnachwuchses gefährdet. Dies gilt grundsätzlich für alle Qualifikationsstufen. Das **Arbeitsangebot** sinkt insgesamt tendenziell leicht ab. Der ursprüngliche Vorteil der neuen Länder, der hohe Anteil an gut ausgebildeten Menschen, wie er beispielsweise in dem hohen Facharbeiteranteil zum Ausdruck gekommen ist, wird sich bis dahin abgebaut und zum Beispiel durch Langzeitarbeitslosigkeit entwertet haben. Der Altersdurchschnitt der Belegschaften ist dann allmählich gestiegen.
2. Besonders wird sich der **Jugendmangel** bei den Fachkräften mit höherer Qualifikation auswirken. Eine Produktivität und Wachstum vorantreibende Innovationsdynamik kann sich nur entfalten, wenn in ausreichendem Umfang junge Menschen, besonders auch mit sog. Schlüsselqualifikationen, neuestes Wissen in die Betriebe hineintragen und Verantwortung übernehmen.
3. Die Nachwuchsfrage stellt sich nicht allein wegen der demographischen Entwicklung. Mehr Absolventen hochwertiger Ausbildungsgänge suchen ihren weiteren Werdegang außerhalb des Landes als im Gegenzug nach Sachsen-Anhalt kommen. Dabei legt der überregionale sogenannte „**Kampf um die besten Köpfe**“ im Moment nur eine Atempause ein; er wird sich mit dem Wiederanziehen der Konjunktur und der Verschärfung der demographischen Lage zunehmend intensivieren.
4. Die **Abwanderung** von Fachkräften und Absolventen hat im jeweiligen Einzelfall verschiedene Ursachen, wie die allgemeine Stimmungslage im Land, ein geringer Identifikationsgrad, die Attraktivität des Lebensumfeldes oder einfach Neugierde auf Anderes und Neues. An erster Stelle dürfte bei den Abwandernden aber stehen, dass Beschäftigungs- und Einkommenswünsche nicht realisiert werden können, berufliche Perspektiven oftmals begrenzt erscheinen. Die verhältnismäßig ungünstige Position im sich verschärfenden Wettbewerb um Humankapital wird folglich wesentlich bedingt durch die wachstumsgebremste Wirtschaftsentwicklung und die ungünstige Unternehmensstruktur. Humankapitalknappheit behindert wiederum ansässige Unternehmen in der Entwicklung und bietet keine Anreize für fremde Unternehmen zur Ansiedlung. So gesehen droht letztlich ein Teufelskreis.
5. Wesentliche Impulse zur Abschwächung dieses Trends könnten durch die **Neuansiedlung** von bedeutenderen überregional absetzenden Produktionen oder Dienstleistungen erfolgen. Vor allem in letzter Zeit bleiben bedeutende Ansiedlungserfolge jedoch aus. Die Zeit hierfür wird immer knapper, weil sich die Spielräume zunehmend verengen und zwar insbesondere
  - durch die fortschreitende Begrenzung der eigenen fiskalischen Handlungsfähigkeit des Landes,
  - durch das Abschmelzen der zukünftigen Transferleistungen für Ostdeutschland,
  - durch die Herabsetzung des beihilferechtlich zulässigen Umfangs von Subventionen als Anreize für die Ansiedlung in Ostdeutschland,
  - durch ausbleibenden Erfolg bei der Verbesserung des Landesimages, während vor allem den südlichen ostdeutschen Nachbarn eine Profilierung immer besser gelingt.

6. Ein Wachstum, vorwiegend „aus sich heraus“, erfordert viel Zeit. Nichts deutet darauf hin, dass es auf kürzere Sicht hier wieder zu einer erheblichen Ausweitung vor allem der Ausrüstungsinvestitionen kommt. Eine insgesamt niedrige Innovationstätigkeit verbunden mit dem Fehlen bedeutender räumlicher Agglomerationen im Land bilden keine günstigen Voraussetzungen für schnelles **Wirtschaftswachstum**. Dies äußert sich auch in einem sehr verhaltenen Existenzgründungsgeschehen.
7. Das Tempo der Investitionstätigkeit und des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsfortschritts ist nicht erst in der gegenwärtigen Konjunkturlaute erlahmt. Eine dennoch vorgenommene einseitige Fixierung auf eine vermehrte Anhäufung von privatem Sachkapital und dessen Förderung macht allein keine zukunftsfähige Wirtschaftspolitik aus, sondern stellt lediglich einen Rückgriff auf die damals zeitgemäßen Konzepte des Anfangs der neunziger Jahre dar. Die Bedeutung der öffentlichen **Investitionen** wird demgegenüber – gemessen am Umfang der Investitionshaushalte von Land und Kommunen – gering bewertet. Entsprechendes gilt für Investitionen in das Humankapital.
8. Die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bedeuten nicht, dass einzelne Unternehmen oder Unternehmensgruppen keine aussichtsreiche Entwicklung nehmen und keine internationalen Spitzenleistungen anbieten könnten. Für eine überdurchschnittliche Steigerung der Dynamik in den Regionen, für die Entwicklung und breite Markteinführung neuer Technologien mit hohen **Wertschöpfungspotenzialen** wird dies jedoch nicht ausreichen. Hierfür fehlen eine ausreichende räumliche Konzentration und Verflechtung zahlreicher innovativer Unternehmen und Einrichtungen (die so genannte kritische Masse). Auch Stammhäuser größerer Unternehmen, die eine breite internationale Durchsetzung von Innovationen am Markt organisieren könnten, stehen in Sachsen-Anhalt nicht zur Verfügung.
9. Dort wo **Wachstumsentwicklung** erzeugt werden könnte, würde sie sich in Sachsen-Anhalt voraussichtlich räumlich konzentrieren auf die Regionen, in denen sich schon heute wachstumsstarke wirtschaftliche/unternehmerische Aktivitäten und wissenschaftliche Einrichtungen finden. Das sind vor allem Magdeburg und Halle. Der Abstand der ländlichen Regionen wird weiter zunehmen, soweit sie es nicht verstehen, sich auch an benachbarte Ballungen außerhalb der Landesgrenze anzulehnen, wie die westliche Altmark oder Wernigerode.
10. Die Fläche **Sachsen-Anhalts** ist und bleibt ein Gebiet mit einer traditionsreichen, vielfältigen Kultur, zahlreichen attraktiven Landschaften und einer zentralen Verkehrslage mit räumlicher Nähe zu großstädtischen Ballungsgebieten. Dem geringeren durchschnittlichen Einkommensniveau stehen andererseits geringere Lebenshaltungskosten gegenüber. Zwar sind die Aussichten auf ein dynamisches Wachstum der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit eher begrenzt. Unabhängig von dieser Gesamtschau hat der Einzelne aber viele Möglichkeiten, seinen beruflichen und privaten Weg ohne die negativen Seiten des Lebens in einem überfüllten, oftmals problematischen Ballungsgebiet zu finden.

## 5.3 Öffentliche Finanzen in Sachsen-Anhalt

### 5.3.1 Allgemeine Betrachtungen und Erläuterungen

In diesem Kapitel soll das Schwerpunktthema der vorliegenden Arbeit, die Entwicklung der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, behandelt werden. Dabei wurde versucht, aus heutiger Sicht konkret und unvoreingenommen bestimmte Entwicklungen der kommenden Jahre aufzuzeigen. Zu Beginn eine Situationsbeschreibung und dann der Blick in die Zukunft.

Neben den Geldern aus dem Solidarpakt sind die ostdeutschen Länderhaushalte von Mitteln aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich sowie von Zuschüssen des Bundes und der EU abhängig. Aus eigenen Steuereinnahmen können Länder und Gemeinden im Osten derzeit nur zwischen 40 Prozent und 50 Prozent ihrer Gesamtausgaben finanzieren. Selbst finanzschwache westdeutsche Länder erreichen Werte von über 65 Prozent. Im Rahmen des Solidarpaktes II werden die Transfers ab dem Jahr 2009 jährlich spürbar gekürzt. Es ist zu prüfen, ob die Länder den Rückgang der Solidarpaktmittel und der Mittel der EU durch einen Zuwachs bei eigenen Einnahmen ausgleichen können. Zugleich geben die ostdeutschen Länder, Landkreise und Gemeinden pro Einwohner erheblich mehr aus als die westdeutschen Länder. Bis 2019 müssen sie ihre Ausgaben aber zwangsläufig auf ein Niveau senken, welches ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft entspricht. Realistisch ist hier eine Orientierung am Ausgabenniveau der finanzschwachen Flächenländer im Westen, deren derzeitige Leistungskraft die ostdeutschen Länder mittelfristig maximal erreichen können<sup>38</sup>.

Finanzpolitik ist gegenwärtig von erheblichen und vielfältigen Schwierigkeiten geprägt, steht sie doch oft den Zielvorstellungen anderer Politikfelder auf Grund der begrenzten Ressourcen entgegen. Ziel muss deshalb sein, dass durch berechenbare Finanzen der Politik über inhaltliche Auseinandersetzungen und Beschlüsse ein Gestaltungsspielraum gewährleistet wird. Dies setzt aber für die nächsten Jahre eine strukturierte und nachvollziehbare Konsolidierung voraus!

Innerhalb der folgenden Betrachtungen galt es, sich auf Schwerpunkte zu konzentrieren. Ein Haushalt mit mehreren tausend Titeln kann nicht in seiner Gesamtheit über einen Zeitraum bis 2020 betrachtet werden.

In einer Präsentation vor der SPD Landtagsfraktion wurde ein mögliches Szenario der Entwicklung des Landeshaushaltes für Sachsen-Anhalt dargestellt<sup>39</sup>. Mittels der grob strukturierten und diskussionswürdigen Annahmen von Prof. H. Seitz wurden Eckdaten mit den prognostizierten gerundeten 2,1 Mio. Einwohnern Sachsen-Anhalts in 2020 hochgerechnet und mit den folgenden Überlegungen verglichen. Deutlich wird, dass von der Bevölkerungszahl beeinflusste Veränderungen auftreten. Bei der Bewertung dieser Tabelle ist zu beachten, dass die Prognose kein politisches Handeln berücksichtigt.

<sup>38</sup> Ostdeutscher Bankenverband e.V. – INFO 3/2003

<sup>39</sup> Prof. H. Seitz – Universität Frankfurt (Oder)

**Haushaltsstruktur in den finanzschwachen Flächenländern Westdeutschlands (SFW) und Sachsen-Anhalt (ST) im Jahr 2020 in € je Einwohner und prognostizierter Gesamtbevölkerung**

Euro je EW real auf 2001 bezogen	SFW 2020	ST 2020	ST 2000/01	ST 2020
				x 2,06 Mio
<b>A.1 Personalausgaben insgesamt</b>	1.090,00	1.330,00	1.090,00	2.739,80
Versorgung	200,00	140,00	7,00	288,40
aktives Personal	890,00	1.190,00	1.083,00	2.451,40
<b>A.2 Sachaufwand</b>	210,00	260,00	260,00	535,60
<b>A.3 Zinsen</b>	270,00	320,00	280,00	659,20
<b>A.4 laufende Zuweisungen an andere Bereiche</b>	260,00	500,00	650,00	1.030,00
<b>A.5 Zahlungen an Gemeinden</b>	620,00	800,00	1.260,00	1.648,00
darunter investive Zahlungen	100,00	100,00	400,00	206,00
laufende Zahlungen	2.350,00	3.110,00	3.140,00	6.406,60
Einnahmen insgesamt	2.650,00	2.850,00	3.600,00	<b>5.871,00</b>
darunter:				
<b>B.1 Steuern</b>	1.860,00	1.850,00	1.850,00	3.811,00
<b>B.2 Zahlungen vom Bund</b>	350,00	410,00	1.200,00	844,60

Quelle: Prof. H. Seitz, Frankfurt (Oder), eigene Berechnungen (Angaben gerundet)

### 5.3.2 Der Landeshaushalt

Der Landeshaushalt, der (bisher) jedes Jahr im Landtag beraten wurde, gliedert sich in Einnahme- und Ausgabeseite. Diese wiederum werden nach Hauptgruppen unterschieden.

#### Einnahmen

- Hauptgruppe 0 Steuern und Abgaben
- Hauptgruppe 1 Eigene Einnahmen
- Hauptgruppe 2 Einnahmen von Dritten/konsumtiv
- Hauptgruppe 3 Einnahmen von Dritten/investiv und Kredite

#### Ausgaben

- Hauptgruppe 4 Personalausgaben
- Hauptgruppe 5 Sachausgaben und Schuldendienst
- Hauptgruppe 6 konsumtive (Übertragungs-) Ausgaben
- Hauptgruppe 7 Bauausgaben
- Hauptgruppe 8 Investitionsausgaben
- Hauptgruppe 9 besondere Finanzierungsausgaben

Um zu verlässlichen Projektionen über den Landeshaushalt zu gelangen, ist es sinnvoll, jede Hauptgruppe einzeln zu betrachten. Für die Gesamtbetrachtung wurden die Einnahme- und Ausgabeseite zusammengefasst und gegenübergestellt.

Die Berechnungen berücksichtigen nicht die jährliche Inflationsrate. Gleichzeitig mit dem aktuellen Haushaltsplanentwurf wird die Mittelfristige Finanzplanung durch die jeweilige Landesregierung vorgelegt. Sie betrachtet einen Zeitraum von 5 Jahren. Dabei gab es in den letzten Jahren immer erhebliche Abweichungen der aktuellen Steuereinnahmen gegenüber den vorausgegangenen Planungen. Diese betragen teilweise mehr als 500 Mio. € pro Planungszeitraum.

Die dargestellten Tabellen besitzen folgende Struktur: 1991-2002: Ist-Stand der abgelaufenen Haushalte; 2003: Der abgelaufene, aber kassenmäßig noch nicht abgeschlossene Haushalt; 2004: Der gerade beschlossene Haushalt ; 2005-2007: Entsprechend der jetzt gültigen Mittelfristigen Finanzplanung (MifriFi). Das heißt, die Zahlen der jeweiligen Landesregierung wurden übernommen und teilweise kommentiert. Die Jahre 2008-2020 wurden nach verschiedenen Szenarien und Methoden berechnet. Auf die Einbeziehung der kommunalen Haushalte und Zweckverbände wurde auf Grund der Komplexität und schwierigen Verfügbarkeit verzichtet.

Vor dem Hintergrund notwendiger Strukturentscheidungen wird es im Parlament immer wichtiger, sich mehr der Mittelfristigen Finanzplanung zuzuwenden. Das jährliche Ringen um Hunderte von Haushaltspositionen versperrt oft den Blick für das Grundsätzliche. Will Politik gestalten, muss sie Haushaltseckpunkte vorgeben. Bisher blieb immer wieder auf Grund von viel zu hohen Forderungen der einzelnen Ministerien eine Schwerpunktsetzung aus.

**Dabei gilt:**

**Ausgeglichene Haushalte sind ein Ziel guter Politik, nicht die gute Politik selbst!**

### **5.3.2.1 Einnahmen**

#### Steuern und Abgaben - Hauptgruppe 0

Steuern und Abgaben stellen einen großen Teil der Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalts dar. Im Haushaltsjahr 2002 waren dies bei Gesamteinnahmen von 10,57 Mrd. € rund 4,4 Mrd. €. Ständiges Ziel muss es sein, bei den Haushaltseinnahmen den Anteil der Steuern zu erhöhen. Die Darstellung über die Steuerdeckungsquote weist für das Haushaltsjahr 2002 in Sachsen-Anhalt einen Wert von 40,4 Prozent aus (zum Vergleich: Schleswig Holstein, Landeshaushalt 2002: 64,6 Prozent). Der Umfang und die Gewichtung einzelner Steuerarten, sowie ihre Verteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist relativ unterschiedlich. Bezogen auf das Gesamtaufkommen spielen im Landeshaushalt 2002 die Umsatzsteuer (3,4 Mrd. €), die Lohnsteuer (725 Mio. €) und die Kfz-Steuer (204 Mio. €) die dominierenden Rollen. Bei einigen Steuerarten muss das Land negative Einnahmen verbuchen, wie veranlagte Einkommensteuer (-203 Mio. €) und Körperschaftsteuer (-105 Mio. €). Dadurch wird das Gesamtergebnis verschlechtert.

Eine aussagefähige Betrachtung der Steuern und Abgaben Sachsen-Anhalts ist erst seit 1995 möglich. Vorher gab es den Fonds „Deutsche Einheit“<sup>40</sup>. Für die Jahre 1995-2003 stellt man fest, dass das Steueraufkommen stagniert. Die Steuerschätzung im November 2003 hat für das abgelaufene Haushaltsjahr 2003 Steuermindereinnahmen in Höhe von 368 Mio. € erbracht und für 2004 von 110 Mio. € prognostiziert. Dies hatte zur Folge, dass die Planung der Steuereinnahmen für die nächsten Jahre angepasst werden musste und angesichts der fehlenden Flexibilität bei vielen Ausgabepositionen notgedrungen zu einer Erhöhung der Verschuldung bzw. zu einer Verringerung der Investitionen führte. Für die Jahre 2004 bis 2020 sind mehrere Varianten gerechnet worden. Am wahrscheinlichsten erscheint ein Steuerwachstum von jährlich 1 Prozent auf einem durch die Steuerschätzung im Mai 2003 veränderten Haushaltsansatz für das Jahr 2003 von 4.345 Mio. €.

Neben dem Betrachten des Steueraufkommens ist hier auch die Einwohnerentwicklung wichtig. 2002 betrug das Steueraufkommen pro Einwohner in unserem Land rund 1.700 €, Schleswig-Holstein nahm im selben Jahr pro Kopf ca. 1.800 € an Steuern ein. Das angenommene Wachstum des Aufkommens pro Kopf von 1 Prozent würde bedeuten, dass im Jahr 2020 ca. 2.050 € pro Kopf an Steuern zur Verfügung stehen würden. Damit wird das Steueraufkommen pro Kopf steigen. Die Gesamteinnahmesumme wird in Sachsen-Anhalt durch den Einwohnerrückgang aber sinken.

Eine Prognose über die Entwicklung der Steuereinnahmen ist immer mit Unsicherheiten verbunden. In Haushalt des Bundes haben sich die Steuereinnahmen (bis auf die Mineralölsteuer) von 1993 bis 2003 um 15 Prozent erhöht. Ähnliches gilt für den Landeshaushalt von Schleswig-Holstein. Es muss aber auch beachtet werden, dass diese Betrachtungen nach den Regulierungsmechanismen in Deutschland durchgeführt werden. Das Steueraufkommen in Sachsen-Anhalt wäre ohne diesen innerstaatlichen Ausgleich wesentlich geringer!

### Eigene Einnahmen – Hauptgruppe 1

Die Eigenen Einnahmen, auch als Verwaltungseinnahmen bezeichnet, schlagen im Haushalt 2002 mit 325 Mio. € zu Buche. Dies sind vor allem Gebühren und Entgelte (36 Mio. €), Geldstrafen und Geldbußen (110 Mio. €), Mieten und Pachten sowie Verkaufserlöse. Bei dieser Hauptgruppe, die ebenfalls in weiten Teilen von der Bevölkerungszahl abhängt, lohnt ein Vergleich mit Schleswig-Holstein. Der zu erwartende Bevölkerungsrückgang in Sachsen-Anhalt wird sich hier stark auswirken. Im Haushaltsjahr 2000 erzielte Sachsen-Anhalt rund 60 Prozent der Einnahmen von Schleswig-Holstein pro Einwohner.

Im Haushalt 2003 von Sachsen-Anhalt gab es Besonderheiten – Einnahmen aus Beleihung von 150 Mio. € (Sonderfonds „Altlasten“, also eine verdeckte Schuldenaufnahme) und Einnahmen aus Veräußerungen in Höhe von rund 98 Mio. €. Ohne diese Sondereinnahmen beträgt die Summe der eigenen Einnahmen nur 242 Mio. €, also deutlich weniger als in den letzten Jahren. Zur abschließenden Bewertung wird man jedoch den endgültigen Jahresabschluss 2003 abwarten müssen.

<sup>40</sup> Fonds „Deutsche Einheit“: 1990 von Bund und westdeutschen Ländern zur Verfügung gestelltes Finanzvolumen von 115 Mrd. DM zur Deckung der Defizite des Haushalts der ehemaligen DDR und seiner Länder. Die Landesanteile wurden per Gesetz entsprechend der Einwohnerzahlen veranschlagt. In diesem Zeitraum waren die Beitrittsländer noch nicht in das System des Länderfinanzgleichs der Bundesrepublik einbezogen. (1990-1994).



Für die Projektion bis 2020 wurden folgende Annahmen getroffen: Sachsen-Anhalt erreicht bis 2015 die Höhe der Eigenen Einnahmen von Schleswig-Holstein im Jahr 2000 (215 €/ pro Einwohner) in gleichmäßigen Schritten. Bis 2020 bleibt dieser Wert je Einwohner konstant. Selbst wenn dieser Wert durch Änderungen von Verwaltungsverfahren oder anderen Rahmenbedingungen abweicht, sind die Auswirkungen auf Grund der Höhe der Einnahmen relativ klein.

### Einnahmen von Dritten/ konsumtiv – Hauptgruppe 2<sup>41</sup>

Die Einnahmen von Dritten beinhalten Zuweisungen und Zuschüsse der EU, des Bundes und den anderen Länder. Dabei gibt es Einnahmen, deren Höhe für bestimmte Zeiträume feststehen und variable Einnahmen, welche von gesetzlichen Festlegungen sowie politischen Programmen abhängig sind. Die Aufteilung im Einzelnen:

Den größten Teil der Einnahmen von Dritten bilden die Mittel aus dem Solidarpakt. Seit 1995 beziehen die neuen Länder im Rahmen des Solidarpaktes I Sonderbundesergänzungszuweisungen (SOBEZ) und ferner Sonderzuweisungen des Bundes in Form von IfG -Mitteln<sup>42</sup>.

Diese Mittel sollten zur Beseitigung der bestehenden Infrastrukturlücke, zur Deckung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft sowie zur Finanzierung weiterer „teilungsbedingter“ Sonderlasten verwendet werden. Ab 2005 gibt es, nach Verhandlungen im Jahr 2001, den Solidarpakt II. Die SOBEZ werden nach einem vereinbarten Ablaufgitter 2019 auslaufen. Weiterhin wurden zusätzliche finanzielle Leistungen (so genannter „Korb 2“) vereinbart, die noch spezifiziert werden. Die BEZ gehen von ca. 2 Mrd. € im Jahre 2003 auf 322 Mio. € im Jahr 2020 zurück. Dieser Rückgang beeinflusst den Landeshaushalt wie keine zweite Kennziffer.

Die Länder sind über einen Finanzausgleich miteinander verbunden. Es wird unterschieden zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Finanzausgleich. Der horizontale Finanzausgleich umfasst den Umsatzsteuervorwegausgleich und den Länderfinanzausgleich (LFA) im engeren Sinne. Der vertikale Finanzausgleich erfolgt über die Bundesergänzungszuweisungen (Fehlbetrags-BEZ, Sonderbedarfs-BEZ und Übergangs-BEZ).

Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sind abhängig von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung aller Bundesländer. Wenn sich die Einnahmesituation im Land Sachsen-Anhalt in den folgenden Jahren im Vergleich zu den westdeutschen Ländern nicht ( gravierend ) verbessert, wird Sachsen-Anhalt weiter ein Empfängerland auf hohem Niveau bleiben. Aufgrund des Standes der umfangreichen politischen Diskussion um den Föderalismus und seine monetären Mechanismen, ist jedoch kaum eine Besserstellung der finanzschwachen Bundesländer zu erwarten. Daher wurde in der Projektion der Durchschnitt der Haushaltsjahre 1995 bis 2004 (614 Mio. €) als Grundlage für die Einnahmehöhe ab 2008 (konstant bis 2020) angenommen.

<sup>41</sup> Die im Rahmen der Hartz-Reform erhöhten SOBEZ (2005-2009) und die Verringerung der Wohngeldleistungen konnten hier nicht mehr berücksichtigt werden.

<sup>42</sup> IfG - Investitionsfördergesetz

Weiterhin werden derzeit jährlich vom Bund Zuweisungen und Erstattungen in Höhe von rund 600 Mio. € überwiesen. Dies betrifft Erstattungen zu Programmen und Gesetzen (z. B. Wohngeld, BaFöG ), die durch den Bund und das Land Sachsen-Anhalt gemeinsam finanziert und durch die Einwohnerzahl beeinflusst werden.

### Einnahmen Sachsen-Anhalts von Dritten (konsumtiv) 1991-2020 in Mio. €

HH-Jahr	Einnahmen aus BEZ (feststehend)	Einnahmen aus LFA (Projektion)	Einnahmen aus LFA (MifriFi)	Einnahmen aus Zuw./Zusch. (Projektion)	Summe <sup>43</sup>
1991	Einnahmen	3.183		697	3.880
1992	aus Fonds	3.108		1.185	4.293
1993	„Deutsche	3.222		637	3.859
1994	Einheit“	3.162		343	3.505
1995	1.463	579		440	2.482
1996	1.472	612		704	2.788
1997	1.466	642		683	2.791
1998	1.475	599		718	2.792
1999	1.492	650		674	2.816
2000	1.497	715		747	2.959
2001	1.481	718		722	2.921
2002	2.004	528		927	3.459
2003 Soll	1.999	559		915	3.473
2004 Soll	1.999	536		810	3.345
2005	1.979	556	588	844	3.379
2006	1.971	576	626	811	3.358
2007	1.955	596	649	779	3.330
2008	1.931	614	643	747	3.292
2009	1.818	614		717	3.149
2010	1.697	614		687	2.998
2011	1.584	614		659	2.857
2012	1.464	614		631	2.709
2013	1.351	614		603	2.568
2014	1.231	614		575	2.420
2015	1.118	614		548	2.280
2016	998	614		521	2.133
2017	885	614		494	1.993
2018	765	614		468	1.847
2019	652	614		443	1.709
2020	322	614		418	1.354

Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt / Eigene Berechnungen

<sup>43</sup> Ohne Mittelfristige Finanzplanung

Neben dem Länderfinanzausgleich gibt es, wenn auch wenig beachtet, einen „heimlichen Finanzausgleich“, und zwar die Transferleistungen der Bundesagentur für Arbeit. Dabei ist, auf Grund der ungleichen Arbeitsmarktchancen, der Nettotransfer von West nach Ost die stärkste Komponente. Dieser hatte im Jahr 2001 einen Wert von 12,5 Mrd. €. Dies entspricht in doppelter Höhe den Transferleistungen im Länderfinanzausgleich von 5,8 Mrd. €. Konkret bedeutet dies für das Land Sachsen-Anhalt Nettotransferleistungen der Bundesanstalt für Arbeit von 2,4 Mrd. €. Da diese Transfers zum größten Teil im Sozialbereich verwendet werden, würde eine radikale Absenkung große Probleme hervorrufen.

Zurück zum Landeshaushalt. Aus nicht-investiven Mitteln der EU standen im Haushalt 2002 ca. 140 Mio. € zur Verfügung. Diese, wie auch die Gelder aus Erstattungen, Zuweisungen und Zuschüssen, werden auf Grund der Bevölkerungsentwicklung sowie der Anpassung zwischen Ost und West zurückgehen. Für den Haushalt 2002 standen dafür 927 Mio. € zur Verfügung. Schleswig-Holstein hatte im selben Haushaltsjahr eine Summe von ca. 565 Mio. € eingestellt, was pro Einwohner 202 € ausmacht. Umgerechnet auf die entsprechende Einwohnerzahl würde das für Sachsen-Anhalt im Jahre 2020 einer Einnahme von rund 418 Mio. € entsprechen.

### Einnahmen von Dritten (investiv) – Hauptgruppe 3

Im Vergleich zur Hauptgruppe 2 ist die Hauptgruppe 3 ähnlich strukturiert, jedoch dürfen die Einnahmen lediglich für Investitionen verwendet werden. Bereits seit einiger Zeit gibt es Abgrenzungsdiskussionen, ob die Finanzierung von Hochschulen konsumtiv oder investiv zu betrachten ist. An dieser Stelle soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden, aber die Auffassung, dass es sich um Investitionen handelt, sollte sich durchsetzen. Zusätzlich wird in dieser Hauptgruppe die Schuldenaufnahme aufgeführt, auf welche aber separat eingegangen wird.

Zu den einzelnen Einnahmen:

**1. Von der EU** - Sachsen-Anhalt erhält als Region mit erheblichem Entwicklungsrückstand in der Förderperiode 2000-2006 insgesamt rund 3,5 Mrd. € aus Brüssel. Die Finanzierung erfolgt aus verschiedenen Förderfonds. Über Operationelle Programme werden die Fördermittel in Sachsen-Anhalt eingesetzt. Das Fördervolumen im Haushalt 2002 betrug rund 367 Mio. €. Wegen der Übertragbarkeit der Fördermittel innerhalb der Haushalte eines Förderzeitraumes ist eine jährliche Betrachtung des Mittelabflusses schwierig.

**2. Vom Bund** – Der Bund leistet in vielfältiger Weise vor allem Unterstützung im Rahmen von so genannten Mischfinanzierungen. Das heißt, dass das Land Sachsen-Anhalt zu den Mitteln des Bundes eigene Landesmittel dazu geben muss.

Dabei sind die Programme für Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland auf einem viel höheren Niveau, das aber allmählich abgeschmolzen und dem westdeutschen Niveau angeglichen wird. Die größten Programme in diesem Bereich sind die Gemeinschaftsaufgaben (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Hochschulbau“ und „Landwirtschaft“. Mit der Finanzreform wurden die Gemeinschaftsaufgaben 1970 in der Bundesrepublik eingeführt. Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist sie seit 1990 fast ausschließlich ein Instrument für Ostdeutschland. Ein

Ost-West-Vergleich anhand der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll dies erläutern. Im Bundeshaushalt 2003 beträgt der Gesamtansatz für die GA-Ost rund 809 Mio. € und für die GA-West ca. 135 Mio. €. Der Anteil für Sachsen-Anhalt beträgt dabei ca. 142 Mio. €. (Zum Vergleich: Schleswig-Holstein rund 14,4 Mio. €) Für 2004 ist nun vorgesehen, erstmals zu Gunsten Westdeutschlands bei bestimmten Voraussetzungen den ostdeutschen Anteil abzusenken. Grundlage der Diskussionen ist der Begriff der strukturschwachen Region und somit eine gesamtdeutsche Klassifizierung.

Die Erarbeitung eines Szenarios über die Entwicklung der investiven Einnahmen gestaltete sich als schwierig, da diese von vielen Bedingungen abhängen. Trotzdem an dieser Stelle eine Projektion nach optimistischer Betrachtung:

**Bundesmittel:** Bis 2007 erfolgt eine Rückführung auf 400 Mio. €, dann eine Halbierung bis 2013 und anschließend eine Angleichung auf das Niveau Schleswig-Holsteins (16 €/ Einw.). Dies entspricht 33 Mio. €.

**EU-Mittel:** Von 2007 bis 2013 wird ein Rückgang des heutigen Niveaus auf 80% erfolgen. Anschließend wurde eine Halbierung der Mittel bis 2020 angenommen. Dies entspricht einer Summe von 148 Mio. €.

**Landesmittel:** Rückführung bis 2010 auf 0 €. Auf die Berücksichtigung von Einnahmen aus der kommunalen Beteiligung an der Krankenhausfinanzierung wurde verzichtet.

### Szenario einer möglichen Einnahmeentwicklung investiver Zuweisungen Dritter in Sachsen-Anhalt 2004 bis 2020 (in Mio. €)

HH-Jahr	Bundesmittel	EU-Mittel	Landesmittel ST	Gesamt
Basis 2002	510	370	162	1.042
2004	483	366	139	988
2005	456	363	116	935
2006	428	359	93	880
2007	400	348	69	817
2008	367	338	46	751
2009	333	327	23	683
2010	300	317	-	617
2011	267	307	-	574
2012	233	296	-	529
2013	200	278	-	478
2014	176	259	-	435
2015	152	241	-	393
2016	128	222	-	350
2017	105	204	-	309
2018	81	185	-	266
2019	57	166	-	223
2020	33	148	-	181

Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt / Eigene Berechnungen

Die Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt ist neben den Personalkosten einer der wichtigsten Einflussfaktoren bei der Konsolidierung des Landeshaushaltes. Will man durch sinkende Zinszahlungen Spielräume für die Zukunft erarbeiten, gibt es keine Alternative zur Rückführung der Nettoneuverschuldung und der anschließenden Tilgung der aufgelaufenen Schulden. Im Kontext der insgesamt zurückgehenden Einnahmen der nächsten Jahre macht die Nettoneuverschuldung hierbei keine Ausnahme. Aus diesem Grund ist die Rückführung der Nettoneuverschuldung in den Jahren 2005 bis 2008 endlich umzusetzen. Ab 2010 sollte dann eine jährliche Tilgung von 200 Mio. € erfolgen.

### Einnahmen insgesamt im Landeshaushalt Sachsen-Anhalt 1990-2020 in Mio. €

Haushalts- jahr	HGr. 0	HGr. 1	HGr. 2	HGr. 3		Gesamt	Planungen der LR lt. MifriFi		
				inv.Zuw.	Kredite		HGr. 0	Kredite	G-einnahmen
1991	1.673	165	3.880	530	1.240	<b>7.488</b>			
1992	2.140	227	4.293	678	1.784	<b>9.122</b>			
1993	2.385	238	3.859	700	2.100	<b>9.282</b>			
1994	2.880	345	3.655	270	2.521	<b>9.671</b>			
1995	4.467	373	2.482	1.902	1.272	<b>10.496</b>			
1996	4.553	361	2.788	1.644	1.022	<b>10.368</b>			
1997	4.444	340	2.791	2.075	1.217	<b>10.867</b>			
1998	4.744	329	2.792	1.425	1.109	<b>10.399</b>			
1999	4.812	389	2.816	1.481	944	<b>10.442</b>			
2000	4.777	339	2.959	1.693	767	<b>10.535</b>			
2001	4.732	333	2.921	1.479	690	<b>10.155</b>			
2002	4.276	325	3.428	1.020	1.526	<b>10.575</b>			
2003 Soll	4.485	647	3.473	1.390	750	<b>10.745</b>			
2004 Soll	4.424	437	3.345	1.264	945	<b>10.415</b>			
2005	4.368	318	3.379	935	484	<b>9.484</b>	4.440	600	<b>9.612</b>
2006	4.315	315	3.358	880	242	<b>9.110</b>	4.682	450	<b>9.650</b>
2007	4.308	335	3.330	817	120	<b>8.910</b>	4.851	300	<b>9.491</b>
2008	4.304	354	3.292	751	60	<b>8.761</b>			
2009	4.300	373	3.149	683		<b>8.505</b>			
2010	4.304	393	2.998	617		<b>8.312</b>			
2011	4.305	411	2.857	574		<b>8.147</b>			
2012	4.307	430	2.709	529		<b>7.975</b>			
2013	4.308	448	2.568	478		<b>7.802</b>			
2014	4.308	465	2.420	435		<b>7.628</b>			
2015	4.305	476	2.280	393		<b>7.454</b>			
2016	4.301	471	2.133	350		<b>7.255</b>			
2017	4.296	466	1.993	309		<b>7.064</b>			
2018	4.292	461	1.847	266		<b>6.866</b>			
2019	4.288	456	1.709	223		<b>6.676</b>			
2020	4.283	451	1.354	181		<b>6.269</b>			

Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt / Eigene Berechnungen

### 5.3.2.2 Ausgaben

#### Personalausgaben – Hauptgruppe 4

Die Personalausgaben setzen sich im Landeshaushalt aus verschiedenen Kostenblöcken zusammen. Unterschieden werden laufende Zahlungen an die Mitarbeiter sowie der Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung. Es gibt Vorkehrungen für Tarifentwicklungen (Personalverstärkungsmittel) sowie für Zeitverträge. Die Mitarbeiter werden auf Planstellen, Stellen und Bedarfsnachweisen geführt. Man unterscheidet Beamte, Angestellte und Arbeiter sowie Voll- und Teilzeitbeschäftigte. Außerdem erhöhen sich zunehmend die Pensionslasten für den Landeshaushalt.

Einig sind sich alle im Landtag vertretenen Parteien darin, dass Personal abgebaut werden muss. Für das Jahr 2001 geht man von einem Personalüberhang in Sachsen-Anhalt von 20.000 Stellen gegenüber den strukturschwachen Westländern aus<sup>44</sup>. Dies sind rund ein Viertel aller Beschäftigten. Auch gegenüber dem Freistaat Sachsen sind es ca. 11.000 Stellen mehr.

Für die Ausgabenplanung gibt es sogenannte Zielvorstellungen, das heißt, Personalstellen pro 1.000 Einwohner werden den Berechnungen für die Personalkosten zu Grunde gelegt. Diese Zielvorstellungen sind in den Ländern unterschiedlich. Schleswig-Holstein, wie auch Nordrhein-Westfalen streben 18 Beschäftigte, andere Länder rund 20 auf 1.000 Einwohner an. Was auch immer die Personalstruktur im Einzelnen ausmacht, wichtig und ausschlaggebend sind die Gesamtkosten des Personals. Diese müssen in Sachsen-Anhalt unbedingt sinken. Für die Berechnungen von Szenarien gab es verschiedene Überlegungen. Schließlich erschien ein Szenario realistisch, welches in der nachfolgenden Tabelle dargestellt wird.

Ein Personalabbau auf 18 Stellen pro 1.000 Einwohner bis 2020 bedeutet einen jährlichen Rückgang von netto 1.760 Stellen<sup>45</sup>. Diese Zahl verdeutlicht aber auch: Wird aus Gründen der Altersstruktur jüngeres Personal eingestellt, so müssen diese Stellen in anderen Bereichen zusätzlich abgebaut werden. Der Einstellungskorridor für junge Mitarbeiter muss trotz Sparbemühungen in den nächsten Jahren unbedingt geschaffen werden. Der Abbau der Stellen kann über den Zeitraum bis 2020 mit gleichen Mitteln, also zum Beispiel Altersabgang, Teilzeit, Abfindungen und tariflichen Lösungen, wie in den letzten Jahren vollzogen werden. Betriebsbedingte Kündigungen werden von allen Parteien im Landtag als politisch nicht gewollt bezeichnet. Gerade das altersbedingte Ausscheiden von Beschäftigten macht das möglich. Dass bei allen Überlegungen Gewerkschaften und Personalräte gefragte Partner sind, versteht sich von selbst. Der Abbau kann und muss ohne Qualitätsverlust durchgeführt werden.

Angesichts des Bevölkerungsrückgangs könnten derzeitige Standards, wenn politisch gewollt, auch bei sinkender Beschäftigtenzahl weiter eingehalten werden. Dies gilt für Polizisten, Lehrer sowie die Mitarbeiter in der Justiz, den Hochschulen und der zentralen Verwaltung. Dabei muss noch einmal betont werden: Die Personalkosten sind bei der Konsolidierung des Landeshaushaltes der „Dreh- und Angelpunkt“!

---

<sup>44</sup> Prof. Seitz – Benchmarking Sachsen-Anhalt

<sup>45</sup> Auf eine Unterscheidung zwischen Stellen, Personal und Beschäftigte wird verzichtet

### Personalausgaben im Landeshaushalt Sachsen-Anhalt 1991-2020 in Mio.€

HH- Jahr	Stellen je 1.000 EW	Ausgaben je Stelle	Ausgaben Mio. € (o. Pens.)	Projektion Stellen x Ausgaben	Ausgaben Pensionen	Gesamtausgaben
1991	44	12.789	1.478		51	1.529
1992	35	20.092	1.982		-	1.982
1993	34	25.524	2.388		-	2.388
1994	31	27.954	2.411		2	2.413
1995	31	29.976	2.544		3	2.547
1996	31	31.816	2.642		4	2.646
1997	30	32.771	2.677		6	2.683
1998	29	34.324	2.694		8	2.702
1999	29	35.290	2.709		11	2.720
2000	29	37.139	2.805		15	2.820
2001	28	38.408	2.798	eigene	21	2.819
2002	28	39.428	2.773	<b>Berechnungen:</b>	24	2.797
2003 Soll	27	39.393	2.624	Sondereinfluss Unis	27	2.651
2004 Soll	26	41.040	2.766	Sondereinfluss LTV	33	2.799
2005 Mifri 2003	25	41.469	2.728	2.534	31	2.565
2006 Mifri 2003	24	42.547	2.673	2.489	39	2.528
2007 Mifri 2003	23	43.653	2.764	2.444	47	2.491
2008	23	44.788		2.399	55	2.454
2009	22	45.236		2.287	64	2.351
2010	21	45.688		2.254	72	2.326
2011	21	46.145		2.220	80	2.300
2012	21	46.607		2.186	91	2.277
2013	20	47.073		2.151	102	2.253
2014	20	47.543		2.116	115	2.231
2015	20	48.019		2.080	129	2.209
2016	19	48.499		2.043	144	2.187
2017	19	48.984		2.006	160	2.166
2018	19	49.474		1.969	177	2.146
2019	18	49.968		1.929	195	2.124
2020	18	50.468		1.899	212	2.111

Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt / Eigene Berechnungen / LTV-Lehrertarifvertrag

Die in der vorhergehenden Tabelle dargestellte Prognose zur Entwicklung der Personalkosten bis zum Jahr 2020 beruht auf folgenden Annahmen:

- Das Land Sachsen-Anhalt soll bis zum Jahr 2009 an die durchschnittliche Personalausstattung der alten Bundesländer (21,6 Stellen je 1000 Einwohner) angeglichen werden.
- Bis zum Jahr 2020 soll eine weitere Absenkung bis auf 18 Stellen je 1000 Einwohner erfolgen; dies bedeutet im Jahr 2015 einen Personalbestand von 19,4 Stellen je 1000 Einwohner
- Die Ost-West-Angleichung der Löhne und Gehälter erfolgt voraussichtlich bis 2008; dies bedeutet einen jährlichen Aufwuchs um durchschnittlich 1,6 Prozent.
- Die Ausgaben je Stelle steigen bis 2008 um 1,6 Prozent (Ost-West) und 0,5 Prozent (Tariferhöhung) und 0,5 Prozent (Alterssteigerung) = 2,6 Prozent jährlich.

Für den Zeitraum 2009 bis 2020 ist eine jährliche Steigerung der Personalkosten durch tarifrechtliche Erhöhung von 0,5 Prozent und durch Erhöhung entsprechend der Altersstufenregelung von ebenfalls 0,5 Prozent zu erwarten. Somit muss mit einer Gesamtsteigerung der Kosten im Personal von jährlich 1 Prozent gerechnet werden.

Neben der Diskussion über die Mitarbeiteranzahl in der Verwaltung, ihren Aufgaben und Strukturen ist es ebenso wichtig, auch über die Zukunft des öffentlichen Dienstes prinzipiell zu reden. Zu diesem Thema gab es eine Regierungskommission in Nordrhein-Westfalen, die im Januar 2003 einen Bericht vorlegte. Die dort vorgeschlagenen Veränderungen sind weitgehend zu unterstützen. Vor allem im Bereich der Reformierung des Öffentlichen Dienstrechts sind die meisten Vorschläge angesiedelt. Merkmale des anzustrebenden neuen Dienstrechts sind unter anderem:

- ein einheitlicher Beschäftigungsstatus auf privatrechtlicher Grundlage
- leistungsorientierte Vergütung
- die Zulässigkeit von Arbeitskämpfen
- Kündigungsschutz entsprechend dem allgemeinen Arbeitsrecht.

Vorgeschlagen wird die Abschaffung der Unterscheidung in Beamte, Angestellte und Arbeiter. Der anzustrebende einheitliche Beschäftigungsstatus wird, bezogen auf eine Landesverwaltung, nur für Finanzverwaltung und Polizei einschließlich Katastrophenschutz und Feuerwehr, die Justiz, sowie Leitungsfunktionen in obersten Landesbehörden aufgehoben. Der Beamte im neuen Sinne würde das bisherige Berufsbeamtentum ablösen. Diese Veränderungen müssten im Bund und den Ländern gemeinsam vorangetrieben werden, weil eine Änderung des Grundgesetzes notwendig ist. Insgesamt wäre diese Reform ein nicht zu unterschätzender Beitrag für die Modernisierung des öffentlichen Dienstes.

Die Kosten von Beamten und Angestellten sind insgesamt ungefähr gleich. Da aber die Pensionslasten der Beamten erst nach ihrer Beschäftigung anfallen, werden sie bei Haushaltsdiskussionen oft nicht berücksichtigt. Die Pensionslasten erreichen im Jahr 2020 einen Stand von ca. 200 Mio. €. Um diese Pensionen nicht ausufern zu lassen, müssen weitere Verbeamtungen im großen Stil unterbleiben. Landeshaushalte wie der von Schleswig-Holstein zeigen deutlich, wo dies hinführt: Im Zeitraum 1998-2003 stiegen dort die Pensionslasten von ca. 560 Mio. € auf rund 719 Mio. €<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Aufgrund des dramatischen Aufwuchses der Pensionslasten in Schleswig-Holstein hatte sich die dortige Ministerpräsidentin Heide Simonis bereits 1995 dazu entschlossen, die Zahl der Beamten deutlich zu reduzieren. Letztlich scheiterte sie mit ihrem Projekt der „Entbeamtung“ (beispielsweise von Lehrern) an dem Widerstand der Opposition und der Lobbyvertreter des öffentlichen Dienstes.



### Sachausgaben und Schuldendienst – Hauptgruppe 5

Die Hauptgruppe umfasst die Kosten der Verwaltung und die Zins- und Tilgungsleistungen des Landes. Diese Kosten für Zins und Tilgung (momentan nur Zinsen) betragen für das Haushaltsjahr 2002 insgesamt 801 Mio. €.

Wie bereits erläutert, steht diese Summe im direkten Zusammenhang zur Nettoneuverschuldung (siehe Hauptgruppe 3). Im Szenario ihrer Rückführung wird auf Grundlage der derzeitigen Mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung von einem Rückgang der derzeitigen Nettoneuverschuldung von 949 Mio. € im Jahr 2004 bis zum Jahr 2009 auf Null € ausgegangen. Klar ist aber auch, dass es in den nächsten Jahren noch zu einer Erhöhung der Gesamtverschuldung und der daraus resultierenden Zinszahlungen kommt. Nebenbei bemerkt: Das derzeitige Zinsniveau ist von großem Vorteil. Dies muss aber nicht so bleiben.

Nach der Rückführung der Nettoneuverschuldung auf Null € müssen Schulden in Höhe von ca. 18,4 Mrd. € abgebaut werden. Dies deshalb, um zum einen durch sinkende Zinszahlungen auf der Ausgabenseite des Haushaltes Entlastungen zu erzielen, und zum anderen, um durch Verringerung der Gesamtverschuldung das Zinsrisiko zu verkleinern. Sicherlich kann man über die Höhe der jährlichen Tilgung kontrovers diskutieren. Ein Ansatz unter 200 Mio. € scheint nicht nachhaltig genug, jährliche Tilgungen weit über 200 Mio. € werden nicht finanzierbar. Bei einer Gesamtverschuldung von ca. 18,3 Mrd. € im Jahr 2009 und einer jährlichen Tilgung von 200 Mio. € ab 2010 dauert es bei einem angenommenen Zinssatz von 5,8 Prozent theoretisch insgesamt 92 Jahre, bis das Land Sachsen-Anhalt schuldenfrei ist.

Die Sachausgaben innerhalb der Hauptgruppe 5 sind für den allgemeinen Betrieb der Verwaltung notwendig. Ob Mieten, Kfz-Kosten, Reisekosten oder Veröffentlichungen, stets stehen diese Kosten im Verhältnis zur Größe der Verwaltung. Es wird angenommen, dass ab 2007 bei rückläufigen Einwohnerzahlen die Sachausgaben je Einwohner bei 162,50 € konstant bleiben. Dies entspräche dann im Haushalt 2020 dem Durchschnitt von Schleswig-Holstein im Haushalt 2002.

### Konsumtive (Übertragungs-) Ausgaben – Hauptgruppe 6

Die Hauptgruppe 6 beinhaltet eine Vielzahl von politischen Programmen. Wie schon bei der Hauptgruppe 3 erwähnt, gibt es zwischen den beiden Hauptgruppen Zusammenhänge. In dieser Hauptgruppe findet man Ausgaben auf Grund von Zuweisungen Dritter wie Bund und EU, sowie reine Landesprogramme im konsumtiven Bereich.

Anhand der errechneten Einnahmen für das Jahr 2020 würden für einen ausgeglichenen Haushalt für die gesamte Hauptgruppe 6 nur noch rund 2,14 Mrd. € zur Verfügung stehen. Dies würde einem Wert von 1.024 € pro Einwohner entsprechen und damit noch über dem durchschnittlichen Wert für Schleswig-Holstein im Haushaltsjahr 2002 von 900 € pro Einwohner liegen. Aber auch in Schleswig-Holstein wird es bis 2020, auf Grund der notwendigen Haushaltskonsolidierung, einen spürbaren Rückgang in dieser Hauptgruppe geben müssen. Die Annahme dieses Szenarios bedeutet eine Halbierung der absoluten Ausgaben in dieser Hauptgruppe im Vergleich zum Haushaltsjahr 2002 (4,24 Mrd. €). Durch den gleichzeitigen Rückgang der Einwohnerzahlen stellt sich die Reduzierung der Einnahmen je Einwohner nicht ganz so drastisch dar. 1.024 € pro Einwohner in 2020 entsprechen rd. 60 Prozent der Ausgaben je Einwohner aus dem Haushaltsjahr 2002 (1.662 €) in Sachsen-Anhalt.

Diese Annahme der Halbierung der konsumtiven Ausgaben erscheint auch bei einem noch stringenteren Personalabbau als ohnehin schon geplant (der praktisch kaum umsetzbar scheint), bei einer noch stärkeren Reduzierung der Investitionsausgaben (was politisch falsch wäre) oder bei Verzicht auf die Tilgung von Schulden (was wenig zukunftsfähig ist) nicht umsetzbar. Das heißt, dass auch bei Umschichtung innerhalb der Hauptgruppe 6 der Einnahmenrückgang nicht komplett ausgeglichen werden kann. Das bedeutet: Es entsteht eine Finanzierungslücke im Gesamthaushalt. An anderer Stelle mehr dazu.

Unter der Annahme, dass die konsumtiven Ausgaben bis 2020 um ca. 25 Prozent auf dann rund 3 Mrd. € zurückgeführt werden können, ergibt sich in der Gesamtrechnung ein Finanzierungssaldo, welcher in der Hauptgruppe 9 (besondere Finanzierungsausgaben) in der Tabelle „Übersicht aller Ausgaben im Landeshaushalt Sachsen-Anhalt 1991-2020“ dargestellt wird. Selbst dieser moderatere Rückgang erfordert auch im konsumtiven Bereich eine politische Schwerpunktsetzung und gegebenenfalls gesetzliche Neuregelungen auf Bundes- und Landesebene.

Die größten Ausgabenblöcke ergeben sich aus politischen Programmen. Dabei sind es vor allem die Aufwendungen für Kommunalfinzen, die Zuweisungen an landeseigene Betriebe, die Mittel für budgetierte Einrichtungen, die Aufwendungen im laufenden Fördergeschäft, die Zuweisungen an Hochschulen, Krankenhausbau, Sport, Kultur, ÖPNV sowie die Kinderbetreuung, bei denen auf Grund der rückläufigen Finanzmittel Entscheidungen zu treffen sind. Weiterhin werden aus dieser Hauptgruppe heraus gesetzliche Verpflichtungen wie BaföG und Wohngeld, also bundesstaatliche Leistungsgesetze, finanziert. Eine Besonderheit des Ostens sind die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR, die im Haushaltsplan 2004 mit immerhin rund 400 Mio. € zu Buche schlagen. Die weitere Entwicklung bis zum Jahr 2020 ist derzeit nicht absehbar.

### Investitionsausgaben – Hauptgruppe 7 und 8

Bei der Betrachtung der investiven Ausgaben unterscheidet man auf der einen Seite die Bauausgaben (Hauptgruppe 7), die vor allem für Hochbaumaßnahmen, für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie für den Straßenbau verwandt werden. Sie korrespondieren zum Teil mit Einnahmen und betragen im Haushalt 2002 insgesamt ca. 224 Mio. € (Straßenbau 86 Mio. €). Über die zukünftige Höhe wird politisch zu entscheiden sein. Aber da im Hoch- wie auch im Straßenbau neben neuen Projekten auch Sanierung und Erhaltung notwendig sind, wird man mit einem jährlichen Betrag von ca. 200 Mio. € rechnen müssen.

Neben der Finanzierung solcher Maßnahmen aus dem Landeshaushalt müssen die Diskussionen über die Beteiligung privaten Kapitals zu konkreten und positiven Ergebnissen geführt werden. Das wiederum würde dazu führen, dass die 200 Mio. € immer mehr gebunden wären. Die öffentliche Hand wird bei den auf längere Zeit bestehenden Finanzierungsproblemen entweder auf Investitionen oder Dienstleistungen verzichten müssen oder sie nur teilweise und mit Zeitverlust realisieren und anbieten können. Aus diesem Grund muss über private Beteiligung ohne Zeitverzug nachgedacht und entschieden werden. Man kann hierbei über verschiedene Modelle diskutieren<sup>47</sup>. Dass private Anbieter oder Investoren eine Rendite erwarten, ist nicht neu. Nur, wenn Kapital und/oder ein privater Dienstleister wirtschaftlicher handeln

<sup>47</sup> z.B. PPP – Public Private Partnership

können und dies im öffentlichen Interesse ist und keine neuen verdeckten Verschuldungen entstehen, muss man auch solche Möglichkeiten ausschöpfen. Dies kann verschiedene Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge betreffen.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 8 – im allgemeinen investive Zuschüsse im wirtschaftlichen Bereich - korrespondieren mit den Einnahmen der Hauptgruppe 3. Dort haben wir für 2020 Einnahmen von ca. 181 Mio. € prognostiziert. Der Rückgang der Ausgaben im investiven Bereich, besonders im Wirtschaftsbereich, wird erhebliche Auswirkungen auf die Förderpolitik des Landes haben.

Für das Szenario wird von einer hundertprozentigen Komplementärfinanzierung der angebotenen Drittmittel durch das Land ausgegangen. Dabei ist aus dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre ein Anteil an Fremdmitteln von Bund und EU in Höhe von rund 57 Prozent über alle Drittmittelprogramme auch für die folgenden Jahre angenommen worden. Bei 181 Mio. € Einnahmen bedeutet dies 316 Mio. € für Investitionsausgaben. Summiert mit den 200 Mio. € der Hauptgruppe 7 ergibt sich für Investitionen eine Summe von 516 Mio. € in 2020. Bei heutigen Haushalten von Bund und westdeutschen Ländern geht man von einer Investitionsquote von 10 Prozent des Gesamthaushaltes aus. 516 Mio. € bei einem Gesamthaushalt von rund 6,27 Mrd. € würden diesem Verhältnis annähernd entsprechen. Dies bedeutet im Jahr 2020 für jeden Einwohner ca. 250 €.

### Zusammenfassende Prognosen zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

1. Die **Steuern und Abgaben** sinken auf Grund der Annahmen bis zum Jahre 2020 von derzeit 4,485 Mrd. € (Haushalt 2003) auf rund 4,3 Mrd. €. Das heißt: Die Steuereinnahmen würden die rückläufigen Mittel des Bundes, der EU sowie die zurückgehende Nettoneuverschuldung nicht auffangen können. Weitere Steuerreformen ohne positive Auswirkungen auf das Wachstum würden diesen Trend verstärken. Trotz unterstellter Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabe- und Einnahmeseite würden mit den prognostizierten Steuereinnahmen ausgeglichene Haushalte in Zukunft nicht weniger schwierig als heute.
2. Die **eigenen Einnahmen** sinken nach Berechnungen bis zum Jahre 2020 von derzeit 497 Mio. € (Haushalt 2003) auf rund 450 Mio. € ab! Im Zusammenhang mit dem Abbau von Bürokratie und dem zunehmenden IT- Einsatz müssen diese Einnahmen zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger weiter sinken.
3. Die **konsumtiven Einnahmen** von Dritten sinken nach Annahmen bis zum Jahre 2020 von derzeit rund 3,5 Mrd. € (Haushalt 2003) auf ca. 1,4 Mrd. € ab! Die Zeitabläufe und die konkreten jährlichen Rückführungen unterliegen vor allem politischen Entscheidungen. In den nächsten Jahren wird das Verhältnis der Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern, aber auch das der Länder untereinander dabei entscheidend sein.
4. Die **investiven Einnahmen** von Dritten, inklusive der Einnahmen aus Krediten, sinken von derzeit 2.140 Mio. € (Soll 2003) auf ca. 180 Mio. € im Jahr 2020. Wie bereits bei der Hauptgruppe 2 ausgeführt, wird der Verlauf des Rückgangs vor allem politisch beeinflusst und durch die aktuelle Einwohnerzahl bestimmt.

5. Unter Berücksichtigung einer jährlichen Inflationsrate von angenommen 1,5 Prozent würden aus den prognostizierten (Basisjahr 2003) **Gesamteinnahmen** von **6,3** Mrd. € in 2020 ca. **8,11** Mrd. € erwachsen. Dieser Wert soll nur als Vorstellungshilfe dienen und spielt in weiteren Betrachtungen keine Rolle.
6. Jährlich müssen ca. 2.000 Stellen in der Landesverwaltung bis zum Jahr 2020 abgebaut werden. Dies sichert rund 250 neue Stellen für notwendige zusätzliche Einstellungen von zum Beispiel jungen Lehrern und Polizeivollzugsbeamten. Die Gesamtausgaben für das **Personal** sinken nach der Hochrechnung von derzeit 2,651 Mrd. € (Haushalt 2003) auf ca. 2,1 Mrd. € im Jahr 2020 (inkl. Pensionen von rund 210 Mio. €). Dabei ist für das Jahr 2020 eine Zielgröße von 18 Stellen auf 1.000 Einwohner vorausgesetzt. Auf Grund der Bevölkerungsentwicklung bedeutet das einen Rückgang der Stellenanzahl von heute rund 66.600 (Haushalt 2003) auf dann rund 38.000 Stellen in Sachsen-Anhalt.
7. Die Ausgaben der Hauptgruppe 5 (Verwaltungskosten) sinken nach Berechnungen von derzeit 406 Mio. € (Haushalt 2003) auf ca. 340 Mio. € im Jahr 2020. Die **Zinsausgaben** steigen im gleichen Zeitraum von 801 Mio. € auf ca. 960 Mio. € **nominal**. Vorausgesetzt wird, dass das Szenario des Abbaus der Neuverschuldung auf Null € bis 2009 umgesetzt wird. Ab 2010 werden zur **Schuldentilgung** jährlich 200 Mio. € aus dem Landeshaushalt bereitgestellt.
8. Um einen ausgeglichenen Haushalt auch in 2020 aufstellen zu können, müssten die **konsumtiven Ausgaben** im Vergleich zu den derzeitigen Ausgaben halbiert werden. Dies ist politisch nicht umsetzbar!  
Deshalb wurde in der Berechnung ein Rückgang von rund 25 Prozent der derzeitigen Ausgaben angenommen. Aus dieser Rechnung entsteht jedoch ein negativer Finanzierungssaldo in allen folgenden Haushaltsjahren.
9. Die **investiven Ausgaben** werden nach der Annahme von ca. 2 Mrd. € (Haushalt 2002) auf ca. 500 Mio. € im Jahr 2020 zurückgehen. 200 Mio. € entfallen auf den Baubereich. Die Mittelausstattung ist von der Entwicklung der Hauptgruppe 3, somit auch von den dort beschriebenen politischen Entscheidungen abhängig.

## Übersicht aller Ausgaben im Landeshaushalt Sachsen-Anhalt 1991-2020 in Mio. € /

Quelle: Landeshaushalt Sachsen-Anhalt / eigene Berechnungen

Tabelle 12 Haushaltsjahr	Ausgaben ST insgesamt 1991 – 2020 in Mio. € / Quelle: Eigene Berechnungen							Ausgaben	Einnahmen
	HGr. 4	HGr. 5	Zinsen	Tilgung	HGr. 6	HGr. 7/8	HGr. 9		
1991	1.529	478	6		3.593	2.166-	284	7.488	7.488
1992	1.982	556	32		3.785	2.358	409	9.122	9.122
1993	2.388	461	190		3.379	2.793	71	9.282	9.282
1994	2.413	500	298		3.725	2.651	84	9.671	9.671
1995	2.547	499	423		4.102	2.823	102	10.496	10.496
1996	2.646	493	468		4.348	2.371	42	10.368	10.368
1997	2.683	656	555		4.019	3.015-	61	10.867	10.867
1998	2.702	468	615		4.000	2.656-	42	10.399	10.399
1999	2.720	467	614		3.991	2.461	189	10.442	10.442
2000	2.820	467	695		4.037	2.471	45	10.535	10.535
2001	2.819	442	725		4.083	2.288-	202	10.155	10.155
2002	2.797	454	801		4.237	2.006	280	10.575	10.575
2003 Soll	2.651	406	901		4.392	2.272	123	10.745	10.745
2004 Soll	2.799	379	881		4.250	2.194-	88	10.415	10.415
2005	2.565	386	1.007		4.175	1.831-	466	9.498	9.498
2006	2.528	392	1.035		4.100	1.736-	681	9.110	9.110
2007	2.491	389	1.049		4.025	1.626-	670	8.910	8.910
2008	2.454	385	1.063		3.950	1.510-	601	8.761	8.761
2009	2.351	380	1.067		3.875	1.392-	560	8.505	8.505
2010	2.326	377	1.067	200	3.800	1.277-	735	8.312	8.312
2011	2.300	373	1.067	200	3.725	1.202-	720	8.147	8.147
2012	2.277	370	1.055	200	3.650	1.123-	700	7.975	7.975
2013	2.253	366	1.043	200	3.575	1.034-	669	7.802	7.802
2014	2.231	363	1.032	200	3.500	959-	657	7.628	7.628
2015	2.209	359	1.020	200	3.425	886-	645	7.454	7.454
2016	2.187	355	1.009	200	3.350	811-	657	7.255	7.255
2017	2.166	351	997	200	3.275	739-	664	7.064	7.064
2018	2.146	347	985	200	3.200	664-	676	6.866	6.866
2019	2.124	343	974	200	3.125	589-	679	6.676	6.676
2020	2.111	340	962	200	3.050	516-	910	6.269	6.269

### 5.3.2.3 Auswirkungen auf Kommunalfinanzen und Verwaltungsstrukturen

So sieht die Haushaltsstruktur der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich zu westdeutschen Kommunen, vor allem den strukturschwachen, aus:

- Die bereinigten Ausgaben sind höher, sinken aber im Gegensatz zu westdeutschen Kommunen in den letzten Jahren deutlich.
- Der Personalaufwand und auch der Personalbestand sind immer noch deutlich höher, selbst wenn man Unterschiede bei der Trägerschaft (z.B. Kita-Bereich) berücksichtigt. Die tarifliche Ost-West Angleichung wird noch verschärfend wirken.
- Die Belastungen mit Sozialhilfeaufwendungen liegen (noch) unter dem Westvergleichswert.
- Die Sachinvestitionen sind deutlich höher, gehen aber in den letzten Jahren spürbar zurück.
- Die Pro-Kopf-Einnahmen sind durch höhere Zuweisungen von Bund und Land größer.

Ostdeutsche Kommunen beziehen ca. 60 Prozent ihrer Einnahmen aus Zuweisungen der Länder, Westdeutsche zu ca. 33 Prozent. Das Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen ist unterproportional niedrig. Die Steuerkraft erreicht nur 50 Prozent der Steuerkraft der Kommunen in strukturschwachen westdeutschen Ländern. Folge ist eine unterproportionale Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen. Nach einer Modellrechnung (Realwachstum 1,5 Prozent, Wachstum der Steuerkraft der Ostkommunen von derzeit 51 Prozent des Westniveaus auf 62,5 Prozent im Jahre 2020) kann folgende Einnahmesituation eintreten: Die Gesamteinnahmen der ostdeutschen Kommunen werden bis zum Jahr 2020 um real ca. 11 Prozent steigen, während in Westdeutschland die Einnahmen der Kommunen um ca. 30 Prozent steigen werden. Ursache für diese unterschiedliche Entwicklung ist die Abschmelzung der Osttransfers<sup>48</sup>! Daraus würde folgen, dass im Jahr 2019 die Einnahmen der westdeutschen Kommunen je Einwohner höher als die der ostdeutschen Kommunen sind.

Kaum ein anderer politischer Bereich wird von dem Rückgang der Ausgaben des Landeshaushaltes mehr betroffen sein, als die Kommunalfinanzen. Wie an anderer Stelle dargestellt, würden nach dem Szenario die allgemeinen Zuweisungen von rund 1,6 Mrd. € im Landeshaushalt auf rund 650 Mio. € im Jahr 2020 zurückgehen. Hinzu kommen die zurückgehenden Fördermittel außerhalb des Finanzausgleichgesetzes. Da diese Entwicklung in ihren Grundlinien absehbar ist, sollten Land und Kommunen in dieser Frage eine gemeinsame Strategie entwickeln. Die sachlichen wie auch politischen Auswirkungen werden nachhaltig und problematisch sein. Die Reduzierung der Finanzausstattung wird zwangsläufig zu harten Diskussionen führen. Das heißt die Argumentation jeder Ebene muss stichhaltig, nachvollziehbar und vermittelbar sein.

Als Grundlage von Ausgaben auf der Ebene des Landes und der Kommunen werden zukünftig weitere Diskussionen um bestimmte Bedarfsnormen (Infrastruktur, Sozialausgaben, Kinderbetreuung) folgen. Dabei sind zwei verschiedene Vorgehensweisen denkbar: Man reduziert Normen und Standards drastisch und nimmt Schließungen in Kauf. Oder man lässt die Normen konstant und konzentriert die verfügbaren Ressourcen räumlich und sachlich unter Preisgabe bestimmter räumlicher Gebiete. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass beide Vorgehensweisen zu einer Verschiebung der Kostenübernahme vom Staat zum Bürger (Nutzer) führen, wenn der Staat nicht die Mobilitätskosten auffängt.

<sup>48</sup> Prof. H. Seitz – Fachtagung Wohnen, Halle 13.11.2003